

ارزیابی عملکرد زیست محیطی یونپ: از انتظارات تا واقعیت‌ها*

وحید کوثری

دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم

علی مشهدی**

دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

چکیده

یونپ در قلب ساختار کنونی زیست محیطی ملل متحد قرار دارد و به عبارتی، مهم‌ترین مرجع بین‌المللی زیست محیطی است. از طرفی، با توجه به گسترش روزافزون معضلات زیست محیطی، پژوهش پیش رو بر آن است با توسل به روش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای به این پرسش اساسی پاسخ دهد که آیا یونپ، در میان انبوهی از هنجارهای زیست محیطی و کثرت نهادهای متولی موضوع‌های زیست محیطی، در عمل توانسته است نقش محوری خویش را در حاکمیت بین‌المللی زیست محیطی ایفا کند و آیا عملکرد زیست محیطی آن در کمک به حل مشکلات این حوزه، برآورنده انتظارات بوده است؟ براینکه این مقاله آن است که به‌رغم تمام موفقیت‌هایی که در آمار و گزارش‌های موجود ثبت شده، ساختار کنونی یونپ نمی‌تواند پاسخگوی معضلات زیست محیطی کره زمین و عملکرد دولت‌ها نسبت به تعهدات زیست محیطی باشد که پیشنهادهایی در این زمینه مطرح شده است.

واژگان کلیدی: حاکمیت بین‌المللی زیست محیطی، حقوق بین‌الملل محیط زیست، عملکرد زیست محیطی، معضلات زیست محیطی، یونپ (UNEP).

* مقاله حاضر برگرفته از رساله با عنوان «ارزیابی عملکرد زیست محیطی سازمان ملل متحد؛ در جستجوی الگوی حقوقی مطلوب» می‌باشد.

** نویسنده مسئول

Email: Mashadiali@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۲۷ مهر ۱۳۹۹، تاریخ تصویب: ۳۰ خرداد ۱۴۰۱

DOI: 10.22059/JRELS.2022.311452.400

© University of Tehran

مقدمه

با وجود آن‌که از دهه ۱۹۷۰ (کنفرانس استکهلم) و ۱۹۹۰ (کنفرانس ریو) به این سو، توسن سرکش انسان نسبت به طبیعت، با تلنگری که بر وجدان هنوز آگاه او وارد شد، تا حد زیادی به کمند عقلانیت درآمد، اما حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی از آن زمان تا کنون به دلایل مختلفی رشد نامطلوبی داشته و مسیر نه‌چندان همواری را پیموده است. کثرت و تعدد منابع هنجاری در کنار تعدد و موازی‌کاری انبوهی از نهادهای بین‌المللی زیست‌محیطی کلاف سردرگمی را پدید آورده است که نمی‌توان صدر و ذیل آن را از هم بازشناخت. در حال حاضر برنامه سازمان ملل متحد برای محیط زیست (UNEP) که به استناد ماده ۲۲ منشور^۱ و به موجب قطعنامه شماره ۲۹۹۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۵ دسامبر ۱۹۷۲ میلادی^۲ تشکیل شد، مهم‌ترین و اصلی‌ترین مرجع زیست‌محیطی نظام ملل متحد است.

در برخورد با اختلال کارکردی نظام‌های بین‌المللی حمایت از محیط زیست، جامعه جهانی از سال ۲۰۰۱ میلادی در تلاش بوده است تا وضعیت موجود را اصلاح کند، اما تاکنون توفیق چشمگیری در این زمینه حاصل نشده است. اگرچه تلاش‌های یونپ، سازمان ملل متحد و نوآوری‌های برخی کشورها، بحث اصلاح حاکمیت زیست‌محیطی را دوباره احیا کرده است، اما هنوز شرایط لازم برای ایجاد الگویی متمرکزتر از ساختار یونپ در نظام ملل متحد تحقق نیافته است (Le prestre, 2008: 1).

به‌طور کلی دو راهکار اصلی همواره در مباحث مربوط به یونپ مطرح بوده است: ۱. تأسیس یک سازمان جهانی زیست‌محیطی به جای یونپ؛ ۲. حفظ و تقویت یونپ. دستیابی به حق انتخاب صحیح میان یکی از دو راه‌حل بالا، در گرو ارزیابی از عملکرد فعلی یونپ است. بنابراین مقاله پیش رو، با دقت در ساختار و کارکرد یونپ، در پی رسیدن به پاسخ این پرسش است که چه ضرورتی برای اصلاح این نهاد بین‌المللی وجود دارد؟ آیا می‌توان با تکیه بر این رکن مجمع عمومی، یعنی یونپ، ادعای تحقق بند ۴ ماده یک منشور ملل متحد مبنی بر «بودن مرکزی برای هماهنگی [...]» را در حوزه محیط زیست جهانی داشت؟ عملکرد زیست‌محیطی یونپ در حال حاضر تا چه میزان توانسته در حل معضلات زیست‌محیطی جهانی مؤثر بوده و انتظارات از یک نهاد کارآمد بین‌المللی را محقق سازد؟ فرض مقاله بر این استوار شده است که ساختار کنونی یونپ به‌رغم تمام موفقیت‌های حاصله، قادر به پاسخگویی معضلات زیست‌محیطی جهانی از رهگذر ایفای نقش محوری و مرکزی خویش در

۱. «مجمع عمومی می‌تواند برای اجرای وظایف خود، آن‌گونه ارکان فرعی را که ضروری تشخیص دهد، تأسیس نماید» (ماده ۲۲ منشور سازمان ملل متحد).

2. General Assembly resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972.

سازمان ملل متحد نیست.

