

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والخمسون

19 حزيران/يونيه - 14 تموز/يوليه 2023

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

توفير الخيارات القانونية لحماية حقوق الإنسان للأشخاص النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق تغير المناخ،
إيان فراي

موجز

يتزايد عدد النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ بسرعة مع زيادة حدة آثار تغير المناخ. ومع إجبار الناس على عبور الحدود الدولية، فإنهم يواجهون العديد من انتهاكات حقوق الإنسان. وينطبق ذلك بشكل خاص على النساء والأطفال الذين يشكلون غالبية النازحين. وهناك العديد من التعريفات المستخدمة لتعريف النازحين بسبب تغير المناخ. فالبعض يستخدم مصطلح "لاجئو تغير المناخ"، على الرغم من أن هذا المصطلح لا يتماشى مع الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين أو البروتوكول الملحق بها.

وينظر المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق تغير المناخ في هذا التقرير في مختلف النهج القانونية والسياساتية الدولية والإقليمية والوطنية لمعالجة مشكلة النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. ويخلص إلى أن هناك عجزاً في الحماية القانونية لهؤلاء الأشخاص ويقدم عدداً من التوصيات بشأن كيفية حل هذا العجز القانوني، بما في ذلك توصيته بوضع بروتوكول اختياري للاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لحماية حقوق الإنسان للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.



أولاً - مقدمة

1- في عام 2021، نزح 38 مليون شخص من منازلهم، ونزح 22,3 مليون شخص بسبب أحداث "مرتبطة بالطقس"⁽¹⁾. وهذا أقل منه في عام 2020 (30,7 مليون شخص بسبب أحداث مرتبطة بالطقس) وعام 2019 (24,9 مليون شخص بسبب أحداث مرتبطة بالطقس). وفي عامي 2019 و2020، كان الجفاف عاملاً رئيسياً في النزوح. ففي حين أن هناك العديد من التقارير عن أشخاص نازحين عبر الحدود الدولية بسبب أحداث متعلقة بالمناخ⁽²⁾، فإن العدد الفعلي للأشخاص النازحين أو المهاجرين عبر الحدود الدولية غير معروف معرفة جيدة⁽³⁾. ويرى المقرر الخاص أن هذا العدد يمكن أن يصل إلى مئات الآلاف سنوياً، إن لم يكن أكثر. وفي عام 2015، شهدت بلدان لا يقل عددها عن 50 بلداً عبور أشخاص إليها بسبب الكوارث⁽⁴⁾. ولا يُعرّف الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية بسبب تغير المناخ عموماً على أنهم لاجئون بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1967 لأنهم لا يتناسون مع تعريف اللاجئين واللجوء، بموجب الاتفاقية، شخص غير قادر على العودة إلى بلده الأصلي أو غير راغب في ذلك بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي. ونتيجة لذلك، لا يحصل النازحون أو المهاجرون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ على نفس المستوى من الحماية القانونية التي يتمتع بها اللاجئون. وهم يواجهون أيضاً خطر التعرض لعدد من انتهاكات حقوق الإنسان. ومع ذلك، سلمت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين) بأن الاتفاقية قد تنطبق في ظروف محددة، ولا سيما عندما تتقاطع آثار تغير المناخ والكوارث وترتبط بنزاع أو عنف أو غيرهما من أشكال الاضطهاد⁽⁵⁾.

2- والغرض من هذا التقرير هو النظر في الترتيبات القائمة واستكشاف الخيارات المتاحة لتوفير الحماية القانونية المناسبة للأشخاص الذين عبروا الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. ولإعداد هذا التقرير، أصدر المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق تغير المناخ نداءً لطلب المدخلات فتلقى ما يقرب من 50 مساهمة⁽⁶⁾. وأجرى أيضاً مشاورات عبر الإنترنت مع منظمات المجتمع المدني.

ثانياً - المصطلحات المستخدمة لتعريف الأشخاص النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ

3- هناك العديد من المصطلحات المستخدمة لتعريف الأشخاص النازحين بسبب تغير المناخ. وغالباً ما تعرف وسائل الإعلام الشعبية هؤلاء الأشخاص على أنهم "لاجئو تغير المناخ" أو "لاجئو المناخ". فعلى

(1) International Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Report on Internal Displacement, 2022*. Available at https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf

(2) المرجع نفسه.

(3) يبدو أن هناك تردداً مؤسسياً واضحاً أو عدم رغبة أو نفوراً سياسياً من تعداد الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. انظر أيضاً الفرع الثاني.

(4) شمل ذلك الكوارث المتعلقة بالطقس والكوارث الجيولوجية. مبادرة نانسن بشأن النزوح عبر الحدود بسبب الكوارث، "خطة حماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ: الحجم الأول"، كانون الأول/ديسمبر 2015. متاحة في <https://disast.erdplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>

(5) المساهمة المقدمة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(6) انظر <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-addressing-human-rights-implications-climate-change>

سبيل المثال، تعرف مؤسسة العدالة البيئية لاجئي المناخ بأنهم أشخاص أو مجموعات من الأشخاص يضطرون، لأسباب تتعلق بتغير مفاجئ أو تدريجي مرتبط بالمناخ في البيئة يؤثر سلباً على حياتهم أو ظروفهم المعيشية، إلى مغادرة ديارهم، إما بشكل مؤقت أو دائم، ويتنقلون إما داخل بلدهم أو في الخارج.

4- وأشارت بولندا في مساهمتها إلى أن مصطلح "المهاجرين بسبب تغير المناخ" ينطبق على الأشخاص الذين غيروا مكان عيشهم طوعاً، وأن مصطلح "الأشخاص النازحون بسبب تغير المناخ" ينطبق على الأشخاص الذين أُجبروا على تغيير مكان إقامتهم. وفضلت سويسرا استخدام مصطلح "الهجرة والنزوح لأسباب بيئية"⁽⁷⁾. واستخدمت الولايات المتحدة الأمريكية مصطلح "الهجرة المتصلة بتغير المناخ"⁽⁸⁾. واستخدمت المنظمة الدولية للهجرة مصطلح "مهاجر بيئي" أو "شخص نازح"⁽⁹⁾. واستخدم آخرون مصطلح "النازحون عبر الحدود بسبب الكوارث"⁽¹⁰⁾.

5- ووفقاً لإحدى المساهمات، بدأت لغة "التنقل بسبب المناخ" تكتسب زخماً متزايداً لتشمل مجموع أنواع الحركة الجارية، وهي النزوح والهجرة وإعادة التوطين المقررة والإجلاء⁽¹¹⁾. وعلى الرغم من أن هذا المصطلح قد يكون مناسباً، فإن المقرر الخاص يرى أنه مقيد بكونه يستخدم مصطلح "المناخ" المختصر، بدلاً من تغير المناخ، ويسبب بذلك غموضاً بشأن ما إذا كانت الأحداث المتصلة بالطقس ناتجة عن تغير المناخ أم أنها ببساطة تحدث بشكل طبيعي. ويمكن أن يُستشف من ذلك مستوى من مستويات إنكار تغير المناخ. ويميل مصطلح "التنقل" إلى التقليل من أهمية انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة في النزوح. ولا يميز التنقل بين النزوح الداخلي والنزوح عبر الحدود.

6- واستخدمت مبادرة نانسن بشأن النزوح عبر الحدود بسبب الكوارث مصطلح "النازحون عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ"⁽¹²⁾. وذلك أقرب إلى تعريف عملي، على الرغم من أن العلاقة بين تغير المناخ والكوارث الطبيعية تسبب بعض الالتباس. والمنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، المتأني من عمل مبادرة نانسن، عرف الكارثة بأنها "اضطراب خطير في سير عمل مجتمع محلي أو مجتمع ما ينطوي على خسائر وآثار بشرية أو مادية أو اقتصادية أو بيئية واسعة النطاق تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على التعامل باستخدام موارده الخاصة"⁽¹³⁾. ويتجاهل هذا المصطلح أن تغير المناخ يمكن أن يكون له تأثير على الفرد وقد لا يؤدي بالضرورة إلى خسائر واسعة النطاق.

7- وأشارت لجنة القانون الدولي إلى "حماية الأشخاص في حالات الكوارث" دون تمييز على أساس نوع الكارثة⁽¹⁴⁾. وأشارت اللجنة إلى الكارثة بأنها "حدث كارثي يؤدي إلى تعطيل خطير لسير عمل المجتمع". ويرى المقرر الخاص أن عتبة التعريف هذه ليست مفيدة جداً لأنها ستقصي الأفراد أو

(7) المساهمة المقدمة من سويسرا.

(8) United States, White House, "Report on the impact of climate change on migration", 2021. Available at www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf

(9) International Organization for Migration (IOM), "Glossary on migration", 2019. Available at https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

(10) المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، "الاستراتيجية، 2019-2022". متاح في https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf

(11) المساهمة المقدمة من كندا.

(12) مبادرة نانسن، "جدول أعمال لحماية النازحين عبر الحدود".

(13) المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، "الاستراتيجية، 2019-2022".

(14) A/71/10، الفصل رابعاً-هـ.

المجموعات الصغيرة من الناس الذين يضطرون إلى مغادرة أراضيهم بسبب الجفاف أو غيره من الأحداث المتصلة بتغير المناخ.

8- وقد احتج البعض بأن الناس يتنقلون عبر الحدود الدولية كاستراتيجية من أجل "التكيف". وتميل المنظمة الدولية للهجرة إلى استخدام هذا المفهوم⁽¹⁵⁾. ويرى المقرر الخاص أن استخدام مصطلح التكيف يميل إلى التقليل من شأن كون الناس مجبرين على ترك أراضيهم. فهذا ليس في الواقع تكيف مع تغير المناخ، بل هو هروب من آثاره.

