التنقل البشري، حقوق الإنسان والحماية الدولية: الاستجابة لأزمة المناخ

مادلين جارليك وإيزابيل ميشال

تناقش المفوضية السامية للاجئين مجموعة خيارات الحماية القانونية الدولية في حالات النزوح عبر الحدود الناجمة عن تأثيرات تغير المناخ. وتؤكد أيضا الحاجة إلى تبني نهج أوسع لمعالجة قضايا التنقل البشري.

تتراكم قضايا الصراع والعنف وشح الموارد والتدهور البيئي والأحداث المفاجئة والبطيئة لتخلق بمجموعها مواقف صعبة للغاية تتطلب التعاون من القطاعات الفاعلة والجهات المعنية في كل مجالات السياسة وشرائح المجتمع. وهذه السيناريوهات معقدة ولها خصوصيتها حيث يعبر الناس الحدود الدولية أثناء التحرك نحو مناطق أكثر أمانًا وأفضل للعيش، ويطلبون الحماية الدولية في البلدان المجاورة. فما هي الأحكام الموجودة في قانون اللاجئين الدولي وغيره من القوانين المعمول بها لتوفير الحماية الدولية كلما دعت الحاج لذلك؟ وما هي الاستراتيجيات والمقاربات التي يمكن أن تعزز استجابة أكثر فعالية للتنقل البشري[1]، بما يتوافق مع حقوق الإنسان والقانون الدولي، ولتطبق بطرق تتجنب الثغرات في قوانين الحماية؟

تقييم أحكام الحماية القانونية الدولية وخياراتها

أصدرت مفوضية الأمم المتحدة للاجئين (UNHCR) في تشرين الأول من عام ٢٠٢٠ الاعتبارات القانونية الخاصة بها والمتعلقة بدعاوى الحماية الدولية المقدمة في حالات الآثار السلبية لتغير المناخ والكوارث، حيث وفّرت إرشادات إلى الدول وأصحاب الشأن الآخرين[2]. ويشير هؤلاء إلى أن الأشخاص الذين يُجبرون على عبور الحدود الدولية في مثل هذه الحالات قد يندرجون، في بعض الحالات، تحت تعريف اللاجئ بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين، أو اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تحكم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، أو إعلان قرطاجنةلعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين في الأمريكتين. وعندما تكون الدولة غير راغبة في توفير الحماية أو غير قادرة عليها، فقد يكون لدى ضحايا العنف خوف مبرر من التعرض للاضطهاد – وهذه كلها أسباب موجبة للحماية الدولية للاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١.

وعلاوة على ذلك، عندما تكون هياكل الدولة مؤسساتها الحكومية ضعيفة، تتفاعل الأخطار الطبيعية مع الصراع، وتؤدي إلى مخاطر تسبب الضرر- بما في ذلك المجاعة - للسكان الذين يعتمدون على الموارد الطبيعية في كسب عيشهم. وتشير الاعتبارات القانونية لمفوضية الأمم المتحدة للاجئين UNHCR إلى أنه قد ينشأ في مثل هذه الحالات خوف مبرر من الاضطهاد، بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ للجماعات أو الأفراد الذين حُرموا من الحصول على المساعدة على أساس التمييز المرتبط بالعرق أو الطبقة الاجتماعية أو المجموعة الاجتماعية أو الرأي السياسي. وقد تؤدي الآثار الضارة لتغير المناخ أيضًا إلى زيادة التوترات السياسية أو الدينية، وإلى الانقسامات الاجتماعية والعرقية، الأمر الذي يؤدي إلى الاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو الجنسية، أو الانتماء إلى مجموعة اجتماعية محددة، أو تبني رأيٍ سياسيٍّ معينٍ.

