

บทคัดย่อ

ผลของการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 15 (COP 15) ที่กรุงโคเปนเฮเกน หรือที่เรียกกันว่า “การประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน” ที่ทำให้มีการเวียนเอกสารที่เรียกว่า “โคเปนเฮเกนแอคคอร์ด” นั้น อาจจะพิจารณาว่าเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ได้ หากมีการทบทวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการประชุมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในระดับภูมิภาคหรือระดับโลกก็ตาม ย่อมไม่น่าประหลาดใจที่พบว่า ผู้นำของรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่างมีท่าทีในเชิงบวกที่จะรับเอาเอกสารที่มีลักษณะทางการเมืองไว้เป็นพื้นฐานก่อนที่จะนำไปสู่การมีตราสารที่มีสภาพผูกพันทางกฎหมายในอนาคตเพื่อนำมาใช้บังคับหลังจากพิธีสารเกียวโตสิ้นสุดการมีผลใช้บังคับ บทความนี้พยายามที่จะแสดงแนวทางที่ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งจะต้องเตรียมพร้อมสำหรับการเจรจาต่างๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นซึ่งมุ่งที่จะบรรลุการมีตราสารที่ยอมรับกันได้โดยฉันทามติก่อนปี ค.ศ. 2012

ABSTRACT

The outcome of the 15th Conference of the Parties (COP 15) at Copenhagen, the so-called “Copenhagen Conference”, where the Copenhagen Accord was circulated, might be considered as a success or a failure. If stock could be taken of what had transpired prior to the Copenhagen Conference, both at the regional and global levels, it would not be a surprise to observe that leaders of many Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) had expressed their positive gesture to adopt an instrument of political in nature as a building block to a legally-binding instrument at a later date, which would be enforceable after the Kyoto Protocol. This article attempts to identify the way forward for Thailand, as a developing country, to be prepared for the upcoming negotiations which aim to reach an acceptable instrument for adoption by consensus before 2012.

ความล้มเหลวหรือความล้มเหลวของ การประชุมโลกร้อนที่กรุงโคเปนเฮเกน

ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์*

บทนำ

การประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้คือการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ 15 หรือ COP15 ที่จะจัดร่วมกับการประชุม รัฐภาคีพิธีสารเกียวโตฯ ครั้งที่ 5 หรือ COP/MOP5 (หรือที่อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า CMP5 ก็ได้) ระหว่างวันที่ 7-18 ธันวาคม 2552 การประชุมครั้งนี้มีความสำคัญเนื่องจากประชาคมโลกคาดหวังไว้สูงว่าผลของการประชุม จะจบลงด้วยความเห็นชอบให้ใช้พิธีสารเกียวโตแบบทำขออนุสัญญาฯ ต่อไปหลังจากที่พิธีสารเกียวโตฯ หมดยุคลงในปี ค.ศ. 2012

หลายท่านคงพอจะจำได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (U.N. Framework Convention on Climate Change, 1992 หรือ UNFCCC) เป็นผลจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (U.N. Conference on Environment and Development) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio de Janeiro) แต่โดยที่อนุสัญญา UNFCCC มิได้ระบุชัดเจนถึงระดับของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ภาคีจะต้องจำกัดไว้ เพื่อมิให้สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงจนเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม¹ ภาาิอนุสัญญา UNFCCC จึงได้จัดทำพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งกำหนดให้ประเทศในภาคผนวก I ของอนุสัญญา UNFCCC ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนลงอย่างน้อยร้อยละ 5.2 ของระดับการปล่อย ก๊าซในปี ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ การลดดังกล่าวจะต้องทำให้ได้ในช่วงปี ค.ศ. 2008 ถึง 2012 หมายความว่าพันธกรณีภายใต้พิธี

*

น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.บ.ท., LL.M. (N.Y.U.), ร.ม. (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), J.S.D. (N.Y.U.); รองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย; อดีตผู้พิพากษาสมทบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง.

¹ Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, International Law & the Environment (New York: Oxford University Press, 2009), p.358.

