



فصلنامه علوم محیطی، دوره پانزدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۶

۱۴۱-۱۵۶

نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی: چالش‌ها و راهکارها

فرهاد جم* و ژانت بلیک

گروه حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۶/۲/۲۵

تاریخ دریافت: ۹۵/۴/۴

جم، ف، و بلیک، ژ. ۱۳۹۶. نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی: چالش‌ها و راهکارها. فصلنامه علوم محیطی. ۱۵(۱): ۱۴۱-۱۵۶.

سابقه و هدف: نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی در دست‌یابی به هدف اصلی خود، یعنی حفاظت از محیط زیست جهانی و تحقق توسعه پایدار، چندان موفق نبوده است. از جمله دلایل این امر، ناهماهنگی و عدم همکاری بازیگران بین‌المللی؛ تورم موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی، ساختارها و نهادهای بین‌المللی نامناسب؛ عدم پیروی از اسناد و عملی و اجرایی نشدن تعهدات مندرج در آنها؛ اختصاص ناکارآمد منابع؛ شیوه غیرمردم‌سالارانه تصمیم‌گیری؛ سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری خارج از نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی و نبود بازیگران غیردولتی در نظامی دولت‌محور است. این نوشتار بر آن است تا علل ناکارآمدی نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را شناسایی و اقدامات لازم برای برطرف ساختن کاستی‌های این نظام را بررسی کند.

روش تحقیق: نوشتار پیش‌رو، با بهره‌گیری از شیوه پژوهش کتابخانه‌ای و با استفاده از مقاله‌ها و کتاب‌های پژوهشگرانی که پیشتر درباره حکمرانی زیست‌محیطی جهانی تحقیق کرده‌اند، تلاش دارد وضعیت موجود نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را بررسی کند. این نوشتار با توجه به میزان گسترده تخریب محیط زیست جهانی، برخی علل ناکارآمدی نظام موجود حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را بررسی و در پایان شماری از راهکارهای پیشنهادی درباره اصلاح نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را مورد بحث قرار داده است.

نتایج و بحث: در نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، از طریق فرایند ایجاد اسناد و نهادها، ساختاری متشکل از اسناد نرم و سخت و نهادهای لازم برای عملی شدن این اسناد و تحقق تعهدات و الزامات آنها ایجاد می‌شوند. اما بدون هماهنگی و همکاری همه بازیگران بین‌المللی در سطحی قابل قبول، حتی اگر دولت‌ها اراده سیاسی لازم برای حفاظت از محیط زیست را داشته باشند نیز، نمی‌توان انتظار داشت پدیده‌ای مرزگذر با پاسخ‌های ناهماهنگ دولت‌ها تحت کنترل درآید. نهادهای موجود از جمله UNEP نیز کارایی لازم را در این باره از خود نشان نداده‌اند و با وجود شمار فراوان اعلامیه‌ها، کنوانسیون‌ها و سایر اسناد بین‌المللی، مشکلات زیست‌محیطی فراوانی از جمله تغییرات اقلیمی، آلودگی هوا، خاک و اقیانوس‌ها، خطرات هسته‌ای یا ناشی از دست‌کاری ژنتیک، کاهش بی‌رویه ذخایر طبیعی و نابودی تنوع زیستی و چشم‌اندازها همچنان گریبان‌گیر نقاط مختلف دنیاست. از این رو لازم است که مفاد اسناد موجود به‌ویژه موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی، با استفاده از ساختارهای فعلی، عملی شوند و این امر به یاری تقویت نهادهای هماهنگ‌کننده از جمله UNEP و به یاری همکاری نزدیک‌تر و موثرتر بازیگران بین‌المللی شامل دولت‌ها، نهادهای جامعه مدنی و از جمله سازمان‌های غیردولتی، و بخش خصوصی امکان‌پذیر خواهد شد.

* Corresponding Author. E-mail Address: farhad.jam@gmail.com

نتیجه‌گیری: اصلاح نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی در وهله نخست نیازمند همکاری و هماهنگی میان دولت‌ها، نهادهای جامعه مدنی و بخش خصوصی است. همچنین پیروی از اسناد، معاهدات و موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی، تقویت UNEP به مثابه نهاد هماهنگ‌کننده، گسترش نقش مجمع جهانی وزرای محیط زیست، اصلاح نهادهای فعلی سازمان ملل متحد؛ تقویت سازوکارها و منابع مالی، ایجاد ظرفیت‌های زیست‌محیطی در سازمان تجارت جهانی، مدل‌های احتمالی برای سازمان محیط زیست جهانی، اصلاح شورای قیمومت سازمان ملل متحد، گسترش وظایف شورای امنیت سازمان ملل متحد، و تأسیس دادگاه زیست‌محیطی جهانی از دیگر الزامات نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی زیست‌محیطی - هماهنگی - همکاری - عملی‌سازی.

مقدمه

امضای نمایندگان سیاسی دولت‌ها، در پارلمان کشورهای متبوع تصویب، و نهایتاً در نظام حقوقی کشورهای امضاکننده به شکل اسناد لازم‌الاتباع درمی‌آید؛ دوم، ساختار که عبارت از موافقت‌نامه‌ها، شامل بیانیه‌ها یا اعلامیه‌ها (حقوق نرم) یا کنوانسیون‌ها، معاهدات و پروتکل‌ها (حقوق سخت)، و نهادهای لازم برای تفسیر و مدیریت ابزارهای حکمرانی، متشکل از نهادهای رسمی و غیررسمی، و خصوصی و عمومی؛ و سوم، عملی شدن و تحقق تعهدات زیست‌محیطی دولت‌ها و اعضای جامعه جهانی است که به موجب اسناد بین‌المللی موضوع جزء پیشین (یعنی ساختار) به‌وجود آمده‌اند (Saunier and Meganck, 2007). چنانکه در ادامه خواهد آمد لازم است که در وهله نخست مفاد اسناد موجود با استفاده از ساختارهای فعلی، عملی شوند (Najam et al., 2006).

اثر کنش‌های انسانی بر زیست‌بوم؛ عمیق، معمولاً مرزگذر و گاه بازگشت‌ناپذیر است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت و با فرض اینکه دولت‌ها اراده سیاسی لازم برای حفاظت از محیط زیست را داشته باشند باز هم نمی‌توان انتظار داشت پدیده‌ای مرزگذر با پاسخ‌های موردی و ناهماهنگ دولت‌ها و بدون همکاری همه بازیگران بین‌المللی تحت کنترل درآید. عملاً نیز اقداماتی هم که کشورهای جهان برای حفاظت از محیط زیست انجام داده‌اند، به دلیل ناهماهنگی و عدم همکاری آنها با یکدیگر نتایج قابل‌قبولی در بر نداشته و نتوانسته پاسخ مناسب به

«نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی» متشکل از اسناد، سازمان‌ها و نهادها، تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، سازوکارهای تأمین مالی، قواعد، آیین‌ها، هنجارها و اجرا و عملی‌سازی مفاد اسنادی است که روی‌هم‌رفته قرار است به‌واسطه آن حفاظت از محیط زیست جهانی و توسعه پایدار محقق شود (Koh, 2008). اما آیا نظام یادشده به قدرکفایت توانسته به این اهداف خود دست یابد؟ اگر توفیق چندانی در این امر حاصل نشده، دلیل یا دلایل اصلی آن چیست؟ و چه باید کرد تا این کاستی‌ها برطرف شود؟ به نظر می‌رسد سیاست‌گذاری، سازمان‌دهی، تأسیس نهادها، تأمین مالی، وضع قواعد و آیین‌ها و نهایتاً عملی کردن سیاست‌های اصولی وضع‌شده از طریق اجرای قواعد مربوط نیازمند همکاری و هماهنگی میان بازیگران بین‌المللی، از جمله دولت‌ها، جامعه مدنی و بخش خصوصی باشد (Birnie and Boyle, 2002). بنابراین ضروری است بررسی شود که هماهنگی و همکاری میان بازیگران بین‌المللی موصوف چه نقشی در نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی در دستیابی به اهداف خود، یعنی حفاظت از محیط زیست و تحقق توسعه پایدار موفق‌تر بازی می‌کند. در یک تقسیم‌بندی، می‌توان گفت که حکمرانی زیست‌محیطی جهانی متشکل از سه رکن است: نخست، فرایند که نهایتاً هدف از آن تنظیم و تدوین دستورالعمل‌های گوناگون و تصمیمات متنوع در قالب اسنادی با زبان مناسب است که پس از

جهانی و توسعه پایدار حاصل آید.

