

مروری بر ظرفیتها و موانع تحقق اهداف توسعه پایدار :

از دستور کار ۲۱ تا دستور کار ۲۰۳۰

سید عباس پورهایمی

استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق محیط زیست دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، ایران و رئیس موسسه تخصصی حقوق

بین الملل کانادا، تورنتو، کانادا(نویسنده مسئول)

(ahashemy@yahoo.com)

چکیده

زمینه و هدف: مفهوم "توسعه پایدار" یکی از مفاهیم جدید در ادبیات حقوق بین الملل معاصر است. صرف نظر از مباحث ادبی درباره خاست گاه اصطلاح "توسعه پایدار" در ادبیات حقوقی کشورهای مختلف، تدوین "اهداف توسعه پایدار" به طور مشخص محصول اواخر دهه ۱۹۸۰ تا به امروز است. در واقع پس از گزارش موسوم به "کمیسیون براتلند" ۱۹۸۷ و بیانیه ریو ۱۹۹۲، برای اولین بار در تاریخ توسعه، اهداف توسعه پایدار در چارچوب سند غیر الزام آور دستور کار ۲۱ تدوین گردید. از تدوین و اجرایی شدن دستور کار ۲۱ تا تدوین و تصویب دستور کار ۲۰۳۰ توسعه پایدار، اسناد مختلفی توسط جامعه جهانی پیشنهاد و تصویب گردیده است. با این همه، علی رغم تلاش های جهانی برای پیاده سازی و اجرای اهداف توسعه پایدار، هم چنان کمبودها و خلاهای حقوقی و اجرایی در این سند وجود دارد که نیاز به بررسی و تامل بیشتر است.

روش بررسی: این تحقیق مبتنی بر روش تجزیه و تحلیل استقرایی حقوقی با رهیافت انتقادی است. بر اساس این روش، اسناد مصوب توسعه پایدار از دهه ۱۹۹۰ تا به حال گردآوری، تحلیل و مورد بررسی حقوقی قرار گرفته و با توجه به رهیافت مقایسه ای، برخی از این اسناد مقایسه تطبیقی شده است.

یافته ها و نتایج: در این پژوهش تلاش گردیده تا ضمن بررسی فرصت ها و ظرفیت های حقوقی اسناد توسعه پایدار، به ناکارآمدیها و خلأهای حقوقی و اجرایی آن اشاره گردد و در نهایت راه کارها و پیشنهادهاتی در جهت جبران خلأهای فیاوری اجرا و تحقق اهداف توسعه پایدار ارائه شود. بررسی اهداف توسعه پایدار از دستور کار ۲۱ تا دستور کار ۲۰۳۰ نشان داده که در تدوین اهداف توسعه پایدار از عناصر چهارگانه "جامع نگرى"، "شفافیت"، "عدالت محوری" و "بومی گرایی" غفلت گردیده است.

واژه های کلیدی: توسعه پایدار، اهداف توسعه هزاره، دستور کار ۲۱، اهداف توسعه پایدار، حقوق بین الملل محیط زیست

Overview of the capabilities and limitations to meet the goals of sustainable development: from Agenda 21 to Agenda 2030

Abbas Poorhashemi

Assistant Professor of Environmental Law Department- Islamic Azad University- Science & Research Branch of Tehran, Iran & President of the Canadian Institute for International Law Expertise (CIFILE), Toronto, Canada. (Corresponding author)
(Ahashemy@yahoo.com)

Abstract

Introduction: The concept of "sustainable development" is one of the new concepts in the literature of contemporary international law. Regardless of literary discussions about the origin of the term "sustainable development" in legal literature of different countries, the emergence and development of "sustainable development goals" specifically come from the late of 1980s to the present day. In fact, after the report called "Brundtland Commission" in 1987 and the Rio Declaration in 1992, for the first time in the history of the development, the sustainable development goals of Agenda 21 was developed in the framework of a non-binding document. From the codification and implementation of the Agenda 21 to the codification and implementation of the Agenda 2030 in sustainable development, various documents proposed by the international community. However, despite global efforts for the implementation of the sustainable development goals, we can observe several legal and administrative shortcomings and gaps in national and international levels.

Material and Methods: This study is based on analysis of legal inductive. According to this method, approved documents on sustainable development since 1990 has collected, analyzed and evaluated. Some of these documents are analyzed according to the comparative approach.

Result and Discussion: The result of this study showed that the codification and implementation of the sustainable development's goals have faced some gaps and limitations in international law. The evaluation of sustainable development goals from the Agenda 21 to the Agenda 2030 indicates that the four principal elements in the formulation of the Sustainable Development Goals such as "holistic", "transparency", "justice" and "universally".

Keywords: Sustainable Development, Millennium Development Goals, Agenda 21, Sustainable Development Goals, International Environmental Law.

۱- مقدمه

یکی از گرایش‌های مهم در حقوق بین‌الملل که جایگاه ویژه‌ای در مجامع بین‌المللی به و ویژه در سازمان ملل متحد پیدا کرده است، مفهوم «توسعه پایدار»^۱ است. توجه به مفهوم توسعه پایدار که از سال‌های پانزدهم دهه ۱۹۸۰ شکل گرفت و تقریباً در تمام اسناد مصوب در کنفرانس ری ۱۹۹۲ به گونه‌ای لحاظ شد، نشان دهنده پی بردن بازیگران و تابعان حقوق بین‌الملل به تأثیر متقابل محیط‌زیست و توسعه و جدایی ناپذیری این دو امر می‌باشد. مفهوم «توسعه پایدار» به صورت رسمی در اسناد حقوق بین‌الملل در دهه ۱۹۹۰ گسترش پیدا کرد و متعاقب آن در دستورکار ۲۱ سازمان ملل متحد طراحی و تدوین گردید. با وجود تلاشها و اقدامات جهانی برای تحقق اهداف توسعه پایدار که در کنفرانس‌های بین‌المللی از ریو ۱۹۹۲، اجلاس هزاره سوم، اجلاس ژوهانسبورگ ۲۰۰۲، (۱) ریو ۲۰۰۳ و بالاخره دستور کار ۲۰۳۰ مصوب ۲۰۱۵ سازمان ملل متحد (۲) به منظور تعیین اهداف توسعه پایدار و نحوه اجرایی کردن آن انجام گرفته است، هم‌چنان کمبودها و نواقصی در این سند به خصوص در بخش سرمایه‌ها وجود دارد.