9- ومفهوم "النزوح" مهم أيضاً لأنه يشير إلى أن الناس قد نزحوا من أراضيهم بسبب تغير المناخ. وقد يكون النزوح بسبب حدث تغير مناخي مفاجئ، أو قد يكون بسبب حدث تغير مناخي بطيء التقدم، مثل الجفاف أو ارتفاع مستوى سطح البحر. وفي معظم الحالات، يضطر الناس في هذه الظروف إلى التنقل. وليست لديهم خيارات كثيرة، وبالتالي فإنهم ينجحون. وقد اقترح مصطلح "النازحون بسبب المناخ"⁽¹⁶⁾. وتوخياً للوضوح، يستخدم المقرر الخاص في هذا التقرير مصطلح "النازحون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ". ولئن كان هذا المصطلح يُستخدم لتوضيح الأمر، فإن علينا ألا ننسى أنه مجرد تسمية وأن هذه التسمية لا تصف بشكل كافٍ المصاعب التي يواجهها النازحون أو الظروف التي دفعتهم إلى عبور الحدود الدولية.

10- ويرى المقرر الخاص أن من المهم أن نتذكر أن تغير المناخ ناجم أساساً عن انبعاثات غازات الدفيئة من البلدان الرئيسية المسببة للانبعاثات. وهناك جانب مهم من السببية والمسؤولية الدولية يجب مراعاته عند الإشارة إلى النازحين بسبب تغير المناخ. وعلى الرغم من أن الأشخاص الذين يعانون مما يسمى "الكوارث الطبيعية"، مثل الزلازل وأمواج تسونامي، قد يواجهون مصاعب مماثلة في سياق تلك الأحداث، فإن المسؤولية عن الاستجابة لتغير المناخ مختلفة تماماً، وثمة حاجة إلى الممايزة. غير أن البلدان التي تتحمل تاريخياً أكبر قدر من المسؤولية عن أزمة المناخ تتفق من الاموال في تأمين حدودها لإبعاد المهاجرين أكثر مما تتفقه في معالجة الأزمة التي تجبر الناس على ترك ديارهم في المقام الأول⁽¹⁷⁾.

ثالثاً - حالات وتوقعات النزوح عبر الحدود بسبب تغير المناخ

11- قدرت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ أن 3,3 مليار شخص يعيشون في بلدان ذات قابلية عالية للتأثر البشري بتغير المناخ. وتظهر تركيزات عالمية ذات قابلية تأثر عالية في المناطق العابرة للحدود، التي تشمل أكثر من بلد واحد نتيجة لفضايا مترابطة تتعلق بالصحة، والفقر، والهجرة، والنزاعات، وعدم المساواة بين الجنسين، وعدم الإنصاف، والتعليم، وارتفاع الديون، وضعف المؤسسات،

(15) على سبيل المثال، تلاحظ المنظمة الدولية للهجرة أن إعصاري إيتا وأيوتا تسببا في كوارث في هندوراس، مما أدى إلى تضرر ما لا يقل عن 13 386 منزلاً. ووفقاً للمنظمة الدولية للهجرة، أدى ذلك إلى هجرة الناس من هندوراس كاستراتيجية للتكيف. IOM, "Regional report: highly vulnerable migrant flows and border mobility in Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica and Mexico", 2021. متاح في <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/%28eng%29RondaFinal-DTMRegional.pdf>.

(16) رسالة مؤرخة 20 أيلول/سبتمبر 2021 موجهة من ألكسندر فيرنون وآخرين إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وزير الأمن الداخلي بشأن السلطة التنفيذية لقبول أولئك الذين يفرون من وطنهم أو لا يستطيعون العودة بأمان إليه بسبب تغير المناخ. انظر أيضاً Aydali Campa, "Climate migrants lack a clear path to asylum in the US", Inside Climate News, 21 May 2022.

(17) Transnational Institute, "Global climate wall: how the world's wealthiest nations prioritise borders over climate action", 25 October 2021. Available at <https://www.tni.org/en/publication/global-climate-wall>.

والافتقار إلى قدرات الحوكمة والهياكل الأساسية⁽¹⁸⁾. وقد ذكر مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أن الآثار الضارة لتغير المناخ والكوارث تسهم بشكل متزايد في تحركات البشر⁽¹⁹⁾، في شكل إعادة التوطين المقررة للأفراد أو المجتمعات المحلية، أو الهجرة أو النزوح⁽²⁰⁾.

12- ولم يُجرَ تقييم شامل للنازحين دولياً بسبب تغير المناخ. ويساور المقرر الخاص القلق لأن مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة لا تقدمان تقييماً إجمالياً لعدد النازحين دولياً نتيجة لتغير المناخ، رغم أنهما تقدمان أرقاماً في حالات فردية. ويبدو أن هناك تردداً في إجراء هذا التقييم الكلي. وهذا خطأ كبير. وتتعلق معظم الإحصاءات بالنازحين داخلياً، ولكن حالما يعبرون الحدود الدولية، يصبح وضعهم غير محدد تحديداً جيداً. ويبدو أن البعض يجادل بأن من الصعب للغاية تعريف الناس كضحايا لتغير المناخ باعتباره السبب الأصلي لنزوحهم. ولئن كان ذلك قد يكون هو الحال في بعض الظروف، فإن من الواضح جداً أن أحداث تغير المناخ من دوافع النزوح، ويمكن تعريف الناس على أنهم نازحون بسبب تغير المناخ.

13- وتشير التقديرات إلى أن نسبة 75 في المائة من حالات النزوح الجديدة في عام 2020 كانت من الصومال إلى كينيا نتيجة لتغير المناخ⁽²¹⁾. وأشارت لجنة الإنقاذ الدولية إلى أن 60 000 صومالي فروا من تغير المناخ في عام 2022، وعبروا إلى كينيا حيث يقيمون الآن في مخيم داداب للاجئين⁽²²⁾. ووفقاً لمفوضية شؤون اللاجئين، استضاف مخيم داداب للاجئين في كانون الثاني/يناير 2022 أكثر من 200 000 لاجئ وطالب لجوء مسجل وعدد لا يحصى من اللاجئين غير المسجلين، الذين وصل الكثير منهم في الـ 12 إلى 18 شهراً السابقة، فارين من الجفاف الكارثي الأخير الناجم عن تغير المناخ في الصومال⁽²³⁾.

14- وفي منطقة الممر الجاف في أمريكا الوسطى، ولا سيما في غواتيمالا وهندوراس والسلفادور، لوحظ في عام 2016 أن أكثر من 3,5 مليون شخص يحتاجون إلى مساعدات إنسانية بسبب جفاف مطول⁽²⁴⁾. ووفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، تسببت ظروف الجفاف الناجمة عن ظاهرة النينو التي بدأت

(18) Pörtner, H.O. et al., Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, H.O. Pörtner et al. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom .of Great Britain and Northern Ireland

(19) التنقل البشري مصطلح جامع يشير إلى ثلاثة أشكال من حركة السكان: (أ) النزوح، وهو التحرك القسري للأشخاص في المقام الأول؛ (ب) الهجرة، وهي التحرك الطوعي للأشخاص في المقام الأول؛ (ج) إعادة التوطين المقررة، وهي عملية توطين الأشخاص أو المجتمعات المحلية في موقع جديد. وانظر أيضاً اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المقرر 1/م أ-16، الفقرة 14(و).

(20) المساهمة المقدمة من مفوضية شؤون اللاجئين.

(21) Amali Tower, "Climate change driving displacement as Somalia faces famine: an interview with the UN's Christophe Hodder", *Climate Refugees*, 8 June 2022. Available at www.climate-refugees.org/perspectives/2022/6/8/somalia

(22) Madiha Raza, "Humanitarians needs mount as almost 60,000 refugees from Somalia arrive in Dadaab Refugee camp due to impact of climate change, warns IRC", *Reliefweb*, news release, 7 November 2022. Available at <https://reliefweb.int/report/kenya/humanitarian-needs-mount-almost-60000-refugees-somalia-arrive-dadaab-camp-due-impact-climate-change-warns-irc>

(23) المرجع نفسه.

(24) Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Dry corridor Central America, situation .report", June 2016. Available at <https://www.fao.org/3/br092e/br092e.pdf>

في عام 2014 في زيادة كبيرة في الهجرة غير النظامية إلى الولايات المتحدة⁽²⁵⁾. وتبين له أن هناك ميلاً لهذا النزوح بين الشباب والأشخاص الأكثر قابلية للتأثر⁽²⁶⁾. فبالإضافة إلى المشاكل الاقتصادية التي يواجهونها نتيجة للجفاف وعدم قدرتهم على إطعام أسرهم كما يجب، اضطر النازحون من الطبقات الاجتماعية والاقتصادية المتوسطة والدنيا إلى الحصول على ديون، مع استخدام الأصول العائلية كضمان، من أجل دفع تكاليف رحلة الهجرة إلى الولايات المتحدة أو أماكن أخرى⁽²⁷⁾. وفي عام 2020، تسبب إعصاران شديداً في أضرار جسيمة للهياكل الأساسية والمحاصيل والماشية في هندوراس، مما أجبر الناس على النزوح عبر الحدود الدولية⁽²⁸⁾. وأشار ممثل إحدى منظمات المجتمع المدني من أمريكا اللاتينية إلى أن بعض الأشخاص كانوا مترددين في تحديد هويتهم كنازحين بسبب تغير المناخ، على الرغم من أنهم اعترفوا بذلك في وقت لاحق، لأنهم لم يكونوا ليمنحوا صفة اللاجئ. وبدلاً من ذلك، اختلقوا قصصاً ليقولوا إنهم تعرضوا لمضايقات من قبل عصابات أو ميليشيات في بلادهم الأصلي⁽²⁹⁾.

15- وتتوقع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ أن يتراوح عدد السكان النازحين بحلول عام 2050 في أمريكا الوسطى والجنوبية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا بسبب تغير المناخ بين 31 مليون و143 مليون شخص⁽³⁰⁾. وفي شباط/فبراير 2023، ذكر الأمين العام أن ارتفاع مستوى سطح البحر، بالنسبة لمئات الملايين من الأشخاص الذين يعيشون في الدول الجزرية الصغيرة النامية وغيرها من المناطق الساحلية المنخفضة في جميع أنحاء العالم، يمثل سبباً من المشاكل التي من شأنها أن تؤدي إلى هجرة جماعية لمجموعات سكانية كاملة على نطاق واسع⁽³¹⁾.