สารเกียวโตฯ นี้ ครอบคลุมถึงระยะเวลาภายในปี ค.ศ. 2012 เท่านั้น และเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว พันธกรณีก็จะเปลี่ยนแปลงไปใหม่ตามแต่จะตกลงกัน (ช่วงระยะเวลา 5 ปีดังกล่าวจึงมักเรียกกันว่า เป็นช่วงระยะผูกพันช่วงแรกหรือ first commitment period)

เนื่องจากพิธีสารเกียวโตฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 ดังนั้น ในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ครั้งแรก (COP/MOP 1) ที่กรุงมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ที่ประชุมได้ตั้งกลุ่มทำงานเฉพาะด้านพิธีสารฯ (*Ad hoc Working Group on Further Commitments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol หรือ AWG-KP*) บนพื้นฐานของบทบัญญัติข้อ 3.9 ของพิธีสารฯ ซึ่งให้พิจารณาข้อผูกพันช่วงถัดไปของประเทศในภาคผนวก I ล่วงหน้าก่อนสิ้นสุดช่วงระยะผูกพันช่วงแรกอย่างน้อย 7 ปี ต่อมา ในการประชุม COP 11 ที่กรุงมอนทรีออล ที่ประชุมยังเห็นชอบให้พิจารณาความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา UNFCCC ซึ่งได้พิจารณารายละเอียดต่างๆ ที่เรียกว่าเป็น “Convention Dialogue” จนถึงการประชุม COP 13 ที่เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียและในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้รับเอาแผนปฏิบัติการบาห์ลี (Bali Action Plan)

ตามแผนปฏิบัติการบาห์ลี มีประเด็นต่างๆ จะต้องเจรจากันแล้วเสร็จในการประชุม COP15 ครั้งนี้ และเนื่องจากรัฐบาลเดนมาร์กโดยนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือเชิญผู้นำ ประเทศ และหัวหน้ารัฐบาลให้มาร่วมการประชุม COP15² ซึ่งคาดว่าจะมีผู้นำประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาล จากประเทศต่างๆ ราว 100 ประเทศมาร่วมการประชุม³ ในช่วงที่สองของการประชุมที่เรียกว่าช่วงการประชุมระดับสูง (high-level segment) คือในระหว่างวันที่ 16-18 ธันวาคม 2552⁴ แต่สำหรับปีนี้ช่วงดังกล่าวจะเป็นที่ประชุมร่วมระดับสูงของ COP และ COP/MOP หรือ CMP (Joint High-level Segment of COP and CMP) โดยผู้นำประเทศและหัวหน้ารัฐบาลเหล่านี้จะมีถ้อยแถลง จึงยิ่งทำให้การประชุม COP15 มีความสำคัญ มากกว่าครั้งก่อนๆ

² Provisional agenda and annotations, Note by the Executive Secretary, UNFCCC document FCCC/KP/CMP/2009/ 1/Add.1, 13 November 2009.

³ Earth Negotiations Bulletin, COP15#1, Vol.12 No.448 dated December 7, 2009, published by the International Institute for Sustainable Development (IISD).

⁴ Circular Note, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen, 14 December 2009.

การประชุม Bangkok Climate Change Talks และ Barcelona Climate Change Talks

อันที่จริง ก่อนหน้าการประชุม Bangkok Climate Change Talks 2009 ระหว่างวันที่ 28 กันยายน ถึง 9 ตุลาคม 2552 นั้น สหประชาชาติได้จัดการประชุมระดับประมุขของรัฐ และหัวหน้ารัฐบาลขึ้นที่นครนิวยอร์ก โดยใช้ชื่อว่า U.N. Climate Change Summit ในวันที่ 22 กันยายน 2552 ซึ่งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลที่ไปร่วมจำนวนราว 100 คน ต่างเรียกร้องให้การประชุม COP15 และ COP/ MOP5(CMP5) ได้หาข้อยุติในรูปของความตกลงให้ได้ที่กรุงโคเปนเฮเกน⁵

เรื่องที่มีความคาดหวังว่าจะบรรลุในความตกลงที่ควรเจรจากันได้ที่กรุงโคเปนเฮเกน⁶ คือ เรื่องการปรับตัว (adaptation) เรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับโลก (mitigation) เรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการตัดไม้ทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries หรือที่เรียกย่อว่า “REDD”) เรื่องเทคโนโลยีหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer) เรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะ (capacity-building) และเรื่องการจัดเตรียมองค์การสำหรับการเงิน (finance) แม้ทั้ง 5 ประเด็นนี้ จะมีความสำคัญก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญจริงๆ ที่เป็นหัวใจของการเจรจาคือเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้วกับการดำเนินการของประเทศกำลังพัฒนาในการช่วยลดก๊าซโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงิน

เป็นที่น่าเสียดายที่การประชุมที่กรุงเทพฯ มิได้ทำให้ช่องว่าง (gap) ระหว่างท่าทีของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาแคบลงเท่าที่ควร ดังนั้น ในการประชุมกันอีกครั้งหนึ่งที่กรุงบาร์เซโลนาประเทศสเปน ระหว่างวันที่ 2 ถึง 6 พฤศจิกายน 2552 จึงเป็นการประชุมที่พอจะบ่งบอกได้ว่า ผลของการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนจะออกมาเช่นไร กล่าวคือ หากจะมีการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงเช่นเดียวกับกรณีพิธีสารเกียวโตฯ อย่างที่หลายๆ คนคาดหวังแล้ว การเจรจาที่กรุงบาร์เซโลนาจะต้องก้าวหน้าไปมากพอ คือ ร่างต่างๆ ที่เรียกว่าเป็นร่างที่ใช้ในการเจรจา หรือ Negotiating texts จะต้องเหลือวงเล็บที่แสดงความเห็นแตกต่าง หรือท่าทีที่แตกต่างระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาไม่มากนัก แต่ปรากฏว่าการประชุมที่กรุงบาร์เซโลนามีความคืบหน้าไม่มากอย่างที่คาด มีหน้าซ้ำยังปรากฏด้วยว่าประเทศกำลังพัฒนาโดยกลุ่มแอฟริกันได้ประท้วงท่าทีของประเทศพัฒนาแล้วที่บ่ายเบี่ยงไม่ยอมกล่าวถึงตัวเลขที่ตนจะตั้งเป้าลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการที่ประเทศแอฟริกันต่างไม่ยอมเข้าร่วมประชุม แต่การประท้วงดูจะไม่ได้ผลเท่าใดเพราะแม้ประเทศพัฒนาแล้วจะตกลงยินยอมแจ้งตัวเลข เป้าหมายที่ตนจะลดการ

⁵ Press Release, Climate Change Secretariat (UNFCCC), “Pace of U.N. climate Change Negotiations Set to Pick Up in Bangkok as Result of New York Climate Change Summit,” Bangkok, 28 September 2009.

⁶ Ibid.

ปล่อยก๊าซในช่วงปี ค.ศ. 2020 ก็ตาม แต่ตัวเลขดังกล่าว ก็ยังคงห่างจากตัวเลขที่นักวิทยาศาสตร์
แนะนำ⁷

ต้องขออภัยว่า การประชุม Bangkok Climate Change Talks มีความคืบหน้าพอควร⁸ ในเรื่อง
การปรับตัว เรื่องเทคโนโลยี เรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะ (capacity-building) และ REDD แต่
ประเด็นสำคัญที่ยังไม่กระจ่าง คือ เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนา
แล้ว และการดำเนินกิจกรรมในประเทศกำลังพัฒนาโดยมีการสนับสนุนทางการเงินต่อกิจกรรม
ดังกล่าว จึงอาจถือได้ว่าการประชุมที่กรุงเทพฯ ครั้งที่ผ่านมานี้มีความก้าวหน้าเป็นที่พอใจในระดับ
หนึ่ง⁹ แม้กระนั้นก็ตาม สิ่งที่น่าจะตั้งเป็นข้อสังเกต คือ เมื่อมีการประชุมที่ประเทศไทย ไทยอาจมี
ความจำเป็นต้องแสดงบทบาทในฐานะเจ้าภาพ โดยเฉพาะหากสามารถมีข้อเสนอใดที่เป็นแรง
กระตุ้นให้ประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็น อันดับสองของโลก คือ สหรัฐอเมริกา (ซึ่งมิได้เป็น
ภาคีพิธีสารเกียวโตฯ แต่ยังคงเป็นภาคีอนุสัญญาฯ) สามารถแสดงเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจกได้ แม้เป้าหมายดังกล่าวยังไม่ถือเป็นข้อผูกพัน (commitment) ดังเช่นภาคีอื่นที่มีชื่อใน
ภาคผนวก I แต่ก็น่าจะเป็นสิ่งที่ทุกประเทศปรารถนาเพราะการที่สหรัฐฯ ไม่มีพันธกรณีที่ชัดเจนตาม
พิธีสารเกียวโตฯ ย่อมเป็นการบั่นทอนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม และยังทำให้
ประเทศอื่นๆ ในภาคผนวก I ของอนุสัญญา UNFCCC ดังเลที่จะมีเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือน
กระจกอย่างชัดเจน ในระยะต่อไปหลังปี ค.ศ. 2012 อีกด้วย นอกจากนี้การที่สหรัฐฯ และจีนได้พบกัน
เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2552 และต่างก็แถลงว่า มีแผนการผลิตและการใช้พลังงานที่สะอาดและมี
ประสิทธิภาพ โดยยังไม่ยอมแถลงตัวเลขเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน¹⁰ ดังนั้น
หากประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพช่วยผลักดันจีน รวมทั้งประเทศในกลุ่ม 77 (Group of 77 and
China) ให้แถลงมาตรการของตน หรือแผนการดำเนินการเพื่อช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ก็
ย่อมจะทำให้โลกมีความหวังขึ้นว่าการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนน่าจะมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม

⁷ คณะผู้เชี่ยวชาญระดับรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) เสนอว่า ประเทศพัฒนาแล้วควรลดการปล่อยก๊าซให้ได้ ภายใน
ปี ค.ศ. 2020 อย่างน้อย 25-40% ในระดับที่ต่ำกว่า ระดับการปล่อยก๊าซในปี ค.ศ. 1990 เพื่อควบคุมมิให้
อุณหภูมิโลกสูงขึ้นเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส.

⁸ Bangkok sets good platform for Barcelona Talks, at [http://UNFCCC.INT/PRESS/NEWS
ROOM/NEWSLETTER/ITEMS/5029tat.php](http://UNFCCC.INT/PRESS/NEWS_ROOM/NEWSLETTER/ITEMS/5029tat.php), (last visited November 3, 2009).

⁹ Yvo de Boer, "Barcelona Climate Change Talks," Address at Barcelona, 2 November 2009.

¹⁰ "America, China and Climate Change. Let's agree to agree," The Economist, 21-27 November 2009, p. 37.

สำนักเลขาธิการฯ เคยศึกษาว่า ผลการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนจะสำเร็จได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ¹¹ อันได้แก่

- 1) เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกที่สูงพอสำหรับประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องผูกพันจะทำ
- 2) กิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศที่เหมาะสม (Nationally appropriate Mitigation actions หรือ NAMA) ของประเทศกำลังพัฒนา
- 3) การให้ความสนับสนุนทางการเงินและเทคโนโลยีเพื่อการปรับตัวและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 4) กรอบการจัดตั้งสถาบันที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา

อย่างไรก็ดี ประชาคมโลกได้จับตามองความเคลื่อนไหวที่สหรัฐฯ โดยประธานาธิบดีบารัค โอบามา กับนายลาร์ส ลอคค์ ราสมุสเซน (Lars Lokke Rasmussen) นายกรัฐมนตรีเดนมาร์ก ได้แถลงร่วมกันว่าจะไม่มีการตกลงให้จัดทำสนธิสัญญาแบบใหม่แทนพิธีสารเกียวโต แต่จะเป็นเพียงความตกลงทางการเมือง (political deal) เท่านั้น¹² เป็นการส่งสัญญาณอย่างหนึ่งอย่างใดออกมาก่อนเพื่อคัดทาง (pre-empt) ของผลการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การที่นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กถึงกับยอมบินไปพบประธานาธิบดีสหรัฐฯ พร้อมทั้งผู้นำเอเปคที่ประเทศสิงคโปร์ในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ก็เพื่อผลักดันให้การประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน มีบางสิ่งบางอย่างออกมา แม้จะเป็นเพียงข้อตกลงทางการเมืองก็ตาม และตามข่าวที่ปรากฏนี้ ความพยายามของนายกรัฐมนตรีเดนมาร์ก ย่อมถือได้ว่าไม่เสียเปล่าเสียทีเดียว เพราะแนวทางการผลักดันให้ที่ประชุม COP15 จัดทำเอกสารทางการเมือง (political document) เท่านั้น แทนที่จะเป็นการจัดทำพิธีสารฉบับใหม่เพื่อใช้แทนพิธีสารเกียวโตฯ ได้กลายเป็นความเห็นร่วมกันของที่ประชุมผู้นำเอเปคไปแล้ว¹³ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก่อนถึงการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน มีข่าวออกมาเป็นระลอกว่า ผลการประชุม จะเป็นเพียงการจัดทำเอกสารหรือตราสารฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นเพียงเจตนารมณ์ทางการเมืองเท่านั้นมีสูงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของนายอีโว เดอ โบเออร์ (Yvo de Boer) ตำแหน่ง Executive Secretary ของอนุสัญญาฯ ที่คาดว่า สนธิสัญญาฉบับใหม่ยังไม่อาจ

