



■ اتحادیه بین‌المجالس و منشور ۲۱

عالیه ارفعی

پذیرش دولتها مبنی اتخاذ معیارهایی در سطوح ملی است^(۵). پس از ختم این کنفرانس اتحادیه بین‌المجالس تصمیم گرفت تا سلسله مطالعاتی را پیرامون مسایل مرتبط باحفاظت از محیط زیست انجام دهد. نوشتار حاضر، مطالعه‌ای است پیرامون مرحله دوم از سلسله اقدامات اتحادیه بین‌المجالس بوده که از خلال پاسخهای ۴۱ کشور^(۶) جهان به آن نظرخواهی استخراج شده است^(۷) و عمدتاً متوجه مسوانع و معضلاتی است که پارلمانهای جهان در مشارکت بیشتر خود در حفاظت از محیط زیست با آن مواجهند. این بررسی، سایه‌ای از مطالعات وسیعتری است که تا سال ۱۳۷۶ (۱۹۹۷ میلادی) توسط «کمیته محیط زیست و توسعه پویای»^(۸) اتحادیه

پیش نوشتار:

کنفرانس سازمان ملل متحد، پیرامون محیط زیست و توسعه^(۱) از ۱۳ الی ۲۴ خرداد ۱۳۷۱ در ریودژانیرو برگزار شد. این کنفرانس که به «اجلاس زمین»^(۲) موسوم شد یکی از تاریخی‌ترین نشستها قلمداد می‌شود زیرا تا به حال هیچ اجلاسی نتوانسته بود چنین تعداد کثیری از سران دولتها را یکجا جمع کند.

اجلاس زمین با یک بیانیه که به ذکر ۱۷ اصل می‌پردازد و دو توافقنامه الزام‌آور^(۳) به کار خود خاتمه داد.^(۴) از امتهات مباحث این بیانیه که حاصل مصالحه و اجماع بین ۱۷۰ کشور جهان است و با دیدی خوش‌بینانه علی‌القاعده می‌تواند به‌عنوان نقطه شروع سلامت زمین قلمداد شود.

مشاوره‌های فیلدینا

سال ۱۹۹۲ سازمان ملل متحد وجود دارد. از دید اتحادیه بین‌المجالس، چندین مؤلفه در این امر دخیلند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۱- وضعیت اقتصادی جهان، بیکاری و مسایل فراروی کشورهای صنعتی و کشورهای در حال پیشرفت؛ از نقطه نظر این گزارش، وضعیت وخیم اقتصاد جهانی و بیکاری به‌صورتی است که از اولی‌شدن مسایل زیست محیطی و حفظ محیط زیست جلوگیری می‌کند. البته اتحادیه به‌خوبی بر این موضوع واقف است که حفظ محیط زیست درحالاتی که کشورها بالانفراد و یا جامعه جهانی فی‌المجموع از ثبات و پویایی اقتصادی برخوردار است از اهمیت بیشتری بهره‌مند می‌شود.

چنین نظری رامی‌توان درخلال مباحثات کنفرانس ریو نیز مشاهده کرد. به‌عنوان مثال ۱۲۸ کشور گروه ۷۷ که نواز شریف نخست‌وزیر وقت پاکستان، سمت هدایت آنان را برعهده داشت و ایران هم یکی از اعضای آن بود با تأکید بر مؤلفه‌هایی نظیر:

- افزودن شدن سیر صادرات کالاهای

مصنوع به کشورهای در حال رشد؛

- افزایش صادرات مواد خام و نادر از

کشورهای توسعه نیافته؛

- کاهش منابع طبیعی کشورهای رو

به‌رشد؛

- دیون و قروض روبه‌تزايد کشورهای

در حال توسعه و وجود بهره‌های تصاعدی؛

بین‌المجالس به انجام خواهد رسید.

مسأله چگونگی مشارکت پارلمانها در اتخاذ سیاستهای کوتاه‌مدت و کلان‌حفاظت از محیط زیست و عملی‌ساختن برنامه‌متخذه در کنفرانس که تحت عنوان «منشور ۲۱» از آن نام برده می‌شود، پایه و اساس مطالعات اتحادیه بین‌المجالس را تشکیل می‌دهد.

