

Adam Jakuszewicz*

**MIĘDZYNARODOWA OCHRONA
MIGRANTÓW KLIMATYCZNYCH
– W POSZUKIWANIU
REALISTYCZNYCH ROZWIĄZAŃ**

**INTERNATIONAL PROTECTION
OF CLIMATE MIGRANTS
– IN SEARCH OF VIABLE SOLUTIONS**

Abstract

Legal scholars have put forward a series of proposals to create a legally binding instrument for the protection of climate migrants. Their implementation, however, is fraught with political obstacles (in particular, the divergence of interest between developed and developing states, the sensitive nature of immigration and climate policies) and legal difficulties (problems with determining the scope of persons eligible for international protection, limited operationality of a universal international treaty for regulating such delicate and contentious matters and, in some instances, procedural obstacles). For these reasons the most effective approach to the issues of international assistance to climate migrants is to promote the perception of this issue as a form of adaptation to the effects of climate change. A helpful instrument that also may prove effective in this respect are multilateral and regional agreements.

Key words: climate migrants, adaptation to climate change, climate policy

Wprowadzenie

Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu już w 1990 r. przewidywał, że jednym z najbardziej dotkliwych skutków zmian klimatu będą masowe migracje (Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change. The 1990 and 1992 Assessments Report..., s. 182 i n.), przy czym szacuje się, że za 50 lat na świecie będzie od 50 do 250 mln mi-

* Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, adres e-mail: jakuszewicz@ukw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-7094-5822

grantów klimatycznych¹. Chociaż dokładna liczba osób, które wskutek zmian klimatu będą musiały zostać przesiedlone, nie jest możliwa do przewidzenia (Corendea 2016: XXII)², trudno nie zgodzić się z poglądem, że społeczność międzynarodowa „stoi w obliczu ogromnej katastrofy humanitarnej” (Atapattu 2018: 35), zwłaszcza że negatywne następstwa zmian klimatu dotyczą przede wszystkim państwa rozwijające się, w tym najuboższe, mające ograniczone możliwości adaptacyjne.

Mimo niekwestionowanej doniosłości problemu migrantów klimatycznych społeczność międzynarodowa jak dotąd nie podjęła żadnych konkretnych działań mających na celu stworzenie skutecznych mechanizmów prawnej ochrony tej grupy osób. Nie wydaje się też, aby takie działania miały być zainicjowane w najbliższej przyszłości, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że problem masowych migracji spowodowanych zmianami klimatu jest powszechnie marginalizowany, wręcz ignorowany, na konferencjach klimatycznych³. Z tego powodu zacho-

¹ W celu pełniejszego unaocznienia prognozowanej skali zjawiska migracji klimatycznych warto zauważyć, że według danych Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców na świecie jest obecnie 68,5 mln osób, które zostały zmuszone do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania, w tym 25,4 mln uchodźców w rozumieniu konwencji dotyczącej statusu uchodźców oraz 10 mln bezpaństwowców (United Nations High Commissioner for Refugees...).

² Prognozy dotyczące skali zjawiska migracji klimatycznej opierają się na wielu niepewnych i niekiedy kontrowersyjnych założeniach i zmiennych, jak chociażby wielkość przyrostu naturalnego, wskaźniki wzrostu gospodarczego danego państwa lub regionu, prognozy dotyczące tempa i zasięgu zmian klimatu oraz częstotliwości i intensywności ich skutków (np. średni wzrost temperatury powietrza czy poziomowi oceanów). W konsekwencji prognozy te obciążone są znacznym ryzykiem błędu. Większość badań jest jednak zgodna co do tego, że wskutek zmian klimatu XXI wiek będzie stuleciem przymusowych migracji na szeroką skalę, dotyczących miliony osób, zwłaszcza w Azji i Afryce (Corendea 2016: 25).

