

فروردین ۱۴۰۱
مجله: ۱۸۱۵۷

گزارش راهبردی در راستای بررسی وضعیت میراث طبیعی در ایران

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی
دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش



شماره مسلسل: ۱۸۱۵۷

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: گزارش راهبردی در راستای بررسی وضعیت میراث طبیعی در ایران

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین کنندگان: بهرنگ ضابطیان، شهاب طلایی شکری، سعید شفیعا

اظهار نظر کننده داخل مرکز: یحیی مزروعی ایبانه

اظهار نظر کنندگان خارج مرکز: علی قمی اویلی، علی بالی، مهری مصر

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. میراث طبیعی

۲. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

۳. سازمان حفاظت محیط زیست

۴. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

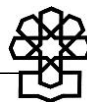


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۲۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه و بیان مسئله
۴	ارتباط میراث طبیعی و فرهنگی
۶	کارکردهای حفاظت از میراث طبیعی
۱۴	وضعیت میراث طبیعی در اسناد و قوانین
۱۹	مسائل راهبردی میراث طبیعی
۱۹	ضعف قوانین حفاظتی
۲۲	ضعف بودجه و منابع مالی
۲۵	ضعف ساختار اجرایی
۲۸	نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ



گزارش راهبردی در راستای بررسی وضعیت میراث طبیعی در ایران

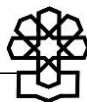
چکیده

میراث طبیعی به لحاظ کارکردهای آن در شکل‌گیری هویت فرهنگی، وحدت ملی، ایجاد زمینه‌های اشتغال و رونق اقتصادی در دهه‌های اخیر اهمیت زیادی یافته است. با این حال در کشور ایران به عنوان مقوله‌ای دارای اهمیت مورد تأکید قرار نگرفته است و همواره در سایه موضوعات میراث فرهنگی قرار داشته است. هرچند نمی‌توان بین میراث فرهنگی و طبیعی تفاوت گذاشت و یکی را بر دیگری ترجیح داد، اما بررسی آثار ثبتی و قوانین مصوب، نشان‌دهنده این تبعیض است. این میراث در دستگاه‌های مختلف (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) از جایگاه حاشیه‌ای برخوردار است و علت اصلی این مسئله عدم تدوین قوانین حمایتی با تأکید بر هویت میراثی این آثار است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که میراث طبیعی در قوانین کشور جایگاهی ندارد و همواره ذیل قوانین میراث فرهنگی یا محیط‌زیست، بدون تعریف دقیق باقی مانده است. بررسی‌ها نشان داد که ضعف قوانین حفاظتی، ضعف بودجه و منابع مالی، ضعف ساختار اجرایی، مسائل راهبردی حوزه میراث طبیعی هستند که نیازمند توجه مجلس شورای اسلامی و نهادهای سیاستگذار است. به نظر می‌رسد اولین گام برای حمایت از میراث طبیعی، تعریف مستقل آن در ادبیات

قانونگذاری است تا از این طریق برای آن امکان جرم‌انگاری و حفاظت اختصاصی فراهم شود. گام‌های بعدی استقرار حمایت‌های بودجه‌ای و توجهات مالی به بخش‌های اجرایی مرتبط با آن است تا به همراه تکمیل ساختارهای اجرایی مربوطه، امکان حفاظت پایدار از میراث طبیعی فراهم شود.

مقدمه و بیان مسئله

میراث را می‌توان به‌عنوان یادگاری از گذشتگان تعریف نمود که انسان هم‌اکنون با آن زندگی می‌کند و سپس آن را به نسل‌های بعد منتقل می‌کند تا از آن بیاموزند و لذت ببرند (جوپلا، ۲۰۱۱: ۱). در ۱۶ نوامبر ۱۹۷۲ کنفرانس عمومی یونسکو کنوانسیون حفاظت از میراث طبیعی و فرهنگی جهانی را با عنوان کنوانسیون میراث جهانی تصویب کرد که هدف آن معرفی، حفظ، نگهداری و عرضه و انتقال ارزشمندترین میراث بشری به نسل‌های آینده است (یونسکو، ۲۰۲۱). نکته قابل تأمل در این کنوانسیون، عنوان شدن دو مقوله هم‌تراز با عناوین میراث فرهنگی و میراث طبیعی است. شاید نقطه اختلاف بین این دو، عوامل سازنده آنها باشد. میراث فرهنگی را عموماً ساخت بشر می‌دانند درحالی که میراث طبیعی از طبیعت و تعامل با انسان معنا گرفته است. شایان ذکر است که بشر و دست‌سازهایش، عملاً بخشی از طبیعت به حساب می‌آیند و تعاریف مفروض مبتنی بر مرزها و قراردادهای انسانی است. زندگی و سازوکارهای اجتماعی انسان‌ها از طبیعت و اقلیمی که در آن حضور دارد تأثیر می‌گیرد و به فراخور ابزارها و سازماندهی که مطلوب بشر ارزیابی می‌شود، در طبیعت دخل و تصرف می‌کند و معانی متفاوتی خلق می‌شود. در این تلاقی است که مفاهیمی مثل منظر و منظر فرهنگی مطرح می‌شود و انسان می‌تواند به



لایه‌های بالاتر اطلاعی و دانشی مستتر در پدیده‌های طبیعی و انسانی وارد شود (شفیعا و منصوری، ۱۳۹۸). بنابراین جایگاه پدیده‌های طبیعی، نمونه‌های برجسته زمین‌شناسی، فرایندهای زیست‌محیطی و بیولوژیکی، اکوسیستمی و زیستگاه‌های طبیعی در معرض انقراض و... در زندگی بشر به‌عنوان آثار طبیعی که قابل تکرار و جایگزینی نیست، همتراز آثار فاخر و ارزشمند تاریخی و فرهنگی است. اینجاست که موضوع حفاظت از میراث طبیعی همانند حفاظت از میراث فرهنگی دارای اهمیت است و برای آن فهرست آثار و سازوکارهای حفاظتی تدوین می‌شود (پاپایانیس و سوروتو، ۲۰۰۳: ۲). زیرا نیت از شناسایی و فهرست‌سازی هر کدام از آنها، زمینه‌سازی برای نگهداشت و انتقال آنها به نسل‌های آینده است.

حفاظت از فرهنگ و تنوع زیستی توأمان عامل کلیدی برای تضمین تاب‌آوری سیستم‌های اجتماعی و بوم‌شناسی است. طرفداران حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی معتقدند که از یک طرف حفاظت از مکان‌های طبیعی بدون در نظر گرفتن فرهنگی که آنها را شکل داده و در حال شکل دادن است امکانپذیر نیست و از طرف دیگر جنبه‌هایی از طبیعت وجود دارد که میراث فرهنگی را از طریق اهمیت دادن به چشم‌اندازهای طبیعی شکل می‌دهد. بنابراین در دنیای امروز خطوط میان محیط طبیعی و فرهنگی مخدوش شده است و هر کدام را می‌توان به دیگری ارجاع داد (سینامون، ۲۰۰۶: ۱۶۸).

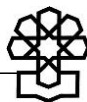
کشور ایران از سال ۱۳۵۳ با پیوستن به کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی جهان (۱۹۷۲)، مقدمه حفاظت از میراث طبیعی را فراهم کرد. اما پیامد این اقدام تا سال ۲۰۲۱، ثبت ۲۶ اثر در فهرست میراث یونسکو است که تنها دو اثر جنگل‌های هیرکانی و کویر لوت، از نوع میراث طبیعی است. در ثبت آثار ملی نیز موضوع به همین شکل است، در حالی که ثبت آثار ملی از سال ۱۳۱۰ آغاز شده است، اولین اثر ثبتی طبیعی مربوط به

کوه دماوند است که در سال ۱۳۸۷ رخ داده است. این درحالی است که تنوع زیستی کشور امکان وجود اکوسیستم‌های ویژه و منحصر به فرد را فراهم کرده است که لزوم حفاظت و نگهداری آنها محسوس است. بنابراین همانند آثار فرهنگی کشور حفاظت از میراث طبیعی دارای اهمیت است و لازم است تا وضعیت آن در کشور مورد بررسی شود.

