

تغییرات آب‌وهوایی و پناهندگان زیست‌محیطی در حقوق بین‌الملل

دکتر ابراهیم بیگ‌زاده*

مریم افشاری**

چکیده

تغییرات آب‌وهوایی و پیامدهای آن موجب مهاجرت‌های داخلی و خارجی ساکنین یک منطقه در ابعاد وسیع می‌گردد و آنان را تبدیل به آوارگان و یا پناهندگان زیست‌محیطی می‌نماید و منجر به بی‌ثباتی منطقه و درگیری مسلحانه میان مهاجران و ساکنان بومی می‌گردد؛ نمونه‌ی این وضعیت را در دارفور سودان شاهد بوده‌ایم. این تحرکات گسترده می‌تواند سبب بروز تنش‌های عمیق و مشکلات عدیده‌ای برای مناطق و کشورهای پذیرنده شود و حتی ترکیب جمعیتی مناطق مختلف را تغییر دهد و موجبات نقض بسیاری از حقوق بشری را فراهم نماید.

جابه‌جایی از مهم‌ترین نشانه‌های عدم امنیت است که هم سبب و هم نتیجه‌ی آن است و از مهم‌ترین بحران‌های انسانی به‌شمار می‌آید. از آنجایی که هم‌واره نمی‌توان برای حمایت از افراد، بر دولت‌های آن‌ها تکیه نمود، حمایت موثر از آوارگان زیست‌محیطی مستلزم نوعی از مسئولیت و دغدغه‌ی مشترک است که تاحدودی با ساختار و نرم‌های حقوق بین‌الملل ناهماهنگ است. از طرفی مسئولیت مشترک با موضوعاتی هم‌چون تعهد به مشارکت، تعهدات عام‌الشمول و اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست هماهنگی دارد که در این ارتباط مفهوم حاکمیت بازتعریف شده و «حاکمیت به منزله‌ی مسئولیت» مطرح می‌گردد. به این ترتیب در حقوق پناهندگان «تقسیم مسئولیت» به معنای مسئولیت اولیه‌ی

* دانشیار دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق بین‌الملل.

دولت متبوع [بند ۷ ماده‌ی ۲ منشور] و مسئولیت‌های ثانویه‌ی سایر تابعان حقوق بین‌الملل در حمایت از آوارگان بر اساس تعهدات آن‌ها به منشور ملل متحد و حقوق بشر است.

کلید واژگان

تغییرات آب‌وهوایی، پناهندگان زیست‌محیطی، حقوق بشر، مسئولیت مشترک.

مقدمه

تلاش انسان برای دستیابی به منابع بیش‌تر و توسعه‌ی اقتصادی، آثار تخریبی فراوانی برای ساکنان کره‌ی زمین در پی داشته و به‌سرعت نیز ادامه دارد تا جایی که ما را در آستانه‌ی فاجعه‌ی تغییرات آب‌وهوایی قرار داده و کره‌ی زمین را در معرض بحران‌های محیطی گوناگونی از قبیل گرمایش زمین، سیلاب‌ها، گردبادهای شدید، ذوب صفحات یخی و بالا آمدن سطح آب دریاها و به زیر آب رفتن بسیاری از خشکی‌ها قرار داده است. در سال‌های اخیر بیش از یک میلیارد هکتار زمین حاصل‌خیز تبدیل به بیابان شده که این امر موجب مهاجرت‌های داخلی و خارجی ساکنین منطقه در ابعاد وسیعی گردیده و آنان را تبدیل به آوارگان زیست‌محیطی (و یا پناهندگان زیست‌محیطی) نموده است. این وضعیت در مواردی بی‌ثباتی مناطق و درگیری مسلحانه‌ی مهاجران و ساکنین بومی را در پی داشته است. هم‌چنین این تحرکات گسترده می‌تواند سبب بروز تنش‌های عمیق و مشکلات عدیده‌ای برای مناطق و کشورهای پذیرنده گردد و حتی ترکیب جمعیتی مناطق مختلف را تغییر دهد.

بنابراین تغییرات آب‌وهوایی تنها یک مسئله‌ی مربوط به محیط زیست نیست بلکه مسایل مربوط به صلح و امنیت بشری و ضرورت اجتناب از بحران به دلیل تغییرات آب‌وهوا رابطه‌ای تنگاتنگ با آن دارند؛ از همین رو مسئله تغییرات آب‌وهوایی را نمی‌توان تنها در مناسبات متقابل،^۱ مورد توجه قرار داد، زیرا مربوط به تمام جامعه‌ی جهانی و مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی و بشری است.

در توسعه‌ی حقوق بین‌الملل طی دهه‌های اخیر به مقولات گوناگونی پرداخته شده که بخشی از دستور کار امنیت انسانی و حمایت از پناهندگان و مهاجران را شکل می‌دهند. با این حال، دیدگاه‌های گوناگونی در خصوص میزان انسجام میان مفهوم امنیت انسانی و

1. Reciprocity.

حقوق بین‌الملل وجود دارد. در این میان برخی بنابر دغدغه‌هایی، اصولی هم‌چون حاکمیت دولت، عدم مداخله و امنیت دولت را مقدم شمرده و مانع از تلاش برای حمایت از افراد می‌شوند. اما در عین حال یک سنت خاص حقوقی مشتمل بر حقوق بشر، حقوق بشردوستانه و حقوق پناهندگان در حال شکل‌گیری است که با مبنای ره‌یافت امنیت انسانی سازگاری عمیقی دارد. به هر رو نوعی نزاع میان امنیت انسانی و برخی جنبه‌های حقوق بین‌الملل وجود دارد؛ هم‌چنین ارتباطاتی میان عناصری از مفهوم امنیت انسانی و برخی نرم‌ها و اصول بین‌المللی مشاهده می‌گردد. از یک سو، الگوی سنتی دولت‌محور حقوق بین‌الملل، با رژیم حقوقی جدید انسان‌محور مورد چالش قرار گرفته و راه برای رژیم جدید باز شده است؛ در این رابطه ره‌یافت انسان‌محور را می‌توان در توسعه‌ی نرم‌های حقوق پناهندگان در دهه‌های اخیر مشاهده نمود. از سوی دیگر عناصر جدید و قدیم حقوق بین‌الملل در کنار هم وجود دارند؛ این امر خصوصا در تقابل ره‌یافت انسان‌محور و ره‌یافت دولت‌محور در حقوق بین‌الملل قابل مشاهده است؛ برای مثال کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان، به‌عنوان کنوانسیون فردمحور^۲ معرفی شده است؛ گرچه این دیدگاه خالی از بحث نیست و برخی بر این باوراند که باید از حق دولت‌ها برای کنترل ورود به قلمرو سرزمینی‌شان حمایت نماید، نه این که از حقوق و یا نیازهای افراد آواره و بی‌پناه حمایت شود.^۳

در حقوق پناهندگان تعهداتی وجود دارد که محتوای آن‌ها خیلی واضح نمی‌باشد و بر خلاف ساختار کلی حقوق بین‌الملل است که مسئولیت را به صلاحیت حاکمیتی در یک نظام دولت‌محور مرتبط نموده است.

اصل تقسیم بار مسئولیت در حقوق پناهندگان، مسئولیت مشترک دولت‌ها را در

2. UNHCR., "Mechanisms of Interational Cooperation to Share Responsibility and Burden Mass Influx Situations" (19 February 2001), UN. Doc Ec/ Gc/ 01/7.

3. Hathaway, JC., "Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", 1990.

حمایت موثر از آوارگان زیست‌محیطی مورد توجه قرار می‌دهد. از طرفی مسئولیت مشترک با موضوعاتی هم‌چون تعهد به مشارکت، تعهدات عام‌الشمول و اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست هماهنگی دارد که در این ارتباط مفهوم حاکمیت بازتعریف شده و «حاکمیت به منزله‌ی مسئولیت» مطرح می‌گردد. این امر در حقوق پناهندگان به معنای مسئولیت اولیه‌ی دولت متبوع و مسئولیت‌های ثانویه یا باقی‌مانده‌ی سایر تابعان حقوق بین‌الملل در حمایت از آوارگان و پناهندگان زیست‌محیطی است. در این مقاله به موضوع پناهندگان زیست‌محیطی و حمایت از آوارگان داخلی و عدم امنیتی که این افراد تجربه می‌نمایند و این که چگونه می‌توانیم حمایت بین‌المللی از آنان را با اصل اساسی حاکمیت دولت آشتی دهیم، خواهیم پرداخت.

