

Проблема екологічних біженців у міжнародних відносинах

УДК 94:574.91:327

Переміщення населення, пов'язане зі стихійними лихами, є однією з найбільших гуманітарних проблем, що постають перед державами і міжнародним товариством на початку XXI століття. Протягом 2008-2014 рр. унаслідок повеней, тропічних ураганів, землетрусів, зсувів, посух і деградації довілля 184,4 млн чол. (у середньому 26,4 млн чол. на рік) змушені були тимчасово або назавжди покинути місце проживання. Ця цифра є значно більшою, ніж кількість біженців, які у 2015 р. дісталися Європейського Союзу (близько 1,3 млн чол.). За прогнозами, у 2050 р. кількість екологічних біженців може сягнути 200 млн., причиною цього стануть не лише негативні наслідки зміни клімату, а й розширення воєнних конфліктів, бідність, неможливість отримати гідну роботу та освіту, порушення прав людини [1]. Ці чинники збільшують уразливість до екологічних катастроф і змушують людей шукати кращого життя в інших країнах. Однак потенційна загроза зростання кількості екологічних біженців нині недооцінюється. Міграційна криза в Європі продемонструвала актуальність далекоглядного підходу до розв'язання проблеми екологічної міграції, яка може дестабілізувати регіональний, а з часом – і глобальний розвиток.

Термін «екологічні біженці» було введено в

публічний дискурс у 1985 р. співробітником ЮНЕП Ель-Хіннауї, який запропонував визначати їх як осіб, що змушені тимчасово або назавжди залишити місце проживання через істотні екологічні порушення (природні або спричинені людиною), що ставлять під загрозу їхнє існування та серйозно впливають на якість їхнього життя [2]. Розвиток цієї концепції призвів до появи таких термінів, як «кліматичні біженці», «температурні біженці», «екологічні мігранти», які хоча й вживаються залежно від контексту, за своєю суттю є тотожними і характеризують важливу тенденцію переміщення населення світу на початку третього тисячоліття.

Можна констатувати, що процес екологічної міграції все більше набуває форми глобального руху, що має свої закономірності. Науковці виділяють внутрішні (у межах однієї країни) та зовнішні (трансграничні або міжконтинентальні) переміщення.

Summary
Main factors of appearing the environmental migration and the impact of climate change on this process are investigated. Regions of potential danger in the context of formation flows of environmental refugees are defined. The gaps in international law and states' experiences in providing status of environmental migrants are found. The evolution of international relations in solving problems of population displacement for reasons of environmental and its place during the talks on migration, climate change and global development are analyzed. The essence and potential Nansen initiative in solving the problem of environmental refugees is researched.
Keywords: environmental refugees, migration, climate change, international relations, Nansen Initiative.

наутальні) переміщення. Науковий інтерес до проблеми екологічної міграції зріс на початку 1990-х рр., коли з'явилася низка праць, що довели вплив збільшення населення та соціально-економічних чинників на міграційні процеси (А. Вестінг, М. Іслам, О. Отанну, Дж. Тролдален). Важливий внесок у розроблення цієї гіпотези зробив Норман Майерс, який систематизував чинники екологічної міграції та встановив їхній вплив на переміщення людей із небезпечних або вразливих територій. На думку вченого, порушення кругообігу води в природі внаслідок зміни клімату спричиняє ерозію ґрунту, яка знижує ефективність ведення сільського госпо-

дарства та призводить до зменшення врожайності й нестачі продовольства, що змушує жителів цих територій переїжджати в інші місця. До цього спонукають і зміни в режимі опадів унаслідок порушення водного балансу, що є причиною почастішання посух. Таким чином, екологічна міграція постає як результат зменшення сільськогосподарського виробництва, зниження доступності води та пошкодження інфраструктури. Ще одним чинником цього процесу Майерс вважає танення льодовиків, що призводить до підвищення рівня Світового океану, затоплення островів і низинних прибережних територій, наслідком чого є переселення мешканців у більш безпечні райони [3].

