

الضغوط البيئية والتهجير وتحدي حماية الحقوق

روجر زيتز وجميز موريسي

تسلط دراسات تاريخ الهجرة والسياسات الحالية في كينيا وبنغلاديش وفيتنام وإثيوبيا وغانا الضوء على كيف يُنصُّ على حقوق الجماعات والأفراد المهجرين في أوضاع الضغوط البيئية وتغير المناخ. فالهجرة والحقوق قضيتان حساستان في الدول التي تشتمل عليها الدراسة ولاقتزان الاثنان معاً حساسية خاصة.

من المثير للدهشة فجوة الحماية التي يعاني منها المهجرون بفعل الكوارث البيئية إذا ما نظرنا إلى نطاق الحماية الذي يكفله القانون الدولي والمحلي للمجموعات الأخرى من المهجرين. ومع ذلك، قد لا يبدو مفهوماً سبب تمييز المهجرين جراء آثار تغير المناخ (أو الأشكال الأخرى من الضغوط البيئية) عن "المهاجرين قسراً" الذي ينتقلون جراء عدة أسباب متنوعة ممن لا ينتمون إلى فئات المهجرين المعترف بها أو، على العكس، من وجدت لهم آليات حماية خاصة، مثل: المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي.

التهجير والحماية والحقوق

بوجه عام، يندرج تحت حماية المهجرين قضايا السلامة والأمن والكرامة والحد من ظروف الاستضعاف إضافة إلى تأمين أو حماية الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والثقافية وكذلك حرية التنقل. وتتصادم الضغوط البيئية عموماً وتغير المناخ خصوصاً مع التمتع بهذا القدر الواسع من الحقوق المحلية والمكفولة دولياً. وبعبارة أخرى، ضمان الحقوق والحماية جزء من التحدي الأكبر أمام إدارة عواقب التغيرات البيئية ولا سيما تغير المناخ. ونظراً لسيادة اتجاهات الهجرة الداخلية، يُركز هذا المقال على الاستجابات الوطنية.

فمن الناحية العملية، غالباً ما يُختزل خطاب الحقوق إلى التركيز على الحقوق المادية وحسب على

المثير للدهشة فجوة الحماية التي يعاني منها المهجرون بفعل الكوارث البيئية إذا ما نظرنا إلى نطاق الحماية الذي يكفله القانون الدولي والمحلي للمجموعات الأخرى من المهجرين. ومع ذلك، قد لا يبدو مفهوماً سبب تمييز المهجرين جراء آثار تغير المناخ (أو الأشكال الأخرى من الضغوط البيئية) عن "المهاجرين قسراً" الذي ينتقلون جراء عدة أسباب متنوعة ممن لا ينتمون إلى فئات المهجرين المعترف بها أو، على العكس، من وجدت لهم آليات حماية خاصة، مثل: المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي. وبالفعل، في ضوء الاستثناء الذي أجرته اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم لعام ٢٠٠٩ (المعروفة باسم اتفاقية كامبالا)^٢، لا وجود للصكوك أو القواعد القانونية الدولية التي تتعامل على نحو خاص مع حماية حقوق من يُعزى سبب تهجيره إلى العوامل البيئية أو المناخية. إلا أن الدول التي تعيننا في دراستنا هذه لم تطبق تلك الصكوك على أوضاع التهجير المرتبطة

مارس/ آذار ٢٠١٤

الحقوقية التي جاءت بها المبادئ التوجيهية والمبادئ التوجيهية الوطنية المقترحة مؤخراً بشأن أوضاع النازحين في أطرها القانونية الوطنية أو المعيارية. فتبني إطاراً شاملاً يعني بأوضاع النازحين، مثلما هو مقترح في مبادرة السياسة الوطنية وأكدت عليه اتفاقية كمبالا، قد يكون بمثابة نقطة تحول في حماية الحقوق في كينيا وقد يمتد ليشمل النازحين بفعل الكوارث البيئية. إلا أن المقترحات المحلية عادة ما تركز على معالجة الآثار الفورية للنزوح الناتج عن الاضطرابات السياسية الأخيرة وممارسات إعادة إعمار وإعادة تأهيل البلاد السليمة والكوارث الطبيعية.

