

บทที่ 3

นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ: สมัยรัฐบาล ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช

“เราไม่สามารถรอเวลานานเกินกว่านี้สำหรับการแก้วิกฤติ (ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) ครึ่งนี้ เรามีเครื่องมือสำหรับการแก้ปัญหาเกือบทุกอย่างที่เราต้องการ แต่อาจต้องยกเว้นหนึ่งอย่าง นั่นก็คือ เจตนาารมย์ทางการเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เรากำลังขาดหายไป และต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง”¹

อัล กอร์ อดีตรองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา
และเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี 2007

ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปริมาณมากที่สุดในโลก ประกอบกับการที่ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและ สามารถตัดสินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาคมระหว่างประเทศได้ ด้วยเหตุผลเหล่านี้ นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมระหว่างประเทศโดยตรง โดยเฉพาะความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือหลักในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมโลกในปัจจุบัน

บทนี้ จะนำเสนอภาพรวมนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ (1) ภาพรวมนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก่อนสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช (2) ภาพรวมนโยบาย

¹ Al Gore, *Earth in the balance ecology and the Human spirit* (New York: Rodale Inc., 1992) xxiv.

ต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช (3) แนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และ (4) นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติก่อนสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

ก่อนที่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญของโลกในปัจจุบัน นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกนับแต่ประชาคมระหว่างประเทศเริ่มแสดงความวิตกเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษ 1980 เป็นนโยบายต่างประเทศที่สร้างสรรค์ สหรัฐอเมริกาแสดงบทบาทนำในการแสวงหาความร่วมมือพหุภาคีระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก² การแก้ปัญหาหวั่นของชั้นโอโซน (Ozone depletion) ในช่วงทศวรรษ 1970 ถือเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจน สหรัฐอเมริกาเป็นทั้งผู้นำในด้านการค้นคว้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และการริเริ่มจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ จนประสบความสำเร็จด้วยการมีอนุสัญญาเวียนนาสำหรับการปกป้องชั้นโอโซน (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer) ใน ค.ศ.1985 และพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) ใน ค.ศ.1987³ เป็นผลลัพธ์สำคัญของการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกในช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ดี บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญของโลกในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทที่ไม่โดดเด่นเหมือนในอดีต แม้ว่าสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญต่อการค้นคว้าและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วงทศวรรษ 1970 ด้วยการมีบทบาทสำคัญต่อการจัดตั้งโครงการวิจัยสภาพภูมิอากาศโลก (World Climate Research Program: WCRP) เมื่อ ค.ศ.1979⁴

² Harold K.Jacobson, "Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Games," In *Multilateralism and U.S. foreign Policy: Ambivalent Engagement* , Edited by Stewart Patrick and Shepard Forman (Colorado: Lynne Rienner Publisher Inc, 2002), p.415.

³ Ibid., p.416.

⁴ Ibid., p.419.

แต่บทบาทในช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นบทบาทในเชิงของการดำเนินการเพื่อการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่บทบาทต่อการแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติยังไม่เกิดขึ้น เหมือนดังที่ เลอร์รี บี.พาร์เกอร์ และ จอห์น อี.บลอดเก็ตต์ (Larry B. Parker and John E. Blodgett) เห็นว่านโยบายต่อการแก้ปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาเริ่มเปลี่ยนจากการศึกษาเพียงอย่างเดียว (Study only) มาเป็นทั้งการศึกษาและดำเนินการในเชิงปฏิบัติ (Study and action) มากขึ้น ตั้งแต่ ค.ศ.1992 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ⁵ เรียบร้อยแล้ว

อาจกล่าวได้ว่า นับแต่ความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติเพื่อ แก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990⁶ นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช (ค.ศ.1989-1993) และ ประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน (ค.ศ.1993-2001) มีลักษณะแตกต่างกันในแง่ของการดำเนินนโยบาย โดยนโยบายในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช มีความกระตือรือร้นและความ ต้องการแสดงบทบาทนำต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติน้อยกว่าในสมัย รัฐบาลประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน อย่างไรก็ดี โดยภาพรวมแล้วนโยบายต่างประเทศต่อการ แก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาทั้งสองรัฐบาล ยังถือว่ามีลักษณะที่แสดง ให้เห็นถึงความลำบากใจที่จะแสดงบทบาทนำในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจาก สหรัฐอเมริกาวิตกเกี่ยวกับมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ หากสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการต่างๆ

⁵Larry B. Parker and John E. Blodgett. "U.S. Global Climate Change Policy: Evolving Views on Cost, Competitiveness, and Comprehensiveness." <http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/28Jan/RS22899>, 28 January 2008 p.1.[accessed November 2008]

⁶เมื่อสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน ค.ศ.1990 ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแสวงหา แนวทางแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติในกรอบสหประชาชาติ โดยความร่วมมือก่อนหน้านี้ส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการค้นคว้าวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มากกว่าการหาแนวทางเพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ

เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ โดยลักษณะนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของทั้งสองรัฐบาล สาระสำคัญดังนี้

1. สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช (ค.ศ.1989-1993)

นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช น่าจะเป็นผลสะท้อนความต่อเนื่องมาจากที่ประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ซึ่งขณะนั้นสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับกลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยทำที่ดังกล่าวเกิดขึ้นบนเวทีระหว่างประเทศครั้งแรกในที่ประชุมโทรอนโตว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงชั้นบรรยากาศ: ความเกี่ยวพันสำหรับความมั่นคงโลก ที่โทรอนโต แคนาดา ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1988 ซึ่งเรียกร้องให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกจากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.1988 ร้อยละ 20 ภายใน ค.ศ. 2005 ซึ่งขณะนั้นทั้งตัวของประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช และประธานาธิบดีเรแกน ต่างแสดงท่าทีไม่ยอมรับการกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว พร้อมกับอ้างว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายภายในประเทศที่เรียกว่า White House effect เป็นมาตรการสำหรับต่อสู้กับปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจกแล้ว อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐอเมริกาก็มีส่วนร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1988 เพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และประเมินองค์ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่จะนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยนักวิทยาศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการชุดดังกล่าว พร้อมกันนี้ สหรัฐอเมริกายังเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณหลักให้กับ IPCC

หลังประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ขึ้นเป็นผู้นำสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ.1989 แนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ต้องการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ได้รับการสานต่อในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตลอดระยะ 4 ปีของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รัฐบาลสหรัฐอเมริกาพยายามคัดค้านการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ด้วยการอ้างว่าเป็น

“นักสิ่งแวดล้อม”⁷ ของประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ. 1988 ก็มีส่วนทำให้นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาพรวมของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ยังให้การสนับสนุนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบพหุภาคีของสหประชาชาติ

ประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ได้เริ่มให้มีการค้นคว้าและวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดตั้งโครงการวิจัยการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global Change Research Program) ใน ค.ศ. 1989 ซึ่งผลการศึกษาวิจัยของโครงการดังกล่าวก็มีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว ก็ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายที่ไม่ต้องการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยสหรัฐอเมริกายืนยันท่าทีดังกล่าวอีกครั้งในการประชุมสภาพภูมิอากาศโลก (World Climate Conference) ครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1990⁸

เมื่อสหประชาชาติมีมติจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลจัดทำกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อ ค.ศ. 1990 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ก็มีบทบาทสำคัญในการร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวนโยบายที่ไม่ต้องการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศ ทำให้บางครั้งประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช มีท่าทีแข็งกร้าวต่อความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ โดยเฉพาะการประกาศจะไม่เข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่ริโอ ดีจาเนโร ใน ค.ศ. 1992 ซึ่งจะมีการรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หากอนุสัญญานับดังกล่าวกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ในอนุสัญญา ท่าทีของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวตรงข้ามกับท่าทีของ แคนาดา สหภาพยุโรป และอีกหลายประเทศ รวมทั้งกลุ่ม NGOs ที่พยายามผลักดันให้มีการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเป็นรูปธรรม จนท้ายที่สุด

⁷ Norman J.Vig and Michael E.Kraft, Environmental Policy in the 1990s (United States of America: Congressional Quarterly Inc., 1990), p.33.

⁸ Harold K.Jacobson, “Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Games,” p.419.

การจัดทำอนุสัญญาก็ต้องยอมรับจุดยืนของสหรัฐอเมริกาด้วยการไม่กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลง ทำให้เป็นที่ยอมรับของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส เมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ.1992 ต่อมาคณะกรรมาธิการวิเทศสัมพันธ์วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้พิจารณารับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1992 และเสนอต่อให้วุฒิสภาซึ่งได้พิจารณารับรองในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.1992 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1992 สหรัฐอเมริกาก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นทางการ⁹ ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกๆ ที่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁰ ก่อนที่ประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช จะหมดวาระการดำรงตำแหน่งในเดือนมกราคม ค.ศ.1993

โดยสรุป สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในลักษณะมีส่วนร่วมกับความร่วมมือพหุภาคีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา หรืออยู่นอกกรอบแนวนโยบายที่สหรัฐอเมริกาทกำหนดไว้ โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาพรวมนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช ยังให้ความสำคัญและสนับสนุนความร่วมมือพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ด้วยการสนับสนุนการดำเนินการในด้านการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และมีบทบาทในการร่างข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนกระตือรือร้นในการเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช จึงถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ แต่ก็อยู่ในกรอบแนวนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

⁹Stewart Patrick and Shepard Forman, Multilateralism and U.S. foreign Policy: Ambivalent Engagement (Colorado: Lynne Rienner Publisher Inc, 2002), p.420.

¹⁰สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลังประเทศมอริเชียส สาธารณรัฐเซเชลล์ และสาธารณรัฐหมู่เกาะมาร์แชลล์ เพียง 3 ประเทศเท่านั้น

2. สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน (ค.ศ.1993-2001)

นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ และพยายามแสดงบทบาทในการผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น โดยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Conference of parties: COP) ประจำปีทุกครั้ง ประธานาธิบดีคลินตัน ยังให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศภาคีในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช ตลอดจนชักจูงให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมและปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงดังกล่าว โดยถือว่าสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจควรรักษาบทบาทผู้นำ และแบบอย่างให้กับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ในการปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹¹

ประธานาธิบดีคลินตันได้ประกาศแผนปฏิบัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Action Plan: CCAP) เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ.1993¹² เพื่อให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นมาตรการภายในของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการตามพันธะผูกพันภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แผนปฏิบัติการได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อาทิ การปรับปรุงการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การปลูกและอนุรักษ์ป่า ตลอดจนแผนการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของประธานาธิบดีคลินตันในการให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว ก็เป็นการดำเนินการด้วยความสมัครใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสำคัญ

¹¹ John R. Justus and Susan R. Fletcher. "Global Climate Change."

<<http://www.ncseonline.org/NLE/CRS/abstract.cfm/NLEid=17005>>. 12 May 2006.[accessed November 2008]

¹² Fraser Cameron, *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, (New York: Routledge, 2002), p.93.

ส่วนนโยบายต่างประเทศต่อการหาหรือภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันมีความพยายามที่จะแสดงบทบาทเป็นผู้นำ โดยเฉพาะในการประชุม COP 2 ที่เจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1996 รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันประกาศเจตนารมณ์ที่จะยอมรับ “พันธะผูกพันการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” (Binding Emission Commitment) ตามที่กำหนดไว้ในอาณัติเบอร์ลิน (Berlin Mandate)¹³ เป็นครั้งแรก ซึ่งถือเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่เปลี่ยนท่าทีเดิมของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช อย่างชัดเจน หลังจากนั้น ประธานาธิบดีคลินตันก็เริ่มให้มีการประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่จะได้รับผลกระทบจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาที่เรียกว่า คณะทำงานสำหรับการวิเคราะห์ระหว่างหน่วยงาน (Interagency Analytical Team:IAT) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจทั้งในประเด็นของการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก¹⁴ ราคาพลังงาน ผลกระทบต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ และการจ้างแรงงาน เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่านโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาทั้งสมัยประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช

¹³ เป็นข้อตกลงที่เป็นผลลัพธ์จากการประชุม COP 1 ที่เบอร์ลิน เยอรมนี เมื่อ ค.ศ.1995 สืบเนื่องจากที่ประชุมเห็นว่าประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคผนวกที่ 1 ไม่สามารถดำเนินการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามพันธกรณี และปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกก็ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของอนุสัญญาได้ จึงต้องทบทวนพันธกรณีและกำหนดมาตรการที่เข้มข้นมากกว่าที่เป็นอยู่ ที่ประชุม COP 1 จึงให้มีการเจรจาฉบับใหม่ โดยให้มีการกำหนดเป้าหมายพันธกรณีที่ละเอียดและเข้มข้นมากขึ้น โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจชุดหนึ่งในการยกร่างพิธีสารเพื่อใช้ในการเจรจาข้อตกลงระหว่างประเทศสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีพันธกรณีทางกฎหมาย ซึ่งต่อมาก็คือพิธีสารเกียวโต

¹⁴ การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก เป็นกลไกหนึ่งภายใต้พิธีสารเกียวโตที่อนุญาตให้มีการซื้อขายปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระหว่างกันได้เพื่อนำมาเสริมปริมาณการลดการปล่อยก๊าซในประเทศของตน กลไกนี้ถือเป็นกลไกทางการตลาดเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการทำให้ก๊าซเรือนกระจกเปรียบเสมือนสินค้าชนิดหนึ่ง โดยสินค้าที่ซื้อขายก็คือปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ ดังนั้น ประเทศที่ทำการลดก๊าซเรือนกระจกก็จะมีปริมาณก๊าซที่ลดได้ (ซึ่งเป็นสินค้า) หรือที่คิดว่าตนเองจะลดได้ในเวลาที่กำหนด (ซึ่งเป็นสินค้าที่คิดว่าจะผลิตได้) ปริมาณก๊าซดังกล่าวนี้ก็สามารถเป็นสินค้าเพื่อนำมาซื้อขายในตลาดซื้อขายปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

และประธานาธิบดีคลินตันมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากการดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หลังการพิจารณาผลการวิเคราะห์รายงานของ IAT ประธานาธิบดีคลินตันได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ รวมทั้งแสดงจุดยืนของรัฐบาลในการเจรจาพิธีสารเกียวโตที่สหรัฐอเมริกาจะยอมรับพันธะเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม ภายใต้วัยความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ทำให้วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาส่งมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ (95-0) รับรองข้อมติที่เรียกว่าเบิร์ด-ฮาเกล (Byrd-Hagel Resolution)¹⁵ หรือ Sen.Res.98 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.1997 แสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันที่จะยอมรับพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือจะเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงดังกล่าว¹⁶ โดยข้อมติดังกล่าวมีความสำคัญแสดงความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา หากเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลง และได้เสนอความเห็นต่อฝ่ายรัฐบาล ดังนี้¹⁷

1. สหรัฐอเมริกาไม่ควรร่วมลงนามในพิธีสารหรือข้อตกลงใดๆ ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะมีการเจรจาที่เกี่ยวข้อง ญีปุ่น ในธันวาคม ค.ศ.1997 โดยพิธีสารหรือข้อตกลงนั้น (1) ไม่รวมประเทศกำลังพัฒนาให้มีพันธะผูกพันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องมีพันธกรณีตามพิธีสาร และ (2) อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และ

¹⁵ เป็นข้อมติที่ตั้งชื่อตามชื่อของวุฒิสมาชิกที่ร่างข้อมติดังกล่าวได้แก่ วุฒิสมาชิกโรเบิร์ต เบิร์ด (Robert Byrd) พรรคเดโมแครตจากรัฐเวสต์เวอร์จิเนียตะวันตก และวุฒิสมาชิกชัค ฮาเกล (Chuck Hagel) จากพรรครีพับลิกัน

