

สารบัญ

บทนำ	15
ติดตามกระแสการเมืองโลก การเจรจาลดโลกร้อน	23
อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ ความเสี่ยงร่วมกันของโลก	24
ความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่หลังปี ค.ศ. 2020	30
ระบอบความตกลงด้านโลกร้อนหลังปี ค.ศ. 2020 ความเปลี่ยนแปลงในโลกศตวรรษที่ 21	33
ปัญหาโลกร้อนเวทีริโอบวกยี่สิบ เส้นทางบนความเสี่ยง	37
ผลการเจรจา COP18 ความคืบหน้าในระดับต่ำ	41
โจทย์ท้าทายของความตกลงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกหลังปี ค.ศ. 2020	46
อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ในโลกหลายขั้วอำนาจ	50
เปิดมุมมอง โลกร้อนกับประเทศไทย	55
ความเคลื่อนไหวในระดับโลกและภายในประเทศต่อวิกฤติโลกร้อน	56
5 เหตุผลที่ประเทศไทยต้องกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก	66
ในรอบ 55 ปี อุณหภูมิเฉลี่ยประเทศไทยสูงขึ้น 0.96 องศาเซลเซียส	72
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทำให้เกิดน้ำท่วมจริงหรือ	76
ผลกระทบของสภาพอากาศต่อการผลิตผลไม้ของไทย	82
ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อผลผลิตคุณภาพของข้าว	88
โลกร้อน: ไทยจะต้องเป็นแชมป์ขายข้าวไปตลอดกาล?	94
ถ้าหน้าหนาวไม่หนาว อนาคตการท่องเที่ยวไทยกับภาวะโลกร้อน	99

สารบัญ

ปรับมุมมอง ความท้าทายของอนาคตสังคมไทย ภายใต้ภาวะโลกร้อน	105
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ สังคมไทยจะก้าวไปอย่างไร	106
ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการปรับตัวในอนาคต	111
สังคมไทยจะก้าวไปสู่ Climate Resilience Society กันอย่างไร	116
City@RISK	122
สังคมกับความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	126
รับมือโลกร้อน ชุมชนเข้มแข็งอย่างเดียวจะพอหรือ?	130
การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	134
กลไกประกันภัยในการสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	138
อนาคตของโลกและการแก้ปัญหาโลกร้อน	143
มีอะไรใหม่ในรายงานโลกร้อนของไอพีซีซีฉบับที่ 5 (IPCC AR5) ปี ค.ศ. 2013	144
ความสามารถในการทำให้โลกร้อนของก๊าซเรือนกระจกจะวัดกันด้วยอะไรดี	149
แผนสำรอง (Plan B) ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ตอนที่ 1	153
แผนสำรอง (Plan B) ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ตอนที่ 2	157
แผนสำรอง (Plan B) ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ตอนที่ 3	161
บทสรุป	167

บทนำ

หนังสือเล่มนี้เป็นการรวบรวมบทความที่ตีพิมพ์ในคอลัมน์ climate@risk หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจโดยผู้ประสานงานชุดโครงการวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 3 ท่าน คือ ดร.บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ รศ.ดร.อำนาจ ชิดไธสง และ คุณศุภกร ชินวรรณ ซึ่งได้ตีพิมพ์ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2555 ถึงต้นปี พ.ศ. 2557 โดยแบ่งออกได้เป็นประเด็นหลักๆ ดังนี้คือ การนำเสนอผลความคืบหน้าการเจรจาระหว่างประเทศในเรื่องความพยายามลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเปิดมุมมองประเด็นด้านภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับประเทศไทย และการปรับมุมมองตลอดจนแนวคิดในเรื่องของการวางแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในประเทศไทย ตลอดจนการนำเสนอความคืบหน้าของการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและแนวคิดใหม่ๆ ในการลดก๊าซเรือนกระจกของโลก

ประเด็นเรื่องโลกร้อนนี้ยังจัดว่าเป็นปัญหาสำคัญของโลกโดยที่ทุกฝ่ายก็ให้เห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องหาทางลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้ได้ โดยได้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) และมีการเจรจาทางลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้กรอบของอนุสัญญานี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งต่อมาก็ได้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศในการจัดตั้งกลไกที่จะนำไปสู่พันธสัญญาในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกคือ ข้อตกลงพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้น แต่เมื่อข้อตกลงดังกล่าวสิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ. 2555 เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกก็มิได้สัมฤทธิ์ผล และก็มี ความพยายามในการเจรจาข้อตกลงใหม่เป็นช่วงที่ 2 ของพิธีสารเกียวโต (ดู [อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่](#) [ความเสี่ยงร่วมกันของโลก](#))

โดยมีการตั้งเป้าหมายว่าจะให้เกิดพิธีสารฉบับใหม่ภายในปี พ.ศ. 2558 และนำไปสู่การบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2563 (ดู [ความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่หลังปี ค.ศ. 2020](#) และ [ระบอบความตกลงด้านโลกร้อนหลังปี ค.ศ. 2020 ความเปลี่ยนแปลงในโลกศตวรรษที่ 21](#)) ซึ่งในเรื่องของความคืบหน้าการเจรจาระหว่างประเทศเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาก็เรียกร้องให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วรับผิดชอบมากขึ้นดังที่ได้แสดงออกในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศต่างๆ (ดู [ปัญหาโลกร้อนเวทีริโอบวกยี่สิบ เส้นทางบนความเสี่ยง](#)) แต่การเจรจาในระยะที่ผ่านมา ก็คืบหน้าไปอย่างช้าๆ (ดู [ผลการเจรจา COP18 ความคืบหน้าในระดับต่ำ](#)) และมีแนวโน้มว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาจะยังไม่สามารถตกลงกันได้เร็วๆ นี้ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต่างก็มีจุดยืนในการเจรจาที่แตกต่างกัน (ดู [โจทย์ท้าทายของความตกลงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกหลังปี ค.ศ. 2020](#)) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเจรจาจะบ่งชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มที่จะเกิดข้อตกลงใหม่นี้จะยังคงเป็นไปได้ยาก แต่ก็ได้มีองค์กรต่างๆ หลายสำนักพยายามเสนอข้อเสนอแนะในโครงสร้างข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นใหม่นี้กันมากมาย โดยเสนอประเด็นในการสร้างความโปร่งใสในการลดก๊าซเรือนกระจกและความโปร่งใสของระบบการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องตระหนักว่าการยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) นั้นเป็นอุปสรรคของความพยายามร่วมกันจัดการปัญหาของโลก (ดู [อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ในโลกหลายขั้วอำนาจ](#)) ซึ่งอนาคตของการลดก๊าซเรือนกระจกนี้จะเป็นอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่จะต้องติดตามกันต่อไปอย่างใกล้ชิด

แม้ว่ากระแสการเมืองโลกในเรื่องของความพยายามหาข้อตกลงเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกันในระดับนานาชาติจะคืบหน้าไปอย่างช้าๆ ก็ตาม แต่ก็มีความก้าวหน้าในระดับประเทศในเรื่องของการกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่การลดก๊าซเรือนกระจกกันบ้าง โดยเป็นการออกนโยบายเพื่อใช้บังคับในประเทศของตนเองโดยที่ไม่ได้ผูกพันกับกลไกหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (ดู *ความเคลื่อนไหวในระดับโลกและภายในประเทศต่อวิกฤติโลกร้อน*) ซึ่งในประเทศไทยเองก็เริ่มมีการเสนอแนวคิดในเรื่องเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกด้วยเช่นเดียวกัน (ดู *5 เหตุผลที่ประเทศไทยต้องกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก*) นอกจากนี้ ประเทศไทยก็ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาโลกร้อนและเริ่มเข้าใจมากขึ้นว่าประเทศไทยนั้นน่าจะอยู่ในข่ายที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโดยไม่น่าจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ประเด็นเรื่องโลกร้อนกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนี้เป็น 2 เรื่องที่มีความสืบเนื่องกันจนทำให้หลายฝ่ายมักใช้ในความหมายเดียวกัน ซึ่งอันที่จริงแล้วภาวะโลกร้อนที่ผิดปกติหรือทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นี้เป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยเราก็เริ่มสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงบ้างแล้ว กล่าวคือ เมื่อพิจารณาอุณหภูมิเฉลี่ยของประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา ก็พบว่าเริ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ (ดู *ในรอบ 55 ปี อุณหภูมิเฉลี่ยประเทศไทยสูงขึ้น 0.96 องศาเซลเซียส*) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีหลากหลายแง่มุม เช่น การเปลี่ยนแปลงปริมาณฝน / การขยับเลื่อนของฤดูกาล / การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ / การเปลี่ยนแปลงความถี่และความรุนแรงของสภาวะอากาศรุนแรง (เช่น พายุ) / ฯลฯ นอกจากนี้ยังเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ด้วย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงปริมาณฝนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อภัยพิบัติซึ่งประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ดู *การเปลี่ยนแปลง -*

ภูมิอากาศทำให้เกิดน้ำท่วมจริงหรือ) นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในรูปแบบต่างๆ ยังส่งผลให้ระบบและภาคส่วนต่างๆ ได้รับผลกระทบและตกอยู่ใต้อาการเสี่ยงที่แตกต่างกัน เนื่องจากระบบนิเวศและภาคส่วนต่างๆ มีความสัมพันธ์กับภูมิอากาศแตกต่างกันไป โดยเฉพาะภาคส่วนที่ต้องพึ่งพาสภาพอากาศที่เหมาะสม เช่น ภาคการเกษตร (ดู *ผลกระทบของสภาพอากาศต่อการผลิตผลไม้ของไทย และ ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อผลผลิตคุณภาพของข้าว*) ทั้งนี้ภาคส่วนต่างๆ ที่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงในอนาคตควรที่จะต้องเริ่มตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเปลี่ยนระดับความรุนแรงและคิดถึงยุทธศาสตร์สำหรับอนาคตกันบ้างแล้ว (ดู *โลกร้อน ฤไทยจะต้องเป็นแชมป์ขายข้าวไปตลอดกาล? และ ถ้าหน้าหนาวไม่หนาว อนาคตการท่องเที่ยวไทยกับภาวะโลกร้อน*)