ارتباط میراث طبیعی و فرهنگی

در راستای پیوند میراث طبیعی و انسانی و به‌طور کلی پیوند طبیعت با زیست انسانی برخی از دولت‌ها مناطق حفاظت شده جدیدی را تحت عنوان ذخایر زیست‌کره ایجاد کرده‌اند. مفهوم ذخایر زیست‌کره توسط یونسکو ابداع شد و به‌عنوان راهی برای حفاظت از اکوسیستم زمینی و ساحلی و ایجاد مجموعه‌ای از یک یا چند ناحیه طبیعی که در عین حفاظت از منابع طبیعی به شکل پایدار استفاده انسانی هم می‌شود، در نظر گرفته شد. براساس تعریف یونسکو مناطقی جزء ذخایر زیست‌کره محسوب می‌شوند که از اهمیت بوم‌شناسی و فرهنگی برخوردار باشند و ساختار قانونی برای تضمین حفاظت از آنها وجود داشته باشند (سینامون، ۲۰۰۶: ۱۶۸).

بنابراین امروزه در تئوری و در عمل مفاهیم سنتی جدایی انسان از طبیعت با رویکردهایی جایگزین شده‌اند که به وابستگی متقابل و تعامل میان محیط طبیعی و محیط انسانی باور دارد. رویکردهای جدید به تعامل میان فرهنگ و طبیعت موجب شده است که در اروپا طبیعت و فرهنگ به‌عنوان کالاهای عمومی در نظر گرفته شوند که به همه مردم تعلق دارند و همه باید از آنها سود ببرند و حکومت‌ها در سطح ملی و محلی باید نقش فعالی در حفاظت از آنها ایفا کنند. این مسئله در برخی از کشورهای در حال توسعه



هم به چشم می خورد. برای مثال در مناطقی در آمریکای جنوبی مردم محلی در داخل یا اطراف مکان های دارای تنوع زیستی زندگی می کنند. منطقه چاچی^۱ در اکوادور و یا کایاپو در برزیل مکان هایی هستند که میراث ملموس و ناملموس فرهنگی مردم در طی صدها سال در پیوند با اکوسیستم غنی گیاهی و جانوری است که حاصل آن ایجاد میراث غنی جهانی است (سینامون، ۲۰۰۶: ۱۷۰).

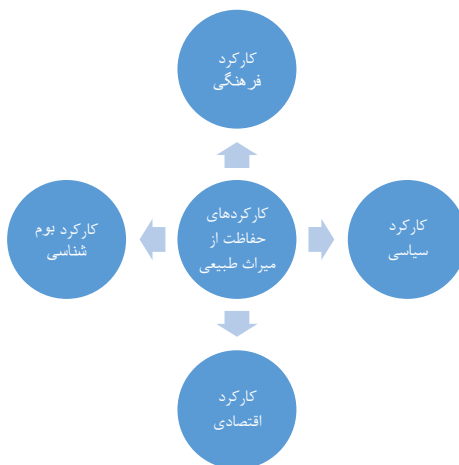
از جمله کشورهایی که در ایجاد مناطق حفاظت شده میراث طبیعی و فرهنگی یکپارچه یا منظر آمواف عمل کرده است ایالات متحده آمریکاست. منظرها یا مناظر فرهنگی مناطق جغرافیایی هستند که هم منابع طبیعی و هم فرهنگی را دربرمی گیرند و ترکیبی از آثار انسان ساخت و محیط طبیعی هستند (یونسکو، ۲۰۲۱). این مناطق که برخی از پارک های ملی را شامل می شود مناطق جغرافیایی هستند که در آن حیوانات وحشی، حیوانات اهلی، انسان ها و مکان های تاریخی و فرهنگی در مجاورت هم زندگی می کنند. این نواحی به طور مشترک توسط دولت محلی، دولت فدرال، شهروندان، بخش خصوصی و سمن ها اداره می شود. بنابراین می توان گفت که مناطق میراث ملی به صورت مشترک توسط دولت و شهروندان اداره می شود. از مهم ترین مناطق میراث ملی در آمریکا می توان به دره رودخانه هودسون^۲، منطقه میراث طبیعی بلو ریج^۳، میراث ملی خلیج می سی سی پی و مناطق میراث ملی میشیگان و الینوز نام برد (سینامون، ۲۰۰۶: ۱۸۰).

-
1. Chachi
 2. landscapes
 3. Hodson
 4. Blue Ridge

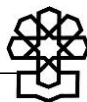
کارکردهای حفاظت از میراث طبیعی

حفاظت از میراث طبیعی چه در سطح ملی و چه در سطح جهانی می‌تواند منافع زیادی را برای دولت‌ها و شهروندان داشته باشد. به‌طوری که امروزه یکی از عوامل مهم در توسعه پایدار کشورها حفاظت از مناطق طبیعی و زیست‌بوم است. دستیابی به توسعه و پیشرفت اقتصادی بدون در نظر گرفتن عوامل اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی امکانپذیر نیست و اگرهم اتفاق بیفتد توسعه‌ای ناموزون، مخرب و ناپایدار خواهد بود. از طرف دیگر حفاظت از میراث طبیعی در سطح جهانی هم فواید بیشماری برای جلوگیری از تغییرات اقلیمی، ارتقای کیفیت زندگی انسان‌ها و نجات سیاره از نابودی دارد. حفاظت از میراث طبیعی دارای کارکردهای متعدد است که در نمودار ذیل نشان داده شده است.

نمودار ۱. کارکردهای حفاظت از میراث طبیعی (مأخذ: نگارندگان)



مأخذ: نگارندگان.



در ادامه به بررسی برخی از این فواید و کارکردهای مختلف حفاظت از میراث طبیعی می‌پردازیم.

الف) کارکرد بوم‌شناختی

نظام جهانی دارای نظم و تنیدگی متقابل است که برای هرکدام از اجزا و عناصر آن حد و اندازه معین شده است.^۱ بنابراین هرکدام از اجزای طبیعت دارای اهمیت است و ارزشمندی آن -در کنار ارزش های اختصاصی- در تعاملی است که با سایر اجزا برقرار کرده است. میراث طبیعی نیز دارای کارکردهای مهمی -به‌لحاظ بوم‌شناسی- است که ازجمله آنها می‌توان به تأثیرات مثبت در تغییرات اقلیمی اشاره کرد. جنگل‌ها در کنار سایر منافع، نقش حیاتی در تنظیم و کاهش تغییرات آب و هوایی دارند و آن نگهداری کربنی است که در اتمسفر آزاد می‌شود. اگر جنگل‌ها نابود شوند کربن ارگانیک خاک بیشتر اکسیده می‌شود، بنابراین عاملی است برای آزاد شدن کربن در اتمسفر (آی یو سی ان، ۲۰۱۴: ۹). از دوران انقلاب صنعتی فعالیت‌های انسان‌محورانه بشر فرایند طبیعی آزاد شدن و خارج شدن کربن از اتمسفر یا چرخه کربن را تغییر داد و افزایش دی‌اکسید کربن اتمسفر بر روی الگوهای آب و هوایی در سطح محلی و جهانی تأثیر گذاشت. بنابراین با توجه به اهمیت حفاظت از جنگل‌ها برنامه جنگل‌های میراث طبیعی جهانی یونسکو از سال ۲۰۱۳، ۱۰۷ جنگل را به‌عنوان میراث طبیعی جهانی شناسایی کرد (آی یو سی ان، ۲۰۱۴: ۹).

تحقیقات اخیر نشان داده اند که جنگل‌های تحت حفاظت میراث جهانی یونسکو حدود ۶۹ میلیون هکتار را شامل می‌شود یعنی حدوداً دو برابر مساحت کشور آلمان، که

۱. آیه ۴۹ سوره قمر: إِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ.

۱۳ میلیون تن کربن را در خاک و پوشش گیاهی نگه می‌دارند. بیشترین میزان کربن در جنگل‌های میراث جهانی در جنگل‌های استوایی ذخیره شده است (یونسکو، ۲۰۲۱). اگرچه ذخیره کربن ثابت مهم است، کربن دریافت شده توسط جنگل‌ها تأثیر مستقیم‌تری بر روی تغییرات اقلیمی دارد. به‌طوری که تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که جنگل‌های میراث جهانی در سراسر جهان ۱۹۰ میلیون تن دی‌اکسیدکربن را در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ از اتمسفر خارج کرده‌اند. این معادل نیمی از میزان انتشار کربن حاصل از مصرف سوخت‌های فسیلی در سال ۲۰۱۹ در انگلستان است. در مجموع ۱۰ سایت بزرگ میراث جهانی نیمی از این میزان دی‌اکسیدکربن را از جو خارج کرده‌اند (یونسکو، ۲۰۲۱).

علاوه بر این حفاظت از میراث طبیعی جهانی موجب حفظ منابع آب در جهان هم شده است (آی یو سی ان، ۲۰۱۴: ۱۳). آب برای زنده ماندن هر موجود زنده‌ای حیاتی است. با وجود این منابع آب در جهان محدود هستند و تنها ۲/۵ درصد از آب موجود در جهان آب شیرین است (البته دوسوم آن هم منجمد است). به‌منظور بقای بشر و توسعه اقتصادی وجود آب کافی لازم است. اکوسیستم طبیعی مانند جنگل‌ها و کوه‌ها دریافت، ذخیره، آزادسازی و تصفیه آب آشامیدنی را برعهده دارند. امروزه تدارک آب کافی و سالم دغدغه‌ای مورد توجه در سطح ملی و جهانی است. بنابراین اهمیت سایت‌های حفاظت از میراث طبیعی به‌دلیل نقش آنها در حفاظت از حوضه‌های آبخیز افزایش یافته است. نتایج مطالعات در سال ۲۰۰۳ نشان داد که یک‌سوم از شهرهای بزرگ جهان آب آشامیدنی‌شان را مستقیماً از مناطق حفاظت شده میراث طبیعی به‌دست می‌آورند (بانک جهانی، ۲۰۱۰). همچنین تأثیر مناطق میراث طبیعی در فراهم کردن آب می‌تواند فراتر از مرزهای مناطق حفاظت شده باشد و می‌تواند برای افزایش سطح رفاه مردم خارج از این مناطق مانند



مصارف آبیاری، صنعتی یا تولید برق به کار رود. درواقع اصطلاح برج آب^۱ برای اهمیت کوه‌های حفاظت‌شده در فراهم کردن آب مناطق پایین‌دست به کار می‌رود و می‌توان گفت که کوه‌های میراث جهانی در فراهم کردن آب میلیون‌ها انسان در سراسر جهان نقش بسیار مهمی دارند (آی یو سی ان، ۲۰۱۴: ۱۳).

ب) کارکرد فرهنگی

خداوند متعال در قرآن کریم، آنچه در زمین است را زینت و آرایش نامیده و آن را مایه امتحان انسان دانسته است.^۲ بنابراین هرگونه تصرف انسان در زمین و پدیده‌های زیبایی‌شناسانه آن -مثل میراث طبیعی- بستری برای آزمون شایستگی انسان است. بنابراین حفاظت از طبیعت و به‌طور خاص میراث طبیعی، موضوعی معنوی و ارزشی در فرهنگ اسلامی است.

میراث طبیعی عامل مهمی در عینیت‌بخشی فرهنگی است. به‌طوری که صاحب‌نظران معتقدند که هر فرهنگی دارای دو بعد متمایز است بعد مادی یا عینی و غیرمادی یا ذهنی. اشیاء، کالاهای، طبیعت و سرزمین مؤلفه مادی فرهنگ هستند و ارزش‌ها و هنجارها و باورها و جوه غیرمادی یا ذهنی فرهنگ یعنی اموری هستند که اعضای یک فرهنگ آنها را طی فرایند فرهنگ‌یابی و فرهنگ‌پذیری درونی کرده‌اند (پهلوان، ۱۳۸۲). فرهنگ‌ها در گرایش به طبیعت و محیط طبیعی علاوه بر عینیت بخشیدن به ارزش‌ها و باورهایشان هدف دیگری را هم دنبال می‌کنند و آن یکپارچگی و وحدت با طبیعت است. انسان خود را بخشی از طبیعت می‌داند، ولی زندگی شهری و صنعتی او را از طبیعت جدا کرده است. انسان به‌طور

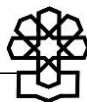
1. Water tower

۲. آیه ۷ از سوره کهف. *إِنَّا جَعَلْنَا مَا عَلَى الْأَرْضِ زِينَةً لِّهَا لِنَبْلُوهُمْ أَیُّهُمْ أَحْسَنُ عَمَلًا*

ذاتی تمایل به دوری از طبیعت ندارد. بنابراین غم گسست از طبیعت و غم تکه تکه شدن هویت طبیعی انسان در اثر صنعتی شدن و شهرنشینی نیاز بازگشت به طبیعت و یکپارچگی مجدد با طبیعت را نشان می‌دهد.

درواقع در دوران مدرن است که بشری که قرن‌ها مقهور و تسلیم طبیعت بوده و براساس جبر طبیعت زندگی خود را تنظیم می‌کرده است از طبیعت مستقل شده و طبیعت را به کنترل خود درآورده است. با وجود این انسان به‌عنوان جزئی از طبیعت به‌لحاظ روحی و مادی نیاز به یکپارچگی با طبیعت دارد و جدایی از آن موجب پیامدهای منفی در زندگی وی است. بنابراین مجدداً با رویکردی جدید و به‌صورت گزینشی بخش‌هایی از طبیعت را وارد زندگی خود می‌کند و به‌صورت دلخواه آن را بازسازی می‌کند (رضوانفر، ۱۳۹۵: ۱۴۴). بنابراین می‌توان گفت که تعیین عناصری از طبیعت به‌عنوان میراث طبیعی و میراث ملی و جهانی و تلاش برای حفاظت و احیای آن درواقع بخشی از این بازگشت مجدد بشر به طبیعت است.

در دوران مدرن علاوه‌بر جدایی و بازگشت مجدد به طبیعت اتفاق دیگری هم رخ داده که از آن به آگاهی به طبیعت نام می‌برند. این بار طبیعت تبدیل به یک سوژه یا پدیده نیازمند خوانده شدن می‌شود (منصوری و شفیعا، ۱۳۹۸). انسان تا زمان جدایی از طبیعت به آن آگاهی نداشت و وقتی از آن جدا شد نسبت به آن آگاهی پیدا کرد. زمانی که با رشد شهرنشینی هوای شهرها آلوده شد به اهمیت پاکی هوا پی برد. وقتی انسان در درون زندگی شهری و صنعتی به طبیعت نگاه می‌کند طبیعت را کشف می‌کند، نسبت به آن آگاه می‌شود و به اهمیت آن پی می‌برد. بنابراین طبیعت برای بشر تبدیل به سوژه می‌شود که آن را مطالعه می‌کند و رابطه خود را با آن تعریف می‌کند. لذا متوجه می‌شود



که طبیعت تاریخی داشته و تغییر می‌کند، برای همین موضوع بشر باید برای تغییرات آینده آن برنامه‌ریزی کند. اگر میراثی از طبیعت در طول تاریخ شکل گرفته است و کارکردهایی برای بشر داشته است، لازم است تا آن را برای فرزندان خود حفظ کند (رضوانفر، ۱۳۹۵: ۱۴۵).

ج) کارکرد سیاسی

یکی از مهم‌ترین کارکردهای سیاسی میراث طبیعی نقش آن در تعیین هویت ملی و فرایند ملت‌سازی و وحدت ملی است. امروزه توجه به هویت ملی در میان اندیشمندان و سیاستمداران و دانشگاهیان افزایش یافته است. مفهوم هویت ملی معنای قوی از تعلق و جاگیرشدن در جهان را به فرد ارائه می‌دهد و گروهی از مردم را به مکان جغرافیایی خاصی مرتبط می‌کند (لایت، ۱۹۹۷: ۲۸). مفهوم هویت ملی مفهومی پیچیده و چندبعدی است بنابراین ارائه تعریفی واحد از آن سخت است. یک تعریف ساده مورد توافق می‌تواند این باشد که ملت اجتماعی به‌لحاظ سیاسی تصور شده است.

هویت ملی دارای اجزائی است که عبارتند از: دین و مذهب، قلمرو تاریخی یا سرزمین، اسطوره‌ها، حافظه و تاریخ مشترک، فرهنگ مشترک، حقوق و تعهدات مشترک. بنابراین تاریخ، گذشته و جغرافیای مشترک بخش مهمی از هویت ملی را شکل می‌دهد. هویت ملی نیازمند میراث مشترک است، بنابراین ملی‌گرایان همواره بر روی اسطوره‌ها و چشم‌اندازهای طبیعی متمرکز شده‌اند که موجب می‌شود یک ملت در زمان و مکان مشترک استقرار یابد. از این‌رو همراه با گسترش ملی‌گرایی و ملت‌سازی در قرن‌های ۱۸ و ۱۹ بخشی از پروژه ملت‌سازی دولت‌ها بازگشت به گذشته و تاریخ مشترک و تأکید بر میراث فرهنگی و طبیعی مردم یک سرزمین بوده است (لایت، ۱۹۹۷: ۲۹). بنابراین میان

هویت ملی و میراث ملی ارتباط نزدیکی وجود دارد و در اینجا میراث طبیعی و فرهنگی نقش سیاسی مهمی در تقویت هویت ملی و ملت‌سازی می‌یابند.

می‌توان گفت که یکی از کارکردهای مهم میراث طبیعی نقش آن در عینیت

بخشیدن به مفهوم ملت و سرزمین است. همه دولت-ملت‌ها با سرزمین‌شان شناخته می‌شوند. یعنی مردمی که فاقد سرزمین باشند، ملت تلقی نمی‌شوند، حتی اگر از جمعیت قابل توجه، نژاد واحد، زبان و دین مشترک برخوردار باشند. بنابراین می‌توان گفت که سرزمین و نواحی طبیعی و جغرافیایی آن مانند کوه‌ها، دشت‌ها، رودها و معادن مهم‌ترین نماد عینی یک ملت است. درواقع می‌توان گفت که نشانه‌ها و نمادهای ملی از جمله نمادهای طبیعی، کمک می‌کند که تمام گروه‌های پراکنده و متفاوت درون سرزمین مانند گروه‌های قومی و دینی و نژادی مختلف احساس کنند که به نحو نمادین یک ملت واحد هستند (رضوانفر، ۱۳۹۵: ۱۴۳). بدین ترتیب میراث طبیعی موجب انسجام و وحدت ملی می‌شود.

لذا مهم‌ترین عامل عینی که می‌تواند اقوام مختلف و گروه بزرگی از مردم را به عنوان یک ملت تعریف کند سرزمین واحد و نمادهای طبیعی آن است. سرود ملی، خط و زبان ملی و ... اگرچه اهمیت دارند، اما عناصری ذهنی و اعتباری برای ملیت هستند. به همین دلیل است که زاده شدن در یک سرزمین و تعلق تاریخی به سرزمین داشتن هویت‌ساز است و به خاطر همین خصلت هویت‌ساز و عینیت‌بخش سرزمین است که وقتی مرزهای یک سرزمین تغییر می‌کند کشور متلاطم می‌شود و وحدت اقوام از هم می‌پاشد. بنابراین برای حفظ فرهنگ‌ها و ملت‌ها وجود نمادهای طبیعی و میراث طبیعی و سرزمین اهمیت زیادی می‌یابد.



د) کارکرد اقتصادی

همان‌طور که حضرت علی (ع) توصیه به آبادسازی و نگهداری طبیعت (زمین) کرده و آن را نسبت به بهره‌برداری اقتصادی دارای اولویت دانسته است، کارکردهای اقتصادی را باید پس از حفاظت از طبیعت و میراث طبیعی جستجو کرد.^۱ حفاظت از میراث طبیعی می‌تواند کارکردهای اقتصادی فراوانی هم داشته باشد از جمله اینکه موجب جذب گردشگر و اشتغال برای مردم محلی و در سطح کلان موجب توسعه اقتصادی کشور می‌شود. عامل شکل‌گیری گردشگری میراث طبیعی و فرهنگی است و گردشگری نقش بسیار مهمی در دستیابی به توزیع منابع مالی در کشور دارد. گردشگری چه به‌منظور سیاحت و تفریح و چه به‌منظور کسب علم و دانش باشد، اگر به پایداری اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی کمک کند، فرصتی برای پیشرفت گردشگری است. یکی از اشکال مهم گردشگری که موجب رونق اقتصادی و توسعه پایدار در کشور می‌شود اکوتوریسم است. اکوتوریسم نوعی سفر مسئولانه از لحاظ بوم‌شناسی در دیدار از مناطق طبیعی و بکر است به جهت لذت بردن و درک طبیعت و ویژگی‌های فرهنگی منطقه که حفاظت را ترویج می‌بخشد و آثار منفی کمی به‌جای می‌گذارد و برای جوامع محلی فواید اقتصادی و اجتماعی زیادی دارد (رضایی، ۱۳۹۳: ۹). صنعت گردشگری به‌طور کلی و اکوتوریسم به‌طور خاص، در دهه‌های اخیر مورد توجه کشورهای زیادی قرار گرفته است و می‌تواند نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشورها مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه داشته باشد. زیرا گردشگری منبع تمام‌نشدنی است و نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی تأثیرات تخریبی زیست‌محیطی کمتری دارد (صفا، ۱۳۸۹: ۴۵).

۱. امام علی (ع) در نامه ۵۳ نهج البلاغه به مالک اشتر فرمودند: باید توجه تو به آباد کردن زمین بیش از توجه به گرفتن خراج باشد؛ زیرا آن (خراج) جز در نتیجه آبادانی فراهم نمی‌آید.

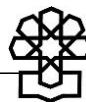
وضعیت میراث طبیعی در اسناد و قوانین

۱. قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در میان برنامه‌های توسعه کشور تنها در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) به میراث طبیعی اشاره شده است. در ماده (۹۸) بند «ب» آمده است: «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است به منظور حفظ و صیانت از میراث فرهنگی اقدام لازم را با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی ربط به منظور شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس)، میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی و ثبت در فهرست میراث جهانی را طبق بودجه سنواتی به عمل آورد». این بند نشان می‌دهد که تکالیف تعریف شده (شناسایی، مستندسازی، حفاظت، مرمت و معرفی) در مورد میراث فرهنگی و طبیعی یکسان است و قانونگذار بین این دو میراث تفاوتی قائل نشده است.

۲. قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی

جای دیگر در قوانین کشور که می‌توان ردپای میراث طبیعی را مشاهده کرد در قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی در سال ۱۳۸۲ است. به طوری که در تبصره ماده (۲) آن آمده است «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مکلف است به منظور هماهنگی در چگونگی امکان بهره‌گیری از میراث‌های طبیعی کشور و اجرای تعهدات مطروحه در کنوانسیون حفاظت میراث فرهنگی و طبیعی جهان نسبت به تدوین آیین‌نامه‌ای با پیشنهاد مشترک سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و سازمان حفاظت



محیط زیست اقدام کند. آیین نامه مذکور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». نتیجه این ماده را می توان در آیین نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۶ مشاهده کرد.

۳. آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

به منظور اجرای تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری آیین نامه اجرایی در سال ۱۳۸۶ مصوب شد که بدین شرح است:

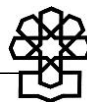
جدول ۱. متن آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

ماده قانون	شرح قانون
ماده (۱)	منظور از میراث طبیعی مذکور در تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، محدوده های جغرافیایی طبیعی و مناطق خاصی از کشور است که به علت کیفیت ویژه فیزیکی و زیست شناسی یا مناظر و چشم اندازهای طبیعی زیبا و کم نظیر و یا محوطه های طبیعی - تاریخی و نیز پدیده ها و نمونه های ارزشمند گیاهی و جانوری و زیستگاه های آنها تعیین و تحت حفاظت و بهره برداری پایدار قرار می گیرد.
ماده (۲)	ماده (۲) میراث های طبیعی موضوع این آیین نامه شامل موارد زیر می باشد: الف) مناظر طبیعی و عوارض بدیع جغرافیایی غیر حفاظت شده. ب) بقایای دیرین شناختی انسانی و محوطه های حاصل از تعامل فیزیکی و فرهنگی انسان و طبیعت. ج) مناطق مذکور در بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست از قبیل آثار طبیعی ملی و سایر مناطق تحت حفاظت. د) آثار و بقایای دیرینه شناختی جانوری و گیاهی.
ماده (۳)	سازمان میراث فرهنگی و گردشگری نسبت به شناسایی، پژوهش، ثبت، تعیین حریم و ضوابط حفاظتی و بهره برداری میراث های موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده (۲) این آیین نامه اقدام نموده و میراث های ثبت شده تحت مدیریت سازمان مذکور قرار می گیرد.

ماده قانون	شرح قانون
ماده (۴)	مناطق و میراث‌های موضوع بندهای «ج» و «د» ماده (۲) این آیین‌نامه تحت اختیار و مدیریت سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار داشته و این سازمان همچنان وظایف محول شده و امور مربوط به تعیین و حفاظت و بهره‌برداری از آنها را طبق مقررات مربوط برعهده دارد.
ماده (۵)	دستورالعمل‌های بهره‌برداری پایدار از میراث‌های طبیعی کشور به‌طور مشترک به تصویب رؤسای سازمان‌های میراث فرهنگی و گردشگری، حفاظت محیط‌زیست و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور می‌رسد.
ماده (۶)	سازمان حفاظت محیط‌زیست به‌عنوان نماینده دولت در محوطه‌ها و مناطق تحت مالکیت دولت و منابع ملی واقع در مناطق چهارگانه موضوع بندهای «ج» و «د» ماده (۲) این آیین‌نامه می‌باشد.
ماده (۷)	ثبت آثار طبیعی کشور در فهرست میراث جهانی براساس مواد (۳) و (۴) این آیین‌نامه حسب مورد ازسوی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری یا سازمان حفاظت محیط‌زیست انجام خواهد شد.

این آیین‌نامه که مقرر بود برای هماهنگی در چگونگی امکان بهره‌گیری از میراث طبیعی کشور و اجرای تعهدات مطرح شده در کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی جهان مصوب ۱۳۵۳/۱۰/۸ تدوین شود، نتوانست موجب شفافیت در وظایف هرکدام از سازمان‌های مرتبط (یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) گردد. همچنین اقدامات مطرح شده ذیل ماده (۵) کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی جهان مصوب ۱۳۵۳/۱۰/۸ مورد توجه قرار نگرفته است که مقرر بود، کشورهای عضو در راستای حمایت، حفاظت و شناساندن مؤثر میراث فرهنگی و طبیعی قلمرو خود، اقداماتی^۱ را انجام دهند.

۱. الف) اتخاذ یک سیاست کلی به‌منظور تفویض سهمی به میراث فرهنگی و طبیعی در زندگی اجتماعی و گنجاندن امر حمایت این میراث در برنامه‌ریزی عمومی کشور،



همچنین در مورد ماده (۱۹) که به تقاضای کمک بین‌المللی برای حمایت از میراث فرهنگی و طبیعی اشاره دارد، به‌عنوان ظرفیت نگاه نشده است.

۴. دستورالعمل اجرایی بهره‌برداری پایدار از میراث طبیعی

دستورالعمل اجرایی بهره‌برداری پایدار از میراث طبیعی مصوب ۱۴۰۰/۴/۲۸ با هدف تدوین سازوکار چگونگی نظارت، حفاظت، مدیریت و بهره‌برداری از میراث طبیعی کشور تدوین شد و به‌عنوان مرکز توجه به موضوع همکاری بین‌بخشی پرداخت. بنابراین تنظیم رابطه بین سه متولی اصلی این حوزه یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری با توجه به محدودیت‌ها و دسترسی‌های دستگاه‌ها، مد نظر قرار گرفت. بنابراین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نقش حمایتی- مشارکتی در کنار سازمان‌های دارای مسئولیت در حوزه محیط‌زیست تعیین نقش شد. یکی از ایرادهای این دستورالعمل، تعریف استثنا برای فرایند تدوین و تصویب طرح‌های بهره‌برداری پایدار از غارهای طبیعی کشور است.^۱ در صورتی که به‌درستی تنظیم‌گری رابطه بین ذی‌نفعان رخ داده باشد، دیگر

ب) در صورتی که سازمان‌های خاص بدین منظور وجود نداشته باشند، ایجاد یک یا چند دستگاه برای حمایت، حفاظت و شناساندن میراث فرهنگی و طبیعی در قلمرو خود، با کارکنان مناسب و در اختیار گذاردن وسایل کار تا آنان بتوانند وظایف محول را انجام دهند،

ج) توسعه مطالعات و تحقیقات علمی و فنی و تکمیل روش‌های اجرایی که به یک دولت امکان مواجه با خطرانی که میراث فرهنگی و طبیعی را تهدید می‌کند، می‌دهند،

د) اتخاذ تدابیر قضایی، علمی، فنی، اداری و مالی کافی برای تشخیص، حمایت، حفاظت، شناساندن و احیای این میراث،

ه) تسهیل ایجاد یا توسعه مراکز منطقه‌ای کارآموزی در زمینه حمایت، حفاظت و شناساندن میراث فرهنگی و طبیعی و تشویق تحقیقات علمی در این زمینه.

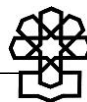
۱. بهره‌برداری از غار علیصدر استان همدان و کنه‌خور استان زنجان به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واگذار شد درحالی که طرح‌های سایر غارها طی روال مشخصی از سازمان حفاظت محیط‌زیست کشور و سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری به تأیید کمیته فنی حفظ و احیای میراث طبیعی معاونت میراث فرهنگی می‌رسد.

دلیلی بر مستثنا شدن نمونه‌هایی درآمده و در حال سودسازی از سایرین، وجود ندارد. هرچند این دستورالعمل اقدامی مؤثر و کارآمد برای ایجاد گفتمان بین دستگاه‌های مرتبط با میراث طبیعی به حساب می‌آید.

۵. قانون مجازات اسلامی

در مواد (۵۵۸) لغایت (۵۶۹) از فصل نهم کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۷/۲ به موضوع جرم‌انگاری در حوزه تخریب میراث ملی پرداخته شده است. با اینکه این مواد قانونی در ارتباط با میراث ملی است، اما تنها آثار تاریخی و فرهنگی، در زمره میراث ملی قلمداد شده‌اند. به‌طوری که در هیچ بخش از محتوای قانون، واژه یا مضمونی مرتبط با میراث طبیعی به کار برده نشده است. ثبت ملی میراث طبیعی به موجب آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۳ ممکن است. ثبت میراث فرهنگی و طبیعی کشور در فهرست میراث جهانی نیز از اواخر دهه ۱۳۷۰ سوی دولت به جدیت دنبال شده است، بنابراین دیده نشدن و غفلت از مفاهیم مربوط به میراث طبیعی در قانون مجازات اسلامی را می‌توان مرتبط به این تقدم و تأخر زمانی دانست که لازم است در مورد آن اقدام‌های جبرانی انجام شود.

آنچه مشخص است، قوانین و مقررات موجود تا به حال تنها به تعریف میراث طبیعی (منطبق با کنوانسیون‌های جهانی)، مشخص‌سازی ضمنی مسئولیت‌های دستگاه‌های همکار و ایجاد سازوکار همکاری اولیه برای بهره‌برداری پایدار بین‌بخشی پرداخته است. اما موضوع میراث طبیعی برخلاف حفاظت از طبیعت فاقد ادبیات غنی و حمایت‌گرانه باقی‌مانده است و برای بهبود وضعیت و شرایط میراث طبیعی در کشور لازم است تا به



موضوعاتی مثل جرم‌انگاری، تعیین تکلیف آثار موجود در مناطق حفاظت محیط‌زیست و دستورالعمل‌های تخصصی حفاظت از میراث طبیعی، پرداخته شود.

مسائل راهبردی میراث طبیعی

به استناد مستندات و مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان حوزه میراث طبیعی سه مضمون کلیدی با عناوین ضعف قوانین حفاظتی، ضعف بودجه و منابع مالی و ضعف ساختار اجرایی به‌عنوان مسائل راهبردی حوزه میراث طبیعی شناسایی شد. در حوزه ضعف قوانین حفاظتی دو محور خلأ قوانین مجازات و جرم‌انگاری به همراه چالش‌های ثبت آثار طبیعی مطرح است. در حوزه ضعف بودجه و منابع مالی سه محور بودجه حفاظت، ساماندهی و احیای اثر طبیعی، بودجه ارزیابی و پایش و بودجه توانمندسازی جوامع محلی مطرح است. نهایتاً در حوزه ضعف ساختار اجرایی سه محور واگرایی و ناهم‌سویی سازمان‌ها، عدم استقلال نهادی و فساد در بهره‌برداری جای توجه دارد. در ادامه هرکدام از محورها با توجه به حوزه‌های شناسایی شده بررسی خواهد شد.

ضعف قوانین حفاظتی

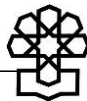
خلأ قوانین مجازات و جرم‌انگاری

به عقیده کارشناسان مهم‌ترین عامل تخریب آثار طبیعی کشور خلأ قوانین حفاظتی مخصوصاً قوانین جرم‌انگاری درخصوص میراث طبیعی ثبت شده در فهرست آثار ملی کشور است. به‌طوری که خلأ قوانین جرم‌انگاری موجب شده است که آثار طبیعی کشور

در معرض تخریب به علت مداخلات انسانی هم از طرف مردم و هم نهادهای دولتی قرار بگیرند. تخریب توسط نهادهای دولتی از طریق احداث معادن و جاده، تصرفات غیرقانونی اراضی، بهره‌برداری غیراصولی، قاچاق چوب، پروژه‌های سدسازی، دفن زباله و نخاله و ساخت و ساز در عرصه‌های آثار طبیعی را می‌توان نام برد. از طرفی دیگر میراث طبیعی کشور در معرض آسیب مردم از طریق شکار و چرای دام، قطع درختان و یا تخریب توسط گردشگران هم قرار می‌گیرد. چنین آسیب‌هایی موجب شده است که آثار طبیعی ملی کشور- حتی آثار طبیعی ثبت شده در فهرست میراث جهانی یونسکو یعنی بیابان لوت و جنگل‌های هیرکانی- در معرض نابودی و خارج شدن از فهرست میراث جهانی قرار گیرند. این درحالی است که میراث طبیعی ملی کشور هم مانند میراث فرهنگی به عنوان سرمایه‌های این مرز بوم ارزشمند هستند و موجب وحدت و همبستگی ملی و نماد فرهنگ و تمدن غنی کشورمان هستند بنابراین به منظور حفاظت از آنها باید قوانین خاص و مرتبط با خود را داشته باشند تا از آسیب و تخریب در امان بمانند. بنابراین لازم است تا برای جرم‌انگاری از جرائم علیه میراث طبیعی اقدام مؤثر تقنینی صورت گیرد.

چالش‌های ثبت اثر

چالش‌ها و مشکلات قانونی موجود برای ثبت آثار طبیعی که در مناطق چهارگانه (پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش، مناطق حفاظت‌شده) قرار دارند موجب شده است که از طرف سازمان حفاظت محیط‌زیست تلاش کمتری برای ثبت آثار طبیعی در فهرست میراث ملی انجام شود. به‌طوری که در مجموع آثار ثبت شده در فهرست میراث ملی کشور ۴۰ اثر توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست و حدود ۱۰۰۰ اثر



توسط سازمان میراث فرهنگی به ثبت رسیده است. مهم‌ترین دلیل این مسئله، قوانین سختگیرانه ثبت توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست است. براساس بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، برای ثبت یک اثر طبیعی باید ابتدا مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اخذ شود سپس درخواست ثبت باید در شورای عالی محیط‌زیست مطرح شود که سالی یک بار برگزار می‌شود.^۱ این روند طولانی ثبت اثر عملاً موجب شده است که سازمان حفاظت محیط‌زیست تمایل کمتری برای ثبت آثار طبیعی در فهرست آثار ملی کشور داشته باشد این درحالی است که روند ثبت اثر در وزارت میراث فرهنگی بسیار ساده‌تر است. این اقدام توسط شورایی داخل وزارتخانه انجام می‌شود که هر دو هفته یک‌بار تشکیل می‌شود. بنابراین برای حفاظت از آثار طبیعی که در مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار دارند و طبیعتاً ثبت آنها توسط این سازمان ممکن است، نیازمند اصلاحات اساسی قانونی با تأکید بر حفاظت میراث طبیعی است.

۱. این شورا در دولت‌های ششم و دهم هیچ‌گاه تشکیل جلسه نداد. بنابراین در دولت هفتم ۷ جلسه (در سال ۱۳۷۷ چهار جلسه، در سال ۱۳۷۸ یک جلسه، در سال ۱۳۷۹ دو جلسه)، در دولت هشتم ۵ جلسه (در سال ۱۳۸۰ یک جلسه، در سال ۱۳۸۱ دو جلسه، در سال ۱۳۸۲ یک جلسه و در سال ۱۳۸۳ یک جلسه)، در دولت نهم ۲ جلسه (در سال ۱۳۸۵ یک جلسه و در سال ۱۳۸۷ یک جلسه)، در دولت یازدهم ۳ جلسه (در سال ۱۳۹۳ یک جلسه، در سال ۱۳۹۴ یک جلسه و در سال ۱۳۹۵ یک جلسه)، در دولت دوازدهم ۳ جلسه (در سال ۱۳۹۶ یک جلسه، در سال ۱۳۹۸ یک جلسه و در سال ۱۳۹۹ یک جلسه) برگزار گردید. در سال‌های اخیر در بهترین حالت سالی یک‌بار جلسات این شورا تشکیل شده است. هرچند در دولت یازدهم که مجدداً این شورا احیا گردید، پیشنهاد سازمان حفاظت محیط‌زیست برای برگزاری سه ماه یک‌بار این جلسات اعلام شد که نتیجه‌ای دربرنداشت.

ضعف بودجه و منابع مالی^۱

بودجه حفاظت، ساماندهی و احیای اثر

در ردیف بودجه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، عنوانی به نام حفاظت، ساماندهی و احیای میراث طبیعی وجود ندارد. میراث طبیعی هم مانند میراث تاریخی و فرهنگی درگیر آسیب و فرسودگی^۲ است و نیازمند احیا و مرمت تخصصی است. همچنین ردیف بودجه مستقلى برای تقویت یگان حفاظت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی لازم است تا برای حفاظت از میراث طبیعی نیز اقدامات مؤثری صورت دهند. جای توجه دارد که در حال حاضر با توجه به لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ منابع مالی اختصاص داده شده به این یگان شرایط خوبی ندارد و نمی‌توان انتظار داشت که بدون تغییر در آن، مسئولیت‌های بیشتری به‌عهده این یگان گذاشته شود.^۳ متأسفانه به دلیل بی‌توجهی که به حوزه میراث طبیعی صورت گرفته است و بودجه محدودی که به این یگان

۱. ضعف بودجه و منابع مالی مستقل و پایدار یکی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات سازمان‌های مرتبط با میراث طبیعی است. این مسئله موجب شده است در هر سه سازمان مرتبط با میراث طبیعی، میراث طبیعی عملاً اولویتی نداشته باشد. در وزارت میراث معمولاً اولویت در برنامه‌ریزی بودجه به میراث فرهنگی و گردشگری اختصاص دارد و میراث طبیعی در این سازمان جایگاه حاشیه‌ای دارد. از طرف دیگر در سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها هم به این دلیل که حوزه تحت مدیریت و حفاظت آنها بسیار وسیع است سایت‌های میراث طبیعی که به نسبت در مقیاس خیلی کوچک هستند نمود چندانی ندارند. یک چشمه یا یک آبشار در اراضی چند هکتاری نمودی نمی‌یابد و در اولویت قرار نمی‌گیرند و بودجه خاصی در این سازمان‌ها به آنها تعلق نمی‌گیرد. می‌توان گفت که مشکل عدم اختصاص بودجه و منابع مالی مستقل به میراث طبیعی در سه بخش عمده بیشتر احساس می‌شود که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۲. یک درخت کهنسال (یک آبشار، چشمه، رویشگاه گیاه خاص) ممکن است از درون بپوسد یا کسی به آن آسیب برساند. این آسیب در صورتی که مورد توجه قرار نگیرد، موجب تخریب و نابودی اثر خواهد شد. تخصیص بودجه برای حفاظت از آثار طبیعی هم‌تراز تخصیص بودجه برای حفاظت از آثار تاریخی-فرهنگی است.

۳. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۴۲. بخش میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۸۰۰۷ منتشر شده در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۷.



تخصیص داده شده است، حفاظت از این میراث خارج از دستور یگان حفاظت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار دارد.

بودجه ارزیابی، نظارت و پایش آثار طبیعی

علاوه بر آنچه گفته شد برای ارزیابی، نظارت و پایش میراث طبیعی هم باید منابع مالی مستقل در نظر گرفت. ارزیابی و پایش چه قبل از ثبت اثر و چه بعد از ثبت اثر به طور دائم لازم است و هزینه مستقلی برای آن در نظر گرفته نشده است. به این دلیل که دستگاه‌ها ردیف بودجه‌ای برای ارزیابی و پایش سایت‌های میراث طبیعی ندارند این موضوع در اولویت آخر دستگاه‌ها قرار می‌گیرد. این موضوع موجب شده است که علی‌رغم تلاش فراوان کارشناسان دستگاه‌ها برای ثبت آثار طبیعی در فهرست میراث طبیعی و جهانی به دلیل عدم نظارت، ارزیابی و پایش آنها در سال‌های آتی، این آثار با مخاطرات زیادی مواجه شوند. از جمله جنگل‌های هیرکانی و بیابان لوت که با تلاش فراوان سازمان‌های مرتبط در فهرست میراث جهانی یونسکو قرار گرفته‌اند، اما امروزه به دلیل مشکلات فراوانی که در حفاظت و مدیریت آنها وجود دارد خطر حذف آنها از فهرست میراث جهانی یونسکو وجود دارد.

توانمندسازی جوامع محلی

امروزه در همه مناطق جهان جوامع محلی و انجمن‌ها نقش مهمی در حفاظت و مدیریت سایت‌های میراث طبیعی دارند. این اقدام به صورت یک‌شبه یا بر اثر تصادف رخ نداده است، بلکه مستلزم تهیه زیرساخت‌های حمایت‌گر و تسهیل‌گرانه دارد. از آن جهت که حفاظت از

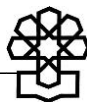
میراث (طبیعی و فرهنگی) امری حاکمیتی و ملی است، همواره با اقدامات از بالا به پایین و آمرانه بوده است. اما هزینه‌های سنگین حفاظت از میراث طبیعی و وجود فرصت‌های محلی برای مدیریت محلی در این حوزه، لزوم توانمندسازی این جوامع را بیشتر از قبل می‌نماید. آموزش جوامع محلی در زمینه اهمیت آثار ملی طبیعی و نحوه حفاظت از آنها می‌تواند از مسئولیت دستگاه‌های مرتبط کم کند و در بلندمدت موجب کم شدن بار مالی سازمان‌ها در مدیریت و حفاظت از آثار طبیعی شود. در صورتی که مردم محلی از ارزش و اهمیت آثار طبیعی مطلع شوند و ذهنیت آنها نسبت به جایگاه این میراث تغییر کند نه تنها موجب تخریب این آثار نمی‌شوند، بلکه در نقش حافظان میراث، سازمان‌های مرتبط را همراهی می‌کنند.^۱

ضعف ساختار اجرایی

واگرایی و ناهم‌سویی سازمان‌ها

با توجه به اولویت‌های تخصصی سازمان‌ها و غلبه بخشی‌نگری به فعالیت‌های مرتبط با میراث طبیعی، نوعی واگرایی در مدیریت حوزه میراث طبیعی مشاهده می‌شود. اگر نهادی مسئول ثبت اثر می‌شود باید در زمینه حفاظت و نظارت تخصصی سایر دستگاه‌ها - با تأکید بر میراثی بودن اثر - اقدامات هماهنگ صورت دهند و همچنین دسترسی به مناطقی که تحت نظارت دستگاه دیگر است، ممکن شود. همچنین اگر حفاظتی صورت می‌گیرد، لازم است تا فرایند مرمت و بازسازی - با توجه به نیازهای حفاظتی - به صورت منظم

۱. همان‌طور که در برخی از نقاط کشور در هنگام آتش گرفتن جنگل‌ها در اطفای حریق نقش جامعه محلی، غیرقابل‌انکار است.



صورت گیرد. بنابراین لازم است تا برای دستگاه‌های ذی‌ربط تکالیفی تعریف شود تا با نگرش کل‌نگر و متمرکز بر هدف مشترک، زمینه همراستایی سازمان‌ها و نهادی ذی‌ربط فراهم شود.

عدم استقلال نهادی

از دیگر مسائل و مشکلات در حوزه میراث طبیعی ملی کشور می‌توان به عدم استقلال نهادی اشاره کرد. یعنی هرکدام از سازمان‌های مرتبط به میراث طبیعی - یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت از محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها - که در حوزه میراث طبیعی مسئولیت‌هایی دارند، نقاط ضعفی دارند که در مجموع سردرگمی و بلاتکلیفی فرایند حفاظت از میراث طبیعی را موجب شده است. در وزارت میراث فرهنگی مهم‌ترین مشکل نبود کارشناسان و متخصصان کافی در مورد میراث طبیعی - به‌طور خاص در مورد شناسایی آثار طبیعی - است. اما در سازمان محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها مشکل اصلی در حوزه فنی مرتبط با ثبت اثر - به‌طور خاص در مورد ثبت جهانی - است.^۱

علاوه‌براین می‌توان به ضعف یگان حفاظت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نسبت به یگان حفاظت سازمان‌های حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها و مراتع اشاره کرد. این ضعف هم در نبود بودجه کافی، حمایت‌های قضایی و قانونی از کارکنان یگان و عدم دسترسی به امکانات تخصصی حفاظتی است. از طرف دیگر وزارت میراث در حوزه اکوتوریسم و گردشگری تخصص و تجربه زیادی دارد و نحوه به

۱. درحالی که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی توانمندی و تخصص بیشتری در ثبت اثر دارد و ارتباطات بهتری با سازمان‌های جهانی مخصوصاً سازمان یونسکو برای ثبت آثار جهانی برقرار کرده است.

کارگیری سرمایه‌های میراثی در قالب اقدامات گردشگری را در دستور کار دارد. در حالی که این مباحث در سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان مراتع و جنگل‌ها جایگاهی ندارد و تنها به بحث حفاظت آثار طبیعی پرداخته اند.^۱

لذا شرایط توصیف شده نشان از تداخل نهادی، ابهام در مرزبندی سازمان‌ها و عدم استقلال و وابستگی سازمان‌ها و نهادهای مسول در حوزه میراث طبیعی است. این درحالی است که وضعیت مطلوب به گونه ای است که هرکدام از این سازمان‌ها و نهادها در حوزه میراث طبیعی از یکدیگر استقلال نسبی داشته باشند و در برخی از موارد از کمک یکدیگر برخوردار شوند. به نظر می‌رسد تدوین قوانینی که حمایت از میراث طبیعی را در مرکز توجه قرار داده باشد و دستگاهی ذی‌ربط را ساماندهی تخصصی نماید، لازم است.

فساد در بهره‌برداری

شکل‌گیری فساد در بهره‌برداری از میراث طبیعی ازجمله مهم‌ترین مسائلی است که در نتیجه وجود خلأهای قانونی یا تناقضات و تعارضات قانونی به وجود آمده است. برای مثال می‌توان به مشکلاتی که در بهره‌برداری و تصرفاتی که در دست‌اندازی‌ها به سواحل شمال، جاده جنگل ابر، جنگل‌های هیرکانی، بیابان لوت و... اشاره کرد. همچنین جای توجه دارد که در برخی موارد قوانین مرتبط با میراث طبیعی موجب تعارض منافع و شکل‌گیری فساد شده است. مانند بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی

۱. این درحالی است که گردشگری و طبیعت‌گردی پایدار بخش مهمی از میراث ملی را قابل بهره‌برداری قرار می‌دهد و می‌تواند با استفاده از روشی پایدار و قابل اطمینان هم منبع درآمدی برای مردم محلی و دولت باشد و هم موجب حفاظت از میراث طبیعی شود.



محیط‌زیست که تعیین مناطق چهارگانه -و به‌الطبع آن ثبت آثار طبیعی ملی که در مناطق چهارگانه محیط‌زیست قرار دارند- را مشروط به اخذ مجوز از وزیر اقتصاد با تأکید بر طرح‌های اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی کرده است. یعنی دستگاهی که وظیفه بهره‌برداری از معادن را دارد، در جایگاهی دیگر نقش صادرکننده مجوز برای ثبت آثار واقع شده در محدوده مذکور را دارد. لذا چانه‌زنی‌ها در بخشی از فرایند ثبت اثر (که محور حفاظت محیط‌زیست است) مطرح است و این خطر وجود دارد که برای ثبت یک اثر طبیعی، امتیاز اکتشاف یا استخراج معدن نیز (که ازسوی دیگر بر ضد همین آثار طبیعی عمل خواهد کرد) صادر شود. یعنی صدمات جانبی به‌واسطه فرایند قانونی ثبت آثار ملی برای طبیعت ایجاد شود. به‌نظر می‌رسد موضوع فساد در بهره‌برداری را باید از جهت تعارض منافع دستگاهی مورد بررسی و اصلاح قانون قرار داد.

نتیجه‌گیری

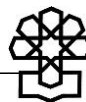
متأسفانه موضوع بااهمیت میراث طبیعی در تمامی دستگاه‌های مرتبط (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) از جایگاه حاشیه‌ای برخوردار است. علت اصلی این مسئله عدم تدوین قوانین حمایتی از میراث طبیعی کشور است. درواقع می‌توان گفت که میراث طبیعی و حفاظت از آن در قوانین کشور جایگاهی ندارد و متأسفانه همواره در ذیل قوانین میراث فرهنگی یا محیط‌زیست به‌تکلیف باقی‌مانده است. برای حفاظت صحیح از میراث طبیعی کشور لازم است تا واژه میراث طبیعی به‌طور مستقل نه ذیل میراث فرهنگی و محیط‌زیست وارد ادبیات قانونی کشور شود تا از این طریق از قوانین حمایتی، شأن و

منزلت درخور برخوردار شود. بنابراین لازم است تا موارد ذیل در دستور کار مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای سیاستگذار قرار گیرد:

- قانونگذاری با موضوع جرم‌انگاری علیه جرائم میراث طبیعی،
 - تسهیلگری فرایند ثبت آثار طبیعی ملی با تأکید بر مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط‌زیست،
 - توانمندسازی جوامع محلی در راستای حفاظت از میراث طبیعی و فرهنگی،
 - شناسایی راهکارهای تأمین مالی پایدار برای حفاظت از میراث طبیعی،
 - ایجاد همگرایی دستگاه‌های اجرایی در حوزه میراث طبیعی،
 - شناسایی ظرفیت‌های یگان‌های حفاظت در راستای حفاظت از میراث طبیعی،
 - برطرف‌سازی تعارض منافع دستگاهی از قوانین مرتبط با میراث طبیعی.
- شایان ذکر است، برخی از عناوین و موضوعات فوق در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان گزارش‌های مستقل، در حال بررسی و تدوین است.

منابع و مأخذ

۱. بی‌شمی، بهار و علی، رحیم‌پور. «ثبت جاذبه‌های پیشنهادی واجد شرایط طبیعت ایران در فهرست آثار میراث طبیعی یونسکو، ضرورتی کاربردی»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، دوره ۱۸، ش، ۱۳۹۵.
۲. کبیری هندی، مریم و افشین، دانه‌کار. «رویکردی یکپارچه در مدیریت و حفاظت میراث طبیعی و فرهنگی»، نامه باستان‌شناسی، دوره اول، ش ۱، ۱۳۹۰.
۳. صفا، ستاره. «میراث طبیعی و فرهنگی و توسعه پایدار: نمونه موردی شهر ماسوله»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته گردشگری، دانشگاه گیلان، ۱۳۸۹.
۴. رضایی، طاهره. «بررسی اثرات ثبت جهانی میراث طبیعی بر اکوتوریسم: مطالعه موردی کوه دماوند»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته جغرافیا، دانشگاه علم و فرهنگ، ۱۳۹۳.



۵. رضوان‌فر، مرتضی. «رویکردی انسان‌شناختی به گفتمان میراث طبیعی و گردشگری روستایی»، جامعه پژوهی فرهنگی، سال ۷، ش ۱، ۱۳۹۵.
۶. فدایی‌نژاد، سمیه و پیروز، حناچی. «بررسی و تبیین سیر تحول سیاست‌ها و برنامه‌های حفاظت از میراث فرهنگی، بازه زمانی سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱»، فصلنامه مطالعات معماری ایران، ش ۵، ۱۳۹۳.
۷. دبیری، فرهاد و همکاران. «بررسی کنواسیون حمایت از میراث‌های فرهنگی و طبیعی»، فصلنامه علوم تکنولوژی محیط‌زیست، دوره ۱۶، ش ۹۳، ۱۳۸۵.
۸. منصوری، سیدامیر و سعید، شفیعا. آشنایی با منظر (گردشگری منظر)، انتشارات مهکامه، ۱۳۹۸.
9. Cinnamon, carlarne (2006), "Putting the and back in thr culture-nature debate", journal of environmental law, 25(153).
10. IUCN (2014) "The benefits of natural world heritage" retrieve from www.IUCN.org/publications.
11. Light, Duncan & Dumberaven, Daniela (1997) "Heritage and natural identity", International journal of heritage, 3(1).
12. UNESCO World Heritage Centre (2021) "climate benefits from UNESCO world heritage" retrieve from <https://whc.unesco.org>