الأمم المتحدة

A/64/255

الجمعية العامة

Distr.: General
6 August 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البند ٧١ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في السكن اللائق

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، راكيل رولنيك، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٢٧.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق

موجز

يشكّل هذا التقرير، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٢٧، التقرير الثاني الذي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق.

* A/64/150.

020909 020909 09-44662 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

ويناقش التقرير كيف أن الآثار المترتبة على تغير المناخ تترك تبعاتها على الوفاء بالحق في السكن اللائق. ويقدم التقرير استعراضا عاما عن نطاق تغير المناخ وشدته، وآثاره المتعلقة بالظواهر المناخية الشديدة، وتأثيره على المناطق الحضرية والريفية، بما فيها المستوطنات العشوائية المحرومة من الخدمات، وعلى الحراك البشري، وعلى الجزر الصغيرة والمناطق الساحلية المنبسطة. ويبين التقرير أيضا الأطر والالتزامات الدولية ذات الصلة الخاصة بحقوق الإنسان من حيث علاقتها بالحق في السكن، ويناقش الدور الأساسي للتعاون الدولي في مواجهة الآثار الحتمية لتغير المناخ. وينظر التقرير في سياسات التخفيف والتكيف من منظور للحق في السكن اللائق يقوم على أساس حقوق الإنسان. وأخيرا، تستخلص المقررة الخاصة استنتاجات أولية عن العلاقة بين تغير المناخ والحق في السكن اللائق، وتحث الدول على اتخاذ عدد من التدابير من بينها احترام التزاماتها في مجال حقوق الإنسان في سياق عملها على التخفيف من تغير المناخ والتكيف مع آثاره الحتمية.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – استعراض عام ٥

ثالثا – تغيُّر المناخ والحق في السكن اللائق ٨

ألف – تأثير تغيُّر المناخ على السكن في المستوطنات الحضرية ٨

بـاء – تغير المناخ وتنقل البشر ١٢

جيم – تأثير ارتفاع مستوى سطح البحر على الإسكان في الجزر الصغيرة والمناطق الساحلية المنخفضة ١٤

رابعا – النهج القائم على حقوق الإنسان والسكن اللائق إزاء تغير المناخ ١٧

ألف – الالتزامات بحقوق الإنسان الدولية في سياق النقاش المتعلق بالحق في السكن اللائق. . . ١٧

باء – التعاون الدولي ١٧

جيم – التخفيف وتغير المناخ: الاستراتيجيات والآثار الواقعة على الإسكان ١٩

دال – التكيف مع تغير المناخ: الآثار الواقعة على الإسكان ٢٢

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٧

أولا – مقدمة

١ – في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، استعرض مجلس حقوق الإنسان، بموجب قراره ٦/٢٧، ولاية المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، ومدد تلك الولاية.

٢ – وكانت المقررة الخاصة قد أعربت خلال عرض تقريرها السابق على الجمعية العامة (A/63/275) عن وجهات نظرها بشأن الولاية وقدمت برنامجا للعمل. وأعربت عن اهتمامها بتوسيع نطاق عمل الولاية في عدد من المسائل، من بينها العلاقة بين تغير المناخ والحق في السكن اللائق.

٣ – وهذا التقرير هو نتيجة ما أجري من بحث مواضيعي، وما جُمع من معلومات من خلال زيارة قطرية قامت بها المقررة الخاصة إلى جزر الملديف في شباط/فبراير ٢٠٠٩، وما جرى من تبادل للمعارف من خلال المشاركة في المؤتمرات والحلقات الدراسية المتعلقة بموضوع تغير المناخ وأثره المحتمل على إعمال الحق في أعلى مستوى معيشي ممكن، وتحديدا الحق في السكن اللائق، والتمتع بذلك الحق.

٤ – ولا يستهدف التقرير النظر في أسباب تغير المناخ وإنما النظر في أثره على إعمال الحق في السكن اللائق، ولا سيما في الكيفية التي يؤدي بها تغير المناخ إلى تفاقم أوجه الضعف القائمة. ويقدم التقرير استعراضا عاما عن نطاق تغير المناخ وشدته، وآثاره المتعلقة بالظواهر المناخية الشديدة، وتأثيره المحتمل على المناطق الحضرية والريفية، بما فيها المستوطنات غير المخططة والمحرومة من الخدمات، وعلى الحراك البشري، وعلى الجزر الصغيرة والمناطق الساحلية المنبسطة. ويحلل التقرير الأطر والالتزامات الدولية ذات الصلة الخاصة بحقوق الإنسان من حيث علاقتها بالحق في السكن اللائق. ويستكشف أيضا سياسات التخفيف والتكيف من منظور للحق في السكن اللائق يقوم على أساس حقوق الإنسان. ويختتم التقرير بتوصيات تتعلق بصفة خاصة باستراتيجيات التخفيف والتكيف التي يجري تصميمها والتفاوض بشأنها على الصعد المحلي والوطني والدولي.

ثانيا – استعراض عام

٥ – أشارت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ[١] في عام ٢٠٠٧ إلى أن الأرض تزداد درجة حرارتها بمعدل أسرع من أي وقت آخر في التاريخ البشري المسجل. وأكدت الهيئة في تقرير التقييم الرابع توافق الآراء على الصعيد العلمي بأن الاحترار العالمي قادم ولا شك، مشيرا إلى وجود احتمال كبير بأن يكون معدل الاحترار أكبر من أي وقت مضى على مدى السنوات الـ ١٠ ٠٠٠ الماضية.

٦ – وخلصت الهيئة أيضا إلى أن الاحترار العالمي يرجع على الأرجح لآثار النشاط البشري، وبالأساس إلى استخدام الوقود الأحفوري وتغيرات استخدام الأراضي، وهو ما جرى بعد الثورة الصناعية تحديدا. فقد تجاوزت تركيزات ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي للأرض مستويات ما قبل عصر الصناعة بكثير كما هو مسجل في باطن الجليد القطبي منذ أمد يصل إلى ٦٥٠ ٠٠٠ سنة مضت[٢]. وتسبب ذلك بالفعل في اتجاه خطي للاحترار يبلغ ضعف ما كان عليه في المائة سنة الماضية. وكانت الإحدى عشرة سنة ما بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٦ من بين الإثنتي عشرة سنة الأكثر احترارا في التاريخ المسجل، وهو اتجاه يتسبب في احترار المحيطات السحيقة، وذوبان الأنهار الجليدية، وارتفاع مستوى سطح البحر. وإذا استمرت اتجاهات الاحترار الحالية على ما هي عليه، تقدر الهيئة أن مستوى سطح البحر سيرتفع بمقدار يتراوح من ٠,٢٣ إلى ٠,٤٧ مترا إضافية، ويمكن أن يرتفع متوسط درجات الحرارة بمقدار ٦ درجات مئوية قبل نهاية القرن[٣].

٧ – وفي إطار الجهود التي تبذل من أجل مواجهة التحديات التي يفرضها كوكب متسارع الاحترار، تجري مفاوضات من أجل وضع اتفاق جديد يستعاض به عن برتوكول كيوتو[٤] الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغيّر المناخ[٥]. وهذه المعاهدة

---

(١) أنشأت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة عام ١٩٨٨ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ من أجل تقييم المعلومات ذات الصلة بالأساس العلمي لخطر تغير المناخ بفعل الإنسان، وآثاره المحتملة، والاستراتيجيات الممكنة لمواجهته.

(٢) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ”ملخص لواضعي السياسات“، تقرير الفريق العامل الأول للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ٢٠٠٧.

(٣) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧: التأثيرات والتكيّف وسرعة التأثر، مساهمة الفريق العامل الثاني في تقرير التقييم الرابع للفريق (كمبريدج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كمبريدج، ٢٠٠٧).

(٤) FCCC/CP/1997/7/Add.1، المقرر ١/م أ–٣، المرفق.

(٥) United Nations, *Treaty* Series, vol. 1771, No. 30822.

الجديدة، المقرر الاتفاق عليها في مؤتمر الأطراف المقبل في كوبنهاغن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، ستهدف إلى التخفيف على نحو فعال من اتجاهات الاحترار مع الإعداد للتكيف مع الآثار الحتمية لتغير المناخ.

٨ - ويحدث الاحترار العالمي حالات من الجفاف أطول أمدا، ويهدد بتحويل مناطق بكاملها من العالم إلى صحارى. ويغير احترار مناخ الأرض أيضا من كمية التهطال وشدته وتواتره. ويعني ذلك وقوع عواصف أكثر شدة وأطول أمدا وظواهر مناخية شديدة أخرى، فضلا عن ارتفاع خطر أضرار الفيضانات والعواصف. وبينما يستحيل ربط أي ظاهرة مناخية شديدة محددة بالتغيرات في مناخ الأرض، فقد ثبت أن الاحترار العالمي يؤدي إلى زيادة شدة العواصف التي كثيرا ما تفضي إلى وقوع كوارث[٦]. ووجدت الهيئة أيضا أدلة تشير إلى زيادة نشاط الأعاصير المدارية الشديدة في شمال الأطلسي منذ عام ١٩٧٠ تقريبا. وذكرت الهيئة كذلك أنه: ''من المحتمل أن تزداد الأعاصير المدارية حدةً (التيفون والأعاصير الرعدية)، وستبلغ سرعة الرياح حدودا قصوى تحمل معها تهطالا كبيرا يترافق مع ارتفاع مستمر في حرارة سطح المياه المدارية''[٧].

٩ - وبين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٤، أُبلغ عن كوارث متصلة بالمناخ بمعدل قدره ٣٢٦ كارثة كل عام، تضرر منها حوالي ٢٦٢ مليون شخص، أي أكثر من ضعف المستوى في النصف الأول من ثمانينات القرن الماضي[٨]. وللتوضيح: كان موسم الأعاصير في المحيط الأطلسي عام ٢٠٠٥ الأكثر نشاطا من بين المواسم المسجلة، حيث هبت فيه ٢٧ عاصفة من العواصف المعروفة بالاسم، وخلف ١ ٦٠٠ قتيل. وفي عام ٢٠٠٤، ضرب إعصار الساحل الجنوبي للبرازيل لأول مرة[٩]. وفي نفس العام، اكتسحت موجات الجفاف القرن الأفريقي والجنوب الأفريقي. وفي العام التالي، شهد العديد من البلدان في تلك المناطق

---

(٦) (المكتب الوطني لدراسة المحيطات والغلاف الجوي) National Office of Oceanic and Atmospheric Research, Global "Warming and Hurricanes". ويمكن الاطلاع على المقال في الموقع الشبكي التالي: http://www.oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot_gfdl.html last accessed 29 June, 2009.