چهارچوب این پژوهش به‌نحوی است که بتوان وضعیت جامع‌تر و بی‌طرفانه‌تری از عملکرد زیست‌محیطی یونپ ترسیم کرد. بنابراین کوشیده‌ایم افزون بر شاخص‌های زیست‌محیطی مرسوم در حوزه توسعه پایدار، اهداف هزاره سوم، مدیریت اکوسیستم‌ها و مدیریت پسماندها که عمدتاً از سوی خود یونپ ارائه شده‌اند، شاخص‌های ارزیابی معتبر دیگری مانند شاخص «ردپای بوم‌شناختی» (EF)^۱ و شاخص «ظرفیت برد» (ظرفیت تولید طبیعی) (BC)^۲ نیز استفاده گردد که در قالب شاخص‌های خارج از مجموعه یونپ دسته‌بندی شده است. مقایسه مجموع این شاخص‌ها، جایگاه روشن‌تری از جایگاه کنونی حاکمیت زیست‌محیطی با محوریت یونپ در اختیار مخاطب خواهد گذارد.

گفتنی است تا کنون پژوهشی با موضوع ارزیابی عملکرد یونپ، در حد یافته‌های نگارندگان، مشاهده نشده است.

۱. یونپ و ساختار سازمانی آن

هدف اصلی تأسیس یونپ براساس قطعنامه شماره ۲۹۹۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۵ دسامبر ۱۹۷۲ چنین ذکر شده است: «[...] به‌منظور ارتقای همکاری بین‌المللی در زمینه محیط زیست و عنداللزوم توصیه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی مدیریت و هماهنگی برنامه‌های زیست‌محیطی در نظام ملل متحد [...]». (A/RES/2997, 1972: part I, para. 2(a) and (b)). تعریف برنامه‌های زیست‌محیطی جهانی، تسهیل اجرای یکپارچه بعد زیست‌محیطی توسعه پایدار در قلب نظام ملل متحد و صیانت از محیط زیست جهانی، سیاست‌گذاری و هدایت برنامه‌های زیست‌محیطی، بررسی وضعیت زیست‌محیطی جهانی به‌منظور کسب اطمینان از توجه جامعه بین‌المللی به موضوع‌های زیست‌محیطی، تأمین مالی برنامه‌های عام زیست‌محیطی، ارتقا، کسب و مبادله دانش زیست‌محیطی و ارائه مشاوره‌های فنی، ازجمله وظایف اصلی این برنامه به‌شمار می‌رود (<https://www.unenvironment.org/fr/propos-donu>).

(environnement). مقر یونپ در نایروبی، پایتخت کشور کنیا، واقع شده است. یکی از مهم‌ترین تغییراتی که در ساختار یونپ در سال‌های گذشته ایجاد شد، تغییر «شورای حکام» (GC)^۳ به «مجمع ملل متحد برای محیط زیست» (UNEA)^۴ بود. در سال ۲۰۱۲ میلادی در چهارچوب

1. Ecological Footprint

2. Biocapacity

3. Governing Council (Conseil d'administration).

4. The United Nations Environment Assembly of the UNEP (UNEA) (Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement).

کنفرانس ملل متحد برای توسعه پایدار (ریو+۲۰) مقرر شد با ایجاد تغییراتی در ساختار یونپ، آن را تقویت کنند. بدین منظور تصمیم بر آن شد تا شورای حکام قابلیت عضویت جهانی بیابد. بعد از این تصمیم، مجمع عمومی سازمان ملل متحد با صدور قطعنامه ۶۷/۲۱۵ در ۲۵ ژوئیه ۲۰۱۳ میلادی^۱ رسماً با تغییر نام شورای حکام یونپ به مجمع ملل متحد برای محیط زیست موافقت کرد. البته در این قطعنامه تأکید شده است که این تغییر نباید به منزله تغییر اهداف و وظایفی تعبیر شود که از قبل برعهده یونپ قرار داشته است.^۲ در رأس ساختار سازمانی یونپ، اداره اجرایی قرار دارد که هدایت آن برعهده مدیر اجرایی^۳ و گروه مدیریت^۴ قرار دارد. یکی از وظایف مهم مدیر اجرایی، افزون بر مسائل مربوط به هماهنگی‌های داخلی، ارسال گزارش‌هایی درباره میزان اجرای برنامه‌های زیست‌محیطی در نظام ملل متحد به شورای حکام (سابق) بود (Mahmoudi, 1995: 182) که اکنون به مجمع (جایگزین شورای حکام) ارائه خواهد شد. همچنین بخش‌های مختلفی در ساختار سازمانی یونپ تعریف شده است که عبارت‌اند از: بخش ارتباطات^۵، بخش خدمات سازمانی^۶، بخش اقتصاد^۷، بخش زیست‌بوم‌ها (اکوسیستم)^۸، اداره امور مدیریتی^۹، بخش حقوقی^{۱۰}، بخش سیاست‌ها و برنامه‌ها^{۱۱} و بخش علمی^{۱۲}. متناسب با مناطق مختلف جغرافیایی، دفاتر منطقه‌ای مجزایی (آفریقا، آسیا، اروپا و آمریکا) نیز در ساختار یونپ تعریف شده است که هر کدام از آن‌ها، خود دارای زیرمجموعه‌هایی هستند. افزون بر تشکیلات پیش‌گفته، یونپ محل استقرار دبیرخانه برخی از موافقت‌نامه‌های چندجانبه و کنوانسیون‌های زیست‌محیطی نیز هست؛ مانند کنوانسیون تنوع زیستی، کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های حیوانات و گیاهان وحشی در معرض خطر مصوب ۱۹۷۳، کنوانسیون میناماتا درباره جیوه^{۱۳}، کنوانسیون‌های بازل، روتردام و استکهلم، کنوانسیون وین برای حفاظت از لایه اوزون مصوب ۱۹۸۵ و پروتکل مونترال ۱۹۸۷، کنوانسیون

