



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان
وتقريراً المفوضية السامية لحقوق الإنسان والأمين العامتعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية
والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان

تقرير الأمين العام عن دور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بناء
مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة
لعام ٢٠٣٠

موجز

هذا التقرير مقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٤، الذي طلب فيه المجلس إلى الأمين العام أن يُعدّ تقريراً سنوياً عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان، مع التركيز بشكل خاص على دور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التحول والانتقال إلى مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف.

ويحدّد الأمين العام في هذا التقرير الروابط القائمة فيما بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأخطار والكوارث والأزمات والنزاعات. ويناقش أيضاً مفهوم القدرة على التكيف من منظور حقوق الإنسان، ويعرض العناصر المكوّنة لنهج قائم على حقوق الإنسان في بناء مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف.



أولاً - مقدمة

١- هذا التقرير مقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٤، الذي طلب فيه المجلس إلى الأمين العام أن يُعد تقريراً سنوياً عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان، مع التركيز بشكل خاص على دور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التحول والانتقال إلى مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف.

٢- فخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تركز بشكل قاطع على حقوق الإنسان، وتضع في بؤرة اهتمامها الالتزام بعدم ترك أي أحد خلف الركب، بل والوصول أولاً إلى من هم أشد تخلفاً عن الركب. وقد التزمت الدول الأعضاء، في إطار الخطة، بالحد من أوجه عدم المساواة باعتبار ذلك سبيلاً لتحقيق التنمية المستدامة. وتهدف الخطة إلى معالجة الأسباب المتعددة الأبعاد للفقر وعدم المساواة والتمييز، والحد من جوانب الضعف لدى أكثر الأشخاص تعرضاً للتهميش، بما يشمل النساء واللاجئين والمشردين داخلياً والمهاجرين والأقليات والشعوب الأصلية وعديمي الجنسية والسكان المتأثرين بالنزاعات والكوارث الطبيعية.

٣- فالكوارث تقوّض مسار التقدم الاقتصادي والاجتماعي صوب تحقيق التنمية المستدامة والإعمال الكامل لحقوق الإنسان. ومن هذا المنطلق، ترمي خطة عام ٢٠٣٠ إلى زيادة قدرة المجتمعات المحلية والنظم الإيكولوجية على التكيف مع المخاطر الناجمة عن الأنشطة البشرية والأخطار الطبيعية والصدمات والضغوط؛ وتعزيز النهج المتكاملة المشتركة بين القطاعات التي تسجّر إمكانات وموجودات وقدرات المؤسسات والمجتمعات المحلية للنهوض برفاه الإنسان، إلى جانب الحد من المخاطر وأوجه الضعف المرتبطة بالأخطار الطبيعية وتغير المناخ والعنف والنزاعات وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والتقلبات الاقتصادية، وإدارة التغيير وحال عدم التيقن من الاتجاهات الطويلة الأمد. وفي مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، أعلن قادة العالم عن التزامات هامة بتعزيز الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والعمل جنباً إلى جنب مع جميع الأطراف الفاعلة من أجل تحقيق النتائج التضامنية التي تحد من حالة العوز والضعف والخطر، في سياق دعم الجهود المبذولة على الصعيدين الوطني والمحلي من أجل "الوصول أولاً إلى من هم أشد تخلفاً عن الركب".

٤- وثمة صلات قوية قائمة بين تحقيق الاستدامة والقدرة على التكيف وحقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالأحداث التي تقع بغتة، من قبيل الزلازل، تحصد الأرواح وتقضي على سبل العيش وتدمّر المنازل، ويمكن أن تنال من التقدم المحرز على مسار التنمية لعقود طويلة. أما تغير المناخ، فيمثل عائقاً أمام تمتع الكثيرين بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، مثل الحق في الغذاء، والمياه والنظافة الصحية، والصحة والسكن اللائق. كما تؤدي الكوارث الأخرى الناجمة عن أفعال الدول وأوجه تقصيرها مباشرةً أو المتفاقمه نتيجة لها، فضلاً عن النزاعات الدائرة، إلى تقويض الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥- وكثيراً ما يكون "من هم أشد تخلفاً عن الركب" أولئك الذين يتحملون عبئاً غير متناسب نتيجةً لوقوع هذه الكوارث. والتحديات الأساسية الماثلة أمام إعمال حقوق الإنسان، التي تتمثل في الفقر وعدم المساواة والتمييز، والتوسع الحضري العشوائي، والهجرة والنزاعات وأوجه القصور في مجالي الإدارة الرشيدة والمساءلة، كلها عوامل تسهم في زيادة حدة الضعف والمخاطر.

٦- ويمكن أن يؤدي تعزيز قدرة المجتمعات والاقتصادات والبيئات الطبيعية على التكيف إلى مساعدة البلدان والمجتمعات المحلية ومن يعانون من الفقر على الصمود أمام الصدمات، وتقبّل حال عدم التيقن وإدارة المخاطر. ويستند النهج القائم على حقوق الإنسان في بناء القدرة على التكيف إلى إنتاج القيمة، وهو ينهل من الإطار القانوني الشامل المرتكز على ترابط جميع حقوق الإنسان وعدم إمكانية تجزئتها. كما أنه يركز على أصحاب الحقوق ويفرض كفالة المساءلة الفعالة للجهات المكلفة بالمسؤولية.

ثانياً- الصلات القائمة بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأزمات والكوارث والنزاعات

ألف- تهديدات تغير المناخ على أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٧- خلال العقد الماضي، فقد أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ شخص أرواحهم وأصيب ما يزيد على ١,٤ مليون شخص بجراح، وأصبح نحو ٢٣ مليون شخص بلا مأوى نتيجة للكوارث. وتأثر ما يزيد على ١,٥ بليون شخص على وجه الإجمال بالكوارث. وبلغ مجموع الخسائر الاقتصادية أكثر من ١,٣ ترليون دولار^(١).

٨- وكل عام، يُفقد في المتوسط ٤٢ مليون سنة من سنوات العمر في الكوارث المبلغ عنها على الصعيد الدولي. وهذا يمثل عقبة كبيرة أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية والإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث، كالأعاصير والفيضانات، تقدر الآن بما يتراوح بين ٢٥٠ بليون دولار و ٣٠٠ بليون دولار. وتقدر الخسائر السنوية المقبلة التي ستنتج عن الكوارث بمبلغ ٣١٤ بليون دولار، ومن المتوقع أن تزداد لتبلغ ٤١٥ بليون دولار بحلول عام ٢٠٣٠^(٢). وفي حال عدم الحد من الأخطار الناجمة عن الكوارث أو عن طريقة إدارتها، وعدم تعزيز القدرة على التكيف، ستمثل تلك الخسائر تكلفة كبيرة من حيث الفرص الضائعة، باعتبار أن هذه الموارد التي تعادل الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مثل الدانمرك أو إسرائيل، لأمكن استثمارها من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي مجالات الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم، و صوب إقامة مجتمعات مستدامة قادرة على التكيف.

٩- ويهدد تغير المناخ التمتع الكامل بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كالحق في الحياة والصحة والغذاء والسكن والمياه (انظر A/HRC/31/52، الفقرات ٢٣ إلى ٢٧). ومن شأن تغير المناخ أن يؤدي إلى تفاقم التحدي المتمثل في تحسين إمكانية الحصول على مياه الشرب المأمونة. ففي عام ٢٠١٥، كان ثمة ٢,١ بليون شخص يفتقرون إلى خدمات مياه الشرب التي تدار بطريقة مأمونة^(٣). ومن المرجح أيضاً أن يؤدي تغير المناخ إلى الحد من توافر المياه في معظم المناطق شبه المدارية الجافة، وإلى تعاقب موجات

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز إدارة مخاطر الكوارث (٢٠١٥).

(٢) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث (٢٠١٥).

