



บทที่ 3

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ในประเทศที่ประสบภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพ เป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นการเสนอความหวังใหม่ในการต่อสู้กับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาปัญหาการเสื่อมโทรมของที่ดินที่แห้งแล้งยิ่งเลวร้ายขึ้นเรื่อยๆ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงนำเสนอวิธีการใหม่ๆ ในการจัดการระบบนิเวศน์ของผืนดินที่แห้งแล้ง และพร้อมๆ กับการจัดการการช่วยเหลือในปรับปรุงให้ดำเนินไปได้ด้วยดี รวมทั้งยังกำหนดความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันกันในรูปแบบใหม่ระหว่างรัฐบาลต่างๆ ประชาคมระหว่างประเทศ นักพัฒนา และประชาชนในท้องถิ่น¹ ซึ่งในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ หลักการและหลักกฎหมาย พันธกรณีต่างๆ บทบาทขององค์กร และขั้นตอนต่างๆ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ดังที่จะกล่าวต่อไป

3.1 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการบรรเทาผลกระทบของภัยแล้งในประเทศที่ประสบกับภัยแล้ง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา ด้วยการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับที่สนับสนุนโดยการจัดทำในรูปแบบของความร่วมมือและการมีหุ้นส่วนระหว่างประเทศภายในกรอบของแนวทางบูรณาการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 21 โดยคำนึงถึงการใช้อำนาจต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และการบรรลุวัตถุประสงค์นี้จะประกอบด้วยภารกิจบูรณาการระยะยาวที่

¹ Geoffrey Lean, Down to Earth: A simplified guide to the Convention to Combat Desertification . why it is necessary and what is important and different about it (Switzerland: Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification, 1995), p. 15.

เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดินและการฟื้นฟู การอนุรักษ์และการจัดการที่ดินและทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนไปพร้อม ๆ กันในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน²

3.2 หลักการและหลักกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยหลักการและหลักกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.2.1 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่ทุกอย่างก้าวของการพัฒนาจะผนวกเอาการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเข้าไปควบคู่อยู่ด้วยตลอดเวลา เพื่อผลแห่งความคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและความสะดวกของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีไว้ให้สำหรับชนยุคปัจจุบันได้ใช้อย่างเพียงพอ และคงเหลือไว้สำหรับชนยุคอนาคต ซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เป็นหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการผนวกเรื่องต้นทุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งผนวกบทบาทและข้อคิดเห็นของประชาชนทุกกลุ่มประกอบกับกระบวนการทางการเมือง ในอันที่จะตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้ปัจจัยจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยเพื่อดำเนินการดังกล่าว

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มเป็นที่รู้จักและแพร่หลายมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ในฐานะรายงาน Brundtland ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก ซึ่งได้ให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการพัฒนาที่คำนึงถึงความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยปราศจากทำลายความสามารถของคนรุ่นใหม่ในการทำให้บรรลุความต้องการ³

² มาตรา 2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

³ David Hunter, Julia Sommer and Scott Vaughan, Concepts and Principle of International Environmental Law : An Introduction.(Geneva: UNEP, 1924), p. 6.

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (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 ที่ประชุมได้มีการกล่าวถึงเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยในแผนปฏิบัติการที่ 21 เสนอแนวทางต่างๆ เพื่อการต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของที่ดิน อากาศและน้ำ และเสนอแนวทางเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การต่อสู้กับความยากจน การแก้ไขการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการศึกษา สุขอนามัย การแก้ไขปัญหาเมืองหลวง และปัญหาของเกษตรกร นอกจากนี้แผนปฏิบัติการที่ 21 ยังย้ำอีกว่า ความร่วมมือและความรับผิดชอบในระดับโลกเท่านั้นที่ทำให้มั่นใจว่าทุกๆ ประเทศจะมีอนาคตที่มั่นคงและปลอดภัยร่วมกันมากขึ้น ทั้งนี้ได้มีการยืนยันถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไว้ในหลักการที่ 3 และ 4 ดังนี้คือ

หลักการที่ 3 กำหนดว่า "สิทธิในการพัฒนาจะต้องเป็นไปโดยเท่าเทียมกันระหว่างความต้องการในการพัฒนาและความต้องการทางด้านสิ่งแวดล้อมของคนปัจจุบันและคนรุ่นหลัง"

หลักการที่ 4 กำหนดว่า "เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน การป้องกันสิ่งแวดล้อมจะต้องประกอบเข้ากับการพัฒนาด้านต่างๆ ซึ่งไม่สามารถแยกจากกันได้เลย"

ภายหลังจากการกำหนดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในแผนปฏิบัติการที่ 21 แล้ว ทำให้ประเทศต่างๆ เริ่มนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวมาใช้ในประเทศของตน อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการที่ 21 ยังคงเป็นเพียงหลักการและแนวทางกว้างๆ สำหรับประเทศทั้งหลายเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกันเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติแต่อย่างใด⁴

⁴ ขวลิต สุยตระกูล, "การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 40.

จากที่กล่าวมาข้างต้นย่อมชี้ชัดได้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความจำเป็นและสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก จนสามารถที่จะกล่าวได้ว่าเป็นพันธะหน้าที่บางประการที่รับแต่ละรัฐต้องแสวงหาทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะโดยใช้กลไกภายในรัฐเองหรือโดยการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการประสานประโยชน์ระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศนั้นให้มีความสมดุลสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่พันธะหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้จะเกิดขึ้นอยู่ในรูปธรรมก็ต่อเมื่อผ่านกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Custom) สนธิสัญญา (treaties) หรืออนุสัญญา (International Conventions) ก็ตาม ซึ่งปรากฏว่าหลังปี ค.ศ. 1992 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศก็เกิดขึ้นนี้จะมีหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ด้วย และปรากฏให้เห็นอยู่ในเนื้อหาของบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เป็นต้น

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ถูกนำมาใช้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เช่นกันโดยมีการยืนยันถึงหลักการนี้ไว้ในอารัมภบท ดังนี้

อารัมภบท วรรค 8 "สำนึกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การพัฒนาสังคมและการขจัดความยากจนเป็นความสำคัญลำดับแรกของประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา และเป็นสิ่งสำคัญในการตอบสนองของวัตถุประสงค์ของความยั่งยืน"

อารัมภบท วรรค 9 "ระลึกเสมอว่าการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านความสัมพันธ์ระหว่างกันกับปัญหาสังคมที่สำคัญเช่นความยากจน สุขภาพอนามัยและโภชนาการที่ไม่ดี การขาดความมั่นคงด้านอาหาร และด้านอื่นๆ ที่เกิดจากการย้ายถิ่น การผลัดถิ่นของคนและพลวัตด้านประชากร"

อารัมภบท วรรค 11 "ตระหนักว่าถึงแม้จะมีความพยายามในอดีต ความก้าวหน้าในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวังและว่าแนวทางใหม่และที่มีประสิทธิภาพกว่าเป็นสิ่งจำเป็นในทุกระดับภายในกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน"

และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการบรรเทาผลกระทบของภัยแล้งในประเทศที่ประสบกับภัยแล้ง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา ด้วยการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับที่สนับสนุนโดยการจัดทำในรูปของความร่วมมือและการมีหุ้นส่วนระหว่างประเทศภายในกรอบของแนวทางบูรณาการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการที่ 21 โดยคำนึงถึงการเอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ฉบับนี้ยังได้มีการยืนยันถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 3 (ค) กำหนดว่า "ภาคีควรพัฒนาความร่วมมือในทุกระดับของภาครัฐ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนและเจ้าของที่ดินภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นหุ้นส่วน เพื่อทำความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับธรรมชาติและคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและน้ำที่หายากในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและทำงานร่วมกันเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน และประเทศภาคีสมาชิกจะหน้าที่หรือพันธกรณีทั่วไปในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ฉบับนี้"

มาตรา 4 วรรค 2 (ข) กำหนดว่า "ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์ระภูมิจากและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน โดยคำนึงถึงการสร้างบรรยากาศเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่มีการยืนยันถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ด้วย

3.2.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เคารพความมีอำนาจอธิปไตยที่เด็ดขาดในอันที่จะใช้ภายในเขตอำนาจของรัฐทุกรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ทุกประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยที่เด็ดขาด มีความเป็นอิสระและเสรีภาพที่บริบูรณ์ในการใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ภายในเขตอำนาจของตน แต่จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ เนื่องจากประเทศต่างยังคงมีกิจกรรมด้านอื่นๆ อีกมากมายที่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมืออันดีระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องประนีประนอมกันทางความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกัน และยินยอมในการลดอำนาจ ประโยชน์หรือส่วนได้เสียอย่างใดๆ ที่ประเทศตนพึงมีพึงได้อย่างสมบูรณ์ลงไป เพื่อที่จะก่อให้เกิดความผูกพันในการปฏิบัติการร่วมกันภายใต้กลไกทางระหว่างประเทศ เช่น การทำอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาในรูปแบบต่างๆ ฉะนั้น การทำความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ นั้น ย่อมเกิดขึ้นจากการเล็งเห็นประโยชน์ในสิ่งที่ทำ และโทษหากไม่มีการร่วมมือกันดำเนินการที่จะเกิดขึ้นกับประเทศของตน ตัวอย่างหนึ่งในปัจจุบันที่เห็นได้ชัดถึงความจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องประสานความร่วมมือกัน ตั้งแต่ในระดับของความคิดไปสู่การกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการ จนถึงในระดับที่แสดงออกซึ่งความยินยอมที่จะผูกพันอันก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติร่วมกันก็คือ ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมนั้น มีอาจถูกแบ่งแยกได้โดยพรมแดนของประเทศแต่ละประเทศ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามถ้าหากประเทศหนึ่งประเทศใดละเลยไม่สนใจระบบนิเวศน์หรือสิ่งแวดล้อมของตน ปล่อยให้มีการทำลายหรือก่อให้เกิดมลพิษในปริมาณที่มากเกินไปที่ธรรมชาติจะรักษาสมดุลให้คงอยู่ได้ ก็ย่อมหมายความว่าผลร้ายที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะแต่ภายในประเทศผู้ก่อเท่านั้น แต่มันจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ด้วย เพราะฉะนั้นในทางกลับกัน ถ้าหากหยุดยั้งมิให้มีการทำลายระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมของประเทศหนึ่งได้ ก็ย่อมที่จะส่งผลดีต่อทุกประเทศทั่วโลกเช่นกัน ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพิทักษ์รักษาระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อมโลกให้คงอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศทั่วโลก

ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันนี้มี 2 ลักษณะใหญ่⁵ คือ

1. ความร่วมมือในระดับทวิภาคี (bilateral) โดยเฉพาะในกรณีประเทศทั้งสองมีพรมแดนประชิดติดกัน

2. ความร่วมมือในระดับพหุภาคี (multilateral) มีสองลักษณะ กล่าวคือ ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (regional) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันและความร่วมมือระดับโลก (global) ความร่วมมือในระดับพหุภาคีนี้บางครั้งก็เกิดขึ้นเนื่องมาจากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศหนึ่งแล้วได้มีการแพร่กระจายออกไปสู่ประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary pollution) หรือในบางครั้งก็เกิดขึ้นจากความหวั่นวิตกของประเทศอื่นๆ ที่ว่าหากไม่มีการริเริ่มการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบด้วยมาตรฐานสากลแล้ว ความเสียหายอย่างรุนแรงเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งหากปล่อยให้เกิดการสะสมปัญหาลักษณะเช่นนี้อย่างต่อเนื่องแล้ว ก็จะเป็นการยากต่อการปรับปรุง แก้ไข และเยียวยาสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องเรียกร้องให้ทุกประเทศทั่วโลกหันมาร่วมมือกัน เพื่อหาแนวทางกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู ช่วยเหลือ ฯลฯ ปัญหาเกิดขึ้นกับระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมของโลก

สาระสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่จะต้องให้เกิดมีขึ้นคือ ความรู้ใหม่ๆ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการสังเกตความเปลี่ยนแปลงทางชีวโลก ซึ่งแต่ละประเทศประสานความร่วมมือกันจะต้องทำการแลกเปลี่ยนและมีการถ่ายทอดให้แก่กัน ลำพังเพียงประเทศหนึ่งประเทศใดที่แม้แต่จะมีการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตนแล้วก็ตาม แต่ก็อาจไม่เพียงพอที่จะปกป้องมิให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกระจายตัวออกไปสู่ประเทศอื่นๆ ได้ ดังนั้น รูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญมากในเรื่องทางระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเปราะบางสูงและมีปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ยุ่งยากมาก โดยเฉพาะเมื่อ

⁵ นันทพล กาญจนวัฒน์, "แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 84.

