

رابطه امنیت آب و بلایای طبیعی در حقوق بین الملل

مصطفی فزائلی*

دانشیار گروه حقوق بین الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

مهناز رشیدی

دانش آموخته‌ی دکتری حقوق بین الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۲۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۱/۲۶)

چکیده

بلایای طبیعی و انسانی بخش‌گریزناپذیری از حیات است که ابعاد گوناگون زندگی انسان‌ها را تهدید می‌کند. امروزه با افزایش میزان بحران آب در جهان، توجه جامعه بین‌المللی به موضوع امنیت آب جلب شده و نقش مدیریت بلایا، به معنای آمادگی، واکنش و بازسازی به منظور کاهش آثار بلایا، در حصول امنیت آب مورد توجه قرار گرفته است. این پژوهش، به بررسی رابطه متقابل امنیت آب و مدیریت بلایا و کنکاش در قواعد ذی‌ربط حقوق بین‌الملل موضوعه پرداخته است. دستاورد بررسی‌های توصیفی و تحلیلی نگارندگان، حاکی از آن است که گرچه تاکنون سند حقوقی الزام‌آور یکپارچه‌ای در موضوع مدیریت بلایا در حقوق بین‌الملل شکل نگرفته است، اما برخی از قواعد شاخه‌های مختلف این حقوق، از جمله حقوق بین‌الملل بشر، حقوق بین‌الملل محیط زیست، حقوق بین‌الملل منابع آبی فرامرزی، تعهداتی را در مراحل مختلف مربوط به بلایا، یعنی پیش از وقوع آن‌ها، در هنگام وقوع و پس از آن، بر عهده بازیگران عرصه بین‌المللی، به ویژه دولت‌ها، قرار می‌دهد که در تأمین امنیت آب نقش بسزایی دارد؛ هرچند تضمین پاسداشت این تعهدات، خود چالشی مهم است که نیازمند چاره‌اندیشی جهانی است.

واژگان کلیدی

امنیت آب، بلایای طبیعی، حقوق بین‌الملل، مدیریت بلایا، منابع آبی فرامرزی.

مقدمه

آب مهم‌ترین عنصر حیات است که خاصیتی دوگانه دارد. اگرچه این ماده، اغلب بسیار مفید بوده و مورد بهره‌برداری انسان قرار می‌گیرد، ممکن است در مواردی بسیار خطرناک باشد و حیات انسانی را تهدید کند. از این رو، این انسان است که در مواردی باید از آب محافظت نماید (بیگزاده و حبیبی، ۱۳۸۴: ۲). ضرورت محافظت از آب به همراه افزایش نیازهای آبی جهان امروز، موجب توجه بیشتر جامعه بین‌المللی به مفهوم «امنیت آب»^۱ شده است. این اصطلاح، به بیان ساده، به معنای اطمینان از موجودیت منابع آب شرب کافی و با کیفیت و نیز دسترسی آسان به آن و ایمنی از آسیب بلایا و تعارضات مربوط به آب است (Grigg, 2016: 37). در نتیجه، داشتن سیستم‌های آبی مطمئن که از خطرات انواع بلایا در امان باشند، بُعد مهمی از مفهوم امنیت آب را تشکیل می‌دهد.

برای مبارزه با آثار شوم بلایا، جامعه بین‌المللی از نیمه نخست قرن بیستم در پی سازماندهی اقدامات خود برآمده است؛ هرچند این کوشش‌ها، تنها به صدور چندین سند غیرالزام‌آور انجامیده که غالباً به بیان ضرورت اعطای کمک‌های بشردوستانه به قربانیان بلایای طبیعی بازمی‌گردد و کمتر به ابعاد امنیتی و تهدیدآمیز بلایا توجه شده است (بیگزاده و حبیبی، ۱۳۸۴: ۲۰۰).

با اینکه در طول زمان، احتمال وقوع بلایای طبیعی همچون سیل، زلزله و خشکسالی همراه با تشدید تغییرات آب و هوایی فزونی یافته و کشور ما نیز از منظر جغرافیایی در شمار کانون‌های پرخطر وقوع برخی از آن‌ها قرار دارد و بحران آب در آن بیش از پیش خودنمایی می‌کند، رابطه امنیت آب و بلایای طبیعی از دریچه حقوق بین‌الملل در ادبیات حقوقی ما مغفول مانده است. از این رو، پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد بین‌المللی به دنبال دستیابی به پاسخ این پرسش است که: قواعد حقوقی بین‌المللی حاکم بر مدیریت بلایا، چگونه می‌توانند بستری برای حصول امنیت آب فراهم سازند؟ فرضیه اصلی در پاسخ به این مسئله این است که «رابطه بلایای طبیعی و امنیت آب رابطه‌ای متقابل است و مفاد برخی از قواعد حقوقی بین‌المللی موجود با تلاش در حفظ کمیت و کیفیت منابع آبی و فراهم کردن تضمیناتی برای دسترسی به آب، پیش از وقوع بلایا، در هنگام بلایا و پس از آن، بستری مناسب برای حصول امنیت آبی فراهم می‌آورند. همچنین التزام عملی به برخی قواعد بین‌المللی، به پیشگیری از ایجاد وضعیت ناامنی آبی کمک کرده و از خطر وقوع برخی بلایا می‌کاهد». در این پژوهش کوشیده‌ایم تا ضمن بیان دقیق مفاهیم امنیت آب و بلایا، و تبیین رابطه این دو با یکدیگر، در پایان قواعد حقوقی بین‌المللی حاکم بر مدیریت بلایا را که می‌توانند در تأمین امنیت آب مؤثر باشند، بررسی و ارزیابی کنیم.

۱. مفاهیم و مبانی

شناسایی و تحلیل حقوقی هر پدیده مستلزم شناخت دقیق آن پدیده و عناصر اساسی آن است. این مبحث عهده‌دار این مهم درباره موضوع پژوهش پیش روست.

۱.۱. مفاهیم

امنیت آب و بلایا، دو اصطلاح کلیدی در این پژوهش هستند که در آغاز بحث، دستیابی به معنای دقیق آن‌ها ضرورت دارد.

۱.۱.۱. امنیت آب

اگرچه آب ضرورتی گریزناپذیر برای زندگی انسان است اما اصطلاح «امنیت آب» هیچ‌گاه به طور دقیق تعریف نشده است. در راستای تبیین معنای این اصطلاح، نخست باید معنای «امنیت»^۱ را مد نظر قرار دهیم. امنیت در لغت، به معنای «حالت امن بودن، بر حذر بودن از خطر و تهدید» است (English Oxford Living Dictionary). در حوزه روابط بین‌الملل، مفهوم امنیت با پایان جنگ سرد دگرگون شد و در نتیجه آن، ماهیت تهدیدات امنیتی از بُعد نظامی به دیگر ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و غیر آن تسری یافت (اشرفی، ۱۳۹۳: ۸۶). چنین تعبیری از امنیت، رفته‌رفته در اسناد صادره از نهادهای بین‌المللی نیز نمود یافت.^۲ مطابق با این دیدگاه، دیگر وقتی سخن از امنیت به میان می‌آید، منظور تنها امنیت نظامی دولت‌ها نیست، بلکه امروزه انسان است که محور اصلی این موضوع را تشکیل می‌دهد و استقرار امنیت، تنها در حدود آزادی‌های اساسی انسان، از جمله آزادی و رهایی از قید احتیاج، آزادی از قید ترس، آزادی زندگی با کرامت و آزادی از آثار خطرناک، امکان‌پذیر است (Wouters, Vinogradov, Sergei, & Magsig, 2009:101).

«امنیت آب» نیز اصطلاحی جدید و برگرفته از مفهوم نوین امنیت انسانی است که معنای دقیق و مؤلفه‌های هنجاری آن تا اندازه‌ای مبهم است. نخستین بار اعلامیه اجرایی دومین نشست جهانی آب در لاهه به بیان چالش‌های امنیت آب پرداخته، این اصطلاح را به عنوان «تأمین دسترسی ایمن مردم به مقادیر کافی از آب با کیفیت مقبول، برای امرار معاش، رفاه انسانی و توسعه اقتصادی- اجتماعی و نیز برای تضمین حمایت در برابر آلودگی‌ها و بلایای آبی، و

1. Security

2. See: UN Doc. S/23500, 1992, p. 3; Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, Oxford University Press, 1994, p. 24; ul Haq, Mahbub, speaking at the launch of the UN Development Program (UNDP), Human Development Report (1997), cited in O. Brown, "The Environment and Our Security: How Our Understanding of the Links Has Changed", in: International Conference on Environment, Peace and Dialogue among Civilizations, Tehran, Iran, at 2 (2005).

حفاظت از اکوسیستم‌ها در یک فضای صلح و [برخوردار از] ثبات سیاسی» تعریف می‌کند (What is Water Security? Infographic, 2013). به بیان ساده‌تر، امنیت آب توانایی دسترسی به مقادیر کافی آب پاک برای حفظ معیارهای حداقلی تولید غذا و کالا، بهداشت، سلامتی و نیز ایمن بودن از خطرات مربوط به آب است.

این مفهوم از دیدگاه قلمرو موضوعی، سه بُعد دستیابی به آب (وجود منابع آبی)، دسترسی به آب و تعارضات آبی را دربرمی‌گیرد (Wouters, Vinogradov, Sergei, & Magsig, 2009:106). بدین معنا که امنیت آب زمانی حاصل می‌شود که مقادیر کافی از آب سالم در طبیعت وجود داشته باشد؛ افراد و دولت‌ها به راحتی بتوانند به آن دسترسی داشته باشند و در این زمینه با مانعی روبه‌رو نشوند و نیز اختلافات و تعارضات بالقوه و بالفعل به گونه‌ای مدیریت شوند که کمترین آسیب را بر کمیت و کیفیت منابع آبی و نیز بر توانایی دسترسی افراد و دولت‌ها به آب داشته باشند. از آنجا که در تعریف امنیت آب، به مصونیت از بلایا اشاره شده است و مفهوم آن ناظر بر تأمین امنیت از سیلاب‌ها، خشکسالی و دیگر بلایا می‌باشد (Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the Twenty-First Century, 2000, para. 3)، نیک فهمیده می‌شود که رابطه این دو نیز انکارناپذیر است.

