



MILIEU EN MIGRATIE

Milieuvluchtelingen: betekenis, verantwoordelijkheden en beleidsopties

Stijn Neuteleers

De problematiek van milieuvluchtelingen lijkt op het eerste gezicht eenvoudig. De industrielanden veroorzaken milieuproblemen en die problemen veroorzaken vluchtelingenstromen. Milieuproblemen dragen onmiskenbaar bij tot de vluchtelingenproblematiek, maar dit wil niet noodzakelijk zeggen dat we een bepaalde groep effectief kunnen benoemen als milieuvluchtelingen. De term milieuvluchtelingen omvat enerzijds een te grote diversiteit van subgroepen en anderzijds zijn concrete migraties steeds het gevolg zijn van een wisselwerking van verschillende factoren. Een beleid dat zich toespitst op de vluchtelingen zelf vereist een opdeling van de groep milieuvluchtelingen. De notie milieuvluchteling leert ons onrechtstreeks wel dat milieuverouwing bijdraagt tot menselijk leed en confronteert de industrielanden met hun verantwoordelijkheid.¹

Door de recente media-aandacht voor de klimaatverandering worden we de laatste jaren af en toe geconfronteerd met de nieuwe term 'milieuvluchteling'. De achterliggende idee is eenvoudig: de toenemende milieuproblemen zorgen ervoor dat sommige gebieden onbewoonbaar worden waardoor mensen moeten migreren naar andere regio's. De term milieuvluchteling mag misschien nieuw lijken, maar in de wetenschappelijke wereld bestaat al sinds de jaren '80 een debat over de betekenis en de relevantie ervan. Tot nu toe bleef dat debat echter grotendeels beperkt tot de beschrijvende wetenschappen (geografie, ecologie en sociologie) en was er nog maar weinig debat over onze verantwoordelijkheden tegenover milieuvluchtelingen (moraalfilosofie)². Op het eerste gezicht lijkt de problematiek van milieuvluchtelingen nochtans allerlei uitdagingen te creëren voor een normatieve analyse. Ten eerste zijn er de enorme aantallen milieuvluchtelingen waarover sommige wetenschappers rapporteren. Ten tweede zet het concept milieuvluchteling het bestaande onderscheid tussen vluchtelingen en migranten onder druk: het gaat namelijk enerzijds om mensen die niet vervolgd worden (cf. migranten), maar hun migratie is anderzijds niet vrijwillig (cf. vluchtelingen). Ten derde verandert het voorvoegsel 'milieu' de discussie over de verantwoordelijkheid voor de migratie: als mensen vluchten voor milieuproblemen, dan lijkt het vanzelfsprekend dat de veroorzakers van die problemen een zekere verantwoordelijkheid dragen.

Dat er weinig normatieve discussie bestaat over milieuvluchtelingen heeft misschien te maken met de beperkte aandacht voor de milieuproblematiek binnen de moraalfilosofie. Er is echter ook een andere verklaring die een rol speelt,

namelijk dat de term milieuvluchteling op zichzelf problematisch is. Deze bijdrage vertrekt daarom van de volgende vraag: wat zijn de voor- en nadelen verbonden aan de notie milieuvluchteling? Of meer specifiek: binnen welke context is de term milieuvluchteling zinvol? Deze vraag lijkt misschien triviaal, maar ze is van cruciaal belang omdat het antwoord een voorwaarde is voor een discussie over de mogelijke verantwoordelijkheden tegenover milieuvluchtelingen. Deze bijdrage is veeleer opgevat als een introductie in de problematiek, in de hoop het debat over milieuvluchtelingen enigszins te verhelderen zodat men kan overgaan tot de beleidsbeslissingen die vaak erg wenselijk en dringend zijn.

Ik begin deze bijdrage met een schets van het bestaande wetenschappelijke en juridische debat over milieuvluchtelingen. Een analyse daarvan zal het vervolgens mogelijk maken om de problemen met en het uiteindelijke toepassingsgebied van de term milieuvluchteling aan te duiden. Vervolgens behandel ik een alternatief voor de geschetste problemen, namelijk een meer verfijnde opdeling van de groep milieuvluchtelingen. Ten slotte bekijk ik in grote lijnen de verschillende beleidsopties voor de verschillende subgroepen van milieuvluchtelingen. In de conclusie kom ik terug op de vraag wanneer de term milieuvluchteling zinvol kan zijn.

De controverse in het wetenschappelijke debat

Het voorbije decennium zijn er verschillende alarmerende rapporten verschenen over de situatie van milieuvluchtelingen. Zo voorspellen experts van de United Nations University dat er tegen 2010 50 miljoen mensen zullen proberen hun woonplaats te ontvluchten om te ontkomen aan milieuproblemen.³ De Oxford-geograaf Norman Myers stelt dat er vandaag al minstens 25 miljoen milieuvluchtelingen zijn en hij verwacht dat dit aantal zal verdubbelen tegen 2010.⁴ Voorspellingen voor 2050 spreken over 150 tot 200 miljoen milieuvluchtelingen.⁵ De aantallen die in deze rapporten geciteerd worden zijn enorm: 150 miljoen is maar liefst 3 procent van de huidige wereldbevolking. Deze cijfers zijn ook opmerkelijk wanneer men ze vergelijkt met het aantal 'klassieke' vluchtelingen en migranten (mensen die leven buiten hun geboorteland) in de wereld, respectievelijk 27 miljoen en 150 miljoen.⁶ Dergelijke alarmerende rapporten zijn te vinden bij verschillende internationale organisaties, bijvoorbeeld het Internationale Rode Kruis (*World Disaster Report 2002*), het Worldwatch Institute (*Vital Signs 2003*) en de United Nations University (*2nd UN World Water Development Report 2006*).

Voorspellingen voor 2050 spreken over 150 tot 200 miljoen milieuvluchtelingen.

