

بررسی اسناد حقوق بین الملل حفاظت محیط زیست در مقابله با بیابانزایی در منطقه خاورمیانه

منیژه گنجعلی نژاد^۱

علی زارع^{۲*}

alizare@srbiau.ac.ir

سید عباس پورهاشمی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۵/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۹/۲۸

چکیده

به دنبال خشکسالی و قحطی در اوایل دهه هفتاد میلادی در آفریقا، موضوع بیابان زایی به عنوان یک معضل جهانی مطرح شد، اقدامات اجرایی و آموزشی جهت مقابله با بیابانزایی در سطح چهار قاره آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و اروپا انجام گرفت، در ۱۷ ژوئن ۱۹۹۴ متن کنوانسیون مزبور نهایی گردید. کشورهای کمتر توسعه یافته، به ویژه کشورهای آفریقایی و خاورمیانه بیشتر با مسائل مرتبط با خشکسالی و بیابانزایی مانند فقر، بهداشت و تغذیه ناکافی و مسائل ناشی از مهاجرت درگیر هستند. اقدامات اجرایی جهت مقابله با بیابانزایی انجام گرفته ولی این اقدامات متناسب با نیازهای جامعه جهانی نبوده و راه حل اساسی برای رفع مشکل بیابانزایی نمی تواند باشد. اما واقعیت امر این است که در حوزه اسناد حقوقی، ضعف جدی در این زمینه احساس می شود. به عبارت دیگر، کشورهایی که به نوعی با این پدیده درگیر هستند اقدامات عملی موثری در رابطه با تدوین و تصویب اسناد الزام آور برای کاهش بیابانزایی به عمل نیاورده اند. کشورهای خاورمیانه بیش از سایر کشورهای جهان درگیر عواقب و پیامدهای ناشی از خشکسالی و بیابانزایی هستند و اثرات آن نیز در پدیده های گردوغبار که چندسالی این منطقه را دربرگرفته است، مشهود می باشد. البته بی شک این کوتاهی کشورها ریشه در مسائل متعددی از جمله مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد.

در این راستا، مقاله حاضر در صدد است تا با استفاده از روش های تحلیلی _توصیفی به بررسی اسناد حقوق بین المللی مرتبط با مسئله بیابانزایی پرداخته و خلاء حقوقی موجود در این زمینه را مشخص نماید.

هرچند اسناد بین المللی متعددی در زمینه بیابانزایی تدوین شده و تلاش های فراوانی برای مقابله با بیابانزایی صورت گرفته است، با نگاهی به اسناد بین المللی، می توان دریافت که اسناد حقوقی مرتبط با بیابان گستره ای از قابلیت حل مشکلات را داشتند نیاز به راه حل جدید

۱- دکتر مدیریت محیط زیست، گروه حقوق محیط زیست، دانشکده منابع طبیعی و محیط زیست، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲- استادیار و عضو هیات علمی، دانشکده الهیات، حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. * (مسئول مکاتبات)

۳- عضو هیات علمی و رئیس موسسه تخصصی حقوق بین الملل کانادا، تورنتو، کانادا.

احساس نمی شد و به منظور جلوگیری از منازعات دولت های منطقه ای مواجه با معضل بیابانزایی به منظور حداقل رساندن خسارات ناشی از بیابانزایی ملزم به دستیابی به توافق نامه منطقه ای برای مقابله با بیابانزایی می باشند به شرط لازم الاجرا بودن ، زیرا کنوانسیون ها یا فاقد ضمانت اجرا می باشند و یا دارای ضمانت اجرای ضعیفی می باشند و در نتیجه در اجرا دچار مشکلات می شوند. یک معاهده منطقه ای بین کشورهای ذینفع و متاثر از این وضعیت ، باید شکل گیرد و نیاز است که خاص منطقه خاورمیانه باشد . برای دستیابی به نتایج ملموس ، باید چالش های موجود در زمینه اجرای این اسناد رفع شود . آینده پایدار خاورمیانه نیازمند همبستگی منطقه ای ، تعهد جدی به اصول توسعه پایدار و بهره گیری از ابزارهای حقوق بین الملل است.

واژه های کلیدی: خشکسالی، حفاظت محیط زیست، مقابله با بیابانزایی، اسناد حقوق بین المللی.

Review of International Environmental Protection Documents combating with Desertification in the Middle East

Manijeh Ganjalinejad¹

Ali Zare^{2*}

alizare@srbiau.ac.ir

Abbas Pourhashemy³

Date of Acceptance: August 13, 2024

Date of Submission: December 19, 2023

Abstract

Following the drought and famine of the early seventies in Africa, the issue of desertification as a global problem has arisen. Operational and educational measures were taken to combat desertification across the four continents of Asia, Africa, Latin America and Europe. On June 17, 1994, the text of the convention was finalized. Less developed countries, especially African and Middle Eastern countries, are more likely to be affected by drought and desertification issues such as poverty, health, inadequate nutrition and migration issues. Implementation measures have been taken to combat desertification but these actions were not fit with the needs of the international community. It cannot be a fundamental solution to the problem of desertification.

But the fact is that there is a serious weakness in the field of legal documents. In other words, countries that are somehow involved with this phenomenon, they have not taken effective practical measures to compile and approve binding documents to reduce desertification. Middle East countries are more affected by the consequences of drought and desertification than any other country in the world. And its effects are also evident in the dust phenomena that have plagued the area for many years. Of course, this shortage of countries is rooted in many issues, including political, economic, social and cultural.

In this way, the paper seeks to examine international legal instruments related to the desertification problem using analytical-descriptive methods and identify an existing legal bugs in issues.

Although many international documents have been compiled in the field of desertification and many efforts have been made to deal with desertification, but looking at these documents and other international efforts, we can understand that if legal documents could be decisively solving problems, there would be no need for a new solution. And it seems that in order to avoid the conflicts of the regional governments in the conferences, they should reach a binding agreement to deal with desertification that can be implemented. Because the conventions either do not guarantee implementation or have a weak implementation guarantee, and as a result, we face problems in implementation. A regional treaty between the countries affected by this situation should be formed and it needs to be specific to the Middle East region.

Key words: Drought, Environmental Protection, combating with Desertification, International Legal Documents.

1- PhD student in Environmental Management, Department of Environmental Law, Faculty of Natural Resources and Environment, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2- Responsible author, assistant professor and faculty member, Faculty of Theology, Law and Political Sciences, Research Sciences Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran. **(Corresponding Author)*

3- Academic staff member and head of the Canadian Institute of International Law, Toronto, Canada.

مقدمه

امروزه در پی استفاده بی رویه از منابع طبیعی و عدم توجه به مسائل زیست محیطی و عدم رعایت الگوهای صحیح پیشرفت در قالب مفهوم توسعه پایدار، محیط زیست به شدت مورد صدمه واقع شده است. یکی از مشکلات زیست محیطی موجود که موجب صدمات و خسارات زیست محیطی فراوان شده، پدیده مخرب بیابانزایی است.

با این آگاهی که رشد اقتصادی پایدار، توسعه اجتماعی و فقرزدایی، اولویت کشورهای مبتلا به در حال توسعه، به خصوص در افریقا و خاورمیانه بوده و برای رسیدن به اهداف به صورت پایدار ضروری می باشد. بر اساس آخرین مطالعات انجام شده و تعاریف موجود، بیابانزایی در مناطق خشک، نیمه خشک و خشک نیمه مرطوب بر اثر عوامل طبیعی و انسانی حادث می گردد. این پدیده حدود یک چهارم مساحت جهان را تحت تاثیر قرار داده است. بیابانزایی و خشکسالی ارتباط متقابلی با مسائل مهم اجتماعی همچون فقر، بهداشت و عدم امنیت غذایی و مسائل ناشی از مهاجرت و جابجایی افراد و فعل و انفعالات جمعیتی و توسعه پایدار دارد. تا زمانی که کشورها مقید به اصل حسن همجواری نباشند و به منافع خود اولویت دهند و توجه به اصل حسن همجواری در قالب شعار مطرح شود نتیجه نهایی، اثرات سوء ناشی از عملکرد خودخواهانه کشورهایی همچون ترکیه می باشد که با سدسازی بی رویه خود، موجب اثرگذاری بر رود دجله و فرات و در نهایت ایجاد خشکسالی برای کشورهای همسایه خود شود. لیکن علیرغم اقدامات انجام شده، به علت تشدید عملکرد عوامل انسانی و طبیعی بخش وسیعی از منطقه خاورمیانه تحت فرسایش و بیابانزایی قرار گرفته است. اکنون تلاش جوامع و انسان ها بر این است تا با ایجاد عرصه ای به منظور مطالعه اثرات اولیه، موجبات به حداقل رساندن عواقب این بلا را فراهم سازند و پیرو آن به کاستی ها و نیازها پس از ظهور بلا یا به منظور اعاده به شرایط سابق پاسخ دهند (۱). شناخت، کنترل و مدیریت پدیده بیابانزایی به طور اعم و کنترل کانون های بحرانی فرسایش بادی در مناطق بیابانی خاورمیانه به طور اخص، جزء وظایف حکومتی هریک از کشورهای خاورمیانه است که با استفاده از آخرین دستاوردهای مطالعاتی و تحقیقاتی می توان بیابانزایی را در