۲.۱.۱.۱. بلایا

واژه «بلایا» (جمع بلا)^۱ اگرچه اصطلاحی رایج در دایره لغات زندگی روزمره انسان است اما امروزه هیچ تعریف دقیق حقوقی پذیرفته‌شده‌ای از آن در حقوق بین‌الملل وجود ندارد (UN Doc. A/CN.4/598, 2008, para. 46). به منظور رفع این چالش، دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی کوشیده‌اند با توجه به معیارهای مختلف این موضوع، تعاریفی از آن ارائه کنند.^۲

جامع‌ترین تعریف از واژه بلا را می‌توان در پیش‌نویس مواد کمیسیون در موضوع حمایت از افراد در زمان وقوع بلایا (۲۰۱۶) جست‌وجو کرد که «بلا را به عنوان یک واقعه یا مجموعه‌ای از وقایع مصیبت‌بار که منجر به زیان گسترده به حیات، رنج و آندوه انسانی زیاد، آوارگی توده‌ای از مردم، خسارت مادی و زیست‌محیطی با مقیاس بزرگ می‌شود که به وسیله آن، عملکرد جامعه به طور جدی مختل می‌گردد» (ILC, 2016, Art. 3(a)) تعریف کرده است.

1. disaster

2. See: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Terminology on Disaster Risk Reduction, 2009, p. 3; World Health Organization (WHO), Disasters & Emergencies: Definitions, 2002, Retrieved from: <http://apps.who.int/disasters/repo/7656.pdf>, Access Time: 2018; Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, 1998, Art. 1(6); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, 2007, para. 2(1).

تعریف ارائه‌شده توسط کمیسیون از بلا دارای عناصری به شرح زیر است:

۱. **اختلال جدی در عملکرد جامعه:** کمیسیون نتیجه حاصله از یک یا چند واقعه، یعنی «اختلال جدی در عملکرد جامعه»^۱ را به عنوان «بلا» توصیف می‌کند، نه این‌که خود واقعه را بلا قلمداد نماید (ILC, 2016, Art. 3(a). cmt. 3).

۲. **آستانه بالای شدت وقایع برای ایجاد بلا:** مطابق با این تعریف، واقعه یا وقایعی می‌توانند به ایجاد بلا یا بینجامند که از شدت بسیار بالایی برخوردار باشند که طرح کمیسیون در بیان آن از اصطلاح «واقعه مصیبت‌بار»^۲، یاد کرده است. آنچه «مصیبت‌بار بودن»^۳ را توصیف می‌کند، ایجاد ضرر گسترده به حیات، رنج و اندوه زیاد انسانی، آوارگی توده زیادی از مردم یا خسارت مادی و زیست‌محیطی با مقیاس بزرگ است که به وسیله آن، عملکرد جامعه مختل می‌شود (ILC, 2016, Art.3(a), cmt. 4). همچنین قید «واقعه یا مجموعه‌ای از وقایع»^۴ در این ماده، به منظور پوشش دادن آن دسته از وقایع با مقیاس و درجه کوچک است که به طور مکرر رخ می‌دهد و به‌تنهایی ممکن است به آستانه لازم برای ایجاد بلا یا نرسند اما همراه با یکدیگر می‌توانند چنین اثر شدیدی را ایجاد کنند (ILC, 2016, Art.3(a) cmt. 4).

عدم اهمیت خاستگاه ایجاد و زمان بلا: نکته مهم این است که مطابق با تعریف ارائه‌شده در طرح کمیسیون، هیچ محدودیتی در خصوص طبیعی یا انسانی بودن خاستگاه ایجاد بلا یا وجود ندارد و نیز از نظر زمانی بلا بر نتایج حاصل از هر دو نوع وقایع ناگهانی (مثل زلزله) و وقایع آرام (مثل خشکسالی) صدق می‌کند (ILC, 2016, Art.3(a), cmt. 4). اگرچه طبق بند ۲ ماده ۱۸، در جایی که واکنش برای یک بلا تحت قواعد حقوق بشردوستانه است، از دایره شمول طرح کمیسیون خارج می‌شود؛ اما این بدین معنا نیست که مختصات مسلحانه به‌خودی‌خود خاستگاه بلا یا تلقی نمی‌شود، بلکه تنها به دلیل وجود قواعد خاص حاکم بر مختصات مسلحانه، مواد این طرح بر آن‌ها قابلیت اعمال ندارد. از این رو، بند ۲ ماده ۱۸ طرح کمیسیون، صرفاً ارتباط بین قواعد حقوق بشردوستانه و طرح حاضر را معین کرده است. بنابراین، زمانی که بلایایی در طول مختصات مسلحانه رخ می‌دهد و قواعد حقوق بشردوستانه در آن حیطة برای حمایت از افراد با خلأ حقوقی روبه‌روست، پیش‌نویس مواد کمیسیون قابل اعمال است (ILC, 2016, Art. 18(2), cmts. 7, 9).

بر اساس طرح کمیسیون، تعریف بلا دارای دو شرط ساختاری مهم است:

1. Serious disruption of the functioning of society
2. Calamitous event
3. Calamitous
4. Event or series of events

نخست) «بروز واقعه یا مجموعه‌ای از وقایع بحران‌آفرین که منجر به یک یا چند نتیجه مصیبت‌بار شود». بنابراین، اگر یک واقعه بحران‌آفرین، مثل زلزله مهم در وسط اقیانوس یا منطقه خالی از سکنه رخ دهد و حداقل به یکی از نتایج مذکور نینجامد، آستانه لازم برای عنوان بلا تحت این تعریف را به دست نمی‌آورد؛

دوم) «هر یک یا همه این نتایج منجر به اختلال جدی در عملکرد جامعه شود». مطابق با این شرط، اگر واقعه‌ای به آسیب مادی گسترده بینجامد اما خللی در عملکرد جامعه ایجاد نکند، مشمول تعریف بلایای مندرج در این طرح نمی‌شود (ILC, 2016, Art. 3(a), cmt. 5). آنچه از جست‌وجوی تعریف بلا در اسناد حقوقی بین‌المللی به دست آمد، به بیان ساده این است که بلا نوعی اختلال جدی در عملکرد عادی جامعه است که ممکن است در اثر بروز وقایع طبیعی یا انسانی شدید یا مصیبت‌بار مانند سیل، زلزله، خشکسالی، طوفان، جنگ و آسیب‌های زیست‌محیطی شدید ایجاد شود؛ به گونه‌ای که بازگشت به وضعیت عادی از توان جامعه آسیب‌دیده خارج باشد و به‌راحتی ممکن نشود.

۲.۱. مبانی ارتباط امنیت آب و بلایا

امنیت آب و بلایا رابطه‌ای متقابل با یکدیگر دارند (Phan & Winkler, 2016: 295) و این ارتباط در سه سطح متصور است: از یک‌سو، برخی بلایا، مثل سیلاب‌ها و خشکسالی‌ها، در اثر افزایش یا کاهش چشمگیر مقادیر آب ایجاد می‌شوند و از سوی دیگر، ناامنی آبی تحت شرایطی خود می‌تواند بلا شناخته شود. افزون بر این، بروز انواع بلایا بر ابعاد مختلف امنیت آب، به ویژه دسترسی به آب، اثرگذار است.

۲.۱.۱. آب، خاستگاه ایجاد بلایا

به طور کلی، بلایا در حالت تعادل ایجاد نمی‌شوند؛ آن‌ها عمدتاً در موارد افراطی اتفاق می‌افتند. بنابراین، برخی بلایا به مقتضای فراوانی آب (مانند سیلاب‌ها و شکسته شدن سد) و برخی نیز در اثر کمبود آب (مانند خشکسالی) پدید می‌آیند (Londe & et al, 2014: 133). بنابراین، یکی از حالت‌های ناامنی آبی، یعنی نبود تعادل در مقادیر آبی موجود، ممکن است به ایجاد بلایای آبی بینجامد. بر اساس آمار موجود، بلایای مرتبط با آب، نود درصد از کل بلایای طبیعی را دربر می‌گیرند (WWDR4, 2012: 27) و سیلاب‌ها بیش از هر بلای طبیعی دیگری بر مردم اثر می‌گذارند (UNSIDR, 2015:70).

بلای آبی ممکن است در اثر هر دو عامل طبیعی (تغییرات آب و هوایی) یا انسانی (مانند شکستن عمدانه سدها و مسموم کردن آب شرب یک منطقه) ایجاد شوند و با آثاری منفی بر کمیت و کیفیت آب‌ها، ایجاد اختلال در سامانه‌های آب‌رسانی و افزایش فشار بر منابع محدود

آبی، بر امنیت آب اثرگذار باشند و حتی در مواردی از طریق عمق بخشیدن به مشکلات آبی در یک منطقه، موجب بروز تعارضات داخلی و بین‌المللی شوند (Phan & Winkler, 2016: 299).

۲.۲.۱. ناامنی آبی به منزلهٔ بلا

ناامنی آبی که بیشتر به عنوان کم‌آبی و دسترسی نداشتن به آب از آن تعبیر می‌شود (UNDP, 2006: 133)، ممکن است تحت شرایطی، فی‌نفسه، نوعی بلا تلقی گردد. امروزه میلیون‌ها انسان در سراسر جهان به آب آشامیدنی سالم برای تأمین معاش خود دسترسی ندارند و از این کمبود رنج می‌برند. زمانی که این ناامنی در سطحی گسترده ایجاد شده و به آسیب‌های شدید به سلامت و رفاه بخش بزرگی از مردم بینجامد، به طوری که عملکرد جامعه در اثر آن مختل شود و رفع آن‌ها ممکن نباشد، مبدل به یک بلا می‌گردد (Phan & Winkler, 2016: 299-300). این نوع بلایا، اغلب در شمار بلایای آرام جای می‌گیرند که در مدت‌زمانی طولانی رخ می‌دهند. در مواردی نیز، فشارهای ناشی از ناامنی آبی، حاصل بلایی پیشین است؛ برای مثال، خشکسالی، زمانی که به طور پیوسته ادامه یابد و جبران آن ممکن نباشد، با تحمیل فشار آبی، خود بلایی جدید را ایجاد می‌کند. در نتیجه، ابعاد مختلف ناامنی آبی، از جمله فقدان گسترده و شدید دسترسی به منابع آب، آلودگی‌های شدید آبی و مانند آن، چنانچه اختلالی جدی در عملکرد جامعه ایجاد کنند، بلا به شمار خواهند رفت.

