

บทที่ 4

เป้าหมายและตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการ แก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ: สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช

“การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ...ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกภูมิภาคของโลก คือ ประเด็นที่ทุกประเทศต้องดำเนินการแก้ไขร่วมกัน ด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด ด้วยเทคโนโลยีที่ดีที่สุด เราพบว่าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถแก้ปัญหาระดับโลกนี้ได้โดยลำพัง เรากำลังสร้างหุ้นส่วนร่วมกับประเทศในซีกโลกตะวันตก และกับประเทศอื่นๆ ที่ต้องการแก้ปัญหานี้”¹

ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ เห็นได้จาก สหรัฐอเมริกาปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโต เน้นการดำเนินการภายในประเทศเป็นหลัก ริเริ่มกรอบความร่วมมืออื่นๆ นอกกรอบสหประชาชาติ พร้อมกับไม่ได้แสดงบทบาทนำในฐานะประเทศมหาอำนาจ และบางครั้งก็ดำเนินนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ พฤติกรรมบนเวทีระหว่างประเทศเช่นนี้ กล่าวได้ว่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำเนินนโยบายที่ไม่ได้ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติมีความก้าวหน้า แต่ขณะเดียวกันกลับเป็นนโยบายที่น่าจะบั่นทอนประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติให้ลดลงด้วย

¹ White House. “Current United States Action to Address Climate Change.”

บทนี้ จะวิเคราะห์เป้าหมายและตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยจะนำเสนอใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) เป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ (2) ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และ (3) ปฏิกริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

เป้าหมายนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

การวิเคราะห์เป้าหมายนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของชาร์ล โอ เลียร์ช และอับดุล เอ ซาฮิด มาวิเคราะห์เป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยผลประโยชน์แห่งชาติตามแนวคิดของชาร์ล โอ เลียร์ช และอับดุล เอ ซาฮิด ได้แก่ (1) การดำรงรักษาความเป็นชาติ (Self-Preservation) (2) การแสวงหาความมั่นคงปลอดภัย (Security) (3) การแสวงหาการกินดีอยู่ดี (Well-Being) (4) การแสวงหาเกียรติภูมิของชาติ (Prestige) (5) การเผยแพร่และปกป้องอุดมการณ์ (Ideology) และ (6) การแสวงหาอำนาจ (Power)

จากแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าว จะพิจารณาว่านโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาตินั้น ได้ตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาประการใด

พื้นฐานการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาดตลอดระยะเวลา 8 ปีของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ประกาศจุดยืนตั้งแต่ประกาศตัวเป็นผู้สมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อ ค.ศ.2000 ว่า โลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นโลกยุคใหม่ (New Era) ที่ “สหรัฐอเมริกามีความมั่งคั่งในหลายๆ ด้าน

เศรษฐกิจของเรามีประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันสูงยิ่งกว่าสมัยใด”² และกล่าวถึง “ผลประโยชน์แห่งชาติที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา” ซึ่งหมายถึงการสร้างความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจให้แก่สหรัฐอเมริกาและชาวอเมริกัน³ ส่วนคอนโดลิซซา ไรซ์ อดีตที่ปรึกษาด้านนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช และรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยการบริหารที่ 2 ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ระบุไว้อย่างชัดเจนเช่นกันว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของผู้นำพรรครีพับลิกันจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ⁴ จึงเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำเนินออกมาในทางปฏิบัติที่สะท้อนผลประโยชน์แห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรมหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการทำสงครามการต่อต้านการก่อการร้ายตามแนวสัจนิยมแบบบริสุทธิดั้งเดิม⁵ ที่แสดงให้เห็นรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงต้องยอมรับว่าตลอดช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security) เป็นอันดับแรก อันเป็นผลมาจากภัยคุกคามการก่อการร้ายที่แสดงตนเป็นศัตรูกับสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน การมุ่งเน้นดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นยุทธศาสตร์หลักดังกล่าว รัฐบาลประธานาธิบดี จอร์จ บุช จึงได้ทำสงครามการต่อต้านการก่อการร้ายเพื่อล้มล้างระบอบตอลิบานในอัฟกานิสถาน และขยายไปสู่การทำสงครามกับประเทศที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายอย่างอิรัก รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั่วโลกเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มุ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติความมั่นคงปลอดภัยเป็นอันดับแรก

² ฉันทิมา อ่องสุวัณษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.148.

³ เรื่องเดียวกัน., น.150.

⁴ Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” Foreign Affairs (January/February 2000): 46.

⁵ Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy,” Foreign Affairs (January/February 2000): 63-78.

สำหรับนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อพิจารณาจากแนวนโยบายหลักต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้ง 5 ประการ ดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมา ซึ่งอยู่บนหลักพื้นฐานของการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ เน้นการวิจัยสร้างความชัดเจนทางด้านวิทยาศาสตร์ การดำเนินการแก้ปัญหาที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนชาวอเมริกัน การใช้กลไกทางการตลาด และการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นหลัก ตลอดจนพยายามให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ประกอบร่วมกับผลลัพธ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติซึ่งมีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้น สรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติมีเป้าหมายคือ การปกป้องระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุชตระหนักว่าจะได้รับผลกระทบจากความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ

เป้าหมายหลักเพื่อการปกป้องระบบเศรษฐกิจดังกล่าว สหรัฐอเมริกาเห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา จะได้รับผลกระทบจากความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติใน 2 ลักษณะ คือ (1) ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในลักษณะกำหนดเป้าหมายที่มีพันธผูกพันทางกฎหมายในข้อตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ และ (2) ผลกระทบในเชิงความเสียเปรียบด้านต้นทุนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีพันธผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะจีน และอินเดียซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากเช่นกัน

1. เพื่อปกป้องผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ด้วยการดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมและพลังงานซึ่งมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ในปริมาณมาก⁶ ดังนั้น การหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามมาตรการที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในลักษณะกำหนดเป้าหมายและมีข้อผูกพันทางกฎหมายอย่างชัดเจนนั้น จึงถือเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในลักษณะดังกล่าว เห็นได้จาก รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามดำเนินนโยบายภายในประเทศ เน้นการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และริเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายอยู่บนพื้นฐานการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจเป็นหลัก

ผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นเป้าหมายสำคัญในการดำเนินนโยบายของ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยตั้งแต่ช่วงการหาเสียงใน ค.ศ.2000 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้กล่าวถึงแนวการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการปกป้องและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนว่า “ผมจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา เพราะว่าสิ่งสำคัญอันดับแรกก็คือ ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา นั่นคือลำดับความสำคัญของผม”⁷ นอกจากนี้ ในช่วงการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังเห็นว่าการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยตระหนักถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นหลักนั้น เป็นแนวทางที่ถูกต้อง ว่า⁸

“แนวทางการแก้ปัญหาที่ตระหนักถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือวิธีการ
แก้ปัญหา มิใช่ปัญหา เพราะว่า ประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น จะเป็น
ประเทศที่สามารถจัดการด้านการลงทุนและเทคโนโลยีใหม่ได้”

⁶ สหรัฐอเมริกาปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคพลังงาน มีสัดส่วนถึงร้อยละ 98 ของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมด และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก็มีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 83 ของก๊าซเรือนกระจกที่สหรัฐอเมริกาปล่อยขึ้นสู่บรรยากาศของทั้งหมด (รายละเอียดดูได้ใน บทที่ 2)

⁷ Gerstenzang, “Bush Defends His Stance on Environment,” Los Angeles Times, 30 March 2001.

⁸ 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]

ถ้อยแถลงดังกล่าว จึงน่าจะสะท้อนแนวการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี ทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ให้ความสำคัญกับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่เป็นแนวนโยบายของพรรครีพับลิกันและประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพราะการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจสำหรับการดำเนินการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของทั้งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและนักวิชาการต่างๆ ได้ประเมินไปในทิศทางเดียวกันว่า หากสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโต จะส่งผลกระทบให้สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมาก อาทิ การประเมินของ IPCC ที่ระบุว่าต้นทุนของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโตจะอยู่ในช่วงร้อยละ 0.1-1.1 ของ GDP ใน ค.ศ.2010 ทำให้ต้นทุนของประเทศ (National Marginal Cost) เพิ่มขึ้นอยู่ระหว่าง 15-150 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันคาร์บอน ความสูญเสียทางเศรษฐกิจดังกล่าว น่าจะทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงมาก ส่วนรายงานการทบทวนของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก็ได้ประเมินในทิศทางเดียวกันว่า ต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาอาจอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1-2 ของ GDP ใน ค.ศ.2010 และอาจสูงถึงร้อยละ 4 หากสหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมในกลไกการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก พร้อมกับตั้งข้อสังเกตว่า หาก GDP ของสหรัฐอเมริกาลดลงถึงร้อยละ 2 ก็เทียบได้กับความสูญเสียทางเศรษฐกิจในช่วงสหรัฐอเมริกาเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันในทศวรรษ 1970⁹ ขณะที่ นักวิชาการบางส่วนก็ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่สูงเช่นกัน อาทิ แมนเน และ ริเชลส์ (Manne and Richels) ประเมินว่า ความสูญเสียทางเศรษฐกิจจะอยู่ประมาณ 20,000-80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 0.25 -1 ของ GDP ใน ค.ศ.2010 โดยมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับว่าพิธีสารเกียวโตจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่¹⁰ ส่วนการศึกษาของคณะกรรมการอเมริกันเพื่อการลงทุน (American Council for Capital

⁹ Sevasti-Eleni Vezirgiannidou, "The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains," *Environmental Politics* Volume 17 No.1 (February 2008): 49.

¹⁰ Barrett S., "Political economy the Kyoto Protocol," *Oxford review of economic policy* (1998): 27.

Formation) ประเมินโดยสรุปว่า การดำเนินการตามพิธีสารเกียวโตจะทำให้เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาชะลอตัวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.9-1.6¹¹ นอกจากนี้ มีการประเมินว่าการเข้าเป็นร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตจะทำให้ประชาชนชาวอเมริกันว่างงานประมาณ 2.4 ล้านคน และรายได้เฉลี่ยของชาวอเมริกันจะลดลงเกือบ 2,700 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา¹²

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช วิตกอย่างมาก เพราะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาชัดเจน และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อความกินดีอยู่ดีของชาวอเมริกัน โดยเฉพาะแรงงาน นักธุรกิจ ในภาคอุตสาหกรรมและบริษัทที่จำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการปกป้องผลกระทบจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จำเป็นต้องปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโต และคัดค้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่กำหนดเป้าหมายในลักษณะมีพันธผูกพันทางกฎหมายในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติ และหันไปให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยความสมัครใจ ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกามากนัก และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้มากกว่าการให้ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ

2. เพื่อปกป้องความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจต่อประเทศกำลังพัฒนา

การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีเป้าหมายหลักเพื่อการปกป้องเศรษฐกิจของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับความวิตกของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความเสียเปรียบด้านต้นทุนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดไม่ต้องมีพันธผูกพันทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อใช้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของตน จีน และอินเดีย น่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหลักที่สหรัฐอเมริกามีความ

¹¹ Sevasti-Eleni Vezirgiannidou, "The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains," p.49.

¹² Charles W. Schmidt, "The Kyoto Protocol: Just a lot of Hot Air?," Environmental Health Perspective, (August 2000) : 362-365.

วิกฤตในเชิงความเสียเปรียบด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และอาจก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาได้ในอนาคต โดยเฉพาะจีน ซึ่งรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มองว่าเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา¹³ เห็นได้จาก รายงานของคณะกรรมการการทบทวนความมั่นคงและเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา-จีน ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ที่แสดงความวิตกของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในมิติความมั่นคงและเศรษฐกิจกับจีน โดยรายงานเมื่อ ค.ศ.2002¹⁴ ระบุว่า นโยบายของจีนต่อต้านผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา อาทิ ในประเด็นการแพร่กระจายอาวุธทำลายล้างสูง การสนับสนุนรัฐอันธพาล การเพิ่มจำนวนขีปนาวุธระยะไกลซึ่งคุกคามได้หวั่นรวมทั้งเพิ่มความสามารถทางการทหาร ส่วนรายงานประจำปีเมื่อ ค.ศ.2004¹⁵ ก็ระบุเช่นกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน มีความเกี่ยวพันกันเชิงลบ (negative implication) ในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในระยะยาว

ความวิตกเรื่องการแข่งขันทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนั้น จึงเป็นประเด็นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติที่มุ่งปกป้องเศรษฐกิจด้วยเห็นได้ว่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในข้อตกลงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการจัดประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่วนหนึ่งก็จำเป็นต้องการดึงประเทศกำลังพัฒนาที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อย่าง จีน อินเดีย บราซิล ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับประเทศพัฒนาแล้วเพื่อกำหนดทิศทางความร่วมมือในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้ความเสียเปรียบด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกากับประเทศกำลังพัฒนาลดน้อยลงไปด้วย

¹³ ฉันทิมา ช่องสุรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช, น.161.