เมื่อเราต้องคิดถึงความพยายามที่จะอยู่ให้ได้ภายใต้สถานการณ์อนาคตที่ภูมิอากาศอาจจะเปลี่ยนแปลงไปนั้น การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และจัดว่าเป็นความท้าทายใหม่ของอนาคตสังคมไทย ซึ่งภาวะโลกร้อนนี้จะส่งผลให้ภูมิอากาศเปลี่ยนรูปแบบไปในอนาคต และส่งผลให้สังคม และ/หรือ ภาคส่วนต่างๆ ตกอยู่ในความเสี่ยงในระดับหรือรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม สังคมจึงควรที่จะต้องมีการวางแผนและดำเนินการปรับตัวเพื่อให้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงน้อยที่สุดจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเด็นการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะเป็นประเด็นที่ได้พูดถึงและมีการผลักดันกันในระดับนโยบายในภาครัฐ ตลอดจนการดำเนินการโครงการนำร่องในบางพื้นที่ โดยองค์กรพัฒนาต่างๆ แต่ก็ยังมีความแตกต่างและสับสนในกรอบแนวคิดเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนี้กันอยู่พอสมควร

ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ควรจะต้องมีการปรับกรอบความคิด โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานด้านการวางแผนนโยบายของทุกหน่วยงาน ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นไม่ใช่เรื่องของการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมกันขับเคลื่อน โดยพิจารณาประเด็นการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนี้ในบริบทของยุทธศาสตร์รายภาคส่วนและเชิงพื้นที่ที่ต่ออนาคตระยะยาว ทั้งนี้จะต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจประเด็นเรื่องภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศให้ตรงกันก่อน (ดู [การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ: สังคมไทยจะก้าวไปอย่างไร](#)) นอกจากนี้ยังควรพิจารณาว่าการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นมีความหมายที่กว้างไกลกว่าการหาแนวทางแก้ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคต แต่เป็นเรื่องของการจัดการความเสี่ยงในสถานการณ์และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไปในอนาคตโดยขยายกรอบเวลาออกไปให้ครอบคลุมห้วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งเป็นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อหาแนวทางสร้างความเข้มแข็ง (resilience) ให้กับภาคส่วนและชุมชนต่างๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้อาจจะพิจารณาในเชิงของการปรับทิศทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบันให้สอดคล้องเหมาะสมกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคต เพื่อให้แน่ใจว่าผลของการดำเนินการจะไม่นำสังคมไปสู่ปัญหาใหม่ภายใต้สภาพการณ์ที่ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต หรือเป็นการวางแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อให้แผนพัฒนาต่างๆ นั้นทนทานและยั่งยืน (robust) ต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและยังคงบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หรือแสวงหาแนวคิดใหม่ในการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพกว่าเดิม (ดู [ภาวะโลกร้อน](#))

*การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการปรับตัวในอนาคต และ สังคมไทยจะก้าว
ไปสู่ Climate Resilience Society กันอย่างไร และ City@Risk* ซึ่งการ
ผลักดันให้เกิดการดำเนินการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นจะต้อง
เข้าใจถึงบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่อาจใช้การวางแผนแบบปูพรม
เหมือนกันทั้งประเทศได้ ดังนั้น แนวทางหนึ่งก็จะเป็นเรื่องของการยกระดับขีด
ความสามารถของชุมชนหรือพื้นที่เสี่ยงอย่างเป็นระบบ (ดู *สังคมกับความ
เปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ*) ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการปรับตัวต่อ
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจะต้องขับเคลื่อนโดยการสร้างวิสัยทัศน์ต่ออนาคต
ระยะยาวขึ้น (ดู *รับมือโลกร้อน ชุมชนเข้มแข็งอย่างเดียวจะพอหรือ?*) และ
จะต้องขยายกรอบแนวคิดการพัฒนาไปในเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวมากขึ้น (ดู
การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง)
และคิดถึงกลไกใหม่ๆ ในการจัดการความเสี่ยง โดยการร่วมกันแบกรับความ
เสี่ยงและกระจายความเสี่ยงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ดู *กลไกประกันภัยใน
การสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ*)

แม้ว่าเรื่องข้อตกลงเรื่องโลกร้อนในเวทีระหว่างประเทศและความเคลื่อนไหว
ในประเทศทั้งในด้านของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อลดปัญหาโลกร
้อน ตลอดจนการผลักดันให้เกิดการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
อย่างเป็นทางการจะยังคงคืบหน้าไปไม่ไกลนัก แต่ในภาควิชาการระหว่าง
ประเทศก็มีความคืบหน้าไปพอสมควร โดยนักวิทยาศาสตร์หลายๆ สาขาที่ยัง
พยายามร่วมกันศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ๆ ขึ้น โดยกลุ่ม
นักวิชาการในเครือข่ายของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate
Change: IPCC) ได้ตีพิมพ์รายงานฉบับที่ 5 ขึ้นในปี พ.ศ. 2556 (ดู *มีอะไร
ใหม่ในรายงานโลกร้อนของไอพีซีซีฉบับที่ 5 (IPCC AR5) ปี ค.ศ. 2013*)

และมีกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ที่เสนอแนวคิดในเรื่องของหน่วยวัดกลางที่จะใช้วัดความสามารถในการทำให้โลกร้อนของก๊าซเรือนกระจก (ดู *ความสามารถในการทำให้โลกร้อนของก๊าซเรือนกระจกจะวัดกันด้วยอะไรดี*) นอกจากนี้ นักวิทยาศาสตร์ในสาขาต่างๆ ก็ยังได้ร่วมกันเสนอแนวคิดใหม่ๆ ในการจัดการกับก๊าซเรือนกระจก ภายใต้ความกังวลที่ว่า การแก้ปัญหาโลกร้อนในระยะที่ผ่านมา นั้นมีผลสำเร็จน้อยมาก (ดู *แผนสำรอง (Plan B) ในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก ตอนที่ 1-2-3*)

ทางคณะผู้เขียนหวังว่าข้อเขียนต่างๆ ที่รวบรวมไว้ในหนังสือเล่มนี้ จะให้ความรู้เพิ่มเติมและให้แง่คิดต่างๆ ในประเด็นที่หลากหลายของปัญหาโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศแก่ผู้อ่านได้บ้างพอสมควร

ติดตามกระแสการเมืองโลก
การเจรจาตลาดโลกร้อน





อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ ความเสี่ยงร่วมกันของโลก

บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์

การประชุมเจรจาเมื่อต้นเดือนธันวาคม 2011 ที่เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ ได้ปิดฉากลงโดยมีชุดของมติที่ประชุมซึ่งเรียกว่า “Durban Package” ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ การกำหนดให้มี “พันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโต” และการเริ่มกระบวนการเจรจารอบ

ใหม่เพื่อการจัดทำ “ความตกลงฉบับใหม่” ที่มีผลบังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศ ผลการเจรจาดังกล่าวยังคงสร้างความเสี่ยงทั้งในแง่การที่จะบรรลุความสำเร็จในการจัดทำความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ และความเสี่ยงที่จะบรรลุ เป้าหมายการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส

ในการเจรจาภายใต้พิธีสารเกียวโต ผลการเจรจาได้ข้อสรุปให้มีพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตต่อไป โดยมีเป้าหมายให้ประเทศที่พัฒนาแล้วในภาคผนวกของพิธีสาร (จำนวน 39 ประเทศ) ลดก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อย 25-40% ต่ำกว่าระดับที่ปล่อยในปี 1990 โดยทำให้ได้ภายในปี 2020 ทั้งนี้จะมีการทบทวนเป้าหมายอีกครั้งในปี 2015 สำหรับระยะเวลาของพันธกรณีช่วงที่สอง จะเป็น 5 ปี (2013-2017) หรือ 8 ปี (2013-2020) จะมีการพิจารณาในปี 2012 นี้ ในมติของการประชุมได้กำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยื่นเป้าหมายตัวเลขการลดก๊าซของประเทศตนเองสำหรับพันธกรณีช่วงที่สองภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2012

แม้ว่า ผลการเจรจาจะทำให้พิธีสารเกียวโตเดินหน้าต่อไปโดยกำหนดให้มีพันธกรณีช่วงที่สอง แต่ผลในทางปฏิบัติยังมีความเสี่ยงสูงมาก ประเทศญี่ปุ่น รัสเซีย และแคนาดา มีจุดยืนชัดเจนว่าจะไม่เสนอเป้าหมายการลดก๊าซสำหรับพันธกรณีช่วงที่สอง สำหรับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ยังมีท่าทีไม่ชัดเจนว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม ล่าสุดเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2011 รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของแคนาดาได้ประกาศอย่างเป็นทางการที่จะถอนตัวจากการเป็น

ภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโต โดยให้เหตุผลว่าพิธีสารเกียวโตไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและจีนซึ่งเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงที่สุดอันดับหนึ่งและสองไม่เข้าร่วมหรืออยู่ภายใต้พิธีสารเกียวโต ในขณะนี้ จึงมีเฉพาะทางสหภาพยุโรปและนอร์เวย์ที่แสดงจุดยืนชัดเจนว่าจะเสนอเป้าหมายตัวเลขการลดก๊าซสำหรับพันธกรณีช่วงที่สอง (25-30%) แต่มีเงื่อนไขว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ ต้องเสนอเป้าหมายตัวเลขการลดก๊าซเข้ามาด้วย

ผู้เขียนมีข้อวิเคราะห์ว่าพิธีสารเกียวโตอยู่ในสถานะเสี่ยงที่จะหมดสภาพไปอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้ปล่อยก๊าซในปริมาณสูงหลายประเทศไม่เข้าร่วม สำหรับสหรัฐอเมริกาไม่สามารถเข้าร่วมได้อย่างแน่นอน เนื่องจากเนื้อหาพิธีสารเกียวโตไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่วุฒิสภาสหรัฐต้องการ (ไม่บังคับการลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2555* ก็จะได้เห็นชัดเจนว่าอนาคตของพิธีสารเกียวโตจะเป็นอย่างไร