۳.۲.۱. بلایای طبیعی، مانع و تهدیدی بر امنیت آب

آثاری که انواع بلایای طبیعی، اعم از آبی و غیرآبی، بر جای می‌گذارند، غالباً مانعی در جهت رسیدن به وضعیت امنیت آب ایجاد می‌کنند. بلایای آبی مانند سیلاب‌ها و خشکسالی‌ها، بر منابع آب شیرین مانند رودخانه‌ها، دریاچه‌ها، سفره‌های آب زیر زمینی فشار وارد کرده و نیز با افزایش آلاینده‌های شیمیایی، بیولوژیکی، هسته‌ای و نیز بالا بردن میزان شوری آب، موجب آلودگی آن‌ها می‌شوند. بلایای غیرآبی مانند زمین‌لرزه، رانش زمین و فوران آتشفشان نیز بر کیفیت منابع آبی، بر زیرساخت‌های آبی مثل تصفیه‌خانه‌ها و سامانه‌های آب‌رسانی و در نتیجه، بر دسترسی مردم به آب تأثیر می‌گذارند (UN-Water, 2013: 8). مواردی همچون خشکسالی، افزون بر اینکه به طور مستقیم موجب ناامنی آبی و غذایی می‌شود، خطر آتش‌سوزی‌های ناگهانی را افزایش داده است که خود پیامدهای دیگری، از جمله انهدام زیرساخت‌های آبی، آلودگی منابع آب و از بین رفتن محصولات غذایی را در پی دارد. همچنین نتایج حاصل از بلایا، مثل فشارهای اقتصادی و زیست‌محیطی در کشورهای توسعه‌یافته و قحطی، شیوع بیماری‌های مرتبط با آب و نیز آوارگی مردم آسیب‌دیده در کشورهای کمتر توسعه‌یافته یا در

حال توسعه، می‌تواند امنیت آبی مردم منطقه آسیب‌دیده و نیز مردم سایر مناطقی را که آوارگان به آنجا وارد می‌شوند، دچار اختلال نماید. پس از وقوع بلایا نیز تأمین آب مورد نیاز مردم آسیب‌دیده، فراهم کردن خدمات بهداشتی و بازسازی تأسیسات آب‌رسانی، از جمله اقدامات ضروری در استقرار وضعیت امنیت آبی است.

به این دلیل که خطر بلایای طبیعی و ناامنی آب به اقتضای شرایط جغرافیایی و اجتماعی مختلف در جهان، به طور برابر توزیع نشده است. معمولاً در اثر وقوع بلایا، امنیت آبی کشورهای کم‌درآمد و افراد و گروه‌های با درآمد پایین‌تر، بیشتر در معرض خطر قرار می‌گیرد و با توجه به این واقعیت که ۹۸-۹۹ درصد از مردمی که تحت تأثیر بلایای مرتبط با تغییرات آب و هوایی مثل سیلاب‌ها و خشکسالی‌ها هستند در کشورهای جنوب و در حال توسعه زندگی می‌کنند (3: Global Humanitarian Forum, 2009)، اهمیت این مسئله دوچندان می‌شود. از آنچه گذشت، چنین برمی‌آید که داشتن سامانه‌های آبی مطمئن که در برابر آثار بلایای طبیعی مصون بمانند، از عوامل مهم در دستیابی به امنیت آب است و از طرفی، امنیت آب نقشی اساسی در همه مراحل وقوع بلایا، اعم از پیشگیری، امداد رسانی در حین بلایا و بازسازی مناطق آسیب‌دیده، ایفا می‌کند. از این رو، بررسی چهارچوب حقوقی مدیریت بلایای طبیعی در حقوق بین‌الملل، تأمین امنیت آب در سطح بین‌المللی را تسهیل می‌کند.

۲. تعهدات بازیگران بین‌المللی در مدیریت بلایا در راستای تأمین امنیت آب

بلایای طبیعی از دیرباز گریبان‌گیر بشر بوده‌اند اما بیشتر تلاش‌های جامعه بین‌المللی در مقابله با آن‌ها به پس از تأسیس سازمان ملل متحد بازمی‌گردد. توجه بیشتر به موضوع بلایا از دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. از جمله مهم‌ترین اقدامات تحت لوای سازمان ملل، می‌توان به ایجاد «دفتر هماهنگ‌کننده سازمان ملل در امداد رسانی در بلایا»^۱ در سال ۱۹۷۱، نام‌گذاری دهه ۱۹۹۰ به عنوان «دهه بلایای طبیعی» (اشرفی خوزانی، ۱۳۹۳: ۳۱-۳۶)، برگزاری کنفرانس‌های مختلف و اسناد حاصل از آن‌ها، اشاره کرد. اما مهم‌ترین اقدام جامعه جهانی در به رسمیت شناختن نقش حقوق بین‌الملل در مدیریت بلایا، صدور «پیش‌نویس مواد حمایت از افراد در هنگام بروز بلایا» در سال ۲۰۱۶ توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل است که هدف آن، «تسهیل پاسخ کافی و مؤثر به بلایا، کاهش خطر بلایا، به نحوی که نیازهای ضروری افراد مربوطه، با احترام کامل به حقوق آن‌ها تأمین شود»، تعیین شده است (ILC, 2016, Art. 2). اگرچه اسناد مذکور در ارتقای نقش حقوق بین‌الملل در مدیریت بلایا و کمک به شکل‌گیری عنصر مادی عرف در این حیطه

1. Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator (UNDRO)

نقش مهمی ایفا کرده‌اند، اما با چالش نبود الزام‌آوری روبه‌رو هستند. به همین دلیل، حقوق بین‌الملل در موضوع بلایا همچنان از نبود قواعد حقوقی خاص و یکپارچه رنج می‌برد. از این رو، به ناچار وظایف بازیگران بین‌المللی را در مراحل مختلف پیش از وقوع بلایا، در هنگام وقوع و پس از آن، باید در شاخه‌های مختلف حقوق بین‌الملل جست‌وجو کرد و در پی یافتن بایدها و نبایدهای این حوزه برآمد.

۲.۱. پیش از وقوع بلایا

اگرچه بخش بزرگی از علل وقوع بلایای طبیعی از دایره اقدامات انسان بیرون است اما در مواردی فعالیت‌های انسان می‌تواند موجب تشدید روند وقوع بلایا و تعمیق آثار آن‌ها شود. از این رو، بخشی از تعهدات موجود در اسناد بین‌المللی بر تعهدات پیشگیرانه اعضای جامعه بین‌المللی تأکید دارد. ظرفیت آبراه‌ها و منابع آبی مشترک در ایجاد یا تسریع روند بلایای مصیبت‌بار و انتقال آن‌ها به دولت‌های اطراف، موجب شده است برخی از قواعد حقوق بین‌الملل آب، به تعهد پیشگیرانه در مدیریت بلایا اختصاص یابد. در این میان، کنوانسیون ۱۹۹۷ ملل متحد در استفاده‌های غیرکشتی‌رانی از آبراه‌های بین‌المللی، چهارچوب جهانی قواعد عام قابل اعمال در موضوع بلایا را مطرح می‌کند. دو قاعده اصلی مندرج در این سند که امروزه در برخی آرای دیوان بین‌المللی دادگستری بر ماهیت عرفی آن‌ها صحه گذاشته شده است، قاعده استفاده معقول و منصفانه از آب و منع ایجاد آسیب چشمگیر فرامرزی است (UN Watercourses Convention, 1997, Art. 5). قاعده استفاده معقول و منصفانه بر این مبنا استوار است که دولت‌های اطراف یک منبع آبی مشترک باید با رعایت حقوق و منافع دولت‌های دیگر از آن منبع استفاده کنند؛ به گونه‌ای که هم نیازهای ضروری خود را تأمین نمایند و هم در بهره‌برداری آب توسط دولت‌های اطراف، اختلال ایجاد نکنند (شیرازیان و خطیبی، ۱۳۹۴: ۷۶). استفاده از این قاعده، ضمن این‌که با توزیع منصفانه آب، از بروز برخی بلایای انسانی مانند اختلافات آبی و به تبع آن‌ها مخاصمات مسلحانه آبی بین دولت‌ها جلوگیری کرده و یا آثار فاجعه‌بار آن را کاهش می‌دهد؛ از این جهت که مانع بستن و قطع آب توسط دولت بالادست رودخانه می‌شود، از وقایعی همچون خشکسالی و فشار آبی در دولت‌های پایین‌دست پیشگیری می‌کند (Tarlock, 2016:204) و از این طریق در حصول امنیت آبی نقش بسزایی دارد. ماده ۶ کنوانسیون ۱۹۹۷ معیارهایی را برای تشخیص معقول و منصفانه بودن استفاده از منابع آبی ارائه داده است که عبارت‌اند از: ۱. شرایط جغرافیایی، هیدروگرافی، هیدرولوژیکی، اقلیم، محیط زیست و دیگر عوامل مربوط به مشخصات طبیعی حوضه؛ ۲. نیازهای اجتماعی و اقتصادی کشورهای ذی‌ربط؛ ۳. جمعیت وابسته به آب در هر کشور حوضه؛ ۴. آثار استفاده از آبراه بین‌المللی در