ويتجاهل التركيز على الكوارث في الوقت نفسه آثار البدايات البيئية للضغوط البيئية ويؤطر قضية النزوح في الحرمان المادي فقط. وهكذا، يتيح ذلك التأطير المجال أمام معالجة الحقوق المادية كالمساعدات الغذائية لكنه يهمل معالجة القضية الحاسمة المتعلقة بالحقوق السياسية. ويُعتقد أن بعض أسباب ذلك ترجع إلى حقيقة أن معالجة مثل هذه الاهتمامات يتطلب حل القضايا الكامنة وراء اختلال توزيع السلطة والمظالم التاريخية. وفي مثل تلك الأوضاع، تبقى المخاوف بشأن حقوق من هم عرضة لمخاطر النزوح جراء تغيير المناخ والضغوط البيئية غير مطروقة غالباً في الأطر القانونية والمعايير الخاصة بكينيا.

بنغلاديش

أسفر تقسيم الهند عام ١٩٧٤ وما تبعها من حرب نتجت عن استقلال بنغلاديش في ١٩٧٢ عن اضطرابات شعبية كبيرة. وحالياً، يقيم ملايين من البنغلاديشيين في الهند، وقد هاجر كثير منهم فراراً من المناطق الساحلية الهشة بيئياً في الجنوب الغربي من البلاد ومن المجتمعات النهرية التي تضررت من تآكل ضفة النهر.^٢ ولكن السلطات لا تعترف إطلاقاً بوجود مثل هذه الجماعات.

وتجعل هذه الأحداث موضوع انتقال السكان قضية حساسة في الخطاب الوطني. وبالرغم من انتشار رحلات النزوح التاريخية والحالية وظهور مصطلحات، مثل: "لاجئ لأسباب بيئية" أو "ضحايا تغيير المناخ" في الوثائق الرسمية ببنغلاديش، لم تنضم

حساب قضية منح الحقوق السياسية التي تمثل تحدياً أكبر بكثير. فإذا ما نظرنا إلى الجانب المادي فقط، قد نرى الحماية من منظور المساعدة المادية للتغلب على آثار الفيضانات وتوفير الملجأ في برامج إعادة التوطين، على سبيل المثال. وهذا هو التمثيل المادي لحماية الحقوق الذي يُسيطر على اتجاهات التفكير الحالية في أوضاع النزوح جراء العوامل البيئية. ولكننا قد نرى أيضاً حماية الحقوق من منظور منظم لأن عملية معالجة التباين الهيكلي والنظامي والمخاطر المتضمنة في ظروف الاستضعاف التي تسببها الكوارث وآثار الضغوط البيئية، مثل: الحقوق في الأراضي أو الحصول على التعويضات، إنما هي عملية سياسية في المقام الأول مما يجعلها أكثر إشكالية.

وطالما ركز الخطاب بشأن حماية الحقوق بين المؤسسات الوطنية المعنية بالتغيرات البيئية في الدول الخمسة التي تمثل عينات دراسات الحالة على الحقوق المادية وتستبعد إمكانية توفير الحقوق السياسية. ونقترح أن دراسات تاريخ الهجرة والسياسات الحالية تمثل الطريقة التي تُرى وتُوضع بها أنظمة سياسات الهجرة وكيفية إدارة حقوق الجماعات والأفراد المهجرين في أوضاع الضغوط البيئية وتغيير المناخ. وهكذا، فبتحليل سياسة الهجرة والحقوق ندرك على نحو أفضل سبب عدم منح هذه الحكومات حتى الآن الحقوق كاملة للنازحين أو المهجرين بخطر النزوح في هذا السياق.

كينيا

تُسييس مسائل الهجرة والنزوح في كينيا بشدة جراء ارتباطها الشديد بقضايا امتلاك الأراضي وعدم التكافؤ في توزيع الحقوق والمظالم الاجتماعية. وتعود هذه القضايا إلى العهد الاستعماري وممارسات الطرد والإخلاء (أي الهجرة القسرية) التي اتبعتها والتنمية غير المتكافئة. واشتملت تلك الممارسات على العنف والنزوح فراراً من النزاع عقب الانتخابات التي أُجريت في ١٩٩٢ و١٩٩٧ و٢٠٠٧. وصار هذا الميراث المحدد لكيفية معالجة النزوح في الأوضاع الخاصة بتغيير المناخ والضغوط البيئية.

ويكفل الدستور الكيني قدراً من حماية حقوق النازحين. ومع ذلك، ناضلت كينيا لإدماج المبادئ

بنغلاديش إلى اتفاقية عام ١٩٥١ ولا يوجد تعريف قانوني للنازحين ولم تدخل المبادئ التوجيهية في القانون المحلي.

وفي المقابل، تشتمل الخطط والسياسات الحكومية التي تعالج آثار التغيرات البيئية بنداً يقتصر على معالجة إجراءات تخفيف آثار الكوارث وآليات الإغاثة والاستشفاء، أي أنه بند يُعالج الاحتياجات المادية وحسب وليس لحماية الحقوق الأساسية.

وما زالت حقوق النازحين أو المُحتمل نزوحهم في أوقات الضغوط البيئية وتغير المناخ في طريقها لكسب اعتراف صريح بها في الإطار الدستوري والقانوني فضلاً عن غياب آليات تعريف الحقوق التي ينتظرها النازحون الدائمون وكيفية حماية هذه الحقوق. ومن المفارقات أن القصص القديمة التي تسرد أحداث الهجرة القسرية في البلاد لم تُولد الرغبة في معالجة قضايا "النزوح" و"النازحين" بطريقة أكثر عمقاً.

فيتنام

ما زالت السمّة السياقية السائدة التي تُشكل رسم السياسات الوطنية الفيتنامية المتعلقة بحقوق الجماعات النازحة بسبب الضغوط البيئية المحرك المحيط بتشغيل اقتصادها المخطط له مركزياً. ولم تتوقف نتائج تأسيس الحكومة الفيتنامية الاشتراكية في السبعينات عند إعادة تشكيل المنظمة السياسية والاقتصادية بالدولة وحسب، بل تضمنت انتقال ما يناهز ٧.٦ مليون فرد (ويُحتمل أن يكونوا أكثر من ذلك بكثير) بين عامي ١٩٧٦ و١٩٨٥ فضلاً عن جعل تنظيم الهجرة المكون الأساسي للاقتصاد المخطط له مركزياً.

وفي ظل هذه الظروف، لا مجال لقبول المناهج التي تدعو لمراعاة الحقوق الفردية أو لاستماع خطاب عن أهمية حماية هذه الحقوق. وتوصلت الحكومة أخيراً لتفسير مصطلح "النزوح" على أنه عملية رد فعل غير منضبطة مما يتناقض مع

استراتيجياتها الاستباقية التي تدعم رحلات الانتقال وسياسات الهجرة المنظمة التي أدت لانتقال قرابة ٦,٦ مليون فرد (نحو ٨٪ من السكان) بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٩. ولا وجود لمصطلحات النزوح أو إعادة التوطين في وثائق الحكومة السياساتية ولكننا نجد

أن الحكومة تفضل أكثر استخدام مصطلح "الانتقال" مما يُضيق نطاق امكانية تطبيق المبادئ التوجيهية. وتتعكس رؤية الدولة في رحلات الهجرة العفوية غير المخطط لها في تغييب المهاجرين غير المسجلين عن نظام الدولة وهذا هو سبب عدم إثارة قضية الحقوق بها.

ومع ذلك، يُتوقع زيادة معدل الهجرة في البلاد وارتفاع عدد المهاجرين غير النظاميين على نحو ملحوظ في ظل ازدياد الضغوط البيئية والاقتصادية. وفي هذا السياق، تطبق الدولة نظام إعادة توطين مدرّوس يستفيد منه عدد كبير من الأسر التي تعيش حالياً في المناطق التي تزداد احتمالية تعرضها للفيضانات في دلتا الميكونغ. وهكذا، صار تغيير المناخ في فيتنام اتجاهًا تنموياً ولكنه ليس اهتماماً إنسانياً سياسياً ولا سيما عند مقارنتها بالدول الأخرى الخاضعة للدراسة. ومع تضيق النطاق بشدة على إمكانية المشاركة السياسية في الدولة، يبقى التركيز على تقديم الحقوق المادية واستبعاد الحقوق السياسية تماماً.