Ondanks de ernst en de omvang van de problematiek lijkt de aandacht voor het thema van de milieuvluchtelingen veeleer beperkt. Niettemin geraakt de term binnen de kringen van de milieu- en derdewereldbeweging enigszins ingeburgerd.⁷ Sinds 2002 is er minstens één NGO die zich volledig toespitst op de problematiek van

de milieuvluchtelingen, namelijk de Nederlandse LiSER foundation (Living Space for Environmental Refugees). Het onderwerp kwam ook al enkele keren aan bod in de nationale media⁸ en ook op het politieke niveau is er beweging op dit vlak. Sommige politieke partijen hebben de problematiek opgenomen in hun programma⁹ en in België werd er in de Senaat zelfs een voorstel goedgekeurd dat van de vertegenwoordigers van de Belgische regering verlangt dat ze op internationaal niveau pleiten voor de erkenning van milieuvluchtelingen.¹⁰

De situatie is echter complexer dan de alarmerende rapporten suggereren. Die rapporten worden namelijk niet met eensgezindheid onthaald in de wetenschappelijke

wereld. Er is onenigheid over het aantal milieuvluchtelingen en zelfs over de vraag of er zoiets bestaat als een 'milieuvluchteling'. In dit debat wordt men onvermijdelijk geconfronteerd met de vraag: wat is een milieuvluchteling? De meeste auteurs verwijzen naar de definitie van El-Hanniwi in het UNEP-rapport *Environmental Refugees* (1985): *"Milieuvluchtelingen worden gedefinieerd als die mensen die gedwongen werden om hun vertrouwde woonplaats te verlaten, tijdelijk of permanent, door een duidelijke ontwrichting van het leefmilieu (natuurlijk en/of door mensen veroorzaakt) die het overleven in gevaar brengt en/of de levenskwaliteit ernstig beïnvloedt. Met de uitdrukking 'een duidelijke ontwrichting van het leefmilieu' wordt hier verwezen naar fysische, chemische en/of biologische veranderingen in het ecosysteem (of in de grondstoffenvoorraad) waardoor het tijdelijk of permanent ongeschikt wordt om te voorzien in de menselijke levensbehoeften."*¹¹

Wat is de positie van Myers in dit debat? Die verdedigt zich door te stellen dat zijn schattingen veeleer voorzichtig zijn. Hij verwijst naar de grote groep potentiële vluchtelingen: meer dan 630 miljoen mensen leven in kwetsbare landbouwgebieden en deze gebieden zijn bijzonder gevoelig voor milieuproblemen. Hij geeft de volgende lijst van milieuproblemen die vluchtelingenstromen kunnen veroorzaken: watertekorten en watergerelateerde ziekten, tekort aan brandhout door ontbossing, verwoestijning, verzilting van irrigatiegronden, vermindering van biodiversiteit, bevolkingsgroei, verstedelijking, ontwikkelingsprojecten (bijvoorbeeld dammen), extreme weerfenomenen en de stijging van het zeepeil.¹²

Myers' voorspellingen worden echter door verschillende wetenschappers betwist. Volgens Richard Black¹³ is het erg moeilijk om een eenduidige relatie vast te stellen tussen de achteruitgang van de kwaliteit van het leefmilieu en het op gang komen van vluchtelingenstromen. Het berekenen van het aantal mensen dat onder het toekomstige zeepeil zal leven, volstaat bijvoorbeeld niet om het aantal vluchtelingen in de toekomst te voorspellen. Men kan immers op verschillende manieren omgaan met een stijgend zeepeil (bouw van dijken, mensen verhuizen, drijvende huizen, ...). Volgens Stephen Castles¹⁴ is een ander probleem dat Myers redenering grotendeels deductief is: als een bepaald land grote milieuproblemen én grote aantallen vluchtelingen heeft, dan wordt daaruit afgeleid dat er een causale link tussen beide bestaat. Dergelijke methode volstaat echter niet om een oorzakelijk verband vast te stellen. Eén van de meest aannemelijk oorzakelijke verbanden tussen milieu en migratie is dat milieuproblemen leiden tot conflicten en dat deze conflicten aanleiding geven tot vluchtelingenstromen. Hoewel er verschillende voorbeelden zijn die deze relatie bevestigen, lijkt er ook in ook in dit geval geen automatisch verband te bestaan.¹⁵ De meeste auteurs benadrukken dat verschillende factoren (sociaal, economisch, politiek, ecologisch) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat het onduidelijk is waarom de milieufactoor daarbij voorrang zou moeten krijgen door de vluchtelingen als milieuvluchtelingen te bestempelen.

Er lijkt de volgende spanning te bestaan in het debat over milieuvluchtelingen. Enerzijds is er een groep die de volgende drie elementen benadrukt: (i) de grootte van de potentiële impact van milieuproblemen op migratie; (ii) de onvrijwilligheid van migratie vanwege milieuproblemen; en (iii) het feit dat milieuproblemen meestal veroorzaakt worden door een andere partij. Anderzijds is er een groep die vooral de nadruk legt op het feit dat de verschillende oorzakelijke factoren van migratie onvermijdelijk met elkaar vervlochten zijn.

Milieuvluchtelingen en de Conventie van Genève

Deze spanning herhaalt zich in de discussie over het al dan niet opnemen van milieuvluchtelingen in de VN Conventie van Genève uit 1951 (en het bijhorende amendement uit 1967). Die Conventie definieert een vluchteling op de volgende manier: "de term 'vluchteling' is van toepassing op elke persoon die (...) als gevolg van een gegronde vrees voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, zich buiten het land van zijn nationaliteit bevindt en die niet in staat is of, gegeven die vrees, zich niet wil plaatsen onder de bescherming van dat land"¹⁶. Deze definitie beperkt de term vluchteling tot gevallen van vervolging of angst voor vervolging.

De voorstanders van een uitbreiding van de Conventie van Genève beschouwen het milieu als een instrument waarmee men iemand schade kan berokkenen. Volgens Consibee en Simms¹⁷ is de aangerichte schade 'intentioneel' als men zich volledig bewust is van de gevolgen van beleidsdaden. Vanuit dat perspectief is het bouwen van een stuwdam een daad die intentionele schade toebrengt; het verhindert namelijk de huisvesting van bepaalde gemeenschappen in hun traditionele woongebied. Voor de Conventie van Genève is een vluchteling iemand die vlucht vanwege een gegronde angst voor vervolging. Voor Consibee en Simms zijn de twee vereiste voorwaarden vervuld. Het gaat bij milieuvluchtelingen enerzijds om vervolging of, in andere woorden, om intentionele schade. Anderzijds is er ook sprake van gegronde angst: angst voor verdrinking of verhongering lijkt een voldoende dwingende reden om te vluchten. Dit maakt dat bijvoorbeeld mensen die migreren ten gevolge van klimaatveranderingen volgens Consibee en Simms aanspraak kunnen maken op het vluchtelingenstatuut.