روش‌ها

پژوهش پیش‌رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و استفاده از منابع اینترنتی معتبر انجام شده است. منابع این پژوهش عمدتاً عبارتند از مقاله‌ها و کتاب‌های پژوهشگرانی که پیشتر درباره حکمرانی زیست‌محیطی جهانی تحقیق کرده‌اند. در این مقاله ضمن مطالعه و بررسی مفاهیم پایه از جمله مفهوم حکمرانی و به طور مشخص‌تر حکمرانی زیست‌محیطی جهانی وضعیت موجود نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی مورد بررسی قرار گرفته است. با توجه به میزان گسترده تخریب محیط زیست، چه در سطح ملی و چه در سطوح منطقه‌ای و جهانی، برخی علل ناکارآمدی نظام موجود حکمرانی زیست‌محیطی جهانی بررسی و در پایان شماری راهکارهای پیشنهادی مورد بحث قرار گرفته است.

نتایج و بحث

مفهوم حکمرانی زیست‌محیطی جهانی^۱

حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، نظامی است متشکل از سازمان‌ها و نهادها، تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، سازوکارهای تأمین مالی، قواعد، آیین‌ها و هنجارهایی که درصدد حفاظت از محیط زیست جهان و ضامن تحقق توسعه پایدار است. همچنین بنا بر تعریفی دیگر حکمرانی [زیست‌محیطی] تعامل میان نهادهای رسمی و غیررسمی و بازیگران یک جامعه است که بر چگونگی تعیین و چارچوب‌بندی مشکلات زیست‌محیطی تأثیر می‌گذارد (Koh, 2008).

علاوه بر تعاریف پیش‌گفته، صاحب‌نظران تعاریف گوناگون دیگری از حکمرانی جهانی کرده‌اند و از آنجا که حکمرانی زیست‌محیطی جهانی نیز نوعی از حکمرانی جهانی است، این تعاریف بر موضوع اخیر نیز قابل انطباق است؛ از این گذشته بسیاری از این تعاریف پس‌زمینه‌های

تخریب محیط زیست، از جمله تغییرات اقلیمی، آلودگی هوا، خاک و اقیانوس‌ها، خطرات هسته‌ای یا ناشی از دستکاری ژنتیک، کاهش بی‌رویه ذخایر طبیعی و نابودی تنوع‌زیستی و چشم‌اندازها ارائه دهد. بخش عمده‌ای از مفاد صدها موافقت‌نامه چندجانبه زیست‌محیطی که انرژی، وقت و منابع مالی فراوان برای ایجاد آنها صرف شده است نیز به دلیل ناهماهنگی و عدم همکاری بازیگران بین‌المللی هرگز اجرا و عملی نشده و این امر موجب شده تا بسیاری از این اسناد هیچ‌گاه به اهدافی که به خاطر آنها به وجود آمده بودند دست پیدا نکنند (Najam et al., 2006).

این همه، نشان می‌دهد که ایجاد یک نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی کارآمد به گونه‌ای که از طریق آن تمامی بازیگران جامعه جهانی به ویژه دولت‌ها در قالب یک نظام منسجم سامان‌دهی شوند، تا چه اندازه ضروری است. تنها در سایه چنین نظامی، بازیگران جامعه جهانی و به ویژه دولت‌ها قادر خواهند بود ضمن پیشگیری از تخریب محیط زیست و پرهیز از کنش‌های ضدزیست‌محیطی، واکنش به موقع و کارآمد به عوامل و نیروهای آسیب‌رسان به محیط زیست نشان دهند.

این مقاله ابتدا مفهوم نظام حکمرانی زیست‌محیطی و ویژگی‌های آن و سپس کاستی‌ها و چالش‌های فراروی حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را بررسی می‌کند و در ادامه درصدد است با بررسی منابع گوناگون به ارزیابی تأثیر همکاری و هماهنگی بر نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی بپردازد و این فرضیه را بررسی کند که هرچه سطح و میزان هماهنگی و همکاری میان بازیگران بین‌المللی به ویژه دولت‌ها به عنوان اصلی‌ترین و تأثیرگذارترین اینبازیگران بالاتر باشد حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار بهتر محقق خواهد شد. نهایتاً نوشتار پیش‌رو، بر آن است نشان دهد که نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد تا به واسطه آنها نتیجه نهایی، یعنی حفاظت از محیط زیست

زیست‌محیطی دارند. برای نمونه پاتریشیا بیرنی و آلن بویل نویسندگان کتاب *حقوق بین‌الملل و محیط زیست* معتقدند که حکمرانی جهانی عبارت است از «فرایند مستمری که متضمن همسازی منافع متعارض یا متنوع و همکاری است. حکمرانی جهانی، نهادها و رژیم‌های رسمی‌ای را دربر می‌گیرد که برای پیروی از معاهدات و ترتیبات غیررسمی ایجاد شده‌اند... و هیچ مدل یا شکل خاص، یا ساختار یا مجموعه ساختارهای خاصی ندارد، بلکه شامل هر فرایند تصمیم‌گیری وسیع، پیچیده و پویاست (Birnie and Boyle, 2002). همکاری، وجود نهادهای رسمی و ساختار نامشخص تصمیم‌گیری از جمله ویژگی‌های مهم حکمرانی جهانی در این تعریف است.

آنها می‌افزایند در حکمرانی جهانی، مراد از جامعه بین‌المللی، مفهومی فراگیرتر از یک جامعه بین‌المللی است که فقط از دولت‌ها تشکیل شده باشد. بنابراین بسیاری از مفاهیم برآمده از حکمرانی، متضمن همکاری و مشارکت دیگر نهادها، همچون سازمان‌های غیردولتی، صنعت و تجارت [بخش خصوصی] و جامعه مدنی است (Birnie and Boyle, 2002).

همچنین حکمرانی جهانی، عبارت است از تعامل سیاسی بین بازیگران فرامرزی با هدف حل کردن مشکلاتی که در نبود قدرتی اجرایی، بیش از یک دولت یا منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنا بر نظری دیگر، حکمرانی جهانی در معنای ساده و فراگیر خود، به تمامی مقرراتی اطلاق می‌شود که هدف از آنها سازمان‌دهی جوامع انسانی در مقیاس جهانی است (Global Governance, 2016). تعامل سیاسی بین بازیگران فرامرزی و حل مشکلات مرزگذر زیست‌محیطی که در تعریف اخیر به آنها اشاره شد نیز، پیش از هر چیز، نیازمند همکاری و هماهنگی بازیگران یادشده است.