خاورمیانه کنترل نمایند. کنوانسیون مقابله با بیابانزایی، دستاوردی منحصربه فرد به شمار می رود چرا که موفق به جلب توجه جهانی به مقوله بیابانزایی و تبعات ناشی از آن در سراسر جهان و به ویژه در منطقه خاورمیانه یافته شده است. این کنوانسیون هم اکنون دارای ۱۹۷ عضو است که بیشترین تعداد اعضا را نسبت به سایر معاهدات زیست محیطی چندجانبه به خود اختصاص داده است. این مقاله مشتمل بر مباحثی از قبیل تشریح وضعیت بیابانزایی در خاورمیانه و بررسی اسناد حقوقی موجود مرتبط با مبحث تخریب سرزمین و مقابله با بیابانزایی در سطح منطقه و بین الملل می باشد و پیگیری اهداف استراتژیک از قبیل بهبود شرایط معیشتی جوامع متاثر از خشکسالی و بیابانزایی، ارتقا شرایط اکوسیستم های آسیب دیده می باشد. در زمینه موضوع سرزمین کنوانسیون مقابله با بیابانزایی و تغییرات اقلیمی و تنوع زیستی مدون سازی و تالیف شده اند، اقدامات وسیعی را برای ارتقا آگاهی جوامع و مردم، تغییر افکار عمومی، هموار سازی تبادل اطلاعات و دانش، همچنین به اشتراک گذاشتن آموخته های موفق میان کشورهای متعدد در این عرصه را اجرایی و هموار می نماید (۲). مسلما این اهداف تنها در صورت تلاش های همه جانبه و هماهنگی تمامی اعضا تحقق خواهد یافت.

۱- وضعیت خشکسالی و بیابانزایی در خاورمیانه و علل آن

عوامل طبیعی اقلیمی از جمله کمبود بارندگی و پراکنش نامناسب زمانی و مکانی آن، خشکسالی ها و طولانی شدن و استمرار این دوره ها، طوفان های موسمی و نیز خاک حساس به فرسایش بادی و آبی و فقر شدید پوشش گیاهی، از یکسو و عوامل انسانی از جمله افزایش جمعیت انسانی و دام، نیازهای غذایی روزافزون، عدم تعادل دام و ظرفیت مراتع کشور، بوته کنی، قطع درختان، تغییر غیراصولی کاربری اراضی، برداشت بی رویه از سطوح سفره های آب زیرزمینی، تخریب ناشی از معادن سطحی و ... همگی در تعامل باهم روند بیابانزایی به مفهوم تخریب سرزمین را در منطقه خاورمیانه تشدید نموده است. علل بیابانزایی علاوه بر عوامل برشمرده فوق، ماهیتی فرابخشی نیز دارد که بسیار پیچیده و گسترده می باشد و از مهمترین پیامدهای آن فرسایش بادی و هجوم ماسه های روان به مراکز

۲-۱-۱- کنوانسیون مقابله با بیابانزایی

از منظر حقوق بین الملل، کنون‌های فرسایش بادی میان دو یا چند کشور همسایه از جمله عراق، عربستان، قطر، کویت و سوریه وصف فراملی نیز به این پدیده داده است. دولت‌ها به این حقیقت پی برده اند که بدون همکاری مردمان و سازمانهای غیردولتی امکان ایجاد محیط زیست سالم اگر غیرممکن نباشد، بسیار سخت است. یکی از اهداف هفده گانه توسعه پایدار (SDG)، اقدامات فوری برای مبارزه با تغییرات آب و هوا و عوارض ناشی از آن است که کنترل و مقابله با بیابانزایی در این مقوله می گنجد. به دنبال بروز خشکسالی‌ها و قحطی‌های شدید اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ آفریقا این موضوع به عنوان یک معضل جهانی و درد مشترک صدها میلیون انسان به خصوص در کشورهای توسعه نیافته در سطح بین‌المللی مطرح شد و مجمع عمومی سازمان ملل متحد را بر آن داشت تا در سال ۱۹۷۴ نخستین قطعنامه‌ی رسمی را برای جلب افکار عمومی به بحران بیابانزایی و مقابله با آن تصویب کند. متعاقب آن، برنامه‌ی محیط زیست ملل متحد (UNEP) اقدامات وسیعی در چهار قاره‌ی آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و اروپا آغاز کرد که شامل تهیه‌ی طرح و اجرای برنامه‌های مهار بیابانزایی و پروژه‌های حفاظت آب و خاک با کمک کشورهای شمال بود. در قطعنامه‌ی این کنفرانس که به دستورکار ۲۱ موسوم شد، فصل دوازدهم به بیابانزایی اختصاص یافته و از سازمان ملل متحد خواسته شده است تا با این موضوع به عنوان یکی از مهم‌ترین بحران‌های جهانی برخوردی جدی به عمل آید. در همین ارتباط سازمان ملل متحد در اجلاس چهل و هفتم مجمع عمومی، قطعنامه‌ی شماره ۴۷/۷۱۹ را به تصویب رساند که در آن تشکیل کمیته‌ای به نام «کمیته بین‌الدول مذاکرات برای تدوین کنوانسیون جهانی مهار بیابانزایی و مقابله با اثرات خشکسالی» در کشورهایی که با مشکل بیابانزایی و خشکی مواجه هستند، به ویژه در آفریقا و نهایتاً تدوین کنوانسیون پیش‌بینی شده بود که سرانجام متن آن در ۱۷ ژوئن ۱۹۹۴ مطابق با ۲۸ خرداد ۱۳۷۳ نهایی شده و از طرف سازمان ملل متحد این روز به عنوان «روز جهانی مبارزه با بیابانزایی و کاهش اثرات خشکسالی» نام گذاری شد (۴).

مسکونی و زیربنایی، کاهش حاصلخیزی و سیل خیزی می باشد و در نتیجه آلودگی‌های زیست محیطی و فقر و مهاجرت را به دنبال دارد و نهایتاً منجر به تشکیل کنون‌های بحرانی فرسایش بادی در منطقه خاورمیانه گردیده است. به علت تشدید عوامل انسانی و طبیعی بیابانزایی و نگرش بخشی به این مقوله، سبب گردیده تا بخش وسیعی از عرصه‌های ایران تحت سیطره فرسایش بادی و آبی و مظاهر تخریب سرزمین و خسارات ناشی از آن می باشد. شناخت، کنترل و مدیریت پدیده بیابانزایی بطور اعم و کنترل کنون‌های بحرانی فرسایش بادی در مناطق بیابانی به طور اخص، جزء وظایف حکومتی هر یک از کشورهای خاورمیانه است که با توجه به تعهدات بین المللی دولت‌ها و استراتژی‌های کنوانسیون جهانی بیابانزایی و برنامه‌های اقدام ملی هر یک از کشورهای درگیر، مقابله با بیابانزایی و کاهش اثرات خشکسالی را امکان پذیر مینماید (۳).

۲-۲- تحلیل و بررسی اسناد حقوقی در زمینه مقابله با بیابانزایی

بررسی اسناد حقوقی در دو سطح اسناد الزام آور و اسناد غیر الزام آور مورد بررسی قرار میگیرد. که اسناد الزام آور شامل اسنادی میباشد که نقض آن مسئولیت بین المللی دولت‌ها همراه دارد و در صورت تحقق مسئولیت بین المللی، دولت‌ها ملزم به جبران خسارت هستند. تنها کنوانسیون و سند مهمی که به طور مستقیم به معضل خشکسالی و بیابانزایی اشاره نموده کنوانسیون مقابله با بیابانزایی می باشد و سایر اسناد مانند کنوانسیون تغییرات آب و هوایی و کنوانسیون رامسر، به بخش‌های مرتبط به این مقوله اشاره ای داشته است. در منطقه خاورمیانه که بیابانزایی رو به افزایش غیرقابل کنترل درآمده است و اسناد بسیاری بین کشورهای درگیر منعقد گردیده است از جمله تفاهم نامه ایران و عراق، بیانیه آنکارا، موافقتنامه آسه آن که به دلیل غیر الزام آور بودن این اسناد، دولت‌ها از عمل به مفاد آن شانه خالی میکنند. برای مقابله با بیابانزایی نیاز به توافق منطقه ای قوی در ارتباط با، مقابله با خشکسالی در خاورمیانه نیاز داریم.

