

# اصلاح ساختار سازمان ملل متحد در زمینه محیط زیست

صدیقه بیران\*

## چکیده

شواهد علمی در سطوح منطقه ای و بین المللی نشان می دهد که وضعیت محیط زیست در جهان رو به وخامت گذاشته است. این امر نگرانیهای جامعه جهانی در خصوص روند فزاینده معضلات زیست محیطی را سبب شده است. نظام جهانی و ملل متحد برای حل این معضل مؤسسات و سازمانهای تخصصی مرتبط با محیط زیست را بنا نهادند و بسیاری از ساختارهای پیشین نیز مسئله محیط زیست را در دستور کار خود قرار دادند. لیکن نه تنها خود با چالشهایی در زمینه عدم هماهنگی و انسجام در سیاستگذاری، اقدامات و صرف هزینه های مورد نیاز روبرو شده اند بلکه کشورها را نیز از حیث مشارکت در توافقتنامه های زیست محیطی چند جانبه و پایبندی و اجرا دچار مشکل کرده اند. ارکان حاکم بر این سازمانها مصرند تا هنجارها و معیارهای خاص خود را در موضوع مورد نظر توسعه داده و از ابزار حقوقی آن نیز حمایت کنند. مقاله حاضر، با مروری بر چالشهای موجود در نظام زیست محیطی در سطح بین المللی، وجوه مقابله با چالشها را از دیدگاه سازمان ملل و بلوک های مذاکراتی مطرح می کند و نیاز و اهمیت اصلاح در ساختار زیست محیطی سازمان ملل را نمایان می سازد. این مقاله همچنین با طرح مباحثی چون ترتیبات ساختاری موجود در نظام ملل متحد، ضعف ساختار زیست محیطی ملل متحد و چالشهای پیش روی آن و ضرورت بازنگری در ساختار بخش محیط زیست سازمان ملل در نهایت به ارائه پیشنهادات ملی و بین المللی و لزوم حضور و نقش فعال ج. ا. ایران در سرنوشت نهاد های بین المللی زیست محیطی در کنار سایر کشورهای در حال توسعه به جهت تامین منافع ملی و گروهی خود، می پردازد.

## کلید واژه ها

ترتیبات ساختاری، محیط زیست و سازمان ملل متحد.

\*. مدیر گروه مطالعات توسعه پایدار و محیط زیست، مرکز تحقیقات استراتژیک

فصلنامه راهبرد، شماره ۴۱، پاییز ۱۳۸۵، صص ۱۶۸-۱۶۱

نظام جهانی و ملل متحد برای حل مشکلات و مسایل زیست محیطی از دهه ۷۰ تاکنون ساختارهایی را در این خصوص بوجود آورده است که در زیر بطور خلاصه بدانها اشاره می‌شود.

مطابق منشور ملل متحد، شورای اقتصادی و اجتماعی، رکن اصلی هماهنگ کننده فعالیت‌های سازمان ملل متحد در زمینه های اقتصادی و اجتماعی شامل توسعه و محیط زیست است.

کمیسیون توسعه پایدار در سال ۱۹۹۲ متعاقب کنفرانس ملل متحد در زمینه محیط زیست و توسعه ایجاد گردید، رکن فرعی این کمیسیون اکوسوک است که وظیفه اصلی آن پیگیری نتایج کنفرانس ملل متحد در زمینه محیط زیست و توسعه<sup>۱</sup> (دستورکار ۲۱) و نشست ۲۰۰۲ سران در ژوهانسبورگ (سند اجرایی ژوهانسبورگ) در سطوح محلی، ملی، منطقه ای و بین المللی است.

برنامه عمران ملل متحد (UNDP)<sup>۲</sup> شبکه اصلی توسعه جهانی ملل متحد است. این برنامه تلاش‌های خود را بر اهداف توسعه هزاره متمرکز کرده است که اصلی ترین آنها، کاهش فقر تا سال ۲۰۱۵ به نیم است. تمرکز کاری این برنامه در زمینه محیط زیست، حمایت از پیوستگی ملاحظات زیست محیطی در برنامه ملی توسعه است.