آدیل ناچام^۲ از متخصصان حکمرانی جهانی در دانشگاه بوستون و یکی از نویسندگان کتاب «حکمرانی زیست‌محیطی جهانی»، تعریفی بسیار ساده از حکمرانی

جهانی ارائه کرده است: «مدیریت فرایندهای جهانی در نبود حکومت جهانی» (Riazati, 2006) به نظر توماس جی. ویس^۳، مدیر مؤسسه مطالعات بین‌المللی رالف بونچر «حکمرانی جهانی تلاش جمعی برای تعیین، فهم یا پرداختن به مشکلات جهانی است که حل آنها خارج از توان تک‌تک دولت‌هاست.» (Global Governance, 2016)

«حکمرانی جهانی» اصطلاحی هنجاری نیست که متضمن رفتارهای خوب یا بد باشد، بلکه اصطلاحی توصیفی است که اشاره به ترتیبات توأم با همکاری در حل مشکلات دارد. این ترتیبات ممکن است رسمی و در قالب حقوق یا نهادهای تأسیسی رسمی برای بازیگران گوناگون - مانند مقام‌های رسمی، سازمان‌های بین‌الدولی، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، دیگر بازیگران جامعه مدنی، یا اشخاص - باشد تا از آن طریق امور جمعی آنها مدیریت شود (Global Governance, 2016). این ترتیبات می‌تواند شامل رویه‌ها یا دستورالعمل‌های غیررسمی، یا نهادهایی موردی، مانند ائتلاف‌ها باشد. (Global Governance, 2016)

حکمرانی جهانی را می‌توان به نهادها، سازوکارها، ارتباطات، و فرایندهای پیچیده رسمی یا غیررسمی بین دولت‌ها، بازار، شهروندان و سازمان‌های میان‌دولتی یا غیردولتی اطلاق کرد که از طریق آنها منافع جمعی در عرصه بین‌المللی تصریح می‌شوند، حقوق و تعهدات به‌وجود می‌آیند، و تفاوت‌ها مورد میانجی‌گری قرار می‌گیرد (Global Governance, 2016).

پیشینه حکمرانی زیست‌محیطی جهانی به ایجاد UNEP در سال ۱۹۷۲ باز می‌گردد. از آن هنگام تاکنون نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی تغییرات زیادی کرده و جامعه بین‌الملل، شمار فراوانی از موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی ایجاد کرده است طوری که در ۵۰ سال گذشته بیش از ۶۰۰ موافقت‌نامه زیست‌محیطی چندجانبه در سازمان ملل ثبت شده است از این میان،

تقسیم می‌شوند تا پاسخگوی مسائل خاص و جزئی شوند، و گاه درهم ادغام شده، ائتلاف‌هایی را بر مبنای جغرافیا، اقتصاد، فرهنگ، ایدئولوژی و مسائل روز تشکیل می‌دهند. در نشست‌های رسمی، مباحثات و تصمیمات مطرح‌شده در جلسات، برای بررسی، گفتگو، تغییر و اقدامات بعدی ثبت می‌شوند. در واقع بخش عمده‌ای از این فرایند، مکتوب کردن موارد یادشده به زبان مناسب برای تبدیل به اسنادی است که بعداً با امضای قوای مجریه و تصویب قوای مقننه تعداد کافی کشورها یا سایر نهادها، به اسناد لازم الاجرای بین‌المللی تبدیل خواهند شد. نشست‌هایی که به فراخوان نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی تشکیل می‌شوند می‌توانند بزرگ یا کوچک، رسمی یا غیررسمی، فراگیر یا اختصاصی باشند؛ همچنین ممکن است ملاحظات راجع به بخش‌ها، مناطق جغرافیایی یا فرهنگ‌های خاص را نمایندگی کنند. همچنین هسته اصلی توافقات انجام‌شده در فرایند رسمی مذاکرات که به منظور مذاکره دولت‌ها در انعقاد عهدنامه‌ها یا کنوانسیون‌ها از طریق مجموعه نشست‌های کمیته‌های مذاکرات بین‌المللی^۵ ایجاد شده‌اند، اغلب پیش از برگزاری این نشست‌های رسمی و در راهروها، فرصت‌های تنفس و استراحت بین جلسات، مهمانی‌ها، جلسات کاری که خارج از برنامه تعیین شده و تا دیروقت به درازا می‌کشد، حاصل می‌شود. به موارد پیش‌گفته باید نشست‌های سازمان‌های غیردولتی و اخیراً نیز جوامع تجاری، که نمایانگر پیچیدگی، هزینه، تنوع منافع، میزان و دقت اطلاعات و محرمانگی است را نیز اضافه کرد (Saunier and Meganck, 2007).

به طور خلاصه، فرایند حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، عمدتاً عبارت است از تلاش در تنظیم و تدوین دستاورد نشست‌های گوناگون و تصمیمات متنوع در قالب اسنادی با زبان مناسب که پس از امضای نمایندگان سیاسی دولت‌ها، در پارلمان کشورهای متبوع تصویب و نهایتاً در نظام حقوقی کشورهای امضاکننده وارد شده به

۶۱ مورد درباره اتمسفر؛ ۱۵۵ مورد در زمینه تنوع زیستی؛ ۱۷۹ مورد در حوزه مواد شیمیایی، سمی و پسماندها؛ ۴۶ مورد درباره زمین؛ ۱۹۶ مورد راجع به آب است (Najam *et al.*, 2006). همچنین به اعتقاد گروهی از محققان، برخی وجوه اصلی حکمرانی زیست‌محیطی جهانی عبارتند از: ارتباط درونی نظام حکمرانی زیست‌محیطی؛ مشارکت صنایع و دولت برای توسعه پایدار؛ مشارکت سازمان‌های غیردولتی و دیگر نمایندگان جامعه مدنی با یکدیگر؛ تعامل میان فرایندهای مذاکره در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی؛ و نقش نهادهای بین‌المللی در شکل‌گیری رژیم‌های حقوقی و سیاست‌گذاری (Charnovitz, 2002).

برخی صاحب‌نظران دست‌کم سه جزء بنیادین برای نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی برمی‌شمرند: فرایند، ساختار و عملی‌سازی^۴. این نظام در شکل ایده‌آل خود، منعکس‌کننده ارتباط متقابل میان اجزای یادشده به‌شکلی متوالی و در هماهنگی کامل با یکدیگر است، امری که اغلب محقق نمی‌شود (Saunier and Meganck, 2007). جزء نخست یعنی فرایند، شامل مجامع، کنفرانس‌ها، کنگره‌ها و نشست‌هاست. برخی از شاخص‌ترین نمونه‌های موارد اخیر عبارتند از: کنفرانس ۱۹۷۲ سازمان ملل متحد درباره محیط زیست انسان، کنفرانس ۱۹۹۲ ملل متحد درباره محیط زیست و توسعه، اجلاس ۲۰۰۲ توسعه پایدار، و کنفرانس ۲۰۱۲ سازمان ملل درباره توسعه پایدار موسوم به ریو + ۲۰. در عین حال سایر مجامعی همچون اجلاس ۱۹۹۵ جهانی توسعه اجتماعی، اجلاس ۱۹۹۶ توسعه پایدار کشورهای آمریکایی، کنفرانس وزرای ۲۰۰۱ دوحه سازمان تجارت جهانی نیز بخشی از فرایند حکمرانی زیست‌محیطی جهانی محسوب می‌شود. از دیگر سو برای هر یک از نشست‌ها یا اجلاس‌های یادشده، صدها جلسه مقدماتی برگزار می‌شود که در آن منافع گوناگون مذاکره‌کنندگان متنوع مطرح می‌شود. این منافع گاه به گروه‌های کوچک‌تر

رامسر یکی از نمونه‌های آن محسوب می‌شود. (Saunier and Meganck, 2007)

عملی‌سازی، جزء سوم از ساختار حکمرانی زیست‌محیطی جهانی است. شورای حکام برنامه محیط زیست ملل متحد طی «دستورالعمل‌هایی برای اجرای ملی، و همکاری بین‌المللی درخصوص مبارزه با نقض قوانین [وضع‌شده] برای اجرای موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی»^{۱۰} عملی‌سازی را چنین تعریف کرده است: «عملی‌سازی ناظر به تمامی قوانین، مقررات، سیاست‌ها و سایر تدابیر و اقداماتی است که دولت‌های عضو آنها را برای ایفای تعهدات خود به‌موجب موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی و الحاقیه‌های آن، تصویب و/یا اتخاذ می‌کنند».