یک کشور حوضه بر سایر کشورهای حوضه؛ ۵. استفاده‌های موجود و آتی؛ ۶. نگهداری، حفاظت، توسعه و اقتصاد استفاده از منابع آب آبراه و هزینه اقدامات انجام‌شده برای این منظور؛ ۷. در دسترس بودن گزینه‌های جایگزین با ارزش قابل مقایسه نسبت به استفاده برنامه‌ریزی‌شده یا موجود (UN Watercourses Convention, 1997, Art. 6). بر این اساس، قاعده استفاده معقول و منصفانه با در نظر گرفتن شرایط کلی یک حوضه آبی، و به ویژه مطابق با بند ۴ ماده ۶ کنوانسیون (آثار استفاده از آبراه بین‌المللی در یک کشور حوضه بر سایر کشورهای حوضه)، تنها استفاده‌هایی را مجاز می‌داند که شرایط را به صورت غیرعادلانه‌ای برای کشورهای دیگر اطراف آن حوضه دشوار نکند؛ برای مثال، اگر استفاده از منابع آبی یک رود توسط دولتی، موجب تحمیل و یا تشدید بلایایی همچون خشکسالی گسترده در کشورهای پایین‌دست و سیلاب در کشورهای دیگر اطراف شود و یا به گونه‌ای باشد که آسیب‌های شدید زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی به آن کشورها وارد گردد و در دسترسی مناسب مردمان آن مناطق به منابع آبی کافی و با کیفیت خلل ایجاد کند، این نوع استفاده، از نظر حقوق بین‌الملل آب مجاز نیست و در نتیجه، دولت‌های اطراف می‌توانند با استناد به قاعده استفاده معقول و منصفانه، از ایجاد این نوع بلایا پیشگیری کنند. گفتنی است که عدم ایجاد شرایط زمینه‌ساز بلایا در مورد استفاده از منابع آبی مشترک می‌تواند به استناد بند ۴ ماده ۶ کنوانسیون استفاده غیرکشتی‌رانی از آبراه‌های بین‌المللی، در شمار یکی از معیارهای ارزیابی استفاده معقول و منصفانه قرار گیرد. همچنین با توجه به نگارش متن ماده ۶ مزبور، معیارهای ارزیابی استفاده معقول و منصفانه مندرج در کنوانسیون حصری نیستند؛^۱ بنابراین، پیشگیری از ایجاد یا تشدید بلایا می‌تواند، خود به طور مستقل، یکی از معیارهای ارزیابی معقول و منصفانه بودن استفاده در نظر گرفته شود. همچنین قاعده منع آسیب فرامرزی مندرج در ماده ۷ این سند نیز که به نوعی مکمل قاعده استفاده معقول و منصفانه است، با تحمیل نوعی تعهد به وسیله بر دولت‌های اطراف یک حوضه آبریز، آن‌ها را ملزم می‌دارد که اقدامات مناسبی را برای پیشگیری از ایجاد بلایای مصیبت‌بار در پیش بگیرند (UN (Rieu-Clarke, 2008:658) (Watercourses Convention, 1997, Art. 7). یک بُعد مهم این قاعده، تعهد به مراقبه و انجام ارزیابی اثر زیست‌محیطی اقداماتی است که احتمال ایجاد خطر در آن‌ها وجود دارد و دیوان بین‌المللی دادگستری در رویه خود این تعهد را به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل عام معرفی کرده است (Certain) (Pulp Millas on the River Uruguay (Argentina/Uruguay) 2010, para. 204); (Costa Rica v. Nicaragua) and Activities Carried out by Nicaragua in the Border Area

۱. در متن ماده از اصطلاح «including» استفاده شده است که بر حصری بودن معیارها دلالت دارد.

Construction of the Road along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), 2015, para. 155-156).

تعهد به حفظ اکوسیستم‌های آبی که در ماده ۲۰ کنوانسیون بیان شده است، قاعده دیگری است که می‌تواند از افزایش بروز بلایای مربوط به آب پیشگیری کرده و یا از آثار آن بکاهد. این مقرر، دولت‌های اطراف آبراه‌ها را ملزم می‌سازد به طور فردی و یا هنگام اقتضا، به صورت مشترک از اکوسیستم‌های آبراه‌های بین‌المللی محافظت کنند (UN Watercourses Convention, 1997, Art. 20). زیرا عدم انجام اقدامات لازم در حفظ اکوسیستم‌های آبی می‌تواند آثار زیان‌باری بر جای بگذارد که ترمیم آسیب‌های ناشی از آن به سختی امکان‌پذیر است و از جمله آن‌ها می‌توان به ایجاد بلایایی همچون سیلاب‌ها اشاره کرد (McCaffrey, 2001:394).

کنوانسیون ۱۹۹۷ در مواد ۲۷ و ۲۸ به طور خاص به شرایط زیان‌آور و وضعیت‌های اضطراری توجه کرده و مقرر می‌دارد دولت‌های اطراف آبراه‌ها باید همه اقدامات مناسب برای پیشگیری و کاهش آسیب وضعیت‌های اضطراری مانند سیلاب‌ها و خشکسالی را به طور فردی یا جمعی انجام دهند (UN Watercourses Convention, 1997, Arts: 27-28). این اقدامات ممکن است گستره وسیعی از فعالیت‌هایی همچون جنگل‌کاری، ساخت آب‌انبار، برنامه‌ریزی و ارائه مشورت‌های لازم، انجام تحقیقات و مطالعات در مورد آثار احتمالی یا ایجادشده را دربرگیرد.

البته این دست تعهدات مربوط به حقوق بین‌الملل آب، اعم از منع آسیب فرامرزی، استفاده معقول و منصفانه، تعهد به همکاری و انجام اقداماتی در جهت کاهش ایجاد بلایا و محدود کردن آثار زیان‌بار آن‌ها در اسناد نرم این حوزه مثل قواعد برلین، طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص سفره‌های آب زیرزمینی و دیگر اسناد منطقه‌ای، به خصوص در حوزه اروپا نیز بیان شده است (ILC, 2008, Arts: 4-17; ILA, 2004).

افزون بر این، بخش مهمی از تعهدات مربوط به پیشگیری از بلایا را می‌توان در حوزه حقوق بین‌الملل محیط زیست جست‌وجو کرد. هر چند این شاخه از حقوق، در زمینه اثر انسان بر محیط زیست بحث می‌کند، اما حقوق بلایا ناظر بر آثار بلایای عمدتاً طبیعی بر انسان است (Farber, 2016:71). با این حال، در طول سالیان اخیر با اثبات این امر که تغییرات آب و هوایی یکی از دلایل اصلی ایجاد و تشدید بلایای طبیعی است و از جهتی، فعالیت‌های انسان روند تغییرات آب و هوایی را سرعت می‌بخشد، قواعد حقوق بین‌الملل محیط زیست نیز می‌تواند در مدیریت بلایا نقش مهمی ایفا کند.

بنیادی‌ترین اصل حقوق بین‌الملل محیط زیست، منع آسیب فرامرزی است که نخستین بار در قضیه دآوری تریل اسملتر مطرح (Trail Smelter Case (United States, Canada), 1938, 1941): و پس از آن در اعلامیه‌های استکهلم و ریو بیان گردید و به موجب آن، دولت‌ها موظف

شدند از انجام اقداماتی که به نحوی به ایجاد یا تشدید بلایا در کشورهای دیگر می‌انجامد، جلوگیری کنند. اصل پیشگیری نیز که قاعده‌ای طلایی در حقوق بین‌الملل محیط زیست به شمار می‌آید، مستلزم استفاده از فنون ویژه همچون تجزیه و تحلیل احتمال خطر و پس از آن ارزیابی پیامدهای به‌جامانده از فعالیت‌های انجام شده است و به موجب آن، دولت‌ها موظف به اتخاذ تدابیری در جهت پیشگیری از بروز بلایای مصیبت‌بار هستند. طبق اصل احتیاط، دولت‌ها باید همواره آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های خود را پیش‌بینی کرده و از اقداماتی که موجب افزایش احتمال ایجاد بلایا می‌شوند، پیشگیری کنند. بیان مکرر این اصول در رویه دولت‌ها و اسناد مختلف حقوق بین‌الملل محیط زیست، مانند اعلامیه ریو، دستورالعمل ۲۱، قطعنامه مجمع عمومی در بیان اهداف توسعه پایدار و غیر آن، حاکی از عرفی شدن این تعهدات و لزوم پایبندی دولت‌ها به آن‌ها در پیشگیری از وقوع بلایای طبیعی است. در زمینه اسناد سخت حقوقی، اگرچه تاکنون معاهده خاص زیست‌محیطی الزام‌آوری در باب پیشگیری یا کاهش آثار بلایای طبیعی بر محیط زیست شکل نگرفته، اما برخی معاهدات زیست‌محیطی موجود می‌توانند در مدیریت بلایا و در نتیجه، امنیت آبی بیشتر راهگشا باشند. کنوانسیون ۱۹۹۴ مربوط به مبارزه با بیابان‌زایی، نمونه‌ای از این اسناد است؛ زیرا بیابان‌زایی افزون بر این‌که در ایجاد و تشدید خشکسالی و قحطی مؤثر است، موجب تسریع در روند ایجاد بلایایی همچون سیلاب، رانش زمین و طوفان می‌شود. این کنوانسیون، دولت‌ها را به اقداماتی در جهت مقابله با بیابان‌زایی و نیز فعالیت‌های بازسازی پس از آن، مثل کمک‌های اضطراری و کمک غذایی، ارتقای توانایی هشدار و پاسخ زود هنگام ملزم می‌کند (United Nations Convention to Combat Desertification, 1994).

نمونه دیگر، کنوانسیون ۱۹۷۱ تالاب‌های مهم بین‌المللی است (Ramsar Convention, 1971) که از جمله آثار آن در مدیریت بلایا، تأکید اعضای کنوانسیون بر نقش پوشش گیاهی، به ویژه جنگل‌های مانگرو در حفاظت از کشورهای ساحلی از بلایایی همچون سونامی و طوفان است (Stephens, 2015:9). رژیم حقوقی حاکم بر تغییرات آب و هوایی نیز با تحمیل تعهداتی بر دولت‌ها در پی کنترل روند تغییرات آب و هوایی به عنوان یک محرک برای ایجاد بلای طبیعی است و در تضمین امنیت آبی انسان در دو سطح مشارکت می‌کند. «اولین سطح، کاهش گازهای گلخانه‌ای به منظور پیشگیری یا کاهش آثار بد پیش‌بینی‌شده تغییرات آب و هوایی می‌باشد و سطح دوم، ناظر بر انجام اقداماتی توسط دولت‌ها به منظور هماهنگی با آثار منفی تغییرات آب و هوایی و یافتن راه‌هایی برای دستیابی به امنیت آبی است» (Phan & Winkler, 2016:309). بدین منظور، کنوانسیون ریو ۱۹۹۲ و پروتکل کیوتو ۱۹۹۸، با بیان تعهد به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، به ویژه بر مبنای اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، در پی کاهش