رابعاً- آثار النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ على حقوق الإنسان

16- إن آثار النزوح بسبب تغير المناخ على حقوق الإنسان، ولا سيما بالنسبة للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ، كبيرة ومثيرة للقلق. ويواجه النازحون بسبب تغير المناخ انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان الخاصة بهم. وقد يحرم حدث تغير المناخ الناس من حقهم في الغذاء والماء والصرف الصحي والسكن والصحة والتعليم، وقد يحرم البعض من الحق في الحياة. وتشير الدراسات إلى أن النساء والأطفال هم الأكثر تضرراً من الكوارث وآثار تغير المناخ، إذ يُحتمل أن يتعرضوا للقتل بنسبة تصل إلى أربعة عشر مرة أكثر من الرجال بسبب كارثة مناخية مثل إعصار أو تيفون أو عاصفة أو فيضان. وفي عام 2018، كان أكثر من نصف النازحين داخلياً البالغ عددهم 41 مليون شخص من النساء. وبالإضافة

(25) World Food Programme, "Food security and emigration: why people flee and the impact on family members left behind in El Salvador, Guatemala and Honduras", research report, September 2017.

.Available at <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019629/download/>

(26) المرجع نفسه.

(27) المرجع نفسه.

(28) المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "في هندوراس، تغير المناخ من العوامل الأخرى المسببة للنزوح"، 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2021. متاح في <https://www.unhcr.org/ar/618d103f4>

(29) شهادة خلال حدث عبر الإنترنت.

(30) بوتتر، ه. أو.، وآخرون، المساهمة المقدمة من الفريق العامل الثاني.

(31) United Nations, "Secretary-General's remarks to the Security Council debate on sea-level rise: implications for international peace and security", 14 February 2023. Available at www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-14/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-sea-level-rise-implications-for-international-peace-and-security

إلى ذلك، فإن معظم نظم الإنذار المبكر بالكوارث وغيرها من حالات الطوارئ يصممها ويستخدمها الرجال دون مراعاة أي منظور جنساني⁽³²⁾.

17- وعملية التنقل عبر الحدود الدولية محفوفة بانتهاكات الحقوق. فهناك أعداد كبيرة من النازحين عبر الحدود يموتون أو يفقدون كل عام على الحدود البرية والبحرية. وبين عامي 2014 و2022، فقد أكثر من 50 000 شخص حياتهم خلال حركات الهجرة. ووقع أكثر من نصف هذه الوفيات على الطرق المؤدية إلى أوروبا وداخلها، بما في ذلك البحر الأبيض المتوسط⁽³³⁾. ولا شك أن نسبة مئوية منهم كانت مكونة من نازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. ووفقاً للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، يشكل الموت على أيدي الشبكات الإجرامية والجماعات المسلحة أحد أكبر المخاطر التي يتعرض لها المهاجرون⁽³⁴⁾. ويواجه بعض الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية تهديدات إضافية، وكذلك مخاطر إضافية تتمثل في انتهاكات حقوق الإنسان، بسبب خصائص شخصية مثل سنهم أو هويتهم الجنسية أو إعاقتهم أو حالتهم الصحية⁽³⁵⁾.

18- وتشير الشهادات التي أدلى بها للمقرر الخاص إلى أن النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ قد يُخَرَمون من حقوق الإنسان الأساسية وقد يتعرضون للمضايقة والتعذيب على أيدي العصابات المسلحة. وقد يتعرض الأطفال النازحون لمجموعة متنوعة من المخاطر، مثل الإيذاء والعنف والاتجار والاستغلال وغير ذلك من أشكال سوء المعاملة⁽³⁶⁾. ويفيد المعهد الدولي للبيئة والتنمية أن هناك صلة واضحة بين الهجرة الناجمة عن المناخ والنزوح وأشكال الرق المعاصرة. ولاحظ المعهد أن هناك عدم اعتراف بتلك العلاقة، مما أدى إلى عدم وجود سياسات قوية وهادفة، وبالتالي عدم توفير الحماية للأشخاص الذين هم في أمس الحاجة إليها⁽³⁷⁾. ولوحظ هذا القلق أيضاً خلال زيارة المقرر الخاص لبنغلاديش، حيث استهدف المتاجرون النازحين بسبب تغير المناخ من أفراد وأسر معيشية وأجبروهم على القيام بعمل استغلالي وعلى العمل في مجال الجنس⁽³⁸⁾.

19- وتشير الدراسات التي أجرتها مفوضية حقوق الإنسان في ليبيا إلى أن عمليات قتل وتعذيب واعتصاب وتهديد بالاعتصاب والقتل والعنف الجنسي والاسترقاق والاعتداء العنصري والضرب تُرتكب ضد المهاجرين بشكل منهجي من قبل بعض سلطات الدولة والمليشيات والجماعات المسلحة والمتاجرين

Care International, “Evicted by climate change: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement”, July 2020. Available at <https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf> (32)

J. Black and Z. Sigman, “50,000 lives lost during migration: analysis of Missing Migrants Project data 2014–2022”. IOM Global Migration Data Analysis Centre. Available at <https://missingmigrant.s.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf> (33)

المرجع نفسه. (34)

مفوضية حقوق الإنسان، مبادئ وخطوط توجيهية مدعومة بتوجيهات عملية بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين في أوضاع هشة. متاح في www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf (35)

United Nations Children’s Fund, Guiding Principles for Children on the Move in the Context of Climate Change. Available at www.unicef.org/globalinsight/media/2796/file/UNICEF-Global-Insight-Guiding-Principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change-2022.pdf (36)

المساهمة المقدمة من المعهد الدولي للبيئة والتنمية. (37)

Bharadwaj, R et al., “Social protection and informal job market reform for tackling the climate migration nexus”, International Institute for Environment and Development, working paper, .September 2022. Available at <http://pubs.iied.org/21121IIED> (38)

بالبشر⁽³⁹⁾. وفي عام 2022، كان هناك في ليبيا أكثر من 60 000 مهاجر ينتمون إلى أكثر من 40 جنسية⁽⁴⁰⁾. ووفقاً للمنظمة الدولية للهجرة، تمثل نيجيريا ومالي والنيجر وبنغلاديش وغينيا والسودان وغامبيا وكوت ديفوار وغانا والسنغال الدول العشر التي تتصدر قائمة دول منشأ المهاجرين العائدين من ليبيا من خلال برنامج العودة الإنسانية الطوعية. وفي دراسة مركزة على غامبيا، تم تحديد تغير المناخ كأحد دوافع نزوح الغامبيين بسبب الظروف المناخية والجوية القاسية والتآكل الساحلي والفيضانات⁽⁴¹⁾. ومن المرجح جداً أن نسبة كبيرة من المهاجرين من البلدان العشرة التي تتصدر قائمة بلدان المنشأ الأخرى هم أيضاً نازحون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.

20- وكانت مسألة عسكرة الحدود، وما تلاها من انتهاكات لحقوق الإنسان في هذه العمليات العسكرية، موضوعاً رئيسياً سُلط عليه الضوء في مساهمة قدمتها إحدى منظمات المجتمع المدني. وقد أشارت هذه المساهمة إلى أن موظفي الحدود أصبحوا متوحشين ومدججين بالسلاح وتقيديين بشكل متزايد مع نزوح مزيد من الناس عبر الحدود بسبب تغير المناخ. وهناك تزايد في العنف المنزلي والعنف الجنساني بسبب هذه التداير، مما يجعل النساء والأطفال والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغاييري الهوية الجنسانية وأحرار الجنس وحاملي صفات الجنسين معرضين لخطر شديد⁽⁴²⁾.

21- وتواجه الشعوب الأصلية تحديات خاصة عند نزوحها عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. ففي عام 2018، قُدِّر أن هناك 83 000 "مهاجر دولي" من الشعوب الأصلية في تسعة بلدان في أمريكا الوسطى، معظمهم من النساء⁽⁴³⁾. وبالنسبة لهؤلاء الأشخاص، تم تحديد تغير المناخ كأحد دوافع النزوح الدولي⁽⁴⁴⁾. ويواجه السكان الأصليون في مثل هذه الحالات عدداً من انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك القتل خارج نطاق القضاء والاعتداء الجنسي والتحرش⁽⁴⁵⁾. ويواجهون أيضاً مخاوف صحية مختلفة بسبب عدم حصولهم على الخدمات الطبية⁽⁴⁶⁾.

22- ولا ينبغي نسيان أن بعض الأشخاص غير قادرين على التنقل أثناء أحداث تغير المناخ. ويقع بعض الأشخاص في هذه الورطة لأسباب متنوعة، بما في ذلك بسبب ظروفهم الاقتصادية أو الاجتماعية أو سنهم⁽⁴⁷⁾. وعلى الرغم من أن النظر في أمر السكان الذين يقعون في ورطة عدم القدرة على التنقل يتجاوز نطاق هذا التقرير، فإن من الواجب عدم نسيان محتتهم.

(39) A/HRC/49/4.

(40) OHCHR, "Nowhere but back: assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya", November 2022. Available at www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf

(41) المرجع نفسه.

(42) المساهمة المقدمة من مركز السياسة الخارجية السنوية.

(43) IOM Regional Office for Central and North American and the Caribbean, "5 key aspects on the migration of Indigenous Peoples". Available at <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/5-key-aspects-migration-indigenous-peoples>

(44) المرجع نفسه.

(45) الشهادات المستمع إليها خلال المشاورات عبر الإنترنت.

(46) المرجع نفسه.

(47) Armelle Gouritin and Raul Pachero-Vega, "Aproximación al encuentro entre migración y efectos climáticos". in Armelle Gouritin (ed.), *Migrantes climáticos en México*, 2021, (México: FLACSO México)

خامساً - أهمية وضرة إلاء اعتبار محدد للنزوح بسبب تغير المناخ

23- إن تغير المناخ ظاهرة عالمية لن تزداد إلا تأثيراً. وتعتبر ديباجة اتفاق باريس عن ذلك عبارات واضحة:

وإن يقر بأن تغير المناخ يشكل شاغلاً مشتركاً للبشرية، وأنه ينبغي للأطراف، عند اتخاذ الإجراءات للتصدي لتغير المناخ، أن تحترم وتعزز وتراعي ما يقع على كل منها من التزامات متعلقة بحقوق الإنسان، والحق في الصحة، وحقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية والمهاجرين والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشة، والحق في التنمية، فضلاً عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والإنصاف بين الأجيال.