(٧) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، تقرير الفريق العامل الأول، ''ملخص لواضعي السياسات''، تغير المناخ ٢٠٠٧: قاعدة العلوم الفيزيائية (كمبريدج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كمبريدج، ٢٠٠٧)، ص ١٧.

(٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.''تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨. محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم''. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧.

(٩) Up in smoke? Latin America and the Caribbean: The Threat from Climate Change to the Environment and Human Development, third report of the Working Group on Climate Change and Development, August 2006. [التقرير الثالث الصادر عن الفريق العامل المعني بتغير المناخ والتنمية، آب/أغسطس ٢٠٠٦].

فيضانات واسعة النطاق. أما موسم الرياح الموسمية في جنوبي آسيا عام ٢٠٠٧ فقد تسبب في فيضانات وعواصف شديدة أودت بحياة أكثر من ٠٠٠ ١ شخص في بنغلاديش، والهند، وجنوبي نيبال، وباكستان، وشردت أكثر من ١٤ مليون شخص في الهند و ٧ ملايين في بنغلاديش. وحسبما ذكره برنامج الأغذية العالمي، ضربت فيضانات وموجات جفاف وموجات حرارة كارثية ٥٧ بلدا من بينها ٢٩ في أفريقيا، و ١٩ في آسيا، و ٩ في أمريكا اللاتينية[١٠].

١٠ - وسيشعر العالم النامي أكثر من غيره بآثار الظواهر المناخية الشديدة. فما بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٨، كان نصيب البلدان النامية ما نسبته ٩٤ في المائة من الكوارث الطبيعية الكبرى التي شهدها العالم وعددها ٥٦٨ كارثة، وأكثر من ٩٧ في المائة من مجموع القتلى من ضحايا الكوارث الطبيعية[١١]. وإلى جانب تعرض العديد من البلدان النامية لظروف مناخية شديدة بسبب موقعها الجغرافي، فإن البلدان الفقيرة لا تملك الموارد والهياكل الأساسية وأنظمة التأمين اللازمة لحماية سكانها من آثار تلك الكوارث[٨]. فبين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٤ على سبيل المثال، كان شخص واحد في المتوسط من كل ١٩ شخصا ممن يعيشون في العالم النامي يتضرر من جراء إحدى الكوارث المناخية كل سنة، بينما كان المعدل في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هو شخص واحد من بين كل ٥٠٠ ١ شخص[١٢]. فرغم أن اليابان أكثر عرضة للمخاطر المتصلة بالعواصف والأعاصير والفيضانات من الفلبين؛ فإن الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٤ شهدت متوسطا لعدد القتلى بسبب الكوارث بلغ ٧١١ قتيلا في الفلبين، و ٦٦ في اليابان[٨].

١١ - إن المخاطر جسيمة، ولا سيما بالنسبة لأفقر شعوب العالم. فالظواهر المناخية الشديدة والكوارث الطبيعية القاسية تهدد سلسلة من حقوق الإنسان الأساسية، ولا سيما فيما يتعلق بالسكان الأكثر فقرا وضعفا. فهي تفاقم من مخاطر الكوارث، من خلال تكثيف

(١٠) "Global food crisis looms as climate change and fuel shortages bite", 3 November, 2007, *The Guardian*, United Kingdom.

(١١) John Vidal, "Climate change will overload humanitarian system, warns Oxfam", *The Guardian*, United Kingdom.

(١٢) Oxfam International, "Climate Wrongs and Human Rights: putting people at the heart of climate change policy", September 2008.

مخاطر المناخ والأحوال الجوية الشديدة، وعن طريق الحد من قدرة الناس على تحمل الآثار والتعافي من الأضرار[١٣].

١٢ - وتؤثر أشد الآثار وطأة على أقل من ساهم في المشكلة من الناس، وهم يفتقرون إلى المرونة اللازمة لتجاوز تلك التغيرات دون ضرر جسيم. وحسبما أشار إليه تقرير صادر مؤخرا عن أمانة استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث: ''فإن تغير المناخ ربما يعتبر الناتج العالمي الأكبر لعدم المساواة البيئية، حيث إنه ناتج من الانبعاثات التي أتت بالفوائد للأفراد والمجتمعات الغنية، في حين يقع أغلب العبء على الأفراد والمجتمعات الأفقر وخاصة البلدان النامية ومواطنيها الأفقر حيث إنهم الأكثر قابلية للتضرر''[١٤]. وتشكل هذه المسألة تعد نقطة تركيز جوهرية للمفاوضات التحضيرية لمؤتمر الأطراف في كوبنهاغن، ويجب مراعاتها إن أردنا مواجهة كامل التحديات التي يفرضها تغير المناخ مواجهة فعالة.

ثالثا - تغيُّر المناخ والحق في السكن اللائق

ألف - تأثير تغيُّر المناخ على السكن في المستوطنات الحضرية

١٣ - أشار تقرير التقييم الثالث للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى أن تغير المناخ سيؤدي إلى زيادة حجم وتواتر تقلبات الطقس الحادة، مثل عواصف الأمطار الشديدة أو الأعاصير الحلزونية أو الأعاصير الأخرى. وتشكل هذه الأحداث مخاطر محددة بالنسبة للمدن والمستوطنات الأصغر.

١٤ - وتتصل معظم الأخطار المباشرة بالفيضانات والانهيالات الأرضية التي تسببها زيادة كثافة هطول الأمطار وارتفاع منسوب البحر وهبوب العواصف في المناطق الساحلية[١٥]. وهذا التهطال يمكن أن يفوق طاقة نظم الصرف بالمناطق الحضرية ويؤدي إلى فيضانات. ويؤدي العجز في صرف المياه إلى تفاقم الآثار الناجمة عن هطول الأمطار الغزيرة مما يسفر عن فيضانات في مناطق معينة ويؤدي إلى تفاقم ضعف الهياكل الأساسية المتدنية بالفعل. ويمكن أن تشكل الأمطار الغزيرة أيضا عبئا أثقل مما يمكن لنظم الصرف الصحي أن تتحمله وتسفر عن تلوث مياه الشرب. وقد تكون العواقب مدمرة عند بناء المآوى في المناطق المعرضة

(١٣) أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث التابعة للأمم المتحدة، تقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠٠٩، المخاطر والفقر في مناخ متغير: استثمر اليوم لغد أكثر أمنا، صفحة ١١.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

(١٥) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، ''الصناعة والاستيطان والمجتمع'' في تقرير تغير المناخ لعام ٢٠٠٧: الآثار والتكيف وسرعة التأثر، الصفحة ٣٦١.

للأخطار، مثلما يحدث في السهول المعرضة للفيضانات وعلى ضفاف الأنهار أو في السفوح التي تهدد بالتحات والانهيارات الطينية الناجمة عن الأمطار الغزيرة.

١٥ - وفي الوقت الذي يزداد فيه عدم انتظام وشُح هطول الأمطار، يكون من المتوقع أن يزداد تواتر الجفاف وشدته. وتؤثر هذه الظاهرة على النظم الحضرية لإمدادات المياه. ويؤثر ذوبان الأنهار الجليدية أيضا على مخزون المياه ويُسفر عن ندرة إمدادات المياه. وهذه هي الحال في لا باز، حيث من المتوقع أن يحدث نقص في المياه بحلول عام ٢٠٢٥ ويمكن أن يؤثر ذلك على ٢ مليون نسمة[١٦]. ويسفر تزايد الضغط على مصادر المياه عن تقلص إمكانية الحصول على المياه والصرف الصحي نتيجة نضوب الموارد المائية، ويضطر الناس إلى الرحيل بحثا عن مياه الشرب والطهو والنظافة الصحية. ويؤثر هذا الأمر بوجه خاص على النساء والفتيات، المسؤولات عادة عن جلب المياه، وينال هذا الأمر عادة من صحتهن وإمكانية حصولهن على التعليم.

١٦ - ولا يتصل مدى تأثير تقلبات الطقس الحادة على المستوطنات الحضرية بمواقع تلك المستوطنات فحسب بل وبنوعية ومستوى الهياكل الأساسية وتوفير الخدمات. ”فبالنسبة لأي مدينة، يتأثر مستوى الخطر الناجم عن تقلبات الطقس الحادة تأثرا كبيرا أيضا بنوعية السكن والهياكل الأساسية في تلك المدينة ومستوى التأهب في صفوف سكان المدينة وخدمات الطوارئ الرئيسية“[١٧]. ويمكن أن تكون المجتمعات المحلية الفقيرة ضعيفة بشكل خاص أمام هذه التقلبات، ولا سيما تلك المجتمعات المركزة في مستوطنات غير مخططة وغير مزودة بالخدمات ضمن المناطق الحضرية، والتي تُشيّد عادة في مواقع خطرة وتكون عرضة لعدد من الكوارث المتصلة بتغير المناخ. وحيث أن هذه المجتمعات تعيش في فقر وتعاني من الاستبعاد فإنها تفتقر إلى الموارد الكافية لحماية نفسها. وتؤدي الآثار المتصلة بتغير المناخ إلى تفاقم المخاطر وحالات الضعف القائمة.

١٧ - وتتركز أغلبية سكان المناطق الحضرية - بل وسيزداد تركيزها حتى في العقود المقبلة - في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، والتي يتعرض معظم سكان الحضر بها الذين يعيشون في مستوطنات غير مخططة وغير مزودة بالخدمات لمخاطر أكبر. ووفقا لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، هناك حوالي بليون نسمة من سكان

---

(١٦) استقصاء أرسله الائتلاف الدولي للموئل بشأن تغير المناخ والحق في السكن اللائق، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي: www.hic-al.org. وقد وفر هذه المعلومات الموئل الأحمر في بوليفيا.

(١٧) David Satterhwaite et al, Human Settlements Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities 1. *adapting to Climate Change in Urban Areas: The possibilities and constraints in low- and middle-income nations.* (International Institute for Environment and Development).

الأحياء الفقيرة في العالم اليوم. وتعيش أغلبية هؤلاء، أي أكثر من ٩٣٠ مليون نسمة، في البلدان النامية، حيث يشكلون ٤٢ في المائة من سكان المناطق الحضرية. وترتفع بشكل خاص نسبة سكان الأحياء الفقيرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٧٢ في المائة من سكان المناطق الحضرية) وفي جنوب آسيا (٥٩ في المائة)[١٨]. والكوارث الناجمة عن تقلبات الطقس الحادة لا تنجم عن مجرد وقوع ظواهر طبيعية بل إنها تعكس أيضا فشل السياسات الإنمائية.