۲- دیرینه‌شناسی شکل‌گیری و گسترش مفهوم «توسعه پایدار»

صرف نظر از نزاع‌های اصطلاحی در خصوص ریشه لغوی «توسعه پایدار» در ادبیات برخی کشورها، به طور مشخص برای اولین بار این مفهوم در گزارش «آینده مشترک ما» موسوم به گزارش «کمیسون برانلند» (۳) در ۱۹۸۷ مطرح گردید و نقطه مبنا و شروعی را برای همه مباحث آینده در رابطه با توسعه پایدار ایجاد کرد. بر اساس مقدمه این گزارش «زمین یکی است ولی جهان یکی نیست. همه کشورها برای بقا و کسب موفقیت، بدون توجه به اثرات آن بر سایرین تلاش می‌کنند. در این شرایط تنها عده کمی از مصرف‌کنندگان می‌توانند با تولیدات آینده باقی بمانند و بیش‌تر مصرف‌کنندگان به سختی و با کم‌ترین میزان امکانات و با گرسنگی، بیماری و مرگ زودرس و بدبختی دست و پنجه نرم خواهند کرد». گزارش کمیسیون برانلند، برای مقابله با چالش‌های مصرف‌بیش از اندازه و از میان برداشتن فقر، تعریفی از توسعه پایدار ارائه داده است: «توسعه‌ای که نیازهای امروز را بدون به مخاطره انداختن توانایی تولید برای آینده مرتفع می‌سازد» (۳). بر این اساس، توسعه پایدار عبارت است از توسعه‌ای که نیازهای کنونی جهان را تأمین کند، بدون آن که توانایی نسل‌های آتی را در برآوردن نیازهای خود به مخاطره افکند. متعاقب این گزارش، کنفرانس جهانی محیط‌زیست و توسعه موسوم به ری ۱۹۹۲، بر این تعریف صحه گذاشت. در واقع، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، برگزاری کنفرانس بین‌المللی درباره محیط‌زیست و توسعه (۴) را تصویب نمود و طی آن از دبیر کل سازمان ملل خواسته شد تا مقدمات برپایی این کنفرانس را فراهم آورد. متعاقب آن، کنفرانس سازمان ملل متحد در خصوص محیط‌زیست و توسعه در سوم ژوئن ۱۹۹۲ در شهر ریودوژانیرو برزیل با شرکت بیش از ۳۰ هزار نفر از ۱۷۶ کشور شامل ۱۱۶ رئیس دولت و نمایندگان ۱۴۰۰ سازمان بین‌المللی غیردولتی فعال در زمینه محیط‌زیست و ۹۰۰۰ خبرنگار آغاز شد و تا چهاردهم ژوئن همان سال موضوعات مختلف مربوط به محیط‌زیست و توسعه به عنوان معضله موجود در برابر انسان مورد بحث و بررسی قرار گرفت. (۵) هم‌چنین دو سند حقوقی مهم دیگر؛ کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب‌وهوایی (تغییرات اقلیمی) نیویورک ۱۹۹۲ (۶) و کنوانسیون تنوع‌زیستی، ریودوژانیرو ۱۹۹۲ (۷) که قبل از برگزاری کنفرانس تهیه و تدوین شده بود، در ریو برای امضای دولت‌ها مفتوح گردید. (۸) کنفرانس ریو با بحث درباره موضوع محیط‌زیست به عنوان یک معضله جهانی، به ضرورت هماهنگی روند توسعه کشورها با حفاظت از محیط‌زیست تأکید کرد و حفاظت از محیط‌زیست را به عنوان یک موضوع مهم بین‌المللی برای قرن آینده معرفی نمود و با پیشنهاد ایجاد مقررات محیط‌زیستی بین‌المللی برای دست‌یابی به توسعه پایدار، تحول جدیدی را در فرآیند توسعه حقوق بین‌الملل محیط‌زیست به وجود آورد. این کنفرانس با تقویت نهادهای موجود و ایجاد نهادهای جدید به اقدامات جامعه بین‌المللی برای حفاظت از محیط‌زیست در چارچوب نهادهای بین‌المللی انسجام بیش‌تری بخشید. علاوه بر آن، کنفرانس ریو ۱۹۹۲ با تصویب سه سند غیر الزام‌آور شامل بیانیه نهایی کنفرانس (یک مقدمه و بیست‌وهفت اصل)، دستورکار ۲۱ (منشوری برای آینده) (۹) و اصول حفاظت از جنگل (۱۰) به پایان رسید. به طور کلی بیانیه ریو ۱۹۹۲ از دو بعد قابل بررسی و امعان‌نظر است: یکی این‌که این متن انعکاس‌دهنده اختلافات کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است و دیگری تلاش در راستای جهت‌دادن فرآیند تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل محیط‌زیست به سمت «توسعه پایدار» تلقی می‌شود. بنابراین اصول حقوقی مندرج در این بیانیه از قبیل حق برخورداری از سلامت و توانایی‌های جسمی و روحی در انطباق با طبیعت یا حق بر محیط‌زیست (اصل اول)، حق حاکمیت دولت‌ها در بهره‌برداری از منابع طبیعی تحت قلمرو خود به صورت عادلانه و کنترل