آثار تغییرات آب و هوایی از جمله ایجاد بلایای طبیعی است (United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, Art. 3؛ Kyoto Protocol, 1998; Art. 10). همچنین کنوانسیون ریو ۱۹۹۲ در ماده ۴ خود طرفین را متعهد به توسعه برنامه‌های مناسب و جامع برای مدیریت مناطق ساحلی و مدیریت منابع آبی برای حمایت و توان‌بخشی مناطق آسیب‌دیده به وسیله خشکی، بیابان‌زایی و سیلاب‌ها می‌نماید (United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, Art. 4(1)(e)). افزون بر این، دولت‌ها ضمن توافق‌نامه پاریس ۲۰۱۵ برای نخستین‌بار به جلوگیری از افزایش دمای کره زمین در قرن حاضر به زیر دو درجه سانتی‌گراد و نیز تلاش برای محدود کردن افزایش دما به زیر ۱/۵ درجه سانتی‌گراد نسبت به سطح آن قبل از صنعتی شدن، متعهد شده‌اند (Paris Agreement, 2015, p. 2(a)). که در پیشگیری از تغییرات اقلیمی و به دنبال آن، کاهش ایجاد بلایای طبیعی نقش مهمی ایفا کرده و در نهایت امنیت آبی بیشتری را برای جهانیان به ارمغان می‌آورد. بدین ترتیب، رژیم تغییرات آب و هوایی، برای مقابله با آثار بد تغییرات آب و هوایی و به ویژه ایجاد بلایا، تعهداتی از جمله همکاری همه دولت‌ها مطابق با اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، حمایت مالی و فنی برای اقدامات سازگاری با توجه به نیازهای کشورهای درحال توسعه و نیز جوامع و گروه‌های در معرض آسیب را مقرر می‌کند.

اسناد نرم حقوق محیط زیست که بخش چشمگیری از این حوزه را تشکیل می‌دهند، در مواردی به طور خاص به بلایا توجه کرده‌اند. اعلامیه ریو از جمله مهم‌ترین این اسناد است که در اصل ۱۸ تعهد به اطلاع‌رسانی فوری و کمک جامعه بین‌المللی را در مورد بلایای طبیعی و دیگر وضعیت‌های اضطراری به دولت‌های در معرض آسیب مطرح می‌کند. دستورالعمل ۲۱ نیز در ذیل فصل هفتم شامل برنامه اقدامی با هدف «توانا ساختن همه کشورهای و به ویژه آن‌هایی که در معرض بلایا هستند، به منظور کاهش اثرات منفی بلایای طبیعی یا انسانی بر زیستگاه‌های انسانی، اقتصاد ملی و محیط زیست» است (United Nations Conference on Environment & Development, Agenda 21, 1992, para. 7. 58). این سند، نیاز ضروری به پیشگیری و کاهش بلایای انسانی و یا بلایای ایجادشده از طریق امور صنعتی، تولید برق هسته‌ای ناسالم یا فاضلاب‌های سمی را تصدیق می‌کند (United Nations Conference on Environment & Development, Agenda 21, 1992, para. 7. 57).

۲.۲. در هنگام وقوع بلایا

قواعد حقوق بشر نقش مهمی در راستای کاهش آسیب‌ها، امدادرسانی و جبران خسارت در انواع بلایا ایفا می‌کند. مطابق با تعهدات حقوق بشری، دولت‌ها موظف به تضمین بهره‌مندی همه افراد تحت صلاحیت خود از حقوق و امتیازات بشری هستند و این تعهد حقوقی

اعتبارش را در زمان بروز بلایای مصیبت‌بار از دست نمی‌دهد (Sommatio, 2012:325). فهرستی از مصادیق حقوق بشر که لازم است در زمان بروز بلایا بدون تبعیض برای رفاه افراد، رعایت شوند عبارت‌اند از: حق حیات، حق امنیت، حق به رفتار انسانی، حق غذا و آب، حق سلامتی، بهداشت و مانند آن.

در این میان، حق بر آب که در برخی اسناد توصیه‌ای مثل قطعنامه‌های مجمع عمومی و نظریه‌های نهادهای بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته است، یکی از مصادیق مهم حقوق بشری است که تأمین آن در زمان بروز بلایا، به تحقق امنیت آب کمک می‌کند. اگرچه در روزگار کنونی، شناسایی قطعی حق بر آب به عنوان حقی مستقل با چالش‌هایی روبه‌روست، دست‌کم می‌توان این حق را از ملزومات اساسی دیگر حقوق، مثل حق حیات، حق بر معیارهای مناسب زندگی و حق بهداشت دانست که به منظور حفظ و ادامه حیات و رفاه انسانی باید رعایت شود. حق بر آب که به معنای دسترسی بدون تبعیض هر فرد به آب کافی، سالم، قابل قبول و قابل پرداخت (با قیمت مناسب) است (صفاری‌نیا، ۱۳۹۴: ۱۰۴-۱۰۵)، ماهیتی بین نسلی دارد؛ بدین معنا که چون در شمار حق حیات (از مصادیق نسل اول حقوق بشر) و نیز حق بر معیارهای مناسب زندگی و حق بهداشت (از مصادیق نسل دوم حقوق بشر) قرار می‌گیرد، تعهد منفی دولت‌ها به عدم ایجاد مانع در دسترسی به آب و نیز تعهد مثبت آن‌ها به فراهم کردن منابع آبی کافی و سالم برای جمعیت آسیب‌دیده از بلایا را توأمان ایجاد می‌کند. در مرحله اجرای این حق در هنگام بلایا نیز دولت‌ها موظف‌اند اقشاری را که در فقدان دسترسی به آب آسیب‌پذیرتر هستند، مانند زنان، کودکان، سالخوردگان، افراد معلول و بیماران، شناسایی و به آن‌ها کمک کنند.

اکنون ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا می‌توان بلایای طبیعی را از مصادیق وضعیت‌های اضطراری مندرج در ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی دانست و بر این اساس دولت‌ها را از اجرای تعهدات حقوق بشری خود، از جمله رعایت حق بر آب برای شهروندان آسیب‌دیده معاف کرد؟

امروزه مطابق رویه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی، این امر پذیرفته شده که وضعیت‌های اضطراری موجد بلایا نیز می‌تواند یکی از مصادیق ماده ۴ میثاق تلقی شوند (Sommatio, 2012:127-131). با این حال از نظر میثاق، حتی در چنین شرایطی، برخی حقوق مانند حق حیات، به طور کلی قابل تعلیق نیستند (ICCPR, 1966, Art. 4(2)). از آنجا که آب لازمه حیات

1. Such as: General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant) Adopted at the Twenty-ninth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 20 January 2003 (Contained in Document E/C.12/2002/11), A/HRC/12/50, 2010, A/Res/64/292, 2010.

انسانی است، دولت‌ها در زمان بلایای طبیعی نمی‌توانند از ایفای تعهد خود در تأمین آب لازم برای حفظ حیات آسیب‌دیدگان شانه خالی کنند.

از منظر تلقی حق بر آب به عنوان یکی از حقوق نسل دوم، در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ماده‌ای در خصوص جواز تعلیق این حقوق نیامده است؛ اما ماهیت عمومی تعهدات مندرج در این میثاق، از نوع تعهد به وسیله و به گونه‌ای است که به تدریج و در حد منابع و توان کشورها تأمین می‌شود (ICESCR, 1966, Art. 2(1)). برخی برآنند که این ویژگی عام حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، چنین امکانی را به دولت‌ها می‌دهد که در مورد وضعیت‌های اضطراری، مثل بروز بلایا، اجرای آن‌ها را به حالت تعلیق درآورند (Alston & Quinn, 1987:217-219). اما با استناد به متن ماده (۱) ۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، می‌توان به این ایده چنین پاسخ داد که تعهد به وسیله و تدریجی‌الحصول بودن تعهدات میثاق، تنها به اجرای «کامل» مصادیق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بازمی‌گردد اما این ویژگی نمی‌تواند دولت‌ها را از حداقل «تعهدات اصلی و هسته‌ای»^۲ آن مصادیق که حق بر آب و غذا یکی از آن‌هاست، رها سازد (Aronsson-Storrier, 2017:5). اگرچه به نظر نامعقول و خام‌اندیشی است که از دولت‌ها اجرای کامل حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در هنگام بروز بلایایی که به طور جدی بر منابع مالی و اقتصادی آن‌ها فشار آورده است بخواهیم، اما مطابق یک اصل اساسی در مورد تعلیق اجرای تعهدات حقوق بشری، مصادیق حقوق بشری اصلی و بنیادین تحت هیچ شرایطی قابل تعلیق نیستند (Sommatio, 2012:347). برخی از نظریه‌های عمومی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز با بیان این‌که دولت‌ها وظیفه تضمین رعایت سطوح حداقلی از ملزومات هر حقی را برعهده دارند (E/1991/23, 1990, para. 10)، این دیدگاه را تأیید کرده است. افزون بر این، کمیته پیش‌گفته، معیار «تعهدات اصلی (هسته‌ای)» برای هر حق را شناسایی کرده و بر وجود هسته مرکزی گریزناپذیر و غیرقابل انکار این حقوق پای‌فشرده (E/C.12/2002/11, 2003, para. 47:40) و بیان می‌کند که این تعهدات هسته‌ای هرگز امکان تعلیق ندارند و در زمان جنگ، اوضاع اضطراری و بلایا به حیات خود ادامه می‌دهند (E/C.12/2001/10, 2001, para. 18).

کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در نظریه تفسیری شماره ۶ ذیل ماده ۵ پیش‌نویس مواد ۲۰۱۶ در حمایت از افراد در زمان بلایا، اظهار کرده است تعهدات حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هنگام بلایا باید به صورت حداقلی و در پرتو «تعهدات هسته‌ای» آن‌ها رعایت

1. Full realization
2. Core obligations

شوند (ILC, 2016, Art. 5, cmt. 6). در نتیجه، وظیفه دولت‌های سرزمین‌های آسیب‌دیده، تنها به نجات جان مردم تحت صلاحیت خود و امنیت فیزیکی آن‌ها محدود نمی‌شود، بلکه همه تضمینات مربوطه و فراهم کردن نیازهای آن‌ها را دربرمی‌گیرد. هرچند به دلیل اوضاع پیش‌آمده، تضمین و رعایت حقوق مربوط به حفظ امنیت و تمامیت فیزیکی و حقوق مربوط به ضروریات اولیه حیات، مانند حق بر آب، از اهمیت بیشتری برخوردار است. مواد ۴ و ۵ طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در حمایت از افراد در بروز بلایا نیز بر این وظیفه تأکید کرده و اعلام می‌دارد که کرامت ذاتی افراد انسانی باید در زمان وقوع بلایا مورد احترام و حمایت قرار گیرد.

