

Distr.: General
13 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل حقوق الإنسان بما في ذلك النهج

البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق

الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الإنسان للمهاجرين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير الذي أعده فرانسوا

كريبو، المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين طبقاً لقرار الجمعية ١٧٢/٦٦.

* A/67/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

100912 100912 12-46069 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين

موجز

هذا التقرير، المقدم طبقاً لقرار الجمعية العامة ١٧٢/٦٦ هو التقرير الأول الذي يقدمه إلى الجمعية العامة المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، حيث يعرض التقرير أولاً أنشطة المقرر الخاص على مدار فترة الإبلاغ.

أما الفرع المواضيعي من التقرير فهو مكرس لعرض الآثار الناجمة عن تغيير المناخ وبعض نتائجه على الهجرة. ويحلل المقرر أولاً بعض الجوانب التقنية من الهجرة الناجمة عن تغيير المناخ، بما في ذلك مسائل التعريفات، مع تحديد الأماكن والأشخاص الأكثر تضرراً إضافة إلى تدارس المواقع التي يتوجه إليها المهاجرون المتضررون من تغير المناخ. ثم ينظر التقرير في الأساليب التي ينهجها القانون الدولي في التعامل مع مسألة الهجرة الناجمة عن المناخ، بما في ذلك بعض السلبيات التي تشوب الفئات القائمة حالياً. وأخيراً يحيط المقرر الخاص علماً بالتعامل السياسي المطلوب مستقبلاً بشأن هذه المسألة من جانب نطاق واسع من الفعاليات. بما في ذلك الحكومات والمجتمع الدولي إلى جانب فعاليات المجتمع المدني، ثم يخلص إلى بعض الاستنتاجات والتوصيات للمساعدة على توجيه الدول في تطوير الاستجابات الملائمة إزاء هذه القضية المعقدة.

المحتويات

| الصفحة | |
|--------|--|
| ٤ | أولاً - مقدمة |
| ٤ | ثانياً - الأنشطة |
| ٥ | ألف - التواصل مع مجلس حقوق الإنسان |
| | باء - الدراسة المواضيعية الإقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على |
| ٦ | حقوق الإنسان للمهاجرين |
| ٧ | ثالثاً - الفرع المواضيعي: تغيُّر المناخ والهجرة |
| ٧ | ألف - مقدمة |
| ٨ | باء - منظومة الأمم المتحدة والمشاركة الدولية بشأن الهجرة وتغيُّر المناخ |
| ١٠ | جيم - مسألة التعريف: ما هي الهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ؟ |
| ١٨ | دال - القانون الدولي والهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ |
| ٢٤ | هاء - التطلُّع إلى الأمام: التعامل السياسي مع قضية الهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ |
| ٣٠ | واو - الهجرة كحلّ: التسليم بفرص الهجرة بوصفها تكيُّفاً مع التغيُّر البيئي الكوكبي |
| ٣١ | رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات |

أولاً - مقدمة

- ١ - هذا التقرير هو الأول هو من نوعه المقدم إلى الجمعية العامة من جانب المقرر الخاص الحالي المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، وقد دُعي المقرر الخاص إلى تقديم تقريره للجمعية العامة في دورتها السابعة والستين على نحو ما طلبته الجمعية في قرارها ١٧٢/٦٦.
- ٢ - وتتم أنشطة المقرر الخاص طبقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩ الذي جرى بموجبه إنشاء الولاية ذات الصلة. ومنذ ذلك الحين تم تمديد ولاية المقرر الخاص بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٦٢/٢٠٠٢ و ٤٧/٢٠٠٥ وقراري مجلس حقوق الإنسان ١٠/٨ و ١٢/١٧ وكل مرة منهما لفترة ثلاث سنوات. وفي دورته السابعة عشرة عيّن مجلس حقوق الإنسان فرانسوا كريبو (كندا) مقرراً خاصاً معنياً بحقوق الإنسان للمهاجرين وقد اضطلع بمهامه في ١ آب/أغسطس ٢٠١١.

ثانياً - الأنشطة

- ٣ - خلال الفترة قيد الاستعراض، شارك المقرر الخاص في عددٍ من المؤتمرات والمنتديات المتصلة مباشرة بولايته.
- ٤ - ومن ٨ إلى ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ شارك المقرر الخاص في اجتماع للخبراء في جيبوتي معني بالمهاجرين وطالبي اللجوء من المنكوبين في البحر وقد نظّمته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- ٥ - ومن ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ حضر أيام المجتمع المدني للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في جنيف، وشهد الفعاليات الجانبية ذات الصلة، كما حضر اجتماع التنسيق العاشر المعني بالهجرة الدولية والتنمية في نيويورك في شباط/فبراير ٢٠١٢.
- ٦ - وفي يومي ٢٢ و ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٢ شارك في مشاوراة الخبراء المعنية بحقوق الإنسان عند الحدود الدولية وقد تم تنظيمها في جنيف بواسطة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.
- ٧ - وشارك المقرر الخاص أيضاً في الدورة الحادية والعشرين للجنة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهي اللجنة المعنية بمنع الجريمة وبالعدالة الجنائية، في فيينا، في الفترة من ٢٣ إلى ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢. وتم ذلك خلال المناقشة المواضيعية التي دارت بشأن العنف ضد المهاجرين والعمال المهاجرين وأسرههم.

٨ - كما واصل المقرّر الخاص التعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في إعداد وثيقة مشتركة ل يتم تقديمها في يوم المناقشة العامة للجنة حقوق الطفل، التي دارت بشأن حقوق جميع الأطفال في سياق الهجرة الدولية مع المشاركة في يوم المناقشة العامة في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

٩ - وما زال المقرّر الخاص يتابع أيضاً الاستعدادات المتخذة من أجل انعقاد المنتدى العالمي لعام ٢٠١٢ المعني بالهجرة والتنمية، الذي سوف يحضره في موريشيوس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. وهو يرحب كذلك بالحوار الرفيع المستوى المرتقب إجراؤه بشأن الهجرة الدولية والتنمية ليكون ثاني حوار من نوعه تعقده الجمعية العامة في نيويورك في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وقد قدّم المقرّر الخاص مداخلة ضمن مساهمة منظومة الأمم المتحدة إلى الحوار الرفيع المستوى مؤكّداً على أهمية إيلاء الاهتمام الكافي لحقوق الإنسان للمهاجرين، فيما يرحّب المقرّر الخاص بحقيقة أن الهجرة أصبحت موضوعاً ينظر فيه هذان المنتدىان الرفيعا المستوى والمتعدّدا الأطراف.

ألف - التواصل مع مجلس حقوق الإنسان

١٠ - خلال الفترة قيد الاستعراض اضطلع المقرّر الخاص بأول بعثة قُطرية قام بها إلى ألبانيا في الفترة من ٥ إلى ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وقُدّم التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته العشرين المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٢ (انظر A/HRC/20/24/Add.1 المرفق). ويودّ المقرّر الخاص أن يشكر حكومة ألبانيا على استجابتها البناءة إزاء هذا التقرير.

١١ - وفي الدورة نفسها، قدّم المقرّر الخاص أول تقاريره المواضيعية إلى مجلس حقوق الإنسان. وكان موضوع التقرير هو احتجاز المهاجرين في أحوال غير قانونية A/HRC/20/24. وقد تم اختيار الموضوع على أساس الاتجاه المتزايد الذي ينحو بالدول إلى انتهاج هذه الممارسة، وفي ضوء النطاق الواسع من الآثار المترتبة على حقوق الإنسان الناجمة عن هذا الاحتجاز بالنسبة للمحتجزين. ويشكر المقرّر الخاص جميع الدول الأعضاء التي شاركت في الحوار التفاعلي، معرباً عن الأمل في أن تضع الدول توصياته موضع الاهتمام عند النظر في وضع سياساتها وبرامجها المتصلة باحتجاز المهاجرين، وبخاصة المبدأ الذي يقضي بأن الحرية ينبغي أن تكون هي القاعدة فيما يظل الاحتجاز هو الاستثناء.

باء - الدراسة المواضيعية الإقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين

١٢ - خلال الفترة قيد الاستعراض قرّر المقرّر الخاص أن يكرّس السنة الأولى من ولايته لإجراء دراسة مواضيعية إقليمية بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي مع التركيز على منطقة البحر الأبيض المتوسط. والمقرّر الخاص على بينة عميقة من الاهتمام السياسي المتزايد بشأن الهجرة ضمن نطاق أوروبا حيث لاحظ بشكل خاص التركيز من جانب الاتحاد الأوروبي على إدارة الحدود في سياق حرية الحركة في منطقة شنغن، والأثر الناجم على حقوق الإنسان لهؤلاء المهاجرين الذين يحاولون دخول الاتحاد الأوروبي.

١٣ - أما الدراسة، التي تم إعدادها بالتشاور مع الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء ذات الصلة، فتستهدف تقييم التقدّم الحرز إضافة إلى العقبات والتحديات التي ما زالت ماثلة فيما يتصل بحماية ورصد حقوق المهاجرين، مع إيلاء اهتمام خاص إلى حقوق الإنسان للمهاجرين الذين يجدون أنفسهم في وضع غير قانوني. وسوف يتدارس المقرّر الخاص توجيهات الاتحاد الأوروبي والسياسات الوطنية المتبعة فيما يتصل بنظم التأشيرات ورقابة الحدود، كما سيحلّل الشراكات المهمة المتعلقة بالحراك الثنائي، والقائمة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان غير الأعضاء في الاتحاد المذكور، باعتبار أنها تؤثر على إدارة الحدود، فضلاً عن الآثار المترتبة على تلك الشراكات بالنسبة لحقوق الإنسان للمهاجرين. وسيقوم كذلك بالتحقيق في السياسات والممارسات الإدارية وممارسات التوقيف بما في ذلك ما يتم في البر أو البحر، إضافة إلى نُظم الاحتجاز وظروفه وحالات الإعادة ومعاودة السماح بالدخول.

١٤ - وعليه ففي نيسان/أبريل وأيار/مايو ٢٠١٢ زار المقرّر الخاص فيينا وبروكسل حيث أجرى مشاورات مع المؤسسات الرئيسية المسؤولة في الاتحاد الأوروبي عن حماية وتعزيز حقوق المهاجرين. وشمل ذلك العديد من الأطراف ومنهم المفوض المسؤول عن الشؤون الداخلية بالاتحاد الأوروبي، والمديرية العامة للعدالة في المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي وأمانة مجلس أوروبا ودائرة الإجراءات الخارجية الأوروبية ووكالة الحقوق الأساسية والوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول أعضاء الاتحاد الأوروبي.

١٥ - وضمن الإطار المذكور أعلاه من التحليل، سوف يركّز المقرّر الخاص زيارته القطرية في عام ٢٠١٢ على تدارس القضايا المعقدة المتصلة بمراقبة وإدارة حدود الاتحاد الأوروبي باستخدام أمثلة لحالات واقعية مستقاة من بعثاته التي تمت على الصعيد الوطني. وبصورة خاصة فقد اختار المقرّر الخاص أن يزور كلا جانبي الحدود عند النقطتين الرئيسيتين لدخول المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي وهما تركيا واليونان ثم تونس وإيطاليا. وفي حزيران/يونيه

٢٠١٢ زار تونس وتركيا، وسوف يزور إيطاليا في الفترة من ١ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ثم اليونان في الفترة من ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

١٦ - وسوف تقدّم النتائج والتوصيات الناجمة عن هذه الزيارات إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثالثة والعشرين في شكل تقرير بعثة مواضيعي شامل مزوّد بمرفقات قطرية محدّدة. وسوف يُسلّط المقرر الخاص الأضواء على التحديات الماثلة فيما يتصل بوضع وتنفيذ السياسات، كما سيحدّد أفضل الممارسات ويطرح كذلك مجموعة من التوصيات لمساعدة الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي والدول التي زارها على تحطّي هذه التحديات سواء على مستوى فردي أو ثنائي أو إقليمي.

ثالثاً - الفرع المواضيعي: تغيّر المناخ والهجرة

ألف - مقدمة

١٧ - يستطيع العالم أن يتوقّع أنه سوف يشهد تغيّرات عميقة في البيئات الطبيعية والبشرية على مدار السنوات الخمسين القادمة أو نحوها. وفي ضوء الآثار الملموسة الناشئة عن هذه التحوّلات البيئية، يلاحظ المقرر الخاص أن آثار تغيّر المناخ سيكون لها دور ملموس ومتزايد الفعالية بشكل حاسم على الهجرة الدولية. وفي هذا السياق انتهى المقرر الخاص إلى أن يكرّس الفرع المواضيعي من تقريره المقدم إلى الجمعية العامة للتعرض إلى آثار تغيّر المناخ على الهجرة.