¹⁴ US-China Economic and Security Review Commission. "2004 Annual Report Executive Summary." <http://www.uscc.gov/annual_report/2002/excsum02.htm>, July 2002. [accessed 2 February 2009]

¹⁵ US-China Economic and Security Review Commission. "2004 Annual Report Executive Summary." <http://www.uscc.gov/annual_report/2004/04reportpage2.pdf>. June 2004. [accessed 2 February 2009]

โดยสรุป นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งมีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้น มีเป้าหมายหลัก เพื่อการปกป้องระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ที่จะได้รับผลกระทบใน 2 ลักษณะ คือ ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในลักษณะการกำหนดเป้าหมายที่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายตามข้อตกลงในกรอบสหประชาชาติ และผลกระทบในเชิงความเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจต่อประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป้าหมายหลักเพื่อการปกป้องระบบเศรษฐกิจดังกล่าวถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ “ความอยู่ดีกินดีของชาติ (Well-Being)” ของประชาชนชาวอเมริกัน โดยเฉพาะแรงงาน และนักธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมและพลังงาน ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงไม่ต้องการให้การดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะส่งกระทบต่อเนื่องให้สหรัฐอเมริกาเสียเปรียบด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนาด้วย

ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา

การวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ดังได้กล่าวข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกเวนและซาปิโร เพื่อนำมาวิเคราะห์ตัวแปรอิสระ (Independent variables) สำคัญๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นตัวแปรตาม (Dependent variables)

จากการวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลทำให้ให้นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักนั้น ประกอบด้วย (1) สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เผชิญภัยคุกคามการก่อการร้าย (2) ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (3) กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงาน

(4) กลุ่มผู้นำในรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (5) ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และ (6) นโยบายประเทศของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะนโยบายของจีน และอินเดีย ทั้งนี้ ตัวแปรอิสระเหล่านี้ได้มีส่วนผสมผสานและส่งผลทำให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีลักษณะดังที่ได้กล่าวแล้ว รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เผชิญภัยคุกคามการก่อการร้าย

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นตัวแปรเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศ (Systemic Variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และซาปิโร ซึ่งถือเป็นตัวแปรสำคัญอย่างยิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช การก่อการร้ายที่ปฏิบัติการโจมตีสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ในช่วงการเริ่มต้นการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้เปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศหลังจากนั้นอย่างชัดเจน ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายได้ยกระดับเป็นภัยคุกคามที่สำคัญยิ่งของโลก ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายโดยเน้นการดำเนินนโยบายเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

สถานการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ดังกล่าวตลอดช่วงเวลาการระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมาได้สร้างความหวาดกลัวและตื่นตระหนกอย่างมากแก่ประชาคมระหว่างประเทศ เหตุการณ์ก่อการร้ายที่สำคัญได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น อาทิ เหตุลอบวางระเบิดสถานบันเทิงบนเกาะบาห์ลี อินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.2002 การจับตัวประกันโดยกลุ่มเชเชนในโรงละครที่กรุงมอสโก เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.2002 การลอบวางระเบิดสำนักงานสหประชาชาติในอิรัก เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ.2003 เหตุลอบวางระเบิดรถไฟในกรุงมาดริด สเปน เมื่อ ค.ศ.2004 การลอบวางระเบิดรถไฟใต้ดินในกรุงลอนดอน อังกฤษ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.2005 รวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นและเริ่มขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว การปฏิบัติการโจมตีในประเทศต่างๆ ทั่วโลกของกลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าโลกยุคหลังคราเมย์นได้เผชิญกับภัยคุกคามใหม่จากการก่อการร้ายอย่างชัดเจน และสถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและความมั่นคงระหว่างประเทศใหม่ ที่มีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อระบบระหว่างประเทศ

ภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศซึ่งการก่อการร้ายได้กลายเป็นภัยคุกคามสำคัญ ดังกล่าว สหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายการกลุ่มก่อการร้ายสำคัญได้ดำเนิน ยุทธศาสตร์เป็นผู้นำในการต่อต้านการก่อการร้าย ด้วยการประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (War on Terrorism) สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ดำเนิน นโยบายต่างประเทศที่วางยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายเป็นยุทธศาสตร์หลัก ด้วยการทำ สงครามล้มล้างระบอบตอลีบันในอัฟกานิสถาน และขยายความชอบธรรมจากการก่อการร้ายเพื่อ ทำสงครามในอิรักที่สหรัฐอเมริกาอ้างว่าสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายและมีอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง ไว้ในครอบครอง รวมทั้งได้การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นความสำคัญต่อการต่อต้านการ ก่อการร้ายและประเทศที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ ทำให้หลายประเทศทั่วโลกได้ดำเนิน ยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาในตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปี ของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช

การดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าว รัฐบาล ประธานาธิบดีจึงจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับชาวอเมริกันและมาตุภูมิของตนเป็น สำคัญ ทำให้ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ซึ่ง สถานการณ์ดังกล่าวก็ได้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศในประเด็นอื่นๆ รวมถึงนโยบาย ต่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสำคัญลดน้อยลง หรือ มิได้ถูกกำหนดให้เป็นวาระหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดี จอร์จ บุช ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติมีลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้าน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากชาวอเมริกันและรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตระหนักถึงผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ปลอดภัยจากนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นอันดับแรก

2. ประธานาธิบดีจอร์จ บุช

ประธานาธิบดี เป็นตัวแปรเกี่ยวกับตัวบุคคล (Individual Variables) ตามกรอบการ วิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และชาปิโร เป็นตัวแสดงสำคัญในฐานะเป็น ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยพิจารณาจากลักษณะเฉพาะตัว ได้แก่ บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสบการณ์ และพื้นฐานทางสังคม เมื่อนำตัวแปรนี้มา วิเคราะห์กับการศึกษา นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติแล้ว ตัวประธานาธิบดีจอร์จ บุช ถือเป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในประเด็นนี้เช่นกัน

ด้วยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีบัญญัติอำนาจของประธานาธิบดีในด้านต่างประเทศไว้ 3 ประการ¹⁶ ได้แก่ (1) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาและรับรองอักษรสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตต่างประเทศ (2) ประธานาธิบดีทำหน้าที่เจรจาทางการเมืองและทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ และ (3) ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด

การที่ประธานาธิบดีมีบทบาทในการเจรจาทางการเมืองและทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ตัวประธานาธิบดีจึงมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทาง ท่าทีและจุดยืนของนโยบายสำหรับการเจรจาหรือเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยด้วยอาศัยคำแนะนำและยินยอมจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3¹⁷ ทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติด้วย ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตว่านโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ได้สะท้อนแนวคิดและความเป็นตัวตนของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงบุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสพการณ์ และพื้นฐานทางสังคมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช แล้ว พบว่า ลักษณะส่วนตัวดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ

¹⁶ วิวัฒน์ มุ่งการดี, “รัฐธรรมนูญ: แนวทางเพื่อการเข้าใจนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา,” ใน รัฐธรรมนูญสหรัฐ...ทัศนะจากเมืองไทย, วริยา ชินวรรณโณ และชัยชนะ อิงคะวัต บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533): 56.

¹⁷ พรชัย ด่านวิวัฒน์, “อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เน้นเรื่องการทำความตกลงของฝ่ายบริหาร หรือ (Executive Agreement),” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น.1.

ภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ 2 ประการ คือ (1) บุคคลลักษณะและแนวคิดส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช และ (2) พื้นฐานทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแวดวงธุรกิจพลังงาน

บุคคลลักษณะและแนวคิดส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เกิดเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1946 เป็นลูกคนโตของครอบครัวจบการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านประวัติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเยล และปริญญาโทด้านบริหารธุรกิจจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประธานาธิบดีจอร์จ บุช อยู่ในครอบครัวของชนชั้นสูงของสหรัฐอเมริกา และมีฐานะทางการเงินที่ดี ปู่ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เคยเป็นนายธนาคารและสมาชิกวุฒิสภา ส่วนบิดาก็คืออดีตประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช ประธานาธิบดีคนที่ 41 ของสหรัฐอเมริกา โดยพื้นฐานครอบครัวดังกล่าวส่งผลให้ชีวิตของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประสบความสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ แต่โดยส่วนตัวแล้วประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่ใช่คนเรียนเก่ง จบปริญญาตรีได้เกรดเฉลี่ยแค่ 2.35¹⁸ และเป็นคนที่มีนิสัยเป็นคนใจร้อน ไม่อดทน ตัดสินใจโดยสัญชาตญาณความรู้สึกข้างในเป็นหลัก รวมถึงมีนิสัยพูดจาโผงผางใส่อารมณ์ ใช้คำพูดตรงไปตรงมา ไม่กลัวใคร กล้าทำตามความคิดและความเชื่อของตนเอง¹⁹ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต้องการประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับบิดาอย่างมาก โดยเคยกล่าวว่า บิดามีอิทธิพลต่อเขามาก²⁰ ซึ่งความคิดดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต้องการเจริญรอยตามประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช และใช้เป็นบรรทัดฐานเปรียบเทียบในความสำเร็จของชีวิต

เห็นได้ว่า แนวคิดและบุคลิกส่วนตัวดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีลักษณะที่คล้ายกับแนวนโยบายต่างประเทศในสมัยพ่อเป็นส่วนใหญ่ แนวนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นแนวนโยบายแบบพรรครีพับลิกันเก่า ซึ่งนายริชาร์ด ฮาสส์ (Richard Hass) ผู้อำนวยการด้านการวางแผนนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า a la carte multilateralism²¹ โดยเป็นแนวทางการตัดสินใจ

¹⁸ บริดาพร, ฉีกเปลือกตระกูลบุช (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์ มายิก, 2548), น.122.

¹⁹ ฉันทิมา อ่องสุรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช, น.139.

²⁰ เรื่องเดียวกัน น.137.

²¹ 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): 106.

เกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ค้ำประกันประชาชนชาวอเมริกันเป็นอันดับแรก (American First) นอกจากนี้ แนวคิดของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังมุ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยเคยกล่าวว่า “ผมจะอธิบายอย่างชัดเจนเท่าที่สามารถทำได้ว่า ผมจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา เพราะว่าลำดับความสำคัญอันดับแรกของผมก็คือ ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา”²²

ถ้อยแถลงและแนวนโยบายดังกล่าวจึงถือเป็นแนวคิดด้านนโยบายต่างประเทศที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาติมากกว่าค้ำประกันถึงผลประโยชน์ต่อการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาปฏิบัติเช่นกันกับความร่วมมือระหว่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ โดยความคิดของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เชื่อว่า ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่รุนแรงเพียงพอสำหรับการที่จะต้องกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างชัดเจน

ด้วยแนวคิดดังกล่าวประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงไม่พอใจในพิธีสารเกียวโตมาตั้งแต่ต้น โดยระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ. 2000 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยืนยันแล้วว่า สหรัฐอเมริกาไม่ควรให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตภายใต้เนื้อหาสาระที่เป็นอยู่ โดยระบุว่า “หากได้เป็นประธานาธิบดี จะดำเนินการเพื่อให้มีข้อตกลงที่สมบูรณ์ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพที่จะส่งเสริมการตลาดและกระตุ้นความพยายามระหว่างประเทศในการพัฒนาเทคโนโลยีที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก”²³ และเชื่อว่ากลไกพื้นฐานทางการตลาดจะสามารถแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยจะสนับสนุนการลงทุนด้านเทคโนโลยีที่สะอาด พลังงานทดแทน รวมถึงการพัฒนาแหล่งพลังงานที่สะอาด รวมทั้งพลังงานทางเลือกอื่นๆ

นอกจากนี้ แนวคิดส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่น่าจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติที่สำคัญอีกประการ ก็คือ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่มีความเชื่อมั่นในองค์การสหประชาชาติ และอาจ

²² Gerstenzang, “Bush Defends His Stance on Environment,” Los Angeles Times, 30 March 2001. cited in Micheal Lisowski, “Playing the Two-Level Games: US President Bush’s Decision to Repudiate the Kyoto Protocol,” , p.106-107.

²³ Stewart Patrick and Shepard Forman, Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement (Colorado: Lynne Riennew Publisher.Inc, 2002), p.417.