بخش اول: تعریف پناهنده^۴ و تفکیک میان پناهنده و مهاجر^۵

اصطلاح پناهندگان زیست‌محیطی^۶ برای اولین بار از سوی برنامه‌ی ملل متحد^۷ ارایه شد. این اصطلاح در میان اسناد بین‌المللی کم‌تر تحت این عنوان مورد اشاره قرار گرفته است. در سال ۱۹۸۵ در گزارش برنامه‌ی محیط زیست سازمان ملل واژه‌ی پناهندگان زیست‌محیطی مورد استفاده قرار گرفت. به دلیل نگرانی جامعه‌ی بین‌المللی در خصوص مهاجرت‌های ناشی از عوامل مختلف زیست‌محیطی *پانل* بین‌الدولی تغییرات آب‌وهوایی^۸ در سال ۱۹۹۰ در اولین گزارش خود این موضوع را مورد توجه قرار داد و به این موضوع اشاره کرد که در صورت ادامه‌ی روند تخریب محیط زیست و در اثر تغییرات آب‌وهوایی

4. Refugee.

5. Migrant.

6. Environmental Refugees.

7. United Nations Development Program (UNDP).

8. International Panel of Climate Change (IPCC).

ناشی از آن میلیون‌ها انسان بی‌خانمان گردیده و مجبور به مهاجرت خواهند شد. هم‌چنین تحلیل‌گرانی چون مایر^۹ مهاجرت‌های زیست‌محیطی را یکی از مهم‌ترین بحران‌های انسانی برشمردند. با شروع قرن بیست‌ویکم روند گرمایش زمین و پیامدهای آن بیش‌تر مورد تأیید قرار گرفته و از واژه‌ی «مهاجران تغییرات آب‌وهوایی»^{۱۰} استفاده شده است.

گرچه واژه‌ی «پناهنده» برای این قبیل افراد استفاده می‌شود لیکن باید میان پناهنده و مهاجر تفکیک قائل شد. بر اساس کنوانسیون ۱۹۵۱ سازمان ملل متحد در مورد پناهندگان؛ «پناهنده به دسته‌ای از انسان‌ها اطلاق می‌گردد که به دلیل ترس از تعقیب به علت ملیت، نژاد، مذهب، عضویت در گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی در خارج از کشور متبوع یا محل اقامت خود به سر می‌برند و قادر یا مایل به بازگشت به آن نیستند». اگر نگوییم هم‌واره اما در بیش‌تر موارد واژه‌ی پناهنده ناظر به چنین افرادی است و رژیم حمایت از پناهندگان برای پاسخ‌گویی به نیازهای خاص این افراد طراحی شده است. بر اساس این تعریف مهاجران زیست‌محیطی را نمی‌توان در هیچ یک از گروه‌های مزبور جای داد؛ به عبارت دیگر در این تعریف یک دسته‌ی روبه رشد از پناهندگان یعنی پناهندگان زیست‌محیطی نادیده گرفته شده‌اند.

در سراسر جهان مناطق وسیعی روبه‌روز برای سکونت انسان‌ها نامناسب‌تر می‌شوند. این سرزمین‌ها یا در اثر تخریب درازمدت محیط زیست و یا در اثر حوادث کوتاه‌مدت ولی فاجعه‌آمیز ویران شده یا می‌شوند؛ برای مثال در کشورهای در حال توسعه روش‌های ناپایدار بهره‌برداری از زمین، توانایی نظام‌های زیست‌بومی را برای حفظ حیات کاهش داده است. هم‌چنین فناوری‌های پرخطر گاه‌به‌گاه حوادثی را موجب شده‌اند مانند انفجار چرنوبیل که برای مدت‌های مدیدی کل نواحی اطراف حادثه را غیرقابل سکونت ساخت.

9. Myers, N., "Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century", in: Philosophical Transactions, Royal Society Load. D; 2002, p. 610.

10. Climate Change Migrants.

به علاوه این خطر وجود دارد که بالا آمدن سطح آب دریاها در اثر گرم شدن کره‌ی زمین مناطق قابل سکونت کره‌ی زمین را به شدت کاهش دهد. رشد فزاینده‌ی مردمی که وضعیت محیط زیست آن‌ها را به گریز واداشته، به مسئله‌ی پناهندگان که هم اکنون مورد بحث و اختلاف است بعدی جدید بخشیده است.

چارچوب هنجاری و نهادی حقوق بین‌الملل کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل، همان‌طور که در اساسنامه‌ی کمیساریا^{۱۱} بیان شده محدود به پناهندگان است؛ با همان تعریفی که از پناهنده در کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگی و پروتکل مربوط به آن آمده است. با این حال اساسنامه‌ی کمیساریا، کاستن از تعداد پناهندگانی که نیاز به حمایت دارند و مساعدت به بازگشت داوطلبانه‌ی پناهندگان را نیز در زمره‌ی وظایف کمیساریا قرار داده است. هم‌چنین سایر فعالیت‌های اضافی که مجمع عمومی می‌تواند معین نماید جزو وظایف این نهاد محسوب می‌گردد.^{۱۲} ولی به هر حال در اثر تغییرات آب‌وهوایی و پیامدهای آن برخی افراد به سبب ترس از دست دادن جان مجبور به ترک محل زندگی و مهاجرت اجباری می‌گردند. این در حالی است که کنوانسیون ۱۹۵۱ در احصای دلایلی که فردی بتواند پناهنده محسوب شود به پناهندگان زیست‌محیطی اشاره نمی‌کند. هم‌چنین راهنمای تعیین وضعیت پناهندگان نیز که توسط کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در امور پناهندگان تهیه شده افرادی را که به علت تغییرات آب‌وهوایی، ناگزیر به ترک کشور خود شده‌اند به عنوان پناهنده تحت شمول کنوانسیون ۱۹۵۱ یا پروتکل ۱۹۶۷ به رسمیت نمی‌شناسد.^{۱۳} این در حالی است که کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا در مورد جنبه‌های

11. Statute of the Office of United Nations High Commissioner for Refugee (14 December 1950), Annex, art.6.

۱۲. در قطع‌نامه‌ی ۱۹۵۶ (۱۹۷۲)، مجمع عمومی سازمان ملل از کمیساریای عالی درخواست نمود در فعالیت‌ها و اقدامات سازمان ملل به دلیل تجربیات و تخصص خاص خود مشارکت نماید.

13. UNHCR., Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UN. Doc Hcr/ Ip/ 4/ Eng., para. 164.

خاصی از مسئله‌ی پناهندگی، تعریف پناهنده را گسترش داده است؛ هر فردی که «به دلیل تجاوز خارجی، اشغال سرزمین، سلطه‌ی خارجی و یا عوامل جدی برهم زنده‌ی نظم عمومی در تمام یا قسمتی از سرزمین اصلی ناچار به ترک کشور خود»^{۱۴} شده و در جست‌وجوی پناهندگی در خارج از سرزمین اصلی یا کشور متبوع خود به سر برد»^{۱۵}.