إثيوبيا

استغلت حكومة ديرج (١٩٧٦-١٩٩١) موجة الجفاف الكبرى التي ضربت البلاد في الثمانينات مبرراً لاستراتيجيات إعادة توطين واسعة النطاق وعنيفة (في الواقع، قسرية). وبما أن الهدف الأساسي من مثل هذه الاستراتيجيات مقاومة جهود قوات المتمردين بدلاً من تأمين سُبل العيش للمتضررين من الجفاف، صار الانطباع الدائم الشك الشعبي في أن تكون برامج الانتقال طريقة سوية لمعالجة المشاكل البيئية. ونتيجة لذلك، اتجهت الحكومة الحالية للتركيز على توفير الإغاثة للمناطق التي تعاني الضغوط البيئية وعلى تحويل سُبل العيش لتقليل الظروف الملزمة للانتقال في المقام الأول. واهتمت هذه الجهود بتقديم السلع المادية التي ارتبط في الواقع توفيرها بالامتثال لدولة الحزب الواحد.

ولا تستخدم الحكومة مصطلح "النازحون" ولا تطبق المبادئ التوجيهية. ومع أن إثيوبيا من الدول الموقعة على اتفاقية كمبالا، ضربت الحكومة الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الإنسان عرض الحائط، وذلك دليل على إخفاقها في الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها

مارس/ آذار ٢٠١٤



الظروف غير المواتية المتزايدة في الأراضي الأثيوبية المرتفعة توفر سياقاً لتأطير الجهود الإنمائية حصراً من ناحية الحقوق المادية.

مما يقوض ادعاءاتها بشرعيتها. ويجب التعامل مع يومنا هذا بشدة بالمحددات السياسية والتاريخية العناصر الإيجابية للحماية الاجتماعية الموسعة المقدمة لجميع المهاجرين، في إثيوبيا، بمن في ذلك المستجيبون للضغوط البيئية، وللجهود الساعية لضمان الرفاه المادي لهم؛ فتأسس هذه الحقوق المادية قد يأتي بشدة على حساب الحقوق السياسية.

الاجتماعي والاقتصادي الغاني مما جعلها أقل حساسية بكثير من الناحية السياسية عما هو الحال في كينيا وإثيوبيا، على سبيل المثال. وهكذا، فهي ليست ذات أهمية سياسية تذكر.

غانا

ويركز الخطاب في غانا على جعل إصلاح الضغوط لغانا تاريخ طويل في استضافة اللاجئين من المنطقة. وفي العصر الاستعماري، كثرت ممارسات مصادرة الأراضي وما نتج عنها من التهجير القسري وانتقال السكان. ومع وجود بعض رحلات النزوح الداخلي "القسري" العرضية وصغيرة النطاق وقلّة عدد اللاجئين في غانا، ترتبط رحلات الانتقال الداخلية في

البيئية من الأولويات الاجتماعية والاقتصادية بهدف تحقيق الأهداف المستدامة للتنمية الوطنية بدلاً من التركيز على نزوح السكان. وفي هذا الشأن، يمكن القول إن غانا تتبنى استجابة تنموية وليست استجابة إنسانية.

ويُعزز من مقاومة التعامل مع سياسية الهجرة وسياساتها عزوف هذه الدول عن معالجة قضايا حقوق الإنسان جنباً إلى جنب مع المظاهر المختلفة لآليات سوء الحكم بها. ويظهر ذلك جلياً في عدم رغبة الدول عينات دراسات الحالة هذه في وضع أطر قانونية ومعمارية تحمي حقوق المهاجرين عموماً والنازحين بفعل الضغوط البيئية خصوصاً.

وتقتصر حماية الحقوق في أوضاع الضغوط البيئية على الحقوق المادية في المقام الأول، مثل: محاولات إرجاع سبل العيش وخطط إعادة التوطين. وقد أتاح ذلك للحكومات بالاعتراف بالاحتياجات المادية وحسب بالتوازي مع إبطاء التحدي البيئي لمنح الحقوق السياسية، مثل: التمكين والحق في صناعة القرارات اللازمة لخطط إعادة التوطين والمشاركة في وضعها.