عمل به تعهدات مربوط به کمک انسان‌دوستانه از سوی دیگر نهادهای بین‌المللی، اعم از سایر دولت‌ها، ارکان ملل متحد و سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی نیز می‌توانند نقش مهمی را در تأمین نیازهای حقوق بشری قربانیان ایفا کرده و به دولت‌های آسیب‌دیده در جهت تضمین و رعایت بهتر حقوق افراد، به ویژه در مورد ناتوانی یا تمایل دولت حاکم، کمک کنند. هر چند تعهد کمک انسان‌دوستانه ریشه در قواعد حقوق بشردوستانه دارد و مبنای اولیه ارائه آن مربوط به زمان جنگ است و قاعده معاهداتی الزام‌آوری در باب لزوم اعطا و پذیرش این کمک‌ها در زمان وقوع بلایای طبیعی وجود ندارد، اما چون هدفش حفظ کرامت انسانی و انجام رفتار انسانی با آسیب‌دیدگان است از ماهیتی حقوق بشری نیز برخوردار شده و با توجه به رویه سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی، به ویژه فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و جمعیت هلال احمر و رویه عملی دولت‌ها، قطعنامه‌های مجمع عمومی و... می‌توان بر عرفی شدن این تعهد در زمان بروز بلایا گواهی داد. ماهیت حقوقی این وظیفه، از اصل همکاری مندرج در منشور سازمان ملل متحد، حق بر توسعه و ضرورت رعایت برخی مصادیق شناخته‌شده حقوق بشر مثل حق به آب و غذا، مسکن و بهداشت نیز قابل درک است. همچنین طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در حمایت از افراد در بروز بلایا در مواد گوناگون به وظیفه همکاری دیگر دولت‌ها با کشور حادثه‌دیده و نیز وظیفه دولت آسیب‌دیده به پذیرش کمک‌ها در مواردی اشاره می‌کند؛ چنان‌که ماده ۷ این طرح از دولت‌ها می‌خواهد با یکدیگر، سازمان ملل، جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر و دیگر عوامل یاری‌رسان همکاری کنند (ILC, 2016, Art. 7) و ماده ۸ نیز لیستی از انواع مختلف همکاری‌ها را که شامل کمک انسان‌دوستانه، هماهنگی با اقدامات و جوامع امدادی بین‌المللی، فراهم کردن پرسنل، تجهیزات، کالا، منابع علمی، پزشکی و فنی برای امدادسانی و وضعیت‌های اضطراری است، مشخص می‌کند (ILC, 2016, Art. 8). هرچند هدف طرح از بیان شکل‌های مختلف همکاری‌ها، ایجاد تعهد حقوقی برای دولت‌ها در ارائه انحصاری این نوع از کمک‌ها نیست، بلکه ممکن است دولتی بتواند به

شکلی دیگر، برای مثال از طریق اطلاع‌رسانی و یا دادن هشدار سریع به دولت آسیب‌دیده، کمک کند (ILC, 2016, Art. 8, cmt. 5). همچنین به موجب ماده ۱۲، سایر کشورها، سازمان ملل و دیگر بازیگران یاری‌رسان می‌توانند در مواقع بلایا به کشور آسیب‌دیده پیشنهاد ارائه کمک نمایند (ILC, 2016, Art. 12). این‌گونه پیشنهادها اجباری نیست و در اختیار نهادهای کمک‌رسان است که با توجه به توانایی خود چنین پیشنهادهایی را مطرح کنند. در مقابل، زمانی که دولت آسیب‌دیده، از کشوری کمک بخواهد، کشور مخاطب ملزم به بررسی فوری درخواست و ارسال پاسخ به دولت زیان‌دیده است که این بند از ماده ۱۲ نشان می‌دهد که تعهد به کمک از سوی دولت خارجی، تعهد به وسیله است؛ یعنی اگر دولت مخاطب ناتوان از کمک باشد، مجبور نیست به این درخواست پاسخ مثبت دهد و تنها وظیفه بررسی فوری درخواست کمک و اعلام نتیجه به دولت زیان‌دیده را دارد. از آنجا که بلایا، اغلب در سرزمین یک دولت رخ می‌دهند در آغاز امر به نظر می‌رسد کمک انسان‌دوستانه با اصول حاکمیت و عدم مداخله در امور دولت حادثه‌دیده متعارض است؛ چراکه اصل حاکمیت اقتضا دارد کمک به آسیب‌دیدگان بلایا که موضوعی داخلی است، در صلاحیت دولت آسیب‌دیده قرار گیرد و از سوی دیگر، وظیفه حفظ حقوق انسانی و رهانیدن افراد از آسیب، یکی از قواعد مهم حقوق بین‌الملل بشر به شمار می‌رود که وظیفه تمامی بازیگران بین‌المللی را نسبت به تضمین آن ایجاب می‌کند. از این رو، برای رفع این تعارض، می‌توان این‌گونه استدلال کرد که اساس حاکمیت، حمایت از مردم است و این وظیفه تعهداتی مثبت و منفی برای دولت حاکم ایجاد می‌کند؛ بدین معنا که آن دولت موظف است افزون بر این که اقداماتی مثبت در حمایت از مردم سرزمین خود انجام می‌دهد، نباید مانع از دسترسی آن‌ها به کمک سایر جوامع شود. این دیدگاه، در کنار دکترین مسئولیت حمایت که وظیفه اصلی و اولیه حمایت از مردم را، جز در مورد ناتوانی و عدم تمایل، بر عهده دولت حاکم قرار می‌دهد، و نیز پذیرش گسترده نظریه امنیت انسانی که به موجب آن، انواع مختلف تهدیدات انسانی، تنها جنبه شخصی، محلی یا ملی ندارند، بلکه دارای جنبه جهانی هستند، سبب شده است حقوق بین‌الملل به سوی کم‌رنگ کردن اصل حاکمیت در برابر رعایت حقوق بشر گام بردارد و در اسناد مربوطه ضمن شناسایی وظیفه اولیه و اصلی دولت حادثه‌دیده در حمایت از قربانیان بلایای طبیعی، در صورت ناتوانی یا عدم تمایل دولت مذکور، وظیفه جامعه بین‌المللی برای کمک به قربانیان را مقرر دارد (پاشا بنیاد و مصفا، ۱۳۹۶: ۶۴۹-۶۵۱). هر چند به منظور پیشگیری از سوء استفاده‌های احتمالی، این کمک‌ها باید بر اساس رضایت و درخواست دولت آسیب‌دیده و با رعایت اصول انسانی، بی‌طرفی، بی‌غرضی و عدم تبعیض انجام شود. در عین حال، در موارد بحرانی که بیم نقض حقوق بنیادین جمعیت آسیب‌دیده می‌رود، حقوق بین‌الملل به این سو تمایل دارد که در مواردی که

دفع بلا از توانایی داخلی دولت آسیب‌دیده خارج است، آن دولت را به درخواست کمک از دیگر دولت‌ها، سازمان ملل و نهادهای کمک‌کننده، پذیرش و تسهیل امدادرسانی ملزم سازد (ILC, 2016, Arts.6-16).

با توجه به آثار منفی بلایای طبیعی بر جنبه‌های مختلف محیط زیست و به منظور حفظ بهتر و بیشتر آن در هنگام وقوع بلایای طبیعی، دولت‌ها مطابق با اصول همکاری، اطلاع‌رسانی و کمک در مواقع اضطراری در حقوق بین‌الملل، موظف هستند با حسن نیت، به طرق گوناگون با یکدیگر همکاری کنند. تعهد به همکاری که گستره وسیعی از اقدامات، از تأمین منابع و فناوری لازم، برگزاری دوره‌های آموزشی، تبادل اطلاعات، مشورت و کمک به هنگام موارد اضطراری را دربرمی‌گیرد، از دیگر اصول زیست‌محیطی حاکم بر وضعیت بلایا شمرده می‌شود (دیبری و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۱۵-۲۲۰). همچنین اسناد مختلف مربوط به حقوق بین‌الملل محیط زیست و نیز حقوق بین‌الملل آب‌های فرامرزی، از جمله کنوانسیون ۱۹۹۷، قواعد برلین و پیش‌نویس مواد مربوط به سفره‌های آبی زیرزمینی، بر این وظیفه تأکید کرده و تعهداتی همچون همکاری، ارائه مشاوره به دولت‌های تحت خطر، اطلاع‌رسانی خطرات از جمله سیلاب‌ها، ایجاد نهاد مدیریت مشترک حوضه آبریز و پیش‌بینی سازوکارهای حل و فصل اختلاف را مطرح می‌کنند که عمدتاً در پیشگیری پیش از بلایا، کاهش آسیب و امدادرسانی در هنگام بلایا و نیز بازسازی پس از بلایا مؤثر هستند (UN Watercourses ؛ ILC, 2008, Art. 17 ؛ ILA, 2004, Chapter. VII, X) (Convention, 1997:27- 28).

در کنار اسناد بین‌المللی مربوط به آبراه‌های بین‌المللی، مجموعه‌ای از معاهدات منطقه‌ای و دوجانبه نیز مقرراتی در خصوص مدیریت بلایا مطرح کرده‌اند. توسعه‌یافته‌ترین این اسناد در اروپا یافت می‌شود. کنوانسیون هلسینکی ۱۹۹۲، در حمایت و استفاده از آبراه‌های فرامرزی و دریاچه‌های بین‌المللی، از جمله مهم‌ترین آن‌هاست که رژیم حقوقی عامی برای حمایت از منابع آب شیرین در منطقه اروپا را فراهم آورده و حاوی مقرراتی چند درباره «وضعیت‌های اضطراری» است (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992, Arts. 14-15). همچنین اسناد دیگری مثل راهنمای سیلاب اتحادیه اروپا،^۱ کنوانسیون‌های مربوط به رود راین، رود دانوب و نیز کنوانسیون مربوط به رود مکونگ در آسیا، بر نیاز به افزایش همکاری بین دولت‌ها، توجه به مسائل اضطراری با ایجاد نهادهای مشترک، توسعه ارتباطات، ایجاد سامانه‌های اعلان و هشدار، تبادل اطلاعات و الگوهای پیش‌بینی‌شده سیلاب، مدیریت راهبردها، اهمیت مشارکت عموم در مدیریت خطرات و مانند

1. Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks.