وتسلط الاعتبارات القانونية الضوء على أنه خلافًا للحالات التي تطبق فيها اتفاقية عام ١٩٥١، فإن الأشخاص المتأثرين بتغير المناخ والكوارث الذين يعيشون في إفريقيا أو الأمريكتين يمكن اعتبارهم أيضًا لاجئين بموجب التعريف الأوسع للاجئين في اتفاقية OAU لعام ١٩٦٩ وإعلان كارتاخينا Cartagena لعام ١٩٨٤. ويحصل هذا بشكل ظاهر جدا عندما يؤدي

تغير المناخ والكوارث إلى وقوع أحداث أو حصول ظروف «تزعزع النظام العام بشكل خطير»، ما يضطر الناس إلى البحث عن ملاذ عبر الحدود[٣]. وبشكل عام، يجب أن تكون الدولة، بعد وقوع كارثة، قادرة على إظهار امكانياتها ورغبتها في معالجة تأثير الكارثة وتقديم المساعدة لتحقيق الاستقرار في أسرع وقت ممكن. وإذا لم يكن الأمر على تلك الشاكلة، خاصة عندما ينهار النظام العام نتيجة لذلك، يضطر الأشخاص المتضررون إلى المغادرة وطلب الحماية في بلد آخر، حيث يصبحون لاجئين بموجب هذه الصكوك الإقليمية[٤].

كراهيه بوجوجا / مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)

يواجه إقليم ميناواو في الكاميرون عمليات إزالة الغابات الحرجية. لذا، يعمل اللاجئون النيجيريون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشئون اللاجئين (UNHCR) وشركائها، وهم شركة الحياة البريّة و LWF لزراعة ٢٠ ألف شجرة.

وتنص الاعتبارات القانونية لمفوضية الأمم المتحدة للاجئين UNCHR كذلك على أن الحماية الدولية قد تكون ضرورية على أساس قانون حقوق الإنسان أيضًا، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية. فإذا نزح شخص ما في حالات تغير المناخ أو الكوارث وواجه هذا الشخص خطرًا حقيقيًا بالتعرض لضرر جسيم عند عودته، فقد يصبح هذا الشخص محميًا من الإبعاد بموجب مبدأ عدم الإعادة القسرية. وفي عام ٢٠٢٠، أقرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في القضية الشهيرة الخاصة بتيتيوتا ضد نيوزيلندا (Teitiota vs. New Zealand) [٥]، أن الآثار السلبية لتغير المناخ والكوارث يمكن أن تشكل تهديدًا خطيرًا للتمتع بالحق في الحياة -على سبيل المثال- بسبب نقص الأراضي الصالحة للسكن أو شح المياه الصالحة للشرب. وقد يكون هذا المنطق مهمًا بشكل خاص في البلدان التي لم توقع على الصكوك الإقليمية أو الدولية للاجئين، ولكن عندما يكون يوفّر قانون حقوق الإنسان الأساس للالتزام بمنح الحماية الدولية.

واعترافًا من مفوضية الأمم المتحدة للاجئين UNHCR بأن القانون الدولي للاجئين لن يكون ملائمًا إلا في حالات محدودة من تغير المناخ والكوارث، سلطت الاعتبارات القانونية للمفوضية الضوء على ضرورة قيام سلطات اللجوء بتدقيق تطبيقاتها بعناية في أي مكان يطالب فيه شخص بالحماية الدولية في مثل هذه الحالات. ويتحتم تطبيق هذا بشكل خاص عندما تكون الضغوطات المسببة له مثل الصراع أو العنف أو التمييز أو التوترات الأخرى سائدة في بلد المنشأ. أما بالنسبة للنازحين غير المؤهلين للحصول على وضع اللاجئ، فقد تكون الأشكال التكميلية للحماية الدولية ملائمة بموجب قانون حقوق الإنسان. وقد سلطت إرشادات المفوضية الضوء أيضًا على القيمة المحتملة للحماية المؤقتة وعلى ترتيبات الإقامة كذلك[٦]، بما فيها ضمان الوصول إلى الأمان فور وقوع الكارثة، عندما تكافح الدول المتضررة للاستجابة في الوقت الذي قد يكون مواطنوها مجبرين على البحث عن مأوى في الخارج.