١٨ - وتقع هذه المستوطنات غير الرسمية عادة في أكثر المناطق عرضة للخطر ضمن المدن وهي معرضة لخطر الفيضانات والانهيالات الأرضية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن نرى تركيزات كبيرة من المستوطنات غير القانونية في التلال المعرضة للانهيالات الأرضية (لا باز؛ وكاراكاس؛ وباميندا في الكاميرون)، وفي الوديان العميقة (غواتيمالا سيتي) أو في الأراضي المعرضة للفيضان (غواياكيل في إكوادور، وريسيفي في البرازيل؛ ومونروفيا؛ ولا غوس بنيجيريا؛ وبورت هاركورت في نيجيريا؛ وبورت موريسبي؛ ونيودلهي؛ وبانكوك؛ وجاكارتا؛ وبوينس آيرس؛ وريسيستنسيا في الأرجنتين؛ وبوغوتا؛ ومومباي في الهند؛ وأكرا؛ وكوماسي في غانا؛ ومومباسا في كينيا)[١٩].

١٩ - ولا تزال المناطق المعرضة للفيضانات والانهيالات الأرضية والزلازل والتي تتأثر بها بشكل مستمر تجذب الجماعات الفقيرة بسبب رخص الأراضي وقلة تكاليف السكن. وهي تشكل أيضا الأماكن الوحيدة التي يمكن أن تجد فيها هذه الجماعات سكنا قريبا من مناطقها المولدة للدخل وفرص كسب رزقها داخل المدن. وستواجه المجموعات ذات الدخل المنخفض قيودا شديدة في التمكن من الانتقال إلى مواقع أقل خطورة، نظرا لقلة الموارد التي تمكنها من الانتقال وبسبب الافتقار إلى مواقع آمنة بديلة معقولة التكلفة وقريبة في نفس الوقت من مصادر رزقها ومن فرص التنمية البشرية.

٢٠ - ويؤدي الافتقار إلى الهياكل الأساسية والخدمات الخاصة بالحماية إلى تفاقم تعرض الناس للظواهر المتصلة بتقلبات الطقس الحادة. فعلى سبيل المثال كانت المدن التي تعاني من أشد حالات النقص في الهياكل الأساسية للحماية هي بصفة عامة التي تعرضت لأكبر عدد من الوفيات والإصابات المتصلة بالفيضانات خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية[١٩].

---

(١٨) موئل الأمم المتحدة، ''الاستنتاجات والرسائل الرئيسية'' في التقرير العالمي عن المستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٧: تعزيز السلامة والأمن في المدن.

(١٩) Caroline Moser, C. and David Satterthwaite, D. Human Settlement Discussion Paper Series. Theme: Climate Change and Cities- 3, *pro-poor climate change adaptation in the urban canters of low- and mikkle-income countries* (International Institute for Environment and Development, October 2008), p.9.

ومن أمثلة ذلك الآثار التي تتعرض لها المستوطنات الحضرية نتيجة الافتقار إلى خدمات جمع الفضلات. ووفقا للبحوث التي تم تنفيذها، كثيرا ما يُلاحظ أن النفايات التي لا يجري جمعها عادة ما تسد المجاري وقنوات الصرف، مما يؤدي إلى حدوث الفيضانات أو إلى تفاقمها[٢٠]. وأشار موئل الأمم المتحدة إلى أن ما مجموعه ٩٨ في المائة من ٢١١ مليون نسمة قد تضرروا من جراء الكوارث الطبيعية أثناء الفترة من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠٠٠ في البلدان النامية[٢١]. وبالتالي ''فإن الكثير من الخسائر البشرية الناجمة عن تقلبات الطقس الحادة في المراكز الحضرية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل لا تنجم عن ''الأخطار'' أو ''الكوارث''، بل تقع بسبب عدم توفير الحماية الكافية لسكان المناطق الحضرية (أو لفئات معينة من السكان) من هذه الأخطار''[٢٢].

٢١ - وعند مناقشة ضعف سكان المناطق الحضرية الفقراء أمام التأثيرات الناجمة عن تغير المناخ، يجب مراعاة أشد الفئات ضعفا، كالأطفال. فقد يتم إخراج الأطفال من المدارس لدفعهم إلى العمل، للمساعدة في زيادة دخل أسرهم وتوفير الأغذية والمياه. وتُستخدم المدارس أيضا في كثير من الأحيان كسكن في حالات الطوارئ بعد الكوارث الطبيعية. وهذا هو الواقع بالنسبة لسان لوس، في السنغال، حيث نقل السكان المتضررين، بعد تكرر الفيضان، إلى المدارس، مما أدى إلى تقليص السنة الدراسية والتأثير على حضور الطلبة[٢٣]. وقد تؤدي الآثار المتصلة بتغير المناخ أيضا إلى تفاقم تعرض الأطفال لسوء التغذية وتزيد من ضعفهم إزاء عدد من الأوبئة والأمراض، مثل الملاريا[٢٤]. ومن ثم تؤدي التأثيرات والضغوط ذات الصلة بالكوارث الناجمة عن تغير المناخ إلى تفاقم المعوقات الشائعة التي يعاني منها الكثير من الأطفال بالفعل من جراء الفقر. وقد تزداد أيضا حالات عدم المساواة بين الجنسين التي كانت قائمة قبل الكارثة.

---

(٢٠) UN Habitat Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate Change. Chapter 6, Case Study: Dar el Salam (Forth coming).

(٢١) موئل الأمم المتحدة. التقرير العالمي عن المستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٧.

(٢٢) David Satterhwaite et al.“Adapting to Climate Change in urban areas: The Possibilities and Constraints in Low-and middle-Income Nations” in *Adopting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman, and David Satterthwaite. (eds) (Earthscan, London, 2009), p. 19.

(٢٣) استقصاء أرسله الائتلاف الدولي للموئل بشأن تغير المناخ والحق في السكن الملائم، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي: www.hic-al.org. وقد وفر هذه المعلومات منظمة البيئة والتنمية في العالم الثالث.

(٢٤) UNICEF *Climate change and children: a human security challenge* (November 2008), pp. 9-13.

باء – تغير المناخ وتنقل البشر[٢٥]

٢٢ – تتسم الروابط بين تغير المناخ والتنقلات البشرية بالتعقيد وعدم إمكانية التنبؤ الكامل بها. فقد لاحظ الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، في عام ١٩٩٠، أن أكبر تأثير لتغير المناخ ربما يكون تأثيره على هذه التنقلات. وبينما لا توجد تقديرات موثوقة لأعداد تدفقات السكان المتصلة بتغير المناخ، يبدو واضحاً أن الآثار المرتبطة بتغير المناخ تؤدي بالفعل إلى تنقلات بشرية كبيرة. وجاء في إفادة للفريق، ما يلي:

”تمثل تقديرات أعداد البشر الذين قد يتحولون إلى مهاجرين لأسباب بيئية ضرباً من التخمين على أفضل الفروض، نظرا إلى: (أ) أن الهجرة في المناطق المتأثرة بتغير المناخ ليست أحادية الاتجاه ولا دائمة، بل متعددة الاتجاهات وكثيراً ما تكون مؤقتة أو مرتبطة بأحداث معينة؛ (ب) أن أسباب الهجرة كثيرا ما تكون متعددة ومعقدة وليست ذات صلة مباشرة بتبدل وتغير المناخ؛ (ج) أن الهجرة في حالات كثيرة تكون استجابة طويلة الأمد لتغيرات موسمية وظروف بيئية، وتمثل أيضاً استراتيجية لجمع الثروة أو البحث عن طريقة للتخلص من الفقر، وهي استراتيجية ذات منافع لكل من البلدان/المناطق المستقبلة للمهاجرين وبلدانهم/مناطقهم الأصلية؛ (د) أن تعدادات السكان والدراسات الإحصائية الموثوقة، التي يمكن أن تستند إليها هذه التقديرات، قليلة العدد في كثير من مناطق العالم الرئيسية“[٢٦].

٢٣ – وقد يتنقل السكان طواعية بحثاً عن حياة أفضل في مناطق لا تتأثر بهذه الظواهر، أو قسراً في حالة وجود ما يهدد الحياة أو الصحة أو الممتلكات أو أسباب المعيشة. وقد يتم إجلاء بعض السكان المتأثرين قبل وقوع الكوارث أو أثناءها، وقد تتغير أماكن إقامة بعضهم بسبب عدم إمكانية العودة إلى الأماكن الأصلية للإقامة أو وجود أخطار شديدة في تلك الأماكن. ويجب احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان والحق في الحصول على السكن اللائق أثناء أية عملية لإعادة التوطين.

---

(٢٥) يثير تغير المناخ أسئلة بالغة الأهمية تتعلق بالوضع القانوني للأفراد الذين يُجبرون على التنقل داخل بلدانهم. ولا يبحث هذا التقرير في تلك المسألة، فهي قيد النظر لدى ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً. انظر مثلاً ورقة المعلومات الأساسية المعنونة ”التشريد بسبب آثار تغير المناخ: من هم الذين سيتأثرون وما هي الفجوات في الأطر المعيارية المتعلقة بحمايتهم؟“، التي قدمها ممثل الأمين العام إلى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في اجتماعه رقم ٧١، الذي انعقد خلال الفترة من ١٨ إلى ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، والتي واصل ممثل الأمين العام تطويرها في سياق الاجتماعات اللاحقة للفريق العامل الفرعي غير الرسمي التابع للجنة المتعلقة بالتشرد/الهجرة وتغير المناخ.

(٢٦) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ”الصناعة والاستيطان والمجتمع“، في تقرير تغير المناخ لعام ٢٠٠٧: الآثار والتكيف وسرعة التأثر، صفحة ٣٦٥.

٢٤ - وفيما يختص بالمناطق الحضرية والريفية، فإنها تتأثر بتغير المناخ مع ازدياد وتيرة حدوث ودرجة خطورة الظواهر المناخية. وبالفعل، فقد أدى تراجع توافر أسباب المعيشة، الذي تعود أسبابه في جزء منها إلى تدهور البيئة وازدياد حدة العواصف والفيضانات والجفاف، والضغوط المتزايدة على موارد المياه وندرة الأغذية، إلى تسارع معدلات الانتقال من الأرياف إلى المدن[٢٧]، مع ازدياد هجرة المزارعين بسبب فقد المحصول وعدم الاطمئنان على مستقبل أسباب المعيشة.