به تدریج با توجه به امکان مواجهه با سیل آوارگان، مفهوم «پناهندگان موقت» شکل گرفت و دولت‌ها موظف شدند حداقل برای مدتی موقت آن‌ها را مورد حمایت قرار دهند. تلاش‌های زیادی صورت گرفته تا دسته‌ای جدید از پناهندگان مورد شناسایی قرار گیرند،^{۱۶} یعنی افرادی که به علت عوامل زیست‌محیطی^{۱۷} ناچاراند مهاجرت کنند. با وجود این، تاکنون عواملی محیط زیستی که به پناهندگان و مهاجران زیست‌محیطی مرتبط شوند و به‌طور علمی و عملی قطعی باشند ارایه نشده و یا توسط مخالفان مورد تایید واقع نشده است. به علاوه هیچ تعریف پذیرفته شده در خصوص این که یک مهاجر یا پناهنده‌ی زیست‌محیطی چه ویژگی‌هایی دارد، وجود ندارد؛ از این رو برای وجود مبنایی درست، تعریفی دقیق و جامع از این دسته از مهاجران یا پناهندگان ضروری می‌نماید.

مایر مهاجران زیست‌محیطی را چنین تعریف کرده است:

«مهاجران زیست‌محیطی افرادی هستند که به دلیل فاکتورهای زیست‌محیطی و نتایج ناشی از آن، دیگر از امنیت معیشتی در سرزمین آبا و اجدادی خود (اصلی) برخوردار نیستند»^{۱۸}.

۱۴. کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا در مورد جنبه‌های خاصی از مسئله‌ی پناهندگان در آفریقا (۱۹۶۹)، بند (۱) ماده‌ی (۱).

15. Temporary Refugees.

16. London – Based International Institute for Environment and Development.

17. Conisbee, M; Simms, A., Environmental Refugees, The Case for Recognition, New Economics Foundation, London, 2003.

18. Myers, N; Kent, J., "Environmental Exodus an Emergent Crisis in Global Area No", Washington DC., Climate Institute, 1995, p.11.

با وجود این به آوارگان داخلی که یکی از گسترده‌ترین گروه‌های در معرض خطر هستند و بر اساس برخی از بررسی‌ها شمار آن‌ها حتی به دو برابر پناهندگان می‌رسد^{۱۹} توجهی نشده است.

اصول راهنمای جابه‌جایی اجباری، آوارگان داخلی را چنین تعریف می‌نماید: «اشخاص یا گروه‌هایی که مجبور و یا ملزم شده‌اند که خانه‌ها یا اقامتگاه‌های خود را در نتیجه یا به منظور اجتناب از آثار مخاصمه‌ی مسلحانه، وضعیت‌های خشونت عمومی، نقض حقوق بشر و یا بلایا و فجایع طبیعی یا انسانی ترک نمایند و از مرزهای شناخته شده‌ی بین‌المللی هیچ دولتی نیز عبور نکرده باشند».^{۲۰}

بخش دوم: جابه‌جایی اجباری زیست‌محیطی و حقوق بین‌الملل

آوارگان زیست‌محیطی از مهم‌ترین گروه‌های آسیب‌پذیری هستند که امنیت آن‌ها در دستور کار کمیسیون امنیت انسانی قرار گرفته است.^{۲۱} آوارگان زیست‌محیطی در سطح بسیار گسترده‌ای با ناامنی مواجه‌اند و در بسیاری از موارد حتی از حمایت دولت متبوع خود محروم‌اند، چه این که در مواردی خود آن دولت مسئول ایجاد یا تشدید این ناامنی است. از آنجایی که هم‌واره نمی‌توان برای حمایت از این افراد بر دولت‌های آن‌ها تکیه کرد، حمایت موثر از آوارگان زیست‌محیطی نیازمند نوعی از مسئولیت مشترک است که نشأت گرفته از دغدغه‌ی مشترک به‌عنوان مبنا و زیربنای اندیشه‌ی امنیت انسانی است. این

19. Choneu, R., and Deng, FM., Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington, DC., Booking Institution, 1998, p. 15.

20. UNHCR., The State of the Worlds Refugee: A Humanitarian Land, Oxford, Oxford University Press, 1997, p.153.

21. Commission on Human Security, Human Security Now: Protecting and Empowering People, New York, Commission on Human Security, 2003.

اندیشه ضرورت حمایت بین‌المللی از آوارگان داخلی را مطرح می‌سازد و تاحدودی با ساختار و نرم‌های حقوق بین‌الملل ناهماهنگ است. البته درجه‌ی ناهماهنگی در این خصوص بستگی به تفسیر اصول حقوق بین‌المللی و آثار عملی آن‌ها دارد؛ اگرچه در مواردی نیز هماهنگی وجود دارد. به این ترتیب به نظر می‌رسد که این اصول می‌توانند به گونه‌ای تفسیر شوند که با چارچوب هنجاری و مفهومی امنیت انسانی تاحدودی هم‌خوانی داشته باشند. مفاهیم دغدغه‌ی مشترک و مسئولیت در امنیت انسانی با موضوعاتی هم‌چون تعهد به مشارکت و تعهدات عام‌الشمول و اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست مربوط به پیش‌گیری از زیان‌های فرامرزی و موضوعاتی که دغدغه‌ی مشترک دولت‌ها می‌شود هماهنگی دارد. در واقع یکی از عرصه‌های حقوق بین‌الملل که انسان‌محور به نظر می‌رسد، حقوق پناهندگان است که با ره‌یافت امنیت انسانی تاحدودی برابر است.

البته این مفاهیم معنای مطلق و ثابتی ندارند و در گذر زمان دست‌خوش تغییرات شده‌اند. اما به هر رو، به نظر می‌رسد که این اصول می‌توانند به گونه‌ای تفسیر شوند که با چارچوب هنجاری و مفهومی امنیت انسانی هم‌خوانی داشته باشند.

مسئله‌ی حمایت بین‌المللی از آوارگان داخلی، زیست‌محیطی، موضوع عدم مداخله و بحث احترام به حاکمیت دولت‌ها را مطرح می‌سازد. در رابطه با مداخله‌ی انسان‌دوستانه، مفهوم امنیت انسانی که در مواردی در تایید و حمایت از حق بر مداخله مطرح شده به‌طور نادرستی حمایت از افراد را نسبت به حمایت از دولت در اولویت قرار داده است؛ زیرا تنها مسئله‌ی نقض حاکمیت از سوی دیگر تابعان حقوق بین‌الملل مطرح نیست بلکه آن‌چه از اهمیت بیش‌تری برخوردار است، نقض ممنوعیت استفاده از زور به‌عنوان اصل بنیادین حقوق بین‌الملل و تهدیدات بالقوه‌ای است که با عملیات مبتنی بر امنیت انسانی تحمیل می‌شوند و خود نقض امنیت انسانی به‌شمار می‌آیند زیرا که باید خطر زیان و صدمه به افراد در راس همه‌ی تحلیل‌ها قرار گیرد. در مقابل «حق مداخله» با تاکید بر تعهداتی مانند مسئولیت برای حمایت که در کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت مطرح شد، می‌تواند به‌نحو مطلوب‌تری به اندیشه‌ی مسئولیت مشترک برای امنیت انسانی پاسخ دهد و اگرچه منابعی

برای ایجاد تعهد در این خصوص وجود دارد اما نباید به این معنا در نظر گرفت که تعهد به مداخله‌ی نظامی وجود دارد زیرا تعهد به مداخله‌ی نظامی همان مشکلاتی را برای امنیت انسانی فراهم می‌کند که حق مداخله‌ی نظامی آن‌ها را فراهم می‌کند. در مقابل تعهدات دولت‌ها برای تامین امنیت افراد می‌تواند خارج از سیاق مداخله‌ی نظامی باشد که وضعیت-های بحرانی ایجاد می‌کند و نیاز به استفاده از زور باید آخرین راه‌حل ممکن باشد، زیرا راه‌های اولی و اصلی، خودداری از ادامه‌ی اقداماتی است که منجر به بحران در کشور دیگر می‌شود و نه مداخله‌ی نظامی در آن کشور.