24- ويرى المقرر الخاص أن النزوح بسبب تغير المناخ مشكلة عالمية يجب معالجتها على الصعيد الدولي. ومن الواضح أن عدداً محدوداً من البلدان يواجه عبئاً غير منصف وغير عادل في التعامل مع أوضاع النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. فعلى سبيل المثال، قُدِّر في عام 2018 أن 10 بلدان فقط - معظمها فقيرة جداً - تستضيف الآن أكثر من 60 في المائة من اللاجئين في العالم، ويفترض أن ذلك يشمل النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ، ولا يستقبل العالم المتقدم بأكمله سوى 15 في المائة ممن هم بحاجة إلى اللجوء⁽⁴⁸⁾.

25- ويتطلب ذلك استجابة دولية تتناسب مع ضخامة القضية وإحساساً عالمياً بالمسؤولية. وحتى الآن، ركزت معظم التقارير والمبادرات على النازحين داخلياً. ويشدد المقرر الخاص على أن الوقت قد حان لكي يضطلع المجتمع الدولي بمسؤوليته تجاه النازحين عبر الحدود الدولية. وتماشياً مع اتفاق باريس، يتحمل المجتمع الدولي مسؤولية إيجاد التمويل اللازم والدعم التقني والإنساني لمساعدة النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ ودعم حقوقهم.

26- ويشدد المقرر الخاص على أن النازحين بسبب تغير المناخ ينبغي اعتبارهم مختلفين قانونياً وإجرائياً عن المتضررين من الكوارث الجيولوجية، مثل الزلازل وأمواج تسونامي. فتغير المناخ قضية عالمية تسببت البلدان الصناعية في المقام الأول في إيجاد العوامل التي أدت إليه. ويعني ذلك أن النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ ينبغي النظر إليهم في سياق السببية والمسؤولية. وعلى الرغم من أن آثاره قد تكون مماثلة لآثار الكوارث الجيولوجية، فإن آليات الاستجابة له ستكون مختلفة بسبب المسؤولية الدولية عن آثار تغير المناخ. وتقع مسؤولية التصدي للكوارث الجيولوجية في المقام الأول على عاتق الدولة المتضررة. وعلى الرغم من احتمال تقديم بعض الدعم الإنساني الدولي، فإن هذا الدعم غالباً ما يكون مخصصاً وقصير الأجل. وقد تكون بعض الاستجابات الإنسانية متشابهة لجميع أنواع الكوارث، غير أن المسؤولية القانونية والإجرائية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ تتطلب معاملة متميزة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكون المساعدة المالية للنازحين بسبب تغير المناخ مختلفة بسبب الالتزامات المنصوص عليها في المادة 4 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والمادة 8 من اتفاق باريس.

27- وفي حين زُعم في الماضي أن من الصعب التمييز بين أسباب النزوح، فإن آثار تغير المناخ موثقة توثيقاً جيداً. ويرى المقرر الخاص أن هذا الادعاء لم يعد صالحاً. والعلم يبين بوضوح أن الظواهر الجوية القصوى اليوم تنطوي على عامل من صنع الإنسان يسببه تغير المناخ. وليس من الصعب جداً

James C. Hathaway, "The global cop-out on refugees", *International Journal of Refugee Law*, vol. (48) 30, No. 4.

تحديد ما إذا كان الناس قد أتوا من مناطق معرضة لآثار تغير المناخ. فالمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، مثلاً، لديها النظام العالمي لرصد المناخ، الذي يقيّم بانتظام حالة عمليات رصد المناخ العالمي⁽⁴⁹⁾. وما زال يبدو من العديد من العمليات المستعرضة في هذا التقرير أن النزوح الناجم عن تغير المناخ لا يمكن تمييزه عن الأسباب الأخرى. ويبدو أن هذا الرأي يستند إلى أدلة وقائعية قديمة ودوافع سياسية لإنكار العلاقة السببية لتغير المناخ.

28- وتبرز الحساسية السياسية حول قضية النزوح عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ من خلال الزيادة الكبيرة في الوثائق والاستراتيجيات المكتوبة عن النازحين داخلياً بسبب "الكوارث". وكما ذكر آنفاً، يميل ذلك إلى إلقاء عبء التزامات الاستجابة على عاتق الدولة المتضررة. وعندما ينزح الناس عبر الحدود الدولية، تميل آليات الإرشاد والحماية القانونية إلى التبخر، بسبب الحساسية السياسية المحيطة بمثل هذه الحوادث. ويرى المقرر الخاص أن الوقت قد حان لتحية هذا الإنكار جانباً وقبول أن عدداً كبيراً من الأشخاص ينزحون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ وأن هناك مسؤولية قانونية دولية عن حمايتهم على النحو الواجب.

سادساً- النهج القانونية لحماية حقوق النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ

ألف- النهج الدولية

29- هناك عدد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بتوفير الحماية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. وإضافة إلى ذلك، يتناول القانون الجنائي عبر الوطني الإجراءات الجنائية المتصلة بالهجرة، ولا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتجدر الإشارة إلى وجود فجوات كبيرة في التصديق على هذه المعاهدات، ولا سيما فيما بين الدول الجزرية الصغيرة النامية، وفجوات أكبر في تنفيذها⁽⁵⁰⁾. وقد تتصلل الفجوات في التصديق بأعباء الإبلاغ⁽⁵¹⁾. ومع ذلك، ينبغي بذل كل جهد ممكن لتشجيع جميع البلدان على التصديق على هذه المعاهدات الهامة.

30- والمفهوم القانوني لعدم الإعادة القسرية، الذي يهدف إلى منع إرغام اللاجئين على العودة إلى بلده، يستند إلى أسس راسخة في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هذا المفهوم قد ارتقى إلى مستوى القانون الدولي العرفي وينص على التزام قانوني مفروض على جميع الدول بإنفاذ هذا الحق⁽⁵²⁾. وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يستتبع مبدأ عدم الإعادة القسرية التزاماً بعدم إبعاد أي شخص، أي كان وضعه، عندما تكون هناك أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون

(49) انظر <https://gcos.wmo.int>

(50) للاطلاع على حالة التصديق، انظر مجموعة معاهدات الأمم المتحدة. وهي متاحة في https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=en

(51) شهادة من ممثل دولة من الدول الجزرية الصغيرة النامية.

(52) Lauren Nishimura, "'Climate change migrants': impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies", *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, No. 1

عرضة لخطر التعرض لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، بما في ذلك التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽⁵³⁾.

31- وتشمل حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة الحق في الحياة⁽⁵⁴⁾، والحق في مغادرة البلد ودخوله أو العودة إليه⁽⁵⁵⁾، والحق في الغذاء⁽⁵⁶⁾، والحق في السكن اللائق⁽⁵⁷⁾، والحق في الصحة⁽⁵⁸⁾، والحق في المياه والمرافق الصحية⁽⁵⁹⁾. وعالج مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين أيضاً فجوات حقوق الإنسان⁽⁶⁰⁾ في سياق النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ⁽⁶¹⁾.

32- وبصرف النظر عن الالتزامات العامة في مجال حقوق الإنسان بموجب المعاهدات المذكورة أعلاه، هناك بعض الخيارات القانونية المتاحة لحماية النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.

باء - النهج الإقليمية

33- وسّعت بعض المناطق تعريف اللاجئين لإتاحة الفرصة للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ حتى يكون من المحتمل أن يشملهم التعريف. فعلى سبيل المثال، يعرف الاتحاد الأفريقي الظروف التي تحدد اللاجئين لتشمل الأحداث التي تهدد بشكل خطير النظام العام إما في جزء من البلد الأصلي للاجئ أو في البلد بأكمله، أو البلد الذي يحمل جنسيته، وترغمه على أن يترك محل إقامته العادية لبحث عن ملاذ له في مكان آخر خارج بلده الأصلي أو البلد الذي يحمل جنسيته⁽⁶²⁾. ويمكن تفسير مفهوم الأحداث التي تهدد بشكل خطير النظام العام على أنه حدث من أحداث تغير المناخ. ومع ذلك، لا يمكن تعريف جميع أحداث تغير المناخ بأنها تهدد النظام العام؛ فقد يكون لبعض الأحداث آثار فردية قد لا تؤدي إلى المفهوم الجماعي للنظام العام. وعلاوة على ذلك، فخارج حدود هذه الاتفاقات الإقليمية، ستُعاد صفة اللاجئ الخاصة بهؤلاء الأشخاص إلى التعريف الأكثر تقييداً بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين.

34- ويسمح اتفاق أمريكا الوسطى لحرية التنقل للأشخاص بالتنقل بحرية بين حدود غواتيمالا ونيكاراغوا والسلفادور وهندوراس، من دون تأشيرات أو جوازات سفر وبقيد محدودة على الهجرة والجمارك⁽⁶³⁾. وتشمل فئات الهجرة النظامية بموجب اتفاق التنقل السماح للأجانب بتقديم طلب لتجديد

(53) المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والمادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمادة 16(1) من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

(54) المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(55) المرجع نفسه، الفقرة 12.

(56) المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(57) المرجع نفسه.

(58) المرجع نفسه، الفقرة 12.

(59) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 15 (2002) بشأن الحق الماء؛ وقرار الجمعية العامة 292/64.

(60) A/HRC/38/21.

(61) A/77/189.

(62) اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا.

(63) Sistema de la Integración Centroamericana, "Un vistazo a la integración". Available at www.sica.in/t/sica/vista.aspx

وضعهم كمهاجرين، مع مراعاة القانون الوطني، وحالة ما بعد الكارثة في بلد المنشأ، والحالة المحددة لكل شخص، بما في ذلك نقاط ضعفه.

35- وأكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أيضاً مفهوم عدم الإعادة القسرية في فتوى ذكرت فيها أن التعبير عن الحماية الدولية ينبغي أن يُطبَّق على جهات منها "أي شخص أجنبي استناداً إلى الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما مبدأ عدم الإعادة القسرية، فضلاً عن الحماية التكميلية أو غيرها من أشكال الحماية الإنسانية"⁽⁶⁴⁾.

36- وفيما يخص المسائل المتعلقة باتفاقية حقوق الطفل، حددت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان الظروف الخاصة للأطفال المنتمين إلى مجتمعات الشعوب الأصلية عند نزوحهم، طوعاً أو قسراً، خارج إقليمهم ومجتمعهم المحلي، مشيرة إلى وجوب اعتماد تدابير الحماية وتنفيذها مع مراعاة سياقهم الثقافي⁽⁶⁵⁾.

