

مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة ونازحي المناخ في إفريقيا
The Principle of Common but Differentiated Responsibilities and Climate
Displaced Persons in Africa

د/ بوسراج زهرة
جامعة باجي مختار عنابة

تاريخ الاستلام: 2023/03/16..... ؛ تاريخ القبول: 2023/05/28..... ؛ تاريخ النشر: 2023/06/12....

ملخص:

تعد الدول الإفريقية من الأكثر عرضة لتأثيرات التغير المناخي نظرًا لمستويات التنمية المنخفضة. ويلزم مبدأ "المسؤوليات المشتركة لكن المتفاوتة"، الذي أقرته اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC)، الدول الغنية بتمويل تدابير التكيف في البلدان النامية. يبحث هذا المقال إمكانية توسيع نطاق تدابير التكيف لتشمل حماية النازحين بسبب المناخ، مما يسمح باستخدام تمويل المناخ لدعم الاتفاقيات الإفريقية المعنية بهذه الفئة، ولا سيما اتفاقية كامبالا لعام 2009. ويعكس هذا التمويل توزيعًا متباينًا للمسؤوليات المشتركة الناجمة عن تغير المناخ. الكلمات المفتاحية: تغير المناخ، النازح المناخي، التكيف.

Abstract :

African countries are highly vulnerable to climate change due to their low development levels. Under the UNFCCC's principle of "**common but differentiated responsibilities**," wealthy nations are required to fund adaptation efforts in developing countries. This article examines expanding adaptation measures to include the protection of **internally displaced persons**. It suggests that climate finance could support African agreements, such as the **2009 Kampala Convention**, ensuring that funds address displacement caused by climate change. This approach aligns with the fair distribution of responsibilities for climate-related impacts.

Keywords : Climate change, climate-displaced person, Adaptation.

بوسراج زهرة، saida_boucerredj@yahoo.fr

مقدمة

أصبحت التغيرات المناخية واحدة من أكبر المعضلات في العصر الحديث، أين تجاوزت آثارها الأبعاد البيئية لتتخطى مختلف جوانب الحياة الإنسانية¹. ووفقاً للتقديرات، يعيش 80% من سكان العالم في الدول النامية، و60% منهم معرضون لظواهر مناخية خطيرة ستدفعهم إلى النزوح. وسيتم معظم هذا النزوح داخل بلدان الجنوب أو بين جيرانها في الجنوب. وبالتالي، فإن التدفقات الهجرة المرتبطة بهذه الظواهر لن تؤثر إلا نادراً على دول الشمال.

إن الدول المصنعة قد وصلت إلى ما وصلت إليه من تقدم، عن طريق تلويث البيئة، وعليه فهي مدينة للدول النامية بما يسمى بالدين الإيكولوجي أو اللامعالة المناخية، والواقع أن الدول الأقل تطوراً هي الأكثر تضرراً من تغير المناخ، بسبب افتقارها للوسائل المادية والتقنية لمواجهة هذه الظاهرة، وبالتالي فإن النزوح المناخي سيحدث بشكل أساسي، في الدول التي تتعرض أكثر لآثار التغير المناخي، والتي لم تشارك في حدوثه إلا بشكل هامشي. ونطرح هنا التساؤل التالي: هل يمكن لمبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة، من خلال تطبيقه في إطار تدابير التكيف مع تغير المناخ، أن يتيح إشراك الدول الأطراف غير الإفريقية في دعم الآليات الإفريقية لحماية النازحين؟

تناقش الدراسة مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة ولكن المتباينة، وهو مفهوم مستمد من القانون الدولي للبيئة (المبحث الأول)، وتنظر في إمكانية تطبيقه في سياق الحماية الدولية لنازحي المناخ في إفريقيا (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار العام لمبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة.

إن اتخاذ تدابير لحماية البيئة يفرض قيوداً على الجانب التنموي للدول، وهو ما يثقل كاهل الدول النامية مقارنة مع الدول المتقدمة التي نالت قسطها من التطور، والتي كانت المتسبب الرئيسي والتاريخي في هذا التدهور. ومن ثم كان لزاماً إيجاد أداة قانونية يتم من خلالها تحقيق العدالة بين الطرفين من خلال التفريق بين الالتزامات الملزمة على عاتق الدول النامية والمتقدمة، ومن هنا جاءت صياغة مبدأ "المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة".

المطلب الأول: مفهوم مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة.

يشار إلى مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة بـ (CBDR-RC) وهو اختصار لجملة (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities) ووفقاً لهذا المبدأ، تعتبر الدول مسؤولة مسؤولية مشتركة إلا أنها ليست على نفس الدرجة والمعاملة بين مختلف

¹ زهرة بوسراج وزيدون رانية والعارية بولرباج، آثار الاحتباس الحراري على حقوق الإنسان، مجلة دراسات بيئية، المجلد 1، العدد 1، جوان 2022، ص 75، على الموقع: <https://asjp.cerist.dz/en/article/262669>

فئات الدول، وهذا مخالف لمبدأ هام من مبادئ القانون الدولي الذي يقضي بعدم التمييز بين الدول ومعاملتها على قدم المساواة.²

هذا المبدأ رغم أهميته، واستناده إلى فكرة العدالة والإنصاف، في توزيع أعباء النزوح البيئي، بقدر حجم مسؤولية كل دولة عن تغير المناخ، ومشاكل التدهور البيئي بشكل عام، إلا أنه يتصف بعدم الواقعية، وخاصة مع السياق الحالي للتعامل مع الهجرة واللجوء، حيث أن الدول الأوروبية تبدي استياءها وصددها لموجات اللجوء المتدفقة إلى أقاليمها، وتنصلها من مسؤولية اللاجئين التقليديين طبقاً لأحكام اتفاقية جنيف لعام 1951، إذ لا يمكن توقع تحملها لعبء فئة جديدة من الأشخاص الذين سيتدفقون على أقاليمها، وهم النازحون البيئيون.³

رغم كون هذا المبدأ ظهر كصيغة حديثة مع مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، فهو قبل ذلك يجد جذوره في ممارسات الدول على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وهذه المسؤولية التي يقرها المبدأ تنقسم إلى قسمين:

الفرع الأول- مسؤولية مشتركة

تصف المسؤولية المشتركة الالتزامات المشتركة لدولتين أو أكثر تجاه حماية مورد بيئي معين، مع مراعاة خصائصه وطبيعته ذات الصلة والموقع الفعلي والاستخدام التاريخي المرتبط به. يمكن أن تكون الموارد الطبيعية "ملكية" لدولة واحدة، أو "مورد طبيعي مشترك"، أو خاضعة لمصلحة قانونية مشتركة، أو غير خاضعة للملكية أي دولة. من المحتمل أن تسري المسؤولية المشتركة عندما لا يكون المورد ملكاً لدولة واحدة أو خاضعاً لولايتها القضائية.⁴

الفرع الثاني- مسؤولية متباينة

إن المسؤولية المتباينة للدول عن حماية البيئة مقبولة على نطاق واسع في المعاهدات والممارسات الأخرى للدول. وقد ترجمت هذه المسؤولية إلى معايير بيئية مختلفة تم وضعها على أساس مجموعة من العوامل، بما في ذلك الاحتياجات والظروف الخاصة، والتنمية الاقتصادية المستقبلية للبلدان النامية، والمساهمات التاريخية في التسبب في مشكلة بيئية.⁵

² - زهرة بوسراج، محاضرات في الحماية الدوائية للبيئة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 2019، ص 117.

³ - فارس عليوي، مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة في القانون الدولي للبيئة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2020، ص 129.

⁴ PHILIPPE SANDS QC : « PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW », Cambridge University Press, Cambridge, New York , 2003, p 286.

⁵ PHILIPPE SANDS QC , Op. Cit, p 288.

المطلب الثاني: أدوات مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة.

من خلال عملية التفاوض على الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف تمسكت الدول النامية بأن يكون امتثالها لأحكام الاتفاقية معلق على شرط الحصول على المساعدات المالية والتكنولوجية من الدول المتقدمة تطبيقاً لمبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة⁶.

الفرع الأول: نقل التكنولوجيا

إن المدونة الدولية لقواعد السلوك بشأن نقل التكنولوجيا التي أعدتها مجموعة 77 تعد محاولة لتسهيل وتأمين نقل التكنولوجيا المشمولة بالحماية، بغرض تعزيز مصالح الدول النامية التي هي في حاجة إلى المساعدة، والتي تعتبر تسوية مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية هذه تسوية للنظام الاقتصادي الدولي ككل، إذ أن حل مشاكل التنمية في الدول النامية لا ينعكس عليها وحدها بل ينعكس على الاقتصاد العالمي في مجموعه.