١٨ - لقد أصبح مئات الملايين من البشر، ولا سيما في جنوب العالم، معرضين بدرجة كبيرة إلى التغيّر البيئي الكوكبي وسوف يتفاقم هذا الأمر في المستقبل. وفي تقييمها لمستقبل الكوكب، فإن الهيئة الحكومية الدولية القيادية العاملة بشأن هذه القضية، وهي الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيّر المناخ، خلص في تقريره التقني الرابع (٢٠٠٧) إلى أن الاحترار العالمي هو أمر حاسم وأن النشاط البشري هو العامل الرئيسي الذي من المرجّح جداً أن يكون قد تسبب في معظم الارتفاعات في درجات الحرارة منذ عام ١٩٥٠.

١٩ - وعليه، فإن تباين البيئة العالمية نتيجة تغيّر المناخ أصبح الآن في حكم المؤكّد، كما أن أثر تغيّر المناخ على الهجرة يتزايد ظهوره بصورة مطردة. ومن جانبه حدّد والتر كالين، الممثل السابق للأمم المتحدة عن تغيّر المناخ، الإنسان للأشخاص المشرّدين داخلياً، خمسة سيناريوهات تتعلق بحالة التشرّد الناجمة عن المناخ والمتولدة على التوالي من جرّاء '١' "الكوارث المباغتة"؛ '٢' "التدهور البيئي البطيء"؛ '٣' "غرق" الدول الجزرية

الصغيرة“؛ ‘٤’ المناطق شديدة الخطورة“ التي تحددها الحكومات؛ و ‘٥’ الاضطراب الذي يؤدي بصورة خطيرة إلى زعزعة النظام العام وإلى اندلاع العنف أو التراع المسلح^(١).

٢٠ - وبصورة خاصة فمن المرجح لتغير المناخ أن يؤدي إلى زيادة تواتر وكثافة الأحداث الطقسية المتطرفة (ومن ذلك مثلاً العواصف المدارية والفيضانات وموجات الحرارة) إضافة إلى العمليات المتدرجة للتدهور البيئي (ومنها مثلاً التصحر وتفتت التربة وتآكل السواحل) وهذه الآثار الناجمة عن تغير المناخ، بكل عواقبها السلبية بالنسبة إلى سبل المعيشة والصحة العامة والأمن الغذائي وتوافر المياه، سوف ينجم عنها أثر رئيسي على الحراك البشري باعتبار أن الهجرة واحدة من الاستجابات الطبيعية إزاءه.

باء - منظومة الأمم المتحدة والمشاركة الدولية بشأن الهجرة وتغير المناخ

٢١ - فيما تعرّضت مسألة أثر تغير المناخ على أنماط الهجرة وتشرّد الأشخاص إلى إهمال طويل، فقد بدأت تحظى بالكثير من الاهتمام المطلوب من جانب المجتمع الدولي.

٢٢ - وفي سياق أعمال الإجراءات الخاصة، لاحظ جورجى بوستمنتي، المقرر الخاص السابق المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، في تقريره النهائي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١، الأهمية المتزايدة لتغير المناخ وأثره على حركة الشعوب وأوصى بالمزيد من دراسة آثار التغير البيئي والمناخي على الحراك البشري (انظر A/HRC/17/33، الفقرات ٤٧-٦٢).

٢٣ - ومن المكلفين الآخرين بولايات مختلفة، ومن وضعوا تقارير جاءت في وقتها المناسب تماماً مكرّسة لهذه المسألة فيما يتصل بالولايات التي يضطلع بها كل طرف تجدر الإشارة بالذات إلى المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشرّدين داخلياً (A/66/285) والمقررة الخاص المعنية بالسكن اللائم كعنصر من عناصر الحق في مستوى ملائم للمعيشة وبشأن الحق في عدم التمييز في هذا السياق (A/64/255).

٢٤ - وفي عام ٢٠٠٩ قدّمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان استجابة إلى قراره ٢٣/٧ بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان وشمل التقرير فرعاً مفصلاً ومركّزاً على أثر تغير المناخ بالنسبة للهجرة (انظر A/HRC/10/61، الفقرات ٥٥-٦٠).

(١) انظر: Walter Kälin, “Conceptualizing Climate-Induced Displacement”, in CLIMATE CHANGE AND DISPLACEMENT: MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 81-103, Jane McAdam, ed. (Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010).

٢٥ - ويضم كل من هذه التقارير تعريفات تغطي المفاهيم الأساسية والمصطلحات المستخدمة وخاصة ما يتصل بالتخفيف والتكيف^(٢) على نحو ما سوف يعتمد عليه المقرر الخاص في هذا التقرير. وعلاوة على ذلك فإن المقرر الخاص سوف يستخدم تعبير "المهاجر بسبب تغيّر المناخ" في معرض الإشارة إلى الأشخاص الذين قد يهاجرون فيما يتصل بالآثار البيئية الناجمة عن تغيّر المناخ.

٢٦ - وفيما يتجاوز أعمال مفوضية حقوق الإنسان، فإن منظومة الأمم المتحدة ككل تركّز كذلك بصورة متزايدة على الترابط بين تغيّر المناخ والسياسة البيئية والهجرة. والفريق العالمي المعني بالهجرة، وهو مجموعة قوامها ١٨ من وكالات الأمم المتحدة إضافة إلى البنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة، تم إنشاؤه في عام ٢٠٠٦ من منطلق الاعتراف بأن الهجرة باتت مسألة معقدة ومتعددة الأبعاد مما يتطلب نهجاً متجانساً ومتناسقاً من جانب المجتمع الدولي (انظر <http://www.ccema-portal.org>). أما منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، بوصفها رئيس الفريق المذكور أعلاه في النصف الثاني من عام ٢٠١١، فقد ركّزت بيانها على العلاقة بين تغيّر المناخ والهجرة.

٢٧ - وتم مؤخراً إنشاء تحالف تغيّر المناخ والبيئة والهجرة (انظر <http://www.ccema-portal.org>) الذي يضم برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والمنظمة الدولية للهجرة وغير ذلك من المنظمات غير الحكومية الدولية المتخصصة في البيئة.

٢٨ - وقد ركّزت فرادى وكالات الأمم المتحدة بصورة خاصة على الصلة بين الهجرة وتغيّر المناخ. وينصبّ تركيز مواضيعي من جانب المنظمة الدولية للهجرة على هذه القضية التي أعدت بشأنها منشورات عديدة^(٣). كذلك فإن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

(٢) تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردّين داخلياً فيما يتصل بتغيّر المناخ والتشردّ الداخلي، A/66/285، الفقرات ٢٥-٢٧، وتقرير المقرر الخاص بشأن السكن الملائم بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى ملائم للمعيشة والحق في عدم التمييز في هذا السياق بشأن تغيّر المناخ والحق في سكن ملائم (C.A/64/255 الفقرات ٥١-٦٤)، وتقرير مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغيّر المناخ وحقوق الإنسان (A/HRC/10/61، الفقرات ١٢-١٥).

(٣) تتاح نظرة عامة على أعمال المنظمة الدولية للهجرة بشأن الهجرة وتغيّر المناخ على: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2068>.

سَلِّمت بالأثر المهم الذي سوف ينجم عن تغيُّر المناخ بالنسبة لأعمالها^(٤)، فيما كَلَّف البنك الدولي مؤخراً بإجراء دراسة بشأن حقوق الإنسان وتغيُّر المناخ^(٥).

٢٩ - كما سلّم مؤتمر الأمم المتحدة لعام ٢٠١٢ المعنى التنمية المستدامة (ريو+٢٠)، المعقود في البرازيل في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢، بقضية الهجرة بحكم أهميتها في سياق التعاون البيئي. وانصبَّ التركيز على ضرورة أن تعمل الدول على الاعتراف بحقوق المهاجرين وبخاصة أولئك الذين يعانون حالة الاستضعاف^(٦).

٣٠ - وبطبيعة الحال فإن المقرر الخاص يسلم بمساهمة منظمات غير حكومية عديدة، فضلاً عن الحكومات ذاتها إزاء تطور هذا المجال. وفيما يتواصل إجراء المزيد من البحوث، سواء على المستوى العلمي أو مستوى وضع السياسات، فإن فهم القضية ما برح يتطور انطلاقاً من هذه الحقيقة، وسوف يعمل المقرر الخاص على استكشاف المزيد من جوانب حقوق الإنسان في سياق الهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ.

جيم - مسألة التعريف: ما هي الهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ؟

٣١ - الهجرة الناجمة بيئياً تُطرح بصورة عامة بوصفها قضية "جديدة" أو ناشئة. ومع ذلك، فالتغيُّرات في الظروف البيئية طالما أثرت على أنماط الهجرة التي تُعدّ ملمحاً أساسياً من ملامح أحوالنا البشرية: فمنذ وُجد البشر على سطح الأرض ظل الناس يتحركون استجابة إلى ما يطرأ على بيئاتهم من تغيُّرات غالباً ما كانت موسمية. ومع ذلك ففي سياق تغيُّر المناخ، يمكن أن تتضاعف معدلات ونطاقات هذه الهجرة، كما تتباين إلى حد كبير الأعداد الدقيقة فيما يتصل بمهاجري البيئة حيث أن التقديرات بالنسبة لعدد الأفراد المرَّح أن يتشردوا بفعل تغيُّر المناخ تتراوح من ٥٠ إلى ٢٥٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٥٠^(٧). ومع ذلك فما زال المقرر الخاص مدركاً أن البيانات الدقيقة ليست متاحة بالفعل بشأن هذه المسألة. وفضلاً عن ذلك فهو يدرك أن الممارسة الإحصائية ستكون متسمة بالطابع الخلافي، لا في ضوء صعوبة التنبؤ وحسب بمعدل ارتفاع منسوب سطح البحر وأثره على البشر،

(٤) تتاح نظرة عامة على أعمال المفوضية بشأن الهجرة وتغيُّر المناخ على:

<http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>

(٥) البنك الدولي، حقوق الإنسان وتغيُّر المناخ: استعراض للأبعاد القانونية الدولية، واشنطن العاصمة، ٢٠١١.

(٦) انظر وثيقة نتائج مؤتمر الأمم المتحدة بشأن التنمية المستدامة، A/66/L.56 المرفق، الفقرتان ١٤٤ و ١٥٧.

(٧) نيكولاس ستيرن (Nicholas Stern)، استعراض ستيرن بشأن اقتصاديات تغيُّر المناخ، كامبردج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كامبردج، ٢٠٠٦، ص. ٧٧ حيث يرد رقم ٢٥٠ مليون باعتباره افتراضاً "متحفظاً" لكيفية تعريف التشرد الناجم عن المناخ.

ولكن أيضاً فيما يتصل بمعضلة نظرية رئيسية: صعوبة تحديد المهاجرين الذين يمكن أن يقال أنهم تحركوا فقط مدفوعين بأسباب تتصل بتغير المناخ. وعلى سبيل المثال فمن الصعب عزل آثار تغير المناخ التي يمكن أن تسهم في تحركات السكان عن العوامل البيئية الأخرى، ومن ذلك مثلاً تدهور الأراضي الذي يمكن أن يرتبط بتوترات أخرى تتصل بالبيئة ومنها أثر تزايد السكان في العالم ممن يستهلكون المزيد والمزيد من الموارد الطبيعية.

٣٢ - وفي هذا السياق يفهم المقرر الخاص أنه برغم التحولات البيئية التي نشهدها نتيجة لتغير المناخ، وقد تسهم في تحركات مغايرة، فإن الهجرة البيئية، شأن كل نوع من أنواع الهجرة، ما زالت تشكل ظاهرة تتسم في صميمها بالتعقيد وتنطلق من أسباب متعددة، بمعنى أنه يمكن أن تتسبب فيها مجموعة متعددة من عوامل الشد والجذب. وعليه، فمسألة تحديد الذين يهاجرون نتيجة تغير المناخ يمكن أن تكون عملية تنطوي على التحدي إن لم تكن مستحيلة: كثيراً ما تساهم آثار تغير المناخ في نشوء مجموعة من الأسباب المفضية إلى الهجرة.

٣٣ - وثمة مصاعب أكثر تكتنف تعريف المهاجر بسبب تغير المناخ ويزيد منها حقيقة أن تغير المناخ يمكن أن يسبب طائفة واسعة من أنماط الهجرة. فتغير المناخ ممكن أن يؤدي إلى تحركات في مجال الهجرة تتسم بأنها إما مؤقتة أو دورية أو دائمة، ويمكن أن تقصد جهات متعددة أو تكون حدثاً عرضياً. والأشخاص المتأثرون يمكن أن يتحركوا على مستوى الداخل أو على المستوى الدولي، ويمكن أن يكون ذلك تلقائياً أو يكون بطريقة منظمة ومخططة، ويمكن أن يستمر على أساس متوالية واسعة النطاق بين الهجرات القسرية والهجرات الطوعية. وما زالت تنبؤات المستقبل تنطوي على أشكاليات: ففيما يمكن للبحوث أن تشير إلى طرق قد يؤثر بها تغير المناخ على أنماط الهجرة، إلا أن من الصعب التنبؤ بتحركات المستقبل على نحو من الدقة، حتى ولو كان ذلك بسبب الدور الحاسم لعنصر الفرد البشري باعتبار أن الهجرة تمثل كذلك، وباستمرار، توجهاً فردياً وليست مجرد تشرد جماعي على الإطلاق. وفضلاً عن ذلك، فإن نجاح الهجرة في المستقبل ونجاح الاستراتيجيات المتصلة بالتكيف أو فشلها، مما في ذلك تطوير تكنولوجيات جديدة بما قد يؤدي، أو لا يؤدي، إلى تحسين أو ضاع أكثر العناصر تضرراً من جراء آثار تغير المناخ، أمور من المستحيل معرفتها. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المستحيل استباق أثر الأحداث البيئية المتطرفة في المستقبل، سواء من حيث انتظام حدوثها أو مدى وطأها.

٣٤ - ويرغم هذه الصعوبات النظرية، وربما في ضوء هذه الصعوبات ذاتها، يسلم المقرر الخاص بالحاجة إلى إجراء المزيد من البحوث الفعالة في هذا الميدان سواء كانت بحوثاً علمية أو أميرية أو سوسولوجية أو قانونية وغيرها. فبفضل المعارف الدقيقة وحدها فيما يتعلق

بنطاق الهجرة البيئية وطبيعتها، تصبح الدول قادرة على وضع السياسات المشتركة في هذا المضمار والاتفاق بشأنها.

١ - تحديد البشر المعرضين للهجرة الناجمة عن تغيير المناخ

٣٥ - فيما يمكن الشعور بتغيير المناخ عبر الكوكب، فمن المرجح أن يكون لآثاره وقعها على بعض الأفراد والجماعات بأكثر مما تؤثر على سواهم. وعلى صعيد عالمي فقد عبّر الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيير المناخ عن "اختلافات بارزة عبر المناطق"^(٨). والدول النامية التي تواجه عديداً من التوتّرات من المرجح أن تكون هي الأكثر تضرراً بقسوة وبخاصة في أفريقيا وآسيا وأوقيانوسيا: الدلتاوات الكبرى والدول الجزرية النامية الصغيرة والمناطق الساحلية المنخفضة والقاحلة هي الأكثر تعرّضاً للهجرة البيئية.

٣٦ - وفي نطاق المجتمعات يمكن أن تكون ثمة فئات محدّدة هي الأكثر تعرّضاً من غيرها لآثار تغيير المناخ^(٩). ويمكن أن تكون المجتمعات المحرومة اقتصادياً هي الأشد استضعافاً بصورة خاصة، ولا سيما تلك المتركزة في مناطق المخاطر العالية باعتبار أن تلك المجتمعات يمكن أن تعتمد اعتماداً كبيراً على البيئة من أجل سبل معيشتها^(١٠). وثمة محدّدات أخرى تقوم بدور رئيسي في هذا الصدد بما في ذلك السمات الشخصية ومنها مثلاً العمر والنوع^(١١) والثروة أو الإعاقة. وفضلاً عن ذلك، يدرك المقرّر الخاص أن الناس يهاجرون بشكل عام كنتيجة لتغيير المناخ بسبب افتقارهم إلى الخيار، وهم الأكثر ترجيحاً بأن يتحركوا في ظل حالة من الاضطراب ومن ثم فهم الأكثر تعرّضاً لانتهاكات حقوق الإنسان عبر مسار هجرتهم.

(٨) انظر: Intergovernmental Panel on Climate Change, R. K. Pachauri and A. Reisinger, eds., *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the IPCC Geneva, IPCC, 2007, P. 65

(٩) انظر: A/HRC/10/61 و A/64/255، الفقرات ٤٢-٥٤.

(١٠) انظر: International Panel on Climate Change, R. K. Pachauri and A. Reisinger, eds., *Climate Change 2007, Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change 2007, P. 48

(١١) انظر: A/HRC/10/61 و A/64/255، الفقرات ٤٥-٤٧. وانظر أيضاً Alice Edwards، "قضايا التشرّد وانعدام الجنسية ومساواة الجنسين واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة". ورقة معلومات أساسية معدّة من أجل الحلقة الدراسية المشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، نيويورك (١٦ و ١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩).

٣٧ - وثمة عوامل مجتمعية أخرى لها أهميتها، ومنها مثلاً ما يتصل بالفئات المهمشة أو المنبوذة أو التي تعاني من التمييز، ومنها على سبيل المثال مجتمعات الأقلية أو مجتمعات شعوب السكان الأصليين. فهذه المجتمعات غالباً ما تعيش في بيئات هشة ومن ثم فهي الأكثر تضرراً بصورة مباشرة من جرّاء تغيّر المناخ. وبالإضافة إلى ذلك، فبسبب الفقر، كثيراً ما تكون هناك فئات في وضع أضعف فيما يتصل بقدرتها على استباق التغيّر البيئي والاستجابة إزاءه. مما يؤدي إلى وضع متناقض، حيث أن الأفراد والمجتمعات التي تعاني الاستضعاف أكثر من سواها غالباً ما تكون أقل هذه الأطراف قدرة على الهجرة. وفي الوقت نفسه، ونظراً لقدرتها المحدودة في غالب الأحيان على المشاركة في الحياة السياسية، فإن هذه الفئات كثيراً ما تتجاهلها السلطات عندما تُوضع تدابير الإغاثة ويتم تقديمها، أو أنها تواجه شواغل خطيرة من حيث الحماية المطلوبة لدى اتخاذ تدابير تؤثر على هذه الفئات تأثيراً سلبياً مما يؤدي إلى تفاقم استضعافها. ومن الشواغل الأخرى ما يتمثل في الآثار الثانوية المترتبة حيث أن الأشخاص المتضررين نتيجة تغيّر في المناخ يُنقلون إلى مناطق الأقلية أو إلى أراضي السكان الأصليين بغير تشاور كافٍ أو احترام لحقوقهم. وعليه، يشدّد المقرّر الخاص على ضرورة أن تُكفل المراعاة الملائمة لمصالح كل هذه الفئات في سياق الاستجابة إزاء الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ، مع إيلاء الاهتمام الخاص لأشد هذه الفئات استضعافاً، بما في ذلك كفالة مشاركتها السياسية والتقنية الفعّالة في هيئة الاستجابات ذات الصلة.

٣٨ - كما أن المقرّر الخاص يدرك أن حالة الاستضعاف لا تتوقف فحسب على العوامل الجغرافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، بل قد تنجم كذلك عن ظروف سياسية، فالترام الدول إزاء وضع استجابات ملائمة في مجال السياسات، سواء بصورة مباشرة في معرض الاستجابة إلى كارثة طبيعية، أو فيما يتصل بالتخطيط الطويل الأجل من أجل التعامل مع الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ، كل هذا يمكن أن يلعب دوراً رئيسياً في تعرّض فئة مجتمعية بعينها لآثار تغيّر المناخ ومن ثم إلى هجرتها بعد ذلك. كما أن درجة تنمية الدولة لها دور مهم أيضاً فيما يتصل بقدره الحكومات على التعامل مع التغيّر البيئي أو تخفيف وطأته والتكيّف إزاءه. ومع ذلك، فحتى عندما توضع الاستراتيجيات الملائمة لا يمكن في جميع الحالات افتراض أن تأتي استجابات التكيّف على قدر رفيع من الوضوح. فعلى سبيل المثال يمكن للاستثمار في هياكل أساسية محدّدة أن يسهم في زيادة أعداد البشر الذين يختارون البقاء في المناطق المعرّضة للآثار السلبية وهو ما قد يؤدي إلى زيادة المخاطر بسبب النتائج غير المتوقّعة الناجمة عن حدوث تغيّرات بيئية في المستقبل.

٣٩ - وبشكل عام يدرك المقرر الخاص أنه في حالة تحركات محدّدة كثيرة للهجرة فلن يتسنى على طول الخط رسم خط واضح يفصل بين تعرّض فرد أو مجموعة أو مجتمع محلي لتغيّر المناخ ولا يمكن كذلك تحديد قاطع للسياقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تتم ضمن إطارها هذه التحركات. ومن ثم يحرص المقرر الخاص على تذكير الدول بأن تحديد من سوف يتضرر من جرّاء تغيّر المناخ ويضطرّ بالتالي إلى الهجرة، لا يمكن أن يتم بصورة حاسمة بمعزل عن العناصر الأخرى مما يدعو إلى ضرورة إيلاء الاهتمام لمجمل الظروف التي يعيشها الأفراد والجماعات والمجتمعات المحلية المتضررة بما في ذلك البعد السياسي، على أن يشمل ذلك فحصاً قائماً على أساس نهج لحقوق الإنسان يتم اتباعه لبحث أسباب وكيفية الظروف التي قد تجعل من أشخاص بعينهم أكثر تعرّضاً لتغيّر المناخ، فضلاً عن تدارس مدى ما يتاح أمامهم للوصول بشكل فعّال إلى آليات الاستجابة المختلفة من خلال استراتيجيات التخفيف والتكيف.

٢ - تحديد الأماكن المعرضة للهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ

٤٠ - الهجرة المدفوعة بيئياً يمكن أن تحدث فيما يكاد يكون أي مكان، فليس من بلد آمن من الكوارث الطبيعية ولا من التغيّرات البيئية الخطية. إلا أن بعض الظروف يمكن أن تكون أكثر موثقة بصورة واضحة لحدوث الهجرة المدفوعة بيئياً. وفي أي مكان، حيث تواجه المستوطنات البشرية بالفعل ظروفاً بيئية تنطوي على الخطر، يمكن للتعرّض إزاء أدنى تغيّرات بيئية أن يصل إلى ذروة تدفع البشر اضطراراً إلى أن يتحركوا.

٤١ - فأولاً، تمثّل المناطق الساحلية المنخفضة المستوى والدلتاوات العملاقة مصادر رئيسية للهجرة المدفوعة بيئياً ويصدق هذا بالذات في بلدان مثل بنغلاديش وفييت نام وفي مناطق مثل دلتا النيل في مصر ودلتا النيجر في نيجيريا؛ فهذه المناطق معرضة لظواهر بيئية خطية الخطية تتصل بارتفاع منسوب سطح البحر وتغيّر في أنماط التساقط المائي فضلاً عن تزايد تأثرها من جرّاء الكوارث الطبيعية ومنها مثلاً الأعاصير والفيضانات والعواصف العاتية وتفتت التربة وملوحة الأرض.

٤٢ - ثانياً، المناطق القاحلة، ومنها مثلاً منطقة الساحل الأفريقية وغيرها من المناطق الجافة في أمريكا الوسطى وأفريقيا وآسيا وهي معرضة لارتفاعات في درجة الحرارة وتغيّرات أنماط التساقط المائي. وفي كثير من الأماكن تتمدّد الصحراوات لتتحوّل المناطق التي تُعدّ مأهولة إلى حيث تكاد تكون مستحيلة لأن تكون سكناً للبشر. وقد أوضحت الدراسات أن السكان المحليين طالما واجهوا الظروف البيئية الصعبة من خلال استراتيجيات الهجرة: الهجرة الموسمية

إلى المدن (منطقة الساحل في أفريقيا)^(١٢) أو مناطق الرعي (الصومال)^(١٣) وفي مثل هذه الظروف يؤدي التصحر إلى إطلاق العنان لتغيرات تدفع للتكيف في استراتيجيات الهجرة ذات الصلة.