چنانکه ملاحظه می‌شود، اهمیت همکاری در تحقق عملی‌سازی، به مثابه یکی از ارکان سه‌گانه حکمرانی زیست‌محیطی جهانی چنان است که شورای حکام برنامه محیط زیست ملل متحد، همکاری بین‌المللی را موضوع دستورالعمل‌های پیش‌گفته قرار داده است.

مسائل و چالش‌های حکمرانی زیست‌محیطی جهانی

تنوع فراوان در کنوانسیون‌ها، موافقت‌نامه‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی؛ تنوع ساختارها و نهادهای بین‌المللی؛ عدم تکافوی نظریه‌های سنتی در رویارویی با مشکلات زیست‌محیطی عمیق، پیچیده و غالباً مرزگذر که چندان توجهی به همکاری و مشارکت سایر بازیگران از جمله نهادهای جامعه مدنی و بخش خصوصی ندارند و فقط دولت‌ها را به‌عنوان تنها بازیگران اصلی عرصه‌های بین‌المللی و جهانی مسئول حل آنها فرض می‌کنند؛ نبود نظام‌های تصمیم‌گیری دموکراتیک در ساختارهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برای اداره و مدیریت مسائل پیچیده و دشوار زیست‌محیطی و توسعه پایدار که دارای ذینفع‌ها و طرف‌های گوناگون از مردم عادی گرفته

شکل اسناد لازم‌الاتباع درآید (Saunier and Meganck, 2007). بدیهی است که اصولاً در تمامی مراحل فرایند حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، از تنظیم اسناد موصوف گرفته تا تصویب و وارد شدن مفاد این اسناد در نظام حقوقی کشورهای عضو، نیازمند هماهنگی و همکاری تنگاتنگ دولت‌ها و دیگر عناصر و بازیگران بین‌المللی است.

ساختار حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، عبارت از موافقت‌نامه‌ها، اعم از بیانیه‌ها یا اعلامیه‌ها (حقوق نرم) یا کنوانسیون‌ها، معاهدات و پروتکل‌ها (حقوق سخت)، و نهادهای لازم برای تفسیر و مدیریت ابزارهای حکمرانی، متشکل از نهادهای رسمی و غیررسمی، و خصوصی و عمومی است، که نهایتاً باید منجر به عملی‌سازی^۶ شود. کمیته‌های مشورتی رسمی و غیررسمی گوناگون (هیأت‌ها، نهادهای فرعی، دفاتر و...) و کنفرانس‌ها یا نشست‌های اعضای مذاکره‌کننده یا امضاکننده یک پیمان یا پروتکل سازمان‌های پیرامون یک موافقت‌نامه هستند. دبیرخانه‌ها، برنامه‌ها و کمیسیون‌ها نیز بخشی از این ساختار هستند. چهار نوع کنوانسیون در حکمرانی زیست‌محیطی جهانی وجود دارد. کنوانسیون‌های چارچوب^۷ مانند کنوانسیون تغییرات اقلیمی یا کنوانسیون تنوع زیستی که نیاز به پروتکل‌های جداگانه دارد تا اهدافش محقق شود. ممکن است دولتی کنوانسیون اصلی را امضا و حتی تصویب کند اما هیچ‌یک از پروتکل‌های الحاقی به آن را امضا یا تصویب نکند. موافقت‌نامه‌های کامل^۸ مانند کنوانسیون مبارزه با بیابان‌زایی و کنوانسیون راجع به تجارت بین‌المللی گونه‌های وحشی که برای عملی‌سازی خود الزاماً نیازی به پروتکل‌های الحاقی ندارند. موافقت‌نامه‌های چتری^۹ مانند کنوانسیون گونه‌های مهاجر وحشی حیوانات که امکان قرار گرفتن دیگر موافقت‌نامه‌های هم‌خانواده را زیر چتر فراگیر خود فراهم می‌آورد. موافقت‌نامه‌های باز برای امضای دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی چهارمین نوع است که کنوانسیون

در آینده‌ای نزدیک چنین اتفاقی رخ دهد. نبود یک مقام مرکزی قانونگذار، یا مجموعه‌ای منسجم از ترتیبات قانون‌گذاری بین‌المللی، منجر به فرایند قانون‌گذاری و بدنه‌ای از قواعد به شکل موردی، تدریجی و پاره‌پاره شده است (Sands, 2003). به اعتقاد سندز واقعاً لازم است چارچوبی منسجم برای هماهنگی قواعد موجود و ایجاد قواعد جدید به وجود آید، و در عین حال می‌افزاید وقایع سال‌های پس از کنفرانس ریو نشان می‌دهد اراده سیاسی لازم برای این امر وجود ندارد. به گفته وی پیشرفت در حفاظت از محیط زیست صرفاً به واسطه تصویب بدنه‌ای حجیم از مقررات امکان‌پذیر نیست (Sands, 2003). وی در ادامه به موضوع «عملی‌سازی» می‌پردازد و معتقد است که بدون به‌کارگیری گسترده ابزارهای عادلانه و کارآمد اقتصادی نمی‌توان انتظار اصلاح این وضع را داشت. او با اشاره به نظام «عملی‌سازی مشترک» تحت کنوانسیون ۱۹۹۲ تغییرات اقلیمی پیچیدگی‌های به کار بستن تئوری‌های اقتصادی را گوشزد می‌کند (Sands, 2003).

علاوه بر موارد بالا، ناجام و همکارانش شش چالش اصلی حکمرانی کارآمد زیست‌محیطی جهانی را چنین برشمرده‌اند: (Najam et al., 2006)

الف) افزایش شمار موافقت‌نامه‌های چندجانبه

زیست‌محیطی و چندپارگی نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی: رشد سریع موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی و اسناد مرتبط با آن، در کنار نهادهای پراکنده جغرافیایی موجب نابسامانی حکمرانی زیست‌محیطی جهانی شده است. ناسازگاری قواعد و هنجارها می‌تواند منجر به تهی شدن خزانه دولت‌ها، به‌ویژه در کشورهای فقیر، شود. این همه موجب شده تا نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی در سطح مطلوب عمل نکند و موافقت‌نامه‌ها، نهادها و منابع این نظام قادر نباشند تا به‌طور کامل به هم‌افزایی دست‌یابند. توانایی نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی در پرداختن به تهدیدهای پیچیده و درهم‌تنیده زیست‌محیطی بیش از

تا نهادهای جامعه مدنی و دولت‌ها را در عرصه جهانی دربر می‌گیرد، تنها برخی از مسائلی است که در حکمرانی زیست‌محیطی جهانی با آنها سروکار داریم. تشتت و چندگانگی اسناد؛ چندپارگی ساختاری برای انجام تعهدات بین‌المللی و مدیریت مشکلات عمیق و پیچیده زیست‌محیطی که به‌شکل جداگانه و بدون هماهنگی، همکاری و ارتباط با یکدیگر در سازوکارها، ساختارهای نهادهای بین‌المللی و جهانی جداافتاده، توسط روال‌های رسمی و غیررسمی دیده شده‌اند و عدم تناسب همین ساختارهای چندپاره موجود در قیاس با مشکلات موجود در عرصه محیط زیست و توسعه پایدار^{۱۱} از جمله مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی زیست‌محیطی جهانی است. همچنین تا آنجا که به نهادها و ساختارها حکمرانی زیست‌محیطی جهانی مربوط می‌شود، در بسیاری موارد محیط زیست با عناصر گوناگون ارتباط پیدا می‌کند و بنا بر این به طریقی بازیگران، نهادها و سازمان‌های بین‌المللی نقشی در ارتباط با آن پیدا می‌کنند. در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار داشت یک نهاد آن هم در حد و اندازه‌های UNEP – که حتی عنوان سازمان هم ندارد و تنها یک برنامه است – بتواند وظیفه هماهنگی فعالیت‌های زیست‌محیطی تمامی سازمان‌های فعال در نظام بین‌المللی را انجام دهد.