ضرورت ایجاد تحول در ساختار ملل متحد با توجه به تحولات ۵۰ ساله اخیر، کشور های عضو را بر آن داشت تا در اولین مرحله، اصلاحاتی را در زمینه های چون حقوق بشر و امنیت و صلح به ثمر برسانند که نتایج مثبتی را نیز به همراه داشته است. موفقیت در مرحله اول اصلاحات، کشورهای عضو را ترغیب کرد تا دامنه تحولات و اصلاحات را به توسعه و محیط زیست نیز تعمیم دهند.

شواهد علمی در سطوح منطقه ای و بین المللی نشان می دهد که وضعیت محیط زیست در جهان رو به وخامت گذاشته و همین امر سبب افزایش کارگزاریها و نهادهای تخصصی وابسته به سازمان ملل متحد در زمینه محیط زیست گشته است.

گرچه افزایش این نهادهای بین المللی در جهت رفع نگرانی های مربوط به پایداری محیط زیست بوده، اما چالش هایی را نیز در زمینه هماهنگی، انسجام اقدامات و هزینه های مورد نیاز آنها بوجود آورده است. ارکان حاکم بر این سازمانها مصرند تا هنجارها و معیارهای خاص خود را در موضوع موردنظر توسعه داده و از ابزار حقوقی آن نیز حمایت کنند. متأسفانه همین امر باعث شده تا هر کدام بطور مستقل عمل کرده و بدنبال رویکردی هماهنگ برای به کارگیری این ابزار نباشند.

ترتیبات ساختاری موجود در نظام ملل

متحد:

1. United Nations Conference on Environment and Development

2. United Nations Development Program

برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP)<sup>۳</sup> در سال ۱۹۷۲ توسط مجمع عمومی تشکیل گردید تا وضعیت محیط زیست جهانی و اثرات سیاستها و تدابیر زیست محیطی ملی و بین المللی را تحت نظر داشته باشد. مجمع عمومی در سال ۱۹۹۷ ضمن تاکید بر UNEP بعنوان کارگزار اصلی سازمان ملل متحد در زمینه محیط زیست، از آن خواست تا متولی اصلی محیط زیست جهانی باشد و به تنظیم دستور کار زیست محیطی جهان و ارتقاء و اجرای منسجم ابعاد زیست محیطی توسعه پایدار بپردازد.

در کنار ارگانهای فوق، دیگر سازمانهای تخصصی ملل متحد با توجه به حوزه کاری خود در زمینه اجرای برنامه های زیست محیطی مطابق با اختیارات خود عمل می کنند که می توان به موارد زیر اشاره کرد: سازمان جهانی خواروبار و کشاورزی، سازمان جهانی بهداشت، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد، سازمان جهانی هواشناسی، پانل بین الدولی تغییر آب و هوا، سازمان جهانی کار، سازمان بین المللی دریانوردی، سازمان بین المللی هواپیمایی کشوری و آژانس بین المللی انرژی اتمی، که برخی از اینها به تدوین پروتکلهایی نیز در زمینه محیط زیست پرداخته اند.

علاوه بر تمامی این موسسات، کنوانسیونهایی مانند کنوانسیون تغییر آب و هوا، تنوع زیستی، مبارزه با بیابانزایی، بازل، سایتس، کنوانسیون وین در زمینه حفاظت از لایه اوزون و رامسر وجود دارند که به تدوین برنامه های زیست

محیطی و اجرای آنها در سطح بین المللی می پردازند.

تمامی این ساختارها با یک هدف و آن هم حفاظت از محیط زیست بوجود آمده اند که هر کدام در زمینه خاصی تخصص دارد اما ضرورت هماهنگی میان آنها سبب گردید تا مجمع عمومی طی قطعنامه ای در سال ۱۹۹۸ گروه مدیریتی محیط زیست (EMG)<sup>۴</sup> را به منظور انجام هماهنگی و انسجام در سیستم گسترده سازمان ملل متحد در زمینه های محیط زیست و اسکان بشر ایجاد کند.