٢٥ - وفي الدائرة القطبية والمناطق المحيطة بها، يؤدي ارتفاع درجات الحرارة إلى تأخر تجمد مياه البحر في فصل الخريف وإلى ذوبان الثلوج الدائمة. ويؤثر هذا على حجم المياه المخزونة في الأنهار الجليدية، التي تختزن المياه في العادة أثناء فصل الشتاء وتغذي الأنهار أثناء فصل الصيف، ويؤثر الذوبان السريع للأنهار الجليدية أيضا على إمدادات المياه ويؤدي إلى ازدياد أخطار الفيضانات في مناطق أخرى من العالم. ويؤثر هذا بدرجة كبيرة على الزراعة في المناطق الريفية التي توجد في مصبات الأنهار، مما يؤدي إلى انتقال أعداد كبيرة من السكان.

٢٦ - ويمثل الجفاف أيضا أحد العناصر المؤثرة على تنقلات السكان في المناطق الريفية. وأوضحت الدراسات أن التصحر يؤثر على الهجرة في المكسيك[٢٨]. وقد شكا سكان منطقة تلاكسكالا التي تعتمد على الزراعة المروية بمياه الأمطار، من تغير فترات هطول الأمطار، مما يؤدي إلى انعدام الإحساس بالاطمئنان وتدهور إنتاج المحاصيل وتقلص الإيرادات: ”تم توثيق الهجرة العكسية والهجرة الموسمية باعتبارهما استراتيجية لتنويع أسباب المعيشة في هذه المنطقة ... وتعتبر فرص الهجرة الموسمية لبعض السكان وتمكنهم من إرسال التحويلات ثم عودتهم إلى مواطنهم مثالا للهجرة، باعتبارها استراتيجية للتكيف مع تدهور الظروف البيئية“[٢٨]. وشهدت منطقة غرب أفريقيا آثارا ذات صلة بتغير المناخ، مثل انخفاض هطول الأمطار وتدهور الأراضي واندلاع أحداث العنف في المناطق القاحلة وشبه القاحلة في السنغال ومالي وبوركينا فاسو والنيجر. وأدى هذا إلى ”تسارع الهجرة باتجاه الجنوب داخل هذه البلدان، وتفاقم أعداد سكان المدن الكبيرة مثل داكار وباماكو وأواغادوغو ونيامي

(٢٧) التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان (A/HRC/10/61).

(٢٨) انظر ”البحث عن مأوى: إعداد خرائط لآثار تغير المناخ على هجرة البشر ونزوحهم“، منظمة كير الدولية؛ مركز الشبكة الدولية لمعلومات علوم الأرض، جامعة كولومبيا؛ مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، معهد البيئة والأمن البشري التابع لجامعة الأمم المتحدة؛ والأبعاد الاجتماعية لتغير المناخ، البنك الدولي (أيار/مايو ٢٠٠٩)، صفحة ٧.

وكانو [نيجيريا]. وتشير التقديرات في بوركينا فاسو إلى نزوح ما يقارب نصف عدد السكان الراشدين، خلال جزء من السنة على الأقل، إلى دول ساحلية مثل كوت ديفوار وغانا"[٢٩].

٢٧ - وتؤدي اختلالات النظم الإيكولوجية البحرية ومصائد الأسماك، علاوة على تدهور الأراضي الزراعية نتيجة غمرها بالمياه المالحة، إلى إعاقة حصول السكان على الأغذية ومياه الشرب المأمونة. وتؤدي هذه الظاهرة أيضا إلى انتقال السكان إلى مناطق أخرى بحثا عن أسباب معيشة أفضل.

٢٨ - ويمكن أن تؤدي الهجرة أيضا إلى تفاقم المشاكل الاقتصادية في المناطق المستقبلة للمهاجرين. إذ ينتقل كثير من السكان إلى المدن بسبب ازدياد تراجع فرص حصولهم على أسباب معيشة مستدامة، ويفقدون بذلك الموارد اللازمة للحصول على السكن اللائق عند انتقالهم إليها. وتؤثر هذه التحركات على تنمية المناطق الحضرية بطرائق متعددة، تشمل زيادة الضغط على الهياكل الأساسية والخدمات في هذه المناطق. وتترتب على سرعة الانتقال إلى المناطق الحضرية بصورة غير مخططة نتائج خطيرة فيما يتصل بالرفاه وتوفير الخدمات في المدن.

٢٩ - وينتقل الكثيرون من المهاجرين إلى الأحياء الفقيرة في المدن وإلى مستوطنات غير رسمية، حيث يعيشون في ظروف غير مستقرة في مناطق يحفها الخطر. وتشير تقديرات موئل الأمم المتحدة إلى أن زهاء ثلث سكان الأحياء الفقيرة السريعة النمو في أفريقيا قد هاجروا إلى المدن بعد أن أجبروا على ترك أراضيهم هربا من تقدم الزحف الصحراوي وبسبب فشل النظم الرعوية والزراعية[٣٠].

جيم - تأثير ارتفاع مستوى سطح البحر على الإسكان في الجزر الصغيرة والمناطق الساحلية المنخفضة

٣٠ - يمكن أن تزداد قابلية تأثر المستوطنات البشرية بتغير المناخ نتيجة وجود هذه المستوطنات في مناطق ساحلية منخفضة. "يتزايد معدل وجود الأصول والسكان في المناطق الساحلية والمنحدرات والوهاد وغيرها من المناطق الأخرى المعرضة للأخطار، في البلدان

(٢٩) المرجع السابق نفسه.

(٣٠) انظر البيان الذي أدلى به المدير التنفيذي لموئل الأمم المتحدة في الجزء الرفيع المستوى من مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، الذي يمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي: http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=550&typeid=8&subMenuId=0.

النامية والمتقدمة النمو معا''[٣١]. وبكلمات أدق: ''تضم المناطق الساحلية المنخفضة نسبة ٢ في المائة من الأراضي في العالم و ١٠ في المائة من سكانه، استنادا إلى تقديرات عام ٢٠٠٠. ويقطن ٣٦٠ مليونا من سكان هذه المناطق، الذين يزيد عددهم على ٦٠٠ مليون، في مناطق حضرية. ويعني هذا أن مستوى التحضر فيها يبلغ ٦٠ في المائة، قياسا إلى المستوى العام للتحضر في العالم الذي تقل نسبته عن ٥٠ في المائة بقليل''[٣٢].

٣١ - وعلى وجه الخصوص، ستواجه المراكز الحضرية التي تقع في مناطق ساحلية أخطارا شديدة، نظرا إلى أن ارتفاع مستوى سطح البحر يزيد تعرضها للفيضانات الساحلية وتحات التربة وارتفاع مستوى المياه الجوفية، الذي يلحق الضرر بأساس المباني، بجانب اختلاط المياه الجوفية بالمياه المالحة. ويفيد تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بأن عدة ملايين أخرى من السكان يقدر أنها ستتعرض للفيضانات كل عام بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر، بحلول عام ٢٠٨٠. وتتعرض إلى الأخطار بوجه خاص المناطق المنخفضة ذات الكثافة السكانية العالية، التي تتسم بانخفاض نسبي في القدرة على التكيف، والتي تواجه بالفعل تحديات أخرى من قبيل الأعاصير المدارية والانخسافات الأرضية في المناطق الساحلية. وستكون أكبر أعداد السكان المتأثرين في مناطق مصبات الأنهار الكبرى في آسيا وأفريقيا، وتظل الدول الجزرية الصغيرة عرضة للتأثر بوجه خاص[٣٣].

٣٢ - وتعتبر الجزر الصغيرة التي يعيش فيها نصف مليون شخص على الأقل[١٢]، عرضة للتأثر بوجه خاص بارتفاع مستوى سطح البحر، الذي يشكل تهديداً للمناطق السكنية الساحلية بسبب تحات التربة ويدمر مصائد الأسماك، ويؤدي إلى تفاقم مشاكل انغمار التربة وتحاتها. ''وعلاوة على ذلك ستشكل تكلفة حماية المستوطنات والهياكل الأساسية ذات الأهمية الحاسمة والأنشطة الاقتصادية المعرضة للأخطار جراء ارتفاع مستوى سطح البحر عبئا ثقيلا على كثير من الدول الجزرية الصغيرة. وبالمثل، يقدر أن تتضرر السياحة - المصدر الرئيسي للعائدات في كثير من الدول - جراء تعرضها لاختلالات حادة نتيجة الآثار

---

(٣١) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ''الصناعة والاستيطان والمجتمع''، في تقرير تغير المناخ لعام ٢٠٠٧: الآثار والتكيف وسرعة التأثر، الصفحة ٣٧٢.

(٣٢) Gordon McGranahan, Deborah Blak and Bridget Anderson, "The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones" in *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman and David Satterthwaite, (eds), (Earthscan, London, 2009) P. 58.

(٣٣) ''ملخص لواضعي السياسات'' في تقرير تغير المناخ لعام ٢٠٠٧: الآثار والتكيف وسرعة التأثر، الفقرة ١٢.

السلبية التي يتوقع أن تصاحب ارتفاع مستوى سطح البحر''[٣٤]. وتهدد هذه العملية الهياكل الأساسية والمرافق التي تدعم أسباب معيشة المجتمعات المحلية للجزر.

٣٣ - وتعتبر الجزرالصغيرة في توفالو وكريباتي وملديف عرضة للتأثر بوجه خاص بارتفاع مستوى سطح البحر. وفيما يتعلق بدولة توفالو الجزرية، في المنطقة الغربية من المحيط الهادئ: ''تمثل فيضانات المياه المالحة المتكررة وتسارع تحات التربة الساحلية وازدياد صعوبة زراعة الخضروات والنباتات تحديات يومية. وقد قبل سكان توفالو فكرة إعادة التوطين وهم مكرهون، وبدءوا الانتقال إلى نيوزيلندا، بموجب مشروع هجرة تم التوصل إليه عن طريق التفاوض''[٣٥].

