

ความท้าทายในการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้าน การแปรสภาพเป็นทะเลทราย

Challenges in the Implementation of United Nations Convention to Combat Desertification

ดร.วนิพพล มหาอาชา¹

บทคัดย่อ

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่กลุ่มประเทศทั้งพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนากำลังเผชิญอยู่ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายถือเป็นมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเพื่อจัดการปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยตรง อนุสัญญานี้เป็นเพียงข้อตกลงที่วางกรอบแห่งพันธกรณีให้ประเทศภาคีดำเนินการอย่างกว้าง ๆ (broad framework) เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดินและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย การดำเนินงานตามอนุสัญญาประสบความสำเร็จในด้านการสร้างความตระหนักในผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานตามอนุสัญญา คือ ปัญหาเงินสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ ปัญหาการขาดการสื่อสารและการประสานงานที่ดี ปัญหาการสร้างความร่วมมือจากองค์กรและการทำงานร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และปัญหาการขาดการพิจารณามิติทางเศรษฐกิจและสังคม การบูรณาการของทุกภาคส่วนและทุกศาสตร์เป็นสิ่งที่จำเป็นให้เกิดการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ : การแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญา การดำเนินงาน

¹อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล email : wanippol.maa@mahidol.ac.th

Abstract

Desertification is one of the international environmental problems that affected both developed and developing countries. The UN Convention to Combat Desertification (UNCCD) is a legal measure aimed at handling the desertification directly. This convention provides a broad framework to cope with land degradation and desertification. Although this convention accomplishes an important mission in raising awareness concerning the problems associated with desertification, there are several problems in terms of implementation which include an insufficient financial support, a lack of communication and coordination among public institutes, a lack of collaboration with other relevant institutions and international environmental laws, and a lack of socio-economic concerns. Thus, the coordination among all stakeholders and a multidisciplinary approach are important for implementing and combating desertification sustainably.

211

วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ

Keyword : desertification, convention, implementation

บทนำ

การแปรสภาพเป็นทะเลทราย (desertification) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่หลายประเทศเผชิญปัญหาอยู่ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีผลกระทบต่อภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทวีปแอฟริกาที่ได้รับผลกระทบอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกอย่างการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว การแปรสภาพเป็นทะเลทรายนับว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความสนใจจากนานาชาติค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีบางประเทศเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวโดยตรง อย่างไรก็ตาม นานาประเทศให้ความสนใจกับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเพิ่มขึ้น เนื่องจากความเสื่อมโทรมของที่ดินเป็นตัวการให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง

ในปัจจุบันนี้ พบว่า พื้นที่หนึ่งในสี่ของโลกเผชิญปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันออกไป แม้ว่าองค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาเป็นระยะเวลานาน แต่ประสิทธิภาพในการลดการกระจายของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเนื่องจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชากรในพื้นที่ ความไม่สอดคล้องกันในการแก้ไขปัญหาและการจัดการ และการขาดแคลนเงินทุนสนับสนุน จนกระทั่งมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่นครริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ผู้เข้าร่วมประชุมจากหลาย ๆ ประเทศมีการตกลงกันอย่างจริงจังเพื่อหาแนวทางในการรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมทั้งให้ความสนใจกับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากอันนำมาสู่การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาอย่างรุนแรงและ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา (United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa : UNCCD) การร่างอนุสัญญาแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา (Cullet, 2002)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่ายังไม่เกิดปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็ตาม แต่ถือเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก

ความแห้งแล้งตามคำจำกัดความของอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีโดยการให้ภาคยานุวัติและได้รับการรับรองการเป็นสมาชิกจากสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2544 โดยเป็นสมาชิกลำดับที่ 174 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศทั่วโลก (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ, 2545) เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้แล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหลักการและหลักกฎหมาย รวมถึงพันธกรณีต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้

ลักษณะของการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

นิยามของ “การแปรสภาพเป็นทะเลทราย” มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลาและการให้นิยามของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และพื้นที่แห้งแล้งในเขตชื้น อันเป็นผลจากปัจจัยหลายอย่าง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมของมนุษย์”