البته همیشه این خطر وجود دارد که از امنیت انسانی به‌عنوان پوششی برای سیاست-های مداخله‌گرانه در کشورهای محل حضور آوارگان داخلی استفاده شود. ولی با توجه به این که در جایی که یک دولت نمی‌تواند و یا نمی‌خواهد از افرادی که نیاز به حمایت دارند و در معرض خطر هستند محافظت نماید آیا دیگر اشکال مداخله‌ی غیرنظامی می‌تواند مشروع تلقی گردد و حاکمیت دولت را به‌عنوان یک مانع برطرف نماید؟ این موضوعی است که در حمایت بین‌المللی از آوارگان زیست‌محیطی داخلی می‌تواند از اهمیت به‌سزایی برخوردار باشد. در این ارتباط مفهوم حاکمیت به منزله‌ی مسئولیت مطرح می‌گردد تا مداخله را توجیه نماید. این زیربنای دیدگاه امنیت انسانی نسبت به حاکمیت است به‌طوری که حمایت از دولت‌ها به‌عنوان وسیله‌ای برای حمایت از افراد در نظر گرفته می‌شود و حمایت سایر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از آوارگان زیست‌محیطی در داخل کشور متبوعشان را به‌عنوان دغدغه‌ی مشترک مطرح می‌نماید.

البته بعد دیگر این مسئله هنگامی می‌تواند مطرح گردد که سیل عظیمی از پناهندگان به کشورهای همسایه سرازیر می‌شوند و آن کشورها امکانات کافی برای پذیرش این پناهندگان را نداشته و در این شرایط پناهندگان زیست‌محیطی به‌عنوان یکی از تهدیدات

علیه امنیت دولت پذیرنده محسوب می‌گردند؛^{۲۲} به این ترتیب تعهدات دولت‌ها برای حفاظت از امنیت خویش با حمایت از امنیت آوارگان زیست‌محیطی می‌تواند در تعارض قرار گیرد.

بخش سوم: امنیت انسانی و مسئولیت مشترک حمایت

آن‌چه پناهندگان زیست‌محیطی و آوارگان داخلی در آن اشتراک دارند، ناتوانی دولت‌های آنان در حمایت از حقوق و امنیت شخصی آنهاست که موجب ترک محل زندگی این افراد گردیده است. این افراد برای تامین امنیت خود نیازمند کمک و حمایت دیگر تابعان حقوق بین‌الملل هستند. آوارگان داخلی زیست‌محیطی چون از مرزهای کشور خود خارج نشده و به صلاحیت کشوری دیگر وارد نمی‌شوند تعهدات اساسی مربوط به حقوق پناهندگان که چارچوب حقوقی معینی دارد، در مورد آنان اعمال نمی‌شود و حمایت بین‌المللی مشخصی ندارند.^{۲۳}

در این شرایط مسئله‌ی رضایت دولت هدف از مداخله مطرح می‌گردد و این که آیا این دولت‌ها می‌توانند از ابراز رضایت خودداری نمایند. کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد در رابطه با آوارگان داخلی هم‌واره بر اساس رضایت دولت ذیربط عمل نموده است.^{۲۴} هم‌چنین کمک‌های انسان‌دوستانه توسط نهادهای سازمان ملل نیز با رضایت دولت‌ها ارایه می‌شود. البته اصول راهنمای جابه‌جایی داخلی سازمان ملل بیان می‌دارد که

22. Loescher, G., "Refugee Protection and State Security: Toward a Greater Convergence", in: RM. Price and M. W. Zacher (eds), *The United Nations and Global Security*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.

23. UNHCR., *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons* (1 September 1994), para. 239.

24. UNHCR., *UNHCR's Role with Internally Displaced Persons*: (23 April 1993), UN. Doc lomFom / 33/ 93, para. 8.

پیشنهادهای کمک نباید مداخله در امور داخلی دولت‌ها تلقی شود؛ به‌ویژه زمانی که دولت مربوط نتواند یا تمایل به ارایه‌ی چنین کمک‌هایی نداشته باشند. نماینده‌ی پیشین سازمان ملل، فرانسیس دنگ مفهوم «مسئولیت برای حمایت» را به‌عنوان راهی برای حمایت از این تعهدات می‌داند.^{۲۵}

در واقع این مفهوم از حاکمیت می‌تواند حمایت و رفاه افراد تحت صلاحیت یک دولت را تضمین نماید. در این رابطه می‌توان گفت، دولت مسئولیت اولیه‌ی حمایت از افراد تحت صلاحیت خود را بر عهده دارد حتی اگر لازم باشد که درخواست کمک از سایر تابعان حقوق بین‌الملل نموده و یا این که کمک پیشنهادی از سوی آنان را بپذیرد.^{۲۶} باید توجه شود که حاکمیت دولت نمی‌تواند به‌عنوان مانعی برای کمک‌های انسان‌دوستانه مطرح شود. اگر دولتی در مسئولیت خود کوتاهی کند، دولت‌های دیگر نه تنها حق دارند بلکه در واقع تکلیف دارند که حمایت‌های لازم از افراد را فراهم کنند حتی اگر چنین دولتی تمایل و رضایت انجام به آن را نداشته باشد. بنابراین احترام به حاکمیت دولت بستگی کامل به ایفای تعهدات اساسی توسط آن دولت دارد.^{۲۷} مفهوم «حاکمیت به‌عنوان مسئولیت» سبب می‌گردد دیگر تابعان حقوق به‌عنوان یک ساز و کار فرعی بر حاکمیت و نه به‌عنوان نفی حاکمیت مداخله نمایند و این مفهوم از حاکمیت است که می‌توان آن را حاکمیت مشروط به ایفای تعهدات نامید. این مفهوم از حاکمیت است به‌عنوان مبنای اصول

25. Deng, F. M. *et al.*, Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa, Washington DC., Bookings Instruction, 1996, atch. 1.

26. UNHCR., Internally Displaced Persons: Report of the Representative of the Secretary General (25 January 1994), UN Doc E/ cn.4/ 1994/44, paras. 41-2; UNCHR., Report 1995, para. 38.

27. UNHCR., Guiding Principles on Internal Displacement, Report of the Representative of the Secretary General, Resoulution 1977/39: Addendum (11 February 1998), UN. Doc E/ cn. 4/ 1998/53/ Add 2, principle 25(2).

راهنمای جابه‌جایی داخلی سازمان ملل تلقی گردیده است.^{۲۸} در نتیجه دولت‌ها تا آن‌جا که حق بر حاکمیت دارند که به حقوق اساسی ساکنان سرزمین خود احترام بگذارند.^{۲۹}

حاکمیت به منزله‌ی مسئولیت، یکی از اجزای اصلی مسئولیت برای حمایت است که کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت آن را مورد توجه قرار داده است.^{۳۰} مفهوم حاکمیت به منزله‌ی مسئولیت، مسئولیت اولیه‌ی امنیت افراد را بر عهده‌ی دولت‌های متبوع آن‌ها قرار داده و در جایی که سازوکارهای اولیه برای تامین امنیت وجود ندارد دیگر تابعان حقوق بین‌الملل یک مسئولیت باقی‌مانده و ثانوی بر عهده دارند که همان مسئولیت جامعه‌ی بین‌المللی برای مشارکت است. گزارش کمیسیون این بازتعریف از حاکمیت را به نوعی تقویت مفهوم امنیت انسانی از دیدگاه بین‌المللی می‌داند.^{۳۱} در حقیقت می‌توان اذعان داشت که دو دیدگاه امنیت دولت و امنیت انسانی دارای وجوه اشتراکی هستند؛ بدین معنی که امنیت دولت‌ها برای امنیت انسانی بسیار پراهمیت است؛ زیرا دولتی که امنیت دارد برای افراد خویش امنیت بیش‌تری را فراهم خواهد کرد، در عین حال امنیت انسانی این امر را مورد توجه قرار می‌دهد که هم‌واره دولت‌ها امنیت افراد خویش را تضمین نمی‌نمایند و حتی ممکن است خود بزرگ‌ترین خطر برای امنیت انسانی باشند. در این شرایط امنیت انسانی مسئولیت و منفعت مشترک همگان است و امنیت افراد باید در

28. Choneu and Deng, *op.cit.*, p. 28.

29. International Commission on Intervention and State Sovereignty, Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, International Development Research Center, 2001, [ICISS, Responsibility to Protect], p.13.