³ Kwestię migracji klimatycznej poruszono na konferencji klimatycznej w Cancun (2010), na której strony *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* zostały wezwane do podjęcia „środków mających na celu zwiększenie zrozumienia, koordynacji oraz współpracy w kwestiach migracji i planowanych przesiedleń spowodowanych zmianami klimatu, odpowiednio na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym” (Report of the Conference... 2010: 5). Ponadto kwestia ta stała się przedmiotem obrad 21 Konferencji Stron w Paryżu. Chociaż sam tekst porozumienia paryskiego nie zawiera na ten temat żadnej wzmianki, nawiązanie do kwestii migracji klimatycznej pojawiło się w decyzji *Konferencji w sprawie utworzenia Mechanizmu Strat i Szkód*. Mianowicie Komitet Wykonawczy ds. Strat i Szkód otrzymał polecenie powołania zespołu roboczego ds. migracji związanej ze skutkami zmian klimatu, którego zadaniem ma być „wypracowanie zaleceń dotyczących zintegrowanych działań mających na celu przeciwdziałanie, minimalizowanie oraz rozwiązywanie problemu migracji związanej z negatywnymi skutkami zmian klimatu” (Report of the Conference of the Parties..., par. 49).

wanie społeczności międzynarodowej wobec migracji klimatycznej zostało scharakteryzowane jako „celowa próba zignorowania problemu” (Atapattu 2016: 159).

Sytuacja braku międzynarodowych regulacji prawnej ochrony migrantów klimatycznych określana jest w piśmiennictwie jako „deficyt praw” (*rights gap*). Polega on na tym, że w świetle obecnego prawa międzynarodowego osobom dotkniętym skutkami zmian klimatu nie przysługuje prawo przesiedlenia się do innego państwa, zaś w przypadku przekroczenia przez nie granicy państwowej osoby te mogą zostać uznane za imigrantów nielegalnych. Wskazanemu „deficytowi praw” towarzyszy „deficyt funduszy” (*funding gap*) wynikający z braku międzynarodowych mechanizmów finansowania kosztów migracji spowodowanych skutkami zmian klimatu. Dotyczy to zwłaszcza kwestii finansowania przesiedleń wewnątrzpaństwowych w obrębie państw rozwijających się (Wyman 2013: 177, 181).

W celu zaradzenia sytuacji „deficytu praw” oraz „deficytu funduszy” w doktrynie prawa opracowano szereg propozycji stworzenia wiążących instrumentów współpracy międzynarodowej. Na uzasadnienie tych propozycji niejednokrotnie przytaczane są argumenty natury moralnej. W szczególności wskazuje się na fakt, że za zmiany klimatu odpowiedzialność ponoszą przede wszystkim państwa rozwinięte, będące przez długie lata największymi emitentami gazów cieplarnianych, zaś skutki tych zmian będą odczuwane najdotkliwiej przez kraje rozwijające się, które przyczyniły się do powstania samego zjawiska w stosunkowo niewielkim stopniu, a jednocześnie mają ograniczone możliwości adaptacyjne. Argumentom tym trudno odmówić mocy perswazyjnej. Niemniej jednak przy formułowaniu określonych postulatów *de lege ferenda* należy kierować się przede wszystkim realnymi możliwościami ich urzeczywistnienia. Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie kluczowych trudności natury prawnej związanych z opracowaniem międzynarodowych instrumentów ochrony migrantów klimatycznych oraz wskazanie kierunków rozwiązań w tym zakresie, co do których istnieją większe szanse, że spotkają się z politycznym poparciem społeczności międzynarodowej.

Określenie zakresu podmiotowego ochrony migrantów klimatycznych

Stworzenie międzynarodowych gwarancji praw migrantów klimatycznych jest przedsięwzięciem nadzwyczaj skomplikowanym, przy czym trudności pojawiają się już na płaszczyźnie definicyjnej. Przede

wszystkim należy zauważyć, że na określenie kategorii osób przesiedlających się w związku ze skutkami zmian klimatu zarówno w dyskursie naukowym, jak i w publicystyce⁴ stosowane są rozmaite pojęcia, jak chociażby: uchodźcy klimatyczni, uchodźcy środowiskowi, migranci środowiskowi czy też migranci klimatyczni. Należy przy tym zauważyć, że żadne z tych pojęć nie należy do języka prawnego. Współczesne prawo międzynarodowe uznaje bowiem jedynie dwie kategorie migrantów: uchodźców oraz przesiedleńców wewnętrznych. Szczególnie kontrowersyjne jest przy tym używanie w omawianym kontekście określenia „uchodźca”, wszak w prawie międzynarodowym pojęcie to jest stosowane wyłącznie w odniesieniu do osoby, która na skutek obaw przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa swego obywatelstwa i z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z jego ochrony (art. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.).

Skonstruowanie adekwatnej, a zarazem politycznie akceptowalnej definicji migranta klimatycznego jest zadaniem niełatwym przede wszystkim dlatego, że migracje ludności często stanowią rezultat jednoczesnego oddziaływania wielu różnych czynników (środowiskowych, społecznych, ekonomicznych, politycznych, demograficznych), które nawzajem się warunkują. Z tego względu wykazanie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu i ich skutkami a konkretną decyzją migracyjną w wielu przypadkach może okazać się wręcz niemożliwe (Constable 2017: 1031), zwłaszcza gdy zmiany w środowisku uniemożliwiają dalsze zamieszkiwanie określonych terenów zachodzą stopniowo. Równie trudne byłoby także wykazanie, że wystąpienie konkretnego zjawiska pogodowego, które stało się bezpośrednią przyczyną migracji ludności z danego terenu, stanowiło konsekwencję zmian klimatu. Poza tym warto zauważyć, że obecnie jedynie niewielu migrantów utożsamia się z kategorią migrantów środowiskowych czy też migrantów klimatycznych (Mayer, Cournil 2015: 174).

Jednak z drugiej strony można by argumentować, że w celu zaliczenia danej grupy migrantów do kategorii migrantów klimatycznych nie jest konieczne ustalenie, że w danym przypadku skutki zmian klimatu

⁴ Na podstawie analizy przekazów medialnych, w tym 72 artykułów opublikowanych w prasie angielskojęzycznej na temat migrantów klimatycznych, ustalono, że na określenie tej kategorii osób w języku angielskim używanych jest 14 pojęć synonimicznych. Zdaniem A.L. Constable tak wielka różnorodność terminów nie tylko może prowadzić do dezinformacji, lecz także utrudniać wypracowanie w tej kwestii odpowiedniej polityki (Constable 2017: 1031).

stanowią jedyny, a nawet główny czynnik determinujący daną decyzję migracyjną. Za precedens takiego podejścia do przyczyn migracji można uznać rozwiązanie przyjęte w konwencji dotyczącej statusu uchodźców, która wszak nie przewiduje wymogu, że „uzasadniona obawa przed prześladowaniem” powinna być jedynym czy też głównym powodem opuszczenia państwa zamieszkania przez uchodźców politycznych. Niektóre państwa wymagają wprawdzie wykazania, że obawa tego rodzaju stanowi zasadniczy powód migracji, wymóg ten nie należy jednak do konwencyjnych przesłanek uzyskania statusu uchodźcy (Wyman 2013: 173).

W celu odróżnienia migrantów klimatycznych od innych grup migrantów (zwłaszcza migrantów ekonomicznych), a zarazem w celu wyznaczenia możliwie wąskiego zakresu podmiotowego osób, które uzyskałyby prawo do otrzymania międzynarodowej pomocy, w literaturze najczęściej stosuje się następujące kryteria: związek migracji z degradacją środowiska (nagłą lub postępującą stopniowo) będącą następstwem zmian klimatu (Docherty, Giannini 2009: 361; Hodgkinson i in. 2010: 90), charakter przymusowy migracji (Docherty, Giannini 2009: 369; Hodgkinson i in. 2010: 89) oraz charakter transgraniczny migracji (Docherty i Giannini 2009: 369). Nie jest przy tym istotne, czy migracja ma charakter stały czy jedynie czasowy (Docherty, Giannini 2009: 369; Hodgkinson i in. 2010: 84).