ปรากฏว่ามีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประเทศที่มีเขตแดนชนกัน⁶ เพราะฉะนั้น การประนีประนอมโดยเห็นแก่ความคงอยู่ของสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ จึงเป็นสิ่งที่ประเทศจะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย

ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นอันที่จริงแล้วก็มีปรากฏให้เห็นในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน ทั้งที่ปรากฏอยู่ในรูปของความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและความตกลงที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนี้ความตกลงระหว่างประเทศนี้ยังมีทั้งความตกลงที่เป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับโลก อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับก็ได้ระบุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการต่างๆ ไว้ ซึ่งใน The Rio Declaration 1992 ปรากฏข้อความที่แสดงถึงความร่วมมือของประเทศภาคีไว้ในหลักการ 5, 7, 9, 14, 18, 19 และ 27 ดังนี้

หลักการข้อ 5 กำหนดว่า "รัฐทุกรัฐและประชาชนทุกคนจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการหลักเพื่อขจัดความยากจนอันเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อที่จะลดความไม่เสมอภาคกันในมาตรฐานชีวิต และเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการส่วนใหญ่ของคนทั่วโลก"

หลักการข้อ 7 กำหนดว่า "ทุกรัฐจะร่วมมือกันในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนโลกร่วมกันในการคุ้มครอง ป้องกัน และฟื้นฟูความสมบูรณ์และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบนิเวศน์โลกในความแตกต่างของการทำลายสิ่งแวดล้อมโลกของแต่ละรัฐ รัฐจะมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่แตกต่างกันตามความรับผิดชอบ รัฐที่พัฒนาแล้วยอมรับในความรับผิดชอบว่าจะติดตามการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับระหว่างประเทศ โดยการสร้างแรงกดดันในสังคม ในเรื่องสิ่งแวดล้อมโลก และในเรื่องเทคโนโลยีและแหล่งเงินทุนที่พวกเขาควบคุมอยู่"

หลักการข้อ 9 กำหนดว่า "รัฐจะร่วมมือกันที่จะเสริมสร้างสมรรถภาพให้เข้มแข็งนั้นสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการพัฒนาความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์ผ่านการแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นของใหม่และการค้นพบใหม่ๆ"

⁶ Edith B. Weiss, Fairness to Future Generations, International Law, Common Pathway and Intergeneration Equity. (Dobbs Ferry: Transnational Publishers, 1989), p. 160.

หลักการข้อ 14 กำหนดว่า "รัฐจะให้ความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพในการไม่จู่ใจหรือป้องกันกรย้ายถิ่นฐานและโยกย้ายไปยังรัฐอื่นในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หรือพบว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพมนุษย์"

หลักการที่ 18 กำหนดว่า "รัฐควรร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความหายนะทางธรรมชาติหรือเหตุฉุกเฉินอื่นใดที่น่าจะส่งผลที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นและประชาคมโลก ควรให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ได้รับผลร้ายจากเหตุดังกล่าว"

หลักการที่ 19 กำหนดว่า "รัฐควรร่วมมือในการแจ้งให้รัฐอื่นที่น่าจะประสบผลร้ายทราบถึงกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอย่างร้ายแรงต่อรัฐนั้นและจะต้องปรึกษากับรัฐอื่นโดยเร็วและด้วยความสุจริต"

หลักการข้อ 27 กำหนดว่า "รัฐและประชาชนจะร่วมมือกันอย่างจริงจังในความเป็นหุ้นส่วนกัน ทำให้หลักการในปฏิญานี้มีความสมบูรณ์ และในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในสาขาของการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป"

จากหลักการดังกล่าวใน The Rio Declaration 1992 ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นย่อมชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอันจะส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อชนยุคปัจจุบันและยุคอนาคตนั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ เป็นอันดับแรก ซึ่งจะส่งผลดีกว่าที่จะให้แต่ละประเทศดำเนินการกันเองตามลำพัง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ได้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากในการดำเนินการภายในอนุสัญญาฯ โดยได้มีการยืนยันหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ในอารัมภบทดังนี้

อารัมภบท วรรค 17 กำหนดว่า "ยอมรับในความสำคัญและความจำเป็นของความร่วมมือและการมีหุ้นส่วนระหว่างประเทศในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบของภัยแล้ง"

อารัมภบท วรรค 25 กำหนดว่า "ยอมรับถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการปรับปรุงประสิทธิภาพและการประสานงานในความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการสนับสนุนการดำเนินการ

ตามแผนและลำดับความสำคัญระดับชาติ” จากอรัญภพของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ย่อมยืนยันเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งนั้นจำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศ

และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้เน้นในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามพันธกรณีไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดในมาตรา 4 ว่า “ภาคีสมาชิกควรดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญานี้โดยเอกเทศหรือร่วมกันโดยอาจผ่านข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี ที่มีอยู่หรือที่อาจสร้างขึ้นใหม่หรือทั้งสองอย่างประกอบกันตามความเหมาะสม ทั้งนี้โดยเน้นความจำเป็นที่ต้องประสานความพยายามและพัฒนาวิทยาศาสตร์ในระยะยาวในทุกระดับ ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกจึงต้องร่วมมือกันในการดำเนินการตามพันธกรณีดังนี้

(ก) ร่วมมือในกำหนดแนวทางการบูรณาการที่ครอบคลุมประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพและสังคมเศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(ข) ให้ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์ภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน โดยคำนึงถึงการสร้างบรรยากาศเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

(ค) ร่วมมือบูรณาการยุทธศาสตร์ในการขจัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

(ง) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีประเทศที่ได้รับผลกระทบในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(จ) เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง

(ฉ) ให้ความร่วมมือภายในองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

(ข) ร่วมมือในการกำหนดกลไกทางสถาบันถ้าเหมาะสมโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และ

(ค) ร่วมมือในการส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงทางการเงินทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินขนาดใหญ่ไปยังภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการต่อต้านการเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือดังกล่าวครอบคลุมถึงด้านความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ และการสร้างขีดความสามารถ จิตสำนึกและการศึกษาดังนี้

ในเรื่องความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ ในมาตรา 17 วรรค 1 กำหนดว่า "ภาคีสมาชิกดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละรายในการส่งเสริมความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งโดยผ่านสถาบันของประเทศ ภูมิภาคย่อย ภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เหมาะสม" และในมาตรา 18 วรรค 1 กำหนดว่า "ภาคีสมาชิกดำเนินการตามความเห็นชอบร่วมกันและตามกฎระเบียบและ/หรือ นโยบายของประเทศ ในการส่งเสริม ให้เงินทุน และ/หรือ เอื้ออำนวยด้านเงินทุนในการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ/หรือ การแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งที่ยอมรับได้และมีความเหมาะสมทางสิ่งแวดล้อมมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์และยอมรับได้ของสังคม เพื่อช่วยให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ความร่วมมือดังกล่าวควรดำเนินการแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีตามความเหมาะสมโดยใช้ความรู้ความสามารถขององค์กรรัฐและองค์กรเอกชน"

ในเรื่องการสร้างขีดความสามารถ จิตสำนึกและการศึกษานั้นมาตรา 19 วรรค 3 กำหนดว่า ภาคีสมาชิกควรร่วมมือซึ่งกันและกันโดยผ่านองค์กรของรัฐและเอกชนที่มีความสามารถในการดำเนินการและสนับสนุนโปรแกรมสร้างจิตสำนึกและการศึกษา ในทั้งประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับและไม่ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมความเข้าใจในสาเหตุและผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

นอกจากการร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบยังจะต้องร่วมมือกันในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่าประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบควรปรึกษาและร่วมมือให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในเอกสารแนบของโปรแกรมปฏิบัติการของภูมิภาคย่อยและภูมิภาคตามความเหมาะสม เพื่อสร้างความกลมกลืน เสริมสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพของโปรแกรมของประเทศ ควรใช้เนื้อหาในมาตรา 10 ของแผนปฏิบัติการแห่งชาติ โดยอนุโลมต่อโปรแกรมภูมิภาคย่อยและภูมิภาค การให้ความร่วมมืออาจรวมถึงโปรแกรมร่วมที่เห็นชอบร่วมกันเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติข้ามเขตแดนที่ยั่งยืน ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในมาตรา 12 ยังได้กำหนดว่า ประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ โดยการประสานกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ และประชาคมโลกควรร่วมมือในการสร้างความมั่นใจว่ามีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ความร่วมมือดังกล่าวควรครอบคลุมถึงด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการพัฒนาและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การรวบรวมและการกระจายข่าวสาร และทรัพยากรทางการเงิน

ดังนั้น จะพบว่าหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ โดยได้มีการแทรกไว้ในหลายมาตราที่เป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Approach) คือการเพิ่มบทบาทของประชาชนหมายถึงชุมชนพื้นเมืองหรือท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการผนวกเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ อันเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เหตุผลที่สำคัญของการเพิ่มบทบาทของประชาชนดังกล่าวก็คือ ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งหมดในความเสี่ยงภัยด้านสิ่งแวดล้อมนี้เกิดจากการตัดสินใจในการพัฒนาและยังเป็นผู้ที่มีความตื่นตัวและปกป้องสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยที่ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้เป็น 2 ระดับ คือ⁷

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-down Approach) หมายความว่ารัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จริง แต่การเข้าร่วมของประชาชนมิได้เกิดจากประชาชนเอง หากเกิดจากรัฐมีการคิด ตัดสินใจ และเห็นว่กิจกรรมนั้น สมควรที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการ จึงแจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ นิยมทำกันในอดีต ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล เพราะกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาจะไม่คงทนต่อเนือง หากเมื่อใดรัฐยุติการติดตามหรือไม่เคร่งครัดต่อการดำเนินการแล้ว ย่อมหมายความว่ากิจการนั้นจะถูกยกเลิกไปในที่สุด

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom up Approach) หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดจากความสมัครใจของประชาชน ที่จะเริ่มตั้งคิดค้นหากิจกรรมที่จะทำร่วมกัน ตัดสินใจทำกิจกรรมนั้นๆ และปฏิบัติตามกิจกรรมนั้นๆ โดยเล็งเห็นคุณค่าและประโยชน์จากการดำเนินการจนกระทั่งเกิดความรู้สึกว่ากิจกรรมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในชีวิตประจำวันและเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำ การมีส่วนร่วมในระดับนี้นับว่ามีคุณค่ามากเพราะจะทำให้กิจกรรมนั้นๆ มีความยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้มีการส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้เกิดขึ้นมา ซึ่งย่อมหมายความว่า ภาครัฐจะต้องมีความพร้อมและให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อเสนอแนะ การตรวจตราเฝ้าระวังดูแลรักษา การร้องเรียน การร้องทุกข์กล่าวโทษ การฟ้องร้อง หากมีการละเมิดสิทธิหรือทำลาย หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ⁸

⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 33-34.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ถูกนำมาใช้ด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการยืนยันไว้ในปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) ไว้อย่างชัดเจนในหลายหลักการของปฏิญญาริโอ ดังนี้

หลักการที่ 10 ของปฏิญญาริโอฯ รับรองการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกล่าวว่าประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถจัดการให้ดีที่สุดได้โดยการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทุกระดับชั้น ในระดับชาติปัจเจกชนแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม โดยผ่านอำนาจมหาชน รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายในชุมชน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเหมาะสมด้วย รัฐจะต้องเอื้ออำนวยและจูงใจให้สาธารณชนตระหนักและมีส่วนร่วมในการจัดเตรียมข้อมูลที่ได้กว้างขึ้น และจะต้องมีการเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านตุลาการและขบวนการปกครองรวมกับการรักษาและการเยียวยาความเสียหายด้วย⁹

นอกจากนั้น หลักการที่ 20 ของปฏิญญาริโอยังรับรองถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการจัดการและการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการที่ 21 ยังกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของคนหนุ่มสาวที่เต็มไปด้วยแนวคิดสร้างสรรค์อุดมการณ์และความกล้าหาญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมือง (indigenous people) ตลอดทั้งของชุมชนพื้นเมืองและของชุมชนท้องถิ่นอื่นก็ได้รับรองไว้ในหลักการที่ 22 ของปฏิญญาริโอเช่นเดียวกัน ในการจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภูมิปัญญาของชนพื้นเมืองและการปฏิบัติที่สืบทอดกันมา ดังนั้น รัฐจึงควรยอมรับและสนับสนุนตัวตน วัฒนธรรม และผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองดังกล่าวและส่งเสริมให้ชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁰

ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายก็เช่นกันการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นที่สำคัญที่สุดในการที่จะจัดการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ในอดีตที่ผ่านมาหลายโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และยังคงมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น แสดงให้เห็นชัดว่าการแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายนั้นไม่สามารถประสบ

⁹ David Hunter , Julia Sommer and Scott Vaughan, Concepts and Principle of International Environmental Law : An Introduction. p. 12.

¹⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546), หน้า 59.

ความสำเร็จได้ เว้นแต่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการอย่างเต็มที่ เนื่องจากประชาชนของประเทศที่แห้งแล้งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนานั้นเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพราะพวกเขา รู้จักพื้นที่ของตนมากกว่าคนอื่นและพวกเขามีทักษะในการจัดการกับสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ ซึ่งทักษะของพวกเขาเหล่านี้ อาจจะมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากพวกเขาต้องทำงานในสภาพที่ยากลำบากขึ้น ในสภาพพื้นดิน สภาพอากาศที่มีปัญหา และทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด พวกเขา ก็จะกลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดของโลกในการที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย¹¹

ในอดีตที่ผ่านมา พวกเขาถูกมองข้ามและถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำให้เกิดสภาวะทะเลทราย เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองอาณานิคมมักเป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินชีวิตในประเทศของพวกเขา ทั้งที่สภาพแวดล้อมต่างๆ มีความแตกต่างกัน รัฐบาลใหม่ๆ ของประเทศก็มักที่จะยึดแนวการปกครองแบบเดียวกัน วิธีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบเก่าๆ ดั้งเดิม ก็มักที่จะถูกขัดขวางและกลุ่มคนร่ำรวยและคนอื่น ๆ ในประเทศที่แห้งแล้งก็ถูกละเลยและไม่ได้รับความสนใจในชีวิตความเป็นอยู่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้ถูกกีดกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่ถูกกำหนดจากภายนอกมักจะไม่ง้อให้เกิดประโยชน์และยังทำให้ประชาชนมีความยากจนมากยิ่งขึ้น ขณะที่ประชาชนควรเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการมีความหวังที่ต้องการให้โครงการประสบความสำเร็จ เพื่อให้คนภายนอกออกไปจากพื้นที่ และพวกเขาจะยังสามารถกลับเข้าไปใช้พื้นที่และสามารถจัดการตามวิธีของพวกเขาได้ และบ่อยครั้งเมื่อมีการดำเนินโครงการไปแล้วสองสามปี ก็ยังมีโครงการบางโครงการเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม บางโครงการก็ประสบความสำเร็จ เนื่องจากโครงการเหล่านั้นดำเนินการโดยองค์กรต่างๆ ซึ่งได้รับฟังความเห็นจากประชาชนในพื้นที่ และได้เรียนรู้เกี่ยวกับเทคนิคและความสำคัญและแสวงหาหนทางในการดำเนินการกับประชาชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดผลทางรูปธรรมให้เพิ่มขึ้นโดยที่ประชาชนในพื้นที่แห้งแล้งต้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อสู้ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของพวกเขาได้อย่างเต็มที่¹²

หลักการเกี่ยวกับ "การเข้ามามีส่วนร่วม" (participation) ได้มีการนำมาใช้ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเป็นเวลาหลายปี แต่ก็มักจะเป็นเพียงการนำมาใช้ในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-down Approach) โดยคำสั่งจากผู้มีอำนาจลงมาสู่ผู้ปฏิบัติ โปรแกรมต่างๆ ได้ถูกตัดสินใจมาแล้ว และประชาชนเพียงได้รับการบอกกล่าวหรือแจ้งให้เข้ามามีส่วน

¹¹ Geoffrey Lean, Down to Earth: A simplified guide to the Convention to Combat Desertification . why it is necessary and what is important and different about it . p. 19.

¹² Ibid.

ร่วมเท่านั้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมที่แท้จริงหมายถึงการตัดสินใจดำเนินการตามโปรแกรมต้องมีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบต่อตนเอง ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ที่ได้รับผลกระทบ และเป็นการให้อำนาจพวกเขาในการมีการตัดสินใจในสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับพวกเขาในทางปฏิบัติ

ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ก็เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่น่าแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ โดยได้สร้างพื้นฐานใหม่โดยการเคารพการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom up Approach) โดยให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมและขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง ความเป็นเจ้าของร่วมกันนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืนของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยมีการมุ่งเน้นในประเด็นที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและผู้ที่เข้าใจผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมในที่ซึ่งตนเองอาศัยอยู่นั้น ต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และได้รับอนุญาตให้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในเรื่องที่จะกำหนดความเป็นอยู่ของพวกเขาเอง¹³ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ยังให้ความสำคัญกับการเข้ามามีบทบาทของสตรีและองค์กรพัฒนาเอกชน* อีกด้วย ซึ่งได้มีการยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

อารัมภบทวรรคที่ 20 กำหนดให้ภาคีสมาชิก "ย้ำถึงบทบาทที่สำคัญของสตรีในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและ/หรือภัยแล้งโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทของประเทศกำลังพัฒนาและความสำคัญของการทำให้มั่นใจถึงการเข้าร่วมอย่างเต็มที่ของบุรุษและสตรีในทุกะดับในโครงการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง"

¹³ Ibid., p. 18.

* องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง องค์กรหรือมูลนิธิ หรือสมาคม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันนอกภาครัฐ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มสนใจหรือมีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อจะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคม การบริการสังคม โดยมีได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ

มาตรา 3 (ก) ที่กำหนดให้ “ภาคีสมาชิกควรทำให้มั่นใจว่าการตัดสินใจในการออกแบบและดำเนินการของโครงการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ/หรือ การบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งจะดำเนินการโดยให้ประชากรและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และว่าจะมีการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยในระดับบริหาร ซึ่งเพื่อเอื้ออำนวยการปฏิบัติการ ณ ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น”

มาตรา 5 (ง) กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบต้องส่งเสริมความตระหนักและเอื้ออำนวยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะสตรีและเยาวชน ด้วยการสนับสนุนขององค์กรเอกชนในความพยายามต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง

มาตรา 10 วรรค 2 (จ) กำหนดให้แผนปฏิบัติการแห่งชาติควรดำเนินการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นทั้งหญิงและชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้ทรัพยากรซึ่งรวมทั้งชาวนาและเกษตรกรปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือองค์กรที่เป็นตัวแทนในระดับท้องถิ่น ประเทศ และภูมิภาคในการวางแผนและนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการ ทบทวนแผนปฏิบัติการแห่งชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้มีการนำหลักการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นในระดับสูง (Bottom up Approach) เป็นหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ฉบับนี้โดยมีการนำมาใช้ในทุกระดับของการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

3.2.4 การป้องกันล่วงหน้า

การป้องกันล่วงหน้า* (Precautionary Principle) หมายถึง การใช้กลไก หรือวิธีการที่จะป้องกันภัยล่วงหน้า หลักการการป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักการสำคัญที่มีมาตรการต่างๆ อันยืดหยุ่น

* หลักการป้องกันล่วงหน้าได้มีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปฏิญญาแห่งรัฐมนตรีของการประชุมครั้งที่ 2 ในการคุ้มครองทะเลเหนือในปี ค.ศ. 1987 และมีการระบุอย่างแจ่มชัดใน

ไปตามความเหมาะสมของแต่ละรัฐที่จะพืงนำไปใช้นับว่าเป็นหลักการสำคัญที่สุดที่มีอยู่ในกฎของการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁴ ทั้งนี้ เพราะจะเป็นการเตือนภัยล่วงหน้าว่าความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้นมา แล้วได้หาวิธีการป้องกันได้ทันท่วงที ซึ่งหากมิได้มีวิธีการป้องกันล่วงหน้าเกิดขึ้นแล้ว บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นมานั้นยากแก่การเยียวยาฟื้นฟูได้ ซึ่งในหลายประเทศใช้วิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) โดยมีหลักการสำคัญคือ กิจกรรม หรือโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องให้เกิดขึ้นมา เพื่อการพัฒนาประเทศ แต่กิจกรรมหรือโครงการนั้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอน และรุนแรง จึงต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อน ที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้มีขึ้นหรือไม่ โดยการศึกษาดังกล่าวนี้จะต้องหามาตรการ ในการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบนั้น ทั้งขณะดำเนินการและหลังดำเนินการ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หลักการป้องกันล่วงหน้ามีปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอฯ ในหลักการที่ 15 และ 17 ดังนี้

หลักการที่ 15 กำหนดว่า “เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งแวดล้อม การป้องกันล่วงหน้าจะได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางโดยรัฐ ตามขีดกำลังความสามารถของรัฐ การดำเนินการต่อความเสียหายอย่างรุนแรงหรือแก้ไขไม่ได้ของสิ่งแวดล้อม โดยไม่ใช้วิทยาศาสตร์อย่างเต็มกำลัง จะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเลื่อนมาตรการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อมาตรการด้านค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพย่อมกล่าวอ้างไม่ได้” หลักการที่ 15 ของปฏิญญาริโอฯ ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการป้องกันล่วงหน้าอันถือว่าหน้าที่ของรัฐพึงต้องกระทำ ด้วยการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์อย่างเต็มกำลังโดยไม่สมควรจะหลีกเลี่ยง ด้วยการกล่าวอ้างถึงค่าใช้จ่ายหรือผลที่จะได้รับเพื่อหยุดยั้งหรือชะลอการใช้มาตรการล่วงหน้า

the Bergen Declaration ในปี ค.ศ. 1990 หลักการป้องกันล่วงหน้าได้ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของความคิดที่เป็นทางการของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งได้มีคำตัดสินในนโยบายระดับชาติหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามอย่างร้ายแรงหรือความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขกลับคืนได้

¹⁴ David Hunter , Julia Sommer and Scott Vaughan, Concepts and Principle of International Environmental Law : An Introduction., p. 12.