٤٣ - ثالثاً، إذا ما استمرت الاتجاهات الحالية في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري فإن دولاً نامية جزرية صغيرة منخفضة المستوى مثل توفالو وجزر ملديف وكرياتي يمكن أن يغمرها ارتفاع منسوب سطح البحر، ومن ثم يصبح سكانها عديمي الجنسية. وبعض البلدان، ومنها توفالو، تتفاوض حالياً على اتفاقات مع جيرانها لنقل سكانها^(١٤). ودول أخرى مثل ملديف بدأت تدخر من أجل شراء أراضٍ لسكانها في المستقبل^(١٥).

٤٤ - رابعاً، يحدث تغير المناخ في المناطق القطبية بخطى أسرع، فالغطاء الثلجي البحري يتناقص والأسطح الجليدية تنصهر مما يؤدي إلى تفتت متسارع وفيضانات واسعة النطاق وتغير في إمكانات القنص أو صيد الأسماك. وكثير من المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية، في ألاسكا وكندا على سبيل المثال، تم نقلها إلى خطوط السواحل وبعضها أصبح بالفعل يخوض عملية إعادة توطين^(١٦).

٤٥ - خامساً، أصبح الكثير من المناطق الأخرى متأثراً من الكوارث الطبيعية المفاجئة والمتطرفة "وحتى المجتمعات التي تتمتع بقدر عالية على التكيف ما زالت معرضة لتغير المناخ وإلى تباينه وتطرف أحواله"^(١٧). ولقد جاء الإعصار كاترينا في لويزيانا وحرائق الغابات في أستراليا على سبيل المثال بمثابة نماذج دالة على أن ليس من مجتمع محصن في هذا المضمار.

(١٢) انظر: أولي براون (Oli Brown)، التهام الفصل الجاف: حراكة العمالة بوصفها استراتيجية مواجهة لتغير المناخ (جنيف، المعهد الدولي للتنمية المستدامة، ٢٠٠٧)، متاح على: <http://www.iisd.org/pdf/2007/com.dry.season.pdf>

(١٣) انظر: فكريام كلمانسكروب (Vikram Kolmannskob)، تغير المناخ والكوارث والتشرد والهجرة: قرائن أولية من أفريقيا، ورقة بحث رقم ١٨٠ (أوسلو، المجلس النرويجي للاجئين، ٢٠٠٩).

(١٤) انظر: كراوش براد (Crouch, Brad)، توفالو الضئيلة في مناشدة انقذونا من ارتفاع سطح البحر أوليد، أستراليا، صنداي ميل (٢٠٠٨).

(١٥) انظر: أندرو ريفكين (Andrew Revkin)، جزر ملديف تدرس شراء أرض جافة إذا ما ارتفع سطح البحر، نيويورك تايمز، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨. بن دوهر، متشردو تغير المناخ ينظرون في أمر الانتقال إلى أستراليا، صنداي مورنينج هيرالد، ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، بعثة إلى ملديف، A/HRC/19/54/Add.1.

(١٦) انظر: روبن برونن (Robin Bronen)، "الهجرة القسرية لمجتمعات سكان ألاسكا الأصليين بسبب تغير المناخ: إيجاد استجابة لحقوق الإنسان"، في البيئة والهجرة القسرية والتعرض الاجتماعي (تامر عفيفي وجيل جاجر محرران) (Springer - Verlay).

٣ - إلى أين يتحرك المهاجرون المدفوعون بتغير المناخ؟

٤٦ - رغم أنه من الصعب التنبؤ الدقيق بالأنماط التي سوف تتبع بشأن الاتجاهات التي تنشدها تحركات المهاجرين بسبب تغير المناخ، إلا أن البحوث الراهنة تشير إلى أن كثيراً من حالات التشرّد المتصلة بالمناخ من المرجح أن تحدث ضمن الحدود الوطنية، كما أن تلك المعرضة بصورة أشد من سواها لن يكون بوسعها في الغالب أن تهجر دولياً. وفضلاً عن ذلك، فإن حالات التشرّد المدفوعة بالأحداث ما زالت حتى اليوم تتزع إلى أن تكون قصيرة الأجل. بمعنى أن الكثيرين يعودون إلى الموقع الأصلي ما أن تنحسر وطأة الحادثة ذات الصلة. ومع ذلك فهذه الاتجاهات يمكن، أو لا يمكن، أن تستمر باعتبار أن كثيراً من العوامل في هذا الصدد سوف يتوقف على قسوة وطبيعة الظروف المتصلة بالمناخ في المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك فالمقرر الخاص يدرك أن هناك بعض المؤشرات التي تدل على تزايد المهاجرين المدفوعين بيئياً عبر الحدود الدولية^(١٧).

٤٧ - وسواء كان الأمر داخل الحدود أو فيما يتجاوزها حيث الهجرة تمثّل حدثاً تلقائياً وغير مخطط، فثمة مخاطرة بأن يتحرك عدد كبير من المهاجرين المدفوعين بيئياً نحو أماكن أخرى أكثر تعريضاً، ومنها مثلاً مناطق الأراضي المنخفضة أو المدن التي يهددها بدورها التغير البيئي^(١٨). وفضلاً عن ذلك، فالمهاجرون المدفوعون بيئياً لن يرحلوا إلا في حدود ما تسمح به مواردهم وغالباً ما يكون اتجاههم نحو الأحياء الفقيرة في المدن العملاقة التي تعاني أصلاً من الاكتظاظ ومن ثم فهم يزيدون من حدة الفقر^(١٩).

٤٨ - ويدرك المقرر الخاص أيضاً أن القدرة على الهجرة هي دالة على الحراك والموارد، ومع ذلك، فالسكان الذين يشهدون آثار التغير البيئي قد يعانون أثراً سلبياً على مواردهم. بمعنى أن فرص الهجرة قد تكون في واقع الأمر أقل ما يتاح بالنسبة لهؤلاء الأكثر استضعافاً إزاء تغير المناخ.

(١٧) انظر: شواغ هانغ فنغ (Shuaizhang Feng)، ألان ب. كروغر (Alan B. Krueger) ومايكل أوبنهايمر (Michael Oppenheimer)، الروابط فيما بين تغير المناخ وغلات المحاصيل والهجرة عبر حدود المكسيك - الولايات المتحدة، ١٠٧ من أعمال الأكاديمية الوطنية للعلوم (١٤٢٥٧) (٢٠١٠). انظر أيضاً ستيفان ألشر (Stefan Alscher)، العوامل البيئية في الهجرة المكسيكية: حالات الشيبا والتلاكسالالا في البيئة والهجرة القسرية والاستضعاف الاجتماعي (تامر عفيفي وحيل جاجر محرران، ٢٠١٠) (Springer - Verlay). Berlin Heidelberg, (2010), p. 171

(١٨) انظر: Foresight: تقرير عن الهجرة والتغير البيئي العالمي (٢٠١١) (المكتب الحكومي للعلوم، لندن، ٢٠١٢).

(١٩) انظر بشكل عام: البنك الدولي، تغير المناخ، خطورة الكوارث وفقراء الحضر: المدن تبني الصمود من أجل عالم متغير، واشنطن العاصمة (٢٠١١). انظر أيضاً A/64/255.

٤٩ - وفي هذا السياق يلاحظ المقرر الخاص أنه حيث تقلّ أمام البشر خيارات الهجرة فقد يكونون على الأرجح أكثر تعرّضاً لأن يُحدَق بهم ضمن مواقع معرضة إلى المخاطر البيئية. وبالنسبة للمجتمع الدولي يؤكّد المقرر الخاص أن هؤلاء السكان المحصورين من المرجّح أن يمثّلوا أهمية فيما يتعلّق بشواغل السياسة بقدر ما يمثله الذين يهاجرون بالفعل. ويمكن أن تكون الهجرة المخططة والمدارة بأسلوب سليم واحداً من الحلول المهمة بالنسبة لهؤلاء السكان موضع الانشغال، مع إيلاء الاحترام الواجب بالطبع لمبادئ حقوق الإنسان ذات الصلة ومنها الضمانات المتصلة بتجنّب حالات الطرد القسري (انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكوّنة للحق في مستوى معيشة مناسب، المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن حالات الطرد والتشرّد على أساس التنمية، A/HRC/4/18، المرفق ١).

٥٠ - هذه السيناريوهات توضّح أن سياسات الحرية المطلقة التي تستجيب على أساس مرحلي إلى احتياجات المهاجرين المدفوعين بتغيّر المناخ هي سياسات غير كافية. وينبغي للسياسات أن تنظّم الهجرة المدفوعة بيئياً بما يقلّل إلى أدنى حدّ من الآثار التي تمس حقوق الإنسان بالنسبة لهؤلاء المتضررين وبما يكفل أن لا يصبحوا أكثر استضعافاً من جرّاء عملية الهجرة ذاتها.

٤ - تحديد الاحتياجات

٥١ - في ضوء تنوّعهم، فإن المهاجرين المدفوعين بتغيّر المناخ يمكن أن يكون لديهم احتياجات مختلفة. وبشكل عام، فجميع السياسات العامة فيما يتصل بالهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ لا بد وأن تسترشد باحترام عام لكرامة الأفراد والجماعات والمجتمعات المحلية المتأثرة، فضلاً عن احترام ما لهم من حقوق الإنسان أخذاً بعين الاعتبار ظروفهم الخاصة.

٥٢ - ويلاحظ المقرر الخاص أنه في سياق الهجرة الدولية الناجمة عن تغيّر المناخ، فإن التخطيط المبكّر أمر لا غنى عنه. وبغير التعدي على حريات المهاجرين، وفي شراكة مع المجتمعات المتضررة التي يمكن أن تكون الأكثر وعياً بعوامل استضعافها واحتياجاتها، ينبغي العمل مسبقاً على وضع استراتيجيات مستدامة للهجرة بواسطة جميع الدول المعنية من خلال التعاون الدولي وبمساعدة من جانب المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وهذا قد يعني وضع استراتيجيات للتخفيف والتكيف ما كان ذلك ملائماً. وإذا ما أصبحت منطقة ما غير قابلة للسكن، فقبل أن تصبح إعادة التوطين أمراً ضرورياً، قد يكون من المستصوب تشجيع هجرة الأفراد المؤقتة أو الموسمية أو الدائمة بالنسبة لبعض الأفراد بهدف اكتساب مهارات جديدة وإنشاء صلات جديدة في موقع يمكن أن يكونوا قد قصدوه، ومن ثم إعدادهم لإعادة التوطين المحتمل.

٥٣ - وأخيراً، يلزم الاعتراف الرسمي بحقوق جميع المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون المدفوعون إلى الهجرة بيئياً، أيّاً كانت أوضاعهم. وينبغي تحديد علاقة مستدامة تجمع بين هؤلاء الأفراد وبين المجتمع الذي يرحّب بهم مع القيام برصدها بواسطة المؤسسات الدولية والمحلية المناسبة. وبالنسبة للعمال المهاجرين المؤقتين، ينبغي أن يشمل ذلك حصولهم على حقوق مكافئة لحقوق العمال المحليين. وفيما ينبغي الاعتراف بالمهاجرين المدفوعين بيئياً بوصفهم جزءاً لا يتجزأ من المجتمع المقصود، لا بد للسلطات العامة، أن تعمل، بمساعدة المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية على تنفيذ سياسات محدّدة تستهدف تلبية احتياجاتهم المحدّدة.

دال - القانون الدولي والهجرة الناجمة عن تغيُّر المناخ

١ - الاستجابات في ظل النظام الحالي لحقوق الإنسان

٥٤ - برغم أن ليس ثمة معاهدة دولية واحدة لحقوق الإنسان تستهدف تحديداً التعامل مع المهاجرين المدفوعين بيئياً، فإن القانون الحالي لحقوق الإنسان يضم طائفة من الحالات التي تستجيب لاحتياجاتهم وإقرار حقوقهم. فقانون حقوق الإنسان ينصّ بالفعل على توفير الحماية الفعّالة للمهاجرين الذين يتحركون لأسباب شتى. ومع ذلك فالمطلوب هو تطبيق عملي وأكثر تناسقاً لتلك المعايير على حالة المهاجرين بفعل تغيُّر المناخ مع إيلاء اهتمام محدّد لعنصر استضعاف المهاجرين في هذا السياق بالذات.

٥٥ - وفي إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢٠)، فإن كل دولة لا بد وأن تعترف أولاً كقاعدة بالحقوق المدنية والسياسية بالنسبة "لجميع الأفراد الموحدين في إقليمها والداخلين في ولايتها دون أي تمييز". كذلك فإن المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية تضمن بدورها الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للجميع بغير تمييز^(٢١). وفي هذا السياق فهذان العهدان يكفّلان انطباق الحقوق الأساسية للمهاجرين بما في ذلك الحق في الحياة^(٢٢) بين الحقوق الأساسية الأخرى،

(٢٠) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٩، رقم ٤٠٩٠٦.

