

บรรลุเป้าหมาย COP15 ด้วยการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ นอกเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (OECMs)

การประชุม COP15 ภายใต้กรอบคณหิมง-มอนทรีออล กำหนดเป้าหมาย “30 by 30” เพื่อขยายพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพให้ครอบคลุมร้อยละ 30 ของพื้นที่บนบกและทะเลภายในปี ค.ศ. 2030 โดยประเทศไทยมีพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลเพียงร้อยละ 9.37 ของพื้นที่ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องมีกลไกเสริม เช่น พื้นที่อนุรักษ์นอกเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (OECMs) ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการโดยกลไกอำนาจแบบอ่อน (Soft power) ที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากร ควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รูปแบบนี้ได้รับการยอมรับในหลายประเทศและเป็นแนวทางสำคัญในการช่วยให้ไทยบรรลุเป้าหมาย COP15

การประชุม COP15 ครั้งที่ 2

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และต่อมาได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 โดยเมื่อภายหลังอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับเมื่อ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The United Nations Biodiversity Conference of the Parties: COP) มาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในการประชุมสมัชชาฯ สมัยที่ 15 ครั้งที่ 2 ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา หรือ **กรอบงานคณหิมง-มอนทรีออล** เมื่อปี ค.ศ. 2022 ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่คุ้มครองความหลากหลายทางธรรมชาติของประเทศที่เข้าร่วมอนุสัญญาฯ ทั้งพื้นที่บนบกและทะเลที่ร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งสองบริเวณ ภายในปี ค.ศ. 2030 หรือเรียกโดยย่อว่า “30 by 30” ซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายระดับโลกของร่างกรอบงานความหลากหลายทางชีวภาพของโลกหลังปี ค.ศ. 2020 (First Draft of Post-2020 Global Biodiversity Framework) โดยเป็นกรอบการดำเนินงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับโลกที่ได้รับการรับรองในการประชุมสมัชชาฯ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งรวมถึงประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมสมัชชาฯ ครั้งดังกล่าว

พื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทย

การเพิ่มพื้นที่คุ้มครองทั้งบนบกและในทะเลให้ครอบคลุมถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมดที่มีในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายและเป็นเรื่องท้าทายอย่างมาก หากมองเพียงกรอบพื้นที่คุ้มครองทางทะเล จากข้อมูลปี ค.ศ. 2022

ประเทศไทยมีพื้นที่คุ้มครองทางทะเลประมาณ 16,514 ตารางกิโลเมตร จากพื้นที่ทางทะเลทั้งหมดประมาณ 323,488 ตารางกิโลเมตร ซึ่งรวมถึงพื้นที่ทางทะเลที่ไทยอ้างสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของประเทศไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ 5.1 ของพื้นที่ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีความพยายามในการเพิ่มพื้นที่คุ้มครองทางทะเลอย่างมากทั้งจากการเตรียมประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกว่า 30 แห่ง การประกาศเพิ่มพื้นที่คุ้มครองภายใต้อุทยานแห่งชาติทางทะเลเพิ่มเติม 2 แห่ง และพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 2 แห่ง โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพรรณพืช และการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีก 4 แห่ง ทั้งนี้ การดำเนินการทั้งหมดข้างต้นสามารถเพิ่มพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้กับประเทศไทยได้เพียงร้อยละ 9.37 เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การหาทางเลือกอื่น ๆ ในการประกาศคุ้มครองนอกเหนือจากแนวทางเดิมจึงเป็นทางเลือกที่สำคัญ โดยจากการประชุมวิทยาศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย ครั้งที่ 7 เมื่อปี ค.ศ. 2023 ได้มีนักวิชาการเสนอแนวทางในการประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลในหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งการประกาศพื้นที่คุ้มครองติดกับเขตทะเลหลวง หรือพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ พื้นที่ทางทะเลที่ได้รับการจัดการโดยท้องถิ่น (Locally Managed Marine Area: LMMA) การทำปฏิญญาชุมชนในการคุ้มครองพื้นที่ชุมชน รวมถึงการประกาศพื้นที่อนุรักษ์นอกเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Other Effective area-based Conservation Measures: OECMs)





❁ การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์นอกเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล

พื้นที่อนุรักษ์นอกเขตพื้นที่คุ้มครอง หรือเรียกโดยย่อว่า OECMs เป็นการบริหารจัดการพื้นที่นอกเขตพื้นที่คุ้มครองที่มีการประกาศตามกฎหมาย โดยถือเป็นกลไกอำนาจแบบอ่อน (Soft power) ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผ่านการชักจูงหรือโน้มน้าวชุมชนท้องถิ่นให้หันมาปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรในพื้นที่ของตน โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการใช้อำนาจทางกฎหมายหรือการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดของรัฐต่อชุมชน ดังนั้น การใช้ OECMs จึงเป็นเหมือนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในระดับชุมชน ผ่านการชี้ให้เห็นถึงคุณค่าของการบริการของระบบนิเวศ (Ecosystem services) โดยคำนึงถึงคุณค่าทางวัฒนธรรม ความเชื่อ เศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น ทั้งนี้ OECMs จะแตกต่างจากพื้นที่คุ้มครองเดิม กล่าวคือ พื้นที่คุ้มครองเดิมจะเป็นการคุ้มครองด้วยกฎหมาย มีการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ และหากมีการบุกรุกก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ ในขณะที่ OECMs จะเป็นการบูรณาการทั้งจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ให้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างยั่งยืน

❁ การบูรณาการพื้นที่ OECMs ร่วมกับเขตปลอดภัยทางราชการ

ผลการประกาศพื้นที่ OECMs นั้น ยังสามารถเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพื้นที่คุ้มครองที่ผนวกรวมเข้ากับพื้นที่หรือเขตประเภทต่าง ๆ ซึ่งกำหนดโดยส่วนราชการ ได้ อาทิ เขตปลอดภัยทางการบินของสนามบินที่ติดชายฝั่ง เขตอุทยานทางด้านวัฒนธรรม เขตโบราณคดีใต้น้ำ หรือเขตปลอดภัยทางทหารในทะเล ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการพื้นที่เหล่านี้ หากมีการเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ก็จะสามารถเพิ่มพื้นที่คุ้มครองทางทะเลให้กับประเทศไทยได้ และส่งผลให้ไทยเข้าใกล้การบรรลุเป้าหมาย 30 by 30 ใน COP15 ได้มากยิ่งขึ้น หรือในบางกรณีอาจส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ให้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการอนุรักษ์โดยตรง แต่ไม่ประสงค์ที่จะจัดให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ก็สามารถทำได้เช่นกัน อาทิ เขตอนุรักษ์ของชนพื้นเมืองชายฝั่ง เขตอนุรักษ์พื้นที่อนุบาลต้นน้ำ

❁ กรณีศึกษาการจัดทำพื้นที่ OECMs ในต่างประเทศ

ประเทศแคนาดา: มีการประกาศ OECMs ที่ผนวกรวมกับเขตคุ้มครองทางทะเลอื่น ๆ ที่ครอบคลุมในหลายประเภทกิจกรรมด้วยกัน อาทิ พื้นที่โบราณคดีใต้น้ำ พื้นที่ถิ่นอาศัยสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ พื้นที่ห้ามทำการประมง พื้นที่จัดการสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม พื้นที่ชนพื้นเมืองชายฝั่ง และพื้นที่สำคัญทางนิเวศวิทยา นอกจากนี้ ยังมีการผนวกรวมพื้นที่หลบภัยทางทะเล Disko Fan Conservation area ซึ่งอยู่ระหว่างแคนาดาและกรีนแลนด์ ให้เป็นพื้นที่ OECMs ที่มีพื้นที่รวมกว่า 7,485 ตารางกิโลเมตร

ประเทศอินเดีย: มีการผนวกพื้นที่สำคัญทางนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหมดเข้าเป็นพื้นที่ OECMs อาทิ พื้นที่ที่มี

ความสำคัญต่อสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (Important Marine Mammal Areas: IMMAs) พื้นที่นกสำคัญ (Important Bird Areas: IBA) หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางนิเวศวิทยาหรือชีวภาพ (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas: EBSAs) ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขต “พื้นที่คุ้มครองทางทะเล” ตามกฎหมาย

ประเทศอินโดนีเซีย: เป็นประเทศที่มีพื้นที่ทางทะเลและหมู่เกาะจำนวนมาก การอาศัยเพียงอำนาจบริหารของรัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่ใช่แนวทางการบริหารที่ดีของประเทศที่มีพื้นที่ทางทะเลขนาดใหญ่และประกอบด้วยหมู่เกาะเป็นจำนวนมาก กลไกการบูรณาการเพื่อสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดย OECMs ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการประกาศพื้นที่คุ้มครองของประเทศอินโดนีเซีย และมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเครือข่ายการอนุรักษ์ โดยการช่วยเชื่อมโยงกับพื้นที่คุ้มครองทางทะเลอื่น ๆ

❁ การจัดทำ OECMs ของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีความพยายามประกาศพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพิ่มเติมโดยอาศัยกฎหมายภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการประกาศพื้นที่คุ้มครองจะกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่ง ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ หลายประการ การประกาศพื้นที่คุ้มครองจึงไม่สามารถกระทำได้ง่าย ดังนั้น การหาทางเลือกอื่น ๆ อันเป็นกลไกที่ภาคประชาชนยอมรับมาทดแทนจึงเป็นส่วนสำคัญสำหรับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายกรอบงานคุณหมิง-มอนทรีออล ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สถาบันวิชาการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้นำกลไก OECMs เข้าไปพิจารณาขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำ (ร่าง) แนวทางการขับเคลื่อนมาตรการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครอง (OECMs) สำหรับประเทศไทย เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มพื้นที่คุ้มครองของประเทศไทย ซึ่งจะต้องติดตามต่อไปว่าการดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดในการส่งเสริมให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในกรอบงานคุณหมิง-มอนทรีออล

★อ้างอิง

- ภัสราภรณ์ ล้อประภานต์สิทธิ์ (2567) *ชวนทำความเข้าใจ OECMs พื้นที่อนุรักษ์นอกพื้นที่คุ้มครอง อีกหนึ่งเครื่องมือในการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ*. สืบค้นจาก <https://www.seub.or.th/blogging/knowledge/2024-88/>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2567). *OECMs สนับสนุน Soft power พื้นที่คุ้มครองของไทย*. สืบค้นจาก <https://www.onep.go.th/oecms-soft-power-E0%B8%9E>
- IUCN (2024). *OECMs*. Retrieved <https://iucn.org/our-work/topic/effective-protected-areas/our-philosophy-protected-and-conserved-areas/oecms>
- Cook, C. N. (2024). Progress developing the concept of other effective area based conservation measures. *Conservation Biology*, 38(1), e14106.