37- وفي شرق أفريقيا، وُضِع البروتوكول المتعلق بحرية تنقل الأشخاص في منطقة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لمعالجة قضايا الجفاف والتصحر⁽⁶⁶⁾. ولم يدخل البروتوكول بعد حيز النفاذ⁽⁶⁷⁾. وبموجب البروتوكول الجديد، سيُسمح للأشخاص الفارين من الكوارث بالتمسك باللجوء في بلد مجاور؛ ولن يكون عليهم أن يعودوا حتى تصبح هذه العودة آمنة. ويشمل ذلك من يعبرون الحدود توقعاً لوقوع كارثة أو أثناء الكارثة أو بعدها.

38- ويطبق الاتحاد الأوروبي نظام لجوء أوروبي مشترك ويستخدم تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، وبالتالي ليس لديه حكم بشأن النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ⁽⁶⁸⁾. ويؤكد مبدأ عدم الإعادة القسرية ويعترف بمصالح الطفل الفضلى، بما يتماشى مع اتفاقية حقوق الطفل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توجيه مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن المعايير الدنيا لتوفير الحماية المؤقتة في حالة تدفق جماعي للنازحين يوسع تعريف اللاجئ ليشمل "الأشخاص المعرضين لخطر جسيم أو الذين وقعوا ضحايا لانتهاكات منهجية أو معممة لحقوق الإنسان الخاصة بهم"⁽⁶⁹⁾. ويرى المقرر الخاص أن الطابع المؤقت للحماية التي يوفرها ذلك التوجيه قد يسمح للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ بالحصول على حماية مؤقتة، ولكنها لن تكون كافية للنازحين بشكل دائم بسبب الظواهر الطبيعية الحدوث.

(64) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، الفتوى OC-21/14 المؤرخة 19 آب/أغسطس 2014، بناءً على طلب من جمهورية أوروغواي الشرقية وجمهورية باراغواي وجمهورية البرازيل الاتحادية وجمهورية الأرجنتين بشأن حقوق وضمانات الأطفال في سياق الهجرة و/أو الذين هم بحاجة إلى حماية دولية.

(65) المرجع نفسه.

(66) البروتوكول الملحق بالمعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية والمتعلق بحرية تنقل الأشخاص والحق في الإقامة والاستقرار.

(67) تشمل البلدان الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية إثيوبيا وإريتريا وأوغندا وجنوب السودان وجيبوتي والسودان والصومال وكينيا.

(68) التوجيه 2011/95/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي في 13 كانون الأول/ديسمبر 2011 بشأن المعايير المتعلقة بالشروط التي يجب على رعايا البلدان الثالثة أو الأشخاص عديمي الجنسية استيفائها للاستفادة من الحماية الدولية، والمعايير المتعلقة بمنح وضع موحد للاجئين أو للأشخاص المؤهلين للاستفادة من الحماية الفرعية، والمعايير المتعلقة بمضمون هذه الحماية. متاح في <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

(69) أدى إصدار توجيه المجلس 2001/55/EC المؤرخ 20 تموز/يوليه 2001 بشأن المعايير الدنيا لتوفير الحماية المؤقتة في حالة تدفق جماعي للنازحين وبشأن التدابير التي تُعزز توازن الجهود بين الدول الأعضاء في استقبال هؤلاء الأشخاص وتحمل عواقبه. متاح في <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>.

جيم - النهج الوطنية

39- ثمة ظروف وفرت فيها الحكومات الوطنية مستويات معينة من الحماية للنازحين دولياً بسبب تغير المناخ.

40- ويوجد في كل من إيطاليا والسويد وضع حماية محدد لأسباب تتعلق بالآفات أو الكوارث الطبيعية، لمواطني الدول الثالثة غير المؤهلين للحصول على وضع اللجوء أو وضع الحماية الفرعية⁽⁷⁰⁾. وينطوي تصريح الإقامة الذي تقدمه السويد على شروط مماثلة لوضع اللجوء المنسق في الاتحاد الأوروبي، في حين أن تصريح الإقامة في إيطاليا مشابه للحماية الفرعية للاتحاد الأوروبي، على الرغم من أن الوضع يوفر ظروفاً أقل ملاءمة، مثلاً من حيث طول تصريح الإقامة.

41- وتقدم الولايات المتحدة وضع الحماية المؤقتة للمواطنين الأجانب الموجودين في الولايات المتحدة؛ ويتألف هذا الوضع من موافقة مؤقتة على البقاء في حالات خاصة يحددها وزير الأمن الوطني، أي بسبب الظروف في البلد التي تمنع مواطني البلد مؤقتاً من العودة بأمان، أو في ظروف معينة، حيث يكون البلد غير قادر على التعامل مع عودة رعاياه بشكل مناسب. ولا ينطبق وضع الحماية المؤقتة حالياً إلا على مواطني 15 دولة⁽⁷¹⁾. وقد وفرت الولايات المتحدة وضع الحماية المؤقتة لمواطني هندوراس، على سبيل المثال، بسبب الكارثة البيئية والاختلال الكبير في الظروف المعيشية الناجم عن إعصار ميتش، ولأن هندوراس لم تكن قادرة، مؤقتاً، على التعامل بشكل ملائم مع عودة مواطنيها⁽⁷²⁾. وطُبق وضع حماية مؤقتة مماثل على مواطني نيكاراغوا.

42- وأرجأت الولايات المتحدة أيضاً المغادرة القسرية، مما يسمح لبعض الأفراد من بلدان ومناطق معينة تواجه صراعاً سياسياً أو مدنياً أو كارثة طبيعية بالبقاء في الولايات المتحدة⁽⁷³⁾.

43- وفي الأرجنتين، يمكن لمواطني أمريكا الجنوبية أن يتقدموا بطلب للحصول على تأشيرة إقامة لأسباب إنسانية⁽⁷⁴⁾. ومنذ عام 2022، تشمل الأسباب الإنسانية الكوارث الطبيعية⁽⁷⁵⁾. ويذوم تصريح الإقامة ستة أشهر، مع إمكانية التجديد قبل تاريخ انتهاء الصلاحية. وقد أشارت دولة بوليفيا المتعددة القوميات صراحة في قانونها المتعلق بالهجرة إلى الهجرة بسبب تغير المناخ والحاجة إلى حماية المهاجرين عندما يكون هناك خطر أو تهديد للحياة، سواء كان ذلك لأسباب طبيعية أو بسبب كوارث بيئية أو نووية أو كيميائية أو بيئية أو مجاعة⁽⁷⁶⁾. وتوفر البرازيل استقبلاً إنسانياً لمدة سنتين، قابلة للتجديد، في حالات

(70) European Migration Network, "Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019", May 2020. Available at www.udi.no/globalasse.ts/global/european-migration-network_i/studies-reports/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final.pdf

(71) إثيوبيا وأفغانستان وأوكرانيا والجمهورية العربية السورية وجنوب السودان والسلفادور والسودان والصومال وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) والكاميرون وميانمار ونيبال ونيكاراغوا وهايتي وهندوراس واليمن.

(72) United States, Immigration and Naturalization Service, INS No. 1964-98, AG Order No. 2201-98. Available at www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-01-05/html/98-34849.htm

(73) فنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وليبيريا وهونغ كونغ، الصين. أنظر أيضاً مكتب خدمات المواطنة والهجرة في الولايات المتحدة، المغادرة القسرية المؤجلة (<https://www.uscis.gov/humanitarian/deferred-enforced-departure>).

(74) الأرجنتين، القانون رقم 25871 (2003)، المادة 24(ح)؛ والمرسوم رقم 616/2010، المادة 24(ح).

(75) الأرجنتين، المديرية الوطنية للهجرة، الحكم رقم 2022/891، متاح في www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/pri.mera/262784/20220519

(76) دولة بوليفيا المتعددة القوميات، القانون رقم 370 (2013)، متاح في www.refworld.org/docid/55b636204.html

وقوع كارثة بيئية⁽⁷⁷⁾. وفي كندا، تُطبَّق تدابير خاصة على كوارث خطيرة معينة؛ وشملت هذه الكوارث إعصار هايان في الفلبين في عام 2013. وتطبق التدابير الخاصة في الغالب على الأشخاص الذين يمكنهم إثبات صلتهم بالكارثة ولديهم أفراد أسرة أقربون في كندا⁽⁷⁸⁾.

44- وهناك سوابق قضائية تشير إلى أن المحاكم في بلد أوروبي واحد على الأقل تعتمد منظوراً أوسع فيما يتعلق بتوفير تدابير الحماية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. فعلى سبيل المثال، خلصت المحكمة الدستورية في النمسا إلى أن من الممكن مراعاة الكوارث عند تحليل الحماية الفرعية، فضلاً عن بلد المنشأ. وخلصت المحكمة إلى أنه كان ينبغي مراعاة الجفاف في الصومال وسوء حالة الإمدادات والتقارير القطرية في توفير الحماية الفرعية. وفيما يتعلق بالفيضانات في باكستان، قضت المحكمة بأن السلطات ملزمة بإجراء تقييم دقيق للوضع بعد وقوع كارثة وتوضيح المصادر التي استندت إليها استنتاجات السلطة⁽⁷⁹⁾. وتبقى الحقيقة هو أن تلك الأحداث كانت من آثار تغير المناخ رغم تعريفها على أنها كوارث. ووافقت المحكمة العليا في إيطاليا على استئناف أحد اللاجئين بالنظر إلى الكارثة البيئية الخطيرة في دلتا النيجر⁽⁸⁰⁾.