Dokonując oceny trafności powyższych kryteriów, należy zgodzić się z poglądem, że pozostawienie poza zakresem międzynarodowej ochrony przesiedleńców wewnętrznych byłoby trudne do uzasadnienia, opierałoby się bowiem na formalnym kryterium przekroczenia granicy państwowej (Biermann, Boas 2010: 82). Skoro migracje klimatyczne w przeważającej mierze będą miały charakter wewnętrzny, nieuwzględnienie tej kategorii osób przy wypracowywaniu prawnomiędzynarodowych rozwiązań skutkowałoby wyłączeniem spod międzynarodowej ochrony znacznej liczby osób, w tym zwłaszcza najuboższych, które często nie mają wystarczających środków na realizację przesiedlenia transgranicznego. Ponadto ograniczenie prawnomiędzynarodowych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych do kręgu osób przesiedlających się poza granicę państwa swojego zamieszkania mogłoby być postrzegane jako jedynie wyraz troski państw rozwiniętych o własne bezpieczeństwo, nie zaś jako działanie mające na celu udzielenie wsparcia krajom rozwijającym się (Hodgkinson i in. 2010: 82 i n.). Biorąc jednak pod uwagę, że obowiązek zapewnienia przesiedleńcom wewnętrznym odpowiedniej ochrony spoczywa przede wszystkim na władzach krajowych, pomoc społeczności międzynarodowej kierowana do tej grupy migrantów co do zasady powinna mieć charakter jedynie subsydiarny. Ze względu na fakt, że kryterium przekroczenia granicy ma

tylko charakter formalny, trudno zaakceptować pogląd wyrażony w piśmiennictwie (McAnaney 2012: 1190 i n.), zgodnie z którym migranci transgraniczni mieliby korzystać z szerszego zakresu międzynarodowej ochrony niż przesiedleńcy wewnętrzni, choć trudno zaprzeczyć, że węższe ujęcie kręgu osób uprawnionych do uzyskania międzynarodowej pomocy zwiększyłoby szanse na uzyskanie w tej kwestii politycznego poparcia.

Podobnie nietrafne wydaje się kryterium przymusowego charakteru migracji. Nie oddaje ono bowiem istoty migracji środowiskowej, która, jak już wspomniano, z reguły spowodowana jest jednoczesnym oddziaływaniem wielu rozmaitych czynników. Zastosowanie kryterium przymusowego charakteru migracji skutkowałoby pozostawieniem poza zakresem ochrony znacznej liczby migrantów. Właściwym rozwiązaniem byłoby natomiast wprowadzenie systemu gradacji ochrony w zależności od tego, czy migracja ma charakter naglącej konieczności. Na podstawie tego kryterium najszerszy zakres ochrony byłby przyznany ludności zamieszkującej małe państwa wyspiarskie stojące w obliczu zatopienia, z kolei niższy poziom międzynarodowej ochrony przysługiwałby grupom ludności przemieszczającym się dobrowolnie z powodu stopniowego pogarszania się warunków środowiskowych, na przykład z powodu malejącej wydajności zbiorów (McAnaney 2012: 1193).

Prawnomiędzynarodowe mechanizmy ochrony migrantów klimatycznych – postulaty *de lege ferenda*

W celu rozwiązania kwestii „deficytu praw” migrantów klimatycznych w piśmiennictwie wysunięto szereg propozycji stworzenia regulacji prawnych, na mocy których mogliby oni uzyskać status legalnych migrantów w innych państwach. Gwarancje praw migrantów klimatycznych mogłyby przybrać postać samodzielnej konwencji międzynarodowej o zasięgu uniwersalnym czy też protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu* (dalej: *Ramowa konwencja*), a nawet protokołu dodatkowego do konwencji dotyczącej statusu uchodźców, przy czym największe kontrowersje budzi ostatni z wymienionych wariantów.

W świetle jednej z takich propozycji (Byravan, Chella Rajan 2006) zakresem ochrony międzynarodowej miałyby zostać objęta ludność zamieszkująca małe państwa wyspiarskie oraz nisko położone tereny przybrzeżne. Ludność ta miałaby prawo przesiedlenia się do innych państw, przy czym liczba imigrantów, których dane państwo zobowiązałoby się przyjąć na swoje terytorium, powinna pozostawać w proporcji do łącznej