٣٤ - وفيما يتعلق بملديف، فإن خصائصها الجغرافية والطبيعية تجعلها ضعيفة بوجه خاص أمام تغير المناخ والمشاكل المتصلة به. فهي تتكون من سلسلة جزر تضم ٢٠٠ ١ جزيرة وشعبة مرجانية في المحيط الهندي، ولا ترتفع أعلى نقطة فيها سوى ١,٨ متر عن مستوى سطح البحر. لذا فإنها تعتبر ذات قابلية شديدة للتاثر بالآثار الناجمة عن تغير المناخ وارتفاع مستوى سطح البحر المرتبط به، بوصفها دولة جزرية صغيرة ذات أراض منخفضة. وقد أكدت المقررة الخاصة، في مذكرتها الأولية عن البعثة التي اضطلعت بها إلى ملديف، في شباط/فبراير ٢٠٠٩ (A/HRC/10/7/Add.4)، أن تأثير تغير المناخ على تسارع تحات التربة الساحلية، وتكرر الأعاصير والفيضانات، وارتفاع مستوى سطح البحر، سيكون له دون شك تأثير بالغ على الإسكان وأسباب المعيشة فيما يتعلق بالكثيرين من سكان ملديف. وقد أدى تغير المناخ إلى تفاقم بعض المشاكل المرتبطة بالخصائص الجغرافية والطبيعية للملديف، مثل ندرة الأراضي وقابلية الجزر للتأثر بالظواهر الطبيعية، كما سيؤدي إلى المزيد من تفاقم هذه المشاكل. وقد أثرت هذه التغيرات على تمتع السكان بالحق في الحصول على السكن اللائق[٣٦]

(٣٤) الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، ''الدول الجزرية الصغيرة''، في تقرير تغير المناخ لعام ٢٠٠١: الآثار والتكيف وسرعة التأثر، مساهمة الفريق العامل الثاني في تقرير التقييم الثالث (كمبريدج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كمبريدج: ٢٠٠١).

(٣٥) *Human Impact Report*: *Climate Change: The Anatomy of silent crisis* (Global Humanitarian Forum, Geneva) p. 51.

(٣٦) سترد تفاصيل إضافية في تقرير المقررة الخاصة عن بعثتها، الذي سيقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، في دورته الثالثة عشرة، في آذار/مارس ٢٠١٠.

رابعا – النهج القائم على حقوق الإنسان والسكن اللائق إزاء تغير المناخ

ألف – الالتزامات بحقوق الإنسان الدولية في سياق النقاش المتعلق بالحق في السكن اللائق

٣٥ – ينص عدد من صكوك حقوق الإنسان القانونية الدولية الملزمة على التزام الدول باتخاذ خطوات إعمال الحق في السكن اللائق للجميع. وتشكل هذه الصكوك أيضا أساس ولاية المقررة الخاصة. وهي تشمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١١)؛ واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٧ الفقرة ٣)؛ والأحكام المتعلقة بعدم التمييز المنصوص عليها في الفقرة ٢ (ح) من المادة ١٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ والمادة ٥ (هـ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ والمادة ٤٣-١ (د) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والمادة ٢٨ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. كما جرى الاعتراف بالحق في السكن اللائق على المستوى الإقليمي، كما في الميثاق الاجتماعي الأوروبي (١٩٦١)، والإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته (١٩٤٨)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩)، والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ”بروتوكول سان سلفادور“ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١).

٣٦ – وتقع على الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامات واضحة باحترام وحماية الحق في السكن اللائق وإعماله والسعي، عن طريق التعاون الدولي، للتوصل لحلول عالمية لمشكلة تغير المناخ العالمية وتأثيرها على السكن. ومن ثم، فمن الضروري مراعاة المعايير الدولية لحقوق الإنسان بغية التصدي للتحديات التي يشكلها تغير المناخ.

باء – التعاون الدولي

٣٧ – تؤثر أكثر آثار تغير المناخ شدة بصفة خاصة على البلدان الكائنة في المناطق الساحلية المنبسطة، والدول الجزرية الصغيرة والمناطق المعرضة إما للفيضانات أو للتصحر. وقد واجهت بالفعل هذه المناطق وسكانها عددا من حالات قلة المناعة إزاء آثار الإحترار العالمي. وتمس الحاجة للدعم الدولي للمناطق التي تواجه مستويات خطيرة من الضعف وليست في وضع يمكنها من مواجهة آثار تغير المناخ في إطار قاعدتها الحالية من الموارد، وذلك لتمكينها من التكيف ولمساعدتها على الاستثمار في زيادة قدرتها على التكيف مع تغير المناخ.

٣٨ - وقد ساهمت البلدان الصناعية تاريخيا بمعظم انبعاثات غازات الدفيئة التي من صنع الإنسان. وفي الوقت نفسه، فإن أفقر مناطق العالم وبلدانه، التي ساهمت بصفة عامة بأقل قدر في تغير المناخ بفعل البشر، هي التي تتأثر أكثر من غيرها بالآثار الناجمة عن الإحترار. وتعترف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ[٥] بتفاوت العبء المترتب على آثار تغير المناخ، وتهيب بالدول في المادة ٣ أن ''تحمي النظام المناخي لمنفعة أجيال البشرية الحاضرة والمقبلة على أساس الإنصاف ووفقا لمسؤولياتها المشتركة وإن كانت متباينة وقدرات كل منها. وبناء على ذلك ينبغي أن تأخذ البلدان المتقدمة النمو الأطراف زمام المبادرة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه''. وتنص الفقرتان ٤ و ٩ من المادة ٤ من الاتفاقية على أنه ينبغي أيضا للبلدان المتقدمة النمو الأطراف أن تدعم البلدان النامية فيما يتعلق بتكلفة تدابير التكيف وأن تراعي احتياجاتها المحددة من التمويل ونقل التكنولوجيا. وعلاوة على ذلك، فإن إطار حقوق الإنسان يكمل الاتفاقية ''بالتأكيد على أن'الإنسان هو المقصود الرئيسي بالتنمية وأن التعاون الدولي ليس هو مجرد التزامات دولة تجاه دولة أخرى، بل أيضا التزامات تجاه الأفراد''[٢٧].

٣٩ - وعلاوة على ذلك فإن أية عملية فعالة لمواجهة آثار تغير المناخ الحتمية تتطلب تعاونا على الصعيد الدولي[٣٧]. وهذه العملية ضرورية لمواجهة التفاوت في توزيع أسباب تغير المناخ وآثاره. وهي تتماشى أيضا مع الالتزامات القائمة منذ أمد طويل المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين الذين أكد عليهما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢-١) والمادتان ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة. وكما ذكر كوفي عنان في تقريره لعام ٢٠٠٠، المعنون ''نحن الشعوب: دور الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين'': ''فبالإضافة إلى المسؤوليات الفردية التي تتحملها كل دولة إزاء مجتمعها، فإن هذه الدول هي، جماعيا، الحارس على حياتنا المشتركة على هذا الكوكب - حياة يشترك فيها مواطنو جميع البلدان''. ونظرا للطابع العالمي للتهديد الذي يشكله تغير المناخ، فمن الأهمية بمكان القيام بعمل منسق دوليا لتولي قيادة شؤون المناخ العالمي جماعيا.

٤٠ - ويقدر البنك الدولي تكلفة عمليات التكيف بما قد يتراوح بين ٤ بلايين و ٣٧ بليون دولار سنويا. غير أن الموارد المخصصة لصندوق البيئة العالمية لم يتجاوز مجموعها في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ مبلغاً قدره ٣,٣ بلايين دولار[١٢]. وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان

(٣٧) كما قالت نائبة مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ''يؤكد منظور حقوق الإنسان على الحاجة إلى التعاون الدولي لمعالجة العبء المتفاوت الواقع على عاتق أولئك الأقل قدرة على تحمله''. بيان أدلى به أمام حلقة نقاش لمجلس حقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، عقدت في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٩.

الكثير من التبرعات المعلنة للمساعدة في مجال التكيف مجرد جزء من الميزانيات الحالية للمساعدة الإنمائية الرسمية، وليس اعتماداً لموارد جديدة. ونظرا لقلة البلدان التي وصلت حتى الآن إلى الهدف الدولي المحدد بنسبة ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن الخلط بين التزامات تمويل التكيف والتبرعات المعلنة للبرامج العادية للمساعدة الإنمائية من جانب البلدان المانحة يشكل مشكلة[٣٨]. وينبغي، كي يستجيب المجتمع الدولي بشكل فعال إلى الحاجة العاجلة لمساعدة البلدان وجماعات البشر سريعي التأثر بأخطار تغير المناخ على التكيف من أجل تقليل الضرر إلى أدنى حد ممكن، أن تشتمل التعهدات الموجهة نحو المساعدة على التكيف على موارد جديدة، منفصلة عن الأموال المخصصة للمساعدة الإنمائية العادية.

٤١ - ولا يمثل على الإطلاق التمويل لأغراض التكيف أكثر التحديات المستقبلية تعقدا. ففي سبيل معالجة عجز التنمية في مجال توفير الهياكل الأساسية، يلزم أن تتصدى مشاريع التعاون الدولي للتحديات التقنية والثقافية. ولا يمكن لمشاريع التكيف مع تغير المناخ أن تستنسخ ببساطة الحلول الهندسية الصعبة التي كانت وراء مشاريع التنمية لعقود. فعلى سبيل المثال، تتمثل التدابير المعتادة لحماية المستوطنات في مواجهة الفيضانات والتحات في المناطق الساحلية المنخفضة، في إقامة حواجز الأمواج، وجدران الواجهة البحرية وأدوات الدفاع عن الشواطئ. ولكن على الرغم من فعالية هذه النظم الحمائية في التخفيف من حدة المشاكل المحلية الناجمة عن التحات، فإنها تعمل في العادة على نقل التحات بعيدا على طول الساحل، مسببة فيضانات وخسائر في مناطق أخرى. ويجب أن تتكيف مشاريع التعاون الدولي مع الاحتياجات المحلية وأن توجه نحو الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل.

جيم - التخفيف وتغير المناخ: الاستراتيجيات والآثار الواقعة على الإسكان

٤٢ - تتطلب الآثار الخطيرة الناجمة عن تغير المناخ اتخاذ إجراء حاسم من جانب المجتمع الدولي ويشير ''التخفيف'' في سياق تغير المناخ إلى الجهود الرامية إلى اتخاذ إجراءات واعتماد سياسات تسعى لمنع الاحترار العالمي من أن يتسبب في تداخلات خطيرة مع المناخ. ورغم وجود العديد من المجالات التي يمكن فيها اتخاذ إجراءات للتخفيف، فقد اتفق كبار العلماء في مجال المناخ في العالم على أن حد الخطر بالنسبة لتغيُّر المناخ يتمثل في ارتفاع متوسط درجات الحرارة في العالم بدرجتين مئويتين كحد أقصى عن المستوى الذي كان سائدا قبل العصر الصناعي. ويتطلب ذلك أن تصل انبعاثات غاز الدفيئة العالمية إلى ذروتها. قبل حلول عام ٢٠١٥ وأن يجري خفضها بمعدل ٥٠ في المائة تقريبا من المستوى الحالي بحلول عام

(٣٨) International Council on Human Rights Policy, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, (Geneva, 2008).

