

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

“น้ำจะท่วมจากทะเล เพราะสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง เขาบอกว่าเพราะว่ามีสารคาร์บอนขึ้นไปในอากาศมาก จะทำให้เหมือนเป็นตู้กระจกครอบ แล้วโลกนี้ก็จะร้อนขึ้น เมื่อโลกนี้ร้อนขึ้น มีหวังว่าน้ำแข็งจะละลายลงทะเล และรวมทั้งน้ำในทะเลนั้นจะพองขึ้น เพราะสิ่งของที่ร้อนขึ้นย่อมมีการพองขึ้น ปริมาตรก็มากขึ้น เมื่อน้ำพองขึ้นก็จะทำให้ที่ที่ต่ำ เช่น กรุงเทพฯ ถูกน้ำทะเลท่วม...”¹

ความตอนหนึ่งในพระราชดำรัสขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงพระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2532 ขอเชิญเชิญมาเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของภาคินพนธ์เรื่องนี้เพื่อต้องการให้ทุกคนเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันนับวันจะยิ่งทำให้โลกซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของเราทุกคนเสื่อมโทรมลงทุกที ปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มกลายเป็นภัยคุกคามสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หรือสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ดังพระราชดำรัสขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ข้างต้น จึงน่าจะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์ทุกคนบนโลกใบนี้ ทั้งนี้ เพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้อยู่รอดบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างความพอดีในการดำรงชีวิตของคนและระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมที่ดี

¹ พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2532 อ้างถึงใน สากล ชื่นะกุล, “หยุดโลกร้อน ด้วยชีวิตพอเพียง,” เส้นทางสีเขียว 21 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 6.

สิ่งที่มนุษย์จำเป็นต้องตระหนักรู้เป็นอย่างยิ่งในยุคที่กระแสโลกาภิวัตน์ และระบบเศรษฐกิจทุนนิยมกำลังปกคลุมไปทั่วโลกนั่นก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ นั้นมิใช่เป็นของขวัญที่ธรรมชาติหยิบยื่นให้มาโดยไม่คิดมูลค่า เพราะแท้ที่จริงแล้ว อากาศบริสุทธิ์ น้ำที่สะอาด ความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้และพื้นดิน ตลอดจนความสมดุลของระบบนิเวศนั้นนั้น เมื่อถูกทำลายให้เสียหายหรือสูญหายไปแล้วก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทรัพยากรเหล่านี้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรืออาจจะกระทำไม่ได้เลย สภาพแวดล้อมโลกและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกเผาผลาญในอัตราเร่งที่สูงและอย่างไร้ขีดจำกัดในปัจจุบันนั้น อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการเสื่อมสลายของระบบนิเวศวิทยาตามธรรมชาติ ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่อสมมาตรระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมบนโลกใบนี้ได้เป็นอย่างดี โลกซึ่งเป็นผู้ให้อะไรหลายๆ อย่างแก่มนุษย์ แต่มนุษย์กลับเป็นผู้กอบโกยหลายๆ อย่าง โดยไม่ได้รักษาความสมดุลของโลกใบนี้ไว้เลย คำปรารภของท่าน มหาตม คานธี มหาบุรุษของอินเดีย ที่เคยบอกมนุษยทุกคนบนโลกใบนี้ไว้ว่า “โลกใบนี้มีทุกอย่างเพียงพอสำหรับความต้องการของมนุษย์ แต่ทุกอย่างบนโลกใบนี้คงมีไม่เพียงพอสำหรับความละโมภของมนุษย์”² จึงน่าจะสะท้อนความจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน การที่ประชากรโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ใน ค.ศ.2007 ประชากรโลกมีจำนวนถึง 6,671 ล้านคน³ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 9,000 ล้านคนภายใน ค.ศ.2050⁴) พร้อมกับไม่ละทิ้งความละโมภไปด้วยนั้น จึงนำไปสู่ความต้องการที่อยู่บนพื้นฐานของความไม่สมดุล การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ขาดการควบคุมให้เหมาะสม ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามมามากมาย โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญยิ่งในศตวรรษที่ 21 และเป็นผลงานชิ้นสำคัญของมนุษย์ที่มอบให้แก่ตนเองและโลกใบนี้ ก็คือ “ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจเป็นความจริงที่ไม่มีใครอยากฟัง (An Inconvenient Truth) ดังภาพยนตร์และหนังสือขายดีของอัล กอร์ อดีตรองประธานาธิบดี

² Steven L. Spiegel. (et.al), World Politics in a New Era (Belmont: Thomson/Wadsworth, 2004), p. 640.

³ Barry Turner edited, The States man's Year book 2008 (New York: Macmillan Publishers Ltd), p. xv.

⁴ การคาดการณ์ของกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Fund: UNFPA) ใน John W. Wright edited, 2007 The New York Times ALMANAC (New York: Penguin Group, 2007), p.478.

สหรัฐอเมริกา และเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี 2007 ที่พยายามสื่อให้ประชากรโลกทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ก็เป็นได้ แต่ปัจจุบัน ต้องยอมรับว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นความจริงที่ทุกคนต้องฟัง เพราะปัญหานี้กำลังเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่มีแนวโน้มจะเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) สำคัญของมนุษย์ และอาจจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลกใบนี้ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และระบบนิเวศก็เป็นได้ รายงาน"ภาพสิ่งแวดล้อม 2000" ของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ระบุให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในห้าปัญหาสิ่งแวดล้อมหลักของโลกปัจจุบัน⁵ ขณะที่รายงานของสหประชาชาติเรื่อง A More Secure World: Our Shared Responsibility ใน ค.ศ.2005 ก็จัดให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในภัยคุกคามทางสังคมและเศรษฐกิจ⁶ ที่สำคัญอย่างยิ่ง

การที่ภัยคุกคามจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของมนุษย์ในหลายมิติ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหานี้กำลังทำลายต่อความมั่นคงของมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 ศูนย์เพื่อการศึกษาระหว่างประเทศและยุทธศาสตร์ (Centre for Strategic and International Studies) ประเมินว่าหากอุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้น 1.3 องศาเซลเซียสภายใน ค.ศ. 2040 จะส่งผลให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจำนวนมาก ซึ่งจะนำไปสู่ความตึงเครียดทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ความขัดแย้งเนื่องจากการขาดแคลนอาหารจะเกิดขึ้น โรคต่างๆ จะแพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น และลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์จะเปลี่ยนรูปแบบใหม่⁷ นอกจากนี้

⁵ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก 5 ปัญหาหลักที่จะเป็นปัญหาใหญ่ของประชาคมระหว่างประเทศ ๆ ได้แก่ (1) ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (2) ปัญหาที่ดิน (3) ปัญหาน้ำ (4) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือสภาวะโลกร้อน (5) ปัญหาขยะและสารพิษ อ้างถึงใน ไสภรัตน์ จารุสมบัติ, นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.12.

⁶ รายงาน A More Secure World: Our Shared Responsibility ระบุว่าภัยคุกคามที่โลกต้องเผชิญในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคม ที่รวมถึง ความยากจน โรคระบาด และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม (2) สงครามระหว่างประเทศ (3) ความรุนแรงภายในประเทศ สงครามกลางเมือง (4) การแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ (5) การก่อการร้าย และ (6) อาชญากรรมข้ามชาติ

⁷ Carter F. Bales and Richard D. Duke, "Containing Climate Change an Opportunity of U.S. Leadership," Foreign Affairs (September-October 2008): 79.

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เรายังเห็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงมากมาย อาทิ สถานการณ์คลื่นความร้อนในยุโรปใน ค.ศ.2003 ที่ทำให้มนุษย์เสียชีวิตมากถึง 35,000 คน⁸ และปีเดียวกัน อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นสูงถึงมากกว่า 50 องศาเซลเซียสในอินเดียและปากีสถานก็ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1,500 คน⁹ ส่วนใน ค.ศ.2004 อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางตอนเหนือของอินเดีย เนปาล และบังคลาเทศ ทำให้มีผู้เสียชีวิต 1,800 คน ค.ศ.2005 สเปนประสบภัยแล้งรุนแรงที่สุดนับแต่มีการบันทึกใน ค.ศ.1947 อีกทั้งใน ค.ศ.2006 ประชากรในบูรุนดี จิบูตี เอริเทรีย เอธิโอเปีย เคนยา โซมาลี และแทนซาเนีย อย่างน้อย 11 ล้านคนต้องประสบภาวะขาดแคลนอาหารเนื่องจากภัยแล้ง¹⁰ ยิ่งกว่านั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติของพายุเฮอริเคนแคทรีนาที่พัดทำลายหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ.2005 และพายุไซโคลนนาร์กีสที่พัดถล่มพม่าใน ค.ศ.2008 ก็น่าจะเป็นภาพเหตุการณ์ที่อยู่ในความทรงจำอันเศร้าโศกของมนุษย์หลายคน ดังนั้น ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็น่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเกี่ยวพันระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความมั่นคงของมนุษย์ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นได้เป็นอย่างดี