หลักการที่ 17 กำหนดว่า "การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือของประเทศจะนำมาใช้สำหรับกิจกรรมที่คาดว่าจะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน และเพื่อเป็นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ"

ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นั้นได้มีหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยใช้การเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อเป็นมาตรการในการจัดเตรียมป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง โดยมีการกำหนดหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ในบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 10 วรรค 2 (ก) กำหนดว่า "แผนปฏิบัติการแห่งชาติอาจรวมถึงมาตรการในการจัดเตรียมป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งต่อไปนี้บางส่วนหรือทั้งหมดจัดตั้ง และ/หรือ เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเตือนภัยล่วงหน้าตามความเหมาะสม ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกและระบบเกี่ยวเนื่องให้กับท้องถิ่นและส่วนกลางในระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค และกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องโยกย้ายเนื่องจากสภาวะแวดล้อม"

มาตรา 16 กำหนดว่า "ภาคีสมาชิกเห็นชอบตามขีดความสามารถของแต่ละรายในการบูรณาการและประสานงานในการรวบรวม วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารในทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจในการสังเกตการณ์ของที่ดินเสื่อมโทรมในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและเข้าใจและประเมินกระบวนการและผลกระทบของภัยแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ดีขึ้น การดำเนินการนี้จะช่วยทำให้เกิดความสำเร็จซึ่งไม่จำกัดเฉพาะในด้านการเตือนภัยล่วงหน้า และการวางแผนล่วงหน้าในรูปแบบที่เหมาะสมกับการดำเนินการในทางปฏิบัติของผู้ใช้ในทุกๆ ระดับ รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น สำหรับช่วงที่ภูมิอากาศแปรปรวนที่แย่งลง"

มาตรา 19 วรรค 1 (ฉ) กำหนดว่า "ในเรื่องสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน กำหนดว่า ภาคีสมาชิกควรส่งเสริมขีดความสามารถตามความเหมาะสมโดยฝึกอบรมผู้ตัดสินใจ ผู้จัดการและบุคลากรที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการถ่ายทอดและใช้ข่าวสารในการเตือนภัยล่วงหน้าในสถานการณ์ภัยแล้งและการผลิตอาหาร"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้มีหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยใช้การเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อเป็นมาตรการในการจัดเตรียมการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง



ภาพที่ 3.1 แสดงหลักการและหลักกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

3.3 พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

3.3.1 พันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีสมาชิก

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ได้กำหนดในมาตรา 4 ให้ประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกรณีทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดแนวทางการบูรณาการที่ครอบคลุมประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพและสังคมเศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(ข) ให้ความสนใจที่เหมาะสมภายใต้องค์ภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ในภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน โดยคำนึงถึงการสร้างบรรยากาศเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

(ค) บูรณาการยุทธศาสตร์ในการขจัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

(ง) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีประเทศที่ได้รับผลกระทบในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(จ) เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง

(ฉ) ให้ความร่วมมือภายในองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

(ช) กำหนดกลไกทางสถาบันถ้าเหมาะสมโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และ

(ข) ส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงทางการเงินทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินขนาดใหญ่ไปยังภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการต่อต้านการเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นั้นจะต้องอาศัยหลักความร่วมมือแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี ที่มีอยู่หรือที่อาจสร้างขึ้นใหม่หรือทั้งสองอย่างประกอบกันตามความเหมาะสม โดยเน้นความจำเป็นที่ต้องประสานความพยายามและพัฒนายุทธศาสตร์ในระยะยาวในทุกระดับ¹⁵ นอกจากนี้ภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการอนุวัติตามอนุสัญญานี้

3.3.2 พันธกรณีของประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากพันธกรณีทั่วไปของประเทศภาคีสมาชิกตามมาตรา 4 แล้ว ประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายยังมีพันธกรณีดังที่ระบุในมาตรา 5 ดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความสำคัญที่เหมาะสมกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง และจัดสรรทรัพยากรอย่างพอเพียงตามสถานการณ์และความสามารถของตน

(ข) ภายใต้กรอบของแผนและ/หรือนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดทำกลยุทธ์และลำดับความสำคัญในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง

(ค) ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจ ที่ส่งผลต่อกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

¹⁵ มาตรา 4 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

(ง) ส่งผลความตระหนักและเชื้ออำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะสตรีและเยาวชน ด้วยการสนับสนุนขององค์กรที่มีใช้ของรัฐบาลในความพยายามเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง และ

(จ) สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยโดยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งตามที่เหมาะสมให้กับกฎระเบียบที่มีอยู่และในกรณีที่ยังไม่มี โดยการออกกฎหมายใหม่และกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระยะยาว

ในการดำเนินการตามพันธกรณีตามมาตรา 5 นั้น ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบและประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบต้องจัดทำ “แผนปฏิบัติการแห่งชาติ” (national action programme หรือ NAPs) เป็นลายลักษณ์อักษรเปิดเผยต่อสาธารณะ และดำเนินแผนปฏิบัติการแห่งชาติตามความเหมาะสม ใช้ประโยชน์และพัฒนาจากแผนและโปรแกรมที่เกี่ยวข้องที่ประสบความสำเร็จและแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค (sub-regional and regional action programmes หรือ SRAPs and RAPs) ให้เป็นองค์ประกอบหลักของกลยุทธ์ (central element) ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งเท่าที่จะเป็นไปได้ ให้มีการปรับปรุงโปรแกรมหดงกล่าวให้ทันสมัยโดยผ่านระบบการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของการเรียนรู้จากการปฏิบัติในภาคสนามและผลของการวิจัย การจัดเตรียมโปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติควรให้เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับความพยายามอื่น ๆ ในการสร้างนโยบายระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน¹⁶

และเพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ มาตรา 9 วรรค 2 กำหนดให้ประเทศภาคีที่พัฒนาแล้วให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ในการสนับสนุนแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ภูมิภาคย่อย และภูมิภาคของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะประเทศในแอฟริกา โดยการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือโดยตรงหรือผ่านองค์กรพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง

¹⁶ มาตรา 9 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

3.3.2.1 แผนปฏิบัติการแห่งชาติ

แผนปฏิบัติการแห่งชาติ (national action programme หรือ NAP) มีวัตถุประสงค์คือ การระบุถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และมาตรการในทางปฏิบัติที่จำเป็นในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง (มาตรา 10 วรรค 1) โดยแผนปฏิบัติการแห่งชาติควรระบุบทบาทของรัฐบาล ชุมชนท้องถิ่นและผู้ใช้ที่ดินและทรัพยากรที่มีและจำเป็นที่ต้องใช้ในแผนปฏิบัติการแห่งชาติ (มาตรา 10 วรรค 2) ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ โดยควรดำเนินการดังนี้

(ก) ผนวกกลยุทธ์ระยะเวลาในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง โดยเน้นการดำเนินการซึ่งผสมผสานกับนโยบายของประเทศในการพัฒนาที่ยั่งยืน

(ข) ยอมให้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและมีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอในระดับท้องถิ่นตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ชีวภาพและกายภาพที่แตกต่างกัน

(ค) เอาใจใส่เป็นพิเศษในการดำเนินมาตรการป้องกันที่ดินที่ยังไม่เสื่อมโทรมหรือที่ดินที่เริ่มเสื่อมโทรม

(ง) ขยายขีดความสามารถด้านภูมิอากาศ อุดมนิยมิวิทยาและอุทกวิทยาและวิธีการเตือนภัยจากภัยแล้งแต่เนิ่นของประเทศ

(จ) ส่งเสริมนโยบายและสร้างความแข็งแกร่งด้านสถาบันที่พัฒนาความร่วมมือและประสานงาน ภายใต้ความรู้สึกความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้ให้ความช่วยเหลือ ภาครัฐในทุกระดับประชาชนในท้องถิ่นและกลุ่มชุมชนต่างๆและเอื้ออำนวยการเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยีที่เหมาะสมของประชาชนในท้องถิ่น

(ฉ) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นทั้งหญิงและชายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้ทรัพยากรซึ่งรวมทั้งชาวนาและ

เกษตรกรปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือองค์กรที่เป็นตัวแทนในระดับท้องถิ่น ประเทศและภูมิภาคในการวางแผนและนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการการทบทวนโปรแกรมปฏิบัติการของประเทศ และ

(ข) กำหนดการทบทวนและรายงานความก้าวหน้าเป็นระยะๆ เกี่ยวกับ
การดำเนินงาน

และแผนปฏิบัติการแห่งชาติของประเทศภาคีสมาชิกควรระบุถึง มาตรการในการจัดเตรียมป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งดังต่อไปนี้ (มาตรา 10 วรรค 3)

(ก) จัดตั้งและ/หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเตือนภัยล่วงหน้าตามความเหมาะสม ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกและระบบเกี่ยวเนื่องให้กับท้องถิ่นและส่วนกลางในระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค และกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องโยกย้ายเนื่องจากสภาวะแวดล้อม

(ข) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการเตรียมพร้อมและการจัดการด้านภัยแล้ง ซึ่งรวมถึงแผนฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยแล้งในระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาคย่อยและภูมิภาคโดยคำนึงถึงการคาดการณ์สภาพภูมิอากาศทั้งตามฤดูกาลและระหว่างปี

(ค) จัดตั้ง และ/หรือ เสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบความปลอดภัยด้านอาหารรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการเก็บกัก การตลาดโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทตามความเหมาะสม

(ง) จัดตั้งโครงการทางเลือกเพื่อการยังชีพที่สามารถให้รายได้ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อความแห้งแล้งและ

(จ) พัฒนาโครงการชลประทานที่ยั่งยืนเพื่อการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

นอกจากนั้น ประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบควรจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ รวมถึงมาตรการที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งในพื้นที่และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ส่งเสริมทางเลือกในการยังชีพและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเน้นโปรแกรมเพิ่มความเข้มแข็งเพื่อขจัด

ความยากจนและสร้างความมั่นใจในความมั่นคงของอาหาร การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน การทำเกษตรอย่างยั่งยืน โครงสร้างสถาบันกฎหมาย การเพิ่มขีดความสามารถในการประเมินและระบบสังเกตการณ์ ตลอดจนการบริหารด้านอุทกวิทยา การเพิ่มขีดความสามารถในการประเมินและระบบสังเกตการณ์ ตลอดจนการบริหารด้านอุทกวิทยาและอุทุนิยมวิทยา การเพิ่มขีดความสามารถ การศึกษาและสร้างจิตสำนึกของสาธารณชน¹⁷

ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาหรือประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบมีพันธกรณีที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติจะต้องระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนและมาตรการต่างๆ ในการปฏิบัติเพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขปัญหายั่งยืนตลอดจนระบุถึงภาระผูกพันของรัฐบาลแต่ละประเทศทำขึ้น เพื่อทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม (Enabling environment)

3.3.2.2 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค

ประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบควรปรึกษาและร่วมมือให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในภาคผนวกของแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคย่อยและภูมิภาค (subregional and regional action programmes หรือ SRAPs and RAPs) ตามความเหมาะสมเพื่อสร้างความกลมกลืน เสริมสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ซึ่งการให้ความร่วมมืออาจรวมถึงโปรแกรมร่วมที่เห็นชอบร่วมกันเพื่อพัฒนาทรัพยากรข้ามแดนที่ยั่งยืน เช่น การจัดการแบบยั่งยืนเกี่ยวกับสายน้ำที่ใช้ร่วมกันและระบบนิเวศน์บริเวณเขตพรมแดน นอกจากนี้ยังรวมถึงความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้มีแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของภาคผนวกระดับภูมิภาค 5 ภูมิภาค คือ ภาคผนวกระดับภูมิภาคแอฟริกา เอเชีย ละตินอเมริกา และแคริบเบียน เมดิเตอร์เรเนียนเหนือ และยุโรปตอนกลางและตะวันออก

¹⁷ มาตรา 10 วรรค 4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

3.3.3 พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้ว

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นั้นได้กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบในการดำเนินการตามพันธกรณีโดยประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้ว ดังที่กำหนดในมาตรา 6 ว่าประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วรับที่จะ

(ก) สนับสนุนอย่างเข้มแข็งตามที่ตกลงทั้งโดยเอกเทศและร่วมกันในความพยายามของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะประเทศภาคีสมาชิกในแอฟริกาและในประเทศด้อยพัฒนาที่สุดในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและผลกระทบจากภัยแล้ง

(ข) ให้การสนับสนุนทั้งด้านทรัพยากรทางการเงินที่มากและการสนับสนุนอื่นๆ ในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคีสมาชิกในแอฟริกา ในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนระยะยาวและกลยุทธ์ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งอย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายเงินทุนทั้งใหม่และเพิ่มเติม

