

## بیابان‌زدایی و قانون

خشکسالی‌ها و قحطی‌های شدید اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ آفریقا، پیامدهای آن و معرفی آن به عنوان یک معضل جهانی و درد مشترک، صدها میلیون انسان به خصوص در کشورهای توسعه نیافته، مجمع عمومی سازمان ملل متحد را بر آن داشت تا در سال ۱۹۷۴ اولین قطعنامه رسمی را برای جلب ملت‌ها به مسأله بیابان‌زایی و مقابله با آن تصویب نماید. به دنبال آن برنامه زیست محیطی ملل متحد (UNEP) اقدامات وسیعی در چهار قاره آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و اروپا آغاز نمود که شامل تهیه طرح و اجرای برنامه‌های کنترل بیابان‌زایی و طرح‌های حفاظت آب و خاک با کمک کشورهای پیشرفته بود. در سال ۱۹۷۷ سازمان ملل متحد اولین اجلاس ویژه بیابان‌زدایی را در نایروبی پایتخت کشور کنیا برگزار نمود. در این کنفرانس طرحی تحت عنوان (PACD) برنامه عمل مبارزه با بیابان‌زایی (PLAN OF ACTION TO COMBAT DESERTIFICATION) به تصویب رسید و مسئولیت پی‌گیری و اجرای آن به UNEP واگذار گردید، به دنبال آن یونپ پروژه‌ای تحت عنوان DC/PAC در سال ۱۹۷۸ ایجاد نمود و حساب ویژه‌ای را برای جلب و جذب و توزیع کمک‌های بین‌المللی افتتاح کرد. پس از آن فعالیت‌های بیابان‌زدایی به صورت یک امر بین‌المللی در بعضی از کشورها با کمک‌های خارجی صورت گرفت.

ارزیابی‌های بعدی در سال ۱۹۹۱ نشان داد که این اقدامات متناسب با نیازهای جامعه جهانی نبوده، به ویژه آن‌که اکثر مردمی که از پیامدهای بیابان‌زایی رنج می‌برند در کشورهای جهان سوم و توسعه نیافته زندگی می‌کنند و به برنامه‌هایی فراتر و جامع‌تر از آن نیاز دارند. لذا موضوع در کنفرانس سران که در سال ۱۹۹۲ در ریودژانیرو و تحت عنوان کنفرانس سازمان ملل برای محیط زیست و توسعه (UNCED) تشکیل شد به صورت جدی مطرح گردید. در سندکار این کنفرانس که AGENDA 21 نام گرفته است و در واقع دستور کار جامعه جهانی برای قرن بیست و یکم است، فصل دوازدهم آن به بیابان‌زدایی اختصاص یافته است. در این فصل از سازمان ملل متحد خواسته شده است تا با موضوع بیابان‌زایی و خشکسالی به عنوان معضلات جهانی برخورد جدی به عمل آید. سازمان ملل متحد در اجلاس چهل و هفتم مجمع عمومی، قطعنامه شماره ۴۷/۷۱۹ را به تصویب رساند که در آن تشکیل کمیته‌ای به نام «کمیته بین‌الدول مذاکرات برای تدوین کنوانسیون بین‌المللی بیابان‌زدایی و مقابله با اثرات خشکسالی در کشورهایی که با مشکل بیابان‌زدایی و خشکی مواجه هستند. به ویژه در آفریقا» و نهایتاً تدوین کنوانسیون پیش‌بینی شده بود.

کمیته مذاکرات علاوه بر یک نشست مقدماتی و تشکیلاتی در نیویورک ۵ اجلاس اصلی تشکیل داد و متن کنوانسیون را در ۱۷ ژوئن ۱۹۹۴ (۲۷ خرداد ۷۳) به پایان رساند و از طرف سازمان ملل متحد این روز به عنوان «روز جهانی بیابان‌زدایی» اعلام گردید.

در اکتبر ۹۴ مراسم رسمی امضا کنوانسیون در پاریس برگزار شد و وزیر وقت جهادسازندگی به نمایندگی از سوی جمهوری اسلامی ایران سومین فردی بود که کنوانسیون را امضا نمود. براساس ماده ۳۶، کنوانسیون زمانی اعتبار قانونی می‌یابد که ۵۰ کشور آن را در مجالس قانون‌گذاری خود به تصویب رسانده و اسناد تصویب را به صورت رسمی تحویل دبیرخانه سازمان ملل متحد داده باشند که این امر در دسامبر ۹۵ (آذر ۷۴) تحقق یافت. جمهوری اسلامی ایران در دی ماه ۷۵ این کنوانسیون را در مجلس شورای اسلامی به تصویب رساند و به عنوان یکی از اعضا متعهد آن درآمد.