1. Change of the designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, A/RES/67/251, General Assembly, 25 July 2013.
2. «[...]it being understood that this change of designation in no way changes, nor will change, the present mandate, aims and purposes of the United Nations Environment Programme or the role and functions of its governing body [...]», *Ibid.*, para. 1.
3. Executive Director (directeur exécutif).
4. Senior Management Team (équipe de direction).
5. Communication Division.
6. Corporate Services Division.
7. Economy Division.
8. Ecosystems Division.
9. Governance Affairs Office.
10. Law Division.
11. Policy and Programme Division.
12. Science Division.
13. The Minamata Convention on Mercury, 2013 (La convention de Minamata sur le mercure, 2013).

حفاظت از گونه‌های مهاجر حیوانات وحشی (کنوانسیون بُن) مصوب ۱۹۷۹، کنوانسیون کادر حمایت و توسعه پایدار کارپاتین مصوب ۲۰۰۶، کنوانسیون باماگو مصوب ۱۹۹۶، کنوانسیون تهران مصوب ۲۰۰۳ و دبیرخانه صندوق چندجانبه اجرای پروتکل مونترال.^۴

امروزه یونپ در عمل به محل تجمع دبیرخانه‌ها و پناهگاهی برای سازوکارهای پراکنده زیست‌محیطی تبدیل شده است. اگرچه پیش‌بینی دبیرخانه کنوانسیون‌های مختلف زیست‌محیطی در ساختار یونپ از حیث ایجاد هماهنگی و مرکزیت بخشیدن به یونپ می‌تواند تا حد زیادی حقوق بین‌الملل محیط زیست را از پراکندگی و مدیریت جزیره‌ای رهایی بخشد، اما باید توجه داشت که: اولاً، استقرار دبیرخانه تمام کنوانسیون‌های زیست‌محیطی در یونپ ممکن نیست؛ ثانیاً، افزودن آن‌ها به بدنه یونپ که خود تشکیلات محدودی دارد، به دشوارتر شدن هماهنگی‌ها و نظارت‌ها خواهد انجامید.

۲. نقش یونپ در تحقق اهداف زیست‌محیطی

۲.۱ محیط زیست از منظر گزارش‌های یونپ

ارزیابی عملکرد یونپ، در چهارچوب مطالعات دانشگاهی و خارج از دایره اجرایی و عملی موضوعی خاص که بتوان نتایج ملموس آن را به صورت میدانی ملاحظه کرد، تا حد زیادی دشوار است. همچنین در نبود گزارش‌های جامع مراجعی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs) که بی‌طرفانه به قضاوت در این زمینه بنشینند، ناگزیر باید به گزارش‌های سالانه‌ای بسنده کرد که از جانب خود یونپ منتشر می‌شود. یونپ در گزارش مربوط به سال ۲۰۱۸ میلادی، با ارائه

1. The framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, 2003 (Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates, 2003).

2. The Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, 1996 (La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontaliers et la question des déchets dangereux produits en Afrique, 1996).

3. The Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, 2003 (La convention cadre de Téhéran sur la protection de l'environnement de la mer Caspienne, 2003).

4. Secretariat of the Multilateral Fund for the Implementation of Montreal Protocol (MLF).

۵. گفتنی است برخی نهادهای بین‌المللی مانند «شبکه ارزیابی عملکرد سازمان‌های چندجانبه» (MOPAN) متشکل از هجده

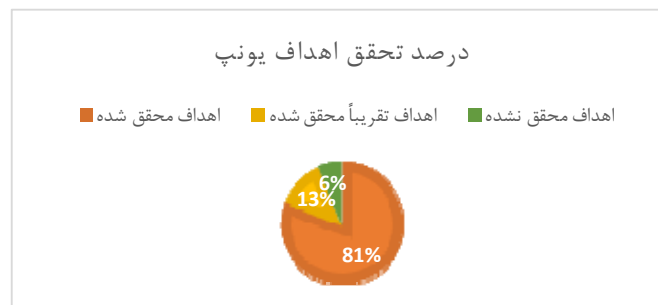
کشور عضو، ارزیابی‌های موردی از برخی از سازمان‌ها انجام داده و خلاصه آن‌ها را در وبگاه خویش (<http://www.mopanonline.org/>) منتشر می‌کنند؛ برای نمونه، می‌توان به ارزیابی این شبکه از صندوق تسهیلات

جهانی محیط زیست (GEF) اشاره کرد. برای دیدن این ارزیابی، رک:

MOPAN 2017-18 ASSESSMENTS Organisational Performance Brief Global Environment Facility (GEF).

نمودار کلی زیر (نمودار شماره ۱) درباره آمار مربوط به میزان دستیابی به اهداف خویش گزارش خود را آغاز کرده است:

نمودار شماره (۱)

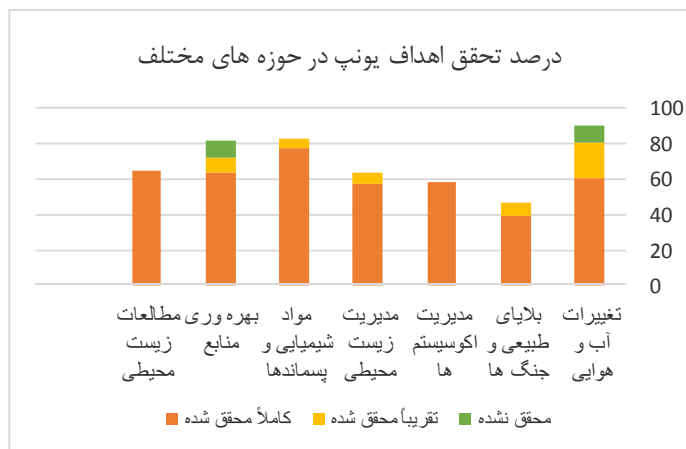


منبع:

گزارش عملکرد یونپ، ۲۰۱۸ (www.wedocs.unep.org)

همچنین نمودار زیر (نمودار شماره ۲) به نحو ملموس‌تری میزان تحقق اهداف یونپ در حوزه‌های مختلفی مانند تغییرات آب و هوایی، بلایای طبیعی و جنگ‌ها، مدیریت زیست‌بوم‌ها، مدیریت زیست‌محیطی، مواد شیمیایی و پسماندها، بهره‌وری منابع و مطالعات زیست‌محیطی بیان کرده است:

نمودار شماره (۲)



منبع: گزارش عملکرد یونپ، ۲۰۱۸ (www.wedocs.unep.org)

در گزارش یادشده، همچنین آمده است که یونپ توانسته است در پانزده سال گذشته، از

میان ۹۳ شاخص زیست‌محیطی تعریف‌شده (شاخص‌های مربوط به اهداف توسعه پایدار^۱ و اهداف هزاره^۲)، در بیست مورد آن (۲۲ درصد) پیشرفت مطلوبی حاصل کند و در مورد ۷۸ درصد باقی‌مانده نیز یا داده‌ها برای ارزیابی کافی نبوده و یا بدون تقویت اقدامات، تحقق آن‌ها با این شرایط چندان محتمل نخواهد بود.^۳

البته باید دانست که با تکیه بر آمار و ارقام پیش‌گفته، لزوماً نمی‌توان حکم بر کامیابی یا ناکامی عملکرد این رکن ملل متحد داد. واقعیت عینی و اسفناک محیط زیست با استناد به شاخص‌ها و مواردی که در ادامه بیان خواهد شد، حاکی از حقایق تلخی است که دو فرض را پیش روی هرگونه قضاوتی درباره عملکرد یونپ قرار خواهد داد: فرض نخست، اغراق در ارائه برخی آمار و ارقام است که دلایل اثباتی کافی برای احراز آن در دست نیست؛ فرض دوم، با توجه به ناگواری اوضاع زیست‌محیطی، احتمال تعیین آستانه پایین شاخص برای «اهداف»^۴ به‌منظور تسهیل و امکان‌پذیر ساختن دستیابی به آن‌ها با در نظر گرفتن توان و ظرفیت‌های موجود است. اعتراف به استثمار زمین در سال‌های اخیر و بهره‌برداری بیش از حد توان و ظرفیت آن، روی دیگر سکه گزارش ۲۰۱۸ یونپ (گزارش پیش‌گفته) است که در گزارش‌های بعدی آن، از جمله در گزارش GEO-6 سال ۲۰۱۹ میلادی بر آن تأکید شده است: «در صورت عدم اتخاذ سیاست‌های تکمیلی، پیش‌بینی می‌شود که تمایل به تخریب محیط زیست با سرعت بیشتری تداوم یافته و اهداف توسعه پایدار و نیز اهداف زیست‌محیطی تعیین‌شده در سطح بین‌المللی، به‌ویژه در مورد تغییرات آب و هوایی، از دست رفتن تنوع زیستی، کمبود آب،

1. The Sustainable Development Goals (SDGs) (Les Objectifs de développement durable).
2. the Millennium Development Goals (MDGs) (les Objectifs du Millénaire pour le développement).
3. Programme Performance Report, 2018, UNEP, www.wedocs.unep.org, accessed 15 June 2020.

۳. برخی از موارد تعریف‌شده برای اهداف توسعه پایدار و اهداف هزاره، خود دارای چندین زیرهدف است که در صورت تحقق آن‌ها، می‌توان نسبت به تحقق اهداف اصلی نیز اظهار نظر کرد؛ برای مثال، هدف هفتم از اهداف هزاره، «تضمین محیط زیست سالم و پایدار» است که خود چهار زیرهدف دارد: ۱. گنجاندن اصل توسعه پایدار در سیاست‌ها و برنامه‌های ملی؛ ۲. کاهش از دست رفتن تنوع زیستی و رسیدن به کاهش چشمگیری از نرخ نابودی تنوع زیستی تا سال ۲۰۱۰؛ ۳. کاهش پنجاه درصدی آمار افرادی که به آب سالم و بهداشت اولیه دسترسی کافی ندارند؛ ۴. ارتقای محسوس زندگی حداقل یکصد میلیون زاغه‌نشین تا سال ۲۰۲۰. عبارات «ارتقای محسوس»، «کاهش چشمگیری» و... در زیرهدف‌ها عبارت‌های مبهمی است که به نوبه خود تعیین شاخص (Index) یا نماگر (Indicator) برای ارزیابی عملکردها را نیز مبهم خواهد کرد (همچنین برای مطالعه بیشتر درباره تمایز شاخص (متغیر ترکیبی مقیاس‌پذیر) و نماگر (نسبت دو کمیت به نحو صورت و مخرجی) رک: طاهری و راهداری، ۱۳۹۷: ۱۱).

رواناب بیش از حد مواد مغذی^۱، تخریب زمین و اسیدی شدن اقیانوسها [...] محقق نگردد^۲. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که در تحلیل گزارش نخست (۲۰۱۸) و آمارهای ارائه شده، ناگزیر باید فرض دوم را قوی‌تر دانست؛ امری که ضرورت اصلاح ساختار زیست‌محیطی سازمان ملل متحد را بیش‌ازپیش برجسته خواهد ساخت.