(ง) กระตุ้นการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากภาคเอกชนและองค์กรเอกชน และ

(จ) ส่งเสริมและเอื้ออำนวยการเข้าถึงในเทคโนโลยี ความรู้และวิทยาการที่เหมาะสมของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศภาคีสมาชิกที่กำลังพัฒนา

3.3.4 ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์

เนื่องจากวิชาการและวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงได้ส่งเสริมการให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศโดยความร่วมมืออาจดำเนินการผ่านสถาบันทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคย่อย ภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เหมาะสม ดังนี้

3.3.4.1 การเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยนและพัฒนาเทคโนโลยี

การพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ๆ ถ่ายทอดให้กับประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ และปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น เช่น การสื่อสารที่ทันสมัย ภาพถ่ายดาวเทียมและวิศวกรรมพันธุศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น ภาคีสมาชิกควรที่จะส่งเสริมให้เงินทุน และ/หรือ ใช้อำนาจการสนับสนุนด้านเงินทุนในการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ/หรือ การแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งที่ยอมรับได้และมีความเหมาะสมทางสิ่งแวดล้อม มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์และยอมรับได้ของสังคม เพื่อช่วยให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ความร่วมมือดังกล่าวควรดำเนินการแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีตามความเหมาะสมโดยใช้ความรู้ความสามารถขององค์กรรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 วรรค 1 โดยประเทศภาคีสมาชิกควร

(ก) ใช้ประโยชน์จากระบบและศูนย์กลาง (clearing house) ข่าวสารของประเทศภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ในการกระจายข่าวสารด้านเทคโนโลยีที่อยู่

(ข) ใช้อำนาจการเข้าถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับความจำเป็นของประชาชนท้องถิ่นให้กับประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ

(ค) ใช้อำนาจความร่วมมือทางเทคโนโลยีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบผ่านความช่วยเหลือทางการเงินและทางอื่นที่เหมาะสม

(ง) ให้ความร่วมมือทางเทคโนโลยีกับประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ

(จ) ใช้มาตรการที่เหมาะสมในการสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจในทางการคลังหรืออื่นๆ ในตลาดภายในที่ช่วยเสริมสร้างการพัฒนา การถ่ายทอด การได้มา และการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญ การปฏิบัติที่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการในการให้ความเชื่อมั่นถึงการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่พอเพียงและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ความรู้ความชำนาญแบบดั้งเดิมเป็นวิธีการสำคัญการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง มนุษย์จัดการกับการเสื่อมโทรมของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ มาตั้งแต่มีการเริ่มทำเกษตรกรรมมานับพันๆ ปีมาแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการพัฒนาเทคนิคต่างๆ ในการจัดการดินและน้ำ พืชและสัตว์ในท้องถิ่น และแม้แต่เรื่องของการพยากรณ์สภาพภูมิอากาศ มาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ เทคโนโลยีแบบดั้งเดิมหลายๆ อย่างยังคงใช้อยู่และได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระบบนิเวศน์หรือสภาพทางวัฒนธรรมต่างๆ ทำให้ประชาชนละทิ้งวิธีการดังกล่าว ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในมาตรา 18 วรรค 2 จึงกำหนดว่า ประเทศภาคีสมาชิกควรปกป้อง ส่งเสริมและใช้เทคโนโลยี ความรู้ความชำนาญแบบดั้งเดิมและท้องถิ่นเฉพาะด้าน ที่เกี่ยวข้องภายใต้ขีดความสามารถและกฎระเบียบและนโยบายของแต่ละประเทศ โดยประเทศภาคีสมาชิกควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) รวบรวมข้อมูลของเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญ การปฏิบัติและความเป็นไปได้ในการใช้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และถ่ายทอดข่าวสารในความร่วมมือกับองค์กรรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม

(ข) สร้างความมั่นใจว่าเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญ และการปฏิบัตินั้นได้รับการปกป้องอย่างพอเพียงและประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์โดยตรงอย่างเสมอภาคตามความเห็นชอบร่วมกันจากการใช้ประโยชน์ทางการค้าหรือจากการพัฒนาเทคโนโลยี

(ค) กระตุ้นและส่งเสริมการปรับปรุงและถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญ และการปฏิบัติหรือการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่

(ง) ให้ความสะดวกตามความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญและการปฏิบัติในการใช้และบูรณาการสิ่งเหล่านั้นร่วมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่

3.3.4.2 การวิจัยและพัฒนา

ประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศ ในการส่งเสริมความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง โดยประเทศภาคีสมาชิกควรสนับสนุนงานวิจัยดังต่อไปนี้¹⁸

(ก) การวิจัยที่ช่วยเพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(ข) การวิจัยที่ศึกษาถึงความจำเป็นเฉพาะด้านของประชาชนในท้องถิ่นและนำไปสู่การระบุทางแก้ไขและดำเนินการแก้ไขที่ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(ค) การวิจัยที่ป้องกัน อนุรักษ์ ส่งเสริม และยืนยันความรู้ ภูมิปัญญา การดำเนินการของชาวบ้านและท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าผู้เป็นเจ้าของความรู้เหล่านั้นจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงอย่างเสมอภาค ตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกันจากการใช้ประโยชน์ทางการค้าและจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ได้มาจากความรู้เหล่านั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและ/หรือนโยบายของประเทศนั้นๆ

(ง) การวิจัยที่พัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถในการวิจัยระดับประเทศ ภูมิภาคย่อยและภูมิภาคของประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกา รวมถึงการพัฒนาความชำนาญของท้องถิ่นและเสริมสร้างขีดความสามารถที่เหมาะสม โดยเฉพาะในประเทศที่มีฐานการวิจัยที่อ่อนแอ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการวิจัยด้านสังคม เศรษฐกิจแบบสหวิทยาการและมีส่วนร่วม

(จ) การวิจัยที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจน การอพยพโยกย้ายอันเนื่องมาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

¹⁸ มาตรา 17 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

(จ) การวิจัยที่ส่งเสริมงานวิจัยร่วมระหว่างประเทศ ภูมิภาคย่อย ภูมิภาค และองค์กรวิจัยระหว่างประเทศทั้งรัฐและเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สามารถจัดหาและเข้าถึงได้โดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นและ

(ข) การวิจัยที่เสริมสร้างให้มีทรัพยากรน้ำในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เช่น การทำฝนเทียม

ทั้งนี้ ประเทศภาคีสมาชิกควรให้ความสำคัญกับการวิจัยในภูมิภาคและภูมิภาคย่อยที่สะท้อนถึงเงื่อนไขท้องถิ่นที่ต่างกันด้วย

3.3.4.3 การรวบรวม วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข่าวสาร

ประเทศภาคีสมาชิกควรบูรณาการและประสานงานในการรวบรวม วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารในทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจในการสังเกตการณ์ของที่ดินเสื่อมโทรมในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและเข้าใจและประเมินกระบวนการและผลกระทบของภัยแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ดีขึ้น เช่น การเตือนภัยล่วงหน้า และการวางแผนล่วงหน้าในรูปแบบที่เหมาะสมกับการดำเนินการในทางปฏิบัติของผู้ใช้ในทุกระดับ รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น สำหรับช่วงที่ภูมิภาคอากาศแปรปรวนที่แยกลง

ทั้งนี้ ประเทศภาคีสมาชิกควรสร้างความมั่นใจว่าการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข่าวสารจะสามารถรับมือกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น

3.3.5 สร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน

การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากภัยแล้งจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีสถาบันที่มีความแข็งแกร่งเพียงพอเกิดขึ้น และประชาชนมีความเข้าใจและสนับสนุนสิ่งที่กำลังมีการดำเนินการ ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงได้เน้นย้ำความชัดเจนของการสร้างขีดความสามารถ การศึกษา และจิตสำนึกของประชาชน ซึ่งถือเป็นมาตรการสนับสนุนในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง

การสร้างขีดความสามารถคือ การสร้างสถาบันการฝึกอบรม การพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นและประเทศที่เกี่ยวข้อง ในความพยายามต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง โดยในมาตรา 19 กำหนดให้ภาคีสมาชิกควรส่งเสริมขีดความสามารถตามความเหมาะสม ดังนี้

(ก) ผ่านการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกระดับของประชาชนในประเทศโดยเฉพาะสตรีผู้เยาว์ในระดับท้องถิ่น โดยความร่วมมือขององค์กรรัฐและองค์กรเอกชน

(ข) เพิ่มขีดความสามารถในการฝึกอบรมและวิจัยในระดับประเทศในด้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

(ค) จัดตั้ง และ/หรือ เพิ่มการสนับสนุนและบริการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยี และเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและฝึกอบรมหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาคสนามของในองค์กรท้องถิ่นในลักษณะให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(ง) เกื้อหนุนให้มีการใช้และถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญและการปฏิบัติของประชาชนประเทศในโปรแกรมร่วมมือทางวิชาการเท่าที่เป็นไปได้

(จ) ปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและวิธีการดั้งเดิมในการกลั่นกรองและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ภายใต้เงื่อนไขสังคมเศรษฐกิจสมัยใหม่ตามความจำเป็น

(ฉ) ให้การฝึกอบรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการใช้แหล่งพลังงานทางเลือกอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแหล่งพลังงานที่สร้างขึ้นใหม่ได้ เพื่อลดการพึ่งพาแหล่งไม้ฟืน

(ช) เสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการพัฒนาและดำเนินโครงการในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข่าวสารตาม มาตรา 16 ผ่านความร่วมมือที่เห็นชอบร่วมกัน

(ซ) ส่งเสริมทางเลือกในการดำรงชีพรวมทั้งการอบรมความชำนาญใหม่ๆ ในแนวทางการฝึกอบรมถ่ายทอดประสบการณ์

(ฅ) ฝึกอบรมผู้ตัดสินใจ ผู้จัดการและบุคลากรที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการถ่ายทอดและใช้ข่าวสารในการเตือนภัยล่วงหน้าในสถานการณ์ภัยแล้งและการผลิตอาหาร

(ฉ) เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของสถาบันภายในประเทศและในกรอบกฎหมายที่มีอยู่ และในกรณีที่เป็น จัดทำขึ้นใหม่ควบคู่กับการเพิ่มความเข้มแข็งในการวางแผนกลยุทธ์และการจัดการ และ

(ค) เพิ่มขีดความสามารถของภาคีสมาชิกประเทศที่ได้รับผลกระทบผ่านกระบวนการเรียนรู้ และศึกษาแลกเปลี่ยนในระยะยาวโดยใช้โปรแกรมแลกเปลี่ยนบุคลากร

นอกจากนั้นประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบควรดำเนินการโดยร่วมมือกับภาคีสมาชิกอื่นๆ และองค์กรรัฐและเอกชนที่มีความสามารถตามความเหมาะสมในการทบทวนเชิงสหวิทยาการถึงขีดความสามารถและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศและความเป็นไปได้ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่ง

และในส่วนการสร้างจิตสำนึกและการศึกษาของประชาชน ในมาตรา 19 วรรค 3 กำหนดให้ภาคีสมาชิกควรร่วมมือซึ่งกันและกันโดยผ่านองค์กรของรัฐและเอกชนที่มีความสามารถในการดำเนินการและสนับสนุนโปรแกรมสร้างจิตสำนึกและการศึกษา ในทั้งประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับและไม่ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมความเข้าใจในสาเหตุและผลกระทบของการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกควรจะรณรงค์ด้านจิตสำนึกของสาธารณชน ส่งเสริมการเข้าถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องของสาธารณชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านการศึกษาและจิตสำนึกอย่างถาวร กระตุ้นให้มีการจัดตั้งส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ช่วยด้านการสร้างจิตสำนึกของประชาชน พัฒนาและแลกเปลี่ยนวัสดุด้านการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนโดยเฉพาะเป็นภาษาท้องถิ่น แลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญในการอบรมบุคลากรของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการดำเนินการโปรแกรมการศึกษาและการสร้างจิตสำนึกที่เกี่ยวข้อง และใช้ประโยชน์วัสดุด้านการศึกษาที่มีอยู่ในองค์กรระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ ประเมินความต้องการด้านการศึกษาในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพิ่มพูนหลักสูตรโรงเรียนและขยายการศึกษาโปรแกรมศึกษาผู้ใหญ่ และขยายโอกาสการศึกษาให้ทุกคน โดยเฉพาะเด็กหญิงและสตรีในการอนุรักษ์การใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างยั่งยืน

นอกจากนั้นในมาตรา 19 วรรค 3 (ฉ) ยังจะกำหนดให้มี การพัฒนา “โครงการการมีส่วนร่วมเชิงสหวิทยาการ” (interdisciplinary participatory programmes) ในการบูรณาการด้านการระมัดระวังการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งไว้ในระบบการศึกษาและในโปรแกรมการศึกษา ผู้ใหญ่ การศึกษานอกระบบ การศึกษาระยะไกล และการศึกษาในเชิงปฏิบัติ

3.3.6 การจัดการทางการเงิน

การจัดการทางการเงินเป็นหัวข้อในการเจรจาที่ยากที่สุดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วค่อนข้างที่จะลำบากใจที่จะตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มขึ้นในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนามีความต้องการที่จะได้รับทรัพยากรใหม่หรือเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนทางการเงิน จนในที่สุดก็สามารถตกลงกันได้ในการประชุมครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐบาลว่าด้วยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในประเทศที่ประสบปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง และ/หรือ การแปรสภาพเป็นทะเลทรายโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา (the Intergovernmental Negotiating Committee for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa หรือ INCĐ)¹⁹

การขาดแคลนเงินทุนทั้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาได้สร้างความวิตกกังวลให้กับความพยายามในอดีตในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งเห็นได้ชัดในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Plan of Action to Combat Desertification หรือ PACD) ปี ค.ศ. 1977 ซึ่งโครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ (the United Nations Environment Program หรือ UNEP) ได้คำนวณว่าจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายประมาณปีละหนึ่งหมื่นถึงสองหมื่นสองพันสี่ร้อยล้านเหรียญสหรัฐ และต้องใช้เป็นระยะเวลา 20 ปี ในการที่ประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย แต่ในช่วงปี 1980 ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในประเทศที่กำลังพัฒนามีจำนวนน้อยกว่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

¹⁹ Geoffrey Lean, Down to Earth: A simplified guide to the Convention to Combat Desertification . why it is necessary and what is important and different about it, p. 28.

นอกจากความช่วยเหลือทางการเงิน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ยังมุ่งที่จะเคลื่อนย้ายทรัพยากรต่างๆ ผ่านทางช่องทางต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งหมด โดยการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินก้อนรายย่อยๆ แบบกระจาย ทั้งในลักษณะเงินช่วยเหลือและเงินกู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งวิธีการที่ใช้ได้ผลมากกว่าการบริจาคผ่านทางหน่วยงานของรัฐ หรือจ้างที่ปรึกษาราคาแพง และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการลงทุนส่วนใหญ่ควรจะมีการนำไปใช้จ่ายให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งที่แท้จริง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรการเงินขนาดใหญ่รวมทั้งการให้เงินทุนทั้งใหม่และเพิ่มเติม²⁰ เนื่องจากการเงินมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้ภายใต้ขีดความสามารถของแต่ละราย ภาคีสมาชิกทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาควรพยายามอย่างสุดความสามารถในการสร้างความมั่นใจว่ามีทรัพยากรทางการเงินอย่างพอเพียงสำหรับโปรแกรมต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง²¹

ทั้งนี้ ประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับประเทศภาคีสมาชิกในทวีปแอฟริกาที่ได้รับผลกระทบจะไม่เพิกเฉยต่อประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในภูมิภาคอื่นๆ ตามที่กำหนดในมาตรา 7 ว่าภาคีสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับประเทศภาคีสมาชิกในทวีปแอฟริกาที่ได้รับผลกระทบก่อนภายใต้สถานการณ์เฉพาะที่เป็นอยู่ในภูมิภาคแห่งนั้น โดยไม่ปล่อยปละละเลยแก่ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในภูมิภาคอื่น ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วจะต้องดำเนินการอนุมัติงบประมาณให้มารวมทั้งเงินช่วยเหลือและเงินกู้เงื่อนไขพิเศษเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของโปรแกรมต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง (มาตรา 20 วรรค 2 (ก)) และ ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอในเวลาที่เหมาะสมและคาดหมายได้รวมทั้งเงินทุนทั้งใหม่และเพิ่มเติมจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

²⁰ อารัมภบท วรรค 18 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

²¹ มาตรา 20 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

ในค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มในกิจกรรมด้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายที่เน้น 4 พื้นที่ที่ตกลงกัน ที่เป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (มาตรา 20 วรรค 2 (ข)) โดยการให้ความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างโครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ (the United Nations Environment Program หรือ UNEP) และธนาคารโลก* (world bank) ซึ่งได้ให้เงินช่วยเหลือและกองทุน แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ สำหรับโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมของโลก

นอกจากนี้ ประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วควรให้ความสะดวกโดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้และความชำนาญ (มาตรา 20 วรรค 2 (ค)) และประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาควรให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบดำเนินการเสาะหาวิธีการใหม่ๆ และแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรรวมทั้งที่จากมูลนิธิองค์กรพัฒนาเอกชน และเอกชนอื่นๆ โดยเฉพาะด้านการเปลี่ยนหนี้ (debt swaps) และวิธีการใหม่อื่นๆ ซึ่งช่วยเพิ่มเงินทุนโดยการลดภาระหนี้ต่างประเทศในประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะประเทศในแอฟริกา (มาตรา 20 วรรค 2 (ง))

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ยังได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหากลุ่มประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบที่อยู่ในทวีปแอฟริกา แต่ก็ได้ละทิ้งประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคต่างๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน โดยกำหนดในมาตรา 14 ของภาคผนวกสำหรับทวีปแอฟริกาว่าจะต้องดำเนินการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ และ/หรือ เพิ่มทรัพยากรต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ในมาตรา 18 ของภาคผนวกระดับภูมิภาคของทวีปแอฟริกายังกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบและองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในภูมิภาค ควรดำเนินการในลักษณะให้คำแนะนำ (consultative processes) เพื่อเป็นการสนับสนุนแผนปฏิบัติการในระดับชาติและภูมิภาค ทั้งนี้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะนำไปสู่การตกลงกันในรูปแบบการให้ความร่วมมือกันทำงานในทวีปแอฟริกา ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดบทบาทหรือวิธีการปฏิบัติที่จะถูกนำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือ

* ธนาคารโลกจะให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่กู้เงินจากธนาคารเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ และหากพัฒนาจนทำให้ฐานเศรษฐกิจสูงขึ้นจนถึงขั้นมีรายได้ประชาชาติสูงตามระดับที่กำหนด คือ GNP = US\$4,465 แล้ว ก็จะมีการทบทวนเพื่อยุติการกู้ยืม เกณฑ์นี้ได้นำไปใช้ในการกู้ยืมจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (The Global Environment Facility)

ด้านการเงินแก่แผนปฏิบัติการแห่งชาติต่างๆ แก่รัฐบาล ผู้ให้ความช่วยเหลือ และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต่างก็ช่วยในการเคลื่อนย้ายเงินกองทุนและเป็นการเพิ่มเงินกองทุนให้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อไป²²

ในมาตรา 20 วรรค 5 ยังกำหนดว่า เพื่อเคลื่อนย้ายทรัพยากรเงินทุนที่จำเป็นสำหรับประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง ภาคีสมาชิกดำเนินการดังนี้

(ก) ใช้วิจรรณญาณและสร้างความเข้มแข็งในการจัดการทรัพยากรที่ได้จัดสรรเพื่อการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งให้มีการใช้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ประเมินความสำเร็จและความล้มเหลว แก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในกรณีจำเป็นควรทบทวนโปรแกรมเพื่อบูรณาการแนวทางในระยะยาวที่ยอมรับในอนุสัญญา

(ข) ให้ความสำคัญและความสนใจที่เหมาะสมภายในองค์กรที่ควบคุมสถาบันการเงินพหุภาคี สิ่งอำนวยความสะดวกและกองทุนรวมทั้งธนาคารและกองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาค ในการสนับสนุนประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะในประเทศแอฟริกาในกิจกรรมที่ดำเนินการล่วงหน้าอนุสัญญาฉบับนี้ โดยเฉพาะโปรแกรมปฏิบัติการที่ดำเนินการในกรอบของเอกสารแนบด้านการดำเนินการระดับภูมิภาค และ

(ค) ตรวจสอบแนวทางที่สามารถเพิ่มความเข้มแข็งในความร่วมมือระหว่างภูมิภาคและภูมิภาคย่อยในการสนับสนุนความพยายามในระดับประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ไม่ได้ก่อตั้งกองทุนพิเศษ แต่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้จัดตั้ง "กลไกโลก" (Global Mechanism หรือ GM) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกทางการเงิน โดยกลไกโลกจะส่งเสริมการดำเนินการที่จะนำไปสู่การเคลื่อนย้ายและนำทรัพยากรเงินทุนขนาดใหญ่รวมทั้งเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีในรูปแบบให้เปล่า และ/หรือ เงินพิเศษหรืออื่นๆ ให้กับ

²² Geoffrey Lean, Down to Earth: A simplified guide to the Convention to Combat Desertification . why it is necessary and what is important and different about it, p. 29.

ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งกลไกโลกมีบทบาทภายใต้อำนาจและการกำกับของที่ประชุมของภาคีสมาชิก (มาตรา 21 วรรค 4)

นอกจากนั้น กลไกโลกจะมีการกำหนดและจัดทำข้อมูลพื้นฐานของโปรแกรมความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและให้คำแนะนำตามคำขอของภาคีสมาชิกในวิธีการใหม่ๆ ของการให้เงินทุนและแหล่งเงินทุนช่วยเหลือในการปรับปรุงกิจกรรมการประสานงานและความร่วมมือในระดับประเทศ รวมทั้งให้ข้อมูลกับภาคีสมาชิกที่สนใจ และองค์กรรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องถึงแหล่งเงินทุนที่มีและรูปแบบการให้ทุนเพื่อให้ความสะดวกรในการประสานงานระหว่างส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ (มาตรา 21 วรรค 1) ที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิกควรส่งเสริมให้มีกลไกทางการเงิน และควรกระตุ้นให้ใช้กลไกทางการเงินนั้นแสวงหาเงินทุนสนับสนุนประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะประเทศในแอฟริกาในการดำเนินการตามอนุสัญญาในการนี้ที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิกในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ควรพิจารณาวิธีรับแนวทางและนโยบายดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและนโยบายที่อำนวยความสะดวกในการให้เงินทุนที่จำเป็นในระดับประเทศ ภูมิภาคย่อย ภูมิภาคและโลกในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา

(ข) แนวทางและนโยบายที่ส่งเสริมแนวทาง กลไก การจัดเตรียมและการประเมินการให้เงินทุนจากแหล่งต่างๆ

(ค) แนวทางและนโยบายที่ให้ข่าวสารด้านแหล่งเงินทุนและรูปแบบของการให้ทุนอย่างสม่ำเสมอกับภาคีสมาชิกที่สนใจและองค์กรรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

(ง) แนวทางและนโยบายที่อำนวยความสะดวกในการจัดตั้งกลไกที่เหมาะสม เช่น กองทุนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายแห่งชาติรวมทั้งส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเชื่อมต่อระหว่างแหล่งเงินทุนกับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ และ

(จ) แนวทางและนโยบายที่สร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกกองทุนและการให้เงินทุนที่มีอยู่ในระดับภูมิภาคย่อย และภูมิภาคโดยเฉพาะในแอฟริกา เพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอนุสัญญาให้เพิ่มสูงขึ้น

และในมาตรา 21 วรรค 3 ยังกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบควรจัดตั้ง “กลไกการประสานงานของประเทศที่บูรณาการ” (national coordinating mechanisms) อยู่ในโปรแกรมการพัฒนาประเทศที่จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคีสมาชิกเหล่านั้นยังควรที่จะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มท้องถิ่นและเอกชนในการเพิ่มเงินทุนขยายและดำเนินการโปรแกรม เพิ่มความมั่นใจในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของกลุ่มต่างๆ ในระดับท้องถิ่น กิจกรรมเหล่านี้สามารถขยายด้วยการปรับปรุงการประสานงานและดำเนินโปรแกรมอย่างยืดหยุ่นในส่วนของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนั้น ยังสังเกตได้ว่าการดำเนินการอย่างเต็มที่ของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะในทวีปแอฟริกาตามที่ยอมรับภายใต้อนุสัญญานี้ควรได้รับการสนับสนุนให้สมบูรณ์” (greatly assisted) โดยประเทศภาคีสมาชิกที่พัฒนาแล้วตามที่ยอมรับภายใต้อนุสัญญานี้ โดยเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับทรัพยากรเงินทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยี²³

3.4 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้กำหนดองค์การต่างๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นสถาบันรับรองการอนุรักษ์ให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และโดยที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้จัดทำขึ้นในลักษณะที่เป็นกรอบกว้าง (Broad Framework) จึงให้อำนาจให้มีการปรับปรุงการดำเนินการตามเป้าหมายของอนุสัญญาฯ ตามข้อตกลงเจรจาระหว่างประเทศ

องค์กรสูงสุดที่เป็นเวทีการเจรจาระหว่างประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ คือที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญา

²³ Ibid.

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ (Conference of the Parties หรือ COPs) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ซึ่งประกอบด้วยประเทศภาคีสมาชิกและองค์กรบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (Regional economic integration organization)* โดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกมีองค์กรย่อยสององค์กร ได้แก่ คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology หรือ CST) และคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ (Committee for the Review of the Implementation of the Convention หรือ CRIC) และมีกลไกบริหารทางการเงิน (Global Mechanism หรือ GM) เป็นองค์กรที่จัดหาและระดมเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมของประเทศภาคีสมาชิก โดยมีสำนักงานเลขาธิการ (Permanent Secretariat) เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านการบริหารต่างๆ

3.4.1 บทบาทและหน้าที่ของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก

ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก (Conference of the Parties หรือ COPs) เป็นองค์กรสูงสุด (supreme body) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจที่จำเป็นในการส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

1. ทบทวนเป็นระยะๆ ถึงการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และการจัดเตรียมสถาบัน

2. จัดตั้งองค์กรย่อย (Subsidiary bodies)

* องค์กรบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (Regional economic integration organization) หมายถึงองค์การที่ประกอบด้วยรัฐอธิปไตย (sovereign States) ในภูมิภาคหนึ่ง ซึ่งมีความสามารถในเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้บังคับและได้รับมอบอำนาจโดยชอบธรรมภายในรัฐนั้นๆ ในการลงนาม ให้สัตยาบัน ยอมรับ เห็นชอบหรือภาคยานุวัติ (accede) อนุสัญญานี้

3. ทบทวนรายงานที่เสนอโดยองค์กรย่อยและให้คำแนะนำกับองค์กรย่อยเหล่านั้น

4. ส่งเสริมและให้ความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข่าวสารในมาตรการที่ได้ใช้โดยภาคีสมาชิก

นอกจากนี้ ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ควรให้เห็นชอบและรับรองโดยเอกฉันท์ ในระเบียบในขั้นตอนและการเงิน (rule of procedure and financial rules) ของที่ประชุมสมัชชาของภาคีสมาชิกและองค์กรย่อย , รับรองการแก้ไขในอนุสัญญาในการแปรญาติในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และการรับรองและแปรญาติในเอกสารแนบท้าย, รับรองแผนงานและงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของสถาบัน และของหน่วยงานย่อย รวมทั้งมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินที่จำเป็น , แสวงหาความร่วมมือและใช้บริการในข่าวสารที่ให้โดยองค์กรหรือหน่วยงานของประเทศ รัฐ และเอกชนที่มีความสามารถตามความเหมาะสม , ส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งในความสัมพันธ์กับอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในขณะที่ยังคงความซื่อสัตย์ของความพยายามและดำเนินบทบาทอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

และเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ในมาตรา 22 วรรค 4 จะต้องจัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกภาคีภายใน 1 ปี ตั้งแต่วันที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ หรือตามที่มีการตัดสินใจเป็นอย่างอื่นโดยที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิก การประชุมสมัชชาครั้งที่สอง สาม และสี่ควรมีขึ้นเป็นรายปี และหลังจากนั้นการประชุมสมัชชาครั้งต่อไปควรมีขึ้นทุก 2 ปีหลังจากนั้นให้ประชุม 2 ปีต่อครั้ง ซึ่งปัจจุบันได้มีการประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้มีการจัดขึ้น 6 ครั้ง สรุปได้ดังนี้

1. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ สมัยที่ 1 (COPs 1) ขึ้นในระหว่างวันที่ 29 กันยายน 2540 - 10 ตุลาคม 2540 ณ สำนักงานอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ซึ่งมีประเทศสมาชิกภาคีเข้าร่วมประชุมรวม 102 ประเทศ ประเทศที่เข้าร่วมสังเกตการณ์อื่น 34 ประเทศ กับ 1 องค์กรทางเศรษฐกิจ คือ สหภาพยุโรป เป็นการประชุมเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของที่ประชุม

สมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (COPs) และคณะกรรมการต่างๆ รวมทั้งหน้าที่ของกลไกโลก (Global Mechanism)

2. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย สมัยที่ 2 (COPs 2) ได้จัดขึ้นที่กรุงดาการ์ ประเทศเซเนกัล ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 - 11 ธันวาคม 2541 ได้มีการเสนอแนะกลยุทธ์ของเลขานุการในครั้งต่อมา ประกาศเป็นทางการแรกของประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

3. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย สมัยที่ 3 (COPs 3) ที่เมืองเรซิเฟ ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 15-26 พฤศจิกายน 2542 เป็นการทบทวนครั้งแรกเกี่ยวกับการเมือง รูปแบบ การปฏิบัติงาน และกิจกรรมของกลไก มีการเสนอแนะเกี่ยวกับ "Recife Initiative" ที่จะช่วยให้เงื่อนไขของการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (COPs 4) ที่กรุงบอนน์ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ระหว่างวันที่ 11-22 ธันวาคม 2543 ตรวจสอบการนำไปปฏิบัติของประเทศในกลุ่มยุโรปกลาง (Annex V) และ "Recife Initiative" คณะทำงานเฉพาะกิจ (ad hoc working group หรือ AHWG) เริ่มตรวจสอบรายละเอียดรายงานให้เป็นไปตามการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

5. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย สมัยที่ 5 (COPs 5) ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในเดือนตุลาคม 2544 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Committee for the Review of the Implementation of the Convention หรือ CRIC) เป็นองค์กรย่อยภายใต้ COP มีการปรับปรุงคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science on Science and Technology หรือ CST) ซึ่งเป็นองค์กรย่อยภายใต้ COPs ซึ่งเป็นองค์กรย่อยเช่นเดียวกันให้เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Group of Experts)

6. การประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ สมัยที่ 6 (COPs 6) ที่เมืองฮาวานา ประเทศคิวบา ในเดือนกันยายน 2546 โดยมีการตัดสินใจเกี่ยวกับกลไกทางการเงินของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ และคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ (Committee for the Review of the Implementation of the Convention หรือ CRIC) ได้แนะนำเกี่ยวกับปรับปรุงการดำเนินการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

3.4.2 บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology หรือ CST) เป็นองค์กรย่อยของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอข้อหาสารและให้คำแนะนำด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกที่เกี่ยวกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง เทคโนโลยี และทำการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควรประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลที่มีความสามารถและมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรจัดการประชุมพร้อมกับการประชุมสามัญของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก โดยเปิดให้ประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศเข้าร่วมในการประชุม²⁴

ทั้งนี้ หากที่ประชุมสมัชชาของประเทศไทยเห็นว่าความจำเป็นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) เสนอผ่านคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยทำหน้าที่ในการเสนอข้อหาสารและคำแนะนำในประเด็นเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับสถานภาพความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง คณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งควรมีพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และมีประสบการณ์โดยที่ประชุมสมัชชาของประเทศไทยควรตัดสินใจถึงข้อกำหนดงานและรูปแบบการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้

²⁴ มาตรา 24 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

ปัจจุบันคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมี Ricardo Valentini จากประเทศอิตาลีเป็นประธาน (President) มีรองประธาน (Vice – President) 4 คน คือ

1. ไสภณ ชมชาญ จากประเทศไทย
2. Pavol Bielek จากประเทศสโลวาเกีย
3. Julio Cucurriche Gomez จากประเทศกัวเตมาลา
4. Rigondja Georges จากประเทศกาบอง

3.4.3 บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ (Committee for the Review of the Implementation of the Convention หรือ CRIC) เป็นองค์กรย่อยภายใต้ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกเช่นเดียวกับคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้มีการจัดตั้งในการประชุมของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกครั้งที่ 5 (COPs 5) โดยทำหน้าที่ในการแนะนำที่ประชุมของประเทศภาคีสมาชิกในการพิจารณาการนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ไปใช้ มีการตั้งองค์กรช่วยเหลือขึ้นมาเพื่อพิจารณารายงานของประเทศภาคีสมาชิกและกลุ่มผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งพิจารณาข้อมูลและข้อคิดเห็นและรายงานจากคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกลไกโลก จากนั้นจึงรายงานต่อที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิก คณะกรรมการติดตามการดำเนินการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ซึ่งควรจัดการประชุมพร้อมกับการประชุมสามัญของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก ปัจจุบันมี Mr. Mohammed Mahmoud El Ghaouth จาก ประเทศ Mauritania เป็นประธาน