“ความเสื่อมโทรมของที่ดิน” หมายถึง การลดลงหรือการสูญเสียผลผลิตทางชีวภาพ ทางเศรษฐกิจ ความชื้นของพื้นที่พืชอาศัยน้ำฝน พื้นที่พืชภายใต้ระบบชลประทาน พืชพันธุ์ธรรมชาติ พืชพันธุ์เลี้ยงสัตว์ และป่าไม้ในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และพื้นที่แห้งแล้งในเขตชื้น

“พื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และพื้นที่แห้งแล้งในเขตชื้น” หมายถึง พื้นที่นอกเหนือจากภูมิภาคขั้วโลกและใต้ขั้วโลก ซึ่งมีสัดส่วนของปริมาณน้ำฝนรายปีต่อค่าศักยภาพการคายระเหยอยู่ที่ 0.05 ถึง 0.65

ปัจจัยที่ทำให้เกิดกระบวนการการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีอยู่ 4 ประการ คือ (1) โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการใช้ที่ดินเกินขนาด เช่น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมก่อให้เกิดการทำเกษตรเชิงพาณิชย์ทำให้

มีการใช้ที่ดินที่มากเกินไป (2) ความผิดพลาดของมนุษย์ เป็นปัจจัยที่เกิดจากการวางแผนและตัดสินใจที่ผิดพลาดในการใช้ที่ดิน ตั้งแต่นโยบายภาครัฐมาจนถึงการปฏิบัติของเกษตรกร เช่น การส่งเสริมพืชที่ปลูกหรือสัตว์เลี้ยงของภาครัฐ อาจทำให้มีการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม (3) ความสามารถในการรองรับประชากร เป็นปัจจัยที่เกิดจากความต้องการของมนุษย์และสัตว์ในการบริโภคผลผลิตที่มีมากเกินไปกว่าศักยภาพของที่ดินที่จะผลิตได้ และ (4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นปัจจัยที่เกิดจากเหตุการณ์หรือภัยธรรมชาติที่ทำให้เร่งให้เกิดการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมากขึ้น เช่น ปริมาณน้ำฝนที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2545 สหประชาชาติรายงานว่าประชากรมากกว่า 250 ล้านคนทั่วโลกได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และประชากรประมาณ 1 พันล้านใน 100 ประเทศ อยู่ในประชากรกลุ่มเสี่ยงจากปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชากรชายขอบและยากจน ในทวีปแอฟริกาแห่งเดียว ประชากรจำนวนกว่า 325 ล้านคนซึ่งนับเป็นจำนวนประชากรกึ่งหนึ่งของทวีปได้รับภัยคุกคามจากการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ผลกระทบทางลบที่ชัดเจนที่สุด คือ ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ฮามา อาร์บา ดิอัลโล เลขาธิการของ UNCCD กล่าวว่า การแปรสภาพเป็นทะเลทรายถือเป็นสาเหตุหลักของความยากจนของประชากรในทวีปแอฟริกา ทวีปเอเชีย และภูมิภาคลาตินอเมริกา ประชากรหลายล้านคนทั่วโลกต้องสูญเสียที่ดินอันอุดมสมบูรณ์ไป ทำให้พวกเขาต้องเข้าสู่วงจรของความยากจนในที่สุด นอกจากนี้ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่ไม่ประสบปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอีกด้วย โดยก่อให้เกิดปัญหาเชิงกายภาพ ได้แก่ ปัญหาพายุทะเลทราย อุทกภัย และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น และปัญหาทางสังคม ได้แก่ การย้ายถิ่นเข้าของผู้ประสบภัยและผู้อพยพทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น (Tala & Cohen, 2007)

ผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนับว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่มีความสำคัญมาก การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนับว่าเป็นความพยายามที่มีผลพวงมาจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติ แม้ว่าปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการเสื่อมโทรมของที่ดิน การจัดการทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรน้ำ แต่นานาชาติได้ตัดสินใจแยกปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายออกไปเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้รับความสนใจในเวทีโลกจนได้รับการกำหนดให้เป็นอนุสัญญาเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

1. ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

215

หนึ่งในความพยายามในระดับนานาชาติในการจัดการความเสื่อมโทรมของที่ดินมีขึ้นในรูปแบบโปรแกรมของ The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) ในการจัดการพื้นที่แห้งแล้งซึ่งมีขึ้นในปี พ.ศ. 2495 อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 70 การแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้เป็นประเด็นที่นานาชาติให้ความสนใจมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ความแห้งแล้งในภูมิภาคซาเฮล (พื้นที่แห้งแล้งและกึ่งแห้งแล้งทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา) ในปี พ.ศ. 2515 การประชุมสิ่งแวดล้อมโลกในกรุงสต็อกโฮล์มได้มีการยกประเด็นการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้นมาและนำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานสหประชาชาติซูดาน-ซาเฮเลียน (The United Nations Sudano-Sahelian Office : UNSO) ขึ้นเพื่อดำเนินการฟื้นฟูสภาพความแห้งแล้งในภูมิภาคซาเฮลนี้ แต่การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก เพราะขาดการพิจารณามิติทางด้านเศรษฐกิจและ

สังคมของประชากรในพื้นที่ ปัญหาการดำเนินการดังกล่าวนำมาสู่การประชุมนานาชาติด้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นครั้งแรกขึ้นในกรุงไนโรบี ประเทศเคนยาในเวลาต่อมา

ในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการประชุมสหประชาชาติด้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาการเสื่อมโทรมของที่ดิน การประชุมครั้งนี้ทำให้เกิดแผนปฏิบัติการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Plan of Action to Combat Desertification : PACD) เพื่อที่จะหาทางป้องกันและควบคุมการขยายตัวของทะเลทราย และการสร้างความยั่งยืนในการใช้ที่ดิน ทำการเกษตรเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร แผนปฏิบัติการนี้ประกอบด้วยแนวทางในการดำเนินการและการสร้างความร่วมมือในระดับชาติและนานาชาติ แผนปฏิบัติการ PACD ก่อให้เกิดความตระหนักในวงกว้างที่มีต่อปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย รวมทั้งการสร้างความรู้และการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการนี้มีลักษณะเป็นมาตรการจากบนสู่ล่าง (top-down approach) กล่าวคือ การดำเนินการในลักษณะที่รื้อคำสั่งจากหน่วยงานส่วนกลางอย่างเดียว (Tal a & Cohen, 2007)

แผนปฏิบัติการ PACD ได้ดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2543 แต่มีปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ เช่น แม้ว่าแผนปฏิบัติการจะเน้นให้เกิดมาตรการจากล่างสู่บน (bottom-up approach) และการสร้างความรู้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่กลับมีการส่งเสริมให้เกิดมาตรการทางเทคนิคขนาดใหญ่ขึ้น เช่น โครงการปลูกป่าในพื้นที่เสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายที่ต้องอาศัยงบประมาณเป็นต้นจำนวนมาก เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรการจากล่างสู่บน นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการส่งเสริมให้เกิดการสร้างความรู้และความตระหนักในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่กลับล้มเหลวในการควบคุมการขยายตัวของทะเลทรายออกไป

เนื่องจากการขาดเงินทุนสนับสนุนในการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ความล้มเหลวของแผนปฏิบัติการ PACD ทำให้ประเทศต่าง ๆ เรียกร้องให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ ขึ้นมา โดยในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในนครริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิลนั้น สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เร่งให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ร่วมกันต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและผลักดันให้การประชุมครั้งนี้มาประเด็นการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นประเด็นสำคัญอีกด้วย

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ร่างเสร็จเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 อนุสัญญานี้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีผลผูกพันต่อประเทศภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณี แต่อย่างไรก็ดี อนุสัญญานี้เป็นเพียงข้อตกลงที่วางกรอบแห่งพันธกรณีให้ประเทศภาคีดำเนินการอย่างกว้าง ๆ (broad framework) เพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญานี้เน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายของการแก้ไขปัญหามากกว่าการอธิบายถึงลักษณะและวิธีการสำหรับการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาเครื่องมืออื่น ๆ เพิ่มเติมภายในกรอบของหลักการในอนุสัญญาต่อไปในอนาคต อนุสัญญานี้จึงมีลักษณะเป็น Soft Law กล่าวคือ ไม่มีการผูกมัดในรูปแบบ ไม่มีเนื้อหาที่ชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจง และไม่มีลักษณะการบังคับใช้ที่เด็ดขาด (Bell & McGillivray, 2000)

2. วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย มีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

(1) เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในประเทศที่ประสบปัญหาอย่างรุนแรงและ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา โดยผ่านทางการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับ โดยการสนับสนุนในรูปของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและความเป็นหุ้นส่วน ภายในกรอบการทำงานของวิธีการแบบบูรณาการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการที่ 21 โดยคำนึงถึงความร่วมมือช่วยเหลือในความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

(2) การบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ จะต้องมีการดำเนินการกลยุทธ์แบบบูรณาการในระยะยาวที่เน้นการปรับปรุงความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน การฟื้นฟูและการอนุรักษ์และการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนของทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

อนุสัญญานี้มีหลักการที่สำคัญหลายประการ คือ (1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากแผนปฏิบัติการและโครงการต่าง ๆ มักมีลักษณะเป็นมาตรการจากบนสู่ล่าง (top-down approach) รวมทั้งการให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (Non-Governmental Organization : NGOs) ที่จะเข้ามามีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานมากขึ้น (2) ส่งเสริมการสร้างร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน (3) การพิจารณาถึงความต้องการพิเศษและสถานการณ์ของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วจะมีการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่เป็นที่ต้องการของประเทศกำลังพัฒนา ทำให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังมีหลักการที่สำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นต้น (Fuchs, 2008)

ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศภาคีมีพันธกรณีหลายประการ อันประกอบด้วย (1) พันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคี เช่น ยอมรับวิธีการแบบ บูรณาการที่ระบุมิติด้านกายภาพ ชีวภาพ และเศรษฐกิจสังคมของกระบวนการ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (2) พันธกรณีของประเทศภาคี ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ก่อตั้งแนวทางการดำเนินงานและความสำคัญเร่งด่วน ภายในขอบข่ายการทำงานของแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน (3) พันธกรณีของ ประเทศภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น จัดหาทรัพยากรทางการเงินอย่าง เข้มแข็งและการสนับสนุนในรูปแบบอื่นเพื่อช่วยเหลือประเทศภาคีที่กำลังพัฒนา ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกาอย่างมีประสิทธิภาพ (4) ความ ร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ และ (5) การสร้างศักยภาพ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน

3. ลักษณะของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็น ทะเลทราย

219

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แบ่งออก เป็น 6 ตอน (Fuchs, 2008) ดังนี้

ตอนที่ 1 บทนำ มาตรา 1-3 กล่าวถึงนิยามศัพท์ที่สำคัญต่าง ๆ วัตถุประสงค์และหลักการ

ตอนที่ 2 บทบัญญัติทั่วไป มาตรา 4-8 กล่าวถึง หน้าที่ทั่วไป หน้าที่ ของประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบ ภาระหน้าที่ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ทวีปแอฟริกาเป็นพื้นที่จำเป็นเร่งด่วน และความสัมพันธ์กับอนุสัญญาอื่น ๆ

ตอนที่ 3 แผนการทำงาน ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ เทคนิค และ มาตรการสนับสนุน มาตรา 9-21 กล่าวถึง การทำแผนและโครงการโดยความ ร่วมมือกัน โครงการทำงานระดับชาติ ระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และแลกเปลี่ยน การวิจัยและ พัฒนา การพัฒนาเทคโนโลยี การสร้างเริ่มศักยภาพ การศึกษาและการรับรู้ของ

สาธารณชน แหล่งเงินทุน และกลไกทางการเงิน

ตอนที่ 4 สถาบันต่าง ๆ มาตรา 22-25 กล่าวถึง การประชุมของ ประเทศภาคี คณะมนตรีถาวร คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เครือข่ายของสถาบัน องค์การและหน่วยงาน

ตอนที่ 5 กระบวนการ มาตรา 26-32 กล่าวถึง การสื่อสารข้อมูล มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา ข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน การยุติหรือโต้แย้ง สภาพ ของภาคผนวก การแก้ไขอนุสัญญา การยอมรับและการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ภาคผนวกและสิทธิออกเสียง

ตอนที่ 6 บทบัญญัติสุดท้าย มาตรา 33-40 กล่าวถึง การลงนามการ ให้สัตยาบัน การจัดการชั่วคราว การมีผลบังคับใช้ ข้อสงวนสิทธิ การถอนตัว และผู้พิทักษ์

จากลักษณะของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็น ทะเลทรายข้างต้น ถือเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของประเทศภาคี ในระดับกว้าง ๆ มากกว่ากำหนดลักษณะวิธีการดำเนินการ การคิดค้นพัฒนา กลไกเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายของอนุสัญญานับนี้เป็นเรื่อง ที่ ประเทศภาคีจะได้มีการประชุมตกลงกันในโอกาสต่อไป

พันธกรณีของประเทศภาคีภายใต้อนุสัญญา

อนุสัญญานับนี้ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศภาคีไว้จำนวน 5 ส่วน (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ, 2545) ดังนี้

1. พันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคี ประเทศภาคีต้องดำเนินการ ภายใต้อนุสัญญานี้โดยตนเองหรือร่วมกัน โดยผ่านทางการจัดการระดับพหุภาคี และทวิภาคีที่มีอยู่ หรือกำลังจะเกิดขึ้น หรือรวมกันทั้งหมด โดยจัดให้เหมาะสม และมุ่งเน้นที่ความจำเป็นในการประสานความพยายามและพัฒนากลยุทธ์ใน ระยะยาวที่สอดคล้องกันในทุกระดับ ตัวอย่างของพันธกรณีทั่วไป อาทิ บุรณา

การกลยุทธ์สำหรับกำจัดความยากจน พิจารณากลไกของสถาบันที่มีความเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน เป็นต้น

2. พันธกรณีของประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบ นอกจากพันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีแล้ว ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพการเป็นทะเลทรายยังต้องดำเนินการต่าง ๆ เพิ่มเติม อาทิ ให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการต่อต้านการแปรสภาพการเป็นทะเลทราย และการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง และจัดสรรปันส่วนทรัพยากรให้เพียงพอกับพฤติกรรมและความสามารถ เป็นต้น

3. พันธกรณีของประเทศภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากพันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีแล้ว ประเทศภาคีที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วยังต้องดำเนินการต่าง ๆ เพิ่มเติม อาทิ จัดหาทรัพยากรทางการเงินอย่างเข้มแข็ง และการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ส่งเสริมการระดมกำลังของแหล่งทุนใหม่และเพิ่มเติม เป็นต้น

4. ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ วิชาการและวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญานี้จึงได้ส่งเสริมให้ประเทศภาคีได้ร่วมมือกันทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ โดยผ่านทางการดำเนินการของสถาบันทั้งในระดับประเทศ อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศ ในการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยี

5. การสร้างศักยภาพ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน การสร้างศักยภาพหรือขีดความสามารถ คือ การสร้างสถาบันการฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน ประเทศภาคีต้องตระหนักถึงความสำคัญของการเสริมสร้างศักยภาพ เช่น การสร้างสถาบันต่าง ๆ การอบรมและพัฒนาศักยภาพในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อความพยายามในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการประสาทเป็นทะเลทราย

ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการประสาทเป็นทะเลทรายเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปของอนุสัญญานี้ เช่น การบรรจุเรื่องการแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและการประสาทเป็นทะเลทรายไว้ในขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและการประสาทเป็นทะเลทราย เป็นต้น (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ, 2545)

จากพันธกรณีของประเทศไทยในอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและการประสาทเป็นทะเลทรายไว้ในนโยบายและแผนระดับชาติต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดิน แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับกฎหมายในประเทศไทยนั้น แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายการต่อต้านการประสาทเป็นทะเลทรายไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายที่มีอยู่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาได้บางมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ดิน น้ำ และป่าไม้ กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการเป็นทะเลทราย อาทิ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 ได้แก่ มาตรา 57 กำหนดสิทธิได้รับข้อมูลของประชาชนและชุมชน มาตรา 66 กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ตากรทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และมาตรา 85 กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

2. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้แก่ มาตรา 54 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้แก่ มาตรา 14 กำหนดการห้ามกระทำการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

4. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้แก่ มาตรา 16 กำหนดห้ามทำด้วยประการใดอันเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตอุทยานแห่งชาติ

5. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้แก่ มาตรา 47 ทวิ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเสื่อมเสียในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

6. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้แก่ มาตรา 5 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในการกำหนดการปรับปรุงดินและมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ มาตรา 10 กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เป็นต้น

