

Změny klimatu, přírodní katastrofy a vysídlování lidí: perspektiva UNHCR

„Povědomí o nebezpečí klimatických změn stoupá, ale jeho předpokládaným důsledkům pro vysídlování lidí a migraci se zatím věnuje jen velmi malá pozornost.“¹

António Guterres, Vysoký komisař OSN pro uprchlíky

23. října 2008

Úvod

Proces změn klimatu – doprovázený mnoha přírodními katastrofami – zcela nepochybně znásobí migraci lidí a jejich vysídlování a zkomplikuje je². Mezinárodní společenství se dosud soustředilo na vědecké aspekty klimatických změn, s cílem pochopit probíhající proces a zmírnit negativní důsledky lidské činnosti. Klimatické změny jsou ale stejně tak humanitárním problémem a výzvou. A jako takové jsou přímým předmětem zájmu humanitárních agentur, včetně Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

UNHCR je agenturou OSN pro uprchlíky s odpovědností a odbornými znalostmi v oblasti nuceného vysídlování. Projekce naznačují, že klimatické změny časem vyvolají rozsáhlejší a složitější pohyby obyvatel, než jaké pozorujeme dosud, jak v rámci jednotlivých států, tak přes jejich hranice, a že mají potenciál připravit některé lidi o státní příslušnost. Vzhledem k tomu, že klimatické změny budou mít nepochybně zásadní dopad na budoucí vzorce lidské migrace, k řešení problému nebudou stačit přístupy, které se zabývají ekologickými otázkami izolovaně bez souvislostí s dalšími proměnnými a procesy.

Vedle hlubšího porozumění probíhajícím přírodním procesům by UNHCR rád podpořil větší zamyšlení nad humanitárními výzvami a výzvami vysídlování, které klimatické změny přinesou. Je pravděpodobné, že většina vysídlení vyvolaného klimatickými změnami a souvisejícími přírodními

¹ *Foreign Affairs*, září/říjen 2008

² Rámcová úmluva OSN o změnách klimatu (UNFCCC) definuje klimatické změny jako „změny klimatu, které jsou přímým nebo nepřímým důsledkem lidské činnosti měnící složení zemské atmosféry, a které nespádají pod jiné přírodní výkyvy klimatu pozorované po srovnatelně dlouhé časové období“. Klimatické změny jsou procesem, který se projevuje řadou způsobů, včetně: zvýšení průměrných teplot, které se často označuje jako „globální oteplování“; změn ve vzorcích dešťových srážek, které vedou k záplavám, suchu a v některých oblastech k rozšiřování pouští; extrémních a nevyzpytatelných vzorců počasí, které mají za následek častější a intenzivnější přírodní katastrofy; a tání ledovců a polárních ledových příkrovů, které vede ke zvyšování hladiny světových moří a oceánů a k erozi pobřeží, v důsledku čehož se nízké položené oblasti stávají neobyvatelnými.

katastrofami by mohla být vysídlením v rámci jednoho státu, tedy vnitřním vysídlením. Už se podařilo dosáhnout velkých pokroků při sestavování právního rámce na ochranu vnitřně vysídlených osob (internally displaced persons – IDP).³

V rámci reformy humanitárních operací OSN se podařilo konsensuálně rozdělit práci na pomoc vnitřně vysídleným osobám. Tato úmluva se označuje jako „skupinový přístup“ („Cluster Approach“). Je ale stejně tak pravděpodobné, že růst četnosti výskytu přírodních katastrof ukáže na slabiny v účinnosti tohoto přístupu a bude třeba hledat nové vzorce a modely spolupráce. Některé scénáře migrace přes hranice států třeba bude možné řešit v existujícím mezinárodním rámci přístupu k uprchlíkům, který v posledních desetiletích prokázal svou flexibilitu. Další ale mohou vyžadovat nové přístupy, předpokládající existenci mezinárodní solidarity a sdílení odpovědnosti.

Tyto poznámky obsahují předběžné stanovisko UNHCR k těmto otázkám jako příspěvek k pokračující debatě o klimatických změnách. V zájmu stručnosti nepředkládají detailní empirické důkazy týkající se klimatických změn, ty lze najít v několika zprávách Mezivládního panelu pro změny klimatu (IPCC).

Místo toho se následující oddíly věnují: 1) předvídatelným scénářům vysídlování a jejich důsledkům pro UNHCR, 2) roli UNHCR při přírodních katastrofách, 3) terminologii a Konvenci OSN o uprchlících z roku 1951 a 4) návrhům pro další směřování. Informace o aktivitách UNHCR ve vztahu k ochraně životního prostředí a o dopadu klimatických změn na operace UNHCR obsahuje Příloha 1.