كيفت الدول النامية من خلال هذه المدونة مسألة نقل التكنولوجيا على أنها تراث مشترك للإنسانية، حيث ورد في ديباجتها "التكنولوجيا هي جزء من التراث المشترك للإنسانية ... كل الدول لها الحق في التكنولوجيا لتحسين مستويات المعيشة لشعوبهم".

غير أن الدول المتقدمة تصر على موقف أن الطبيعة القانونية لتقنين السلوك لنقل التكنولوجيا، يعتبر مجرد قواعد أخلاقية لا ترقى إلى الإلتزام القانوني، والدول لا يمكن أن تلتزم بدون رضاها، ورضاها مرهون بنظمها الدستورية التي تكفل الحماية لحقوق الملكية الصناعية الخاصة، حتى أنه بالنسبة للملكية الصناعية العامة لا يمكن إرغام دولة دون رضاها على نقل التكنولوجيا إلى دولة أخرى⁷.

الفرع الثاني: الدعم المالي.

أنشأت آليات تعمل على مساعدة البلدان لتنفيذ التزاماتها الدولية، وتؤدي كل آلية لأي اتفاقية دولية مهمتين أساسيتين، تمثل أولهما في تشجيع الدول على الانضمام إلى طاولة المفاوضات، أما الثانية فهي تعد وسيلة لضمان تحقيق امتثال الدول لالتزاماتها الدولية إذا لم تكن لبعض الدول

⁶ ALLIOUI Fares, « The Principle of Common but Differfntiated Responsibility, Journal of Environmental Studies, vol 1, N 2, P 74, <https://asjp.cerist.dz/en/article/262668>

⁷ مريم وافي، إدماج اتفاقية تغير المناخ في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017-2018، ص 216.

الأطراف وسائل القيام بذلك، نتيجة الفقر أو ما شابه ذلك فهنا يلعب التمويل دورا كبيرا في تقوية قدرة تلك الدول على الوفاء بالتزاماتها المقررة، خاصة مع توافر إرادتها للقيام بذلك⁸.

المبحث الثاني: تطبيق مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة لإقرار حماية فعالة للنازح البيئي.

قبل تبين كيفية مساهمة هذا المبدأ في إقرار الحماية للنازح البيئي، لابد أولا من تبين صعوبات تحديد المفهوم القانوني للنازح البيئي، ومن ثم تبين هذا الدور الذي يلعبه مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة في حماية النازح البيئي.

المطلب الأول: ظهور مصطلح النازح المناخي.

يعد النزوح المناخي من أكثر الظواهر انتشارا في الآونة الأخيرة، ذلك بسبب الظواهر والكوارث الطبيعية، وأضحت تشكل هاجسا لدى المجتمع الدولي بسبب التداعيات الاقتصادية والاجتماعية، والأمنية في ظل غياب اعتراف قانوني لها، فمصطلح النازح المناخي زيادة من عدم وجود نص اتفاقي حول ضبط تعريف موحد له، نجد أنه تواجهه صعوبات وإشكالات التحديد القانوني له.

إن الأشخاص النازحين لأسباب بمناخية هم فئة موجودة فعلا في الواقع وقد ظهرت منذ عقود، رغم هذا لا يوجد اعتراف دولي بهم ولا حتى تعريفا متفقا عليه يعرف هذه الفئة. فلا يوجد تعريف رسمي لهذا المصطلح، وعلى الرغم من محاولة العديد من الفقهاء والمؤلفين لوضع تعريفات منذ بداية الثمانينات أملا في أن يتم تبني إحداها، إلا أنه ولا واحد فرض نفسه بشكل فعلي⁹.

الفرع الأول: ظهور قضايا الهجرة في إطار النظام المناخي.

تم الاعتراف بقضايا الهجرة البشرية ضمن النظام المناخي، وكذلك بالدور الذي يجب أن يلعبه برنامج العمل الأفريقي المعني بالتغير المناخي في جهود الدول بهذا الصدد، بشكل تدريجي وبأسلوب متردد. في عام 2009، أشار مشروع النص الأولي الذي أعدته مجموعة العمل الخاصة بالإجراءات المشتركة طويلة الأجل بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغير المناخي إلى ما يلي:

"يجب على جميع الأطراف [أو ينبغي لها] أن تتخذ إجراءات مشتركة بموجب الاتفاقية لتعزيز التكيف على المستوى الدولي، بما في ذلك من خلال [...] [تنفيذ] أنشطة تتعلق بالهجرة والنزوح أو إعادة التوطين المخطط لها للأشخاص المتضررين من التغيرات المناخية، مع الاعتراف بضرورة

⁸ -كريمة بوقزولة، المسؤوليات المشتركة والمتباينة للدول في مجال التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018-2019، ص 242.

⁹ أنظر زهرة بوسراج، التغيرات المناخية والهجرة: تفاقم الظاهرة في غياب إطار قانوني فعال، مجلة دراسات بيئية، المجلد 1، العدد 2، ديسمبر 2022، جامعة عنابة، الجزائر، ص 6-7. مقال منشور على الموقع: <https://asjp.cerist.dz/en/article/262776>

تحديد آليات التعاون بين الدول لمعالجة احتياجات السكان المتضررين الذين، نتيجة لتأثيرات التغيرات المناخية، يعبرون حدودًا دولية أو يجدون أنفسهم في الخارج دون إمكانية العودة إلى بلدانهم".

يُظهر هذا النص تقديرًا مبدئيًا للتحديات التي تفرضها الهجرة البيئية والمناخية، مع التركيز على الحاجة إلى تعاون دولي لمعالجة أوضاع المتضررين الذين يجدون أنفسهم في وضع يتطلب حلولاً تتجاوز نطاق الحدود الوطنية.

أولاً:- إدماج قضايا الهجرة في إطار التعاون المناخي

في النسخة الثانية من النص، تمت دعوة جميع الأطراف، "مع مراعاة مسؤولياتها المشتركة ولكن المتفاوتة، وقدراتها المختلفة، فضلاً عن خصوصية أولوياتها الوطنية والإقليمية في التنمية وأهدافها وظروفها"، إلى تبني تدابير تهدف إلى تعزيز الفهم الأفضل للهجرة المرتبطة بالتغيرات المناخية، عند الضرورة، وتعزيز التعاون في هذا المجال.

على الرغم من هذه الدعوة، لم يُدرج هذا البند في النص النهائي الذي تم تبنيه في مؤتمر كوبنهاغن. لذلك، كان لا بد من انتظار عام 2010 لظهوره مرة أخرى، مع بعض التعديلات، في الوثائق التحضيرية التي هدفت إلى تسهيل مفاوضات الأطراف في مؤتمر كانكون.

في إطار الفقرة 14 (و) من خطة التكيف التي تم اعتمادها في كانكون، دعا النص الأطراف إلى تعزيز جهود التكيف، مع الأخذ في الاعتبار "مسؤولياتها المشتركة ولكن المتفاوتة، وقدراتها المختلفة، وخصوصية أولوياتها الوطنية والإقليمية للتنمية، وأهدافها وظروفها". وشمل ذلك على وجه الخصوص:

"اعتماد تدابير تهدف إلى تعزيز الفهم والتنسيق والتعاون فيما يتعلق بالنزوح والهجرة وإعادة التوطين المخطط لها نتيجة للتغيرات المناخية، حسب الضرورة، على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية".

يعكس هذا النص تطوراً في الاعتراف بقضايا الهجرة والنزوح نتيجة التغيرات المناخية كجزء من جهود التكيف، مع التأكيد على أهمية التعاون المتعدد المستويات لتوفير حلول ملائمة للأشخاص المتضررين.

ثانياً- الدعم المالي من الدول المتقدمة لتعزيز قدرات التكيف في الدول النامية.

من أجل تحقيق الأهداف المحددة في الفقرة 14، طُلب بشكل خاص من الدول المتقدمة أن تقدم إلى الدول النامية الأطراف، "مع مراعاة احتياجات الدول الأكثر عرضة للتأثر، موارد مالية

معززة، يمكن التنبؤ بها، جديدة وإضافية "بهدف تعزيز القدرات" على المستويات المحلية والوطنية ودون الإقليمية والإقليمية، في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والنظم البيئية".

يظل هذا النداء للدعم المالي الموجه إلى الدول المتقدمة متجذراً في الإطار الذي حددته اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغير المناخي. إذ تنص الاتفاقية على أن الدول المتقدمة ملزمة بمساعدة الدول النامية، وخاصة تلك الأكثر عرضة لتأثيرات التغير المناخي، في تحمل تكاليف التكيف مع هذه التأثيرات.