(٢١) انظر القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

(٢٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٩٦، رقم ٤٠٩٠٦، المادة ٦.

بما في ذلك الحق في مستوى معيشي كافٍ والحق في الصحة^(٢٣). وبصورة خاصة، يلاحظ المقرّر الخاص أن المبادئ المستقرة لعدم التمييز التي تم إرساؤها في كلتا المعاهدتين^(٢٤) قد تقتضي من الدول وضع سياسات وبرامج محدّدة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة والاحتياجات التي تمس المهاجرين بفعل تغيّر المناخ.

٥٦ - وتنطبق الاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم^(٢٥) بصورة صريحة على الحقوق الواردة تفصيلاً في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان وتحديدًا على حالة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وإذ دخلت الاتفاقية حيّز النفاذ في عام ٢٠٠٣ فقد صدّقت عليها الآن ٤٥ دولة، ويحثّ المقرّر الخاص على المبادرة فوراً إلى تصديقها من جانب جميع الدول المتبقية. وفضلاً عن ذلك، فتمتة اتفاقيات عديدة تم التفاوض عليها تحت إشراف منظمة العمل الدولية وتضم أحكاماً مهمة من شأنها إعادة تأكيد حقوق الإنسان للمهاجرين^(٢٦).

٥٧ - كما يلاحظ المقرّر الخاص الالتزام بتقديم الإغاثة الإنسانية للأشخاص المتضررين من جراء تغيّر المناخ. ومثل هذه المساعدة لا بد وأن تدعم المهاجرين المدفوعين بيئياً طيلة حالة تشردهم وقد تتخذ أشكالاً مختلفة، إمّا بوصفها استجابة في حالة الطوارئ إزاء كارثة مفاجئة، أو تكون مخطّطة مسبقاً لكي تواكب التحركات المتواصلة للمهاجرين، أو للمساعدة على إعادة التوطين. وينبغي للإغاثة الإنسانية أن تستهدف كفالة أهم الحقوق الأساسية للمهاجرين المدفوعين بيئياً أو تنطلق على أساس مبادئ حقوق الإنسان حيث تولي الاعتبار الواجب للمبادئ الأساسية التي تقتضي بعدم التمييز فضلاً عن المشاركة والتمكين والمساءلة.

٥٨ - وفي سياق التشرّد الداخلي، فإن المبادئ التوجيهية المتصلة بالتشرّد الداخلي تهيئ بدورها إطاراً قانونياً قوياً وتعيد ذكر المبادئ القانونية الحازمة ذات الصلة ومن ذلك مثلاً المبادئ التوجيهية المعمول بها فيما يتصل بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية وإطار الحلول الدائمة للأشخاص المشرّدين داخلياً (A/166/285). وفي هذا الخصوص، يحيل

(٢٣) انظر القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المادتان ١١ و ١٢.

(٢٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد رقم ٤٠٩٠٦، المادة ٢؛ القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المرفق، المادة ٢.

(٢٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٠، رقم ٣٩٤٨١.

(٢٦) على سبيل المثال، الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل التشغيل (منقّحة) (١٩٤٩)، (منظمة العمل الدولية، ج ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية (١٩٧٥) (منظمة العمل الدولية، ج ١٤٣)).

المقرّر الخاص إلى تقرير المقرّر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردّين داخلياً الذي حلّل تفصيلاً انطباق هذه المبادئ فيما يتصل بالمشردّين داخلياً وبفعل تغيّر المناخ.

٢ - قصور الفئات القائمة

٥٩ - فضلاً عن المعايير العامة لقانون حقوق الإنسان الدولي يلاحظ المقرّر الخاص أن بعض التعقيدات التعريفية بشأن الهجرة بفعل تغيّر المناخ تنبئ بمدى قصور المنظور الراهن الذي يتم ضمن إطاره تقييم الهجرة في سياق القانون الدولي. وقد درج الخطاب السياسي على الربط التعسفي بين فئات المهاجر الاقتصادي الطوعي الذي يُفهم بشكل عام على أنه يهاجر بمحض إرادته ولأسباب اقتصادية بحثاً عن حياة أفضل، كما تنظّم هجرته بشكل عام القواعد التقليدية المستندة إلى السيادة الإقليمية، وبين طالبي اللجوء واللاجئين بالفعل، وهم أشخاص مجبرون على الهجرة وهم يهربون فراراً من الاضطهاد ويستحقون من ثم الحماية الدولية بما في ذلك ضمانات محدّدة يُنظر إليها على أنها استثناء من النظام "المعتاد" الذي يحكم السيادة الإقليمية.

٦٠ - وينبغي الاعتراف بأن كثيراً من المهاجرين بفعل تغيّر المناخ سوف يندرجون في موقع وسط بين هذه الفئات. فالكثيرون سوف يكونون في حالة حراك بمحض الإرادة تحسباً لوقوع كارثة اقتصادية وشبكة ناجمة عن تغيّر المناخ، فيما لن يتحرك كثيرون إلاّ عندما يصبحون ضحايا لحادثة بيئية كارثية. وبالنسبة لآخرين فإن الاضطراب الذي يدفعهم إلى الحركة سوف يكون متصلاً بالحاجة إلى كفالة الأمن الغذائي أو الإتاحة الكافية للخدمات الأساسية ومنها مثلاً المياه والمرافق الصحية، وربما يقترن بذلك رغبة في لم الشمل مع أعضاء الأسرة في الخارج. ومن بين الذين يتحركون، سوف يقوم الكثيرون بذلك قاصدين مناطق معرّضة بدورها لوقوع الكوارث. وربما لن يتاح لكثيرين آخرين إمكانية الهجرة، ومن ثم يظلون موجودين في المناطق المعرّضة للكوارث: وعلى الدول أن تسلّم بأن الهجرة القسرية ربما تشمل حالات عديدة وقد تحتاج إلى إعادة تشكيل قواعدها بما يكفل الحماية والمساعدة وإتاحة فرص الهجرة لصالح مثل هؤلاء الأشخاص.

٦١ - ومن فئات المهاجرين بفعل تغيّر المناخ من تكون أيسر من حيث إدراجها ضمن إطار قانون اللاجئين. ويصدق ذلك بالنسبة للذين يؤدي الأثر المباشر الناجم عن تغيّر المناخ إلى أن تنطلق في مواجهتهم عناصر الاضطهاد والتزاع حيث يحدث ذلك مثلاً من جرّاء التوترات الحاصلة في التسابق على الموارد مما يزيد من وطأة التمييز وانتهاكات حقوق الإنسان. والحق أن بُعد الأمن ضمن أبعاد تغيّر المناخ اجتذب اهتماماً دولياً متزايداً خلال السنوات الماضية

الأخيرة^(٢٧). وثمة بحوث متطورة حالياً تفيد بأن الاضطرابات البيئية يمكن أن تزيد تدفقات اللاجئين الفارين من الاضطهاد. ومثل هذه الظروف قد تتيح تطبيق قانون اللاجئين الدولي على النحو الذي تتوخاه اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ فيما يتصل بوضع اللاجئين وبرتوكولها لعام ١٩٦٧.

٦٢ - ومع ذلك فالمقرر الخاص يُدرك أن الأغلبية العظمى من المهاجرين المتوقعين المدفوعين بفعل تغيّر المناخ لن يتحركوا نتيجة الاضطهاد. ولقد طالب بعض المعلقين باستحداث فئة جديدة للحماية هي: "اللاجئ البيئي". ويسلم المقرر الخاص بأنه فيما يتصل بالهجرة بفعل تغيّر المناخ لا تنطبق على معظمهم القوانين والممارسات المستقرة بشأن وضع اللاجئ وربما لا ينبغي لها أن تفعل. وبرغم الاضطرابات الراجعة إلى تغيّر البيئة مما قد يزيد تحركات اللاجئين، فقد يكون من غير العملي، بل ومن غير المرغوب، توسيع تعريف قانون اللاجئين الدولي. أولاً، لأن كثيراً من المهاجرين بفعل تغيّر المناخ يتعرّضون في أغلب الأحيان للتشرد ضمن حدود دولتهم. فضلاً عن ذلك فإن منظور اللجوء يُهمل الاختلافات الرئيسية بين الهجرة المؤقتة والهجرة الدائمة أو الهجرة الدورية المدفوعة بتغيّر المناخ. ومما يثير الجدل كذلك ما إذا كان مفيداً التمييز بين اللاجئين الذين يهربون للنجاة من أحداث ناجمة عن تغيّر المناخ واللاجئين الآخرين. فضلاً عن ذلك فالإقتصار ببساطة على توسيع فئة قانون اللاجئ ينطوي على احتمال إضعاف النظام المهم الذي سبق وضعه من أجل حماية اللاجئين وملتمسي اللجوء. وعليه فإن النظام الحالي لحماية اللاجئين الدوليين ربما لا يكون أنسب وسيلة لاستيعاب الغالبية العظمى من اللاجئين بفعل تغيّر المناخ.

٦٣ - ولا يجادل المقرر الخاص في أن هذا يتطلب إعادة تقييم تلقائية لفئة اللاجئين برغم أنه يلاحظ بالفعل أن الصكوك الإقليمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية أدت إلى توسيع تعريف اللاجئين ليصدق على الأفراد الذين يهربون نجاةً من "أحداث تؤدي إلى اضطراب خطير في النظام العام"^(٢٨) أو أي أشكال أخرى من "العنف المعمّم"^(٢٩) مما قد يحمي الكثير من المهاجرين بفعل تغيّر المناخ. ومع ذلك يبدو واضحاً أن الأطر المعيارية التي لوحظت أعلاه، وبرغم انطباقها بصورة عامة على الهجرة المدفوعة بيئياً، إلا أنها قد لا تلبي الاحتياجات المحددة لمعظم اللاجئين المدفوعين بيئياً حيث لا تشكل سوى استجابة جزئية فقط إزاء تحديات الهجرة

(٢٧) انظر: تقرير الأمين العام بشأن تغيّر المناخ وتداعياته المحتملة على الأمن (A/64/350). انظر أيضاً:

http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.7535735/k.BC1/July_2011brMaintenance_of_International_Peace_and_Security_Impact_of_Climate_Change.htm

(٢٨) انظر: الاتفاقية التي تنظم الجوانب المحددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا، المادة ١ (٢).

(٢٩) انظر: إعلان كارتاجينا بشأن اللاجئين، ١٩٨٤، الفقرة ٣.

البيئية. وفيما يتجاوز حالياً إطار قانون اللجوء الدولي، يبدو من ثم أن هناك ثغرة في القانون الدولي تتصل بحماية الأشخاص الذين يتحركون لأسباب بيئية.

٦٤ - وفي ضوء الفهم الحالي لإدارة الهجرة الدولية، يبدو أن عدم انطباق قانون اللجوء الدولي على معظم اللاجئين بفعل تغيّر المناخ لا يترك سوى الفئة المتبقية من "المهاجرين الاقتصاديين". ومع ذلك لا يعكس هذا التصنيف السلسلة المعقدة من الأسباب التي تجمع بين التغيّر البيئي وتبدّد الفرص الاقتصادية والهجرة القسرية^(٣٠). وعلى سبيل المثال فقد تخلق الظواهر البيئية البطيئة الوتيرة، ومنها مثلاً التصحرّ أو تضاؤل الموارد الطبيعية، توتراً اقتصادياً أقوى ومن ثم تؤثّر على نطاق واسع من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي تدفع نحو ضرورة الحراك. أمّا العوامل الأخرى الناجمة عن تغيّر المناخ فربما تشكل بدورها تهديدات خطيرة لحقوق الإنسان بما في ذلك تهديدات للحياة ولسبل المعيشة، ومنها مثلاً الجاعة والجفاف مما يبدو في أحيان كثيرة ضحية لتصنيف خاطئ كأن تُعرّف بأنها مجرد دوافع للهجرة ولا تستحق في حد ذاتها إسباغ أوجه الحماية المناسبة لحقوق الإنسان.

