

Distr.: General
1 February 2016
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة

مذكرة من الأمانة

يشرف الأمانة أن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، جون هـ. نوكس، الذي يتناول فيه التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ. ويصف المقرر الخاص في هذا التقرير الاهتمام المتزايد بالعلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة، ويستعرض آثار تغير المناخ على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، ويبين انطباق التزامات حقوق الإنسان على الإجراءات المتعلقة بالمناخ. ويوضح أن على الدول التزامات إجرائية وموضوعية تتعلق بتغير المناخ، فضلاً عن واجبات تقتضي منها حماية حقوق أضعف الفئات.



تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع بيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة

المحتويات

| الصفحة | |
|--------|---|
| ٣ | أولاً- مقدمة |
| ٤ | ثانياً- تزايد الاهتمام بالعلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان |
| ٨ | ثالثاً- آثار تغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان |
| ١١ | رابعاً- التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ |
| ١١ | ألف - اعتبارات عامة |
| ١٦ | باء - الالتزامات الإجرائية |
| ٢١ | جيم - الالتزامات الطوعية |
| ٢٥ | دال - الالتزامات المتعلقة بالفئات الضعيفة |
| ٢٦ | خامساً- الاستنتاجات والتوصيات |

أولاً - مقدمة

١ - اعترف مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٩/١٠، بأن التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة تتطلب التوضيح. وطلب إلى الخبير المستقل آنذاك أن يجري، بالتشاور مع الحكومات والجهات المعنية الأخرى، دراسة لتلك الالتزامات ويحدد أفضل الممارسات في استخدامها.

٢ - واستجابة لذلك الطلب، أعد الخبير المستقل تقريرين إلى مجلس حقوق الإنسان، يقدم أحدهما مسحاً شاملاً للبيانات الصادرة عن هيئات حقوق الإنسان بشأن التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالبيئة (A/HRC/25/53)، ويستعرض الآخر أكثر من ١٠٠ ممارسة سليمة في استخدام الالتزامات (A/HRC/28/61). وخلص الخبير المستقل، في تقرير المسح، إلى أن التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالبيئة متسقة وواضحة بما يكفي بحيث ينبغي أن تأخذها الدول بعين الاعتبار. ولكنه أشار إلى أن هذه الالتزامات لا تزال موضع نقاش في محافل عديدة، وحدد مجالات تتطلب مزيداً من التوضيح.

٣ - وجدد مجلس حقوق الإنسان، بموجب قراره ٢٨/١١، هذه الولاية وغيّر لقب المكلف بها إلى مقرر خاص. وطلب إليه أن يولي مزيداً من الاهتمام لتنفيذ التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالبيئة. وطلب المجلس إليه أن يعمل تحديداً على الترويج لإعمال الالتزامات وتقديم التقارير بشأن ذلك، مع التركيز خصوصاً على الحلول العملية. ويتناول تقرير آخر (A/HRC/31/53) استجابة المقرر الخاص الأولية لهذا الطلب.

٤ - واعترف المجلس، بموازاة تمديد الولاية، بالحاجة المستمرة إلى توضيح بعض جوانب التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالبيئة. وطلب، في قراره ٢٨/١١، من المقرر الخاص مواصلة دراسة تلك الالتزامات بالتشاور مع الحكومات وآليات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني وغيرها.

٥ - ويتناول هذا التقرير التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ. وستتطرق تقارير مقبلة إلى الالتزامات المتعلقة بمجالات مواضيعية أخرى، بما فيها حماية النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي. ويستند هذا التقرير إلى العمل السابق الذي اضطلع به الخبير المستقل آنذاك في دراسة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالبيئة، بما يشمل اجتماعاً للخبراء بشأن تغير المناخ وحقوق الإنسان عُقد يومي ١٥ و١٦ تموز/يوليه ٢٠١٤، واجتماعاً عاماً بشأن الموضوع نفسه عُقد في جنيف في اليوم التالي. ومن أجل إعداد التقرير، بحث المقرر الخاص أيضاً بيانات وتقارير صادرة عن منظمات دولية وآليات حقوق الإنسان وباحثين ومصادر أخرى، وحضر اجتماعات الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٦ - ويستعرض القسم الثاني من التقرير الإجراءات التي اتخذها في السنوات الأخيرة مجلس حقوق الإنسان والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وأطراف اتفاقية الأمم المتحدة

الإطارية بشأن تغير المناخ بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان. ويصف القسم الثالث آثار تغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان. ويبحث القسم الرابع انطباق التزامات حقوق الإنسان على تغير المناخ.

ثانياً- تزايد الاهتمام بالعلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان

٧- حظيت العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان في السنوات الثماني الأخيرة باهتمام متزايد من مجلس حقوق الإنسان والمكلفين بولايات والحكومات والهيئات الدولية، بما فيها مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ومن الإنجازات الهامة في هذا الصدد إعلان ماليه بشأن البعد البشري لتغير المناخ العالمي، الذي اعتمده ممثلو الدول الجزرية الصغيرة النامية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. فقد كان هذا الإعلان أول بيان حكومي دولي يعترف اعترافاً صريحاً بأن لتغير المناخ "آثاراً واضحة ومباشرة على التمتع الكامل بحقوق الإنسان"، بما فيها الحق في الحياة وفي مستوى معيشي مناسب وفي التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة. وطلب الإعلان إلى مجلس حقوق الإنسان أن يعقد مناقشة بشأن حقوق الإنسان وتغير المناخ، وإلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) أن تدرس آثار تغير المناخ على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وإلى مؤتمر الأطراف أن يلتزم بالتعاون المفوضية والمجلس في تقييم آثار تغير المناخ على حقوق الإنسان.

٨- وفي آذار/مارس ٢٠٠٨، اعتمد مجلس حقوق الإنسان قراره الأول بشأن تغير المناخ وحقوق الإنسان. وأعرب المجلس، في قراره ٢٣/٧، عن القلق من أن تغير المناخ يشكل تهديداً فورياً وبعيد المدى للشعوب والمجتمعات في جميع أنحاء العالم، وأن له انعكاسات على التمتع الكامل بحقوق الإنسان. وطلب المجلس في قراره إلى المفوضية أن تجري دراسة تحليلية مفصلة بشأن العلاقة بين المجالين.

٩- وبعد أن تلقت المفوضية إسهامات من الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وجهات أخرى، أصدرت تقريراً يصف كيف أن تغير المناخ يهدد التمتع بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحياة والصحة والغذاء والماء والسكن اللائق وتقرير المصير (A/HRC/10/61). ولم يخلص التقرير إلى أن تغير المناخ ينتهك بالضرورة قانون حقوق الإنسان، ولكنه شدد على أن الدول ملزمة مع ذلك باتخاذ خطوات لحماية حقوق الإنسان من الآثار الضارة المترتبة على تغير المناخ.

١٠- وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، لاحظ المجلس من جديد في قراره ٤/١٠ أن للآثار المتصلة بتغير المناخ مجموعة من الانعكاسات على التمتع الفعلي بحقوق الإنسان، وأشار إلى أن تلك الآثار تكون أكثر حدة بالنسبة لشرائح السكان التي تعاني فعلاً حالة ضعف. وأكد المجلس أيضاً

أن واجبات والتزامات حقوق الإنسان يمكن أن تشكل مصدر إلهام ودعم في وضع السياسات الدولية والوطنية في مجال تغير المناخ، وأن تعزز اتساق السياسات ومشروعيتها ونتائجها المستدامة.

١١- وفي بداية الدورة الخامسة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، التي عُقدت بكونبهاغن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، أصدر ٢٠ مكلفاً بولايات بياناً مشتركاً شددوا فيه على أن تغير المناخ يشكل تهديداً خطيراً للتمتع الكامل بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان، وحذروا من أن خروج المفاوضات بنتائج هزيلة قد يهدد بالمساس بتلك الحقوق، وأشاروا إلى ضرورة وضع تدابير للتخفيف والتكيف وفقاً لمعايير حقوق الإنسان، بإشراك جهات تشمل المجتمعات المحلية المتأثرة^(١).

١٢- واعتمد مؤتمر الأطراف، في دورته السادسة عشرة المعقودة بكانكون في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، مقررًا اقتبس فيه ما ورد في قرار مجلس حقوق الإنسان ٤/١٠ من أن الآثار الضارة لتغير المناخ تنطوي على طائفة من الانعكاسات التي تؤثر في التمتع الفعلي بحقوق الإنسان، وأن آثار تغير المناخ ستتمس بجدية أكبر شرائح السكان المعرضة أصلاً للتأثر. وأشار المقرر إلى ضرورة "مراعاة الأطراف لحقوق الإنسان بصورة تامة في جميع الإجراءات المتعلقة بالمناخ" (الفقرة ٨ من المقرر ١/م أ-١٦، FCCC/CP/2010/7/Add.1).

١٣- واعتمد مجلس حقوق الإنسان منذ ذلك الوقت ثلاثة قرارات إضافية بشأن تغير المناخ^(٢). وأكدت القرارات من جديد القلق إزاء آثار تغير المناخ على حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق أضعف الفئات، وأشارت فضلاً عن ذلك إلى أن تغير المناخ قد أسهم في تزايد الكوارث الطبيعية المباشرة وكذلك الأحداث البطيئة التطور، التي يؤثر كل منها تأثيراً ضاراً على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان. وعقد المجلس أيضاً حلقة دراسية وعدة مناقشات بشأن تغير المناخ. ففي حلقة النقاش التي عُقدت في دورته الثامنة والعشرين، وصف رئيس كيريباس، أنوتي تونغ، ورئيس وزراء توفالو، إينيليه سوسينييه سوبواغا، وآخرون كيف أن تغير المناخ يهدد بلدانهم، ودعوا الدول إلى اتخاذ إجراءات فعالة وسريعة. وناقش المجلس أيضاً آثار تغير المناخ على بلدان معينة خلال استعراضه الدوري الشامل^(٣).

١٤- وقد شجع مجلس حقوق الإنسان المكلفين بالولايات على النظر في مسألة تغير المناخ وحقوق الإنسان، كل في إطار ولايته^(٤). وأصدر هؤلاء عدداً من التقارير تتناول مختلف جوانب العلاقة بين المجالين، بمن فيهم المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق (A/64/255)، والمقرر الخاص المعني

(١) متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9667&LangID=E.

(٢) القرارات ٢٢/١٨ و ٢٧/٢٦ و ١٥/٢٩.