تعكس هذه الالتزامات الاعتراف بمسؤوليات الدول المتقدمة في التصدي للتحديات العالمية الناتجة عن التغير المناخي، مع التأكيد على ضرورة توفير التمويل كأداة رئيسية لتعزيز قدرة الدول النامية على التعامل مع تداعيات هذا التغير، خاصة في السياقات التي تُعتبر فيها تلك الدول الأكثر ضعفاً.

الفرع الثاني: الاعتراف الرسمي بالمهاجرين المناخيين وتحديات التنفيذ العملي

رغم اعتراف المجتمع الدولي خلال العقد الماضيين بقدرة التغير المناخي على التسبب بالتهجير فقد كان بطيئاً في بناء الصكوك المحددة بالتغير المناخي اللازمة لتوجيه عملية الانتقال، إذ مازالت الصكوك الحالية مرتبطة بعموميات التهجير دون الخوض في موضوع مفصل كالتجوير الناجم عن التغير المناخي.

لا يوجد إطار قانوني واضح يحكم وضع النازحين البيئيين، باختلاف الوضع بالنسبة لقانون اللاجئين وقانون التغيرات المناخية، وأيضاً قانون حقوق الإنسان.

يقول روجر بيتر مدير مركز دراسات اللاجئين في أكسفورد أن أحد الموضوعات السائدة في النقاشات الدائرة حول الحقوق، هو وجوب ألا يؤدي النزوح إلى انتهاك الحقوق، لذلك فهناك صكوك قانونية وعمود وقواعد راسخة على المستوى العالمي لحماية حقوق الأشخاص النازحين قسراً بسبب الصراع والاضطهاد، ولكن ما يدعو للدهشة هو غياب إطار مشابه لحماية حقوق الأشخاص الذين يجبرون على النزوح بسبب التغير البيئي¹⁰.

على الرغم من هذه التطورات التي تعترف رسمياً بالمهاجرين المناخيين ضمن الإطار القانوني للتكيف، مما يجعلهم مستفيدين من التمويل المتاح في هذا النظام، فإن تحليلاً دقيقاً لاتفاقيات كانبون يكشف أن الدول لا تتفق بشكل واضح على حماية هؤلاء المهاجرين. يبدو أن الالتزامات

¹⁰ حمامة بوفرقان، النازح البيئي، الدواعي وإشكالية الحماية القانونية في القانون الدولي، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الافتراضي حول النازحون البيئيون، آفاق حماية دولية في غياب مركز قانوني خاص، جامعة تيزي وزو، 07 و 08 أبريل 2021، ص 229.

تقتصر على تعزيز الفهم وإطلاق دعوة غامضة للتنسيق والتعاون بشأن قضايا الهجرة. ومع ذلك، لا يتم تحديد أي آلية لتحويل هذا الفهم والتعاون إلى إجراءات ملموسة.

لكن كوكو وارنر تقدم تفسيراً مغايراً لهذه القراءة. فهي تقترح قراءة بنوية للفقرة 14 (و) تشتمل على 27 نوعاً من الأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها الدول. تعتمد هذه القراءة على هيكل النص الذي يميز بين ثلاثة أنواع من الإجراءات (الفهم، التنسيق، التعاون)، لصالح ثلاثة أنواع من الحركات (النزوح، الهجرة، إعادة التوطين) وعلى ثلاثة مستويات مختلفة (وطني، إقليمي، ودولي).

في هذه المصفوفة التي تتضمن 27 تركيباً، يُنتج كل مستوى من الإجراءات ثلاث أنشطة لكل نوع من أنواع الحركات؛ أي تسع أنشطة لكل مستوى من مستويات اتخاذ القرار.

تُبرز هذه القراءة الإمكانيات الكامنة التي يمكن للدول استغلالها لتطوير استجابات ملموسة وشاملة لقضايا الهجرة المناخية، لكنها في الوقت نفسه تسلط الضوء على غياب آليات تنفيذ واضحة، مما يترك تحقيق هذه الإمكانيات رهيناً بالإرادة السياسية والتعاون الدولي الفعال.

أولاً:- تحليل محدودة مخرجات مؤتمر الدوحة وإمكانية إدماج حماية المهاجرين المناخيين

في عام 2012، اكتفت الدول في مؤتمر الدوحة بالإشارة إلى ضرورة القيام بأعمال مستقبلية لفهم الخسائر والأضرار المرتبطة بالتغيرات المناخية، بما في ذلك تأثيراتها على تنقل البشر. تُظهر قرارات المؤتمر أن العلاقة الأوضح بين نظام المناخ والهجرة والمسؤوليات المتباينة للتكيف ترتبط بتقييم آثار التغيرات المناخية على التدفقات البشرية.

ومع ذلك، فإن هذه المقاربة تبدو سطحية لعدة أسباب:

أولاًها، ينبغي فهم نصوص مؤتمري كانكون والدوحة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغير المناخي، التي تشكل الأساس القانوني لهذه النصوص. تنص الاتفاقية على أن جميع الأطراف، مع مراعاة مسؤولياتها المشتركة ولكن المتفاوتة، "تقوم بإعداد وتنفيذ ونشر وتحديث برامج وطنية وإقليمية تتضمن تدابير للتخفيف من تغير المناخ [...] وكذلك تدابير تسهل التكيف المناسب مع تغير المناخ". وبناءً على ذلك، تُلزم الاتفاقية الدول باتخاذ وتنفيذ تدابير تكيف وطنية وإقليمية. ومن الواضح أن اتفاقيات كانكون والدوحة قد دمجت بالفعل مسألة الهجرة في سياق التكيف، مما يتيح إمكانية إدراج تدابير حماية المهاجرين ضمن البرامج الوطنية والإقليمية للتكيف مع تغير المناخ. كما أن التعاون الدولي مطلوب بموجب الفقرة 1 (هـ) من المادة 4 في الاتفاقية، ما يستدعي نشر هذه البرامج الوطنية والإقليمية ضمن إطار عمل قائم على التشاور والتنسيق.

ثانياً، لا ينبغي تفسير التركيز على الدراسات المتعلقة بحركة البشر في هذا السياق على أنه يقصر تدابير التكيف على مجرد إجراء الدراسات. على العكس، ذكرت هذه الدراسات كجزء من تدابير متعددة تهدف إلى تسهيل عمل الحكومات. وتكمن فائدتها الأساسية في قدرتها على التمييز بين المهاجرين المناخيين وغيرهم من النازحين، مما يعزز فعالية التدابير التكيفية. باختصار، رغم محدودية الالتزامات الواردة في مخرجات مؤتمر الدوحة، إلا أن النصوص تفتح المجال لتطوير برامج وطنية وإقليمية تتضمن حماية المهاجرين المناخيين، شريطة تعزيز التعاون وتنفيذ التدابير التكيفية بفعالية.

ثانياً- التحدي المفاهيمي في عزل أسباب النزوح المناخي

عند محاولة تحديد المهاجر المناخي، ما هي العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار على حساب غيرها؟ من المسلم به عمومًا أن السكان الأكثر ضعفًا هم الأكثر تأثرًا بالتغيرات المناخية. ففي الدول النامية، تسهم الظواهر المناخية في زيادة الهشاشة الاجتماعية، مثل الفقر، والضغط البيئية القائمة، أو النزاعات.

إن العوامل المناخية غالبًا ما تكون العنصر الأخير الذي يدفع الأشخاص المعرضين بالفعل إلى عتبة النزوح. ولكن هذا يجعل من الصعب عزل الدور المباشر للتغير المناخي عن العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المتشابكة.

لذا، فإن تحديد المهاجر المناخي كفئة مستقلة يتطلب فهمًا دقيقًا للعوامل التي تزيد من ضعف المجتمعات، وإطارًا تحليليًا يأخذ بعين الاعتبار هذا التشابك دون إغفال تأثير المناخ كعامل محفز أو مضاعف.

ومن أجل فهم الطبيعة متعددة الأسباب للهجرة المناخية وتجنب التجزئة القانونية في التعامل معها، يجب أن تتكامل أدوات القانون البيئي، التي تنظم العوامل البيئية للهشاشة، مع القواعد القانونية الخاصة بالمناخ، وكذلك مع القوانين التي تحكم العوامل الأخرى مثل النزاعات. من شأن هذا التكامل أن يُسهّل تبني نهج شامل للتعامل مع هذه الحركات السكانية.

ومع ذلك، فإن محاولة شمول كل العوامل قد تحمل في طياتها مخاطر، لا سيما إذا استندت إلى تعريف نظري واسع للغاية قد يُعقّد تطبيق تدابير الحماية بشكل عملي. استجابةً لهذا التحدي، اقترح بعض الباحثين تصنيف المهاجرين البيئيين وفق سلم أولويات يعتمد على درجة الإلحاح، مُميزين بين المهاجرين البيئيين الطوعيين والمهاجرين البيئيين القسريين.