30. UN., A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the Secretary General's High- Level Panel on Threats, Challenges and Change), New York, UN. Department of Public Information, 2004, pp. 60-65.

31. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *op. cit.*, p.13.

اولویت قرار گیرد. منشور ملل متحد نیز از دولت‌ها می‌خواهد که برای حل مشکلات مشترک با یکدیگر همکاری کنند و اصل کلی مشارکت در حقوق بین‌الملل را بیان می‌نماید. در حقوق پناهندگان تعهدات دولت‌ها به‌عنوان بخشی از پاسخ دسته‌جمعی به مشکلات پناهندگی مورد بحث قرار گرفته و مفهوم تقسیم مسئولیت‌ها که در آن حمایت از پناهندگان باید به‌نحو منصفانه‌ای میان دولت‌ها تقسیم شود؛ زیرا کشورهایی که بیش‌ترین درخواست پناهندگی را دارند مسئولیت و بار نامتناسبی را متحمل می‌شوند؛ نمونه‌ای از مسئولیت مشترک برای حمایت از افراد در نظام حقوق بین‌الملل است. تقسیم مسئولیت‌ها در رابطه با جابه‌جایی داخلی نیز مطرح شده ولی هنوز دولت‌ها وظیفه‌ی تقسیم مسئولیت‌ها را حتی در خصوص پناهندگان پذیرفته‌اند و شاید زمان طولانی‌تری برای پذیرش این مفهوم در جابه‌جایی داخلی نیاز باشد. بر خلاف پناهندگی که با گذشتن فرد از مرز یک دولت، دست‌کم دو دولت به‌طور مستقیم در قضیه درگیر می‌شوند و موضوع بین‌المللی می‌گردد، آثار جابه‌جایی داخلی بر دولت‌های دیگر غیرمستقیم است و از شدت کم‌تری برخوردار است. با این حال مسئولیت بین‌المللی ثانوی در چارچوب حاکمیت به‌منزله‌ی مسئولیت و همچنین مسئولیت مشترک برای امنیت انسانی، شناسایی نوعی از تقسیم مسئولیت در رابطه با جابه‌جایی داخلی را ایجاب می‌نماید. بنابراین به نظر می‌رسد که تقسیم مسئولیت‌ها موضوعی فراتر از مسئولیت ثانوی سایر دولت‌هاست اگرچه مسئولیت اولیه‌ی دولت متبوع و مسئولیت‌های سایر تابعان حقوق بین‌الملل مانع‌الجمع نیستند. تقسیم مسئولیت‌ها به معنای کمک به حمایت از آوارگان و ارایه‌ی کمک‌های انسان‌دوستانه به آن‌هاست؛ مفهوم مسئولیت مشترک برای امنیت انسانی مواردی را مطرح می‌نماید که بر اساس آن هدف حمایت توسط یک دولت کافی نیست و موارد دیگری از حمایت وجود دارند که می‌تواند با عوامل دیگری غیر از دولت متبوع یا میزبان محقق شوند. در این رابطه اقدامات پیش‌گیرانه در حمایت از امنیت انسانی در صورتی موثر خواهد بود که مستمر و فوری باشند و اگر مدت زمانی بگذرد تا عدم توانایی دولت میزبان در انجام وظایفش محرز شود این امر محقق نمی‌گردد. بنابراین در این جا یک مسئولیت وجود دارد؛ در

صورتی جامعه‌ی بین‌المللی می‌تواند مسئولیت برای حمایت را مطرح کند که دولت نتوانسته باشد به وظایف خود عمل نماید و از دیگر سو مسئولیت پیش‌گیری که دیدگاهی موسع است مطرح می‌شود که البته هنوز مورد شناسایی واقع نشده است.^{۳۲} در این دیدگاه اگرچه مسئولیت اولیه برای حمایت از افراد با دولت متبوع فرد است اما این امر سبب نمی‌گردد که دولت‌های دیگر منتظر بمانند تا محرز گردد که دولت متبوع فرد نمی‌تواند وظایف اصلی خویش را به انجام برساند.

دیدگاه مضیق، مداخله‌ی دیگر تابعان حقوق بین‌الملل را منوط به ناتوانی دولت میزبان می‌داند و دیدگاه موسع، به اقدامات پیش‌گیرانه در رابطه با ریشه‌های پناهندگی و جلوگیری از آوارگی می‌پردازد.^{۳۳}

کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل در این مورد ره‌یافت پیش‌گیرانه را اتخاذ کرده و به حمایت در کشور مبدا توجه بیش‌تری نموده است.^{۳۴} با این حال برخی از صاحب‌نظران این دیدگاه را برنتافته و معتقداند این ره‌یافت بیش از آن که امنیت انسان‌ها را تامین نماید امنیت دولت‌ها را مدنظر قرار می‌دهد. با توجه به این که در حال حاضر دولت‌های توسعه‌یافته تمایلی برای پذیرش پناهندگان ندارند و اغلب، پناهندگان را به‌عنوان تهدیدی علیه امنیت خود تلقی می‌کنند^{۳۵} این تردید به‌وجود آمده که هدف اصلی از

32. *Ibid.*, p.17.

33. Kourula, P., Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited, The Hague, MartinusNithoff, 1997, pp.1-3; Aleinikoff, TA., "State – Centred Refugee Law: From Resettlement to Containment", 14 Michigan Journal of International Law 120, 1992, pp. 128-9.

34. Mooney, ED., "In – County Protection: out of Bounds for UNHCR? ", in: F. Nicholson and P. Twomey (eds), Refugee Rights and Realities: Evolving, International Concepts and Regimes, Cambridge University Press, 1999.

35. Loescher, *op.cit.*- Fretas, R., "Human Security and Refugee after September 11: A Reassessment (2002) 20 (4) Refugee 34: GS Goodwin – Gill", After the Cold War:

پیش‌گیری، از میان برداشتن یا کاهش نیاز به پناهندگی^{۳۶} و یا محدود کردن پناهجویان و نگاهداشتن آن‌ها در داخل مرزهای کشور خود است، زیرا سرازیر شدن پناهندگان هم امنیت دولت میزبان و هم امنیت خود پناهندگان را تهدید می‌کند و کمک به کشورهای کم‌تر توسعه‌یافته برای میزبانی آوارگان راه کم هزینه‌تری نسبت به پذیرش پناهندگی این افراد می‌باشد. خلاصه آن‌که انگیزه‌ی دولت‌ها برای حمایت از آوارگان داخلی می‌تواند حفظ امنیت ملی خود باشد و نه به علت نگرانی از آسیب‌هایی که افراد متحمل می‌شوند. این می‌تواند سوءاستفاده از امنیت انسانی برای پنهان کردن دیدگاه دولت‌محور تلقی گردد.^{۳۷}

برخی معتقداند کمیساریای عالی پناهندگان از مفهوم امنیت انسانی برای ایجاد توازن میان امنیت دولت‌ها و حمایت از پناهندگان استفاده کرده است^{۳۸} و از این رو امنیت انسانی و امنیت دولت می‌تواند مکمل یکدیگر باشند و اقدامات پیش‌گیرانه در حمایت از هر دوی آنان صورت گیرد.^{۳۹} اما ادغام امنیت انسانی و امنیت دولت بر خلاف مفهوم رایج از امنیت انسانی است و در واقع دور شدن از این مفهوم است. مدافعان این سیاست‌ها می‌توانند مدعی شوند که از امنیت انسانی حمایت می‌کنند و منظور آن‌ها از امنیت انسانی، امنیت

←

Asylum and the Refugee Concept More on, 10 Forced Migration Review 14, 2001, pp. 14- 15.

36. Mooney, *op. cit.*

37. Aleinikoff, *op. cit.*, p. 134.

38. Hammerstad, A., "Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War", 31 Security Dialogue 39, 2000, p. 171.

39. Schmeidl, S., "The Early Warning of Forced Migration: State or Human Security?" in: E New Man and J. Van Selm, *Refugee and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo, United Nations University Press, 2003, pp. 149 – 150.

افراد در دولت خودشان باشد؛ ولی این امر زمانی مشکل‌ساز خواهد بود که منجر به عدم امنیت دیگران گردد؛ مثال بارز آن سیاست‌های محدودکننده‌ی دولت آمریکا بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ برای حمایت از امنیت داخلی است. این سیاست مبتنی بر تقابل میان پناهندگان و شهروندان آن کشور به‌عنوان موضوع امنیت انجام گردید، در صورتی که مفهوم امنیت انسانی منتهی به دغدغه‌ی مشترک می‌شود که بر مبنای آن، امنیت همه‌ی انسان‌ها دارای ارزش برابر است. بنابراین باید هدف، حمایت از افراد باشد و نه پیش‌گیری از جابه‌جایی خود هدف و لذا هرگونه اقدام پیش‌گیرانه باید در جهت ارتقای امنیت انسانی باشد. برخی تدابیر پیش‌گیری از جابه‌جایی مانند بستن مرزها در مواردی که سیل عظیم پناهندگان سرازیر شده‌اند به‌طور قطع به امنیت افراد زیان می‌رساند؛ همان‌طور که در هجوم گسترده‌ی پناهندگان عراقی به سوی مرزهای ترکیه، دولت ترکیه اقدام به بستن مرزهای خود نمود و یا با بسته شدن مرزهای چین، پاکستان، ازبکستان، تاجیکستان و ایران به روی پناهندگان افغان در زمان حمله‌ی آمریکا به افغانستان امنیت افراد به خطر افتاد. با این حال بسیاری از اقدامات مانند اخطار اولیه، دسترسی انسان‌دوستانه و ایجاد مناطق امن می‌تواند هم محدودکننده و هم حمایت‌کننده باشد که با ارجاع آن به امنیت انسانی به‌عنوان هدف اصلی می‌تواند معین گردد.

بخش چهارم: مهاجرت و درگیری

به هر حال وجود مهاجران زیست‌محیطی و در واقع قربانیان تشدید بلایای طبیعی در اثر تغییرات آب‌وهوایی واقعی‌انکارناپذیر است. باید دید چگونه جمعیت‌های مهاجر می‌توانند سبب درگیری یا تشدید آن شوند و امنیت داخلی و بین‌المللی را متاثر سازند. به‌طور کلی از مهم‌ترین پیامدهای حضور مهاجران که می‌تواند سبب بروز چالش و در نهایت درگیری شود، نخست رقابت بر سر منابع میان مهاجران و مردم بومی است. این احتمال وجود دارد که میان مهاجران و افراد بومی بر سر تصاحب برخی منابع مانند مالکیت زمین، برخورداری از محل اسکان، دسترسی به منابع آب و فرصت‌های شغلی

تنش و درگیری ایجاد شود. شرایط رقابتی در مناطقی که از رشد جمعیت بالاتری برخوردار باشند، بیش‌تر است. حتی این احتمال وجود دارد که مهاجران در صورت بازگشت به موطن خود نیز تصاحب اموال و زمین‌های‌شان با افرادی که جای‌گزین‌شان شده‌اند، درگیر شوند.

دیگر این که نفوذ قومیتی مهاجران در میان مردم بومی موجب بی‌ثباتی و درگیری در منطقه می‌گردد. چنان‌چه به‌شمار مهاجران به اندازه‌ای باشد که ترکیب جمعیتی کشور میزبان را به ضرر مردم بومی تغییر دهد، احتمال بروز درگیری قومی به مراتب افزایش می‌یابد. در عین حال احتمال بروز درگیری بر سر هویت ملی نیز وجود دارد. هم‌چنین در مواردی که مهاجران از اقوام متفاوت هستند و سابقه‌ی منازعه و درگیری میان آن‌ها وجود داشته است، بروز درگیری و تنش میان آن‌ها نیز محتمل است.

پدیده‌ی مهاجرت عقیدتی و شبکه‌های مهاجرتی نیز عاملی برای درگیری به‌شمار می‌آید. چنان‌چه در میان گروه‌های مهاجر، افرادی متعلق به گروه‌های خاص قومی یا مذهبی حضور داشته باشند که در واقع به منظور تبلیغ آیین خود مهاجرت کرده‌اند، احتمال بروز درگیری و تشدید آن افزایش می‌یابد. آن‌ها می‌توانند با سرمایه‌گذاری‌های خود به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در تشدید درگیرها نقش داشته باشند. به‌ویژه گروه‌های مسلح و شورشی می‌توانند سلاح و تجهیزات برای این منظور فراهم کنند و یا به تبلیغ ایدئولوژی‌های خشونت بار در طول مسیر مهاجرت یا محل استقرار جدید خود بپردازند.

واکنش متفاوت دولت میزبان نیز می‌تواند در بروز درگیری موثر باشد. به بیان دیگر نحوه‌ی واکنش دولت میزبان در پاسخ به اقدامات مهاجران نیز حایز اهمیت است. این در حالی است که برخی دولت‌ها حتی قادر به مدیریت مهاجرت در کشور خود نیستند و این در کنار سایر عوامل موجب بحرانی‌تر شدن وضعیت می‌شود؛ به‌عنوان مثال، توجه تبعیض‌آمیز آمریکا به مهاجران آفریقایی در ایالت نیو اورلئان سبب نارضایتی در میان آنان گردید و مشکلاتی را برای این کشور ایجاد کرد. در صورتی که مهاجران به‌عنوان میهمان موقت به‌شمار آیند و از حقوق اساسی خود محروم شوند برای دولت میزبان مشکلاتی

ایجاد می‌گردد. از یک سو عدم اعطای برخی حقوق به مهاجران زیست‌محیطی می‌تواند مشکل‌ساز باشد و از سوی دیگر اعطای امتیازات بیش‌تر در مقایسه با بومیان نیز می‌تواند شرایط را در برخی موارد پیچیده‌تر نماید و به درگیری منجر شود؛ به‌عنوان مثال توجه بیش‌تر به مهاجران در بازار رقابتی کار می‌تواند زمینه‌ای برای ایجاد درگیری شود. با این حال آشکار است که تنوع و پیچیدگی مشکل پناهندگان با تلاش‌های مجزا برای حل آن پایان نمی‌پذیرد. آنچه نیاز است برخوردی جامع با این مسئله است. برای کمیساریای عالی پناهندگان، این راه‌برد به معنی تمرکز بر حمایت و کمک، نه فقط در کشور پناهنده‌پذیر، بلکه در کشور مبدأ نیز می‌باشد تا از مشکلات پناهندگی پیش‌گیری کرده و یا حداقل آن‌ها را فرو نشانند و حل نماید.^{۴۰}

محدود بودن حوزه‌ی عمل کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ به وضعیت فردی و ضرورت حمایت از افرادی که در درگیری‌های داخلی و بین‌المللی قربانی مشکلات زیست‌محیطی شده‌اند و امنیت آن‌ها به خطر افتاده باعث شد، کمیساریای عالی پناهندگان به مناسبت پنجاهمین سالگرد تصویب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو، در بند ۱۰ سند منتشر شده به این مناسبت بر ضرورت توجه بیش‌تر در این خصوص تاکید نماید؛ «کمیساریا باید مطالعه‌ای تطبیقی در خصوص بهترین حمایت در شرایط هجوم دسته‌جمعی آوارگان و متقاضیان پناهندگی، بر پایه‌ی بررسی بهترین رویه‌ی مبتنی بر تجربه‌ی کمیساریای پناهندگان سازمان ملل انجام دهد». هم‌چنین بر ضرورت تدوین متن جدیدی غیر از کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ و کنوانسیون ۱۹۶۹ (OVA) در خصوص تعیین حمایت دسته‌جمعی از پناهندگان تاکید شد.

40. Sadako, Ogata, "Human Rights, Humanitarian Law and Refugee Protection", Graduat Institute of International Studies and Programme for the Study of International Organizations, Geneva, 1995, available in: www.unhcr.ch.

دولت‌ها و کمیساریا باید مراقبت باشند در شرایط اضطراری و در صورت هجوم گروهی آوارگان و پناهندگان به نیازهای ویژه‌ی زنان و کودکان آواره و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر پاسخ مناسب داده شود و بالاخره دولت‌ها می‌باید در چارچوب سیستم ملل متحد برای شرایط غیرقابل پیش‌بینی و خطرناک، آمادگی و مشارکت هرچه فعال داشته تا از کشورهایی که با موج دسته‌جمعی پناهندگان و آوارگان زیست‌محیطی مواجه می‌گردند، حمایت لازم به عمل آید.

پاسخ کمیساریای عالی پناهندگان به بحران آوارگان و قربانیان مخاصمات مسلحانه‌ی داخلی، بعد جدیدی در حمایت بین‌المللی از پناهندگان می‌باشد.^{۴۱}

در واقع وجود شکاف و خلا در تدابیر سنتی حمایت از پناهندگان و ضرورت حمایت موثر از کسانی که نیازمند حمایت بین‌المللی هستند موجب شده که کمیساریای عالی پناهندگان از طریق رویه‌ی عملی خود به ایجاد قاعده‌ی حقوقی درباره‌ی پناهندگان بپردازد. کمیساریا در سال ۱۹۹۴، طی یادداشتی با عنوان «حمایت بین‌المللی» به این مطلب می‌پردازد و متذکر می‌گردد که «تعداد کثیری از افراد که نیازمند حمایت بین‌المللی هستند علی‌الاصول خارج از شمول تدابیر اصلی بین‌المللی حمایت از پناهندگان قرار دارند».^{۴۲} کمیساریای عالی پناهندگان ضمن اشاره به خلا موجود در تدابیر بین‌المللی و منطقه‌ای ناظر بر حمایت از حقوق پناهندگان، از کلیه‌ی دولت‌ها دعوت می‌کند تا تدابیری اتخاذ کنند تا همه‌ی آن‌هایی که احتیاج به حمایت بین‌المللی دارند، تحت حمایت قرار گیرند.^{۴۳} این روی‌کرد جدید، از جمله ضرورت گسترش مفهوم حمایت موقت مستلزم مبانی حقوقی متناسبی می‌باشد که بتواند مکمل کنوانسیون ژنو ۱۹۵۱ یا بخشی از آن کنوانسیون باشد.^{۴۴}

41. Mooney, *op.cit.*, p. 200.

42. UN. Doc A/AC. 96/830, para. 68.

43. Endorsed by General Assembly Resolution 50/ 152.

44. See: UN. Doc Bc/ 48/ Sc/ CRP, 32- also: ExcomConclusion No. 81 (X₁ VIII. 1997).

کمیساریا در اروپای غربی، در مورد مشکل پناهندگان یوگسلاوی، مفهوم حمایت موقت را به کار برد. این مفهوم به‌طور گسترده‌ای از سوی دولت‌ها پذیرفته شده است. ماده‌ی (VII) چارچوب عمومی موافقت‌نامه‌ی دیتون ۱۹۹۵، متذکر می‌گردد که حمایت از پناهندگان و آوارگان نقشی حیاتی در تحقق صلح دارد و کمیساریای عالی پناهندگان، نقش بااهمیتی در حمایت از آسیب‌دیدگان مخاصمات مسلحانه و تامین امنیت آن‌ها دارد.^{۴۵} اصول اساسی حمایت موقت شامل: پذیرش، رعایت اصل عدم بازگشت، استانداردهای بشردوستانه‌ی رفتار و نهایتاً بازگشت به وطن در شرایطی که وضعیت کشور مبدا اجازه آن را می‌دهد، می‌باشد. در این رابطه وظیفه‌ی اصلی کمیساریای عالی پناهندگان، حمایت موقت از قربانیان مخاصمات مسلحانه در چارچوب عملیات بشردوستانه می‌باشد، بدون توجه به این که قربانیان نیازمند حمایت به‌عنوان پناهنده تلقی شوند.^{۴۶} بدین ترتیب حمایت موقت گروه وسیع‌تری از افراد را مورد پشتیبانی قرار می‌دهد.

کمیساریای عالی پناهندگان نیز با مقایسه‌ی پناهنده و آواره در داخل کشور، اعلام می‌نماید که آواره کسی است که اگر موفق به خروج از مرزهای بین‌المللی کشور خود شود، در وضعیت پناهنده قرار می‌گیرد.^{۴۷} اولین قطع‌نامه‌ی مجمع عمومی در خصوص این موضوع به وضعیت سودان در سال ۱۹۷۲ بر می‌گردد. از این تاریخ جهان شاهد مخاصمات مسلحانه‌ی زیادی بود که حاصل آن آوارگی شمار زیادی از انسان‌ها در داخل و خارج کشورهای مورد مناقشه بوده است. برای نمونه در جریان بحران یوگسلاوی سابق در بوسنی

45. See: Hallergard, Carl, "Bosnia and Herzegovina: Problems and Progress in the Return Process", Forced Migration Review, 1998, pp. 21- 24.

46. Sadako, Ogata, Opening Address, "Conference on Conflict and Humanitarian Action", Princeton, NJ., 22- 23, october 1993, p.7.

۴۷. کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد، کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان: پرسش‌ها و پاسخ‌ها (۱۳۸۲)، تهران، روابط عمومی کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان، ۱۳۸۲، ص. ۱۱.

بیش از یک میلیون نفر محل سکونت خود را به‌طور اجباری ترک کردند که بیش از شصت درصد آن‌ها موفق به خروج از کشور خود نشدند. در کوزوو نیز در همان دو هفته‌ی اول مناقشه بیش از پانصد هزار نفر در داخل یوگسلاوی آواره شدند.

از آن‌جا که علل و اسباب آوارگی و پناهندگی مرتبط می‌باشند در نتیجه کمیساریای عالی پناهندگان در چارچوب اساسنامه و رویه‌ی عملی خود با مسئله‌ی آوارگان داخل کشور نیز ارتباط دارد. در این چارچوب کمیساریا به فعالیت‌های زیر می‌پردازد:

- مشاوره و وکالت آوارگان؛
- بسیج حمایت از آنان؛
- تقویت قابلیت و توانایی‌های سازمان در راستای پاسخ‌گویی به مشکلات آوارگان؛
- راهنمایی و هدایت بین‌المللی و حضور در کنار آوارگان در بعضی وضعیت‌ها.^{۴۸}

بخش پنجم: حق بازگشت داوطلبانه و امن

بازگشت داوطلبانه به وطن^{۴۹} هر زمان که امکان‌پذیر باشد راه‌حلی مطلوب است. از لحاظ هنجارهای حقوق بشری، حق بازگشت فرد به وطن در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر (ماده‌ی ۱۳ بند ۲) بیان شده است. این حق در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز شناسایی شده است. اجرای حق بشری بازگشت به وطن و دست‌یابی به راه‌حل بازگشت داوطلبانه برای پناهندگان جهان یکی از عمده‌ترین چالش‌هایی است که کمیساریا و جامعه‌ی بین‌المللی به‌طور اعم، با آن روبه‌رو بوده‌اند. از آن‌جایی که فرار پناهندگان از خانه و وطنشان به علل تحمیلی بوده است، اگر قرار باشد آن‌ها داوطلبانه و در کمال امنیت به موطن خود بازگردند، باید در وضعیتی که باعث فرار آن‌ها شده، تغییر مهمی ایجاد شود.

48. Jastram, Kata; Marilyn, Achiron, "UNHCR: Refugee Protection, Hand Book For Parliamentarians", UNHCR., No. 2001- 2002, 2001, p. 18.

49. Voluntary Repatriation.

تضمین این امر ره‌یافتی جامع را ایجاب می‌کند که جنبه‌های سیاسی، امنیتی، حقوق بشری و بشردوستانه را شامل شود.^{۵۰}

مجمع عمومی در ۱۶ دسامبر ۱۹۸۱ با تصویب قطع‌نامه‌ای تصمیم گرفت تا گروهی از متخصصان دولتی را برای بررسی همه‌جانبه‌ی مسئله‌ی موج پناهندگان تشکیل دهد. از این گروه خواسته شد، توصیه‌هایی برای همکاری بین‌المللی در این زمینه فراهم آورد. یکی از توصیه‌های این گروه این است که کشورها بر اساس تعهدات خود در منشور و حقوق بین‌الملل در زمینه‌ی حقوق بشر از هر اقدامی که منجر به ایجاد موجی از پناهندگان شود، خودداری نمایند. هم‌چنین در صورت بروز بحران و هجوم پناهندگان، دولت‌ها باید حقوق پناهندگان در چارچوب حقوق بین‌الملل و خصوصاً حق بازگشت داوطلبانه و امن آنان به سرزمین خود را محترم شمارند.^{۵۱} بنابراین باید آگاهی عمومی و نیاز به واکنشی جامع‌تر که از ریشه‌ها تا راه‌حل‌ها و حقوق پناهندگان، کشورهای مبدا و میزبان، کشورهای ثالث و سازمان‌های بین‌المللی را در برگیرد، تقویت نمود. پیش‌گیری از مشکلات پناهندگان و همین‌طور راه‌حل‌های آن مستلزم راه‌بردهای چندجانبه، جامع و کاملی است که در آن‌ها حقوق پناهندگان رعایت گردد.

50. Sadako, Opening Address, *op. cit.*, p.7.

51. Coles, G. J. L., Solutions to the Problem of Refugee and the Protection of Refugee, A Background Study, UNHCR., Geneva, pp. 264- 274.

نتیجه‌گیری

در حقوق پناهندگان تعهداتی وجود دارد که ممکن است گستره‌ی اعمال آن‌ها فراتر از حیطه‌ی صلاحیت دولت‌ها باشد، زیرا مربوط به نرم‌ها و اصول مربوط به دغدغه‌ی مشترک هستند و بر خلاف ساختار کلی حقوق بین‌الملل می‌باشند که مسئولیت را به صلاحیت حاکمیتی در یک نظام دولت‌محور مربوط می‌نماید. تعهد به مشارکت، مسئولیت حمایت و تعهدات عام‌الشمول وجود دارند ولی محتوای آن‌ها خیلی واضح نیست و در مورد آن‌ها اختلاف‌نظر وجود دارد و نمی‌توان فرض را بر این گذاشت که آن‌ها هم‌واره به گونه‌ای اعمال می‌شوند که برای امنیت انسانی مفید باشد. هم‌چنین باید توجه داشت که چنین نیست که امنیت انسانی فقط محدود به این حیطه‌ها گردد بلکه هنجارها و اصولی که با مفهوم امنیت انسانی تقویت می‌شوند، خارج از این عرصه‌های خاص نیز یافت می‌شوند. اصل تقسیم بار مسئولیت در حقوق پناهندگان، دولت‌ها را ملزم می‌دارد که در پرداختن به مسئله‌ی جهانی پناهندگی با یکدیگر مشارکت نمایند. نیاز به مشارکت بین‌المللی برای تقسیم نیازها و بارهای مربوط به میزبانی پناهندگان و یافتن راه‌حلی برای مشکلات آن‌ها، اساس دست‌یابی به حمایت موثر در خصوص کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان است و تقسیم بارها به عنوان یکی از موضوعات هم‌بستگی بین‌المللی نیز می‌باشد. دیدگاه امنیت انسانی در مقابل حقوق بین‌الملل موضوعی دوگانه دارد؛ هم آن را عامل کمک به امنیت انسانی و هم مانع تامین آن تلقی می‌کند. حقوق بین‌الملل ابزاری مناسب برای پرداختن به برخی موضوعات دستور کار امنیت انسانی است؛ از جمله تهدیداتی که پناهندگان و مهاجران آسیب‌پذیر داخلی زیست‌محیطی در معرض آن قرار دارند.

منابع

الف: فارسی

۱. کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد، کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان پرسش‌ها و پاسخ‌ها، تهران، روابط عمومی کمیساریای عالی ملل متحد در امور پناهندگان، ۱۳۸۲.

ب: لاتین

2. Aleinikoff, TA., "State Centred Refugee Law: From Resettlement to Containment", 14 Michigan Journal of International Law 120, 1992.
3. A. Hammerstad, A., "Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold war", 31 Security Dialogue 39, 171, 2000.
4. Commission on Human Security, Human Security Now: Protecting and Empowering People, New York, Commission on Human Security, 2003.
5. Conisbee, M; Simms, A. , Environmental Refugees, The Case for Recognition, New Economics Foundation, London, 2003.
6. Choneu, R; Deng, FM., Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington, DC., Booking Institution, 1998.
7. Commission on Human Security, Human Security Now: Protecting and Empowering People, New York, Commission on Human Security, 2003.
8. Coles, G. J. L., Solutions to the Problem of Refugee and the Protection of Refugee, A Background Study, UNHCR., Geneva.
9. Deng, F. M., *et al.*, Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa Washington DC., Bookings Instruction, 1996.

10. ED Mooney, ED., "In – County Protection: Out of Bounds for UNHCR"?, in: F. Nicholson and P. Twomey (eds), *Refugee Rights and Realities: Evolving, International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, 1999.
11. Hathway, JC. , "Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law" 1990.
12. Hathaway J. C., "Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", 1990.
13. Hallergard, Carl, 'Bosnia and Herzegovina: Problems and Progress in the Return Process'; *Forced Migration Review*, 1998.
14. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Center, 2001, [ICISS, *Responsibility to Protect*].
15. Jastram, Kata: Marilyn, Achiron, UNHCR: *Refugee Protection, Hand Book for Parliamentarians*, UNHCR., No. 2001- 2002, 2001.
16. Kourula, P., *Broadenning the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited* the Hague, MartinusNithoff, 1997
17. Loescher, G. , "Refugee Protection and State Security: Toward a Greater Converage", in: R M. Price and M. W. Zacher (eds), *The United Nations and Global Security*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.
18. Myers, N; Kent, J. , "Environmental Exodu an Emergent Crisis in Global Are No", Washington DC., Climate Institute, 1995.
19. Myers, N., "Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century", in: *Philosophical Transactions, Royal Society Load. D.*, 2002.

20. Schmeidl, S., "The Early Warning of Forced Migration: State or Human Security?", in: E. New Man and J. Van Selm, Refugee and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State Tokyo, United Nations University Press, 2003.
21. Statute of the Office of United Nations High Commissioner for Refugee (14 December 1950).
22. Sadaku, Dgata, "Human Rights, Humanitarian Law and Refugee Protection", Graduate Institute of International Studies and Programme for the Study of International Organizations, Geneva, 1995.
23. Sadako, Ogata, Opening Address, "Conference on Conflict and Humanitarian Action", Princeton, NJ, 22- 23, October 1993.
24. UNHCR., Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibility and Burden Mass Influx Situations, (19 February 2001), UN Doc Ec/ Gc/ 01/7.
25. UNHCR., Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UN. Doc Hcr/ Ip/ 4/ Eng.
26. UNHCR., The State of the World's Refugee: A Humanitarian Land, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 153.
27. UNHCR., UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons: (1 September 1994).
28. UNHCR, "UNHCR'S Role With Internally Displaced Persons". (23 April 1993), UN. Doc lomFom / 33/ 93.
29. UNHCR., Internally Displaced Persons: Report of the Representative of the Secretary General. (25 January 1994), UN. Doc E/ cn. 4/ 1994/44.
30. UNCHR., "Report 1995" .

31. UNHCR., Guiding Principles on Internal Displacement, Report of the Representative of the Secretary General, Resoulution 1977/39: Addendum. (11 february 1998), UN. Doc E/ cn. 4/ 1998/53/ Add 2.
32. UN., A more Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the Secretary General's High- Level Panel on Threats, Challenges and Change), New York, UN. Department of Public Information, 2004.