รู้สึกเหยียดสถาบันแห่งนี้ด้วย²⁴ นักวิชาการบางท่าน ยังตั้งข้อสังเกตว่าลักษณะนโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช คือ ยังคงไม่มีความเชื่อถือต่อการจัดการขององค์การระหว่างประเทศ หนึ่งในนั้นก็คือ สหประชาชาติ เนื่องจากบางครั้งการดำเนินการในกรอบองค์การระหว่างประเทศไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของสหรัฐอเมริกา และบางครั้งก็ขัดขวางประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายที่จะปกป้องความมั่นคงของชาวอเมริกัน²⁵

ค่านิยมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ชื่นชมอดีตประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน และชอบกำหนดตัวเองให้เป็นอย่างประธานาธิบดีเรแกน²⁶ ก็ยังสะท้อนให้เห็นค่านิยมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยอดีตผู้รับผิดชอบด้านนโยบายภายในประเทศของประธานาธิบดีเรแกน และเป็นผู้ดูแลด้านนโยบายในช่วงรณรงค์หาเสียงของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังกล่าวว่า รู้สึกบ่อยครั้งว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช คือประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ที่เกิดใหม่²⁷ และเมื่อพิจารณาถึงแนวการดำเนินนโยบายต่างประเทศของทั้งสองท่านก็สามารถจะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แข็งแกร่งเหมือนกัน โดยสมัยประธานาธิบดีเรแกนซึ่งอยู่ในช่วงสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการแพร่ขยายอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ขณะนั้นประธานาธิบดีเรแกนได้เรียกสหภาพโซเวียตว่า “จักรวรรดิปีศาจ” (Evil Empire)²⁸ ขณะที่สมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย และเรียกประเทศที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายว่า “อักษะแห่งปีศาจ” (Axis of Evil)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่ทำให้ประธานาธิบดีทั้งสองท่านได้รับการสนับสนุนจากชาวอเมริกัน และได้รับการเลือกตั้ง ก็เห็นว่าส่วนสำคัญจากการดำเนินนโยบายที่สามารถสร้างความมั่นคงปลอดภัยและความเชื่อมั่นแก่ชาวอเมริกันได้ โดยเฉพาะการได้รับการเลือกตั้งเป็น

²⁴ ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช, น.167-168.

²⁵ Andrew J. Taylor, elephant's edge the republican as a ruling party (USA: Praeger Publishers, 2005), p.105.

²⁶ Melvyn P. Leffler, “Bush’s Foreign Policy,” Foreign Policy (September/October 2004):27.

²⁷ ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช, น.143.

²⁸ John Kenneth White, “The Politics of Terrorism: Ronald Reagan and George W. Bush Compared,” <http://www.allacademic.com/meta_mla_apa_research_citation/0/4/1/0/9/page41092/p41092-31.php> [access 13 May 2009]

สมัยที่สองของประธานาธิบดีจอร์จ บุช และการได้รับการเลือกตั้งในสมัยแรกของประธานาธิบดีเรแกน โดยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้รับความนิยมนจากการดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งต่อการต่อต้าน กลุ่มก่อการร้าย เห็นได้จากในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งระหว่างมีนาคมถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ยกประเด็นการก่อการร้ายขึ้นเป็นประเด็นหลักในการหาเสียง มากที่สุดจำนวน 113 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 29.9²⁹ ขณะที่การได้รับการเลือกตั้งสมัยแรกของ ประธานาธิบดีเรแกน มีส่วนส่งเสริมสำคัญมาจากการช่วยเหลือตัวประกันชาวอเมริกันที่เป็น เจ้าหน้าที่การทูตที่ถูกนักศึกษาชาวอิหร่านจับกุมเป็นตัวประกันในสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำอิหร่านเป็นจำนวน 444 วัน (ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1979 ถึงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1981) ซึ่งขณะนั้น รัฐบาลประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ล้มเหลวต่อการปฏิบัติการช่วยเหลือและ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประธานาธิบดีเรแกนได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี ค.ศ.1980 ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลที่ระบุชัดเจนว่าประธานาธิบดีเรแกนได้ดำเนินการใดบ้างต่อ กรณีการช่วยเหลือตัวประกันดังกล่าว แต่มีข้อมูลบางส่วนที่ระบุว่า ผู้อำนวยการด้านการรณรงค์ หาเสียงของประธานาธิบดีเรแกนขณะนั้น พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ของซีไอเอจำนวนหนึ่ง ได้พบหารือ กับเจ้าหน้าที่ของอิหร่านอย่างลับๆ ในยุโรปเพื่อเจรจาหาแนวทางช่วยเหลือตัวประกันชาวอเมริกัน และก็เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวประกันทั้งหมดได้รับการปล่อยตัวในวันที่ประธานาธิบดีเรแกนสาบาน ตนเข้ารับตำแหน่ง³⁰ จึงเห็นได้ว่า สถานการณ์ทั้งสองกรณีได้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงปลอดภัยของชาวอเมริกัน ได้ส่งผลต่อเนื่องต่อความนิยมและความ เชื่อมั่นในตัวของผู้บริหารประธานาธิบดีจอร์จ บุช และประธานาธิบดีเรแกน ซึ่งมีค่านิยมและการดำเนิน นโยบายที่คล้ายกัน

ค่านิยมดังกล่าวจึงน่าจะพิจารณาได้ว่า อดีตประธานาธิบดี เรแกน เป็นอีกบุคคลหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งอาจพิจารณาเห็นความเหมือนบางอย่างใน การดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากสมัยประธานาธิบดี

²⁹ Paul R.Abramson, John H.Aldrich, David W.Rohde, "The 2004 Presidential Election: The Emergence of a Permanent Majority?", *Political Science Quarterly* Volume 120 Number 1 (2005): 40

³⁰ อบรม สันนิบาต, 41 ประวัติสังเขปประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์โอเดียน สไตรค์, 2535) น.128.

เรแกน ถือเป็นสมัยที่การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาตกต่ำ และไม่ได้ให้ความสนใจกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอย่างมาก เช่นเดียวกับในสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยนอร์แมน เจ.วิก (Norman J.Vig)³¹ ได้จัดให้ สมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช และสมัยประธานาธิบดีเรแกนเป็นสมัยที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสนับสนุนการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ถดถอยลง (Rollback Advocate)³²

บุคคลิกและแนวคิดส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังกล่าวทั้งหมด จึงถือเป็นตัวแปรที่มีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก โดยเฉพาะความร่วมมือต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งมีผลลัพธ์สะท้อนแนวคิด ค่านิยมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างชัดเจน

พื้นฐานทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแวดวงธุรกิจพลังงาน

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นบุคคลที่มีพื้นฐานครอบครัวเกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงาน และดำเนินธุรกิจการเมืองมาตั้งแต่สมัยปู่ โดยซามูเอล เพรสคอตต์ บุช (Samuel Prescott Bush) ซึ่งเป็นปู่ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เคยดำเนินธุรกิจโรงงานเหล็กกับรับเหมาวางรางรถไฟ และเป็นประธานบริษัทคาสาย สตีล แอนด์ โค (Buckeye Steel Castings Co) ส่วนอดีตประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช บิดาของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็เคยทำงานในบริษัทเดรสเซอร์ อินดัสตริย (Dresser Industries) ซึ่งเป็นบริษัทขุดเจาะและวางท่อน้ำมัน พร้อมกับถือหุ้นในบริษัทนี้ โดยต่อมา

³¹ Norman J.Vig, "Presidential Leadership and the Environment," In Environmental Policy new directions for the Twenty-first Century, Edited by Norman J.Vig and Michael E.kraft (Washington D.C: CQ Press, 2003): 106.

³² ในความหมายของนอร์แมน เจ วิก (Norman J.Vig) Rollback Advocate คือ ประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งด้วยการดำเนินการเชิงลบต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม และพยายามทำให้การบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอ่อนแอ โดยนอร์แมน เจ วิก จัดให้ประธานาธิบดีคลินตัน และประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ เป็นประธานาธิบดีประเภท Frustrates Underachievers คือ ประธานาธิบดีที่เข้าดำรงตำแหน่งด้วยการสนับสนุนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมาก แต่ความสำเร็จในการดำเนินการน้อยกว่าที่ต้องการดำเนินการ ส่วนประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน และประธานาธิบดีจอร์จ เฮอร์เบิร์ต บุช เป็นประธานาธิบดีประเภท Opportunity Leaders ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่เข้ามามีตำแหน่งในขณะที่สาธารณชนต้องการให้มีการดำเนินการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งมากขึ้น

บริษัทนี้ได้ควบรวมกิจการกับบริษัทค้าน้ำมันรายใหญ่ชื่อ บริษัทฮาลลิเบอร์ตัน เอเนอร์จี (Halliburton Energy) ซึ่งมี ดิก เซเนีย รองประธานาธิบดีในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นกรรมการบริหารอยู่ในขณะนั้น³³ นอกจากนี้ บิดาของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ยังเคยตั้งบริษัทค้าน้ำมันใน ค.ศ.1953 ชื่อซาปาตา ปีโตรเลียม (Zapata Petroleum) ด้วย

ส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็เคยมีอาชีพอยู่ในแวดวงอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซมากกว่า 11 ปี โดยเริ่มมีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานตั้งแต่จบมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ขณะนั้นประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ลงทุนซื้อที่ดินซึ่งคาดว่าจะมีน้ำมัน และต่อมาได้ตั้งบริษัทชื่อ อาร์บัสโต เอเนอร์จี (Arbusto Energy) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น บุช เอ็กซ์พลอเรชั่น ออยล์ (Bush Exploration Oil Company) แต่หลังจากประสบภาวะขาดทุนอย่างหนัก ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงขายธุรกิจให้กับบริษัทสำรวจน้ำมันและก๊าซ ในรัฐเท็กซัส ชื่อ สเปคตัม 7 โดยประธานาธิบดี จอร์จ บุช ยังคงเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (CEO) ของบริษัทอยู่ แต่การบริหารของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ไม่ประสบความสำเร็จและส่งผลให้บริษัทสเปคตัม 7 เกือบล้มละลาย จนกระทั่งถูกบริษัท ฮาร์เก็น เอเนอร์จี คอร์ปอเรชั่น (Haken Energy Corporation) เข้าซื้อกิจการในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ น้องชายของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ยังเกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานอีกด้วย โดยเนล บุช (Neil Bush) เคยประกอบธุรกิจน้ำมัน โดยเปิดบริษัท JNB เอ็กซ์พลอเรชั่น (JNB Exploration) และประสบภาวะล้มละลาย ต่อมาได้ตั้งบริษัทน้ำมันขึ้นใหม่ ชื่อ เอเป็กซ์ เอเนอร์จี (Apex Energy) ขณะที่เจบ บุช (Jeb Bush) ผู้ว่าการรัฐฟลอริดา ก็เคยดำเนินธุรกิจธนาคารและพลังงาน³⁴ เช่นกัน

พื้นฐานในแวดวงธุรกิจพลังงานของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังกล่าวจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองอย่างแนบแน่น โดยพบว่า กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันมีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนทางการเมืองตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐเท็กซัส โดยให้เงินบริจาคเพื่อการรณรงค์หาเสียงในระหว่าง ค.ศ.1999-2000 จำนวนถึง 1,800,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากกว่าเงินบริจาคที่กลุ่มบริษัทเหล่านี้ให้กับนักการเมืองรายอื่นๆ ใน

³³ ปรีดาพร, อึกเปลือกตระกูลบุช, น.85.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, น.153-155.

รอบ 10 ปี³⁵ นอกจากนี้ หัวหน้าเจ้าหน้าที่ (CEO) ของบริษัทเอนรอน Enron ได้เคยเป็นเจ้าภาพจัดงานหาทุนการรณรงค์หาเสียงให้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จำนวน 21.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ³⁶

ความเกี่ยวพันระหว่างประธานาธิบดีจอร์จ บุช และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงพื้นฐานทางสังคมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก่อนก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่ทำให้เห็นความเกี่ยวพันระหว่างผู้นำของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี ความเกี่ยวพันดังกล่าวจึงน่าจะมีส่วนต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางการเมืองของประธานาธิบดีจอร์จ บุช รวมถึงนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างแน่นนอน เห็นได้จากตลอดระยะเวลาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตรงกับความต้องการของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงานเหล่านี้

สรุปได้ว่า ด้วยบุคลิกลักษณะและแนวคิดของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ต้องการประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับบิดา และมีแนวคิดที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ไม่มีความเชื่อมั่นในองค์การสหประชาชาติ และมีค่านิยมชื่นชมอดีตประธานาธิบดีเรแกนซึ่งเคยละเลยการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมาแล้ว ตลอดจนพื้นฐานครอบครัวและชีวิตส่วนตัวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่เกี่ยวข้องกับแวดวงธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงานมาก่อน ถือเป็นตัวแปรที่ประกอบขึ้นมา และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของประธานาธิบดีจอร์จ บุช นอกจากนี้ ผลจากการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ซึ่งสร้างความตื่นตระหนกให้แก่ชาวอเมริกัน ที่ต้องการผู้นำที่เข้มแข็งและมีภาวะผู้นำเพื่อเยียวยาความหวาดกลัวที่เกิดขึ้นดังกล่าว เฉพาะอย่างยิ่งการที่สภาคงเกรงถึงกับผ่านข้อมติให้อำนาจประธานาธิบดีในการใช้กองกำลังที่จำเป็นและเหมาะสมในการตอบโต้กับผู้ก่อการร้าย เพื่อป้องกันการปฏิบัติการของ

³⁵ The Center for Responsive Politics. "A Money on politics background on the Energy Industry." <[http:// www.openssecrets.org./pressrelease/energybriefing.htm](http://www.openssecrets.org./pressrelease/energybriefing.htm)>, 30 August 2005. อ้างถึงใน มัชฌิมา กุญชรานุสรณ์, "สหรัฐอเมริกา กับ พิธีสารเกียวโต: บทบาทกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น.95

³⁶ Michael Lisowski, "Playing the Two-Level Games: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol," p.106.