في ضوء هذه التحليلات والملاحظات السياسية التي تعيق عملية صنع القرار على المستوى العالمي، يتضح أن أكثر أشكال التفعيل فعالية توجد في عمليات صنع القرار الوطنية والإقليمية. تحظى البرامج الوطنية والإقليمية للتكيف، في هذا السياق، بدعم وإطار تنظيمي قوين ضمن القانون المناخي.

على سبيل المثال، تشير العديد من الدول الإفريقية في خططها الوطنية للتكيف إلى نزوح بعض فئات سكانها كأولوية وطنية وتسعى لإيجاد حلول مناسبة لهذه الظاهرة. ورغم تنوعها، فإن الظروف المحلية التي تسهم في نزوح السكان أو تنشأ عنه تتركز حول تحديات رئيسية معروفة في إفريقيا، مثل: نقص الوصول إلى المياه، نقص الأراضي الزراعية، الجفاف، التصحر، الفيضانات، الأمراض، النزاعات، وتآكل السواحل.

تظهر الخطط الوطنية أن الجفاف والتصحر غالبًا ما يؤديان إلى سلسلة ثلاثية من العواقب. أولاً، تصبح الموارد مثل المراعي، والماشية، والأراضي الزراعية نادرة، مما يؤدي إلى أزمات غذائية حادة وتوترات اجتماعية، قد تتصاعد إلى نزاعات إثنية عنيفة. ثانيًا، يتبع ذلك هجرة الرعاة والمزارعين بحثًا عن مراعي جديدة أو أراضي صالحة للزراعة، أو حتى احتجازهم في مخيمات النازحين داخليًا. وأخيرًا، يؤدي اكتظاظ المناطق المستقبلية للمهاجرين إلى ضغوط إضافية على النظم البيئية المحلية في هذه المناطق.

أمام هذا التصور الذي يؤكد التأثير التراكمي للاضطرابات المناخية، تتمتع المقاربة الإقليمية بميزة وضع صناع القرار المحليين في موقع أفضل لفهم احتياجات سكانهم ومناطقهم بشكل دقيق ومحدد، سواء على المستوى الفردي أو بالتعاون مع الدول المجاورة التي تواجه ظواهر مشابهة.

تهيئ هذه المقاربة الأساس لتطوير نظام حماية يتميز بخصوصيته الإفريقية، موجه نحو المهاجرين الذين ترتبط أسباب نزوحهم، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتغيرات المناخية.

المطلب الثاني: دور مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة ولكن المتباينة في التأسيس لنظام يحمي النازح المناخي.

تقع المسؤولية الرئيسية لحماية النازحين داخل بلدانهم وتلبية احتياجاتهم الأساسية دون شك على عاتق الدول أو السلطات المسيطرة على الأراضي التي يجد النازحين أنفسهم فيها. وعلى المسؤولين الاحجام عن ترحيل السكان. أما إذا وقع النزوح، فعليه ضمان تجنب النازحين الخطر وحمايتهم وتلبية احتياجاتهم¹¹. ولا يمكن للحكومات التخلي والتنصل من مسؤوليتها تجاه الأشخاص النازحين

¹¹ -تنص المبادئ التوجيهية على أن (المبدأ 3 25) "تقع على عاتق السلطات الوطنية في المقام الأول وفي نطاق ولايتها واجب ومسؤولية الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخليًا".

لكونهم نزحوا، فالنازحون ما هم إلا مواطنين ورعايا البلد أجبرتهم الظروف القاهرة على النزوح ولهم حق المطالبة بحقوقهم وتلقي العون والمساعدة من حكومات بلدهم¹².

وكثيرا ما تكون السلطات غير قادرة أو غير راغبة في القيام بواجباتها في حماية النازحين ومساعدتهم، وفي الأوضاع التي تحتاج فيها الدولة إلى دعم أو التي لا تكون فيها الحماية الوطنية مضمونة، يقع على عاتق المجتمع الدولي عبء القيام بدور مهم في الحماية¹³.

كتب الأمين العام للأمم المتحدة في منتصف عام 2016 "إذا كان هناك درس واحد يمكن استخلاصه من السنوات القليلة الماضية، فهو أن الدول الفردية لا يمكنها حل تحركات النازحين واسعة النطاق بمفردها، يجب تعزيز التعاون والعمل الدولي...".

في 19 سبتمبر 2016، عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول قمة رفيعة المستوى بشأن معالجة التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، تضمنت المسودة الأولى، التي أصبحت إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين والإطار الشامل للاستجابة للاجئين، ميثاقا عالميا بشأن تقاسم المسؤولية الذي يؤكد "الإعتراف بأن التعاون والتضامن الدوليين في تحمل العبء أساسي في مساعدة الدول التي تواجه نزوحا واسع النطاق"، و"الالتزام بالتقاسم المنصف لمسؤولية استضافة اللاجئين ودعمهم، مع مراعاة اختلاف القدرات والموارد بين الدول".

إن دعوات الدول لتقاسم المسؤولية تندرج ضمن فئتين "المالية" و"التقنية، وعلى سبيل المثال، أوضح ممثل البرازيل في قمة الأمم المتحدة 2016 أن "تقاسم متوازن للمسؤوليات ... يدعو إلى نوعين من الإجراءات: مساعدة البلدان المضيفة في العالم النامي على ضمان أن هذه البلدان يمكنها ضمان الحقوق الأساسية للاجئين، ولتوسيع قنوات القبول بحيث يمكن لنسبة من اللاجئين الموجودين حاليا في البلدان النامية المثقلة بالأعباء التماس الحماية في مكان آخر".

ومع ذلك، فإن الدول أيضا تأخذ هذا الأمر أحيانا إلى أبعد من ذلك. على سبيل المثال، دعوا إلى التعاون الدولي أو تقاسم الأعباء والمسؤوليات لمعالجة الأسباب الجذرية للنزوح، وتعزيز أنشطة التنمية في بلدان المنشأ والبلدان المضيفة، وتقديم الدعم السياسي للبلدان المضيفة. كما دعت الدول، بشكل فردي من خلال اللجنة التنفيذية لمفوضية حقوق الإنسان، إلى التعاون الدولي فيما يتعلق بالمشردين داخليا والأشخاص عديمي الجنسية.

¹² -اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الأشخاص النازحون داخليا: ولاية ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 838، 2000، ص 491.

¹³ -اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النازحون داخل بلدانهم الاستجابة الإنسانية لاحتياجات النازحين داخل بلدانهم في حالات النزاعات المسلحة، يونيو 2010، ص 09.

إذا كانت دول الشمال لا تميل إلى تبني مقاربة جماعية للنزوح البيئي، فإن دول الجنوب تنطلق من فكرة أن عبء الاستقبال يجب أن يقسم استناداً لمبدأ التضامن الدولي، خاصة وأنها هي الأكثر تضرراً من التدهور البيئي، وبعض الدول تذهب بعيداً، وتفضل آلية قائمة على نوع من التعويض التمييزي، بحيث أن هذه الآلية ستقوم على المسؤولية التاريخية لدول الشمال عن تغير المناخ، وإذا كانت المسؤولية مشتركة عن تحركات السكان المرتبطة بتغير المناخ، إلا أنها يجب أن تكون متباينة.

الفرع الأول: الحماية الإفريقية للنازحين بسبب المناخ والبيئة

تُعتبر التفرقة الوحيدة الواضحة في النظام الإفريقي تلك القائمة بين المهاجرين الذين عبروا الحدود والمهاجرين الذين بقوا داخل حدود دولتهم الأصلية. تتمتع الفئة الأولى بالحماية بموجب اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969، التي تُعد مكملاً لاتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين (2.1). أما الفئة الثانية فتتمتع بالحماية بموجب اتفاقية كامبالا لعام 2009. (2.2)

يتضح من محتوى هذه الصكوك القانونية أن الحماية الإفريقية تسعى إلى توفير إطار قانوني أكثر دقة وملاءمة للمهاجرين القسريين ضمن هاتين الفئتين.

أولاً- النازحون عبر الحدود و اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969

تُنقذ حماية النازحين عبر الحدود، على المستوى الإفريقي، بموجب عدد من الاتفاقيات الدولية. تأتي اتفاقية عام 1951، مع بروتوكولها الإضافي لعام 1967، في مقدمة الأدوات القانونية المطبقة من حيث التسلسل الزمني. ومع ذلك، فإن أبرز قيودها فيما يتعلق بالهجرة البيئية تكمن في تعريفها للاجئ، الذي يركز بشكل أساسي على الاضطهاد البشري.

وفقاً لاتفاقية عام 1951، تُطبّق الحماية على المهاجرين الفارين من بلادهم نتيجة أحداث معينة، بشرط أن تُفسّر هذه الأحداث على أنها اضطهاد قائم على أسباب تتعلق بالعرق، أو الدين، أو الجنسية، أو الرأي السياسي، أو الانتماء إلى فئة اجتماعية محددة.