۲-۲-۱- بررسی اسناد الزام آور حقوق بین الملل حفاظت محیط زیست در راستای کنترل و مقابله با بیابانزایی

همانگونه که مقدمه این کنوانسیون مقرر داشته است اصولاً بیابان زایی ناشی از واکنش متقابل پیچیده عوامل فیزیکی، زیست شناسی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است. بیابان زایی و خشکسالی از طریق ارتباطات متقابل خود با مسایل مهم اجتماعی مانند فقر، بهداشت و تغذیه ناکافی، عدم امنیت غذایی و مسایل ناشی از مهاجرت، جابه جایی افراد و فعل و انفعالات جمعیتی روی توسعه پایدار اثر می گذارد. انعقاد این معاهده حاصل تلاش شرکت کنندگان در اجلاس ریو بوده است. فصل ۱۲ دستور کار قرن ۲۱ تحت عنوان کویرزدایی اذعان نموده بود که یک ششم جمعیت جهان در مناطق کویری زندگی می کنند. دستور کار مجمع عمومی سازمان ملل را تشویق نمود تا مذاکراتی را پیرامون عقد یک معاهده بین المللی برای مبارزه با بیابانزایی آغاز نماید و آن را در سال ۱۹۹۴ جهت تصویب ارایه نماید (۵) بنابراین دول عضو کنوانسیون در پی دستیابی به سه هدف می باشند:

- با دو پدیده بیابانزایی و خشکسالی مبارزه نموده،
- خاک را مورد مراقبت قرار دهند و از اکوسیستم بیابانی حمایت کنند.

مواد ۳، ۴ و ۱۲ کنوانسیون نیز تاکید بسیار بر مشارکت در تصمیم گیری و تصمیم سازی دارند. ماده ۱۹ نیز از لزوم آموزش و ظرفیت سازی و آگاهی عمومی در اجرای اهداف معاهده سخن ها رانده است. نابرابری جبران ساز در لزوم مقابله با بیابان زایی در بند ۷ ماده ۲۰ و مقدمه کنوانسیون مورد پذیرش قرار گرفته است. از جمله مهمترین تعهدات دولتهای عضو کنوانسیون تدوین برنامه اقدام ملی برای مقابله با خشکسالی و بیابانزایی است که مستلزم شناسایی عوامل موثر در بیابان زایی و مقابله با خشکسالی، معرفی منابع لازم اعم از فنی، مالی و انسانی میباشد. بنابراین اعضای کنوانسیون باید به کاهش اثرات خشکسالی اولویت داده و طبق شرایط و تواناییهایشان منابع کافی به این امر اختصاص دهند و در چارچوب طرح ها و سیاست های مبتنی بر توسعه پایدار به مقابله با خشکسالی اقدام کنند (۶). کنوانسیون مقابله با بیابانزایی دارای چهار الحاقیه می باشد. الحاقیه اول، الحاقیه اجرایی منطقه ای آفریقا میباشد. الحاقیه دوم، الحاقیه اجرایی منطقه ای برای آسیا است. الحاقیه سوم، الحاقیه اجرایی

منطقه ای برای امریکای لاتین و کارائیب می باشد و الحاقیه اجرایی چهارم به منطقه شمال مدیترانه مرتبط است. کشوری چون ترکیه که با سدسازی بی رویه خود بخصوص ساخت سد اتاترک موجبات چه تبعاتی برای رودهای دجله و فرات و تالاب هورالعظیم شده است و نمیتوان رد پای این الحاقیه را دید. الحاقیه ۲ کنوانسیون مقابله با بیابانزایی به مدیریت جامع حوزه های آبریز و حفاظت منابع خاک اشاره مینماید، در حالی که زیاده خواهی دولتی چون ترکیه عملاً اجرایی شدن الحاقیه را ناممکن ساخته است.

سازمان ملل بیش از سه دهه است که تلاش می کند با کنوانسیون مقابله با بیابانزایی، مانع پیشرفت بیابان در جهان شود و بر اعضا فشار می آورد که هر کدام برنامه ای تحت عنوان برنامه اقدام ملی مقابله با بیابانزایی تعریف کنند. نقش بی بدیل اعتبارات در مقابله با روند بیابانزایی موضوع بسیار مهمی است که باید به بحث اعتبارات اهمیت بیشتری داده شود

و نکته دیگر در بحث بیابانزایی این است که کمربند سبز مانع توسعه بیابان نمی شود. امروزه کارشناسان امر معتقدند که جنگل کاری دیگر راه صحیح مقابله با بیابانزایی نیست، زیرا وقتی نهالی کاشته می شود حداقل دو سال آن را آبیاری می کنند و بعد از آن درخت باید با استفاده از ریشه خود از منابع آب های زیر زمینی تغذیه کند اما افت سطح آب های زیر زمینی، مانع از رسیدن آب کافی به ریشه گیاه است. اصولاً درختکاری هر جایی فضیلت نیست اولاً باید بدانیم که چه درختی را در کجا بکاریم و ثانیاً اصولاً در برخی از مناطق کشور کاشت درخت ممکن است به افزایش برداشت از سفره های آب زیر زمینی و خشک شدن منطقه منجر شود. برای مهار بیابان زایی باید چیدمان توسعه را متناسب با توان اکولوژیک سرزمین تغییر دهیم، در این سرزمین رفتن به سمت افزایش وابستگی به منابع آب و خاک و یا کشاورزی و دامداری یک اشتباه راهبردی است، باید به سمت استحصال انرژی های نو مانند خورشیدی، بادی، زمین گرمایی و جزر و مدی حرکت کنیم. یک سوم خاک ایران کویر و بیابان است که بر اساس گزارش سال ۲۰۰۶ UNDP، اگر به سلول های خورشیدی مجهز شوند می توانند انرژی یکساله تمام مردم ساکن در ۵ قاره جهان را تامین کنند، این گزارش مربوط به زمانی

است که راندمان پانل های خورشیدی در بهترین حالت ۱۵ درصد بود در حالی که اکنون به ۳۲ درصد رسیده است.

۲-۱-۲ کنوانسیون تغییرات آب و هوایی^۱

امروزه تغییرات آب و هوایی جزء مسایل و نگرانی های قابل توجه جامعه بین المللی به شمار می رود. در سالهای دهه ۱۹۸۰، شواهد علمی نشان دادند که انتشار گازهای گلخانه ای ناشی از فعالیتهای انسانی خطراتی برای آب و هوای جهان ایجاد می کند و دولتها تنظیم قراردادی بین المللی را برای بررسی این مسئله خواستار شدند. در سال ۱۹۹۰ مجمع عمومی سازمان ملل متحد کمیته مذاکرات بین الدول (INC) را جهت تدوین کنوانسیون تغییر آب و هوا (UNFCCC) تشکیل داد. این کنوانسیون با هدف ثابت نگه داشتن مقدار گازهای گلخانه ای در حدی که از تغییرات آب و هوایی که باعث مختل شدن چرخه های طبیعی می شود جلوگیری کند، تشکیل شد. بند ۲ ماده ۱ کنوانسیون تغییر در آب و هوا را اینگونه تعریف می کند: «تغییری در آب و هوا که بصورت مستقیم یا غیر مستقیم ناشی از فعالیتهای بشری است که باعث متغیر نمودن ترکیب جو جهان شده و جدا از تغییرات طبیعی آب و هواست که در دوره های زمانی مختلف پدید می آید» (۷). از زمان شروع اجلاس تغییرات اقلیمی ۱۰۵ کشور توافق کردند تا ۱۰ سال دیگر میزان تولید گاز متان را تا ۳۰ درصد کاهش دهند. از سوی دیگر ۱۳۰ کشور وعده دادند تا سال ۲۰۳۰ روند جنگل زدایی را متوقف کنند و میلیاردها دلار برای رسیدن به این اهداف در نظر گرفتند. کشور هند برای اولین بار با بقیه کشورها همقدم شد تا سال ۲۰۷۰ به اهداف کربن خالص برسد.