ilości gazów cieplarnianych emitowanej przez to państwo, z uwzględnieniem zarówno stanu obecnego, jak i w latach ubiegłych. Substratem moralnym omawianego rozwiązania jest zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, do której odwołuje się także *Ramowa konwencja*. Zdaniem autorów tej propozycji stworzenie prawnie wiążących mechanizmów umożliwiających migrantom klimatycznym przesiedlenie się do innego państwa nie może być postrzegane jako akt o charakterze dobroczynnym, a więc opcjonalnym, lecz raczej jako „powstały w przeszłości” (*historically generated*) moralny obowiązek społeczności międzynarodowej naprawienia krzywd wyrządzonych ofiarom skutków zmian klimatu, wynikający z „powszechnie podzielanej zasady globalnej sprawiedliwości” (Byravan, Chella Rajan 2006: 249). Koszty przesiedleń powinny ponosić przede wszystkim państwa historycznie odpowiedzialne za spowodowanie zmian klimatu, aczkolwiek w pokrywaniu tych kosztów (z zachowaniem zasady proporcjonalności) miałyby uczestniczyć także państwa rozwijające się, które obecnie przyczyniają się do emisji znacznej ilości gazów cieplarnianych, zwłaszcza Chiny i Indie (Byravan, Chella Rajan 2006: 247 i n.).

Z kolei w celu rozwiązania problemu „deficytu funduszy” w piśmiennictwie wysunięto postulat stworzenia przez państwa rozwinięte specjalnego międzynarodowego funduszu finansowanego na podstawie zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (Docherty, Giannini 2009: 386; Hodgkinson i in. 2010: 93 i n.). Niektórzy autorzy proponują przy tym wprowadzenie zróżnicowania poziomu międzynarodowej pomocy w zależności od czynnika, który spowodował zmiany w środowisku naturalnym (Biermann, Boas 2010: 82). Zgodnie z tą propozycją uchodźcy klimatyczni to osoby, które musiały opuścić dotychczasowe miejsce zamieszkania z powodu nagłych lub stopniowych zmian w środowisku naturalnym, spowodowanych oddziaływaniem przynajmniej jednego z czynników będących następstwem zmian klimatu, a mianowicie podnoszenia się poziomu oceanów, ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz susz i deficytu wody (Biermann, Boas 2010: 67). Zgodnie z omawianą koncepcją międzynarodową ochroną mieliby być objęci zarówno migranci wewnątrzpaństwowi, jak i transgraniczni, niezależnie od tego, czy migracja miałaby charakter czasowy, czy też trwały. Niemniej jednak uprawnienie do refundacji kosztów przesiedlenia z międzynarodowego funduszu celowego w pełnej wysokości przysługiwałoby wyłącznie wówczas, gdy zostałoby ono spowodowane podnoszeniem się poziomu oceanów, natomiast koszty migracji będących skutkiem oddziaływania pozostałych czynników wskazanych przez autorów w skonstruowanej przez nich definicji uchodźców klimatycznych międzynarodowy fundusz pokrywałby jedynie częściowo. Za wprowa-

dzeniem takiego rozróżnienia przemawia istnienie jednoznacznego związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu a wzrostem poziomu oceanów, nie jest natomiast możliwe wykazanie związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu a ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi oraz suszami (Biermann, Boas 2010: 81 i n.).

Ochrona migrantów klimatycznych jako forma adaptacji do skutków zmian klimatu

Propozycje stworzenia prawnych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych o zasięgu uniwersalnym w formie samoistnej umowy międzynarodowej czy też protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji*, formułowane w doktrynie prawa, należy uznać za nierealne ze względu na głębokie różnice postrzegania przez poszczególne państwa kwestii prawnych i politycznych związanych ze zmianami klimatu, a przede wszystkim ze względu na rozbieżność interesów pomiędzy grupą państw rozwiniętych a grupą państw rozwijających się. Należy także wziąć pod uwagę, że wypracowanie protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji* jest niezmiernie trudne także ze względów proceduralnych. W ramach konferencji stron większość decyzji jest bowiem podejmowana w drodze konsensusu, który uważa się za osiągnięty, gdy żadna ze stron nie zgłosi sprzeciwu (Climate Change Secretariat... 2002: 33). W związku z tym nasuwa się wniosek, że właściwszą formą regulacji prawnych dotyczących migracji klimatycznych są porozumienia dwustronne oraz regionalne. Ze względu na mniejszą skalę potencjalnych zobowiązań oraz mniejszy stopień oddziaływania czynników globalnej polityki międzynarodowej porozumienia tego rodzaju mają istotnie większe szanse na uzyskanie politycznego poparcia niż propozycje wypracowania konwencji międzynarodowej o zasięgu uniwersalnym (McAnaney 2012: 1201). Ponadto porozumienia dwustronne lub regionalne ze swej natury w większym stopniu odzwierciedlają specyfikę regionu, a także szczególną sytuację oraz potrzeby państw-sygnatariuszy.