وقد أجمعت الأدبيات القانونية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) على أن هذه الاتفاقية غير مناسبة لحماية الأشخاص الذين يغادرون بلادهم بسبب التدهور البيئي، ما لم يكن هذا التدهور يمثل شكلاً من أشكال الاضطهاد المرتبط بالأسباب المحددة في الاتفاقية.

1- سد الثغرات في اتفاقية عام 1951 من خلال اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969

لمعالجة القصور في اتفاقية عام 1951 بشأن استيعاب الواقع الإفريقي، ولتعكس قيم التضامن التي تميز القارة، تم إبرام اتفاقية إقليمية عام 1969 تُعرف بـ اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن الجوانب الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا. وبوصفها مكملة لاتفاقية عام 1951، تبنت

اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية تعريف اللاجئ الوارد في الاتفاقية الأولى، لكنها وسعت نطاقه ليشمل:

"أي شخص يُجبر على مغادرة محل إقامته المعتاد بحثاً عن ملجأ في مكان آخر خارج وطنه أو البلد الذي يحمل جنسيته، نتيجة عدوان أو احتلال خارجي أو هيمنة أجنبية أو أحداث تزعزع بشكل خطير النظام العام في جزء من أو كامل بلده الأصلي أو البلد الذي يحمل جنسيته".

هذا التوسيع لتعريف اللاجئ، الذي يأخذ في الاعتبار الظروف الإفريقية، يُعد الجانب الأكثر ابتكاراً في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية. ومع ذلك، فإن تطبيق هذا التعريف على الأشخاص الذين يفرون بسبب كارثة بيئية لا يزال محل نقاش. في الظاهر، يشير المعنى العادي لعبارة "أحداث تزعزع بشكل خطير النظام العام" إلى أن جميع الكوارث، سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان، مشمولة ضمن هذا الإطار.

2- تفسير محدودية الحماية في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969

على الرغم من أن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية وسّعت تعريف اللاجئ ليشمل "الأحداث التي تزعزع النظام العام"، إلا أن العديد من الباحثين يرون أن هذا التوسيع يقتصر على الكوارث ذات المصدر البشري فقط. يستند هذا التفسير إلى رأي لجنة الخبراء في مؤتمر اللاجئين في أمريكا الوسطى (CIREFCA) بشأن نطاق إعلان قرطاجنة للاجئين، الذي اعتمد سابقةً إفريقية في توسيع تعريف اللاجئ للدول الأمريكية الوسطى.

وفقاً للجنة خبراء CIREFCA، يغطي إعلان قرطاجنة فقط الاضطرابات العامة الناتجة عن النشاط البشري، بينما يستثني الكوارث الطبيعية، مثل الثورات البركانية والزلازل. بناءً على هذا التفسير، فإن ضحايا الحوادث الطبيعية البحتة لن يكونوا مشمولين بحماية اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية، على عكس ضحايا الحوادث الناتجة عن الإهمال البشري.

إعادة النظر في الفصل بين الكوارث الطبيعية والبشرية

مع تزايد دور النشاط البشري في الاضطرابات المناخية الحالية، أصبحت الحدود الفاصلة بين الكوارث الطبيعية وتلك الناجمة عن النشاط البشري ضبابية. وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ تعرّف التغيرات المناخية على أنها:

"تغيرات في المناخ تُعزى مباشرة أو غير مباشرة إلى النشاط البشري [...] وتضاف إلى التغيرات الطبيعية في المناخ".

وفقًا لهذا الفهم، فإن أي حادثة تُعزى مباشرة أو غير مباشرة إلى النشاط البشري، والتي تُحدث اضطرابًا في النظام العام وتؤدي إلى تدفقات عبر الحدود، يمكن أن تندرج تحت حماية اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية. وعليه، فإن تحديد الحماية يعتمد على تفسير مصطلح "النظام العام" ومحتواه في هذا السياق.

3- نية الدول الإفريقية بشأن حماية النازحين البيئيين

نظرًا لإمكانية تبني تفسيرين لاتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969، يُثار تساؤل حول ما إذا كانت الدول الإفريقية تعزم بالفعل توسيع نطاق الحماية ليشمل النازحين البيئيين، مع الأخذ في الاعتبار الأعباء الثقيلة التي قد تترتب على ذلك. يرى فرانك بيرمان وإنغريد بواس أن الإجابة على هذا التساؤل هي النفي. ويؤسف أن الوثائق التحضيرية الخاصة باتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية غير متاحة لتأكيد هذا الادعاء، مما يترك المجال مفتوحًا للنقاش.

تأثير اتفاقية كامبالا على تفسير اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية

خلال المناقشات التي سبقت اعتماد اتفاقية كامبالا لعام 2009، تمت مراجعة أحكام اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969. وعلى الرغم من ذلك، تم رفض أي اقتراح لإعادة فتح الاتفاقية للتفاوض. وبالتالي، بقيت الاتفاقية خاضعة للتفسيرات المختلفة.

وقد تقرر أن الجوانب التي لم تُدرج في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية يجب معالجتها من خلال معاهدة جديدة. هذا القرار يعكس إدراك الدول الإفريقية لحدود الاتفاقية القديمة واستعدادها لمعالجة القضايا الناشئة بآليات قانونية مستقلة.

ثانياً: النازحون داخليًا واتفاقية كامبالا الجديدة

بما أن اتفاقية عام 1951 تركز بشكل أساسي على حماية النازحين عبر الحدود، فإنها لا تنطبق على النازحين داخليًا، الذين بلغ عددهم في عام 2012 نحو 28.8 مليون شخص. كانت إفريقيا جنوب الصحراء تأوي بمفردها 10.4 مليون من هؤلاء الأشخاص، أي أكثر من ثلث العدد الإجمالي. لطالما تم التنديد بعدم وجود أداة قانونية ملزمة لحماية النازحين داخليًا، حيث كانت إدارة وحماية هؤلاء النازحين، بما في ذلك في إفريقيا، تعتمد على المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

1- اتفاقية كامبالا: خطوة نحو الالتزام القانوني

اتفاقية كامبالا، التي دخلت حيز التنفيذ في ديسمبر 2012، تمثل واحدة من أولى المحاولات الناجحة لتحويل المبادئ التوجيهية إلى التزامات قانونية تجاه الأشخاص النازحين داخليًا. فهي تأخذ بعين الاعتبار النازحين بوصفهم "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين أُجبروا على مغادرة أو

ترك مساكنهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، خصوصًا بعد أو لتجنب آثار النزاعات المسلحة، أو حالات العنف الواسع النطاق، أو انتهاكات حقوق الإنسان و/أو الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان، دون عبورهم لحدود دولية معترف بها".

هذه الاتفاقية تمثل تطورًا مهمًا في إطار حماية النازحين داخليًا وتوضيح كيفية تعامل القانون الدولي مع هذا النوع من الحماية.

وفقًا لتفسير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (HCR)، تشمل هذه التعريفات صراحةً بعض أنواع المهاجرين البيئيين والمناخيين، بما في ذلك النزوح الداخلي الناجم عن الكوارث المفاجئة، وكذلك النزوح الناتج عن التغيرات التدريجية مثل الجفاف والفيضانات وزيادة ملوحة التربة. وترى أنجيلا ويليامز أن هذا النص يوفر تغطية واضحة لجميع النازحين البيئيين الذين لم يعبروا حدودًا دولية. وعندما تنطبق هذه الحالات على تعريف النازحين، ينص المادة 5 (1) (من اتفاقية كامبالا على أن المسؤولية الأساسية لحماية وتقديم المساعدة للنازحين الذين لم يعبروا حدودًا دولية تقع على عاتق السلطات الوطنية، إذ يبقون ضمن نطاق ولايتها القضائية.

ولإزالة أي لبس، تضيف اتفاقية كامبالا صراحةً أن مساعدة الدول للنازحين داخليًا تشمل أيضًا حالات النزوح الناتجة عن التغير المناخي.

علاوة على ذلك، وبالنظر إلى تعدد عوامل النزوح في إفريقيا، تولى اتفاقية كامبالا اهتمامًا بالأسباب البيئية للنزوح التي لا ترتبط بشكل مباشر بالتغير المناخي، مثل تأثير مشاريع التنمية واستكشاف الموارد الطبيعية واستغلالها على البيئة البشرية. كما تنص الاتفاقية على أن الدول ملزمة بحماية النازحين من تدهور البيئة في أماكن استقرارهم الجديدة.