กลุ่มก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกา³⁷ รวมถึงความนิยมในตัวประธานาธิบดีจอร์จ บุช ของชาวอเมริกันหลังเหตุการณ์ได้พุ่งสูงขึ้นอย่างมากถึงประมาณร้อยละ 90 และอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 70 ในปี ค.ศ.2002³⁸ และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมัยที่สอง ก็ยิ่งส่งผลให้ตัวประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีบทบาทและความเชื่อมั่นต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากขึ้น ปัจจัยแห่งความหวาดกลัว (Fear Factors) ของชาวอเมริกันดังกล่าว จึงน่าจะส่งผลให้ตัวประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีอำนาจและมีบทบาทต่อการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศตามแนวทางและแนวคิดของตนมากขึ้น และอาจดูเหมือนว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช จะมีอำนาจมากจนกลายเป็นเผด็จการ และทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเน้นความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ และมีลักษณะที่แข็งกร้าวตามแนวคิด บุคคลิก ค่านิยม และพื้นฐานทางสังคมของประธานาธิบดีจอร์จ บุช

3. กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นตัวแปรทางการเมือง (Political variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และซาปิโร กลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นตัวแปรที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างมากเช่นกัน และถือเป็นตัวแปรทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยกลุ่มผลประโยชน์หลักที่ดำเนินการดังกล่าว คือ กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมัน เนื่องจากกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก และจะได้รับผลกระทบโดยตรง หากสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เฉพาะอย่างยิ่งในกรอบความร่วมมือของสหประชาชาติ ซึ่งมีพิธีสารเกียวโตที่กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแบบมีพันธะผูกพันทางกฎหมายอย่างชัดเจน

³⁷ William C.Banks, "United States responses to September 11," In Global Anti-Terrorism Law and Policy, Edited by Victor V.Ramraj, Michael Hor and Kenr Roch (United Kingdom: Cambridge University Press,2005): 491

³⁸ Robert singh, "Superpower response The United States of America", In Global Response To Terrorism, Edited by Mary Buckley and Ric Fawn (USA: Routledge,2003): 58

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทเด่นชัดและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กลุ่มสมาคมสหรัฐอเมริกาเพื่อธุรกิจระหว่างประเทศ (U.S. Council for International Business: USCIB)³⁹ และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมน้ำมันที่นำโดยบริษัท Exxon Mobil⁴⁰ การดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีอำนาจผลักดันทางการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากกว่ากลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ทำได้เพียงการรณรงค์เพื่อผลักดันรัฐบาลให้ความสำคัญกับข้อตกลงในกรอบสหประชาชาติเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมมีความใกล้ชิดกับนักการเมืองในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ด้วยการสนับสนุนทางการเงินแก่นักการเมือง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้มีอำนาจในการผลักดันทางการเมืองภายในมากกว่ากลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา มีให้เห็นบ้างแล้วก่อนสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยพบว่ากลุ่ม USCIB เคยส่งหนังสือถึงประธานาธิบดีคลินตัน เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1998 เพื่อแสดงจุดยืนคัดค้านพิธีสารเกียวโต⁴¹ โดยหนังสือมีเนื้อหาระบุว่า พิธีสารเกียวโตเป็นข้อตกลงที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมาก กลุ่ม USCIB จึงไม่แนะนำให้รัฐบาลให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว จนกว่าจะสามารถแสวงหาแนวทางเพื่อปกป้องธุรกิจและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาได้

³⁹ USCIB เป็นกลุ่มตัวแทนของบริษัทและธุรกิจชั้นนำของสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งเมื่อค.ศ. 1945 ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นบริษัทข้ามชาติ บริษัทด้านกฎหมาย และสมาคมธุรกิจมากกว่า 300 องค์กร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมระบบการค้าโลก และสนับสนุนการค้าเสรี มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นิวยอร์ก และมีเครือข่ายอยู่ทั่วโลก

⁴⁰ Exxon Mobil เป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจหลักด้านพลังงานเกี่ยวกับการสำรวจ การผลิตน้ำมันดิบ และก๊าซ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี รวมถึงการขนส่งและขายน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ นอกจากนี้ Exxon Mobil ยังเป็นผู้ผลิตหลักในสินค้าวัตถุดิบที่ผลิตจากปิโตรเคมี

⁴¹ มัชฌิมา กุญชรานุสรณ์, “สหรัฐอเมริกากับพิธีสารเกียวโต: บทบาทกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม,” น.82.

นอกจากนี้ USCIB ยังมองว่าพิธีสารเกียวโตมีข้อบกพร่องอย่างมาก โดยเฉพาะการไม่มีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 การดำเนินการดังกล่าวของกลุ่ม USCIB จึงถือเป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐอเมริกาที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดเจน และถือเป็นการแสดงจุดยืนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญ เพราะกลุ่ม USCIB เป็นกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

ในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็เช่นเดียวกัน กลุ่ม USCIB ได้ยื่นหนังสือถึงประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2001⁴² โดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับหนังสือที่ยื่นในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน พร้อมกับเพิ่มเติมว่า กลุ่ม USCIB มีความพร้อมที่จะร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่จะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการตามพิธีสารเกียวโตที่มีข้อบกพร่องทั้งในเรื่องกรอบระยะเวลา ขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และการมีเป้าหมายที่ไม่สามารถปฏิบัติจริง การดำเนินการดังกล่าวของกลุ่ม USCIB แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา และเป็นที่น่าสังเกตว่าจุดยืนของกลุ่ม USCIB ดังกล่าวก็ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และมีลักษณะเดียวกับจุดยืนการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตลอดทั้ง 2 สมัยการบริหาร

ทั้งนี้ กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงานเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติเด่นชัดใน 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) การล็อบบี้ (2) การบริจาคเงินในการรณรงค์หาเสียงแก่นักการเมือง และ (3) การสนับสนุนเงินทุนเพื่อบิดเบือนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁴² เรื่องเดียวกัน.

การล๊อบบี้

การล๊อบบี้ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจใช้ในการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา จากสถิติการล๊อบบี้ทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ในประเด็นต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ.1998-2004 พบว่า การจ่ายเงินสำหรับการล๊อบบี้ในประเด็นสิ่งแวดล้อมสูงเป็นอันดับ 6⁴³ รองจากประเด็น การจัดสรรงบประมาณ สาธารณสุข การทหาร ภาษี และการขนส่ง ตามลำดับ โดยกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันที่นำโดยบริษัท Exxon Mobil ใช้เงินในการล๊อบบี้ในระหว่าง ค.ศ.1998-2004 จำนวนมากถึง 59,672,742 ดอลลาร์สหรัฐ⁴⁴ และประเด็นหลักที่บริษัท Exxon Mobil ล๊อบบี้ ก็เป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม ตามด้วย ประเด็นน้ำมัน ทรัพยากร พลังงานและนิวเคลียร์ นอกจากนี้ บริษัทน้ำมันอื่นๆ เช่น Chevron Texaco และ Marathon Oil ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่ม USCIB ก็ใช้เงินในการล๊อบบี้ในระหว่าง ค.ศ.1998-2004 เป็นจำนวนถึง 61,993,775 ดอลลาร์สหรัฐ โดยประเด็นหลักที่ทั้งสองบริษัทให้การล๊อบบี้ก็เป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม⁴⁵ เช่นเดียวกับบริษัท Exxon Mobil

เห็นได้ว่า บริษัทกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันเหล่านี้ได้ใช้เงินจำนวนมากในการล๊อบบี้ทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่าจะไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเงินที่ใช้ในการล๊อบบีนี้นำไปใช้ประโยชน์อย่างไรบ้าง แต่ก็แสดงให้เห็นว่ากลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันได้พยายามมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะประเด็นสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น จะส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้โดยตรง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมพลังงานจะได้รับผลกระทบอย่างมาก จึงเป็นเหตุผลที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้พยายามเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการล๊อบบี้

⁴³ The Center for Public Integrity. "Lobby watch: Issue."

<<http://www.publicintegrity.org/lobby/profile.aspx?oct=issue&is=ENV>>. [accessed 4 December 2008]

⁴⁴ The Center for Public Integrity. "Lobby watch: Clint."

<<http://www.publicintegrity.org/lobby/profile-pf.aspx?act=client&year=2003&cl=L001656>>.

[accessed 4 December 2008]

⁴⁵ Ibid.

การบริจาคเงินในการรณรงค์หาเสียงแก่นักการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมยังพยายามเข้ามามีอิทธิพลทางการเมือง ด้วยการบริจาคเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่นักการเมือง เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของนักการเมืองในสหรัฐอเมริกาต้องจ่ายเงินในปริมาณมาก⁴⁶ ส่งผลให้นักการเมืองในสหรัฐอเมริกาเชื่อมโยงกับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมโดยตรง โดยกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะเป็นแหล่งเงินบริจาคที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งสมัยต่างๆ ของนักการเมือง และจำนวนเงินบริจาคก็มีปริมาณมากกว่าการบริจาคเงินของกลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมประมาณถึง 20 เท่า⁴⁷ โดยในช่วงการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ.2000 กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันได้ให้เงินบริจาคเพื่อช่วยรณรงค์หาเสียงของนักการเมืองมากถึง 34,287,301 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁴⁸

เป็นที่สังเกตว่า บริษัทธุรกิจน้ำมันขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาส່ว่นใหญ่จะบริจาคเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครจากพรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นพรรคของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยจากสถิติระหว่าง ค.ศ.1998-2004 พบว่าบริษัท Exxon Mobil ได้ให้เงินบริจาคในการรณรงค์หาเสียงแก่นักการเมืองทั้งหมดเป็นจำนวน 3,827,611 ดอลลาร์สหรัฐ⁴⁹ บริษัท Chevron Texaco ประมาณ 4,559,621 ดอลลาร์สหรัฐ⁵⁰ บริษัท Marathon Oil ประมาณ 1,884,696 ดอลลาร์สหรัฐ⁵¹ โดยเงินบริจาคในการรณรงค์หาเสียงของบริษัทธุรกิจน้ำมันเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมอบให้แก่ นักการเมืองของพรรครีพับลิกัน (ตารางที่ 4.1)

⁴⁶ Alexander Cockburn and Ken Silvertstein, *Washington Babylon* 1st ed (New York: Verso, 1996), p.67.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ The Center for Responsive Politics Contribution for a breakdown of the donations. "Oil&Gas: Long-Term Contribution Trends".
<<http://www.opensecrets.org/industries/contrib.php?ind=E01&cycle=2000>>. [accessed 4 December 2008]

⁴⁹ The Center for Public Integrity. "Politics of Oil : Exxon."
<<http://www.publicintegrity.org/oil/db.aspx?act=cinfo&coid=0000131174>>. [accessed 4 December 2008]

⁵⁰ The Center for Public Integrity. "Politics of Oil : Chevron."
<<http://www.publicintegrity.org/oil/db.aspx?act=cinfo&coid=0000150878>>. [accessed 4 December 2008]

⁵¹ The Center for Public Integrity. "Politics of Oil : Marathon."
<<http://www.publicintegrity.org/oil/db.aspx?act=cinfo&coid=0000152346>>. [accessed 4 December 2008]

ตารางที่ 4.1

สัดส่วนการบริจาคเงินรณรงค์หาเสียงของบริษัทธุรกิจน้ำมันแก่พรรคการเมืองปี ค.ศ.1998-2004