آن، تأکید می‌کنند.^۱ در این میان، راهنمای ۲۰۰۷/۶۰ در ارزیابی و مدیریت خطرات سیلاب‌ها که در ۲۳ اکتبر ۲۰۰۷ توسط پارلمان اروپایی و شورای اتحادیه اروپا اتخاذ شد، به طور ویژه به موضوع سیلاب و مدیریت آن پرداخته و بدین منظور، کشورهای عضو را به ارزیابی همه آبراه‌ها و خطوط ساحلی در معرض خطر سیلاب، تهیه نقشه‌های مناطق، اموال و افراد تحت خطر ملزم ساخته است. همچنین آن‌ها را به اتخاذ اقدامات مناسب و هماهنگ برای کاهش خطر سیل متعهد می‌کند. به علاوه، این راهنما بر حق عموم مردم به دسترسی به این اطلاعات و نقشه‌ها و اظهار نظر در روند برنامه‌ریزی‌ها تأکید دارد که می‌تواند در آگاهی‌بخشی به مردم، کاهش خطرات زیان‌بار سیلاب‌ها و تسریع در روند مدیریت سیلاب بسیار مؤثر باشد (Directive 2007/60/EC, 2007, Arts. 3-10).

۲.۳. پس از وقوع بلایا

مرحل پس از بلایای طبیعی از دشوارترین زمان‌ها برای قربانیان است. بعد از بروز این‌گونه رخدادها، دسترسی به آب پاک برای بسیاری از ساکنان مناطق آسیب‌دیده، به ویژه در کشورهای در حال توسعه چالشی مهم به شمار می‌رود. در این زمان، یکی از وظایف دولت با توجه به تعهدات حقوق بشری، فراهم کردن فوری آب آشامیدنی سالم و بازسازی تأسیسات آبرسانی است. به دلیل رابطه مستقیم دسترسی به آب و تأسیسات بهداشتی با حقوق بنیادین بشری مثل حق حیات، حق بهداشت و حق بر معیارهای مناسب زندگی، دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی مربوط موظف‌اند اقدامات حمایتی خود را به کشورهای آسیب‌دیده‌ای که در آن، دولت مرکزی ناتوان از انجام اقدامات سریع و مناسب است، ارائه کنند و دولت آسیب‌دیده نیز نباید در برابر اعطای این کمک‌ها مانع‌تراشی کند. همچنین برخی از نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، می‌توانند با اعطای وام‌های اضطراری به ایجاد ظرفیت اولیه برای بازسازی مناطق آسیب‌دیده و مدیریت بحران‌ها کمک کنند.

در این مرحله، یکی از نتایج مهم ناامنی آبی ناشی از وقوع بلایا، پدیده «آوارگان زیست‌محیطی»^۲ یا «مهاجران زیست‌محیطی»^۳ است. این افراد بر اثر تخریب خانه و کاشانه خود و آسیب‌های زیست‌محیطی، به ویژه کاهش دسترسی به منابع آب در نتیجه بلایا، ناگزیر

1. See: Agreement on the Co-Operation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin, 1995, Art. 1; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992, Arts. 2, 9, 14; Directive 2007/60/EC, On the Assessment and Management of Flood Risks, 2007; Convention on the Protection of the Rhine, 1998, Arts. 3, 5; Convention on Co-Operation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River, 1994, Arts. 2, 9, 16.

2. Environmental Displaced Persons

3. Environmental Migrants

به مهاجرت از شهر و دیار خود به منطقه‌ای دیگر در داخل یا خارج از کشور محل سکونت قبلی می‌شوند.^۱ هر چند ممکن است در آغاز این‌گونه برداشت شود که آوارگان زیست‌محیطی نیز تحت حمایت کنوانسیون ملل متحد در مورد پناهندگان ۱۹۵۱ قرار می‌گیرند اما با دقت در قیود تعریف «پناهنده» مندرج در این کنوانسیون، می‌توان دریافت که مهاجران و آوارگان زیست‌محیطی از قلمرو موضوعی این کنوانسیون خارج هستند؛ زیرا «پناهنده به فردی اطلاق می‌شود که به دلیل ترس از تعقیب به علت نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در گروه اجتماعی خاص یا داشتن عقاید سیاسی در خارج از کشور متبوع یا محل اقامت خود به سر می‌برد و قادر یا مایل به بهره بردن از حمایت آن دولت نیست» (Convention Relating to the Status of Refugees, 1951, Art. 1(A)(2) و مهاجرت به دلایل زیست‌محیطی در شمار هیچ‌یک از موارد پناهندگی قرار نمی‌گیرد. همچنین قید «در خارج از کشور متبوع خود»، آوارگان داخلی زیست‌محیطی را نیز از تعریف پناهنده خارج می‌کند.

بنابراین، هیچ سند الزام‌آور حقوقی بین‌المللی تاکنون در موضوع آوارگان زیست‌محیطی شکل نگرفته است. تنها سندی که می‌تواند بر آوارگان داخلی زیست‌محیطی قابل اعمال باشد، اصول راهنمای آوارگان داخلی (۱۹۹۸)^۲ است که ماهیت الزام‌آوری ندارد و تنها از اهمیت سیاسی برخوردار است. حال آنکه برخی اسناد حقوقی منطقه‌ای، با تعریف موسع از «پناهنده»، مفهوم آوارگان زیست‌محیطی را تحت حمایت خود قرار داده‌اند.^۳

گفتنی است که آوارگان زیست‌محیطی، تنها نتیجه نامنی آبی ناشی از بلایا یا دیگر عوامل نیستند، بلکه ورود آن‌ها به منطقه جدید و نیازشان به منابع لازم برای امرار معاش از جمله آب، می‌تواند خود عامل ایجاد فشار آبی بر مردم منطقه مقصد شده و حتی تعارض نیازهای آبی آن‌ها، آتش مخاصمه آبی جدیدی را شعله‌ور سازد. حتی بازگشت این افراد به مناطق سکونت قبلی خود و تشریک آن‌ها در استفاده از منابع آب با مردم جدیدی که در آن مناطق سکونت

۱. براساس تعریف ارائه شده از سوی سازمان بین‌المللی مهاجرت، «مهاجران زیست‌محیطی، افراد یا گروه‌هایی هستند که به طور عمد، به دلایل اجباری تغییرات ناگهانی یا تدریجی در محیط زیست که بر زندگی یا شرایط زندگی آن‌ها اثر منفی داشته، مجبور به ترک خانه‌های سنتی خود شده‌اند یا مهاجرت را ترجیح داده‌اند؛ خواه این مهاجرت به طور موقت یا دائم و خواه در داخل کشور خود یا خارج از آن باشد» (Glossary on Migration, 2011:33). مطابق این تعریف، کاهش [کیفی] محیط زیست یا تخریب آن، دلیل اصلی آوارگی این افراد است؛ هر چند ممکن است دلیل انحصاری نباشد و مکان یا زمان مهاجرت تأثیری در قرار گرفتن آن‌ها در شمار آوارگان زیست‌محیطی ندارد (Ivanov & Bekyashev, 2016:38).

2. See: Guiding Principles on Internal Displaced Persons, 1998.

3. See: OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1969, Art. I(2); Cartagena Declaration on Refugees, 1984, Art. III(3); Council Directive 2004/83/EC, 2004, Art. 15.

یافته‌اند، ممکن است مشکلاتی را در دسترسی به منابع آبی محدود ایجاد کند (بیگزاده و افشاری، ۱۳۹۰: ۲۰۸-۲۰۹). از این رو، روند افزایشی شمار آوارگان زیست‌محیطی، به ویژه در پی تشدید تغییرات آب و هوایی، افزایش احتمال وقوع بلایای طبیعی و بحران آب، رفع خلأ حقوقی مربوط به حمایت از آوارگان زیست‌محیطی را به منظور تأمین امنیت آب ضروری می‌نماید. گذر از نگاه دولت‌محور به حقوق بین‌الملل و گرایش به این رویکرد که هدف اصلی حقوق بین‌الملل، افراد انسانی هستند و دولت‌ها تنها وظیفه حمایت از افراد انسانی را برعهده دارند و زمانی که قادر یا مایل به این حمایت نباشند، این وظیفه به دیگر دولت‌ها و جامعه بین‌المللی واگذار می‌شود، می‌تواند زمینه را برای برداشتن گام‌هایی در راستای حمایت از آوارگان زیست‌محیطی فراهم آورد (بیگزاده و افشاری، ۱۳۹۰: ۲۰۲-۲۰۸).

نتیجه

امنیت آب و بلایای طبیعی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. این ارتباط در سه حالت متصور است: ۱. اساساً عدم تعادل در حجم آب موجود می‌تواند خاستگاه ایجاد برخی بلایا مانند خشکسالی و سیلاب باشد؛ ۲. بروز حالت ناامنی آبی، به ویژه ناامنی دسترسی به آب، در موارد بسیار شدید، می‌تواند فی‌نفسه، با ایجاد اختلال جدی در عملکرد جامعه، به سطح یک بلا برسد؛ ۳. بروز انواع بلایا با تأثیراتی که بر کمیت و کیفیت منابع آبی و نیز قابلیت دسترسی به آب برجای می‌گذارند، مانعی بر سر راه تأمین امنیت آب هستند.