Очевидно, що жодна з країн світу не застрахована від техногенних катастроф і природних катаклізмів, однак аналіз дає змогу виділити найбільш уразливі регіони світу. Наприклад, на частку Азії, у якій проживає 60% населення земної кулі, припадає 87% людей, переміщених у результаті стихійних лих. У 2008-2014 рр. найбільший рівень міграції спостерігався в Китаї, Індії та на Філіппінах. Повені,





шторми та виверження вулканів у цих країнах призвели до 15 із 20 найбільших переміщень того часу.

В Африці причиною руху населення є повені, посухи та виверження вулканів; у Центральній і Південній Америці — урагани, повені, зсуви і землетруси; Тихоокеанське узбережжя потерпає від цунамі та підтоплення, хоча транскордонний рух населення в цих регіонах ще не став значущою реальністю. Наслідки підвищення рівня моря та затоплення прибережних районів і берегової ерозії серйозно впливають на територіальну цілісність малих острівних держав і в недалекому майбутньому можуть змусити більшу частину населення переселитися вглиб країн, а за відсутності такої можливості — і за кордон. Наприклад, у 2015 р. мешканці острова Картерет (Кілінаїлау) Папуа Нової Гвінеї стали першими у світі «офіційними» екологічними мігрантами, адже були змушені покинути цей острів через затоплення внаслідок зміни клімату. Досить складною є ситуація в Тувалу, Кірібаті, Мальдівській Республіці,

яким загрожує поступове затоплення.

Хибною вбачається думка, що наслідки зміни клімату майже не зачеплять розвинені країни. Пригадаємо хоча б урагани «Катаріна» (2005 р.) та «Сенді» (2012 р.) у Сполучених Штатах Америки. Наприклад, збитки від останнього становили понад 125 млрд дол., 430 тис. чол. залишилися без даху над головою. На початок 2015 р. понад 100 тис. чол. ще не мали можливості повернутися у свої оселі [1].

У європейському регіоні примусова екологічна міграція нині зустрічається рідко, однак існує висока ймовірність того, що зміни в довкіллі будуть суттєво впливати на людський рух у майбутньому. Зростання на один метр рівня моря вплине на життя 6 млн. чол. південного Середземномор'я та дельти Нілу через втрату 10% орних земель. Потенційно ці люди можуть поповнити ряди екологічних мігрантів.

Однак і в самій Європі існує низка зон високої вразливості. Наприклад, незважаючи на систему захисту від повеней, є зна-

чний ризик затоплення узбережжя Північного моря. Так, повінь у Гамбурзі у 1943 р. завдала більшої шкоди, ніж воєнні дії. Постає й загроза затоплення деяких районів північного Середземномор'я (Венеції) та берегової зони Великої Британії і Нідерландів. Вказані фактори спричинять внутрішню міграцію в європейському регіоні, адже жителі вразливих територій будуть шукати нові місця проживання з більш сприятливим кліматом.

Аналізуючи наслідки екологічних катастроф у європейському регіоні, доречно пригадати повінь на Балканах навесні 2014 року. Вона залишила без житла понад 90 тис. жителів Сербії, Боснії та Герцеговини, багато з яких уже мали трагічний досвід переміщень, адже під час військового конфлікту початку 1990-х рр. були змушені залишити свої оселі. Повінь погіршила екологічну та санітарно-гігієнічну ситуацію і створила низку небезпек, адже 70% території, що опинилася під водою, у минулому була місцем бойових дій, на якому залишилися міни, трупи тварин і важкі

метали зі зруйнованих промислових об'єктів, що забруднили водопостачання в регіоні [1].