¹Sustainable Development

شده (اصل دوم)، حق بر توسعه با رعایت نیاز نسل های کنونی و آینده (اصل سوم)، رفع محرومیت و فقر (اصل پنجم)، توجه به شرایط و نیازهای کشورهای در حال توسعه (اصل ششم)، مسیولیت بیش تر کشورهای توسعه یافته در حفاظت از محیط زیست (اصل هفتم)، تبادل اطلاعات و دسترسی به دستاوردهای جدید فن آوری (اصل نهم)، انعکاس دهنده نظرات گروه کشورهای در حال توسعه است. از طرف دیگر، اصولی نظیر تغییر الگوهای تولید و مصرف، رشد جمعیت در جهت سازگاری آن ها با محیط زیست و توسعه پایدار (اصل هشتم)، حق مردم در دستیابی به اطلاعات محیط زیستی و حق دسترسی به محاکم قضایی و مراجع اداری و درخواست مجازات و غرامت خسارت محیط زیستی (اصل دهم)، حمایت از سیستم آزاد اقتصادی، بدون اعمال اقدامات خودسرانه و غیرعادلانه جهت استثمار دیگران (اصل دوازدهم) و تأکید بر نقش حساس و مهم همکاری زنان در امر محیط زیست (اصل بیستم) در فرآیند توسعه پایدار نیز بازتاب دهنده نظرات کشورهای صنعتی و توسعه یافته در زمینه حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار است. (۱۱) سند غیر الزام آور برنامه اقدام برای قرن بیست و یکم موسوم به دستور کار ۲۱، مصوبه دیگر کنفرانس ریو ۱۹۹۲ است که ابعاد مختلف محیط زیست و توسعه پایدار را دربر می گیرد و با شناسایی مشکلات موجود، راه حل ها و روش های اجرایی برای هر کدام از آن ها پیشنهاد می کند. در واقع، دستور کار ۲۱ در ۴۰ فصل (۱۱۵ موضوع) و ۸۰۰ صفحه تدوین شد که در اختیار دولت ها قرار گرفت. در این سند در بعد حفاظت و مدیریت منابع از قبیل هوا، جنگل، آب و تقویت نقش سازمان های دولتی و یا تدابیر اجرایی از قبیل تدابیر مالی، مؤسساتی و تشویق نظام های قانون گذاری کشورهای ملی از مواد اولیه این اصل است و بر آن اساس دستور کار ۲۱ برای هدایت و تداوم الگوی توسعه پایدار تدوین گردیده و پیشنهاد می کند که همه کشورها می بایست استراتژی های توسعه پایدار ملی را برپا نمایند. (۱۲)

از پیامدهای مهم کنفرانس ریو ۱۹۹۲ بر گسترش مفهوم "توسعه پایدار" می توان به موارد ذیل اشاره نمود: اول این که دولت ها بایست در توسعه اقتصادی، رشد صنعتی و جهانی شدن همواره دغدغه های حفاظت و حمایت از محیط زیست داشته باشند و توسعه پایدار را به عنوان یک ره یافت در برنامه های توسعه ملی خود مدنظر قرار دهند. دوم این که دولت ها بایست در تدوین قوانین برنامه های و عادی و نیز تدوین اسناد الزام آور دو یا چند جانبه، «اصل توسعه پایدار» را لحاظ نمایند. سوم این که دولت ها باید نقش گروه های اجتماعی، مؤسسات، سازمان ها و ارگان های غیردولتی را در حفاظت محیط زیست ملی، منطقه ای و جهانی به رسمیت بشناسند. (۱۳)

پس از گذشت پنج سال از برگزاری کنفرانس ریو ۱۹۹۲، نوزدهمین نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل، با شرکت سران و نمایندگان ۱۸۵ کشور جهان و با هدف بررسی، تجزیه و تحلیل دستاوردهای کنفرانس ریو، ارزیابی نحوه اجرای موافقت نامه های مصوب آن و تصمیم گیری درباره اقدامات ضروری جهت پیش گیری از تخریب بیش تر محیط زیست و دستیابی به توسعه پایدار از بیست و سوم تا بیست و هفتم ژوئن ۱۹۹۷ در مقر سازمان ملل در نیویورک برگزار شد. این نشست در پی اختلافات موجود بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای صنعتی در زمینه تأمین منابع مالی و انتقال فن آوری های لازم به کشورهای در حال توسعه و هم چنین اختلاف بر سر مذاکره مجدد در مورد دستور کار ۲۱ از یک سو و اختلافات بین آمریکا و اتحادیه اروپا بر سر تعیین یک جدول زمانی برای کاهش تولید گازهای گلخانه ای از سوی دیگر، بدون دستیابی به نتیجه مناسب و با صدور بیانیه ای تحت عنوان برنامه ای برای اجرای فراتر دستور کار ۲۱ به کار خود پایان داد.

از سوی، جامعه بین المللی در سپتامبر ۲۰۰۰، در نشست سران کشورها در سازمان ملل متحد درباره "اهداف توسعه هزاره سوم" در خصوص اهدافی زمان بندی شده و قابل اندازه گیری در قالب "اهداف توسعه هزاره" طی سندی غیر الزام آور به تفاهم رسیدند. گرچه سند منتشره یک سند غیر الزام آور و از مصادیق حقوق نرم است، ولی گرایش جامعه جهانی به سوی "توسعه پایدار" را نشان می دهد. بر اساس سند مذکور این اهداف می بایست تا سال ۲۰۱۵ تأمین شوند. بیانیه ای هزاره در ماه سپتامبر سال ۲۰۰۰، توسط ۱۸۹ کشور پذیرفته شده و ۱۴۷ نفر از سران سیاسی آن را امضا کردند. این سند مشتمل بر هشت آرمان می باشد که به ۲۱ هدف و ۶۰ شاخص قابل سنجش، تقسیم گردیده است. آرمان ۱ از بین بردن فقر شدید و گرسنگی، آرمان ۲ دست یافتن به آموزش ابتدایی همگانی، آرمان ۳ گسترش و ترویج برابری جنسیتی و توانمند سازی زنان، آرمان ۴ کم کردن مرگ کودکان، آرمان ۵ بهبود سلامت مادران، آرمان ۶ مبارزه با آیدز،

¹ Millennium Development Goals (MDGs)

مالاری و دیگر بیماری ها، آرمان ۷ تضمین پایداری محیط زیست و آرمان ۸ گسترش مشارکت جهانی برای توسعه می باشد. گرچه این آرمانها، دارای اهداف جزئی و شاخص هایی قابل سنجش می باشند، ولی جامعیت لازم برای توسعه هزاره سوم را ندارند. (۱۴)

ده سال پس از برگزاری اجلاس ریو، کنفرانس توسعه پایدار در ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ با اعلام هشت هدف اصلی برای توسعه شامل: ریشه کنی فقر و گرسنگی، دستیافتن به آموزش ابتدایی در سطح همگانی، گسترش و ترویج برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان، کاهش مرگومیر کودکان، بهبود وضعیت مادران، مبارزه با ایدز؛ مالاریا و سایر بیماری ها، تضمین پایداری محیط زیست و گسترش مشارکت جهانی برای توسعه، مورد تصویب قرار گرفت.

با همه تلاش های جهانی برای تحقق اهداف توسعه پایدار، ناکارآمدی ها و کاستی های متعدد در جهان نشان گر عدم موفقیت در اجرای این اهداف بود. از این رو، بیست سال بعد از برگزاری اجلاس ریو، اجلاس جهانی دیگری در ریو موسوم به ریو ۲۰+ برگزار گردید. هدف اساسی این اجلاس تثبیت پایداری در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی بود. بنابراین جامعه جهانی بار دیگر در بیستم الی بیست و دوم ژوئن ۲۰۱۲ در ریو دو ژانیرو گردهم آمدند و دستاوردهای بیست ساله کنفرانس ریو در راستای توسعه پایدار و چشم انداز آتی برنامه های مورد توافق را بررسی نمایند. کنفرانس ریو ۲۰+ ضمن تأکید بر تعهدات پذیرفته شده در کنفرانس ریو ۱۹۹۲ و دستور کار ۲۱ تلاش کرد تا باب جدیدی از تعاملات بین المللی مبتنی بر توسعه پایدار را بگشاید. کنفرانس ریو ۲۰+ فرصت جدیدی برای جامعه بین المللی بود تا بررسی های جامعی نسبت به اتخاذ راهکارهایی برای رفع موانع موجود در برابر توسعه یافتگی داشته باشند. از بزرگ ترین رویدادها با هدف دستیابی به توسعه پایدار در دهه گذشته (از ژوهانسبورگ ۲۰۰۲ تا ریو ۲۰۱۲)، شناسایی علل بروز رکود و بحران های اقتصادی در دهه گذشته و تلفیق مباحث اقتصادی با معیارهای محیط زیستی در جهت کاهش این بحران ها می باشد که تحت عنوان «اقتصاد سبز برای کاهش فقر»^۱ به عنوان یکی از دو موضوع اصلی در دستور کار ریو ۲۰+ قرار گرفته است. هم چنین با توجه به ضرورت نهادینه شدن توسعه پایدار در تمامی برنامه های توسعه ملی، منطقه ای و بین المللی و لزوم ایجاد چارچوب جهانی مشخص برای این مهم، «چارچوب رسمی و نهادینه توسعه پایدار»^۲ و هدایت حاکمیت جهانی به سوی حاکمیت بین المللی زیست محیطی اعلام گردید. به همین منظور مؤسسات و آژانس های منطقه ای و بین المللی همچون اداره روابط اقتصادی و اجتماعی ملل متحد^۳، کمیسیون توسعه پایدار ملل متحد^۴، برنامه محیط زیست ملل متحد^۵، تسهیلات جهانی محیط زیست^۶، برنامه عمران ملل متحد^۷، سازمان تجارت جهانی^۸، سازمان جهانی کار^۹ و... فعالیت هایی را به منظور آمادگی جهت شرکت در اجلاس توسعه پایدار ریو ۲۰+ جهت ارایه تجارب خود طی بیست سال گذشته در زمینه اجرای اهداف توسعه پایدار، برنامه های حفاظت از محیط زیست، تضمین هزینه پروژه های محیط زیستی، برنامه های اقتصادی توأم با حفظ منافع محیط زیستی، ... اعلام کردند. از دستاوردهای کنفرانس ریو ۲۰+، تصویب "منشور جامع توسعه پایدار" (۱۵) در شش فصل و ۲۸۳ بند است. فصل اول این سند، چشم انداز مشترک جهان و مروری بر خواسته های جوامع مختلف، فصل دوم سند به تمدید تعهدات کشورها طی بیست سال گذشته که به اصل مسرئولیت مشترک اما متفاوت کشورها^{۱۰} اشاره دارد. فصل سوم سند به مباحث نوینی هم چون اقتصاد سبز^{۱۱} در قالب توسعه پایدار با هدف فقرزدایی، فصل چهارم بر چارچوب ساختاری توسعه پایدار، فصل پنجم که برای جامعه جهانی بسیار حائز اهمیت است، اهداف توسعه پایدار می باشد که در قالب بیست و دو موضوع تخصصی تر شامل فقرزدایی، امنیت غذایی و کشاورزی پایدار، آب و رعایت اصول بهداشت،

¹Green Economy for Poverty Eradication

²Institutional Framework for Sustainable Development

³United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA)

⁴United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD)

⁵United Nations Environmental Programme (UNEP)

⁶Global Environmental Facility (GEF)

⁷United Nations Development Programme (UNDP)

⁸World Trade Organization (WTO)

⁹International Labour Organization (ILO)

¹⁰The Principle of Common but Differentiated Responsibilities

¹¹Green Economy

انرژی، گردش گری پایدار، حمل و نقل پایدار، شهرهای پایدار و اسکان بشر، اقیانوس‌ها و دریاها، بهداشت و جمعیت، کاهش بلایای طبیعی، تغییرات آب و هوا، جنگل‌ها، تنوع زیستی، مقابله با بیابان‌زایی، تخریب زمین و خشک‌سالی، کوهستان‌ها، معدن‌کاری، مواد شیمیایی و پسماند، برابری جنسیتی و توان‌مندسازی زنان، آموزش، تولید و مصرف پایدار مطرح گردیده است. فصل ششم نیز در پنج مبحث تأمین منابع مالی، انتقال فن‌آوری، ظرفیت‌سازی، تجارت و تثبیت تعهدات به عنوان ابزار اجرایی این سند مطرح شده است. (۱۳) لازم به ذکر است که این سند بر خلاف گذشته یک منشور مبتنی بر موضوعات متنوعی از جمله حقوق بشر، خانواده، تربیت فرزندان و زنان است، در حالی که در اسناد قبلی فقط به موضوعات خاص محیط‌زیستی پرداخته شده بود. (۱۶)

سند نهایی کنفرانس ریو+۲۰ یعنی «آینده‌ای که ما می‌خواهیم» یک سند الزام‌آور نیست و تنها دولت‌ها را تشویق و ترغیب می‌کند تا با به کارگیری مفاد این سند بتوانند ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) آن را محقق کنند. دستیابی به این اهداف، منوط به اراده دولت‌ها است، به طوری که در حقوق داخلی خود، بستر مناسبی جهت تحقق توسعه پایدار را مهیا سازند.

یکی از دستاوردهای مهم کنفرانس ریو+۲۰ در ژوئن ۲۰۱۲، پیشنهاد بررسی دستور کار توسعه پس از ۲۰۱۵ و اهداف توسعه پایدار ۲۰۳۰ بود. کشورهای عضو متعهد شدند در فاصله ریو+۲۰ تا ۲۰۱۵ "یک فرآیند بین‌الدول‌ی فراگیر و شفاف برای اهداف توسعه پایدار ایجاد نمایند. از سویی در این فرآیند، ذخایر حقوق بین‌الملل شامل بازیگران دولتی و غیردولتی درخصوص اهداف توسعه پایدار، با رویکرد گسترش و بسط اهداف چهارمی تحت نظر مجمع عمومی سازمان ملل متحد همکاری نمایند. در نهایت این تلاش‌ها منتهی به تصویب دستور کار ۲۰۳۰ توسط اعضای سازمان ملل متحد در اجلاس مجمع عمومی سپتامبر ۲۰۱۵ گردید.

در واقع، گرچه "اهداف توسعه هزاره" چارچوبی برای دولت‌ها ایجاد می‌کند تا بتوانند بر اساس آن سرکلیست‌ها و برنامه‌هایی برای فقر زدایی، زدایی به خصوص در کشورهای فقیر اجرا نمایند، ولی فقدان توجه کافی به موضوعاتی نظیر فرهنگ بومی و ملی کشورها، منابع مشترک، توزیع کالاها و سرویس، آزادی بیان، زمامداری مطلوب، اشتغال‌زایی، عدالت، ریشه فقر (۱۷) طی تبیین جنسیتی سبب گردیده که این اهداف نگاهی جامع به توسعه پایدار نداشته باشند. اگرچه همه دولت‌ها از لحاظ دایره شمول مخاطب اهداف توسعه هزاره بودند ولی در عمل کشورهای فقیر با کمک کشورهای توسعه یافته، باقی به توسعه می‌رسیدند که م‌حق نگردید. در نتیجه، با پایان یافتن بازه زمانی "اهداف توسعه هزاره" در سال ۲۰۱۵، تدوین برنامه توسعه‌ای با مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی و تحت هدایت سازمان ملل متحد، آرمان‌ها و اهداف جدیدی برای پس از ۲۰۱۵ تصویب گردید. این اهداف با عنوان دستور کار ۲۰۳۰ شامل ۱۷ هدف کلی و ۱۶۹ هدف جزئی است. اهداف کلی دستور کار ۲۰۳۰ عبارت است از ۱- بطن دادن به فقر، در همه اشکال و در همه جا، ۲- بطن دادن به گرسنگی، دست‌پای به امری غذایی و تغذیه ارتقاء یافته و ترویج کشاورزی پایدار، ۳- تضمین زندگی‌های سالم و ترویج سلامت برای همه سرین، ۴- تضمین آموزش فراگیر، با کیفیت، منصفانه و پیشبرد فرصت‌های یادگیری در طول زندگی و برای همه، ۵- دست‌پای به تساوی جنسیتی و توان‌مندسازی همه زنان و دختران، ۶- تضمین دسترسی و مدی‌ت پایدار آب و فاضلاب برای همه، ۷- تضمین دسترسی به انرژی مقرون به صرفه، قابل اتکاء، پایدار و مدرن برای همه، ۸- پیشبرد رشد اقتصادی پایدار، فراگیر، اشتغال‌کامل، مولد و شرافت‌مندانه برای همه، ۹- برپایی زی‌ساخت منصفانه، پیشبرد صنعتی شدن فراگیر، پایدار و تشویق نوآوری، ۱۰- کاهش نابرابری م‌کن کشورها، ۱۱- فراگیر و این ساختن، منصف و پایدار نمودن شهرها و سکونت‌گاه‌های انسانی، ۱۲- تضمین مصرف پایدار و ترویج الگوهای مولد، ۱۳- اقدام فوری و مبارزه با تغییرات اقلیمی و آثار آن، ۱۴- نگه‌داری و بهره‌برداری پایدار از اقل‌نوس‌ها، در‌ط‌ها و منابع در‌طی برای توسعه پایدار، ۱۵- محافظت، بازط‌ی و ترویج پایدار استفاده از اکوسیستم‌های زمینی، مدی‌ت پایدار جنگل‌ها، مبارزه با بطن‌زایی و ممانعت و معکوس نمودن روند زوال سرزمین‌ها و ممانعت از نابودی تنوع زیستی، ۱۶- پیشگیری از جوامع محلی صلح‌دوست و فراگیر برای توسعه پایدار، فراهم کردن دسترسی به عدالت همگانی و برپایی ساختارهای اجتماعی کارآمد، مسوول و فراگیر در همه سطوح، ۱۷- تقویت راه‌های اجرا و ح‌لت بخشی دوباره مشارکت چهارمی برای توسعه پایدار.