جامعه بین‌المللی با وجود تلاش‌های بسیار، تاکنون موفق به تدوین اسناد حقوقی الزام‌آور خاص در این زمینه نشده است. در عین حال، اصول و قواعد برخی از شاخه‌های حقوق بین‌الملل موضوعه با تحمیل تعهداتی بر دولت‌ها در مراحل مختلف زمانی بروز بلایا، در راستای تأمین امنیت آب، مؤثرند. مهم‌ترین قواعد تنظیم‌کننده رفتار انسان‌ها در پیشگیری از بروز بلایا را می‌توان در تعهدات مربوط به احتیاط، اطلاع‌رسانی، همکاری، پیشگیری، تعهد به انجام اقداماتی برای کاهش شدت تغییرات آب و هوایی و مانند آن، مندرج در حقوق بین‌الملل محیط زیست جست‌وجو کرد. همچنین برخی از کنوانسیون‌های جهانی و منطقه‌ای مربوط به آب‌ها با مقرر کردن تعهد به استفاده معقول و منصفانه، منع آسیب فرامرزی، اطلاع‌رسانی خطرها و وضعیت‌های اضطراری، در پیشگیری از بروز بلایا یا کاهش شدت آن‌ها نقش دارند. در زمان بروز بلایا، مطرح شدن حق بر آب آشامیدنی سالم در حوزه حقوق بین‌الملل بشر، دولت‌ها را متعهد می‌سازد که نه تنها با فراهم کردن منابع کافی آب برای شهروندان، مانع از فشار آبی بر آن‌ها و ایجاد ناامنی آبی شوند، بلکه آن‌ها را ملزم می‌کند در هنگام وقوع بلایا، آب مناسب و پاک را در اختیار آسیب‌دیدگان قرار داده، کمک‌های انسان‌دوستانه سایر نهادها را

پذیرا شوند و در اقدامات بازسازی پس از بلایا نیز به ترمیم زیرساخت‌های آب‌رسانی بپردازند. در مرحله پس از وقوع بلایا، یکی از خطراتی که می‌تواند امنیت آب در یک منطقه و در نتیجه، امنیت بین‌المللی را تهدید کند، بروز پدیده آوارگان زیست‌محیطی است که در جست‌وجوی امکانات مناسب حیات، مانند آب، ناگزیر به ترک دیار خود شده‌اند و نبود سند حقوقی الزام‌آور بین‌المللی در حمایت از آن‌ها یکی از چالش‌هایی است که جامعه بین‌المللی باید در پی رفع آن برآید.

سرانجام، اگر چه قواعد و اسناد الزام‌آور اندکی در خصوص مدیریت بلایا وجود دارد اما با استناد و استنباط از اصول و قواعد سایر حوزه‌های مرتبط حقوق بین‌الملل، می‌توان خلأ حقوقی مربوط به مدیریت بلایا در راستای تأمین امنیت آب را جبران کرد. البته امید است حقوق بین‌الملل بتواند با بهره‌گیری از سازوکارهای موجود خود، مانند اقدامات کمیسیون حقوق بین‌الملل، تلاش در جهت تدوین اسناد معاهداتی، به منظور ایجاد و تقویت تعهدات الزام‌آور حقوقی برای مدیریت موضوعات مختلف مربوط به بلایا و مهم‌تر از آن برای تضمین اجرای این تعهدات گام برداشته و از این طریق به تسهیل تحقق هرچه بهتر امنیت آب در جهان کمک کند.

منابع

الف) فارسی

۱. اشرفی، داریوش (۱۳۹۳). «تفسیر جدید از صلح و امنیت بین‌المللی و تأثیر آن بر مفهوم حاکمیت ملی». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۵، شماره ۴۲، ص ۸۳-۱۰۹.
۲. اشرفی خوزانی، فاطمه (۱۳۹۳). «بلایای طبیعی از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه قم.
۳. بیگزاده، ابراهیم، حبیبی، محمد (۱۳۸۴). «بلایای طبیعی و حقوق بین‌الملل». (ترجمه)، دانشکده الهیات و حقوق دانشگاه رضوی، دوفصلنامه آموزه‌های حقوق کیفری، شماره ۶ و ۷ (پیاپی ۱۵ و ۱۶)، ص ۲۹۹-۳۰۸.
۴. بیگزاده، ابراهیم؛ افشاری، مریم (۱۳۹۰). «تغییرات آب و هوایی و پناهندگان زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل». فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶، ص ۱۹۱-۲۱۹.
۵. پاشا بنیاد، موسی؛ مصفا، نسرین (۱۳۹۶). «وظایف و اختیارات متقابل دولت آسیب‌دیده و سازمان‌های بین‌المللی در امدادسانی حوادث طبیعی». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۳، ص ۶۴۷-۶۶۴.
۶. دبیری، فرهاد؛ پورهاشمی، سید عباس؛ فخرالضحی، روستا (۱۳۸۸). «بررسی اصول و مفاهیم حقوق بین‌الملل محیط زیست با نگاهی به توسعه پایدار». علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۱۱، شماره ۳ (پیاپی ۴۲)، ص ۲۲۷-۲۳۶.
۷. شیرازیان، شیرین؛ خطیبی، عطیه (۱۳۹۴). «حقوق بهره‌برداری غیرکشتی‌رانی از آبراه‌های بین‌المللی با نگاهی به توسعه پایدار». پایاداری، توسعه و محیط زیست، دوره ۲، شماره ۴ (پیاپی ۸)، ص ۷۳-۸۵.
۸. صفاری‌نیا، مهزاد (۱۳۹۴). حق بر آب آشنامیدنی سالم در حقوق بین‌الملل بشر. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.

۹. فهیمی، عزیزاله؛ مشهدی، علی (۱۳۹۵). *حمايت از محيط زيست در مخاصمات مسلحانه از منظر اسلام و حقوق بين‌الملل*. بشردوستانه. تهران: انتشارات خرسندی.

ب) خارجی

10. Alston, Philip & Gerard Quinn, (1987). "The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 2, 156-229.
11. Aronsson-Storrier, Marie (2017). "Sanitation, human rights and disaster management". *Disaster Prevention and Management*, Vol. 26, Issue. 5, 514-525.
12. Certain Activities Carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of the Road along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgement, I.C.J Reports. (2015).
13. CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), Adopted at the Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 11 August 2000 (Contained in Document E/C.12/2000/4).
14. CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Adopted at the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 14 December 1990 (Contained in Document E/1991/23).
15. CESCR, Agenda Item. 5, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on 10 May 2001 (Contained in Document E/C.12/2001/10).
16. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. (1997).
17. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. (1992).
18. Convention on Wetlands of International Importance (Ramsar Convention). (1971).
19. Convention Relating to the Status of Refugees. (1951).
20. Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks. (2007).
21. English Oxford Living Dictionary. (n.d.). Retrieved from <https://en.oxforddictionaries.com/definition/security>. Access Time: 2018.
22. Farber, Daniel, (2016). "Disaster Law in the Anthropocene". In: Peel, Jacqueline & David Fisher, *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*. Brill/Nijhoff.
23. Global Humanitarian Forum, Human Impact Report: Climate Change. The Anatomy of a Silent Crisis. (2009).
24. Glossary on Migration. (2011). Retrieved from IOM: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=56&products_id=1380, Access Time: 2018.
25. Grigg, Neil S (2016). "Water Security, Disasters and Risk Assessment". In: Grigg, Neil. S. *Integrated Water Resource Management, an Interdisciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.
26. Henckaerts, Jean- Marie & Louise Doswald-Beck (2005). *Customary International Humanitarian Law*: ICRC.
27. Ivanov, Dmitry V. & Damir K. Bekyashev (2016). *Environmental Migration in International Law*: Cambridge Scholars Publishing.
28. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). (1966).
29. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). (1966).
30. International Law Association (ILA), Berlin Rules, (2004).
31. International Law Commission (ILC), Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers. (2008).
32. International Law Commission (ILC), Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. (2016).
33. Kuokkanen, Tuomas. (2017). "Water Security and International Law". *PER / PELJ*, No. 20, 1-22.
34. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. (1998).

35. Londe, Luciana De Resende; Coutinho, Marcos Pellegrini; Di Gregório, Leandro Torres; Santos, Leonardo Bacelar Lima & Érico Soriano (2014). "Water Related Disasters in Brazil: Perspectives and Recommendations". *Ambient & Sociedade*, Vol. 17, No. 4, 133-152.
36. McCaffrey, Stephen C (2001). *The Law of International Watercourses: Non-navigational Uses*: Oxford University Press.
37. Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the Twenty-First Century. (2000). Retrieved from http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/world_water_forum_2/The_Hague_Declaration.pdf, Access Time: 2018.
38. Paris Agreement. (2015).
39. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina/Uruguay), Judgment, ICJ Reports (2010).
40. Phan, Hà Lê; Winkler, Inga T (2016). "Water Security". In: Breau, Susan C.; Samuel, Katja L.H., *Research Handbook on Disasters and International Law*: Edward Elgar Publishing.
41. Rieu-Clarke, Alistair S (2008). "A Survey of International Law Relating to Flood Management: Existing Practices and Future Prospects". *Natural Resources Journal*, No. 3, 649-677.
42. Sommatio, Emanuele (2012). "Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-made Disasters". In: Guttry, Andrea de; Gestri, Marco & Gabriella Venturini, *International Disaster Response Law*: T. M. C. Asser Press.
43. Stephens, Tim (2015). "Disasters, International Environmental Law and the Anthropocene". Sydney Law School, *Legal Studies Research Paper*, No. 15/93, 1-36.
44. Trail Smelter Case (United States, Canada), Reports of International Arbitral Awards, Vol III, (1938 and 1941).
45. Tarlock, A. Dan (2016). "The Potential Role of International Environmental and Water Law to Prevent and Mitigate Water-Related Disasters". In: Peel, Jacqueline & David Fisher, *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*: Brill /Nijhoff.
46. UN Doc. A/CN.4/598. (2008).
47. UNDP, Human Development Report 2006: Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis. (2006).
48. UNISDR, Terminology on Disaster Risk Reduction. (2009).
49. United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992).
50. United Nations Conference on Environment & Development, Agenda 21: Program of Action for Sustainable Development, (1992).
51. United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa. (1994).
52. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR)2015. (2015).
53. UN-Water, Water Security & the Global Water Agenda, A UN-Water Analytical Brief. (2013).
54. UN Water. (2013). What is Water Security? Infographic. Retrieved from: <http://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>, Access Time: 2018.
55. Wouters, Patricia, Vinogradov, Sergei and Bjørn-Oliver Magsig (2009). "Water Security, Hydro solidarity, and International Law: A River Runs Through It...". *Yearbook of International Environmental Law*, 97-134.
56. WWDR4, "Managing Water Under Uncertainty and Risk". (2012). Retrieved from World Water Assessment Program (WWAP): <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215644e.pdf>, Access Time: 2018.