برخی کارشناسان به طور مشخص، موضوع ناهماهنگی در فرایند قانونگذاری و ایجاد اسناد زیست‌محیطی را مورد توجه قرار داده‌اند. برای نمونه، فیلیپ سندز در کتاب اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست خود می‌گوید با آنکه اصول و قواعد حقوق بین‌الملل محیط زیست در هزاران قانون مصوب در سطوح ملی، دوجانبه، زیرمنطقه‌ای، منطقه‌ای و جهانی آمده است، اما اصول و قواعدی که عموماً مورد استفاده قرار می‌گیرند، در هیچ سند واحدی گردآوری نشده‌اند و باوجود تلاش‌های کمیسیون اتحادیه بین‌المللی حفاظت از محیط زیست^{۱۲} درباره حقوق محیط زیست در دهه ۹۰، به نظر نمی‌رسد

پیش به چالش کشیده شده، زیرا رژیم نامسنجم راه‌حل‌ها، حتی از خود مشکلاتی که قرار است آنها را حل کند پیچیده‌تر شده است.

ب) نبود همکاری و هماهنگی در میان سازمان‌های بین‌المللی: هماهنگی همواره یکی از اهداف مهم حکمرانی زیست‌محیطی بوده است. برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP) به‌وجود آمد تا در رأس هرم نهادهای هماهنگ‌کننده زیست‌محیطی دنیا قرار گیرد، اما این برنامه هیچ‌گاه نتوانست از پس نهادهای بسیار قوی‌تر و بزرگتر از خود که قرار بود هماهنگی آنها را برعهده گیرد، برآید. دولت‌ها نیز هیچ‌گاه واقعاً نخواستند مرکزیت سیاسی لازم یا منابع کافی را برای ایفای نقش هماهنگ‌کننده‌ای که خود برای برنامه محیط زیست ملل متحد قائل شده بودند، فراهم کنند. افزایش سریع شمار بازیگران بین‌المللی که امروزه بر نظام حکمرانی زیست‌محیطی تأثیر می‌گذارند بر اهمیت عنصر هماهنگی افزوده است و در عین حال آن را دشوارتر کرده است. ایجاد تسهیلات جهانی محیط زیست^{۱۳} به‌عنوان سازوکار مالی اصلی، دبیرخانه‌های موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی، و کمیته توسعه پایدار^{۱۴} که بعدها از حیطه قدرت UNEP خارج شدند موجب از هم گسیختگی و ناهماهنگی درون‌سیستمی بیشتر در نهادهای زیست‌محیطی جهانی شد. چنین فضای بی‌اعتمادی در میان نهادهای یادشده، قدرت نامتوازن و صلاحیت‌های نامشخص (و گاه متعارض) ناشی از دولت‌های عضو، به هیچ وجه راهگشای همکاری و هماهنگی نهادها نشده است. مسئله هماهنگی در سیاست‌ها و عملی‌سازی در بطن بحران حکمرانی زیست‌محیطی جهانی نهفته است. این بحران به ایجاد شکاف میان سیاست بین‌المللی، چندپارگی تلاش‌ها و ساختارهای بعضاً رقیب یا نامسنجم تصمیم‌گیری انجامیده است.

پ) نبود عملی‌سازی، پیروی، اجرا و کارآمدی: اگرچه در نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی،

موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چند جانبه فراوانی امضا و تصویب شده است، اما به جز چند استثنا، پیروی از این موافقت‌نامه‌ها و ایجاد تغییرات واقعی چه در زمینه کیفیت محیط زیست و چه درباره کسانی که در این محیط زندگی می‌کنند در وضع اسفباری قرار دارد. تمایز واژگانی میان عملی‌سازی، (اقداماتی که اعضا برای ادغام یک معاهده در نظام ملی حقوقی خود انجام می‌دهند)؛ پیروی (رعایت مقررات معاهدات)؛ اجرا (شیوه‌های موجود برای اجبار دولت‌ها به رعایت و عملی‌سازی MEAها)؛ و کارآمدی (اثر معاهده به‌مثابه یک کل در دستیابی به اهداف آن) بیشتر جنبه دانشگاهی دارد. اگرچه این‌گونه تمایز از لحاظ مفهومی می‌تواند بسیار مفید باشد، اما از دیدگاه عملی، موضوع اجرای شدن^{۱۵} اسناد بین‌المللی زیست‌محیطی موردنظر است، و اجرایی‌شدن چنین تعریف شده است: حاصل جمع عملی‌سازی، پیروی، اجرا و کارآمدی. در نهایت قرار است نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی ضامن ایفای تعهدات زیست‌محیطی بازیگران بین‌المللی شود، در این صورت کیفیت واقعی محیط زیست باید حفظ شود و بهبود یابد (کارآمدی)، که این امر نتیجه اجرایی شدن اسناد بین‌المللی است (عملی‌سازی، پیروی، اجرا). پیچیدگی مسئله در آنجاست که نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی چنان نگران انعقاد موافقت‌نامه‌های جدید است که تقریباً هیچ توجهی به اجرایی‌شدن این موافقت‌نامه‌ها نکرده است. وسوسه انعقاد موافقت‌نامه‌های جدید بدون توجه به اجرایی‌شدن آنها، موجب مستهلک شدن بهترین منابع انسانی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، و کمبود منابع برای عملی‌سازی تصمیمات مورد توافق، شده است.

ت) استفاده ناکارآمد از منابع: منابع تأمین مالی بسیاری در ارتباط با محیط زیست جهانی وجود دارد: منابع چندجانبه مالی سازمان‌های گوناگون؛ موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی و سازوکارهای مالی چندجانبه؛ کمک‌های مالی؛ تحرک سرمایه‌های

فصل اختلافات پیش‌بینی کرده‌اند، تأثیری عمیق بر حکمرانی زیست‌محیطی جهانی دارند. نظام مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، به واسطه تأمین مالی پروژه‌ها و سیاست‌های اقتصادی ملی کشورهای در حال توسعه بر توسعه ملی اثر می‌گذارد. به علاوه، بین تجار و نهادهای مالی با نهادهای زیست‌محیطی عدم توازن شدیدی وجود دارد. برنامه محیط زیست ملل متحد و «تسهیلات جهانی محیط زیست»، در قیاس با منابع مالی و نفوذ سیاسی بانک‌های توسعه چندجانبه^{۱۷} و آژانس‌های توسعه، حقیر جلوه می‌کنند. عجیب نیست که اولویت‌های اقتصادی اغلب بر دغدغه‌های زیست‌محیطی برتری دارند. یکی از مسائل کلیدی فراروی حکمرانی زیست‌محیطی جهانی آن است که چگونه می‌توان دغدغه‌های زیست‌محیطی را وارد جریان اصلی تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و دیگر عرصه‌های غیرزیست‌محیطی کرد.