*บทความตีพิมพ์ในวันที่ 18 มกราคม 2555

2005

2004

2003

2002

การประชุม Earth Summit
(Rio+10)

2001

2000

1999

1998

พิธีสารเกียวโต

-1997

1996

การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการ
เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศครั้งที่ 1

1995

1994

1993

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

-1992

การประชุม Earth Summit
(Rio)



สำหรับการเจรจารอบใหม่เพื่อจัดทำ ความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่นั้น ที่ประชุมมีมติให้ จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจชุดใหม่เรียกว่า “Ad-hoc Working on the Durban Platform on Enhanced Action” (ADP) ผลลัพธ์การเจรจา อาจออกมาในรูปแบบเป็นพิธีสารฉบับใหม่ เป็น เครื่องมือทางกฎหมาย หรืออาจเป็นผลลัพธ์ที่ เห็นชอบร่วมกันที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย มีการกำหนดให้ ADP ทำงานเสร็จโดยเร็วที่สุดแต่ ไม่ช้าเกินกว่าปี 2015 เพื่อให้มีมติรับรองในการ ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 21 ในปี 2015 และนำไปสู่ การใช้บังคับในปี 2020

เป้าหมายสำคัญของการเจรจาภายใต้ ADP คือ ความตกลงระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่มีผล บังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศ เป้าหมาย ดังกล่าวมาจากการผลักดันของสหภาพยุโรปและ สหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ “ประเทศกำลังพัฒนา ที่สำคัญ” (Major Developing Countries) มี พันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก ทางกลุ่ม ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวขัด กับหลักการของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศที่กำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมี พันธกรณีลดก๊าซเรือนกระจกแต่การลดก๊าซเรือน กระจกของประเทศกำลังพัฒนาทำโดยความ สม่ัครงใจ ทางรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของอินเดียได้ คัดค้านอย่างหนักเกี่ยวกับเป้าหมายการทำงาน ของ ADP ที่กำหนดให้มีข้อตกลงที่มีผลผูกพันทาง กฎหมาย และเสนอให้เพิ่มเติมหลักการเรื่อง “ความเป็นธรรม” และหลักการเรื่อง “ความ รับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน”

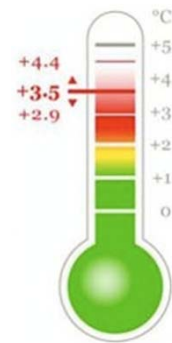
เป้าหมายสำคัญของการเจรจา รอบใหม่นี้ คือ การจัดทำพิธีสาร หรือ เครื่องมือทางกฎหมาย หรือ ผลลัพธ์ของการเจรจาที่มีผลบังคับ ทางกฎหมายกับทุกประเทศทั้งที่ เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ประเทศกำลังพัฒนา โดยวางแผน การเจรจาให้ได้ข้อยุติภายในปี 2015 และเริ่มมีผลในปี 2020

ข้อเสนอของอินเดียได้รับการสนับสนุนจากจีน ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และอียิปต์ แต่ก็ถูกคัดค้าน อย่างมากจากสหรัฐอเมริกา ท้ายที่สุด ก็ไม่ ประสบความสำเร็จในการเพิ่มเติมหลักการ ดังกล่าวในมติของผลการประชุมที่เดอรัม

แม้ว่าเป้าหมายการเจรจาของ ADP คือ ความตกลงระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่มีผลบังคับ ทางกฎหมายกับทุกประเทศ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีข้อผูกพันทางกฎหมายในการ ลดก๊าซเรือนกระจก สหรัฐอเมริกาและประเทศ อื่นๆ ที่ไม่ต้องการถูกบังคับให้ลดก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายกำหนดอยู่ในความตกลงระหว่าง ประเทศจะต่อสู้อย่างมากในประเด็นนี้ และจะ พยายามรักษาแนวทางการให้แต่ละประเทศ กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกได้อย่าง อิสระ ซึ่งเป็นแนวทางที่กำหนดไว้ตั้งแต่ใน โคเปนเฮเกนแอคคอร์ด

จากผลการวิเคราะห์ของกลุ่มนักวิทยาศาสตร์
ในนาม “Climate Action Tracker” ที่เผยแพร่
เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2011 ระบุว่า จากตัวเลข
เป้าหมายของการลดก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศต่างๆ
ได้ประกาศออกมาตามแนวทางที่ให้แต่ละประเทศ
กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกได้เอง
นั้น จะยังคงทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้นในระดับ

3.5 องศาเซลเซียส และหากประเทศต่างๆ ยังไม่เพิ่ม
ระดับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ต้องการรอดู
ผลการเจรจาความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ (หลังปี
2015) อาจเป็นเรื่องที่สายเกินไปในการลดการปล่อย
ก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายในปี 2020 เพื่อ
ควบคุมอุณหภูมิในระดับ 2 องศาเซลเซียส



บนเส้นทางการเจรจาจัดทำ
ความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่
กว่า 5 ปีที่ผ่านมา
เป็นภาพสะท้อนปัญหาความยุ่งยากและ
ซับซ้อนในการหาความสมดุลระหว่างเรื่อง
ประสิทธิภาพและ
เป็นธรรมในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน

**ความเสี่ยงจาก
ปัญหาการเปลี่ยนแปลง
ภูมิอากาศยังคงมีอยู่สูงและ
เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง
เป็นความเสี่ยงที่ทุกประเทศ
จะต้องหาทางแก้ไข
อย่างเร่งด่วน**



ความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ หลังปี ค.ศ. 2020

บັນซูร เศรษฐศิริโรตม์

การเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ หลังปี ค.ศ.2020 ได้เปิดฉากขึ้นในช่วงวันที่ 14-25 พฤษภาคมปี 2012 ณ กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนี เป็นการเจรจาในรูปแบบของคณะทำงานเฉพาะกิจ ชุดใหม่ที่เรียกว่า ADP ผลลัพธ์การเจรจาอาจออกมาในรูปแบบเป็นพิธีสารฉบับใหม่ เป็นเครื่องมือทางกฎหมาย หรืออาจเป็นผลลัพธ์ที่เห็นชอบร่วมกันที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย มีการกำหนดให้ ADP ทำงานเสร็จโดยเร็วที่สุด แต่ไม่ช้าเกินกว่าปี 2015

เพื่อให้มีมติรับรองในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ ครั้งที่ 21 ในปี 2015 และนำไปสู่การใช้ บังคับในปี 2020 สังเกตได้ว่า เป้าหมายสำคัญของ การเจรจาภายใต้ ADP คือ ความตกลงระหว่าง ประเทศฉบับใหม่ที่มีผลบังคับทางกฎหมายกับทุก ประเทศ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีข้อ ผูกพันทางกฎหมายในการลดก๊าซเรือนกระจก และแม้ว่าทุกประเทศจะมีข้อผูกพันในการลด

ก๊าซเรือนกระจก แต่ก็ไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายการลดในระดับเท่ากัน

การเจรจาภายใต้ ADP ดำเนินไปพร้อมกับการเจรจาเกี่ยวกับพันธกรณีช่วงที่สอง (หลังปี ค.ศ. 2012) ของพิธีสารเกียวโตซึ่งมีการเจรจามาแล้วรวม 17 ครั้งแต่ยังไม่ได้ข้อยุติ และการเจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UNFCCC) ซึ่งมีการเจรจามาแล้วรวม 15 ครั้งและถูกกำหนดให้เสร็จสิ้นการเจรจาภายในปีนี้ การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากมติการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC ครั้งที่ 17 (COP17) ที่เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2011 มีรายงานว่า บรรยากาศของการประชุมเจรจากว่าสองสัปดาห์ที่กรุงบอนน์เป็นไปอย่างเคร่งเครียดเนื่องจากมุมมอง ความเห็น จุดยืนที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศต่างๆ เกี่ยวกับกรอบและเนื้อหาของความตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับใหม่ ตัวอย่างเช่น ขณะที่หลายประเทศเห็นว่าเนื้อหาสำคัญของการเจรจาภายใต้ ADP คือ การลดก๊าซเรือนกระจก แต่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศยืนยันว่า การเจรจาจะต้องครอบคลุมทั้งเรื่องการสนับสนุนด้านการเงิน การปรับตัว การสร้างเสริมศักยภาพรองรับผลกระทบและการปรับตัว รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย

นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเห็นว่าการเพิ่มระดับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ควรดำเนินการภายใต้การเจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา UNFCCC แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศเห็นว่าควรดำเนินการภายใต้ ADP

ทั้งนี้ หากเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้หลักการของอนุสัญญา UNFCCC ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องรับผิดชอบดำเนินการ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาจะร่วมลดก๊าซโดยความสมัครใจและจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในมติของผลการเจรจา COP17 ที่เดอร์บันเกี่ยวกับเรื่องการเพิ่มระดับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ไม่ได้มีอ้างอิงถึงหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างที่อยู่ในอนุสัญญา UNFCCC และไม่ได้ระบุถึงความแตกต่างของการลดก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา

ทางกลุ่ม G77+จีน เสนอความเห็นเห็นว่า ผลลัพธ์ของการเจรจาภายใต้ ADP จะต้องสอดคล้องกับหลักการและข้อกำหนดในอนุสัญญา UNFCCC ยึดหลักเรื่องความเป็นธรรม และเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง หลักการทั้งสองเรื่องนี้จะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา



จุดยืนแตกต่างกันใน
กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา
ประเทศพัฒนาแล้ว
และกลุ่มเจรจาใหม่

กลุ่มประเทศที่เรียกว่า “Environmental Integrity Group” (เม็กซิโก เกาหลีใต้ และ สวิตเซอร์แลนด์) เห็นว่าเนื้อหาที่เป็นหัวใจคือเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของทุกประเทศ โดยสอดคล้องกับหลักการเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน และต้องรวมเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการปรับตัว การสนับสนุนด้านการเงินด้านเทคโนโลยี และการสร้างเสริมศักยภาพในการปรับตัว