۳. محیط زیست از منظر برخی شاخص‌های خارج از یونپ

رجوع به برخی شاخص‌ها، گزارش‌ها و مقالات علمی خارج از مجموعه یونپ می‌تواند نگاه جامع‌تری به وضعیت واقعی محیط زیست پیش روی مخاطب نهد؛ برای مثال، یکی از شاخص‌هایی که در چند سال اخیر برای تبیین وضعیت کشورها از منظر مصرف منابع و انتشار ضایعات و پسماندها مطرح شده و به صورت گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد، شاخص «ردپای بوم‌شناختی» (EF)^۳ و شاخص «ظرفیت برد» (ظرفیت تولید طبیعی) (BC)^۴ است. این شاخص‌ها، محیط زیست را از بُعد مصرف منابع و ظرفیت زیست‌بوم‌های هر کشور مورد ارزیابی قرار می‌دهند^۵. براساس گزارش شبکه جهانی ردپای بوم‌شناختی (EFN)^۶ که توسط مجموعه‌ای از صاحب‌نظران سراسر جهان تهیه می‌شود، چنین برآورد شده است که جامعه جهانی از حدود اواخر سال‌های ۱۹۷۰ میلادی از ظرفیت تولید طبیعی زمین (BC) فراتر رفته و گذار از ظرفیت برد (توانایی زیست‌بوم در تأمین منابع طبیعی و جذب زباله‌های تولیدشده از سوی انسان)^۷ را تجربه کرده است^۸. نمودار زیر (نمودار شماره ۳) با عنوان «چه تعداد زمین

۱. «ورود رسوبات معلق و مواد مغذی توسط رواناب به خروجی آبخیز، یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش کیفیت سامانه‌های آبی است» (ابراهیمی محمدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۱).

2. PNUE, GEO 6, Résumé à l'attention des décideurs, p21. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y, consulté le 17 août 2019.

3. Ecological Footprint

4. Biocapacity

۵. ماتیس واکرناگل و ویلیام ریس (۱۹۹۶) برای نخستین‌بار معیار ردپای بوم‌شناختی را مطرح کردند. ردپای بوم‌شناختی به‌منظور برآورد و اندازه‌گیری مصرف منابع و جذب آلاینده‌ها برای یک جمعیت یا اقتصاد است که براساس تبدیل آن‌ها به اراضی بارور، محاسبه می‌شود. این مفهوم آثار و پیامدهای جوامع، مناطق مختلف، کشورها و افراد را بر محیط زیست با تبدیل آن‌ها به اراضی موردنیاز برای تولید نیازهای اساسی و جذب آلاینده‌ها، مقایسه می‌کند. به سخن دیگر، ردپای بوم‌شناختی شیوه زندگی انسان‌ها را با پیامدهای محیط زیست مرتبط می‌سازد. البته این محاسبات به میزان اطلاعات و دقت آن‌ها، فاکتور تبدیل، مساحت اراضی کشاورزی، سطح اراضی جنگلی و سایر منابع طبیعی بستگی دارد. جای پای بوم‌شناختی، هم به میزان مصرف و هم به تولید ضایعات بستگی دارد (برای مطالعه بیشتر، رک: پوراصغر سنگاچین و بهرامی، ۱۳۹۸: ۴۷).

6. Global Footprint Network.

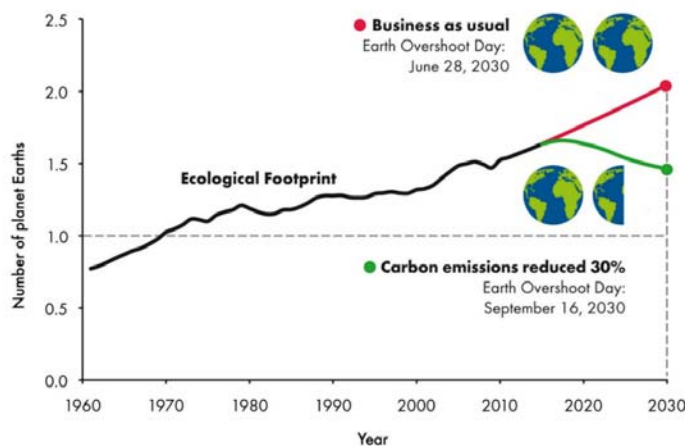
7. Overshoot

8. "Biocapacity - or biological capacity- is the ability ecosystems can provide natural resources and absorb the Waste produced by humans [...]".

برای حمایت انسان لازم است؟» به‌نحو مطلوب‌تری شرایط پیش روی زمین را از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۳۰ براساس شاخص ظرفیت برد ترسیم کرده است:

نمودار شماره ۳: روند تغییرات ردپای بوم‌شناختی طی دوره ۱۹۶۰-۲۰۳۰

How many Earths does it take to support humanity?

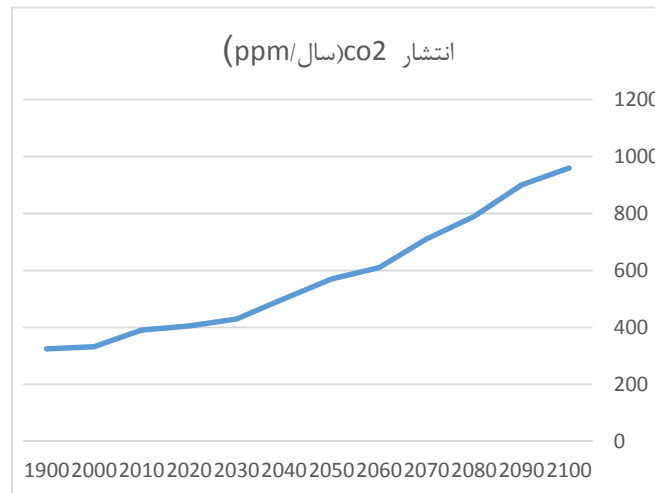


منبع: (Global Footprint Network: <https://www.footprintnetwork.org/>.)