ج) بازیگران غیردولتی در نظام دولت‌محور: در

حکمرانی زیست‌محیطی بحث تا حد زیادی بر سر چگونگی اصلاح نظام دولت-محور سازمان‌های بین‌المللی، معاهدات چندجانبه و عملی‌سازی ملی، متمرکز است. نارسایی‌های نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی ریشه در ناتوانی سازمان‌های بین‌المللی در هماهنگ کردن فعالیت‌ها و شکست دولت‌ها در پیروی از معاهدات دارد. در واقع، رویکرد سنتی به اصلاح نظام یادشده غالباً مشارکت عظیم و مداخله روزافزون بازیگران جامعه مدنی و بخش خصوصی در سیاست‌گذاری، ظرفیت‌سازی و عملی‌سازی را نادیده می‌گیرد. سازمان‌های غیردولتی نه فقط به‌عنوان ذینفع، بلکه به‌مثابه «نیروی محرکه» سیاست‌گذاری زیست‌محیطی بین‌المللی از طریق تدوین دستور کار، تهیه پیش‌نویس معاهدات، ارائه اطلاعات علمی و اجرای فعالیت‌های پایشی، نقشی مهم و روزافزون در حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، ایفا می‌کنند. همچنین نباید نقش سازمان‌های غیردولتی محلی و بین‌المللی در عملی‌سازی و ظرفیت‌سازی از خاطر برد. در

خصوصی؛ منابع تأمین مالی غیرسنتی؛ تأمین مالی از طریق بخش غیردولتی، و منابع سرمایه داخلی. با این حال، کمبود منابع مالی و نبود اعتبارات در نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی، مانعی عمده در پیروی از معاهدات، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه به حساب می‌آید. مشکل دیگر، ناکارآمدی در استفاده از پول است که آسیب‌های گوناگونی در پی دارد: ناکارآمدی انگیزه‌های اهداکنندگان را از تزریق پول به سیستم نابود می‌کند، به اعتبار نهادها خدشه وارد می‌کند و موجب بروز اختلال در پرداخت پول به کسانی می‌شود که بیش از همه به آن نیازمندند. کاهش ناکارآمدی از طریق مدیریت مالی هم‌افزا می‌تواند منافع فراوانی به دنبال داشته باشد.

ث) تصمیم‌گیری خارج از نظام حکمرانی

زیست‌محیطی جهانی: بسیاری از تصمیم‌های مهم و تأثیرگذار بر محیط زیست، از جمله در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، توسعه و تجارت، جنگ، سلامت، تجارت بین‌الملل، و نظام مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، خارج از شبکه پیچیده موافقت‌نامه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی که رسماً نظام حکمرانی زیست‌محیطی جهانی را تشکیل می‌دهند، گرفته می‌شوند.

تصمیم‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری، توسعه، و تجارت بر الگوهای استفاده از منابع طبیعی، تولید و مصرف، تأثیر می‌گذارند و احتمالاً این تأثیر بیش از اثر موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست‌محیطی در این حوزه‌هاست. محیط زیست و امنیت نیز از دو جهت با یکدیگر ارتباط دارند: نخست احتمال بروز درگیری ناشی از کمبود منابع طبیعی و دوم تخریب محیط زیست در مناطق جنگی. همچنین دامنه مسائل زیست‌محیطی به عرصه سلامت هم کشیده شده، چنانکه خطرات سلامتی ناشی از تخریب محیط زیست بیش از پیش شایع شده است. نظام تجارت بین‌المللی متشکل از قواعد تجاری سازمان تجارت جهانی^{۱۶} و موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد منطقه‌ای که هر یک سازوکارهای جداگانه‌ای برای حل و

کنار جامعه مدنی، تأثیر بخش خصوصی نیز در حفاظت و توسعه محیط زیست رو به افزایش است.

راه کارهای برون رفت از چالش‌های نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی

بحران ناشی از تأثیر فعالیت‌های انسان بر محیط زیست و اثرات احتمالی برگشت‌ناپذیر آن، مستلزم ارائه پاسخی مناسب از سوی دولت‌ها و شهروندان است. طبیعت واقعی به موانع اجتماعی و سیاسی نمی‌نهد و ابعاد جهانی بحران، اثرات هرگونه فعالیت یکجانبه توسط دولت‌ها یا نهادهای مجزا را هرچقدر هم قدرتمند باشند، خنثی می‌سازد. تغییرات اقلیمی، آلودگی هوا و اقیانوس‌ها، خطرات هسته‌ای یا ناشی از دستکاری ژنتیک، کاهش ذخایر طبیعی و نابودی تنوع زیستی، همگی ناشی از الگوهای رفتاری نادرست در سطح جهان و از مظاهر اثرات برگشت‌ناپذیر پیش‌گفته‌اند.

از سوی دیگر، ظرف ۳۰ سال گذشته، دشواری‌های عملی شدن بسیاری از موافقت‌نامه‌ها و معاهدات چندجانبه زیست محیطی که هدف نهایی آنها حفاظت از محیط زیست است، موجب شده است که پیشنهاد ایجاد یک سازمان زیست‌محیطی جهانی^{۱۸} مطرح شود تا شاید به کمک آن بتوان روند تخریب محیط زیست را تحت کنترل درآورد.

مؤسسه بین‌المللی توسعه پایدار نیز دستورکار اصلاحی‌ای را برای حکمرانی زیست‌محیطی جهانی مطرح کرده است. این اهداف نیاز به همکاری و هماهنگی بازیگران بین‌المللی و رهبری و سیاست‌گذاری قدرتمند زیست‌محیطی مبتنی بر دانش، همبستگی و هماهنگی کارآمد، مدیریت مطلوب نهادهای سازنده نظام حکمرانی زیست‌محیطی، و گسترش دغدغه‌ها و کنش‌های زیست‌محیطی به دیگر حوزه‌های سیاست‌ها و کنش‌های بین‌المللی دارد.

حکمرانی زیست‌محیطی جهانی یکی از بزرگترین

چالش‌های عصر حاضر است. پرسش آنجاست که چگونه جوامع نابرابر و در حال تکوین می‌توانند برای حفاظت از محیط زیست خود که اغلب مشترک و عمیقاً وابسته به هم است، با یکدیگر هماهنگ شوند؟ رویکردهای سنتی به حل مشکلات زیست‌محیطی جهانی (به‌ویژه معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی) در حال تکامل هستند و در برخی موارد با ترتیبات بدیع جایگزین می‌شوند. به‌علاوه، وجود بازیگران غیردولتی همچون شرکت‌های فراملیتی، سازمان‌های غیردولتی، شبکه‌های دانشمندان و سازمان‌های بین‌المللی که تلاش می‌کنند مشکلات زیست‌محیطی جهانی را حل کنند، از مشخصه‌های حکمرانی زیست‌محیطی جهانی است.

موسسه مطالعات پیشرفته دانشگاه سازمان ملل با همکاری دانشگاه کیتاکیوشوی ژاپن و حمایت مرکز مشارکت جهانی بنیاد ژاپن تحقیقاتی درباره نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی انجام داده اند که طی آن ضمن شناسایی مسائل و مشکلات این نظام، پیشنهاداتی برای حل این مشکلات ارائه داده اند (Charnovitz, 2002): یکپارچه سازی موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست محیطی؛ تقویت UNEP؛ گسترش نقش مجمع جهانی وزرای محیط زیست^{۱۹}؛ اصلاح نهادهای فعلی سازمان ملل متحد؛ تقویت سازوکارها و منابع مالی؛ ایجاد ظرفیت‌های زیست محیطی در سازمان تجارت جهانی؛ مدل‌های احتمالی برای سازمان محیط زیست جهانی؛ اصلاح شورای قیمومت سازمان ملل متحد^{۲۰}؛ گسترش وظایف شورای امنیت سازمان ملل متحد؛ و تأسیس دادگاه زیست محیطی جهانی^{۲۱}.