¹⁶ Susan R.Fletcher. "Global Climate change: The Kyoto Protocol." <<http://www.ncseonline.org/nle/crsreport/o3sep/RL30692.pdf>>, 10 October 2004.[accessed November 2008]

¹⁷"Byrd-Hagel Resolution for the 105th Congress." <<http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>>.[accessed 7 January 2009] (รายละเอียดข้อมติผนวก ค)

2. พิธีสารใดๆ หรือข้อตกลงอื่นๆ ที่จะนำเสนอให้แก่วุฒิสภาให้คำแนะนำหรือรับรอง เพื่อให้สัตยาบันนั้นจะต้องประกอบด้วยเอกสาร 2 ประการ คือ (1) ควรให้คำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายหรือหลักปฏิบัติการภายในประเทศที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกพันของพิธีสารหรือข้อตกลงนั้นๆ และ (2) ควรให้รายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและต้นทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาหากดำเนินการตามข้อตกลงนั้นๆ

แต่ด้วยแนวคิดของประธานาธิบดีคลินตัน และรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมาก ทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันยังมีความพยายามที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารที่มีการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหประชาชาติต่อไป โดยประธานาธิบดี คลินตัน ได้แสดงความเห็นดังกล่าวในการปาฐกถาหัวข้อการประชุม “เกี่ยวโตว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อแสวงหาข้อตกลงจำกัดการปล่อยก๊าซ” (Kyoto Conference on Climate Change Reaches Agreement to Limit Emission) ที่สมาคมภูมิศาสตร์แห่งชาติ (National Geographic Society) วอชิงตัน ดี.ซี.เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ.1997 สารสำคัญสรุปว่า¹⁸ ประธานาธิบดีคลินตันสนับสนุนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยการดำเนินการอย่างจริงจัง และให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพราะเชื่อว่าภาวะเรือนกระจกกำลังทวีความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยๆ และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไปจะส่งผลกระทบไม่เฉพาะต่อประเทศต่างๆ แต่จะรวมถึงความเสียหายที่จะมีต่อสหรัฐอเมริกาในอนาคตด้วย นอกจากนี้ ประธานาธิบดีคลินตัน ยังเห็นว่าการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถดำเนินการได้โดยวิธีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจมากนัก และในระยะยาวจะเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมอีกด้วย

แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ

¹⁸ John T. Rourke, “Should the Kyoto of Global warming be supported?,” In Taking sides: Clashing views on controversial issues in American Foreign, (Guilford: McGraw-Hill Companies,2002) p. 226-232.

ในกรอบสหประชาชาติ โดยในการประชุม COP 3 ที่โตเกียว ญี่ปุ่น ใน ค.ศ.1997 รองประธานาธิบดี อัล กอร์ ได้เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนของสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมการประชุม และประกาศว่า สหรัฐอเมริกา ตกลงยอมรับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.1990 ในปริมาณร้อยละ 7 ภายใน ค.ศ.2008-2012 อย่างไรก็ตาม ก่อนลงนามในพิธีสาร รองประธานาธิบดีอัล กอร์ ระบุว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะไม่เสนอพิธีสารเกียวโตให้วุฒิสภารับรอง จนกว่าประเทศกำลังพัฒนาหลักๆ จะตกลงมีส่วนร่วมในการดำเนินการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย จากท่าทีของรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันที่ยอมรับพันธะตาม พิธีสารเกียวโตดังกล่าว และหลังจากที่ประชุม COP 3 รับรองพิธีสารเกียวโต วุฒิสมาชิกฮากาเกลซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์การประชุมครั้งนี้ ได้ออกคำแถลงแสดงท่าทีคัดค้านการดำเนินการของรัฐบาล ประธานาธิบดีคลินตันทันที ว่า “หากประธานาธิบดีลงนามในพิธีสารเกียวโต ไม่มีทางที่วุฒิสมาชิก ของสหรัฐอเมริกาจะลงมติรับรอง และเราจะล้มร่างกฎหมายฉบับนี้”¹⁹

ก่อนที่ประธานาธิบดีคลินตันจะลงนามพิธีสารเกียวโตในการประชุม COP 4 ที่ กรุงบัวโนสไอเรส อาร์เจนตินา เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998²⁰ อาร์เจนตินาและคาซัคสถานซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาสองประเทศแสดงท่าทีตอบรับต่อความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่ ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ด้วยการยอมรับ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการ คลายความวิตกของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่ส่วนใหญ่วิตกประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ อาทิ บราซิล จีน อินเดีย และอินโดนีเซีย มากกว่าได้²¹ ส่งผลให้หลังจากนั้น รัฐบาลประธานาธิบดี คลินตันไม่ได้นำพิธีสารเกียวโตให้วุฒิสภารับรองเพื่อให้สัตยาบัน สถานการณ์ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า แม้ฝ่ายรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ แต่การที่สหรัฐอเมริกาไม่มีการเมือง ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทำให้มีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ต่างประเทศของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันหมดวาระลงใน ค.ศ. 2001 พิธีสารเกียวโตก็ไม่ได้รับการเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรองเพื่อให้สัตยาบันจนถึงปัจจุบัน

¹⁹ Harold K. Jacobson, “Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Games,” p.417.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p.422.

โดยสรุป รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันพยายามให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ขณะเดียวกัน ก็ยังแสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทำให้ประธานาธิบดีคลินตันพยายามผลักดันกลไกต่างๆ ที่สามารถลดมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ ให้บรรจุไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศ อาทิ การไม่จำกัดปริมาณในการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก การดูดซับคาร์บอนจากป่าไม้และพื้นดิน และกลไกการลดก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ซึ่งถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ทำให้ลักษณะนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีคลินตันมีลักษณะไม่แตกต่างจากสมัยประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช มากนัก และยังถือเป็นบทบาทที่ไม่โดดเด่นต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกของสหรัฐอเมริกา

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

การชนะการเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเหนือดีตรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อ ค.ศ.2000 ดูเหมือนว่าจะเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของประธานาธิบดีจอร์จ บุช และผู้สมัครจากพรรคริพับลิกันอีกครั้ง การก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาตลอดระยะเวลา 8 ปีนั้น ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ เน้นให้ความสำคัญไปที่ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security) ของสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับแรก

หลังรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เข้าบริหารประเทศเพียงไม่ถึง 1 ปี การเกิดเหตุการณ์โจมตีสหรัฐอเมริกาของกลุ่มก่อการร้ายเมื่อ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ได้สร้างความหวาดกลัวให้กับทั้งชาวอเมริกันและประเทศต่างๆ ทั่วโลก ภาพเหตุการณ์เครื่องบินพุ่งชนตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์และกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นภาพที่คงอยู่ในความทรงจำของชาวอเมริกันและประชาชนทั่วโลกได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับภัยคุกคามใหม่หลังยุคสงครามเย็น แม้สหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก แต่ก็ยังสามารถถูกโจมตีด้วยฝีมือของคนเพียงจำนวนไม่กี่คนเท่านั้น เหตุการณ์ดังกล่าวจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศหลังยุคสงครามเย็น รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งเพิ่งเข้ามาบริหารประเทศจึงต้องพยายามสร้างขวัญและกำลังใจ รวมถึงความเชื่อมั่นให้กับประชาชนชาวอเมริกันในการที่จะรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติเอาไว้ และด้วย

สถานการณ์ดังกล่าวก็นำไปสู่การกำหนดระเบียบโลกใหม่ด้วยการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา

ภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ.2001 สหรัฐอเมริกาย้ายได้การบริหารของรัฐบาล ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศอย่างมีนัยยะสำคัญ เห็นได้จากช่วง ทรนงค์หาเสียงเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ.2000 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เคยเป็นผู้เตือนให้ระมัดระวัง เกี่ยวกับความคิดต่อการใช้อำนาจทางการทหารของสหรัฐอเมริกา จะเป็นคำตอบสำหรับปัญหา ของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาหลายๆ เรื่อง²² แต่หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน เกิดขึ้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับตรงกันข้ามด้วยการ ปรับเปลี่ยนไปเน้นการใช้กำลังทางทหารอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพื่อมุ่งป้องกันบ้านเกิดเมืองนอน (Homeland) และผลประโยชน์ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาในต่างแดน (American interest in abroad) ให้รอดพ้นจากการโจมตีของกลุ่มก่อการร้าย²³ หลักการบุช (Bush Doctrine)²⁴ ได้ใช้เป็น แนวคิดหลักในการตอบโต้จัดการกับภัยคุกคามของสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 21 และการดำเนิน นโยบายต่างประเทศที่มีเป้าหมายหลักให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคงปลอดภัย 3 ประการ²⁵ ได้แก่

1. การปกป้องสันติภาพด้วยการต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้ายและทรราช
2. การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพด้วยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ
3. การขยายสันติภาพด้วยการผลักดันให้ทุกสังคมที่มีเสรีภาพในทุกภูมิภาค

²² Philip H.Gordon, "The End of the Bush Revolution," *Foreign Affairs*, Vol.85 No.4 (July/August 2006): 76.

²³ The American World Role, <<http://www.blackwellpublishing.com/mekay/pdfs/chapter18.pdf>> อ้างถึงใน ดลยา เทียนทอง, "สหรัฐฯ- อาเซียน: นัยความร่วมมือในประเด็นการก่อการร้าย," *เอเชียปริทัศน์* 26, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2548): 98.

²⁴ หลักการบุช มีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การแบ่งโลกออกเป็น 2 ขั้ว คือกลุ่มประเทศที่ สนับสนุนสหรัฐอเมริกา และกลุ่มที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย (2) การระบุเจาะจงถึงประเทศที่สนับสนุนการ ก่อการร้าย และกำลังพัฒนาอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง เป็นกลุ่มที่เรียกว่า แกนชานตา (Axis of Evils) ได้แก่ อิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือ (3) การอ้างสิทธิป้องกันตัวเองเพื่อลงมือชิงโจมตีก่อน (Pre-Emptive Strike) สรุป จาก ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, *นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช*. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.191.

²⁵ John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy," *Foreign Policy* (November/December, 2002): 50.

การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งเน้นในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น สหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทั้งระดับภายในประเทศและต่างประเทศ โดยสภาองเกรสได้บัญญัติกฎหมาย USA PATRIOT Act²⁶ และจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Department) เป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002 ส่วนการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้แสวงหาความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั่วโลกทั้งในกรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย อาทิ สหภาพยุโรป จีน รัสเซีย ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ และสหประชาชาติ รวมทั้งอาเซียนซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นแนวรบที่สองในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยอาเซียนและสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในคำปฏิญญาด้านความร่วมมือในการต่อสู้กับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat Terrorism) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2002 และอาเซียนได้รับรองแผนงานต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างอาเซียน-สหรัฐอเมริกา (ASEAN-US Counter Terrorism Work Plan) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2004 การดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าวจึงถือเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุชในการต่อต้านการก่อการร้าย

นอกจากนี้ สิ่งที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการวางระเบียบโลกใหม่ในศตวรรษที่ 21 ให้เป็นยุคของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างชัดเจน นั่นก็คือ สหรัฐอเมริกาได้กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) 2 ฉบับ²⁷ ที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยหลักของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในปี ค.ศ.2002 ระบุอย่างชัดเจนถึงภัยคุกคามที่เป็นตัวแสดงบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (กลุ่มก่อการร้าย) เป็นครั้งแรก และได้กำหนดแนวทางเพื่อปกป้องและส่งเสริมอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาและประชาชนทั่วโลก ด้วยการต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้ายและประเทศทรราชที่สหรัฐอเมริกามองว่าเป็นผู้ทำลายอิสรภาพซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็น

²⁶กฎหมาย PATRIOT Act ย่อมาจาก Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 เป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่หน่วยงานด้านความมั่นคงในการต่อต้านการก่อการร้าย อาทิ การดักฟังโทรศัพท์ การสื่อสารทางอีเมล และตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมถึงการบันทึกอื่นๆ เป็นต้น

²⁷ได้แก่ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในปี ค.ศ.2002 และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในปี ค.ศ.2006

ทั้งอุดมการณ์ และมรดกที่สำคัญยิ่ง โดยกล่าวถึงศัตรูที่เป็นภัยคุกคามของสหรัฐอเมริกาในศตวรรษ
ที่ 21 ว่า²⁸

“...อดีต ศัตรูจำเป็นต้องมีอาวุธและสมรรถนะเพื่อกระทำการที่รุนแรงอย่างมากใน
การก่ออัตรายต่อสหรัฐอเมริกา แต่ปัจจุบัน เครือข่ายของบุคคลที่ซุ่มเป็นศัตรูกับเรา
อยู่นั้นสามารถสร้างความวุ่นวายอย่างมาก และก่ออันตรายต่อดินแดนของเราได้
โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพียงน้อยเท่านั้น ผู้ก่อการร้ายถูกจัดตั้งเพื่อ
ทะลวงสังคมที่เปิดและใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมากทำร้ายเรา...”

สำหรับสมัยการบริหารที่ 2 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังได้จัดทำยุทธศาสตร์
แห่งชาติฉบับปี ค.ศ.2006 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยยังเป็นผลประโยชน์
แห่งชาติหลักของสหรัฐอเมริกา โดยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ระบุอย่างชัดเจนว่าสหรัฐอเมริกาอยู่
ในภาวะสงครามที่ต้องต่อสู้กับการก่อการร้ายที่เพิ่มมากขึ้น ยุทธศาสตร์ฉบับนี้จึงสะท้อนภารกิจ
ของสหรัฐอเมริกาต่อการปกป้องประชาชนชาวอเมริกัน²⁹ ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของยุทธศาสตร์ฉบับนี้
คือ การประเมินผลงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติฉบับปี ค.ศ.2002 ที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว
และแผนยุทธศาสตร์ที่จะสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการต่อไป ยุทธศาสตร์ฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นว่า
การต่อสู้กับการก่อการร้ายยังคงเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา
โดยแนวทางที่สหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สหรัฐอเมริกา
ต้องการการสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศพันธมิตรเพื่อช่วยในการปราบปรามการก่อการร้าย
ระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็เพื่อป้องกันกรณีสหรัฐอเมริกาในอนาคต

ยุทธศาสตร์ฉบับนี้จึงได้ระบุถึงแนวทางการดำเนินการต่อการต่อต้านการก่อการร้ายทั้งใน
ระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้น สหรัฐอเมริกาจะใช้กำลังทหารและพลังอำนาจของประเทศอื่นๆ

²⁸ “The National Security Strategy of The United States of America 2002,”

<<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>, September 2002
[accessed 15 May 2009]

²⁹ “The National Security Strategy of The United States of America 2006,”

<<http://www.marforres.usmc.mil/docs/nss2006.pdf>>, March 2006 ,[accessed 15 May 2009]

ในการทำลายล้างกลุ่มก่อการร้าย ขัดขวางผู้ก่อการร้ายไม่ให้มีที่หลบซ่อนที่ปลอดภัย (Safe Haven) และป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้ายได้มาซึ่งอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง ส่วนระยะยาว รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นว่าการต่อสู้กับการก่อการร้ายนั้นหมายถึงชัยชนะในสงครามทางความคิดและอุดมการณ์ของผู้ก่อการร้าย สหรัฐอเมริกาจึงเชื่อว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะสามารถเอาชนะผู้ก่อการร้ายได้ เพราะฉะนั้น การสร้างและขยายอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงเป็นภารกิจที่สำคัญที่สหรัฐอเมริกาจะสามารถเอาชนะผู้ก่อการร้ายในระยะยาวได้