وفقًا لما أشارت إليه فلافيا زورزي جوستينياني، فإن قائمة أسباب النزوح المذكورة في اتفاقية كامبالا ليست حصرية. وعليه، يجب في حالة كل نوع من التدهور البيئي غير المذكور صراحةً، تبني تفسير شامل وسياقي لأحكام الاتفاقية¹⁴.

من بين الأهداف الأساسية للنص: منع، والتخفيف من حدة، والقضاء على الأسباب الجذرية للنزوح السكاني في إفريقيا، وحماية الضحايا النازحين.

¹⁴ Flavia Zorzi GIUSTINIANI, « New Hopes and Challenges for the Protection of IDPs in Africa : The Kampala Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa », (2011) 39 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 347, 352.

وفي إعلان كامبالا، الذي يُعد أداة مرافقة لاتفاقية كامبالا توضح سياقها، تدعو الدول الإفريقية إلى دعم دولي لمواجهة التحديات المرتبطة بالنزوح القسري في القارة، مع الإشارة بشكل خاص إلى العدد المتزايد من حالات النزوح الناجمة عن العوامل البيئية، بما في ذلك التغير المناخي. كما تلتزم الدول، وفقاً للإعلان، بمعالجة قضايا التغير المناخي، والضغط المتزايدة على الموارد الطبيعية، وإدارة الأراضي، والمياه والصرف الصحي، والبنية التحتية الريفية. تفرض اتفاقية كامبالا على الدول الأطراف التزاماً بتلبية احتياجات النازحين وتوفير التمويل اللازم لحمايتهم وتقديم المساعدة لهم. وقد أشار فيرنر شولتز إلى أن نقص الموارد المالية، الذي يميز العديد من الدول الإفريقية، قد يجعل هذه الأحكام غير ذات جدوى فعلية، حيث تعتمد فعالية تنفيذ الاتفاقية بشكل كبير على التمويل الدولي. ونظراً للعبء الكبير الذي تمثله التزامات التمويل والمساعدة التي فرضتها هذه الدول على نفسها، تفتح اتفاقية كامبالا الباب أمام الدعم الدولي للمساهمة في الوفاء بهذه الالتزامات. تشير هذه الابتكارات القانونية مجتمعة إلى أن تقدماً ملموساً قد تحقق في مجال حماية الحقوق، على الأقل من منظور وجود أدوات خاصة ذات طبيعة ملزمة. كما أن تنوع الحقوق التي أعيد التأكيد عليها، أو تم تعزيزها أو استحداثها، يوحي بتأسيس وضعية حماية جديدة قد تكون مشابهة، وربما مماثلة، لوضعية اللاجئين في اتفاقية 1951. ومع ذلك، هناك انقسام في الآراء حول هذا التشبيه. لكن، من وجهة نظرنا، يظل هذا النقاش محدود الأثر على التزامات الحماية تجاه النازحين، وبدرجة أكبر على العبء الثقيل الذي تمثله تلك الالتزامات.

2- قمة الاتحاد الإفريقي الرابعة والثلاثين:

في قمة الاتحاد الإفريقي الرابعة والثلاثين التي عُقدت في 6 فبراير 2021 عبر تقنية التحاضر عن بُعد، تم مناقشة العديد من القضايا البيئية والإنسانية التي تؤثر على القارة الإفريقية، ومن أبرزها "المسؤوليات المشتركة والمتباينة" فيما يتعلق بالتغيرات المناخية والهجرة الناتجة عنها. وقد شكل هذا الاجتماع خطوة مهمة في تعزيز التعاون الإفريقي المشترك في مواجهة التحديات البيئية من خلال إنشاء صندوق التكيف مع التغيرات المناخية. يهدف هذا الصندوق إلى توفير الموارد المالية والتقنية اللازمة لمساعدة الدول الأعضاء على تنفيذ استراتيجيات التكيف مع التغيرات المناخية. الاتحاد الإفريقي هو الجهة التي تتولى تنسيق ودعم إدارة هذا الصندوق. من المحتمل أن يتم إنشاء لجنة من الخبراء تتولى إدارة عمليات التمويل والمشاريع التي يمولها الصندوق. الأعضاء

الرئيسيون في الصندوق سيكونون الدول الإفريقية الأعضاء في الاتحاد الإفريقي، والتي ستكون المستفيدة الرئيسية من هذه الأموال. كما سيشارك في عمليات التمويل والإشراف ممثلون عن المجتمع الدولي والشركاء الماليين الدوليين.

وتتمثل أهداف الصندوق في:

- توفير التمويل اللازم للدول الإفريقية: الهدف الرئيسي من إنشاء الصندوق هو جمع موارد مالية مخصصة لدعم الدول الإفريقية في تمويل مشاريع التكيف المناخي. ستساعد هذه الأموال الدول في تحسين قدرتها على التكيف مع الآثار البيئية المترتبة على التغيرات المناخية، مثل بناء سدود لمقاومة الفيضانات، تحسين تقنيات الري لمواجهة الجفاف، وإعادة تأهيل الأراضي المتدهورة.

- تقديم الدعم التقني: لا تقتصر أهمية الصندوق على التمويل المالي فقط، بل أيضًا على توفير الدعم التقني والمشورة العلمية. وهذا يشمل توفير المعرفة والخبرة في مجالات الزراعة المستدامة، إدارة الموارد الطبيعية، وتكنولوجيا الطاقة النظيفة التي تساعد الدول في تقليل انبعاثات الكربون.

- تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية والمحلية: يهدف الصندوق إلى تعزيز القدرة المؤسسية للدول الإفريقية، بما في ذلك المؤسسات الحكومية، التي يمكن أن تساهم في وضع وتنفيذ استراتيجيات التكيف المناخي. كما يساهم في بناء القدرات في المجتمعات المحلية لكي تكون أكثر مرونة في مواجهة التغيرات المناخية.

- دعم مشاريع وبرامج التكيف مع التغيرات المناخية: سيتوجه جزء من التمويل نحو المشاريع الصغيرة والكبيرة التي تهدف إلى معالجة آثار التغيرات المناخية في القطاعات الرئيسية مثل الزراعة، المياه، والصحة. سيضمن ذلك مشاريع مثل تعزيز نظم الري والزراعة المقاومة للجفاف، وتحسين إدارة المياه في المناطق التي تعاني من نقص المياه.

- الحد من تداعيات الهجرة المناخية: تُعتبر الهجرة الناتجة عن التغيرات المناخية من أهم القضايا التي يجب أن يتعامل معها هذا الصندوق. العديد من الدول الإفريقية، خاصة تلك التي تواجه ظروفًا بيئية صعبة مثل التصحر أو الجفاف، تواجه تحديات كبيرة بسبب النزوح الجماعي للسكان داخل الدول أو عبر الحدود. الصندوق يهدف إلى تزويد هذه الدول بالدعم اللازم لتوفير حلول مستدامة، مثل إعادة توطين الأشخاص المتأثرين، أو تزويدهم بالموارد اللازمة للبقاء في مجتمعاتهم الأصلية.

ويحضى تمويل الصندوق بموردين:

-تمويل محلي: يساهم الاتحاد الإفريقي والدول الأعضاء في هذا الصندوق عبر مساهمات مالية. كما قد تساهم بعض الدول الغنية في دعم هذا الصندوق كجزء من التزامها بتعزيز التعاون الدولي في مواجهة التغيرات المناخية.

-تمويل دولي: يتلقى الصندوق أيضاً تمويلًا من الجهات الدولية المانحة مثل البنك الدولي، الأمم المتحدة، الدول المتقدمة، والشركاء الدوليين الآخرين الذين يلتزمون بتقديم المساعدات المالية لمساعدة الدول النامية على التكيف مع التغيرات المناخية.

إن إنشاء هذا الصندوق هو خطوة حاسمة في تحسين قدرة الدول الإفريقية على مواجهة التحديات المناخية التي تهدد الأمن البيئي والاقتصادي والاجتماعي للقارة. كما أنه يعكس التزام الاتحاد الإفريقي بمبدأ التضامن بين الدول الأعضاء وبالتحرك الجماعي لمواجهة التغيرات المناخية.

الفرع الثاني: آليات تقاسم عبء الحماية في إفريقيا.

تشكل آليات تقاسم المسؤوليات المتعلقة بالآثار الضارة لتغير المناخ معضلة معقدة، لا تزال العديد من المفاوضات الدولية متعثرة بشأنها. وعلى الرغم من أن هذا النص لا يدعي تقديم حل نهائي، فإنه يسعى إلى رسم صورة للإمكانيات التي يتيحها القانون الحالي لتحقيق العدالة البيئية ودعم جهود التكيف.