ทางสหภาพยุโรปได้ย้ำการแสดงจุดยืนว่า การตัดสินใจของสหภาพยุโรปที่เสนอเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก สำหรับพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตนั้น อยู่บนพื้นฐานว่าผลการเจรจาทั้งหมดตามมติ COP17 จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนให้มีความตกลงระดับโลกด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ ความตกลงดังกล่าวควรอยู่ในรูปแบบเป็น “พิธีสาร” ฉบับใหม่ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นพิธีสารที่ให้ทุกประเทศต้องร่วมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสามารถพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับกลุ่มประเทศในนาม “Umbrella Group” (ประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย ยูเครน และ สหรัฐอเมริกา) มีมุมมองว่า ADP จะเป็นกรอบ

พื้นฐานสำหรับทุกประเทศในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศให้บรรลุเป้าหมายควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสและเห็นว่าการกำหนดเส้นทางการพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำเป็นกุญแจสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา

ทางกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 4 ประเทศขนาดใหญ่และปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก ซึ่งรวมกลุ่มกันเรียกว่า “BASIC” ได้แก่ บราซิล แอฟริกาใต้ อินเดีย และจีน แสดงจุดยืนว่า การทำงานภายใต้ ADP จะบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีข้อยุติของการเจรจาเกี่ยวกับพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตและการเจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา UNFCCC ก่อน โดยผลการเจรจาดังกล่าวจะต้องสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ท้ายที่สุด ผลการเจรจาได้ข้อยุติว่า ขอบเขตการทำงานภายใต้ ADP จะมี 2 เรื่องหลัก คือ (หนึ่ง) การจัดทำระบอบด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลังปี ค.ศ.2020 และ (สอง) แผนการดำเนินงานหลังปี ค.ศ.2012 เพื่อเพิ่มระดับความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศต่างๆ เสนอมานั้น ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายควบคุมอุณหภูมิ 2 องศาเซลเซียส

ผลการเจรจาครั้งแรกที่กรุงบอนน์ เริ่มส่งสัญญาณความเสี่ยงและความไม่แน่นอนออกมาอีกครั้ง ในขณะที่ยังเร็วเกินไปที่จะวิเคราะห์หรือคาดการณ์ว่าผลการเจรจาท้ายสุดจะออกมาในรูปแบบใด จากบทเรียนความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2009 ที่กรุงโคเปนเฮเกนไม่มีใครอยากเห็นการเจรจาจัดทำกติกาโลกเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลังปี ค.ศ.2020 สร้างประวัติศาสตร์ขำรอยความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

ระบอบความตกลงด้านโลกร้อนหลังปี ค.ศ. 2020

ความเปลี่ยนแปลงในโลกศตวรรษที่ 21

บัญชา เศรษฐศิริโรตม์

การเจรจาใหม่เพื่อการจัดทำระบอบระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลังปี ค.ศ. 2020 เป็นผลที่เกิดขึ้นจากมติการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศครั้งที่ 17 ในเดือนธันวาคม 2011 ที่เมืองเดอร์บันแอฟริกาใต้มีกลไกการเจรจาในรูปแบบการประชุมร่วมกันของประเทศสมาชิกโดยเรียกชื่อว่า ADP

การเจรจารอบใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการ ประนีประนอมระหว่างกลุ่มประเทศต่างๆ ทาง สหภาพยุโรปโดยการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศหมู่ เกาะขนาดเล็กและกลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด พยายามผลักดันให้มีการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับ ใหม่ที่มีผลทางกฎหมายกับทุกประเทศ และใช้เป็น เงื่อนไขต่อรองแลกเปลี่ยนสำหรับการให้มีพันธกรณี ช่วงที่สองสำหรับพิธีสารเกียวโต ในขณะที่ สหรัฐอเมริกายืนยันว่าหากจะยอมรับให้มีการเจรจา ที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ซึ่งมีผลบังคับทางกฎหมายจะต้อง เป็นการบังคับกับทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและ ประเทศกำลังพัฒนาอย่างสมดุล (Symmetric)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ที่ปล่อย ก๊าซในปริมาณสูง 4 ประเทศ ที่ได้รวมตัวกันในนาม กลุ่ม "BASIC" (บราซิล แอฟริกาใต้ จีน และ อินเดีย) ทางจีนแสดงจุดยืนว่าจะยอมรับพันธกรณีที่มีผลทาง กฎหมายได้หากมีช่วงเวลาบังคับหลังปี 2020 โดยทางกลุ่ม BASIC มีข้อเรียกร้องแลกเปลี่ยนให้ สหภาพยุโรปยอมรับพันธกรณีช่วงที่สอง ภายใต้ พิธีสารเกียวโต

ทางกลุ่มประเทศหมู่เกาะและกลุ่มประเทศที่ พัฒนาน้อยที่สุด ให้ความสำคัญต่อประเด็นเป้าหมาย การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีข้อเรียกร้อง ให้เพิ่มความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซ เนื่องจากมี "ช่องว่าง" (Gap) อยู่มากระหว่างตัวเลข เป้าหมายการลดก๊าซเพื่อควบคุมอุณหภูมิให้เพิ่ม

เกินกว่า 2 องศาเซลเซียส ที่ให้ประเทศต่างๆ เสนอ มาโดยอิสระตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน "โคเปนเฮเกนแอดคอร์ด 2009" และ "ข้อตกลง แคนคูน 2010" กับเป้าหมายการลดก๊าซตามข้อมูล รายงานทางวิทยาศาสตร์จึงมีข้อเสนอให้กำหนด แผนงานที่ชัดเจนเพื่อการเพิ่มระดับความพยายาม ของทุกประเทศในการลดการปล่อยก๊าซ

ดังนั้น มติการประชุม COP17 รวมทั้งการ กำหนดขอบเขตและเป้าหมายของการเจรจา Durban Platform จึงมีเนื้อหาออกมาในลักษณะที่ สะท้อนความต้องการและการประนีประนอมจุดยืน ของกลุ่มประเทศต่างๆ ข้างต้นเพื่อรักษาระบอบ ความตกลงภายใต้องค์การสหประชาชาติให้คงอยู่ และเดินหน้าต่อไปได้แม้ว่าจะไม่มีความก้าวหน้า และความหวังมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับระดับความ รุนแรงและอัตราเร็วของปัญหาการเปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในขณะนี้

ระบอบความตกลงฉบับใหม่จะได้ข้อสรุปยุติ หรือไม่ และมีรูปแบบและเนื้อหาอย่างไร ยังต้องรอ ผลการเจรจาจนถึงปี 2015 อย่างไรก็ดี มีความ ชัดเจนประการหนึ่งเกี่ยวกับระบอบความตกลงฉบับ ใหม่ นั่นคือ แนวทางการกำหนดเป้าหมายการลด ก๊าซเรือนกระจกจะเป็นในลักษณะให้ประเทศต่างๆ เสนอเป้าหมายการลดก๊าซมาเองซึ่งเป็นแนวทางที่ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่โคเปนเฮเกนแอดคอร์ด 2009 แม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซที่ประเทศต่างๆ เสนอมา

ไม่เพียงพอต่อการบรรลุเป้าหมายการควบคุม
อุณหภูมิ 2 องศาเซลเซียส แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่ช่วย
แก้ไขปัญหานี้ไม่ให้เกิดภาวะชะงักงัน เกิด
สภาพ “Deadlock” นอกจากนี้ มีข้อวิเคราะห์ว่า
ระบอบความตกลงฉบับใหม่จะไม่ได้มีรูปแบบ
เดียวกับพิธีสารเกียวโตซึ่งมีรูปแบบที่เรียกว่า “ความ
ตกลงร่วมกันแบบต่างตอบแทน” (Contractual
Model)

Contractual Model เป็นรูปแบบของความ
ตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นได้เนื่องจากประเทศที่
เข้าร่วมการเจรจาเห็นถึงประโยชน์สุทธิที่จะได้รับ
จากความตกลง (การหลีกเลี่ยงผลกระทบจากปัญหา
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ) แม้ว่าจะมีต้นทุนที่ต้อง
จ่ายจากการเข้าร่วม (การลดการปล่อยก๊าซเรือน
กระจก) ประโยชน์ที่ได้รับไม่ได้เกิดจากการลดก๊าซ
ของตัวเองเท่านั้น แต่เป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการ
ดำเนินงานของประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่เข้าร่วมด้วย
เป็นผลประโยชน์แบบต่างตอบแทนจึงสามารถสร้าง
พันธมิตรที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับร่วมกันได้ แม้ว่าผู้
ที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดจากความตกลงขึ้นกับ
อำนาจต่อรองของผู้เจรจา แต่ทุกฝ่ายก็ได้ประโยชน์ที่
ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่มีความตกลง

Bodansky (2012) นักวิชาการด้านกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศวิเคราะห์ว่าการเจรจา
ภายใต้ Durban Platform จะเกิดผลลัพธ์แบบ
Contractual Model ได้ยากเนื่องจากผู้เล่นที่มี
อำนาจต่อรองสูงและเป็นตัวแปรสำคัญต่อ
ความสำเร็จของการเจรจา เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ดู

เหมือนจะไม่เชื่อว่าประเทศตนเองจะได้รับผลที่ดีขึ้น
จากผลต่างตอบแทนที่ได้รับแลกเปลี่ยนจากการเข้า
ร่วมความตกลงเป็นสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากการ
เจรจาจัดทำพิธีสารเกียวโตในช่วงทศวรรษ 1990
ในช่วงเวลานั้นประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการให้ได้ผล
สำเร็จของการเจรจา จึงเข้าร่วมเจรจาอย่างเข้มข้น
แต่ตอนนี้มีไม่กี่ประเทศที่ยังเต็มใจเข้าร่วมอยู่ในพิธี
สารเกียวโต มีเพียงสหภาพยุโรปที่ยังมีจุดยืนเข้าร่วม
พิธีสารเกียวโตและยังคงเชื่อในข้อสมมุติฐานของ
Contractual Model แต่ทางสหรัฐอเมริกา จีน และ
ประเทศสำคัญอื่นๆ ดูเหมือนไม่ต้องการลดการปล่อย
ก๊าซมากกว่าที่ทำอยู่เพื่อแลกเปลี่ยนกับการ
ดำเนินงานของประเทศอื่นๆ ซึ่งเป็นเหตุผลอธิบายว่า
ทำไมการเจรจาหลายครั้งที่ผ่านมาจึงเกิด
ความก้าวหน้าน้อยมาก