(٣) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/29/2، الفقرات ٣٩٢-٤٠٠ (التي تتناول كيريباس).

(٤) انظر القرارات ٤/١٠، الفقرة ٣؛ و ٢٧/٢٦، الفقرة ٤٨؛ و ١٥/٢٩، الفقرة ٧.

بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً (A/66/285)، والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين (A/67/299)، ومنذ وقت قريب جداً، المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء (A/70/287). وفي حزيران/يونيه ٢٠١٤، أصدر الخبير المستقل المعني آنذاك بحقوق الإنسان والبيئة تقريراً غير رسمي يلخص فيه بيانات المكلفين بالولايات وهيئات معاهدات حقوق الإنسان وجهات أخرى بشأن تغيير المناخ^(٥).

١٥- وفي عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، اتخذ المكلفون بولايات عدة إجراءات مشتركة لتأكيد أهمية مراعاة منظور حقوق الإنسان في العمل المتعلق بالمناخ^(٦). ودعا ٢٧ مكلفاً بولايات في رسالة مفتوحة صادرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ إلى الاعتراف بما لتغير المناخ من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان واتخاذ تدابير عاجلة وطموحة في مجالي التخفيف والتكيف لمنع مزيد من الضرر. واقترحوا أن يتضمن اتفاق المناخ الذي كان آنذاك موضع التفاوض صيغة تنص على أن "تكفل الأطراف، في جميع الإجراءات المتصلة بتغير المناخ، احترام وحماية وتعزيز وإعمال حقوق الإنسان للجميع". وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، وهو يوم حقوق الإنسان، الذي صادف انعقاد الدورة العشرين لمؤتمر الأطراف في ليمّا، أصدر جميع المكلفين بولايات البالغ عددهم ٧٣ مكلفاً، بياناً يحث الدول على اعتماد الصيغة المقترحة ويشدد على أن "حقوق الإنسان يجب أن تكون محورية في المفاوضات الجارية، ويجب أن يكون الاتفاق الجديد راسخاً بقوة في إطار حقوق الإنسان". وقدم الخبير المستقل آنذاك وعدد من المكلفين الآخرين بولايات هذه الرسالة شخصياً خلال الدورة.

١٦- وفي نيسان/أبريل ٢٠١٥، بناءً على طلب من منتدى البلدان المعرضة لتغير المناخ (مجموعة من الدول الأكثر عرضة لتغير المناخ)، أصدرت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والبيئة، والمقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، والخبيرة المستقلة المعنية بحقوق الإنسان والتضامن الدولي تقريراً عن الآثار السلبية المترتبة في التمتع بحقوق الإنسان على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية ولو بدرجتين مئويتين. وفي اليوم العالمي للبيئة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥، وصف ٢٧ مكلفاً بولايات هذه الآثار وحثوا الدول من جديد على ضمان وضع حقوق الإنسان في صلب إدارة تغير المناخ.

١٧- وبلغ الاهتمام بتغير المناخ وحقوق الإنسان أوجه خلال الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف التي عُقدت في باريس في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وقدم مفوض الأمم المتحدة

(٥) "Mapping human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: focus report on human rights and climate change" (June 2014). متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/MappingReport/ClimateChangemapping15-August.docx

(٦) يمكن الاطلاع على البيانات والتقارير على الرابط التالي:

www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/ClimateChange.aspx

السامي لحقوق الإنسان بياناً قوياً أشار فيه إلى أن الإجراءات العاجلة والفعالة والطموحة لمكافحة تغير المناخ ليست واجباً أخلاقياً فحسب، بل هي ضرورية أيضاً لتفني الدول بواجباتها بموجب قانون حقوق الإنسان^(٧). وذُكر المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والبيئة الدول أيضاً بأن التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان تشمل تغير المناخ، وحثها على اعتماد منظور حقوقي لدى التفاوض على الاتفاق الجديد^(٨). وقدم المقرر الخاص ومكلفون آخرون بولايات، بمن فيهم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، والمقررة الخاصة المعنية بالحقوق في الغذاء، والخبيرة المستقلة المعنية بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، هذه الرسائل شخصياً في باريس، مثلما فعل وفد من المفوضية.

١٨- وفي سياق مؤتمر باريس، أصدرت منظمات دولية أخرى تقارير عن تغير المناخ وحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، أصدر برنامج الأمم المتحدة للبيئة بحثاً مستفيضاً تناول انطباق معايير حقوق الإنسان على تغير المناخ، وأصدرت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) دراسة مفصلة لآثار تغير المناخ على الأطفال^(٩).

١٩- وطيلة عام ٢٠١٥، زادت الحكومات أيضاً اهتمامها بالعلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان. ففي شباط/فبراير ٢٠١٥، اشتركت المفوضية ومؤسسة ماري روبنسون للعدل المناخي في استضافة حوار بشأن العدالة المناخية في جنيف، شارك فيه مندوبون موفدون إلى مفاوضات المناخ ومجلس حقوق الإنسان. وكان من نتائج الاجتماع تعهد جنيف باحترام حقوق الإنسان في الإجراءات المتعلقة بالمناخ، وهو إجراء طوعي أطلقته كوستاريكا، تتعهد الدول بموجبه بتيسير تبادل المعارف وأفضل الممارسات بين خبراء المناخ وخبراء حقوق الإنسان على الصعيد الوطني. وقبل انعقاد مؤتمر باريس، شمل التعهد ٣٠ بلداً. وبحث الحكومات أيضاً قضايا محددة ذات صلة بحقوق الإنسان، مثل الهجرة الناجمة عن المناخ. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، أجرت مبادرة نانسن، التي تقودها النرويج وسويسرا، مشاورات عالمية مع وفود من أكثر من ١٠٠ بلد لإكمال عملية متعددة السنوات تهدف إلى التوصل إلى توافق الآراء بشأن حماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ.

(٧) متاح على الرابط التالي: <http://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/BurningDowntheHouse.aspx>. وأصدرت المفوضية أيضاً ورقة معلومات بعنوان "Understanding human rights and climate change"، يمكن الاطلاع عليها على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf.

(٨) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16836&LangID=E.

(٩) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، *Climate Change and Human Rights* (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥). متاح على الرابط التالي: www.unep.org/NewsCentre/default.aspx?DocumentID=26856&ArticleID=35630. واليونيسيف، *Unless We Act Now: the Impact of Climate Change on Children* (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥). متاحة على الرابط التالي: www.unicef.org/publications/index_86337.html.

٢٠- وأهم مؤشر على الاهتمام المتزايد بالعلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان هو الاتفاق الجديد الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في باريس، في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥^(١٠). واتفاق باريس هو أول اتفاق بشأن المناخ، وأحد أول الاتفاقات البيئية بجميع أنواعها، يعترف اعترافاً صريحاً بأهمية حقوق الإنسان. فبعد أن أقر في ديباجته بأن تغير المناخ يشكل شاغلاً مشتركاً للبشرية، نص على ما يلي:

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 هشّة، والحق في التنمية، فضلاً عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والإنصاف بين الأجيال.

٢١- ويمكن رؤية تأثير منظور حقوق الإنسان أيضاً في أجزاء أخرى من الاتفاق. والأهم في هذا الصدد أن الاعتراف المتزايد بآثار تغير المناخ الكارثية على حقوق الإنسان ساعد في دعم قرار الأطراف أن تنص في المادة ٢ على أن الاتفاق "يرمي ... إلى توطيد التصدي العالمي للتهديد الذي يشكله تغير المناخ، ... بوسائل منها الإبقاء على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية في حدود أقل بكثير من درجتين مئويتين فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية ومواصلة الجهود الرامية إلى حصر ارتفاع درجة الحرارة في حد لا يتجاوز ١,٥ درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية، تسليماً بأن ذلك سوف يقلص بصورة كبيرة مخاطر تغير المناخ وآثاره".

٢٢- ومن ناحية هامة، يدل اتفاق باريس على اعتراف المجتمع الدولي بأن تغير المناخ يشكل تهديداً غير مقبول للتمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبأن إجراءات التصدي لتغير المناخ لا بد أن تمثل لالتزامات حقوق الإنسان. وهذا إنجاز حقيقي، ويستحق اتفاق باريس، في هذا السياق كما في غيره، الاحتفال به. إلا أن باريس هي البداية فقط، من ناحية أخرى، لأن المهمة الصعبة الآن هي تنفيذ الالتزامات المقطوعة هناك وتعزيزها. وفي هذا الصدد، ستظل لمعايير حقوق الإنسان أهمية أساسية.

ثالثاً- آثار تغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان

٢٣- اعتبرت ماري روبنسون، التي كانت سابقاً رئيسة أيرلندا ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وأصبحت مبعوثة الأمين العام الخاصة المعنية بتغير المناخ، مسألة تغير المناخ أكبر تحد أمام حقوق الإنسان في القرن الحادي والعشرين. وقد وُصفت آثار تغير المناخ على حقوق

(١٠) سيبدأ نفاذ اتفاق باريس، عملاً بمادته ٢١، في اليوم الثلاثين من تاريخ قيام ما لا يقل عن ٥٥ طرفاً من الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، يُعزى إليها في المجموع ما لا يقل عن ٥٥ في المائة من إجمالي انبعاثات غازات الدفيئة، بإيداع صكوك تصديقها.

الإنسان بالتفصيل مرات عديدة^(١١). وخلاصة القول إن تغير المناخ يهدد التمتع الكامل بمجموعة واسعة من الحقوق، تشمل الحق في الحياة والصحة والماء والغذاء والسكن والتنمية وتقرير المصير. والوصف الموجز التالي ليس وافياً على الإطلاق.

٢٤- فمع تزايد متوسط درجات الحرارة العالمية، تزداد حالات وفاة الأشخاص وإصابتهم وتشردهم من جراء كوارث مرتبطة بالمناخ كالأعاصير المدارية، مثلما تزداد حالات الوفاة والاعتلال من جراء موجات الحرارة والجفاف والمرض وسوء التغذية. وعموماً، كلما ارتفع متوسط درجة الحرارة، تضاعفت الآثار على الحق في الحياة والحق في الصحة، وعلى حقوق الإنسان الأخرى. وحتى لو ارتفع متوسط درجة الحرارة العالمية بدرجتين مئويتين فقط، فإن العواقب المتوقعة ستكون كارثية. ووفقاً للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تشمل هذه العواقب زيادة احتمال "تراجع إنتاجية العمل، والاعتلال (مثل التجفاف وضربات الحرارة والإنهاك الحراري)، والوفاة من جراء التعرض لموجات الحرارة. وأكثر الفئات عرضة للخطر العاملون في الزراعة والبناء، فضلاً عن الأطفال وعديمي المأوى والمسنين والنساء اللائي يضطرن إلى المشي ساعات لجلب الماء"^(١٢).