يوفر القانون المناخي بعض الحلول العملية لتقاسم المسؤوليات، تستند إلى مبدأ الإنصاف بين الدول. ويمكن لهذه الحلول أن تتكامل مع نظام تقاسم الأعباء التقليدي في إطار القانون الدولي للاجئين، والذي يعكس تمييزاً ضمنيًا لكنه حقيقي بين الدول.

أولاً- التمويل التفاضلي لتكيف الدول الأكثر ضعفاً.

في مقاله عن الفلسفة السياسية حول التوزيع التفاضلي للمسؤوليات، يبرز ديفيد ميلر أربعة أنماط لتوزيع الأعباء، تركز على: المسؤولية السببية، المسؤولية الأخلاقية، القدرة، والارتباط بالمجتمع. من جانبها، تطبق شيلا ماكاناني هذه الإطار الفلسفي على الهجرات المناخية. وعلى الرغم من أن أعمال ديفيد ميلر ذات طابع فلسفي، فإن أنماطه لتوزيع المسؤوليات تعكس جوانب من الواقع الحالي لنظام القانون المناخي.

الاقتراحات المتعلقة بالتمويل، التي تم تناولها في الأدبيات العلمية والتي تعتمد على الإطار الشامل لحماية اللاجئين والنازحين (RCMD)، يمكن تصنيفها أيضاً ضمن هذه الأنماط الأربعة لتوزيع المسؤوليات.

ورغم أهمية جميع هذه الأنماط المطروحة في الأدبيات، فإن التفريق في المسؤوليات قد تجسد عملياً من خلال الصناديق التي أنشئت في إطار النظام المناخي. إذ تم تصميم عدة صناديق لدعم المشاريع المتعلقة بتغير المناخ، منها: صندوق البيئة العالمي (FEM)، الصندوق الأخضر للمناخ، صندوق التكيف.

تُظهر مساهمة الدول الغنية في هذه الصناديق، إلى جانب الوصول المميز الذي تتمتع به الدول النامية، نظاماً لتوزيع الأعباء قائماً على التباين. وفي دوربان والدوحة، دعت مؤتمر الأطراف الدول المتقدمة إلى حشد الدعم المالي لصالح عملية الخطط الوطنية للتكيف الخاصة بالدول الأقل نمواً. وفيما يتعلق بهذه الدول تحديداً، أعطى مؤتمر الدوحة تعليماته إلى صندوق البيئة العالمي (FEM) لتشجيع نهج مرن يتيح للدول الأقل نمواً الوصول إلى تمويل مخصص لمكونات عملية الخطط الوطنية للتكيف، وفقاً لاحتياجاتها ووضعها الوطني.

تعمل هذه الصناديق على تفعيل مسؤولية الدول ذات القدرات الاقتصادية الأكبر لدعم الدول ذات القدرات المحدودة، مما يعكس بوضوح مبدأ المسؤولية المشتركة لكن المتباينة في القانون الدولي البيئي.

1- النقد الموجه لاستخدام الصناديق المناخية لحماية المهاجرين: بين الإطار الدولي والقيود الإقليمية

يعترف بوني دوشرتي وتايلر جيانيني بوجود عناصر من الإطار الشامل لحماية اللاجئين والنازحين وفق مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة في إنشاء الصناديق المناخية مثل صندوق التكيف والصندوق الأخضر للمناخ. ومع ذلك، يرفضان فكرة تخصيص هذه الصناديق لحماية المهاجرين المناخيين، حيث يشيران إلى أن:

"على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC) تسعى إلى «حماية النظام المناخي لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية للبشرية»، إلا أنها ليست مصممة لتوفير الحماية لحقوق الإنسان أو تقديم المساعدات الإنسانية للأفراد، مثل اللاجئين المناخيين بعد حدوث اضطرابات بيئية. وبدلاً من ذلك، تُعتبر الاتفاقية اتفاقاً بين الدول «لتوقع، ومنع أو تقليل أسباب تغير المناخ والتخفيف من آثاره السلبية»... كما أن الإشارة الوحيدة إلى تدابير علاجية في الاتفاقية تتمثل في ذكر التكيف في المادة 4، والتي لا تركز حالياً على مشاكل اللاجئين عبر الحدود. ولا تظهر كلمات مثل مهاجر، هجرة، لاجئ، أو نزوح في نص اتفاقية عام 1992 أو في خطة عمل بالي لعام 2007".

لكن هذا الطرح قد تم دحضه بقرارات مؤتمري كانكون والدوحة، اللذين أكدا بشكل واضح وجود علاقة بين التكيف والهجرة. ومع ذلك، يبقى هناك شك مشروع حول استعداد الدول غير الموقعة على الأدوات الإفريقية لقبول استخدام صناديق التكيف لتنفيذ أدوات إقليمية لم تلتزم بها. نظرًا لأن الالتزامات الإقليمية، مثل تلك الناشئة عن اتفاقية كامبالا، لا يمكنها فرض واجبات على الدول غير الأطراف، فإن العديد من هذه الدول تُبدي شكوكًا بشأن نطاق الحماية التي توفرها الأدوات الإفريقية. في هذا السياق، يبدو أن توجيه هذه التمويلات نحو النظم الإقليمية الإفريقية غير قابل للتطبيق في الوقت الحالي، نظرًا لغياب توافق دولي على استغلال تلك الصناديق خارج الإطار التقليدي للأمم المتحدة.

2- تكامل الحماية المناخية والإقليمية: نحو إطار شامل لتنسيق السياسات

في الواقع، يتم منح الموافقة اللازمة لتنفيذ سياسات حماية النازحين، ولكن بطريقة غير مباشرة. كما أظهرنا سابقًا، يتناول نظام التكيف قضايا الهجرة بجدية، وهو ما يُبرز الحاجة إلى مواءمة السياسات الإقليمية والدولية. ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية كامبالا، على غرار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC)، تُلزم الدول الأطراف بوضع سياسات واستراتيجيات لتنفيذ أهدافها.

تُترجم هذه الالتزامات إلى برامج عمل، ومع ظهورها، تبدأ الحدود بين سياسات حماية النازحين المناخيين وبرامج التكيف مع التغيرات المناخية بالتلاشي. وقد أظهرت برامج التكيف التي نشرتها بعض الدول أن احتياجات الصمود والحماية تُعبر عن نفسها بشكل متكامل في واقع السكان المتضررين.

بما أن اتفاقية كامبالا تهدف أيضًا إلى القضاء على الأسباب الجذرية للنزوح في إفريقيا، بما في ذلك تغير المناخ، فإن السياسات المنبثقة عن هذه الاتفاقية والاتفاقية الإطارية ينبغي أن تتكامل بشكل متناسق. ونتيجة لذلك، يمكن للنازحين داخليًا، الذين تكون أسباب هجرتهم مرتبطة مباشرة أو غير مباشرة بالمناخ، الاستفادة من تدابير الصمود والحماية التي تُمولها كل من آليات التمويل المناخي وأدوات التمويل التقليدية في إطار قانون اللاجئين والنازحين داخليًا.

في المقابل، فإن معالجة النزوح غير المرتبط بالمناخ لن تخضع لآليات الاتفاقية الإطارية. وتحدد الآليات المالية والمؤسسية التي أنشأتها الاتفاقية الإطارية بعض الحدود لضمان أن تُقدم المساعدات بما يتماشى مع أولويات الدول الأكثر عرضة للخطر، مع الحفاظ على المرونة المطلوبة. وهذه الآليات

تضمن أيضاً احترام موافقة الدول الأطراف الـ192 على أي برنامج تكييف، وتمنع تنفيذ برامج غير متوافقة مع النظام المناخي.

وفيما يتعلق بتحديات تنفيذ حماية المهاجرين المناخيين، يدعم موقف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) وجهة النظر هذه: "بالنظر إلى أمثلة مثل اتفاقية الاتحاد الإفريقي لعام 2009 بشأن حماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا [...] يجب استكشاف الإمكانيات الكامنة للأطر القانونية والسياساتية والعملية الإقليمية ودون الإقليمية لمعالجة الخصوصيات الإقليمية للنزوح المرتبط بالمناخ. يمكن أن توفر المنتديات الإقليمية آليات لتنسيق المساعدات الإنسانية، أو تنفيذ خطط إعادة التوطين أو الهجرة، أو معالجة الأهداف التنموية الأوسع. علاوة على ذلك، يمكن أن تكون هذه المنتديات قناة للوصول إلى تمويل التكييف في إطار آليات تمويل تغير المناخ".