เหตุผลหลักสำคัญที่ทำให้รูปแบบ
Contractual Model ได้รับการยอมรับน้อยลงใน
การเจรจาเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ
เนื่องมาจากในการตัดสินใจเพื่อเข้าร่วมหรือยอมรับ
พันธมิตร ประเทศใหญ่ๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา
จีน ฯลฯ ไม่ได้พิจารณาเพียงเรื่องต้นทุนและ
ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อมเท่านั้น
แต่ต้องพิจารณาด้าน "ความเป็นอิสระของรัฐ"
(National Autonomy) เนื่องจากเรื่องการ
เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมีนัยสำคัญต่อนโยบาย
ภายในประเทศหลายด้าน ทั้งด้านอุตสาหกรรม
เกษตร พลังงาน การขนส่ง นโยบายด้านการใช้
ประโยชน์ที่ดิน ฯลฯ ดังนั้น ระบบความตกลงด้าน -

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจึงมีความอ่อนไหวต่อ
นโยบายภายในประเทศมากกว่าระบอบความตกลง
ในด้านอื่นๆ ที่มีผลกระทบและขอบเขตจำกัดกว่า

Bodabsky มีมุมมองว่าการเจรจาภายใต้ Durban Platform ควรพิจารณาถึงความตกลงในรูปแบบที่
เรียกว่า “ความตกลงแบบเอื้ออำนวย” (Facilitative Model) เป็นลักษณะการกระตุ้นและเอื้ออำนวยให้
ประเทศต่างๆ ร่วมแก้ไขปัญหาลดการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจก ซึ่งประเทศต่างๆ ได้เริ่มดำเนินงานแล้ว
ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และมีการดำเนินงาน
ร่วมกับองค์กรนอกภาครัฐ ดังนั้น ระบอบความตกลง
ด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับใหม่ควรเน้นการ
กระตุ้น ส่งเสริม เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินงาน
จากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (Bottom Up)

โคเปนเฮเกนแอคคอร์ด ปี 2009 และ ข้อตกลง
แคนคูน ปี 2010 เป็นรูปธรรมที่สะท้อนแนวคิดและ
ตัวอย่างของความตกลงในแบบ Facilitative Model
ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อเสนอตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซ
เรือนกระจกต่ำกว่าที่ต้องการ แต่ก็มีความก้าวหน้า
ที่ดีไปกว่าสถานการณ์ปกติเดิมที่อยู่ในภาวะ
หยุดชะงักสามารถถึงประเทศต่างๆ เข้ามาร่วม
ได้มากขึ้น ยอมรับการร่วมลดก๊าซมากขึ้น แต่ยังมี
จุดอ่อนในแง่ระดับเป้าหมายการลดก๊าซที่ยังไม่
เพียงพอ

ระบอบความตกลง
ด้านการเปลี่ยนแปลง
ภูมิอากาศฉบับใหม่ควร
เน้นการกระตุ้น ส่งเสริม
เอื้ออำนวยให้เกิดการ
ดำเนินงานจากระดับล่างขึ้น
สู่ระดับบน (Bottom Up)

โจทย์สำคัญของการเจรจา
Durban Platform จึงอยู่ที่
การแก้ไขปัญหาจุดอ่อนในเรื่อง
การกำหนดระดับเป้าหมายการ
ลดก๊าซเรือนกระจกไม่ให้
อุณหภูมิเพิ่มทะลุไปถึง 4 องศา
เซลเซียส

ปัญหาโลกร้อนเวทีริโอบรียาลิบ

เส้นทางบนความเสี่ยง



บันฑูร เศรษฐกิจโรตม์

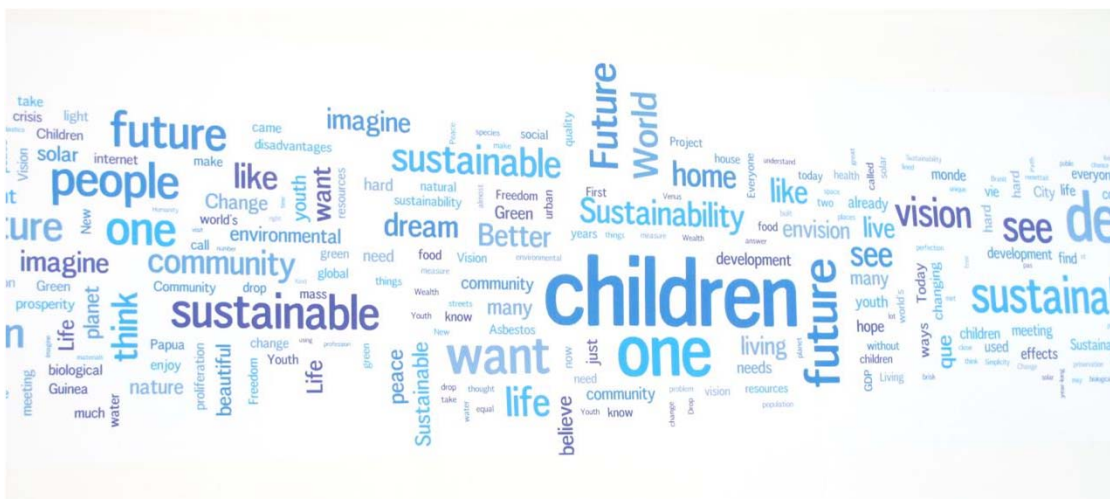
การประชุมอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกเพื่อการเจรจาร่างเอกสารผลลัพธ์สำหรับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ.2012 (ริโอบรียาลิบ)และที่เพิ่งจัดไประหว่างวันที่ 19-27 มีนาคม 2555 ณ สำนักงานใหญ่องค์การประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา จบลงด้วยการทำให้ร่างเอกสารผลลัพธ์การเจรจา

ที่มีชื่อว่า “อนาคตที่เราต้องการ” (The Future We Want) มีเนื้อหาความยาว 206 หน้า จากต้นร่างเดิม 19 หน้า โดยเป็นการเพิ่มเติมความเห็น ข้อเสนอ และข้อโต้แย้งที่ผู้แทนประเทศที่เข้าร่วมประชุมระดมใส่เพิ่มเข้าไปในเอกสาร ตอนนี้องค์การเพิ่มเติมไปด้วยวงเล็บ ทางเลือกต่างๆ มากมาย ที่รอการหาข้อสรุปยุติในการประชุมครั้งต่อไป



ในมุมหนึ่ง ผลการประชุมที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัว การให้ความสำคัญต่อการประชุมริโอบวกยี่สิบที่จะเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายนปี 2012 ซึ่งทางองค์การสหประชาชาติคาดหวังว่าจะเป็นการประชุมครั้งประวัติศาสตร์และสร้างผลการเปลี่ยนแปลงต่อทิศทางการพัฒนาของโลกอย่างกว้างขวางไปสู่การพัฒนาตามแนวคิด “เศรษฐกิจสีเขียว” ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในการประชุมเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ทำให้แนวคิดเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” กลายเป็น กระแสโลกาภิวัตน์

ด้านสิ่งแวดล้อมแพร่ไปทั่วโลก แต่ในอีกมุมหนึ่ง ผลการประชุมก็สะท้อนถึงความแตกต่าง ความขัดแย้งของแนวคิดการพัฒนา และจุดยืนที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน และระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นในทุกเวทีการเจรจาระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา



ปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นหัวข้อหนึ่งที่อยู่ในร่างเอกสาร“อนาคตที่เราต้องการ” อันที่จริงปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นแรงผลักดันสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่แนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจสีเขียว” เนื่องจากโลกกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤติเรื่องโลกร้อน ต้องลดการปล่อยคาร์บอน แต่ประเทศต่างๆ ยังต้องการอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งยังคงมีการเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ปล่อยคาร์บอนต่ำ จึงเป็นทางเลือกที่ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับ

ในเอกสารฉบับต้นร่างมีเนื้อหาเขียนไว้ภายใต้เรื่อง การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเพียง 2 ข้อสั้นๆ ในเชิงหลักการกว้างๆ ในข้อหนึ่งกล่าวถึงความสำคัญของเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในฐานะเป็นปัญหาท้าทายมากที่สุดที่มนุษย์กำลังเผชิญอยู่ แสดงความชื่นชมต่อผลลัพธ์การประชุม ที่เมืองเคอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ อีกข้อหนึ่งมีเนื้อหาเรียกร้องการริเริ่มและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ พลังงาน อาหาร และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ต่อกัน ลดความขัดแย้งทางด้านนโยบาย

ในการประชุมเจรจาครั้งนี้ มีข้อคิดเห็น ข้อถกเถียงเพิ่มเติมมากมาย เนื้อหาในหัวข้อนี้ซึ่งยังไม่มีข้อยุติมีความยาวเพิ่มเป็น 5 หน้า ส่วนใหญ่เป็นข้อเรียกร้องและข้อถกเถียงเรื่องเดิมๆ ที่เคยปรากฏในเวทีการประชุมเจรจาของประเทศภาคีสัญญากาศ

เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น ข้อเรียกร้องจากกลุ่ม G77 ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มระดับเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก ให้เพิ่มการสนับสนุนด้านการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งก็ถูกคัดค้านจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ ไม่ให้เพิ่มเติมข้อความเหล่านั้น ในเอกสารมีเนื้อหาเพิ่มเติมข้อเดียวซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับการส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวและการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างการเสริมพลัง (Synergy) ของการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ประเด็นนี้เป็นข้อเสนอจากสหภาพยุโรป และนอร์เวย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนิวซีแลนด์ แต่ทางสหรัฐคัดค้าน เนื้อหาในข้อนี้ทั้งหมดยังอยู่ในวงเล็บซึ่งหมายถึงว่ายังไม่มีการสรุปยุติ