หากประวัติศาสตร์เป็นบทเรียนสำหรับอนาคต เราจึงไม่ควรลืมว่าสภาพภูมิอากาศเคยมีบทบาทต่อการดำรงอยู่และการล่มสลายของอารยธรรมมนุษย์มาแล้ว นักสมุทรศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ภูมิอากาศจำนวนหนึ่งได้รวบรวมข้อมูลซึ่งซ่อนอยู่ในวงปีต้นไม้ ก๊าซที่ถูกกักอยู่ในชั้นน้ำแข็ง ตะกอนจากก้นมหาสมุทร ซึ่งได้ข้อสรุปว่าสภาพภูมิอากาศมีบทบาทที่สามารถบงการความอยู่รอดของมนุษย์ และเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของสังคมต่างๆ รวมทั้งต่อการล่มสลายของอารยธรรมมนุษย์ โดยไวส์ ทอมสัน นักประวัติศาสตร์ภูมิอากาศ พบว่าสภาพภูมิอากาศมีส่วนสำคัญต่อการล่มสลายของเมืองเทล์เลตัน (ปัจจุบันอยู่ทางเหนือของซีเรีย) ของจักรวรรดิอัสซีเรีย และเมืองโมเฮนโจ-ดาโรและฮารัปปา สองนครแห่งที่ราบลุ่มแม่น้ำสินธุในช่วงปี

⁸ Kirstin Dow and Thomas E Downing, การเปลี่ยนแปลงภาวะอากาศ ความอยู่รอดของมวลมนุษย์ แปลโดย จริพล สันธุนาวา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปาเจรา จำกัด, 2551) น.27.

⁹ เรื่องเดียวกัน น.21.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

2100-2300 ก่อนคริสตกาล¹¹ นอกจากนี้ สภาพภูมิอากาศก็มีส่วนสำคัญต่อการล่มสลายของอารยธรรมมายา เมื่อพบว่าฝนที่ทิ้งช่วงยาวนานและภัยแล้งรุนแรงติดต่อกันหลายปีระหว่าง ค.ศ.810 ถึง ค.ศ.910 ส่งผลให้ยุคคลาสสิกของอารยธรรมมายา (Mayan Classic Period) จบสิ้นลงเช่นกัน¹²

เมื่อกลับมามองในยุคปัจจุบัน หลักฐานการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความชัดเจนมากขึ้น และน่าจะสร้างความน่าวิตกเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของอารยธรรมมนุษย์ในยุคปัจจุบันได้เช่นกัน อย่างน้อยก็น่าจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของมนุษย์ในอนาคต ปัจจุบันอุณหภูมิเฉลี่ยบนพื้นผิวโลกในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ.1906-ค.ศ.2005) สูงขึ้น 0.74 องศาเซลเซียส และในช่วง 11 ปี ของ 12 ปีล่าสุด (ค.ศ.1995-ค.ศ.2006) ก็นับเป็นช่วงปีที่อุณหภูมิโลกร้อนที่สุดนับแต่มีการบันทึกเมื่อปี ค.ศ.1985 โดยอุณหภูมิโลกที่เพิ่มขึ้น ก็ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของให้ระดับน้ำทะเล โดยพบว่าช่วงปี ค.ศ.1961-ค.ศ.2003 ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นเฉลี่ย 1.8 มิลลิเมตรต่อปี อัตราการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลมีอัตราเร็วขึ้นในปี ค.ศ.1993- ค.ศ.2003 เฉลี่ยประมาณ 3.1 มิลลิเมตรต่อปี¹³ นอกจากนี้ นักภูมิอากาศวิทยายังคาดว่าระดับน้ำทะเลอาจจะสูงขึ้น 0.09-0.88 เมตร ภายในศตวรรษนี้¹⁴ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างแน่นอน ทั้งนี้ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ(Intergovernmental panel on Climate change:IPCC) ชี้ว่าอุณหภูมิโลกที่เปลี่ยนแปลงสูงขึ้นดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์¹⁵ นักวิทยาศาสตร์จำนวนมากก็เห็นตรงกันว่ากิจกรรม

¹¹ ยูจีน ลินเดน, เพศสภาพอารยธรรม ชะตากรรมมนุษยชาติ ภายใต้บงการภูมิอากาศ แปลโดย คุณากร วาณิชวิรุฬห์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2550) น.70-76.

¹² มาร์ก ไนส์, 6 องศาโลกาวินาศ แปลโดย ศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์ และ พลอยแสง เอกญาติ (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มติชน, 2550), น.172.

¹³ Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group I, Climate Change 2007: The Physical Basis (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p.5.

¹⁴ John W. Wright edited, 2007 The New York Times ALMANAC, p.784.

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group I, Climate Change 2007: The Physical Basis, p.2.

ต่างๆ ของมนุษย์นั้น ได้เพิ่มความหนาแน่นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศจากก่อนยุค
ปฏิวัติอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 35 หรือจากปริมาณ 280 ส่วนในล้านส่วนเป็น 378 ส่วนในล้านส่วน
ในช่วง 150 ปีที่ผ่านมา ขณะที่ ปัจจุบันปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกต่อปีมีจำนวนถึง
7,400 ล้านตัน¹⁶ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อการ
เปลี่ยนแปลงระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเป็นอยู่ของมนุษย์ ที่อาจส่งผลกระทบดำรงอยู่
ของอารยธรรมมนุษย์ในยุคปัจจุบันก็ได้

ด้วยปัจจุบัน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นท่ามกลางความตระหนัก
ของนักวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่ที่เล็งเห็นความสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วนและ
อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกัน ผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการ
ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้นกลับไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดำเนินการอย่างจริงจัง
เราจึงเห็นความไม่ลงตัวในความเกี่ยวพันระหว่างวิทยาศาสตร์และการเมืองเรื่องปัญหาการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้น ปัญหานี้จึงถือเป็นอีกบริบทหนึ่งของความท้าทายของมนุษย์
บริบทของการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้นในระดับการเมืองภายในและการเมืองระหว่าง
ประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
ของหลายประเทศในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่เป็น “ทางสองแพร่ง” (Dilemma) ที่ต้องชั่งน้ำหนักและ
เลือกระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและความสมดุลทางธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญสำหรับความ
อยู่รอดของมนุษย์ทั้งสองประการ

การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัญหา
สิ่งแวดล้อมโลกนั้น หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวพันกับมิติทางการเมืองระหว่างประเทศ
เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ปัญหา โดยปัญหา
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มเข้าสู่วาระทางการเมืองตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เมื่อปัญหาการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มเป็นที่สนใจของสาธารณชนมากขึ้น ประกอบกับเหล่า
นักวิทยาศาสตร์ต่างเริ่มเรียกร้องให้นักการเมืองดำเนินการแก้ปัญหา¹⁷ ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษ
1980 ก็เริ่มเข้าสู่วาระทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว เมื่อที่ประชุมโตรอนโตว่าด้วยการ
เปลี่ยนแปลงชั้นบรรยากาศ: ความเกี่ยวพันสำหรับความมั่นคงโลก (The Toronto Conference on

¹⁶ Barry Turner edited, *The States man's Year book 2008*, p. xv.

¹⁷ Matthew Paterson, *Global warming and global politics* (London: Routledge, 1996), p.30.

The Changing Atmosphere: Implications for Global Security) ใน ค.ศ.1988 เรียกร้องให้มีการดำเนินการระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และให้รัฐบาลประเทศต่างๆ มีแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการปกป้องชั้นบรรยากาศ รวมถึงการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ¹⁸ ดังนั้นการประชุมครั้งนี้จึงเป็นการประชุมครั้งสำคัญที่สามารถยกระดับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นเป็นวาระในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

หลังจากนั้น การดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็เกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยมีสหประชาชาติเป็นเวทีหรือหลัก ผลลัพธ์สำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ที่กำเนิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1992 และต่อมาใน ค.ศ.1997 ก็ได้กำเนิดพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่กำหนดให้ประเทศภาคีในกลุ่มภาคผนวก 1 (Annex I)¹⁹ ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.1990 ภายใน ค.ศ. 2008-2012 โดยมีพันธผูกพันทางกฎหมาย UNFCCC และพิธีสารเกียวโตจึงถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมระหว่างประเทศในปัจจุบัน นอกจากนี้ สหประชาชาติยังดำเนินการตามกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยใน ค.ศ.2007 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้นำปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบรรจุเข้าเป็นวาระของการประชุมเป็นครั้งแรกในรอบ 60 ปีของการก่อตั้งสหประชาชาติ²⁰ และในปีเดียวกัน เลขาธิการสหประชาชาติยังได้จัดประชุมระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Secretary-General's High-Level Event on Climate Change) ที่ถือเป็นความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศที่ต้องการให้สหประชาชาติเป็นเวทีหลักในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของโลก (Global Issue) ในปัจจุบันไปแล้ว

¹⁸ Ibid. p.33.

¹⁹ ประเทศภาคีในกลุ่มภาคผนวก 1 (Annex I) หมายถึงประเทศภาคีในกลุ่มพัฒนาแล้วและประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ ดูเพิ่มเติมใน กองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโต* (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์และ ปีที่พิมพ์), น. 58-59.

²⁰ Qian Wenrong, " UN Role in Nontraditional Security," *Foreign Affairs Journal* (Autumn 2007) : 54.

ท่ามกลางความตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการพัฒนาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติตลอดช่วงที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาในฐานะที่เคยเป็นประเทศที่แสดงบทบาทเชิงรุกและดำเนินการอย่างสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา²¹ รวมทั้งเป็นประเทศมหาอำนาจอันดับหนึ่งของโลกในปัจจุบันกลับไม่ได้แสดงบทบาทการเป็นผู้นำให้เห็นเหมือนอย่างการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกอื่นๆ ที่ผ่านมา เฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหารั่วรั่วของชั้นโอโซนในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ทำให้และพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว ย่อมทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติอ่อนแอ และการดำเนินการต่างๆ ของประชาคมระหว่างประเทศก็ไม่มีประสิทธิภาพมากพอต่อการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังที่เกล็น ซัสส์แมน (Glen Sussman) เห็นว่า เมื่อใดที่สหรัฐอเมริกาแสดงบทบาทนำ ก็จะสนับสนุนความพยายามพหุภาคีของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในการเป็นผู้นำ ก็จะทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกอ่อนแอไปด้วย²² พฤติกรรมบนเวทีระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกาในลักษณะดังกล่าวก็เห็นได้อย่างเด่นชัดมากภายใต้การนำของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

หลังก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ 43 ของสหรัฐอเมริกาเพียงไม่ถึง 3 เดือน ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต²³ ที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศสำคัญของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเทศต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคีกว่า 183 ประเทศ²⁴ ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศในภาคผนวก 1 ที่ไม่ยอมให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต การเริ่มต้นดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหา

²¹ Glen Sussman, "The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership," *International Political Science Review* Volume 25 No.4 (October 2004): 365.

²² Ibid., p.349.

²³ Hermann E.Ott, "Climate Change: an important foreign policy issue," *International Affairs* volume 77 No.2 (April 2001): 286.

²⁴ สถานะเมื่อ 18 ตุลาคม ค.ศ.2008 ดูเพิ่มเติมใน <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/status_of_ratification/application/pdf/kp_ratification.pdf>. [accessed 12 December 2008]

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังกล่าว จึงน่าจะแสดงให้เห็นความชัดเจนเบื้องต้นของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัย ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่มีลักษณะละเอียดละออความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ อย่างชัดเจน ต่อมา รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังแสดงท่าทีที่ต้องการให้ชะลอการรื้อฟื้นการ ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 6 (Conference of Parties:COP 6)²⁵ ซึ่งล้มเหลวไปเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.2000²⁶ และเมื่อมีการ รื้อฟื้นการประชุม COP 6 อีกครั้งที่กรุงบอนน์ เยอรมนี ระหว่างวันที่ 16-27 กรกฎาคม ค.ศ.2001 ผู้แทนของสหรัฐอเมริกาที่เข้าร่วมประชุมก็แสดงจุดยืนไม่มีส่วนร่วมในการเจรจาในประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต โดยเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น²⁷ เช่นเดียวกับการประชุม COP 7 ที่มาราเกช โมร็อกโก ในปลาย ค.ศ.2001 สหรัฐอเมริกาก็เข้าร่วมในฐานะ ผู้สังเกตการณ์เช่นกัน²⁸ ซึ่งพฤติกรรมการกระทำในเวทีระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ ดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ก็แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ลดความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ ระดับหนึ่ง

ขณะเดียวกัน รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับดำเนินนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในลักษณะมุ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการภายในประเทศ เป็นสำคัญ ส่วนการดำเนินการในเวทีระหว่างประเทศนั้น สหรัฐอเมริกาจะเน้นให้ความสำคัญกับ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยความสมัครใจเท่านั้น ไม่กำหนดเป้าหมายที่ผูกพันทางกฎหมาย

²⁵ John R. Justus and Susan R. Fletcher. "Global Climate Change."

< <http://fpc.state.gov/documents/organization/67128.pdf> >. 12 May 2006 p. 7. [accessed December 2008]

²⁶ การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศครั้งที่ 6 (COP 6) ที่กรุงเฮก เนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 13-25 ธันวาคม ค.ศ.2000 ล้มเหลวเนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่าง สหรัฐอเมริกาและประเทศในสหภาพยุโรปเกี่ยวกับประเด็นข้อเสนอ Carbon sink ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการประชุมไม่มีข้อตกลงใดๆ และให้มีการประชุมใหม่อีกครั้ง ซึ่งต่อมาได้ประกาศรื้อฟื้นการประชุม COP 6 อีกครั้งที่ กรุงบอนน์ เยอรมนี ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2001

²⁷ John R. Justus and Susan R. Fletcher. "Global Climate Change." p. 12.

²⁸ Ibid., p. 13.

ชัดเจน โดยนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ในลักษณะดังกล่าวดำเนินออกมาอย่างชัดเจนใน 2 ช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ใน ค.ศ.2002 และ ค.ศ.2007 โดยช่วงแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการสร้างท้องฟ้าให้สดใส (The Clear Skies Initiative) และความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (Global Climate Change Initiative:GCCl)²⁹ โดยความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการสร้างท้องฟ้าให้สดใส มีวัตถุประสงค์ภายในประเทศที่ต้องการลดปริมาณการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) และตะกั่วลงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 70 ตามระยะเวลาตามแต่ชนิดของก๊าซข้างต้น เพื่อยกระดับคุณภาพอากาศที่อยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด ขณะที่ GCCl ตั้งเป้าหมายที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 18 ระหว่าง ค.ศ.2002 ถึง ค.ศ.2012 พร้อมกับสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะสร้างความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มากขึ้น นอกจากนี้ ยังมียุทธศาสตร์สร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยความสมัครใจ ที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติ การดำเนินนโยบายที่ตระหนักถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญตามแนวทางข้างต้นของสหรัฐอเมริกา นั้น ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นว่า “เป็นการดำเนินการที่เป็นวิธีการแก้ปัญหา (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) และไม่ใช่เป็นปัญหา”³⁰ อย่างที่หลายฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์

ส่วนช่วงที่สองรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เริ่มเปลี่ยนยุทธศาสตร์มาให้ความสำคัญกับการหารือกับประเทศต่างๆ ที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติ โดยใน ค.ศ.2007 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เสนอจัดเวทีการหารือระหว่างประเทศด้วยการจัดประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหาข้อตกลงและการกำหนด

²⁹ White House Office of the Press Secretary. “Fact Sheet: President Bush Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiative.”

<<http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/02/print/20020214.html>> 14 February 2002.

[accessed 16 December 2008]

³⁰ Norman J. Vig and Michael E. Kraft, “Toward Sustainable Development?,” In Environmental Policy new direction for the Twenty-First Century, edited by Norman J. Vig and Michael E. Kraft, (Washington: CQ Press, 2003): 393.

เป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว³¹ โดยการประชุมครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 27-28 กันยายน ค.ศ.2007 มีประเทศเศรษฐกิจหลัก 16 ประเทศ รวมทั้งสหภาพยุโรป และผู้แทนของสหประชาชาติ³² เข้าร่วมประชุม การดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาโดยการจัดประชุมดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นการแสดงบทบาทนำที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นก่อนการประชุมระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ³³ เพียงไม่กี่วัน ที่อาจเป็นความต้องการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ต้องการลดความสำคัญของที่ประชุมในกรอบสหประชาชาติ และน่าจะเป็นยุทธศาสตร์ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่จะต้องการเบี่ยงเบนการประชุมของสหประชาชาติให้มีคุณค่าน้อยลง โดยเห็นได้จากการประชุมของสหประชาชาติที่จัดขึ้นครั้งนี้ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ไม่ได้เข้าร่วมประชุม³⁴

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตลอดช่วงระยะเวลาดังแต่ ค.ศ.2001 ถึง ค.ศ.2008 ดังกล่าวข้างต้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยหนังสือพิมพ์ New York Times ตั้งข้อสังเกตว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังคงเป็นปรปักษ์ต่อกลไกที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต³⁵

³¹ White House Office of the Press Secretary. "Fact Sheet: Toward a New Global Approach to Climate Change and Energy Security."

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070928-1.html>> 31 May 2007. [accessed 16 December 2008]

³² Australia, Brazil, Canada, China, the European Union (Portugal as current EU President plus the European Commission), France, Germany, Indonesia, India, Italy, Japan, Mexico, Russia, South Africa, South Korea, and the United Kingdom, plus the United Nations.

³³ การประชุม UN High-Level Event on Climate Change ในหัวข้อ "The Future in our Hands: Addressing the Leadership Challenge of Climate Change," จัดขึ้นที่ นิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.2007.

³⁴ Steven lee Myers. "Bush to Skip U.N. Talks on Global Warming."
<<http://www.nytimes.com/2007/09/24/world/24warming.html>> 24 September 2007. [accessed 10 January 2008]

³⁵ The New York Times, Editorial: "Playing to the crowd: Talk about warming."
<<http://www.nytimes.com/>> 1 June 2007. [accessed 10 January 2008]

ส่วน เซอร์ เดวิด คิง (Sir David King) หัวหน้าที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ของนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งเห็นว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่รุนแรงมากกว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ก็เห็นว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการดำเนินการที่ผิด³⁶ ขณะที่อัล กอร์ ซึ่งแพ้การเลือกตั้งต่อประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังออกมาระบุว่า³⁷

“...ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่รักษาคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้ขณะหาเสียงว่าจะจำกัดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คำมั่นที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากทะเลาะแค้นเสียงให้ เพราะเข้าใจว่าเขาใส่ใจกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง แต่สัปดาห์แรกของการดำรงตำแหน่ง....รัฐบาลบุช-เชนีย์ ตั้งใจจะสกัดกั้นนโยบายใดๆก็ตาม ที่มุ่งจำกัดมลพิษอันจะนำไปสู่ภาวะโลกร้อน พวกเขาทำทุกวิถีทางที่จะต้านทาน ลดความเข้มงวด และมองหาโอกาสยกเลิกกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่เดิม อันที่จริงพวกเขาล้มเลิกทุกสิ่งทุกอย่างเกี่ยวกับภาวะโลกร้อนที่บุชเคยกล่าวไว้ก่อนการเลือกตั้ง โดยประกาศว่า ในทศวรรษของท่านประธานาธิบดี ภาวะโลกร้อนนั้นไม่ได้เป็นปัญหา”

เห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช แม้จะมีความพยายามและได้ดำเนินนโยบายเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการดำเนินการภายในประเทศ ดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบนพื้นฐานของความสมัครใจแล้วก็ตาม แต่การที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการ

³⁶ Steve Connor, “US Climate Policy Bigger Threat to World than Terrorism,” Independent UK, 9 January 2004.

³⁷ อัล กอร์, โลกร้อน ความจริงที่ไม่มีใครอยากฟัง แปลโดย คุณากร วาณิชยวิรุฬห์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2550): บทนำ.

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปริมาณมากที่สุดในโลก³⁸ ประมาณร้อยละ 20³⁹ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติซึ่งเป็นเวทีหลักในการแก้ปัญหาของประชาคมระหว่างประเทศแต่อย่างใด จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาว่า ทำไมสหรัฐอเมริกาจึงดำเนินนโยบายต่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติลักษณะดังกล่าวบนกระบวนทัศน์ที่ว่าสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีบทบาทสำคัญบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือชักจูงให้การดำเนินการระหว่างประเทศบรรลุเป้าหมายได้ในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นปัญหาสำคัญของโลกอื่นๆ ต่อไป

ภาคินพนธ์เรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พร้อมกับวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาให้ออกมาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นตัวอย่างและรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลก อย่างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งกำลังเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก และต้องการชี้ให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกามีความสำคัญและจำเป็นต้องเป็นความจริงที่ทุกคนต้องพึงเช่นกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามุ่งเน้นศึกษาภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ โดยจะศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติภายใต้กลไกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต

³⁸ Fraser Cameron US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?, (New York:Routledge,2002), p.93.

³⁹ Todd Stern and William Antholis, "A Changing Climate: The Road Ahead for the United States," The Washington Quarterly (Winter 2007-2008): 178.

เป็นหลัก นอกจากนี้ การศึกษาจะรวมถึงการดำเนินการของสหประชาชาติภายใต้กลไกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และการประชุมหลักๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสหประชาชาติจัดขึ้นโดยขอเบรชเตรยะเวลาจะศึกษาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตั้งแต่ ค.ศ.2001 ถึง ค.ศ. 2008 ซึ่งจะครอบคลุมตลอดช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้งสองสมัยเพื่อให้เห็นถึงความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ภาคินพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจบนเวทีระหว่างประเทศในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ
3. เพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อความร่วมมือพหุภาคีระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ

บททวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น ปรากฏว่าไม่พบเอกสารทางวิชาการที่ศึกษาครอบคลุมภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช แต่อย่างใด โดยเฉพาะเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องที่เป็นภาษาไทยมีน้อยมาก อย่างไรก็ตาม จากการค้นคว้าเอกสารทั้งที่เป็นผลงานและบทความทางวิชาการแล้วนั้น พบว่ามีเอกสารทางวิชาการเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช บางส่วน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทความทางวิชาการที่สามารถจำแนกออกได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) ประเภทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของสหรัฐอเมริกา สมัย

รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และ (2) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

1. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของสหรัฐอเมริกา สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) บทความเรื่อง The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership⁴⁰ ของเกร็น ซัสส์แมน (Glen Sussman) แสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงภายในสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก รวมถึงความสำคัญของการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก โดยซัสส์แมน ตรวจสอบบทบาทของตัวแสดงหลัก 3 ตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมโลกของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ 1) ตัวประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา 2) สภาคองเกรส และ 3) กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ กับการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมโลกของสหรัฐอเมริกา 3 กรณี ได้แก่ 1) กรณี พิธีสารมอลทรีอัลเพื่อแก้ปัญหารั่วรั่วของชั้นโอโซน 2) กรณีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) กรณีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซัสส์แมน เห็นว่าการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกามีลักษณะผลลัพธ์ที่ผสมผสาน (Mixed Results) ต่างจากนโยบายต่อพิธีสารมอลทรีอัลที่ประสบความสำเร็จ (Success) และนโยบายต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ผลลัพธ์มีปัญหา (Problematic Results) โดยนโยบายเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่การประชุม Earth Summit เมื่อ ค.ศ.1992 ประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช คัดค้านการมีข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเมื่อที่ประชุมรับรองอนุสัญญาเพื่อแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สหรัฐอเมริกาก็ให้สัตยาบันอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม ก็คัดค้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในลักษณะมีข้อผูกพันทางกฎหมาย โดยมีกลุ่มอุตสาหกรรมถ่านหินและปิโตรเลียม รวมทั้งกลุ่มแรงงานคัดค้านมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีลักษณะดังกล่าว เช่นเดียวกับในสมัยของรัฐบาลคลินตัน แม้ตัวประธานาธิบดีจะสนับสนุนพิธีสารเกียวโต

⁴⁰ Glen Sussman, "The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership," *International Political Science Review* Volume 25 No.4 (October 2004): 349-369.

แต่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่มีท่าทีคัดค้าน ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนของ วุฒิสมาชิกก็มีอิทธิพลต่อการดำเนินการต่างๆ ของสภาคองเกรส ส่วนในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตัวประธานาธิบดีคัดค้านการดำเนินการตามพิธีสารเกียวโต และต้องการดำเนินการด้วยความสมัครใจ และดำเนินการภายในเป็นหลัก

โดยสรุป ชัสส์แมน ชี้ให้เห็นบทบาทของตัวแสดงหลักทั้ง 3 ตัวแสดงมีส่วนสำคัญในการ กำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมโลกของสหรัฐอเมริกา โดยเมื่อใดสหรัฐอเมริกาแสดงบทบาทผู้นำในการ จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ก็จะสนับสนุนความพยายามพหุภาคีเพื่อจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อมโลก เช่นกรณีพิธีสารมอลทรีอัล แต่ในทางกลับกัน เมื่อสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในการ แสดงบทบาทผู้นำ ก็จะทำให้ความพยายามระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาอ่อนแอลงไปด้วย เช่น กรณีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ โดยลักษณะทั้งสองรูปแบบดังกล่าว ชัสส์แมน เห็นว่าตัวแสดงทางการเมืองภายในมี อิทธิพลมากกว่าตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม ของสหรัฐอเมริกา

(2) หนังสือเรื่อง Environmental Policy and Politics⁴¹ ของ Michael E.Kraft ได้ นำเสนอภาพรวมการประเมินทางการเมืองและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา โดยใช้ กรอบพื้นฐานความเสี่ยง (Risk-Based framework) ในการวิเคราะห์นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของ สหรัฐอเมริกา เพื่อกระตุ้นให้ผู้อ่านเห็นความสำคัญของสถานการณ์และแนวโน้มสิ่งแวดล้อมที่ กำลังทำให้มนุษย์และระบบนิเวศตกอยู่ในความเสี่ยง โดยผู้เขียนได้ใช้ข้อมูลจากการศึกษา ทางด้านวิทยาศาสตร์ รายงานของรัฐบาลและนักวิเคราะห์นโยบายต่างๆ ที่จะแสดงให้เห็นถึง ลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม สาเหตุ และความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหา สิ่งแวดล้อมที่เป็นภัยคุกคามของโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสูญเสียความ หลากหลายทางชีวภาพ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมทั้งปัญหามลพิษทางน้ำและ อากาศ สารเคมี และการใช้พลังงาน เป็นต้น โดยหนังสือแบ่งออกเป็น 8 บท ได้แก่ บทที่ 1 เกี่ยวกับ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมิติการเมือง บทที่ 2 อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างหลักฐานทาง วิทยาศาสตร์และความเกี่ยวข้องกันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ บทที่ 3 อธิบายกระบวนการ

⁴¹ Michael E.Kraft, *Environmental Policy and Politics* (USA: Pearson Education Inc., 2004)

การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา บทที่ 4 นำกรอบกระบวนการกำหนดนโยบายในบทที่ 3 มาศึกษาพัฒนาการการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ส่วนบทที่ 5 และบทที่ 6 อธิบายถึงการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ นโยบายเกี่ยวกับพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ครอบคลุมถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายข้างต้นในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ด้วย ขณะที่บทที่ 7 เกี่ยวกับการประเมินนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา และสุดท้ายบทที่ 8) เป็นการคาดการณ์แนวโน้มการเมืองและนโยบายสิ่งแวดล้อมสำหรับศตวรรษที่ 21 ที่ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ โดยในบทนี้ได้กล่าวถึงการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติอย่างสังเขปด้วย

(3) บทความเรื่อง Environmental Policy and the Bush Era: The Collision Between the Administrative Presidency and State Experimentation⁴² ของ Barry Rabe ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีความพยายามต้องการรวมศูนย์เป็นรูปแบบของการบริหารโดยประธานาธิบดี (Administrative presidency model) โดยให้การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมกลับมาอยู่ที่คณะผู้บริหารของประธานาธิบดีอีกครั้งหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้กระจายอำนาจในการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมให้กับมลรัฐต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้รับการตอบรับจากมลรัฐต่างๆ ที่แสดงท่าทีไม่พร้อมที่จะกลับมาสู่การควบคุมของรัฐบาลกลาง มลรัฐต่างๆ จึงท้าทายต่อจุดยืนที่มุ่งหวังมากเกินไปของรัฐบาลกลางของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งส่งผลให้เพิ่มความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลมากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา

2. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีดังนี้

⁴² Barry Rabe, "Environmental Policy and the Bush Era: The Collision Between the Administrative Presidency and State Experimentation," *The Journal of Federalism* Volume 37 (Summer 2007):413-431.

(1) วิทยานิพนธ์เรื่อง สหรัฐอเมริกากับพิธีสารเกียวโต: บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม⁴³ ของ มัชฌิมา กุญชรานุสรณ์ ซึ่งเป็นเอกสารทางวิชาการซึ่งเป็นภาษาไทยฉบับเดียวที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่พบจากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษามุ่งศึกษาปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต เน้นให้ความสำคัญกับการเมืองภายในและกลุ่มผลประโยชน์ภายในสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ การศึกษามีขอบเขตระยะเวลาดังแต่การลงนามพิธีสารเกียวโตในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ.1998 จนถึงการประชุมไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2001 การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้แนวคิด Rational Choice และแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์มาอธิบายการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาในประเด็นดังกล่าว ซึ่งการศึกษาพบว่ากลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันมีบทบาทในการพยายามชักจูงรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับประเด็นพิธีสารเกียวโต และเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต

(2) บทความเรื่อง U.S.Global Climate Change Policy: Evolving Views on Cost, Competitiveness, and Comprehensiveness⁴⁴ ของ Larry B.Parker และ John E.Blodgett ได้อธิบายถึงนโยบายของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เริ่มตั้งแต่การศึกษาทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว มาเป็นการศึกษาและดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วย เช่น การให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ใน ค.ศ.1992 โดยผู้เขียนเห็นว่าการตัดสินใจให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่รัฐภาคีไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสหรัฐอเมริกาวิเคราะห์แล้วว่าสามารถบรรลุการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเล็กน้อย และไม่สูญเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

⁴³ มัชฌิมา กุญชรานุสรณ์, “สหรัฐอเมริกากับพิธีสารเกียวโต: บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

⁴⁴ Larry B.Parker and John E.Blodgett. “U.S.Global Climate Change Policy: Evolving Views on Cost, Competitiveness, and Comprehensiveness.” <<http://ncsonline.org/NLE/CRS/abstract.cfm?NLEid=596>>. 28 January 2008. [accessed November 2008]

ดังกล่าว จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อย่างไรก็ดี การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็นำไปสู่การจัดทำพิธีสารเกียวโต ซึ่งให้ประเทศพัฒนาแล้วมีพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้เขียนชี้ว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะลงนามในพิธีสารเกียวโต แต่การที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตดังกล่าว เพราะมีความวิตกเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย (Cost) การแข่งขัน (Competitiveness) และความสมบูรณ์ (Comprehensiveness) ของข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงมุ่งเน้นโครงการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามความสมัครใจ และดำเนินการอื่นๆ ที่ไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมาย

(3) บทความเรื่อง The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains⁴⁵ ของ Sevasti-Eleni Vezirgiannidou ก็สนับสนุนบทความก่อนหน้านี้เกี่ยวกับการที่สหรัฐอเมริกามีความวิตกเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย การแข่งขัน กับประเทศกำลังพัฒนาในการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต โดยผู้เขียนได้โต้แย้งแนวคิดว่าการที่สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเพราะอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านเชื้อเพลิงน้ำมัน แต่ชี้ให้เห็นว่าพิธีสารเกียวโตถูกสหรัฐอเมริกาปฏิเสธโดยสมบูรณ์โดยวุฒิสภาก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะลงนามใน ค.ศ. 1997 เสียอีก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (relative gain) กับจีน ที่สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะพิธีสารเกียวโตทำให้จีนมีความได้เปรียบด้านการแข่งขันกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการที่จีนไม่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขณะที่สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่านโยบายสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโตส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์กับจีนเป็นสำคัญ ประกอบกับการที่ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาวิตกเกี่ยวกับภัยคุกคามจากจีน (China treat) จึงมีส่วนสำคัญต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในพิธีสารเกียวโต ที่ส่งผลต่อการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าความ

⁴⁵ Sevasti-Eleni Vezirgiannidou, "The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains,"

พยายามในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ปรารถนาให้สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมด้วยนั้น จึงต้องจัดการกับความวิตกของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวออกไป

(4) บทความเรื่อง *Faillure and opportunity: environmental groups in US climate change policy*⁴⁶ ของ Gary Bryner ได้กล่าวถึงบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา โดยเน้นบทบาทของกลุ่มนักสิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบันเคลื่อนไหวทางสังคมและสร้างลัทธิด้านสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ใหม่ในสหรัฐอเมริกา โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับความเกี่ยวพันทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย โดยผู้เขียนเห็นว่า ความล้มเหลวในการพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกาเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นผลมาจากหลายปัจจัย แต่ที่สำคัญคือข้อจำกัดที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวทางการเมืองของกลุ่มประโยชน์ ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักๆ โดยในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลุ่มนักสิ่งแวดล้อมได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลน้อย ไม่เหมือนกับในสมัยของรัฐบาลคลินตัน ขณะเดียวกันรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ให้ความสนใจต่อการตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมมากกว่า จึงทำให้กลุ่มนักสิ่งแวดล้อมต้องพยายามดำเนินการร่วมกับสมาชิกสภาองเกรสบางคนในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและเพื่อออกกฎหมายต่างๆ อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักสิ่งแวดล้อมก็ยังล้มเหลวในการทำงานร่วมกับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ และประชาชน ในการสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นถึงผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงส่งผลต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช

(5) บทความเรื่อง *Containing Climate Change an opportunity for U.S. Leadership*⁴⁷ ของ Carter F.Bales and Richard D.Duke ได้นำเสนอถึงผลกระทบของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเห็นว่าท่ามกลางความไม่แน่นอนในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบัน เป็นช่วงเวลาสำคัญที่สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้นำใน

⁴⁶Gary Bryner, "Faillure and opportunity: environmental groups in US climate change policy," *Environmental Politics* Volume17 No.2 (April 2008): 319-336.

⁴⁷Carter F.Bales and Richard D.Duke, "Containing Climate Change an opportunity for U.S. Leadership," *Foreign Affairs* (September/October 2008): 78-89.

การต่อสู้กับสภาวะโลกร้อนทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพราะข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจทำให้สหรัฐอเมริกาได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมนวัตกรรมและเปิดตลาดใหม่สำหรับเทคโนโลยีและบริการที่เกี่ยวข้องของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาคนใหม่ทั้งสองคนที่ส่งสัญญาณที่ดีต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นหนึ่งในนโยบายลำดับแรกๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้สหรัฐอเมริกาได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวไว้ข้างต้น ขณะเดียวกันก็สามารถหลีกเลี่ยงความเสียหายทางเศรษฐกิจและผลกระทบด้านความมั่นคงที่อาจจะเกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งช่วยปกป้องภาคประชาสังคมที่มีความอ่อนไหวทั่วโลกที่อาจจะเผชิญภัยคุกคามที่อาจคาดไม่ถึงได้

(6) บทความเรื่อง Which Way to U.S. Climate Cooperation? Issue Linkage versus a U.S.-Based Agreement⁴⁸ ของ Jon Hovi และ Tora Skodvin ได้โต้แย้งประเด็นที่นักวิชาการต่างๆ ได้เสนอเพื่อผลักดันให้สหรัฐอเมริกาคลับเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของพิธีสารเกียวโต ด้วยการเชื่อมโยงความร่วมมือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับประเด็นการค้าระหว่างประเทศหรือการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีในกระบวนการเจรจา ผู้เขียนเห็นว่าการเชื่อมโยงประเด็นดังกล่าวอาจจะล้มเหลวในการชักจูงสหรัฐอเมริกาให้เข้าร่วมในกระบวนการของพิธีสารเกียวโต โดยเห็นว่าประเด็นการเชื่อมโยงความร่วมมือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการค้าระหว่างประเทศนั้นอาจเกิดความเสียหายทั้งกับพิธีสารเกียวโตที่จะเกิดความตึงเครียดระหว่างภาคีพิธีสารเกียวโตที่ต้องมีพันธะผูกพันตามกฎหมายกับประเทศนอกพิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ อาจละเมิดกฎระเบียบและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์การการค้าโลกที่การดำเนินการในลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอาจเกิดการกีดกันทางการค้า ส่วนการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีนั้น อาจมีความน่าเชื่อถือมากกว่าประเด็นการเชื่อมโยงกับปัญหาการค้าระหว่างประเทศ แต่การเชื่อมโยงในเรื่องนี้ก็อาจไม่สามารถชักจูงให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมพิธีสารเกียวโตได้ เพราะว่าผลประโยชน์จากการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี อาจมีประโยชน์กับภาคีพิธีสารเกียวโตอื่นๆ อาทิ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และรัสเซีย มากกว่าสหรัฐอเมริกา

⁴⁸ Jon Hovi and Tora Skodvin, "Which Way to U.S. Climate Cooperation? Issue Linkage versus a U.S.-Based Agreement," *Review of Policy Research*, Volume 25 (November 2008): 129-148.

ทั้งนี้ ผู้เขียนเสนอว่าแนวทางที่เป็นไปได้ซึ่งน่าจะผลักดันให้สหรัฐอเมริการ่วมมือในกระบวนการของพิธีสารเกียวโตได้มากกว่าการพัฒนาข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามแนวทางข้างต้น ก็คือ การดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของนโยบายของสหรัฐอเมริกา แต่ก็เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจสร้างความลำบากใจให้กับภาคีพิธีสารเกียวโตอื่นๆ ที่อาจจะทิ้งกระบวนการในพิธีสารที่อยู่บนพื้นฐานที่สหรัฐอเมริกาต้องการได้เช่นกัน แต่ผู้เขียนยังแสดงความเห็นว่า หากข้อตกลงที่อยู่บนพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นบนพื้นฐานของนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ภาคีพิธีสารเกียวโตอื่น โดยเฉพาะสหภาพยุโรป อาจลำบากใจที่ต้องดำเนินการต่อไป แต่หากข้อตกลงที่อยู่บนพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการดำเนินการที่เกิดขึ้นในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ภาคีพิธีสารเกียวโตก็อาจชื่นชอบและดำเนินการด้วยได้

(7) บทความเรื่อง U.S. Presidential Decisions on Ozone Depletion and Climate Change: A Foreign Policy Analysis⁴⁹ ของ Amy Below เป็นบทความที่ต้องการนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในการเมืองระดับสูง (high politics) มาใช้อธิบายการตัดสินใจประเด็นการเมืองระดับต่ำ (low politics) โดยเฉพาะนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศว่าจะสามารถอธิบายได้หรือไม่ โดย Below ได้นำทฤษฎี poliheuristic มาทดสอบเพื่ออธิบายกระบวนการตัดสินใจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา 4 คน ได้แก่ ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช ประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน และประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในการตัดสินใจนโยบายเกี่ยวกับพิธีสารมอนทรีออลเพื่อแก้ปัญหาภาวะเรือนกระจก และพิธีสารเกียวโตเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจากการทดสอบทฤษฎี Below ได้ข้อสรุปว่า ทฤษฎี poliheuristic สามารถอธิบายพฤติกรรมของการตัดสินใจดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีได้ทั้งสองกรณี และสามารถใช้อธิบายได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงระยะแรกซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ทางเลือกในการประเมินและข้อจำกัดอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจอย่างไตร่ตรองจากความศรัทธาส่วนตัว ค่านิยมและบุคลิกส่วนตัว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังให้ข้อสังเกตว่าความเป็นนักสิ่งแวดล้อม (environmentalness) ของประธานาธิบดีอาจส่งผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจในช่วงระยะแรกด้วย

⁴⁹ Amy Below, "U.S. Presidential Decisions on Ozone Depletion and Climate Change: A Foreign Policy Analysis," *Foreign Policy Analysis* 4 (2008): 1-20.

(8) บทความเรื่อง Climate change and the credibility of international commitments: What is necessary for the U.S. to deliver on such commitment?⁵⁰ ของ Kentaro Tamura ที่สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาความน่าเชื่อถือในการดำเนินการทางการทูตของสหรัฐอเมริกาในประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยพิจารณาจากสถาบันภายในทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือดังกล่าว โดยเห็นว่า แม้ความพยายามระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะต้องการความมั่นใจและความน่าเชื่อถือจากประเทศสมาชิกในการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ช่องว่างของสถาบันภายในระหว่างผู้เจรจาของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้เจรจาของฝ่ายบริหารก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นใจระหว่างประเทศได้ โดยชี้ว่าการที่สหรัฐอเมริกาถอนตัวจากพิธีสารเกียวโต แสดงให้เห็นว่าความพยายามของรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันในการนำวิธีการแก้ไขปัญหามาระดับระหว่างประเทศเข้ามาสู่เวทีระดับภายในประเทศ ก่อนที่จะได้รับฉันทานุมัติจากตัวแสดงภายในประเทศ เป็นความมั่นใจที่ไม่เกิดประโยชน์ ขณะที่ กรณีสภาคองเกรสสนับสนุนงบประมาณให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เพื่อดำเนินโครงการด้านเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการโดยใช้เทคโนโลยีเป็นศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว นั้น ก็ไม่เป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือของคำมั่นในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งสองกรณี แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางการทูตของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังมีช่องว่างระหว่างกลไกสถาบันภายในที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศของฝ่ายบริหารและการให้ความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ Tamura เห็นว่า เพื่อให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในความร่วมมือระหว่างประเทศ จำเป็นที่สถาบันภายในของสหรัฐอเมริกาต้องยกระดับความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง Tamura ให้ข้อเสนอแนะ 2 แนวทาง คือ การมีช่องทางปกติในการสื่อสารระหว่างสองสถาบัน และมีกลไกกระตุ้นเพื่อให้ทั้งสองสถาบันเริ่มเข้ามีส่วนร่วมในอีกฝ่ายด้วย

จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่าผลงานทางวิชาการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถทำความเข้าใจภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

⁵⁰ Kentaro Tamura, "Climate change and the credibility of international commitments: What is necessary for the U.S. to deliver on such commitment?," International Environmental Agreement (October 2006) : 289-304.

ระหว่างประเทศที่สำคัญประเด็นหนึ่งของประชาคมระหว่างประเทศในปัจจุบันอย่างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างชัดเจน ผลงานส่วนใหญ่กล่าวถึงการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นสำคัญ และส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกา จึงแสดงให้เห็นว่าผลงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติตลอดช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตั้งแต่ ค.ศ.2001-ค.ศ.2008 ที่วิเคราะห์ถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้อย่างครอบคลุมไม่สามารถพบได้มากนัก และเอกสารที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ก็เน้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเป็นสำคัญ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกผสมผสานเข้าด้วยกัน ซึ่งภาคินพนธ์เรื่องนี้ก็จะชี้ให้เห็นว่าปัจจัยต่างๆ มีส่วนผสมผสานกันในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้ นอกจากนี้ เอกสารที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ก็เป็นผลงานของนักวิชาการต่างประเทศและอยู่ในรูปแบบของบทความวิชาการภาษาอังกฤษ เป็นส่วนใหญ่

สมมุติฐานการศึกษา

1. รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญของโลกในปัจจุบัน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบพหุภาคีของสหประชาชาติ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเห็นความสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ เฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจที่จะได้รับผลกระทบจากความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ
2. ตัวแปรที่มีอิทธิพลให้นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาออกมาในลักษณะดังกล่าว มีทั้งตัวแปรภายในและตัวแปรภายนอก โดยตัวแปรภายในสำคัญ ได้แก่ ผู้นำ กลุ่มผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ และระบบเศรษฐกิจที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน ส่วนตัวแปรภายนอก ได้แก่ นโยบายต่างประเทศของประเทศอื่นๆ และเนื้อหาสาระข้อตกลงระหว่างประเทศ

ทฤษฎีและกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของภาคินพนธ์เรื่องนี้ ได้นำแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) ของ ชาร์ล โอ เลอร์เช่ จูเนียร์ และ อับดุล เอ ซาอิด (Charles O.Lerche Jr. and Abdul A.Said) มาวิเคราะห์เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกาต่อการ

ดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องนี้ ซึ่งน่าจะสร้างความเข้าใจพื้นฐานถึงความต้องการของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจน พร้อมกับได้นำกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน (Patrick T. McGowan) และ ซาปิโร (Howard B. Sharpiro) เพื่อวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงตัวแปรต่างๆ ที่มีทั้งตัวแปรภายในประเทศและตัวแปรภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในประเด็นการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติได้ครอบคลุมชัดเจน โดยรายละเอียดพื้นฐานของทฤษฎีและกรอบแนวคิด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest)

ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผลประโยชน์แห่งชาติถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการวิเคราะห์และอธิบายพฤติกรรมของรัฐที่ดำรงอยู่ในระบบระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ทำให้สามารถศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ และนโยบายต่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ ดังนั้นผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเปรียบเสมือนเป็นคำตอบเบื้องต้นสำหรับปัญหาระหว่างประเทศโดยทั่วไป⁵¹ ผลประโยชน์แห่งชาติมีนักวิชาการหลายท่านเสนอแนวคิดในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดของ ชาร์ล โอ เลอร์เช่ จูเนียร์ และ अबดุล เอ ซาอิด (Charles O. Lerche Jr. and Abdul A. Said) เป็นหลัก เพราะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถวิเคราะห์เป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนมากพอที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาในประเด็นนี้ แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของชาร์ล โอ เลอร์เช่ จูเนียร์ และ अबดุล เอ ซาอิด มีสาระสำคัญระบุว่าปัจจัยพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ ประกอบไปด้วย⁵²

⁵¹ พิชัยพันธ์ ชาญภูมิอดล, “ผลประโยชน์แห่งชาติ”, *สารานุกรมไทย* (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2528): 258.

⁵² Charles O. Lerche Jr. and Abdul A. Said, *Concepts of international Politics* (New Jersey: Prentice Hall, 1963), p.10-12.

(1) การดำรงรักษาความเป็นชาติของตนเอง (Self-Preservation) หมายถึง การดำรงรักษาปัจจัยแห่งความเป็นชาติ อันได้แก่ รัฐบาล ดินแดน ประชาชนในชาติและอธิปไตยของรัฐ โดยทั่วไปรัฐจะขยายโอกาสแห่งการดำรงอยู่ซึ่งความเป็นชาติของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ และถือเป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานอันดับแรกของนโยบายต่างประเทศ

(2) การแสวงหาความมั่นคงปลอดภัย (Security) หมายถึง การจัดความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งโอกาสที่ดีที่สุดในการอำนวยให้รัฐดำรงอยู่ต่อไป เนื่องจากธรรมชาติของระบบการเมืองโลกคือความไม่แน่นอนของการดำรงอยู่ของรัฐ แต่ความมั่นคงปลอดภัยที่สมบูรณ์เต็มทีนั้นไม่มีเป้าหมายด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ จึงมีเพียงแค่การลดภัยคุกคาม (Threat) ที่รัฐนั้นมองเห็นและตระหนักได้ ให้เหลือน้อยที่สุด

(3) ความอยู่ดีกินดีของชาติ (Well-Being) เป็นเป้าหมายสำคัญรองลงมาจากสองข้อแรก คือรัฐจะใช้ความพยายามปรับปรุงความกินดีอยู่ดีของชาติก็ต่อเมื่อรัฐบรรลุความสำเร็จในการดำรงรักษาความเป็นชาติและแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยแล้วเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายความอยู่ดีกินดีของชาติเป็นเป้าหมายเร่งด่วนในประเทศที่เข้มแข็งแล้วเท่านั้น สำหรับประเทศที่อ่อนแอมักจะถือเป้าหมายอื่นว่ามีความสำคัญกว่า ความอยู่ดีกินดีของชาติมีความหมายในแง่รวม (Collectivity) มากกว่าในแง่ปัจเจกบุคคล เครื่องบ่งชี้ความสำเร็จคือเศรษฐกิจที่วัดได้จากผลผลิตรวมประชาชาติ (Gross National Product) และอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Rate of Economic Growth)

(4) การแสวงหาเกียรติภูมิของชาติ (Prestige) หมายถึง การแสดงพฤติกรรมของรัฐเพื่อให้รัฐอื่นเกิดความประทับใจและตอบสนองด้วยท่าทีที่เคารพ (Deference) และแสดงฐานะที่ยินยอมตาม (Status Concessions) เป็นการยากที่จะวัดความสำเร็จของการแสวงหาคำกิตติ์ศรีของชาติ เนื่องจากรัฐมักปรารถนาที่จะมีศักดิ์ศรีในเรื่องที่อยู่ในความนึกคิด (Ego-Image) ของรัฐเอง แต่กลับได้รับการยอมรับศักดิ์ศรีในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ตรงกับความนึกคิดแทน เช่น รัฐที่อยากเป็นมหาอำนาจทางทหารจะรู้สึกว่าการประสบความสำเร็จในการแสวงหาคำกิตติ์ศรีของชาติ หากนานาชาติยอมรับแต่ในแง่ความร่ำรวยของรัฐตน

(5) การเผยแพร่และปกป้องอุดมการณ์ (Ideology) ในช่วงสงครามเย็น อุดมการณ์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ทำให้หลาย ๆ รัฐ ทั้งรัฐใหญ่และรัฐเล็ก ได้ถือเอาการเผยแพร่และปกป้องอุดมการณ์เป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายต่างประเทศ และแม้แต่ในช่วงหลังสงครามเย็น อุดมการณ์ก็ยังมีความสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของหลายประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศมุสลิม เป็นต้น

(6) การแสวงหาอำนาจ (Power) คือ การแสวงหาขีดความสามารถของแต่ละชาติที่จะกระทำตามเจตนารมณ์ของตนเองไม่ว่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของชาติอื่นหรือไม่ก็ตาม ทุกรัฐจะต้องมีอำนาจอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อความอยู่รอดและคงอภิปไตยของตนเองเอาไว้ การแสวงหาอำนาจจึงเป็นเป้าหมายทั่วไปของรัฐและเป็นเพียงวิถี (Means) ของนโยบายต่างประเทศ มากกว่าเป็นเป้าหมาย (Ends) ของพฤติกรรมของรัฐ

กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ

กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแพทริก ที แมคโกแวน (Patrick T. McGowan) และฮาวาร์ด บี ชาปิโร (Howard B. Sharp) ⁵³ เน้นการพิจารณาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Inputs) โดยแมคโกแวนและชาปิโรได้กำหนดตัวแปร 1 ตัว ซึ่งมีทั้งตัวแปรภายในและภายนอกประเทศ เรียกว่า "ตัวแปรอิสระ" (Independent variables) ซึ่งมีอิทธิพลในตัวเองต่อ "ตัวแปรตาม" (Dependent variables) ซึ่งได้แก่ ผลผลิตของนโยบายต่างประเทศ (Foreign policy output) หรือพฤติกรรมด้านนโยบายต่างประเทศต่าง ๆ นั้นเอง ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบาย (Decision making) ถือว่าเป็นตัวแปรแทรก (Intervening variable) ซึ่งทำหน้าที่แปลง Inputs ให้เป็น Outputs แมคโกแวนและชาปิโร ได้กำหนดตัวแปรต่างๆ สำหรับการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศไว้ทั้งหมด 11 ตัวแปร ⁵⁴

(1) ตัวแปรเกี่ยวกับตัวบุคคล (Individual Variables) คือ ตัวแสดงที่เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี หัวหน้าพรรค หัวหน้าฝ่ายเผด็จการ เป็นต้น ลักษณะเฉพาะตัวได้แก่ บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสพการณ์ และพื้นฐานทางสังคม

(2) ตัวแปรเกี่ยวกับผู้นำ (Elite variables) หมายถึง ลักษณะร่วมของกลุ่มผู้นำ เช่น อายุ ระดับการศึกษา อัตราส่วนระหว่างผู้นำที่เป็นทหาร และเป็นพลเรือน การก้าวมาสู่กลุ่มผู้นำ พื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเป็นสมาชิกพรรค เป็นต้น

⁵³ Patrick T. McGowan and Howard B. Sharp, The Comparative study of Foreign Policy : A survey of Scientific Findings (Beverly Hills, California : Sage Publications, 1973)

⁵⁴ ไคริน เฟื่องเกษม, "ทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศและเหตุการณ์ปัจจุบัน," (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) น.31 (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ร.385).

(3) ตัวแปรเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรที่มีอยู่ (Establishment variables) เช่น จำนวนองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ลักษณะของหน่วยราชการประจำ อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เป็นต้น

(4) ตัวแปรทางการเมือง (Political variables) หมายถึง ตัวแปรซึ่งแสดงลักษณะของระบบการเมืองภายในประเทศ เช่น ระบบพรรค ระดับการขัดแย้ง และกิจกรรมของกลุ่มอิทธิพล การแข่งขันระหว่างนักการเมือง ระดับความพัฒนาทางการเมือง ตัวแปรทางการเมือง เน้นกระบวนการเมืองที่เคลื่อนไหวตลอดเวลา ต่างกับ governmental variables ซึ่งเน้นโครงสร้างที่มีลักษณะถาวร

(5) ตัวแปรเกี่ยวกับรัฐบาล (Governmental variables) เช่น รูปแบบของรัฐบาลว่าเป็นระบบประธานาธิบดี หรือ ระบบรัฐสภา อำนาจทางทหาร ระยะเวลาการเป็นเอกราช เป็นต้น

(6) ตัวแปรทางเศรษฐกิจ (Economics variables) เป็นตัวแปรที่ได้รับความสำคัญมากตามลัทธิมาร์กซิสต์ ซึ่งเห็นว่านโยบายต่างประเทศถูกกำหนดโดยระบบเศรษฐกิจ ระบบทุนนิยมเป็นตัวก่อให้เกิดนโยบายต่างประเทศแบบจักรวรรดินิยม และระบบอาณานิคมใหม่ ตัวแปรชนิดนี้ได้แก่ ระดับความพัฒนาทางเศรษฐกิจ อัตราการค้าขาย ดุลชำระเงิน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นต้น

(7) ตัวแปรทางสังคม (Social variables) แสดงโครงสร้างทางสังคมโดยรวม เช่น จำนวนประชากร ซึ่งมีส่วนกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในแง่ที่ว่า การขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติ อาจนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ

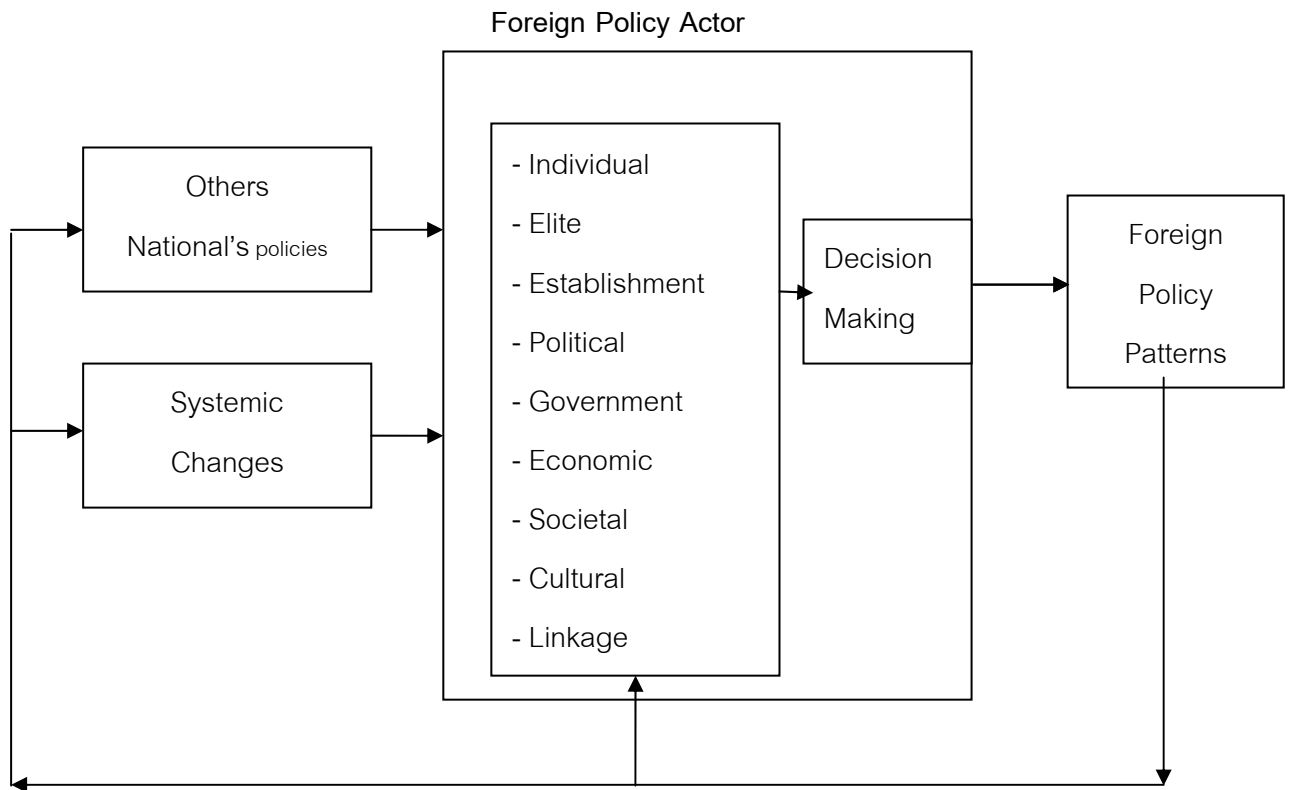
(8) ตัวแปรเกี่ยวกับวัฒนธรรม (Cultural variables) หมายถึง ตัวแปรที่แสดงถึงระบบวัฒนธรรม เช่น อัตราความแตกต่างมากน้อยของวัฒนธรรมต่างๆ อัตราความรู้สึกราชาชาตินิยม ระบบข่าวสาร สื่อมวลชน อุดมการณ์ ศาสนา เชื้อชาติ เป็นต้น

(9) ตัวแปรเชื่อมโยงอดีตถึงปัจจุบันและอนาคต (Linkage variables) หมายถึง อิทธิพลของประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งในอดีตที่มีพฤติกรรมด้านนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันและอนาคต

(10) นโยบายของประเทศอื่นๆ (Other's Policies) หมายถึง การกระทำของประเทศอื่นๆ ตัวแสดงอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

(11) ตัวแปรเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศ (Systemic variables) รวมสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และภูมิศาสตร์ เช่น ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ จำนวนเพื่อนบ้าน สภาพการเมืองระหว่างประเทศ อัตราความขัดแย้ง จำนวนสมาชิก การเป็นพันธมิตร เป็นต้น

ภาพที่ 1.1
กรอบการกำหนดนโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและชาปิโร



ที่มา: Patrick T. McGowan and Howard B. Sharpiro, The Comparative study of Foreign Policy: A survey of Scientific Findings (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1973), p.41.

สำหรับการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในภาคินิพนธ์เรื่องนี้ จะวิเคราะห์เฉพาะตัวแปรที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จะไม่พิจารณาหรือนำตัวแปรทุกตัวตามกรอบวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและชาปิโรมาวิเคราะห์ เนื่องจากตัวแปรบางตัวอาจไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามตัวแปรต่างๆ ที่จะนำมาวิเคราะห์ก็จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแปรภายในและภายนอกที่ผสมผสานกันและสามารถผลักดันให้นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุด

วิธีการศึกษาและการใช้ข้อมูล

การศึกษาเป็นลักษณะการค้นคว้าวิจัยเอกสาร(Documentary Research) และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเอกสารทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ตำราที่เกี่ยวข้อง บทวิเคราะห์ทางการเมืองระหว่างประเทศ รายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลขั้นปฐมภูมิ ได้แก่ แถลงการณ์ สุนทรพจน์ ข้อตกลงระหว่างประเทศ และแถลงการณ์ร่วมในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงเอกสารการดำเนินงานต่างๆ ของสหประชาชาติ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา และเอกสารรายงานอื่นๆ โดยแหล่งข้อมูลดังกล่าวรวบรวมจากแหล่งข้อมูลอย่างเป็นทางการ เช่น เอกสารราชการ คำให้สัมภาษณ์ จดหมายข่าว และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของทั้งสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ บทความในหนังสือวิชาการ บทวิเคราะห์วิจารณ์เชิงวิชาการ จากนิตยสาร วารสารต่างประเทศ เช่น Environmental Politics, Foreign Affairs, Foreign Affairs analysis, International Affairs, Global Change: Peace & Security, และ Security Dialogue รวมทั้งบทความต่างๆ จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่น่าเชื่อถือ และข้อมูลตัวเลขทางสถิติอื่นๆ ที่มีการรวบรวมเผยแพร่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาตามแนวทางที่ได้เสนอดังกล่าว คาดว่าจะได้ประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้เข้าใจภาพรวมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ในช่วงวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้งสองสมัย

2. ทำให้ทราบถึงตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

3. เป็นผลงานวิชาการภาษาไทยที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคตต่อไป และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจในประเด็นสิ่งแวดล้อมโลกที่อาจเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เค้าโครงการนำเสนอ

การนำเสนอข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ผลการศึกษาของภาคินพนธ์ฉบับนี้ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง สมมุติฐานในการศึกษา ทฤษฎีและกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษา วิธีการศึกษาและการใช้ข้อมูล และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะกล่าวถึงพื้นฐานของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความร่วมมือระหว่างประเทศ และความเกี่ยวพันระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเด็นทั้งสองดังกล่าว

บทที่ 3 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งจะปูพื้นฐานนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสมัยก่อนรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และกล่าวถึงภาพรวมนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตลอดจนกล่าวถึงแนวโน้มนโยบายสิ่งแวดล้อมของพรรครีพับลิกันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

บทที่ 4 เป้าหมายและตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งจะวิเคราะห์เป้าหมายและตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในประเด็นดังกล่าว

บทที่ 5 บทสรุปและแนวโน้ม นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติหลังสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช