

تحلیلی بر نقش محور دوم دستور کار ۲۱ در توسعه

حقوق محیط زیست در ایران

فرهاد دبیری^۱

سید عباس پورهاشمی^۲

فرناز سعیدارشادی^{۳*}

fzershadi@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۸۷/۵/۱۴

تاریخ دریافت: ۸۷/۳/۱۱

چکیده

همپای تلاش های بین المللی برای توجه بیشتر به ظرفیت زمین و پاسداری بهتر از منابع آن که مبنای توسعه پایدار است، جمهوری اسلامی ایران نیز می کوشد سهم خود را از این تلاش ادا کند. اقداماتی همچون تأسیس کمیته ملی توسعه پایدار در پی اجلاس ریو، درج ملاحظات زیست محیطی در قوانین پنج ساله توسعه کشور و اجرای طرح هایی با همکاری نهادهای بین المللی در راستای حفاظت از محیط زیست، شاهد این ادعا است.

با وجود تمامی اقداماتی که در زمینه های مختلف برای دست یابی به اهداف دستور کار ۲۱ و نیل به توسعه پایدار انجام گرفته است، می توان اظهار داشت که همچنان کمبودها و نواقصی در عرصه های مختلف به خصوص در سیاست ها و قوانین و مقررات وجود دارد. بنابراین با توجه به کمبودهای موجود و همچنین با در نظر گرفتن اولویت ها و ضرورت هایی که شرایط کشور ایجاب می نماید، می توان پیشنهادهایی ارائه داد. از جمله استفاده از ابزارهای مدیریتی، ابزارهای حقوقی و اقتصادی به عنوان وسیله ای برای برنامه ریزی و نظارت، ترویج اشتراک مساعی مردمی و آموزش زیست محیطی به منظور حفاظت از منابع توسعه پایدار در ایران، حضور فعال در همکاری های منطقه ای و بین المللی زیست محیطی و نیز تدوین و اجرای دستور کارهای ۲۱ محلی در کشور راهکارهایی است که برای دست یابی به اهداف دستور کار ۲۱ و نیل به توسعه پایدار می توان پیشنهاد نمود.

واژه های کلیدی: دستور کار ۲۱، توسعه پایدار، حقوق محیط زیست.

۱- عضو هیأت علمی دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران.
۲- استادیار دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران.
۳- کارشناس ارشد حقوق محیط زیست، دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران* (مسئول مکاتبات).

مقدمه

توافق بین‌المللی بر حسب ظرفیت‌های ملی و در برخی موارد با کمک نهادهای بین‌المللی مانند ^۱UNEP، ^۲UNDP، ^۳GEF و حتی بانک جهانی گام‌هایی در زمینه نیل به اهداف این دستور کار برداشته‌اند.

دستور کار ۲۱ نه فقط به عنوان یک سند حقوقی بلکه در قالب الگوی مورد تفاهم بین‌المللی طرحی جدید برای توسعه خردمندان در قرن بیست و یکم می‌باشد.

دستور کار ۲۱ علاوه بر تأکید بر اجرای کنوانسیون‌هایی که قبل از آن تاریخ به تصویب رسیده بودند، زمینه ساز تصویب کنوانسیون‌های دیگری در زمینه‌های گوناگون زیست‌محیطی شد.

پس از آن تمامی کشورهای جهان تلاش نمودند تا سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی خود را با اهداف و رهنمودهای دستور کار ۲۱ وفق دهند. گزارش‌هایی که کشورهای جهان در سال ۲۰۰۲ به اجلاس ژوهانسبورگ ارایه نمودند خبر از اقداماتی می‌داد که هر یک از کشورها در راستای نیل به توسعه پایدار انجام داده بودند و پیشرفت‌هایی که در هر کشور حاصل شده بود.

گزارش‌ها نشان می‌داد که اقدامات بسیاری در کشورهای مختلف انجام گرفته است. از جمله تغییر سیاست‌ها و گرایش آن‌ها به سوی آشتی محیط‌زیست و توسعه، تصویب قوانین جدید و منطبق بر اهداف دستور کار ۲۱، تهیه و تدوین دستور کار ۲۱ محلی^۴ برای بسیاری از شهرها (که اغلب در کشورهای توسعه یافته بوده‌اند)، تشکیل شوراها، کمیته‌ها و مؤسساتی در زمینه نیل به اهداف دستور کار ۲۱، افزایش روز افزون سازمان‌های غیردولتی و مشارکت مردمی در عرصه‌های مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست و توسعه پایدار و ده‌ها اقدام دیگر که در هر کشور بنا بر مقتضیات آن کشور انجام پذیرفته بود.