Найбільш трагічна доля спіткала ромів. Багато з них не мали свідочств про народження та інших документів, що засвідчують особу; до військового конфлікту вони жили в неформальних поселеннях і не мали доказів права володіння нерухомістю, необхідних для реституції або реконструкції майна. Тому після закінчення військового конфлікту були змушені оселитися на низинних територіях поблизу берегів річок, схильних до затоплення, і на гірських схилах, схильних до зсувів. Унаслідок цієї повені роми знову залишилися без житла й досі не мають юридичних підстав для отримання державної допомоги.

У цьому контексті варто наголосити, що нині статус екологічних біженців не врегульований ні національним, ні міжнародним законодавством, що є головною проблемою в зазначеній сфері. Конвенція ООН про статус біженців, відкрита для підписання на початку 1950-х рр., поклала початок врегулюванню руху населення, пов'язаного з війнами та насильством, однак розширення причин міграційних процесів на початку XXI ст., зокрема за рахунок екологічних чинників, не знайшло свого відображення в міжнародному законодавстві.

Існуючі в цій галузі міжнародні конвенції не регулюють деякі важливі аспекти щодо вимушеного переміщення груп людей, пов'язаного з природними катастрофами. Це стосується в'їзду в нову країну,

умов і тривалості перебування там, права вимушено переміщених, обов'язків нової держави щодо них і, нарешті, взаємодопомоги сусідніх держав і світової спільноти. Одним із прикладів недосконалості міжнародного законодавства є ситуація з громадянами Гаїті, які після землетрусу 2010 р. не змогли отримати захист Верховного комісаріату у справах біженців у Домініканській Республіці, оскільки не піддавалися політичним переслідуванням. Це вказує на порушення прав людини у випадку екологічної міграції.

Останнім часом увага до цієї проблеми почала зростати. У 2015 р. Рада ООН із прав людини провела дві наради високого рівня, у результаті яких були прийняті Женевські зобов'язання з прав людини та кліматичних змін. Вони зосередилися на питаннях важливості міжнародної співпраці та впливу кліматичної зміни на реалізацію права на їжу, що є свідченням розуміння причинно-наслідкових зв'язків екологічної міграції, які обстоює Майєрс.

Розвиток підходів до визначення і розв'язання проблеми екологічних біженців протягом останніх трьох десятиріч суттєво еволюціонував. Якщо наприкінці ХХ ст. головний акцент було зроблено на боротьбі з наслідками стихійних лих, то на початку ХХІ ст. він змістився на заходи з попередження та адаптації до них. 1990-1999 рр. були проголошені ООН Міжнародним десятиріччям щодо зменшення небезпеки стихійних лих; у 1994 р. відбулася Перша Всесвітня конференція зі зменшення небезпеки лих,

була прийнята Іокогамська стратегія із забезпечення безпечнішого світу, яка заклала керівні принципи запобігання стихійним лихам, забезпечення готовності до них і пом'якшення їхніх наслідків. Додатковий імпульс цьому процесу надали Хіогська рамкова програма дій (НФА) на 2005-2015 рр. [2] та Рамкова програма з обмеження ризику катастроф на 2015-2030 рр., прийнята на Третій Всесвітній конференції ООН у Сендаї.

Питання впливу зміни клімату на рух населення постійно обговорюються на зустрічах сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату. Наприклад, на 16-й зустрічі, що відбулась у 2010 р., міжнародною спільнотою була прийнята Канкунська рамкова програма з адаптації, яка запропонувала державам вжити заходів щодо підвищення «розуміння, координації і співробітництва в зв'язку зі зміною клімату і переміщенням, міграцією та плановим переселенням». Ухвалені у 2012 р. на 18-й зустрічі сторін РКЗК у Досі рішення заохотили подальшу активізацію роботи в цьому напрямі з метою поглиблення розуміння того, як наслідки зміни клімату впливають на моделі міграції, переміщення і мобільність людей, можуть спричинити економічні збитки. Порядок денний ООН на 2030 р. в інтересах сталого розвитку визнає, що глобальні виклики загрожують прогресу в галузі розвитку, досягнутого протягом останніх десятиріч унаслідок почастищення й інтенсифікації стихійних лих, а також «насильницького переміщення людей. Пере-