Kolejny sposób pozyskania politycznego poparcia dla podjęcia działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej ochrony migrantom klimatycznym, który wydaje się skuteczniejszy niż propozycje wypracowania stosownej konwencji o charakterze uniwersalnym, to skupienie wysiłków społeczności międzynarodowej na podejmowaniu działań adaptacyjnych *in situ*⁵, mających na celu zmniejszenie stopnia narażenia

⁵ Pod pojęciem adaptacji należy rozumieć „przystosowanie w obrębie systemów naturalnych i ludzkich będące odpowiedzią na rzeczywiste lub spodziewane czynniki (sti-

miejscowej ludności na negatywne skutki zmian klimatu, a przez to zapobieżenie migracji lub przynajmniej zmniejszenie skali tego zjawiska. Działania adaptacyjne, w zależności od konkretnych potrzeb, mogą przybierać różną postać, na przykład: budowanie wałów nadmorskich, instalowanie urządzeń do zbierania wody deszczowej, umacnianie infrastruktury czy też wprowadzanie do uprawy roślin odporniejszych na negatywne skutki zmian klimatu. Należy bowiem zakładać, że państwa wysoko rozwinięte o wiele bardziej będą skłonne wspierać działania adaptacyjne niż tworzyć precedens polegający na przyjęciu na swoje terytoria migrantów klimatycznych. Państwa te jednak uznały znaczenie działań adaptacyjnych i wyraziły gotowość podjęcia zobowiązań udzielania państwom rozwijającym się stosownej pomocy w ich realizacji. Mianowicie na konferencji klimatycznej w Cancun wyrażono pogląd, że „kwestię adaptacji należy traktować z takim samym pierwszeństwem, jak działania mające na celu złagodzenie zmian klimatu. Wzmocnienie działań adaptacyjnych oraz zwiększenie wsparcia dla adaptacji wymaga odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych” (Report of the Conference of the Parties... 2010).

Obecnie jako rezultat współpracy międzynarodowej regulowanej przepisami *Ramowej konwencji* funkcjonuje szereg mechanizmów finansowych mających na celu wspieranie projektów adaptacyjnych. Bezsporne jest także, że mimo braku dokładnych danych szacunkowych koszty adaptacji z reguły są istotnie niższe niż koszty przesiedlenia oraz integracji ludności w krajach przyjmujących (McAnaney 2012: 1187). Poza tym niedostateczne uwzględnienie roli działań adaptacyjnych przy wypracowywaniu rozwiązań kwestii przesiedleń ludności dotkniętej skutkami zmian klimatu prowadzi do osłabienia mocy perswazyjnej stanowiska, zgodnie z którym migranci klimatyczni zasługują na szczególną ochronę międzynarodową, ponieważ ich sytuacja w sposób istotny różni się od sytuacji migrantów ekonomicznych (McAnaney 2012: 1188).

Nie ulega jednak wątpliwości, że w niektórych przypadkach mimo podejmowanych działań adaptacyjnych migracje ludności będą nieuniknione. Z tego względu niektórzy autorzy sugerują przyjęcie przez zainteresowane państwa strategii dyplomatycznej polegającej na promowaniu na arenie międzynarodowej postrzegania działań pomocowych na rzecz migrantów klimatycznych jako ostatecznego środka o charakterze adaptacyjnym. Osiągnięcie konsensusu w sprawie postrzegania kwestii migracji klimatycznej w kategoriach działań adaptacyjnych otworzyłoby możliwość dostępu podmiotów odpowiedzialnych za organizację i prze-

muli) klimatyczne oraz skutki ich oddziaływania, polegające na zmniejszaniu rozmiaru szkód lub wykorzystywaniu korzystnych możliwości” (Klein 2007: 750).