Scénáře vysídlování

Klimatické změny jsou ve vědeckých kruzích předmětem intenzivní diskuse a spekulací, dostatečná pozornost se ale nevěnuje jejich humanitárním důsledkům. Stejně jako se analyzují příčiny klimatických změn a vytvářejí se projekce jejich dopadů, je stejně důležité předvídat pravděpodobné scénáře pohybu lidí a posílit reakce schopnost na humanitární důsledky klimatických změn.

Klimatické změny už dnes ohrožují živobytí a bezpečí mnoha lidí, zvyrazňují rozdíly v příjmech a prohlubují nerovnost. V posledních dvaceti letech se počet zaznamenaných přírodních katastrof zdvojnásobil z 200 případů ročně na 400. Z každých deseti přírodních katastrof je devět vyvoláno změnami podnebí.⁴

Jak stoupá průměrná teplota a klesá úrodnost půdy, bude se zrychlovat proces urbanizace. Ve městech po celém světě bude sílit konkurenční boj o nedostačující zdroje obživy a nedostačující veřejné služby. V důsledku klimatických změn se také zvýší počet případů nemocí přenášených parazity, stejně jako ceny potravin a energií. Dá se proto očekávat zvýšení společenského napětí i vznik politických konfliktů, jak uvnitř jednotlivých států, tak mezi nimi.

Pohyby lidí vyvolané nebo výrazně ovlivněné procesem klimatických změn se svou povahou budou lišit a stejně tak se budou lišit reakce na ně. Výhledově bude zapotřebí nových přístupů. V některých případech budou lidé vysídleni najednou ve velkém počtu v důsledku náhlých katastrof, jakými jsou cyklóny, záplavy nebo tsunami.

I v situacích ovlivněných dlouhodobými důsledky klimatických změn se budou lidé přesouvat ve velkých počtech, ovšem bude se to dít v delším časovém rozpětí a více různými směry. Někteří se přesunou do příznivějších oblastí ve své vlasti, zatímco druzí se budou snažit svou vlast opustit a dostat se do jiných zemí. Objevují se nové vzorce a formy pohybu lidí a hranice mezi koncepty tradičně

³ Viz Řídící principy ve věci vnitřního vysídlování z roku 1998

⁴ Sir John Holmes, náměstek generálního tajemníka OSN pro humanitární záležitosti a koordinátor nouzové pomoci, Úvodní poznámky na Dubajské mezinárodní konferenci o humanitární pomoci a rozvoji a výstavě „DIHAD 2008 Conference“. Publikováno na serveru ReliefWeb 8. dubna 2008. Ke stažení na následující adrese: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument>

užívanými pro kategorizaci typů migrace se stírají. Jejich přesnosti by jistě prospělo další zkoumání.⁵

Představitel generálního tajemníka OSN pro lidská práva vnitřně vysídlených osob Walter Kälin identifikoval nejméně pět různých scénářů pohybů osob vyvolaných klimatickými změnami. Poskytují nám užitečné východisko pro analýzu povahy vysídlení a pro zhodnocení potřeb ochrany a pomoci pro ty, kdo z domova odešli⁶:

- hydrometeorologické katastrofy (záplavy, hurikány/tajfuny/cyklóny, sesuvy půdy atd.)
- zóny označené vládou za příliš rizikové a nebezpečné pro osídlení
- ničení životního prostředí a pomalý nástup katastrof (např. zhoršování dostupnosti vody, rozšiřování pouští, opakované záplavy, zasolování pobřežních oblastí atd.)
- případ „klesání“ malých ostrovních států pod hladinu moře
- ozbrojené konflikty vyvolané ubýváním základních životně důležitých zdrojů (např. vody, potravin) v důsledku klimatických změn.

Hydro-meteorologické katastrofy budou podle projekcí stále čtenější a podle všech náznaků povedou k novým a horším situacím vnitřního vysídlování spíše než k pohybům osob přes hranice států. Vzhledem k tomu, že primární odpovědnost za své občany nesou jednotlivé státy, budou hrát klíčově důležitou roli při reakci na takové scénáře státní a místní úřady. Vnitřně vysídlení lidé by měli získat ochranu a pomoc v souladu s Řídicími principy ve věci vnitřního vysídlování z roku 1998.