говори, що ведуться в рамках підготовки до Всесвітнього гуманітарного саміту, який повинен відбутися навесні 2016 р., акцентують увагу на тому, що переміщення внаслідок стихійних лих можуть стати поточною і майбутньою гуманітарною проблемою. Водночас, хоча вказані кроки світової спільноти засвідчують розуміння зростання загрози екологічної міграції, питання про розроблення і прийняття міжнародної конвенції щодо переміщень населення, пов'язаних з екологічними катастрофами, поки що не стоїть на порядку денному.

Можна констатувати лише поодинокі спроби країн, які безпосередньо зіштовхнулися з екологічними мігрантами, розв'язати питання їхнього тимчасового перебування на своїй території. Наприклад, землетрус на Гаїті у 2010 р. спричинив потужний потік біженців до Бразилії, що змусило уряд країни легалізувати їхнє перебування шляхом прийняття спеціальної постанови, термін дії якої обмежився 5 роками. Після закінчення строку дії цього документа в краї-

ні було порушено питання про необхідність прийняття спеціального закону, який створив би підстави для перебування на території Бразилії людей, що шукають притулок через широку низку гуманітарних (у тому числі екологічних) загроз. У 2012 р. Австралія, до якої прибуло багато біженців через цунамі 2004 р. в Індійському океані та інші природні катаклізми, що відбулися протягом останнього десятиріччя в Азійсько-Тихоокеанському регіоні, змушена була ввести спеціальну категорію віз («для екологічних мігрантів») за аналогією для віз для студентів і туристів.

Серед європейських країн перші кроки в наданні статусу екологічних біженців були зроблені Швецією і Фінляндією, які у 2011 р. дозволили особам, що вже проживають у цих країнах і не можуть повернутися до країн свого походження через екологічні катастрофи, отримати статус мігрантів. Канада також легалізувала статус біженців унаслідок цунамі 2004 р. і гаїтянського землетрусу 2010 р., надавши їм офіційну тимчасову допомогу.



У порядку денному Європейського Союзу екологічна міграція не розглядається, як потенційна загроза найближчих років, хоча міграційна криза 2015 р. може сприяти перегляду такого підходу. Натомість спільнота зосередила увагу на внутрішніх превентивних заходах, зокрема прийнятті та імплементації всеєвропейської та національних стратегій адаптації до зміни клімату. Робочий документ, прийнятий у 2013 р. в рамках цього процесу – «Зміна клімату, погіршення стану навколишнього середовища і міграція» наголосив лише, що в майбутньому промислова політика ЄС може призвести до швидких змін навколишнього середовища [4].

Вказані факти актуалізують вивчення кращої світової практики врегулювання ситуації з екологічними біженцями та пошуку консенсусу з ключових принципів діяльності в цій сфері. Це завдання покликана вирішити оприлюднена в жовтні 2012 р. урядами Швейцарії та Норвегії ініціатива Нансена, названа на честь полярного дослідника початку століття і першого Верховного комісара Ліги Націй у справах біженців. Порядок денний, запропонований нею, був схвалений під час глобальних міжурядових консультацій, що проходили 12-13 жовтня 2015 р. в Женеві за участю представників громадянського суспільства. Він включає:

- концептуалізацію комплексного підходу до руху населення внаслідок стихійних лих, що фокусується як на захисті екологічних мігрантів, так і на управлінні ризиками, що можуть призвести до таких

переміщень;

- вивчення позитивного досвіду, критичне переосмислення та використання найбільш ефективних методів, що апробовані державами та іншими суб'єктами міжнародних відносин і регіональними організаціями;

- пріоретизацію наступних напрямів діяльності: збирання даних, розширення використання заходів гуманітарного захисту для постраждалих осіб, включаючи механізми впровадження довготривалих рішень і посилення управління ризиками стихійних лих у країні їх походження.