با گذشت سال‌ها از زمان رویکرد زیست‌محیطی جامعه بشری و با وجود تشکیل کنفرانس‌های عظیمی همچون کنفرانس استکهلم ۱۹۷۲، کنفرانس ریودوژانیرو ۱۹۹۲ و کنفرانس ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ و تسری دیدگاه توسعه پایدار، اما همچنان محیط‌زیست کره زمین، با افزایش سطح انتشار گازهای گلخانه‌ای، آلودگی‌های سمی و ضایعات مواد جامد، در جهت وخیم‌تر شدن اوضاع پیش رفته است. منابع قابل تجدید، به ویژه آب‌های شیرین، جنگل‌ها، ذخایر ماهیان و خاک‌های سطحی (زراعی) به میزانی مورد استفاده قرار گرفته که به روشنی می‌توان گفت به منابع ناپایدار تبدیل شده‌اند.

در جهت مثبت می‌توان به رشد آهسته جمعیت، افزایش محصولات غذایی، بهبود کیفیت آب و هوای منطقه‌ای در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و زندگی کردن اکثریت مردم در شرایطی سالم‌تر، اشاره نمود. در عین حال می‌توان به افزایش تعداد مردمی که در فقر زندگی می‌کنند و عمیق‌تر شدن شکاف بین فقرا و ثروتمندان در داخل کشورها و نیز بین کشورها اشاره نمود.

در کنفرانس سازمان ملل متحد در زمینه محیط‌زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲ در ریودوژانیرو برزیل، علاوه بر بیانیه ریو، معاهدات تنوع زیستی و تغییرات آب و هوا و اصول حفاظت از جنگل‌ها، دستور کاری مهم و سرنوشت ساز برای آینده بشریت مطرح شد که دستور کار ۲۱ نام گرفت.

دستور کار ۲۱

دستور کار ۲۱ یک معاهده شکل‌یافته و الزام‌آور همچون دو کنوانسیون که در کنفرانس ریو تصویب شد (کنوانسیون‌های تنوع زیستی و تغییرات آب و هوا)، نیست، ولی سندی است مورد توافق و احترام جامعه جهانی که بیانگر اراده جمعی دولت‌ها برای تحقق توسعه پایدار در قرن بیست و یکم می‌باشد. می‌توان این توافق فنی - اجرایی (در مقابل بیانیه ریو به عنوان توافق سیاسی - حقوقی) را از کارآیی نسبی برخوردار دانست، زیرا بسیاری دولت‌ها در ادامه تعهد خود نسبت به این

1- United Nations Environment Programme
2- United Nations Development Programme
3- Global Environment Facility
4- Local agenda 21

ارتباط معاهدات بین‌المللی و منطقه‌ای با دستور کار ۲۱ تلاش‌هایی که در راستای ارتقای توسعه انسانی و معکوس سازی روند تخریب محیط‌زیست در طی دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ انجام پذیرفته بود، به طور کل ثمربخش نبود. اندک بودن منابع و کمبود میل سیاسی و خط‌مشی‌هایی انسجام نیافته و پاره پاره و همچنین الگوهای رایج تولید و مصرف، همه و همه دست به دست هم داده بودند تا موجب عقیم ماندن تلاش‌هایی شوند که می‌کوشیدند در راستای اجرای توسعه، میان خواسته‌های اقتصادی، اجتماعی نسل بشر و توانایی منابع زمین و اکوسیستم توازن برقرار کند.

علی‌رغم تمام معاهداتی که قبل از کنفرانس ریو به تصویب رسیده بود، همچنان جهانیان شاهد آسیب‌های وارد به محیط‌زیست و عدم الزام دولت‌ها به تعهدات خود بودند. شاید تا قبل از کنفرانس ریو به توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت زیست‌محیطی به این حد واضح و در موازات یکدیگر پرداخته نشده بود. دستور کار ۲۱ با وجود آن که سندی الزام آور نیست، اما با پافشاری بر اجرای کنوانسیون‌های تصویب شده قبلی و همچنین پیشنهاد برای تصویب معاهدات آتی، نقشی بسیار مؤثر در گسترش حقوق بین‌الملل محیط‌زیست ایفا کرده است. ضمن آن که با شریک دانستن تمامی اقشار جامعه بشری، افکار عمومی را برای حمایت هر چه بیشتر از اقدامات حفاظتی محیط‌زیست در سطح جهانی روشن ساخته است.