ضعف ساختار زیست محیطی ملل متحد و چالش های پیش روی آن چنانچه اشاره شد علیرغم نگرانی های جامعه جهانی در خصوص روند فزاینده معضلات زیست محیطی و برگزاری نشست های متعدد در این زمینه، همچنان شاهد ادامه تخریب محیط زیست، اجرایی نشدن تصمیمات و سیاست های اتخاذ شده و عدم هماهنگی در نظام زیست محیطی بین الملل و کشورها هستیم. مروری بر چالش های موجود در نظام زیست محیطی در سطح بین الملل، نیاز به اصلاح در ساختار زیست محیطی سازمان ملل را نمایان می سازد. از جمله چالش ها و ملاحظات تحت بررسی جوامع بین المللی می توان به موارد زیر اشاره کرد:

• متأسفانه با وجود افزایش موافقتنامه ها و

3. United Nations Environment Program

4. Environmental Management Group

مؤسسات فعال در زمینه حفظ محیط زیست کماکان شاهد روند رو به رشد بهره‌برداری‌های ناپایدار از منابع طبیعی و تخریب محیط زیست هستیم؛

- علیرغم آنکه گروه‌ها و ارگان‌های متعددی روی مسائل زیست محیطی کار می‌کنند و موفقیت‌هایی نیز در این زمینه به دست آمده، اما همچنان شاهد تفرق و ناهماهنگی در سیاست‌گذاری و اجرا هستیم، برای نمونه، این تعارضات و عدم همخوانی فعالیت‌ها در خصوص مسائل مربوط به توسعه پایدار بخوبی در تعاملات مجمع عمومی، شورای اقتصادی اجتماعی و کمیسیون توسعه پایدار مشهود است.
- این معضل موانعی بسیار جدی برای کشورها از حیث مشارکت مؤثر در روندهای زیست محیطی چند جانبه، پابندی به آنها و اجرای مؤثر ابزار و ساز و کارهای حقوقی و به ویژه بکارگیری آنها در سطح ملی به وجود آورده است؛
- کثرت قوانین و ضرورت گزارش دهی که با ازدیاد موافقتنامه‌های زیست محیطی بین‌المللی همراه شده است، سبب گردیده تا کشورهای در حال توسعه امکان ایجاد ظرفیت لازم برای پابندی و اجرای این موافقتنامه‌ها را نداشته باشند؛
- UNEP به عنوان ارگان اصلی زیست محیطی ملل متحد از حمایت کافی و جامع و هماهنگی با سایر نهادهای ذیربط برخوردار نبوده و عدم همکاری‌ها و تعاملات بین بخشی منجر به

ناکارآمدی در سیاست‌گذاری‌ها در بخش محیط زیست شده است؛

- علیرغم تلاش‌ها در ایجاد گروه مدیریت محیط زیست (EMG) در ساماندهی نظام محیط زیست جهانی، این گروه به امکانات بالقوه و بالفعل در زمینه محیط زیست دست نیافته است. گرچه EMG امکان ارائه نقشی قوی در فراهم آوردن ساختاری یکپارچه در سیستم UN را داشته است، اما با وجود رابطه نزدیک مابین EMG و گروه توسعه سازمان ملل متحد (UNDG)<sup>۵</sup> انتظار می‌رفت ارتباط قوی‌تری میان سیاست‌گذاری‌ها و فعالیت‌های عملیاتی بدست آید؛
- اتکا برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد، بر منابع مالی ناپایدار و غیرقابل پیش‌بینی که مسلماً منجر به کاهش توانایی آن در انجام مؤثر تعهداتش می‌باشد و از سوی دیگر، افزایش تعداد ابزار حقوقی در زمینه محیط زیست، سبب ایجاد رقابت میان آنها برای جذب منابع مالی محدود گردیده است؛
- ساختارهای حاکم بر تجارت و سرمایه‌گذاری، بیشتر به ملاحظات اقتصادی توجه داشته و به اثرات اجتماعی و زیست محیطی آن توجه کمتری نشان می‌دهند و در مقابل مشاهده می‌شود که بعضی اوقات مؤسسات زیست محیطی نیز به ملاحظات اجتماعی و اقتصادی بی‌توجه هستند؛
- در اغلب موارد، محیط زیست به عنوان یک

5. United Nation Development Group

مسئله مجرد مورد توجه قرار گرفته و نه به عنوان بخشی از فرایند توسعه پایدار، همچنین علیرغم نگرانی‌های زیست محیطی، به طور مناسب و کافی در فعالیت‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد لحاظ نشده است.