prowadzenie przesiedleń do już istniejących funduszy międzynarodowych, zwłaszcza do środków pochodzących z Zielonego Funduszu Klimatycznego, a także pozwoliłoby im na korzystanie z pomocy innych instytucji i mechanizmów funkcjonujących na podstawie *Ramowej konwencji*. W ten sposób można by uniknąć konieczności tworzenia osobnych instytucji międzynarodowych, których zadaniem byłoby udzielanie migrantom klimatycznym stosownej pomocy, oraz ponoszenia kosztów związanych z ich funkcjonowaniem. Należy także zauważyć, że jeśli migracje będą odpowiednio przygotowywane i przeprowadzane w ramach długofalowych projektów przy jednoczesnym poszanowaniu praw partycypacyjnych przesiedlanej ludności, wówczas można się spodziewać, iż uniknie się wielu naruszeń praw człowieka, do których mogłoby dojść, gdyby migracje były organizowane „na ostatnią chwilę” jako forma doraźnej, a zarazem spontanicznej pomocy stanowiącej odpowiedź na poważną sytuację kryzysową (Atapattu 2014: 17).

Poszukując efektywnych mechanizmów finansowania kosztów przesiedleń spowodowanych zmianami klimatu, należy wziąć pod uwagę, że agendy i fundusze powołane do życia w ramach współpracy międzynarodowej regulowane postanowieniami *Ramowej konwencji* obecnie finansują działania adaptacyjne mające na celu m.in. zapobieżenie masowym migracjom. Ze względu na niedostateczną ilość środków właściwsze wydaje się wzmocnienie i ewentualne przekształcenie już istniejących funduszy, z których finansowane są koszty adaptacji, niż stworzenie osobnego funduszu celowego, którego zadaniem byłoby udzielanie pomocy migrantom klimatycznym. Powołanie do życia odrębnego funduszu prawdopodobnie nie doprowadziłoby do zwiększenia wpłat ze strony rządów poszczególnych państw, które wszak wnoszone są na zasadzie dobrowolności. Zwiększenie biurokracji spowodowane powołaniem do życia kolejnych instytucji mogłoby wręcz skutkować obniżeniem ilości środków pomocowych przekazywanych państwom-beneficjentom (McAnaney 2012: 1201).

Podsumowanie

Kwestia masowych migracji będących następstwem zmian klimatu stanowi wyzwanie o zasięgu globalnym, które będzie stawało się coraz bardziej naglące. Z tego względu stworzenie skutecznych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych powinno stać się przedmiotem wysiłków całej społeczności międzynarodowej. Objęcie migrantów klimatycznych międzynarodową ochroną wymaga jednoznacznego i sprawiedliwego rozłożenia obowiązków poszczególnych państw oraz podmiotów niepaństwo-

wych. Przyjmując za punkt wyjścia zasadę wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, należy uznać, że szczególne obowiązki w zakresie wypracowywania i wdrażania mechanizmów pomocy migrantom klimatycznym, w tym obowiązek przyjęcia większej liczby migrantów, spoczywają na państwach rozwiniętych, aczkolwiek ustalenie konkretnych zobowiązań poszczególnych państw, które mogłyby zostać uznane za właściwe w świetle wskazanej zasady, jest kwestią ocenną i podlegającą negocjacji.

Postulat wypracowania regulacji prawnych mających na celu ochronę migrantów klimatycznych, sformułowany przez przedstawicieli nauki, jest niezwykle trudny do realizacji w praktyce. Kwestia ochrony tej kategorii migrantów łączy bowiem w sobie dwa wysoce sporne zagadnienia: politykę migracyjną oraz politykę klimatyczną. Ewentualna wiążąca konwencja międzynarodowa zakładałaby przyjęcie przez sygnatariuszy względem obywateli innych państw określonych obowiązków, których zakres jest trudny do precyzyjnego określenia *ex ante* ze względu na znaczny margines niepewności co do skali oraz intensywności skutków zmian klimatu, możliwości adaptacyjnych poszczególnych państw, kosztów i skuteczności adaptacji oraz istnienia jednoznacznego związku przyczynowego pomiędzy skutkami zmian klimatu a zjawiskiem migracji. Ze względu na brak woli politycznej państw rozwiniętych gospodarczo szczególnie mało realistyczne jest rozciągnięcie na migrantów klimatycznych zasady *non-refoulement* przewidzianej w konwencji dotyczącej statusu uchodźców.