۱- پروتکل کیوتو

پروتکل کیوتو به عنوان متممی بر معاهده تغییرات آب و هوایی در سال ۱۹۹۷ برای امضا کشورهای عضو آماده شد. این پروتکل به دلیل اهمیت بالای اهداف، ایجاد آن به عنوان معاهده ای مستقل در نظر گرفته میشود. در این متمم مقررات مربوط به

انتشار گازهای گلخانه ای به صورتی جامع تر مورد توجه قرار گرفته اند و به نحوه اجرای مناسب معاهده تغییرات آب و هوایی توجه خاصی شده است. پروتکل کیوتو در خصوص تولید گازهای گلخانه ای میزان مشخصی را برای کاهش انتشار کشورهای توسعه یافته تعیین کرده است. اقدامات مرتبط با کاهش انتشار ناشی از جنگل زدایی و تخریب جنگل ها و نقش حفاظت، مدیریت پایدار قرار داده است. این پروتکل هدف خود را کاهش حداقل ۵ درصدی انتشار گازهای گلخانه ای نسبت به سطح انتشار این گازها در سال ۱۹۹۰ قرار داده و برای تحقق این هدف وظایفی را برای اعضای خود مشخص نموده است (۸).

۲- توافقنامه پاریس

با توجه به تغییرات اقلیم برای جوامع انسانی یک تهدید جدی و به طور بالقوه غیرقابل بازگشت تشخیص داده شده لذا کاهش انتشار گازهای گلخانه ای در حد خیلی زیادی به منظور رسیدن به اهداف نهایی کنوانسیون مورد نیاز است و بر ضرورت فوریت داشتن رسیدگی به موضوع تغییر اقلیم تأکید شده است. با توجه به اختلاف قابل توجهی بین اثر جمعی ناشی از تعهدات کاهش سالانه جهانی گازهای گلخانه ای تا سال ۲۰۲۰ با مسیرهای جمعی کاهش انتشارات از طریق توقف افزایش متوسط دمای جهانی زیر ۲ درجه سانتی گراد پایین تر از سطح آن نسبت به زمان قبل از صنعتی شدن و حتی با تلاشهای بیشتر محدود کردن دما به زیر ۱/۵ درجه سانتی گراد، وجود دارد و نیاز پرداختن به این اختلاف اهمیت زیاد و جدی دارد، نسبت به این موضوع تأکید شده است. اهمیت منابع مالی کافی و قابل پیش بینی مورد تصدیق همه کشورها قرار گرفت. همچنین برای رویکردهای سیاست جایگزین مانند اجرای مشترک، بر سیاست های کاهش انتشار و رویکردهای سازگاری برای مدیریت صحیح و پایدار جنگل ها تأکید شد، اهمیت تشویق در مورد هماهنگی حمایت هایی از جمله حمایت از بخش های دولتی و خصوصی، منابع دو یا چند جانبه مانند صندوق سبز اقلیم و منابع جایگزین مطابق با تصمیمات گرفته شده توسط اعضاء کنفرانس، نیز مورد

1- United Nations Framework Convention on Climate Change.

توجه قرار گرفته شد. بدیهی است به اجرا در آمدن توافقنامه پاریس که از سال ۲۰۲۰ جایگزین پروتکل کیوتو میشود شاید این امید به وجود آید که پدیده های بیابانزایی و خشکسالی از این مسیر مهم بین المللی و بر پایه اسناد حقوقی آن، از وضعیت بحرانی خارج شود (۹).

اجرای کنوانسیون تغییرات اقلیم در راستای کاهش گازهای گلخانه ای، که هر یک از کشورها متعهد به کاهش چهار درصدی گازهای گلخانه ای می باشند و حدود دو سوم گازهای گلخانه ای توسط ۱۰ کشور تولید می شود که ایران رتبه ۷ تولید کننده گازهای گلخانه ای را دارد و تعهد به کاهش انتشار گازهای گلخانه ای در توافق نامه پاریس، منجر به کاهش استفاده و فروش نفت و گاز در دنیا می شود، این در حالی است که کشورهای در حال توسعه مانند ایران در مسیر پیشرفت، نیاز به مصرف این سوخت ها برای احداث زیر ساخت ها و دستیابی به رشد اقتصادی دارند. از لحاظ میزان تولید گازهای گلخانه ای، چین بعد از امریکا در رده دوم جهانی قرار دارد و استفاده گسترده از ذغال سنگ از عوامل مهم آلوده ساز تلقی می شود و با توجه به میزان تولید گازهای گلخانه ای در امریکا، جبران عواقب تصمیم آن کشور به خروج از توافقنامه پاریس برای هیچ کشور واحدی امکان پذیر نیست. در صورتی که بیابانزایی کنترل نشود و تحت تاثیر شرایط آب و هوایی و خشکسالی ها گسترش یابد، تبعاً با مقوله ریزگردها مواجه میشویم و در صورتی که این گستردگی روزافزون پیش رود، دیگر نمی توان به فکر درمان شد.

۲-۱-۳ کنوانسیون رامسر^۱

بحث در خصوص جلوگیری از تخریب تالاب ها در اروپا در واقع زمینه ساز حرکت به سمت ایجاد چارچوبی حقوقی جهت حفاظت و نجات تالاب ها از خطر نابودی بود که این حرکت از سال ۱۹۶۲ میلادی آغاز شد و پس از سال ها تلاش و برگزاری نشست های مختلف، نهایتاً در سال ۱۹۷۱ میلادی به نتیجه رسید و اولین کنوانسیون زیست محیطی برای حفاظت از تالاب ها منعقد شد. کنوانسیون حفاظت از تالاب های دارای اهمیت

بین المللی به ویژه به عنوان زیستگاه پرندگان آبی «کنوانسیون رامسر» از جمله کنوانسیون های زیست محیطی بین المللی پیشگام است که حفاظت و استفاده معقول از تالاب ها به ویژه تالاب های مهم بین المللی را در دستور کار خود قرار داده است و دولت های عضو را مکلف کرده تا جهت نیل به این هدف از طریق اتخاذ سیاست های ملی، محلی و منطقه ای و نیز از طریق ارتقای همکاری بین المللی میان یکدیگر از یکسو و سایر نهادهای دولتی و غیردولتی از سوی دیگر، تلاش کنند (۱۰). طبق این کنوانسیون، دولت های عضو، مکلف به ایفای تعهدات زیر در قبال کنوانسیون هستند:

- ثبت حداقل یک سایت تالابی دارای اهمیت بین المللی در فهرست رامسر، مطابق معیارهای کنوانسیون،
- ترویج حفاظت و استفاده معقولانه از تالاب های مهم بین المللی و گنجاندن برنامه حفاظت از تالاب ها در طرح های ملی،
- ایجاد ذخیره گاه های طبیعی تالابی و ترویج آموزش در ارتباط با بهره برداری از تالاب ها و
- مشاوره با دیگر دولت های عضو کنوانسیون در خصوص اجرای کنوانسیون (۱۱)

کنوانسیون رامسر، اعمال حاکمیت دولت های عضو بر تالاب های سرزمینی شان را با مسئولیت آن ها به حفاظت و استفاده معقولانه از تالاب ها مرتبط می داند. در نتیجه، هرگونه کوتاهی موجب مسئولیت دولت عضو میشود (۱۲). تاکنون و از زمان تصویب، کنوانسیون رامسر دو بار، دستخوش اصلاح گردیده است: ابتدا توسط پروتکل پاریس در سال ۱۹۸۲ و بار دیگر در سال ۱۹۸۷ موسوم به اصلاحات رجینا. نمونه مشخص آن خشک شدن تالاب ها و مناطق باتلاقی و مرطوب در کشور عراق و هورالعظیم و افزایش گردوغبار در جنوب عراق و جنوب اربیل و ایران می-باشد.

از جمله کاستی های کنوانسیون رامسر در ایران، متأسفانه فقدان یک کارگروه مشخص شده است تا هماهنگی های لازم را با دیگر کشورها انجام دهد و کارها را پیش ببرد. اگر دارای یک چارت

1- Convention on Conservation of Wetlands of International Importance Especially as Waterbirds Habitat (Ramsar Convention).