٦٥ - وعليه فإن ظاهرة الهجرة المدفوعة بتغيّر المناخ ربما تقتضي إعادة التفكير في فئات حقوق الإنسان المنسوبة إلى المهاجرين ووضع آليات تكفل الحماية في نهاية المطاف لصالح الأشخاص الذين يضطرون إلى التحرك. بيد أن المقرر الخاص ما زال مُدركاً أن قد لا يكون من الأمور المثالية بالضرورة الاقتصار على هؤلاء المهاجرين الذين يتحركون لأسباب بيئية. فالصعوبات المذكورة أعلاه التي ينطوي عليها بصورة أو بأخرى إثبات عنصر العلة والمعلول تشير إلى وجود الكثير من الفئات الأخرى من المهاجرين المستضعفين الذين يحتاجون بدورهم إلى الحماية. وبدلاً من ذلك يشجّع المقرر الخاص على وضع سياسات متسقة فيما يتصل بحقوق المهاجرين كافة بحيث تراعي سلسلة الظروف التي تحمل البشر على الهجرة بما في ذلك الحاجة إلى أوجه الحماية التي تكفلها حقوق الإنسان وخاصة بالنسبة للذين "يدفعون" دفعاً إلى الهجرة أو "يضطرون" إليها.

٣ - احتياجات مواطني الدول الجزرية المنخفضة الأراضي

٦٦ - من فئات المهاجرين بفعل تغيّر المناخ، التي يحتاج القانون الدولي إلى النظر في أمرها على نحو عاجل، من يتمثل في سكان الدول الجزرية الواقعة في أراضٍ منخفضة. وبصرف النظر عن التقارير المثيرة المطروحة في هذا الصدد، ومع استبعاد أن كثيراً من البلدان بات يتهددها فيما يبدو مصير الزوال التام بسبب ارتفاع مستويات سطح البحر، ثمة شاغل واقعي

(٣٠) يلاحظ المقرر الخاص بحق أن هذا التمييز يتلاشى أيضاً في حالة الكثير من فئات المهاجرين الأخرى.

في الغاية ما زال ماثلاً ويقضي بأن بعض هذه البلدان قد لا يصبح صالحاً للسكنى ويرجع ذلك على الأرجح إلى قصور موارد المياه العذبة^(٣١).

٦٧ - وحتى الآن يبدو أن الإطار القانوني الدولي ما زال قاصراً إلى حدٍ كبير عن مواجهة مثل هذه الحالة. فالمادة الأولى من اتفاقية مونتفيدو بشأن حقوق الدول وواجباتها تتطلب أن يتوافر للدولة أربعة عناصر: سكان دائمون وحدود معرّفة وحكومة قائمة وقدرة على الدخول في علاقات مع الدول الأخرى^(٣٢). ومع ذلك فمن القضايا القانونية التي ما زالت غير حلّ ما يتمثل في حالة الدولة بعد زوال واحدٍ من العناصر التي رسّختها اتفاقية مونتفيدو. وفضلاً عن ذلك، فبرغم أن القانون الدولي يقضي بأن تصبح الدولة في حكم الزائلة في إطار ظروف معيّنة ومنها مثلاً الاستيعاب أو الدمج أو الحل الطوعي أو غير الطوعي^(٣٣). فإن حالة الدولة التي يهجرها سكانها بسبب آثار تغيّر المناخ هي حالة من الجدة لدرجة أن لا يلوح في الأفق ببساطة إمكانية انطباق إطار قانوني دولي واضح في هذا الخصوص.

٦٨ - وربما يكون من الأهمية الأكبر ما يتمثل في الوضع القانوني لسكان دولة زائلة. ويلاحظ المقرّر الخاص أن هذا الأمر ما زال يعوزه الوضوح فيما يتصل بكيفية قيام القانون الدولي بحماية هؤلاء الأشخاص المتضررين؛ فمن ناحية لا ينطوي الإطار القانوني الدولي بشأن غياب الدول على المساعدة إلا في أقلّ القليل لأن الاتفاقية لا تسمح تلقائياً لشخص منعدم الجنسية بأن يدخل دولة ثالثة^(٣٤). ومن ناحية أخرى، وكما لوحظ أعلاه، فالحاجة إلى مفارقة المرء لبلده نتيجة للتغيّر البيئي لن تكون كافية بما يكفل الحماية لمثل هؤلاء الأشخاص في ظل قانون اللجوء الدولي. ويلاحظ المقرّر الخاص أنه في ضوء جميع الاحتمالات فمن الممكن التوصل إلى اتفاقات سياسية يتم بموجبها التفاوض على إعادة التوطين في حالة السكان المتضررين. ومع ذلك فمثل هذه الاتفاقات عادة ما تنطلق بفعل الكوارث التي تؤدي إلى خسائر في الأرواح ومن ثم تأتي هذه الاتفاقات متأخرة عن موعدها. وثمة إطار لإسباغ الحماية لصالح هؤلاء الأشخاص المستضعفين مما ينبغي أن ينص عليه القانون الدولي دون أن يتوقّف فحسب على توافر الإرادة السياسية - أو غياب هذه الإرادة - في الدول المتفضلة باستضافتهم.

(٣١) انظر بشكل عام: جين ماكدام (Jane McAdam)، "الدول الزائلة"، انعدام الجنسية وحدود القانون الدولي في CHANGE AND DISPLACEMENT: CLIMATE MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES 105-130 (جين ماكدام محرر) (Hart Publishing Portland Oregon 2010).

(٣٢) انظر: اتفاقية مونتفيدو بشأن حقوق الدول وواجباتها (١٩٣٣)، المادة ١.

(٣٣) انظر: جيمس ر. كروفورد (James R. Crawford)، إنشاء الدول في القانون الدولي ١٧ طبعة ثانية، مكتبة جامعة أكسفورد، (٢٠٠٧).

(٣٤) انظر: الاتفاقية المتصلة بوضع الأشخاص المعدمي الجنسية (١٩٥٤).

هاء - التطلع إلى الأمام: التعامل السياسي مع قضية الهجرة الناجمة عن تغير المناخ

٦٩ - في ضوء التحليل الوارد أعلاه، يؤكد المقرر الخاص على أنه من أجل تكميل استراتيجيات التكيف المستدامة، ينبغي للسياسات أن تيسر جانباً من الهجرة المدفوعة بيئياً. ذلك لأن منع أو تقييد هذا النمط من الهجرة هو خيار لا يخلو من مخاطرة: بل قد يؤدي في واقع الأمر إلى تسارع البؤس وتزايد التشرّد واحتلال نمط الهجرة في كثير من الأوضاع وخاصة في المناطق الساحلية والأراضي الواطئة والأراضي الجافة والمناطق الجبلية مما يجعل من نشوب أزمات الهجرة أمراً أكثر احتمالاً في المستقبل. وعلى نحو ما لاحظ تقرير "الهجرة والتغير البيئي العالمي" فإن "كلفة اللإجراءات من المرجح أن تكون أفدح من تكاليف اتخاذ تدابير نوقشت في هذا التقرير، وخاصة إذا ما أدت التدابير إلى تقليل الاحتمال المرجح بحدوث إشكالية تشرّد. ومن ثم فإن إيلاء اهتمام عاجل حالياً من جانب السياسات المتبعة إلى الهجرة في سياق التغير المناخي يمكن أن يحول دون وقوع حالات في المستقبل تتسم بأفدح الأسوأ بكثير والأفدح من حيث التكاليف"^(١٨).

٧٠ - وتقتضي الاستجابة الملائمة لحالات الهجرة الناجمة عن تغير المناخ ضرورة التعامل على جميع مستويات الحوكمة. وفضلاً عن ذلك فاستجابات السياسات إزاء الآثار المتعددة لتغير المناخ لا بد وأن يتم تطويرها بصورة مترامنة، فمن شأن الاستجابة القصيرة الأجل أن تكون إنسانية إلى حدّ كبير، سواء في سياق الكوارث المفاجئة المرتبطة بالمناخ أو بالنسبة إلى الآثار الأبطأ خطى، ومنها مثلاً حالة اللأمن الغذائي أو المائي وإتاحة الحصول على الحقوق الأساسية الأخرى. ومع ذلك تحتاج هذه النهج المتبعة إلى استكمالها باستجابات تتم في الأجلين المتوسط والطويل. أما استجابات الأجل المتوسط فلا بد وأن تركز على التكيف عند مستوى المجتمع المحلي والإطار القطري من خلال بناء إمكانات الصمود بين صفوف السكان الذين يواجهون خطراً من جرّاء التدهور البيئي إضافة إلى كفاءة استخدام التكنولوجيات لتعزيز الاعتماد على تغير البيئة الطبيعية. كما أن وضع السياسات والبرامج يحتاج بدوره إلى أن يصبح عاملاً مهماً من تلك العوامل، في حين أن السياسات الطويلة الأجل تقتضي تعاوناً دولياً من أجل الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بما يحدّ من سرعة التساخن الكوكبي.

٧١ - وفي ضوء هذه الضرورات المعقّدة، يطرح الفرع الوارد أدناه من التقرير عدداً محدوداً فحسب من الاعتبارات الرئيسية المتصلة بالدور الذي ينبغي أن تضطلع به الحكومات، كما يسلط الأضواء على أهمية عدم الاقتصار على إشراك الدول المتضررة بصورة فردية بقدر أهمية إشراك المجتمع الدولي والمجتمع المدني في إطار الاستجابة إزاء تلك الاحتياجات.

١ - واجبات الحكومات

٧٢ - تتطلب الأبعاد المعقدة من تغيير المناخ والهجرة تنسيقاً على مستوى منظور واسع من الفعاليات الحكومية، ومنها على سبيل المثال، لا الحصر: تمويل التكيف والتعاون الإنمائي والتخطيط الحضري والشؤون الريفية وإدارة النزاعات والتخطيط في حالة الكوارث وسياسات الهجرة والسياسات البيئية. وسوف يقتضي الأمر كذلك اتخاذ إجراءات وتدابير للتنسيق بين المستويات المختلفة من صانعي السياسات ابتداءً من المستوى المحلي وحتى المستوى الوطني. ومن الأهمية بمكان إيضاح أن هذه المستويات المختلفة من الحوكمة سوف تحتاج إلى العمل في إطار من التنسيق والتعاون لتحقيق فعالية الاستجابات التي تتصدى إزاء ما تتسم به القضية المطروحة من تعقيد.

٧٣ - وفي ضوء تعدد المواقع المحلية المتأثرة بالقضية يصبح من المفيد كذلك التمييز بين حالة الدول التي تنشغل بقضية الهجرة الداخلية الناجمة عن تغيير المناخ وبين دول المنشأ ودول المقصد بالنسبة للهجرة الدولية الناجمة عن تغيير المناخ، فضلاً عن الدول كافة.

٧٤ - وبالنسبة إلى الدول المعنية بالهجرة الداخلية الناجمة عن تغيير المناخ (وأيضاً بالنسبة للحكومات المحلية في داخل الدول) لا بد أن تكفل الدول للمهاجرين بفعل تغيير المناخ عدم التمييز ضدهم كما تضمن حقوقهم أسوة بجميع المواطنين الآخرين. ولا ينبغي للدول أن تتعدى على حقوق الإنسان للمهاجرين بفعل تغيير المناخ، سواء بمنعهم من التحرك ضمن نطاق الدولة أو تقييد خيارهم في الإقامة (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢ (١)). والدول التي يعنىها الهجرة الداخلية الناجمة عن تغيير المناخ تتحمل بدورها التزاماً باتخاذ إجراءات محددة بما يكفل أن يتمتع الأفراد المقيمون ضمن ولايتها بما يستحقون من الحقوق. وثمة مبدأ راسخ في إطار قانون حقوق الإنسان، ويقضي بأن المساواة لا تعني فقط أن تتلقى الظروف المتناظرة نفس المعاملة ولكن أيضاً يعني أن الظروف غير المتشابهة ينبغي لها أن تتلقى، عند الضرورة، معاملات متباينة. والمهاجرون بفعل تغيير المناخ هم أكثر استضعافاً بسبب الافتقار إلى الهيكل الاجتماعي وربما أيضاً بسبب ما يعانونه من قصور لغوي وهشاشة صحية ناجمة عن حالة التشرد. والاحتياجات المحددة للمهاجرين بفعل تغيير المناخ لا بد من التعرف عليها والتعامل معها من خلال برامج محددة. وفضلاً عن ذلك ينبغي للدول أن تتخذ تدابير محددة بما يتيح للمهاجرين الوافدين بفعل تغيير المناخ أفضل أشكال التكيف مع مجتمع المقصد. وهذا يشمل بالذات التخطيط الحضري: حيثما يتعين على المدينة أن تشهد نمواً سريعاً وكثيفاً لسكانها فإن الهياكل الأساسية ينبغي بالتالي تطويرها بما يكفل

لجميع الأفراد (الوافدون الجدد والسكان السابقون) أن يحافظوا على مستوى كريم من الحياة (انظر تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً (A/66/285)).

٧٥ - وبالنسبة إلى دول منشأ الهجرة الدولية بفعل تغيّر المناخ، يظل مهماً الإشارة إلى أن ليس بمقدور الدول أن تمنع سكانها من التحرك إلى دولة أخرى (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢ (٢)). وفضلاً عن ذلك فلا مجال لأي دولة أن تمنع واحداً من رعاياها من العودة إلى بلده (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢ (٤)). وفي الوقت نفسه فهناك التزام تتحمله تلك الدول بأن تهيئ سُبُل التعليم والتدريب الضروريين لمهاجري المستقبل من أجل تمكينهم من التكيف مع مجتمع جديد. وبصورة خاصة فقد تشارك دول المنشأ في سياسات ثنائية تتعلق بالهجرة الدولية بما يتيح للأفراد الحصول على التدريب في الخارج ومن ثم تيسر عملية الهجرة. ومع ذلك، فلا ينبغي لدول المنشأ أن تعمل في أي وقت من الأوقات على إجبار الأفراد على مغادرة بلدتهم ولكن عليها أن تعمل جاهدة على ما يتيح لهم التكيف في مواقعهم قدر الإمكان. وعليها أن تحمي الأفراد الذين يقررون عدم التحرك. ومع ذلك فالمقرر الخاص يلاحظ أن سياسات الهجرة الدورية يجب تصميمها بحيث تحترم حقوق الإنسان وتصبح قادرة بدورها على الاستجابة إزاء احتياجات المهاجرين بفعل تغيّر المناخ، دون أن يقتصر أمر الاستجابة على ما يفرضه سوق العمل، وهو ما يمكن في واقع الأمر أن يؤدي إلى تفاقم حالة استضعاف المهاجرين ويزيد من الهجرة العشوائية.

٧٦ - وبالنسبة إلى الهجرة الدولية الناجمة عن تغيّر المناخ يتعيّن على دول المقصد الالتزام بعدم التمييز ولكن بمباشرة سياسات محدّدة تكفل المساواة الحقيقية بين المهاجرين بفعل تغيّر المناخ وبين سائر الأفراد الخاضعين لولايتها.

٧٧ - ومن الأمور الأساسية توافر سُبُل التعاون الإقليمي بشأن الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ. وبدعم ومساعدة من المنظمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية، وكجزء من استراتيجية تكيف مستدامة ومتسقة ومتفاوض عليها إقليمياً، فإن الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف ينبغي أن تيسر التحركات المحدّدة إقليمياً للهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ بما يساعد على تخفيف الضغط على دول المنشأ ويهيئ سُبُل الهجرات المنتظمة إلى دول المقصد. ومثل هذه الاتفاقات لا بد وأن تكفل ضمان الكرامة وحقوق الإنسان للمهاجرين على النحو الذي يقضي به القانون الدولي، وأن تشمل المشاركة الفعّالة من جانب المنظمات المحلية للمجتمع المدني إلى جانب المنظمات غير الحكومية الدولية.

٧٨ - فضلاً عن ذلك تستطيع المحاكم القائمة على المستوى الإقليمي والمستوى المحلي أن تؤدّي كذلك دوراً مهماً في حماية حقوق المهاجرين بفعل تغيّر المناخ. وبما أن المهاجرين غير النظاميين والمستضعفين لا يشكّلون جزءاً من الإطار السياسي المحلي فإنهم يفتقرون إلى حدٍ كبير إلى صوت مسموع يعبر عنهم على الساحة السياسية وقلّما يجسرون على الاحتجاج. وفي مواجهة أكثر من خطاب سياسي متصلّب بشكل متزايد ضد الهجرة فغالباً ما يكون بمقدور الهيئة القضائية توفير أفضل حماية لحقوق المهاجرين. ومن ثمّ فإتاحة سبل الوصول إلى ساحة العدالة تصبح عاملاً رئيسياً في المعاقبة على انتهاكات حقوق الإنسان وفي تخفيف حالة استضعاف المهاجرين.

٢ - مسؤولية المجتمع الدولي

٧٩ - يلاحظ المقرر الخاص أيضاً أنه بخلاف الدول المتضرّرة من الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ، سواء كانت دول المنشأ أو دول المعبر أو دول المقصد، فإن جميع الدول تتحمّل المسؤولية الدولية عن حماية حقوق الإنسان للسكان الأجانب الذين أصبحت دولهم عاجزة عن توفير هذه الحماية. ولا بد من النظر إلى احترام حقوق الإنسان الأساسية للمهاجرين بفعل تغيّر المناخ بوصفه منطلقاً أساسياً للتعاون الدولي الذي يتم تعريفه من خلال مقاصد الأمم المتحدة في المادة ١ (٣) من الميثاق. وفي هذا المضمار يوفر الإطار القانوني القائم لحقوق الإنسان جوانب مهمة من الحماية للمهاجرين بما في ذلك ما يتم من خلال مهام الرصد ووضع المعايير بالنسبة لآليات حقوق الإنسان.

٨٠ - وفيما يتجاوز مسؤولية شاملة عن التعاون الدولي، فهناك عدد آخر من مبادئ القانون الدولي التي يمكن أن تشكل دافعاً أقوى بالنسبة لجميع البلدان من أجل حماية اللاجئين. وفي هذا الصدد فالقانون البيئي يوفر بعض التوجيهات الأخرى التي يمكن التعويل عليها في سياق الهجرة - المناخ. ففي عام ١٩٤١ صدر حكم التحكيم بعنوان "مصهر تريل" (Trail Smelter) ليقضي بأنه "في ظل مبادئ القانون الدولي [...] ليس من حق أي دولة أن تستخدم أراضيها أو تسمح باستخدامها بطريقة يكون من شأنها التسبب في ضرر ناجم عن الأبخرة المتسرّبة إلى إقليم دولة أخرى أو إلى ممتلكات أو أشخاص في هذا الإقليم عندما تتسم المسألة بنتائج خطيرة تنجم عنها وعندما يتم إثبات الضرر من خلال قرائن واضحة ومقنعة"^(٣٥). ومنذ ذلك الحين أصبح مبدأ "عدم الضرر" واحداً

(٣٥) انظر: Trail Smelter case United States of America v. Canada) Reports of International Arbitral Awards, vol. III, P.1911.see also Corfu Channel case (United Kingdom v. Albania), Merits, Judge. Ment I.C. Reports 1949, p. 4 at p. 23; Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons case, Advisory Opinion, (1996) P.C.I.J. (Ser. A/B) No. 226 at 241; Gabčíkovo-Nagymaros project (Hungary v. Slovakia) at 41

من أسس القانون الدولي^{(٣٦)(٣٧)(٣٨)}. ومن هنا فإن المعايير الصارمة التي أرستها المحكمة تأتي لتؤكد أن لا سبيل إلى الاحتجاج بمبدأ عدم الضرر إذا ما "نجم عن الحالة نتائج خطيرة" بالنسبة للدولة المتضررة وإذا ما كان "الضرر يمكن إثباته من خلال قرائن واضحة ومقنعة". وقد طُرحت أسانيد قوية ومقنعة لكي تسلط بعد ذلك الأضواء على السلسلة السببية التي تربط بين الانبعاثات التاريخية لغازات الاحتباس الحراري، ومعظمها في بلدان الشمال من كوكب الأرض، وبين التغير البيئي العالمي والنتائج التي تؤثر في معظمها على بلدان جنوب الكوكب. ويات الأفراد والمجتمعات المحلية يقصدون المحاكم المحلية التماساً لتحميل المسؤولية على عاتق المتسببين في التلوث (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة ٣ (١) والمادة ٤)^(٣٩). بما يعكس طلباً اجتماعياً قوياً بأن يدفع المتسببون في التلوث نظير الأضرار التي يسببونها. ووفق هذا المسار المنطقي، فإن بلدان الشمال من كوكب الأرض والدول الأخرى التي تمتلك الوسائل الاقتصادية يمكن تشجيعها لكي تساهم مالياً وتقنياً في تنفيذ الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تيسر التحركات الإقليمية المحددة للهجرة الناجمة عن تغير المناخ كجزء من استراتيجيات تكيف إقليمية تنصف بأنها مستدامة ومتسقة ومتفاوض عليها.

٨١ - كما أن فكرة مسؤولية مشتركة ولكن متباينة يمكن أن تشكل بدورها إطاراً مهماً يتم من خلاله التعامل مع الصلة السببية بين التغير المناخي الذي يكون من صنع الإنسان وبين ما ينجم عن ذلك من تشريد للبشر، (انظر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة ٣ (١) والمادة ٤). وكمبدأ توجيهي، فقد يساعد ذلك على تشجيع التعاون الدولي فيما يتصل بكفالة حقوق الإنسان للأفراد المشردين، على الأقل عندما تكون الدولة المسؤولة قانوناً عاجزة عن تحمّل تقديم مستوى كاف من الحماية. وفي الوقت نفسه، وكمبدأ تقييدي فقد يدفع ذلك الدول إلى اعتماد سلوك أكثر اتساماً بالمسؤولية بما يكفل تخفيف تغير المناخ.

(٣٦) انظر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (١٩٩٢)، ٨ و ٩، إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، UN Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1, 11 I.L.M. 1416 (1972) principle 21; Rio Declaration on Environment and Development, UN Document A/CONF.151/26 (Vol. I), (1992) principle 2

(٣٧) نظر: Principle 21 of the Stockholm Declaration, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1992* (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A. 14 and (corrigendum, chap. I.

(٣٨) انظر: Principle 2 of the Rio Declaration, *Report of the United Nations Conference of Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992* (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and (corrigenda), vol. I: *Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex I*

(٣٩) انظر: Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp. et al., 663 F.Supp.2d 863, 2009 WL 3326113 (N.D. Cal. 2009).

وهذا المبدأ أدى بالفعل إلى توفير تمويل دولي كبير لأغراض التكيف برغم أن التكيف ظل مفهوماً بصورة تكاد تكون تامة بوصفه تكيفاً يقتصر على المواقع المعنية ذاتها.

٨٢ - ومن الناحية الأخرى فإن صكوك القوانين الناعمة، ومنها مثلاً المبادئ التوجيهية، يمكن أن تصلح في تعريف وتعزيز المعايير القائمة على أساس الحقوق والمبادئ المستندة إلى المسؤولية، على نحو ما تصوّر المبادئ التوجيهية المتصلة بحالات التشرّد الداخلي. كما يمكن اتخاذ المبادرات الإقليمية لتشكّل الخطوات الأولى نحو اتخاذ إجراءات دولية في هذا الصدد.

٨٣ - وبنفس القدر فإن الدعم المالي أو التنظيمي الطوعي، ومن ذلك مثلاً تمويل التكيف الدولي الذي يتم من خلال اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغيّر المناخ، يمكن أن يكون مفيداً في هذا الخصوص. وفيما ظل برنامج الاتفاقية الإطارية المذكورة يركّز على زيادة صمود السكان إلا أنه تم توسيعه مؤخراً لكي يضم "التدابير الرامية إلى تعزيز الفهم والتنسيق والتعاون المتعلق بما يتصل بالمناخ من حالات التشرّد أو الهجرة أو الانتقال المخطط عند الاقتضاء على كل من الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية"^(٤٠).

٨٤ - وبطبيعة الحال فما زال الجدل دائراً بشأن ما إذا كان للحماية الدولية للمهاجرين بفعل تغيّر المناخ أن تتخذ شكل اتفاق جديد متعدّد الأطراف. وما برح المقرر الخاص على بينة من أن اعتماد وتنفيذ معاهدة عالمية بواسطة عددٍ كافٍ من الدول يمكن أن يواجه على أقل تقدير صعوبات دبلوماسية واسعة النطاق. وفي غياب مثل هذا الإطار، فما زال المقرر الخاص يعتقد أن المبادئ المذكورة أعلاه لا بد وأن تساعد الدول على تطوير استجابات كافية سواء على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي في سياق إطار حقوق الإنسان وبدعم من جانب المجتمع الدولي. ويعتقد المقرر الخاص أنه في غياب إطار قانوني محدّد، وفي ضوء الفعاليات المتعددة المتوازية التي سيكون لها مصلحة في الربط بين الهجرة وتغيّر المناخ، فمن شأن التوصل إلى اتفاقات محدّدة ومبتكرة للتعاون الإقليمي أن يشكّل منطلقاً يتفق المجتمع الدولي من خلالها على خطة عالمية متناسقة للعمل.

٣ - دور المجتمع المدني في توصيل صوت المهاجرين

٨٥ - لا ينبغي ترك المجتمع المدني خارج إطار الحوكمة العالمية المعنية بالهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ. فمنظمات المجتمع المدني أدّت دوراً مهماً في تصدّر مسألة الهجرة الناجمة

(٤٠) انظر اتفاقات كانكون: نتائج أعمال الفريق العامل المخصص للإجراءات التعاونية الطويلة الأجل في إطار الاتفاقية، 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

عن تعيّر المناخ ولسوف تواصل أداء دور رئيسي على صعيد الإجراءات والبرامج العملية المتخذة في هذا الصدد.

٨٦ - وينبغي أن يتم قدر الإمكان البتّ محلياً في استراتيجيات الهجرة بواسطة الأفراد والمجتمعات المتضررة وبدعم من منظمات مجتمعهم المدني، كما لا ينبغي أن تُفرض بشكل تعسّفي حالات الانتقال أو الثبات. وتستطيع الحكومات المركزية أن تؤدّي دوراً محورياً من خلال الجمع على صعيد واحد بين الفعاليات المحلية وتعزيز توافق الآراء وأن تؤدّي دور الحكم بين المصالح المحلية المختلفة.

٨٧ - ويلاحظ المقرّر الخاص أن من الملامح البارزة للغاية للحوار المعاصر الدائر بشأن الهجرة الناجمة عن تعيّر المناخ ما يتمثل في غياب صوت يرتفع من صفوف المهاجرين بفعل تعيّر المناخ أنفسهم. وبصورة جزئية يأتي هذا من واقع غياب وعي الذات حيث أن المهاجرين بفعل تعيّر المناخ قلّما ينظرون إلى أنفسهم على هذا النحو (وكثير منهم لم يسمع قطّ عن هذه الفكرة لا من قريب ولا من بعيد). ومن ناحية أخرى فهذا يعني أيضاً أنه يحدث في ضوء التقاعس العام من جانب المهاجرين (وخاصة إذا ما كانوا غير نظاميين أو كانوا مهاجرين مستضعفين) في التعبير عن شواغلهم أو التنديد بما يتعرّضون له ويعانونه من انتهاكات حقوق الإنسان. ومن المستصوب للغاية أن تعمل الدول على توفير دعم فعال لتطوير واستدامة المنظمات التي تمثّل المهاجرين وتعبّر عن شواغلهم بما في ذلك تهئية سبل التدريب وبناء القدرات على الصعيد المحلي. ومن خلال هذا التمثيل وحده يمكن للعمليات المطروحة أن تضع خيارات واسعة في مجال السياسة المتبعة وتقصّد إلى التعامل مع الهجرة الناجمة عن تعيّر المناخ بحيث تتسم بعنصر الشمول والتشارك. بمعنى أن تشرك السكان المتضررين على نحو مباشر ومبكر قدر الإمكان.

واو - الهجرة كحلّ: التسليم بفرص الهجرة بوصفها تكيّفاً مع التغيّر البيئي الكوكبي

٨٨ - بينما تمثّل الهجرة في سياق تعيّر المناخ بصورة عامة حالة فشل في التكيّف، فكثيراً ما يتعرّض للنسيان أن الهجرة يمكن في واقع الأمر أن تكون استراتيجية مهمة للتكيّف. وفي هذا السياق يودّ المقرّر الخاص أن يؤكد على أن الهجرة لا بد وأن يُنظر إليها من ناحية بوصفها تحدياً بقدر ما يُنظر إليها من ناحية أخرى بوصفها حلاً للتشرّد الناجم عن تعيّر المناخ. وفي الواقع، فقد ظلّت الهجرة تُعدّ آلية توافق تقليدية طال استخدامها على نطاق واسع من جانب السكان في كل أنحاء العالم منذ الأزل من أجل التكيّف مع البيئات المتغيّرة. وإذا ما أُحسنّت إدارتها يمكن للهجرة بالتالي أن تشكّل كذلك حلاً يتيح التكيّف مع التغيّر المناخي.

٨٩ - والأمثلة عديدة على ما أتاحتها الهجرة من مزايا سواء لبلدان المنشأ أو بلدان المقصد. ومن شأن وجود برامج ملائمة بالنسبة للهجرة الدائمة أو الدورية أن يعزز صمود المجتمعات المحلية من خلال تخفيف الضغط على الموارد البيئية المحلية وتعزيز التنمية بفضل تحويلات العاملين من الخارج. وقد ظلّ هذا تقليدياً هو حال العمال الزراعيين. وهناك من شهد تحركات "الهجرة المعاكسة" حيث يعود مهاجرو الجيل السابق إلى بلد المنشأ من أجل إنشاء الأعمال التجارية أو مراكز التدريب في ميدان ما اكتسبوه من خبرات. وبرغم إمكانية وجود آثار معاكسة، فربما تقوم تحويلات العاملين بالخارج بدور مهم آخر في اقتصاد كثير من بلدان المنشأ: فهي تقيّم بأكثر من ثلاثة أضعاف المبلغ الإجمالي للمعونة الإنمائية الرسمية (٣٥١ مليون دولار في عام ٢٠١١) وهي تساعد الأسر المعيشية على البقاء على قيد الحياة في بلد المنشأ خلال الأوقات الصعبة ومن ثمّ تحدّ من ضغط الهجرة بفضل إتاحة الفرص الاقتصادية التي يتم إيجادها في الوطن الأم. وعليه فمن شأن درجة من درجات الهجرة المخططة والاستباقية للأفراد أو الجماعات أن تتيح في نهاية المطاف للأسر المعيشية والسكان البقاء في مواقعهم لأجل أطول.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٩٠ - المناخ الكوكبي في حال من التغيّر بالفعل وسوف يستمر الأمر على هذا النحو. أما الآثار ذات الصلة لهذه التحوّلات، التي لن يكون من اليسير التنبؤ بها بصورة دقيقة، سوف تكون بعيدة المدى بالتأكيد، وسوف تترك أثرها على نطاق واسع من حقوق الإنسان. وبصورة خاصة تترتب على تغيّر المناخ آثار ملموسة بالنسبة لأنماط وتحركات الهجرة.

٩١ - ويسلم المقرّر الخاص بأنه فيما لا يوجد مكان واحد بمنأى عن آثار تغيّر المناخ، فإن البيئات الهشّة هي بالفعل الأكثر تعرّضاً، بما في ذلك وعلى وجه الخصوص، الدلتاوات العملاقة، والدول الجزرية النامية الصغيرة، والمناطق الساحلية في الأراضي الواطئة، والمناطق الجافة، والمناطق القطبية والأماكن المتأثرة من جرّاء الكوارث الطبيعية المفاجئة والمتطرّفة. وعليه، يمكن للفئات الخاصة التي تعيش في المناطق الشديدة الخطورة أن تصبح أكثر تضرراً من غيرها فضلاً عن المجتمعات التي تعتمد اعتماداً بالغاً على البيئة من أجل تلبية احتياجات بقائها. ومع ذلك فأوجه الاستضعاف يمكن أن تتفاقم بفعل العوامل السياسية والاجتماعية حيث أن فئات بعينها مثل النساء والأطفال وجماعات الأقلية وشعوب السكان الأصليين كثيراً ما يصبحون مستضعفين بصورة خاصة إزاء آثار تغيّر المناخ.

٩٢ - وفي هذا السياق ينبغي للدول أن تسلّم جماعياً بأن الهجرة هي جزء من الحلّ في مواجهة التحديات البيئية العالمية، وأن السياسات المخططة والميسّرة في مجال الهجرة هي آليات شرعية للمواجهة وربما تصلح لتيسير انتشار الأفراد والفئات والمجتمعات المحلية من حالات الاستضعاف. وفضلاً عن ذلك ينبغي للدول أن تسلّم بأن السيادة الإقليمية لا ينبغي على الإطلاق أن تكون عقبة دائمة بوجه الهجرة عندما يتقرّر أن الهجرة الدولية تشكّل آلية مواجهة ملائمة في هذا المضمار.

٩٣ - وعلى ذلك يلاحظ المقرّر الخاص أن التعاون الدولي المتناسق بشأن الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ سوف يكون مطلوباً من أجل تهيئة الاستجابات الملائمة إزاء احتياجات السكان المتضررين. وبغية مساعدة الدول على وضع الاستجابات الملائمة يطرح المقرّر الخاص التوصيات التالية:

(أ) أن تتضافر الدول على تخفيف تغيّر المناخ من خلال التعاون على تقليل الاحترار العالمي من خلال الالتزام بالحدّ من غازات الاحتباس الحراري بما في ذلك ما يتم من خلال تحديد غايات واضحة من خلال الالتزامات المطروحة ضمن إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ؛

(ب) في ضوء صعوبة الحصول على بيانات موثوقة بشأن الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ يتعيّن على الدول، ولا سيما تلك التي تمتلك وسائل اقتصادية، أن تقدّم المزيد من الدعم لصالح إجراء البحوث المتصلة بالهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ بما في ذلك ما يتعلّق بتعريف هذا النمط من الهجرة الناجمة عن تغيّر المناخ وإنتاج بيانات إحصائية مفصّلة وموثوقة من شأنها أن تتيح لصانعي السياسات على أصعدة الحكمة كافة تحديد هوية السكان الذين يواجهون أكثر من سواهم خطر تغيّر المناخ بما ينطوي عليه ذلك من تشرّد مع وضع الاستراتيجيات الكفيلة بتخفيف حالة استضعافهم؛

(ج) وفي برامجها المتصلة بالتقييم والتخطيط من أجل وضع استراتيجيات التخفيف والتكيف اللازمة لمواجهة تغيّر المناخ، على الدول أن تحدّد هوية السكان المستضعفين ذوي الأولوية ممن يكونون معرضين للهجرة داخلياً أو دولياً لأسباب تتصل جزئياً على الأقل بتغيّر المناخ، إضافة إلى السكان الذين ينبغي لهم أن يهاجروا ولكنهم يعجزون عن ذلك ثم تقف على احتياجاتهم المحدّدة؛

(د) على الدول أن تدعم منظمات المجتمع المدني بأن تتيح لها التعبير عن هؤلاء السكان المستضعفين، بمن في ذلك المهاجرون بالفعل أو المهاجرون المحتملون، بما يُكفّل مشاركتهم الأساسية في جميع المداولات المتصلة بمستقبلهم بوصفهم مواطنين و/أو مهاجرين؛

(هـ) ينبغي للدول أن تضع وتنفّذ سياسات واستراتيجيات الهجرة على المستويين المحلي والوطني بما ييسّر الهجرة الداخلية الناجمة عن تغيّر المناخ إذا ما احتاج الأمر إليها، بما في ذلك ما يتم من خلال بناء الهياكل الأساسية الحضرية التي تتسم بالاستدامة والمرونة والشمول بحيث تستوعب المهاجرين الداخليين. وينبغي لمثل هذه السياسات والاستراتيجيات أن تُولي احترامها الكامل للقوانين المحلية والالتزامات القائمة في إطار معايير وقواعد حقوق الإنسان الدولية بما في ذلك المشاركة السياسية للسكان المستضعفين فضلاً عن وسائل الإنصاف المتاحة للمهاجرين ضد انتهاكات حقوق الإنسان؛

(و) وينبغي للدول أن تضع وتنفّذ سياسات واستراتيجيات الهجرة الإقليمية تيسيراً للهجرة الدولية الناجمة عن تغيّر المناخ عند الاقتضاء، بما في ذلك ما يتم من خلال التفاوض على اتفاقات الهجرة الإقليمية وإبرامها وتنفيذها. ومثل هذه السياسات والاستراتيجيات لا بد وأن توضع بواسطة الدول المعنية كافة ضمن المنطقة ذات الصلة وبدعم ومساعدة من الدول المانحة. كما أن هذه السياسات والاستراتيجيات ينبغي وضعها بدعم وتعاون من جانب المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، والمنظمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني. كذلك ينبغي لهذه السياسات والاستراتيجيات أن تولي الاحترام الكامل للأطر الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان بما في ذلك الضمانات الملائمة التي تكفل حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، إضافة إلى المشاركة السياسية للسكان المعنيين في جميع مستويات صنع القرار المتصلة بهجرتهم، فضلاً عن كونها وسيلة متاحة أمام جميع المهاجرين لنيل الإنصاف في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان؛

(ز) وعلى المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، إضافة إلى المنظمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية، أن تدعم وتيسّر، وعند الاقتضاء تستهل، التفاوض على مثل هذه الاتفاقات من خلال تفعيل القيادة السياسية وتقديم المساعدة المالية والدعم التقني.