

ایران در کانون داغ تغییر اقلیم جهانی و لزوم سازگاری با آن



مقدمه

تغییر اقلیم تهدیدی است که به‌طور جدی کره زمین را تحت تأثیر قرار داده است. تأثیرات منفی این پدیده در سطح جهان توزیع یکسانی ندارد. در این باره، گزارشات بین‌المللی حاکی از تأثیر منفی تر آن در عرض‌های جغرافیایی میانی است، جایی که غرب آسیا و کشور بزرگ ایران در آن واقع شده است. تأثیرات منفی این پدیده ابتدا با افزایش تابش خورشیدی و دما آغاز می‌شود، اما تبعات آن تدریجاً سایر حوزه‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد که منابع آب، کشاورزی، محیط زیست، سلامت و حتی حوزه‌های اجتماعی و امنیتی بخشی از این پیامدها هستند. مواردی که در کشور ایران با روندی رو به رشد در حال مشاهده است و کاهش ریزش‌های جوی و منابع آبی، خشکی تالاب‌ها، ریزگردها، خشکسالی‌های مستمر و درعین حال سیلاب‌های شدید بخشی از آنها هستند. شکل ۱ تأثیر تغییر اقلیم را بر تولید ناخالص داخلی (GDP) جهانی در دو سناریوی مدیریتی به نمایش درآورده است که در هر دوی آنها کشور در موقعیت حادی قرار دارد. به همین ترتیب، شکل ۲ چشم‌اندازهای ناشی از مرگ و میر در سطح جهان ناشی از این پدیده را نشان می‌دهد.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات حقوقی

گروه آب

گزارش چهارم
تیرماه ۱۴۰۰

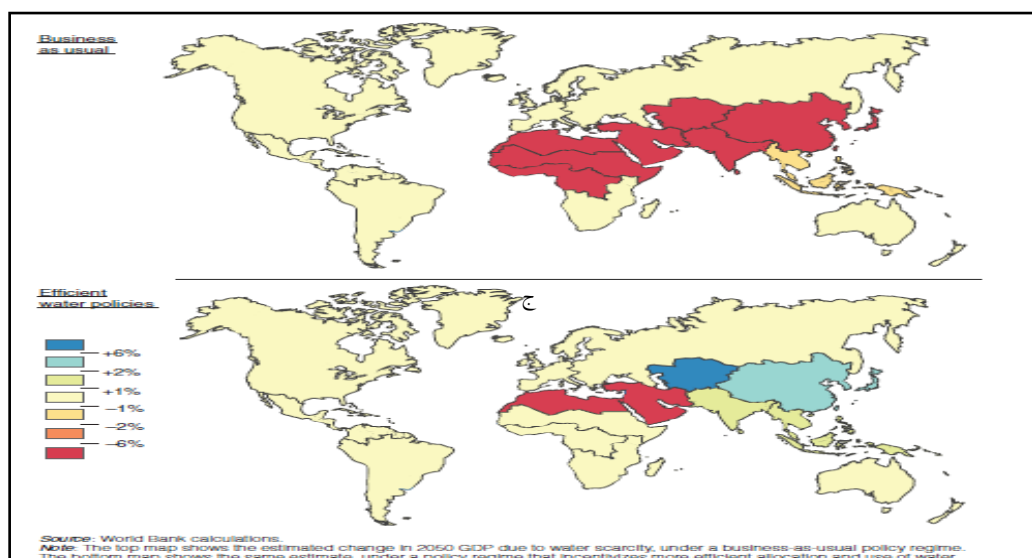
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۷۲۵

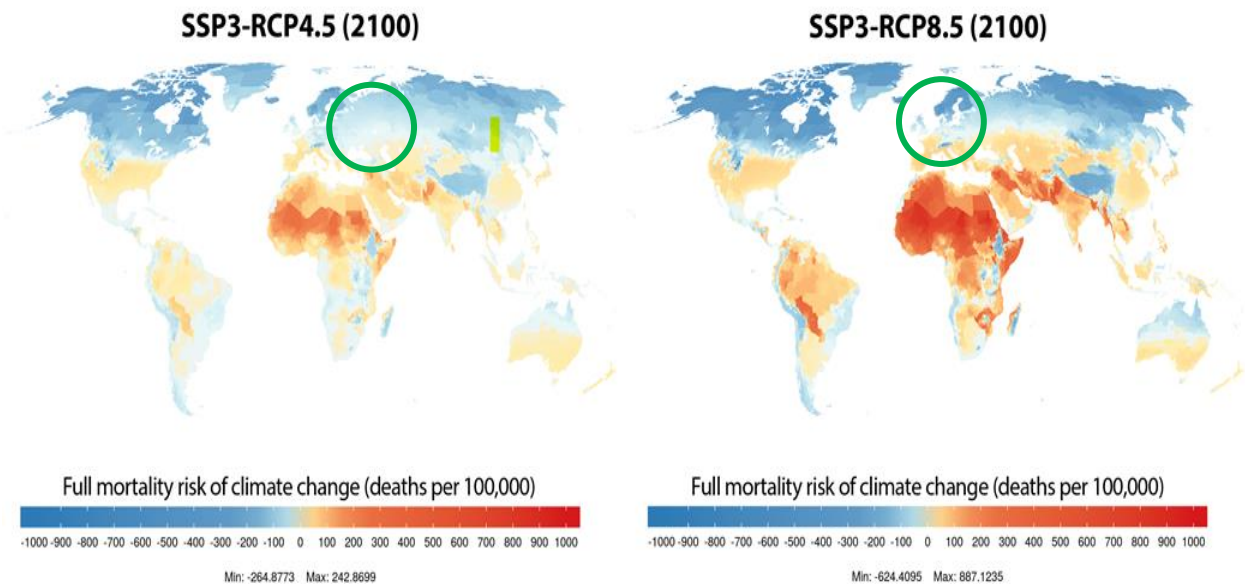
تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۴/۲۰



شکل ۱. برآورد تأثیر تغییر اقلیم و کمبود آب بر *GDP* جهانی تا سال ۲۰۵۰ تحت دو سناریوی مدیریت، شکل بالا با مدیریت فعلی و شکل پایین با اعمال مدیریت کارآمد (بانک جهانی، ۲۰۱۶)



شکل ۲. برآورد تأثیر تغییر اقلیم بر مرگ و میر کشورها تحت دو سناریوی اقلیمی (Climate Impact Map, 2021)



۱. سیاست‌ها و راهبردهای تغییر اقلیم

سیاست تغییر اقلیم شامل سیاست‌هایی است که برای مقابله با تغییر اقلیم تدوین شده‌اند و می‌توانند مقیاس محلی، کشور و بین‌المللی داشته باشند. این سیاست‌ها عمدتاً در دو طبقه قابل تقسیم هستند: آنهایی که تمرکزشان بر حداقل نمودن شرایط برای تغییر اقلیم است که کاهش گازهای گلخانه‌ای مهم‌ترین اقدام در این خصوص است و آنهایی که تلاش دارند تا مخاطرات این پدیده را با بهره‌گیری از فرصت‌های جدید حداقل کنند که اصطلاح «سازگاری» به آنها اطلاق می‌شود. بر این اساس، راهبرد کلان «سازگاری» با تغییر اقلیم به فرایندی اطلاق می‌شود که در آن کشورها به صورت آگاهانه اقداماتی (فرایندی، عملیاتی و سازمانی) را برای پاسخ به تبعات اکولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی تغییر اقلیم صورت می‌دهند، تا قابلیت فردی و اجتماعی جامعه خود را در غلبه یا جذب تنش‌ها و خسارات این پدیده بالا برده و در عین حال از فرصت‌های جدید آن بهره‌مند شوند، به طوری که خسارات حداقل و منافع حداکثر گردد.

در تنظیم این سیاست‌ها، تأکید بر «جاری‌سازی تغییر اقلیم» در سیاست‌های کلان کشورها به جای ارائه برنامه‌های مجرد و انتزاعی است. بدین ترتیب «جاری‌سازی تغییر اقلیم به معنای قرارداد و جا نهادن این مبحث در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌های توسعه‌ای و بودجه‌های مربوطه است که اهداف زیر را دنبال می‌کند:

- کاهش آسیب‌پذیری به تغییر اقلیم و تغییرپذیری اقلیمی،
- افزایش ظرفیت سازگاری جامعه و فعالیت‌های ملی که تحت تأثیر اقلیم هستند،
- تضمین توسعه پایدار و پرهیز از اقداماتی که سبب ناسازگاری می‌شوند.

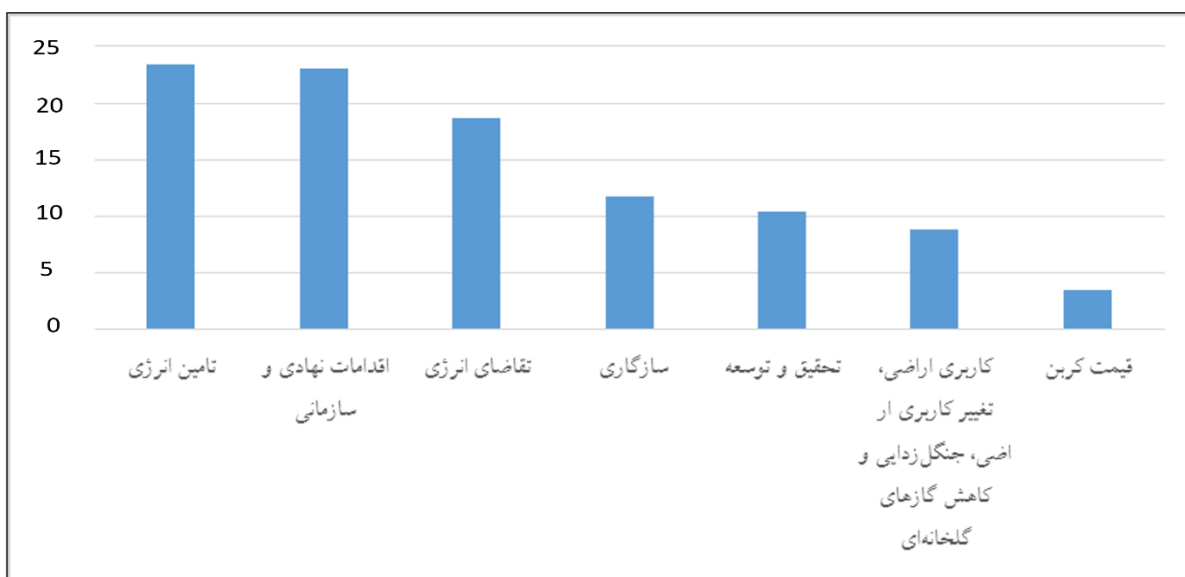
۲. توزیع قوانین در سطح جهان

قوای مقننه در سطح جهان، به خصوص بعد از سال ۱۹۹۷ و موافقتنامه کیوتو توجه فزاینده‌ای به این پدیده داشته‌اند. شکل ۳ ابعاد مختلفی که مورد توجه این قوانین بوده است را همراه با توزیع آنها نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که به ترتیب موضوعات «تأمین

انرژی»، «اقدامات نهادی و سازمانی» و «تقاضای انرژی» بیشترین توجه را به خود جلب نموده‌اند. این درصد فراوانی ناشی از عوامل زیر بوده است:

۱. لزوم توجه به ارتقای تاب‌آوری کشورها در مقابل نوسانات اقلیمی،
۲. ورود ادبیات جدید در سیاستگذاری‌ها مانند «پایداری محیط زیستی» و «توان اکولوژیکی سرزمین»،
۳. جهت‌گیری برای کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی و بهره‌برداری از انرژی‌های نو و تجدید شونده،
۴. پشتیبانی از «تحقیق و توسعه» در حوزه زیرساخت‌های کشوری برای سازگاری با تغییر اقلیم.

شکل ۳. فراوانی نسبی (درصد) رویکردهای قوانین کشورهای جهان در تسکین و سازگاری با تغییر اقلیم^۱



۳. مجلس شورای اسلامی و کنوانسیون‌های تغییر آب و هوا

مجلس شورای اسلامی تاکنون در ۳ مرحله به کنوانسیون‌های جهانی آب و هوایی ورود پیدا کرده است که به ترتیب عبارتند از:

الف) قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تغییرات آب و هوا مصوب ۱۳۷۱ هجری شمسی برابر با ۱۹۹۲ میلادی (تاریخ تصویب ۰۳/۰۶/۱۳۷۵)،

ب) قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل کیوتو در مورد کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا (مصوب ۰۳/۱۰/۱۳۸۴)،

ج) قانون پذیرش اصلاحیه ضمیمه «ب» پروتکل کیوتو در مورد کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا.

1. Climate Change Laws of the World, <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world>

۴. مجلس شورای اسلامی و تغییر اقلیم در شرایط حال

با توجه به موارد فوق و آنچه در سال‌های جاری ناشی از سیلاب‌ها و خشکسالی‌های شدید و تبعات آنها بر حوزه‌های انرژی، کشاورزی، امنیتی و غیره تجربه می‌شود، لازم است این پدیده بیش از پیش در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. در این خصوص موارد زیر قابل توصیه هستند:

- متناسب با شرایط کشور، برای برخورد با تغییر اقلیم؛ «سازگاری»^۱ اهمیت بسیار زیادی دارد. اما آنچه در اولویت است، اجتناب از اقداماتی است که بنا به ادبیات تغییر اقلیم می‌تواند به «ناسازگاری»^۲ منجر گردد. لذا ارزیابی اقدامات گذشته و اینکه به چه میزان، اهداف قوانین قبلی (به خصوص قوانین توسعه پنج‌ساله) محقق شده‌اند و شناخت نقاط آسیب‌پذیر آنها اهمیت زیادی دارد. برای مثال برخی از تحقیقات دانشگاهی گویای بارگذاری بیشتر بر منابع آب در مواد قانون برنامه ششم بوده است.

- شیوه ارزیابی «اثر بخشی اقدامات» در برنامه‌های توسعه، بخشی از نقاط آسیب‌پذیر آنهاست که نهایتاً عدم تحقق اهداف عالی برنامه‌ها را سبب می‌شود (مانند آنچه در برنامه چهارم تا ششم برای جبران بیلان منفی آب‌های زیرمینی هدفگذاری شده است). مواردی که به شدت برای تنظیم اقدامات سازگارانه با تغییر اقلیم ضرورت دارد.

- در تدوین برنامه‌های توسعه مانند آب، کشاورزی، محیط زیست و انرژی (به‌عنوان آسیب‌پذیرترین بخش‌ها از پدیده تغییر اقلیم) بخشی از معضلات به فقدان «نظام تدبیر آب کشور»^۳ مرتبط است. ساختاری که دستگاه‌های اجرایی متعدد با اهداف مختلف و بعضاً متضاد در فضایی غیرهمبسته؛ برنامه‌هایی را تدوین می‌کنند، اعتبار مالی دریافت می‌کنند، به اجرا در می‌آورند و نهایتاً برابند این مجموعه به دلیل نبود نگاه نظام‌مند (سیستماتیک) در آنها، وضعیتی است که هم‌اکنون گریبانگیر این حوزه‌هاست. لذا تقویت این نظام در کشور باید از اولویت‌های مجلس شورای اسلامی باشد که به شدت برای سازگاری با تغییر اقلیم ضرورت دارد.

- از مهم‌ترین بسترهای لازم در برنامه‌ریزی برای سازگاری با تغییر اقلیم، بسترهای اجتماعی و مشارکتی است. نمونه‌ای از ضعف کشور و برنامه‌ها می‌تواند تکالیف قانونی و سرمایه‌گذاری سنگین برای توسعه شبکه‌های آبیاری و زهکشی و عدم توجه لازم به «نظام بهره‌برداری» از آنها باشد. به طوری که مشارکت بهره‌برداران متضمن کارآمدی و کارایی این سرمایه‌گذاری‌هاست، اما همواره مغفول مانده است.

- در نهایت، اکیداً توصیه می‌شود که آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه و عملیاتی شدن قوانین قبلی در حوضه‌هایی مانند آب و محیط زیست مورد توجه مجلس محترم قرار گیرد و با استفاده از ظرفیت «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» و بهره‌گیری از دانشگاه‌ها، محققین و متخصصین ذی‌ربط، این امر مهم مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. بدین ترتیب اصلاح رویه‌های جاری، می‌تواند بستر مناسبی را برای تدوین قوانینی مؤثر در ارتقای تاب‌آوری، کاهش آسیب‌پذیری و سازگاری کشور با تغییر اقلیم مهیا نماید. مواردی که می‌توانند به خوبی در برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گرفته و جاری‌سازی شوند.

1. Adaptation
2. Maladaptation
3. Water Governance