٢٠٥٠[٣٩]. وتسعى المفاوضات الجارية حاليا في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية إلى تحديد مسؤوليات كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو إزاء هذا الهدف الرئيسي.

٤٣ - والواقع أن سجل أداء البلدان فيما يتعلق بالوفاء بالتزاماتها المتصلة بالحد من الانبعاثات لا يزال ضعيفا حتى الآن. ففي عام ١٩٩٢ التزم ٢٣ بلدا من أغنى البلدان تسكنها نسبة ١٤ في المائة من سكان العالم وتتحمل المسؤولية اليوم عن ٤٠ في المائة من الانبعاثات المنطلقة في الجو كل عام بأن تقوم بحلول عام ٢٠٠٠ بإعادة انبعاثاتها الجماعية إلى مستويات عام ١٩٩٠. ولكن بحلول عام ٢٠٠٥ كانت انبعاثاتها الجماعية قد ارتفعت بأكثر من ١٠ في المائة عن المستويات المستهدفة[١٢]. وإذا استمرت البلدان في الاكتفاء ببذل محاولات غير جادة للامتثال لأهداف التخفيف فسوف تستمر درجات حرارة الأرض في الارتفاع.

٤٤ - ويجب أن يكون مستوى تخفيضات الانبعاثات كافيا لتثبيت مناخ الأرض على نحو كاف، ولتفادي المساهمة في زيادة التحديات التي تواجه التمتع بحقوق الإنسان، وهو ما سوف يحدث بغير ذلك. ومثلما ورد ذكره آنفا في هذا التقرير، فإنه يجب تفاديا لتغير المناخ بصورة خطيرة، أن يجرى الإبقاء على الزيادة في درجات الحرارة العالمية عند أقل من درجتين مئويتين (فوق مستويات عصر الصناعة). فالزيادة التي تقل قليلا عن درجتين مئويتين في درجات الحرارة العالمية يمكن أن تتحملها المجتمعات التي يتوافر لها الحد الأدنى من القدرة على الانتعاش كما تتوافر لديها الهياكل الأساسية المرنة والأوضاع الأساسية الملاءمة في مجالات الصحة والإسكان ومستويات الدخل. أما سكان العالم الذين يفتقرون إلى الموارد أو يعانون من أي شكل آخر من أشكال الضعف، فيتهدد الكثير منهم فعليا خطر فقدان منازلهم وسُبُل كسب رزقهم بسبب ازدياد تواتر وكثافة العواصف وارتفاع مستويات سطح البحر فضلا عن ظاهرتي التصحر والجفاف. ويمكن القول بأن يكون المستوى المقبول من الاحترار العالمي بالنسبة لهؤلاء السكان ربما أقل بكثير[٣٨]. ولذلك سوف يدعو النهج المستند إلى حقوق الإنسان الذي يركِّز على أكثر سكان العالم ضعفا إلى تحقيق أهداف الحد من الانبعاثات بطريقة صارمة لتفادي حرمانهم من حقوق الإنسان نتيجة لتغير المناخ وكذلك إلى إنشاء آليات أقوى للمساءلة عن الامتثال لهذه الأهداف عند تحديدها.

٤٥ - وتتطلب معايير حقوق الإنسان من جميع البلدان أن تسعى إلى الحد من انبعاثاتها الضارة في الغلاف الجوي العالمي بغرض تخفيف آثارها السلبية على التمتع بحقوق الإنسان.

---

(٣٩) مساهمة الفريق العامل الثالث في تقرير التقييم الرابع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ لعام ٢٠٠٧: التخفيف من تغير المناخ، كمبريدج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كمبريدج ٢٠٠٧.

ويتطلب ذلك اتخاذ إجراءات على مستويات متعددة. فطبقا ''لمبدأ المساواة'' الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المعلقة بتغير المناخ يجب أن تقود البلدان الصناعية الجهود الرامية لخفض مستويات الانبعاثات وأن تضمن الامتثال لالتزاماتها في هذا السياق. ويجب أيضا أن تساهم البلدان المتقدمة النمو في الجهود التي تبذلها البلدان النامية لاتباع مسارات إنمائية منخفضة الكربون، متفادية بذلك سلسلة جديدة من الزيادة في الانبعاثات.

٤٦ - وتتحمل البلدان النامية أيضا التزامات على المستوى الوطني في سياق التخفيف من تغيُّر المناخ. ويجب أن تراعي الخطط الإنمائية الوطنية الحاجة الملحة للامتناع عن المساهمة في إحداث مزيد من الانبعاثات التي تسبب تغير المناخ، مما يتطلب وضع استراتيجيات إنمائية اقتصادية تتفادى الاعتماد المفرط على الوقود الأحفوري لتيسير عجلة نموها.

٤٧ - وتتحمل كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء المسؤولية عن ضمان أن تكون التدابير المتخذة متسقة مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال قد ينجم عن تدابير التخفيف المتصلة بتنمية مصادر بديلة للطاقة، مثل السدود الهيدروكهربائية، انتهاكات لحقوق الإنسان، في حالة عدم وجود ضمانات كافية لتلك الحقوق. وفي الوقت الذي قد تهدف فيه هذه التدابير إلى تعزيز التنمية والتخفيف من تغير المناخ فإن آثارها على حقوق السكان الموجودين بالقرب من مواقع تلك المشاريع كانت في كثير من الحالات مدعاة للقلق. فقد أدت مشاريع السدود الضخمة في العالم إلى تشريد المجتمعات المحلية من أراضيها التقليدية[٤٠]. وهكذا فإن عمليات الإخلاء القسري وتشريد المجتمعات المحلية ضمن الجهود التي تهدف جزئيا إلى التخفيف من تغير المناخ وأدت في بعض الأحيان إلى انتهاكات للحق في السكن الملائم.

٤٨ - وتشمل استراتيجيات التخفيف في البلدان المتقدمة النمو تعبئة أجهزة وتكنولوجيات الطاقة المتجددة غير المركزية. وقد تم اعتماد معايير بناء جديدة لتقليل الحاجة إلى نظم التبريد والتدفئة الصناعية ولتعزيز مفهوم الإسكان ذي الطاقة الفائضة الذي يشير إلى المنازل التي تتوفر لها قدرات لا تقتصر على توفير الطاقة لاستهلاكها الخاص، وإنما أيضا لتوليد فائض يمكن استخدامه لأغراض أخرى. وبالرغم من أن التكنولوجيات الجديدة تمثل وسائل لتخفيف انبعاثات غازات الدفيئة، فإن عدداً ممن يسكنون في البلدان المتقدمة النمو ومعظم

(٤٠) تقرير مقدم من المنتدى الدولي للشعوب الأصلية بشأن تغيُّر المناخ إلى الفريق العامل المخصص لزيادة التزامات الأطراف المدرجة في المرفق الأول لبروتوكول كيوتو.

سكان المناطق الحضرية في البلدان النامية يفتقرون للموارد اللازمة لشراء تلك التكنولوجيات أو لتجديد منازلهم بحيث تستوفي معايير الإسكان الجديدة[٤١].

٤٩ - وتشتمل ولايات حقوق الإنسان الدولية على التزامات تفرض على الدول احترام حقوق سكانها وتوفير الحماية لهم من العمليات والممارسات التي تهدد حقوقهم. ويتطلب ذلك من الدول على الصعيد المحلي أن استراتيجيات تهدف إلى التخفيف من تغير المناخ، مع ضمان ألا تساهم هذه الاستراتيجيات في حدوث انتهاكات لحقوق أخرى.

٥٠ - وتتطلب ولايات حقوق الإنسان أيضا مشاركة المجموعات التي يمكن أن تتأثر بتدابير التخفيف في تصميم وتنفيذ تلك التدابير. وتستدعي المشاركة المستنيرة والفعالة في المقابل الإدارة الشفافة للمعلومات المتعلقة بأهداف وقرارات التخفيف ذات الصلة بتلك الأهداف[٤٢]. وينبغي تنفيذ مبدأ المشاركة في إطار مبادرات التخفيف لضمان أن يكون للسكان المحتمل أن يتأثروا على نحو مباشر أكثر من غيرهم رأي في تصميم وتنفيذ تلك التدابير، مما قد يساعد في توقع حدوث انتهاكات جديدة لحقوق الإنسان قد تنجم من التدبير موضوع المناقشة، وبالتالي تفاديها. وتتطلب معايير حقوق الإنسان أيضا أشكالا مؤسسية لمعالجة المظالم وتقديم التعويض لقاء الأضرار الحتمية وتقييم الآثار المترتبة على توزيع المشاريع.

دال - التكيف مع تغير المناخ: الآثار الواقعة على الإسكان

١ - منع الكوارث وإجراءات الحد من المخاطر

٥١ - يمكن للنهج القائمة على حقوق الإنسان أن يساهم بالكثير في التكيف مع تغير المناخ والحد من المخاطر التي تفرضها الكوارث الطبيعية. ورغم أن بعض الكوارث الطبيعية لا يمكن تفاديها، فإن هناك الكثير الذي يمكن القيام به لتفادي آثارها السلبية على حياة البشر وحقوق الإنسان. وثمة أهمية خاصة في هذا الصدد للتدابير الرامية إلى تعزيز القدرة على الانتعاش وعلى التكيف مع تغير المناخ لدى الأفراد والجماعات الأكثر ضعفا في مواجهة آثار الكوارث الطبيعية. وتشمل أمثلة المشاريع التي تهدف إلى الحد من مخاطر الكوارث إجراء تقييمات للمخاطر ضمن مشاريع التخطيط الحضري والتنمية الريفية وتصميم المساكن.

---

(٤١) See.Heirinch Boll Stiftung "Urban futures 2030," 2009.

(٤٢) تقرير مقدم من برنامج سكان الغابات، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي التالي: http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/104.pdf.

٥٢ - ويتعين أن تشمل تدابير التكيف مع تغير المناخ إجراء تقييم للمناطق الأكثر عرضة للمخاطر ولا سيما للمجموعات الضعيفة من بين السكان. ومن المعروف أن أكثر أساليب التكيف فعالية هو إنشاء الهياكل الأساسية اللازمة التي قد تمنع تحول الظواهر الجوية القاسية إلى كوارث. وتستطيع معظم المستوطنات التي يُحتمل بشدة أن تعاني من النتائج ذات الصلة بالظواهر الجوية القاسية التقليل من هذه المخاطر بتحسين نوعية البناء وتوفير الهياكل الأساسية والخدمات. ومن الواضح أن هذه التدابير قد يعوقها انعدام التمويل والقدرات.

٥٣ - ويجب توصيل المعلومات المتعلقة بالإنذار لجميع المناطق التي تواجه الخطر لإتاحة الفرصة للسكان لالتماس الحماية واتخاذ إجراءات للحد من المخاطر. ومن الأمثلة الناجحة في هذا الصدد الجهود التي شهدتها أمريكا اللاتينية، والتي ساهم فيها قيام الحكومة بتوفير خدمات الإنذار المبكر والدعم للإجراءات السابقة للكوارث في الحد من وقوع الأضرار. ففي كوبا، ”تم إجلاء مئات الآلاف من السكان في عام ٢٠٠٤ عند اقتراب إعصار تشارلي. وتشير التقارير الصحفية الدولية إلى أنه رغم ما وقع من أضرار يزيد حجمها على بليون دولار، كان من بينها تدمير ٧٠ ألف مترل، لم يلق حتفه سوى أربعة أو خمسة أشخاص. وقد تم اتخاذ تدابير عدة في أمريكا الوسطى منها تدابير اتُخذت جزئيا لمواجهة التدمير الذي أحدثه إعصار ميتش في عام ١٩٩٨ الذي ألحق أضرار بأكثر من ١,٢ مليون شخص[٤٣]. فعلي سبيل المثال، أنشأت الحكومة في نيكاراغوا في عام ٢٠٠٠ النظام الوطني للوقاية من الكوارث والتخفيف من وطأتها والاهتمام بها الذي يجمع بين مختلف المستويات الحكومية والجهات الفاعلة الاجتماعية واللجان البلدية والإقليمية لمنع المخاطر والتخفيف منها مع التركيز بشكل واضح على إدارة المخاطر.

٥٤ - وقد تطرقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى الالتزام القائم على حقوق الإنسان فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث وأوجه الضعف، مثلا من خلال إنشاء نظم الإنذار والإخلاء. فقد ذكرت المحكمة في قرارها الصادر في قضية بوديفا وآخرين ضد الاتحاد الروسي[٤٤] أنه إذا كانت الكارثة متوقعة وتستطيع الدولة منع المخاطر الناجمة عنها التي تهدد الحياة والممتلكات، فإنه يتعين عليها اتخاذ الإجراء الملائم وفقا لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان المتعلقة بالحق في الحياة و/أو في حماية الحياة الخاصة والممتلكات[٤٥].

---

(٤٣) Carolin MOSER and David SATTERTHWAITE, David. Human Settlement Discussion Paper Series, Thene: Climate Change and Cities – 3, op. cit. p. 22.

(٤٤) Budayeva and Others v. Russia, European Court of Human Rights, No. 15339/02.

(٤٥) أشارت المحكمة إلى الالتزامات المقررة بموجب الحق في الحياة والممتلكات ولكن من الواضح أن الحجة نفسها يمكن تطبيقها على الحق في السكن اللائق.

٢ - إعادة التوطين

٥٥ - يمكن أن تؤدي الكوارث المتصلة بتغيُّر المناخ، كالأعاصير والعواصف والفيضانات، إلى ترشيد الناس لفترة قصيرة مؤقتة يستطيعون بعدها مباشرة العودة إلى ديارهم الأصلية. وفي هذه الحالة، يجب ألا يطول انتقالهم المؤقت إلى مكان آخر إلا بقدر ما تقتضيه الضرورة القصوى، وينبغي أن يكون لهم جميعا حق العودة إلى ديارهم دون تمييز.

٥٦ - ويجب تقييم جميع الخيارات قبل المضي قدما في خطط إعادة التوطين. ولا يجوز للدول أن تعتبر منطقة ذات مخاطر عالية، وتحظر العودة إليها إلا ''متى كانت منطقة العودة فعلا ذات مخاطر عالية ومستمرة تهدد حياة العائدين إليها أو أمنهم، وكانت الموارد المتبقية فيها لا تكفي لإقامة أودهم ولا يمكن أن يكفل لهم فيها التمتع بأبسط حقوق الإنسان، وقد استنفدت جميع تدابير التكيف الأخرى ولم يعد بالإمكان التخفيف من حدة حالتها باتخاذ تدابير حمائية[٤٦]''. ومما يثير الانزعاج بشكل خاص ألا تسمح بعض السياسات الحكومية المعتمدة في حالات ما بعد الكوارث للمتضررين من ذوي الدخل المنخفض بالعودة إلى مناطقهم الأصلية، وتتحول هذه المناطق إلى مناطق سكنية لذوي الدخل المرتفع أو مناطق تجارية أو صناعية. ومن الأمثلة على ذلك، المنطقة الساحلية العازلة التي أنشئت في بعض البلدان في فترة ما بعد وقوع كارثة تسونامي، مما أرغم بعض القرى على الانتقال إلى مواقع أخرى، وقطع الأرزاق وخلق توترات اجتماعية، في حين امتدت عمليات القطاع السياحي إلى مناطق ''الأراضي الشاغرة''. وبالمثل، اقترح بعد وقوع كارثة تسونامي، تحديد منطقة ساحلية كبيرة في أجزاء من بلدان أخرى يحظر القيام بأي أعمال بناء عليها[١٧].

٥٧ - ويجب استشارة السكان المتضررين، وإشراكهم مشاركة كاملة خلال أي عملية لنقلهم وإعادة توطينهم. ويجب ألا يؤدي نقلهم الدائم إلى مكان آخر إلى بقائهم دون مأوى. وينبغي تقديم السكن البديل (أو الإعانات أو المدفوعات النقدية اللازمة) وفقا لما تنص عليه المعايير الدولية لحقوق الإنسان، لأولئك الذين لا يستطيعون بغير ذلك الحصول على السكن اللائق. وتنطبق في تلك الظروف أيضا معايير السكن اللائق المعترف بها، وتشمل هذه المعايير ما يلي: الضمان القانوني للحيازة، وتوافر الخدمات، والمواد، والمرافق، والهياكل الأساسية، وأن يكون المسكن معقول التكلفة وصالحا للسكن وفي متناول الفئات المحرومة، وتتوافر بالقرب منه خيارات فرص العمل، وخدمات الرعاية الصحية، والمدارس، ومراكز رعاية الأطفال وغيرها من المرافق الاجتماعية، سواء في الريف أو الحضر، وأن يكون المسكن

(٤٦) مفوضية الأمم المتحدة للاجئين ''التشرد القسري في سياق تغير المناخ: التحديات المطروحة على الدولة في إطار القانون الدولي''، ٢٠٠٩.

مناسبا من الوجهة الثقافية[٤٧]. ويجب أن تكون المناطق التي ينقل إليها السكان آمنة من الكوارث الطبيعية. ولذا، ينبغي إجراء تقييم لتلك المناطق بالتشاور مع السكان المتضررين.

٥٨ - ويجب أن تكون المواقع البديلة المعروضة على السكان المتضررين لائقة، وألا تكون بعيدة جدا عن المواقع التي تتوافر بها فرص لكسب الدخل. وهذا ما سيجنبهم الاعتماد على استخدام وسائل النقل لقطع مسافات بعيدة للذهاب إلى مكان العمل، هو ما ليس منه بد كي لا تؤدي تدابير التكيف إلى زيادة انبعاثات غازات الدفيئة، مما يقوض جهود التخفيف من حدتها.

٥٩ - وفي سياق إعادة التوطين، ينبغي إيلاء اعتبار خاص لاحتياجات المرأة. فالمرأة هي من يتحمل عموما مسؤولية الاعتناء بالأطفال وقضاء الشؤون المترلية كتأمين الغذاء والوقود والمياه، وهي مسؤولية ربما تصبح أشد وطأة في حالات إعادة التوطين. وتواجه المرأة أيضا عددا من المشاكل المتصلة بعدم ضمان حيازتها للأراضي وحقوق الملكية، وهي كثيرا ما يتم تجاهلها في عملية إعادة الإعمار وإعادة إرساء سبل كسب الرزق[٤٨].

٦٠ - وفي عملية إعادة البناء، تكون قدرة الفئات الفقيرة على التكيف محدودة بقدر أكبر. فهم يفتقرون في العادة إلى الحماية التأمينية، ويتلقون من الدولة دعما أقلّ. ويجب إشراكهم في مناقشة جميع القرارات المتعلقة بعمليات إعادة الإعمار، ويجب دعمهم على نحو مباشر إذا لم تتسن تهيئة الظروف الكفيلة بجعلهم يحصلون بأنفسهم على السكن ومصدر الرزق اللائقين. وينبغي أيضا أخذ المهارات المحلية بعين الاعتبار وتعزيزها.

٦١ - وينبغي أن ينظر إلى عملية إعادة التوطين على أنها فرصة تتيح التصدي للقضايا الإنمائية القصيرة والطويلة الأجل، والمساهمة في الحد من الفقر. فالآثار المترتبة على الكوارث الجوية الشديدة ليست مجرد أحداث طبيعية، وإنما هي أيضا نتاج فشل في تحقيق التنمية. كذلك تؤثر تدابير التكيف مع المناخ على اهتمامات تقليدية، مثل السكن، تخص الهياكل الأساسية للمناطق الحضرية. غير أن عملية التوطين تسلم أيضا بالأبعاد الاجتماعية لسياسات التكيف والحاجة إلى إشراك جميع الأطراف الفاعلة، بما فيها الأفراد والأسر المعيشية، والمجتمعات المحلية، في تحديد هذه السياسات وتنفيذها.

---

(٤٧) التعليق العام رقم ٤: الحق في السكن اللائق (المادة ١١ (١)) من العهد، الذي اعتمدته لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ١٩٩١.

(٤٨) Caroline Moser and David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Thene: Climate Change and Cities – 3, p. 12.

٣ - المشاركة والتمكين

٦٢ - كثيرا ما يكون أشد الناس عرضة لآثار الفيضانات والجفاف والعواصف هم أيضا الناس الذين يعيشون أصلا في فقر، ويفتقرون إلى ضمانات الإعمال الكامل لحقوقهم. وتطرح أيضا في بعض الحالات التدابير التي تتخذها الدول للتصدي لتغير المناخ تحديات خاصة أمام الإعمال الكامل لحقوقهم.

٦٣ - وتتطلب المشاركة الواعية للناس في إيجاد حلول على الصعيدين الوطني والمحلي ترمي إلى تحقيق التكيف مع آثار تغير المناخ، بذل جهود لبناء قدرة سكان البلد على المشاركة في اتخاذ مثل هذه القرارات من خلال التوعية والتعبئة. وبمجرد أن تتوافر هذه القدرة، تصبح المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني أقدر على رصد وضع استراتيجيات التكيف الوطنية والمحلية والمشاركة فيها، وكفالة أن تفيد تلك الاستراتيجيات أشد الناس حاجة إلى الدعم. وسيكفل هذا النهج تحوّل أصحاب الحقوق الذين تهددهم على نحو مباشر أكثر من غيرهم بالآثار المترتبة على تغير المناخ وحلول التصدي له، إلى أطراف رئيسية في تنفيذ مبادرات ومشاريع التخطيط الحضري الرامية إلى تطوير هياكل أساسية جديدة. ومن ثم فإن مشاركة المستفيدين من مشاريع التكيف في تصميم تلك المشاريع وتنفيذها، والدور الريادي للحكومات المحلية فيها، سيزيد من احتمال أن تصبح الحكومات أكثر استجابة لأوجه الضعف المتعلقة بحقوق الإنسان، وسيجعلها أقدر على أن تعزز بالفعل قدرة المجتمعات المحلية، والمساكن وشبكات الهياكل الأساسية على الصمود.

٦٤ - وعند الاضطلاع بمشاريع التكيف، تقتضي المعايير والالتزامات القائمة في مجال حقوق الإنسان استشارة المجتمعات المحلية المعينة وإشراكها، وتصميم مشاريع تراعي الفروق بين الجنسين والاعتراف بالمعارف المحلية، وإيلاء اهتمام خاص للفئات المهمشة، وللذين يواجهون التمييز والاستبعاد. ولذا، يجب أن تكون هذه المبادرات مناسبة ثقافيا[٤٩]، وتتجنب المساهمة في انتهاك حقوق الإنسان الأخرى. وينبغي أيضا الحرص على أن تتحسب هذه التدابير سلفا لإمكان أن تؤدي هذه المشاريع إلى زيادة تهميش فئات مختلفة أو أن تجتمع مع أسباب يمكن أن تتسبب في نشوب النزاعات. وفي ذلك السياق، ينبغي إتاحة مساعدات التكيف لكل من سكان الريف والحضر، ولجميع مناطق البلد الجغرافية المتضررة على نفس

(٤٩) تُشكِّل سانت لويس في السنغال مثالا على ذلك، فبعد فيضانات متواترة غمرت المقابر، قررت الحكومة المحلية بناء جدران لحمايتها بدل نقلها إلى موقع آخر نظرا لحساسية الموضوع من الناحية الثقافية. ويمكن الاطلاع على الاستبيان الذي أرسله الائتلاف الدولي للموئل بشان تغير المناخ والحق في السكن اللائق في الموقع الشبكي التالي: *www.hic-al.org* وقد قدم المعلومات منظمة التنمية والبيئة في العالم الثالث.

النحو. وحيثما أمكن، ينبغي أن تتيح هذه المشاريع فوائد واسعة النطاق تفيد جميع الفئات السكانية. وفي بعض الحالات الأخرى، يجب تكييف تلك المشاريع بما يضمن وصول منافعها إلى أكثر الناس تعرضا للتمييز، ومنهم أبناء الشعوب الأصلية، والأقليات الإثنية، والنساء، والأشخاص ذوي الإعاقة[٥٠].

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات

٦٥ – تترتب على آثار تغير المناخ مجموعة من التداعيات التي تنعكس على فعالية إعمال حق الإنسان في السكن اللائق. وتكون هذه التداعيات شديدة، وبخاصة بالنسبة للفئات المنخفضة الدخل وبالنسبة للذين يعيشون في بلدان تفتقر إلى الموارد، والهياكل الأساسية، والقدرات اللازمة لحماية سكانها.

٦٦ – وترى المقررة الخاصة أن المناطق الحضرية تشكل عناصر فاعلة رئيسية سواء فيما يتعلق بتوليد غازات الدفيئة أو باستراتيجيات الحد من هذه الانبعاثات، وبخاصة الحد من الاعتماد على الوقود الكربوني. وعلاوة على ذلك، تدعو الحاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة للحد من تعرض سكان الحضر لأثر تغير المناخ.

٦٧ – وكثيرا ما يكون الأشخاص الأكثر عرضة لآثار العواصف والفيضانات وحالات الجفاف الشديدة هم الأشخاص أنفسهم الذين يعيشون أصلا في فقر وتحظى حقوق الإنسان الخاصة بهم بقدر أقل من الحماية. فمئات الملايين من سكان المدن يعيشون في أحياء فقيرة عادة ما تقع في أخطر الأماكن داخل المدن، وهم معرضون للخطر الناجم عن آثار تغير المناخ المباشرة وغير المباشرة. وتفتقر هذه الأحياء إلى الهياكل الأساسية والخدمات الأساسية اللازمة لحماية ساكنيها من الكوارث البيئية

٦٨ – وتتوزع آثار تغير المناخ على نحو غير متناسب. فأشد سكان وبلدان العالم فقرا الذين هم أقل المساهمين في انبعاثات غازات الدفيئة الناشئة عن أعمال بشرية، هم أشدّ المتضررين من آثار الاحترار العالمي.

٦٩ – وستتطلب التحديات التي يطرحها تغير المناخ – ومجموعة القضايا المثارة في هذا التقرير – مزيدا من التحليل، وستواصل المقررة الخاصة رصد الحالة. بيد أنها تود أن تعرض بعض التوصيات الأولية لتنظر فيها الجمعية العامة.

---

(٥٠) German Watch, Brot für die Welt, and Diakonie Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food (Stuttgart, October 2008).

٧٠ - فالدول يجب عليها أن تمتثل لالتزاماتها المتعلقة بالغلاف الجوي العالمي عن طريق الحد من الانبعاثات الضارة المسببة للاحترار. ويجب على البلدان الصناعية أن تؤدي دورا رياديا في خفض مستويات الانبعاثات، وتدعم البلدان النامية في اتباع مسارات إنمائية أقل إنتاجا للكربون.

٧١ - ويقع على الدول التزام باستعمال تدابير للتخفيف من تغير المناخ والتكيف مع آثاره الحتمية. وفي الوقت نفسه، يتعين عليها أن تتقيَّد بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان في جميع مجالات العمل، بما في ذلك فيما يتعلق بمشاريع وتدابير التخفيف والتكيف. وينبغي أيضا أن تكفل ألا ينجم عن التدابير الرامية إلى حماية الناس من آثار تغير المناخ أي انتهاك غير مقصود لحقوق الإنسان الأخرى.

٧٢ - وتتطلب الاستجابة الفعالة اللازمة للتصدي لآثار تغير المناخ تعاونا دوليا. فبعض المناطق المتضررة تواجه بالفعل مستويات قصوى من الضعف، ولا تستطيع التصدي لآثار تغير المناخ في حدود مواردها المتاحة، ولذا، فهي تعول على الدعم الدولي لأغراض التكيف.

٧٣ - وعند تخطيط وتنفيذ مشاريع التخفيف والتكيف، يجب كفالة استشارة المجتمعات المعنية وإشراكها في صنع القرار، ويجب أن تراعي هذه المشاريع الفوارق بين الجنسين، ويجب الاعتراف بالمعارف المحلية. وينبغي ألا تعتمد مشاريع التكيف على تكنولوجيات غير متكيفة مع البيئات المحلية.

٧٤ - وينبغي أن تعطي جهود التكيف مع تغير المناخ الأولوية لاحتياجات الفئات الأكثر ضعفا، وأن تبدأ بتحديد التدابير المزمع استحداثها لحماية تلك الفئات. ويشمل ذلك إقامة هياكل حمائية أساسية، ودعم إنشاء مبان أفضل جودة، وذلك من خلال نظم للدعم التقني والتمويل المناسب، ومساعدة من يعيشون في أخطر المواقع على الانتقال إلى أماكن أكثر أمانا. ومن الأهمية بمكان في هذا السياق أن يكون في متناول فقراء الحضر الحصول على أراض حسنة الموقع وبأسعار ميسورة لتجنب المزيد من التوسع في العشوائيات، أو توطين الفقراء بعيداً عن الأماكن التي تتوافر فيها فرص كسب الدخل أو التنمية البشرية.

٧٥ - ولا تؤيد المقررة الخاصة خطط إعادة التوطين إلا كبديل يُستعان به في الظروف القصوى التي يتعذَّر فيها كفالة حماية السكان في مناطق ثبت أنها غير آمنة. ويجب خلال جميع مراحل النقل، أن يجري احترام معايير حقوق الإنسان في السكن اللائق، كما يجب أن تشرك في صنع القرار جميع الفئات المتضررة.

٧٦ - والواقع أن الآثار المترتبة على كوارث جوية شديدة ليست مجرد أحداث طبيعية، وإنما هي نتاج للفشل في السياسات الإنمائية وتدابير التخفيف، ولذا، ينبغي أن ينظر إلى عمليات إعادة الإعمار على أنها فرصة تتيح التصدي للمشاكل الإنمائية القصيرة والطويلة الأجل، والمساهمة في الحد من الفقر، وتعزيز التمتع الفعلي بحقوق الإنسان.

٧٧ - وترى المقررة الخاصة أن تغير المناخ يتيح الفرصة للتفكير والنقاش بشأن سبل تحسين نظم وسياسات وبرامج الإسكان بما يكفل السكن اللائق للجميع. وهي تعتزم مواصلة استكشاف اعتبارات الحق في السكن اللائق التي ينبغي إدماجها في جميع الجهود المبذولة للتصدي لإعادة توطين أعداد ضخمة من السكان، وفي جهود الوقاية وإعادة الإعمار في سياق الكوارث الطبيعية. وسترحب المقررة الخاصة بأي مساهمات وأي مناقشة تتعلق بالعمل الذي سيتم الاضطلاع به في المستقبل في هذه المجالات في إطار الولاية المنوطة بها.