در کنوانسیون بیابان‌زدایی که مشتمل بر ۴۰ ماده و ۴ الحاقیه است از کشورهای جهان اعم از کشورهای تحت تأثیر یا کشورهای صنعتی پیشرفته خواسته شده است تا با همکاری یکدیگر با مشکل بیابان‌زایی برخورد جدی نمایند و کشورهای مبتلا به را طبق ماده ۵ کنوانسیون ملزم نموده است که:

- ۱- به بیابان‌زدایی و کاهش اثرات خشکسالی اولویت داده و طبق شرایط و توانایی‌هایشان منابع کافی به این امر تخصیص دهند.
- ۲- استراتژی‌ها و اولویت‌ها را در چارچوب طرح‌ها و یا سیاست‌های توسعه پایدار برای بیابان‌زدایی و کاهش اثرات خشکسالی ایجاد نمایند.
- ۳- عوامل اصلی بیابان‌زایی را شناسایی و به عوامل اجتماعی اقتصادی موثر در روند بیابان‌زایی توجه خاصی معمول دارند.
- ۴- آگاهی را ارتقا داده و مشارکت جوامع محلی، به ویژه زنان و جوانان را با حمایت سازمان‌های غیردولتی در کوشش‌هایشان برای بیابان‌زدایی و کاهش اثرات خشکسالی تسهیل نمایند.

۵- از طریق تقویت قوانین موجود به نحو مطلوب و در صورتی که چنین قوانین وجود ندارند با تهیه قوانین جدید و ایجاد سیاست‌های درازمدت و برنامه‌های عمل یک محیط کار ایجاد نمایند.

از جمله الزامات و تعهدات اعضاء کنوانسیون به خصوص اعضا مبتلا به این است که با تدوین یک برنامه درازمدت تحت نام برنامه اقدام ملی بیابان‌زدایی (NAP)، (NATIONAL ACTION PROGRAMME) عوامل موثر در بیابان‌زایی را شناسایی و روش‌ها و معیارهای مقابله با آن را متناسب با شرایط اجتماعی و اقتصادی خود مشخص نمایند.

در ماده ۱۰ کنوانسیون بیابان‌زدایی بعضی از نکات مهم در تدوین برنامه اقدام ملی به شرح زیر مورد تأکید قرار گرفته است.

۱- همراه با راهبردهای بلندمدت برای بیابان‌زدایی و کاهش اثرات خشکسالی بوده، بر اجرا تأکید داشته باشد و با سیاست‌های ملی برای توسعه پایدار ادغام شود.

۲- امکان اصلاحات متناسب با تغییر شرایط را دارا بوده و در سطح محلی برای تطبیق با شرایط مختلف اجتماعی-اقتصادی، بیولوژیک و ژئوفیزیکی به

اندازه کافی انعطاف پذیر باشد.

۳- بر اجرای روش های پیش گیری از تخریب در زمین هایی که هنوز تخریب نشده اند یا اندکی فرسایش یافته اند توجه خاص مبذول شود.

۴- توانایی های هواشناسی - آب شناسی و اقلیمی در سطح ملی و هم چنین سیستم هشداردهنده خشکسالی را تقویت کند.

۵- سیاست ها و چارچوب های سازمانی و تشکیلاتی، قانونی را که سبب توسعه همکاری و هماهنگی بین جوامع کمک کننده، دولت ها در همه سطوح به جمعیت های محلی و گروه های اجتماعی می شود و دستیابی جمعیت های محلی را به اطلاعات و فن آوری های مناسب تسهیل می کند، اعتلا بخشیده و تقویت نماید.

۶- تمهیدات لازم برای مشارکت موثر در سطح محلی- ملی و منطقه ای توسط سازمان های غیردولتی و جمعیت های محلی اعم از مردان- زنان- به خصوص استفاده کنندگان از منابع شامل کشاورزان، دامداران و سازمان های نماینده آنان در سیاست گذاری- تصمیم گیری- اجرا و بررسی برنامه ها را فراهم سازد.

۷- بازنگری ارزیابی مداوم و تهیه گزارش پیشرفت در مورد اجرا را پیش بینی کرده، اجرای آنها را ضروری و الزامی بداند.

هم چنین در بند ۳ الحاقیه اجرای کنوانسیون بیابان زدایی برای کشورهای آسیایی نکاتی مورد تاکید است از آن جمله:

- تشکیلات و نهادهای مناسبی مأمور تهیه، هماهنگی و اجرای برنامه عمل شوند.

- جمعیت ها و گروه های محلی در تدوین، هماهنگی و اجرا به راه های مختلف مشارکت داشته باشند و اولویت اجرای کار در مناطق مشخص شود.