45- واختبر الحق في المطالبة بوضع "لاجئ بسبب تغير المناخ" في حالة مواطن من كيريباس يعيش في نيوزيلندا. فقد سعى يواني تيتيوتا للحصول على وضع لاجئ بموجب المادة 129 من قانون الهجرة لعام 2009، بدعوى أن وطنه، كيريباس، يواجه ارتفاعاً مطرداً في منسوب مياه البحر نتيجة لتغير المناخ. وقُدِّمت دعواه إلى محكمة الهجرة والحماية. وعلى الرغم من أن المحكمة قبلت بأن شواغل السيد تيتيوتا بشأن كيريباس ومستقبلها لها ما يبررها، فإنها رفضت استئنافه، معتبرة أنه ليس لاجئاً بالمعنى المقصود في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين ولا شخصاً محمياً بالمعنى المقصود في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽⁸¹⁾. وعرض السيد تيتيوتا قضيته على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التي خلصت إلى أن السيد تيتيوتا لم يثبت أن تقييم السلطات المحلية كان تعسفياً أو خاطئاً بشكل واضح في هذا الصدد أو بلغ حد إنكار العدالة⁽⁸²⁾. ومع ذلك، نكرت اللجنة أنه، حتى في الحالات التي لا يحق فيها لملتزمي اللجوء بسبب تغير المناخ الحصول على صفة اللاجئ، فإن الدول المستقبلة عليها التزامات في مجال حقوق الإنسان بعدم ترحيلهم أو إعادتهم، عندما تكون إعادتهم إلى دولتهم الأصلية ستؤدي إلى انتهاك حقهم في الحياة⁽⁸³⁾.

46- وعلى الرغم من الحالة المذكورة أعلاه، يرى المقرر الخاص أن هناك مجموعة متزايدة من القوانين في بعض البلدان تشير إلى أن الأشخاص يُمنحون مستوى معيناً من الحماية عندما ينزحون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. غير أن هذه الحماية عشوائية وتدل على انعدام عام للاتساق على الصعيد الدولي بشأن هذه المسألة.

(77) البرازيل، القانون رقم 13-445 المؤرخ 24 أيار/مايو 2017. متاح في www.refworld.org/es/pdfid/592c6f744.pdf.

(78) كندا، قانون حماية المهاجرين واللاجئين لعام 2001. متاح في <https://perma.cc/EYW7M5EY>.

(79) Margit Ammer et al., "Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden", Ludwig Boltzman Institute and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, April 2022. Available at <https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2022/04/Clim-Mobil-1.pdf>.

(80) محكمة النقض العليا الإيطالية، المرسوم رقم 2021/5022 المؤرخ 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

(81) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، يواني تيتيوتا ضد نيوزيلندا (CCPR/C/127/D/2728/2016).

(82) المرجع نفسه.

(83) المرجع نفسه.

سابعاً - النهج السياساتية لمعالجة النزوح بسبب تغير المناخ

47- هناك عدد من السياسات واتفاقات القوانين غير الملزمة المتعلقة بالنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. وترد أدناه بعض هذه الأدوات السياساتية الرئيسية.

ألف - إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين

48- على الصعيد الإقليمي لأمريكا اللاتينية، وسّع إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين، الذي اعتمده الندوة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى وبنما والمكسيك في عام 1984، تعريف اللجوء في أمريكا اللاتينية واقترح نهجاً جديدة لتلبية الاحتياجات الإنسانية للاجئين والنازحين بروح من التضامن والتعاون. ويوسّع إعلان قرطاجنة التعريف الإقليمي للاجئين في الأمريكتين ليشمل الأشخاص الذين فروا من بلدانهم لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم مهددة بسبب العنف المعمم أو العدوان الأجنبي أو النزاعات الداخلية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان "أو غيرها من الظروف التي أخلت بالنظام العام بشكل خطير". وبعد مرور ثلاثين عاماً على اعتماد إعلان قرطاجنة، في إعلان وخطة عمل البرازيل، شجعت الأطراف على وضع استراتيجيات جديدة لزيادة تعزيز فرص الإدماج المحلي وإعادة التوطين والإعادة الطوعية إلى الوطن والبرامج الإقليمية لتتقل اليد العاملة، فضلاً عن ضمان حقوق اللاجئين والنازحين.

باء - المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي

49- إن المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، التي وضعها ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخلياً في عام 1998، تعرف النازحين داخلياً على أنهم أشخاص أو مجموعات من الأشخاص اضطروا أو أُجبروا على الفرار أو على مغادرة ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بصفة خاصة نتيجة لنزاع مسلح أو حالات عنف عام أو انتهاكات لحقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر، أو سعياً إلى تفادي آثارها، ولم يعبروا حدود دولة معترفاً بها دولياً⁽⁸⁴⁾. ولا تنطبق المبادئ التوجيهية إلا على النازحين داخلياً، ولكنها توفر إرشادات مفيدة محتملة لمعاملة النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.

جيم - المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية

50- أُطلق المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في عام 2007، وهو عملية غير رسمية وغير ملزمة تقودها الدول وتهدف إلى تأطير النقاش العالمي بشأن الهجرة والتنمية. ويهدف المنتدى إلى تمكين الحكومات، بالشراكة مع المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والحكومات المحلية والإقليمية، والشباب، ومنظومة الأمم المتحدة، وغير ذلك من أصحاب المصلحة ذوي الصلة، من تحليل ومناقشة القضايا الحساسة، وبناء توافق الآراء، وطرح حلول مبتكرة، وتبادل السياسات والممارسات. وفي عام 2022، اختار رئيس المنتدى "تأثير تغير المناخ على التنقل البشري: العمل الوقائي والعمل الإنساني والتنمية" كأحد مجالات العمل ذات الأولوية⁽⁸⁵⁾.

(84) Global Protection Cluster, Global Database on IDP Laws and Policies (www.globalprotectioncluster.org/old/global-database-on-idp-laws-and-policies/)

(85) انظر <https://gfmcivilsociety.org/2022-2023-co-chairmanship/>

دال - إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية

51- يضع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي اعتمده الجمعية العامة في عام 2007، إطاراً عالمياً للمعايير الدنيا لبقاء الشعوب الأصلية في العالم وكرامتها ورفاهها، ويتناول بالتفصيل معايير حقوق الإنسان والحريات الأساسية القائمة من حيث انطباقها على الشعوب الأصلية. وتنص المادة 36 من الإعلان على أن للشعوب الأصلية، ولا سيما الشعوب التي تفصل بينها حدود دولية، الحق في الحفاظ على اتصالاتها وعلاقاتها وتعاونها وتطويرها، بما في ذلك الأنشطة التي تقام من أجل أغراض روحية وثقافية وسياسية واقتصادية واجتماعية مع أعضائها ومع شعوب أخرى عبر الحدود.

هـ - خطة حماية النازحين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ

52- كانت خطة حماية النازحين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ، الناتجة عن مبادرة نانسن، عملية تشاورية تقودها الدول صُممت في عام 2012 لتحديد الممارسات الفعالة وبناء توافق الآراء بشأن المبادئ والعناصر الرئيسية لتلبية احتياجات الحماية والمساعدة للنازحين عبر الحدود في سياق الكوارث⁽⁸⁶⁾. وحددت مبادرة نانسن ما لا يقل عن 50 بلداً من البلدان التي استقبلت الناس في العقود الأخيرة أو امتنعت عن إعادتهم في أعقاب الكوارث، ولا سيما تلك الناجمة عن العواصف المدارية والفيضانات والجفاف وأمواج تسونامي والزلازل⁽⁸⁷⁾. واقتُرحت ثلاثة مجالات ذات أولوية للجهود المستقبلية، بما في ذلك جمع البيانات وتعزيز المعارف، وتعزيز استخدام تدابير الحماية الإنسانية، وتقوية إدارة مخاطر النزوح الناجم عن الكوارث في بلد المنشأ⁽⁸⁸⁾.

واو - مبادئ شبه الجزيرة بشأن النزوح بسبب المناخ في داخل الدول

53- وضعت مبادئ شبه الجزيرة بشأن النزوح بسبب المناخ داخل الدول منظمة من منظمات المجتمع المدني، هي منظمة حلول النزوح، في عام 2013، بالتشاور مع ممثلين من 10 بلدان. وتهدف المبادئ، بالاستناد إلى مبادئ القانون الدولي والتزامات حقوق الإنسان والممارسات الجيدة، إلى توفير إطار معياري شامل يمكن من خلاله معالجة حقوق النازحين بسبب المناخ. وعلى الرغم من أن المبادئ تتعلق في المقام الأول بالنزوح الداخلي، فقد تكون لها صلة بمعاملة النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.

زاي - خطة التنمية المستدامة لعام 2030

54- يتمثل مبدآن من المبادئ الرئيسية لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي اعتمدها الجمعية العامة في عام 2015، في عدم ترك أحد خلف الركب والوصول إلى من هم الأبعد خلف الركب أولاً. وتتعترف أهداف التنمية المستدامة بالطبيعة الاستعجالية لتغير المناخ؛ فالهدف 13 هو اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره. وتتعترف الأهداف أيضاً بضعف المهاجرين أمام الاستغلال وإساءة المعاملة، ولا سيما من خلال الأهداف المتعلقة بمكافحة الاتجار بالبشر، أي الغاية 5-2: القضاء على جميع أشكال العنف ضد جميع النساء والفتيات في المجالين العام والخاص، بما في ذلك الاتجار بالبشر والاستغلال الجنسي وغير ذلك من أنواع الاستغلال، والغاية 8-7: اتخاذ تدابير فورية وفعالة للقضاء على

(86) مبادرة نانسن، "جدول أعمال لحماية النازحين عبر الحدود".

(87) المرجع نفسه.

(88) المرجع نفسه.

السخرة وإنهاء الرّق المعاصر والاتجار بالبشر وضمان حظر واستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك تجنيدهم واستخدامهم كجنود، وإنهاء عمل الأطفال بجميع أشكاله بحلول عام 2025، والغاية 16-2: إنهاء إساءة معاملة الأطفال واستغلالهم والاتجار بهم وتعذيبهم وسائر أشكال العنف المرتكب ضده.

حاء - فرقة العمل المعنية بالنزوح

55- أُنشئت فرقة العمل المعنية بالنزوح في عام 2015 أثناء المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ووضعت فرقة العمل، في مرحلتها الأولى، توصيات بشأن نهج متكاملة لتقادي النزوح المتصل بالآثار الضارة لتغير المناخ وتقليله إلى أدنى حد ومعالجته. وحددت فرقة العمل، في خطة عملها الثالثة، الهدف المتمثل في التعاون مع فريق الخبراء المعني بالخسائر غير الاقتصادية لوضع دليل تقني بشأن تجنب الخسائر غير الاقتصادية وتقليلها إلى أدنى حد ومعالجتها في سياق التنقل البشري، بما في ذلك التأثير على معارف الشعوب الأصلية أو المعارف المحلية، والهوية المجتمعية والتراث الثقافي، ودليل تقني بشأن إدماج الروابط بين التنقل البشري وتغير المناخ في عمليات التخطيط الوطنية ذات الصلة المتعلقة بتغير المناخ، ودليل تقني بشأن الحصول على التمويل لتجنب آثار النزوح وتقليلها إلى أدنى حد ومعالجتها، بالتعاون مع فريق الخبراء المعني بالعمل والدعم⁽⁸⁹⁾.

طاء - إطار حوكمة الهجرة

56- سعت المنظمة الدولية للهجرة، في إطار حوكمة الهجرة لعام 2015، إلى أن تقدم، بطريقة موحدة ومتناسكة وشاملة، مجموعة مؤلفة من ثلاثة مبادئ وثلاثة أهداف ستضمن، إن تم احترامها والوفاء بها، أن الهجرة ستكون إنسانية ومنظمة وتفيد المهاجرين والمجتمع.

ياء - إرشادات لحماية الناس من الكوارث والتغير البيئي من خلال إعادة توطين مقررة

57- تهدف إرشادات حماية الناس من الكوارث والتغير البيئي من خلال إعادة التوطين المقررة، التي وُضعت في عام 2015 عن طريق مبادرة مشتركة بين معهد بروكينغز ومعهد دراسة الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إلى توفير مبادئ شاملة للدول والجهات الفاعلة الأخرى لتخطيط وتنفيذ عمليات إعادة التوطين المقررة لحماية الناس من الكوارث والتغير البيئي. وتتضمن الإرشادات عدداً من المبادئ، بما في ذلك المبدأ القائل بأن إعادة التوطين المقررة ينبغي أن تتم في إطار قائم على الحقوق يحمي الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الفردية والجماعية للأشخاص المعاد توطينهم وغيرهم من الأشخاص المتضررين في جميع مراحل العملية. والحق في تقرير المصير والحق في الحفاظ على الهوية والثقافة والحق في السيطرة على الأراضي والموارد حقوق مهمة، لا سيما بالنسبة لمجتمعات الشعوب الأصلية.

كاف - المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث

58- أنشئ المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث لمتابعة عمل مبادرة نانسن ولدعم الدول وأصحاب المصلحة الآخرين لتنفيذ توصيات مبادرة نانسن⁽⁹⁰⁾. ويشجع المنتدى التدابير الرامية إلى تلبية

(89) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، خطة العمل المتجددة الثالثة لفرقة العمل المعنية بالنزوح للفترة 2022-2024. متاحة في https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf

(90) المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، "الاستراتيجية، 2019-2022".

احتياجات النازحين عبر الحدود من الحماية والمساعدة في سياق الكوارث والآثار الضارة لتغير المناخ، بما في ذلك عن طريق استخدام أدوات مثل التأشيرات الإنسانية وتدابير الحماية المؤقتة وغيرها من الممارسات الفعالة التي يمكن للدول أن تستخدمها لتوفير الحماية الإنسانية للنازحين عبر الحدود بسبب الكوارث. ويهدف أيضاً إلى إدارة مخاطر النزوح في بلد المنشأ. وقد أنتج المنبر مجموعة أدوات لتستخدمها الدول في منع النزوح والاستعداد له بشكل أفضل قبل وقوع الكارثة⁽⁹¹⁾. ويرى المقرر الخاص أن المنبر ربما يكون أشمل برنامج متاح حالياً لمعالجة حالة النازحين بسبب الكوارث. ومع ذلك، فإنه لا يعترف بالظروف الخاصة للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ، فيما يتعلق بمسؤولية المجتمع الدولي عن معالجة الضرر الناتج عن تغير المناخ. ولا يزال يطمس الحدود الفاصلة بين الكوارث الطبيعية وآثار تغير المناخ ويضع عبء المسؤولية على عاتق الدولة المتضررة للاستجابة "لكارثة". والبلدان المتضررة من آثار تغير المناخ هي في معظمها البلدان التي أسهمت بأقل قدر في انبعاثات غازات الدفيئة. ويرى المقرر الخاص أن المنبر يبدو وكأنه يديم العبء غير العادل الملقى على عاتق الدول المتضررة.

لام- الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

59- الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي اعتمده الجمعية العامة في عام 2018، إطار تعاوني غير ملزم قانوناً يبنى على الالتزامات التي اتفقت عليها الدول الأعضاء في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين. وقد التزمت الحكومات، في الفقرة 21(ح) من الاتفاق العالمي، بالتعاون على تحديد ووضع وتعزيز الحلول للمهاجرين المضطرين إلى مغادرة بلدانهم الأصلية بسبب الكوارث البيئية الظهور، والآثار الضارة لتغير المناخ والتدهور البيئي، مثل التصحر وتدهور الأراضي والجفاف وارتفاع مستوى سطح البحر، بوسائل من بينها تصميم خيارات إعادة التوطين المقررة والتأشيرات، في الحالات التي يستحيل عليهم فيها التكيف في بلدانهم الأصلية أو العودة إليها؛ ويهدف الاتفاق العالمي أيضاً إلى البناء على الممارسات الوطنية والإقليمية القائمة للقبول والإقامة لفترة مناسبة استناداً إلى الاعتبارات الرحيمة أو الإنسانية أو غيرها من الاعتبارات، وذلك للمهاجرين المضطرين إلى مغادرة بلدانهم الأصلية بسبب الكوارث الطبيعية المفاجئة الظهور وغيرها من الحالات المحفوفة بالمخاطر، بوسائل من بينها تقديم تأشيرات إنسانية، والموافقة على الكفلاء الخاصين، وحصول الأطفال على التعليم، وتصاريح العمل المؤقتة، حينما يستحيل عليهم التكيف في بلدانهم الأصلية أو العودة إليها.

ميم- الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين

60- الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الذي أكدته الجمعية العامة في عام 2018، إطار غير ملزم قانوناً وضعته مفوضية شؤون اللاجئين ويهدف إلى تخفيف الضغوط على البلدان المضيفة، وتعزيز اعتماد اللاجئين على أنفسهم، وتوسيع نطاق الوصول إلى حلول البلدان الثالثة ودعم الظروف في بلدان المنشأ للعودة بأمان وكرامة. ويهدف الاتفاق إلى تيسير تقاسم المسؤولية على نحو يتسم بمزيد من الإنصاف وقابلية التنبؤ، مع الاعتراف بأنه لا يمكن التوصل إلى حل مستدام لحالات اللاجئين دون تعاون دولي. ويهدف أيضاً إلى توفير مخطط للحكومات والمنظمات الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين لضمان حصول المجتمعات المضيفة على الدعم الذي تحتاج إليه وتمكين اللاجئين من أن يعيشوا حياة منتجة. ولا يتضمن الاتفاق العالمي في النص النهائي سوى إشارات محدودة إلى تغير المناخ والنزوح. ويذكر أن

(91) المرجع نفسه.

المناخ والتدهور البيئي والكوارث الطبيعية، وإن لم تكن في حد ذاتها أسباباً لتحركات اللاجئين، فإنها تتفاعل بشكل متزايد مع دوافع هذه التحركات.

نون - سلسلة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الناتج عن الكوارث لتحويل الكلمات إلى أفعال

61- أعدت سلسلة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الناتج عن الكوارث لتحويل الكلمات إلى أفعال من خلال شراكة بين مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث والمنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث والمجلس النرويجي للاجئين وأصدرت في عام 2019. والهدف من المبادئ التوجيهية هو شرح كيف يمكن للحكومات أن تنفذ عملياً إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، الغاية هاء، من أجل زيادة عدد البلدان التي لديها استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بشكل كبير بحلول عام 2020، وبالتالي الحد من مخاطر النزوح الناجم عن الكوارث والمعاناة الإنسانية ذات الصلة. ووفقاً للمبادئ التوجيهية، تتمثل الخطوة الأولى في رسم خريطة للنزوح السابق وتحديد السكان المعرضين للخطر، ووضع تدابير للحد من مخاطر الكوارث لزيادة القدرة على الصمود والحد من التعرض والنظر في الهجرة أو تدابير إعادة التوطين المقررة. وتستخدم المبادئ التوجيهية المصطلح الجماعي "الكوارث" ليشمل تغير المناخ، وعلى غرار البرامج الأخرى المرتبطة بها مثل المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، تركز المبادئ التوجيهية على وضع المسؤولية على عاتق الدولة المتضررة للتصدي للكارثة وبناء القدرة على الصمود.

سين - مذكرة إرشادية بشأن المسارات العادية لقبول وإقامة المهاجرين في حالات ضعف

62- أعدت المذكرة التوجيهية بشأن المسارات المنتظمة لقبول وإقامة المهاجرين في حالات ضعف شبكة الأمم المتحدة للهجرة، في عام 2021؛ وتهدف المذكرة إلى الاستجابة لواقع العديد من المهاجرين الذين لا يمكنهم الوصول إلى خيارات الهجرة النظامية ولكنهم مجبرون على مغادرة بلدانهم الأصلية بسبب أمور من جملتها عدم الحصول على الحقوق، والانفصال عن الأسر، والعنف الجنساني وعدم المساواة، فضلاً عن الكوارث، والآثار الضارة لتغير المناخ، والتدهور البيئي. وتهدف المذكرة إلى بناء القدرات لتحليل الحاجة إلى مسارات قبول المهاجرين في حالات ضعف وإقامتهم وتعزيز تصميم هذه المسارات وتنفيذها ورصدها واستعراضها. وتتنظر في المسائل المتعلقة بتوافر المسارات ومرونتها، وإجراءات القبول والإقامة، والظروف الناتجة عن ذلك ومدة التدابير ذات الصلة. وتشير إلى أن توسيع مسارات القبول أو الإقامة لاعتبارات رحيمة أو إنسانية أو غيرها من الاعتبارات يمكن أن يتم أيضاً كممارسة للسلطة التقديرية والتعاون الدولي والتضامن حتى عندما لا يقتضي القانون الدولي ذلك تماماً.

63- وفي الوقت الذي يُحرز فيه تقدم تدريجي في توفير أطر سياساتية للنازحين عبر الحدود الدولية، يرى المقرر الخاص أن من الواضح أن العديد من عمليات القانون غير الملزم المستعرضة أعلاه مكتوبة أساساً من منظور البلدان المتقدمة، مع تردد شديد في قبول العلاقة السببية لتغير المناخ، ووضع تغير المناخ ضمن تعريف شامل لـ "الأخطار الطبيعية" أو "الكوارث الطبيعية". وتستخدم إحدى عمليات القانون غير الملزم الأساسية التي استعرضها هذا التقرير، وهي المنتدى المعني بالنزوح الناتج عن الكوارث، مصطلح "الأخطار الطبيعية" كمصطلح شامل⁽⁹²⁾. وتعريف تغير المناخ في سياق الأخطار الطبيعية، عمداً، وبصورة غير مسؤولة في رأي المقرر الخاص، يطمس الحدود بين تغير المناخ الناجم عن فعل

(92) Platform on Disaster Displacement, "Key messages for COP 26", 2021. Available at https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/10/19102021_PDD_key_messages_for_COP26_screen_compressed-1.pdf

الإنسان والكوارث الجيولوجية. ولفترة طويلة جداً، تظل إنكارُ تغير المناخ والإشارة إلى الأخطار أو الكوارث الطبيعية العديد من أدوات السياسة العامة على الصعيدين العالمي والإقليمي. والاعتراف في المذكورة الإرشادية بشأن المسارات المنتظمة لقبول المهاجرين في حالات ضعف وإقامتهم بأن تغير المناخ دافع من دوافع الهجرة يشكل تقدماً. ومع ذلك، فهي مجرد مذكورة إرشادية لا توفر الحماية القانونية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ.

ثامناً – الفجوات المعيارية في حماية النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ

64- على الرغم من أن مختلف معاهدات حقوق الإنسان تنص على التزامات عامة بحماية جميع الناس من مختلف انتهاكات حقوق الإنسان، فإن الظروف الخاصة للنازحين عبر الحدود الدولية ومواطن ضعفهم لا تعالج معالجة جيدة. فقد صدقت معظم الدول على معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة بالنازحين دولياً بسبب تغير المناخ، مع بعض الاستثناءات الملحوظة. غير أن المقرر الخاص يرى أن هناك إغفالاً كبيراً في حماية النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. وهناك حالات كثيرة جداً يتعرض فيها هؤلاء الأشخاص لسوء المعاملة والاستغلال والتمييز وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وينطبق ذلك، بصفة خاصة، على النساء والأطفال. ولا يُعزى ذلك إلى عدم وجود صكوك دولية لتوفير حماية مناسبة للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ فحسب، بل أيضاً إلى عدم التنفيذ الفعال للصكوك القائمة وانعدام التعاون الدولي المناسب فيما يتعلق بصكوك السياسة العامة المنطبقة على هؤلاء الأشخاص. ومن دون حماية مناسبة، لا يزال النازحون عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ يتعرضون للعديد من انتهاكات حقوق الإنسان. ويرى المقرر الخاص أنهم لا يحظون بأي اهتمام، عندما يتعلق الأمر بالحماية القانونية المناسبة، بمجرد عبورهم الحدود الدولية. ولا يعالج القانون الدولي القضايا الحرجة، مثل قبول النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ وإقامتهم وظروف عودتهم، مع بعض الاستثناءات، بما في ذلك التزامات عدم الإعادة القسرية. ولئن كان هناك عدد صغير من الدول التي لديها قوانين وطنية أو اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو دون إقليمية تتناول على وجه التحديد قبول الأجانب النازحين بسبب تغير المناخ أو إقامتهم المؤقتة، فإن الغالبية العظمى من البلدان تقتصر إلى أي إطار معياري⁽⁹³⁾. ولا توجد ببساطة مسارات كافية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ للتقليل بانتظام عبر الحدود، وبالتالي يتعرضون بشدة لخطر انتهاكات مختلفة لحقوق الإنسان⁽⁹⁴⁾.

65- وينبغي ألا يُعتبر وضع ترتيبات معيارية جديدة لاحترام وحماية وإنفاذ حقوق النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ تهديداً للنظام العام في البلدان المستقبلة. فهو ببساطة استجابة لمشكلة متنامية ناجمة عن تغير المناخ. ويرى المقرر الخاص أن البلدان الأكثر تضرراً من تغير المناخ ينبغي ألا تتحمل تكلفة حماية أولئك الذين تضرروا وأجبروا على الفرار ويواجهون العنف والاستغلال وسوء المعاملة وغير ذلك من انتهاكات الحقوق. ويقع على عاتق المجتمع الدولي واجب رعاية هؤلاء الناس.

IOM, "Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations", 2017. Available at https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants.pdf

.A/77/170 (94)

66- ومن المسلم به تماماً أن الأمم المتحدة تفتقر حالياً إلى قيادة أو آلية تنسيق أو استراتيجية على نطاق المنظومة بشأن النازحين عبر الحدود الدولية نتيجة لتغير المناخ⁽⁹⁵⁾. وعلى الرغم من استخدام تدابير الحماية الإنسانية المؤقتة من قِبل مجموعة متنوعة من وكالات الأمم المتحدة، فإن الحماية القانونية الطويلة الأجل غير متوفرة. وتقع على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية واضحة أنشئت بموجب المادة 8 من اتفاق باريس لضمان التعاون ومعالجة الخسائر والأضرار. وعلى الرغم من أن مصطلح الخسائر والأضرار غير معرف في اتفاقية باريس، فإنه ينبغي أن يثير توقعات بأن تندرج حقوق النازحين بسبب تغير المناخ ضمن مظلة هذا المصطلح.

67- ويتطلب النمو المأساوي في عدد الأطفال الذين يصبحون نازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ اتخاذ إجراءات عاجلة وحماية معيارية. وفي هذا الصدد، وضعت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والمنظمة الدولية للهجرة المبادئ التوجيهية للأطفال المتقنين في سياق تغير المناخ، بما في ذلك اتباع نهج قائم على الحقوق، ومراعاة مصالح الطفل الفضلى، والمساءلة، والوعي بصنع القرار والمشاركة فيه، ووحدة الأسرة، والحماية، والسلامة والأمن، والوصول إلى التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات الاجتماعية، وعدم التمييز، والحصول على الجنسية. ويرى المقرر الخاص أن المبادئ التوجيهية ينبغي أن تصبح التزامات معيارية لجميع الدول.

تاسعاً - الاستنتاجات والتوصيات

68- ينبغي أن تعكس الحماية المعيارية الدولية نص ديباجة اتفاق باريس، الذي يلزم الأطراف باحترام حقوق مختلف أصحاب الحقوق. وثمة حاجة ملحة إلى توفير نظام قانوني لحماية حقوق النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. وبالنظر إلى أن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين تقترب من توفير نوع الحماية المطلوبة، فإنه يبدو من المنطقي وضع بروتوكول جديد في إطار الاتفاقية لتوفير الحماية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. ومن شأن ذلك أن يطبع الترتيبات غير الرسمية القائمة التي يطبقها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في بعض الظروف. وسيكون من المنطقي أن تتولى مفوضية شؤون اللاجئين مسؤولية إدارة هذا البروتوكول الجديد، بالتعاون مع فرقة العمل المعنية بالنازحين، والمنظمة الدولية للهجرة، واليونيسيف، وغيرها من وكالات الأمم المتحدة.

69- وكتدبير مؤقت، وإلى أن يوضع هذا البروتوكول، ينبغي تشجيع جميع الدول على وضع تشريعات وطنية توفر تأشيرات إنسانية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ. وينبغي تشجيع الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان على توسيع تعريفها للاجئين ليشمل هؤلاء الأشخاص.

70- ومن الأهمية بمكان أن تضع الأطراف في اتفاق باريس ترتيبات تمويلية لمساعدة النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ لمعالجة مواطن ضعفهم. والدعم الإنساني المخصص ليس كافياً لتلبية احتياجات هؤلاء الناس. ويمكن أن تندرج الترتيبات التمويلية في إطار العمل التطويري المتعلق بصندوق الخسائر والأضرار.

71- ويوصي المقرر الخاص بما يلي:

(95) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تقرير فرقة العمل المعنية بالنازحين، 2018. متاح في <https://unfccc.int/documents/182429>

- (أ) أن يقدم مجلس حقوق الإنسان توصية إلى الجمعية العامة ببدء مفاوضات بشأن بروتوكول اختياري للاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين من أجل تعريف النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ وتوفير الحماية القانونية لهم؛
- (ب) أن تتعاون مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة واليونسيف وغيرها من وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة لتقديم الإرشادات المتعلقة بوضع بروتوكول قانوني جديد على النحو المبين في الفقرة الفرعية (أ) أعلاه؛
- (ج) أن تبدأ مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة واليونسيف وغيرها من وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة مشاورات مع الحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من المؤسسات ذات الصلة بشأن وضع بروتوكول قانوني جديد على النحو المبين في الفقرة الفرعية (أ) أعلاه؛
- (د) أن تُدرج في البروتوكول القانوني الجديد المبادئ التوجيهية للأطفال المتنقلين في سياق تغير المناخ؛
- (هـ) أن تُشجّع المنظمات الإقليمية على توسيع نطاق ترتيباتها القانونية لتشمل الحماية القانونية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ، وفي المناطق التي لا توجد فيها منظمات إقليمية، ينبغي للحكومات داخل تلك المناطق أن تتعاون لاستكشاف الخيارات المتاحة لوضع هذه الترتيبات؛
- (و) أن تُشجّع الحكومات الوطنية على وضع تشريعات وطنية توفر تأشيرات إنسانية للنازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ؛
- (ز) أن تُشجّع الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس على وضع ترتيبات مالية مناسبة لتقديم الدعم إلى النازحين عبر الحدود الدولية بسبب تغير المناخ من خلال ترتيبات تمويلية توضع تحت مظلة صندوق الخسائر والأضرار؛
- (ح) أن تُشجّع مفوضية حقوق الإنسان على مواصلة تطوير المواد التعليمية والتعاون التقني وإجراءات الإبلاغ المبسطة لتشجيع البلدان، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة النامية، على الانضمام إلى جميع معاهدات حقوق الإنسان.