برخی پژوهشگران مانند فرانسیس هریس^۱ نیز با در نظر گرفتن روند انتشار گازهای گلخانه‌ای (از جمله دی‌اکسیدکربن) در سال‌های گذشته، سیر صعودی آن را تا پایان قرن حاضر به صورت زیر (نمودار شماره ۴) پیش‌بینی کرده‌اند (Harris, 2004: 27):

1. Frances Harris

نمودار شماره ۴: پیش‌بینی روند صعودی انتشار دی‌اکسیدکربن تا پایان قرن بیست‌ویکم



منبع: (<http://marno.lecture.ub.ac.id/>)

بنابراین باید از خود پرسید که آیا با تکیه بر ساختار محدود و اختیارات مضیق یونپ می‌توان انتظار مدیریت و مقابله با این حجم از مشکلات زیست‌محیطی و بهره‌گیری از ظرفیت همکاری دولت‌ها را داشت؟ البته دستاوردهای یونپ با توجه به حدود اختیارات در نظر گرفته‌شده برای آن، تا کنون قابل‌توجه و مثبت ارزیابی می‌گردد، اما این تصور که یونپ در وضعیت کنونی خویش می‌تواند به‌مثابه یک سازمان بین‌المللی کارآمد به حفظ محیط زیست کره زمین بپردازد، چندان واقعی به نظر نمی‌رسد (ملک‌محمدی، ۱۳۷۴: ۱۰۵).

۴. ضرورت اصلاح نهادی: از تقویت یونپ تا تأسیس سازمان جهانی

زیست‌محیطی

۴.۱. تقویت یونپ

از همان آغاز اجلاس ژوهانسبورگ در سال ۲۰۰۲ میلادی، با حمایت فعال برخی کشورها، همچون کانادا و اتحادیه اروپا، به‌ویژه دو کشور فرانسه و آلمان، پیشنهاد تشکیل سازمان جهانی محیط زیست (WEO)^۱ و سازمان زیست‌محیطی ملل متحد (UNEO)^۲ مطرح شد. در سال ۲۰۰۷ میلادی - یعنی پانزده سال بعد از اجلاس ریو و پنج سال پس از ژوهانسبورگ، نیز گروهی از

1. World Environment Organization
2. The United Nations Environment Organization

شخصیت‌های بلندپایه از سراسر جهان، فراخوان شناسایی مشکلات این بخش را مطرح کردند. بحث‌ها در آن زمان بیشتر درباره تقویت جایگاه برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP)، جایگاه و هماهنگی میان معاهدات چندجانبه زیست‌محیطی و تضاد بالقوه‌ای بود که میان نوعی از حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی که توزیع صلاحیت‌ها را عقلانی کرده و اقدام جمعی را تسهیل می‌کند و نوعی از حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی متمرکز بر اجرای ملی معاهدات وجود دارد (Le Prestre, 2008: 2).

با وجود تلاش برای تقویت یونپ به مرور زمان ساختار یونپ دستخوش تغییرات قرار گرفته است. نهادهای حاصل از تصویب اعلامیه نایروبی ۱۹۹۷ میلادی، یعنی گروه مدیریت زیست‌محیطی (EMG) (بیران، ۱۳۸۵: ۱۶۳) و نیز مجمع جهانی زیست‌محیطی وزرا (GMEF) نتوانستند اصلاحات مورد انتظار در یونپ را برآورده سازند و در نتیجه، به دلیل تداوم احساس نیاز به انجام اصلاحات نهادی، متعاقباً تصمیم اعضای کنفرانس ملل متحد برای توسعه پایدار (ریو+۲۰) به منظور تقویت ساختار یونپ، بعد از تصمیم اعضای کنفرانس ملل متحد برای توسعه پایدار (ریو+۲۰) مبنی بر ایجاد تغییر و تقویت ساختار یونپ و ایجاد امکان عضویت جهانی در شورای حکام، مجمع عمومی سازمان ملل متحد با صدور قطعنامه ۶۷/۲۱۵ در ۲۵ ژوئیه ۲۰۱۳ میلادی^۱، رسماً ضمن تأکید بر عدم تغییر اهداف و وظایف پیشین یونپ، «شورای حکام یونپ» را به «مجمع ملل متحد برای محیط زیست» تغییر نام داد که هم‌اکنون بالاترین هیأت تصمیم‌گیرنده در زمینه محیط زیست به‌شمار می‌رود. اگرچه با در نظر گرفتن عضویت جهانی و اجلاس عالی وزرا برای مجمع محیط زیست ملل متحد سعی شده است تا حدی وضعیت برتری مشابه آژانس‌های تخصصی دیگر سازمان ملل به آن اعطا گردد، اما باید توجه داشت که مجمع محیط زیست ملل متحد (UNEA) یک رکن فرعی یونپ (UNEP) است که خود یکی از ارکان فرعی مجمع عمومی (GA) شمرده می‌شود. بنابراین تصمیمات مجمع محیط زیست، برخلاف تصمیمات اتخاذی نهادهای تخصصی ملل متحد، باید به مجمع عمومی گزارش داده شوند.

جدیدترین اقدامات بین‌المللی برای بررسی مشکلات و خلأهای حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی و ارائه راهکارهای اصلاحی، قطعنامه ۷۲/۲۷۷ مجمع عمومی مصوب ۲۰۱۸، با عنوان «به سوی پیمان جهانی محیط زیست»، گزارش دبیرکل سازمان ملل با عنوان «خلأهای حقوق بین‌الملل محیط زیست و متون مربوط به آن: به سوی پیمان جهانی محیط زیست»

1. Change of the designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, A/RES/67/251, General Assembly, 25 July 2013.