### ۱. ضرورت بازنگری در ساختار بخش محیط زیست سازمان ملل متحد

چنانکه مشاهده شد، علیرغم تمهیدات اندیشیده شده، چالش‌های رودروی محیط زیست، مانند روند صعودی تخریب محیط زیست و انقراض گونه‌های مختلف گیاهی و جانوری کماکان ادامه دارد. عدم هماهنگی نهادهای درگیر مسائل زیست محیطی در سطوح جهان، دوباره کاری و تداخل فعالیت‌های آنها نه تنها به حل مشکلات زیست محیطی کمک نکرده، بلکه در پاره‌ای از موارد بر آنها نیز افزوده است.

به منظور حل این معضل و بهبود مدیریت امور زیست محیطی جهان جلسات متعدد مشورتی بصورت رسمی و غیر رسمی بین کشورهای عضو سازمان ملل متحد از زمان برگزاری اجلاس جهانی توسعه پایدار (WSSD)<sup>۶</sup> در سپتامبر ۲۰۰۲، تا برگزاری جلسه بررسی نتایج این اجلاس (WSOD)<sup>۷</sup> در سپتامبر ۲۰۰۵ و همچنین تا زمان حاضر تشکیل شده است.

طی مذاکرات صورت گرفته در این زمینه، نظرات و پیشنهادات مختلفی از سوی کشورها و بلوک‌های مذاکره‌ای مطرح شده است. برخی برای نیل به این هدف (تقویت ساختار) بر ارتقاء

و بهبود کارآیی ساختار موجود یعنی تقویت نهاد اصلی دست‌اندرکار امور زیست محیطی ملل متحد (UNEP) تأکید دارند؛ و برخی خواستار تغییر و تحول این برنامه و ارتقای آن در سطح یک سازمان جهانی محیط زیست (UNEO)<sup>۸</sup> هستند. آنها معتقدند این سازمان می‌تواند با تحت پوشش قرار دادن کلیه ارگان‌های مرتبط با محیط زیست انسجام یک نظام زیست محیطی جهانی را فراهم آورد.

آخرین جلسه در این خصوص در ماه گذشته در تاریخ ۲۷ ژوئن ۲۰۰۶ در مقر سازمان ملل متحد در نیویورک برگزار شد. در این جلسه نیز محورهای مورد بحث هیئت‌ها در خصوص تحول ساختاری این بخش از سازمان ملل متحد شامل موارد ذیل مورد بحث و بررسی قرار گرفت:

- (۱) ارتقای هماهنگی
- (۲) بهبود سیاست‌ها و راهکارها
- (۳) تقویت علمی، افزایش ارزیابی فعالیتها و همکاری در این خصوص
- (۴) پایبندی بیشتر به معاهدات زیست محیطی
- (۵) تلفیق بهتر فعالیت‌های زیست محیطی در فرایند توسعه پایدار به ویژه در سطوح عملیاتی از جمله از طریق ظرفیت‌سازی

چنانکه مشهود است، بسیاری از نمایندگان کشورها بر نیاز به هماهنگی بهتر توافقات

6. World Summit Sustainable Development  
7. World Summit Outcome Document  
8. United Nation Environment Organization

زیست محیطی چند جانبه و طبقه بندی آنها، البته با حفظ استقلال حقوقی نهادها تأکید دارند. اما همواره در میان آنها این نگرانی وجود دارد که تقویت نظام حاکمیت زیست محیطی بین المللی منجر به ایجاد موانع تجاری بیشتر نشود و سدی در برابر فقرزدایی، توسعه و نیل به چارچوبی جامع برای توسعه پایدار نباشد. از سوی دیگر، همگان بر این امر اذعان دارند که چنین نظام حاکمیتی می بایست به تحقق اهداف توسعه هزاره کمک کرده و کلیه حمایت های مالی جدید را نیز در جهت نیل به توسعه پایدار هدایت نماید.

#### ۱-۱. ملاحظات

توافق همگانی بر این است که با وجود نشست ها و جلسات بسیار، توان جلوگیری از روند تخریب محیط زیست و یا معکوس نمودن این روند وجود نداشته و نظام زیست محیطی فعلی پراکنده، دوگانه و فاقد پیوستگی می باشد. با وجود آنکه تمامی هیئت های حاضر در این جلسات رابطه میان پایداری محیط زیستی و توسعه پایدار را به عنوان یک مضمون اصلی مورد توجه قرار داده اند، شاهد کاهش ظرفیت و کارایی در این حیطه بوده ایم.

البته از نظر کارشناسان، راهکارها در بخش فعالیت های محیط زیستی سند WSOD که در سپتامبر ۲۰۰۵ به تصویب رسید، می تواند زمینه را برای ایجاد یک نظام زیست محیطی یکپارچه فراهم آورد. به علاوه در این سند به لزوم بررسی

حمایت ها و مکانیسم های مالی و افزایش ارتباط این فعالیت ها به ویژه با فعالیت های بانک جهانی و تلفیق آنها با نظرات و فعالیت های جوامع علمی، تجاری و مدنی تأکید شده است. از آنجا که کشورهای توسعه یافته، تأمین منابع مالی ساختارهای بین المللی در زمینه محیط زیست را به عهده دارند و به همین دلیل باید هزینه های هنگفتی را در این زمینه متحمل شوند، از هر اقدامی جهت کاهش این نوع هزینه ها حمایت می کنند. آنها معتقدند وجود طیف گسترده ای از سازمان ها، کنوانسیون ها و پروتکل های زیست محیطی نه تنها باعث حل مسائل و معضلات زیست محیطی نمی گردد بلکه منجر به موازی کاری و فقدان هماهنگی لازم میان آنها و صرف هزینه های بسیار می شود. لذا معتقدند که باید چنین ساختارهایی کاهش یافته و نهایتاً تحت نظارت یک سازمان بزرگتر قرار گیرند تا بدینوسیله بتوانند از یک سو در هزینه های خود صرفه جویی کرده و از سوی دیگر، منافع خود را به صورت منسجم تر دنبال کنند.

از طرفی، کشورهای در حال توسعه که نگران تعهد کشورهای توسعه یافته در ابزارهای حقوقی ایجاد شده می باشند، با هر تغییری که سبب تقویت نقش ملل متحد گشته و کثرت گرایی و تقویت همکاری های توسعه ای را باعث شود، موافق هستند. جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه، تقریباً از ملاحظات یکسانی با سایر کشورها

برخوردار است. لذا شایسته است که هر گونه تغییر در ساختار ملل متحد پیرامون محیط زیست را با دقت پیگیری کرده و در کنار دیگر کشورهای در حال توسعه به تأمین منافع ملی و گروهی خود پردازد.

## ۲-۱. پیشنهادات

### ۱-۲-۱- پیشنهادهای بین المللی

۵. ضروریست حاکمیت زیست محیطی در زمینه‌هایی چون کیفیت و انسجام سیاست‌ها، ظرفیت سازی، انتقال فن آوری، ساز و کارهای مالی، دانش و اصلاحات علمی و تعادل تجارت بهبود یابد و نقش کلیدی سازمان ملل متحد در کلیه موارد ذکر شده، تقویت گردد. در این راستا، نقش برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP) به عنوان نهاد اصلی زیست محیطی سازمان ملل باید مورد توجه قرار گیرد؛

۶. زیر مجموعه ای از UNEP تحت عنوان مجمع جهانی وزراء محیط زیست (GMEF)<sup>۹</sup> که اعضای آن از تمام کشورهای جهان باشند، تشکیل شود. این مجمع می‌تواند به عنوان یک کانون دائمی برای وزرای محیط زیست باشد که در خصوص چالش‌های نوظهور زیست محیطی و امکان‌گزینش وسیع در مورد سیاست‌ها به بحث و بررسی پردازند. این مجمع همچنین می‌تواند یک برنامه میان مدت برای کشورها ارائه دهد، خط‌مشی‌های توسعه‌ای توافق‌نامه‌های زیست محیطی چند جانبه را تدوین کند و اجرای آنها را پایش نماید و روابط متقابل معنی‌دار با دیگر مجمع‌های بین‌دولتی و نشست‌های اعضای سایر کنوانسیون‌ها ایجاد نماید؛

۱. همکاری بین ارگان‌ها و کارگزاری‌های سازمان ملل متحد که به نوعی با مسائل زیست محیطی سر و کار دارند، به ویژه برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP) و برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) در جهت بهره‌مندی بهینه از مزایای هر یک، تقویت گردد؛

۲. برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد باید از طرح و برنامه مشخص زیست محیطی برخوردار گردد. چنانچه فعالیت‌ها و وظایف این ارگان با سایر نهادهای تخصصی سازمان ملل متحد تداخل و تعارض نداشته باشد؛

۳. سازوکارهای مالی موجود در زمینه محیط زیست بویژه بانک جهانی مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد و جهت هماهنگی و استفاده بهینه از آنها برنامه ریزی لازم انجام گیرد؛

۴. ظرفیت سازی، انتقال فن آوری و افزایش حمایت مالی برای فعالیت‌های زیست محیطی، از عوامل کلیدی اجرای موفق و پایبندی به

منابع

1. Summary of the Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities. 27th June, 2006.
2. Informal Consultations of the UN General Assembly Plenary on Follow-Up to 2005 World Summit Outcome on Development and ECOSOC Reform, 26 January 2006.
3. Draft Resolution for adoption by the General Assembly Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development Goals, G77 proposals for informal of 8 February 2006.
4. Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields Follow-up to the outcome of the Millennium Summit Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth session 2005 World Summit Outcome, Document no. A/60/L.1, General Assembly, 15 September 2005
5. Jan Eliasson, The institutional framework for the United Nations system's environmental activities, 26 January 2006.
6. Koffi Annan, Terms of reference for New Study on United Nations System-Wide Coherence in the Areas of Development Humanitarian Assistance and the Environment, 15 February 2006.
7. Informal Consultation of the Un General Assembly Plenary on Follow-Up to 2005 World Summit Outcome on Development and ECOSOC Reform, Possible elements for a UNGA Resolution on Development Follow-up, G77 draft 19 January 2006.
8. Organization for Economic Co-operation and Development, Document no. DCD/DAC/RD (2005) 17/RD7, 02-Dec-2005.
9. A UN Operational System for Development Fit to Face the Challenges of Reaching the MDG's, Delegation of the Netherlands, 6-7 December 2005.

۷. تقویت نقش یونپ و تبدیل آن به شورای محیط زیست، بعنوان مقام هدایت کننده مسایل زیست محیطی جهان که به تنظیم دستورکار جهانی و ارتقاء و انسجام ابعاد زیست محیطی توسعه پایدار در سیستم سازمان ملل متحد بپردازد.

۲-۲-۱- پیشنهاد های ملی

۱. با توجه به اینکه هر گونه تغییری در ساختار بخش محیط زیست سازمان ملل متحد بر منافع ملی ما نه تنها در این حوزه بلکه در حوزه اقتصادی و اجتماعی نیز تاثیرگذار است لذا می بایست سیاست های یکپارچه ای در کل کشور و در جهت اعمال منافع ملی در طی مذاکرات مربوط به این اصلاحات، تدوین و به مجریان ابلاغ شود.

۲. دستگاههای داخلی دست اندرکار موضوع بویژه وزارت امور خارجه، سازمان حفاظت محیط زیست،... باید آمادگی لازم را برای حضور در جلسات مربوط به اصلاح ساختار زیست محیطی ملل متحد کسب کرده و هر گونه تغییری را در این زمینه پیگیری نمایند تا در موقع لزوم بتوانند از آنها در جهت تامین منافع ملی بهره بگیرند.

۳. مسائل زیست محیطی تا حد زیادی به حوزه های بهداشت، انرژی، کشاورزی و تجارت نیز مرتبط است، بنابراین سیاستگذاران باید در تصمیم گیریها و راهبردهای کلان خود این مسئله را مدنظر قرار دهند.