ความยุ่งยากในการหาฉันทามติในเวทีการประชุมเจรจาระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากประเด็นการเจรจาที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นมีผู้เล่นในเวทีมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนและบริษัทข้ามชาติมีบทบาทมากขึ้นประเทศกำลังพัฒนายังไม่ยอมถูกบังคับให้ยอมรับข้อสรุปที่เกิดจากการผลักดันของประเทศที่พัฒนาแล้วแต่เพียงฝ่ายเดียว

การถกเถียงโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการเจรจาเพื่อเตรียมไปสู่ประชุมริโอบวกยี่สิบมีสาเหตุรากฐานสำคัญเชื่อมโยงกับผลสรุปการประชุมเมื่อ 20 ปีที่แล้วทางกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีมุมมองว่า ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ได้ปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ทำไว้ในการประชุมริโอในปี 1992 รวมทั้งการประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ในปี 2002 นอกจากนี้ ทางกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเน้นย้ำให้มีความสำคัญต่อหลักการเรื่อง “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน” ซึ่งเป็นหลักการข้อหนึ่งในปฏิญญาริโอ พยายามนำหลักการนี้มาใช้ไว้ในเอกสารทุกหัวข้อเจรจา

ในขณะที่ทางกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว มีมุมมองว่า ควรให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและควรรียดถือหลักการของปฏิญญาริโอทั้ง 40 เรื่อง มิใช่การให้ความสำคัญเฉพาะหลักการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนเอง

จากบรรยากาศที่เกิดขึ้นในการประชุมเจรจาครั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กร Global South มองว่าการประชุมริโอบวกยี่สิบอาจจบลงด้วยความล้มเหลว แต่ผู้เข้าร่วมการประชุมบางส่วนยังเห็นว่ายังมีโอกาสและทางเลือกที่จะหลุดพ้นไปจากทางตันที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ได้



สภาพแวดล้อมโลกทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมในปี 2012 มีความแตกต่างอย่างมากจากโลกในปี 1992 ความก้าวหน้าและความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกอาจเกิดขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับประเทศผ่านความตกลงในลักษณะทวีภาคีมากกว่าความตกลงแบบพหุภาคีดังเช่นที่เกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีที่แล้ว

ผลการเจรจา COP18 ความคืบหน้าในระดับต่ำ

บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์



การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศครั้งที่ 18 (COP18) และ พิธีสารเกียวโตครั้งที่ 8 (CMP 8) ณ กรุงโดฮา รัฐกาตาร์ ระหว่าง 26 พ.ย. ถึง 8 ธ.ค. 2012 ล้มเหลวพร้อมกับการมีมติรับรองผลการเจรจาที่เรียกว่า “Doha Climate Gateway” ซึ่งประกอบด้วยมติให้มี

พันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตเป็นเวลา 8 ปี และเป็นการยุติการเจรจาของคณะทำงาน AWG-KP พร้อมกับมีมติให้การเจรจาของคณะทำงาน AWG-LCA ล้มเหลว ผลการเจรจายังรวมถึงแนวทางการดูแลความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

การประชุมครั้งนี้แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

- >> คณะทำงาน AWG-KP
- >> คณะทำงาน AWG-LCA
- >> คณะทำงาน ADP

1

คณะทำงาน AWG-KP

(Ad hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol)

คณะทำงาน AWG-KP เริ่มมาตั้งแต่ปี 2005 เป็นการเจรจาที่ยืดเยื้อมาถึง 7 ปี มีการประชุมรวมทั้ง 17 ครั้งประเด็นเจรจาหลัก คือ การกำหนดพันธกรณีช่วงที่สองภายใต้พิธีสารเกียวโตสำหรับประเทศที่อยู่ในรายการภาคผนวก B ของพิธีสารเกียวโต (ประเทศที่พัฒนาแล้ว)

กลุ่ม G77+จีน เสนอว่าพันธกรณีช่วงที่สองควรมีระยะเวลา 5 ปี ทางกลุ่มประเทศหมู่เกาะสนับสนุนระยะเวลา 5 ปี เพื่อเร่งให้มีการลดก๊าซในระยะเวลาที่สั้น ส่วนทางสหภาพยุโรป (EU) และ Umbrella Group ประกอบด้วย ออสเตรเลีย

แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย ยูเครน และสหรัฐอเมริกา สนับสนุนระยะเวลา 8 ปี เพื่อให้มีช่องว่างระหว่างพันธกรณีช่วงที่สองกับข้อตกลงฉบับใหม่ที่จะเริ่มในปี 2020 สำหรับเรื่องเป้าหมายการลดก๊าซ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น จีน อินเดีย โบลิเวีย คิวบา อาร์เจนตินา อียิปต์ คูเวต อิหร่าน อิรัก ฯลฯ เรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วเสนอเป้าหมายการลดก๊าซอย่างน้อย 40-50% จากระดับที่ปล่อยในปี 1990 ภายในปี 2020 และลดก๊าซอย่างน้อย 25-40% ภายในปี 2017

*บทความตีพิมพ์ 19 ธันวาคม 2555

มติของการประชุมได้กำหนดให้พันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 2013 โดยประเทศที่อยู่ในภาคผนวก B ของพิธีสารต้องลดการปล่อยก๊าซโดยรวมอย่างน้อย 18% จากระดับที่ปล่อยในปี 1990 ภายในช่วงปี 2013 -2020 (8 ปี) และจะมีการทบทวนเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซภายในปี 2014 โดยอาจมีการเพิ่มระดับเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซให้อยู่ในระดับอย่างน้อย 25-40% จากระดับที่ปล่อยในปี 1990 ภายในปี 2020 ทั้งนี้ทุกประเทศในภาคผนวก B สามารถเข้าร่วมโครงการ CDM ที่มีอยู่หรือโครงการใหม่ได้ แต่ประเทศที่จะได้รับหรือถ่ายโอน CERs (คาร์บอนเครดิตที่ได้มาจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการดำเนินภายใต้โครงการCDM) จะต้องเป็นประเทศที่เสนอตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซใน

พันธกรณีช่วงที่สองเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีมติให้เพิ่มก๊าซเรือนกระจกชนิดใหม่เป็นชนิดที่ 7 ซึ่งจะถูกควบคุมภายใต้พิธีสาร คือ Nitrogen Trifluoride (NF₃)

แม้ว่าจะได้ข้อยุติเกี่ยวกับพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโตอย่างไรก็ดี เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซ 18% ที่กำหนดไว้ในพันธกรณีในช่วงที่สองของพิธีสารนั้นไม่เพียงพอต่อการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส นอกจากนี้ ประเทศที่เป็นภาคีของพิธีสารเกียวโตในปัจจุบันปล่อยก๊าซรวมกันเท่ากับ 15% ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของโลกตรงนี้จึงเป็นเหตุผลที่ญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และรัสเซีย มองว่าพิธีสารเกียวโตไม่มีประสิทธิภาพต่อการแก้ไขปัญหา และได้ประกาศไม่เสนอเป้าหมายลดก๊าซในพันธกรณีช่วงที่สอง

2

คณะทำงาน AWG-LCA

(Ad hoc Working Group on the Long-term Cooperative Action under the UNFCCC)

คณะทำงาน AWG-LCA จัดตั้งขึ้นจากผลประชุม COP13 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย มีการประชุมรวมทั้งหมด 15 ครั้งประเด็นเจรจา 4 หัวข้อหลักได้แก่ เรื่องวิสัยทัศน์ (Shared Vision) สำหรับความ

ร่วมมือระยะยาว เรื่องการลดก๊าซ เรื่องการปรับตัว และเรื่องการสนับสนุนทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีสาระสำคัญของผลการประชุม เช่น

>> **เรื่องวิสัยทัศน์ร่วม** : ระบุให้รัฐภาคีมุ่งสู่การลดก๊าซเรือนกระจกของโลกเพื่อการรักษาอุณหภูมิไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียสจากก่อนยุคอุตสาหกรรม และมีช่วงปีที่ปล่อยก๊าซสูงสุดและเริ่มลดลง (Peaking Year) เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยประเทศกำลังพัฒนาจะมี Peaking Year ช้ากว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการดำเนินงานจะต้องอยู่บนหลักการความเป็นธรรมและการรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน มีการสนับสนุนด้านการเงิน ด้านเทคโนโลยี และการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการลดก๊าซและการปรับตัว

>> **การลดก๊าซของประเทศที่พัฒนาแล้ว** : ผลลัพธ์การเจรจาที่สำคัญ ได้แก่ กระตุ้นให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มระดับเป้าหมายการลดก๊าซให้สอดคล้องกับระดับที่ระบุไว้ในรายงาน IPCC ฉบับที่ 4 การจัดตั้งแผนงานเพื่อสร้างความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซ (เริ่มในปี 2013 และสิ้นสุดปี 2014)

>> **การลดก๊าซของประเทศกำลังพัฒนา** : ผลลัพธ์การเจรจาที่สำคัญ คือ การจัดตั้งแผนการทำงาน (เริ่มในปี 2013 และสิ้นสุดปี 2014) เพื่อสร้างความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหลากหลายของกิจกรรมการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างเหมาะสมในระดับชาติ (NAMAs)

>> **เรื่อง REDD+ (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation, and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries)**: ให้มีแผนการดำเนินงานในปี 2013 เกี่ยวกับด้านการเงินบนพื้นฐานที่เน้นผลลัพธ์ (Results-based Finance) และให้เสร็จสิ้นภายใน COP 19 โดยมุ่งเน้นการเพิ่มระดับการสนับสนุนและประสิทธิภาพด้านการเงินสำหรับกิจกรรม REDD+ และคำนึงถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่หลากหลาย