لا تهدف الاعتبارات القانونية لمفوضية الأمم المتحدة للاجئين UNHCR إلى توسيع معايير الحماية الدولية، وإنما تهدف بالأحرى إلى توفير إرشادات حول التفسير الصحيح للقانون الدولي في الظروف المعاصرة. فهم لم يشيروا صراحة إلى مصطلح "لاجئي المناخ"، الذي لا يظهر في الصكوك الدولية، ويمكن أن يخلق انطباعًا مضللًا يفضي إلى استحداث فئة قانونية جديدة أو اقتراح التزامات قانونية جديدة. لقد استهدفت الاعتبارات القانونية توفير الأساس لمزيد من العمل لدعم التوجيه الشامل في المستقبل، ومعالجة الأسئلة القانونية الأخرى والسيناريوهات الواقعية، من خلال البحث عن أنماط النزوح وممارسات الدولة والفقه القانوني.

هناك إذا حاجة إلى مزيد من البحث، ويشمل ذلك كيفية تأثير تغير المناخ والتدهور البيئي والكوارث على النظام العام، وكيف يؤدي ذلك إلى حصول النزوح؟ وهذا من شأنه أن يساعد في تفسير المعايير الإقليمية للاجئين الواردة في اتفاقية OAU وإعلان قرطاجنةCartagena ، ثمّ تطبيقها. ويجب فحص نماذج المخاطر المختلفة التي قد تظهر في حالات تغير المناخ والتدهور البيئي والكوارث من زوايا حقوق الإنسان، بما في ذلك الطرق التي تتأثر بها حقوق الجماعات والأفراد المختلفة، وكذلك كيف يمكن أن يؤدي ذلك إلى نشوء الحاجة للحماية الدولية. هناك حاجة أيضًا إلى تحليل كيفية ارتباط ظهور عدم المساواة والتوترات داخل المجتمع والتمييز بين البشر باتفاقية عام ١٩٥١. وعلاوة على ذلك، فإن التمييز في تخفيف مخاطر والتكيف ودعم المجتمعات المتضررة يستحق المزيد من البحث. وسيساعد تقييم ما إذا كانت هذه الظواهر تظهر في طلبات اللجوء، ودراسة كيفية ظهورها، وكيفية تعامل السلطات معها، في تطوير المزيد من الإرشادات لصانعي القرار، وكذلك تطوير السياسات والقوانين على نطاق أكثر شمولية.

أشكال أوسع للتنقل البشري وتغير المناخ والكوارث

بعيدا عن أولئك الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية، قد ينتقل العديد من الأشخاص عندما يواجهون ظروفًا قاسية مرتبطة بتغير المناخ، خاصة عندما تؤثر هذه الظروف على سبل عيشهم أو حصولهم على الحقوق بطرق ذات تأثيرات بعيدة المدى ولا رجعة فيها. وقد يُقبَل بعضهم فقط في بلدان أخرى مؤقتًا أو على أسس تمييزية، لكن العديد منهم لن يتم قبولهم في تلك الدول. وقد يفتقر الذين يتنقلون عبر الحدود في مثل هذه الحالات إلى ضمانات العلاج التي تعكس المعايير الدولية أو الحق في البقاء في ظروف آمنة. وتتطلب تلبية احتياجات هؤلاء الأشخاص ومساعدة الدول المتأثرة بهذه التحركات السكانية مجموعة أوسع من السياسات والاستجابات والأدوات العملية، التي تكمل المقاربات القانونية وتتسق معها. ويمكن للجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمجتمع المدني والأكاديميين، المساهمة في المناقشات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وذلك بالبناء على العمل الجاري بالفعل في مختلف المنتديات.

من المحتمل أن يشمل هذا النهج الأوسع تجاه التنقل البشري تدابير تعزيز الجاهزية في المجتمعات المتضررة، وبناء القدرة على المقاومة، وتخفيف المخاطر، وتمكين التكيف. ورغم عدم كفاية هذه التدابير وحدها في معالجة جميع نقاط الضعف أو الاحتياجات، فإنها يمكن أن تساعد في تقوية المجتمعات والأفراد، وتقلّل الضغط أو تمنعه من أجل التحرك.