آنچه اصطلاحاً به‌عنوان منشور ۲۱ در کنفرانس «ریو» مشهور شده است، درحقیقت برنامه و دستورکار عمده اجلاس بوده و تمام تصمیم‌گیریهای کنفرانس در راستای تحقق اهداف منظور شده در دستور کار ۲۱ کنفرانس صورت گرفت که پس از مباحثات بسیار و مصالحه بین نظرات مختلف توسط ۱۶۸ کشور جهان مورد تأیید واقع شد.^(۹)

هدف اتحادیه بین‌المجالس از این مطالعات، تسهیل مشارکت و همکاری بین پارلمانی به‌منظور هماهنگی و اتخاذ تصمیمات لازم برای بهبود و تسریع انجام وظایف توسط «کمیسیون توسعه پویای سازمان ملل متحد»^(۱۰) است که بنا بر مصوبه ریو به‌عنوان بازوی معین کنفرانس برای نظارت بر حسن اجرا و چگونگی حصول به اهداف کنفرانس تشکیل شده است.

۱- پارلمانهای جهان و منشور ۲۱

بنا بر گزارش اتحادیه بین‌المجالس، هنوز در پارلمانهای کشورهای مختلف جهان مشکلات و موانع جدی در مورد اجرای توصیه‌های کنفرانس محیط زیست و توسعه

- اتخاذ سیاستهای ایجاد موانع تجاری و اعمال سیاستهای حمایتی از جانب کشورهای پیشرفته و به ضرر کشورهای درحال رشد و سایر محدودیتهای حقوقی؛
- کسر بودجه ممتد در کشورهای روبه توسعه؛

- افزایش بیش از حد تحمل قیمت تکنولوژیهای وارداتی به کشور در حال توسعه.

وضعیت اقتصادی جهان را وضعیتی وخیم و غیرپویا و مانعی در راه تحقق مفاد منشور ۲۱ قلمداد کرده بودند.^(۱۱)

۲-۱- فقدان تمایل سیاسی کشورها به انجام مفاد کنفرانس؛ از دیگر یافته‌های این مطالعه، است در گزارش، این عدم تمایل چنین انعکاس یافته است:

«وجود توقف و ترس از تأثیری منفی که حفاظت از محیط زیست می‌تواند بر روی توسعه اقتصادی داشته باشد، یکی از موانع اصلی بر راه تحقق اتخاذ سیاستهای اصولی برای حفظ محیط زیست است.»^(۱۲)

البته چنین دریافتی توسط اتحادیه بین‌المجالس را نمی‌توان دریافتی نوین تلقی کرد. در ریو نیز کشورهای درحال توسعه نظرگاه مشابهی را ابراز کرده بودند که به یادآورنده مجادلات سالهای پیشین کشورهای غنی و فقیر در مورد «ایجاد نظم نوین اقتصادی بین‌المللی» بود.

کشورهای درحال توسعه در مجموع و کشورهای فقیرتر این گروه به‌ویژه معتقد بودند که حفظ محیط زیست منوط به تحقق

پیش شرط‌هایی است که بدون حصول به آن حفظ محیط زیست به صورت مسأله‌ای آرمانی باقی خواهد ماند. از عمده پیش‌زمینه‌هایی که در «اجلاس زمین» بر روی آن تأکید شد «فقر و فقرزدایی» بود. مسأله فقر و به حساب آوردن آن در حکم یکی از بدترین آلودگیهایی که گریبانگیر بشر است، در کنفرانس استکهلم که سال ۱۳۵۱ (۱۹۷۲ میلادی) توسط «برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد»^(۱۳) تشکیل شد، توسط گاندی به‌عنوان یکی از منابع آلودگی و یکی از متغیرهایی که مردم مناطق وسیعی از جهان را خاصه در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین به سمت اعمال مخرب محیط زیست رهبری می‌کند قلمداد شد. در ریو نیز کشورهای فقیر به شدت بر این واقعیت تکیه کردند که کشورهای پیشرفته که روند صنعتی شدن خود را سالها پیش به قیمت تخریب فراوان محیط زیست طی کرده‌اند، نباید جلوی رشد و توسعه ممالک دیگر را به بهانه حفظ محیط زیست بگیرند.

۳-۱- کمبود تجربیات علمی و فنی و همچنین عدم تکافوی تکنولوژی لازم؛ از دیگر نکاتی است که در گزارش اتحادیه بین‌المجالس از آن به‌عنوان مانعی در راه اجرای توصیه‌های کنفرانس تکیه شده است. بنابر یافته‌های «کمیسیون محیط زیست و توسعه پویا» کشورهای درحال پیشرفت «اجماعاً فقدان حمایت از جانب سازمانهای بین‌المللی و کشورهای صنعتی را مایه تأخیر در اجرای مفاد کنفرانس تلقی می‌کنند.»^(۱۴)

مشاوران و خبرگان

۵-۱- کندی عمل برنامه پیگیری و تعقیب نتایج کنفرانس ریو؛ از دید کشورهای در حال توسعه، مانعی در راه دسترسی و اکتساب اطلاعات کامل و تکمیلی است. کشورهای در حال توسعه دسترسی به این اطلاعات را یکی از اساسی‌ترین وجوه تقنین و اتخاذ معیارهای لازم در سطوح ملی می‌دانند.

۲- توصیه‌های کمیته محیط زیست و اقتصاد پویای اتحادیه بین‌المجالس

- در مجموع کمیته «محیط زیست و اقتصاد پویای اتحادیه بین‌المجالس» چنین نتیجه‌گیری می‌کند که کنفرانس ریو و برنامه‌های پیش‌بینی شده برای پیگیری توصیه‌های آن نتوانسته است روش آرام قبلی پارلمانها را در مورد مسایل زیست محیطی دچار تحول سازد و تأثیر منشور ۲۱ زمینه لازم برای افزایش آگاهی نمایندگان پارلمانها را - به اندازه مورد انتظار - فراهم نیاورده است^(۱۶)

- کمیته از پارلمانها درخواست کرده تا به منظور ایفای نقش مؤثرتر و استفاده حداکثر از نهادها و مکانیزمهای قابل دسترسی، دولتهای خود را متقاعد سازند تا ارجحیت بیشتری را برای تحقق منشور ۲۱ و حمایت از محیط زیست قایل شوند.

- همچنین این کمیته از نمایندگان پارلمانها خواسته است تا با استفاده بهینه از امکانات قابل انشعاع، میزان مشارکت و

مسئلاً سلامت اکولوژیک زمین نیازمند مکانیزم قدرتمندی است که ضامن سلامت اکولوژیک کلیه کشورها باشد.

از دید کشورهای در حال توسعه نهادهای سازمان ملل متحد و سایر نهادهای بین‌المللی باید کمکهای مالی و تکنیکی لازم را در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار دهند و آنان را در رهیابی به توسعه با وارد ساختن حداقل ضرر به محیط زیست یاری رسانند.

۴-۱- تأثیر اندک منشور ۲۱؛ از دید پارلمانهای کشورهای صنعتی، منشور ۲۱ به جهت تأثیر اندک بر روی خطوط مشی موجود حفاظت از محیط زیست و به جهت این که هیچگونه اقدامی به منظور جایگزینی آن با سیاستهای موجود صورت نگرفته، نمی‌تواند نقطه اتکای قدرتمندی باشد.^(۱۵) البته نمی‌توان اذعان کرد که منشور ۲۱ عملی شده است ولی در عین حال عملی نشدن آن را نیز نمی‌توان ناشی از ضعف ماهوی آن دانست.

عملی شدن و تأثیرگذاری منشور ۲۱، مقوله‌ای بین‌المللی است. فی‌المثل حفظ اکوسیستمهایی نظیر اقیانوسها، کوهها، حمایت از تنوع بیولوژیک، مسأله زیاله‌های سختی و... که در منشور ۲۱ بر آن تأکید شده است، نمی‌تواند تنها با اقدام یک یا دو کشور محقق شود. عدم آمادگی برای اجرای منشور ۲۱ در سطوح مختلف و فقدان مکانیزم قدرتمند اجرایی را نیز باید به مجموعه متغیرهای تضعیف منشور ۲۱ افزود.



می شود، نمی تواند به عنوان تنها مکانیزم مالی موجود، پاسخگویی دو مقوله همزمان لزوم توسعه و حفظ محیط زیست باشد، خاصه آنکه بسیاری از کشورهای روبه رشد آنها را وسیله و ابزاری در دست کشورهای صنعتی و غنی می دانند.

۳- واقعیات دیگر

فارغ از جهتگیری کشورهای شمال و جنوب و موانع موجود فراروی پارلمانهای جهان در مورد محقق ساختن بُعد قانونگذارانه حفظ محیط زیست، واقعیات دیگری لزوم بسیج همگانی در سطوح ملی و بین المللی را به کشورها گوشزد می کند.

هم اکنون میزان تولید جهانی زباله معمولی در هر دقیقه ۴۰۰۰ تن، زباله صنعتی ۱۰۰۰ تن، زباله سنی ۵۰۰ تن و مواد شدیداً سمی رادیواکتیو ۳۰ کیلوگرم است و اضافه بر این ۵۰۰ تن مونو اکسید کربن، متان و اکسید گوگرد به فضا راهی می شود. پیش بینی وضع سیاره زمین در قرن ۲۱ بسیار مرعوب کننده تر است:

- افزایش جمعیت به میزان ۸۰ میلیون تن

در هر سال؛

- افزایش سطح آب دریاها به میزان

۳۰ الی ۵۰ سانتی متر تا سال ۲۰۵۰ و

۱۰۰ سانتی متر تا سال ۲۱۰۰؛

- افزایش دمای اقیانوسها به میزان

۰/۲ تا ۲/۵ درجه سانتی گراد تا سال ۲۰۵۰؛

- ورود سالانه لااقل ۵/۷ میلیون تن

دی اکسید کربن به اتمسفر؛

- افزایش از هم گسیختگی لایه ازن به

درگیری خود را در مسایل زیست محیطی در سطوح ملی و بین المللی افزایش دهند.

- کمیته مزبور به کشورهای توسعه یافته

نیز توصیه کرده است تا به التزامات مالی که

متقبل شده اند عمل کنند. از دید اتحادیه

ایفای این تعهدات می تواند امکان تحقق

منشور ۲۱ را افزایش دهد.^(۱۷) اما علیرغم

توصیه مزبور گمان نمی رود کشورهای

توسعه یافته در این خصوص از خود حرکت

و شتابی قانع کننده نشان دهند. بررسی

مباحثات میان موافقان و مخالفان کمک مالی

کشورهای پیشرفته و صنعتی به کشورهای در

حال توسعه در کنفرانس ریو گواهی است بر

بی میلی کشورهای صنعتی بر پذیرش التزامات

مالی بیشتر، رد طرح صندوق سبز^(۱۸) که

یکی از بنیان اصلی طرح آن کشورهای

گروه ۷۷ بودند، رد طرحهایی از جمله:

- طرح موسوم به «کلوب پاریس» مبتنی

بر کاهش میزان بدهیهای کشورهای شدیداً

مقروض عکس العمل و جهتگیریهای

خصمانه بعضی از کشورها،^(۱۹) همگی دال

بر این است که مصالحه ای که با زبانی

غیر قاطع برای حفظ محیط زیست - از

نقطه نظر مالی - صورت گرفت، فاقد التزام

برای کشورهای صنعتی مبنی بر ارائه برنامه

زمانبندی شده به منظور افزایش کمکهای

فراملی است، لذا گمان نمی رود توصیه

اتحادیه در این مورد به سهولت و سرعت

عملی شود. «تسهیلات جهانی محیط

زیست»^(۲۰) نیز که توسط بانک جهانی،

برنامه سازمان ملل برای محیط زیست^(۲۱) و

برنامه توسعه پویای سازمان ملل^(۲۲) تأمین

مشاوره‌های فیلدالائی

Development

۹- برای آشنایی با اهم مواد این منشور رجوع کنید به: ارفعی، پیشین، ص ۶.

10- United Nation Commission on Sustainable Development, Annual Meeting, 11-28 April 1995, New York

همچنین نگاه کنید به:

Declaration of Earth Summit, Agenda 21, July 1992, Rio de Janeiro.