٢٥- وسيؤدي تغير المناخ إلى تفاقم مشكلة الحصول على مياه الشرب المأمونة، التي يحرم منها حالياً نحو ١,١ بليون شخص. وتذهب التقديرات إلى أن حوالي ٨ في المائة من سكان العالم سيعانون من نقص حاد في الموارد المائية إذا ارتفع متوسط درجة الحرارة العالمية بدرجة مئوية واحدة، وستنتقل هذه النسبة إلى ١٤ في المائة إذا ارتفع هذا المتوسط بدرجتين مئويتين^(١٣). وبوجه أعم، يُتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى الحد من توافر المياه في أغلب المناطق شبه المدارية الجافة وزيادة وتيرة الجفاف في العديد من المناطق الجافة أصلاً، من جراء تناقص هطول الأمطار وتقلص تراكم الثلوج، وزيادة التبخر، وتلوث موارد المياه العذبة بسبب ارتفاع مستويات سطح البحر^(١٤).

٢٦- وفيما يتعلق بالحق في الغذاء، فإن تغير المناخ يقوض بالفعل قدرة بعض المجتمعات على إطعام أفرادها، وسيزداد عدد هذه المجتمعات المتأثرة بارتفاع درجات الحرارة. وتشير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى "احتمال تأثر جميع جوانب الأمن الغذائي بتغير المناخ، بما في ذلك

(١١) يستند هذا الموجز بوجه خاص إلى تقرير الفريق العامل الثاني التابع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، المعنون *تغير المناخ ٢٠١٤: الآثار والتكيف وهشاشة الأوضاع* (متاح على الرابط التالي: <https://www.ipcc-wg2.gov/AR5/>) وكذلك إلى عدة بيانات وتقارير ذكرت أعلاه: تقرير المفوضية الصادران في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٥؛ وتقرير عام ٢٠١٤ الصادر عن الخبير المستقل آنذاك الذي يلخص فيه بيانات المكلفين بولايات وغيرهم؛ والتقرير الذي أعد لمنتدى البلدان المعرضة لتغير المناخ في نيسان/أبريل ٢٠١٥؛ والبيان الصادر عن ٢٧ مكلفاً بولايات خلال اليوم العالمي للبيئة في عام ٢٠١٥؛ وتقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة الصادر في عام ٢٠١٥.

(١٢) تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الصفحة ٨١١.

(١٣) المرجع نفسه، الصفحة ٢٥٠.

(١٤) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحة ٣.

الحصول على الأغذية واستخدامها واستقرار أسعارها"^(١٥). ومن المرجح تماماً أن يؤثر تغير المناخ سلباً على إنتاج المحاصيل الرئيسية، مثل القمح والأرز والذرة، في المناطق المدارية والمناطق المعتدلة على السواء^(١٦).

٢٧- ومثلما أقر به مجلس حقوق الإنسان، فإن أسوأ آثار تغير المناخ تكون أشد على شرائح السكان التي تعيش أصلاً حالة ضعف بسبب عوامل مثل الجغرافيا أو الفقر أو نوع الجنس أو السن أو الانتماء إلى الشعوب الأصلية أو إلى الأقليات أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو مكان المولد أو أي وضع آخر، وبسبب الإعاقة^(١٧). وعلى حد تعبير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، فإن "الأشخاص المهمشين اجتماعياً أو اقتصادياً أو ثقافياً أو سياسياً أو بأي شكل آخر يتأثرون بوجه خاص من تغير المناخ وكذلك من بعض إجراءات التكيف والتخفيف"^(١٨). وترى الهيئة أن "الآثار المستقبلية لتغير المناخ، في الأجلين القصير والطويل، وفقاً للسيناريوهات التي يتوقع معظمها ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية بدرجتين مئويتين، ستؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي وتيرة الحد من الفقر، وزيادة تقويض الأمن الغذائي، وستوقع مزيداً من الفئات في براثن الفقر ولا سيما في المناطق الحضرية وبؤر المجاعة الناشئة"^(١٩).

٢٨- وسيساهم تغير المناخ في الهجرة القسرية، ولكن القدرة على الهجرة ترتبط في كثير من الأحيان بسهولة التنقل وتوافر الموارد. وبالتالي، قد يعجز أضعف الناس عن الهجرة، فيضطرون إلى البقاء في أماكن معرضة للأضرار الناجمة عن تغير المناخ. أما أولئك الذين يهاجرون بالفعل، فقد يقعون بوجه خاص عرضة لانتهاكات حقوق الإنسان، لأن هجرتهم غالباً ما تكون في إطار غير قانوني (انظر A/67/299، الفقرة ٣٦).

٢٩- ويشكل تغير المناخ تهديداً حتى لوجود بعض الدول الجزرية الصغيرة. فالاحترار العالمي يرفع منسوب مياه المحيطات ويذيب المناطق الجليدية، مما يؤدي إلى ارتفاع مستويات سطح البحر. وقد يُحوّل تغير المناخ الجزر إلى أماكن غير صالحة للسكن قبل أن تغمرها المياه بمدة طويلة، من جراء تزايد وتيرة وحدة المد العاصفي أو بسبب اجتياح مياه البحر لمواردها من المياه العذبة. وإذا اضطر سكان الدول الجزرية الصغيرة إلى إخلائها والبحث عن مأوى جديد، فستكون لذلك آثار وخيمة على حقوقهم الإنسانية، بما فيها حقهم في تقرير المصير وفي التنمية.

(١٥) تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الصفحة ٤٨٨.

(١٦) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحة ٥ (إحالة إلى تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الصفحة ٤٨٨).

(١٧) القرار ١٥/٢٩.

(١٨) تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الصفحة ٦.

(١٩) المرجع نفسه، الصفحة ٧٩٦.

٣٠- ويهدد تغير المناخ أيضاً بتدمير كائنات أخرى تشاركنا هذا الكوكب. فتزايد الحرارة العالمية لن تنفك تعقبه تبعات وخيمة. وقد خلصت دراسة إلى احتمال تعرض ما بين ٢٠ في المائة و ٣٠ في المائة من أنواع النباتات والحيوانات المشمولة بالتقييم لخطر الانقراض إذا ارتفعت معدلات الحرارة العالمية بأكثر من درجتين إلى ثلاث درجات مئوية^(٢٠). وسيضر هلاك أنواع أخرى بالجنس البشري أيضاً. وفيما يتعلق بالحق في الصحة، على سبيل المثال، تشير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى أن فقدان التنوع البيولوجي "يمكن أن يؤدي إلى زيادة انتقال الأمراض المعدية إلى البشر مثل داء لائم وداء البلهارسيات وفيروس هانتا"^(٢١).

٣١- ويدعو اعتماد اتفاق باريس في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ إلى الاعتقاد أن المجتمع الدولي قد فتح صفحة جديدة في عمله على التصدي لتغير المناخ. ولكن أحداثاً أخرى لا تزال تذكّرنا بأن الوقت المتاح لنا لتفادي أسوأ آثاره بدأ ينفذ. فخلال الشهر نفسه الذي احتفل فيه العالم بإبرام اتفاق المناخ الجديد، شهدت كل منطقة سمات كوكب يزداد حرارة، احتدت في كثير من الحالات من جراء تأثير ظاهرة النينو.

٣٢- وقد أضحت بعض الأحداث فاجعة سنوية، إذ عصفت بالفلبين تيفون قاتل. واجتاحت فيضانات غير مسبوقه منطقة تشيناى في الهند ومدناً في مختلف أنحاء المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وعلى طول نهر الميسيسيبي في الولايات المتحدة الأمريكية. وشهدت مناطق في الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل أسوأ فيضانات منذ ٥٠ عاماً، أجبرت عشرات الآلاف من السكان على الإجماع عنها. وعانت مناطق أخرى من شح في المياه. وحذرت اليونيسيف من أن ١١ مليون طفل في شرق أفريقيا وجنوبها معرضون لخطر المجاعة والأمراض ونقص المياه بسبب الجفاف. وتفيد التقارير بأن بحيرة بوبو، وهي ثاني أكبر بحيرة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قد جفت نتيجة تغير أنماط الطقس. وفي بداية عام ٢٠١٦، أفاد العلماء بأن سنة ٢٠١٥ كانت أحرّ سنة في التاريخ المعاصر، إذ تجاوزت بدرجة مئوية واحدة متوسط درجات الحرارة السائدة في الحقبة ما قبل الصناعية.

رابعاً- التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ

ألف- اعتبارات عامة

٣٣- مثلما سبق أن أوضح المقرر الخاص، تقع على عاتق الدول التزامات بحماية التمتع بحقوق الإنسان من الضرر البيئي (A/HRC/25/53). وتشمل هذه الالتزامات تغير المناخ. وتفرض الآثار السلبية المتوقعة لتغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان واجبات على الدول تلزمها باتخاذ إجراءات

(٢٠) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٥٣.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٥٤.

للحماية من تلك الآثار. ولا تنطبق التزامات حقوق الإنسان على اتخاذ القرارات بشأن القدر اللازم من الحماية من تغير المناخ فحسب، بل تنطبق أيضاً على إجراءات التخفيف والتكيف التي تتحقق الحماية من خلالها.

٣٤- وتطبيق هذه الالتزامات سهل نسبياً في بعض الجوانب. غير أن نطاق تغير المناخ يطرح عوامل تُعقد ذلك. فخلافاً لمعظم الأضرار البيئية على حقوق الإنسان التي تناولتها هيئات حقوق الإنسان، يشكل تغير المناخ تحدياً عالمياً حقيقياً. فغازات الدفيئة المنبعثة في أي مكان تساهم في ظاهرة الاحترار العالمي في كل مكان. ويساهم بلايين الأشخاص في تغير المناخ، وسيعانون من آثاره، وقد يستحيل إدراك العلاقة السببية بين مساهمات الأفراد وآثار بعينها على وجه اليقين.

٣٥- وقد دفعت هذه العواقب المفوضية إلى أن تحذر في عام ٢٠٠٩ من أن "لتغير المناخ آثاراً واضحة في التمتع بحقوق الإنسان"، ومع ذلك "ليس من الواضح تماماً ما إذا كان بالإمكان، وإلى أي مدى، وصف هذه الآثار بأنها انتهاكات لحقوق الإنسان بالمعنى القانوني البحت". ورأت المفوضية بوجه خاص أنه "لا يمكن إطلاقاً توضيح العلاقة السببية المعقدة" القائمة بين الانبعاثات الصادرة من بلد ما وأثر محدد، وأشارت إلى أن الاحترار العالمي "كثيراً ما يكون... أحد العوامل المتعددة التي تساهم في الآثار الناتجة عن تغير المناخ، مثل الأعاصير". وبالإضافة إلى ذلك، خلصت المفوضية إلى أن "الآثار السلبية للاحتار العالمي" كثيراً ما تكون "توقعات تتعلق بالآثار المقبلة، بينما تحدّد انتهاكات حقوق الإنسان عادةً بعد وقوع الضرر" (انظر A/HRC/10/61، الفقرة ٧٠).

٣٦- ولكن هذه الاستنتاجات قابلة للطعن^(٢٢). فمع تطور المعارف العلمية واتساع نطاق آثار تغير المناخ وتزايد طابعها الملح، يصبح تحديد العلاقات السببية بين مساهمات بعينها والأضرار الناجمة عنها أقل صعوبة^(٢٣). ومع ذلك، فإن السؤال الفصل لا يتمثل في معرفة ما إذا كان تغير المناخ يشكل انتهاكاً قانونياً أم لا لمعايير حقوق الإنسان. فكما أكدته المفوضية، تتيح "الالتزامات في مجال حقوق الإنسان"، حتى في غياب هذا الاستنتاج، "حماية هامة للأفراد الذين تتأثر حقوقهم بتغير المناخ" (انظر A/HRC/10/61، الفقرة ٧١).

٣٧- وتقع على الدول بوجه خاص التزامات بالحماية من المساس بحقوق الإنسان من جراء تغير المناخ. وينبع هذا الاستنتاج من طبيعة التزاماتها بالحماية من الضرر البيئي عموماً. فقد نصت هيئات حقوق الإنسان صراحة على أن تحمي الدول من الضرر البيئي الذي يُتوقع أن يعرقل حقوق الإنسان سواء أكان هذا الضرر البيئي في حد ذاته يشكل انتهاكاً لقانون حقوق الإنسان أم لا، وسواء أكانت الدول سبباً مباشراً فيه أم لا. ومن الأمثلة التي توضح ذلك قضية عُرضت

(٢٢) للاطلاع على تحليل لتقرير المفوضية، انظر John H. Knox، "Linking human rights and climate change at the United Nations"، *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, No. 2 (2009).

(٢٣) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحة ١٣، الحاشية ٧٠.

على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن الانهيار المحلي الذي وقع في منطقة القوقاز وأودى بحياة عدد من سكان بلدة تيرنوز^(٢٤). فالحكومة لم تتسبب في الانهيار، ولكن المحكمة رأت أنها مسؤولة مع ذلك عن اتخاذ الخطوات المناسبة لصون حياة الأشخاص الموجودين في إقليمها.

٣٨- وذهبت المحكمة، في المقام الأول، إلى أن الحكومات ملزمة بوضع أطر قانونية مصممة للتصدي الفعال للتهديدات التي تشكل خطراً على الحق في الحياة من جراء الكوارث الطبيعية، فضلاً عن الأنشطة البشرية الخطرة. ومع أن لكل دولة سلطة تقديرية لاختيار تدابير وقائية معينة و"يجب عدم تحميل السلطات عبئاً مستحيلاً أو غير متناسب"، فإن تلك السلطة التقديرية التي تتمتع بها الدولة ليست مطلقة. ولدى النظر إن كانت الدولة قد وفّت بالتزاماتها، أشارت المحكمة إلى أن العوامل ذات الصلة تشمل إمكانية التنبؤ بالتهديدات وما إذا كانت الدولة قد أحرزت التحقيقات والدراسات المناسبة واتبعت قوانينها. ويجب على السلطات أن تحترم الحق في الحصول على المعلومات، بوسائل منها توفير نظام للإنذار المبكر. وأخيراً، رأت المحكمة أنه عندما تقع خسائر في الأرواح في ظروف قد تُلزم الدولة بتحمل المسؤولية، يجب على الدولة أن تتخذ إجراءات كافية لمواجهة الكارثة، لضمان التنفيذ السليم للإطار القانوني المصمم لحماية الحق في الحياة^(٢٥).

٣٩- وتعليل المحكمة الأوروبية في هذا الصدد هو النهج الذي دأبت عليه المحاكم والآليات الإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان. ويحظى واجب الحماية من العراقيل التي تؤذي التمتع بحقوق الإنسان بالقبول باعتباره ركيزة من ركائز قانون حقوق الإنسان، وقد طبق العديد من هيئات حقوق الإنسان هذا الواجب على العراقيل الناجمة عن تدهور البيئة (انظر A/HRC/25/53، الفقرات ٤٧-٦١).

٤٠- وبغض النظر عن مسألتى السببية والمسؤولية، فإن طبيعة تغير المناخ تقتضي منا أيضاً أن ننظر في كيفية انطباق معايير حقوق الإنسان على التهديد البيئي العالمي. ومعظم هيئات حقوق الإنسان، التي تناولت مسألة تطبيق معايير حقوق الإنسان على القضايا البيئية، بحثت الضرر الذي تكون أسبابه وآثاره في البلد الواحد. والنتيجة أن تغير المناخ لا يدخل ضمن هذا النمط بالتأكيد.

٤١- ومن الإجراءات الممكنة في هذا الصدد اعتبار تغير المناخ مسألة ذات طابع يتجاوز الحدود الإقليمية - أي أنها تنطوي على التزام كل دولة بحماية حقوق الإنسان لمن يقع خارج ولايتها ومن يقع داخلها. ويدرك المقرر الخاص أن مسألة التزامات حقوق الإنسان خارج حدود الإقليم ما انفكت تثير الجدل في سياقات أخرى. ومع ذلك، يعتقد أن محاولة وصف الالتزامات

(٢٤) European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, application. No. 15339/02 (2008). متاح

على الرابط التالي: www.echr.coe.int.

(٢٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٣٨.

التي تقع على كل دولة في مجال حقوق الإنسان خارج حدودها الإقليمية فيما يتعلق بتغير المناخ ستكون لها فائدة محدودة حتى وإن تغاضينا عما قد تشيره من جدل. ففي سياق حقوق الإنسان، ربما لا يكون من الأنسب فهم تغير المناخ باعتباره مجموعة من الأضرار المترامنة العابرة للحدود التي ينبغي أن تتصدى لها كل دولة آخذة في اعتبارها قدر المستطاع مساهمتها الفردية في آثار تغير المناخ في كل دولة أخرى في العالم. فثمة عقبات عملية كأداء أمام هذا النهج، ومن الجدير بالملاحظة أن المجتمع الدولي لم يحاول التصدي لتغير المناخ على هذا النحو.

٤٢- وبدلاً من ذلك، ظلت الدول دائماً تعتبر تغير المناخ مشكلة عالمية تتطلب استجابة عالمية، منذ إنشاء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ في عام ١٩٨٨، واعتماد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام ١٩٩٢، ثم التفاوض على اتفاق باريس في عام ٢٠١٥. وليس هذا النهج أكثر النهج وجاهة من الناحية العملية فحسب، بل يتماشى أيضاً مع واجب التعاون الدولي، ويمكن اعتباره تطبيقاً له.

٤٣- ولواجب التعاون الدولي ما يؤيده في الممارسة العامة للدول، ولا سيما في ميثاق الأمم المتحدة. فالمادة ٥٥ من الميثاق تنص على أن تعمل الأمم المتحدة على "أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً"، وتنص المادة ٥٦ على أن "يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥". وبالمثل، تقتضي المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من كل دولة طرف في العهد أن تتخذ بمفردها، وكذلك "عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين" ما يلزم من خطوات لضمان الأعمال التدريجي للحقوق المعترف بها في العهد.

٤٤- وفيما يتعلق بالعديد من الأخطار التي تهدد حقوق الإنسان، ينبغي أن يؤدي التعاون الدولي دوراً داعماً فقط. فالأضرار البيئية التي تكون لها أسباب وآثار تقع ضمن نطاق ولاية دولة ما يمكن، بل ينبغي، أن تُعالجها تلك الدولة في المقام الأول. غير أن بعض التحديات تتطلب تعاوناً دولياً. فبعيداً عن السياق البيئي، اعترفت محكمة العدل الدولية "بالصبغة العالمية لكل من إدانة الإبادة الجماعية وضرورة التعاون لإنقاذ الإنسانية من هذا البلاء الفظيع"^(٦٦). وتغير المناخ مثال نموذجي على تهديد عالمي يستحيل التصدي له بفعالية دون عمل دولي منسق. ومثلما اعترفت به الدول في نص اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ نفسها، وكذلك في

(٢٦) محكمة العدل الدولية، الفتوى الصادرة في ٢٨ أيار/مايو ١٩٥١ بشأن التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، الصفحة ٢٣ (حيث يرد اقتباس من ديباجة اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها).

قراري مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢٦ و ١٥/٢٩، فإن "الطابع العالمي لتغير المناخ يتطلب أقصى ما يمكن من التعاون من جانب جميع البلدان ومشاركتها في استجابة دولية فعالة وملائمة"^(٢٧).

٤٥ - ويتيح واجب التعاون الدولي إطاراً للنظر في تطبيق معايير حقوق الإنسان المذكورة أعلاه على الصعيد الدولي. ويمكن أن تشكل الالتزامات بحماية حقوق الإنسان من الأضرار البيئية، التي أوضحها هيئات حقوق الإنسان في سياق الضرر البيئي الداخلي بالأساس، وسيلة يسترشد بها أيضاً مضمون واجب التعاون الدولي عندما يتعلق هذا الواجب بتحد بيئي عالمي من قبيل تغير المناخ. ومن ثم، ففضلاً عن اعتماد منظور حقوق الإنسان لدراسة السبل التي ينبغي أن تتبعها الدول منفردة في التصدي لتغير المناخ على الصعيد الوطني، بناءً على التزام كل منها بالحماية من آثار تغير المناخ ضمن نطاق ولايتها، من المناسب أيضاً دراسة السبل التي ينبغي أن تتبعها الدول للتصدي لتغير المناخ في إطار تعاوني.

٤٦ - وبغية التوضيح، لا يتطلب واجب التعاون الدولي من كل دولة أن تتخذ الإجراءات نفسها بالضبط للتصدي لتغير المناخ. فالصيغة الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، التي تدعو الدول إلى التعاون، تضيف مباشرة ما يلي: "وفقاً لمسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، ووفقاً لقدرات كل منها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية"^(٢٨). وعلى جميع الدول واجب العمل معاً للتصدي لتغير المناخ، ولكن المسؤوليات المحددة اللازمة والمناسبة التي تقع على كل واحدة منها ترتبط في جزء منها بأوضاعها.

٤٧ - ويساعد منظور حقوق الإنسان على توضيح هذه المسألة. فينص مبدأ أساسي من مبادئ قانون حقوق الإنسان على أن لجميع البشر الحقوق نفسها، أينما قُدّر لهم العيش. ولكن مضمون بعض التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان يختلف وفقاً لوضع الدولة المعنية. ولا تختلف جميع الالتزامات على هذا المنوال: فالمادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على سبيل المثال، تلزم فقط كل طرف من أطرافها "باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها". ولو بالغنا لقلنا إنه لا يجوز لأي دولة أن تتخذ وضعها السياسي أو الاقتصادي ذريعة لتبرير التعذيب أو العبودية. ولكن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما هو مفهوم جيداً، لا يمكن أن

(٢٧) إن التزام الدول بالعمل معاً للتصدي لتغير المناخ يدعمه أيضاً مبدأ القانون الدولي الذي ينص على أن الدول يجب أن تفي بالتزاماتها الدولية بحسن نية، حتى لا تُقوض قدرة الدول الأخرى على الوفاء بالتزاماتها. انظر حكم محكمة العدل الدولية في قضية مشروع غابتشيكوفو - ناغيماروس (Gabčíkovo-Nagymaros project) (هنغاريا/ضد سلوفاكيا)، ١٩٩٧، الفقرة ١٤٢؛ Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009), p. 367. وعدم تصدي الدول بفعالية لتغير المناخ من خلال التعاون الدولي من شأنه أن يحول دون وفائها منفردة بما يقع عليها بموجب قانون حقوق الإنسان من واجب حماية وإعمال حقوق الإنسان للأشخاص الموجودين في إقليمها.

(٢٨) ترد هذه الصيغة أيضاً في القرارين ٢٧/٢٦ و ١٥/٢٩.

تُعمل دائماً إعمالاً فورياً. وتعكس المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الفهم^(٢٩).

٤٨- ولهذا التمييز صلة بجميع ما يقع على عاتق الدول من التزامات في مجال حقوق الإنسان تتعلق بتغير المناخ، بما في ذلك واجب التعاون الدولي. فعلى غرار ما يسري في قانون حقوق الإنسان عموماً، تنطوي بعض هذه الالتزامات على أثر فوري وتتطلب أساساً من كل دولة أن تتبع السلوك نفسه. فعلى سبيل المثال، يجب على كل دولة أن تحترم الحق في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات لدى وضع الإجراءات المتصلة بالمناخ وتنفيذها. وفي الوقت نفسه، يمكن توقع تباين إجراءات تنفيذ مسؤوليات أخرى - مثل جهود الحد من انبعاثات غازات الدفيئة - بسبب تباين القدرات والظروف. ومع ذلك، ينبغي أن تبذل كل دولة ما بوسعها حتى في هذه الحالات. وبعبارة أدق، فتماشياً مع المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي أن تتخذ كل دولة إجراءات "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ... لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة".

٤٩- وبناءً على هذه الاعتبارات العامة، تعرض الأقسام التالية التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ. وما زالت هذه الالتزامات تخضع للدراسة والتوضيح، ولا ينبغي اعتبار هذا التقرير قولاً فصلاً في مضمونها. فهو لا يحل بوجه خاص محل التحليل الأكثر تفصيلاً لبعض حقوق الإنسان المحددة الذي يعدّه المكلفون بولايات أو تنجزه هيئات المعاهدات أو الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان أو غيرها، بل هدفه وصف إطار لمزيد من التفصيل.

باء- الالتزامات الإجرائية

٥٠- مثلما يوضح تقرير المسح، تتفق هيئات حقوق الإنسان على أن الحماية من الضرر البيئي الذي يعيق التمتع بحقوق الإنسان تفرض على الدول التزامات إجرائية شتى، تشمل الواجبات

(٢٩) سيكون من المغالاة في التبسيط القول إن جميع الواجبات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تخضع للإعمال التدريجي بناءً على أوضاع الدول، وأن جميع الواجبات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية تقتضي من الدول اتباع السلوك نفسه بالذات. ومثلما أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن بعض الالتزامات المنصوص عليها في ذلك العهد، بما فيها واجب عدم التمييز، لها أثر فوري (انظر تعليق اللجنة العام رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١). ويلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية جميع أطرافه باحترام الحقوق المدنية والسياسية باتخاذ الإجراءات نفسها بالأساس (أو الامتناع عن اتخاذها)، ولكن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أشارت إلى أن الدول ملزمة أيضاً، في بعض الظروف على الأقل، ببذل العناية الواجبة لمنع الخواص من الأفراد أو الكيانات من انتهاك الحقوق وجبر الضرر الناجم عنه (انظر تعليق اللجنة العام رقم ٣١(٢٠٠٤) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة ٨). ويمكن أن يتأثر نوع العناية الواجبة في حالة معينة بعدد من العوامل التي قد تختلف من وضع إلى آخر.

التالية: (أ) تقييم الآثار البيئية ونشر المعلومات البيئية؛ (ب) تيسير مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات المتصلة بالبيئة، بما يشمل حماية الحق في التعبير والحق في تكوين الجمعيات؛ (ج) إتاحة سبل حبر الأضرار. وتستند هذه الالتزامات إلى الحقوق المدنية والسياسية، لكنها وُضِّحت ووسَّعت في السياق البيئي بالاستناد إلى المجموعة الكاملة من حقوق الإنسان المهتدة من جزاء الإضرار بالبيئة (انظر A/HRC/25/53، الفقرات ٢٩-٤٣). وتحظى هذه الالتزامات بالدعم أيضاً من أحكام ترد في الصكوك الدولية المتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المبدأ ١٠ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢.

١ - التقييم وتقديم المعلومات

٥١ - ينصُ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن حق التمتع بحرية التعبير يشمل حرية التماس المعلومات وتلقيها ونقلها. ويتَّسم الحق في الحصول على المعلومات أيضاً بأهمية بالغة لممارسة حقوق أخرى، وقد أكدت هيئات حقوق الإنسان أن حماية حقوق الإنسان من الانتهاكات التي تحدث نتيجة الإضرار بالبيئة تتطلب من الدول أن تتيح النفاذ إلى المعلومات البيئية وتشرط إجراء تقييم للآثار البيئية التي قد تعيق التمتع بحقوق الإنسان.

٥٢ - وعلى الصعيد الدولي، اعتمدت الدول ممارسة نموذجية في تقييم تغير المناخ وتقديم المعلومات عنه. فقد نصت، من خلال الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، على أن يجري الخبراء تقييمات للجوانب العلمية لتغير المناخ، ولهشاشة النظم الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية، وللخيارات المتاحة للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. وأتاحت الهيئة، من خلال إصدار تقارير مفصلة بانتظام تلخص حالة المعرفة العلمية والتقنية في هذا الصدد، للحكومات وعامة الناس في جميع أنحاء العالم معلومات عن آثار تغير المناخ وما يترتب على مختلف النهج المتبعة للتصدي له.

٥٣ - واعترفت الدول أيضاً بأهمية إجراء تقييمات لتغير المناخ وتقديم معلومات عن ذلك على الصعيد الوطني. وتلزم المادة ٦ (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أطرافها بتشجيع وتيسير برامج للتثقيف والتوعية العامة، فضلاً عن إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات، وتدعو المادة ١٢ من اتفاق باريس أطرافه إلى التعاون في اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز تلك الإجراءات. ويعرض برنامج الأمم المتحدة للبيئة الجهود التي يبذلها العديد من الدول لتقييم آثار تغير المناخ وإتاحة هذه المعلومات للجميع^(٣٠). وينبغي للدول التي لم تعتمد بعد هذه السياسات أن تقوم بذلك، بمساعدة دولية إذا لزم الأمر.

(٣٠) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحة ٣٤.

٥٤- ويتفق المقرر الخاص، على وجه التحديد، مع ما اقترحه برنامج الأمم المتحدة للبيئة من أن تعمل الدول، حيثما أمكن، على تقييم آثار المناخ المترتبة على الأنشطة الرئيسية المضطلع بها في حدود ولايتها، "مثل القرارات البرنامجية بشأن تطوير الوقود الأحفوري، والمحطات الكبرى لتوليد الطاقة باستخدام الوقود الأحفوري، ومعايير الاقتصاد في استهلاك الوقود"^(٣١). وينبغي أن تتضمن هذه التقييمات ما يترتب على الأنشطة من آثار عابرة للحدود. ولكن هذه التقييمات، حتى إذا كانت تتناول آثار تغير المناخ التي تظهر داخل الدولة، هي أسلوب هام لتوضيح الآثار، وخاصة على المجتمعات الضعيفة، وتتيح من ثم أساساً للتخطيط للتكيف، مثلما تعترف به المادة ٧(٩) من اتفاق باريس.

٥٥- وتكتسي عمليات التقييم والإعلام أهمية أيضاً فيما يتعلق بالإجراءات المصممة للتخفيف من آثار تغير المناخ. فكما ذكر أعلاه، تنطبق التزامات الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها بالقدر نفسه من القوة عند اتخاذ تدابير التخفيف أو التكيف. وتشجع المادة ٤(١)(و) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أطرافها على استخدام تقييمات الأثر الخاصة بتلك التدابير بغية التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد والصحة العامة ونوعية البيئة.

٢- تيسير المشاركة العامة

٥٦- إن للالتزام بتيسير المشاركة العامة في صنع القرارات البيئية جذور راسخة في قانون حقوق الإنسان. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يعترفان بالحقوق الأساسية لكل فرد في المشاركة في تسيير بلده وإدارة الشؤون العامة. ومرة أخرى، استندت هيئات حقوق الإنسان إلى هذا المبدأ الأساسي في السياق البيئي لتوضيح واجب تيسير المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البيئية بغية صون طائفة واسعة من الحقوق من الأضرار البيئية.

٥٧- ولا شك في أن هذا الواجب يشمل اتخاذ القرارات المتعلقة بسياسات المناخ. فقد شددت الدول منذ فترة طويلة على أهمية المشاركة العامة في التصدي لتغير المناخ. وتقتضي المادة ٦(أ) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ من أطرافها تشجيع وتيسير مشاركة الجمهور، وأقرت الجمعية العامة "بضرورة 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

(٣١) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

فعالة فيما يتعلق بتغير المناخ بجميع جوانبه"^(٣٢). وبالمثل، تقتضي المادة ١٢ من اتفاق باريس من الأطراف أن تتعاون في اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز المشاركة العامة.

٥٨- وقد اعتمدت دول عديدة قوانين تنص على المشاركة العامة في وضع السياسات البيئية (انظر A/HRC/28/61، الفقرات ٤٢-٤٩). وتسمح بعض الدول، مثل الأردن وغواتيمالا، بالمشاركة العامة في صياغة السياسات المناخية بوجه خاص. وينبغي أن تكفل جميع الدول تضمين قوانينها أحكاماً تنص على المشاركة العامة الفعالة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناخ والقرارات البيئية الأخرى، بما يشمل الفئات المهمشة والضعيفة، وأن تنفذ قوانينها تنفيذاً تاماً في هذا الصدد. ولا تساعد هذه المشاركة في الحماية من انتهاك حقوق الإنسان الأخرى فحسب؛ بل تعزز أيضاً وضع سياسات أكثر استدامة ومتانة.

٥٩- ولكي تكون المشاركة العامة فعالة، يجب أن تشمل توفير المعلومات لعامة الناس على نحو يُمكن الأشخاص المهتمين من فهم الحالة قيد النظر ومناقشتها، بما في ذلك الآثار التي يمكن أن تترتب على مشروع أو سياسة عامة مقترحة، ويجب أن تتيح فرصاً حقيقية لتجد آراء المتأثرين من السكان آذاناً صاغية وتؤثر في عملية اتخاذ القرارات^(٣٣). ويكتسي هذان المبدآن أهمية خاصة لأفراد الفئات المهمشة والضعيفة، مثلما عرضه المكلفون الآخرون بولايات عرضاً أكثر تفصيلاً (انظر على سبيل المثال A/64/255، الفقرتين ٦٣ و٦٤؛ وA/66/285، الفقرتين ٨١ و٨٢؛ وA/67/299، الفقرة ٣٧). فكما أشارت إليه المقررة الخاصة بالسكن اللائق، قد يكون من الضروري، في بعض الحالات، بناء قدرة أفراد هذه الفئات لتيسير مشاركتهم الواعية (انظر A/64/255، الفقرة ٦٣). ومرة أخرى، لا تنطبق هذه الشروط على القرارات المتعلقة بالقدر اللازم من الحماية في مجال المناخ فحسب، بل تسري أيضاً على التدابير التي يمكن تحقيق الحماية من خلالها. ويجب اتخاذ القرارات المتعلقة بمشاريع التخفيف أو التكيف بمشاركة واعية من السكان الذين قد يتأثرون من هذه المشاريع.

٦٠- وبغية تمكين الناس من المشاركة الواعية، لا بد من ضمان الحق في حرية التعبير والحق في حرية تكوين الجمعيات للجميع في سياق كل الإجراءات المتعلقة بالمناخ، بما يشمل ضمناً للأفراد الذين يعارضون المشاريع المصممة للتخفيف من آثار تغير المناخ أو التكيف معه. واللجوء إلى قمع الأشخاص الذين يحاولون التعبير عن آرائهم بشأن سياسة عامة أو مشروع متصل بالمناخ، سواء أكانوا يتصرفون تصرفاً فردياً أم جماعياً، انتهاك لحقوق الإنسان الواجبة لهم. وتقع على عاتق الدول التزامات واضحة بالامتناع عن عرقلة من يسعون لممارسة حقوقهم، ويجب على الدول أيضاً أن تحميهم من أعمال التهديد والتحرش والعنف أياً كان مصدرها (انظر A/HRC/25/53، الفقرة ٤٠).

(٣٢) قرار الجمعية العامة ٦٧/٢١٠، الفقرة ١٢.

(٣٣) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحتان ١٧ و١٨.

٦١- وعلى الصعيد الدولي، ينبغي أن تضمن الدول تقييد المشاريع التي تدعمها آليات تمويل العمل المناخي باحترام وحماية جميع حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحصول على المعلومات، والحق في المشاركة، والحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات. ومثلما ورد بالتفصيل في التقرير الأخير لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تختلف هذه الآليات في مستويات الحماية التي تنص عليها حالياً. فبعضها، كصندوق التكيف، يشمل ضمانات تُعتبر مرضية عموماً، بينما وُجه النقد لبعضها الآخر، مثل آلية التنمية النظيفة، باعتبارها لا تنص على إجراء مشاورات كافية مع الجهات المعنية، مما يؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان من خلال التشريد وتدمير سبل العيش^(٣٤). ويؤيد المقرر الخاص بقوة التوصية الواردة في تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة "بتوحيد الضمانات المتعلقة بمختلف صناديق المناخ والآليات الأخرى التي تُستخدم لتمويل مشاريع التخفيف والتكيف، وبتنقيحها لكي تراعي مراعاة تامة الاعتبارات المتصلة بحقوق الإنسان"^(٣٥).

٣- توفير سبل انتصاف فعالة

٦٢- بعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، جسدت الاتفاقات المتعلقة بحقوق الإنسان المبدأ الذي يدعو الدول إلى توفير سبيل انتصاف فعال من انتهاكات الحقوق التي تميمها تلك الاتفاقات. وقد طبقت هيئات حقوق الإنسان ذلك المبدأ على حقوق الإنسان التي تُنتهك من جراء الإضرار بالبيئة، وليس هناك سبب للشك في أن شرط توفير سبيل انتصاف فعال يسري على انتهاكات حقوق الإنسان المتعلقة بتغير المناخ.

٦٣- وينبغي أن تضمن كل دولة أن نظامها القانوني يتيح سبل انتصاف فعالة من جميع انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها الانتهاكات الناجمة عن الإجراءات المتعلقة بالمناخ. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن توفر الدول سبل انتصاف من انتهاك الحق في حرية التعبير في سياق المشاريع المتصلة بتغير المناخ، يمكن أن تشمل التعويض النقدي وأمر التعويض الزجري. وعلى الصعيد الدولي، ينبغي أن تعمل الدول معاً على دعم وضع وتنفيذ إجراءات لإتاحة سبل الانتصاف تلك، ولا سيما في سياق التدابير التي تدعمها آليات التمويل الدولية.

٦٤- وكما عُرض أعلاه، يعترف المقرر الخاص بأوجه التعقيد الكامنة في تحديد ما إذا كان الإسهام في تغير المناخ يشكل انتهاكاً للالتزامات حقوق الإنسان. ويشدد في الوقت نفسه على أن حدوث انتهاك لحقوق الإنسان ليس شرطاً ضرورياً لمعالجة الضرر الذي يعانيه الأشخاص إزاء تغير المناخ. ويرحب بقرار مؤتمر الأطراف في دورته التاسعة عشرة إنشاء آلية وارسو الدولية المعنية بالخسائر والأضرار، ويشير إلى أن المادة ٨ من اتفاق باريس تنص على أن تعزز الأطراف الفهم والإجراءات والدعم فيما يتعلق بالخسائر والأضرار الناجمة عن تغير المناخ. وتحدد المادة ٨

(٣٤) المرجع نفسه، الصفحات ٣٦-٣٩.

(٣٥) المرجع نفسه، الصفحة ٤١.

المجالات الممكنة للتعاون والتيسير، بما فيها نظم الإنذار المبكر، والاستعداد للطوارئ، والتأمين ضد المخاطر، وقدرة المجتمعات المحلية وسبل العيش والنظم الإيكولوجية على التحمل. ويحث المقرر الخاص الأطراف، في معرض تنفيذها للمادة ٨، على الأخذ بمنظور حقوق الإنسان لدى تحديد أنواع الخسائر والأضرار التي ينبغي معالجتها.

جيم - الالتزامات الموضوعية

٦٥- تقع على عاتق الدول التزامات باعتماد أطر قانونية ومؤسسية توفر الحماية من الأضرار البيئية التي يمكن أن تعرقل، أو هي تعرقل بالفعل، التمتع بحقوق الإنسان وتتيح التصدي لهذه الأضرار (انظر A/HRC/25/53، الفقرات ٤٤-٥٧). ومبدئياً، يرتبط مضمون التزامات الدول بتوفير الحماية من الأضرار البيئية بمضمون واجباتها فيما يتعلق بحقوق بعينها مهددة بالضرر. ومع ذلك، فرغم تنوع الحقوق التي قد تدخل في هذا النطاق، خلصت هيئات حقوق الإنسان إلى استنتاجات مماثلة.

٦٦- فقد أوضحت أن هذه الالتزامات تنطبق على الأضرار البيئية التي تسببها الشركات والجهات الفاعلة من القطاع الخاص وكذلك الكيانات الحكومية. ووفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١، يجب على الدول، تحديداً، أن "تحمي من انتهاك حقوق الإنسان داخل إقليمها و/أو ولايتها القضائية من جانب أطراف ثالثة، بما فيها المؤسسات التجارية"، بطرق تشمل "اتخاذ خطوات مناسبة لمنع هذا الانتهاك، والتحقق فيه والمعاقبة عليه والانتصاف منه من خلال سياسات وتشريعات وأنظمة وأحكام قضائية فعالة" (انظر A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ١). ووفقاً للمبادئ التوجيهية، يقع على عاتق الدول أيضاً التزام بأن توفر سبل انتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان التي تسببها الشركات، وتقع على تلك الشركات نفسها مسؤولية احترام حقوق الإنسان. وتنطبق هذه الأركان الثلاثة المكونة للإطار المعياري للأعمال التجارية وحقوق الإنسان على جميع تجاوزات حقوق الإنسان البيئية من قبيل عرقلة حقوق الإنسان في سياق تغير المناخ.

٦٧- وللدول، في معرض وفائها بواجبها فيما يخص توفير الحماية من الأضرار البيئية التي تعرقل التمتع بحقوق الإنسان، سلطة تقديرية لإيجاد توازن بين حماية البيئة وتحقيق الأهداف المجتمعية الأخرى، كالتنمية الاقتصادية وتعزيز سائر حقوق الإنسان. إلا أن التوازن المنشود لا يجب أن يكون توازناً غير معقول أو أن يفضي إلى انتهاك غير مبرر لحقوق الإنسان يمكن توقعه. وعند النظر فيما إذا كان التوازن معقولاً، يمكن أخذ عدد من العوامل بعين الاعتبار، تشمل ما إذا كان مستوى الحماية البيئية ناتجاً عن عملية اتخاذ قرار تستوفي الالتزامات الإجرائية المعروضة أعلاه؛ وما إذا كان يتماشى مع المعايير الوطنية والدولية؛ وما إذا لم يكن تراجعياً؛ وما إذا لم يكن تمييزياً.

وأخيراً، يجب على الدول أن تنفذ المعايير التي اعتمدها وتمثل لها. وتوضح الفروع التالية كيفية انطباق هذه المعايير على تغير المناخ، وطنياً ودولياً.

١ - الالتزامات على الصعيد الوطني

٦٨ - يقع على عاتق كل دولة، وطنياً، التزام بحماية الأشخاص الموجودين في إقليمها من الآثار الضارة الناجمة عن تغير المناخ. وتطبيق هذا الالتزام سهل نسبياً فيما يتعلق بوضع وتنفيذ تدابير فعالة في مجال التكيف. ويجب على الدول أن تعتمد إطاراً قانونياً ومؤسسياً يساعد الموجودين داخل إقليمها على التكيف مع الآثار المحتملة الناجمة عن تغير المناخ. وتتمتع الدول بسلطة تقديرية في تحديد التدابير التي ينبغي اتخاذها، مراعية وضعها الاقتصادي والأولويات الوطنية الأخرى، ومع ذلك ينبغي أن تكفل أن تكون هذه التدابير: ناتجة عن عملية تتيح فرصة المشاركة العامة الواعية؛ ومراعية للمعايير الوطنية والدولية؛ وغير تراجعية ولا تمييزية. وأخيراً، ينبغي أن تضمن الدول تنفيذ المعايير فور اعتمادها.

٦٩ - وتماشياً مع الالتزام باحترام الحق في الحصول على المعلومات والحق في المشاركة، تسلم المادة ٧ من اتفاق باريس بأن "إجراءات التكيف ينبغي أن تتبع نهجاً قطري التوجيه يراعي القضايا الجنسانية ويقوم على المشاركة ويتسم بالشفافية الكاملة". وتدعو كل طرف إلى أن يشارك في عمليات تخطيط التكيف، بما في ذلك صياغة وتنفيذ خطط التكيف الوطنية وبناء قدرة النظم الاجتماعية الاقتصادية والتكنولوجية على التحمل.

٧٠ - ورغم أن تدابير التكيف المناسبة ستختلف باختلاف الأوضاع، ينبغي أن تراعي الدول المعايير الوطنية والدولية ذات الصلة، بما في ذلك إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠^(٣٦). وقد يُتوقع من الدول أن تتخذ تدابير فيما يتعلق بالأخطار الوشيكة أو التي تهدد الحياة، مثل التيفونات والفيضانات، على نحو أسرع مما تتخذه فيما يتعلق بالآثار الأطول أجلاً. ويحدد برنامج الأمم المتحدة للبيئة عدة تدابير قد تُعتبر ضرورية لحماية الحق في الحياة والحق في الصحة من الأخطار الوشيكة، من قبيل ما يلي: وضع نظم الإنذار المبكر والإشعار بالمخاطر؛ وتحسين الهياكل الأساسية المادية للحد من مخاطر الفيضانات أو الأخطار الأخرى؛ واعتماد خطط الاستجابة في حالات الطوارئ؛ وتوفير الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في أوقات الطوارئ^(٣٧).

٧١ - أما بخصوص مسألة التخفيف، فالحالة أكثر تعقيداً. فمعظم البلدان لا تبعث منها غازات الدفيئة بكميات تسبب، في حد ذاتها، آثاراً يمكن تقييمها على سكانها أو على

(٣٦) قرار الجمعية العامة ٢٨٣/٦٩.

(٣٧) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصفحة ٢٢. وللاطلاع على مناقشة بشأن تدابير التصدي للكوارث البيئية التطور، انظر تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً (A/66/285، الفقرات ٥٤-٦٥).

الأشخاص الذين يعيشون في بلدان أخرى. ونتيجة لذلك، لا يمكن لأي من هذه الدول أن تتوقع تفادي آثار تغير المناخ بمجرد خفض انبعاثاتها. ورغم أن انبعاثات البلدان الكبرى قد يكون لها بالفعل وقع ملموس على آثار تغير المناخ على سكانها، لا يمكن لأي دولة بمفردها أن تفعل شيئاً أكثر من تأخير وقوع تلك الآثار ما دامت انبعاثات الدول الأخرى تتزايد باستمرار. ولا يعني ذلك أن الدول لا تقع عليها بموجب قانون حقوق الإنسان أي التزامات بالتقليل من انبعاثاتها^(٣٨)، ولكنه يشير بالفعل إلى أن النظر إلى واجب التعاون الدولي يفيد في فهم طبيعة تلك الالتزامات.

٢- الالتزامات على الصعيد الدولي

٧٢- كما عُرض في القسم الثاني، يهدد تغير المناخ المتمتع بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان. ويمكن التخفيف من حدة بعض آثاره من خلال تدابير التكيف، غير أن هذه التدابير تصبح أقل فعالية بموازاة ارتفاع درجات الحرارة. فارتفاع متوسط الحرارة ولو بدرجتين مئويتين من شأنه أن يؤدي إلى عواقب وخيمة على المتمتع التام بحقوق الإنسان.

٧٣- وقد اتفقت الدول في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ على أن هدفها هو الوصول إلى "تثبيت تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي". وفي اتفاق باريس، خطت الدول خطوة أبعد إذ أشارت في المادة ٢(١) إلى أنها تهدف إلى الإبقاء على ارتفاع متوسط درجة الحرارة في حدود أقل بكثير من درجتين مئويتين فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية ومواصلة الجهود الرامية إلى حصر ارتفاع درجة الحرارة في حد لا يتجاوز ١,٥ درجة مئوية، "تسليماً بأن ذلك سوف يقلص بصورة كبيرة مخاطر تغير المناخ وآثاره". وتتماشى هذه الغاية مع التزامات الدول بحماية حقوق الإنسان من الآثار الخطيرة الناجمة عن تغير المناخ، في إطار العمل معاً وفقاً لواجب التعاون الدولي.

٧٤- وقد وضعت الدول، من خلال اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس، إطاراً قانونياً ومؤسسياً للعمل على بلوغ هذا الهدف. وكما أشير إليه أعلاه، تتوخى معايير حقوق الإنسان المتمتع الدول بسلطة تقديرية لتحديد أفضل السبل الكفيلة بتحقيق التوازن بين التزامها بالحماية من الأضرار البيئية وسعيها لتحقيق مصالح مشروعة أخرى، ولكن عليها أن تمارس تلك السلطة التقديرية ممارسة معقولة في ضوء جميع العوامل ذات الصلة، بما فيها العوامل البيئية أعلاه.

(٣٨) علاوة على ذلك، قد تقع على عاتق الدول التزامات بالتصدي لتغير المناخ بناءً على مصادر أخرى، بما فيها القانون المحلي. انظر، على سبيل المثال، (Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan (Lahore High Court Green Bench, 2015) و (Urgenda Foundation v. Kingdom و Massachusetts v. Environmental Protection Agency (U.S. Supreme Court, 2007) و (of the Netherlands (District Court of The Hague, 2015).

٧٥- ويشير تطبيق تلك العوامل على النظام المناخي الدولي إلى أن الدول قد حققت توازناً معقولاً في جوانب عديدة. فقد أجرت عملية دولية لاتخاذ القرارات تستند إلى تقييمات علمية مفصلة نُشرت على العموم. ويراعي الاتفاق الذي انبثق من هذه العملية في عام ٢٠١٥ المعايير الدولية، بما فيها معايير حقوق الإنسان، وليس اتفاقاً تراجعياً. ويبدو أنه ليس تمييزياً أيضاً، ويتضمن بعض الأحكام المصممة لمعالجة شواغل أضعف البلدان والمجتمعات المحلية.

٧٦- غير أن اتفاق باريس يعتره قصور في بعض الجوانب الحاسمة الأهمية. فهو يتناول مسألة التخفيف بالأساس من خلال إلزام كل طرف بإعداد مساهمته المحددة وطنياً. ولا تكمن المشكلة في أن الاتفاق يسمح لكل دولة بأن تقرر لنفسها المساهمة التي تلتزم بتقديمها؛ بل إن المشكلة تكمن في عدم كفاية المساهمات المقترحة. ومن الجدير بالثناء أن كل دولة من دول العالم تقريباً قدمت مساهمة معتمدة محددة وطنياً، ولكن هذه المساهمات، حتى وإن نُفذت تماماً، لن تضع العالم على مسار يُجَنِّبه العواقب الوخيمة على حقوق الإنسان. وقد اعتبر برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن التنفيذ التام للمساهمات المعتمدة من شأنه أن يؤدي إلى مستويات من الانبعاثات في عام ٢٠٣٠ يُحتمل أن تسبب ارتفاعاً في متوسط درجة الحرارة العالمية سيتجاوز درجتين مئويتين، بل قد يتجاوز ٣ درجات مئوية^(٣٩). ومن ثم فإن الدول لن تفي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان حتى وإن وفّت بتعهداتها الحالية.

٧٧- وبالتالي، فمن منظور حقوق الإنسان، ليس من الضروري تنفيذ المساهمات المعتمدة حالياً فحسب، بل لا بد أيضاً من تعزيز تلك المساهمات لتحقيق الهدف المحدد في المادة ٢ من اتفاق باريس. وتُدرِك الدول الفجوة بين التزاماتها الحالية وهدفها الجماعي، وقد اتفقت في باريس على استعراض مدى كفاية التزاماتها من خلال عمليات تقييم تجريبها كل خمس سنوات اعتباراً من عام ٢٠١٨. ومع ذلك، من الواضح بالفعل أن على الدول أن تشرع في الانتقال إلى أبعد من التزاماتها الحالية حتى قبل عملية التقييم، من أجل سد الفجوة القائمة بين ما تعد به وما هو ضروري.

٧٨- ولا ينبغي الاستهانة بهذا التحدي. فالإبقاء على ارتفاع درجة الحرارة في حدود أقل فعلاً من درجتين مئويتين يقتضي من الدول أن تنتقل انتقالاً سريعاً ومطرداً إلى اقتصاد عالمي لا يستمد الطاقة من الوقود الأحفوري. ومع ذلك، تُبيّن بعض البلدان أن إزالة الكربون ممكنة عملياً ونظرياً. فأوروغواي، على سبيل المثال، تنتج بالفعل من الطاقة المتجددة زهاء ٩٥ في المائة من الكهرباء التي تستخدمها. وتنتج آيسلندا جميع كميات الطاقة الكهربائية تقريباً، وأكثر من ٨٠ في المائة من مجموع كميات الطاقة التي تستخدمها، من مصادر الحرارة الجوفية والطاقة الكهرومائية.

(٣٩) UNEP, *The Emissions Gap Report* (2015), p. XVIII. متاح على الرابط التالي:

http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_301115_lores.pdf

٧٩- وتشكل العناصر الأخرى من النظام المناخي الدولي جزءاً أساسياً أيضاً من تنفيذ واجب التعاون الدولي. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى عنصرين على وجه التحديد، على النحو التالي: (أ) تدعو المادة ٧(٧) من اتفاق باريس الأطراف إلى أن تعزز تعاونها في تدعيم إجراءات التكيف، بما يشمل تبادل المعلومات وتحسين فعالية إجراءات التكيف ومساعدة البلدان النامية؛ (ب) أكدت البلدان المتقدمة من جديد في باريس تعهداتها بمساعدة البلدان النامية في مجال التكيف والتكيف. واعتمد مؤتمر باريس، على وجه الخصوص، مقررراً يشير إلى أن البلدان المتقدمة تعتنز التمسك بهدفها الجماعي القائم في مجال تعبئة الأموال، والمحدد في ١٠٠ بليون دولار في السنة اعتباراً من عام ٢٠٢٠، وإلى أن أطراف اتفاق باريس ستضع، قبل عام ٢٠٢٥، هدفاً جديداً عتبه ١٠٠ بليون دولار، مع مراعاة احتياجات البلدان النامية وأولوياتها (انظر FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1، الفقرة ٥٤).

٨٠- وتفيد معايير حقوق الإنسان المتعلقة بحماية البيئة بأن الدول ملزمة بتنفيذ تدابير حماية حقوق الإنسان من الأضرار البيئية فور اعتمادها. وتشكل الالتزامات المقطوعة في سياق اتفاق باريس عناصر من قرار الدول الجماعي بشأن سبل التصدي لتغير المناخ. وينبغي تنفيذ جميع هذه الالتزامات - سواء منها ما يتعلق بالمساعدة أو ما يتعلق بالتكيف والتكيف - تنفيذاً تاماً، فضلاً عن تعزيزها حسب الاقتضاء، للحماية من آثار تغير المناخ على حقوق الإنسان.

دال - الالتزامات المتعلقة بالفئات الضعيفة

٨١- يقع على عاتق الدول التزام شامل بعدم التمييز في تطبيق قوانينها وسياساتها البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، تقع على الدول واجبات أشد عبثاً فيما يتعلق بأفراد فئات معينة يمكن أن تتأثر أكثر من غيرها بالأضرار البيئية، ومنها النساء والأطفال والشعوب الأصلية (انظر A/HRC/25/53، الفقرات ٦٩-٧٨). ومثلما ذكر مجلس حقوق الإنسان، فإن وقع آثار تغير المناخ يكون أشد على شرائح السكان التي تعيش أصلاً حالة ضعف. وعادة ما تكون أضعف الفئات أقلها إسهاماً في المشكلة. وفي هذا الصدد، ينطوي تغير المناخ على تمييز جوهري.

٨٢- وينبغي أن تتخذ الدول، سواء أكانت تتصرف بمفردها أم بالتعاون مع غيرها، خطوات لحماية أضعف الفئات من تغير المناخ^(٤٠). ومن الناحية الإجرائية، ينبغي أن تواصل الدول تقييم آثار تغير المناخ، وآثار التدابير المتخذة للتكيف منه والتكيف معه، على المجتمعات المحلية الضعيفة. وينبغي أن تضمن اطلاع الأشخاص ضعاف الحال والأشخاص المهمشين اطلاعاً تاماً على آثار الإجراءات المتعلقة بالمناخ، وقدرتهم على المشاركة في عمليات صنع القرار، وأخذ شواغلهم بعين الاعتبار، وإمكانية وصولهم إلى سبل الانتصاف من انتهاك حقوقهم. أما من

(٤٠) بحث المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين أهمية عدم التمييز ضد المهاجرين بفعل تغير المناخ، على وجه التحديد (انظر A/67/299، الفقرات ٧٤-٧٦).

الناحية الموضوعية، فينبغي أن تسعى الدول لحماية أضعف الفئات لدى وضع وتنفيذ جميع الإجراءات المتعلقة بالمناخ^(٤١). وحتى إذا تحققت أهداف التخفيف، قد تستمر معاناة المجتمعات المحلية الضعيفة من الأضرار الناجمة عن تغير المناخ؛ بل إن العديد من هذه المجتمعات يعاني بالفعل من تلك الآثار الضارة.

٨٣- والدول ملزمة وطنياً باتخاذ إجراءات في مجال التكيف لحماية سكانها ضعاف الحال من آثار تغير المناخ، وملزمة دولياً بالتعاون من أجل تيسير حماية المجتمعات المحلية الضعيفة حيثما كانت موجودة. ويجب احترام حقوق أضعف الفئات وحمايتهم في جميع الإجراءات، بما فيها الإجراءات المتخذة للتخفيف من آثار تغير المناخ أو التكيف معه. ولا تُستثنى من معايير حقوق الإنسان مشاريع الطاقة المتجددة وجهود حماية الغابات، رغم أنها أساليب مستصوبة للغاية للحد من انبعاثات غازات الدفيئة أو التعويض عنها. وعندما يُقترح تنفيذ هذه المشاريع في أراضي الشعوب الأصلية، على سبيل المثال، يجب أن تتفق والالتزامات المتعهد بها تجاه هذه الشعوب، بما يشمل، حسب الاقتضاء، واجب تيسير مشاركتها في عملية اتخاذ القرار، وعدم تنفيذ المشاريع دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة (انظر A/HRC/25/53، الفقرة ٧٨).

٨٤- ويعترف اتفاق باريس بأهمية احترام حقوق أضعف الفئات. وتشير ديباجته تحديداً إلى حقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية والمهاجرين والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، فضلاً عن المساواة بين الجنسين، في سياق دعوة الأطراف، عند اتخاذ الإجراءات للتصدي لتغير المناخ، إلى أن تحترم وتعزز وتراعي ما يقع على كل منها من التزامات متعلقة بحقوق الإنسان. وتشدد المادة ٧ من الاتفاق على أن إجراءات التكيف ينبغي أن تتبع نهجاً قطري التوجيه يقوم على المشاركة ويتسم بالشفافية الكاملة، وأن تراعي فضلاً عن ذلك القضايا الجنسانية وتراعي الفئات والمجتمعات المحلية والنظم الإيكولوجية القابلة للتأثر. وبغية ضمان وفاء الدول بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، يجب عليها أن تنفذ الالتزامات المقطوعة فيما يتعلق بحماية أضعف الفئات.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٥- إن ربط حقوق الإنسان بتغير المناخ له ثلاث مزايا رئيسية. فأولاً، يمكن أن تحفز الدعوة القائمة على حقوق الإنسان على اتخاذ إجراءات أقوى. فمنذ إعلان مالمية إلى اتفاق باريس، بينت الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بنجاح ضرورة اتخاذ إجراءات قوية

(٤١) انظر، على سبيل المثال، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠١٣) الصادر عن لجنة حقوق الطفل، الفقرة ٥٠ (لما كان تغير المناخ "أحد أشد الأخطار المحدقة بصحة الطفل"، ينبغي أن تجعل الدول من الشواغل المتعلقة بصحة الطفل محور استراتيجياتها الرامية إلى التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره).

في مجال المناخ لضمان حقوق الإنسان. وقد أنت هذه الجهود أكلها، ولكن لا بد من مواصلتها وتكثيفها.

٨٦- ثانياً، توضح معايير حقوق الإنسان السبل التي ينبغي أن تتبعها الدول في التصدي لتغير المناخ. ومثلما يقر به اتفاق باريس، ينبغي أن تعمل الأطراف، عند اتخاذ الإجراءات الرامية إلى التصدي لتغير المناخ، على احترام وحماية ومراعاة التزامات كل منها بحقوق الإنسان. ولا يساعد الامتثال لالتزامات حقوق الإنسان على حماية حقوق كل فرد متأثر بتغير المناخ فحسب؛ بل يعزز أيضاً اتساق السياسات ومشروعيتها ونتائجها المستدامة، مثلما أكده مجلس حقوق الإنسان.

٨٧- تقع على عاتق الدول التزامات إجرائية بتقييم آثار تغير المناخ وتقديم المعلومات عنها، لضمان اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناخ بمشاركة عامة واعية، وتوفير سبل انتصاف فعالة من انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالمناخ. ويجب عليها أن تحمي الحق في حرية التعبير وفي حرية تكوين الجمعيات في سياق جميع الإجراءات المتعلقة بالمناخ، حتى عندما يُمارس هذان الحقان ممارسة تعارض المشاريع التي تدعمها السلطات.

٨٨- استناداً إلى واجب التعاون الدولي، ينبغي أن تنفذ الدول تنفيذاً تاماً جميع الالتزامات التي تعهدت بها فيما يتعلق باتفاق باريس، وتعزز التزاماتها في المستقبل، من أجل ضمان عدم ارتفاع درجات الحرارة العالمية إلى مستويات من شأنها أن تعرقل التمتع بطائفة واسعة من حقوق الإنسان. ويجب على كل دولة أيضاً أن تعتمد إطاراً قانونياً ومؤسسياً يساعد الأشخاص الموجودين في إقليمها على التكيف مع آثار تغير المناخ التي لا مفر منها. ويجب على الدول أن تحرص، في جميع هذه الإجراءات، على حماية حقوق أضعف الفئات.

٨٩- ثالثاً، يمكن أن توجه هيئات حقوق الإنسان وتحسن السياسات المتعلقة بالمناخ بإتاحة منتديات لبحث القضايا المتصلة بتغير المناخ وحقوق الإنسان التي قد تُغفل لولا ذلك. ويشجع المقرر الخاص مجلس حقوق الإنسان وغيره من المؤسسات الدولية والوطنية المعنية بحقوق الإنسان على مواصلة النظر بمنظور حقوق الإنسان إلى التحدي العالمي الذي يطرحه تغير المناخ.