หน่วย: ดอลลาร์สหรัฐ

	พรรครีพับลิกัน	พรรคเดโมแครต	พรรคอื่นๆ
บริษัท Exxon Mobil	3,295,908 (86.1%)	396,283 (10.35%)	135,400 (3.54%)
บริษัท Chevron Texaco	3,266,323 (71.63%)	1,200,029 (26.32%)	93,375(2.05%)
บริษัท Marathon Oil	1,884,696 (70.49%)	726,424 (27.17%)	62,370 (2.33 %)

ที่มา: The Center for Public Integrity

สำหรับรายชื่อผู้ได้รับเงินบริจาคจากบริษัทเหล่านี้ ส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลและหน่วยงานของพรรครีพับลิกัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรครีพับลิกัน (National Republican Party Committees) ได้รับจากบริษัท Exxon Mobil ประมาณ 1,112,045 ดอลลาร์สหรัฐ จากบริษัท Chevron Texaco ประมาณ 2,004,869 ดอลลาร์สหรัฐ จากบริษัท Marathon Oil ประมาณ 956,806 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่มากกว่าบริษัท Exxon Mobil ให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งของพรรคเดโมแครตอย่างมาก นอกจากนี้ รายชื่อนักการเมืองจากพรรครีพับลิกัน ยังได้รับเงินบริจาคจากกลุ่มบริษัทเหล่านี้เป็นหลักเช่นกัน โดยเฉพาะประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้รับเงินการรณรงค์หาเสียงจากบริษัท Exxon Mobil ประมาณ 91,322 ดอลลาร์สหรัฐ จากบริษัท Chevron Texaco ประมาณ 45,600 ดอลลาร์สหรัฐ

ใน ค.ศ.2000 บริษัท Exxon Mobil บริษัท Chevron Texaco บริษัท Marathon Oil เป็นบริษัทที่บริจาคเงินเพื่อช่วยรณรงค์หาเสียงของนักการเมืองมากที่สุดติด 1 ใน 10 ของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยอยู่อันดับ 2,3,9 ตามลำดับ และการที่บริษัทธุรกิจน้ำมันบริจาคเงินเพื่อช่วยรณรงค์หาเสียงให้แก่พรรครีพับลิกันจำนวนมากนั้น ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากนโยบายของ

พรรครีพับลิกันที่ให้ความสำคัญกับนโยบายพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากกว่าพรรคเดโมแครต ประกอบกับฐานเสียงของพรรครีพับลิกันปัจจุบันส่วนใหญ่ก็เป็นกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันด้วย⁵²

การบริจาคเงินเพื่อช่วยในการรณรงค์หาเสียงของกลุ่มธุรกิจแก่นักการเมืองดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังและผลักดันให้นโยบายต่างๆ รวมถึงนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของสหรัฐอเมริกาให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เช่นกัน

การบิดเบือนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การดำเนินการเพื่อบิดเบือนข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ยังเป็นอีกกลยุทธ์หนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา โดยพบว่าบริษัท ExxonMobil พยายามหักล้างข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของ IPCC ในประเด็นความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสนับสนุนด้านการเงินแก่นักวิทยาศาสตร์บางกลุ่ม เพื่อให้ นักวิทยาศาสตร์กลุ่มนี้ได้แสดงความเห็นและการศึกษาของตนบนเวทีระหว่างประเทศและผ่านสื่อต่างๆ ที่จะทำให้เกิดข้อโต้แย้งทางด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ โดยข้อมูลส่วนหนึ่งเมื่อ ค.ศ.2007 พบว่าบริษัท ExxonMobil ได้สนับสนุนเงินจำนวน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐเพื่อการบิดเบือนรายงานของ IPCC⁵³

นอกจากนี้ เมื่อ ค.ศ.2001 นายฟิลิป เอ คูนี (Phillip A.Cooney) ซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานสิ่งแวดล้อมประจำทำเนียบประธานาธิบดีของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และเคยเป็นนักล็อบบี้ของสถาบันปิโตรเลียมอเมริกัน (American Petroleum Institute: API) ได้บิดเบือนและ

⁵² Michael Lind, *Made In Texas: George W. Bush and the Southern Take over of America Politics* (Basic Book), 2004 อ้างถึงใน มัชฌิมา กุญชรานุสสรณ์, “สหรัฐอเมริกา กับ พิธีสารเกียวโต: บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม”, น 93.

⁵³ Al Gore, *The Assault on reason* (New York: The Penguin Press, 2007), p.200.

แก้ไขข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ EPA โดยได้ชี้ด่าข้อความที่กล่าวถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับชาวอเมริกัน อันมีสาเหตุจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็ถูกเปิดโปงโดยหนังสือพิมพ์นิวยอร์ก ไทม์ เสียก่อน ทำให้นายคูนี ต้องลาออก และเข้าทำงานในบริษัท ExxonMobil ในวันถัดมา⁵⁴ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการบิดเบือนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อจะเป็นผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้

จะเห็นได้ว่า การลอบบี้ การบริจาคเงินเพื่อช่วยรณรงค์หาเสียงแก่นักการเมือง รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินเพื่อบิดเบือนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมดังกล่าว นั้น ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้ามาแทรกแซง และอยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันได้เข้ามามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยใช้กลยุทธ์ต่างๆ ข้างต้น ซึ่งถือได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งที่สามารถทำให้นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตรงกับความต้องการของตน และผลลัพธ์ดังกล่าวก็บ่งชี้ว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

4. กลุ่มผู้นำในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

กลุ่มผู้นำเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผู้นำ (Elite variables) ตามกรอบวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และซาปิโร กลุ่มผู้นำในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ถือเป็นตัวแปร

⁵⁴ Kathryn Harrison, "The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States," *Global Environment Politics* (November 2007): 105 และ อัล กอร์, *An inconvenient truth ฉบับคนรุ่นใหม่* แปลโดย พลอยแสง เอกญาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2550), น.166.

สำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เนื่องจาก ต้องยอมรับว่า ประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีความรู้ด้านต่างประเทศน้อย⁵⁵ โดยก่อนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีด้วยวัย 54 ปี ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เคยเดินทางไปต่างประเทศแค่ 3 ครั้ง⁵⁶ ประกอบกับไม่ได้มีความรู้ด้านต่างประเทศมากนัก ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต้องอาศัยกลุ่มผู้นำเป็นที่ปรึกษาในเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช ต้องพึ่งพากลุ่มผู้นำและที่ปรึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากลุ่มผู้นำในรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช พบว่าคณะผู้บริหารหรือกลุ่มผู้นำหลายคนในรัฐบาล ก้าวเข้าสู่เวทีการเมืองด้วยการมีพื้นฐานชีวิตมาจากการเป็นนักธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจด้านพลังงานซึ่งถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง กลุ่มผู้นำในหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อาทิ กระทรวงพลังงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคมขนส่ง กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) และคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council of Environment Quality: CEQ) ส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซ อลูมิเนียม และยานยนต์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีส่วนได้เสียกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรงอย่างมาก ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยบุคคลสำคัญๆ เหล่านี้ อาทิ

รองประธานาธิบดี ดิก เชนีย์ (Dick Cheney) ซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีทั้งสองสมัยของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และน่าจะเป็นบุคคลที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไว้ใจมากที่สุด⁵⁷ รองประธานาธิบดีเชนีย์มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานอย่างมาก

⁵⁵ จันทิมา อ่องสุริรักษ์,นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุช. น.168.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน., น.250.

เพราะเคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการของสถาบันปิโตรเลียมอเมริกัน (American Petroleum Institute: API) ที่มีบริษัท Exxon Mobil เป็นผู้สนับสนุนทางการเงิน รองประธานาธิบดีเชนีย์ยังเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงของบริษัท ฮาลิบอร์ตัน เอเนอร์จีซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทด้านบริการอุตสาหกรรมน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเคยได้รับเงินจากบริษัทนี้มากกว่า 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา⁵⁸ นอกจากนี้ ขณะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีเชนีย์ยังดำเนินการที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของกลุ่มผลประโยชน์ และไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเคนเน็ธ เลย์ ผู้บริหารสูงสุดของเอนรอน (Enron) ซึ่งมีชื่อเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินเพื่อรณรงค์การเสียรายได้ใหญ่ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ.2000 ได้เข้าพบรองประธานาธิบดีเชนีย์ ที่ทำเนียบประธานาธิบดีถึง 6 ครั้งเพื่อขอรับทราบเกี่ยวกับนโยบายพลังงานของรัฐบาล⁵⁹ และเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2008 เจสัน เค เบอร์เน็ต (Jason K. Burnett) ที่ปรึกษาอาวุโสของ EPA ออกมาเปิดเผยว่า รองประธานาธิบดีเชนีย์ เคยตัดข้อความในรายงานเกี่ยวกับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ที่จัดทำโดย EPA⁶⁰ การกระทำดังกล่าวจึงน่าจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามของบุคคลสำคัญในกลุ่มผู้นำของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่พยายามเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

คอนโดลีซซา ไรซ์ (Condoleezza Rice) ถือเป็นบุคคลสำคัญอีกคนหนึ่งในกลุ่มผู้นำของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เนื่องจาก ไรซ์ ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ ในสมัยการบริหารที่ 1 (2001-2005) และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศใน สมัยการบริหารที่ 2 ไรซ์ เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรมพลังงาน โดยเคยร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหารของ

⁵⁸ Michael Lisowski, "Playing the Two-Level Games: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol," p. 106.

⁵⁹ ปริดาพร,ฉีกเปลือกตระกูลบุช, น.215-216.

⁶⁰ Robert Davis. "Cheney Wanted Cuts in Climate Testimony." USA today.

< http://www.usatoday.com/news/washington/2008-07-08-cheney_N.htm >. 7 September 2008.

[accessed 3 January 2009]

บริษัทน้ำมัน Chevron Texaco ในระหว่าง ค.ศ. 1991-1993 และได้รับหุ้นมูลค่ากว่า 250,000 - 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ ไรซ์ ยังเคยเป็นคณะผู้บริหารของบริษัทประกันชีวิต Transamerica Corporation และ บริษัท Hewlett-Packard ซึ่งเป็นบริษัททางธุรกิจด้วย

สเปนเซอร์ อับราฮัม (Spencer Abraham) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ระหว่าง ค.ศ. 2001-2005 เคยเป็นวุฒิสมาชิกจากมลรัฐมิชิแกน มีความเชื่อมโยงกับบริษัท General Motor บริษัท Daimler Chrysler บริษัท Ford Motor ซึ่งเป็นบริษัทยานยนต์ที่บริจาคเงินช่วยในการรณรงค์หาเสียงให้อับราฮัมสำหรับการลงสมัครวุฒิสมาชิกเมื่อ ค.ศ. 2000 มากถึง 700,000 ดอลลาร์สหรัฐ จำนวนเงินบริจาคตังกล่าวถือเป็นจำนวนสูงสุดที่ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมยานยนต์บริจาคให้กับนักการเมือง นอกจากนี้ อับราฮัม ยังได้รับเงินบริจาคจากธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันจำนวน 256,471 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือเป็นอันดับ 3 ของนักการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคในการรณรงค์หาเสียงจากภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมัน⁶¹

คริสตี้ ทอดด์ วิทแมน (Christie Todd Whitman) ผู้บริหาร EPA ในระหว่างเดือนมกราคม 2001-เดือนมิถุนายน 2003 วิทแมนเคยเป็นคณะผู้บริหารของบริษัท Texas Instruments ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันเป็นนักล็อบบี้ด้านพลังงานที่เรียกชื่อกลุ่มว่า Whitman Strategy Group

แอนดริว เอช คาร์ด (Andrew H. Card) หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ประจำทำเนียบประธานาธิบดีในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 2001-วันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2006 เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขนส่งในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ เออร์เบิร์ต บุช และเคยดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้บริหาร (CEO) ของสมาคมอุตสาหกรรมยานยนต์อเมริกัน (American Automobile Manufacturers Association :AAMA) ซึ่งเป็นสมาคมการค้าที่สมาชิกเป็นบริษัทยานยนต์ขนาดใหญ่ อาทิ Chrysler Corporation, Ford Motor Company และ General Motors Corporation. คาร์ดยังเคยเป็นผู้ช่วยประธานบริษัทด้านความสัมพันธ์กับภาครัฐของบริษัท General Motors⁶²

⁶¹ มัชฌิมา กุญชรานุสรณ์, “สหรัฐอเมริกา กับ พิธีสารเกียวโต: บทบาทกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม,” น. 104.

⁶² Wikipedia. “Andrew Card.” <http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Card>. [accessed 3 January 2009]

รวมทั้งเคยทำงานล็อบบี้ต่อต้านการเพิ่มมาตรการปล่อยไอเสียจากยานยนต์ในฐานะหัวหน้าสมาคมผู้ผลิตรายานยนต์ของอเมริกัน⁶³

เกล นอร์ตัน (Gale Norton) รัฐมนตรีมหาดไทยในระหว่าง ค.ศ.2003-2005 มีความเกี่ยวข้องกับบริษัท Delta Petroleum บริษัท Ford Motor โดยเคยดำรงตำแหน่งประธานของ Coalition of Republican Environmental Advocates ที่ได้รับเงินสนับสนุนทางการเงินจากบริษัท Ford Motor⁶⁴ รวมทั้งเคยเป็นผู้สนับสนุนการเปิด Arctic National Wildlife Refuge เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำมัน⁶⁵

โดนัลด์ อีแวนส์ (Donald Evans) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในระหว่าง ค.ศ.2001-2005 ก่อนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี อีแวนส์มีหุ้นในบริษัท Tom Brown Inc. ซึ่งเป็นบริษัทเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซ ตลอดจนเคยดำรงตำแหน่ง CEO ของบริษัทดังกล่าว นอกจากนี้ อีแวนส์ ยังเคยเป็นคณะกรรมการของบริษัท TMBR/Sharb ซึ่งเป็นบริษัทขุดเจาะน้ำมันและก๊าซด้วย

แคทลีน คูเปอร์ (Kathleen Cooper) ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของกระทรวงพาณิชย์เคยเป็นหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ของบริษัท Exxon Mobil⁶⁶

นอกจากนี้ยังมีวุฒิสมาชิกซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งที่ได้รับเงินบริจาคจากบริษัทและอุตสาหกรรมน้ำมัน อาทิ วุฒิสมาชิก จอร์จ วี วอโนวิช (George V. Voinovich) และ วุฒิสมาชิก เคย์ เบเลย์ ฮัตชีสัน (Kay Bailey Hutchison)

หลักฐานการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้นำในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช กับกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีให้รับรู้กันบ้าง อาทิ มีหลักฐานว่า ผู้บริหารของบริษัท ExxonMobil ได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมของทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ ดร.โรเบิร์ต วัตสัน (Dr.Robert Watson) เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ

⁶³ มัชฌิมา กุญชรานุสสรณ์, “สหรัฐอเมริกา กับ พิธีสารเกียวโต: บทบาทกลุ่มผลประโยชน์กับความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม,” น.103.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ Norman J.Vig, “Presidential Leadership and the Environment,” p.116.

⁶⁶ Ibid.

ระหว่างประเทศด้านวิทยาศาสตร์เรื่องสภาพภูมิอากาศ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะผู้เจรจา ด้านปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาในกรอบสหประชาชาติ⁶⁷ นอกจากนี้ บริษัท ExxonMobil และบริษัทน้ำมันอื่นๆ ของสหรัฐอเมริกายังได้สนับสนุนเงินทุนสำหรับการวิจัย และการลอบบี้แก่กลุ่มนักวิทยาศาสตร์และผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพิจารณาเข้าร่วมเป็น ประเทศภาคีพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการบิดเบือนข้อมูลในทบทวนวิชาการของ หนังสือพิมพ์ต่างๆ⁶⁸ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ นักวิชาการบางท่านยังเชื่อว่า การที่รัฐบาล สหรัฐอเมริกาคัดค้านการดำเนินการระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศนั้น เนื่องจากความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างกลุ่มผู้นำในทำเนียบประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาและกลุ่มผู้บริหารของบริษัท ExxonMobil⁶⁹

5. ระบบเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจ (Economics variables) ตามกรอบวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และซาปิโร และเป็นตัวแปรสำคัญอีก ตัวแปรหนึ่งที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ ของสหรัฐอเมริกา โดยภาพรวมระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาคือเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้ กลไกตลาดมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจ ใหญ่ที่สุดของโลก โดยมีผลผลิตภักณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ประมาณ 14,580,000 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ (ค.ศ.2008)⁷⁰ และมีมูลค่า GDP ต่อหัวประชากรประมาณ 46,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

⁶⁷ Simone Pulver, "Making Sense of Corporate Environmentalism An Environmental Contestation Approach to Analyzing the Causes and Consequences of the Climate Change Policy Split in the Oil Industry," *Organization & Environment* Vol.20 No.1 (March 2007): 72.

⁶⁸ Ibid., p.73.

⁶⁹ Ibid., p. 72.

⁷⁰ CIA. "World Fact Book." <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>>. [accessed 17 January 2009]

(ค.ศ.2008)⁷¹ ดังนั้นผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงประเด็นที่สหรัฐอเมริกาแสดงความวิตกมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980⁷² และถือเป็นประเด็นที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตระหนักและพยายามปกป้อง เช่นเดียวกัน

ด้วยลักษณะพื้นฐานระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องพึ่งพิงพลังงานที่เป็นสาเหตุหลักของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ โดยสหรัฐอเมริกาใช้ทรัพยากรพลังงานฟอสซิลเกือบร้อยละ 25 ของการใช้พลังงานฟอสซิลทั่วโลก พลังงานจำนวนนี้ คิดเป็น ถ่านหินเกือบร้อยละ 25 น้ำมันร้อยละ 26 และก๊าซธรรมชาติร้อยละ 27 ของโลก⁷³ โดยจากสถิติใน ค.ศ.2005 สหรัฐอเมริกาบริโภคน้ำมันวันละ 20.8 ล้านบาร์เรล และบริโภคก๊าซธรรมชาติ 60.4 พันล้านคิวบิกเมตร (cum)⁷⁴ นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีกลุ่มบริษัทอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ตั้งอยู่ อาทิ บริษัทปิโตรเลียม เหล็ก ยานยนต์ อวกาศ การสื่อสารโทรคมนาคม เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ เหมืองแร่ ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ได้ใช้พลังงานจำนวนมาก ทำให้บริษัทเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาโดยรวมด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของสหรัฐอเมริกาโดยหลักๆ แล้ว เกิดจากภาคพลังงานถึงร้อยละ 98 ของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา และแหล่งกำเนิดส่วนใหญ่ก็มาจากภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจต่างๆ⁷⁵ เหล่านี้

⁷¹ Karen Ellicott editor, Countries of the world and Their Leaders Yearbook 2009 2 (USA: Gale Cengage Learning, 2008), p.2160.

⁷² Christopher Herrick and Patrica B.McRae, Issues in American Foreign Policy (USA:Addison Wesley Longman, Inc, 2003), p.286.

⁷³ Maria Ivanova and Daniel C.Esty, "Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance," SAIS Review Vol.XXVIII No.2 (Summer-Fall 2008) : 59.

⁷⁴ Karen Ellicott editor, Countries of the world and Their Leaders Yearbook 2009, p.2161.

⁷⁵ Energy Information Administration U.S. Department of Energy. "Emission of Greenhouse Gases in the United States 2007." (รายละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2)

ดังนั้น แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศที่ใช้พลังงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นสาเหตุของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเท่าไรก็ตาม แต่ผลกระทบและความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติและเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกาวิตกกังวลมากกว่า จึงเห็นได้ว่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช พยายามหาแนวทางอื่นๆ ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแทนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นฐานระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สรุปได้ว่าตัวแปรระบบเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในตัวแปรที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

6. นโยบายของประเทศอื่นๆ

นโยบายของประเทศอื่นๆ (Other's Policies) เป็นอีกตัวแปรตามกรอบการวิเคราะห์ของแมคโกแวน และซาปิโร ที่หมายถึงการกระทำของประเทศอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ และถือเป็นตัวแปรภายนอกที่มีส่วนผสมผสานกับตัวแปรภายในต่างๆ ข้างต้น ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยตัวแปรนี้หลักๆ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ (1) นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะจีน และอินเดีย และ (2) เนื้อหาสาระของพิธีสารเกียวโตที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ

1. นโยบายของประเทศกำลังพัฒนา

นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของประเทศกำลังพัฒนา เป็นตัวแปรและเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ โดยเฉพาะการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต ที่ปราศจากการมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในลักษณะมีพันธะผูกพันทางกฎหมายของประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นนี้ ถือเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่เริ่มเจรจาจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ โดยประเทศกำลังพัฒนายืนยันว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วเป็นสาเหตุหลักของปัญหาตั้งแต่สมัยเริ่มต้นปฏิวัติอุตสาหกรรม

การที่ประเทศกำลังพัฒนาแสดงจุดยืนไม่ยอมรับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช แสดงความวิตกมาตลอด เห็นได้จากคำแถลงหลายๆ ครั้งที่พยายามผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีหนังสือตอบสมาชิกวุฒิสภา เกี่ยวกับการปฏิเสธพิธีสารเกียวโต และให้เหตุผลข้อหนึ่งว่า เพราะพิธีสารเกียวโตไม่ได้รวมประเทศต่างๆ อีกประมาณร้อยละ 80 ของโลก รวมทั้งประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมาก อาทิ จีน และอินเดีย ด้วย⁷⁶ ต่อมาเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2001 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังระบุว่า ประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากเป็นอันดับ 2 ของโลก อย่างจีน ก็ไม่ได้มีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในพิธีสารเกียวโต รวมทั้งอินเดีย⁷⁷ และช่วงท้ายของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังกล่าวถึงประเด็นนี้ หลังการเข้าพบหารือกับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2008 ว่า หาก จีน และอินเดีย ไม่ร่วมในการจัดการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็จะไม่ประสบความสำเร็จ⁷⁸ เห็นได้ว่า นโยบายและจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา เป็นตัวแปรหนึ่งที่มีส่วนและอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

รายละเอียดนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ จีน และอินเดีย โดยสรุป ดังนี้

⁷⁶White House, Office of the Press Secretary. "Text of Letter from the President to Senators Hegel, Helms, Craig and Roberts."

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20020314.html>>. 13 March 2001. [accessed 21 December 2008]

⁷⁷Climate Vision, U.S. Department of Energy. "President Bush Discusses Global Climate Change." <<http://www.climatevision.gov/statement>>. 11 June 2001. [accessed 21 December 2008]

⁷⁸"No climate change progress without India, China: Bush." <<http://www.abc.net.au/news/stories/2008/07/06/2295846.htm>>. 6 July 2008. [accessed 6 January 2009]

นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของจีน

จีนถือเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ (1) จีนเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา และมีแนวโน้มจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มมากขึ้นในอนาคต⁷⁹ และ (2) จีนถือเป็นผู้นำประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม G-77) ในการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นโยบายของจีนจึงมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศกำลังพัฒนาโดยรวมด้วย

นโยบายของจีนต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น⁸⁰ มีจุดยืนไม่ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาถูกกำหนดเป้าหมายที่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จีนต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วรับผิดชอบ ด้วยการเป็นผู้นำในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพราะเห็นว่าประเทศพัฒนาแล้วเป็นสาเหตุของปัญหานี้มาตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม พร้อมกับเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหัวประชากรที่ต่ำ ตลอดจนประเทศกำลังพัฒนาต้องการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้ ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วให้การสนับสนุนและช่วยเหลือทางการเงินและถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวและรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยในอนาคต

เห็นได้ว่า นโยบายและจุดยืนต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของจีนดังกล่าว มีลักษณะเป็นไปในทิศทางตรงข้ามกับความต้องการและแนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างชัดเจน ประกอบกับ รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มองจีนเป็นคู่

⁷⁹จีนปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ใน ค.ศ.2004 ประมาณร้อยละ 14 ของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั่วโลก และรายงาน World Energy Outlook 2006 ของทบวงการพลังงานระหว่างประเทศยังคาดการณ์ว่าจีนอาจจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าสหรัฐอเมริกาภายใน ค.ศ.2010

⁸⁰ ผู้ศึกษาสรุปและเรียบเรียงจากแผนแห่งชาติต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของจีน สามารถดูรายละเอียดได้จาก “China’s National Climate Change Programme.”

<<http://www.ccchina.gov.cn/website/ccchina/upfile/File188.pdf>> June 2007 p.58-62. [4 February 2009]

แข่งขันของสหรัฐอเมริกา⁸¹ อยู่แล้วก็น่าจะเป็นเหตุผลที่ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ให้ความร่วมมือกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ เพราะเห็นว่าประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากอื่นๆ ก็ไม่ได้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซ

เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาด้วย

นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของอินเดีย

อินเดีย เป็นประเทศกำลังพัฒนาอีกประเทศหนึ่งที่มีท่าที และดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในลักษณะเดียวกับนโยบายของจีน กล่าวคือ อินเดียสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ โดยอินเดียได้ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1992 และวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1993 ตามลำดับ พร้อมกับนี้ อินเดียยังเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.2002 นอกจากนี้ อินเดียยังเคยแสดงบทบาทสำคัญในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม COP 8 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม – 1 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 อย่างไรก็ตาม จุดยืนและนโยบายของอินเดียที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา ก็คือ อินเดียยังคงเน้นย้ำว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่ควรต้องรับภาระในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีพันธผูกพันทางกฎหมาย เพราะประเทศกำลังพัฒนาต้องการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ โดยคัดค้านข้อเรียกร้องของประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงอินเดีย ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ อินเดียพยายามดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่า อินเดียมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดทำแผนแห่งชาติเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

⁸¹ ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004 หลักการบุข, น.161.

การเน้นการดำเนินมาตรการที่ไม่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ⁸² การดำเนินนโยบายของอินเดียที่ไม่ต้องการมีพันธผูกพันในการลดก๊าซเรือนกระจก จึงถือเป็นนโยบายที่ขัดแย้งกับความต้องการของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เช่นกัน และเป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกายังใช้เป็นเหตุผลในการไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต

2. เนื้อหาสาระข้อตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ

เนื้อหาสาระข้อตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ลดความสำคัญต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ กล่าวคือ การที่เนื้อหาสาระของพิธีสารเกียวโตเกิดขึ้นจากการเจรจาและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันที่พยายามให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ แต่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็ไม่ตรงกับแนวนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งมาจากพรรครีพับลิกัน ประกอบกับไม่เป็นที่ยอมรับของตัวแสดงภายในประเทศ อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ และวุฒิสภา โดยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เห็นว่า พิธีสารเกียวโตไม่ยุติธรรมและไม่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจน และสหรัฐอเมริกาอาจไม่สามารถปฏิบัติตามให้บรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ก็ถือได้ว่าเป็นเหตุผลสมควรที่จะทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต สหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จึงพยายามดำเนินนโยบายในลักษณะเพิกเฉยต่อความร่วมมือกับสหประชาชาติมาโดยตลอด ซึ่งนำไปสู่ลักษณะนโยบายที่ไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ

⁸² สรุปและเรียบเรียงจากเอกสารทำที่ของอินเดียเรื่อง The Road To Copenhagen: India's Position on Climate Change Issues จาก Climate Change Division, Ministry of Environment & Forests Government of India. < <http://envfor.nic.in/>>.[accessed 10 March 2009]. และสรุปจาก Jyoti K. Parikh and Kirit Parikh, "Climate Change: India's Perceptions, Positions Policies and Possibilities." < <http://www.oecd.org/dataoecd/22/16/1934784.pdf>>.2002 [accessed December 2008]

ของแมคโกแวนและชาปิโร พบว่า มีตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งมีลักษณะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้น เป็นผลมาจากตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร ประกอบด้วย ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (2) ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (3) กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงาน (4) กลุ่มผู้นำในรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (5) ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังมีตัวแปรภายนอกที่สำคัญอีก 1 ตัวแปร ได้แก่ (6) นโยบายประเทศของประเทศอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย นโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะนโยบายของจีน และอินเดีย และเนื้อหาสาระของพิธีสารเกียวโตที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งตัวแปรอิสระทั้งหมดเหล่านี้ มีส่วนผสมผสานและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

ปฏิริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยทั่วไป ประชาคมระหว่างประเทศส่วนใหญ่มีปฏิริยาในลักษณะเชิงลบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช อยู่แล้ว ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Pew 2007 Global Attitudes) เมื่อ ค.ศ. 2007 พบว่า ประชาชนใน 34 ประเทศจาก 37 ประเทศที่สำรวจ มีความเห็นว่า “สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ทำลายสิ่งแวดล้อมมากที่สุด”⁸³ ขณะที่ ผลการสำรวจอีกฉบับหนึ่งก็ระบุว่า ประชาชนในหลายประเทศเห็นว่าสหรัฐอเมริกาดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ โดยปราศจากความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประเทศอื่นๆ⁸⁴

⁸³ Pew Research Center. “34 Nations Call U.S. Biggest Threat to Environment.” Daily Number, <<http://pewresearch.org/databank/dailynumber/?NumberID=343>>. [accessed 3 January 2009]

⁸⁴ Margaret P. Karns, “Multilateralism Matters Even More,” *SAIS Review* Vol. XXVII No. 2 (Summer-Fall 2008): 10.

ปฏิริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดังกล่าวก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับปฏิริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อนโยบายต่างประเทศต่อการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ด้วยฐานะที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดของโลก และเป็นประเทศมหาอำนาจที่ควรแสดงบทบาทนำในการแก้ปัญหาสำคัญๆ ของโลก ประเทศต่างๆ องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการและบุคคลสำคัญต่างๆ ส่วนใหญ่แสดงปฏิริยาไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา แต่ขณะเดียวกันก็แสดงความลำบากใจที่ไม่สามารถผลักดันให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงท่าที และมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบความร่วมมือของสหประชาชาติได้ ทั้งนี้ ประชาคมระหว่างประเทศต่างแสดงความต้องการให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติที่เป็นกรอบความร่วมมือหลักของความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างสร้างสรรค์มากขึ้น โดยปฏิริยาของแต่ละกลุ่มตัวแสดง ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป เป็นกลุ่มประเทศที่แสดงบทบาทเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาโดยตลอด สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วงทศวรรษ 1990 ทั้ง 2 ฉบับ ทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ สหภาพยุโรป ยังแสดงความมุ่งมั่นและเป็นแบบอย่างสำคัญต่อการดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใน ค.ศ.2003 สหภาพยุโรปได้จัดตั้งระเบียบการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme : ETS) ซึ่งถือเป็นระบบการซื้อขายก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก โดยเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2005 และในเดือนมกราคม ค.ศ.2007 คณะมนตรีสหภาพยุโรป (European Council) ยังได้รับรองนโยบายด้านพลังงานของสหภาพยุโรป (Energy Policy for Europe: EPE) ที่ตกลงว่าสหภาพยุโรปจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากระดับที่ปล่อยใน ค.ศ.1990 ลงร้อยละ 20 ภายใน ค.ศ.2020 พร้อมกับจะลดลงร้อยละ 30 หาก

ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ดำเนินการด้วย⁸⁵ การดำเนินการต่างๆ ของสหภาพยุโรปจึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวาระอันดับต้นๆ ที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ

การให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมากของสหภาพยุโรป ทำให้ประเทศในสหภาพยุโรปมีปฏิริยาในลักษณะไม่ค่อยพอใจกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิเสธพิธีสารเกียวโต แต่การแสดงท่าทีในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ได้ออกมาในลักษณะเป็นทางการ อาทิ เซอร์ เดวิด คิง (Sir David King) หัวหน้าที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์ของนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เห็นว่า การดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นการดำเนินการที่ผิด⁸⁶ ขณะที่ รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ระบุในช่วงประธานาธิบดีจอร์จ บุช ปฏิเสธเข้าร่วมพิธีสารเกียวโตว่าเป็นการดำเนินการที่“ยั่วให้โกรธและไม่รับผิดชอบอย่างสมบูรณ์”⁸⁷

อย่างไรก็ดี ประเทศในสหภาพยุโรปมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการโน้มน้าวให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงท่าที และกลับมามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศของสหประชาชาติมากขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ในช่วงปลายการบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช สหภาพยุโรป แสดงความหวังว่าสหรัฐอเมริกาจะกลับเข้าร่วมในการเจรจา

⁸⁵ “Brussels European Council, 8/9 March 2007: Presidency Conclusion.”

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf>. 2 May 2007 p.12. [accessed 7 January 2009]

⁸⁶ Steve Connor, “ US Climate Policy Bigger Threat to World than Terrorism,” Independent UK, (9 January 2004).

⁸⁷ Edmund L.Andrew, “Bush Angers Europe by Eroding Pact on Warming,” New York Times, <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E07E3DE103FF932A35757C0A9679C8B63&sec=&spon=&partner=permalink&exprod=permalink> >. 1 April 2001.[accessed 3 January 2009]

พิธีสารฉบับใหม่เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกรอบสหประชาชาติ⁸⁸ ส่วนประธานาธิบดีนิโคลาส ซาร์โกซี (Nicolas Sarkozy) ของฝรั่งเศส ก็มีคำแถลงขณะเข้ารับตำแหน่งเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาแสดงบทบาทความเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น⁸⁹ นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้ประเมินท่าทีของประเทศในสหภาพยุโรปว่า ในทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในสหภาพยุโรปเห็นว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในช่วงปลายของการดำรงตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น แต่ก็ยังแสดงให้เห็นถึง การดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกายังโดดเดี่ยว และอยู่นอกกรอบมุมมองในระดับโลกของสหภาพยุโรป⁹⁰

สำหรับการดำเนินนโยบายริเริ่มการจัดประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น แม้ประเทศในสหภาพยุโรปหลายประเทศจะเข้าร่วมประชุมดังกล่าว แต่บางประเทศในสหภาพยุโรปก็แสดงความล้าปากใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดประชุมดังกล่าว โดยเยอรมนีเคยพูดว่าจะไม่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว⁹¹ ส่วนนายซิกมาร์ กาบรีเอล (Sigmar Gabriel) รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเยอรมนี ยังเรียกการประกาศจัดการประชุมดังกล่าวของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ว่า “ม้าเมืองทรอย (*Trojan Horse*)” โดยเห็นว่าหากการประชุมดังกล่าวเตรียมแนวทางสำหรับการสร้างความก้าวหน้าให้กับการเจรจาจัดทำข้อตกลงฉบับใหม่ของสหประชาชาติ ก็เป็นเรื่องที่ดี แต่หาก

⁸⁸ Susan R.Fletcher and Larry Parker and Jane A.Leggett. “Climate Change: Issues Underlying Negotiations at the Bali Conference of Parties.” <<http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/26Nov/RL34260>> 26 November 2007 p.1-2. [accessed 20 December 2008]

⁸⁹ Julianne Smith and Derek Mix, “The Transatlantic Climate Change Challenge,” *The Washington Quarterly* (Winter 2007-2008) :143.

⁹⁰ Ibid., p.147.

⁹¹ Maria Ivanova and Daniel C.Esty, “Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance,” *SAIS Review* Vol.XXVIII No.2 (Summer-Fall 2008): 58

การประชุมดังกล่าวชัดเจนแนวทางของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติ ก็เป็นการดำเนินการที่เป็นอันตราย⁹²

แม้ประเทศในสหภาพยุโรปจะแสดงความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช แต่สหภาพยุโรป ก็ยังมีความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐอเมริกา-สหภาพยุโรป เมื่อ ค.ศ. 2007 มีแถลงการณ์ร่วมของทั้งสองฝ่ายที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ดีต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่า “ทั้งสองฝ่ายยึดมั่นในการบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่สามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับชั้นบรรยากาศ อีกทั้งจะทำงานร่วมกันในฐานะหุ้นส่วนที่แท้จริงในการพัฒนาทางด้านภูมิอากาศอย่างยั่งยืนร่วมกัน”⁹³ พร้อมกับได้กำหนดขอบเขตความร่วมมือใน 4 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมการตลาดทางด้านเทคโนโลยีที่สะอาดในการจัดเก็บและดักจับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และถ่านหิน การเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านพลังงาน การวิจัย พัฒนา รวมถึงการสร้างตลาดสำหรับพลังงานไบโอดีเซล และการหาโอกาสสร้างความร่วมมือในโครงการนำก๊าซมีเทนกลับมาใช้ใหม่

ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ

ส่วนประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ อาทิ ญี่ปุ่น แคนาดา รัสเซีย ต่างมีปฏิกิริยาเช่นเดียวกับประเทศในสหภาพยุโรป ที่แสดงความลำบากใจต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช และพยายามโน้มน้าวให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติมากขึ้น โดยญี่ปุ่นซึ่งเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกานวนหนึ่งที่ระหว่างประเทศยังมีความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในกรอบทวิภาคีเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

⁹² Charles Digges, “Bush’s warm to climate change heats European debate before G-8 summit.” <http://www.belleona.org/articles/article_2007/bush_climate>. [3 January 2009]

⁹³ White house. “Press Release U.S.-EU Summit Statement: Energy Security, Efficiency, and Climate Change.” < <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/04/20070430-8.html>>. 30 April 2007. [accessed 21 December 2008]

โดยระหว่างการประชุมสุดยอด G8 ที่เยอรมนี เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2007 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช และนายชินโซะ อาเบะ นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นขณะนั้น ได้ตกลงร่วมมือในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ และสร้างกลไกยืดหยุ่นสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁹⁴

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีปฏิกิริยาต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในลักษณะที่ไม่พอใจอย่างมาก เนื่องจากมองว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก และเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุดในโลกนั้น ควรมีความรับผิดชอบในการแก้ปัญหานี้มากขึ้น และไม่ควรดำเนินนโยบายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาที่จะได้รับผลกระทบรุนแรงมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยจีนซึ่งถือเป็นประเทศผู้นำสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าการตัดสินใจปฏิเสธเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตของสหรัฐอเมริกา เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ยืนยันคุณสมบัติเสมือนกำลังดำเนินบทบาทเจ้าโลก (hegemonic role) ของสหรัฐอเมริกาในเวทีระหว่างประเทศต่อไป⁹⁵ และในช่วงปลายการบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในการประชุม COP 13 ที่บาหลี อินโดนีเซีย เมื่อ ค.ศ.2007 เอกอัครราชทูตจีนด้านการเจรจาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยังมีความเห็นว่า “สหรัฐอเมริกาคงจะแสดงบทบาทเชิงบวก และสร้างสรรค์มากขึ้น”⁹⁶ ขณะที่ผู้แทนของปาปัวนิวกินี นายเควิน คอนราด (Kevin Conrad) ได้แสดงความไม่พอใจต่อท่าทีในการเจรจาของสหรัฐอเมริกาว่า “ประเทศต่างๆ กำลังต้องการให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ แต่หากมีเหตุผลบางอย่างที่สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการเป็นผู้นำ ก็ควรให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการกันไป และสหรัฐอเมริกาโปรดออกไปจากกระบวนการเจรจา”⁹⁷

⁹⁴ “US, Japan aim for flexible measures on climate change,” *AFP* (6 June 2007).

⁹⁵ Christopher Herrick and Patricia B. McRae, *Issues in American Foreign Policy*, p.296.

⁹⁶ Raymond Clemencon, “The Bali Road Map A First Step on the Difficult Journey to a Post-Kyoto Protocol Agreement,” *The Journal of Environment & Development* (March 2008):78.

⁹⁷ *Ibid.*, p.77

ปฏิกิริยาของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าว จึงสะท้อนความไม่พอใจต่อบทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทต่อการแก้ปัญหานี้ อย่างสร้างสรรค์และจริงจังมากขึ้น เนื่องจากตระหนักว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เกิดขึ้นจากการกระทำของประเทศพัฒนาแล้ว แต่จะส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศพัฒนาแล้วเพียงประเทศเดียวที่ไม่ได้ให้ความร่วมมือในสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกาจึงน่าจะอยู่ในฐานะของผู้ไม่มีความรับผิดชอบในสายตาของประเทศกำลังพัฒนา

2. กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

เป็นที่แน่นอนว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (Non-Governmental Organizations: NGOs) โดยเฉพาะองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม มีปฏิกิริยาต่อการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในเชิงลบ และพยายามดำเนินการต่างๆ เพื่อกดดันสหรัฐอเมริกา จึงเห็นว่าการประชุม COP ในแต่ละครั้ง กลุ่ม NGOs จะจัดกิจกรรมเพื่อประท้วงสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินนโยบายในลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังพบการประท้วงประธานาธิบดีจอร์จ บุช ขณะเดินทางเยือนประเทศต่างๆ โดยในส่วนของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีการประท้วงมาตั้งแต่ ค.ศ.2001 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เตรียมที่จะปฏิเสธพิธีสารเกียวโต โดยกลุ่ม NGOs ได้ประท้วงประธานาธิบดีจอร์จ บุช ขณะเยือนญี่ปุ่นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2001 เกี่ยวกับนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่อยู่นอกกรอบพิธีสารเกียวโต ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งสหรัฐอเมริกามีได้ปฏิเสธในเวลาต่อมา⁹⁸

นอกจากนี้ กลุ่ม NGOs ส่วนใหญ่ยังแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยเฉพาะนโยบาย

⁹⁸ "NGOs Protest Bush's Climate Policy at U.S. Embassy in Tokyo," [Xinhuanet](#), (17 February 2001).

การจัดประชุมประเทศเศรษฐกิจหลักว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเมื่อ ค.ศ.2007 กลุ่ม NGOs ต่างๆ แสดงท่าทีคัดค้าน โดยกลุ่มกรีนพีซ เห็นว่าเป็นแนวทางที่ผิดสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเรียกร้องให้ทุกประเทศให้ความสำคัญกับการเจรจาในกรอบสหประชาชาติเป็นสำคัญ เพื่อจะนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงหลัง ค.ศ.2012 ให้มีประสิทธิภาพ⁹⁹ ส่วน ฮันส์ เวอร์โวลเม (Hans Verolme) ผู้อำนวยการกองทุนสัตว์ป่าโลก (World Wild Fund: WWF) แสดงท่าทีไม่สนับสนุน โดยเห็นว่า เป็นสิ่งสำคัญที่สหรัฐอเมริกาจะต้องไม่สร้างกระบวนการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีลักษณะแบ่งแยกออกไป และเป็นสิ่งบ่งชี้ชัดเจนว่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช จะไม่ยอมรับข้อตกลงสำหรับการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁰⁰ ขณะที่ ผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพภูมิอากาศของกรีนพีซ ให้ความเห็นเช่นกันว่า การจัดประชุมของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่มองข้ามการประชุมสุดยอดประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศที่จะมีขึ้นที่เยอรมนีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 และการประชุม COP ของสหประชาชาติในเดือนธันวาคม ค.ศ.2007 ซึ่งถือเป็นการกระทำที่เหลวไหลที่สุด¹⁰¹

เห็นได้ว่า ปฏิกริยาของกลุ่ม NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมต่อการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีลักษณะแข็งกร้าวพอสมควร เพราะองค์กรเหล่านี้ต้องการให้ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว การที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำเนินนโยบายโดยที่ไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงถูกตำหนิและโจมตีจาก NGOs เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกลุ่ม NGOs ก็ไม่ประสบความสำเร็จที่จะทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เปลี่ยนแปลงนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติได้

⁹⁹ Greenpeace. "Bush Major Emitter Meeting MEM: wrong way on climate change."

<www.greenpeace.org>. January 2008. [accessed 7 February 2009]

¹⁰⁰ Stephen Leahy, "The skunk at this own garden party," *Third World Resurgence* No.205 (September 2007): 26.

¹⁰¹ "Reaction to Bush on climate change," *Reuters*, (<<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSL3173332120070531>>31 May 2007). [accessed 7 February 2009]

3. กลุ่มนักวิชาการและบุคคลสำคัญอื่นๆ

กลุ่มนักวิชาการวิจารณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในลักษณะไม่ติมากนัก อาทิ คริส ฟลาวิน (Chris Flavin) ประธานสถาบันทางวิชาการ Wolrdwatch Institute เห็นว่า ประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีความน่าเชื่อถือในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศน้อยมาก¹⁰² ส่วน ศาสตราจารย์เดวิด วิคเตอร์ (David Victor) ผู้อำนวยการโครงการด้านพลังงานและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด เห็นว่าการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินการด้วยความสมัครใจต่างๆ และการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น ถูกวางแผนเพื่อให้เห็นการตอบสนองที่น่าเชื่อถือ (Appearance of a credible response)¹⁰³ ขณะที่หนังสือพิมพ์ New York Times ตั้งข้อสังเกตว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช ยังคงเป็นปรปักษ์ต่อกลไกที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต¹⁰⁴

ส่วนบุคคลสำคัญที่มีปฏิริยาต่อการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เช่นกัน อาทิ อดีตผู้นำสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย รวมถึงดารานักแสดงชื่อดัง ได้เรียกร้องให้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เข้าเป็นประเทศภาคีพิธีสารเกียวโตเมื่อ ค.ศ.2001 โดยนิตยสารไทม์ได้ตีพิมพ์หนังสือร่วมของอดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ประธานาธิบดีมิกาคิล กอร์บาชอฟ ของรัสเซีย และแฮร์รีสัน ฟอร์ด ดาราฮอลลีวูดชื่อดัง ที่มีเนื้อหาเรียกร้องให้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่ปฏิเสธพิธีสารเกียวโต เนื่องจากเห็นว่า การมีฉันทามติระหว่างประเทศและการดำเนินการแก้ปัญหาย่างทันท่วงทีนั้นจำเป็นสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁰⁵ ขณะที่ อดีตรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ก็ระบุว่า

¹⁰² Stephen Leahy, "The skunk at this own garden party," p.26.

¹⁰³ David Victor, *The Collapse of The Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, cited in Kathryn Harrison, "The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States," *Global Environment Politics* (November 2007): 108.

¹⁰⁴ The New York Times, Editorial: "Playing to the crowd: Talk about warming."
<<<http://www.nytimes.com/2007/06/01/opinion/01fri1.html>>. 1 June 2007. [accessed 7 February 2009]

¹⁰⁵ "Luminaries criticize Bush on Climate Change."
<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1254602.stm>>. 2 April 2001. [accessed 7 February 2009]

“...ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ไม่รักษาคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้ขณะหาเสียงว่าจะจำกัดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คำมั่นที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากทะเล่คะแนนเสียงให้ เพราะเข้าใจว่าเขาใส่ใจกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง แต่สัปดาห์แรกของการดำรงตำแหน่ง....รัฐบาลบุช-เชนีย์ ตั้งใจจะสกัดกั้นนโยบายใดๆก็ตามที่มุ่งจำกัดมลพิษอันจะนำไปสู่ภาวะโลกร้อน พวกเขาทำทุกวิถีทางที่จะต้านทาน ลดความเข้มงวด และมองหาโอกาสยกเลิกกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่เดิม อันที่จริงพวกเขาล้มเลิกทุกสิ่งทุกอย่างเกี่ยวกับภาวะโลกร้อนที่บุชเคยกล่าวไว้ก่อนการเลือกตั้ง โดยประกาศว่า ในบรรดาของทำเนียบประธานาธิบดีภาวะโลกร้อนนั้นไม่ได้เป็นปัญหา”¹⁰⁶

โดยสรุป กลุ่มนักวิชาการและบุคคลสำคัญบางส่วนก็ไม่นับสนุนการดำเนินนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในลักษณะไม่ให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช

สรุป

การที่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติในลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาตินั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสหรัฐอเมริกาและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศอยู่ในช่วงเผชิญภัยคุกคามจากการก่อการร้ายอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงปลอดภัยที่สำคัญยิ่งยวดในช่วงเวลาดังกล่าว ส่วนการปกป้องระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาตินั้นยังมิได้ถือเป็นยุทธศาสตร์หลักและสำคัญยิ่งยวดของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช แต่รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุชก็พยายามปกป้องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจใน 2 ลักษณะ คือ ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

¹⁰⁶ อัล กอร์, โลกร้อน ความจริงที่ไม่มีใครอยากฟัง แปลโดย คุณากร วาณิชยวิรุฬห์

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2550), บทนำ.

ในลักษณะต้องกำหนดเป้าหมายที่มีพันธะผูกพันทางกฎหมายตามข้อตกลงในกรอบสหประชาชาติ และผลกระทบในเชิงความเสียเปรียบด้านต้นทุนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนา เป้าหมายหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และความต้องการปกป้องความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้น จึงส่งผลสำคัญให้นโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประธานาธิบดีจอร์จ บุช มีลักษณะเพิกเฉยต่อความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ

สำหรับตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ประกอบด้วยตัวแปรภายในและตัวแปรภายนอก 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เผชิญภัยคุกคามการก่อการร้าย (2) ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (3) กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรมพลังงาน (4) กลุ่มผู้นำในรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (5) ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และ (6) นโยบายประเทศของประเทศอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะนโยบายของจีน และอินเดีย และเนื้อหาสาระของพิธีสารเกียวโตที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตัวแปรทั้งหมดถือว่ามีผลผสมผสาน และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่ออกมาในลักษณะมิได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา และเพิกเฉยต่อความร่วมมือพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติอย่างชัดเจน

ส่วนปฏิกริยาของประชาคมระหว่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น ประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ บุคคลสำคัญ ส่วนใหญ่แสดงท่าทีไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้แสดงบทบาทนำหรือให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติ พร้อมกันนี้ ประชาคมระหว่างประเทศต่างพยายามโน้มน้าวให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงท่าที เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจถือเป็นความผิดหวังของประชาคมระหว่างประเทศที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปี ดำเนินนโยบายต่อความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไม่สร้างสรรค์ ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศต้องรอความหวังจากรัฐบาลชุดใหม่ของสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีบารัค โอบามา

ซึ่งจะกล่าวถึงแนวโน้มอย่างสังเขป ในบทที่ 5 ในส่วนของแนวโน้มนโยบายต่างประเทศ
สหรัฐอเมริกาต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบสหประชาชาติต่อไป