Mohou se vyskytnout případy, kdy lidé zasažení takovými katastrofami překročí mezinárodní hranici, například proto, že přes ni vede jediná úniková cesta. V takových situacích by se obvykle neklasifikovali jako uprchlíci, kteří mají nárok na mezinárodní ochranu v rámci stávajících mezinárodních norem o uprchlících, ani by nutně neměli být klasifikováni jako migranti. Sice se na ně vztahují normy o lidských právech, ale „jejich status zůstává nejasný“.⁷

Pokud jde o opakující se katastrofy, některé státy mohou využít svrchované povinnosti chránit své občany, tím, že vyhlásí určité oblasti za vysoce rizikovou zónu, která je vzhledem ke své poloze například v záplavových oblastech nebo v místech s častými sesuvy půdy příliš nebezpečná pro lidské osídlení. Může se stát nutností lidi násilím evakuovat a vysídlit je z jejich pozemků, zakázat jim návrat a přemístit je do bezpečných oblastí.

Je pravděpodobné, že lidé, kterých se to dotkne, budou klasifikováni jako vnitřně vysídlené osoby (IDP) a opět je budou chránit Řídicí principy ve věci vnitřního vysídlování z roku 1998. Nejpravděpodobnějším dlouhodobým řešením jejich situace by byla jejich integrace v místech, kam byli vysídleni, nebo přemístění do nových míst v rámci stejné země, protože návrat asi za nezměněných podmínek nebude možný.

⁵ Viz Vikram Odedra Kolmannskog, „Future floods of refugees“, Norwegian Refugee Council, duben 2008 a „The Climate Change – Displacement Nexus“, přednesl prof. Walter Kälin, představitel generálního tajemníka OSN pro lidská práva vnitřně vysídlených osob, Panel o snižování rizika katastrof a připravenosti na ně: řešení humanitárních důsledků přírodních katastrof, ECOSOC Humanitarian Affairs Segment, 16. července 2008.

⁶ Kälin, o.c.

⁷ Kälin, o.c.

Případy ničení životního prostředí a pomalého nástupu katastrof povedou k postupnému zhoršování kvality života a ekonomických příležitostí v zasažených oblastech. Ve svých úvodních fázích podnítí dobrovolnou migraci. S tím, jak se budou postižená místa měnit v oblasti méně a méně pohostinné, například v důsledku úplného odlesnění, bude možné migraci tamních obyvatel pokládat za nucené vysídlení, v konečném důsledku trvalé.

Důležitá otázka je, kde udělat čáru mezi dobrovolným odchodem a nuceným vysídlením. Když lidé začnou migrovat přes hranice států, podobné otázky se vynoří i v případech hydrometeorologických katastrof, a bude se řešit nejvhodnější způsob logisticko-provozní a právní reakce.

Mimořádnou výzvou se stane případ malých ostrovních států klesajících pod stoupající hladinu světových moří. Tento jev vyvolá vnitřní přemísťování obyvatel i jejich migraci do zahraničí, až do doby, kdy na jejich území lidé dál nebudou moci žít. Jako v předchozím scénáři, ani zde se nebudou automaticky uplatňovat stávající mezinárodní zákony o uprchlících. Zásadnější roli tu ale hraje otázka neexistence státní příslušnosti.

Pokud by mělo zaniknout území, jeden ze zásadních ustavujících prvků státnosti, není zřejmé, jak by tyto státy mohly dál jako takové existovat. Pokud by se dospělo k závěru, že zanikly spolu se svým územím, jejich obyvatelé by se ocitli bez státní příslušnosti, dokud by nezískali nějaké jiné občanství.

I tam, kde by tyto státy dál právně existovaly, a jejich vlády by se snažily fungovat z území jiného státu, není zřejmé, zda by dokázaly zajistit lidem práva, která vyplývají z občanství. Kdyby nebyly schopny zajistit taková základní práva, jakými jsou právo na návrat do vlastní země nebo právo získat pas, byly by rovněž na místě úvahy o zániku státní příslušnosti.

Pátým a posledním scénářem je ubývání základních životně důležitých zdrojů (vody, výroby potravin), které lze připsat změnám klimatu a které rozpoutá ozbrojené konflikty a násilí. Bez ohledu na příčiny válek jsou ti, kdo jsou ozbrojeným konfliktem vysídleni ve své zemi, osobami vnitřně vysídlenými, jak je definují Řídící principy ve věci vnitřního vysídlování z roku 1998. Ti, kdo přechází do jiných zemí, by se mohli klasifikovat jako uprchlíci, nebo by mohli mít nárok na tzv. „doplňkové formy ochrany“ v souladu s příslušnými mezinárodními nebo právními nástroji.⁸

Co z toho vyplývá pro UNHCR

Z uvedené analýzy vyplývá, že některé pohyby obyvatel, které pravděpodobně nastanou v důsledku klimatických změn, by skutečně mohly spadat do tradičního právního rámce zákonů o uprchlících, a postižení by se tak dostali do dosahu mezinárodních nebo regionálních nástrojů péče o uprchlíky nebo doplňkových forem ochrany a kromě toho pod mandát UNHCR.⁹

Nejzřejmějším příkladem je migrace obyvatel vyprovokovaná ozbrojeným konfliktem rozpoutaným kvůli faktorům souvisejícím s životním prostředím. Takové konflikty a vysídlování už proběhly v řadě prostředí. I dnes někteří komentátoři argumentují, že konflikt o zdroje energie, o úrodnou půdu a o pitnou vodu jsou mezi faktory, které rozpoutávají krizi v súdánském regionu Dárfúr.¹⁰ Projekce naznačují, že otázky související s klimatem se stanou ještě přímočařejším a běžnějším motorem konfliktů. Jak se budou takové konflikty v budoucnosti množit, bude i víc požadavků na ochranu lidí a pomoc poskytovanou v rámci zákonů o „uprchlících“.

Další scénář s důsledky pro UNHCR se vztahuje k potenciálně nejdramatičtějšimu projevu klimatických

⁸ Kálin, o.c.

⁹ Kromě osob, na něž se vztahuje definice Konvence OSN o uprchlících z roku 1951, mandát zahrnuje „osoby, které se obávají vážného a nevybíravého ohrožení svého života, fyzické nedotknutelnosti nebo svobody během generalizovaného násilí nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek“.

¹⁰ Sir John Holmes, o.c.; rovněž Camillo Boano, Tim Morris a Roger Zetter, o.c.

změn, tedy ke scénáři zaplavení ostrovů, kde obyvatelé ostrovních států, jako jsou Maledivy, Tuvalu a Vanuatu, nakonec možná budou muset opustit vlast kvůli stoupající hladině moře a zatopení nízko položených míst. Bude zde zapotřebí určitá role UNHCR na pomoc těm, kdo budou přinuceni hledat bezpečí v zahraničí, a zcela jistě tam, kde se bude řešit otázka ztráty státní příslušnosti.

V ostatních scénářích, kde klimatické změny a přírodní katastrofy povedou k pohybům obyvatel přes hranice států, nemusí tito lidé splňovat jedno ze základních kritérií pro udělení statusu uprchlíka, jak ho definuje Konvence OSN o uprchlících z roku 1951. Ta definuje uprchlíka jako někoho, kdo se „v důsledku podloženého strachu z pronásledování kvůli rase, náboženskému vyznání, národnosti, členství v určité sociální skupině nebo politickým názorům ocitne mimo zemi, jíž je občanem, a nemůže nebo vzhledem ke zmíněnému strachu není ochoten požádat svou zemi o ochranu...“¹¹ Vynucená povaha této migrace a charakterizace takové migrace by si rovněž žádaly hlubší analýzu.

Angažmá UNHCR v případech vnitřního vysídlení vyvolaného konflikty by si vyžádalo použití skupinového přístupu (Cluster Approach). Jeho autoři měli skutečně v úmyslu vyjasnit roli UNHCR a zpřesnit, co se od UNHCR nechá očekávat v situacích vnitřního vysídlení vyvolaného konflikty.

Podle dělby práce vymezené skupinovým přístupem se UNHCR chopil celosvětového vedení Ochranné skupiny (Protection Cluster). Společně s Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) řídí celosvětovou Skupinu pro koordinaci a řízení táborů (Camp Coordination and Camp Management Cluster – CCCM) a s Mezinárodní federací Červeného kříže a Červeného půlměsíce (IFRC) vede Skupinu pro nouzová útočiště (Emergency Shelter Cluster).

Role UNHCR při přírodních katastrofách

Při přírodních katastrofách má primární odpovědnost za ochranu obyvatel a poskytování pomoci vláda zasažené země. Mnoho zemí ale postrádá zdroje, aby samy dokázaly splnit své povinnosti vůči obětem katastrof. Jiné státy a mezinárodní organizace proto tradičně jednají v souladu s principy mezinárodní solidarity a sdílení břemene. Posilují kapacity vlády zasažené země a doplňují její zdroje.

UNHCR o své účasti na pomoci lidem, kteří byli vysídleni ve své vlasti v důsledku přírodní katastrofy, tradičně rozhoduje případ od případu. Obecně se ale dá říci, že pokud UNHCR měla v zasažené zemi svou kancelář a řídila tam nějaký svůj program, nabídla pomoc místním úřadům na znamení solidarity a jako příspěvek k širšímu mezinárodnímu humanitárnímu úsilí. Dobrými příklady této praxe je práce UNHCR po tsunami v Indickém oceánu v roce 2004, po zemětřesení v jihovýchodní Asii v roce 2005, po záplavách v Somálsku v roce 2006, po záplavách v Pákistánu v roce 2007 a po záplavách vyvolaných cyklónem v Barmě v roce 2008.

Skupinový přístup se vztahuje i na scénáře přírodních katastrof. Dohodlo se, že na úrovni jednotlivých zemí o operační a řídicí roli při ochraně obyvatel rozhodne UNHCR, Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva a UNICEF, pod celkovým vedením a řízením koordinátora OSN v dané zemi, resp. Humanitárního koordinátora. Jak se ale budou scénáře přírodních katastrof v nadcházejících letech množit a podrobovat systém Skupinového přístupu vážné zatěžkávací zkoušce, je pravděpodobné, že vyjde najevo i potřeba nových forem a vzorců spolupráce.

Je zjevné, že jakékoliv nové přístupy musí vycházet z principů zachování lidských práv. Zkušenost z tsunami v Indickém oceánu v roce 2004 a dalších nedávných katastrof totiž potvrdila, že takové mimořádné situace vytvářejí nové hrozby pro lidská práva zasažených obyvatel. Pokud jde o předcházení takovým hrozbám a reakci na ně, UNHCR pokládá Operační směrnice IASC o ochraně osob zasažených přírodní katastrofou a související Pilotní manuál za mimořádně cenné zdroje, mají-li se řešit speciální potřeby a zranitelnost lidí nedobrovolně vysídlených důsledky přírodních katastrof.¹²

¹¹ Článek 1 (A) (2), Konvence OSN o uprchlících z roku 1951, UNTS No.2545, sv. 189, str. 137

¹² Operační směrnice IASC o ochraně osob zasažených přírodní katastrofou a související Pilotní manuál,

Terminologie a Konvence OSN o uprchlících z roku 1951

Poslední dobou začíná stále větší množství organizací a komentátorů mluvit o „environmentálních uprchlících“ nebo „klimatických uprchlících“, pokud chtějí odkázat na lidi, kteří jsou nuceni opustit obvyklé místo pobytu v důsledku dlouhodobých klimatických změn nebo náhlých přírodních katastrof. UNHCR má velmi vážné výhrady vůči takové terminologii a zavádění pojmu environmentálních nebo klimatických uprchlíků. Tyto termíny nemají žádnou oporu v mezinárodních zákonech týkajících se uprchlíků.

Dále, většina těch, kdo jsou označováni jako environmentální uprchlíci, nepřekročilo žádnou mezinárodní hranici. Používání této terminologie by mohlo potenciálně podrýt mezinárodní právní režim na ochranu uprchlíků a vytvořit nejasnosti, pokud jde o vztahy mezi klimatickými změnami, zhoršováním životního prostředí a migrací. Environmentální faktory sice mohou vyvolat pohyb obyvatel přes hranice států, ale samy nejsou základem pro udělení statusu uprchlíka podle mezinárodních zákonů o uprchlících.

Konvence o uprchlících z roku 1951 se skutečně bude vztahovat na některé scénáře vysídlení osob přes hranice, stejně jako mandát UNHCR.¹³ Podle Konvence Organizace africké jednoty o uprchlících z roku 1969 je možné některé situace překračování hranic v důsledku přírodních katastrof posuzovat, v závislosti na okolnostech, podle definice termínu „uprchlík“ obsaženého v této konvenci. Tato definice „uprchlíka“ vychází z Konvence OSN z roku 1951 a zahrnuje osoby „přinucené odejít z obvyklého místa pobytu a hledat útočiště na jiném místě mimo zemi jejich původu nebo státní příslušnosti na základě událostí, které vážně narušují veřejný pořádek buď v části, nebo na celém území země jejich původu nebo státní příslušnosti“¹⁴.

Některé státy a nevládní organizace navrhují, aby se Konvence o uprchlících z roku 1951 prostě upravila a konkrétně rozšířila tak, aby zahrnovala i osoby vysídlené přes hranice států v důsledku dlouhodobých změn klimatu nebo náhlých přírodních katastrof. UNHCR se domnívá, že jakákoliv iniciativa směřující k modifikaci této definice by riskovala takové změny v Konvenci o uprchlících z roku 1951, které by v současných podmínkách mohly vyústit ve snížení standardu ochrany uprchlíků, nebo by dokonce mohly mezinárodní režim ochrany uprchlíků úplně zničit.

Existují dostatečně spolehlivé a předvídatelné závazky, aby zajistily, že humanitární aspekty klimatických změn, zejména potenciál vyvolat přeshraniční migraci, dostane nezbytnou prioritu, bude se řešit s ohledem na principy mezinárodní solidarity a rozdělení nákladů, a bude se řešit způsobem, který chrání práva těch, kdo jsou klimatickými změnami zasaženi?

Návrhy pro další směřování

Generální tajemník OSN se zavázal, že systém OSN bude sledovat vývoj mezivládních diskusí o klimatických změnách a současně nabídne proaktivní vedení v klíčových nově identifikovaných oblastech. Zcela zjevnou prioritou je zabývat se humanitárními důsledky klimatických změn.

Svět je dnes konfrontován s celou řadou negativních trendů najednou: s klimatickými změnami, se zvýšeným výskytem přírodních katastrof, se zvyšujícími se cenami potravin a energií, a v neposlední

Brookings-Bern Project on Internal Displacement (březen 2008)

¹³ Mohou například nastat situace, kdy oběti přírodních katastrof prchají z vlasti, protože jejich vláda vědomě zadržovala pomoc nebo jí bránila, se záměrem tyto občany potrestat nebo znevýhodnit v některé z pěti oblastí vymezených v definici uprchlíka. V takových případech je možné legitimně tyto oběti pokládat za uprchlíky v tradičním slova smyslu.

¹⁴ Článek I (2), Konvence Organizace africké jednoty řídicí specifické aspekty problému uprchlíků v Africe, UNTS Series No.14691

řadě s turbulencemi na finančních trzích. Na jedné straně je nemožné předpovědět přesný výsledek těchto jevů, a na straně druhé je zjevné, že vytvářejí podmínky, za nichž může dojít k vysídlení významného počtu lidí, nebo mohou tito lidé získat pocit, že je třeba přesídlit. V reakci na tyto okolnosti by Úřad rád podnítil mezinárodní společenství k tomu, aby přijalo trojstrannou strategii pracující s pojmy pochopení, prevence a reakce.¹⁵

Chápání problémů

Klimatické změny nejsou pouze vědeckým problémem. Je potřeba zpracovat analýzy scénářů pravděpodobného vysídlení lidí, které klimatické změny způsobí, a identifikovat a vyplnit jakékoliv právní a provozní mezery. Také bude nezbytné zhodnotit potenciální důsledky klimatických změn pro populace, které už teď působí UNHCR znepokojení, a podpořit přípravu, adaptaci a mechanismy pro zvládnání nastalé situace.

V současnosti neexistují prakticky žádné analýzy (ani empirické důkazy) vztahů mezi klimatickými změnami, zhoršováním životního prostředí, ozbrojenými konflikty, vysídlováním a migrací. Je nutné, aby tyto problémy chápali všichni stejně. Potřebné jsou také další, hlubší znalosti krizových bodů životního prostředí, kde bude nejpravděpodobněji docházet k vysídlování; mechanismů řešení krizových situací (včetně migrace), ke kterým se uchýlí lidé nejhůř zasažení klimatickými změnami; a rozsahu a způsobů, jimiž zhoršování životního prostředí působí jako spouštěcí mechanismus sociálních a politických konfliktů. Stejně tak je nutné analyzovat potenciál ztráty státní příslušnosti, kterou může přinést scénář klesání malých ostrovních států pod mořskou hladinu.

Prevence a zmírňování následků

Rámcová úmluva OSN o změnách klimatu (UNFCCC) poskytuje důležité prostředky k plnění a splnění cíle, jímž je boj proti nejdůležitějším příčinám klimatických změn. Žádné diskuse se ale zatím vůbec nevěnovaly humanitárním důsledkům. Měly by se humanitární důsledky rovněž stát součástí procesu UNFCCC?

Vysídlení nebo migrace bývají často poslední strategií pro přežití populací, jejichž bezpečí je v ohrožení. UNHCR je přesvědčen o tom, že dodatečné finanční prostředky poskytnuté mezinárodním společenstvím nebudou potřeba jenom na pomoc státům, které musí zmírňovat dopad klimatických změn, ale i na to, aby se posílily adaptační strategie a humanitární programy na úrovni jednotlivých států. Abychom předešli migraci nebo nucenému vysídlování, musíme lépe chápat a posilovat odolnost stávajících lidských komunit. A to jak pokud jde o jejich fyzickou bezpečnost, tak o udržitelnost jejich soběstačnosti při zajišťování dostatečného živobytí.

Je zjevné, že preventivní a adaptační strategie na místní úrovni by měly podporovat jak samotné státy zasažené klimatickými změnami, tak širší mezinárodní komunita, včetně příslušných složek systému OSN a mezinárodních finančních institucí. Mohly by Podklady strategie pro zmírnění chudoby, vypracované nízkopříjmovými zeměmi s pomocí rozvojových partnerů, plně prozkoumat dopad klimatických změn a vypracovat vhodné iniciativy pro zmírnění následků katastrof, nebo bude zapotřebí i dalších přístupů?

Reakce vycházející z principu dodržování lidských práv

Existující rámec pro řešení vysídlování a pro udělování statusu uprchlíka se možná po určité době ukáže jako nedostatečný, vzhledem k očekávanému exponenciálnímu růstu počtu osob vysídlených v rámci jednotlivých států i přes mezinárodní hranice. Státy, mezivládní organizace a nevládní organizace se spotřebují sejít a sjednotit se na tom, jak si rozdělí role a odpovědnost.

¹⁵ Tento oddíl čerpá z Boana, o.c., str. 27-29

Projekce předpovídají, že nejhorší dopad budou mít klimatické změny na lidi chudé, nejmladší, nejstarší, na příslušníky etnických menšin a na další okrajové sociální skupiny – krátce na všechny segmenty populace, které jsou nejzranitelnější a nejméně odolné. Řídící principy ve věci vnitřního vysídlování a normy pro lidská práva by měly jednotlivé státy informovat o tom, jak na vnitřní vysídlení reagovat, současně ale budou potřeba dodatečné nástroje, standardy nebo dohody, mají-li být základní principy obsažené v mezinárodních nástrojích pro zachování lidských práv převedeny do hmatatelných forem na ochranu a podporu ohrožených skupin obyvatel.

Skupinový přístup je sice důslednější a předvídatelnější při ochraně a pomoci poskytované obětem katastrof, nejen obětem katastrof způsobených životním prostředím, ale ještě musí dále maximalizovat svou efektivitu při řešení těžkého údělu zasažených lidí.

V případě pohybu lidí přes mezinárodní hranice by mělo být prvořadou starostí respektování jejich lidských práv, bez ohledu na jejich status. Vedle tradičního rámce zákonů a dohod o uprchlících mohou státní systémy pro řízení migrace umožnit vstup a dočasnou ochranu lidí zasažených klimatickými změnami, přírodními katastrofami a jinými formami akutní nouze. Je ale na místě ptát se, zda nebudou potřeba nové nástroje právní ochrany pro případy mezinárodní migrace vyvolané klimatickými změnami. UNHCR neusiluje o rozšíření svého mandátu. Je ale naší povinností upozorňovat mezinárodní společenství na mezery v ochraně lidí, které postupně vycházejí najevo.

Extrémním případem je situace malých ostrovních států, jejichž existence je ohrožena. Budou nutné iniciativy, které zabrání tomu, aby se jejich občané ocitli kvůli klimatickým změnám a stoupající hladině světových moří a oceánů bez státní příslušnosti. Je nutné se zabývat tím, kam a na jakém právním základě bude možné obyvatele takových ostrovních států přesídlit. Jakákoliv dohodnutá řešení budou muset obsahovat konkrétní opatření, která zajistí, že obyvatelé takových států nebudou zbaveni státní příslušnosti. Tento přístup by se mohl opírat o nějakou dohodu nebo vodítka pro zachování norem přístupu k zasaženým lidem.

UNHCR, ochrana životního prostředí a dopad klimatických změn na operace UNHCR

UNHCR se otázkami ochrany životního prostředí aktivně zabývá v kontextu operací na ochranu uprchlíků, lidí vracejících se do vlasti a vnitřně vysídlených osob už déle než deset let. Úřad si už dlouho uvědomuje, že přítomnost uprchlíků a vnitřně vysídlených osob může mít škodlivý vliv na životní prostředí, zejména v situacích, kde jsou skupiny lidí velmi početné a koncentrované na omezeném a ekologicky křehkém území. Mezi nejběžnější projevy tohoto problému patří odlesňování, klesající zásoby pitné vody a mizení přírodních zdrojů potravy.

UNHCR už řadu let zavádí aktivity a programy, které mají zmírnit důsledky pobytu populací uprchlíků a vnitřně vysídlených osob na životní prostředí a podporovat jejich adaptaci na životní prostředí s omezenými zdroji. Ve snaze splnit tyto cíle UNHCR sestavil soubor Direktiv pro životní prostředí, které vycházejí ze čtyř základních principů: prevence, participace, integrace a rentability.¹⁶

Na praktické provozní úrovni UNHCR aktivně vyhledává ekologicky šetrné zdroje paliva na vaření a topení a nechal provést testy zkoumající kvality rašelíníku, rýžových plev, bioplynu a solární energie. Další prioritou UNHCR je podpora takových stavebních postupů při stavbě provizorních příbytků, které nepoškozují životní prostředí. UNHCR proto podporuje používání cihel z nepálené hlíny a opakovaně použitelných střešních komponentů.

V mnoha afrických zemích, které mají problémy s odlesňováním, včetně Čadu, Etiopie, Namibie a Súdánu, spolupracuje UNHCR s Jižní aliancí pro domorodé zdroje (SAFIRE) na propagaci udržitelných forem zemědělství v uprchlických táborech, které se musejí vyrovnávat s problémem odlesnění.

Formální i neformální ekologická výchova a osvětové projekty jsou nyní součástí mnoha programů UNHCR. Aby se zajistilo systematické zařazování takových aktivit, žádá UNHCR po vedoucích všech poboček potvrzení, že operační plány a mimořádné krizové plány v zemi jejich působení zahrnují platné postupy managementu životního prostředí.

Takové aktivity slouží řadě důležitých účelů. Kromě toho, že chrání životní prostředí a zmírňují procesy vedoucí ke změnám klimatu, podporují jednotlivé státy, aby respektovaly instituci azylu a pomáhaly zmenšovat potenciál ke konfliktu mezi populacemi uprchlíků nebo vnitřně vysídlených osob a místními starousedlíky. V těchto ohledech jsou environmentální aktivity UNHCR důležitým nástrojem ochrany.

Kromě toho, že se klimatické změny stávají výraznější hnací silou lidské migrace, některé z projevů klimatických změn – jako záplavy, nedostatek vody, nestálost zdrojů potravy – už teď mají negativní vliv na operace UNHCR pro uprchlíky, osoby, které zvolí návrat domů a vnitřně vysídlené osoby. Například záplavy v somálských uprchlických táborech na severovýchodě Keni v listopadu 2007 připravily o přístřeší 12 tisíc uprchlíků a vedly k přemístění 80 tisíc uprchlíků do bezpečnějších lokalit.

Sekundární následky byly stejně zničující: epidemie malárie a průjmových onemocnění, která zasáhla především ženy a děti; přesměrování zdrojů určených pro nově příchozí na pomoc uprchlíkům postiženým záplavami; potřeba přepravovat pomoc letecky, která výrazně zvýšila výdaje na dopravu; a dočasné zastavení dodávek palivového dřeva, což uprchlíkům nesmírně ztížilo přípravu jídla.

¹⁶ Směrnice pro životní prostředí (Environmental Guidelines) představené v roce 2005 lze najít na internetovém serveru UNHCR prostřednictvím následujícího odkazu:
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b03b2a04.pdf>

Aby UNHCR pokryl poptávku po vodě v suchém východním Čadu, začal budovat systémy malých přehrad v pouštních údolích *vádí*, kde by se mohla během období dešťů účinněji zachycovat dešťová voda. Vzhledem k tomu, že se v důsledku klimatických změn obvykle čtyřměsíční deštivé období v Čadu neustále zkracuje, ukázaly se přehrady jako neúčinné. V důsledku toho dnes uprchlíci dostávají jen třetinu standardních přídelů vody. Selhání dešťů ovlivňuje i dostupnost palivového dřeva a regeneraci porostů v oblastech, které hostí populaci uprchlíků. Ti pak musí za dřevem putovat až do vzdálenosti 60 kilometrů od táborů.

V roce 2008 se v důsledku vyšších cen potravin a pohonných hmot v Súdánu, Čadu, Libérii a Ghaně zmenšily příděly potravin poskytované uprchlíkům a vnitřně vysídleným osobám. Nedostatek potravin zhoršuje i obavy o bezpečnost. Světový potravinový program (WFP) oznámil, že od začátku roku 2008 bylo jenom v Súdánu uneseno víc než 60 nákladních automobilů s potravinami.

Některé z příkladů, které jsme uvedli, dokládají už pozorovaný dopad klimatických změn na populace uprchlíků, lidí vracejících se do vlasti a vnitřně vysídlených osob. UNHCR bude muset pravidelněji hodnotit náchylnost k důsledkům klimatických změn jako další z kritérií při určování potřeb rizikových populací. Také bude muset víc spolupracovat s vládami jednotlivých zemí při naplňování strategií snižování rizika katastrof a současně ve svých probíhajících operacích prosazovat adaptační strategie.