จากผลการเจรจาที่โตฮา ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่แสดงความผิดหวังต่อระดับเป้าหมายการลดก๊าซของประเทศที่พัฒนาแล้ว และเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแต่ก็มีความเห็นว่าผลการประชุมครั้งนี้เป็นการปูทางไปสู่ช่วงระยะใหม่ของการเจรจาที่จะมุ่งเน้นการปฏิบัติตามผลลัพธ์ของการเจรจายกใต้ AWG-LCA เช่น กองทุน Green Climate กลไกการถ่ายทอดเทคโนโลยี คณะกรรมการด้านการปรับตัว ฯลฯ

3

คณะทำงาน ADP

(Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)

คณะทำงาน ADP ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติการประชุม COP17 เมื่อปี 2011 โดยรัฐภาคีได้มีมติให้มีการจัดทำความตกลงฉบับใหม่ภายในปี 2015 ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบ “พิธีสาร หรือตราสารกฎหมาย หรือเป็นผลลัพธ์ที่เห็นชอบร่วมกันที่มีผลทางกฎหมาย ภายใต้อนุสัญญา UNFCCC และมีผลบังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศภาคีในปี 2020 ผลการประชุมที่โตฮาคครั้งนี้ยังไม่มีผลสรุปในเชิงเนื้อหาสาระออกมาเป็นการกำหนดกรอบเวลาและแนวทางการทำงาน นอกจากนี้ ได้มีมติให้ดำเนินการภายในปี 2013 เพื่อแสวงหาทางเลือกต่างๆ ในการลดการปล่อยก๊าซก่อนปี 2020 ซึ่งยังมีเป้าหมายการลดที่ต่ำอยู่มาก

ในการเจรจา กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้สะท้อนถึงแนวคิด จุดยืนที่มีความแตกต่างกันมากเกี่ยวกับความตกลงฉบับใหม่ หัวหน้าคณะเจรจาของ EU มีมุมมองว่ากำลังก้าวข้ามจากระบบภูมิอากาศแบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ แต่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในละตินอเมริกา

เช่น อาร์เจนตินา เวเนซุเอลา โบลิเวีย เอกวาดอร์ รวมทั้ง จีน และอินเดีย ยังคงยึดมั่นหลักการความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง และการรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ผลการเจรจาโดยรวมที่โตฮาคครั้งนี้ แม้จะมีความก้าวหน้าในบางส่วน แต่ก็มีความก้าวหน้าในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับแนวโน้มความรุนแรงของปัญหา และยังไม่มีความเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่บ่งชี้ว่า โลกของเรากำลังมีความหวังมากขึ้นที่จะก้าวพ้นจากเส้นทางความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

โจทย์ท้าทาย

ของความตกลงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก

หลังปี ค.ศ. 2020

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์



จากมติการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศครั้งที่ 17 (COP17) ที่เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2011 ที่ผ่านมามีได้กำหนดให้มีการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับใหม่ที่มีผลบังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศเป็นการเจรจาในรูปแบบของคณะทำงานเฉพาะกิจ

ชุดใหม่ที่เรียกว่า ADP ผลลัพธ์การเจรจาอาจออกมาในรูปแบบเป็นพิธีสารฉบับใหม่ หรือเป็นเครื่องมือทางกฎหมาย หรืออาจเป็นผลลัพธ์ที่เห็นชอบร่วมกันที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย ADP ต้องทำงานให้เสร็จโดยเร็วที่สุดและไม่ช้าเกินกว่าปี 2015 เพื่อให้มีมติรับรองในการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 21 ในปี 2015 และนำไปสู่การใช้บังคับในปี 2020



สำหรับพิธีสารเกียวโตนั้น ไม่อยู่ในสถานะที่จะคาดหวังหรือฝากอนาคตไว้ได้อีกต่อไป แม้ว่าจะมีมติจากการประชุม COP17 ยืนยันการมีพันธกรณีช่วงที่สองสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่พัฒนาแล้วหลังปี 2012 แต่หากประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เสนอตัวเลขเป้าหมายการลดก๊าซสำหรับพัฒนากรณีสองของประเทศตนเองออกมา พิธีสารเกียวโตก็จะมีสภาพการดำเนินการในทางปฏิบัติ จนถึงขณะนี้ มีประเทศที่เสนอเป้าหมายการลดก๊าซสำหรับพันธกรณีช่วงที่สองเพียง 3 ประเทศ คือ สหภาพยุโรป (ลด 17 - 21% และอาจเพิ่มถึง 30%) นอร์เวย์ (ลด 30%) และ สวิตเซอร์แลนด์ (ลด 20%) ทั้งสามประเทศเป็นเป้าหมายการลดก๊าซจากระดับที่ปล่อยในปี 1990 โดยจะดำเนินการลดให้ได้ภายในปี 2020

ในขณะที่ ความตกลงฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้น (หากการเจรจาประสบผลสำเร็จตามแผน) จึงเป็นความหวังหลักสำคัญของการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงเกินไปกว่า 2 องศาเซลเซียส อย่างไรก็ตาม การเจรจาจัดทำความตกลงระดับโลกในยุคปัจจุบันเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อนอย่างยิ่ง มีความเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างของบริบทแวดล้อมอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างช่วงทศวรรษ 1990 (ซึ่งเป็นช่วงเวลาการจัดทำอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต) กับทศวรรษ 2000 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องระดับการพัฒนาและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา

การออกแบบโครงสร้างและเนื้อหาของความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศฉบับใหม่มีโจทย์ท้าทายหลายประการ ซึ่งไม่ได้มีเฉพาะประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม แต่รวมถึงด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ด้านความมั่นคง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยุ่งยากในการหาจุดลงตัวระหว่างประเด็นเรื่องประสิทธิภาพ (ทุกประเทศต้องร่วมลดก๊าซเรือนกระจก) กับเรื่องความเป็นธรรม (ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากในอดีตต้องรับผิดชอบ) ตัวอย่างโจทย์ท้าทายสำคัญ ๆ ที่จะกล่าวในบทความนี้สองประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จะให้สหรัฐอเมริกา ยอมรับเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในความตกลงฉบับใหม่ได้อย่างไร สหรัฐเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเจรจา เนื่องจากเป็นผู้ปล่อยก๊าซในปริมาณมากเป็นอันดับสองของโลกและเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีพลังในการเจรจาต่อรองสูงในอดีต พลังอำนาจและแรงกดดันของสหรัฐทำให้อนุสัญญา UNFCCC กำหนดเป้าหมายการลดก๊าซแบบสมัครใจ และทำให้เป้าหมายการลดก๊าซแบบบังคับภายใต้พิธีสารเกียวโตอยู่ในระดับที่ไม่สูง (ลดเฉลี่ย 5.2% จากระดับปี 1990)

วุฒิสภาของสหรัฐกำหนดเงื่อนไขไว้ตั้งแต่ปี 1997 สำหรับการอนุมัติให้ประธานาธิบดีสหรัฐลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศว่า ความตกลงนั้นต้องมีพันธกรณีการลดก๊าซสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว

และประเทศกำลังพัฒนาที่มีเศรษฐกิจสำคัญ (Major Economy) ด้วย

จากผลการประชุม COP17 ที่กำหนดให้มีการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับใหม่ที่มีผลบังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศจึงเป็นเงื่อนไขที่ตอบสนองความต้องการของสหรัฐ ยิ่งกว่านั้น จากสาระสำคัญของ Copenhagen Accord (ผลการประชุม COP15) และ Cancun Agreement (ผลการประชุม COP16) ซึ่งเปลี่ยนแนวทางการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซไปสู่การให้แต่ละประเทศประกาศกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซได้โดยอิสระ ทำให้สหรัฐไม่ถูกบีบบังคับจากภายนอกให้ยอมรับเป้าหมายการลดก๊าซ สหรัฐจึงมีท่าทีชัดเจนที่จะร่วมเป็นภาคีในความตกลงฉบับใหม่โดยระบุนอยู่ในเอกสารที่สหรัฐเสนอต่อเลขาธิการของอนุสัญญา UNFCCC เมื่อเดือนมีนาคม 2555

ประการที่สอง จะทำอย่างไรให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง (เช่น จีน อินเดีย) เสนอตัวเลขการลดก๊าซในระดับที่เพียงพอต่อการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส ซึ่งตามรายงานของ IPCC ฉบับที่ 4 ภายในปี 2020 กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซ ในระดับ 25 - 40% จากระดับที่ปล่อยในปี 1990 และประเทศที่กำลังพัฒนาในหลายภูมิภาคต้องช่วยลด 15 - 30% จากระดับที่ปล่อยอยู่ตามปกติ ยิ่งกว่านั้นภายในปี 2050 กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซในระดับ 80 - 95% จากระดับที่ปล่อยในปี 1990 และประเทศที่กำลังพัฒนาในทุกภูมิภาคต้องช่วยลดการปล่อยก๊าซอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซที่แต่ละประเทศเสนอมาทาง UNEP ประเมินว่ายังขาดอยู่อีกประมาณ 12 Gt คาร์บอนเทียบเท่า/ปี ที่จะบรรลุเป้าหมาย 2 องศาเซลเซียส โดยกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ (Climate Action Tracker) ประเมินจากตัวเลขเป้าหมายที่เสนอมาว่า อุณหภูมิโลกจะเพิ่มสูงขึ้นในระดับ 3.5 องศาเซลเซียสภายในปี 2100

ในอนาคต อาจไม่มีความตกลงพหุภาคีด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก เนื่องจากความยุ่งยากในการหาข้อยุติร่วมกันระหว่าง 195 ประเทศ ที่เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา UNFCCC ซึ่งมีความแตกต่างกันในหลายด้าน แนวทางการแก้ไขปัญหาจะเป็นไปในรูปแบบความตกลงระดับภูมิภาค หรือความตกลงแบบทวิภาคี และเป็นการดำเนินงานโดยนโยบายและกฎหมายของแต่ละประเทศโดยเฉพาะ ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายที่ไม่ต้องการถูกบีบบังคับให้ลดก๊าซเรือนกระจก หรือมีมาตรการบังคับใดๆ จากความตกลงระดับโลก

อนาคตความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ ในโลกหลายขั้วอำนาจ



บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

การจัดทำความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ที่จะมีผลทางกฎหมายใช้บังคับกับทุกประเทศที่เป็นสมาชิกได้เริ่มเจรจามาตั้งแต่ปลายปี ค.ศ.2011 โดยมีแผนจะเจรจาให้ได้ข้อยุติภายในปี 2015 และมีผลใช้บังคับเริ่มตั้งแต่ปี 2021 ทั้งนี้ ในช่วงระหว่างปี 2015-2017 จะเป็นกระบวนการรับรอง (Adopt) ความตกลง และจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติม ในช่วงปี 2017-2020 เป็นช่วงกระบวนการให้สัตยาบันต่อความตกลงฉบับใหม่ของประเทศต่างๆ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาภายในประเทศของตน

ในปี 2013 มีการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศครั้งที่ 19 และการประชุมประเทศภาคีพิธีสารเกียวโตครั้งที่ 9 ณ กรุงวอร์ซอ ประเทศโปแลนด์ ระหว่างวันที่ 11 -20 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางที่จะไปสู่เป้าหมายการได้ความตกลงฉบับใหม่ภายในปี 2015 มีความคาดหวังว่าผลการประชุมที่วอร์ซอครั้งนี้จะเป็นหลักหมายสำคัญ (Milestone) ที่จะบ่งชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของการได้ความตกลงฉบับใหม่

ในขณะที่เขียนบทความนี้อยู่ที่โปแลนด์ การเจรจาผ่านมาได้ 6 วัน* ประเด็นการเจรจาที่มีความเข้มข้นในรอบนี้มีหลายเรื่อง เช่น เรื่องระบบการเงินสำหรับแก้ไขปัญหาโลกร้อน (Climate Finance) เรื่องการชดเชยความสูญเสียและความเสียหาย (Loss and Damage) ที่เป็นผลกระทบจากปัญหาโลกร้อน เรื่องการเพิ่มระดับเป้าหมายการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศสมาชิกอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (ซึ่งรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและไทย) เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายควบคุมการเพิ่มอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 2 หรือ 1.5 องศาเซลเซียส เรื่องบทบาทของภาคการเกษตรต่อปัญหาโลกร้อน

สำหรับเรื่องโครงสร้างเนื้อหาในความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ จนถึงขณะนี้ยังไม่มีข้อสรุปแน่ชัดว่าจะมีโครงสร้างและมีหัวข้อหลักอย่างไรบ้าง ในการเจรจาช่วง 6 วันที่ผ่านมา การเจรจาในเรื่องนี้ครอบคลุมหลายหัวข้อ เช่น เรื่องการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาเรื่องความโปร่งใสของการลดก๊าซเรือนกระจกและความโปร่งใสของระบบการสนับสนุน (การเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเพิ่มขีดความสามารถ) เรื่องการปรับตัว และเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

องค์การด้านการวิจัย และองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทเคลื่อนไหวเรื่องโลกร้อน ได้จัดทำข้อเสนอออกมามากมายเกี่ยวกับโครงสร้างเนื้อหาของความตกลงฉบับใหม่ ตัวอย่างเช่น IDDRI ได้มีข้อเสนอว่าความตกลงฉบับใหม่ควรมีเนื้อหาทั้งในเรื่องการลดก๊าซและการปรับตัว (ซึ่งควรมีความสมดุลในแง่การให้ความสำคัญ) รวมทั้งเรื่องการเงิน เรื่องเทคโนโลยี เรื่องการเสริมสร้างขีดความสามารถ เรื่องระบบการตรวจวัด-การรายงาน-การสอบทาน (MRV) เรื่องกลไกตลาดระบบใหม่ เรื่องการบังคับและลงโทษ

นอกเหนือจากความยุ่งยากของการเจรจาในแง่ประเด็นเชิงเทคนิคต่างๆ แล้ว เช่น เรื่องการคำนวณ การตรวจวัดก๊าซเรือนกระจก และเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ ความสำเร็จของการเจรจายังได้รับอิทธิพลอย่างมากจากความเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

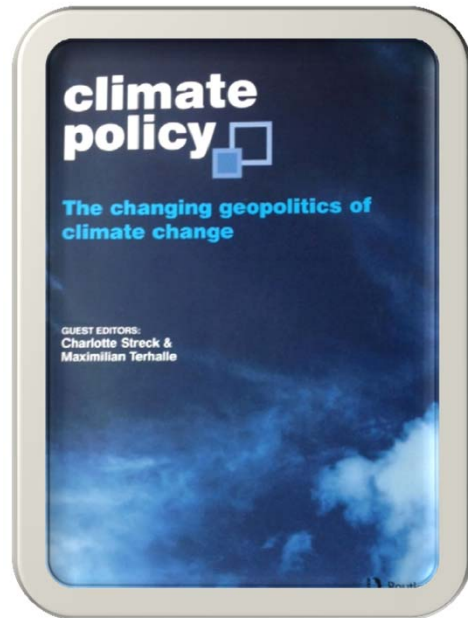
* บทความตีพิมพ์เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2556

ความล้มเหลวของกระบวนการเจรจาความตกลงโลกร้อนที่เกิดขึ้นในปี 2009 ที่โคเปนฮาเกน เป็นรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ในยุคปัจจุบัน ไม่มีประเทศมหาอำนาจในโลกประเทศใดประเทศหนึ่งที่สามารถเป็นผู้ชี้แนะหรือสั่งการให้มีระบอบความตกลงระหว่างประเทศด้านโลกร้อนตามแบบที่ตนเองต้องการได้อีกต่อไป สหรัฐอเมริกาที่เคยเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลและความสำคัญสูงในช่วงการเจรจาจัดทำพิธีสารเกียวโต (1995-1997) เนื่องจากมีอำนาจต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจสูง และเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซในปริมาณสูงที่สุดของโลกในช่วงเวลานั้น ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องยอมรับข้อต่อรองของสหรัฐเพื่อพยายามสร้างแรงจูงใจให้สหรัฐเข้าร่วม แต่ตั้งแต่ปี 2009 มีการรวมกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา 4 ประเทศในนามกลุ่ม“BASIC” ได้แก่ บราซิล แอฟริกาใต้ อินเดีย และจีน ประเทศเหล่านี้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับต้นๆ ของกลุ่มประเทศกำลัง

พัฒนา (จีนกลายมาเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันดับหนึ่งของโลก) กลุ่ม BASIC ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจต่อรองของสหรัฐอเมริกา (รวมทั้งของสหภาพยุโรป)

สำหรับสหภาพยุโรป ในช่วงที่สหรัฐไม่ให้ความสำคัญระดับสูงต่อการเจรจาระหว่างประเทศในเรื่องโลกร้อน (ช่วงประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช) สหภาพยุโรปมีบทบาทเป็นผู้นำการเจรจาในเวทีโลกร้อนแต่หลังการเจรจาที่โคเปนฮาเกนในปี 2009 ที่เกิดปัญหาและความล้มเหลว สหภาพยุโรปมีบทบาทลดลง สหภาพยุโรปกลับมาได้รับความเชื่อถืออีกครั้งในการเจรจา COP17 ที่เมืองเดอร์บัน แอฟริกาใต้ มีบทบาทช่วยทำให้กลุ่ม BASIC ยอมรับข้อสรุปให้มีความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่ แลกเปลี่ยนกับการที่สหภาพยุโรปยืนยันการเสนอเป้าหมายลดก๊าซเรือนกระจกสำหรับพันธกรณีช่วงที่สองของพิธีสารเกียวโต

วารสาร Climate Policy ซึ่งเป็นวารสารที่มีคุณภาพได้รับความเชื่อถืออย่างมากในวงวิชาการด้านโลกร้อน ฉบับเดือนกันยายน 2013 เป็นฉบับพิเศษเกี่ยวกับเรื่องความเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เนื้อหาหลักที่นำเสนอในฉบับนี้วิเคราะห์ว่า แนวคิดที่รัฐต่างๆ จะร่วมกันจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้ถูกแทนที่โดยแนวคิดที่ยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นหลักความไม่ก้าวหน้าของใหม่ด้านความตกลงระหว่างประเทศ ปัญหาในเรื่องการเจรจาไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของระบอบความตกลงด้านโลกร้อนในตัวเอง แต่มีปัญหามากกว่าเกี่ยวกับการแข่งขันช่วงชิงเกี่ยวกับอำนาจในช่วงศตวรรษที่ 20 การต่อสู้ช่วงชิงที่สำคัญเป็นเรื่องระหว่างอำนาจของรัฐที่อยู่ติดทะเลกับรัฐที่เป็นแผ่นดินใหญ่ ในช่วงศตวรรษที่ 21 การต่อสู้ช่วงชิงที่สำคัญจะเป็นเรื่องการจัดสรรการปล่อยคาร์บอนอย่างเป็นธรรม อันเนื่องมาจากทุกแหล่งอำนาจเห็นร่วมกันว่า จะต้องหาทางหลีกเลี่ยงหายนะที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ



ปัญหาในเรื่องการเจรจาไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของระบอบความตกลงด้านโลกร้อนในตัวเอง แต่มีปัญหามากกว่าเกี่ยวกับการแข่งขันช่วงชิงเกี่ยวกับอำนาจ

- ในช่วงศตวรรษที่ 20 การต่อสู้ช่วงชิงที่สำคัญเป็นเรื่องระหว่างอำนาจของรัฐที่อยู่ติดทะเลกับรัฐที่เป็นแผ่นดินใหญ่
- ในช่วงศตวรรษที่ 21 การต่อสู้ช่วงชิงที่สำคัญจะเป็นเรื่องการจัดสรรการปล่อยคาร์บอนอย่างเป็นธรรม



ภายใต้สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ในวารสารฉบับนี้มีบทความที่เสนอด้วยว่า ควรทบทวนพิจารณาความคาดหวังและบทบาทของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกันใหม่ อนุสัญญาไม่สามารถแก้ไขปัญหาโลกร้อนได้ อนุสัญญาเป็นเพียงกลไกที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้เกิดความโปร่งใส การพูดคุยแลกเปลี่ยน และระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรและขีดความสามารถต่ำ