۱۱- ارفعی، پیشین.

12- LES PARLEMENTS..., *Op.Cit.*

13- United Nation Environment Programme.

14- LES PARLEMENTS..., *Op.Cit.*

15- Inter Parliamentary Union Press Release, No.46, Rev.1, Geneva, March 1995.

16- *Ibid.*

17- *Ibid.*

18- Green Fund

۱۹- از جمله یکی از نمایندگان هیأت ژاپن خطاب به کشورهای در حال توسعه چنین گفت: "ما از کشورهای در حال توسعه می‌خواهیم تا سیاستهای اقتصادی خود را تعدیل کنند و سایرین را به خاطر تفضیلات و کمبودهای سرد که ناشی از شکست سیاستها و شیوه مدیریتی اتخاذ شده توسط آنان است، سرزنش نکنند." به نقل از:

Adam Schwarz, "Back down to Earth", *Far East Economic Review*, (25 June 1992), p.61.

همچنین در کنفرانس بعضی از کشورهای اروپایی به رهبری ایتالیا طرحی را ارائه کردند که به موجب آن کشورهای تولید کننده موختهای فسیلی می‌بایست مالیاتی به میزان ۳ دلار در ازای هر بشکه نفت بپردازند و میزان آن را تا سال ۲۰۰۰ میلادی به ۱۰ دلار در هر بشکه افزایش دهند. این طرح از دید اعضای اوپک حرکتی بود که وضعیت بحرانی اقتصاد جهانی را به سوی بی‌ثباتی مطلق سوق می‌داد.

20- Global Environment Facilities

21- United Nation Environment Programme.

22- United Nation Programme for Sustainable Development.

۲۳- ارفعی، پیشین، صفحات ۱۴، ۲، ۱، پراکنده.

میزان دوبرابر تا سال ۲۰۵۰؛

- ورود سالانه حداقل ۱۵۰ میلیون تن از

گاز دی‌اکسید کربن به فضا تا سال ۲۱۰۰؛

- افزایش پسماندها و زباله به میزان

۲ تا ۳ برابر تا سال ۲۰۵۰ و...

قرن ۲۱، قرن «جنگ سبز» خواهد بود که

فاتحی نخواهد داشت، جنگ سبز «بشر» و

مادرس «زمین» را باهم نابود خواهد

ساخت، مگر آنکه کوششها معطوف به

سووی باشد که چنین پیش‌بینی‌های

فاجعه‌آمیز و مهلکی صحت پیدا نکند. (۲۳)

پی‌نوشت:

1- United Nation Conference on Environment and Development

2- Earth Summit

۳- این توافقنامه‌ها عبارتند از معاهده گونه‌های زیستی (تشریح بیولوژیک) و کنوانسیون تغییرات آب و هوایی

۴- برای آشنایی بیشتر با مباحث مطرح در اجلاس زمین رجوع کنید به:

عالیه ارفعی، درحاشیه اجلاس زمین، پوئلن دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، وزارت امور خارجه، شماره ۶۱ (مرداد ۱۳۷۱)، صفحات ۱۱ الی ۱۵.

۵- ارفعی، همان، ص ۱۴.

۶- کشورهای که به نظرخواهی پاسخ دادند عبارتند از: آلمان، اتریش، استرالیا، ایالات متحده آمریکا، ایتالیا، ایسلند، برزیل، بریتانیا، بلژیک، پرتغال، ترکیه، جیبوتی، جمهوری چک، جمهوری عربی سوریه، جمهوری کره، چین، دانمارک، رومانی، ژلاندنو، ژاپن، سری‌لانکا، سنگال، سن مارینو، سوئد، فرانسه، فنلاند، قبرس، کانادا، کوراسو، کوبا، کویت، لهستان، مراکش، مونتسنان، موناکو، نیپال، ونزوئلا، هلند، یوگسلاوی.

7- LES PARLEMENTS SONT A LA RECHERCHE D'UN ROLE PLUS DYNAMIQUE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE. UNE ETUDE DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE. (GENIEVE: 3 MARS 1995).

8- Committee on Environment and Sustainable

□ □ □