نتیجه‌گیری

نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی از طریق سازمان‌ها و نهادها، تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، سازوکارهای تأمین مالی، قواعد، آیین‌ها و هنجارها درصدد حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار است که هیچ‌یک

تجارت، جنگ، سلامت، تجارت بین‌الملل، و نظام مالی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی؛ توجه به بیش از حد به فرایند تصویب و ایجاد اسناد و مغفول ماندن اجرا و عملی‌سازی آنها؛ از دیگر دلایل عدم توفیق نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی است.

اصلاح نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی و توقف روند تخریب محیط زیست و بهبود آن مستلزم پیروی از اسناد، معاهدات و موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست محیطی و پرهیز از صرف منابع مالی محدود در تصویب و ایجاد اسناد جدید و اجرای همین اسناد موجود؛ تضمین مشارکت تمامی بازیگران موثر در حفاظت از محیط زیست از جمله جامعه مدنی و بخش خصوصی؛ اتخاذ کلیه تصمیمات و سیاست‌های موثر بر محیط زیست، در داخل نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی؛ تخصیص بهینه منابع و ایجاد توازن میان فرایند تولید اسناد و اجرایی کردن تعهدات و محتوای اسناد است. تحقق این موارد مستلزم تقویت UNEP به مثابه نهادی هماهنگ‌کننده؛ گسترش نقش مجمع جهانی وزرای محیط زیست و همکاری میان دولت‌ها از این طریق؛ اصلاح نهادهای فعلی سازمان ملل متحد؛ تقویت سازوکارها و منابع مالی؛ ایجاد ظرفیت‌های زیست محیطی در سازمان تجارت جهانی؛ پیشنهاد و بررسی مدل‌های احتمالی برای تشکیل یک سازمان محیط زیست جهانی؛ اصلاح شورای قیمومت سازمان ملل متحد؛ گسترش وظایف شورای امنیت سازمان ملل متحد؛ و تأسیس دادگاه زیست محیطی جهانی است. همچنین ایجاد یک سازمان زیست محیطی جهانی، رهبری و سیاست‌گذاری قدرتمند زیست محیطی مبتنی بر دانش، همبستگی و هماهنگی کارآمد، مدیریت مطلوب نهادهای سازنده نظام حکمرانی زیست محیطی، و گسترش دغدغه‌ها و کنش‌های زیست محیطی به دیگر حوزه‌های سیاست‌ها و کنش‌های بین‌المللی دیگر راهکارهای پیشنهادی در مواجهه با چالش‌های نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی است.

از این‌ها بدون هماهنگی و همکاری میان بازیگران بین‌الملل محقق نخواهد شد. این نظام از طریق فرایند تولید اسناد الزام‌آور، و ایجاد ساختارهایی مشتمل بر اسناد نرم (بیانیه‌ها، اعلامیه‌ها و...) و اسناد سخت (کنوانسیون‌ها، معاهدات، پروتکل‌ها و...) و نهادهای لازم برای تفسیر و مدیریت ابزارهای حکمرانی (متشکل از نهادهای رسمی و غیررسمی، و خصوصی و عمومی)، نهایتاً باید، به منظور حفاظت از محیط زیست در سطح جهان، عملی شدن و اجرایی شدن الزامات و تعهدات ایجاد شده به شرح پیش‌گفته را از سوی بازیگران بین‌المللی تضمین کند. اما تجربه ۵۰ سال گذشته نشان داده است که اجزاء این نظام، یعنی فرآیندها، ساختارها و عملی‌سازی، معمولاً در ارتباط متقابل و در هماهنگی کامل با یکدیگر نبوده‌اند.

تورم موافقت‌نامه‌های چندجانبه زیست محیطی و دیگر اسناد بین‌المللی، و عملی نشدن مفاد اسناد موجود، چندپارگی ساختارها و نهادهای بین‌المللی و ناهماهنگی و عدم همکاری بازیگران بین‌المللی با یکدیگر که به شکل جداگانه و بدون هماهنگی و ارتباط با یکدیگر در سازوکارها، ساختارها و نهادهای بین‌المللی و جهانی جداافتاده، توسط روال‌های رسمی و غیررسمی دیده شده‌اند و عدم تناسب همین ساختارهای چندپاره موجود در قیاس با مشکلات موجود در عرصه محیط زیست و توسعه پایدار در کنار بدنه‌ای از قواعد و مقررات موردی، تدریجی و نامنسجم از مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی زیست محیطی جهانی است. عدم مشارکت تمامی عوامل موثر بر محیط زیست، به‌ویژه بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی در سیاست‌گذاری، ظرفیت‌سازی و عملی‌سازی که نتیجه نظام‌های تصمیم‌گیری غیردموکراتیک برای اداره و مدیریت مسائل پیچیده و مشکلات عمیق ناشی از اقتضانات زیست محیطی و توسعه پایدار است؛ اتخاذ تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های موثر بر محیط زیست در خارج از نظام حکمرانی زیست محیطی جهانی به ویژه در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، توسعه و

پی‌نوشت‌ها

¹⁴ Commission on Sustainable Development (CSD).
¹⁵ Performance.
¹⁶ World Trade Organization (WTO).
¹⁷ Multilateral Development Banks (MDBs).
¹⁸ World Environment Organization (WEO). یک سال پیش از برگزاری کنفرانس سازمان ملل در زمینه توسعه پایدار موسوم به ریو + ۲۰ (Rio+20) که بابتش از ۴۰۰۰۰ شرکت‌کننده از دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، مؤسسات تجاری و جامعه مدنی و نیز بیش از ۵۰ رئیس کشور و نزدیک به ۵۰۰ وزیر، کنفرانس ریو+۲۰ در مورد توسعه پایدار، که از ۲۰ تا ۲۲ ژوئن ۲۰۱۲ برگزار شد، رئیس وقت برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد امکان ایجاد WEO را مطرح کرد. نگاه کنید به:

<http://www.scidev.net/global/policy/news/malaysia-adds-to-calls-for-world-environment-organisation.html>.
¹⁹ Global Ministerial Environment Forum. مجمع جهانی وزرای محیط زیست (GMEF) برای گفت‌وگوهای سیاسی در سطح عالی و با هدف گسترش اجلاس شورای حکام یونپ در سطح وزرا ایجاد شده است. این نشست که افتتاحیه آن از ۲۹ تا ۳۱ مه ۲۰۰۰ در مالاموی سوئد برگزار شد، در پی قطعنامه شماره ۵۳/۲۴۲ مورخ جولای ۱۹۹۹ مجمع عمومی و به منظور فراهم آوردن امکان گردهمایی وزیران محیط زیست کشورهای جهان برای بررسی مسائل زیست‌محیطی مهم و نوظهور به وجود آمد. نگاه کنید به:

<http://unterm.un.org/DGAACS/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/69ca6b2e45e41635852569fa0000fe64?OpenDocument>.
^{۲۰} شورای قیمومت سازمان ملل متحد (به انگلیسی: United Nations Trusteeship Council) یکی از ارکان اصلی سازمان ملل متحد است؛ که برای کمک به حصول منافع، صلح، اعتماد و امنیت بین‌المللی ساکنان سرزمین‌هایی که دارای استقلال نیستند، تأسیس شد. شورای قیمومت در ۱۹۴۵ بر اساس منشور تشکیل شد. این رکن همانند شورای اقتصادی و اجتماعی تحت نظر مجمع عمومی عمل می‌کند. نگاه کنید به:

https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Trusteeship_Council.

²¹ World Environment Court.

¹ Global Environmental Governance.

² Adil Najam.

³ Thomas G. Weiss.

⁴ Process, Architecture and Implementation.