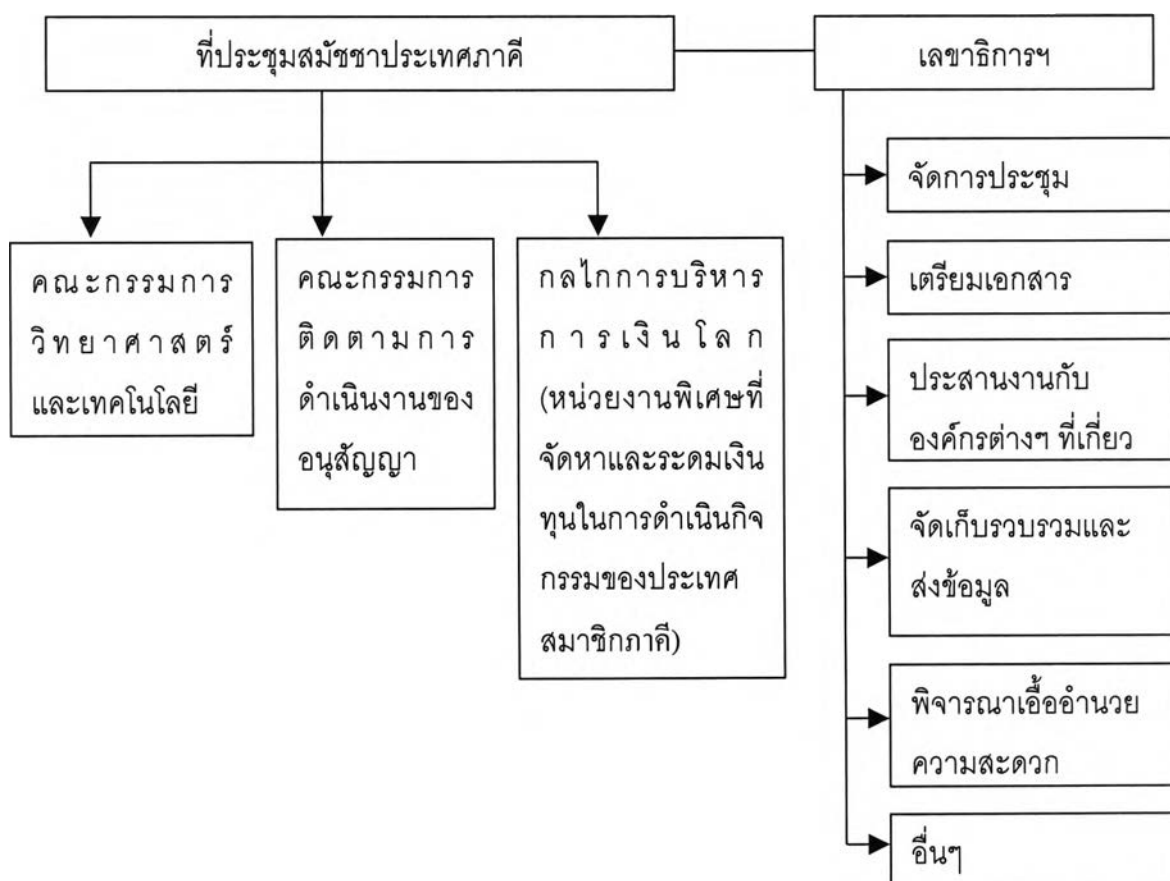
3.4.4 บทบาทและหน้าที่ของเลขาธิการ

เลขาธิการ (Permanent Secretariat) เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านการบริหารต่างๆ ของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก โดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิกเป็นจะกำหนดตัวเลขาธิการและบทบาทหน้าที่ของเลขาธิการ ซึ่งปัจจุบันมี Hama Arba Diallo เป็นประธานและสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนี โดยเลขาธิการมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดเตรียมการประชุมของที่ประชุมสมัชชาของภาคีสมาชิกและองค์กรย่อย
2. รวบรวมและจัดส่งรายงานที่เสนอต่อที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมาชิก
3. ให้ความสะดวกในความช่วยเหลือที่ให้กับประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาตามคำร้องขอในการรวบรวมและสื่อสารด้านข่าวสารที่กำหนดภายใต้อนุสัญญา
4. ประสานงานด้านกิจกรรมของเลขาธิการกับเลขาธิการขององค์การระหว่างประเทศ และอนุสัญญาอื่นๆ
5. เข้าบริหารและจัดเตรียมสัญญาภายใต้การกำกับของที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิก
6. จัดเตรียมรายงานและเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาของภาคีสมาชิก

3.4.5 บทบาทและหน้าที่ของกลไกโลก

ที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิกมีกลไกโลก (Global mechanism หรือ GM) ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษที่จัดหาและระดมเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมของประเทศสมาชิกภาคี โดยกลไกโลกมีบทบาทภายใต้อำนาจและการกำกับของที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งช่วยประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิกในการรณรงค์หากองทุนเพื่อสร้างโครงการและกิจกรรมที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ กลไกโลกไม่ได้เป็นผู้บริหารกองทุนแต่จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนและช่วยให้ผู้บริจาคทุน ผู้รับทุน ธนาคารเพื่อการพัฒนา องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานอื่นๆ ในการเคลื่อนย้ายทุนและชี้ช่องทางในการนำกองทุนไปให้แก่ประเทศหรือพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากที่สุด นอกจากนี้กลไกโลกยังมุ่งที่จะส่งเสริมและประสานงานแหล่งเงินทุน และหาวิธีการนำเงินทุนไปใช้ประโยชน์ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด กลไกโลกภายใต้การกำกับของที่ประชุมสมัชชาของประเทศภาคีสมาชิกมีการพิจารณานโยบายวิธีการทำงานและภารกิจเป็นระยะๆ โดยมีกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาด้านการเกษตร (International Fund for Agricultural Development หรือ IFAD) เป็นเจ้าภาพ ซึ่งปัจจุบันมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ปัจจุบัน มี Mr. Per Ryden เป็นประธาน



ภาพที่ 3.2 แสดงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

3.5 ขั้นตอนต่างๆ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

3.5.1 การระงับข้อพิพาท

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้ ในกรณีที่เกิดมีปัญหาในการตีความหรือการนำไปใช้ ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหมายและการนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ฉบับนี้ไปใช้ จะต้องเริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้ "การเจรจาต่อรอง" (negotiation) หรือวิธีการโดยสันติภาพอื่นๆ ตามที่ภาคีสมาชิกปรารถนา²⁵ ซึ่งการเจรจาต่อรองนั้นถือเป็นการระงับข้อพิพาททางการทูตที่ง่ายและใช้กันมากที่สุด กล่าวคือ รัฐคู่พิพาทจะมีการแลกเปลี่ยนข้อเรียกร้องและเหตุผลที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของตนทั้งวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่จะได้มีการปรับข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายให้สมดุลกัน เพื่อนำไปสู่ความตกลงข้อพิพาทนั้นๆ

นอกจากนี้ ในมาตรา 28 วรรค 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ยังบัญญัติว่า เมื่อให้สัตยาบัน ยอมรับ เห็นชอบ หรือภาคยานุวัติกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ นี้หรือเวลาใดภายหลังจากนั้น ภาคีสมาชิกที่ไม่ใช่องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (Regional economic integration organization) อาจแถลงการณ์เป็นลายลักษณ์อักษรโดยส่งมอบต่อนายทะเบียนหรือผู้รับมอบ (depository) ซึ่งก็คือเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ (The Secretary General of the United Nations) ว่าในกรณีที่ไม่สามารถระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีตามมาตรา 28 วรรค 1 ข้างต้น ก็จะสามารถระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการบังคับประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสองประการดังต่อไปนี้ คือ

1. การใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ตามขั้นตอนที่รับรองโดยที่ประชุมประเทศภาคีสมาชิกในภาคผนวกในทันทีที่มีผลบังคับ ทั้งนี้ การที่รัฐมีพันธกรณีต่อคำตัดสินชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ก็โดยอาศัยหลักการสำคัญขั้นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า "สนธิสัญญาต้องได้รับการเคารพถือการปฏิบัติ" (Pacta Sunt Servanda)

²⁵ มาตรา 28 วรรค 1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ

2. การเสนอข้อพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) การตัดสินข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 ที่มีสัญชาติต่างกัน โดยทั่วไปแล้วผู้พิพากษาของศาลฯ เป็นผู้พิพากษาประจำ ศาลฯ อาจมีผู้พิพากษาเฉพาะคดี (Judge ad hoc) มาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้พิพากษาประจำก็ได้

ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ข้อ 38 กำหนดหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตัดสินกรณีพิพาท คือ

1. สนธิสัญญาระหว่างประเทศไม่ว่าทั่วไปหรือเฉพาะ ซึ่งก่อตั้งกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับโดยชัดแจ้งของรัฐคู่พิพาท

2. จารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าเป็นการปฏิบัติกันทั่วไปจนยอมรับว่าเป็นกฎหมาย

3. กฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ซึ่งอารยประเทศรับรอง

4. ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติมาตรา 59²⁶ คำพิพากษาของศาลและคำสอนของผู้เผยแพร่ที่มีคุณวุฒิสูงแห่งประเทศต่างๆ ในฐานะเป็นเครื่องช่วยให้ศาลวินิจฉัยหลักกฎหมาย

ฉะนั้น การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการหรือโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งเป็นการตัดสินที่มีผลผูกมัด ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องมีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งก่อนว่าจะใช้บังคับวิธีการข้างต้นในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังเป็นการประกันว่าประเทศภาคีสมาชิกได้ใช้ความพยายามแก้ไขข้อโต้แย้งโดยใช้กระบวนการโดยวิธีที่ไม่ใช่ทางศาล (non-judicial) หรือไม่ผูกมัด (non-binding) เสียก่อน

²⁶ มาตรา 59 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ บัญญัติว่า "คำพิพากษาของศาลไม่มีผลบังคับ เว้นแต่ระหว่างคู่ความและเฉพาะคดีเท่านั้น"

ดังนั้น หากมีข้อพิพาทขัดแย้งกันเกิดขึ้นจะต้องแก้ไขด้วยการเจรจาหรือด้วยวิธีการอย่างสงบวิธีอื่นๆ ภาควิชาการจะต้องเลือกที่จะให้มีการแก้ไขข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ หรือเสนอเรื่องให้ศาลระหว่างประเทศ (International Court of Justice) เป็นผู้ตัดสินข้อพิพาท หากรัฐที่มีข้อพิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะใช้วิธีใด หลังจากพ้น 12 เดือน พวกเขาต้องยื่นเรื่องเพื่อเข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.5.2 การตั้งข้อสงวน *

ในสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีการยอมรับนั้นอาจมิได้ยอมรับโดยสิ้นเชิง โดยรัฐที่เป็นภาคีอาจตั้งข้อสงวนซึ่งเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้ เพื่อให้เหมาะสมกับความเห็นหรือความต้องการของตนก็ได้ เพื่อเป็นการปรับปรุงเงื่อนไขพันธกรณีตามสนธิสัญญาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือผลประโยชน์เฉพาะของรัฐ นับว่ามีประโยชน์โดยทำให้รัฐที่ไม่สามารถยอมรับบทบัญญัติบางข้อของสัญญาได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นภาคี ซึ่งดีกว่าถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม แม้การตั้งข้อสงวนจะถือว่าเป็นกลไกอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มิใช่ว่าภาคีจะตั้งข้อสงวนได้เสมอไป เช่น รัฐมิอาจตั้งข้อสงวนได้ถ้าหากสนธิสัญญากำหนดห้ามตั้งข้อสงวนหรือข้อสงวนนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือความหมายของสนธิสัญญา เป็นต้น ซึ่งมาตรา 37 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนห้ามประเทศภาคีตั้งข้อสงวนในอนุสัญญานี้ ดังนั้น ประเทศภาคีจึงตั้งข้อสงวนไม่ได้โดยสิ้นเชิง โดยเหตุผลที่ห้ามตั้งข้อสงวนนี้อาจเพื่อมาจากความต้องการรักษาสมดุลระหว่างพันธกรณีต่างๆ ที่อนุสัญญากำหนดไว้ ซึ่งเป็นพันธกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกันอันไม่อาจแยกจากกันได้ หากอนุญาตให้มีการตั้งข้อสงวนอาจทำให้ความพยายามที่จะอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ ได้

* อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 2 วรรค 1 (d) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ข้อสงวน” (Reservation) ว่าหมายถึง ถ้อยแถลงฝ่ายเดียว (unilateral statement) ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างใดก็ตาม ซึ่งรัฐหนึ่งกระทำขณะที่มีการลงนามให้สัตยาบัน ยอมรับ รับรอง หรือการทำภาคยานุวัติสนธิสัญญา โดยถ้อยแถลงนี้แสดงว่าต้องการระงับหรือเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายของบทบัญญัติบางข้อของสนธิสัญญาในส่วนที่ใช้กับรัฐนั้น

3.5.3 การมีผลบังคับใช้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ มีผลบังคับใช้²⁷ (Entry Into Enforce) ในวันที่ 90 หลังจากวันที่มีการส่งมอบเครื่องมือการให้สัตยาบัน ยอมรับ อนุมัติ หรือยินยอมฉบับที่ 50 เนื่องจากอนุสัญญา มีประเทศที่ลงนามให้สัตยาบัน (Ratification) ครบ 50 ประเทศเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1996 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ จึงมีผลบังคับใช้โดยมีผลในวันที่ 26 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1996

สำหรับรัฐหรือองค์การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแต่ละรายที่ได้ให้สัตยาบัน ยอมรับ อนุมัติ หรือยินยอมในอนุสัญญา หลังจากได้มีการมอบเอกสารการให้สัตยาบัน ยอมรับ อนุมัติ หรือยินยอมในอนุสัญญาฉบับที่ 50 อนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 90 หลังจากวันที่รัฐหรือองค์การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคได้มอบเอกสารการให้สัตยาบัน ยอมรับ อนุมัติ หรือยินยอม

²⁷ มาตรา 36 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายฯ