

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของโลก เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเริ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และต้องการการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน ส่งผลให้นานาชาติตระหนักถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมกันมากยิ่งขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นกระบวนการที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของดินเป็นต้นเหตุสำคัญ อันเป็นผลมาจากการผันแปรในสภาพภูมิอากาศและจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยมีผลกระทบเป็นการเฉพาะต่อพื้นที่แห้งแล้ง ซึ่งสภาพทางนิเวศที่เปราะบางอยู่แล้วผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็คือ การเสื่อมโทรมของทุ่งหญ้าที่ใช้เลี้ยงสัตว์และการผลิตอาหารที่ลดลง เกิดความยากจนและการขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง ซึ่งมีพื้นที่หนึ่งในสี่ของโลกประสบปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ดังนั้น ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายจึงเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีสำคัญอย่างยิ่งทั้งระดับประเทศและระดับโลกที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ถึงแม้สหประชาชาติจะดำเนินการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) หรือเรียกว่า "การประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก" (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio De Janeiro) ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการประชุมที่นับว่าใหญ่ที่สุดเท่าที่องค์การสหประชาชาติได้เคยจัดการก่อน เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 30,000 คน มีผู้นำโลกเข้าร่วมมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ มีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาลถึง 103 คน และเจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งสิ้น 176 ประเทศ ประเทศต่างๆจากทั่วโลกจึงได้ตกลงกันระหว่างประชาคมโลกที่จะหาแนวทางร่วมมือรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็เป็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมประการหนึ่งที่หลายฝ่ายกำลังให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นปัญหาใหม่และเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อมนุษย์ พืช และสิ่งแวดล้อม

โดยได้มีการกล่าวถึงปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งในบทที่ 12 ของแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้เสนอแนวทางต่างๆ ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง รวมทั้งได้ให้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา (United Nations Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa หรือ UNCCD) ต่อมาจึงได้มีการร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539

ถึงแม้ว่าประเทศไทยอาจจะไม่มีผลกระทบถึงขั้นการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่ได้จัดอยู่ในประเทศที่มีผลกระทบจากความแห้งแล้งตามคำจำกัดความของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ซึ่งมีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมทุกประเภทรวมทั้งประเทศมีจำนวน 188,387,596 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 58.783 ของเนื้อที่ประเทศไทยซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 320,696,886 ไร่ และพบว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านเกษตรกรรมถึง 182,127,610 ไร่<sup>1</sup> เมื่อประกอบกับสภาพภูมิอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้ปัญหาด้านความแห้งแล้งในประเทศไทยกลายมาเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการเกษตรกรรม เนื่องจากพื้นดินขาดความสามารถในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งซ้ำซาก ประเทศไทยจึงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามมาตรา 36 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นประเทศสมาชิกลำดับที่ 174 ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือจากประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้เป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกที่จะเข้าร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกดังกล่าว

---

<sup>1</sup> ไชยสิทธิ์ เอนกสัมพันธ์, นโยบายและทิศทางการจัดการทรัพยากรที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน, 2543), หน้า 69.

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ แล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยถึงหลักการ หลักกฎหมาย และพันธกรณีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลทางกฎหมายต่อประเทศไทยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทราย
2. เพื่อศึกษาถึงหลักการ หลักกฎหมาย และพันธกรณีต่างๆของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา
3. เพื่อศึกษาถึงผลทางกฎหมายต่อประเทศไทยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกาที่มีต่อประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง แนวนโยบาย และการดำเนินงานของประเทศไทยเกี่ยวกับการต่อต้านแปรสภาพเป็นทะเลทราย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

โดยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตการศึกษาถึงสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา เพื่อศึกษาถึงผลทางกฎหมายต่อประเทศไทยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ผลของการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา นั้น ประเทศไทยอาจใช้อนุสัญญาฯ นี้เป็นเครื่องมือในการปรับกฎหมายภายใน เพื่อก่อให้เกิดผลดีต่อการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและปัญหาภัยแล้ง

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าวิจัยเน้นหนักการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการวิจัยโดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่างๆ ได้แก่ หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา ตลอดจนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในบางส่วนของ การวิจัยผู้วิจัยจะทำการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทราย
2. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงหลักการ หลักกฎหมาย และพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา
3. เพื่อให้ทราบถึงผลทางกฎหมายต่อประเทศไทยจากการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา

4. เพื่อเป็นองค์ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา  
กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และปัญหาภัยแล้งใน  
ประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น