مطابق ماده ۹ قانون مدنی، کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی در صورتی که در کشور ما به تصویب مجلس برسند، در حکم قانون و لازم‌الاجرا می‌باشند. از آن جا که این معاهدات در سطح بین‌المللی نیز در زمره منابع الزام‌آور محسوب می‌شوند و اغلب آن‌ها در تأیید موارد ذکر شده در دستور کار ۲۱ به تصویب رسیده‌اند و یا دستور کار ۲۱ مهر تأییدی بر اجرای آن‌ها است، لذا می‌توان بدین نتیجه رسید که تصویب آن‌ها در کشور نقش به‌سزایی در تأثیرپذیری حقوق محیط‌زیست از این معاهدات و پیرو آن از دستور کار ۲۱ داشته است و بدین گونه با جای گرفتن موضوعات دستور کار ۲۱ در

محور دوم دستور کار ۲۱ به بررسی منابع لازم برای رسیدن به توسعه پایدار پرداخته است شامل چهارده فصل می‌باشد. در هر یک از فصل‌های مذکور که از فصل ۹ تا فصل ۲۲ را دربرمی‌گیرند، چگونگی مدیریت صحیح و زیست محیطی یکی از منابع طبیعی مورد بحث قرار گرفته است.

فصل نهم دستور کار ۲۱ به موضوع حفاظت از جو اختصاص یافته است. فصل دهم به موضوع مهم و اساسی برنامه‌ریزی و مدیریت استفاده از زمین پرداخته است. فصل یازدهم دستور کار ۲۱ به چگونگی مبارزه با نابودی جنگل‌ها اختصاص دارد. و فصل دوازدهم راجع به موضوع کویرزدایی می‌باشد. فصل سیزدهم به اکوسیستم کوهستان و توسعه پایدار این اکوسیستم پرداخته است.

بحث فصل چهاردهم دستور کار ۲۱ در زمینه ترویج کشاورزی و توسعه پایدار روستایی می‌باشد. فصل پانزدهم به حفاظت از تنوع زیستی پرداخته و ارتباط نزدیکی با کنوانسیون تنوع زیستی دارد که همزمان با دستور کار ۲۱ در کنفرانس ریو به تصویب رسیده است. فصل شانزدهم به موضوع فن‌آوری زیستی پایدار اختصاص یافته است.

حفاظت از اقیانوس‌ها، دریاها و نواحی ساحلی موضوع فصل هفدهم از دستور کار ۲۱ است. و فصل هجدهم نیز به موضوع مهم و اساسی حفاظت و مدیریت منابع آب شیرین اختصاص یافته است.

در فصل نوزدهم دستور کار ۲۱ به موضوع مدیریت مواد شیمیایی سمی و چگونگی جلوگیری از خطراتی که این مواد برای محیط‌زیست دارند، پرداخته شده است. فصل بیستم به مدیریت صحیح زیست محیطی پسماندهای خطرناک، از جمله جلوگیری از حمل و نقل بین‌المللی و غیر قانونی پسماندهای خطرناک، اختصاص یافته است. در فصل بیست و یکم راجع به مدیریت صحیح پسماندهای جامد و مسایل فاضلاب‌ها با دیدگاه زیست محیطی بحث شده است. و فصل بیست و دوم که آخرین فصل بخش دوم دستور کار ۲۱ است به موضوع مدیریت مطمئن و صحیح پسماندهای اتمی با دیدگاه زیست محیطی اختصاص دارد.

اینک با الهام از بخش دوم دستور کار ۲۱، به بررسی اقداماتی که در ایران در زمینه‌های مختلف مرتبط با حفاظت محیط‌زیست و در نتیجه نیل به توسعه پایدار انجام پذیرفته، می‌پردازیم که بررسی آن‌ها می‌تواند به تشخیص کمبودهای موجود در کشور در رابطه با نیل به توسعه پایدار کمک نماید.

بررسی تطبیقی

قوانین و مقررات مختلفی در زمینه حفاظت از منابع طبیعی و تنوع زیستی که مرتبط با فصول تشکیل دهنده محور دوم دستور کار ۲۱ هستند، در بستر قانونی کشورمان وجود دارد. از دهه ۵۰ تاکنون همواره تلاش‌هایی در جهت توجه بیشتر به منابع طبیعی در قوانین و مقررات ایران انجام گرفته است و این اقدامات پس از هر اجلاس بین‌المللی زیست محیطی افزایش یافته است. از زمانی که منابع طبیعی و محیط‌زیست در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران جایگاه شایسته خود را یافت، زمینه ای مناسب برای شکل‌گیری و تدوین قوانین و مقررات مختلف در کشور فراهم شد.

تأثیر اقدامات بین‌المللی در شکل‌گیری قوانین و مقررات موجود کاملاً مشهود است و شاید نقش کنفرانس ریو و به خصوص دستور کار ۲۱ در گنجاندن مواد مرتبط با حفظ منابع طبیعی و محیط‌زیست در برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور را بتوان از عمده‌ترین تأثیرات اقدامات بین‌المللی بر حقوق محیط‌زیست ایران دانست. همان گونه که بیان شد فصول چهارده‌گانه محور دوم دستور کار ۲۱ به منابع طبیعی و نحوه مدیریت و حفاظت آن‌ها پرداخته است. اما اولویت پرداختن به این موضوعات بنابر موقعیت هر کشور متفاوت است و در کشورهای مختلف بر اساس نیازها و کمبودهایی که وجود دارد، برخی از فصول و پرداختن به موضوعات آن‌ها در اولویت بررسی و اقدام قرار می‌گیرد.