۲-۲ بررسی و تحلیل اسناد الزام اور حقوقی در زمینه

مقابله با بیابانزایی در سطح بین المللی

کنوانسیون آفریقایی حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی

۱۹۶۸

کنوانسیون حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی آفریقا توسط اتحادیه آفریقا در سال ۱۹۶۸ در آلگر به تصویب رسیده است. این کنوانسیون رویکرد جدیدی را برای حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی معرفی می کند و آن شناسایی و تأیید اصل مسئولیت مشترک برای مدیریت محیط زیست توسط دول آفریقایی می باشد و اقدامات حفاظتی خاص را برای گونه هایی که در لیست ضمیمه ی این کنوانسیون هستند را ضروری می-داند. در ماده ۶ کنوانسیون، دولت ها ترغیب به تصویب تدابیر حفاظتی و پیشگیرانه در جهت حفاظت و تقویت خاک می شوند تا از این طریق با فرسایش و تخریب خاک ویژگی های فیزیکی شیمیایی، بیولوژیکی و اقتصادی خاک مقابله شود. اقدام دیگر دولت ها، آنکه در زمان اجرای رویه های کشاورزی و اصلاحات اراضی باید ابتدا در جهت ارتقاء خاک اقدام به معرفی رویه های زراعت پایدار و جنگل داری نمایند و کاربری نادرست از خاک و سوء مدیریت صحیح را کنترل کنند. اقدام دیگر دولتهای عضو این است که آن ها باید در مناطق آسیب دیده از تخریب زمین، باید با برنامه ریزی از تدابیر کاهنده و احیایی اجرا نمایند. در سایر بندها به آموزش حفاظت و همکاری های بین الدولی تأکید دارند(۱۵)..

منشور اروپایی خاک ۱۹۷۲

منشور جهانی خاک توسط شورای اوپا در فاصله ی ۱۹ تا ۳۰ ماه می ۱۹۷۲ بر مبنای دوازده اصل پایه به تصویب رسیده است (۱۶). هدف این منشور برای دولت های عضو ترویج و تقویت حفاظت از خاک در برابر آسیب های وارده از علل انسانی و طبیعی و احیاء آن ها می باشد. اصل دوم این منشور به محدود بودن منبع خاک اشاره دارد و در اصل چهارم از کشاورزان و جنگل نشینان خواسته است که از روش هایی استفاده کنند تا کیفیت خاک حفظ شود. در اصول پنجم و ششم این منشور بر ضرورت حفاظت از خاک در مقابل فرسایش و آلودگی تأکید شده

مشخص و تعریف شده، و تشکیلاتی مانند تشکیلات کنوانسیون تنوع زیستی که دارای مدیر و تعدادی کارشناس میبود شرایط برای پیشبرد کنوانسیون رامسر در راستای حفظ تالاب ها بسیار کنترل شده تر بود، حتی در سازمان دفتر مشخصی برای کنوانسیون رامسر وجود ندارد.

زمانی که تالابی خشک می شود، کارکردهای طبیعی حیوانات منطقه نیز از بین می رود، متأسفانه حدود ۹۰ درصد تالاب های ایران کاملاً تبدیل به بیابان شدند و ۱۰ درصد باقی مانده هم به لطف پساب و فاضلاب یا بارش ها آب دارند. برداشت های بی رویه آب به وسیله سدسازی، حفر چاه های غیرمجاز، حتی مجاز و پمپاژ باعث نابودی تالاب ها شده است و پایین دست سدها اکوسیستم های طبیعی کاملاً از بین رفته است و از ۱۰ درصد تالاب های زنده موجود در کشور نیز بین ۲۰ تا ۸۰ درصد آسیب دیده است. دلیل اصلی نابودی تالاب ها به سوء مدیریت در استفاده از منابع آبی برمی گردد. از بزرگ ترین سدسازی های بی رویه به سدسازی چین میتوان اشاره نمود که معضلات زیست محیطی بار آورده است.

الحاقیه رجینا کنوانسیون رامسر

در کنفرانس فوق العاده ای که در سال ۱۹۸۷ با حضور اطراف معاهده در رجینا کانادا برگزار شد یک سری اصلاحات به خصوص بر مواد ۶ و ۷ اعمال گردید از جمله اختیارات اطراف متعاهد، ایجاد یک کمیته دائمی، بودجه، و یک دفتر یا دبیرخانه دائمی. این اصلاحات در اول می ۱۹۹۴ اجرایی شدند. یکی از نکات مثبت کنوانسیون، ارائه تعریفی کلی و عام از تالابها است که مورد پذیرش جامعه بین المللی قرار دارد (۱۳). تالاب ها ارزش اقتصادی زیادی دارند. تامین آب، شیلات، زراعت، تولید چوب، منابع حیات وحش، تنظیم کننده رژیم های آبی و منابع تنوع زیستی در تمام سطوح اعم از گونه ها، تولید و وراثت و اکوسیستم هستند. تالاب ها نقش حیاتی در انطباق و کاهش تغییرات آب وهوایی دارند و دست اندازی مداوم و از بین بردن تالاب ها موجب صدمات جدی و گاهی جبران ناپذیر به محیط زیست و اکوسیستم را فراهم می آورد(۱۴).

است. از دیدگاه این منشور فرسایش خاک موضوعی منصرف از آلودگی خاک است.

کنوانسیون تاسیس کمیته دائمی بین الدولی کنترل خشکی در منطقه ساحل ۱۹۷۳ (CILSS)

این کنوانسیون افریقایی در سال ۱۹۷۴ اجرایی شد. طبق ماده‌ی ۱ کنوانسیون، دولت های بورکینافاسو، کیپ ورد، چاد، گینه بیسائو، مالی، موریتانی، نیجر و سنگال، کمیته ی کنترل بین دولتی خشکسالی را تشکیل داده اند. وقوع خشکسالی در این مناطق، دلیل عمده تخریب خاک این مناطق، فشار های شدیدی در بهره برداری از منابع خاکی آن، به زمین وارد ساخته است. هدف عمده این کنوانسیون، (ماده ۱(۳)، در استفاده پایدار از زمین مهم می باشد، سایر اهداف، جمع آوری و اطلاع رسانی اکولوژیکی به اعضا (ماده ۲(۳)، تقویت اقدامات منطقه ای و محلی در جهت مستحکم نمودن همکاری بین دولت ها (ماده ۳(۳) و افزایش سرمایه در برنامه های مالی با هدف بهبود حاصلخیزی (ماده ۴(۳) و افزایش سرمایه در برنامه های مالی با هدف بهبود حاصلخیزی (ماده ۴(۳) می باشد. ماده ۱۳، بر تشکیل کمیته ی فنی متشکل از متخصصان در زمینه ی بازنگری عملکرد شورای مدیریت کمیته، تاکید دارد (۱۷).

سند غیر الزام آور پروتکل اجرای کنوانسیون آلپ در مورد حفاظت خاک ۱۹۹۸

پروتکل حفاظت خاک کنوانسیون کوهستان در اکتبر سال ۱۹۹۸ به عنوان پروتکل الحاقی به کنوانسیون مربوط به حفاظت از آلپ مصوب ۷ نوامبر ۱۹۹۱ تصویب شده است. در این پروتکل بر ضرورت حفظ کارکردهای اکولوژیک خاک چه از لحاظ کمی و چه کیفی برای زمان های طولانی تأکید شده است و دولت ها موظفند این امر را تضمین نمایند. هدف اصلی کاهش آسیب کمی و کیفی به خاک از طریق استفاده از روش های کاربری مناسب کشاورزی و جنگل داری است که به خاک صدمه نمی رسانند. در این پروتکل بر کاهش دست کاری با خاک، کنترل فرسایش خاک و احیای خاک توجه می شود. این پروتکل برای خاک

کارکردهای زیر را بیان می دارد: کارکردهای طبیعی، کارکردهای فرهنگی و کارکردهای کاربری اراضی. ضمن آنکه تأکید می کند که این کارکردها باید محافظت و حراست شوند تا تعادل اکولوژیکی در منطقه وتنوع خاک برای نسل های آتی حفظ گردد (ماده ۱) و در فصل سوم تعهدات خاصی را در رابطه با حفظ هماهنگی اکولوژیکی و حفاظت از محیط زیست و انتشار اطلاعات مربوط به خاک برای مردم بیان می دارد (۱۸).

۲-۳ بررسی اسناد حقوقی غیر الزام آور در زمینه خشکسالی و مقابله با بیابانزایی

۲-۳-۱ قطعنامه عمان در مورد خاک ها ۲۰۰۰

در کنگره جهانی حفاظت از طبیعت در مورد حفاظت که در اکتبر ۲۰۰۰ در عمان برگزار شد، قطعنامه ای صادر شد که در آن به کنگره اجازه داده می شود تا در مورد این موضوع تحقیق بیشتری نماید و از اعضای اتحادیه می خواهد تا از این کار حمایت نمایند. این قطعنامه به بررسی نقش و کارکردهای اکولوژیکی خاک در حفاظت از تنوع زیستی و حفظ بقایای انسانی میپردازد. از برنامه قانون زیست محیطی می خواهد که در ارائه دستورالعمل های قانونی و تحقیق در مورد ابزار قانونی جهانی برای بهره برداری پایدار خاک ها، به نیازهای اکولوژیکی خاک ها و کارکردهای اکولوژیکی آنها در حفاظت از تنوع زیستی و حفظ بقای انسان توجه خاصی مبذول دارد. از زمان کنفرانس عمان، اداره خاک اروپا، کمیسیون اروپا و بنیاد چارلز لئوپلد مایر (پاریس) اعتباری را فراهم کرده اند تا فعالیت ذکر شده در قطعنامه آغاز شود (۱۹).

۲-۳-۲ موافقتنامه آسه آن (۲۰۰۲) برای کنترل گرد و

غبار^۱

مشهورترین سند منطقه‌ای در این زمینه، برنامه عمل منطقه‌ای آسه آن است که، در سال ۱۹۹۷ تدوین شده است. ریشه اساسی تدوین و تصویب این برنامه آتش‌سوزی‌های جنگلی سال ۱۹۹۷ منطقه آسیای جنوب شرقی بود. این سند در حقیقت نخستین موافقتنامه‌ای است که به صراحت به موضوع گرد و غبار پرداخته

1- ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

اراضی بیابانی و کانون‌های بحران عراق را در مدت پنج سال، با آموزش کارشناسان عراقی و انتقال تجهیزات و امکانات بیابان زدایی آغاز کند.

تفاهم نامه ایران و عراق که برای مهار یک میلیون هکتار از کانون های بحرانی بیابانزایی بین دو کشور به امضا رسیده است ولی اجرای این تفاهم نامه بستگی به بودجه و تصمیمات دولت عراق دارد و با توجه به این که کشور عراق کشوری جنگ زده می باشد و مهار کانون های بیابانزایی در الویت هفدهم این کشور قرار دارد عملاً اجرای تفاهم نامه از سوی عراق منتفی شده است.

بیانیه آنکارا^۱

در اکتبر سال ۲۰۱۰، جلسه همکاری منطقه ای درباره محیط زیست در کشور ترکیه برگزار شد و در این نشست که چهار کشور عراق، سوریه، ترکیه و ایران شرکت داشتند، منتهی به امضای بیانیه آنکارا شد. در این بیانیه بر همکاری کشورهای عضو در به حداقل رساندن آلودگی های زیست محیطی با توجه به اصول انصاف و عمل متقابل تمام تلاش خود را در جهت کنترل فرسایش بادی خاک و توسعه پروژه‌هایی منطقه ای به ویژه پدیده ریزگردها تاکید شده است (۲۳).

بیانیه آنکارا از اسناد غیر الزام آور است و این باعث شده دولت ترکیه که میزبان این نشست بوده است با ساخت سد اتاترک بر تمامی مذاکرات و توافقات میان چهار کشور شرکت کننده مهر ابطال زند و این به معنای ناکافی بودن این بیانیه و مذاکرات می باشد و باید به دنبال سندی رسمی تر و الزام آور بود.

نتیجه گیری

بررسی و تحلیل مشکلات اجرایی و حقوقی مقابله با بیابانزایی را به دو بخش مجزا می توان تقسیم نمود. بررسی و تحلیل مشکلات ۱- در سطح ملی (داخلی) و ۲- در سطح منطقه و بین المللی بررسی نمود. قسمتی از این بیابان گستری در سطح ملی متأثر از دلیل و منشأ داخلی می باشد و منتهی به اصلاح نحوه مدیریت و برنامه های ملی مقابله با بیابان گستری می باشد و بخشی از

است. این موافقت نامه به دنبال کنفرانسی بین المللی که در سال ۲۰۰۲ در کوالالامپور برگزار شد، تدوین و امضا گردید. محتوای این موافقتنامه ضمن شناسایی آثار زیانبار ریزگرد بر انسان، منابع زنده، اکوسیستم ها و دیگر مواد زیست محیطی با تکیه بر اتخاذ تدابیر پیشگیرانه، احتیاطی و هماهنگی جهت همکاری دو و چندجانبه، بر انجام اقدامات مناسب در وضعیت های اضطراری و مدیریت مناسب جنگل ها تاکید نموده است. هدف از این موافقتنامه جلوگیری و نظارت بر آلودگی فرامرزی گرد و غبار به عنوان پیامد خشکسالی و آتش سوزی جنگل ها بوده که باید از طریق تلاشهای ملی، منطقه ای و همکاری های بین المللی هماهنگ، کاهش یابد (۲۰).

۲-۳- الحاقیه ۲ کنوانسیون مقابله با بیابانزایی (الحاقیه اجرایی منطقه ای برای آسیا)

کنوانسیون مقابله با بیابانزایی دارای ۴ الحاقیه می باشد، که اولین الحاقیه اجرایی منطقه ای مربوط به افریقا می باشد و الحاقیه اجرایی دوم منطقه ای مربوط به آسیا می باشد و الحاقیه اجرایی سوم در ارتباط با منطقه آمریکای لاتین و کارائیب به اجرا در آمده است. آخرین الحاقیه اجرایی منطقه ای نیز برای شمال مدیترانه است. هدف از الحاقیه اجرایی منطقه ای برای آسیا ارائه خطوط و ترتیباتی برای اجرای موثر کنوانسیون در کشورهای مبتلا به منطقه آسیا با عنایت به شرایط خاص آنها می باشد (۲۱).

۲-۳-۴ تفاهم نامه ایران و عراق

مقامات محیط زیستی دو کشور ایران و عراق در تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۱۸ (۲۰۱۱ میلادی) با یکدیگر دیدار نمودند که در پی آن همکاری بین ایران و عراق برای مهار یک میلیون هکتار از کانون های بحرانی بیابانزایی در این کشور توسط وزیر محیط زیست عراق و ریاست سازمان حفاظت محیط زیست ایران به امضا رسید. اما متأسفانه بنا به اظهارات وزیر محیط زیست عراق، اجرای این تفاهم نامه بستگی به بودجه و تصمیمات دولت عراق دارد (۲۲). به موجب این تفاهم نامه طرف ایرانی موظف شده است تا مراحل اجرایی طرح مدیریت و کنترل یک میلیون هکتار از

1- Regional Partnership Alliance to Combat Sand and Dust Storms.

مقوله بیابانزایی از سوی کشورهای همسایه و منطقه تحمیل می-شود که همکاری کشورهای همسایه را می طلبد. در نهایت به منظور مقابله با بیابانزایی باید به بررسی و تحلیل نقاط ضعف، کم کاری ها و ... در هر دو سطح ملی و بین المللی پرداخت. ارائه و اجرای راهکارها و پیشنهادات در هر دو سطح (ملی و منطقه) توانمند پیش برود تا خروجی کار مطلوب باشد.

کشورهای توسعه یافته و نیز سازمان های حمایت کننده و ارائه دهنده تسهیلات اغلب بدون ارتباط با یکدیگر، مبادرت به تهیه و اجرای عملیات مقابله با بیابانزایی در کشورهای در حال توسعه می نمودند. بدین ترتیب طرح های جدید که بنا به علایق هر یک از این حمایت کنندگان به اجرا گذاشته می شد ارتباط منطقی با دیگر طرح ها که از سوی حمایت کنندگان دیگر تعریف می شدند، نداشت. در برنامه اقدام ملی بایستی تمهیدات لازم برای مشارکت موثر در سطوح محلی، ملی و منطقه ای توسط سازمان های غیر دولتی و جمعیت های محلی فراهم شود. در واقع برنامه اقدام ملی بایستی بر اساس مبانی دموکراسی طراحی شود.

مهمترین نکته ای در خصوص مشارکت برای مقابله با بیابانزایی خود افرادی که در مناطق خشک کشورهای در حال توسعه زندگی می کنند می باشد که مهمترین و با ارزشترین سرمایه های این کشور می باشند. این افراد بهتر از هر فرد دیگری ویژگی های سرزمین خود را می شناسند. این افراد با تکیه بر دانش و مهارت های خود با آنها دست و پنجه نرم می کنند. این در حالی است که به عنوان عوامل مزاحم و بیرونی تلقی شده اند که بایستی روش های سنتی و مبتنی بر دانش بومی خود را ترک کنند. اما این نکته اغلب مورد غفلت قرار گرفته است که مشارکت با ساختار مدیریتی از بالا به پایین سازگار نیست.

بنابراین با همکاری و تاکید بر تشریک مساعی و توقف موازی کاری ها می توان برنامه اقدام ملی بر مبنای تدوین سیاست ها و راهکارهای بهبود و تقویت همکاری ها و هماهنگی های کلیه دست اندرکاران از جمله حمایت کنندگان، وزارتخانه ها و سازمان های مرتبط و جوامع محلی تدوین نمود و در سطح منطقه ای، کشورهای عضو خود را به همکاری های مالی جهت تدوین برنامه-های بلند مدت ملزم نمایند.

هرچند اسناد بین المللی متعددی در زمینه بیابانزایی تدوین شده

و تلاش های فراوانی برای مقابله با بیابانزایی صورت گرفته است، اما با نگاهی به این اسناد و سایر تلاش های بین المللی، می توان فهمید که اگر اسناد حقوقی میتوانستند به طور قاطع حلال مشکلات باشند نیازی به راه حل جدید نبود و به نظر می رسد برای پرهیز از منازعات دولت های منطقه در کنفرانس هایی توافق نامه الزام آور برای مقابله با بیابانزایی دست یابند که قابلیت اجرا داشته باشد. توافق منطقه ای قوی در ارتباط با، مقابله با خشکسالی در خاورمیانه نیاز داریم.

طبق ماده ۴ برنامه عمل ملی در الحاقیه ۲ کنوانسیون مقابله با بیابانزایی اشاره به شناسایی وضعیت زیست محیطی و علل و عواقب بیابانزایی در مناطق دارای اولویت شده است (۲۴). ولی کشوری چون ترکیه که با سدسازی بی رویه خود بخصوص ساخت سد اتاترک موجبات چه تبعاتی برای رودهای دجله و فرات و تالاب هورالعظیم شده است و نمیتوان رد پای این الحاقیه را دید. اجرای کنوانسیون تغییرات اقلیم در راستای کاهش گازهای گلخانه ای، که هر یک از کشورها متعهد به کاهش چهار درصدی گازهای گلخانه ای می باشند این در حالی است که از لحاظ میزان تولید گازهای گلخانه ای، چین بعد از امریکا در رده دوم جهانی قرار دارد و استفاده گسترده از ذغال سنگ از عوامل مهم آلوده ساز تلقی می شود و با توجه به میزان تولید گازهای گلخانه ای در امریکا، جبران عواقب تصمیم آن کشور به خروج از توافقنامه پاریس برای هیچ کشور واحدی امکان پذیر نیست و به تصمیم جمعی تمامی کشورها نیاز است این در حالی است که امریکا علت کنار کشیدن از توافق را جلوگیری از کاهش توسعه اقتصادی در این کشور عنوان کرده بود (۲۵). بیست و ششمین کنفرانس سالانه طرف های کنوانسیون تغییرات اقلیم در شهر گلاسکوی اسکاتلند برگزار شد که تحت تاثیر پاندمی کرونا با یکسال تاخیر انجام گرفت و به عقیده بسیاری از کارشناسان، این کنفرانس شاید آخرین فرصت برای تمام بشریت جهت مقابله با مساله تغییر اقلیم و افزایش دمای کره زمین می باشد.

با رویکرد جلوگیری از بیابانزایی و توسعه گردوغبار و کنترل کانون های انتشار آن یک معاهده محکم منطقه ای متشکل از کشورهای زیربط منعقد شود، راهکارهای حقوقی در سطح منطقه جهت مقابله با پدیده بیابانزایی:

- فراهم نمودن زمینه انعقاد یک معاهده لازم الاجرا منطقه ای با قدرت اجرایی و ضمانت اجرای کافی متشکل از کشورهای زیربند و نهایتاً دستیابی به این کنوانسیون، (خاص منطقه خاورمیانه) مهم ترین پیشنهاد می باشد.

- ضرورت پایبندی دولت ها به اصول کلی حقوق بین الملل و بکار گیری اصول مهمی چون اصل حفاظت محیط زیست و اصل همکاری دولت ها، اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت دولت ها، اصل توسعه پایدار از جمله اصول الزام آور حقوق بین الملل می- باشند.

بررسی و تحلیل مشکلات و نقاط ضعف موجود در اجرای

کنوانسیون در سطح ملی

الف - عدم هماهنگی و انسجام بین سازمان های اجرایی به ویژه در زمینه بیابانزایی یکی از معضلات اجرایی می باشد. وجود روحیه تک محوری بین مردم و عدم تمرین مشارکت و آموزش آن در دوره های آموزشی سبب گسترش این روحیه در سازمان های اجرایی شده است.

ب- از مشکلات موجود در اجرای کنوانسیون بیابانزایی عدم تخصیص اعتبارات مالی کافی می باشد با توجه به این که وزارتخانه ها و سازمان های مختلفی در ایران عضو کمیته ملی بیابانزایی می باشند. لذا جهت اجرای طرح ها لازم است اعتبارات کافی در اختیار سازمان ها و وزارتخانه های مربوطه قرار گیرد.

از دیگر مشکلاتی که فعالیت های اجرایی پیرامون بیابانزایی را تحت الشعاع قرار داده خلا مدیریت تعریف شده سازمانی در مناطق روستایی و عشایری و مشکلات مرتبط با آن است که طبیعتاً شاهد تخریب زمین و روند بیابانزایی به طور موسعی خواهیم بود که مواردی از آن عبارتند از ؛

۱. تصرف غیر قانونی مراتع و اراضی موات

۲. کشت بی رویه در اراضی مرتعی و گسترش دیمزارهای کم بازده

۳. قطع درختان با هدف کشت محصولات و تملک بر اراضی

۴. استفاده بی رویه از بوته ها و چوب های جنگلی

۵. مهاجرت و کوچ اجباری روستاییان

۶. از حیض انتفاع خارج شدن روستاها و ایجاد بستر برای بیابانزایی

مشکلات حقوقی در راستای اجرای کنوانسیون بیابانزایی در سطح ملی بشرح زیر است

الف - مشارکت مردم قبل از تدوین و تصمیم گیری ها به تناسب نقش موثر و کلیدی ایفا می نمایند، در مجموعه قوانین فعلی که پیش روی ماست (بالاخص قوانین مربوط به منابع طبیعی) به لحاظ بی تاثیر بودن مردم در تدوین قوانین دچار مشکلات متعددی می باشیم، مشکلی به نام گریز از قانون سبب شده است که افراد گوناگونی از کارشناس گرفته تا مردم این اختیار را برای خویش قائل باشند که در صورت لزوم از اجرای قانون پرهیز نمایند. بدون توبیخ قانونی یا اجتماعی شوند. به عنوان مثال نظارت بر تعداد دام در مراتع و عدم برخورد قانونی با متخلفان و همچنین وجود روحیه ای در بین مسئولین رده های پایین به شدت رسوخ یافته و با برقراری ارتباط با دیگر مسئولین هم رده، با اقدامات غیر قانونی خویش باعث تخریب منابع طبیعی و افزایش روند بیابانزایی می گردند از جمله این موارد حفر چاه در مناطق ممنوعه می باشد.

از دیگر مشکلات حقوقی و قانونی موجود، در زمینه شکل گیری و توسعه نهاد ها و سازمان ها و تشکل های مردمی، همواره عدم شکل گیری مدون در چهارچوب قوانین و مقررات مدنی است که بعضاً بر اثر تحولات اجتماعی، سیاسی از بین رفته و یا به عدم کارآیی انجامیده است.

در قوانین و مقررات داخلی که بطور مشخصی از جرایم زیست محیطی در راستای بیابانزایی سخن به میان آمده است پاسخ های کیفری گوناگونی نیز برای این جرایم مقرر شده است. نفس این موضوع، یعنی پاسخ های کیفری اقدام درستی است که صورت پذیرفته است و از این نظر اشکالی وجود ندارد، اما ایراد اساسی آن است که نوع، میزان و چگونگی بسیاری از این پاسخ ها با جرایم زیست محیطی مربوطه تناسب ندارند و نمیتوانند پاسخ مفید و موثری در برابر این جرایم باشند.

ارائه راهکارها و پیشنهادهای پیرامون مسائل حقوقی به این صورت است که:

الف - راهکارهای پیشنهادی شامل دو بخش مشکلات اجرایی و مشکلات حقوقی؛ در قسمت اجرایی لازم است در خصوص جنبه های اجتماعی و تغییر نگرش کارکنان و کارشناسان فعالیت نمایند و یا حداقل هم زمان با ایجاد هماهنگی سازمانی به فکر تغییر نگرش کارکنان و ارگان های دولتی باشند که این تغییر نگرش در گرو تمرین مشارکت و آموزش های عمومی خواهد بود و همچنین چارت سازمانی مشخص، نحوه گردش کار، نقش زیر سیستم ها، حدود خلایق و فعالیت ها بدور از اعمال سلاقی شخصی مشخص گردد تا چنانچه در کوتاه مدت مدیریت دستخوش تغییر گردید، مدیران بعدی بر اساس سیستم تعریف شده که شفاف، خلاق و فعال و همچنین قانونمند است حرکت نمایند.

راهکار پیشنهادی پیرامون مسائل و مشکلات اجرایی در جهت اعمال تدابیر موثر مدیریتی بر روستا ها اعم از ایجاد زمینه های مولد بومی، حفظ سکنه موجود و جذب افراد بومی و جلوگیری از مهاجرت لحاظ گردد .

در بخش اشکالات حقوقی اشاره به مجازات ها نمود که نقش مهمی در تادیب افراد متجاوز و خاطی دارند اما نقش مهمی در بازسازی و احیا منابع طبیعی ندارند ! شاید عنوان گردد که هزینه دریافتی صرف احیا و بازسازی می شود اما با توجه به اینکه این هزینه به صندوق دولت واریز می گردد چه بسا برای بازسازی و احیاء سایر مناطق صرف گردد و منطقه مورد نظر از یاد رود ، لذا باید علاوه بر مجازات های تعیین شده، بخشی تحت عنوان (کار اجباری جهت احیا و بازسازی منطقه بجای حبس) و یا (غرس اشجار با ضریب در عوض درختان قطع شده) که این ضریب بسته به منطقه و با در نظر گرفتن شرایط آب و هوایی و شکنندگی محیط متفاوت باشد مثلاً در مناطق خشک و نیمه خشک ضریب ۳ در نظر گرفته شود، در مناطق کوهستانی ضریب ۲، و در مناطق معتدله ضریب ۱ لحاظ گردد و از این طریق تا حدودی در جهت کاهش روند بیابانزایی گام برمیداریم. از جمله پیشنهاد های کاربردی عبارت است از ؛

وضع قانون جامع و مستقل تحت عنوان (قانون مقابله با بیابانزایی و تعدیل اثرات خشکسالی) که پیشاپیش پیش نویس آن حداقل به اطلاع ذینفعان و متخصصان رسیده باشد .

کلام پایانی را این گونه به اتمام می رسانیم ؛ تمامی کنوانسیون ها برای حفظ کره زمین منعقد می گردد و هر کشوری اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه خواسته شده مسئولیت خود را در قبال حفظ محیط زیست که اشاره دارد به اصل مسئولیت مشترک اما متمایز دولت هاست، انجام دهند ولی با وجود ارائه فنون و بلوغ ، تکنولوژی از سمت کشورهای توسعه یافته و در کنار آن تامین بودجه میباشد، ولی کشورهای در حال توسعه کم کاری هایی دارند و نمی توان تماماً کشورهای توسعه یافته را مقصر اعلام نمود. به عنوان مثال بودجه و اعتباراتی که صندوق به این کشورها میدهد چرا صرف بروز کردن تکنولوژی و وسایل نقلیه و .. نمی نمایند ، حتی کشور ایران از فرسوده ترین وسایل نقلیه و آلاینده استفاده میکند ، ماشین های اسقاطی کشورهای توسعه یافته را وارد کشور می کنند و تازه ما شروع به استفاده از ماشینی می- کنیم که در دیگر کشورها رد شده است . بودجه تامین می شود ولی چه فایده دارد وقتی از نظر تکنولوژی انقدر عقب هستیم . وقتی تکنولوژی نوین ارائه می دهند و حتی بودجه تامین می کنند در نهایت چرا باید تاوان کم بودن توسعه و بروز نشدن کشورهای در حال توسعه را بدهند وقتی می توان بهترین ماشین منطبق با استاندارد روز جهان را وارد کرد و آلودگی را به حداقل رساند . به نظر من تمامی دولت ها باید به این سطح از دید و منطق برسند که درک کنند هر عملکردی از آنها اثر پروانه ای دارد ، پروانه ای که در جنگل های نیومکزیکو بال میزند ، ما اثرش را در چین می بینیم یعنی تغییرات کوچکی که در فشار هوا ایجاد شود در نهایت به طوفانی در چین منجر می شود در واقع تغییر جزئی در شرایط اولیه می تواند منجر به نتایج وسیع و پیش بینی نشده ای در سیستم شود ، رویدادهای کوچک و به ظاهر پیش پا افتاده ممکن است در نهایت به عواقب بسیار بزرگتری منجر شود.

References

1. soraya yaghobi ,e al 1399,Investigating and compering the desertification

9. The 21st Annual Conference of the Parties to the United Nations Climate Change Convention, January 2014, Office of the National Climate Change Plan. (In Persian)
10. Ramsar Convention Secretariat, "The Ramsar Convention Manual: a Guide to the Convention on Wetlands", 6th Editions, Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2013, p.21.
11. Convention on Conservation of Wetlands of International Importance Especially as Waterbirds Habitat (Ramsar Convention), December 21, 1971.
12. Timoshenko, Alexander S., "Protection of Wetlands by International Law, Pace Environmental Law", School of Law of Pace University, vol.5, issue 2, 1988, p. 466.
13. Regina Amendments to the Convention on Wetlands, Extraordinary Conference of the Contracting Parties, Regina, Saskatchewan, Canada, 1987.
14. Talai, Farhad, Daryadel, Ehsan, "Investigation of Anzali Wetland Challenges and Solutions in the Framework of the Ramsar Convention", International Legal Journal, No. 52, Spring and Summer 2014, p. 288. (In Persian)
15. union.org) ... (WWW.africa
16. Habibi, Mohammad Hassan, 1389, "Environmental Law", Tehran University Publications, Volume II. (In Persian)
17. Hannam, Ian and Boer, Ben. 2004. *Drafting Legislation for Sustainable Soils: A Guide*. IUCN, Gland, Switzerland and Gambridge
- process in dry and semi – dry regions with emphasis on climate criteria , Jornal of spatial Analysis of Environmental hazardoze, number 2, p 103-120. (In Persian)
2. abbas ali vali ,mahvash mehrabi, 1400, Analyzing the resilience and social - econemic vulnerability of urban communities to drought, Jornal of spatial Analysis of Environmental hazardoze, number 1, p 215-232. (In Persian)
3. Gholamhossein Abdinejad, Daud Natghi, 1389, (Desert and dealing with desertification in Iran), Pune Publishing. (In Persian)
4. Clean air standards for the years 1388, 1389, 1390 approved on 05/11/1388. (In Persian)
5. Office of Law and Affairs of the Presidential Assembly, Collection of Laws and Regulations on Environmental Protection of Iran, Volume II, Publications of Environmental Protection Organization, Tehran, 1379. (In Persian)
6. United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Paris. 1994.
7. Atabi, Farida, Nazimi, Mehrdad, Siddiqui, Amir Abbas, Tawakli, Nermin, "Reviewing the obligations and provisions of the Climate Change Convention and evaluating its implementation in the Islamic Republic of Iran", Environmental Science and Technology Quarterly: Summer 2009, Volume 12. No. 2, p. 147. (In Persian)
8. Seyed Ali Jozi, Javid Jafarpour, 2009, Environmental Law, Iran Agricultural Science Publication. (In Persian)

22. The text of the memorandum of understanding between Iran and Iraq for desertification, Hamshahri News, news code: 87691. (In Persian)
23. Regional Partnership Alliance to Combat Sand and Dust Storms, Ankara, Turkey, 2010.
24. Iran's Forests and Ranges Organization, 1380; Law to Combat Desertification and Adjust the Effects of Drought, Publications of the Rural Development Institute. (In Persian)
25. www.Mashreghnews.ir
18. Abdulhi, Mohsen, 1389 "Environmental Law Book", Khorsandi, Tehran. (In Persian)
19. Hannam, Ian with Bore, Ben .2002. ***Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils: A Preliminary Report***. IUCN, Environmental Policy and Law Paper.No45.
20. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Kuala Lumpur, Malaysia, 2002.
21. Iran's Forests and Ranges Organization, 1380; Law to Combat Desertification and Adjust the Effects of Drought, Publications of the Rural Development Institute. (In Persian)