(٣) منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، التقدم المحرز من أجل تأمين مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية: المعلومات المستكملة لعام ٢٠١٧ وخطوط الأساس الخاصة بأهداف التنمية المستدامة.

الجفاف بتواتر أكبر، وهو ما سيؤثر تأثيراً شديداً على سبل عيش السكان المقيمين في هذه المناطق وعلى حقهم في الغذاء. وبشكل أعم، من شأن تغير المناخ أن يهدد الأمن الغذائي، ومن ثم إعمال الحق في الغذاء على نحو تدريجي ودائم. وفي حال عدم تحقيق التكيف مع تغير المناخ، سيكون لهذا الأخير أثر سلبي على إنتاج المحاصيل الأساسية، من قبيل القمح والأرز والذرة الصفراء، سواء في المناطق المدارية أو المناطق المعتدلة. وقد أدى ذلك حتى الآن إلى إضعاف قدرة بعض المجتمعات المحلية على إطعام نفسها^(٤).

١٠ - وقد بدأ تغير المناخ يتحول أكثر فأكثر إلى أحد الأسباب الرئيسية وراء الهجرة. ومع أن الهجرة تنجم عادة عن مجموعة متنوعة من العوامل المعقدة، فإن تغير المناخ وما يرتبط به من آثار ناشئة على سبل العيش، قد دفع بالملايين من الأشخاص إلى الرحيل، لا بمحض إرادتهم الحرة، بل انطلاقاً من ضرورة الإفلات من ظروف لا يمكن أن تلي حقوقهم الإنسانية الأساسية. وفي حلقة نقاش عقدها مجلس حقوق الإنسان في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ بشأن حقوق الإنسان وتغير المناخ، والمهاجرين والأشخاص المشردين عبر الحدود الدولية، وعملاً بقرار المجلس ٢٠/٣٥، دعا المشاركون إلى اتخاذ تدابير وقائية مثل تحسين نظم الإنذار المبكر، والحد من مخاطر الكوارث، وبذل الجهود من أجل بناء القدرة على التكيف، وتعزيز التنمية المستدامة والتعاون الدولي، بما في ذلك في مجال المياه العابرة للحدود، بغية الحد من الآثار السلبية الناجمة على حقوق الإنسان من جراء تغير المناخ^(٥).

باء- مخاطر ناشئة تهدد باندلاع العنف والنزاعات

١١ - بات اشتداد التنافس على الموارد الطبيعية المتضائلة والمياه والأراضي والعناصر الأخرى التي تتسم بأهمية حاسمة للتمتع بمستوى معيشي لائق، إلى جانب الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، يُعتبران بشكل متزايد من الأسباب الرئيسية وراء اندلاع العنف والاضطرابات الاجتماعية. وثمة علاقة وثيقة بين الانتهاكات التي تُرتكب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واندلاع أعمال العنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاعات (E/2016/58)، بل وكثيراً ما يكون ارتكاب الانتهاكات السبب الكامن وراء اندلاع تلك الأعمال والاضطرابات. كما أن الأزمات المالية والاقتصادية، التي كثيراً ما تصحبها تدابير تقشفية صارمة، أسهمت أيضاً في تقويض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأسفرت عن تنظيم الاحتجاجات واندلاع الاضطرابات الاجتماعية.

١٢ - ومن الأمثلة على ذلك ندرة المياه. فالمياه حق أساسي من حقوق الإنسان، غير أن ٢,١ بليون شخص لا يزالون يفتقرون إلى إمكانية الحصول على مياه الشرب المأمونة. وقيم معظمهم في مناطق غير مستقرة من العالم، كثيراً ما تتسم بالعنف، وتكون فيها المياه مسألة حياة أو موت^(٦). وكان النقص في المياه من العوامل الأساسية التي أدت إلى نشوب نزاعات واندلاع العنف والاضطرابات الاجتماعية في الكثير من الحالات. فعلى سبيل المثال، وجد الباحثون أن

(٤) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠١٤: الآثار والتكيف وسرعة التأثير، الجزء ألف، الفصل ٧.

(٥) انظر الوثيقة A/HRC/37/35 (تصدر قريباً).

(٦) انظر: الفريق العالمي الرفيع المستوى المعني بالمياه والسلام، مسألة بقاء (٢٠١٧).

النزاع السوري، الذي بدأ في عام ٢٠١١، قد تفاقم نتيجةً للنقص الحاد في المياه في المنطقة على إثر موجات الجفاف التي تعاقبت لعدة سنوات منذ منتصف العقد الماضي، مع أن جذوره تمتد إلى مسائل مثل النزاعات السياسية والدينية والاجتماعية والأيدولوجية المستمرة منذ أمد طويل. وقد تسبب هذا الوضع في نزوح أعداد كبيرة من السكان من المناطق الريفية باتجاه المراكز الحضرية، وأدى إلى انعدام الأمن الغذائي لأكثر من مليون شخص، وإلى ازدياد البطالة وزعزعة الاستقرار السياسي، واندلاع العنف والاضطرابات الاجتماعية^(٧).

١٣- وفي العديد من البلدان والمناطق الواقعة في أفريقيا، نشبت خلافات ونزاعات من أجل السيطرة على مصادر المياه وأراضي الرعي والزراعة^(٨). وفي أمريكا اللاتينية، كان سوء إدارة خدمات المياه أو عدم توافر المياه على نحو منصف سبباً أيضاً في اندلاع الاضطرابات الاجتماعية (انظر E/2016/58، الفقرتان ٢١ و ٢٢). كما نشبت نزاعات بسبب الإفراط في استغلال المياه الجوفية في الأعمال التجارية الزراعية أو لأغراض صناعية، وهو ما يؤدي إلى حرمان المجتمعات المحلية والمزارعين من كميات كافية من المياه يمكن التحويل عليها. وفي عام ٢٠١٥، وقع صدام في بلدة أوكوكاجي، وادي إيكبا، في بيرو، بين صغار المزارعين وعمال كانوا يمدون الأنابيب لضخ المياه من ثلاث آبار وصولاً إلى مزرعة تقع على مسافة ثمانية أميال لإنتاج العنب وتصديره. ونتيجةً لقيام الشركات بضخ المياه في وادي إيكبا على مدى العقدين الماضيين، انخفضت مستويات المياه الجوفية في معظم أنحاء المنطقة. وتعاني البلدة المذكورة بالفعل من نقص شديد في المياه، ويخشى القرويون أن يؤدي الضخ المقترح إلى اشتداد التهديد المتمثل في نقص إمدادات المياه^(٩).

١٤- ويشكل التوسع الحضري العشوائي خطراً آخر على إمكانية التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فعلى مدى العقود الماضية، شهد العالم انتقال السكان من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية على نحو لم يسبق له مثيل. واليوم، يقيم أكثر من نصف سكان العالم في المدن وتُحومها. وفي أنحاء كثيرة من العالم، تجري الهجرة السريعة من الأرياف إلى المدن سعياً وراء فرص العمل والأمل في عيش حياة أفضل في المدن. لكن عندما تتم الهجرة بلا تخطيط ودون إجراء الاستعدادات اللازمة لها، وبخاصة في سياق انتشار الفقر، تشتد حدة الكثير من المخاطر والتحديات التي تواجهها المدن على أرض الواقع، مما يؤدي إلى مزيد من التدهور على صعيد حقوق الإنسان. وفي النتيجة، تنتشر الأحياء الفقيرة والمستوطنات على نحو عشوائي. وهي كثيراً ما تكون قائمة في مناطق غير مستقرة وغير مأمونة وعرضة للتدهور والكوارث الطبيعية، وعدم توافر أو عدم كفاية الخدمات الأساسية، بما في ذلك خدمات التعليم والصحة والمياه والنظافة الصحية.

(٧) انظر: Peter H. Gleick, "Water, drought, climate change, and conflict in Syria", *Weather, Climate, and Society*, vol. 6, No. 3 (July 2014).

(٨) انظر قاعدة بيانات معهد المحيط الهادئ بشأن المنازعات المتعلقة بالمياه لمزيد من الأمثلة الواردة من جميع أنحاء العالم، وهي متاحة على الرابط التالي: <http://worldwater.org/water-conflict/>.

(٩) انظر "Desert Sun, "The costs of Peru's farming boom: thriving agribusiness, declining aquifers and conflicts over water" متاح على الرابط التالي: www.desertsun.com/story/news/environment/2015/12/10/costs-perus-farming-boom/76605530/.

١٥- وهذا تحديداً ما يؤجج حالة عدم الاستقرار الاجتماعي وأجواء العنف في المدن والاضطرابات الاجتماعية. إذ ثمة علاقة بين البطالة في صفوف الشباب وحال الاستياء إزاء الفرص المحدودة التي يتيحها المستقبل من جهة، واندلاع الاضطرابات الاجتماعية من جهة أخرى. وتكون هذه العوامل في الكثير من الأحيان مصحوبة بالتطرف (انظر E/2016/58، الفقرة ١٤). كما أن اتساع مدى عدم المساواة والتنافس على الموارد الشحيحة، مثل الأراضي، وحال الإفلات من العقاب وضعف الحوكمة في المدن، كلها عوامل تزيد من خطر اندلاع العنف واحتمالات انهيار القانون والنظام.

١٦- وينتج عن التوسع الحضري السريع تلقائياً زيادة الطلب على الوحدات السكنية. وقد أدى ذلك إلى نشوء أسواق غير منظمة للعقارات، وانتشار المضاربة العقارية، والإقراض العقاري المجحف، وتحويل الإسكان إلى مجرد سلعة. ولا يؤدي عدم توافر الإسكان الميسور التكلفة إلى الإقصاء الاجتماعي فحسب، إنما يهدد أيضاً بزعزعة استقرار الاقتصاد ككل متى كانت الزيادات في أسعار السكن وراء تفاقم فقاعات الأملاك العقارية، في ظل نشوء أزمات الرهن العقاري والتدفقات العالمية لرأس المال دون أي ضوابط، على نحو ما حصل في عام ٢٠٠٧ مع أزمات الرهن العقاري في الكثير من البلدان، مما أنتج آثاراً مدمرة على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والأسر المعيشية التي تعاني من الفقر (انظر A/71/310، الفقرة ٢٢).

ثالثاً- فهم القدرة على التكيف من منظور حقوق الإنسان

ألف- الاتفاقات الدولية المتعلقة بالقدرة على التكيف

١٧- يحتل مفهوم القدرة على التكيف مكاناً بارزاً في سياق أهداف التنمية المستدامة وأطر السياسات الموضوعية أخيراً بشأن تغير المناخ والعمل الإنساني. ويستكشف هذا الفرع الطريقة التي يمكن بها لإطار حقوق الإنسان أن يسهم في تلك المناقشة.

١٨- ففي عام ٢٠٠٧، حددت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ القدرة على التكيف بأنها "قدرة النظام الاجتماعي أو النظام الإيكولوجي على استيعاب الاضطرابات مع الاحتفاظ بالهياكل الأساسية وطرق الأداء نفسها، والقدرة على التنظيم الذاتي، والقدرة على التكيف مع الإجهاد والتغيير"^(١٠). ويستند ذلك الفهم المتعلق بالقدرة على التكيف إلى سياق التكيف مع تغير المناخ، مع التركيز على النظم الاجتماعية أو الإيكولوجية لا على الناس أنفسهم.

١٩- وفي عام ٢٠٠٩، حدد مكتب الأمم المتحدة الدولي للحد من الكوارث هذا المصطلح على النحو التالي: "قدرة منظومة أو تجمع عمراني أو مجتمع مُعرَّض للأخطار على مقاومة آثار الأخطار وامتصاصها واستيعابها والتكيف معها وتحويلها والتعافي منها في الوقت المناسب وبأسلوب فعال، بسبل منها حفظ وترميم منشآته ووظائفه الأساسية الضرورية عن طريق إدارة المخاطر"^(١١).

(١٠) انظر: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تقرير التقييم الرابع. تغير المناخ ٢٠٠٧: التقرير التجميعي، المرفق الثاني.

(١١) انظر: مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، "مصطلحات استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث عن الحد من مخاطر الكوارث ٢٠٠٩".

٢٠- وتمحورت المناقشات الحكومية الدولية والاتفاقات المتعلقة بالتنمية المستدامة والتغير البيئي وتغير المناخ والحد من مخاطر الكوارث والمساعدة الإنسانية حول هذين التعريفين. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى إيجاد فهم على نطاق أوسع وأكثر اتساقاً بشأن القدرة على التكيف والتدابير اللازم اتخاذها لتعزيز تلك القدرة في سياق بناء مجتمعات مستدامة وإعمال جميع حقوق الإنسان إعمالاً تاماً.

١- خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

٢١- القدرة على التكيف المذكورة صراحةً في اثنين من أهداف التنمية المستدامة وثمانٍ من غاياتها المتعلقة بالفقر والأمن الغذائي، والبنى التحتية والمستوطنات البشرية، والإنتاج الزراعي، والأخطار المرتبطة بالمناخ والكوارث الطبيعية والنظم الإيكولوجية البحرية والساحلية. وهذا يمثل تحولاً ملحوظاً بالمقارنة مع إعلان الألفية لعام ٢٠٠٠ والأهداف الإنمائية للألفية، اللذين لم يتضمنا أي إشارة إلى القدرة على التكيف أو إلى المفاهيم ذات الصلة.

٢٢- وتحتل القدرة على التكيف مكاناً بارزاً في ديباجة القرار ١/٧٠، حيث التزمت الدول الأعضاء بـ "اتخاذ الخطوات الجريئة المفضية إلى التحول... للانتقال بالعالم نحو مسار قوامه الاستدامة والقدرة على الصمود"، وتعهدت بالألا يخلف الركب أحداً وراءه، وحددت رؤية لـ "عالم تكون فيه الموائل البشرية آمنة وقادرة على الصمود ومستدامة". ويشمل الهدف ١ المتعلق بالقضاء على الفقر تحقيق غاية هي بناء قدرة الفقراء والفئات الضعيفة على الصمود والحد من تعرضها وتأثرها بالظواهر المتطرفة المتصلة بالمناخ وغيرها من الهزات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية (الغاية ١-٥). ويشمل الهدف ٢ المتعلق بالقضاء على الجوع تحقيق غاية هي ضمان وجود نظم إنتاج غذائي مستدامة، وتنفيذ ممارسات زراعية متينة (الغاية ٢-٤). ويشمل الهدف ٩ المتعلق بالبنى التحتية والتصنيع المستدام تحقيق غايات هي إقامة وتيسير تطوير بنى تحتية مستدامة وقادرة على الصمود (الغايتان ٩-١ و ٩-أ). ويشمل الهدف ١١ المتعلق بالمدن والمستوطنات البشرية تحقيق غايات هي زيادة عدد المدن والمستوطنات البشرية التي تعتمد وتنفذ سياسات وخططاً متكاملة من أجل تعزيز القدرة على الصمود في مواجهة الكوارث (الغاية ١١-ب) ودعم أقل البلدان نمواً في إقامة المباني المستدامة والقادرة على الصمود (الغاية ١١-ج).

٢- اتفاق باريس بشأن تغير المناخ

٢٣- اكتسب مفهوم القدرة على التكيف أهمية متزايدة في المناقشات الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ منذ عام ٢٠١٠. ويشير اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، الذي اعتمد في عام ٢٠١٥ خلال المؤتمر السنوي الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، إلى القدرة على التكيف في العديد من المجالات ذات الصلة ببناء تلك القدرة، وإلى الحد من مواطن الضعف إزاء الآثار الضارة لتغير المناخ. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٧ على أن "تضع الأطراف بموجب هذا الاتفاق الهدف العالمي المتعلق بالتكيف والمتمثل في تعزيز القدرة على التكيف مع تغير المناخ وتوطيد القدرة على تحمله والحد من قابلية التأثر به".