با توجه به این که کشور ما جزو مناطق خشک جهان است و با کمبودهایی همچون پایین بودن سطح پوشش جنگلی در کشور و کاهش روزافزون آن، بیابان‌زایی و افزایش هر چه

قوانین و مقررات ایران، عرصه برای اجرای این دستور کار و نیل به اهداف آن گسترده خواهد شد.

اجرای دستور کار ۲۱ در ایران

در ایران نیز اقداماتی که پس از کنفرانس استکهلم آغاز شده بود، بعد از کنفرانس ریو سرعت بیشتری یافت و در جهت نیل به توسعه پایدار با الهام گرفتن از دستور کار ۲۱، شکلی نو به خود گرفت.

دستور کار ۲۱ بخشی از نگاه کلان جامعه بین‌الملل به موضوع توسعه پایدار است. در ایران نیز در این ارتباط بعد از کنفرانس ریو با تقبل، پذیرش و مشارکت در تعامل جهانی در اجلاس سران زمین (ریو) که شامل دو کنوانسیون تنوع زیستی و تغییرات آب و هوا، بیانیه ریو، اصول حمایت از جنگل‌ها و دستور کار ۲۱ بوده است، در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار و تصمیمات ریو و به تبع آن حرکت در مسیر دستور کار ۲۱ اقداماتی صورت گرفته است.

ایران از نظر شاخص‌های پایداری محیط‌زیست با کسب رتبه ۱۳۲ در بین ۱۴۶ کشور جهان، در رده‌های پایین جدول جهانی قرار گرفت. در این جدول که ۱۴۶ کشور جهان از نظر وضعیت زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند فنلاند، نروژ، اروگوئه، سوئد، ایسلند و کانادا به ترتیب در جایگاه اول تا ششم جهان قرار گرفتند و کشور ایران با کسب ۳۹/۸ امتیاز بعد از کشورهای همچون آنگولا، بوركینافاسو، ویتنام، لیبی، چاد و... در مقام ۱۳۲ جهان قرار گرفت (۱).

این آمار نشان دهنده این امر است که کشورمان راهی بسیار طولانی و دشوار برای رسیدن به شاخص‌های پایداری و در نهایت نیل به توسعه پایدار در پیش دارد و این امر جز با همکاری همه جانبه همه اقشار مردم با نهادهای دولتی و نیز اعتماد متقابل دولت به قابلیت‌ها و تأثیرات مهمی که عموم مردم در امر خطیر دست‌یابی به توسعه پایدار خواهند داشت میسر نخواهد شد.

تهیه کتاب «گونه‌های در معرض خطر ایران»^۲ نیز از گام‌های مؤثری است که در زمینه حفاظت از جنگل‌ها برداشته شده است. اما کشور، به طور کلی از نقطه نظر برنامه توسعه جنگل‌ها دارای راهبرد مشخص و جهت‌دار نیست (۲).

فصل دوازدهم از دستور کار ۲۱: مبارزه با بیابان‌زایی و خشک‌سالی

با توجه به این که از ۱۶۴ میلیون هکتار مساحت ایران، ۳۴ میلیون هکتار بیابان است، لزوم اقداماتی جدی در زمینه بیابان‌زدایی در کشور بسیار احساس می‌شود.

در واقع مبارزه با بیابان‌زایی در ایران از سال ۱۳۳۴ (۱۹۵۵) با اتخاذ سیاست «تثبیت ماسه‌های روان فعال» آغاز شده بود. ایجاد کمیته ملی بیابان‌زدایی در سال ۱۳۷۳ (۱۹۹۴) و عضویت در معاهده بین‌المللی مبارزه با بیابان‌زایی در سال ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) و همچنین تشکیل دفتر طرح و برنامه بر اساس قطعنامه مصوب اسکاپ و اتخاذ نقش فعال مستمر در اجرای سیاست‌های اسکاپ در زمینه بیابان‌زدایی، گام‌های مؤثری است که در زمینه اجرایی و حقوقی برداشته شده است. با وجود این فقدان قانونی مختص موضوع بیابان‌زدایی را می‌توان به عنوان کمبودی در این زمینه برشمرد. آخرین اقدام دولت در زمینه مبارزه با بیابان‌زایی تصویب آیین‌نامه شورای هماهنگی توسعه پایدار مناطق کویری در خرداد ماه سال ۱۳۸۶ می‌باشد. به علت قرار گرفتن ایران در منطقه خشک و نیمه خشک، لزوم توجه بیشتر به مسئله مبارزه با بیابان‌گستری کاملاً محسوس می‌باشد.

با وجود همه اقداماتی که در زمینه مبارزه با بیابان‌زدایی و خشک‌سالی انجام گرفته است، هنوز هم می‌توان گفت «توسعه اراضی کشاورزی»، «مدیریت ناپایدار آب» و «توسعه شهرنشینی» بدون نگرش سیستماتیک و همه‌جانبه متناسب با وضعیت اکوسیستم‌ها عمده‌ترین مشکلات و محدودیت‌های موجود بر سر راه اجرای برنامه مبارزه با بیابان‌زایی محسوب می‌شوند.

بیشتر سطح بیابان‌ها و همچنین کم‌بودن منابع آب شیرین و کاهش کیفیت منابع موجود مواجه هستیم، بنابر مطالب ذکر شده در این بحث، فصول یازدهم، دوازدهم و هجدهم دستور کار ۲۱ با موضوعات حفاظت از جنگل‌ها، بیابان‌زدایی و حفاظت از منابع آب شیرین، به دلیل اهمیت پرداختن به این موضوعات در کشورمان مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل یازدهم از دستور کار ۲۱: مبارزه با نابودی جنگل‌ها

به علت آن که بر اساس تعریف سازمان خوار بار و کشاورزی ملل متحد، ایران در زمره کشورهای با سطح پوشش کم جنگل^۱ محسوب می‌شود، توجه هر چه بیشتر به حفاظت و احیای جنگل‌های ایران که اغلب دارای گونه‌های نادر گیاهی و جانوری هستند، لازم به نظر می‌رسد. با وجود این همچنان دیدگاه بهره‌برداری در اغلب قوانین و مقررات مربوط به جنگل‌ها دیدگاه غالب را تشکیل می‌دهد و هنوز جای خود را به دیدگاه حفاظتی و استفاده پایدار نداده است.

با وجود این که در قوانین و مقررات ایران، مواردی در مورد جنگل‌ها به چشم می‌خورد، اما لزوماً موضوع تمام این قوانین و مقررات، حفاظت از جنگل‌ها نیست. اکثر قوانین در این مورد با رویکرد بهره‌برداری تدوین شده‌اند، از جمله قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسیده است. تا این که در سال ۱۳۷۱ (۱۹۹۲) قانون حفاظت از ذخیره گاه‌های جنگلی شامل گونه‌های نادر، در حال انقراض، مورد تهدید و دارای صفات ژنتیکی برتر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

با الهام از دستور کار ۲۱ طرح‌های عمده‌ای از قبیل خروج دام از جنگل‌ها، توسعه جنگل‌کاری، زراعت چوب، توسعه پارک‌ها و ذخیره گاه‌ها تدوین و اجرای طرح‌های جنگل‌داری پیگیری شده است.

افزایش سطح مناطق حفاظت شده جنگلی از ۵٪ به ۱۰٪ کل عرصه با تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز به منابع آب شیرین و موضوع حفاظت و مدیریت آن‌ها پرداخته شده است. اما به طور کلی کمبود قوانین بازدارنده و تشویقی و نیز فقدان دیدگاه زیست محیطی در اغلب قوانین و مقررات موجود از جمله مشکلات عمده در دست یابی به مدیریت صحیح و پایدار منابع آب کشور محسوب می‌شود.

اصلاح ساختار بخش آب، خصوصی‌سازی و تشکیل شرکت‌های بهره‌برداری شبکه‌های آبیاری و زهکشی، تشکیل سازمان مدیریت منابع آب ایران، برقراری ارتباط با مراکز علمی جهان مانند شورای جهانی آب، کمیته ملی اقیانوس شناسی، کمیته ملی آبیاری و زهکشی و کمیته ملی سدهای بزرگ، تشکیل مرکز منطقه ای مدیریت آب شهری، همکاری با یونسکو، ایجاد زمینه برای آب زی پروری، تهیه و به کارگیری الگوی مصرف بهینه آب برای محصولات زراعی، اعمال نگرش اقتصادی به آب در کشور، مقابله مطلوب با خشک سالی، تهیه سند ملی آب و جلوگیری از اختلاط آب های آلوده با آب های سالم و... از دستاوردهای مهم کشورمان در زمینه مدیریت منابع آب می‌باشد.

اجرای برنامه‌ها و ساختارسازی در راستای دستور کار ۲۱

اجرای مفاهیم دستور کار ۲۱ همان طور که در محور چهارم آن بیان شده است، بدون ظرفیت سازی امکان پذیر نیست. در کشور ما هنوز دستور کار ۲۱ و به طور کلی برنامه ریزی زیست محیطی چندان کاربردی نشده است، ولی به تدریج ساختارهای محدودی به صور گوناگون شکل گرفته است. از جمله این ساختارها می‌توان به کمیته توسعه پایدار، برنامه ملی طرح جامع توسعه میراث فرهنگی، طبیعی و معنوی، صنایع دستی و گردشگری و کمیته مطالعات راهبردی اشاره نمود.