เห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทั้งฉบับปี ค.ศ.2002 และค.ศ.2006 ได้สะท้อนความหวาดกลัวภัยคุกคามจากภัยคุกคามการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี และแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เพิ่มบทบาทอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงเป็นที่แน่ชัดว่า สหรัฐอเมริกามียุทธศาสตร์หลักในการต่อต้านการก่อการร้ายเพื่อเป้าหมายในการปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของชาติตลอดระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา

แนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

สำหรับแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้มีแนวนโยบายพื้นฐานสำหรับการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และใช้กำหนดนโยบายต่างประเทศสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ แนวนโยบายดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ใน 2 ระดับ ได้แก่ (1) แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (2) แนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพิจารณาลักษณะดังกล่าวจะทำให้เห็นได้ว่าแนวนโยบายทั้งสองระดับมีความเชื่อมโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสามารถทำให้เข้าใจถึงแนวนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดียิ่งขึ้น

1. แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การที่แนวนโยบายของพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีที่เป็นตัวแทนของพรรคนั้นๆ นโยบายของพรรครีพับลิกันจึงเป็นพื้นฐานสำหรับการ

ดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยในประเด็นการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายของพรรครีพับลิกันให้เป็นผลในเชิงปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม แนวนโยบายของพรรครีพับลิกัน (Republican platform) ต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ใช้สำหรับการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ.2000 และ ค.ศ.2004 และเป็นพื้นฐานนโยบายสำคัญสำหรับการบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในสมัยการบริหารที่ 1 และสมัยการบริหารที่ 2 ถือเป็นแนวนโยบายที่มีทิศทางไปในแนวทางเดียวกัน และยังไม่ได้ระบุถึงปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงมากนัก แต่สำหรับแนวนโยบายที่ใช้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ.2008 พรรครีพับลิกันได้ระบุถึงรายละเอียดแนวนโยบายสำหรับการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันในช่วงที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำรงตำแหน่งตลอดระยะเวลา 8 ปี ยังไม่ได้มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากเท่ากับการเลือกตั้งสมัยล่าสุดใน ค.ศ.2008 อีกทั้งทำให้เห็นพัฒนาการของปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ดี แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน ค.ศ.2008 ก็สามารถพิจารณาเห็นได้ถึงการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้อย่างชัดเจน

แนวนโยบายต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของพรรครีพับลิกันในการเลือกตั้งทั้ง 3 ครั้ง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

แนวนโยบายสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ.2000

แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ.2000 (2000 Republican Party Platform) ซึ่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช ใช้ในการหาเสียงก่อนชนะการเลือกตั้งนั้น โดยภาพรวมของแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม พรรครีพับลิกันมุ่งให้ความสำคัญกับความเจริญรุ่งเรืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

เป็นหลัก โดยเชื่อว่าความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและการปกป้องสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินไปด้วยกัน³⁰ กระตุ้นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยกลไกทางการตลาด การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยพรรครีพับลิกันเสนอหลักการเกี่ยวกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมดังนี้³¹

1. ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและการปกป้องสิ่งแวดล้อมต้องก้าวต่อไป โดยความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องมือในการสร้างความก้าวหน้าสำหรับการปกป้องสิ่งแวดล้อม และความก้าวหน้าของสิ่งแวดล้อมก็จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เจริญรุ่งเรืองมากขึ้น
2. กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมควรอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจน และสาธารณชนได้รับการพิจารณา
3. สนับสนุนความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น มลรัฐ สำหรับการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยเชื่อว่าบทบาทของรัฐบาลควรเป็นตัวแสดงที่จัดหาสิ่งกระตุ้นทางกลไกตลาด การสร้างนวัตกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเป็นมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม
4. นโยบายสิ่งแวดล้อมควรให้ความสำคัญกับผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ และเมื่อมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม รัฐบาลควรหามาตรการเพื่อบังคับและปกป้องสิ่งแวดล้อม

ส่วนแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของพรรครีพับลิกันในช่วงเวลานี้ นั้น ก็บ่งชี้ชัดเจนถึงพื้นฐานแนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมดังได้กล่าวข้างต้น พรรครีพับลิกันแสดงจุดยืนค่อนข้างชัดเจนว่าไม่สนับสนุนพิธีสารเกียวโต โดยเห็นว่าพิธีสารเกียวโตไม่อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ วัตถุประสงค์ของพิธีสารอาจดำเนินการไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ยุติธรรม เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาไม่มีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พรรครีพับลิกันจึงมีนโยบายที่จะหาแนวทางอื่นที่ดีกว่าพิธีสารเกียวโต ด้วยการสนับสนุนการวิจัยที่ทำให้เกิดความเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบจาก

³⁰ Neal Jannahill, *American Government Policy & Politics* (USA: Addison Wesley Longman, Inc, 2002), p.216.

³¹ The American Presidency Project. "2000 Republican Party Platform."
<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25849>>, 31 July 2000. [accessed 19 January 2009]

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มากขึ้น พร้อมกับจะดำเนินการร่วมกับนักธุรกิจ และประเทศอื่นๆ ในการหามาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ คำนึงถึงอธิปไตยและความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น เห็นได้ว่า แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือให้ความสำคัญกับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันสำหรับการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับแนวนโยบายของพรรคเดโมแครต ในช่วงการเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 2000 อดีตรองประธานาธิบดี อัล กอร์ ผู้สมัครจากพรรคเดโมแครตมีแนวนโยบายชัดเจนที่จะสนับสนุนการให้สัตยาบันและเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารเกียวโต ตรงกันข้าม แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันเห็นว่าพิธีสารเกียวโต เป็นข้อตกลงที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง (unrealistic) จึงไม่สนับสนุนการเข้าเป็นภาคีในพิธีสาร และขณะเดียวกันประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับสนับสนุนการพัฒนาแหล่งสำรองน้ำมันและก๊าซ³² ดังนั้น แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าว จึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญของนโยบายที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ใช้ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตลอดช่วงระยะเวลา 4 ปีแรกของการบริหาร

แนวนโยบายสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ.2004

สำหรับแนวนโยบายสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2004³³ (2004 Republican Party Platform) ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พรรครีพับลิกันยังมีแนวนโยบายเดียวกับแนวนโยบายใน ค.ศ.2000 โดยเน้นย้ำความเจริญรุ่งเรืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความก้าวหน้าในการปกป้องสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นแนวทางการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นความต่อเนื่องของพรรครีพับลิกัน

³² Neal Jannahill, *American Government Policy & Politics*, p.214.

³³ Republican Party, "2004 Republican Party Platform."

สำหรับประเด็นการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พรรครีพับลิกันได้ระบุถึงโดยตรงว่าจะดำเนินกับความท้าทายในระยะยาวที่เกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการใช้กลไกทางการตลาดและการพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัย ยกย่องประสิทธิภาพพลังงาน เพื่อเป็นมาตรการที่สามารถช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พร้อมกับทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเจริญเติบโตต่อไปได้ นอกจากนี้ แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันยังแสดงจุดยืนสำคัญต่อพิธีสสารเกียวโตว่า ประธานาธิบดีจอร์จ บุช และพรรครีพับลิกันคัดค้านพิธีสสารเกียวโตอย่างแข็งขัน รวมถึงคัดค้านการควบคุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมายหรือดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้ เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและแรงงานชาวอเมริกัน³⁴

เห็นได้ว่า แนวนโยบายของพรรครีพับลิกัน ใน ค.ศ.2004 มีลักษณะเดียวกับแนวนโยบายใน ค.ศ.2000 ซึ่งเน้นให้ความสำคัญกับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่เชื่อว่าจะนำไปสู่การช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อม แนวทางการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของพรรครีพับลิกันจึงอยู่บนพื้นฐานของการใช้กลไกทางการตลาด การพัฒนาเทคโนโลยีเป็นหลัก ส่วนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พรรครีพับลิกันก็คัดค้านพิธีสสารเกียวโตอย่างชัดเจน แนวนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้ จึงเปลี่ยนมาเป็นแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในช่วงตลอดระยะเวลา 8 ปีของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

แนวนโยบายสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ.2008

แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดี ค.ศ.2008³⁵ (2008 Republican Party Platform) ส่วนใหญ่จะสะท้อนภาพรวมการดำเนินนโยบายต่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้เป็นอย่างดี และตอกย้ำให้เห็นว่าแนวคิดหลักของพรรครีพับลิกันต่อการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อยู่บนพื้นฐาน

³⁴ Ibid., p.71.

³⁵ Republican Party. "2008 Republican Party Platform." <<http://www.gop.com/2008Platform/>> .

ของการให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พร้อมกับต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติและเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ แผนนโยบายใน ค.ศ.2008 เริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. **วิธีการแก้ปัญหาโดยใช้เทคโนโลยีและกลไกตลาด** พรรครีพับลิกันสนับสนุนการแก้ปัญหาด้วยการพัฒนาเทคโนโลยี พื้นฐานของกลไกตลาดที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ นอกจากนี้ ยังเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. **ความร่วมมือระหว่างประเทศ** เน้นให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยพรรครีพับลิกันเห็นว่าปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาระดับโลกและเป็นประเด็นที่ประชาคมระหว่างประเทศวิตก ดังนั้นทุกประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ควรมีส่วนร่วมมากกว่าที่จะคาดหวังให้สหรัฐอเมริการับภาระในการแก้ปัญหาเพียงอย่างเดียว

3. **การให้รางวัลแก่ผู้คิดค้นนวัตกรรมใหม่**ที่จะช่วยแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พรรครีพับลิกันเชื่อว่าการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะสำเร็จได้ด้วยความฉลาดของประชาชนชาวอเมริกัน พรรครีพับลิกันจึงเสนอให้รางวัลการค้นคิดเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ (Climate Prize) แก่นักวิทยาศาสตร์ที่มีส่วนในการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกจากนี้ แผนนโยบายของพรรครีพับลิกัน ใน ค.ศ.2008 ยังย้ำจุดยืนเดิมว่าการดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และต้องอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแผนนโยบายที่ยังตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญเช่นเดิม

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาแผนนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศข้างต้นแล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าแผนนโยบายของพรรครีพับลิกันมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ (ในลักษณะเศรษฐกิจมาก่อนสิ่งแวดล้อม) โดยเชื่อว่าการเติบโตและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความก้าวหน้าในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงต้องเน้นกลไกทางการตลาดและ

การพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ส่วนในประเด็นพิธีสารเกียวโต พรรครีพับลิกันก็คัดค้านอย่างชัดเจน เพราะเห็นว่าเป็นข้อตกลงที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

2. นโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

แนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังที่ได้กล่าวข้างต้น ถือเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการกำหนดนโยบายหลักเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ³⁶ ได้แก่ (1) ชะลอการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (2) สร้างความเข้มแข็งและความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความชัดเจนและหาแนวทางเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยการดำเนินโครงการต่างๆ ทั้งด้านการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการพัฒนาเทคโนโลยี

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกอบกับแนวนโยบายของพรรครีพับลิกันต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้งในระดับนโยบายภายในประเทศและระดับนโยบายต่างประเทศ ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการ 5 ประการ³⁷ ดังต่อไปนี้

³⁶U.S.Environment Protection Agency . “U.S. Climate Policy and Actions.”

<<http://www.epa.gov/climatechange/poicy/index.html>> . [accessed 21 December 2008]

³⁷ ผู้ศึกษา สรุปแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จากท่าที จุดยืน และลักษณะการดำเนินนโยบายต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา โดยแนวนโยบายหลักบางข้อก็เป็นแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศออกมาโดยตรง

1. การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ และไม่ต้องการกำหนดเป้าหมายแบบมีพันธะผูกพันทางกฎหมายในข้อตกลงระหว่างประเทศ
2. ความเชื่อเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยังไม่มีความชัดเจนทางด้านวิทยาศาสตร์ จึงพยายามดำเนินการด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อย่างจริงจัง
3. การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนชาวอเมริกัน
4. แนวทางการแก้ปัญหาอยู่บนความเชื่อของกลไกทางการตลาด การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นสำคัญ
5. เน้นความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหา และต้องการให้ทุกประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ นั้น ต้องไม่ขัดกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ พื้นฐานหลักการซึ่งประกอบขึ้นเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และได้ใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ได้สะท้อนมาจากท่าทีและการแสดงจุดยืนต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนับแต่ช่วงการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ.2000 ตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปี ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อาทิ

ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ.2000 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้แสดงแนวคิดที่เป็นสัญญาณบ่งชี้ถึงแนวทางการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามแนวนโยบายหลัก 5 ประการข้างต้นว่า “จะดำเนินการให้มีข้อตกลงอย่างสมบูรณ์ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ และกระตุ้นความพยายามระหว่างประเทศในการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก” พร้อมกับเชื่อว่า กลไกทางการตลาดจะสามารถแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยสหรัฐอเมริกาจะสนับสนุน

การลงทุนด้านเทคโนโลยีที่สะอาด การใช้พลังงานหมุนเวียน รวมทั้งการพัฒนายานยนต์และการ
เผาไหม้เชื้อเพลิงที่สะอาด รวมทั้งพลังงานทางเลือกใหม่ๆ เป็นต้น³⁸

หลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แนวนโยบายดังกล่าวก็ได้รับการตอกย้ำใน
หลายครั้ง การแถลงเกี่ยวกับนโยบายการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ
ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ.2001 ก็ระบุว่า นโยบายเกี่ยวกับการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลจะอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ เร่งดำเนินการ
ศึกษาวิจัยเพื่อสร้างความชัดเจนด้านวิทยาศาสตร์ และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี
ดำเนินการสร้างอำนาจทางการตลาด กระตุ้นการมีส่วนร่วมของทุกประเทศทั่วโลก และจะ
ดำเนินการที่จะเป็นหลักประกันว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชาชน
ชาวอเมริกันและประชาชนทั่วโลกจะดำเนินต่อไป³⁹

ในการประชุม COP 7 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001 ฮาร์แลน เอล วัตสัน
(Harlan L.Watson) ผู้เจรจาอาวุโสเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและหัวหน้า
คณะเจรจาของสหรัฐอเมริกาในการประชุมครั้งนี้ ได้เน้นย้ำแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อการ
แก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งอยู่ในกรอบแนวนโยบายหลักข้างต้น ได้แก่ (1) ควร
อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (2) กระตุ้นการศึกษวิจัยเพื่อสร้างความชัดเจนทางด้าน
วิทยาศาสตร์และนำไปสู่การสร้างเทคโนโลยีใหม่ๆ (3) ดำเนินการสนับสนุนกลไกทางการตลาด
(4) กระตุ้นการมีส่วนร่วมจากทุกประเทศทั่วโลก (5) สร้างหลักประกันเกี่ยวกับการเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจและความรุ่งเรืองสำหรับประชาชนทั่วโลกจะดำเนินต่อไป⁴⁰

ในคำแถลงเมื่อ ค.ศ.2002 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังแสดงให้เห็นว่าแนวคิดสำหรับ
การดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อยู่บนพื้นฐานของการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญนั้น เป็นแนวทางที่ถูกต้องว่า” การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

³⁸ Harold K. Jacobson, “Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Games,” p.417.

³⁹ Climate Vision, U.S. Department of Energy, “President’s Statement on Climate Change.”
<<http://www.climatevision.gov/statement>>. 13 June 2001. [accessed 21 December 2008]

⁴⁰ Harlan L.Watson. “Remarks t to the Seventh Session of the Conference of the Parties
(COP-7) to the UN Framework Convention on Climate Change.”
<<http://www.state.gov/g/rls/2001/5879.htm>>. 2 November 2001. [accessed 21 December 2008]

เป็นกุญแจสำหรับความก้าวหน้าของสิ่งแวดล้อม”⁴¹ พร้อมกับว่า” แนวทางที่ตระหนักถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นคือ วิธีการแก้ปัญหา มิใช่ปัญหา เพราะว่าประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นประเทศที่สามารถจัดการด้านการลงทุนและเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้”⁴²

ส่วนในช่วงปลายของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังตอกย้ำแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแบบเดิม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยคำแถลงเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับคำแถลงเมื่อ ค.ศ.2001⁴³ พร้อมกับย้ำว่า ตั้งแต่ ค.ศ.2001 สหรัฐอเมริกาได้ใช้งบประมาณในการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีและการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเกือบ 37,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴⁴ ซึ่งถือเป็นการดำเนินตามแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวนโยบายหลัก 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 ถึง ค.ศ.2008 อย่างต่อเนื่องด้วยแนวนโยบายหลักของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่เน้นให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ ไม่ต้องการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในข้อตกลงระหว่างประเทศ และความคิดพื้นฐานที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่มี ความชัดเจนทางด้านวิทยาศาสตร์ ประกอบกับเห็นว่า พิธีสารเกียวโตเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชน

⁴¹ Climate Vision,U.S. Department of Energy. “President announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives.” <<http://www.climatevision.gov/statement>>. 14 February 2002. [accessed 21 December 2008]

⁴² Ibid.

⁴³ Climate Vision,U.S. Department of Energy. “Statement by the President.” <<http://www.climatevision.gov/statement>>. 8 November 2007. [accessed 21 December 2008]

⁴⁴ Ibid.

ชาวอเมริกัน แนวนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดหรือหลักการต่างๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยตรง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

มีการตั้งข้อสังเกตว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงเริ่มต้นศตวรรษที่ 21 มีความเป็นเอกภาคินิยมมากขึ้น นักวิชาการบางท่าน (อาจเป็นจำนวนส่วนใหญ่) เห็นตรงกันว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นาน รวมถึงในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ลักษณะนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนจากความเป็นพหุภาคินิยม (Multilateralism) มาเป็นเอกภาคินิยม (Unilateralism) มากขึ้น เห็นได้จาก สหรัฐอเมริกาปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงและกติการะหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ อาทิ การไม่ลงนามในธรรมนูญว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Statute of the International Criminal Court: ICC) การไม่ให้สัตยาบันสนธิสัญญาห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty) รวมถึงการถอนตัวจากสนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธนำวิถี (Anti-Ballistic Missile Treaty) และการปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโต เป็นต้น นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังแสดงความเป็นเอกภาคินิยมที่เด่นชัด กรณีทำสงครามอิรักโดยปราศจากการรับรองของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การดำเนินนโยบายต่างๆ เหล่านี้ ถือเป็นเอกภาคินิยมของสหรัฐอเมริกา (American unilateralism)⁴⁵ ได้อย่างชัดเจน

นักวิชาการบางคนยังเปรียบเทียบคุณสมบัติของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวว่าเป็นเสมือน “กอลิลา 800 ปอนด์ที่ไม่ชอบทุกอย่างที่ขัดขวางอิสรภาพการดำเนินการของตน เว้นแต่ว่ามันจะคิดว่าสามารถควบคุมสิ่งนั้นได้อย่างสมบูรณ์”⁴⁶ มาร์กาเร็ต คาร์นส (Margaret P. Kams)⁴⁷ ศาสตราจารย์

⁴⁵David Skidmore, “Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy,” *Foreign Policy Analysis* 2 (2005): 207.

⁴⁶Ibid., p.219.

⁴⁷มาร์กาเร็ต คาร์นส (Margaret P. Kams) เป็นศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเดย์ตัน และผู้อำนวยการศูนย์โครงการระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยเดย์ตัน เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองและองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสถาบันพหุภาคี

ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในหลายเรื่องได้ละเลยการให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ อาทิ การแต่งตั้งนายจอห์น โบลตัน เป็นผู้แทนถาวรของสหรัฐอเมริกาในสหประชาชาติ ซึ่ง คาร์นส มองว่าเป็นการแต่งตั้งนักการทูตที่ไม่เป็นนักการทูต⁴⁸ นอกจากนี้ ในระหว่าง ค.ศ.2002-2004 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังระงับการให้เงินสนับสนุนแก่โครงการประชากรแห่งสหประชาชาติ (UN Population Fund) โดยกล่าวหาโครงการประชากรแห่งสหประชาชาติว่าให้การสนับสนุนทางอ้อมต่อการทำแท้งในจีน และเมื่อ ค.ศ.2001 ผู้แทนสหรัฐอเมริกายังเดินออกจากการประชุมเพื่อประท้วงที่ประชุมโลกว่าด้วยเชื้อชาติในแอฟริกาใต้ที่สนับสนุนโดยสหประชาชาติด้วย⁴⁹ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี จอร์จ บุช ในลักษณะเอกภาคีนियมเหล่านี้ จึงน่าจะแสดงให้เห็นว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช อาจไว้ความเชื่อมั่นในองค์การสหประชาชาติ และเหยียดสถาบันนี้ด้วย⁵⁰ ซึ่งการดำเนินนโยบายต่อสหประชาชาติดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาก็ทำให้การดำเนินงานของสหประชาชาติอ่อนแอและมีประสิทธิภาพลดลงไปด้วย⁵¹

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่เป็นเอกภาคีนियมดังกล่าว ถูกนำมาใช้ร่วมกับแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ได้กล่าวแล้วตอนต้น จนผสมผสานและกลายเป็นพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งกล่าวได้ว่ามีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับเน้นการดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อแก้ปัญหาเป็นหลัก ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะนโยบายต่างประเทศที่เป็นเอกภาคีนियมชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ การเน้นย้ำผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจก็ทำให้

⁴⁸ Margaret P.Karns, "Multilateralism Matters Even More," *SAIS Review* vol.XXVII no.2 (Summer-Fall 2008): 1.

⁴⁹ David Skidmore, "Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy," p.216.

⁵⁰ ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.167.

⁵¹ David Skidmore, "Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy," p.216.

ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติมีอย่างจำกัด กล่าวคือ ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้งสมัยการบริหารที่ 1 และสมัยการบริหารที่ 2 มีลักษณะการดำเนินนโยบายที่เป็นความต่อเนื่องกัน ด้วยการยึดแนวนโยบายหลักเป็นพื้นฐาน นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้ง 2 สมัย คือ สมัยการบริหารที่ 1 (ค.ศ.2001-2004) และสมัยการบริหารที่ 2 (ค.ศ.2005-2008) จึงเป็นความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะเพิกเฉยต่อการให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สมัยการบริหารที่ 1 (ค.ศ.2001-2004): การเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ

ในสมัยการบริหารที่ 1 (ค.ศ.2001-2004) แม้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยประกาศยึดมั่นต่อการเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ซึ่งถือเป็นการแสดงภาพลักษณ์ที่ดีต่อความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ แต่เมื่อพิจารณานโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในสมัยการบริหารที่ 1 โดยรวมแล้ว พบว่าพฤติกรรมบนเวทีระหว่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกานั้น ยังมีลักษณะเพิกเฉยต่อความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติอย่างชัดเจน สหรัฐอเมริกาพยายามหลีกเลี่ยงความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติที่สหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในสมัยการบริหารที่ 1 มีลักษณะเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติอย่างเด่นชัด โดยพิจารณาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังต่อไปนี้ (1) การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต (2) เน้นการดำเนินการ

แก้ปัญหาภายในประเทศเป็นหลัก (3) ไม่แสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ในการประชุม COP 6.5⁵²-9 และ (4) พยายามเน้นความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ

การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต

การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ถือเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่เพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติอย่างชัดเจน เนื่องจากพิธีสารเกียวโตเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญของสหประชาชาติที่เกิดขึ้นจากความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกายังแสดงให้เห็นถึงนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะความเป็นเอกภาคินิยม เนื่องจากปัจจุบันสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงประเทศเดียวประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่ยอมให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต โดยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งช่วงแรกยังไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาได้ทยอยให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อาทิ รัสเซีย ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ.2004 โดยการให้สัตยาบันของรัสเซียมีผลให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้⁵³ และล่าสุดออสเตรเลียก็ได้ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.2007⁵⁴

⁵² COP 6.5 ในที่นี้ผู้ศึกษาหมายถึงการประชุม COP ที่กรุงบอนน์ เยอรมนี ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นการประชุมที่รื้อฟื้นการประชุม COP 6 อย่างเป็นทางการที่กรุงเฮก เนเธอร์แลนด์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2000 ที่ประสบความล้มเหลว โดย COP 6.5 ถือเป็นการเข้าร่วมประชุม COP ครั้งแรกของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

⁵³ พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005 โดยการให้สัตยาบันของรัสเซียมีความสำคัญเพราะทำให้ประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับที่ปล่อยเมื่อ ค.ศ.1990 รวมกันเกินกว่าร้อยละ 55 ซึ่งทำให้พิธีสารเกียวโตสามารถมีผลบังคับใช้ได้ตามมาตรา 25 ของพิธีสารเกียวโต ปัจจุบัน (สถานะถึงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.2009) พิธีสารเกียวโตมีประเทศภาคี 183 ประเทศ

⁵⁴ Australia Department of Climate Change. "Fact Sheet – Implementing the Kyoto Protocol in Australia." <<http://www.climatechange.gov.au/international/publications/pubs/fs-kyoto.pdf>>.

[accessed December 2008]

การเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ด้วยการปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตมีสัญญาณบ่งชี้มาตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 2000 เมื่อประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้แถลงท่าทีต่อพิธีสารเกียวโตระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งว่า "จะดำเนินการให้มีข้อตกลงอย่างสมบูรณ์ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ และกระตุ้นความพยายามระหว่างประเทศในการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก"⁵⁵ ขณะที่ ดร.คอนโดลีซซา ไรซ์⁵⁶ (Condoleezza Rice) ได้เขียนบทความลงในนิตยสาร Foreign Affairs ที่แสดงท่าทีไม่เห็นด้วยหากสหรัฐอเมริกาจะเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตว่า การที่รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันได้ดำเนินการลงนามในพิธีสารเกียวโตนั้น ไม่ได้เป็นผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา พิธีสารเกียวโตไม่ได้รวมประเทศกำลังพัฒนา อาทิ จีน ให้มีพันธะผูกพันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว ขณะเดียวกัน พิธีสารเกียวโตอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่เป็นผลประโยชน์กับสหรัฐอเมริกา⁵⁷ ท่าทีดังกล่าวสามารถบ่งชี้ให้เห็นว่าบุคคลสำคัญของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่พอใจพิธีสารเกียวโตและกำลังพิจารณาว่าการให้ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติโดยเข้าเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน ทำให้เป็นสัญญาณมาตั้งแต่ต้นว่าสหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จะปฏิเสธพิธีสารเกียวโต

หลังประธานาธิบดีจอร์จ บุช เข้ารับตำแหน่งในเดือนมกราคม ค.ศ.2001 ประธานาธิบดีจอร์จ บุชได้มีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารระดับคณะรัฐมนตรีหารือเพื่อพิจารณานโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ฝ่ายบริหารชุดดังกล่าวได้ออกแถลงการณ์แสดงท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อพิธีสารเกียวโต มีสาระสำคัญว่า รัฐบาลไม่ต้องการที่จะถกเถียงในประเด็นพิธีสารเกียวโตอีกต่อไป เพราะพิธีสารเกียวโตถูกจัดอยู่ในกลุ่ม

⁵⁵ Harold K. Jacobson, "Climate Change: Unilateralism, Realism, and Two-Level Games," p.417.

⁵⁶ ขณะนั้น ดร.คอนโดลีซซา ไรซ์ ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช และต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

⁵⁷ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* (January/February 2000):48.

นโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง⁵⁸ พร้อมกับสรุปว่า สหรัฐอเมริกาควรหาแนวทางอื่นๆ ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังได้ออกรายงานเบื้องต้นของคณะรัฐมนตรี (Cabinet-Level Review Report) เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และถือเป็นการแสดงจุดยืน และแนวทางในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตเด่นชัดมากขึ้น รายงานฉบับดังกล่าวนอกจาก ยืนยันการไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตที่ถือว่าการแสดงความเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติแล้ว ยังให้เหตุผลที่ปฏิเสธพิธีสารเกียวโตในแง่ลบ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁵⁹

1. พิธีสารเกียวโตมีข้อบกพร่องหลายด้าน โดยเฉพาะการที่พิธีสารมุ่งเน้นที่จะให้บรรลุเป้าหมายระยะสั้น ทำให้ละเลยเป้าหมายระยะยาวที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ทางด้านวิทยาศาสตร์
2. พิธีสารเกียวโตไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพราะจะไม่รวมประเทศกำลังพัฒนาให้มีพันธะการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย ทั้งที่ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใกล้เคียงกับประเทศประเทศพัฒนาแล้ว
3. เป้าหมายของพิธีสารเกียวโตไม่อยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ แต่เป็นผลมาจากการเจรจาทางการเมือง โดยไม่ใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และวัตถุประสงค์ระยะยาว
4. พิธีสารเกียวโตมีเป้าหมายระยะเร่งด่วน
5. การดำเนินการตามเป้าหมายพิธีสารเกียวโตอาจเสี่ยงเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและเศรษฐกิจโลก

⁵⁸ Susan R. Fletcher. "Global Climate Change: The Kyoto Protocol."

<<http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/03Sep/RL30692.pdf>>. 8 September 2003, p.9. [accessed November 2008]

⁵⁹ White House. "Current United States Action to Address Climate Change."

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/climatechange.pdf>>.2001. [accessed 21 December 2008]

6. พิธีสารเกียวโตทำให้เกิดความเสี่ยงที่สหรัฐอเมริกาอาจต้องพึ่งพาประเทศอื่นๆ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องซื้อเครดิตการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ.2001 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต และจะหาแนวทางอื่นๆ สำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเน้นการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยี ตลอดจนการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ดำเนินการด้วยหลักความสมัครใจ และใช้กลไกตลาดเป็นหลัก โดยเน้นย้ำรายงานก่อนหน้านี้ สาระสำคัญระบุว่า พิธีสารเกียวโตเป็นข้อตกลงที่มีแนวทางพื้นฐานที่บกพร่องอันตราย (Fatally Flawed in fundamental way) และพิธีสารเกียวโต⁶⁰

“มีแนวทางที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง (unrealistic) หลายประเทศอาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธะของพิธีสารเกียวโตได้ รวมทั้งเป้าหมายของพิธีสารเกียวโตเป็นการดำเนินการที่ไม่อยู่บนหลักการเหตุผลและไม่อยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ ... เพราะฉะนั้นการยอมรับเป้าหมายตามพันธะพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกาอาจส่งผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจ อาทิ การปลดแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าบริโภค โดยเมื่อประเมินข้อบกพร่องของพิธีสารเกียวโตต่างๆ แล้วประชาชนที่มีเหตุผลส่วนใหญ่น่าจะเข้าใจว่าพิธีสารเกียวโตๆ ไม่ใช่นโยบายที่ดี”

อย่างไรก็ดี ในการแถลงการณ์ครั้งนี้ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังให้คำมั่นว่า สหรัฐอเมริกาจะมีส่วนร่วมในการหารือในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือกรอบความร่วมมืออื่นๆ ต่อไป เพื่อพัฒนาความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ⁶¹ การแถลงการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการเน้นย้ำถึงท่าทีของสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

⁶⁰ Climate Vision, U.S. Department of Energy. “President Bush Discusses Global Climate Change.” <<http://www.climatevision.gov/statement>>. 11 June 2001. [accessed 21 December 2008]

⁶¹ Ibid.

นักวิชาการได้วิเคราะห์ประเด็นรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโตด้วยเหตุผลที่น่าสนใจ 3 ประการ⁶² ได้แก่

1. ส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่พอใจเนื้อหาสาระของพิธีสารเกียวโต
2. ความล้มเหลวของการประชุม COP 6 ที่กรุงเฮก เนเธอร์แลนด์ เมื่อ ค.ศ.2000 ทำให้เป็นเรื่องวิตกว่าการเจรจาภายใต้กรอบพิธีสารเกียวโตต่อไปจะไม่นำไปสู่การยอมรับของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา และลงมติรับรองให้สัตยาบันได้
3. ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือในการเจรจาพิธีสารเกียวโตต่อไป เนื่องจากประธานาธิบดีจอร์จ บุชได้ดำเนินนโยบายด้านพลังงานในประเทศที่สนับสนุนการผลิตน้ำมันและก๊าซมากขึ้น

ส่วนซอนญา เบอห์เมอร์ คริสเตียนเซน (Sonja Boehmer-Christiansen) สรุปเหตุผลที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ปฏิเสธพิธีสารเกียวโตไว้ ด้วยเหตุผล 3 ประการ⁶³ ได้แก่ (1) ความไม่เป็นธรรมชาติของพิธีสารเกียวโต (2) ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และ (3) จุดอ่อนของพิธีสารเกียวโตที่ไม่อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกา ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก และถือเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่สนใจความต้องการของประชาคมระหว่างประเทศ โดยตลอดระยะเวลาการบริหารในสมัยที่ 1 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามให้เหตุผลต่างๆ ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และพยายามย้ายจุดยืนเดิมของสหรัฐอเมริกาในเรื่องดังกล่าว อาทิ ในการประชุม COP 6.5 เมื่อ ค.ศ.2001 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาฝ่ายกิจการระหว่างประเทศ (Under Secretary of State for Global Affairs) ตอกย้ำจุดยืนว่า ไม่เชื่อว่าพิธีสารเกียวโตเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี

⁶² Micheal Lisowski, "Playing the Two-Level Games: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol," *Environmental Politics* Vol.11 No.4 (Winter 2002): 103.

⁶³ Sonja Boehmer-Christiansen, "Investing Against Climate Change: Why Failure Remains Possible," *Environmental Politics* (Autumn 2002): 2.

สำหรับสหรัฐอเมริกา⁶⁴ โดยให้เหตุผลว่า พิธีสารเกียวโตมีหลายประเด็นที่ไม่เป็นที่ยอมรับของสหรัฐอเมริกา อาทิ (1) เป็นข้อตกลงที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งปราศจากพันธะผูกพันการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (2) เป็นข้อตกลงที่เอื้อประโยชน์สำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแก่ประเทศภาคีที่เป็นองค์กรและดำเนินการภายในกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค มากกว่าประเทศอื่นๆ และ (3) กฎเกณฑ์สำหรับการแก้ไขข้อตกลงในพิธีสารผ่านการตัดสินใจของประเทศภาคี แทนที่จะผ่านกระบวนการแก้ไขที่เหมาะสม⁶⁵ เหตุผลดังกล่าวถูกตอกย้ำอีกครั้งในการประชุม COP 7 ที่มอริเชียส ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001⁶⁶

การประชุม COP-8 ใน ค.ศ.2002 ดร.ฮาร์ลัน วัตสัน (Harlan L.Watson) ผู้เจรจาอาวุโสด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา ยังได้ให้เหตุผลที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมพิธีสารเกียวโตว่า สหรัฐอเมริกาพิจารณาแล้วว่าอาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธะผูกพันในพิธีสารเกียวโตได้ และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายในพิธีสารเกียวโตอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา⁶⁷ พร้อมกับระบุว่า สหรัฐอเมริกาอาจจะไม่ลงนามในพิธีสารหลัง ค.ศ.2012 ภายใต้เนื้อหาของพิธีสารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปฏิเสธการให้สัตยาบันและไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจาภายใต้กรอบของพิธีสารเกียวโต

⁶⁴ Paula J. Dobriansky. "Statement to the Resumed Session of the Sixth Conference of the Parties (COP-6) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/41512.htm>>, 19 July 2001. [accessed 21 December 2008]

⁶⁵ Paula J. Dobriansky. "Remarks to the Resumed Session of the Sixth Conference of the Parties (COP-6) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/41512.htm>>, 23 July 2001. [accessed 21 December 2008]

⁶⁶ Paula J. Dobriansky. "Closing Statement to the Seventh Session of the Conference of the Parties (COP-7) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/6050.htm>>, 9 November 2001. [accessed 21 December 2008]

⁶⁷ Harlan L.Watson and Robert K.Dixon, "Press briefing at the Eight session of the Conference of the Parties (COP-8) to the UN Framework on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2002/14760.htm>>, 24 October 2002. [accessed 21 December 2008]

อย่างเป็นทางการ แต่เป็นแค่ผู้สังเกตการณ์เท่านั้น เมื่อเทียบกับสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ซึ่งสหรัฐอเมริกา มีบทบาทอย่างมากต่อการเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารเกียวโต ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็แสดงให้เห็นการเพิกเฉยต่อการให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และการไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อีกนัยหนึ่งก็ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีประสิทธิภาพลดลง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากอันดับหนึ่งของโลก เห็นได้ว่า การปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโตของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ถือเป็นพฤติกรรมที่เพิกเฉยต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ ไม่สนใจต่อความต้องการของประชาคมระหว่างประเทศที่ต้องการให้สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเหตุผลของการปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโตของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ได้กล่าวข้างต้นก็น่าจะแสดงให้เห็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่พิจารณาว่าความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ โดยเฉพาะการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจึงเลือกที่จะไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ และดำเนินการตามแนวทางอื่นๆ ตามความต้องการของตนซึ่งไม่ขัดกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

การมุ่งแก้ปัญหาด้วยการดำเนินการภายในประเทศเป็นหลัก

หลังการปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เน้นการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในประเทศเป็นหลัก ซึ่งน่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นว่าสหประชาชาติเห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและไม่ได้ละเลยต่อการแก้ปัญหานี้ การดำเนินนโยบายภายในเพื่อแก้ปัญหาของสหรัฐอเมริกา อยู่บนพื้นฐานความต้องการของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ 3 ประการ⁶⁸ ได้แก่

1. กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของสหรัฐอเมริกา

⁶⁸ Andreas Tjernshaugen. "United States participation in future climate agreement."

<<http://www.cicero.uio.no/media/3312.pdf>>. January 2005 p.3. [accessed 7 January 2009]

2. ดำเนินการตามเป้าหมายด้วยความสมัครใจ
3. เน้นการวิจัย พัฒนา เพื่อสร้างเทคโนโลยีด้านพลังงานใหม่ๆ ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในอนาคต

การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในประเทศบนพื้นฐานความต้องการที่สหรัฐอเมริกากำหนดขึ้นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนกับมาตรการที่ใช้ในพิธีสารเกียวโต และความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมาย การดำเนินนโยบายภายในที่อยู่บนพื้นฐานและแนวทางที่สหรัฐอเมริกากำหนดขึ้นเองนั้น ก็อาจจะเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะไม่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้การดำเนินการภายในดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาสามารถใช้เพื่อการผ่อนคลายแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศจากกรณีที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตด้วย

นโยบายภายในประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงปีที่ 2 ของการบริหารสมัยที่ 1 โดยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ประกาศนโยบายท้องฟ้าสดใสและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (Clear Skies and Global Climate Change Initiatives) ⁶⁹ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 ซึ่งถือเป็นการประกาศนโยบายเพื่อการดำเนินการภายในประเทศที่มีขึ้นหลังในปีแรก ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ปฏิเสธเข้าร่วมการเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตไปแล้ว นโยบายดังกล่าวดำเนินการอยู่บนพื้นฐานและแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาดังได้กล่าวข้างต้น โดยตั้งเป้าหมายจะลดปริมาณความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ของสหรัฐอเมริกา ⁷⁰ และจะดำเนินการภายในประเทศด้วยความสมัครใจ ไม่กำหนดเป้าหมายที่แน่นอน พร้อมกับเน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาระ

⁶⁹ Climate Vision, U.S. Department of Energy. "President announces Clear Skies and Global Climate Change Initiatives." <<http://www.climatevision.gov/statemen>>, 14 February 2002. [accessed 21 December 2008]

⁷⁰ เป็นการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซ (Emission) ต่อหน่วย GDP ที่เพิ่มขึ้น

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การดำเนินนโยบายทั้งหมดดังกล่าวจึงถือเป็นยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติเป็นหลัก

ภายใต้นโยบายท้องฟ้าสดใส (Clear Skies Initiatives)⁷¹ สหรัฐอเมริกาคำหนดจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซ 3 ชนิด ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ ก๊าซไนโตรเจน ออกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และสารตะกั่ว บนพื้นฐานของกลไกตลาดลงเฉลี่ยร้อยละ 70 เพื่อยกระดับคุณภาพอากาศ โดยเป้าหมายปริมาณการลดก๊าซแต่ละชนิด ดังต่อไปนี้

1. ลดการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ ไดออกไซด์ (SO₂) ร้อยละ 73 จากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.2002 ที่จำนวน 11 ล้านตัน ให้เหลือ 4.5 ล้านตันใน ค.ศ.2010 และลดเหลือ 3 ล้านตัน ใน ค.ศ.2018
2. ลดการปล่อยก๊าซไนโตรเจน ออกไซด์ (NO_x) ร้อยละ 67 จากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.2002 ที่จำนวน 5 ล้านตัน ให้เหลือ 2.1 ล้านตันใน ค.ศ.2008 และลดเหลือ 1.7 ล้านตันใน ค.ศ.2018
3. ลดการปล่อยสารตะกั่ว ร้อยละ 69 จากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.2002 ที่จำนวน 48 ล้านตัน ให้เหลือ 26 ล้านตันใน ค.ศ.2010 และลดเหลือ 15 ล้านตันใน ค.ศ.2018

ส่วนนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (Global Climate Change Initiatives) ถือเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ใช้ในการดำเนินการภายในประเทศ และอาจถือเป็นนโยบายสำคัญที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการสร้างภาพลักษณ์สำหรับการดำเนินการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวทีระหว่างประเทศ โดยนโยบายดังกล่าว ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ตั้งเป้าหมายจะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลงร้อยละ 18 ในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ค.ศ.2012) นโยบายนี้ยังคงยึดหลักการดำเนินการด้วยความสมัครใจและประกันว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อชาวอเมริกัน โดยคาดว่าหากนโยบายดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจาก 183

⁷¹ U.S. Department of State, "Climate Change Fact Sheet."

<<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/46741.htm>> . [accessed 21 December 2008]

เมตริกตันต่อ GDP จำนวน 1,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ.2002 ให้ลดลงเหลือประมาณ 151 เมตริกตันต่อ GDP จำนวน 1,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ.2012 ได้⁷²

สำหรับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามนโยบายดังกล่าว รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนินยุทธศาสตร์สำคัญที่สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ (1) การดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และ (2) การเร่งศึกษาค้นคว้าด้านวิทยาศาสตร์และพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

1. การดำเนินโครงการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนินโครงการหลัก 3 โครงการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่

1.1 โครงการ Climate VISION Partnership เป็นความร่วมมือของกระทรวงพลังงานสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 โดยโครงการดังกล่าวจะเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมรายสาขาจำนวน 14 ภาคอุตสาหกรรม อาทิ ภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ ภาคอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ถ่านหินและเหมืองแร่ ภาคอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ ซีเมนต์ แร่ เหล็ก อลูมิเนียม เคมีภัณฑ์ และเซมิคอนดักเตอร์ และภาคอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น เพื่อดำเนินการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกด้วยความสมัครใจ ร่วมกันคิดเป็นจำนวนร้อยละ 40-45 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา

1.2 โครงการ Climate Leaders จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 โดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ของสหรัฐอเมริกาจะเป็นการร่วมมือกับกลุ่มบริษัทต่างๆ ในการพัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสมบูรณ์ โดยปัจจุบันโครงการนี้มีกลุ่มบริษัทจากภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เข้าร่วมดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนประมาณ 71 บริษัท อาทิ เจนเนอรัล มอเตอร์ IBM Alcoa BP และ Eastman Kodak เป็นต้น โดยคิดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนร้อยละ 8 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกา

⁷² White House. "Fact Sheet: President Bush Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives." <[http:// www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020214.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020214.html)>. 14 February 2002. [accessed 21 December 2008]

1.3 โครงการ SmartWay Transport Partnership ริเริ่มเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดการบริโภคและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน น้ำมัน ด้วยการยกระดับการขนส่งทางเรือและทางบก ระบบการขนส่งโดยรวมที่มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันโครงการนี้มีบริษัทจำนวนประมาณ 225 บริษัทเข้าร่วมโครงการ

2. การศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยี

การดำเนินการศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ และการพัฒนาเทคโนโลยีถือเป็นการดำเนินนโยบายภายในที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ให้ความสำคัญ และถือเป็นการตอกย้ำแนวนโยบายหลักของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่เห็นว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่มีคำตอบชัดเจนทางด้านวิทยาศาสตร์ ประกอบกับความต้องการใช้กลไกทางการตลาดด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมตามแนวนโยบายของพรรครีพับลิกัน

การศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าว ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการบูรณาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Cabinet-level Committee on Climate Change Science and Technology Integration) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งต่อมานำไปสู่การจัดตั้งโครงการวิทยาศาสตร์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา (U.S. Climate Change Science Program: CCSP) ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย 3 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (U.S. Global Change Research Program: USGCRP) (2) โครงการการวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา (U.S. Climate Change Research Initiative: CCRI) และ (3) โครงการด้านเทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Technology Initiative: CCTI) โดย CCRI ดำเนินการศึกษาประเด็นความไม่แน่ชัดทางด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ขณะที่ CCTI จะดำเนินการส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีในมหาวิทยาลัย และห้องวิจัยแห่งชาติ พร้อมทั้งยกระดับการวิจัยประยุกต์ กับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อตรวจวัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

เห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายภายในเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวทั้งหมด จะอยู่บนพื้นฐานของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ และเน้นการใช้กลไกทางการตลาดและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการลด

ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นไปตามแนวนโยบายของพรรครีพับลิกัน และแนวนโยบายหลักของรัฐบาลประธานาธิบดี จอร์จ บุช ที่ได้กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ความพยายามดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายทั้งหมด เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปอย่างเสรีจะประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จตามเป้าหมายก็ได้ หากไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดได้ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็สามารถหามาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาต่อไป โดยสหรัฐอเมริกาไม่ต้องมีพันธะผูกพันตามข้อตกลงหรือคำมั่นสัญญากับประชาคมระหว่างประเทศ จากจุดเองนี้ ก็เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่า ความต้องการของสหรัฐอเมริกาต่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในลักษณะการดำเนินการภายในนั้น เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความต้องการของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ไม่ปรารถนาเข้าร่วมในการดำเนินการในกรอบความร่วมมือพหุภาคีของสหประชาชาติ เนื่องจากความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้

แม้ว่าการดำเนินการภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดจะถือเป็นเรื่องดีสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยรวม เนื่องจากความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่บรรยากาศโลกไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหน ก็สามารถช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาลักษณะการดำเนินการภายในดังกล่าว อีกนัยหนึ่งก็อาจเห็นได้ว่าการดำเนินการของสหรัฐอเมริกา ได้ลดการให้ความสำคัญของความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งนักวิชาการบางคนก็เห็นว่าแผนการดำเนินการภายในเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นตัวอย่างของนโยบายที่มีลักษณะเอกภาคีนิยม⁷³ เพราะการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกา อยู่บนพื้นฐานความต้องการที่สหรัฐอเมริกาสามารถกำหนดได้เอง และอาจใช้นโยบายการดำเนินการภายในเป็นเครื่องกำบังการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่เพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาพยายามนำเสนอการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดดังกล่าวมาในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ หลายครั้ง รวมทั้งในกรอบของสหประชาชาติด้วย

⁷³ Jutta Brunnee, "The United States and International Environmental Law: Living with an Elephant," *European Journal of International Law* Vol.15 No.4 (2004): 631.

สหรัฐอเมริกาไม่แสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ในการประชุม COP 6.5 – 10

ตามคำมั่นของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ว่าสหรัฐอเมริกายังยึดมั่นในการเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ในช่วงการบริหารที่ 1 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมหารือในการประชุม COP ทุกครั้งตั้งแต่การประชุม COP 6.5 ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2001 จนถึง COP 10 ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2004 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช แถลงก่อนเข้าร่วมการประชุม COP 6.5 ว่าจะร่วมดำเนินการหารือภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสร้างสรรค์ แต่ขณะเดียวกัน รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ยังเน้นย้ำแนวนโยบายหลักในการแก้ปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นการแสดงจุดยืนและแนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่มีส่วนแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวทางความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติเช่นกัน

ตั้งแต่การประชุม COP 6.5 ถึง COP 10 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนินการและแสดงบทบาทในการประชุม COP โดยเน้นการนำเสนอการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกา และแสดงจุดยืนของสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหลัก พร้อมกับพยายามโน้มน้าวประชาคมระหว่างประเทศให้เข้าใจจุดยืนและแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา โดยการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกามีลักษณะดังกล่าวในการประชุม COP แต่ละครั้ง ดังนี้

การประชุม COP 6.5 ซึ่งถือเป็นการเข้าร่วมประชุมครั้งแรกของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และเกิดขึ้นหลังจากที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกาศไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตไม่นานนัก ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาเกี่ยวกับกลไกในกรอบพิธีสารเกียวโตซึ่งมีการหารือในการประชุมครั้งนี้ แต่ผู้แทนของสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น โดยในการประชุม พอลลา เจ. โดเบรียนสกี (Paula J. Dobriansky) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศด้านกิจการระหว่างประเทศและหัวหน้าคณะเจรจาของสหรัฐอเมริกา ได้แสดงจุดยืนของสหรัฐอเมริกาต่อการประชุมว่า การแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์

⁷⁴ Paula J. Dobriansky. "Statement to the Resumed Session of the Sixth Conference of the Parties (COP-6) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/41512.htm>>, 19 July 2001. [accessed 21 December 2008]

และพยายามให้การหารือของประเทศต่างๆ ให้เป็นไปตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา โดยเน้นการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นหลัก และไม่เอ่ยถึงประเด็นการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้แสดงความพอใจที่ประชาคมระหว่างประเทศจะร่วมกันพัฒนาและการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีพลังงานใหม่ๆ การสร้างความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และการสร้างแบบจำลองสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการส่งเสริมการแยกก๊าซคาร์บอนและการพัฒนาทางกลไกการตลาดที่มีตรรกะกับสิ่งแวดล้อม⁷⁵ ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา

การประชุม COP 7 สหรัฐอเมริกายังใช้เป็นเวทีในการแสดงจุดยืนเช่นเดียวกับการประชุม COP 6.5 และมีความยินดีที่ผู้แทนของหลายประเทศแสดงความเข้าใจต่อแนวทางการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช พร้อมทั้งจะร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการศึกษาวิจัยด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาเทคโนโลยี และการใช้กลไกตลาดในการแก้ปัญหา⁷⁶ เช่นเดียวกับ การประชุม COP 8 ผู้แทนของสหรัฐอเมริกาก็ยังเน้นย้ำถึงนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช⁷⁷ โดยเฉพาะการคำนึงถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะไม่ได้รับผลกระทบจากการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁷⁵ Paula J. Dobriansky. "Remarks to the Resumed Session of the Sixth Conference of the Parties (COP-6) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/41512.htm>>, 23 July 2001. [accessed 21 December 2008]

⁷⁶ Paula J. Dobriansky. "Closing Statement to the Seventh Session of the Conference of the Parties (COP-7) to the UN Framework Convention on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2001/6050.htm>>, 9 November 2001. [accessed 21 December 2008]

⁷⁷ Harlan L. Watson and Robert K. Dixon. "Press briefing at the Eight session of the Conference of the Parties (COP-8) to the UN Framework on Climate Change."

<<http://www.state.gov/g/rls/2002/14760.htm>>. 24 October 2002. [accessed 21 December 2008]

การประชุม COP 9 สหรัฐอเมริกาก็ได้ใช้เป็นเวทีในการนำเสนอนโยบายและการดำเนินการภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ผ่านมาเช่นเดิม⁷⁸ พร้อมกับยืนยันว่านโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังคงยึดมั่นการเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁷⁹ เช่นเดียวกับการประชุม COP 10 ใน ค.ศ.2004 ที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้เป็นเวทีในการประกาศนโยบายและการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน และแสดงท่าทีให้เห็นว่า แม้หลายประเทศที่เข้าร่วมประชุมครั้งนี้จะต้องการเห็นพิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ แต่สหรัฐอเมริกายังแสดงจุดยืนเช่นเดิมว่าสหรัฐอเมริกายังเห็นแตกต่างกับหลายประเทศ ที่ไม่เห็นด้วยกับพิธีสารเกียวโต ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกายังยึดมั่นในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อไป และการดำเนินการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาก็จะดำเนินการต่อไป⁸⁰

เมื่อพิจารณาจากท่าทีและบทบาทในการเข้าร่วมประชุม COP ทั้ง 5 ครั้งในช่วงสมัยการบริหารที่ 1 ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กล่าวได้ว่า บทบาทของสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ตามที่ประกาศไว้มากนัก สหรัฐอเมริกาพยายามเน้นย้ำแนวนโยบายหลักของตน เพื่อให้การแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาต้องการ สหรัฐอเมริกายังพยายามใช้เวทีนี้ในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาในประเด็นการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยการนำเสนอแนวทางการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกาคือเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งน่าจะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้ละเลยในการแก้ปัญหานี้ และมีความพยายามในการแก้ปัญหาคือการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการประชุม COP ในลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลประธานาธิบดี

⁷⁸ Harlan L.Watson. "Press briefing at the Ninth session of the Conference of the Parties (COP-9) to the UN Framework on Climate Change." <<http://www.state.gov/g/rls/2003/26749.htm>>. 1 December 2003. [accessed 21 December 2008]

⁷⁹ Paula Dobriansky. "U.S. Delegation Press Briefing." <<http://www.state.gov/g/rls/2003/27106.htm>>. 10 December 2003. [accessed 21 December 2008]

⁸⁰ Harlan L.Watson. "Statement to the First meeting of the Plenary at the Tenth session of the Conference of the Parties (COP-10) to the UN Framework on Climate Change." <<http://www.state.gov/g/oes/climate/2004/39431.htm>>. 6 December 2004. [accessed 21 December 2008]

จอร์จ บุช อาจพิจารณาได้ว่าเป็นบทบาทที่ไม่สร้างสรรค์สำหรับการประชุม COP และความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ เพราะสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะประเทศมหาอำนาจของโลก กลับไม่ได้มีส่วนสร้างเสริมให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ขณะเดียวกัน การเพิกเฉยและไม่ให้ความสำคัญดังกล่าวก็ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพลดลงไปด้วย

เน้นความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ

รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมาก การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะดังกล่าว แม้จะเป็นนโยบายที่ดีสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยภาพรวม แต่หากพิจารณาอีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะนี้ถือเป็นยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวทางตามที่ต้องการของสหรัฐอเมริกา และสามารถกำหนดขอบเขตความร่วมมือได้ ไม่เหมือนกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติที่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินการได้ตามความต้องการของตน และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวก็สามารถสร้างภาพลักษณ์และผลประโยชน์ให้กับสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

นับแต่ ค.ศ.2001 ถึง ค.ศ.2004 สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มหุ้นส่วนทวิภาคีทั้งกับประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาจำนวน 14 ประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน เบลีซ คอสตาริกา เอลซาวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส นิการากัว ปานามา สหภาพยุโรป อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ รัสเซีย และแอฟริกาใต้ ซึ่งรวมแล้วมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าร้อยละ 70 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก โดยสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินโครงการกับประเทศต่างๆ เหล่านี้ รวมมากกว่า 200 โครงการ ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบสังเกตการณ์สภาพภูมิอากาศ การพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด นโยบายการลดการปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกเป็นต้น⁸¹ พร้อมกับ ยังให้ความช่วยเหลือด้านการสร้างเสริมความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังริเริ่มกรอบความร่วมมือพหุภาคีเกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอีก 5 กรอบความร่วมมือ⁸² ได้แก่

1. Group on Earth Observation จัดตั้งเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.2003 มีสมาชิก 57 ประเทศ และ 40 องค์กร รวมทั้งคณะกรรมการการยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการบูรณาการระหว่างประเทศสร้างระบบสังเกตการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก (Global Earth Observation System of Systems :GEOSS) ในอีก 10 ปีข้างหน้า อาทิ จัดหาข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเด็นสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

2. Generation IV International Forum (GIF) จัดตั้งเมื่อ ค.ศ.2002 มีประเทศเข้าเป็นหุ้นส่วนจำนวน 11 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือด้านการพัฒนาโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และลดความเสี่ยงด้านผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

3. Carbon Sequestration Leadership Forum (CSLF) ริเริ่มอย่างเป็นทางการเมื่อ มิถุนายน ค.ศ.2003 มีจำนวนสมาชิก 17 ประเทศ รวมทั้ง คณะกรรมการการยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีการกักเก็บและฝังคาร์บอนที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในโรงงานเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล

4. International Partnership for the Hydrogen Economy (IPHE) จัดตั้งเมื่อ ค.ศ. 2003 มีสมาชิก 17 ประเทศ รวมทั้งคณะกรรมการการยุโรป เป็นเวทีสำหรับการประสานงาน และดำเนินโครงการวิจัยเพื่อสร้างความก้าวหน้าสำหรับการถ่ายโอนก๊าซไฮโดรเจน

⁸¹ Harlan L.Watson. "Statement to the First meeting of the Plenary at the Tenth session of the Conference of the Parties (COP-10) to the UN Framework on Climate Change." <<http://www.state.gov/g/oes/climate/2004/39431.htm>>. 6 December 2004. [accessed 21 December 2008]

⁸² Harlan L.Watson. "U.S. Climate Change Policy Seminar of Government Experts at Bonn Germany." <http://unfccc.int/files/meetings/seminar/application/pdf/sem_pre_usa.pdf>. 16 May 2005. [accessed 21 December 2008]

5. Methane-to-Market Partnership ประกาศเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2004 มีสมาชิก 14 ประเทศ เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศที่เน้นการลดการปล่อยก๊าซมีเทน โดยไม่ส่งผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มุ่งให้ความสำคัญกับแหล่งกำเนิดก๊าซมีเทน 3 แหล่ง ได้แก่ ระบบการทิ้งขยะ เหมืองถ่านหิน และภาคอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ

เห็นได้ว่า การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง และเน้นความร่วมมือสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นไปอย่างสมัครใจ พร้อมกับให้ความสำคัญกับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าวก็เป็นไปตามแนวทางและนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ได้กำหนดไว้ ความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่างๆ เหล่านี้ ก็น่าจะเป็นเครื่องมือทางการทูตรูปแบบหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ที่พยายามลดแรงกดดันของประชาคมระหว่างประเทศต่อสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือหลักของประชาคมระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในสมัยบริหารที่ 1 มีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติอย่างชัดเจน โดยการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะดังกล่าวก็คือ การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญของสหประชาชาติ พร้อมกับได้ดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการและแนวทางของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยเน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และพัฒนาเทคโนโลยีเป็นหลัก รวมถึงสร้างความร่วมมือระหว่างทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเป็นเครื่องมือทางการทูตในการลดแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ พร้อมกับแสดงภาพลักษณ์ให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้ละเลยการแก้ปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้แสดงบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในการประชุม COP และอยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ของการประชุมภายใต้กรอบพิธีสารเกียวโต ก็เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ลดความสำคัญต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติและพอใจกับฐานะที่เป็นอยู่ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่าการดำเนินการในกรอบสหประชาชาติอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

และสหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินนโยบายได้ตามความสมัครใจของตน ขณะเดียวกัน การดำเนินการภายในประเทศและสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริการิเริ่มขึ้น จึงเป็นทางเลือกที่สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินการและควบคุมให้เป็นไปตามความต้องการที่เป็น ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาได้

2. สมัยการบริหารที่ 2 (ค.ศ.2005-2008): ความต่อเนื่องของนโยบายและความพยายามสร้างกรอบความร่วมมือพหุภาคีอื่นๆ นอกกรอบสหประชาชาติ

นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา ภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สมัยการบริหารที่ 2 ไม่มีความแตกต่างจากสมัยการบริหารที่ 1 มากนัก และถือเป็นความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลประธานาธิบดี จอร์จ บุช ยังยึดแนวทางการดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายหลักของตน และมีลักษณะเป็น การสานต่อนโยบายที่ได้ดำเนินการในสมัยบริหารที่ 1 กล่าวคือ สหรัฐอเมริกายังคงดำเนินการลด การปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ เน้นการดำเนินการภายในด้วยการสนับสนุนการวิจัย ทางด้านวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีในโครงการต่างๆ เป็นหลัก ส่วนในการดำเนินการ ในกรอบสหประชาชาติ แม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศต่อนโยบาย ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ยืนยันไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต แต่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ยังมีจุดยืนเดิมที่จะไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตภายใต้เนื้อหาสาระที่เป็นอยู่ ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกายังเห็นว่าความสำเร็จของความพยายามระหว่างประเทศต่อแก้ปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยังขึ้นอยู่กับดำเนินการภายในเป็นหลัก⁸³ ซึ่งแสดงว่ารัฐบาล ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังคงให้ความสำคัญกับการดำเนินการภายในของตนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สมัยการบริหารที่ 2 ก็มีลักษณะเด่นที่พยายามลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจาก ประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้น โดยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ริเริ่มกรอบความร่วมมือ พหุภาคีอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติ โดยอ้างว่า

⁸³ Paula J.Dobransky. "Panel Discussion: From Pozan to Copenhagen via Washington."

<<http://www.state.gov/g/rls/rm/111741.htm>>. 10 November 2008. [accessed 21 December 2008]

กรอบความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการดำเนินการต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ ขณะเดียวกัน หากพิจารณาอีกนัยหนึ่ง ก็อาจเห็นได้ว่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กำลังพยายามหันเหไปสู่กรอบความร่วมมือพหุภาคีอื่นๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมการดำเนินการต่างๆ ได้มากกว่าความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่ากระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา สังเกตได้จาก กรอบความร่วมมือพหุภาคีที่สหรัฐอเมริการิเริ่มขึ้นส่วนใหญ่ นั้นยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินการด้วยความสมัครใจ ไม่กำหนดเป้าหมายสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจน และเน้นความร่วมมือทางด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเป็นหลัก โดยกรอบความร่วมมือพหุภาคีสำคัญ 2 กรอบ ได้แก่ การประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และหุ้นส่วนเอเชีย-แปซิฟิกว่าด้วยการพัฒนาและสภาพภูมิอากาศ

การประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change)

การประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นกรอบความร่วมมือที่สหรัฐอเมริกาประกาศจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.2007⁸⁴ ในสมัยการบริหารที่ 2 ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยเป็นรูปแบบการประชุมร่วมกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศในปริมาณมาก มีวัตถุประสงค์เพื่อหารือเกี่ยวกับมาตรการการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว และเพื่อสนับสนุนในการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะนำมาใช้แทนพิธีสารเกียวโตหลัง ค.ศ.2012

⁸⁴ White House, Office of the Press Secretary. "Fact Sheet A New International Climate Change Framework." <<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2007/92156.htm>>. 31 May 2007. [accessed 21 December 2008]

การประชุมมีประเทศเข้าร่วมประชุม 17 ประเทศ⁸⁵ รวมทั้งผู้แทนจากสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป และสหประชาชาติ

จนถึงปัจจุบัน การประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีการประชุมแล้ว 4 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 27-28 กันยายน ค.ศ.2007 ที่วอชิงตัน ดี.ซี.สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม ค.ศ.2008 ที่ฮาวาย สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 17-18 เมษายน ค.ศ.2008 ที่ปารีส ฝรั่งเศส และครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.2008 ที่ฮอกไกโด ญี่ปุ่น

หลังจากการประชุมไปแล้ว 4 ครั้ง การประชุมครั้งล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2008 ได้แสดงเจตนารมณ์ในการสนับสนุนการดำเนินการในกรอบสหประชาชาติ ตระหนักว่าประเทศเศรษฐกิจหลักทั้งหมด ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาควรมีบทบาทในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และตกลงจะดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ให้เสร็จในการประชุม COP 15 ที่โคเปนเฮเกน เดนมาร์กใน ค.ศ.2009 นอกจากนี้ ตกลงจะดำเนินการระยะสั้นจนถึง ค.ศ.2012 ดังนี้⁸⁶

1. ดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
2. ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการเจรจาการค้ารอบโดฮาขององค์การการค้าโลกหารือเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเร่งด่วน โดยเน้นการลดการกีดกันทางการค้า ที่จะเพิ่มการค้าและกระจายเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด
3. เร่งการพัฒนา การถ่ายโอน การลงทุน การเพิ่มความสามารถ และระเบียบวิธีการตรวจวัดของเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁸⁵ การประชุมครั้งแรกมีประเทศเข้าร่วม ได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อินโดนีเซีย อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก โปรตุเกส (ในฐานะประธานสหภาพยุโรป) รัสเซีย เกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

⁸⁶ White House Office of the Press Secretary. "Declaration of Leaders Meeting of Major Economies on Energy Security and Climate Change."
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/07/20080709-5.html>>. 9 July 2008. [accessed 21 December 2008]

4. สนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการลดผลกระทบ ความอ่อนไหว และการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
5. ยกระดับการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางที่สูญเสียค่าใช้จ่ายต่ำสำหรับลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และยกระดับความมั่นคงด้านพลังงาน
6. ส่งเสริมการดำเนินการภายใต้พิธีสารมอลตรีอัลเพื่อลดรูว์ของชั้นโอโซนต่อไป เพื่อรักษาระบบสภาพภูมิอากาศของโลก

แม้ผลการจัดประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาจะมีส่วนช่วยในการสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ในกรอบสหประชาชาติระดับหนึ่ง แต่เป็นที่สังเกตว่า การประกาศจัดประชุมในครั้งแรกของกรอบความร่วมมือดังกล่าว มีขึ้นหลังการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ (UN High Level on Climate Change)⁸⁷ ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติจัดขึ้นเป็นครั้งแรกเพียงแค่ 3 วัน จึงอาจถือได้ว่า ความพยายามของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังกล่าว มุ่งที่จะดำเนินนโยบายตามความต้องการของตนเอง และสหรัฐอเมริกาพยายามจะมีบทบาทนำในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการลดความสำคัญความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ โดยการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหประชาชาติครั้งนี้ มีผู้นำรัฐบาลและผู้นำประเทศต่างๆ เข้าร่วมมากกว่า 80 ประเทศ แต่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมอภิปรายครั้งนี้ เพียงแต่เข้าร่วมในช่วงการรับประทานอาหารค่ำที่จัดขึ้นหลังการประชุมของสหประชาชาติเท่านั้น⁸⁸ นอกจากนี้ ผลการประชุมในกรอบความร่วมมือที่สหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นดังกล่าว ก็มุ่งเน้นการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่ให้ความสำคัญการพัฒนาเทคโนโลยี และกลไกทางการตลาดซึ่ง

⁸⁷ การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ (UN High Level on Climate Change) จัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2007

⁸⁸ Steven lee Myers. "Bush to Skip U.N. Talks on Global Warming.", *New York Times* <<http://www.nytimes.com/2007/09/24/world/24warming.html>>. 24 September 2007. [accessed 7 December 2008]

เป็นไปตามแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน และการที่สหรัฐอเมริกาไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามแนวทางที่ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ต้องการให้เกิดขึ้นในกรอบสหประชาชาติในการหารือของที่ประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สหภาพยุโรปแสดงความไม่พอใจ และไม่ได้เข้าร่วมการประชุมในกรอบความร่วมมือดังกล่าวครั้งที่ 2 ที่จัดขึ้น ณ ฮาวาย สหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม ค.ศ.2008⁸⁹

หุ้นส่วนเอเชีย-แปซิฟิกว่าด้วยการพัฒนาและสภาพภูมิอากาศ (Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate)

เป็นความร่วมมือพหุภาคีที่จัดตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2005 มีประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และเกาหลีใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเน้นภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ 8 ภาคส่วน ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมพลังงานเชื้อเพลิงที่สะอาด (2) อุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก (3) โรงงานพลังงานนิวเคลียร์ (4) ภาคอุตสาหกรรมเหล็ก (5) ภาคอุตสาหกรรมอลูมิเนียม (6) ภาคอุตสาหกรรมซีเมนต์ (7) เหมืองถ่านหิน และ (8) ภาคการก่อสร้าง โดยกรอบความร่วมมือพหุภาคีดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาดเพื่อแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และใช้หลักความสมัครใจ โดยไม่มีการกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเป็นสำคัญ⁹⁰

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังดำเนินการในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ อาทิ การประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียน (Washington International Renewable Energy Conference) มีเทนสู่หุ้นส่วนทางการตลาด (The Methane to Markets Partnership: M2M) ที่ประชุมหารือผู้นำในการกักเก็บคาร์บอน (The Carbon Sequestration Leadership Forum: CSLF)

⁸⁹ International Institute for Strategic Studies. "Climate change from Kyoto to Bali." <www.iiss.org/stratcom>. January 2008. [accessed 9 January 2009]

⁹⁰ รายละเอียด ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate. <<http://www.asiapacificpartnership.org/>>.

หุ้นส่วนระหว่างประเทศเพื่อการตลาดไฮโดรเจน (The International Partnership for the Hydrogen Economy: IPHE) ทั้งนี้ กรอบความร่วมมือพหุภาคีเหล่านี้ก็อยู่บนพื้นฐานของแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช พึงพอใจกับการดำเนินการมากกว่าความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ

การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศนอกกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกา ข้างต้น ถือได้ว่าเป็นความพยายามในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในสมัยการบริหารที่ 2 ที่ต้องการแสดงบทบาทนำในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ฟื้นฟูและเสริมสร้างภาพลักษณ์ต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา หลังจากที่สมัยการบริหารที่ 1 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้เพิกเฉยต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติอย่างเด่นชัด และถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก กรอบความร่วมมือพหุภาคีต่างๆ จึงพยายามชักจูงประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เข้าร่วมเพื่อให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำ และพยายามให้ประเทศต่างๆ เหล่านี้ดำเนินการตามแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ และใช้กลไกทางการตลาดในการแก้ปัญหา และอนาคตจะนำไปสู่แนวทางความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติที่สหรัฐอเมริกาต้องการ ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช น่าจะพิจารณาแล้วว่าจะจะเป็นประโยชน์กับสหรัฐอเมริกามากกว่า

บทบาทในการประชุม COP 11-14 และ CMP 1- 4

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการประชุม COP 11-14 ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสมัยการบริหารที่ 2 นั้น ถือได้ว่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะไม่สร้างสรรค์มากนัก และมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยการบริหารที่ 1 สหรัฐอเมริกาพยายามแสดงจุดยืนของตน และเน้นย้ำแนวนโยบายหลัก รวมถึงการดำเนินการภายในต่อการแก้ปัญหาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายสมัยการบริหารที่ 2 เมื่อเริ่มการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ที่จะนำมาใช้แทนพิธีสารเกียวโตหลัง ค.ศ.2012 สหรัฐอเมริกาเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาในเรื่องดังกล่าว และแสดงท่าทีสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่มากขึ้น ส่วนการประชุมประเทศภาคีพิธีสารเกียวโต (Conference of the Parties serving as the meeting of the

Parties to the Kyoto Protocol: CMP)⁹¹ ครั้งที่ 1-4 สหรัฐอเมริกาซึ่งไม่เป็นประเทศภาคีพิธีสารเกียวโต เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ และดูเหมือนว่าสหรัฐอเมริกาอาจพอใจฐานะดังกล่าวต่อไป

บทบาทและท่าทีหลักๆ ของสหรัฐอเมริกาต่อการประชุม COP และ CMP ในสมัยการบริหารที่ 2 แต่ละครั้ง สรุปได้ดังนี้

การประชุม COP-11/CMP-1 เมื่อ ค.ศ.2005 สหรัฐอเมริกายังใช้เวทีนี้แถลงถึงการดำเนินการภายในเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา พร้อมกับแสดงจุดยืนของสหรัฐอเมริกาว่า ยังให้ความสำคัญกับการหาข้อสรุบบนสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ควรอยู่ภายใต้กรอบสนธิสัญญามากกว่าการนำไปเจรจาภายใต้กระบวนการของพิธีสารเกียวโต ซึ่งท่าทีดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาก็แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะเป็นไปตามแนวทางของสหรัฐอเมริกาได้ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศได้คัดค้านแนวคิดการเจรจาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบมีพันธะผูกพันทางกฎหมายในข้อตกลงฉบับใหม่เช่นเดิม⁹² โดยสหรัฐอเมริกาย้ำว่าจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมายและกำหนดระยะเวลาในการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกในข้อตกลงหลัง ค.ศ.2012⁹³ ท่าทีดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายที่ไม่สร้างสรรค์ของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศพัฒนาแล้วและมหาอำนาจของโลก และเป็นแนวนโยบายที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกามาก การดำเนินนโยบาย

⁹¹ CMP เป็นการประชุมสมัชชาประเทศภาคีพิธีสารเกียวโต ซึ่งมีการประชุมครั้งแรกหลังจากพิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้เมื่อ ค.ศ.2005 โดยมีขึ้นพร้อมกับการประชุม COP ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประจำทุกปี

⁹² Susan R.Fletcher and Larry Parker. "Climate Change: The Kyoto Protocol, Bali" Action Plan and International Actions." <<http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/08Jun/RL33826.pdf>>. 30 May 2008, p.7. [accessed 7 January 2009]

⁹³ Harlan L.Watson. "COP11/MOP 1 Press Conference." <<http://www.state.gov/g/oes/rls/m/57449.htm>>, 29 November 2005. [accessed 21 December 2008]

ต่างประเทศดังกล่าวยังส่งผลให้ประเทศต่างๆ ต้องลำบากใจสำหรับการเจรจาหรือเพื่อจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ภายใต้กรอบสหประชาชาติด้วย เพราะหากปราศจากการมีส่วนร่วมของสหรัฐอเมริกาและประเทศที่ปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากอื่นๆ แล้ว ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็จะมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับพิธีสารเกียวโต

การประชุม COP 12/CMP 2 ใน ค.ศ.2006 สหรัฐอเมริกายังถือโอกาสแถลงนโยบายและการดำเนินการภายในของตนในที่ประชุมเช่นเดิม และย้ำว่าความร่วมมือระยะยาวสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรอยู่ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่านั้น

สำหรับการประชุม COP 13 /CMP 3 เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.2007 ถือเป็นการประชุมที่สำคัญต่อการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ โดยที่ประชุมได้รับรองแผนปฏิบัติการบาห์ลี (Bali Action Plan) ซึ่งกำหนดเวลากรอบสำหรับการจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ค.ศ.2009 พร้อมกับกำหนดกรอบการดำเนินการสำหรับการเจรจาในข้อตกลงฉบับใหม่ 5 ด้าน⁹⁴ ได้แก่

1. การร่วมกันเสนอแนวคิดสำหรับความร่วมมือในการดำเนินการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว ซึ่งรวมถึงเป้าหมายสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะบรรลุตามเป้าหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
2. การยกระดับให้มีการดำเนินการในทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
3. การยกระดับความสามารถของทุกประเทศในการปรับตัวเข้ากับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
4. การคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สนับสนุนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการปรับตัว
5. การดำเนินการด้วยกลไกด้านการเงิน รวมถึงกฎเกณฑ์ทางด้านภาษีอากรเพื่อช่วยแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือด้านเทคโนโลยี

⁹⁴UNFCCC. "Decision -/CP.13 Bali Action plan."

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการบาห์เลียยังได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือในระยะยาวภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Ad-Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: AWG:LCA) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งการจัดตั้งคณะทำงานชุดดังกล่าวมีนัยยะสำคัญว่า ประชาคมระหว่างประเทศต้องการให้สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมในการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือประเทศภาคีอนุสัญญา และไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเกียวโต ดังนั้น การดำเนินการเจรจาภายใต้กรอบพิธีสารเกียวโตจึงไม่สามารถทำให้สหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมได้ ซึ่งก็ไม่ใช่ประโยชน์ต่อความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในข้อตกลงฉบับใหม่โดยรวมด้วย ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะทำงานชุดดังกล่าวก็เป็นไปตามเป้าประสงค์ของสหรัฐอเมริกาที่วางไว้เมื่อการประชุม COP 11 ที่ต้องการให้การเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่อยู่ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำหรับการประชุมครั้งนี้ สหรัฐอเมริกามีความกระตือรือร้นต่อการเข้าร่วมประชุมเพื่อหารือจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช แถลงก่อนการประชุมในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2007 ว่า สหรัฐอเมริกาจะดำเนินการร่วมกับประเทศต่างๆ สำหรับการแสวงหาข้อตกลงที่จะมีขึ้นที่บาห์เลีย อินโดนีเซีย ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2007⁹⁵ โดยวัตถุประสงค์หลักของสหรัฐอเมริกาสำหรับการเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ ก็คือ ต้องการแสวงหาแนวทางใหม่สำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่อยู่บนพื้นฐานของการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และทำให้ประเทศต่างๆ สามารถเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประชาชนของตนได้ พร้อมกับสหรัฐอเมริกาก็จะเร่งกำหนดการเจรจาให้สำเร็จภายใน ค.ศ.2009 และตั้งความหวังว่าข้อตกลงฉบับใหม่นั้นจะเป็นข้อตกลงที่เป็นประโยชน์ทั้งกับสิ่งแวดล้อมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ⁹⁶ ขณะที่ปลัดกระทรวงการต่างประเทศด้านกิจการระหว่างประเทศ และหัวหน้าคณะเจรจาของสหรัฐอเมริกาให้คำมั่นว่า สหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้การจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่บรรลุผลสำเร็จ และ

⁹⁵ Climate Vision, U.S. Department of Energy. "Statement by the President."

<<http://www.climatevision.gov/statement>>. 8 November 2007. [accessed 21 December 2008]

⁹⁶ "Preview of the U.S. Position at the December 2007 Bali Meeting on the U.N. Framework Convention on Climate Change." <<http://fbc.state.gov/fbc/96485.htm>>. 6 December 2007. [accessed 21 December 2008]

หวังว่าการประชุมจะสามารถกำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการสรุปการเจรจาได้ภายใน ค.ศ.2009 เพื่อให้ข้อตกลงสามารถใช้ได้หลัง ค.ศ.2012⁹⁷ เมื่อพิจารณาท่าทีของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่อการประชุมครั้งนี้แล้ว แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต้องการให้การเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่อยู่บนพื้นฐานแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเป็นหลักประกันว่าเนื้อหาของข้อตกลงระหว่างประเทศจะไม่เหมือนกับพิธีสารเกียวโตที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี สำหรับการหารือเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงฉบับใหม่ สหรัฐอเมริกายังแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดิม โดยคัดค้านข้อเสนอของสหภาพยุโรปที่ได้เสนอให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.1990 ลงร้อยละ 25-40 ภายใน ค.ศ.2020 พร้อมกับเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมในพันธกรณีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว⁹⁸ ซึ่งท่าทีดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาก็ขัดแย้งกับท่าทีของประเทศกำลังพัฒนาที่เห็นว่าการพยายามของสหรัฐอเมริกาในการผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีพันธะผูกพันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น เป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ความขัดแย้งดังกล่าวจึงทำให้การประชุมไม่สามารถหาข้อสรุปในประเด็นนี้ได้ และไม่มีการกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจน⁹⁹ บทบาท ท่าที และความต้องการของสหรัฐอเมริกาข้างต้นจึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่คำนึงถึงความต้องการของตนเป็นสำคัญ ซึ่งไม่สร้างสรรค์ต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้แทนของบางประเทศยังแสดงท่าทีเปื้อนนายต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนจากปาปัวนิวกินีได้เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาทิ้งทางออกไปจากการเจรจาทันที เพื่อที่จะทำให้งานเอกสารการประชุมได้รับการรับรองโดยฉันทามติ ซึ่งจะทำให้ประชาคมระหว่างประเทศสามารถดำเนินการ

⁹⁷ Paula J. Dobriansky. "December 13 Press Conference by the U.S. Delegation."

<<http://www.state.gov/g/oes/rls/rm/2007/97472.htm>>, 13 December 2007. [accessed 21 December 2008]

⁹⁸ นิศารัตน์ เขียนนิล, "การเจรจาแก้ไขปัญหาโลกร้อนในช่วงปัจจุบัน," วารสารส่งเสริมการลงทุน 19 (มิถุนายน 2551): 25.

⁹⁹ UNFCCC. "Decision -/CP.13 Bali Action plan." December 2007.

อื่นๆ ต่อไปได้¹⁰⁰ ขณะที่อัล กอร์ ตั้งข้อสังเกตเช่นกันว่า สหรัฐอเมริกากำลังขัดขวางกระบวนการดำเนินงานของประชาคมระหว่างประเทศ (Obstructing process)¹⁰¹ ในการประชุมครั้งนี้

แม้หลังการประชุม สหรัฐอเมริกาประกาศสนับสนุนแผนปฏิบัติการบาห์ลี และให้คำมั่นว่าจะดำเนินการภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อพัฒนาข้อตกลงสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกฉบับใหม่ พร้อมทั้งเห็นว่าแผนปฏิบัติการบาห์ลีเป็นขั้นตอนสำคัญในความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็จะร่วมดำเนินการอย่างสร้างสรรค์ในการสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยต้องมีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ¹⁰² พร้อมกับแสดงท่าทีว่า สหรัฐอเมริกาเตรียมเข้าร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หากประเทศเศรษฐกิจหลักอื่นๆ ทั้งหมดอยู่ภายใต้พันธะข้อผูกพันตามข้อตกลงเช่นเดียวกัน¹⁰³ แต่เมื่อพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงปฏิบัติในการประชุมครั้งนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าท่าทีของสหรัฐอเมริกายังอยู่บนพื้นฐานของแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นในข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ และเป็นหลักประกันว่าข้อตกลงฉบับใหม่จะไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับความร่วมมือในพิธีสารเกียวโตภายใต้กรอบสหประชาชาติในปัจจุบัน การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวจึงมีส่วนบันทึกความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติเช่นกัน

¹⁰⁰ Adres C.Revkin, "Issuing a Bold Challenge to the U.S. over Climate," New York Times, 22 January 2008.

¹⁰¹ Maria Ivanova and Daniel C.Esty, "Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance," SAIS Review Vol.XXVIII No.2 (Summer- Fall 2008): 58.

¹⁰² U.S. Department of State. "United States Climate Change Actions." <<http://www.state.gov/g/oes/climate>>. 18 November 2008. [accessed 21 December 2008]

¹⁰³ U.S. Department of State. "U.S. Action to address: energy security, clean development, and climate change."< <http://www.state.gov/g/oes/climate>>. 31 March 2008. [accessed 21 December 2008]

สำหรับการประชุม COP 14/CMP 4 ใน ค.ศ.2008 ซึ่งเป็นประชุม COP ครั้งสุดท้ายในสมัยของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สหรัฐอเมริกาเริ่มแสดงท่าทีเชิงบวก และแสดงความต้องการที่จะมีบทบาทสำหรับการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่มากขึ้น นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังเปลี่ยนแปลงท่าทีเดิมของตนอย่างมีนัยยะสำคัญ ด้วยการประกาศสนับสนุนการพิจารณากำหนดเป้าหมายระยะยาวสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 50 ภายใน ค.ศ.2050¹⁰⁴ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่แสดงความต้องการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม การแสดงท่าทีดังกล่าวของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อาจจะไม่ได้นำแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่แท้จริงของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่จะมีส่วนร่วมในความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติมากนัก เพราะประธานาธิบดีจอร์จ บุช กำลังอยู่ในช่วงเดือนสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง และอยู่ระหว่างการถ่ายโอนการบริหารให้กับรัฐบาลของนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีคนที่ 44 ของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการประกาศกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ครั้งนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวนโยบายของนายบารัค โอบามา ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 80 ภายใน ค.ศ.2050¹⁰⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในการประชุม COP 14 อีกนัยหนึ่งก็เพราะต้องการส่งต่อแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สอดคล้องกับแนวนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามาต่อไป

โดยสรุป บทบาทต่อการประชุม COP 11-14 และ CMP 1- 4 ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในสมัยการบริหารที่ 2 ยังคงเป็นบทบาทที่ไม่ได้สร้างสรรค์ต่อความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาคมระหว่างประเทศมากนัก แสดงให้เห็นถึงลักษณะการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติที่ต่อเนื่องจากสมัยการบริหารที่ 1

¹⁰⁴ U.S. Department of State. "Intervention of the United States: Shared Vision Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action." <<http://www.state.gov/g/oes/rm/rm/112621.htm>>, 3 December 2008. [accessed 21 December 2008]

¹⁰⁵ White House. "Energy and the Environment." <http://www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment/>. [accessed 21 December 2008]

รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังคงยึดมั่นในแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของตนเป็นสำคัญ และคัดค้านการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแข็งขัน ซึ่งถือเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่บั่นทอนความร่วมมือระหว่างประเทศให้ก้าวไปได้อย่างช้าๆ อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายสมัยการบริหารที่ 2 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ในกรอบสหประชาชาติมากขึ้น โดยสนับสนุนกระบวนการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ แต่ในเชิงปฏิบัติ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ โดยเฉพาะการคัดค้านการกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้ข้อตกลงฉบับใหม่เป็นไปตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา และมีให้ข้อตกลงฉบับใหม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเหมือนกับพิธีสารเกียวโต ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีมาแล้ว

ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อการประชุมอื่นๆ ของสหประชาชาติ

ในสมัยการบริหารที่ 2 ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สหประชาชาติได้จัดการประชุมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญ 2 การประชุม คือ (1) การประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อหารือเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่างผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับความมั่นคงระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.2007 และ (2) การประชุมระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.2007

สหรัฐอเมริกาได้มีส่วนร่วมในการเข้าประชุม แต่ไม่ได้แสดงบทบาทสำคัญมากนัก ขณะเดียวกันก็ถือเป็นโอกาสสำหรับแสดงภาพลักษณ์การดำเนินนโยบายภายในต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา โดยในการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อเลฆานโดร ดี วูฟล์ (Alejandro D. Wolfe) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติ ได้กล่าวต่อที่ประชุมโดยเน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายภายในของสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ นโยบายลดความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.2002 ลงร้อยละ 18 ภายใน ค.ศ.2012 การสนับสนุนงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมกับยังเน้นย้ำถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วในการจัดการกับความท้าทายด้านพลังงาน

และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁰⁶ การแสดงบทบาทดังกล่าวก็ทำให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในลักษณะที่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่าการดำเนินนโยบายและบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้น สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ และสามารถช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วย

ส่วนการประชุมระดับสูงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติซึ่งมีผู้นำจากหลายประเทศเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก เมื่อประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่ได้เข้าการประชุม¹⁰⁷ พร้อมกับเตรียมจัดการประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลังการประชุมของสหประชาชาติเพียง 3 วัน ซึ่งนักวิชาการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาคมระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต และเห็นว่ารัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กำลังพยายามหันเหความสนใจการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ และพยายามให้ประเทศกำลังพัฒนามีพันธะผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁰⁸

อย่างไรก็ดี การประชุมของสหประชาชาติครั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ส่งนางสาวคอนโดลิซซา ไรซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เข้าร่วมและมีคำแถลงต่อการประชุมในลักษณะที่แสดงให้เห็นลักษณะนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสำคัญ และพยายามผลักดันให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติให้ความสำคัญกับ

¹⁰⁶ U.N. Department of Public Information. "Security Council Holds First-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers" <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>>. 17 April 2007. [accessed 7 January 2009]

¹⁰⁷ Susan R. Flether and Larry Parker. "Climate Change: The Kyoto Protocol, Bali Action Plan and International Actions." p.21.

¹⁰⁸ Martin Khor, "G77/China outlines challenge in facing climate crisis," Third World Resurgence No.205 (September 2007): 17.

ประเด็นดังกล่าว รวมถึงใช้เวทีการประชุมครั้งนี้ สำหรับแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการภายในของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการดำเนินการด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาด นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังย้ำทำที่ของเดิมว่าจะสนับสนุนกระบวนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเห็นว่า การประชุมกลุ่มประเทศเศรษฐกิจหลักที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จัดขึ้นหลังจากการประชุมครั้งนี้ จะสนับสนุนและช่วยเหลือกระบวนการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ของสหประชาชาติ¹⁰⁹

สรุปได้ว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะมีส่วนร่วมในการประชุมสำคัญๆ ของสหประชาชาติ และแสดงท่าทีสนับสนุนความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้แสดงบทบาทที่สร้างสรรค์และความเป็นผู้นำ และพยายามหันเหความสนใจการประชุมของสหประชาชาติไปยังกรอบการประชุมที่ สหรัฐอเมริกาจัดขึ้น พร้อมทั้งยังพยายามให้ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติอยู่บนพื้นฐานความต้องการของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

สรุป

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยเป็นสำคัญ ด้วยการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายเป็นยุทธศาสตร์หลัก ส่วนนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตลอดระยะเวลา 8 ปี โดยภาพรวมมีลักษณะนโยบายที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกาไม่ได้แสดงบทบาทที่สร้างสรรค์และความเป็นผู้นำในฐานะประเทศมหาอำนาจต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ขณะเดียวกัน รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ทำให้ความร่วมมือพหุภาคีของสหประชาชาติต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

¹⁰⁹ Condoleezza Rice. "Remarks at the UNGA High-Level Event on Climate Technology Session." < <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/09/92662.htm> >, 24 September 2007. [accessed 21 December 2008]

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สมัยการบริหารที่ 1 และสมัยการบริหารที่ 2 มีลักษณะเป็นความต่อเนื่องของนโยบายและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สมัยการบริหารที่ 1 ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติอย่างชัดเจน ด้วยการเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติในทันทีหลังเข้ารับตำแหน่ง และไม่ได้แสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ต่อการประชุม COP ของสหประชาชาติตลอดช่วงสมัยการบริหารที่ 1 ตรงกันข้าม รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กลับมุ่งดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศเป็นหลัก พร้อมกับริเริ่มกรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ ที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาที่ต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของสหรัฐอเมริกา และไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ขณะที่ สมัยการบริหารที่ 2 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติที่มีความต่อเนื่องจากสมัยการบริหารที่ 1 โดยยังให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาด้วยการดำเนินการภายในประเทศเป็นหลัก และไม่ได้แสดงบทบาทหรือให้ความสำคัญกับการประชุม COP และการประชุมสำคัญๆ ในกรอบสหประชาชาติมากนัก ขณะเดียวกัน ในสมัยการบริหารที่ 2 รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีความพยายามสร้างกรอบความร่วมมือพหุภาคีสำคัญๆ ที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติขึ้น ได้แก่ (1) การประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (2) หุ้นส่วนเอเชีย-แปซิฟิกว่าด้วยการพัฒนาและสภาพภูมิอากาศ ซึ่งความร่วมมือทั้ง 2 กรอบนั้น ก็อยู่บนพื้นฐานแนวนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการหันเหความสนใจความร่วมมือระหว่างประเทศไปยังกรอบอื่นๆ ที่ความร่วมมือนั้นๆ เป็นไปตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา พร้อมกับสหรัฐอเมริกาได้แสดงบทบาทนำ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้ง 2 สมัย ซึ่งมีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น มีพื้นฐานการดำเนินนโยบายมาจากแนวนโยบายของพรรครีพับลิกัน กล่าวคือ จะให้ความสำคัญกับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเป็นหลักในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์ สนับสนุนการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยกลไกตลาดและการพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งคัดค้านพิธีสารเกียวโตอย่างชัดเจน ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้นำแนวนโยบายดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีแนวนโยบายหลัก 5 ประการ สำหรับการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ (1) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ (2) เน้นการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากความเชื่อที่ว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ (3) การแก้ปัญหาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนชาวอเมริกัน (4) การแก้ปัญหาอยู่บนพื้นฐานกลไกตลาดและการพัฒนาเทคโนโลยี และ (5) เน้นความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ นอกกรอบสหประชาชาติ และต้องการให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมและพันธะผูกพันทางกฎหมายสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศ แนวนโยบายหลักดังกล่าวได้ประกอบขึ้นเป็นนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งส่งผลให้ลักษณะการดำเนินนโยบายไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติมากนัก และแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในลักษณะเอกภาคีนิยม โดยไม่สนใจความร่วมมือระหว่างประเทศที่เห็นว่ชัดกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ยุทธศาสตร์ “go-it-alone” ซึ่งนักวิชาการได้ระบุถึงลักษณะการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช¹¹⁰ จึงน่าจะสะท้อนความเป็นเอกภาคีนิยมของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต่อประเด็นการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติได้ด้วยเช่นกัน

ลักษณะนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งมีลักษณะดังได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะวิเคราะห์เป้าหมายและตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในประเด็นดังกล่าว ในบทต่อไป

¹¹⁰ Maria Ivanova and Daniel C.Esty, "Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance," p.58.