7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรา 42 กำหนดการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มาตรา 43 กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การดำเนินงานและปัญหาในการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญาได้กำหนดแผนและยุทธศาสตร์สำหรับการจัดการความเสื่อมโทรมของที่ดิน ซึ่งมีลักษณะที่เน้นการกระจายอำนาจในการวางแผน

และการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรเอกชนในทุก ๆ ระดับ เครือข่ายการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง (Reseau d'ONG sur la Desertification et la Secheresse : RIOD) ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ประสานงานองค์กรเอกชนต่าง ๆ ให้การขับเคลื่อนตามแผนและยุทธศาสตร์ รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม หลังจากอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ก็พบว่าประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนต่อประเทศต่าง ๆ ในด้านการสร้างความตระหนักต่อการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในกลุ่มนักการเมืองและประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกายังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากศักยภาพขององค์กรขับเคลื่อนต่าง ๆ ยังมีไม่เพียงพอ (Cullet, 2002)

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้กำหนดกรอบการทำงานกว้าง ๆ ในการจัดการปัญหาการเสื่อมโทรมของดิน แม้ว่าอนุสัญญานี้ไม่ได้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับในการดำเนินงานที่เข้มงวด แต่ก็ถือเป็นจุดรวมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการต่อต้านปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ยังมีปัญหาในการดำเนินการที่สำคัญ (Cullet, 2002) ได้แก่

1. ปัญหาเงินทุนสนับสนุนไม่เพียงพอ : ความเสื่อมโทรมของที่ดินยังคงเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเพียงพอในการขับเคลื่อนการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย การดำเนินการตามอนุสัญญานี้ยังต้องพึ่งพาเงินสนับสนุนจากประเทศสมาชิกเป็นหลัก กลไกในการส่งเสริมการสนับสนุนเงินทุนจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ยังคงไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ยังมีความลังเลที่จะสนับสนุนเงินทุน ทำให้เงินทุนสนับสนุนไม่เพียงพอที่จะขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างราบรื่น

2. ปัญหาการขาดการสื่อสารและการประสานงานที่ดี : การดำเนินการ

ภายในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทมักจะมีกระทรวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป โดยมีการสื่อสารหรือประสานงานกันในระดับที่น้อยมากและอาจมีความขัดแย้งในเชิงวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการกับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายซึ่งเน้นการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ถูกต้องเหมาะสม แต่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับเน้นการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ เป็นต้น

3. ปัญหาการสร้างความร่วมมือจากองค์กรและการทำงานร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง : แม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เน้นในเรื่องของหลักการสร้างร่วมมือและการมีส่วนร่วม แต่อนุสัญญากลับให้ความสำคัญกับองค์กรบางองค์กรเท่านั้น โดยรอบการทำงานตามอนุสัญญาได้ให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินการตามอนุสัญญาเท่านั้น ซึ่งละเลยการทำงานขององค์กรเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมักจะมีพื้นที่ในการจัดการที่ซ้ำซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ทำให้การดำเนินงานตามอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีลักษณะต่างคนต่างทำและขาดการจัดการพื้นที่ร่วมกัน

4. ปัญหาการขาดการพิจารณามิติทางเศรษฐกิจและสังคม : อนุสัญญาฉบับนี้ยังขาดการคำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ เช่น การถือครองที่ดิน การย้ายถิ่นของประชากร เป็นต้น งานวิจัยหลายชิ้น พบว่าการขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินมักจะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน เนื่องจากผู้มีการกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะมีความหวงแหนและรักษาในที่ดินของตนมากกว่าผู้ที่ไม่มีการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คนเผ่าเร่ร่อนถือเป็นกลุ่มที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของที่ดิน

มากกลุ่มหนึ่ง การจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับชนเผ่าเร่ร่อนจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายผู้วางนโยบายของประเทศในทวีปแอฟริกา

ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

แม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีหลักการและหลักกฎหมายที่สำคัญ เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความร่วมมือระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นต้น และประสบความสำเร็จในการสร้างความตระหนักในผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในวงกว้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นตามหัวข้อที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้เกิดการบังคับใช้อนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อเสนอแนะที่ภาคส่วนในระดับต่าง ๆ ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1. การสร้างเครือข่ายองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) : เนื่องจากแหล่งเงินทุนหลักที่สนับสนุนการดำเนินการตามอนุสัญญานับนี้ คือ กลุ่มประเทศภาคีสมาชิกตามอนุสัญญา ซึ่งมีกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก การรับเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ได้มีเงินทุนเพื่อจัดการอย่างสม่ำเสมอ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรควรเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทั้งด้านการเงินและการจัดการให้มากกว่าเดิม โดยอาจสร้างเครือข่ายขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรให้เข้ามาช่วยเหลือในด้านการเงินและกิจกรรมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

2. การส่งเสริมการสื่อสารและประสานงานระหว่างองค์กรและการดำเนินงานร่วมกันกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง : เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมีอยู่จำนวนมาก แต่ละองค์กรมีหน้าที่แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไปในแต่ละ

ประเภทสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีหลักการและวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาที่แตกต่างกัน การสื่อสารและประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงาน เพื่อลดการทำงานแยกส่วนหรือการทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยทุกองค์กรจำเป็นต้องสร้างเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การร่วมกันแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เช่น การสร้างเป้าหมายและนโยบายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอุทยานธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการสร้างกลไกในการทำงานเชิงพื้นที่ที่ร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3. การบูรณาการมิติทางเศรษฐกิจและสังคมในกลไกการทำงาน : การแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในเชิงเทคนิคทางวิทยาศาสตร์อย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน การพิจารณาปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เช่น การถือครองที่ดินของประชากร ลักษณะการย้ายถิ่นฐานของประชากร ขนาดและโครงสร้างประชากรในพื้นที่ เป็นต้น รัฐบาลควรบูรณาการมิติทางเศรษฐกิจและสังคมให้เข้ากลไกในการทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ การรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ การปฏิรูปกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมเพื่อช่วยอุดช่องว่างในการดำเนินการตามอนุสัญญาต่าง ๆ ก็ถือเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการเช่นกัน เช่น การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งให้กร้างว่างเปล่าได้มีการใช้ประโยชน์มากขึ้น เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าประเทศกำลังพัฒนาถือเป็นกลุ่มประเทศที่เปราะบางต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก ประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศที่ต้องการการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาย่อมนำมาสู่การผลิตและบริโภคที่มากขึ้น ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและก่อกมลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพาะปลูกที่มากเกินไปและการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนในระยะยาว องค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพิจารณาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเข้าไปในแผนนโยบาย และกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่ทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต้องลดน้อยถอยลง แนวทางดังกล่าวถือเป็นหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน

สรุป

การแปรสภาพเป็นทะเลทรายถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญระดับโลก อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้กำหนดให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านความเสื่อมโทรมของดิน อนุสัญญานี้ให้ความสำคัญในการสร้างความตระหนักในผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายให้เกิดขึ้นทั้งในกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบและไม่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ อนุสัญญายังได้พยายามสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วน อย่างไรก็ดี อนุสัญญานี้มีปัญหาในการดำเนินงานบางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเงินสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ ปัญหาการขาดการสื่อสารและการประสานงานที่ดี ปัญหาการสร้างความร่วมมือจากองค์กรและการทำงานร่วมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และปัญหาการขาดการพิจารณามิติทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การดำเนินการเพื่อ

แก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายจำเป็นต้องเน้นการสร้างเครือข่ายองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร การส่งเสริมการสื่อสารและการประสานงานระหว่างกัน และการบูรณาการมิติทางเศรษฐกิจและสังคมในกลไกการทำงาน โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เอกสารอ้างอิง

สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ. (2545).

อนุสัญญาระหว่างประเทศ/ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร

Bell, S. & McGillivray, D. (2000). **Environmental Law**. Blackstone.

Cullet, P. (2002). Desertification. **Encyclopedia of Life Support Systems**. EOLSS Publishers : Oxford.

Fuchs, C. (2008). UN Convention to Combat Desertification : Recent Developments, **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, 12.

Tala, A. & Cohen, J.A. (2007). Bringing “Top-Down” to “Bottom-Up”: A New Role for Environmental Legislation in Combating Desertification, **Harvard Environmental Law Review**, 3.