- برنامه های گذشته و حال بیابان زدایی با مشارکت گروه های مبتلا به ارزیابی شود و این ارزیابی پایه ای برای طراحی و اجرای برنامه های بعدی قرار گیرد.

- راهبرد عمومی برنامه عمل می باید با تاکید بر برنامه های جامع توسعه محلی و مبتنی بر روش مشارکتی و همگام با استراتژی کاهش فقر باشد.

خوشبختانه در سال ۱۳۸۲ پیش نویس برنامه اقدام ملی بیابان زدایی کشور تدوین و متن آن انتشار یافت تا در معرض اخذ دوری قرار گیرد. این برنامه پس از دو مرحله بازبینی و پایش هم اکنون آماده گردیده است، اگر چه همان گونه که دبیرخانه کنوانسیون بر آن تاکید دارد، هدف از تدوین برنامه اقدام ملی تنظیم یک سند مکتوب نیست بلکه تنظیم روندی متحول و پویا است که قادر باشد علل و عوامل بیابان زایی را به درستی دریابد و متکی بر امکانات و شرایط راه های مناسبی برای مبارزه با آن ارائه نماید.

به هر حال نباید فراموش کرد که کنوانسیون مبارزه با بیابان زایی و تعدیل آثار خشکسالی و منبعت از آن «برنامه اقدام ملی بیابان زدایی» پیش از آن که یک دستورالعمل فنی یا رهنمود اجرایی و تشکیلاتی باشد یک سند حقوقی و هماهنگ کننده بخشی فرابخشی است و طبعاً چنین سندی بدون داشتن پشتوانه ای قانونی از کارایی کافی بهره مند نخواهد بود.

### چه باید کرد

مستند بر مفاد کنوانسیون، در مبارزه با بیابان زایی اولویت با انتخاب راهبردهای حفاظتی و راه کارهای بازدارنده است. به همین دلیل می باید در کاربری منابع اراضی و نحوه استفاده از آن روش هایی اتخاذ گردد که منجر به تخریب سرزمین نشود، جهت اجرای موفق اقدامات بازدارنده و ممانعت از تخریب سرزمین حداقل وجود سه مولفه اساسی ضروری است که عبارتند از:

۱- داشتن شناخت و آگاهی کامل و جامعی از علل و عوامل بیابان زایی و نحوه مقابله با آن در چارچوب تهیه طرح های جامع مدیریت مناطق بیابانی و بیابانی شده

۲- توانمندسازی جوامع و بسترسازی مناسب اعم از تشکیلاتی و فرهنگی و جلب مشارکت مردم به منظور ارتقاء سطح دانش و آگاهی بهره وران از قابلیت های سرزمین و نحوه استفاده پایدار و غیر مخرب از آن با اتکاء به روش های مشارکتی

۳- وجود پشتوانه حقوقی و اهرم های قانونی به منظور پشتیبانی از فعالیت های حفاظتی و اجرایی

برای تحقق بند یک تدوین برنامه اقدام ملی- تهیه طرح های مختلف بیابان زدایی اعم از تفصیلی یا اجرایی می تواند کارساز باشد.

در مورد بند دوم موضوع از آن نظر دارای اهمیت است که بیابان زایی پدیده ای پیچیده، خزنده، موزی و چند بعدی است، بررسی ها نشان می دهد که اگر چه عدم آگاهی بهره وران از منابع سرزمین و نبود شناخت از ماهیت این پدیده می تواند از معضلات اساسی در راه مبارزه با بیابان زایی باشد، اما نکته مهم تر در این زمینه میزان موفقیت در جلب مشارکت مردم در روند شناخت، برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر فعالیت های بیابان زدایی است و به طور یقین این امر از یک سو بدون آگاهی و آشنایی مردم و انجام برنامه های آموزشی و ترویجی از نتیجه مطلوب برخوردار نخواهد بود، و از سوی دیگر در غیاب بسترهای مناسب و توانمند در سطوح مختلف ملی، ناحیه ای و محلی امکان تحقق اهداف پیش بینی شده برای مبارزه با بیابان زایی اگر ناممکن نباشد بسیار مشکل است. اما موضوع یا مولفه سوم جنبه های قانونی مرتبط با بیابان زایی و روش های مبارزه با آن است که شاید در شرایط ملی پرداختن به آن از مهم ترین الزامات است.

برنامه های مبارزه با بیابان زایی با مردم، نهادها، تشکیلات، در سطوح مختلف و بخش های متفاوت در تعامل و ارتباط است و تنظیم این روابط و ارتقاء تعامل بین آنها نیاز به محمل های حقوقی اعم از قانون، آیین نامه و دستورالعمل های مشخص دارد. قطعاً تا زمانی که این بخش سر و سامان نگرفته باشد توقع موفقیت و هماهنگی از سایر بخش ها انتظاری ناموجه است.