Першим етапом роботи Ініціативи Нансена є консультації на місцях із метою з'ясування основних потреб переміщених осіб і пов'язаних з ними головних завдань приймаючих держав. Наступні кроки передбачають розширення співробітництва між країнами, у яких з'являються екологічні біженці, та країнами, до яких вони приїжджають; розроблення норм з прийому вимушено переселених осіб; надання допомоги цим людям. У перспективі Ініціатива Нансена планує розпочати розроблення превентивних заходів, зокрема створення міжнародної загальної схеми дій з допомоги жертвам природних катастроф [5]. Беручи до уваги відсутність єдиного інституційного центру з питань екологічних біженців, ця ініціатива заповнює прогалину і в перспективі може взяти участь у його створенні.

Яким же чином проблема екологічної міграції може торкнутися України? Якщо умови проживання в

найбільш уразливих країнах Азії та Африки стануть нестерпними, то до неї можуть звернутися представники інших держав із проханням переселити частину їхнього населення; не слід забувати й про високу ймовірність появи нелегальних екологічних мігрантів. Тому актуальним завданням найближчих років є врахування відповідних імперативів до довгострокових планів національного соціально-економічного розвитку та вивчення передового світового досвіду врегулювання проблеми екологічної міграції.

Список використаних джерел:

1. *Global Estimates 2015. People displaced by disasters* [Електронний ресурс]: IDMC / Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>
2. *Morrisey J. Rethinking the debate on environmental refugees: from maximalists and minimalists to proponents and critics* [Електронний ресурс]:

Journal of Political Ecology / Режим доступу: http://jpe.library.arizona.edu/volume_19/Morrissey.pdf

3. *Myers Norman. Environmental refugees: a crisis in the making. People & the Planet, No.4/1994* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oneworld.org/patp/pp_eco_refugees.html

4. *Science for Environment Policy. Thematic issue. Migration in response to environmental change. September 2015. Issue 51* [Електронний ресурс]: European Commission / Режим доступу:

http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/migration_in_response_to_environmental_change_51si_en.pdf

5. *Towards a protection agenda for people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change 2030* [Електронний ресурс]: Nansen Initiative / Режим доступу: <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

Тетяна Перга,
кандидат історичних наук, старший науковий співробітник ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України»

АНОТАЦІЯ

Досліджено головні чинники формування екологічної міграції та вплив на цей процес зміни клімату. Визначено регіони, що становлять потенційну небезпеку з точки зору формування потоків екологічних біженців. З'ясовано прогалини міжнародного права та досвід держав у наданні статусу екологічних мігрантів. Проаналізовано еволюцію міжнародних відносин у розв'язанні проблеми переміщення населення через причини екологічного характеру та її місце під час переговорів з проблем міграції, зміни клімату та глобального розвитку. Розкрито сутність і потенціал Ініціативи Нансена у розв'язанні проблеми екологічних біженців.

Ключові слова: екологічні біженці, міграція, зміна клімату, міжнародні відносини, Ініціатива Нансена.

АННОТАЦИЯ

Исследованы главные факторы формирования экологической миграции и влияние на этот процесс изменения климата. Определены регионы, которые представляют потенциальную опасность с точки зрения формирования потоков экологических беженцев. Выявлены пробелы международного права и опыт государств по предоставлению статуса экологических мигрантов. Сделан анализ эволюции международных отношений в решении проблемы перемещений населения вследствие причин экологического характера и ее место в процессе переговоров по проблемам миграции, изменения климата и глобального развития. Раскрыта сущность и потенциал Инициативы Нансена в решении проблемы экологических беженцев.

Ключевые слова: экологические беженцы, миграция, изменение климата, международные отношения, Инициатива Нансена.