اهداف توسعه پایدار مندرج در "دستور کار ۲۰۳۰" در مقایسه با "اهداف توسعه هزاره" از جامعیت بیش‌تری برخوردار است و به نظر می‌رسد توانسته تا حد قابل توجهی خلأهای گذشته را جبران نماید (۱۸). با این همه، سند مذکور از نظر حقوقی و اجرایی برای تحقق اهداف

¹Sustainable Development Goals (SDGs)

توسعه پایدار کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های زیادی وجود دارد که ذیلاً به آن اشاره می‌شود. جدول زیر نمایان‌گر اشتراکات و تفاوت‌های این دو سند جهانی است:

جدول تفاوت‌ها و اشتراکات اهداف توسعه هزاره ۲۰۰۰ و اهداف توسعه پایدار دستور کار ۲۰۳۰

اهداف توسعه پایدار دستور کار ۲۰۳۰	اهداف توسعه هزاره ۲۰۰۰	شاخص‌ها
غیر الزام آور	غیر الزام آور	الزام آور و غیر الزام آور بودن
بازیگران دولتی و غیر دولتی	بازیگران دولتی	بازیگران موثر در تهیه سند نهایی
دارای ۱۷ هدف کلی	دارای ۸ هدف کلی	تعداد اهداف کلی
دارای ۱۶۹ هدف جزئی	دارای ۴۸ هدف جزئی	تعداد اهداف جزئی
کلیه کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه	عمدتاً کشورهای فقیر و در حال توسعه	مخاطب
کیفیت	کمیت	تمرکز بر کمیت و کیفیت
زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی فقر	فقر	تمرکز بر شاخص برجسته
زیاد و ناقص	کم و ناقص	تأکید بر حقوق نسل سوم حقوق بشر
تا حدی	ندارد	جامع‌نگری
۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰	۲۰۱۵ تا ۲۰۰۰	دوره زمانی

۳. خلاصه و کاستی‌های اسناد "توسعه پایدار"

با همه تلاش‌های جهانی برای تحقق اهداف توسعه پایدار، خلاصه و کاستی‌های زیادی سبب شده است. بنابراین تحقق این اهداف را با چالش‌های جدی مواجه سازد. (۱۹) مهم‌ترین کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های تحقق اهداف توسعه پایدار به شرح زیر است:

۱.۳. جهانی سازی اولویتها، ارزشها و اهداف

یکی از مهم‌ترین انتقادهایی که به این سند وارد می‌باشد تلاش برای جهانی سازی ارزش‌های برخی از کشورها است. با توجه به نفوذ و قدرت برخی از کشورها در مجامع بین‌المللی و سوء استفاده از عدم آگاهی برخی از کشورها به خصوص کشورهای فقیر، این سند تلاش می‌کند اهداف و برنامه‌های کشورهای دارای اقتدار را بر کشورهای دیگر تحمیل نماید. از این رو، به نظر می‌رسد "اهداف توسعه پایدار" به روی جهانی سازی ارزش‌های کشورهای موسوم به کشورهای توسعه یافته است.

۲.۳. غیر الزام آور بودن اسناد توسعه پایدار

یکی از مهم‌ترین خلاصه‌های حقوقی اجرای اهداف توسعه پایدار، غیر الزام آور بودن اسناد توسعه پایدار است. با این که اسناد غیر الزام آور در توسعه حقوق بین‌الملل محیط زیست نقش بسیاری دارند، ولی عدم الزام آور بودن و فقدان ضمانت اجرا سبب گردیده است این اسناد به اسناد تشریفاتی و نزاکتی در حقوق تبدیل گردند. عدم اجرای تعهدات کشورهای توسعه یافته در پرداخت کمک‌های مالی و فن‌آوری به کشورهای در حال توسعه ناشی از این خلاصه‌های حقوقی است.

۳.۳. عدم توجه به فرهنگ بومی و ملی کشورها به خصوص ظرفیت‌های ملی، فرهنگی و اجتماعی کشورها

یکی دیگر از چالش های عدم تحقق اهداف توسعه پایدار، جهاری بودن این اهداف است. واضعان اهداف توسعه پایدار صرف نظر از ظرفیت ها و قابلیت های بومی، اقدام به ارزش گذاری اهدافی می نمایند که در موارد متعددی ناشی از عدم شناخت ظرفیت های ملی، فرهنگی و اجتماعی کشورها است که اگر این اهداف بومی می شدند، به اجرایی شدن آن کمک بیش تری می کرد. در واقع، هر کشور و منطقه ای مطابق با فرهنگ، آداب و رسوم، ارزش ها، اعتقادات و باور های خود به سمت تعالی و پیشرفت خود حرکت می کند و اجرای بسرلری از شاخص های اهداف جهانی توسعه پایدار با باورهای فرهنگی و بومی کشورها سازگاری ندارد. علاوه بر این که معمولاً برنامه های توسعه پایدار ۱۵ ساله تنظیم می شوند و این مدت برای اصلاح ساختارهای زیربنایی کشورها، فرصت کوتاهی است. از این رو، برخی بر آنند که اهداف توسعه پایدار را تا سال ۲۰۵۰ مدون و مصوب نمایند. (۲۰)

۴.۳. گستردگی موضوعات محیط زیستی و عدم قطعیت علمی

با توجه به این که اهداف توسعه پایدار و حفاظت محیط زیست رابطه ای متقابل دارند و محیط زیست شامل همه ابعاد زندگی بشر از جمله آب، هوا، خاک و هر آن چه که در کره زمین و ماورای جو وجود دارد، می شود و ابعاد موضوعات محیط زیستی بسیار گسترده اند. از طرف دیگر عدم قطعیت علمی در خصوص بسیاری از موضوعات محیط زیستی نیز مزید بر علت گشته تا تدوین برنامه های توسعه را با مشکل مواجه نماید. از طرفی دیگر، عدم توسعه کافی علم و دانش بشری در خصوص موضوعات مرتبط با توسعه و محیط زیست بر این مشکلات می افزاید، زیرا دانش و علم بشری هنوز نتوانسته همه ابعاد محیط زیست را در پیگیرد و عدم قطعیت علمی همچنان یکی از موانع هدف گذاری به شمار می آید.

۵.۳. تضاد منافع کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته

یکی دیگر از دلایل مهم عدم تحقق اهداف توسعه پایدار، تضاد منافع کشورها است. در واقع، رولپویی و تضاد منافع مکلن بازیگران اصلی حقوق بین الملل (دولتها) در خصوص توسعه پایدار شامل منافع سرلسری، اقتصادی، تجاری و... مانعی برای آن به شمار می آید. در همین چارچوب، تضاد منافع کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته در اعمال و اجرای اهداف توسعه پایدار از محدودیت های فراروی تحقق اهداف توسعه پایدار است. با این که بسیاری از اهداف توسعه پایدار منتج از حقوق قراردادی و اصول عرفی است با این همه، دولتتها اجرایی کردن آن را با منافع خود ناسازگار می بینند. بلوجود اصل مسئولیت مشترک اما متمایز در بسرلری از منابع حقوق بین الملل محیط زیست، کشمکش مکلن دولت های توسعه یافته و در حال توسعه، مانع اجرای آن شده است.

۶.۳. عدم توجه به جنگ و مخاصمات بین المللی

اگر نگوئیم جنگ و مخاصمات بین المللی بزرگ ترین دشمن توسعه پایدار است، بدون تردید یکی از بزرگ ترین تهدیدات و مخاطرات فراروی آن است. نظر به شدت و وسعت تخریب محیط زیست، اثرات مخرب آن در طولانی مدت، تخریب اکوسیستم و زیستگاه های طبیعی، نابودی منابع حیاتی زندگی بشر، جنگ و مخاصمات بین المللی، یکی از موانع توسعه پایدار به شمار می آید. با این همه، در بسیاری از اسناد مصوب توسعه پایدار این موضوع مورد غفلت واقع شده است. علاوه بر آن، تحریم اقتصادی و تهدید صلح و امنیت بین المللی نیز از موانع توسعه پایدار است که در اسناد بین المللی کم تر به آن توجه شده است.

۷.۳. ضعف ساختاری و سازمانی

با ملاحظه عوامل و دلایل یاد شده در خصوص عدم تحقق اهداف توسعه پایدار، نهادها و ساختارهای جامعه جهانی، به خصوص سازمان ملل متحد تاکنون در اجرایی کردن این اهداف موفق نبوده است. از این رو، بسرلری از اهداف توسعه، هم از لحاظ تئوری و نظری دارای اشکال عدم جامعیت هستند و هم در مرحله اجرا با مشکلات اجرایی و عدم کارایی ساختاری مواجه گردیده اند. علاوه بر آن، در درون تشکیلات سازمان ملل متحد نیز در خصوص اجرای اهداف توسعه پایدار هماهنگی لازم وجود ندارد. برنامه سازمان ملل متحد برای توسعه، صرف نظر از موازی کاری با برنامه سازمان ملل متحد برای محیط زیست، فاقد کارایی لازم برای توسعه پایدار جهانی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تلاش‌های بین‌المللی به خصوص توسط برخی کشورهای توسعه یافته برای تدوین و تحقق اهداف توسعه پایدار از دهه ۱۹۹۰ تا به امروز ادامه دارد. یکی از مهم‌ترین اسناد برای تدوین اهداف توسعه پایدار، "اهداف توسعه هزاره" مصوب مجمع عمومی سازمان ملل ۲۰۰۰ بود که بر اساس آن تلاش کرد تا چارچوبی برای کشورها تا سال ۲۰۱۵ فراهم آورد تا سیاست‌ها و برنامه‌هایی در راستای از بین بردن فقر شدید و گرسنگی، دست یافتن به آموزش ابتدایی همگانی، گسترش و ترویج برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان، کم‌کردن مرگ کودکان، بهبود سلامت مادران، مبارزه با ایدز، مالا ریا و دیگر بیماری‌ها، تضمین پایداری محیط زیست و گسترش مشارکت جهانی برای توسعه را به انجام برسانند. با این همه، از نظر محتوایی، به لحاظ عدم توجه به موضوعاتی چون فرهنگ‌های بومی، حاکمیت ملی کشورها، چگونگی مصرف منابع، تولید کالاها و سرویس، آزادی سخن، اشتغال زایی، شناسایی ریشه‌های فقر و تبعیض جنسیتی و ... فاقد نگاه جامع به مقوله توسعه بود. از نظر اجرایی نیز عدم ضمانت اجرا می‌لزم، عدم اجرای تعهدات کشورهای توسعه یافته، ضعف ساختاری و نظارتی سبب ناکامی تحقق اهداف توسعه هزاره گردید. با پایان یافتن دوره اجرای اهداف توسعه هزاره در پایان ۲۰۱۵، جامعه جهانی سند غیر الزام‌آور دیگری را محور توسعه پایدار قرار داد.

در این چارچوب، جدیدترین سند "اهداف توسعه پایدار"، دستور کار ۲۰۳۰ محسوب می‌شود که یک دستورالعمل جهانی است که برای فاصله میان ۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰ تدوین شده است و دارای اهداف اساسی پنجگانه می‌باشد. اول این که پس از سال ۲۰۱۵، جهان باید از اعتقاد به «کاهش فقر» به سمت اعتقاد به «از بین بردن فقر شدید» حرکت کند. منظور از فقر، تمام اشکال فقر است. دوم این که توسعه پایدار باید در مرکز توجهات مربوط به ریشه کن کردن فقر باشد. هسته مرکزی ریشه کردن فقر همان توسعه پایدار است. در مرحله سوم، این دستورالعمل از کشورها می‌خواهد که به سرعت از نظریات فعلی خود به سمت الگوهای پایدار تولید و مصرف حرکت کنند. در مرحله چهارم باید به تأسیس مؤسسات و نهادهای مؤثر و قابل اتکا اقدام نمود. نهایتاً در هدف آخر، این سند از همه اعم از دولت‌ها و مردم می‌خواهد که به سمت روح جدیدی از اتحاد، پاسخ‌گویی متقابل و همکاری جهانی حرکت کنند. بررسی اهداف توسعه پایدار از دستور کار ۲۱ تا دستور کار ۲۰۳۰ نشان داد که در تدوین اهداف توسعه پایدار از عناصر چهارگانه "جامع‌نگری"، "شفافیت"، "عدالت محوری" و "بومی‌گرایی" غفلت گردیده است.

منابع

1-Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, Johannesburg, 2002, for more information see: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

2-Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, for the text of Agenda see:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

3-Brundtland Commission, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, see information in:

<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

4-Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (United Nations publication, Sales No.E.93.I.8 and corrigenda), vols. I-III.

5-Peter H.Sand, UNCED and the Development of International Law, Year Book of International Environmental Law, vol.3.1992.

6-United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 1992 (UNFCCC)

7-Convention on Biological Diversity, Rio 1992

۸- الکساندر کیس، پیتر اچ بند، وینفراید لانک، حقوق محیط زیست، ترجمه محمد حسن حبیبی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم ۱۳۸۴ ص ۳۶.

9-Agenda 21, Charter for Future, Rio, 1992

10-Principles on the Conservation of the Forests, Rio, 1992

11-Peter H.Sand, International Environmental law after Rio, European Journal of International Law, Vol 4. No.1, 1993

12-Kiss A. and Shelton D. (2007), International Environmental Law, MartinusNijhoff Publishers, Lieden/Boston. P.48

۱۳- پورهاشمی، سید عباس و ارغند بهاره، حقوق بین الملل محیط زیست، تهران : نشر دادگستر، ۱۳۹۲ ص ۳۱

14-Millennium Development Goals (MDGs), 2000, see information in <http://www.un.org/millenniumgoals>

15-Rio+20 Declaration, United Nations Conference on Sustainable Development, Rio 2012, for more information see: <http://www.uncsd2012.org/>

16-The Future We Want, Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro. Brazil, 20-22 June 2012

17-Glennie, J., 2013. "If We Want to Change the World, Where's the Cash Going to Come From?" Poverty Matters Blog, Guardian, April 25. <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2013/apr/25/want-change-world-where-cash-from>

18-Mitchell, T. Jones, L., Lovell, E., (eds). 2013. Disaster Management in Post-2015 Development Goals: Potential Targets and Indicators. London, UK: ODI. See information in: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odiassets/publications-opinion-files/8354.pdf>

19-HaasP., Levy M., and Parson T., Appraising the Earth Summit: How Should We Judge UNCED's Success? Environment, October 1992, 6–11, 26–33.

20-Bakker, P. and Leisinger, K. et al. 2013. The key challenges to 2030/2050: Mapping out long-term pathways to sustainability and highlighting solutions that should be scaled up. Background Paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Paris, France and New York, USA: SDSN