لاشك أن لاتفاقية كمبالا فضل كبير في كونها أول صك ملزم مؤسس حماية للنازحين داخلياً ومساعدتهم في إفريقيا، بما فيهم أولئك النازحين قسراً لأسباب بيئية، وتعد اتفاقية نموذجية لتأسيس اتفاقية دولية متعددة الأطراف. أحد الأحكام الرئيسية للاتفاقية هو الالتزام بتحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح فيما يتعلق بحماية ومساعدة الأشخاص النازحين داخلياً. كما تتضمن المادة الرابعة أحكاماً محددة للكوارث:

"تضع الدول الأطراف أنظمة للإنذار المبكر، في سياق نظام الإنذار المبكر القاري، في مناطق النزوح المحتمل، ووضع وتنفيذ استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث، والتأهب لحالات الطوارئ والكوارث وإدارتها، وتوفير الحماية والمساعدة الفورية عند الضرورة للأشخاص النازحين داخلياً".

هذا التصور يعزز فكرة أن التعاون الإقليمي، إلى جانب التمويل الدولي الموجه، يمكن أن يحدث نقلة نوعية في معالجة تحديات النزوح المناخي، شريطة احترام الأولويات الوطنية والإقليمية في إفريقيا وغيرها من المناطق المتضررة.

ثانياً-التعاون الدولي وممارسات تقاسم الأعباء

تستند هذه التجربة إلى حقيقة أن الدول النامية تتحمل نصيباً غير متناسب من اللاجئين. ففي عام 2012، كان 81% من لاجئي العالم يتمركزون في دول ذات موارد اقتصادية محدودة. هذا التفاوت الكبير بين حجم الأعباء والقدرات يظهر خلافاً واضحاً في التوزيع. لذلك، تدعو اتفاقية عام 1951 الدول إلى تقليص هذا الخلل من خلال التضامن الدولي.

وتتمثل الممارسات العملية لتقاسم الأعباء في آليات التعويض وإعادة التوازن، والتي تأخذ أشكالاً مختلفة تشمل:

- 1- المساهمات المالية أو التقنية الطوعية: تقدمها الدول الصناعية إلى الدول النامية المتضررة.
- 2- التبرعات عبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: (UNHCR) تقوم المفوضية بإدارة هذه الموارد وتوزيعها بناءً على احتياجات اللاجئين.
- 3- إعادة التوطين: نادراً ما يتم استخدام هذه الآلية كوسيلة لإعادة التوازن، حيث يتم نقل اللاجئين إلى دول أكثر ثراءً.

4- التوطين كحل محتمل للنازحين المناخيين

بالرغم من ندرة استخدام إعادة التوطين في حالات اللاجئين التقليديين، إلا أنه ينبغي استكشاف هذا الخيار بشكل أكبر في سياق التهديدات التي يواجهها بعض الدول الجزرية المعرضة للاختفاء بسبب تغير المناخ. تشكل هذه الممارسات السابقة في نظام اللاجئين إطاراً مرجعياً يمكن تعديله وتطويره لتلبية احتياجات النازحين المناخيين. ومع تزايد الأزمات البيئية، يصبح تعزيز التضامن الدولي وتقاسم الأعباء ضرورة ملحة لضمان الحماية والعدالة البيئية والاجتماعية.

إن تنوع المساهمات دفع جيمس هاثاوي إلى اقتراح نهج متكامل. من أجل موازنة الأعباء بناءً على إمكانيات الدول وأنواع المساهمات المختلفة، يقترح نظاماً لتقاسم الأعباء يستند إلى نموذج المسؤولية المشتركة والمتباينة. في هذا النظام، توافق الدول في الجنوب على حماية اللاجئين جسدياً داخل مجتمعاتهم الأصلية، دون أن يشعروا بالحاجة إلى الهجرة نحو الشمال؛ في المقابل، تتعهد الدول في الشمال بدعم مالي للتدابير الخاصة بالدمج المحلي وتعزيز قدرات الحكومات في الجنوب. بما أن الأدوات القانونية الإفريقية لحماية النازحين بسبب التغيرات المناخية تمثل نقطة اتصال بين مبادئ القانون المناخي وقانون اللاجئين، فإن هذا النظام لتقاسم الأعباء استناداً إلى PRCMD يصبح أكثر من مجرد إشارة مهمة. يمكن أن يتعرض النجاح المنتظر لسياسات التكيف للخطر فعلاً إذا لم يأخذ تقسيم الأعباء في الاعتبار القدرات الخاصة للدول.

يتضمن التعاون بين الاتحاد الأوروبي (EU) ومجموعة الدول الإفريقية والكاريبية والمحيط الهادئ (ACP) تقديم المساعدة للنازحين من خلال تمويل التنمية. ينص اتفاق كوتونو بين الاتحاد الأوروبي ودول الـ ACP على أن التمويل الأوروبي قد يشمل المساعدة الطارئة والمساعدة الإنسانية للاجئين والنازحين. يجب أن "تلي هذه المساعدات احتياجات الأشخاص الذين نزحوا (اللاجئين

والنازحين والعائدين) نتيجة لكوارث طبيعية أو بشرية، وذلك لتلبية جميع احتياجاتهم طالما كان ذلك ضرورياً، وتسهيل الإجراءات الخاصة بعودتهم وإعادة إدماجهم طوعية في بلدانهم الأصلية." هذه النصوص لا تستبعد رعاية احتياجات النازحين بسبب تغير المناخ الذين يفرون من الكوارث، لكنها لا تذكرهم بشكل صريح أيضاً. يؤكد هذا الاتفاق أن النزوح البشري هو قضية شاملة للتعاون. كما يعزز فكرة أن الدول الغنية يجب أن تدعم جهود الدول الفقيرة في جميع مجالات علاقاتها لتحقيق أهدافهم المشتركة في مجال الحماية.

الخاتمة

تم التوصل من خلال هذه الدراسة أن السبب خلف التزايد المستمر لعدد النازحين البيئيين هو الآثار السلبية الناتجة عن ظاهرة التغيرات المناخية، وأن المتسبب الرئيسي في هذه الظاهرة هو تلوث البيئة الذي يعود سببه إلى المسؤولية التاريخية للدول المصنعة. لتوفير حماية لهذه الفئة يجب على الدول المتقدمة تحمل مسؤوليتها التاريخية عن التلوث وبالتالي عن تغير المناخ، وبالتالي التزامها بتطبيق الآليات التي جاء بها مبدأ مسؤوليات الدول المشتركة والمتباينة من دعم مالي وتقني للدول النامية الأكثر تضرراً، حتى تتمكن هذه الأخيرة من التكيف مع آثار التغيرات المناخية والتخفيف منها، وهو ما سينعكس إيجاباً مع حركة السكان. توجد آليات حقيقية لتقاسم المسؤوليات المشتركة بين الدول تجاه المهاجرين المناخيين. يجب على الدول الإفريقية، على وجه الخصوص، تحمل أعباء ثقيلة. من الناحية النظرية، من الممكن ربط هذه الحمایات بالإطار العالمي للتكيف مع التغيرات المناخية وتضمينها في خارطة طريق المفاوضات من أجل تحسين طرق تقاسم الأعباء. يجب أن يوجه مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة هذه المناقشات بشكل كامل.

من بين جميع مصادر التمويل ذات الصلة لضمان توزيع عادل للأعباء الناتجة عن التكيف، يبدو أن الصناديق التي أنشئت بموجب الاتفاقية الإطارية هي الأكثر قدرة على توحيد جهود المجتمع الدولي. يمكن أن ترافقها المساعدات الثنائية وكذلك المساعدات المقدمة إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

ومع ذلك، فإن جميع هذه الآليات المتناثرة لا تضمن تحقيق تنسيق شامل، مما يثير مسألة الإدارة المؤسسية لتقاسم الأعباء المتعلقة بحماية النازحين بسبب التغير المناخي. من خلال أي قناة مؤسسية يمكن للدول الإفريقية الوصول إلى الأموال التي لا تمر عبر المساعدات الثنائية؟ هل هي الاتحاد الإفريقي، أو المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو بشكل فردي؟ باعتبارها

المنتدى الذي نشأت فيه هذه الحماية، يبدو أن الاتحاد الإفريقي هو الواجهة المنطقية بين التمويل الدولي وبرامج الدول الإفريقية، خاصة أنه الوريث للمسؤوليات التي كانت تتولاها منظمة الوحدة الإفريقية فيما يتعلق بحماية اللاجئين. أخيراً، لا تترك اتفاقية كمبالا أي شك بشأن مسؤوليات الاتحاد الإفريقي في مجال تعبئة الموارد.

ومع ذلك، فإن إحدى الافتراضات الأساسية لتحقيق الدعم المؤسسي للدول الإفريقية في مجال الهجرة المناخية تكمن في توعية جميع الدول بالعلاقة الوثيقة بين التغيرات المناخية والهجرة كوسيلة للتكيف مع قضايا التوزيع العادل للأعباء البيئية. حيث أن هذه العلاقة قد تحتوي على الحل للعبء غير المتناسب الذي قد تتحمله الدول النامية، وخصوصاً الدول الإفريقية.