- کمیته ملی توسعه پایدار در شهریور ماه ۱۳۷۲ با هدف سیاست گذاری و هماهنگی برنامه‌های توسعه اقتصادی و

در هر حال عوامل مؤثر بر بیابان‌زایی با موضوعات مختلفی از جمله حفاظت از جنگل‌ها و مدیریت صحیح منابع آب، ارتباط می‌یابند. بنابراین کمبود قوانین و سیاست‌های صحیح در این زمینه‌ها تأثیرات نامطلوبی در جهت گسترش بیابان‌ها خواهد داشت.

فصل هجدهم از دستور کار ۲۱: حمایت از کیفیت و ذخیره منابع آب شیرین

«آب» منبعی ضروری برای حیات در کره زمین است. ولی بسیاری از نقاط جهان با کمبود این منبع حیاتی روبرو هستند. این تنگنا به علت رشد جمعیت، تولیدات کشاورزی و صنعت رو به تزاید است. مدیریت آب در این باره با دو مشکل اساسی مواجه است: نخست این که آب منبع کمیاب در بسیاری از بخش‌های کره زمین می‌باشد، دوم این که تقریباً در همه مناطق کیفیت آب رو به تنزل است (۳).

با توجه به این که ایران نیز جزو مناطق خشک و نیمه خشک محسوب می‌شود، مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح در زمینه حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی امری ضروری است. قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸) تمامی منابع طبیعی و عمومی آب و خاک کشور را در یک اصل جمع آوری کرده و منابع و مجاری آب های کشور را به عنوان ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است (اصل ۴۵). قانون اجرایی اصل ۴۵ قانون اساسی در خصوص آب‌ها، در سال ۱۳۶۱ تحت عنوان «قانون توزیع عادلانه آب» تصویب و در سال ۱۳۶۴ اصلاح شد (۴). آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب نیز بر اساس قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۳ تصویب و در سال ۱۳۷۳ اصلاح شده است و به مسایل مربوط به آلودگی منابع آب می‌پردازد. از جمله این که به استناد ماده ۲ این آیین‌نامه «اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی آب را فراهم نماید ممنوع است» (۵).

علاوه بر موارد ذکر شده که مهم ترین قوانین و مقررات موجود در زمینه منابع آبی کشور هستند، در برنامه‌های

• برنامه ملی طرح جامع توسعه میراث فرهنگی، طبیعی و معنوی، صنایع دستی و گردشگری نیز با این که تمامی موضوعات مرتبط با دستور کار ۲۱ و توسعه پایدار را در برنمی‌گیرد، اما با دیدگاهی نوین به میراث فرهنگی، طبیعی و معنوی، صنایع دستی و گردشگری از منظر توسعه پایدار، می‌تواند الگویی در جهت تدوین برنامه‌های ملی دیگری در سایر زمینه‌های مرتبط با توسعه پایدار باشد.

• کمیته‌های مطالعات راهبردی زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تشکیل شده و مشغول به کار می‌باشد. با این که فعالیت‌های این کمیته‌ها مختص تهران و مناطق اثر گذار آن می‌باشد، اما با توجه به گستردگی فعالیت‌های این کمیته‌ها و ارتباط فعالیت‌های آن‌ها با اهداف توسعه پایدار شهری، اسناد آن‌ها می‌تواند الگویی برای رسیدن به راهکارهای دست‌یابی به توسعه پایدار در سراسر کشور باشد.

با توجه به مطالب بیان شده، می‌توان ادعان نمود که علی‌رغم وجود قوانین و مقررات مختلف مرتبط با محیط‌زیست در مجموعه قانونی کشور و همچنین اقدامات اجرایی که به خصوص پس از کنفرانس ریو و به ویژه برای دست‌یابی به توسعه پایدار و عملی نمودن الگوهای دستور کار ۲۱ در سطح کشور در قرن بیست و یکم انجام گرفته است، هنوز راهی بس طولانی در پیش است.

گذر از این مسیر طولانی و دشوار نیازمند ظرفیت‌سازی در زمینه حفاظت از منابع طبیعی و مفهوم توسعه پایدار در سطح کشور می‌باشد که با تصویب قوانین مکمل و نیز رفع نواقص قوانین موجود و همچنین اجرای صحیح قوانین و مدیریت صحیح و پایدار منابع طبیعی و الگو گرفتن از کشورهایی که گام‌های بلندتر و مؤثرتری برداشته و خود را به توسعه پایدار نزدیک تر کرده‌اند، میسر خواهد شد.

خلاصه و نتیجه‌گیری

دستور کار ۲۱ به عنوان یک برنامه اقدام و در قالب یک الگوی مورد تأیید جامعه بین‌الملل، مجموعه‌ای است یکپارچه و به هم پیوسته از عوامل متعددی جهت تحقق

اجتماعی کشور با ملاحظات حفاظت محیط‌زیست توسط شورای عالی حفاظت محیط‌زیست تأسیس شده است.

این کمیته با عضویت نمایندگان تمام الاختیار وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، صنایع و معادن، جهادکشاورزی، نیرو، امور خارجه، فرهنگ و آموزش عالی، نفت، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و سازمان حفاظت محیط‌زیست و یکی از ۴ نفر مقامات عضو زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط‌زیست تشکیل گردید و دبیرخانه آن در سازمان حفاظت محیط‌زیست استقرار یافت (۶).

طبق اساسنامه مصوب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست، کمیته ملی توسعه پایدار ۵ وظیفه عمده بر عهده دارد که عبارتند از:

۱. بررسی پیش نویس چهارچوب استراتژی توسعه پایدار و محیط‌زیست و ارائه پیشنهاد به شورای عالی حفاظت محیط‌زیست.
۲. ایجاد و گسترش بانک اطلاعات و مرکز اسناد در خصوص برنامه‌های دستور کار ۲۱ و کنوانسیون‌های تغییرات آب و هوا و حفظ گونه‌های زیستی.
۳. ارائه پیشنهاد به منظور تعیین سیاست واحد و هماهنگ در خصوص مسایل مربوط به دو کنوانسیون تغییرات آب و هوا و حفظ گونه‌های زیستی و اصول جنگل و نیز دستور کار ۲۱ در مجامع بین‌المللی و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های کشوری.
۴. برنامه‌ریزی پروژه‌های مشترک اجرائی - تحقیقاتی در زمینه مسایل مربوط به کنوانسیون‌های تغییرات آب و هوا و حفظ گونه‌های زیستی و اصول جنگل و نیز دستورکار ۲۱ با کشورهای منطقه که دارای موقعیت‌های مشابه هستند.
۵. بررسی اقدامات انجام یافته جهت اجرای راهبرد توسعه پایدار و محیط‌زیست و پیگیری اقدامات.

همچنین کمیته ملی توسعه پایدار در برگرنده ۱۳ کمیته فرعی است که هر یک به موضوعات تخصصی، اختصاص داده شده‌اند.

موضوعات دستور کار ۲۱، عدم توجه به توسعه پایدار در اکثر قوانین موجود.

باید در نظر داشت با توجه به این که کشورمان ایران جزو کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، پیشرفت در تمام زمینه‌های مرتبط با توسعه پایدار احتیاج به وقت زیادی دارد. لذا لازم است در سیاست‌گذاری‌ها، اولویت‌ها و ضرورت‌ها لحاظ گردد. همچنین از این واقعیت نباید چشم‌پوشی نمود که استانداردهای زیست‌محیطی مورد تأیید کشورهای پیشرفته ممکن است در کشورهای در حال توسعه هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی ناموجهی دربرداشته باشد، بنابراین در عین حال که می‌توان اقدامات کشورهای توسعه یافته را الگو قرار داد، اما تقلید چشم بسته از راهبرد و سیاست‌های این کشورها می‌تواند خسارت‌های زینباری به اقتصاد و حتی محیط‌زیست کشور وارد نماید.

در واقع می‌توان برخی از موضوعات مطرح شده در دستور کار ۲۱ را در تطابق با شرایط جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کشور در اولویت قرار داد و سیاست‌های کشور برای دست یابی به توسعه پایدار را بر اساس این موضوعات تعیین نمود.

برای مثال توجه به حفاظت از منابعی همچون کوهستان‌ها، جنگل‌ها، تالاب‌ها و دریاها و دریاچه‌ها به علت آن که به طور مستقیم بر حفاظت از تنوع زیستی نیز تأثیرگذار است، می‌تواند در اولویت‌ها قرار گیرد. از سوی دیگر با توجه به قرار گرفتن سرزمین ایران در مناطق خشک و نیمه خشک جهان و خطر گسترش هر چه بیشتر بیابان‌ها در این سرزمین توجه به امر مهمی همچون مبارزه با جنگل زدایی برای دست یابی به اهداف بیابان‌زدایی ضروری به نظر می‌رسد.

بر اساس بررسی‌های انجام شده و بنابر موارد یادشده بالا و با توجه به نواقص و کمبودهایی که برای دست یابی به اهداف دستور کار ۲۱ و در نتیجه نیل به توسعه پایدار در کشور وجود دارد، می‌توان راهکارهایی را برای هموارتر نمودن راه طولانی و دشوار دستیابی به توسعه پایدار در هزاره سوم پیشنهاد نمود.

توسعه پایدار. در این برنامه اقدام به تمامی ابعادی که می‌تواند جهانیان را در دست یابی به توسعه‌ای پایدار یاری رساند توجه شده است. با وجود ابعاد گسترده‌ای که در دستور کار ۲۱ مطرح شده است، یکپارچگی و به هم پیوستگی خاصی، هر چند در برخی موارد نامحسوس، بین فصول و موضوعات مختلف مطرح شده در این دستور کار، وجود دارد.

با توجه به مطالب ذکر شده، برای حرکت در جهت اهداف دستور کار ۲۱ و در نهایت نیل به توسعه پایدار در کشور ایجاد هماهنگی بین موضوعات مختلف از جمله مسایل مدیریتی و برنامه‌ریزی، توجه به حفاظت و حمایت از منابع طبیعی و توسعه پایدار در قانون‌گذاری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، توجه به ابعاد اقتصادی - اجتماعی توسعه همزمان با حفاظت از محیط زیست، توجه به تمام اقشار اجتماعی و تشریک مساعی آن‌ها و نیز عوامل ساختاری و اجرایی، امری ضروری است.

علی‌رغم وجود قوانین و مقرراتی پراکنده در مجموعه حقوقی توسعه کشور، قوانین و مقررات موجود پاسخگو و تأمین کننده همه نیازهای توسعه پایدار نیستند، در عین حال که توجه انحصاری به زمینه حقوقی نیز در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار کافی نخواهد بود.

تدوین الگو و برنامه‌های همه جانبه در چهارچوب دستور کار ۲۱ در سطح ملی بهترین راهکار جهت دست یابی به هماهنگی در تمامی سطوح جامعه و در تمام ابعاد و نیز شفاف نمودن ارتباط بین موضوعات مختلف مرتبط با توسعه پایدار می‌باشد. این الگو باید با توجه به شرایط موجود کشور و با در نظر گرفتن کمبودها و اولویت‌ها تدوین و اجرا گردد.

با وجود تمام اقداماتی که در راستای نیل به اهداف دستور کار ۲۱ و در نتیجه دست یابی به توسعه پایدار در کشور انجام پذیرفته است، کماکان خلایه‌هایی در بسیاری از زمینه‌ها به خصوص در سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌ها احساس می‌شود. خلایه‌ای از قبیل فقدان دستور کار ۲۱ محلی در کشور، فقدان قانونی منحصر به برخی از موضوعات مطرح شده در دستور کار ۲۱، کمبود قوانین و مقررات در مورد برخی دیگر از

کوچک، گامی بسیار مؤثر در پیشرفت به سوی توسعه پایدار محسوب می‌شود.

منابع

1. www.aftab.ir
۲. سازمان حفاظت محیط‌زیست، ۱۳۸۱، «گزارش ملی توسعه پایدار ارایه به اجلاس سران توسعه‌پایدار ژوهانسبورگ ۲۰۰۲».
۳. گوندلینگ لوتار، هوپسمان جی، دبلیو، هلیپاپ ای.ای، شلتون دینا، ۱۳۸۱، «حقوق محیط‌زیست جلد دوم»، حبیبی، محمد حسن، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. اعتمادی، سید یوسف، ۱۳۸۳، «سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط‌زیست»، انتشارات بهنامی.
۵. سازمان حفاظت محیط‌زیست، ۱۳۸۳، «مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط‌زیست، جلد اول».
6. www.ncsd@irandoe.org

با توجه به تأکیدی که در جای جای دستور کار ۲۱ به لزوم مشارکت مردمی و نقش همه اقشار جامعه در توسعه پایدار شده است، باید در جهت رفع موانع مشارکت مردمی، تشویق و ترویج اشتراک مساعی مردمی و آموزش زیست‌محیطی به منظور حفاظت از منابع توسعه پایدار در کشور تلاش کرد.

همچنین از ابزارهای مدیریتی از جمله ابزارهای حقوقی و اقتصادی به عنوان وسیله‌ای برای برنامه‌ریزی و نظارت استفاده نمود و به منظور اعمال معیارهای افزایش کارایی در تصمیم‌گیری‌ها کوشش کرد و بازبینی و تجدیدنظر در ابزارهای یاد شده برای اطمینان از مؤثر بودن سیاست‌ها و اهداف متناسب با توسعه پایدار را سرلوحه اقدامات در حال انجام در راستای نیل به توسعه پایدار قرار داد.

حضور فعال در همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی زیست محیطی و برنامه‌ریزی جهت جذب اعتبارات و جلب مشارکت سازمان‌های بین‌المللی با هدف اجرای دستور کار ۲۱ و نیز تدوین و اجرای دستور کار ۲۱ محلی در مرحله اول برای کلان شهرها و در مراحل بعدی گسترش آن برای شهرهای