(مشهدی و کوثری، ۱۳۹۹: ۶۴) و توصیه‌های سیزده‌گانه «کارگروه ویژه با ترکیب نامحدود»^۱ است؛ برای مثال، توصیه ششم کارگروه ویژه، همچنان با رویکرد حفظ، اما تقویت وضع موجود، ارکان اصلی و دبیرخانه‌های کنوانسیون‌های بین‌المللی حفاظت از محیط زیست را به تقویت همکاری و هماهنگی میان خود و با یونپ و مجمع جهانی آن (مجمع محیط زیست ملل متحد) دعوت کرده است (Maljean-Dubois, 2019: 14).

۲.۴. تأسیس سازمان جهانی محیط زیست

صرف‌نظر از نامی که می‌توان برای آن قائل شد، تأسیس یک سازمان بین‌المللی زیست‌محیطی در قالب یکی از آژانس‌های تخصصی سازمان ملل متحد از ابتدا یکی از گزینه‌هایی بوده است که همواره به عنوان جایگزین یونپ مطرح می‌شده است. البته تأسیس چنین سازمانی نیازمند توجه به ملزوماتی همچون برخورداری از برخی از اصول مهم حاکم بر سازمان‌ها، بهره‌مندی از ابزار و ارکان لازم برای نظارت و ایجاد هماهنگی، دارا بودن سازوکار لازم برای پیگیری و اجرای تصمیمات زیست‌محیطی، برخورداری از الگوی مناسب تصمیم‌گیری از جمله توان کسب اطلاعات صحیح علمی و تخصصی درباره موضوعات زیست‌محیطی و بهره‌گیری از نظرات دولت‌ها، طراحی روش مناسب برای ارتباط با سایر بازیگران بین‌المللی محیط زیست و پیش‌بینی سازوکاری کارآمد برای رفع اختلافات زیست‌محیطی است که در جای خود باید به صورت مجزا مورد بحث قرار گیرد.

تأسیس یک سازمان بین‌المللی زیست‌محیطی وابسته به ملل متحد، می‌تواند به لحاظ ساختاری و کارکردی، فضایی را ایجاد کند که با حذف موازی‌کاری‌های کنونی و گسترش اختیارات سازمانی، محور نیرومندتری ایجاد نموده و حاکمیت زیست‌محیطی ضعیف کنونی را تقویت کند.

نتیجه

از رهگذر مطالعه حاکمیت بین‌المللی زیست‌محیطی کنونی در قالب یونپ به عنوان متولی اصلی محیط زیست ملل متحد، به مثلی دست می‌یابیم که ضلع نخست آن، پیشنهاد تأسیس یک سازمان جهانی زیست‌محیطی و ضلع دوم توصیه به تقویت ساختار کنونی و حفظ یونپ است که البته ریشه این دوگانگی را باید در اختلاف‌نظرها و عدم اجماع بین‌المللی میان کشورها جست‌وجو کرد. تنها با مطالعه ضلع سوم -یعنی عملکرد زیست‌محیطی یونپ- است که می‌توان با قاطعیت بیشتری دست به انتخاب زد و درباره ارجحیت یکی از دو پیشنهاد بالا،

1. The ad hoc open-ended working group

دست‌کم در فضای آکادمیک و علمی، اظهارنظر کرد. اگرچه بررسی کلی عملکرد یونپ بیانگر اقدامات نسبتاً مفید و مثبتی در مدیریت بین‌المللی معضلات زیست‌محیطی است، اما مطالعه سایر شاخص‌های معتبر زیست‌محیطی که از سوی مراجع بی‌طرف و مستقل خارج از مجموعه نظام ملل متحد منتشر می‌شود، مؤید بقای معضلات زیست‌محیطی و عمق فجایع پیش روی حیات زمین است. ضمن آن‌که ساختار کنونی یونپ قادر نیست مشکلات پرشماری مانند کثرت منابع هنجاری، کثرت نهادهای متولی و نبود مرکزیت انسجام‌بخش و عدم مدیریت توانمند معضلات زیست‌محیطی را مدیریت کند. در سال‌های گذشته به‌رغم برخی تحولات مثبت مانند تشکیل مجمع محیط زیست ملل متحد در ساختار یونپ به‌منظور تقویت و ارتقای آن، درعمل همچنان شاهد بقای مشکلات عمده زیست‌محیطی و تهدیدهای جدی پیش روی زمین هستیم که نشان می‌دهد اصرار بر حفظ یونپ چندان نتیجه‌بخش نیست. بنابراین با توجه به پیچیدگی مشکلات زیست‌محیطی، اصلاحات جدی‌تر و پرشتاب‌تری ضروری است که تأسیس سازمان جهانی محیط زیست، به دلیل برخورداری از اختیارات بیشتر و جایگاه سازمانی بالاتر، راه‌حل مناسب‌تری برای کمک به معضلات زیست‌محیطی کنونی به نظر می‌رسد.