تحظى عمليات إعادة التوطين المخطط لها، استنادًا إلى مبادئ حقوق الإنسان، باهتمام متزايد كوسيلة ممكنة لإبعاد الناس عن الأذى ولتجنيبهم النزوح بشكل استباقي[٧]. وتتمحور عملية إعادة التوطين المخطط لها على المصالح التي تنطوي بدورها على المشاركة الكاملة للتجمعات البشرية التي سيتم إعادة توطينها، لا سيما عند استنفاد الخيارات الأخرى.

وتعتمد التوجيهات ومجموعات الأدوات[٨]التي طورتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركاؤها على خبرات الدولة والمجتمع، وتهدف إلى دعم مواصلة تطوير استراتيجيات إعادة التوطين الوطنية والمحلية المخطط لها.

هناك حاجة أيضًا لمزيد من الفرص لهجرة الأشخاص كوسيلة للتكيف. ومثل هذه الهجرة تعني التنقل الطوعي، أو تحمل في ثناياها على الأقل درجة من الاختيار. وفي هذا السياق، يمكن للأشخاص استخدام مسارات الهجرة العادية، مثل برامج تأشيرات العمل أو الدراسة، أو ربما تتوفر فئات أو مسارات تأشيرات معينة لمجموعات من الناس في الحالات غير المستقرة، أو تلك المتأثرة بالكوارث أو تغير المناخ. فيمكن أن تساعد الهجرة كاستراتيجية تكيف أيضًا في منع حدوث النزوح. ويتوخى الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (GCM) مسارات الهجرة المنتظمة كما يتبنى طرقًا أخرى لمساعدة الأشخاص الذين ينتقلون في حالات تغير المناخ والتدهور البيئي والكوارث. وتعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مع شركاء في شبكة الأمم المتحدة للهجرة - الهيئة المكلفة بدعم الدول في تنفيذ الميثاق العالمي للهجرة - على تعزيز التفكير والعمل بشأن الهجرة بهدف الحد من مخاطر النزوح وحرمان الإنسان من حقوقه .

كما تقوم المنصة الخاصة بالنزوح بسبب الكوارث (PDD) بدورٍ فاعلٍ في تسليط الضوء على الاحتياجات ودعم تطوير المعرفة وتعزيز اتساق السياسات حول النزوح الناجم عن الكوارث. ويعد تنفيذ جدول أعمال حماية الأشخاص المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ (جدول أعمال نانسن Nansen) في صميم عمل تلك المنصة. ومع وجود مجموعة

عمل متخصصة لمعالجة تغير المناخ، تصبح المنصة الخاصة بالنزوح بسبب الكوارث PDD في وضع مثالي لتسهيل المزيد من اختبار الوسائل الفعالة لمعالجة سلسلة تحديات التنقل البشري المرتبطة بتغير المناخ والكوارث، بما في ذلك النزوح وكذلك حركات الهجرة، وعمليات إعادة التوطين الداخلية المخطط لها، ودعم مرونة مقاومة المخاطر وتخفيفها والتكيف في تلك الأوضاع.

ضمن الإطار المؤسسي الداعم لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة التأطيرية بشأن تغير المناخ (UNFCCC)، تعد فرقة العمل المعنية بالنزوح جزءًا من آلية وارسو الدولية بشأن الخسائر والأضرار[٩]. وقد أصدرت فرقة العمل هذه توصيات (وأقرتها الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة التأطيرية بشأن تغير المناخ في ٢٠١٨) بشأن المقاربات المتكاملة لتجنب الآثار السلبية لتغير المناخ وتقليلها ومعالجتها. ويبني عمل فريق العمل على أطر عمل السياسات الرئيسية والمنتديات، بما في ذلك الميثاق العالمي بشأن اللاجئين (GCR) ، و GCM ، وإطار سنداي Sendai بشأن الحد من مخاطر الكوارث، وكذلك المنصة الخاصة بالنزوح بسبب الكوارث PDD.