⁵ International Negotiation Committee (INC).

⁶ Implementation.

⁷ Framework conventions.

⁸ Self-contained agreements.

⁹ Umbrella agreements.

¹⁰ Guidelines for National Enforcement, and 11 International Cooperation in Combating Violations, of Laws Implementing Multilateral Environmental Agreements.

^{۱۱} پیر ژاک، جین پیزانی-فری و لورنس توبیانا در ترسیم این فضا می‌گویند: «به‌منظور تضمین پایداری تصمیم‌های بین‌المللی، مهم است که جمعیت‌ها منافع این تصمیمات را ببینند، دولت‌ها درخصوص اهداف آنها توافق داشته باشند و نهادهای اداره‌کننده فرایندهای این تصمیمات، مشروعیت داشته باشند. اما این سه شرط [هیچگاه] به‌طور کامل محقق نشده‌اند.» این نویسندگان به «بحران هدف»، رنج بردن نهادهای بین‌المللی از «بی‌تعادلی» و «عدم تکافو»، اشاره می‌کنند. به اعتقاد آنها در این نهادها «شکافی میان ماهیت مشکلات و نیاز به رسیدگی به این مشکلات به‌وجود آمده است و ساختارهای نهادی، سلسله‌مراتب مشکلات امروز را منعکس نمی‌کند.» برای نمونه، محیط زیست موضوعی است که اهمیت عمده‌ای پیدا کرده و محور مذاکرات شده است، اما از حمایت‌های نهادی درخور اهمیت آن برخوردار نیست. نگاه کنید به:

Global governance, Available online at:

https://en.wikipedia.org/wiki/Global_governance.

¹² International Union for Conservation of Nature (IUCN).

^{۱۳} تسهیلات جهانی محیط زیست (GEF) که از طریق آن ۱۸۳ کشور در مشارکت با نهادهای جامعه مدنی، و بخش خصوصی، ضمن حمایت از توسعه پایدار ملی، به موضوعات و مسائل زیست‌محیطی می‌پردازند. امروزه GEF بزرگترین تأمین‌کننده مالی در بخش عمومی است که پروژه‌های مربوط به توسعه محیط زیست جهانی را تأمین مالی می‌کند. نگاه کنید به: <https://www.thegef.org/gef/whatisgef>.

منابع

Birnie, P., and Boyle, A., 2002. *International Law and the Environment*, Second ed. Oxford University Press, New York.

Charnovitz, S., 2002. *A World Environment Organization, United Nations University Institute of Advanced Studies - project on International Environmental Governance Reform*, Available

online at: archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Charnovitz.pdf.

Huong, L., 2009. *Factsheet: UNEP and Environmental Governance at a Glance*, Available online at: staging.unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf.

Karns, M., and Mingst, K., 2015. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, USA.

Koh, K., 2008. *Regional and State Level Environmental Governance ASEAN's Environmental Governance: An Evaluation*, UNITAR/Yale Conference on Environmental Governance and Democracy, New Haven, USA.

Mol, A., 2008. *Environmental Reform in the Information Age*, Cambridge University Press, New York.

Najam, P., Papa, M., and Taiyab, B., 2006. *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Canada, International Institute for Sustainable Development (IISD), Winnipeg.

Riazati, S., 2006. "A Closer Look: Professor Seeks Stronger U.N", Available online at: dailybruin.com/2006/10/17/a-closer-look-professor-seeks.

Sands, P., 2003. *Principles of International Environmental Law*, Second ed., Cambridge University Press, New York.

Saunier, R. and Meganck, R., 2007. *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance*, Earthscan, New York, USA.

Stone, D., 2008. *Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks*. Available online at: http://wrap.warwick.ac.uk/1800/1/WRAP_Stone_Global_Agora_Transnational_Public_Policy_JPS.pdf.

Weiss, T., and Thakur, R., 2010. *The UN and Global Governance: An Unfinished Journey*, Indiana University Press, USA.

Zaleski, P., 2006. *Global Non-governmental Administrative System: Geosociology of the Third Sector*, [in:] Gawin, Dariusz and Glinski, Piotr [ed.]: "Civil Society in the Making", IFiS Publishers, Warszawa.

Anonymous, 2016. *Global governance*, Available online at: https://en.wikipedia.org/wiki/Global_governance,

Anonymous, 2008. *Global Environmental Governance (GEG) Briefing Paper # 3: 4 Steps for Targeted Coherence*", One of a series of papers on GEG published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), Available online at: https://www.iisd.org/pdf/2008/geg_steps_coherence.pdf



Environmental Sciences Vol.15 / No.1 / Spring 2017

141-156

Global environmental governance system: challenges and solutions

Farhad Jam* and Janet Blake

Department of Environmental Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Received: 2016

Accepted: 2016

Jam, F. and Blake, J., 2017. Global environmental governance system: challenges and solutions. *Environmental Sciences*. 15(1):141-156.

Introduction: The global environmental governance system (GEG) has not proved very successful in achieving its main goals, namely protection of the environment and achieving sustainable development. The reasons for this failure, among other things, are the lack of cooperation and coordination among international actors, proliferation of multilateral environmental agreements (MEAs) as well as other international environmental instruments, inappropriate institutions and structures, non-compliance with international MEAs, failure to implement the obligations stipulated in agreements and other international instruments, inefficient use of resources, undemocratic decision-making methods, a global environmental governance system operating outside the environmental arena and the absence of non-state actors in this state-centric system (Najam *et. al.*, 2006). This paper has sought to find reasons of failure of the global environmental governance system and identify the type of measures required to overcome such failures.

Method: Employing the library research method and using research papers and monographs by researchers who work on the subject of global environmental governance system as well as primary sources, the present paper has studied the current condition of global environmental governance system. Taking into account the serious global deterioration of the environment, this paper has surveyed some of reasons in respect of inefficiency of the current global environmental governance system and presents a number of proposed solutions in respect of global environmental governance reform.

Results and discussion: In the global environmental governance system (GEG), through a process of producing documents and institutions, a structure consisting of necessary soft law and hard law documents has been developed for implementation of such documents and their obligations and requirements (Saunier and Meganck, 2007). However, even if states possess the political will for the protection of the environment, it is

* Corresponding Author. *E-mail Address:* farhad.jam@gmail.com

very unlikely that such states can actually protect the environment through the uncoordinated responses of such states, and one cannot expect to bring such trans-boundary phenomena, namely environmental deterioration, under control, without achieving an acceptable level of cooperation and coordination. Besides, current institutions like the United Nations Environment Programme (UNEP) suffers from inefficiency in protecting the environment (Charnovitz, 2002), and despite the numerous Declarations, Conventions, and other international instruments, there still remain a number of environmental challenges like climate change, air pollution, soil erosion, ocean contamination, hazards caused by nuclear activities or genetically modified organisms, depletion of natural resources, extinction of species, and landscape destruction. Therefore, it is essential for states to comply with the current multilateral environmental agreements as well as other international instruments, and implement and enforce such instruments through strengthening coordinating institutions, UNEP, and instituting closer and a more efficient cooperation of international actors including states, civil society institutions like non-governmental organizations, and the private sector.

Conclusion: Reform in the global environmental governance system (GEG), among other things, requires cooperation and coordination between states, civil society institutions, and the private sector. It also need compliance with MEAs strengthening United Nations Environment Programme (UNEP), expanding the role of the Global Ministerial Environment Forum (GMEF), reforming existing United Nation's bodies, strengthening financing sources and mechanisms, building up the environmental competence of the World Trade Organization (WTO), different possible models for a World Environment Organization, reforming the United Nations Trusteeship Council, expanding the mandate of the United Nations Security Council and establishing a World Environment Court.

Keywords: Global environmental governance, International cooperation, Coordination, Implementation, Compliance.