Wobec powyższego z perspektywy politycznego realizmu najbardziej efektywnym podejściem do kwestii udzielania pomocy w przygotowaniu i przeprowadzeniu przesiedleń jest promowanie osiągnięcia międzynarodowego konsensusu w sprawie postrzegania tej kwestii jako ostatecznej formy adaptacji. Wiąże się to z ujmowaniem problematyki migracji klimatycznej nie tyle w kategoriach prawnych, ile raczej w kategoriach polityki rozwoju, która zakłada konieczność wypracowania długofalowych programów migracyjnych na szeroką skalę, najczęściej o charakterze wewnątrz krajowym, przy udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów. Programy te powinny być wypracowywane wraz ze strategiami adaptacyjnymi adresowanymi do osób, które nie zostaną przesiedlone. Należy wszak zauważyć, że społeczność międzynarodowa, mimo iż nie wykazuje poparcia dla postulatów przyznania migrantom klimatycznym szczególnego statusu prawnego, to jednak coraz mocniej podkreśla konieczność podejmowania działań adaptacyjnych. Konsensus w kwestii postrzegania migracji klimatycznej jako jednej z form adaptacji otworzyłby możliwość dostępu do instytucjonalnych i finansowych mechanizmów współpracy międzynarodowej w dziedzinie przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu stworzonym na podstawie *Ramowej konwencji*.

Bibliografia

- Atapattu S.A. 2014, *Climate Change: Disappearing States, Migration and Challenges for International Law*, „Washington Journal of Environmental Law & Policy”, vol. 4: 1.
- Atapattu S.A. 2016, *Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities*, New York – London.
- Atapattu S.A. 2018, *A new category of refugees? ‘Climate refugees’ and a gaping hole in international law [w:] “Climate Refugees”. Beyond the Legal Impasse?*, red. S. Behraman, A. Kent, New York.
- Biermann F., Boas I. 2010, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System To Protect Climate Refugees*, „Global Environmental Politics”, vol. 10, nr 1, DOI: 10.1162/glep.2010.10.1.60.
- Byravan S., Chella Rajan S. 2006, *Providing New Homes for Climate Change Exiles*, „Climate Policy”, vol. 6.
- Climate Change Secretariat 2002, *A Guide to the Climate Change Convention Process*, Bonn, 2nd edition, <http://unfccc.int/resource/process/guideprocess-p.pdf> (29.12.2018).
- Constable A.L. 2017, *Climate change and migration in the Pacific: options for Tuvalu and the Marshall Islands*, „Regional Environmental Change”, vol. 17, issue 4.
- Corendea C. 2016, *Legal Protection of the Sinking Islands Refugees*, Lake Mary.
- Docherty B., Giannini T. 2009, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, „Harvard Environmental Law Review”, vol. 33.
- Hodgkinson D. i in. 2010, *“The Hour When the Ship Comes In”: A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, „Monash University Law Review”, vol. 69, issue 1.
- Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change. The 1990 and 1992 Assessments Report, Summary for Policy Makers, IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPPC Supplement*, June 1992, https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_90_92_assessments_far.shtml (1.12.2018).
- Klein R.J.T. i in. 2007, *Inter-relationships between adaptation and mitigation. Climate Change [w:] Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. M.L. Parry i in., Cambridge.
- Mayer B., Cournil C. 2015, *Climate Change, Migration and Human Rights: Towards Group-Specific Protection? [w:] Climate Change and Human Rights: an International Law Perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London, New York.
- McAnaney S.C. 2012, *Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement*, „New York University Law Review”, vol. 87.
- Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, <https://unfccc.int/node/6527>, (16.06.2018).
- Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21, par. 49, <https://unfccc.int/node/9097> (21.03.2019).
- United Nations High Commissioner for Refugees, <https://www.unhcr.org> (31.12.2018).
- Wyman K.M. 2013, *Responses to Climate Change*, „The Harvard Environmental Law Review”, vol. 37.