ودعـمًا للمزيد من البحث والحوار حول النزوح في سياق التنقل البشري الأوسع، نظمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالمشاركة مع آخرين سلسلة ورش عمل في عام ٢٠٢١ حول «تطوير جدول أعمال بحوث وسياسات لمعالجة النزوح والهجرة في حالات الكوارث وتغير المناخ في إفريقيا». وقد تم تحديد أولويات البحث حول النزوح والهجرة المرتبطة بالكوارث وتغير المناخ في إفريقيا. وهدفت السلسلة أيضًا إلى فتح الفرص للباحثين الإقليميين وإلى رفع نبرة أصوات المتضررين[١٠].

الطريق الى الأمام

يكمن التحدي الرئيسي في تحويل العديد من الكلمات والالتزامات المكتوبة على الورق إلى أفعال على أرض الواقع وإلى نتائج إيجابية على حياة الأشخاص المتضررين. وبينما يجب الاعتراف بالفروق القانونية والواقعية بين النزوح والهجرة، فإن الروابط العملية تطفو على السطح في حالات تغير المناخ والكوارث. وهناك حاجة ملحة إلى وجود استجابات منسقة لضمان أنّ حقوق الإنسان للجميع مصانة، بغض النظر عن الحالة، وأنه - وفقًا لأهداف التنمية المستدامة - لا يتخلف أحد عن الركب في ذلك المقصد.

ويتطلب تطوير مناهج متكاملة للتنقل البشري أن تعمل الدول ووكالات الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية الدولية والوطنية وأصحاب القرار الآخرين معًا. وتجري المناقشات في سياق سريع وآمن بشكل متزايد. ويتعيَّن على الجهات الفاعلة أن تُسخِّر تفويضاتها المتخصصة وخبراتها وتجاربها للاستجابة للنزوح. وتوقُّعًا للحاجة إلى تنفيذ تدابير ملموسة لمعالجة التنقل في السياقات المحلية والأكثر اتساعا، فإن على تلك الجهات أن تلبّي احتياجات القدرة والموارد المحدودة والقيود التشغيلية والسياسية في تلك السياقات. وعلى حد تعبير أقل البلدان نمواً في COP٢٦:«ليست الأجيال القادمة فقط في خطر» - فالتحدي هنا والآن.

مادلين جارليك *garlick@unhcr.org*
رئيسة سياسة الحماية والاستشارات القانونية (PPLA) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

إيزابيل ميشال *michal@unhcr.org*
مسؤولة الحماية ، تغير المناخ والنزوح من الكوارث، PPLA، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١. التنقل البشري هو مصطلح شامل يشير إلى ثلاثة أشكال من حركة السكان: أ) النزوح - الحركة القسرية للأشخاص، ب) الهجرة - التنقل الطوعي للأشخاص، 3) إعادة التوطين المخطط له - عملية توطين الأشخاص أو المجتمعات في موقع جديد (انظر قرار اتفاقية الأمم المتحدة التأطيرية UFCCC بشأن تغير المناخ CP.16 / 1 إطار كانكون للتكيف مع تغير المناخ ، الفقرة 14 ف)

٢. مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (2020) «الاعتبارات القانونية المتعلقة بمطالبات الحماية الدولية المقدمة في سياق الآثار السلبية لتغير المناخ والكوارث. www.refworld.org/docid/5f75f2734.html

٣. المادة 1.2 من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا https://bit.ly/OAU-Convention

٤. ويراسنغهي س. (2018) بطريقة الأذى: الحماية الدولية في سياق ديناميات العلاقة بين الصراع أو العنف والكوارث أو تغير المناخ ، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf

٥. تيتيوتا ضد نيوزيلندا رقم 2016/2728 ، لجنة حقوق الإنسان، يناير 2020 www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html

٦. المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (2014) إرشادات عن الحماية المؤقتة والإقامة www.refworld.org/docid/52fba2404.html

7 PDD(2021) Leaving Place, Restoring Home https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/03/PDD-Restoring_Home-2021-screen_compressed.pdf

٨. Toolbox (2014) www.unhcr.org/protection/environment/596f1bb47/planned-relocation-toolbox.html; Guidance (2017) www.unhcr.org/protection/environment/562f798d9/planned-relocation-guidance-october-2015.html

٩. https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD.

١٠. www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Africa_Workshop_Series_Concept_Note_EN.pdf

BY-NC-ND