منابع

الف) فارسی

۱. ابراهیمی محمدی، شیرکوه؛ سید حمیدرضا صادقی؛ کامران چپی (۱۳۹۱). «تحلیل آورد رواناب، رسوب معلق و مواد مغذی ورودی‌های مختلف به دریاچه زریوار در پایه زمانی رگبار و آب پایه». *حفاظت منابع آب و خاک*، سال دوم، شماره اول، ص ۷۶-۶۱. در: https://wsrj.srbiau.ac.ir/article_1978.html (۱۵ تیر ۱۳۹۹)
۲. بیران، صدیقه (۱۳۸۵). «اصلاح ساختار سازمان ملل متحد در زمینه محیط زیست». *فصلنامه راهبرد*، شماره ۴۱، ص ۱۶۸-۱۶۱. در http://rahbord.csr.ir/article_html124219 (۲۰ خرداد ۱۳۹۹)
۳. پوراصغر سنگاچین، فرزاد؛ سجاد بهرامی (۱۳۹۸). گزارش «ارزیابی وضعیت و تحولات محیط زیست ایران پس از انقلاب اسلامی». مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه کشور. در: <https://www.dfric.ir/2aac855c-95ce-43d4-a117-04c9221be> (۱۸ تیر ۱۳۹۹).
۴. طاهری، سعید؛ مهرداد راهداری (۱۳۹۷). *شناخت‌ها و نماگرهای نظام آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی و معرفی شناخت‌های بین‌المللی*. تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۵. مشهدی، علی؛ وحید کوثری (۱۳۹۹). «پیمان جهانی محیط زیست؛ از قوام‌یافتگی منابع تا توسعه هنجارهای زیست‌محیطی ملل متحد». *فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی*، دوره ۲۳، شماره ۹۰، ص ۸۰-۵۹. در: https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_html87474 (۲۸ تیر ۱۳۹۹).
۶. ملک‌محمدی نوری، حمیدرضا (۱۳۷۴). «ملل متحد و محیط زیست؛ نگاهی به اقدامات و کوشش‌های ملل متحد در حمایت از محیط زیست کره زمین». *فصلنامه سیاست خارجی*، دوره نهم، شماره ۳ (۱۵ خرداد ۱۳۹۹).

ب) خارجی

7. Anton, Donald K. (2012). "Treaty Congestion in Contemporary International Environmental Law". *ANU College of Law Research*, No. 12-05, p1-31.

- https://www.researchgate.net/publication/228149423_'Treaty_Congestion'_in_International_Environmental_Law (Accessed 14 July 2020).
8. Barchiche, Damien ; Chabason, Lucien; Hege, Elisabeth; Oral, Nilufer; Prieur, Michel; Rochette, Julien (2019). "Qu'attendre d'un Pacte mondial pour l'environnement?". *Iddri*, *Décryptage*, n°1, p1-4. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201901-IB0119FR-pacte%20mondial%20env.pdf> (Accessed 18 July 2020).
 9. Harris, F (2004). *Global Environmental Issues*. England: John Wiley & Sons Ltd.
 10. Le Prestre, Ph (2008). "La gouvernance internationale de l'environnement: une réforme elusive". *Etudes internationales*, XXXIX (2), p255-275. <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2008-v39-n2-ei2470/019194ar.pdf> (Accessed 19 July 2020).
 11. Mahmoudi, S (1995). "The United Nations Environment Programme (UNEP)-an assessment". *Ko Swan Sitk, M. C. W. Pinto, J. J. G. Syatauw*, Volume 5, p175-198. https://doi.org/10.1163/9789004400641_010 (Accessed 08 June 2020).
 12. Maljean-Dubois, S (2019). "Le renforcement du droit et de la gouvernance de l'environnement à l'échelle internationale; Quelles sont les perspectives après le rejet du projet de Pacte mondial?". *Québec; IFDD*, p1-38. https://www.ifdd.francophonie.org/wp-content/uploads/2019/12/797_Note_de_decryptage_Droit_de_Environnement-2.pdf (Accessed 15 June 2020).
 13. MOPAN 2017-18 ASSESSMENTS Organisational Performance Brief Global Environment Facility (GEF), p1-6. <http://www.mopanonline.org/assessments/gef2017-18/GEF%20Brief.pdf> (Accessed 17 July 2020).

- Documents

14. Action Plan for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region.
15. Caribbean Environment Programme (CEP).
16. Change of the designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, A/RES/67/251, General Assembly, 25 July 2013.
17. General Assembly resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972.
18. Programme Performance Report, 2018, UNEP, www.wedocs.unep.org (accessed 15 June 2020).
19. The Minamata Convention on Mercury, 2013.
20. The Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, 1996.
21. The Convention for Cooperation in the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Atlantic Coast of West, Central and Southern Africa (Abidjan Convention), 1981.
22. The Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, 1983.
23. The Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean, 1975.
24. The Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, 2003.
25. The framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, 2003.
26. The Nairobi Convention for the Protection, Management and Development of Coastal and Marine Environment of the Western Indian Ocean (WIO), 1985.



UNEP Environmental Performance Assessment: From Expectations to Facts

Vahid Kosari

PhD Student in International Law, Faculty of Law, University of Qom.

Ali Mashhadi*

*Associate Prof., Department of International Law, Faculty of Law,
University of Qom.*

Abstract

The UNEP is at the heart of the current United Nations environmental structure and is the most important international environmental institution. The present study, due to the increasing prevalence of environmental problems, seeks to answer this fundamental question: has the UNEP, among a multitude of environmental norms and the multiplicity of related institutions, been able to play a pivotal role in international environmental governance in practice? Has its environmental performance met expectations? The present article will conclude that despite all the successes recorded in the available statistics and reports, the current structure of the UNEP cannot meet the environmental problems of the planet and it is unable to manage efficiently the planet's environmental problems and be able to monitor the performance of governments on the environmental commitments. Therefore, several suggestions have been made in this regard.

Keywords: UNEP; environmental performance; international environmental governance; International Environmental Law; environmental problems.

* Corresponding Author.
Received: 18 October 2020, Accepted: 20 June 2022

Email: Mashadiali@yahoo.com
© University of Tehran



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.