٣- إطار سندياي للحد من مخاطر الكوارث، ٢٠١٥-٢٠٣٠

٢٤- استناداً إلى الإنجازات المحققة والدروس المستفادة من "إطار عمل هيوغو ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث"، اعتمدت الدول الأعضاء، في إطار المؤتمر العالمي المعني بالحد من مخاطر الكوارث المعقود في سندياي، اليابان، في آذار/مارس ٢٠١٥، إطار سندياي للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠. وكما كان الحال في إطار العمل السابق، لا يزال مفهوم القدرة على التكيف يشكل موضوعاً محورياً في إطار سندياي. وفي الديباجة، التزمت الدول الأعضاء بتناول مسألة الحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرة على مواجهة الكوارث مع تجديد الوعي بإلحاح هذا الأمر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، والقيام بإدماج هذين المفهومين معاً في السياسات والخطط والبرامج والميزانيات على جميع المستويات والنظر فيهما ضمن الأطر ذات الصلة. ويشمل إطار سندياي بين أهدافه وأولويات عمله على الصعيد العالمي التزاماً بالحد بدرجة كبيرة من الأضرار الناجمة عن الكوارث في الهياكل الأساسية الحيوية، وتعطل الخدمات الأساسية مثلاً في المرافق الصحية والتعليمية، بما في ذلك تنمية قدرات تلك المرافق على التكيف بحلول عام ٢٠٣٠.

٤- مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني

٢٥- عُقد مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في إسطنبول يومي ٢٣ و٢٤ أيار/مايو ٢٠١٦ بمبادرة من الأمين العام، بغية إعادة تنشيط الالتزام الإنساني والشروع في مجموعة من الإجراءات الملموسة والالتزامات التي تهدف إلى تمكين البلدان والمجتمعات المحلية من الاستعداد بشكل أفضل لمواجهة الأزمات والتصدي لها، وتعزيز قدرتها على تحمل الصدمات. وعلى نحو ما ورد في موجز الرئيس، لقد أتاح مؤتمر القمة فرصة فريدة للمجتمع العالمي من أجل الاضطلاع بمسؤولية إيلاء الأولوية للناس: أي تأمين سلامتهم، وصون كرامتهم، وإتاحة الفرص لبناء مستقبل أفضل. وتخلل مفهوم القدرة على التكيف جميع مواضع خطة العمل من أجل الإنسانية التي قدمها الأمين العام إلى مؤتمر القمة (A/70/709، المرفق) وجميع مراحل المشاورات الموسعة في إطار التحضير لمؤتمر القمة. وقد أُدرج في ثلاث من المسؤوليات الأساسية الخمس الواردة في خطة العمل: المسؤولية الأساسية الثالثة المتعلقة بعدم إغفال أحد، التي تركز على الحد من حالة ضعف اللاجئين والمشردين داخلياً وزيادة اعتمادهم على الذات؛ والمسؤولية الأساسية الرابعة المتعلقة بـ "تغيير حياة الناس: من تقديم المعونة إلى إنهاء العوز"، التي تؤكد على أهمية بناء القدرة على التكيف على مستوى المجتمعات المحلية من أجل مواجهة الكوارث الطبيعية وآثار تغير المناخ؛ والمسؤولية الأساسية الخامسة المتعلقة بالاستثمار في الإنسانية، التي تشدد على ضرورة تعزيز حالة التأهب والمرونة الاقتصادية والاستثمار في البنى التحتية الأساسية، من قبيل نظم التعليم والصحة.

باء- الإطار الدولي لحقوق الإنسان

٢٦- تشكل حقوق الإنسان ضمانات قانونية وعالمية لحماية الأفراد والجماعات من الأعمال أو حالات الإهمال التي تتعارض مع حريات الإنسان الأساسية واستحقاقاته وكرامته. وحقوق الإنسان باعتبارها حقوقاً عالمية غير قابلة للتصرف، تنطبق في كل مكان وفي أي ظرف من الظروف، بما في ذلك في أوقات الأزمات والكوارث. وتقع على عاتق جميع الدول التزامات إيجابية في مجال حقوق الإنسان باحترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها.

٢٧- ولا تتضمن المعاهدات الدولية في مجال حقوق الإنسان إشارة محددة إلى القدرة على التكيف بالمعنى الوارد أعلاه. وترد إشارات محدودة إلى الكوارث الطبيعية في المادة ١١ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي تنص على أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية. وتنص المادة ٢٣ من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه على أن تتخذ الدول جميع التدابير المناسبة لكفالة حصول الأطفال المشردين داخلياً، بمن فيهم المشردون بسبب الكوارث الطبيعية، على الحماية المناسبة والمساعدة الإنسانية. كما تنص المادة ٢٥-٢ على أن تتخذ الدول جميع الإجراءات اللازمة لتتبع الأطفال وإعادة إلحاقهم بأقاربهم أو أقاربهم، بما في ذلك عندما يكون الانفصال نتيجة للكوارث الطبيعية. كما تُقر اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم بالتزامات الدول الأطراف بمنع التشرذم الداخلي، وتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً (المادة ٢). وهي تفرض أيضاً على الدول الأطراف تعزيز الاعتماد على الذات وسبل العيش المستدامة في أوساط المشردين داخلياً (المادة ٣(١)(ك)).

٢٨- وعلى الرغم من عدم وجود إشارات محددة إلى المصطلح في قانون حقوق الإنسان، فإن مسائل كالححد من مخاطر الكوارث والتخفيف من الآثار السلبية لتغير المناخ وغير ذلك من الأزمات كانت موضع اهتمام متزايد من جانب الآليات المعنية بحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة. وثمة مجموعة هامة من الأعمال المتوافرة لدى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، بما في ذلك اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي إطار ولايات الإجراءات الخاصة المتعلقة بالبيئة والمشردين داخلياً، والحق في سكن لائق، والحق في المياه والصرف الصحي، وحقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وفي إطار آلية الاستعراض الدوري الشامل، جرى تقديم العديد من التوصيات مؤخراً لدعوة الدول إلى اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في الوقاية من الكوارث والتصدي للطوارئ، ضمن الجهود الرامية إلى بناء القدرات الوطنية وتحمّل الكوارث الطبيعية (انظر A/HRC/34/14، الفقرة ١١٥-١٦٦)؛ ووضع استراتيجية تأقلم وطنية خاصة بحالات الكوارث الطبيعية من أجل كفالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للسكان (انظر A/HRC/32/6، الفقرة ١٢٨-١٥٧)؛ ومواصلة الجهود المبذولة بشأن الديمقراطية، والحكم الرشيد، والإصلاح التشريعي، وبناء قدرات الآليات الوطنية لحقوق الإنسان، مع إيلاء مزيد من التركيز على توفير الوظائف للشباب، والتعليم، والرعاية الصحية، والرعاية الاجتماعية، والاستعداد والمرونة في مواجهة تغير المناخ (انظر A/HRC/26/9، الفقرة ٩٩-١٠٩).

جيم- التزامات الدول بموجب قانون حقوق الإنسان

٢٩- ينطوي إعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على التزامات ومسؤوليات محددة لجميع الجهات الفاعلة المعنية. وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تقع المسؤولية الرئيسية على عاتق الدول باعتبارها الجهات المكلفة بالمسؤولية. ويعني الالتزام بالاحترام أن على الدول الامتناع عن التدخل في تمتع الأشخاص بحقوق الإنسان أو عن عرقلة هذا التمتع. ويقتضي الالتزام بالحماية أن تحمي الدول الأفراد والجماعات من التجاوزات في مجال حقوق الإنسان. ويعني واجب الإعمال أن تتخذ الدول إجراءات إيجابية لتيسير التمتع بحقوق الإنسان الأساسية.

٣٠- وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على إلزام الدول بالعمل تدريجياً على الأعمال الكاملة لتلك الحقوق للجميع. ومبدأ الأعمال التدريجي لا يعني أن أعمال الحقوق المشمولة بالعهد يمكن تأجيله إلى أجل غير مسمى؛ إنما أن تتخذ الدول إجراءات، وأن تعمل تدريجياً بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة وبكل الوسائل المناسبة، من أجل الأعمال الكاملة لتلك الحقوق لكل فرد. وتقع على عاتق الدول أيضاً التزامات ذات طابع فوري، بما في ذلك الالتزام بالقضاء على التمييز، وتلبية المستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق، وضمن عدم التراجع.

٣١- وهذه المبادئ تعني أنه حتى في حال وقوع كارثة أو أزمة، تكون الدول ملزمة بضمان حصول السكان المتأثرين على الخدمات الأساسية والموارد اللازمة دون تمييز. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكفل الدول عدم التراجع في حالة تمتع السكان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن طريق اتخاذ خطوات وقائية تحسباً للكوارث والآثار الضارة المتوقعة لتغير المناخ. ولذا فإن الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان لا تنطبق فقط على تدابير الحماية المباشرة، إنما أيضاً على تدابير التخفيف والتكيف الرامية إلى حماية تمتع السكان بالحقوق المشار إليها.

٣٢- وتقع على عاتق الدول عدة التزامات بالحماية من الأضرار البيئية التي تعوق التمتع بحقوق الإنسان (A/HRC/25/53). وهذا يشمل الالتزامات الإجرائية والموضوعية والالتزامات المتصلة بالفئات الضعيفة. وتقتضي الالتزامات الإجرائية من الدول (أ) تقييم الآثار البيئية وجعل المعلومات المتعلقة بالبيئة متاحة للجمهور؛ (ب) تيسير المشاركة المجدية لأصحاب الحقوق في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة؛ (ج) إتاحة إمكانية اللجوء إلى سبل الانتصاف عند انتهاك تلك الحقوق. أما الالتزامات الموضوعية، التي قد تكون مختلفة من حق إلى آخر، فهي تقتضي من الدول عادة اعتماد أطر قانونية ومؤسسية لتوفير الحماية من الأضرار البيئية التي تتعارض مع التمتع بحقوق الإنسان، بما في ذلك الأضرار التي تسببها الجهات الفاعلة الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لمبدأ حقوق الإنسان المتعلق بالمساواة وعدم التمييز، قد تكون لدى الدول التزامات أخرى إزاء الفئات السكانية المعرضة بوجه خاص للأضرار البيئية.

٣٣- وفي إطار المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، من الواضح أنه يقع على الدول التزام بالتخفيف من آثار الأخطار والكوارث، بما في ذلك تلك الناشئة عن آثار تغير المناخ. وتشمل هذه الالتزامات أيضاً الحماية من الآثار السلبية على صعيد حقوق الإنسان نتيجةً لأنشطة الجهات من غير الدول. وينص المبدأ ١ من المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان على ضرورة قيام الدول بتوفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان داخل إقليمها و/أو ولايتها القضائية من جانب أطراف ثالثة، بما فيها المؤسسات التجارية. وهذا يتطلب اتخاذ الخطوات المناسبة لمنع ارتكاب تلك الانتهاكات والتحقيق فيها ومعاقبة مرتكبيها وإنصاف الضحايا عن طريق اعتماد سياسات وتشريعات وأنظمة وأحكام قضائية فعالة (انظر A/HRC/17/31، المرفق).

٣٤- وأشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٤ (٢٠١٧) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية إلى ما يلي:

"ينبغي للدول الأطراف أيضاً أن تنظر في استخدام الجزاءات الإدارية لثني الكيانات التجارية عن السلوك الذي يؤدي إلى انتهاك الحقوق المنصوص عليها في العهد أو قد يؤدي إلى انتهاكها. فعلى سبيل المثال، يمكن للدول أن تنص في أنظمة المشتريات العامة التي تضعها على حجب العقود العامة عن الشركات التي لم تقدم معلومات عن الآثار الاجتماعية أو البيئية لأنشطتها أو التي لم تتخذ تدابير تضمن بذل العناية الواجبة لتجنب أي آثار سلبية على الحقوق المنصوص عليها في العهد أو لتخفيف هذه الآثار".

٣٥- وفي السنوات الأخيرة، أسهم أيضاً الاجتهاد القضائي للآليات الإقليمية لحقوق الإنسان في توضيح التزامات الدول فيما يتعلق بأنشطة الوقاية والتخفيف، فضلاً عن سبل الانتصاف. ويرد أحد الأمثلة التوضيحية على ذلك لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *بودايفنا وآخرين ضد روسيا*، التي نظرت فيها المحكمة لتحديد ما إذا كانت الوفيات الناجمة عن الأنشطة البشرية أو الكوارث الطبيعية تبلغ حد انتهاكات حقوق الإنسان من جانب الدولة ومتى يمكن اعتبارها كذلك.

٣٦- ففي تموز/يوليه ٢٠٠٠، أدى انهيار وحلي انطلاقاً من نهر غرهوسانسو إلى اكتساح مدينة تيرنوز في جمهورية كباداردينو - بلكاريا بشمال القوقاز، الاتحاد الروسي، مما أسفر عن مقتل ثمانية أشخاص وتدمير العديد من المباني. وكانت سدود احتباس الوحل التي أنشئت لحماية تيرنوز قد تضررت نتيجةً للانهيالات الوحلية الشديدة التي وقعت في العام السابق، دون أن يجري إصلاحها على نحو ما أوصى به معهد الأرصاد الجوية الحكومي. وقبل وقت قصير من وقوع الحادث الأخير، حذّر المعهد الوزارة المحلية المكلفة بالإغاثة في حالات الكوارث من الخطر الوشيك، نظراً لكمية الأمطار الغزيرة التي سقطت في الآونة الأخيرة، وطلب إلى السلطات المحلية اتخاذ التدابير اللازمة والاستعداد لإصدار إنذار بحالة الطوارئ عند الاقتضاء. ولم تتخذ السلطات إجراءات بناءً على تلك التوصيات. وقبل وقوع الكارثة بيوم واحد، عندما أصاب تدفق وحلي المدينة على نطاق أصغر واجتاح بعض المناطق السكنية، أمرت السلطات المحلية بإجلاء المناطق المتأثرة في المدينة. غير أنها لم تمنع الأشخاص الذين تم إجلاؤهم من العودة إلى منازلهم في اليوم التالي على إثر تراجع مستوى الوحل.

٣٧- ورفضت المحاكم المحلية مطالبات التعويض المقدمة من أقارب الضحايا بحجة أن وفاة الضحايا كانت نتيجة أسباب طبيعية لم يكن في وسع الدولة توقعها أو منعها. وقُدّم طلب استئناف إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي خلصت إلى أن الدولة انتهكت واجبها بحماية الحياة، لأنها لم تتخذ إجراءات بناءً على طلبات واردة إليها لاتخاذ ما يلزم من تدابير وقائية واضحة لحماية مواطنيها.

٣٨- وورد في القرار الصادر عن المحكمة الأوروبية اعتراف بالتزام الدولة بحماية الحياة من آثار الكوارث، عن طريق التأكيد مجدداً أن الحق في الحياة "لا يتعلق فقط بحالات الوفاة الناجمة عن استخدام القوة من جانب موظفي الدولة، بل يُشئ أيضاً... التزاماً إيجابياً على عاتق الدول باتخاذ الخطوات المناسبة لصون حياة الأشخاص الخاضعين لولايتها". وأكدت المحكمة كذلك أن "هذا الالتزام الإيجابي يستتبع في المقام الأول اضطلاع الدولة بواجب رئيسي هو وضع إطار

تشريعي وإداري مصمم لتوفير الحواجز الفعالة إزاء التهديدات التي يتعرض لها الحق في الحياة^(١٢). ومع أن الدول تتمتع بقدر كبير من المرونة في تنفيذ هذا الالتزام من حيث السياسة العامة والخيارات التنفيذية المعتمدة، فإن المحكمة وضّحت مسؤولية الدولة عن الوفيات في حال حدوثها نتيجة لإهمال السلطات لواجبها باتخاذ تدابير وقائية، متى جرى تحديد خطر طبيعي بوضوح وكانت الوسائل الفعالة لتخفيف آثار ذلك الخطر متاحة لها.

رابعاً- النهج القائم على حقوق الإنسان في بناء مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف

٣٩- كما يُعتبر العديد من الكوارث ناجماً عن أعمال التخطيط الإنمائي والأنشطة الإنمائية غير المستدامة. فالأخطار الطبيعية، من قبيل الفيضانات والزلازل والعواصف، قد تتحول إلى كوارث بسبب عوامل بشرية ومجتمعية يمكن معالجتها عن طريق اعتماد سياسات وإجراءات حاسمة ومشاركة فعالة^(١٣). ويوفر الإطار المتعلق بحقوق الإنسان التوجيهات من أجل تعزيز القدرة على التكيف وحماية الأشخاص المعرضين لخطر الكوارث والأزمات.

ألف- وضع الأشخاص في مركز الصدارة

٤٠- حقوق الإنسان يملكها الناس؛ والفرد هو محور اهتمام عملية التنمية بوصفه المشارك الرئيسي فيها والمستفيد الرئيسي منها، على النحو الوارد في إعلان الحق في التنمية. ومن منظور حقوق الإنسان، يتطلب العمل من أجل إقامة مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف التركيز على الناس، بما يتجاوز التركيز التقليدي على النظم الاجتماعية والإيكولوجية، لصالح تأكيد ضرورة تحلي الأفراد بالقدرة على التكيف. ومن منظور النهج القائم على حقوق الإنسان، يُعتبر الأشخاص المتضررون أصحاب حقوق لا مجرد مواضيع أو مستفيدين من الأنشطة الإنمائية والإنسانية. وهذا يساهم في تحسين مستوى الوعي والوضوح لاعتماد المعايير ذات الصلة وتوفير الاستحقاقات بموجب القوانين الوطنية والدولية، من قبيل الحق في السكن اللائق والمياه والنظافة الصحية والصحة للأشخاص المقيمين في مستوطنات عشوائية. فمن شأن هذا الوعي أن يمكنهم من تقييم الحالة الخاصة بهم، وتحديد مطالباتهم وتحسين عملية التفاوض مع السلطات، وهو ما سيعزز قدرة الأشخاص والمجتمعات المحلية بشكل عام على التأهب للأزمات والتكيف والتعامل معها.

٤١- وعلاوة على ذلك، ينص القانون المتعلق بحقوق الإنسان على بعض الحقوق الإجرائية التي تمكن الأشخاص من تحسين قدرتهم على التكيف. إذ يشمل الحق في حرية التعبير المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ١٩) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ١٩) حرية "التماس المعلومات وتلقيها ونقلها إلى آخرين". كما أن الحق في الحصول على المعلومات أمر لا غنى عنه من أجل التأهب للكوارث والحماية من الأضرار البيئية،

(١٢) قضية *بودايفيا وآخرين ضد روسيا*، الحكم المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨، الفقرتان ١٢٨ و ١٢٩.

(١٣) انظر إعلان عمل تشينغغدو الصادر عن المنتدى الثاني المعني بالتنمية العلمية لمدينة العالم ومؤتمر القمة الأول لرؤساء البلديات بشأن الحد من مخاطر الكوارث، ١١-١٣ آب/أغسطس ٢٠١١.

وكذلك من أجل ممارسة الحقوق الأخرى. وقد أكدت هيئات حقوق الإنسان مراراً وتكراراً على أهمية هذا الحق في سياق الآثار البيئية الناجمة عن حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في الحصول على المياه أنه ينبغي أن تُتاح للأفراد على قدم المساواة إمكانية الكاملة للحصول على المعلومات المتعلقة بالمياه والبيئة (الفقرة ٤٨).

٤٢ - ويُعد الحق في المشاركة العامة في اتخاذ القرارات من مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها في إطار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢١) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٥). وتفرض المادة ٦ (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ على الأطراف في الاتفاقية تعزيز وتيسير المشاركة العامة. كما أن الجمعية العامة أقرت في قرارها ٢١٠/٦٧ بـ "ضرورة إشراك مجموعة واسعة من الجهات المعنية على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والوطني والمحلي، بما فيها الحكومات على كل من الصعيد الوطني ودون الوطني والمحلي، والمشاريع التجارية الخاصة والمجتمع المدني، بما يشمل الشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، وبأهمية المساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة والشعوب الأصلية على نحو فعال في اتخاذ إجراءات فعالة فيما يتعلق بتغير المناخ بجميع جوانبه". وفي سياق الحد من مخاطر الكوارث، يشجع إطار سندي الدول على إناطة أدوار ومهام واضحة، حسب الاقتضاء، بممثلي المجتمع المحلي في مؤسسات وعمليات إدارة مخاطر الكوارث وفي عمليات صنع القرارات المتعلقة بإدارة هذه المخاطر، وذلك من خلال الأطر القانونية ذات الصلة، وإجراء مشاورات عامة ومجتمعية شاملة أثناء إعداد تلك القوانين والأنظمة لدعم تنفيذها (الفقرة ٢٧(و)).

٤٣ - ومن شأن المشاركة الفعالة والحرّة والمجدية لأصحاب الحقوق، ولا سيما الذين يعانون من التهميش والتمييز، تعزيز الوعي النقدي والمشاركة المدنية الفعالة من أجل اتخاذ قرارات أكثر استنارة. وتبيّن التجربة أن الناس يرحّبون أن يتولوا زمام أمورهم بأنفسهم ليصبحوا أكثر قدرة على مواجهة الصدمات في حال تمكينهم من أجل المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم.

باء- معالجة الأسباب الجذرية لجوانب الضعف

٤٤ - من شأن حقوق الإنسان أن تساعد على اكتساب فهم أعمق للأسباب الجذرية وراء جوانب الضعف والشروط اللازمة لبناء القدرة على التكيف. والوعد المنصوص عليه في خطة عام ٢٠٣٠ بعدم ترك أي أحد خلف الركب لا ينطوي فقط على الوصول إلى الفئات الأكثر فقراً والأشد ضعفاً، إنما يسعى أيضاً إلى التصدي لممارسات التمييز وأوجه عدم المساواة المتزايدة داخل البلدان وفيما بينها ولأسبابها الجذرية. ويمكن لمعايير حقوق الإنسان، بما في ذلك مبادئ المشاركة والمساءلة والمساواة وعدم التمييز، أن تساعد على توجيه هذه الجهود.

٤٥ - وثمة ترابط وثيق بين الأخطار المرتبطة بالمناخ وأوجه عدم المساواة^(١٤). فالأخطار المناخية تزيد من أوجه عدم المساواة القائمة أصلاً، التي تكمن في جذور الفقر والتمييز والإقصاء. وبسبب التفاوتات الهيكلية، من المرجح أن تكون الجماعات والمجتمعات المحلية التي

(١٤) انظر، على سبيل المثال، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٦: القدرة على التكيف مع تغير المناخ: فرصة للحد من أوجه عدم المساواة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.16.II.C.1)، الفصل الثاني.

تعاني من التهميش والتمييز أكثر عرضة للأخطار المناخية وأقل قدرة على الحصول على ما يكفي من موارد تلزمها أو على التكيف مع الأخطار والتعافي منها بعد التعرض لها.

٤٦- وكثيراً ما يكون التعرض للأخطار المناخية والبيئية ناجماً عن أماكن الإقامة والعمل، التي يحددها في الكثير من الأحيان المركز الاجتماعي والاقتصادي للأفراد والجماعات. إذ تميل الفئات ذات الدخل المنخفض، والفئات المعرضة للتمييز على أساس العرق والأصل الإثني وغير ذلك من الأسباب، إلى العيش في مناطق هامشية تتسم برداءة هياكلها الأساسية. وغالباً ما يكون ذلك في بيئة غير مستقرة معرضة بنسبة عالية للأخطار المناخية وغير ذلك من الظروف القسوى. وحتى عندما يكون مستوى التعرض هو نفسه، تظل تلك الفئات أكثر عرضة للأضرار لأنها تفتقر إلى الإمكانيات والموارد اللازمة للتأقلم والتكيف والتعافي، وهي تعاني أيضاً من سوء الأحوال الصحية ونقص في مستوى التعليم والمعارف.

٤٧- لذا فإن ضمان مبدأ المساواة وعدم التمييز في سياق مبادئ حقوق الإنسان يكتسي أهمية حاسمة للحد من مواطن الضعف وبناء القدرة على التكيف، وهو أيضاً أحد مرتكزات النهج القائم على حقوق الإنسان. كما أن مبدأ المساواة وعدم التمييز منصوص عليه في جميع المعاهدات الأساسية في مجال حقوق الإنسان المعتمدة منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يشير في المادة ٢ إلى أن لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر^(١٥).

٤٨- وفي الآونة الأخيرة، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق إطاراً على نطاق المنظومة لوضع ضرورات معالجة عدم المساواة والتمييز في صميم الدعم المقدم من المنظومة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠^(١٦). ويؤكد الإطار على ضرورة كفاءة إحراز تقدم على مستوى جميع الفئات السكانية عن طريق دعم التدابير القانونية والسياسية والمؤسسية وتدابير أخرى بغية تعزيز المساواة وعدم التمييز وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وسيتطلب ذلك، في جملة أمور، (أ) تصنيف البيانات لتحديد الجهات التي تتعرض للإقصاء أو التمييز، ومعرفة الكيفية التي يتم بها ذلك والأسباب الكامنة وراءها، وتحديد الجهات التي تعاني من أشكال متعددة ومتشابكة من التمييز وعدم المساواة؛ (ب) تحديد أنماط التمييز في القانون والسياسات والممارسات، والتصدي للحواجز الهيكلية الراسخة وعلاقات القوة غير المتكافئة التي تولّد وتديم عدم المساواة عبر الأجيال؛ (ج) دعم المشاركة الحرة والفعالة والمجدية لجميع أصحاب المصلحة، ولا سيما الفئات الأكثر تهميشاً، في تنفيذ تلك السياسات والتدابير الأخرى لضمان المساواة وحق الرجوع وسبل الانتصاف للجميع.

(١٥) انظر أيضاً، على سبيل المثال، المادتين ٢(٢) و ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والمادتين ٢(١) و ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمواد ١ و ٢ و ٣ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ والمادتين ١ و ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ والمادة ٢(١) و(٢) من اتفاقية حقوق الطفل؛ والمادة ١ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(١٦) انظر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، "عدم ترك أي أحد خلف الركب: المساواة وعدم التمييز في صميم التنمية المستدامة"، (٢٠١٧).

جيم - المساءلة وسبل الانتصاف

٤٩ - يوفر الإطار الدولي لحقوق الإنسان توجيهات لاتخاذ الإجراءات المناسبة من جانب الدول في بناء القدرة على التكيف والعمل على بناء مجتمعات مستدامة. وفي مجال الحد من مخاطر الكوارث، تشير الالتزامات والمعايير القائمة والاجتهادات القضائية في مجال حقوق الإنسان، كما هو الحال في قضية بودايفيا، إلى مجموعة من الإجراءات التي يتعين على السلطات المعنية اتخاذها، بما في ذلك (أ) سن وتنفيذ قوانين تتناول جميع الجوانب المتصلة بالتخفيف من مخاطر الكوارث، ووضع الآليات والإجراءات اللازمة؛ (ب) اتخاذ التدابير الإدارية اللازمة، بما في ذلك الإشراف على الحالات التي تنطوي على مخاطر؛ (ج) إبلاغ السكان بالأخطار والمخاطر المحتملة؛ (د) إجلاء السكان المحتمل تأثرهم بالكوارث؛ (هـ) إجراء تحقيقات جنائية ومحكمة المسؤولين عن إهمال واجباتهم في حالات الوفاة الناجمة عن الكوارث؛ (و) تعويض أقارب الضحايا الذين قُتلوا نتيجة إهمال تلك الواجبات^(١٧).

٥٠ - ومن السمات المفيدة بوجه خاص للنهج القائم على حقوق الإنسان التركيز على سبل الانتصاف الفعالة من انتهاكات حقوق الإنسان. وقد ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٧ (١٩٩٧) بشأن عمليات الإخلاء القسري، أن "سبل الانتصاف أو الإجراءات القانونية ينبغي أن تتوافر للمتأثرين بأوامر الإخلاء" وأن "الجميع الأفراد المعنيين الحق في التعويض الكافي عن أي ممتلكات تتأثر من جراء ذلك، شخصية كانت أم عقارية". وأشارت اللجنة أيضاً في تعليقها العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في الحصول على المياه إلى أنه "ينبغي أن تتوفر لأي شخص يُحرم من حقه في الحصول على المياه أو لأي مجموعة تُحرم من حقه في الحصول على المياه إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف قضائية فعّالة أو غيرها من سبل الانتصاف المناسبة على المستويين الوطني والدولي" وأنه "يحق لجميع ضحايا انتهاكات الحق في المياه الحصول على ما يشكل جبراً مناسباً للضرر، بما في ذلك الاسترداد أو التعويض أو الترضية أو ضمانات عدم التكرار". ومع الإقرار بأهمية الدور الذي تضطلع به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تعزيز المساءلة وتوفير سبل الانتصاف، أشارت اللجنة أيضاً إلى ضرورة أن تتاح لتلك المؤسسات وسائل التصدي لانتهاكات الحق في الحصول على المياه. كما أكد المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، بما يشمل الحق في سكن لائق والحق في التعليم، وحقوق المشردين داخلياً، والمواد والنفائيات الخطرة، والآليات الأخرى للأمم المتحدة، على أهمية إتاحة سبل الانتصاف في نطاق ولاياتهم، وهم أصدروا مبادئ توجيهية لتقديم مزيد من التوجيهات في هذا الصدد^(١٨).

(١٧) انظر Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, "Disaster risk mitigation - why human rights matter", *Forced Migration Review*, issue No. 31 (October 2008).

(١٨) انظر على سبيل المثال: المبادئ الأساسية والخطوط التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي ملائم وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق (A/HRC/4/18، المرفق) والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني (قرار الجمعية العامة ٦٠/١٤٧، المرفق).

دال - إدماج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نظم الإنذار المبكر وتحليل المخاطر

٥١ - ثمة أدلة متزايدة على أن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي السبب والنتيجة وراء تصاعد الانتهاكات في مجال حقوق الإنسان وأعمال العنف والنزاعات، بل وتكون في الكثير من الأحيان بمثابة مؤشرات لها. وعلى الرغم من الصلة الواضحة بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة، والاضطرابات الاجتماعية من جهة أخرى، فإن آليات الإنذار المبكر القائمة تميل إلى إغفال تلك الصلة.

٥٢ - وأوضح مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في تقريره المقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن الإنذار المبكر والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/2016/58)، الصلات القائمة بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية، والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاعات من ناحية أخرى، عن طريق عرض حالات ملموسة من جميع أنحاء العالم. كما سلط الضوء على العناصر الحاسمة في أي تحليل لحقوق الإنسان يُستشهد به في الجهود التي تُبذل على نطاق منظومة الأمم المتحدة وخارجها في مجال الإنذار المبكر ومنع نشوب النزاعات.

٥٣ - وفي حين لا يوجد نموذج عالمي واحد قادر على التنبؤ على وجه اليقين بمكان وزمان اندلاع الاضطرابات والنزاعات في غياب التدابير الوقائية، فإنه بالإمكان الاسترشاد على نحو فعال ببعض العناصر الأساسية ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند إجراء تحليل الإنذار المبكر وفي إطار الجهود الوقائية. وتُعتبر بعض عوامل الخطورة شاملة ومنطبقة على أي حالة من الحالات. وهي تشمل انعدام المساواة الشديد، وعدم إتاحة آليات التظلم الفعالة، والافتقار إلى التشاور المجدي، وعدم توافر حيز ديمقراطي لمجتمع مدني نشط، وعدم استقلالية وسائل الإعلام. وهناك عدد آخر من عوامل الخطورة المواضيعية والخاصة بسياقات معينة. وهي تشمل عدم المساواة في الحصول على الموارد الطبيعية، ولا سيما الأرض، وتدهور الخدمات الاجتماعية، والبطالة.

٥٤ - ويمكن وضع مؤشرات مناظرة لحقوق الإنسان (على الصعيد الهيكلي وعلى مستوى العمليات والنتائج) لكل عامل من عوامل الخطورة لكي يُستشهد بها في تحليل الإنذار المبكر. فعلى سبيل المثال، وفيما يتعلق بعامل الخطورة الشامل إزاء الحيز المتاح لأنشطة المجتمع المدني، من شأن تجريم نشاط المدافعين عن حقوق الإنسان أن يمهد الطريق لاندلاع أعمال العنف ضدهم، وهو ما قد يؤدي إلى حدوث اضطرابات اجتماعية. ويُذكر من المؤشرات المفيدة لهذا العامل عدد الحالات التي جرى التحقق منها في قتل صحفيين وعاملين في مجال الإعلام وعاملين في نقابات العمال ومدافعين عن حقوق الإنسان، واختطافهم واختفائهم قسراً واحتجازهم تعسفاً وتعذيبهم، خلال الأشهر الـ ١٢ الماضية^(١٩).

٥٥ - ويُذكر من الأمثلة الأخرى عامل الخطورة المواضيعي لعدم المساواة في الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية والتصرف فيها وامتلاكها، وكذلك عدم التوزيع المنصف لنواتج

(١٩) لمزيد من المعلومات عن مؤشرات حقوق الإنسان، يرجى الاطلاع على الرابط التالي:

www.ohchr.org/ar/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx

الاستثمار أو مشاريع التنمية، وهو ما أدى في الكثير من الحالات إلى نشوب أعمال عنف واضطرابات اجتماعية ونزاعات. ويمكن أن تسهم مؤشرات هيكلية معينة في تقييم مدى توافر التشريعات المناسبة لكفالة الحقوق في الضمان الاجتماعي والصحة والتعليم. ويمكن أن تكشف مؤشرات العمليات المضطلع بها عن الجزء المخصّص في الميزانية للصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، في حين أن مؤشرات النواتج يمكنها أن تقدم معلومات عن نطاق التغطية بالضمان الاجتماعي، وعن عدد الأشخاص المؤهلين لتلقي الاستحقاقات بالمقارنة مع المحتاجين إليها، وما إذا كانت هناك فئات متأثرة بهذا الوضع على وجه التحديد. وقد تشمل مؤشرات النواتج أيضاً معدلات البطالة لدى فئة سكانية جرى تحديدها، بما في ذلك البطالة الطويلة الأمد (التي تمتد لعام أو أكثر)، ومستوى التعليم.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٦ - تشكل الكوارث والأزمات والنزاعات، بما في ذلك الناجم منها عن تغير المناخ، تهديداً كبيراً على التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان كافة، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد بيّن هذا التقرير أن الأخطار الطبيعية لا تمثل كوارث في حد ذاتها، إنما تتحول إلى كوارث تبعاً للتفاعل المعقد والمتعدد الجوانب بين مدى تعرض المجتمعات المحلية والأفراد لتلك الأخطار وقابليتهم للتأثر بها وقدرتهم على التكيف معها. وتسهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من حقوق الإنسان ذات الصلة، كالحق في الحياة، والحق في المشاركة العامة والحق في الحصول على المعلومات، في الجهود الرامية إلى بناء مجتمعات مستدامة وقادرة على التكيف، نظراً للصلات الوثيقة القائمة بين تلك الحقوق والآثار الناجمة عن تلك الأحداث وأسبابها الجذرية. ويوفر الإطار الدولي لحقوق الإنسان قواعد معيارية وتوجيهات للدول والجهات الأخرى من أجل اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة للحد من التعرض لهذه الأحداث وتخفيف قابلية التأثر بها وتعزيز القدرة على مواجهتها، فضلاً عن تخفيف آثارها على نحو فعال.

٥٧ - وقد حُدد في هذا التقرير عدد من الإجراءات التي ينبغي اتخاذها من منظور حقوق الإنسان في بناء قدرة الأشخاص والمجتمعات المحلية على التكيف وتحقيق التنمية المستدامة، بما يشمل، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) احترام وحماية وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من حقوق الإنسان ذات الصلة في جميع الأوقات، الأمر الذي يسهم في تعزيز قدرة الأشخاص والمجتمعات المحلية على المواجهة في أوقات الكوارث والأزمات؛

(ب) اكتساب فهم أشمل للقدرة على التكيف، لا يقتصر على تفسير العوامل الطبيعية أو العلمية، إنما يشمل المجموعة الكاملة لحقوق الإنسان، بغية وضع تدابير لمعالجة التفاعل المعقد بين العوامل الثقافية والاقتصادية والبيئية والسياسية والاجتماعية التي تتجذر فيها الكوارث والأزمات؛

(ج) تمكين الأشخاص المتأثرين بالكوارث والأزمات بحيث تتسنى لهم المشاركة الفعالة في عمليات التخطيط والتعافي وممارسة حقوقهم في إطارها؛

(د) معالجة أوجه عدم المساواة والتمييز، وهو ما يكتسي أهمية حاسمة في سياق الوصول أولاً إلى من هم أشد تضرراً عن الركب، الذين يكونون عادة الأكثر عرضة للخطر ويتأثرون على نحو غير متناسب بالكوارث والأزمات. تصنيف البيانات لتحديد الأشخاص الذين يتعرضون للإقصاء أو التمييز، وتحديد الأسباب الجذرية لعدم المساواة والتمييز، والتصدي لعلاقات القوة غير المتكافئة، وتعزيز مشاركة الأشخاص بشكل فعال في عمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم باعتبار ذلك من العناصر الأساسية لأي نهج قائم على حقوق الإنسان؛

(هـ) الدمج الكامل لحقوق الإنسان في عملية وضع تدابير فعالة للوقاية من الأخطار والتكيف معها والتخفيف من آثارها والتعافي منها، والاسترشاد بإطار حقوق الإنسان الذي يوضح التزامات الدول ومسؤوليات الجهات الفاعلة الأخرى ويساعد على تحديد مضمون الإجراءات التي تتخذها ونطاق التعاون والمساعدة الدوليين؛

(و) ضمان توفير سبل الانتصاف في الحالات التي تُنتهك فيها الحقوق وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتعزيز الدور الأساسي الذي تضطلع به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان في رصد انتهاكات حقوق الإنسان؛

(ز) الدمج الكامل لحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في نظم الإنذار المبكر والجهود الوقائية. وعلى الرغم من الصلات الوثيقة القائمة بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية المستدامة والكوارث والأزمات والنزاعات، لا بد من بذل المزيد من الجهود من أجل الإدماج التام لتلك الحقوق في الأطر الحالية المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث ومنع نشوب النزاعات؛

(ح) الوفاء بالالتزامات التي تعهدت بها الدول بموجب اتفاق باريس بشأن تغيير المناخ للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه وتعزيز تلك الالتزامات، وتنفيذ إطار سنداى للحد من مخاطر الكوارث تنفيذاً فعالاً.