وبالنظر إلى الإنكار السياسي المستمر للهجرة والنزوح بوصفهما تحدياً سياسياً واجتماعياً فضلاً عن الهشاشة السياسية التي تعزز من عزوفهم عن توفير استجابات منمنجة وهيكلية لحماية الحقوق، فالآمال المعقودة على احتمالية حماية حقوق النازحين بفعل الظروف البيئية أو المناخية المتغيرة ضعيفة. ويُشير التحليل محدودية الجهود الرامية لتبني "المبادئ التوجيهية"، وأنه حتى في حال تبنيها لا ترهق الحكومات نفسها في محاولة تطبيقها. ومثل هذه المشكلة لن تُحل بين ليلة وضحاها في ظل أوضاع تغير المناخ.

روجر زيت roger.zetter@qeh.ox.ac.uk استاذ فخري و
جيمز موريسي morrisseyjames1@gmail.com كان
إلى مدة قصيرة مسؤول الأبحاث في مركز دراسات اللاجئين
www.rsc.ox.ac.uk

استند هذا المقال إلى بحث مولته مؤسسة جون دي وكاثرين تي
ماك آرثر.

John D and Catherine T MacArthur Foundation

١. www.idpguidingprinciples.org
٢. <http://tinyurl.com/KampalaConvention>
٣. انظر مقالات صديقي ص 21 و بوزي ص 22

ولا يعني هذا إنكار أن الهجرة في حد ذاتها من القضايا الضاغطة على الدولة. ففي غانا تجد الهجرة من الريف إلى الحضر، ونزاعات المزارعين والرعاة على المناطق التي تمر بمرحلة انتقالية، والتدهور البيئي في شمال جنوب الصحراء الكبرى وجنوب الساحلية الاستوائية الناتج عن رحلات النزوح، والاعتراف المتصاعد بالآثار المحتملة للضغوط البيئية وتغير المناخ على انتقال السكان. ويُبرز النزوح "بسبب" التدهور البيئي في المناطق الشمالية من البلاد وفي الحزام الساحلي بالفعل مشكلة ما إذا كانت حقوق المتضررين حالياً ستكون محمية وكيفية إجراء ذلك.

ومع ذلك، ما زالت قضايا الهجرة والنزوح ليست جزءاً من الاهتمامات الحقوقية ولا يوجد في القوانين والآليات التي تتناول هجرة السكان منهجية لحماية هذه الحقوق. وفي حالة النازحين جراء المخاطر والكوارث الطبيعية، ثمة بنود في القانون الوطني لإدارة الكوارث لعام ١٩٩٦ يمكن تطويرها أساساً لتغطي حالات النازحين بفعل الأحداث ذات البدايات البيئية، مثل: تغير المناخ، مما يرجعنا إلى أحكام المنظمة الوطنية لإدارة الكوارث في هذا الصدد. إلا أنه لا يوجد ما يُشير إلى رغبة غانا في تطبيق القواعد التي جاءت بها المبادئ التوجيهية فضلاً عن توقيعها على اتفاقية كامبالا دون التصديق عليها.

ومن جهة أخرى، فيوصف غانا عضو في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، لم تنضم إلى المبادرات الإقليمية بشأن الهجرة التي تدعم على نحو وثيق حرية انتقال السكان والتي تعد آلية مهمة في ظل تفاقم الضغوط البيئية على جنوب الصحراء الكبرى في جميع أرجاء المنطقة.

الخلاصات

ساهمت أحداث الهجرة العرضية التاريخية والوسط السياسي المعقد الذي تتم فيه رحلات الهجرة وعدم الرغبة في التعامل مع الهجرة بوصفها جزءاً من السياسة العامة في تشكيل خلفية عزوف الحكومات عن وضع أطر سياسية تعالج بفاعلية الآثار الحالية والمستقبلية لنزوح السكان المرتبطة بتغير المناخ والضغوط البيئية وتعد تفسيراً لذلك.