De tegenstanders van een dergelijke uitbreiding vrezen dat het opnemen van milieuvluchtelingen in de Conventie zal leiden tot een uitholling van het vluchtelingconcept en bijgevolg ook tot een aantasting van de bescherming van vluchtelingen. Verschillende landen zouden het verbreden van de definitie kunnen aangrijpen om een restrictiever vluchtelingenbeleid te voeren. Het probleem is dat veel milieuvluchtelingen, net zoals economische migranten, vluchten voor armoede en honger en op zoek zijn naar een beter bestaan. Als men dergelijke 'economische vluchtelingen' opneemt in de Conventie zullen landen zich mogelijk minder moreel verplicht voelen om vluchtelingen op te nemen.¹⁸

Verschillende landen zouden het verbreden van de definitie kunnen aangrijpen om een restrictiever vluchtelingenbeleid te voeren.

De notie milieuvluchteling

Dezelfde spanning als in het wetenschappelijke debat ligt aan de basis van de polarisatie in het zojuist besproken debat over het juridische statuut van milieuvluchtelingen. Er is enerzijds een groep die de omvang van het probleem, de onvrijwilligheid van de migratie en de verantwoordelijkheid van een andere groep benadrukt. De andere groep benadrukt anderzijds de moeilijkheid om één migratieoorzaak te isoleren van de andere migratieoorzaken. Ondanks de polarisatie in het debat lijken de standpunten van beide groepen in grote mate verzoenbaar en zelfs compatibel met elkaar. Het probleem is niet zozeer dat de standpunten onverzoenbaar met elkaar zijn, maar veeleer dat ze beide handelen over een verschillend onderwerp. Om dit aan te tonen lijkt het zinvol terug te keren naar de basisidee van de discussie over milieuvluchtelingen.

Aan de basis van het debat over milieuvluchtelingen ligt een eenvoudige causale redenering: de industrielanden veroorzaken milieuproblemen en die milieuproblemen creëren mogelijk vluchtelingenstromen. Als we vluchtelingenstromen willen voorkomen dan impliceert de voorgaande redenering minstens één voor de hand liggende normatieve conclusie, namelijk dat de industrielanden minder milieuproblemen mogen veroorzaken. Deze conclusie situeert zich op het vlak van het beleid van de industrielanden. Het is echter een andere vraag wat we moeten doen met de concrete milieuvluchtelingen zelf. De voorgaande beleidsaanbeveling zal immers niet noodzakelijk een directe oplossing bieden voor de concrete vluchtelingen. Ten eerste verandert de verminderde vervuiling enkel iets op lange termijn en ten tweede verandert dit slechts één van de oorzaken van de migratie. De migratie is meestal een gevolg van een wisselwerking tussen ecologische, sociale, economische en politieke factoren.

Dit leert ons iets over de term milieuvluchtelingen. De term wijst op het menselijk leed dat het gevolg is van de door de industrielanden veroorzaakte milieuproblemen. De term milieuvluchteling spoort de industrielanden aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen ten opzichte van de slachtoffers van milieuproblemen en om de oorzaken van die milieuproblemen aan te pakken. Het is waarschijnlijk ook dit gegeven dat de relatieve populariteit van de term milieuvluchteling verklaart; ze maakt immers een duidelijke connectie tussen milieuproblemen en menselijk leed. De onderliggende redenering, namelijk dat milieuproblemen bijdragen tot vluchtelingenstromen, wordt door geen enkele auteur in het debat betwist. De term milieuvluchteling is relevant met betrekking tot de verantwoordelijkheden van industrielanden, maar levert weinig aanbevelingen op voor een beleid dat gericht is op concrete vluchtelingen. De invulling van een milieuvluchtelingenbeleid vraagt om een classificatie van vluchtelingen om zo verschillende vormen van beleid en prioriteiten op te stellen.

De term milieuvluchteling spoort de industrielanden aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen ten opzichte van de slachtoffers van milieuproblemen en om de oorzaken van die milieuproblemen aan te pakken.

Een classificatie van milieuvluchtelingen

Greame Hugo¹⁹ stelt dat migraties kunnen geordend worden binnen een continuüm van volledig vrijwillige migratie tot volledig gedwongen migratie. Milieuvluchtelingen zouden zich in dat continuüm bevinden aan de kant van de gedwongen migratie. Hoewel het al dan niet vrijwillige karakter van migratie

een belangrijk criterium is voor een normatieve analyse, kan men zich afvragen of een classificatie op basis van persoonlijke motieven en handelingen voldoende scherpe onderscheidingen kan opleveren. Mensen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om te migreren om te anticiperen op een komend milieuprobleem; hun keuze is echter meer vrijwillig dan lotgenoten die pas later migreren, hoewel het om hetzelfde onderliggende probleem gaat. In plaats van milieuvluchtelingen te onderscheiden op basis van vrijwilligheid lijkt het interessanter om een classificatie te maken op basis van kenmerken van het milieuprobleem dat de migratie veroorzaakt.

Een dergelijke classificatie wordt gemaakt door Diana Bates.²⁰ Zij onderscheidt drie belangrijke categorieën van verstoringen in het leefmilieu: rampen, onteigening (*expropriation*) en achteruitgang van het leefmilieu (*deterioration*). Aan die driedeling voegt zij drie criteria toe, namelijk kenmerken van de verstoring van het leefmilieu: de oorzaak (natuurlijk of menselijk), de duur (acuut of geleidelijk), en of de migratie een al dan niet geplande uitkomst was van de verstoring (gepland of ongepland). Dit levert de onderstaande classificatie op.

Tabel 1. Classificatie van milieuvluchtelingen (met voorbeelden)²¹

	Rampen Ongeplande catastrofale gebeurtenis die migratie veroorzaakt		Onteigening Bewuste vernietiging van het leefmilieu waardoor het ongeschikt wordt voor bewoning		Achteruitgang Geleidelijke achteruitgang van het leefmilieu dwingt mensen tot migreren door beperkingen voor het overleven	
Subcategorie	Natuurlijk	Technologisch	Ontwikkeling	Ecocide	Vervuiling	Uitputting
Oorzaak Intentionaliteit Duur	Natuurlijk Ongepland Acuut	Menselijk Ongepland Acuut	Menselijk Gepland Acuut	Menselijk Gepland Acuut	Menselijk Ongepland Geleidelijk	Menselijk Ongepland Geleidelijk
Klassiek voorbeeld Concreet voorbeeld Schatting van verplaatste personen	Vulkaan Montserrat 7.000	Meltdown US-TMI 144.000	Bouw stuwdam China-3G 3.3 miljoen	Ontbladering Vietnam 7 miljoen*	Klimaatprobleem Bangladesh 15 miljoen	Ontbossing Ecuador Amazone 155.000

* weerspiegelt alle soorten vluchtelingen ten gevolge van de oorlogsvoering in 1967-1973

Om bovenstaande classificatie te verduidelijken bespreek ik achtereenvolgens de drie hoofdcategorieën ervan. Ten eerste zijn er mensen op de vlucht voor de gevolgen van rampen. Deze rampen veroorzaken plotse veranderingen in het leefmilieu. Dit resulteert meestal in kortetermijnvluchtelingen binnen een geografisch beperkt gebied. Bates onderscheidt twee soorten rampen op basis van hun oorzaak: enerzijds natuurrampen zoals orkanen, overstromingen en aardbevingen, en anderzijds technologische of industriële rampen. Een voorbeeld van de laatste categorie was het ongeluk op *Three Mile Island* (Verenigde Staten) in 1979. Na het vrijkomen van een radioactieve wolk werden 144.000 mensen geëvacueerd uit centraal Pennsylvania.²²

Ten tweede zijn er mensen die gedwongen worden te migreren omdat hun woongebied gebruikt wordt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met de bewoning van dat gebied. Dergelijke migraties zijn meestal van permanente aard en zijn ook op voorhand voorzien. Bates onderscheidt twee vormen. Enerzijds is er onteigening voor ontwikkelingsprojecten. Een voorbeeld hiervan is de Drieklovendam (*Three Gorges Dam*) in China. Momenteel zijn al 850.000 mensen verplaatst voor deze dam en verwacht wordt dat dit zal oplopen tot 1,3 miljoen mensen tegen 2009. Dergelijke verplaatsingen van mensen voor ontwikkelingsprojecten komen overigens niet alleen voor in ontwikkelingslanden, maar kunnen evenzeer in industrielanden plaatsvinden. In België moet bijvoorbeeld het dorp Doel verdwijnen voor een uitbreiding van de Antwerpse haven.²³ Anderzijds kan het leefmilieu bewust vernield worden om mensen te dwingen tot verplaatsing tijdens een oorlogsperiode. Het leefmilieu wordt daarbij gebruikt als een wapen tegen bevolkingsgroepen (bijv. ontbladeringsmiddelen, mijnen en gecreëerde overstromingen of droogzettingen). Dat noemt Bates ecocide.

Ten derde zijn er mensen op de vlucht voor een geleidelijke achteruitgang van het leefmilieu. De oorzaak van de achteruitgang is hierbij een menselijke oorzaak: vervuiling, grondstofwinning, enz. De migratie is geen duidelijk en direct gevolg van de achteruitgang van het leefmilieu en die achteruitgang is ook niet bewust georganiseerd door een andere groep.²⁴ Bates onderscheidt twee subcategorieën naargelang de oorzaak van de achteruitgang van het leefmilieu: vervuiling of uitputting van grondstoffen. Volgens mij is het moeilijk om beide oorzaken eenduidig van elkaar te scheiden. Daarenboven is het ook onduidelijk wat de morele relevantie van dit onderscheid is. Ik zal verder dit onderscheid dan ook niet meer maken.

Critici zouden kunnen beweren dat deze classificatie interessante descriptieve informatie oplevert, maar dat de beleidsmatige of normatieve relevantie ervan beperkt is. Het standpunt dat ik wil verdedigen is echter dat een dergelijke classificatie niet enkel interessant is, maar ook *noodzakelijk* is voor een beleidsgeoriënteerd standpunt. Het probleem waarmee we geconfronteerd worden in het debat over milieuvluchtelingen is dat de verschillende oorzaken van de migratie moeilijk van elkaar te scheiden waren. Dit probleem is echter niet van toepassing op de eerste twee hoofdcategorieën van Bates' classificatie. Zowel rampvluchtelingen als onteigeningsvluchtelingen zijn duidelijk te scheiden van andere vluchtelingen vanwege de onderscheidende kenmerken van de oorzaken. De drie hoofdcategorieën, en eveneens de verschillende subcategorieën, zijn alle substantieel van elkaar verschillend waardoor ze allemaal een verschillend beleid vereisen.

Beleidsopties

Vooraleer we ingaan op de mogelijke beleidsstrategieën ten opzichte van de verschillende groepen van milieuvluchtelingen, is het zinvol om enkele andere aspecten uit het debat over de relatie tussen milieu en migratie te vermelden. Ten eerste, veranderingen in het milieu kunnen migratie veroorzaken, maar omgekeerd kan migratie ook veranderingen in het milieu teweeg brengen. Een toenemend aantal auteurs wijst op de milieu-impact van vluchtelingenkampen. Dergelijke stelling is echter niet zonder gevaren omdat vluchtelingen op die manier gezien worden als te weren vervuilers. Grote vluchtelingenstromen hebben ongetwijfeld een potentiële milieu-impact, maar de omvang van de milieuschade kan niet op voorhand bepaald worden en zal afhangen van de locatie en van de rechten die vluchtelingen krijgen (bijvoorbeeld het mogen uitoefenen van landbouwactiviteiten).²⁵ Ten tweede, het milieu is niet enkel de reden om weg te vluchten (*push factor*), het kan ook de reden zijn waarom mensen ergens naar toe migreren (*pull factor*). Mensen kunnen migreren naar plaatsen met een gunstiger milieu. In Europa kiezen bijvoorbeeld heel wat Noord- en West-Europeanen ervoor om naar het Middellandse Zeegebied te verhuizen.²⁶ Ten derde, milieufactoren kunnen ook landgrenzen doen veranderen. Een moeilijke vraag is wat we moeten doen met het verdwijnen of ontstaan van landgebieden. Zo ontstaan er bijvoorbeeld in de regio rond Groenland nieuwe gebieden door het smelten van ijs en verdwijnen er eilanden in de Stille Zuidzee door de stijging van het zeeniveau. Deze drie aspecten uit het debat over milieu en migratie laat ik hier buiten beschouwing. In het vervolg wil ik verder werken met Bates' indeling van milieuvluchtelingen en kijken welke beleidsstrategieën voor de verschillende subgroepen wenselijk zijn.

Vluchten voor een natuurlijke ramp

De migratie veroorzaakt door een ramp is meestal tijdelijk, onvoorzienbaar, onbedoeld en gespreid over een beperkte regio. Rampen wekken vaak een gevoel van solidariteit op omdat ze volledig arbitrair zijn ('het had iedereen kunnen overkomen'). Veel rechtvaardigheidstheorieën stellen dat arbitraire kosten gecompenseerd moeten worden. In het geval van rampen komt die compensatie vaak tot stand door vrijwillige giften. Als men echter enkel rekent op vrijwillige giften dan creëert men onzekerheid voor de toekomstige slachtoffers: Zullen er voldoende giften zijn als er een ramp plaats vindt? Er zijn niettemin andere oplossingen dan vrijwillige giften. Doordat 'rampen' (ongelukken) onvoorspelbaar, onbedoeld en willekeurig (arbitrair) zijn, kan men beroep kan doen op een verzekeringssysteem. Iedereen betaalt een verzekerings-

premie en wanneer de ramp plaatsvindt, betaalt de verzekeraar een compensatie aan de slachtoffers. Er is echter één voorwaarde van een verzekeringssysteem die niet voldaan is bij een ramp, namelijk de potentiële kost moet 'niet-catastrofisch' zijn omdat anders de verzekeraar failliet kan gaan bij het optreden van de ramp. De oplossing is een door de staat georganiseerd systeem. In België is er bijvoorbeeld het rampenfonds: als er een buitengewone gebeurtenis plaatsvindt, dan kan men voor de kosten beroep doen op dit fonds.²⁷ Men zou op dezelfde manier een globaal rampenfonds kunnen installeren: alle landen dragen bij en de uitkering gaat naar de getroffen regio's.²⁸ Het normatieve argument hiervoor is dat geen enkele regio verantwoordelijkheid draagt voor het feit dat ze getroffen wordt door een natuurramp (arbitrair).²⁹

Vluchten voor een technologische ramp

Een belangrijk verschil tussen natuurrampen en technologische rampen is dat laatstgenoemde het resultaat zijn van menselijke beslissingen. Omdat het niettemin ook om rampen gaat, zou er eveneens kunnen gedacht worden aan een verzekerings-systeem. Het belangrijkste verschil is dat de premie niet door iedereen (of alle landen) betaald wordt, maar door de organisaties (bedrijven) die het risico veroorzaken. Omdat bedrijven die een groter risico creëren een hogere verzekeringspremie zullen betalen, zal de verzekeringspremie functioneren als een stimulans om het risico te verlagen.³⁰

*Vluchten voor ecocide*³¹

Bepaalde vormen van milieuveranderingen zoals watervervuiling en ontbladering kunnen gebruikt worden als wapen tegen een bepaalde bevolkingsgroep. Dergelijke manieren van oorlogsvoering (ecocide) zijn echter niet fundamenteel verschillend van andere oorlogspraktijken, enkel het gebruikte wapen verschilt. Mensen op de vlucht voor ecocide kunnen dan ook beroep doen op de bestaande internationale regels met betrekking tot oorlog en vluchtelingen. Als men vervolgd wordt, bijv. op basis van nationaliteit, dan kan men beroep doen op het bestaande vluchtelingenstatuut van de Conventie van Genève.

Vluchten voor geleidelijke achteruitgang van het milieu

Mensen worden geconfronteerd met een woonomgeving die steeds minder in staat is om de inwoners ervan te voorzien in hun levensbehoeften. Het is echter moeilijk om deze groep te onderscheiden van economische migranten. Economische migranten vluchten voor een situatie van armoede om elders een betere toekomst uit te bouwen. Deze redenering gaat eveneens op voor veel mensen die een verslechterd leefmilieu ontvluchten. Het probleem is dat er meestal een wisselwerking is tussen economische, sociale, politieke en ecologische factoren en dat de ecologische factor meestal niet te isoleren is. (Er is waarschijnlijk één uitzondering waar de ecologische factor wel te isoleren valt, namelijk het probleem van de eilanden die dreigen te verdwijnen door een stijgend zeepeil).³² Als het echter gaat om problemen van strikt overleven, dan speelt de oorzaak een minder belangrijke rol. Om te bepalen of hulp noodzakelijk is, lijkt het van secundair belang te zijn of iemand verhongert door klimaatopwarming of door slecht lokaal bestuur. Deze groep van mensen van mensen kan waarschijnlijk het best beschermd worden door een afdwingbare notie van mensenrechten of subsistentierechten.

Het huidige debat over milieuvluchtelingen focust meestal op de zogenaamde

Grote vluchtelingenstromen hebben ongetwijfeld een potentiële milieu-impact, maar de omvang van de milieuschade kan niet op voorhand bepaald worden en zal afhangen van de locatie en van de rechten die vluchtelingen krijgen

‘klimaatvluchtelingen’. Het gaat hier om dezelfde groep als hierboven, namelijk mensen die migreren omdat hun leefomgeving er geleidelijk op achteruitgaat. Net zoals bij die groep is het ook voor ‘klimaatvluchtelingen’ moeilijk om het milieu als de eenduidige oorzakelijke factor van migratie aan te duiden (wederom met mogelijke uitzondering van eilandbewoners). Het is bijgevolg niet mogelijk om bepaalde vluchtelingen aan te duiden als *klimaat*vluchtelingen. Het voorvoegsel ‘klimaat’ in ‘klimaatvluchtelingen’ heeft m.i. dan ook een andere functie dan het identificeren van een specifieke groep. Het wijst namelijk op een verantwoordelijkheid: bepaalde actoren dragen bij tot de klimaatopwarming waardoor het totale aantal vluchtelingen toeneemt. Een dergelijke verantwoordelijkheid kan beleidsmatig vertaald worden. De actoren die veel bijdragen tot de klimaatopwarming zouden bijv. proportioneel meer kunnen bijdragen tot de maatregelen die nodig zijn om subsistentierechten te vervullen.

Vluchten voor ontwikkelingsprojecten

Sommige mensen worden gedwongen hun thuisgebied te verlaten omwille van ‘ontwikkelingsprojecten’ zoals hydro-elektrische dammen, mijnbouwontginningen, wegeaanleg en houtkap. In dit geval is het verplaatsen van mensen intentioneel en dit wordt meestal gerealiseerd in een relatief korte periode. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid is de meest voor de hand liggende oplossing het betalen van compensaties. De kosten die men veroorzaakt moeten vergoed worden. Het probleem met compensaties is echter dat ze enkel de materiële kosten kunnen vergoeden. Wanneer men moet verhuizen zijn er echter ook heel wat immateriële kosten. Men verliest immers zijn of haar thuis. Dit probleem komt het meest duidelijk naar voren bij sommige inheemse volkeren. Als zij gedwongen worden te verhuizen, dan verliezen zij de omgeving waarbinnen zij een betekenisvol leven kunnen uitbouwen. Ze kunnen voor altijd ‘thuisloos’ blijven als ze van de voor hen heilige grond worden gescheiden.³³ De ‘groene’ politieke oplossing voor deze problematiek is het verbreden en verdiepen van het publieke en politieke debat. Niet alleen moeten de betrokkenen erin kunnen participeren (verbreden debat), ze moeten dat ook kunnen doen op een manier die ruimte laat om hun eigen waarden naar voren te brengen (verdiepen debat).³⁴ Dergelijk verbreed en verdiept debat creëert ongetwijfeld de mogelijkheid om ontwikkelingsprojecten vanuit verschillende waarden kritisch te bekijken.³⁵ Dit is waarschijnlijk één van de enige manieren om waardeconflicten binnen een samenleving op te lossen. De vraag is of een dergelijk debat voldoende garanties biedt voor een conflict tussen verschillende samenlevingen of culturen. In het geval van bijv. inheemse volkeren lijkt er naast de erkenning van hun identificatie met hun leefgebied ook nood aan een zekere politieke autonomie om hun cultuurverschil te beschermen.

Deze laatste categorie van vluchtelingen toont aan dat er minstens drie rechtvaardigheidsdimensies zijn met betrekking tot gedwongen migraties³⁶, en zij komen terug bij alle subgroepen van milieuvluchtelingen. Ten eerste is er de economische dimensie van (her)verdeling. Mensen die verplaatst worden hebben materiële kosten en dit vraagt om materiële compensaties. Ten tweede is er de culturele dimensie van erkenning. Mensen identificeren zich met hun leefomgeving en deze identificatie vraagt om een voldoende breed en diep debat om deze identificaties te kunnen uiten. Ten derde is er de politieke dimensie: wie neemt de beslissingen? Inheemse volkeren kunnen thuis zijn in een eigen regio en een eigen cultuur hebben die noodzaakt tot een vorm van politieke autonomie.

Deze beknopte lijst van beleidssuggesties ondersteunt de hier verdedigde stelling. Een beleid dat zich richt op concrete mensen die migreren vanwege milieuproblemen

lijkt niet gebaat met de algemene term milieuvluchtelingen. Er zijn samengevat twee fundamentele problemen mee verbonden. Ten eerste omvat de categorie milieuvluchtelingen teveel fundamenteel verschillende subcategorieën. De verschillende subcategorieën lijken verschillende beleidsopties te vereisen en daarom lijkt het zinvol om op beleidsniveau te werken met de verschillende subcategorieën in plaats van met één overkoepelende term. Het tweede probleem is de verwevenheid van de verschillende migratieoorzaken: het is vaak onmogelijk om een milieuprobleem aan te duiden als de cruciale migratieoorzaak. Dit probleem is echter niet van toepassing op de eerste twee hoofdcategorieën uit Bates' classificatie, namelijk rampvluchtelingen en onteigeningsvluchtelingen. Het probleem beperkt zich daardoor tot de derde hoofdcategorie, namelijk migratie vanwege een geleidelijke achteruitgang van het leefmilieu. Het grootste deel van het debat over milieuvluchtelingen lijkt zich ook toe te spitsen op deze categorie. Het is echter bij deze categorie dat het erg moeilijk is om een eenduidige oorzaak van de migratie aan te duiden, waardoor de term milieuvluchteling geen vruchtbare basis levert voor een beleid ten opzichte van deze vluchtelingen.

Conclusie

We begonnen deze bijdrage met een schets van het debat over milieuvluchtelingen. De polarisatie en verwarring in dit debat is volgens mij te wijten aan twee verschillende toepassingen van de term milieuvluchteling. Een eerste toepassing van de term wijst de industrielanden op hun verantwoordelijkheid met betrekking tot hun bijdrage aan de milieuproblemen op andere plaatsen in de wereld. Milieuproblemen blijken immers een oorzakelijke rol te spelen in het tot stand komen van vluchtelingenstromen. Voor deze toepassing zou de term milieuvluchteling zinvol kunnen zijn, maar misschien kiest men beter voor een uitdrukking zoals 'migraties omwille van milieuproblemen' om verwarring te vermijden. De term milieuvluchteling suggereert immers dat er een concrete groep geïdentificeerd kan worden als milieuvluchtelingen. Dit probleem komt nog duidelijker naar voren als we het hebben over de tweede toepassing van de term milieuvluchteling, namelijk de discussie over een beleid met betrekking tot concrete vluchtelingen. In dit geval zijn er twee fundamentele problemen verbonden met de term milieuvluchteling. Enerzijds omvat de groep milieuvluchtelingen een te grote diversiteit aan subgroepen waarvoor geen eenvormig beleid kan worden uitgewerkt. Anderzijds is het voor een deel van deze milieuvluchtelingen onmogelijk de milieufactor als enige oorzaak van de migratie aan te duiden; er is steeds een wisselwerking van factoren die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dit maakt dat de term milieuvluchteling een te brede en te vage term is om een beleid uit te werken dat gericht is op vluchtelingen. De oplossing hiervoor is een meer verfijnde opdeling van de groep milieuvluchtelingen. Voor elk van die groepen kan men vervolgens beleidsstrategieën voorstellen die overeenstemmen met de kenmerken van die groep. Het debat over de term milieuvluchteling is belangrijk omdat het een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot beleidsbeslissingen. Anderzijds is er ook iets betreurenswaardig aan dat debat omdat het mogelijk tot uitstel van erg wenselijke en dringende beleidsbeslissingen leidt. Als mensen hun thuisgebied moeten verlaten omdat het onleefbaar wordt, al dan niet door milieuproblemen, dan gaat dit immers over één van de meest basale politieke kwesties, namelijk het vervullen van de basisbehoeften.

BIO

Stijn Neuteleers, als Aspirant van het FWO verbonden aan het Centrum voor Ethiek, Sociale en Politieke Filosofie van de KU Leuven, werkt aan een proefschrift over de plaats van de milieuproblematiek binnen de hedendaagse politieke filosofie met een bijzondere aandacht voor de spanning tussen milieuvragen en waardepluralisme.

LITERATUUR

- Ahamed, Aziz & Simms, Andrew, "Should the UN actively embrace the concept of environmental refugees?", in: *The Ecologist*, 16 (2002) 3, 18-21.
- Bates, Diane C., "Environmental Refugees? Classifying Human Migrations by Environmental Change", in: *Population and Environment*, 23 (2002) 5, 465-477.
- Bell, Derek R., "Environmental Refugees: What Rights? Which Duties?" *Res Publica*, 10 (2004), 135-152.
- Belgische Senaat, "Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen (Ingediend door de heer Philippe Mahoux)", *document Belgische Senaat 2005-2006*, (2006), 3-1556/1. [tekst beschikbaar op: www.senate.be]
- Black, Richard, "Environmental refugees: myth or reality?", in: *New Issues in Refugee Research*, UNHCR Working Paper No. 34 (2001). [tekst beschikbaar op www.unhcr.org]
- Brown, Lester, "Hundred of millions to be made homeless by rising sea levels", in: *The Ecologist*, March (2004), 8.
- Castles, Stephen, "Environmental change and forced migration: making sense of the debate", in: *New Issues in Refugee Research*, UNHCR Working Paper No. 70 (2002). [tekst beschikbaar op: www.unhcr.org]
- Conisbee, Molly and Simms, Andrew, *Environmental Refugees. The Case for Recognition*. London: nef (new economics foundation) pocketbook, 2003. [tekst beschikbaar op: www.neweconomics.org]
- Fraser, Nancy, "Reframing Justice in a Globalizing World", in: *New Left Review*, 36 (2005) nov-dec, 69-88.
- Groen!, "Erkenning van milieumigranten", in: *Resoluties Groen! Congres 2005*, Resolutie 4, voorstel 4.3 (2005). [tekst beschikbaar op: www.groen.be]
- Hugo, Graeme, "Environmental concerns and International Migration", in: *International Migration Review*, 30 (1996) 4, 105-131.
- Kibreab, Gaim, "Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: A Critique of the Current Debate", *Disasters*, 21 (1997), 20-38.
- Myers, Norman, "Environmental Refugees", in: *Population and Environment*, 19 (1997) 2, 167-182.
- Myers, Norman, "Environmental Refugees: An Emergent Security Issue", Paper at 13th *Economic Forum Prague* (2005), Session III – Environment and Migration.
- Lambert, Jean, *Refugees and the Environment*, Speech to the World University Service Friday 26 October 2001, 2001. [tekst beschikbaar op: www.jeanlambertmep.org.uk]
- Lambert, Jean, *Refugees and the Environment: The forgotten element of sustainability*, Report of The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, 2002. [tekst beschikbaar op www.jeanlambertmep.org.uk]
- Shiva, Vandana, "Homeless in the 'Global Village'", in Maria Mies & Vandana Shiva. *Ecofeminism* (pp. 98-107). London: Zed Books, 1993.

- Stalker, Peter, *De feiten over internationale migratie*. Rotterdam: Lemniscaat, 2003. [vertaling van: Stalker, Peter (2001). *The No-Nonsense Guide to International Migration*. Oxford: New Internationalist Publications Ltd.]
- Torgerson, Douglas, "Images of Place in Green Politics: The Cultural Mirror of Indigenous Traditions", in Frank Fischer & Maarten A. Hajer (eds.). *Living With Nature. Environmental Politics as Cultural Discourse*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Townsend, Mark, "Environmental refugees", in: *The Ecologist*, 32 (2002) 6, 22-25.
- UNHCR (1996). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. [tekst beschikbaar op: <http://www.vmc.be/uploadedFiles/Vreemdelingenrecht/Wegwijs/verblijfsstatuten/Asiel/Vluchtelingenverdrag.pdf>]
- Vaes, Sarah, *De toekomst als milieuvluchteling? De relevantie van het milieuvluchtelingendebat getoetst. Casus: De Maledieven*. [Eindverhandeling Master in Conflict and Development]. Gent: Universiteit Gent, Vakgroep Studie van de Derde Wereld, 2008.

NOTEN

- 1 Dit is een herziene versie van: Neuteleers, Stijn (2007). Over het nut en onnut van de term milieuvluchteling. *Filosofie & Praktijk*, 28(5), pp. 49-58. In de voorliggende versie wordt vooral het deel over de beleidsopties meer uitgebreid behandeld.
- 2 Eén uitzondering is een artikel van Bell (2004). Diens focus ligt echter op het formuleren van een kritiek op hedendaagse theorieën van internationale rechtvaardigheid, met name die van Rawls en Beitz, en niet zozeer op beleidsvoorstellen met betrekking tot de situatie van milieuvluchtelingen.
- 3 UNU-EHS, 2005.
- 4 Myers, 1997.
- 5 Myers, 2005; Conisbee & Simms, 2003, p. 24
- 6 Er zijn verschillende schattingen van het totale aantal vluchtelingen in de wereld. Myers vermeldt de volgende aantallen: 22 miljoen (Myers 1997) en 27 miljoen 'klassieke' vluchtelingen (Myers 2005). Volgens Peter Stalker (2003, pp. 15-24) van de ILO zijn er 12 miljoen vluchtelingen (exclusief 'economische' vluchtelingen) en 0,9 miljoen asielzoekers in de wereld.
- 7 Zie bijvoorbeeld enkele artikels in *The Ecologist* (Ahamed & Aziz, 2002; Brown, 2004; Townsend, 2002).
- 8 Voor Vlaanderen: de krant *De Morgen* vermeldde de term milieuvluchteling al verschillende keren en het onderwerp kwam al minstens één keer aan bod in het *VRT journaal* (11 Oktober 2005, 13u00: 'Tegen 2010 50 miljoen milieuvluchtelingen'). In meer recente bijdrage lijkt men over te schakelen naar de 'migranten omwille van het milieu' (bijvoorbeeld website *De Morgen*, 29.05.2008, 'Ruim 200 miljoen migranten in 2050 door klimaatsverandering).
- 9 Jean Lambert, Europarlementariër voor de Britse groenen, stelde een dossier op over de problematiek van de milieuvluchtelingen (Lambert, 2002; zie ook: Lambert, 2001). Eén congresresolutie van het inhoudelijk congres in 2005 van de Vlaamse ecologische partij 'Groen!' was volledig gewijd aan de problematiek van milieuvluchtelingen ('Resolutie 4. Voorstel 4.3: *Erkenning van milieumigranten*').
- 10 Op 3 februari 2006 diende de Belgische senator Philippe Mahoux (*Parti Socialiste*) een voorstel in om het statuut van milieuvluchtelingen op te nemen in internationale verdragen. Dit voorstel werd door de Senaat aanvaard (20 april 2006). Het voorstel vraagt concreet om: 1) milieuvluchtelingen op te nemen binnen de Conventie van Genève over vluchtelingen; 2) het probleem aan te kaarten in de Raad van ministers van de EU; en 3) in de Raad voor Duurzame Ontwikkeling (Belgische Senaat 2006). Het goedgekeurde voorstel is een advies ('Mededeling') aan de Belgische regering. Het is echter niet afdwingbaar voor een rechtbank.

- Het is veeleer een signaal waarmee de Senaat aangeeft wat zij belangrijk vindt.
- 11 El-Hanniwi geciteerd in Bell, 2004, p. 137; eigen vertaling.
 - 12 Myers, 1997, pp. 168, 175.
 - 13 Black, 2001.
 - 14 Castles, 2002.
 - 15 Black, 2001; Castles, 2002; Kibreab, 1997.
 - 16 UNHCR, 1996, p. 16; eigen vertaling.
 - 17 Consibee & Simms, 2003.
 - 18 Kibreab, 1997, pp. 20-21; Castles, 2002, p. 10.
 - 19 Hugo, 1997.
 - 20 Bates 2002.
 - 21 Bron: Bates, 2002, p. 470.
 - 22 Bates, 2002, pp. 471-472.
 - 23 Daarmee is Doel overigens niet het eerste dorp dat moet wijken voor de Antwerpse haven. Eerder verdwenen ook de dorpen Oosterweel, Oorderen, Wilmarsdonk en Lillo van de kaart.
 - 24 Bates, 2002, p. 473.
 - 25 Kibreab, 1997.
 - 26 Hugo, 1996, p. 120.
 - 27 Sinds 1 maart 2007 zijn een aantal natuurrampen (bijvoorbeeld aardbevingen en overstromingen) ondergebracht onder de verplichte brandverzekering.
 - 28 Er zijn al verschillende pleidooien geweest voor een dergelijk globaal rampenfonds. Tot nu toe bestaat er enkel een 'privaat' globaal rampenfonds van het Rode Kruis. Een echt globaal rampenfonds zou gefinancierd worden door overheden en geplaatst worden onder een representatieve internationale organisatie zoals de V.N.
 - 29 Met de klimaatsproblematiek ontstaat wel een verantwoordelijkheid voor het toegenomen aantal natuurrampen. Dit zou men kunnen incalculeren in een globaal rampenfonds door de relatieve toename van rampen door te rekenen aan de landen die relatief bijdragen aan de klimaatsopwarming.
 - 30 Een fundamenteel probleem hier zijn de *high risk technologies* zoals nucleaire technologieën en genetische modificatie. Omwille van de enorme potentiële risico's is het onmogelijk deze technologieën te verzekeren en worden deze risico's in de praktijk gedragen door de staat. Dit soort technologieën vraagt veeleer om een discussie over het voorzorgsprincipe.
 - 31 Bates 2002; Castles 2002.
 - 32 Ik vermoed dat dit ook de reden is waarom deze groep zoveel aandacht krijgt in het milieuvluchtelingendebat. Hun situatie is uitgesproken dramatisch en er is een duidelijke link met de klimaatsopwarming. De vraag is echter of hun situatie representatief is voor de grotere groep van mensen die vluchten voor een geleidelijke achteruitgang van hun leefmilieu (bijvoorbeeld verwoestijning). Voor de problematiek van de eilandbewoners, zie bijvoorbeeld Vaes (2008).
 - 33 Shiva, 1993.
 - 34 Torgerson, 1999.
 - 35 Dit staat in tegenstelling tot meer eenzijdige benaderingen zoals kosten-baten-analyse.
 - 36 Deze driedeling is geïnspireerd op Fraser (2005).