¹¹ เอกสารแนะนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Fact sheet : Copenhagen – why is a deal so important?), September 2009, pp. 3-4.

¹² Ibid.

¹³ Al Good man, New Climate Change Treaty could be ready in 200, U.N. official says, at WWW.PRINTTHIS.CLICKABILITY.COM/PT/CPT?ACTION, (last visited November 6, 2009).

แล้วเสร็จได้ในการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน แต่จะแล้วเสร็จในปีถัดไป ปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยพึงพิจารณา คือจะมีทำอย่างไรในการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน

เอกสารที่จะเป็นผลของการประชุม

เมื่อได้กล่าวถึงผลของการประชุมว่าอาจจะเป็นตราสารทางการเมืองก็ได้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงสมควรที่จะศึกษาสักเล็กน้อยว่า ตราสารเช่นว่าสามารถมีผลทางกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ในการประชุมแบบพหุภาคี เช่น การประชุมของภาคี (Conference of the Parties) หรือการประชุมทางทูต (diplomatic conference) มักจะมีเอกสารที่เป็นผลสรุปของการประชุม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

1) รายงานการประชุม (report) ซึ่งจะบรรจุเนื้อหาหรือรายละเอียดที่มีการอภิปรายหรือหารือกันบางครั้ง รายงานการประชุมเช่นนี้จะบันทึกคำต่อคำ (verbatim) เพื่อมิให้มีการโต้แย้งจากภาคีว่าฝ่ายเลขานุการบันทึกผิดหรือเข้าใจผิดหรือถ้อยคำที่บันทึกมีปัญหา ในการตีความที่คลาดเคลื่อนจากเจตนาแท้จริงของผู้กล่าว แต่บางครั้งรายงานการประชุม เป็นการบันทึกสาระสำคัญและผลสรุปของการประชุมแต่ละหัวข้อ หรือแต่ละประเด็น โดยทั่วไปรายงานการประชุม ไม่มีสถานะทางกฎหมายมากไปกว่าการเป็น เอกสารยืนยันสิ่งที่ภาคีได้แถลงหรือมติของที่ประชุม

2) ข้อมติ (resolution) โดยทั่วไป ข้อมติเป็นรูปแบบหนึ่งของการประมวลผลของการประชุมโดยเป็นเอกสารแยกต่างหากจากรายงานการประชุม ข้อมติมักจะมีขึ้น เพื่อให้ภาคีใช้อ้างอิงได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องไปอ้างอิงรายงานการประชุมอีกเพราะข้อมติมีข้อความที่สั้นกว่า และกระชับกว่า

เนื่องจากมุ่งที่จะนำเสนอความเห็นร่วมของที่ประชุมหรือของผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมในประเด็นนั้นๆ ว่าอย่างไร นอกจากนั้น ข้อมติบางฉบับมีขึ้นเพื่อใช้อ้างอิงภายในองค์กร ถ้าหากเปรียบเทียบกับการประชุมของคณะรัฐมนตรีข้อมติเปรียบเสมือนมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาในลักษณะที่อาจเป็นคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่รายละเอียด ของการหารือในคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นเอกสารแยกต่างหากที่จะทำเป็นรายงานการประชุม

ข้อมติมักเป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย¹⁴ ยกเว้นข้อมติเกี่ยวกับการเงิน หรือกฎเกณฑ์ของพนักงานซ่อมผูกพันภาคีให้ปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นเรื่องการบริหารภายในขององค์การระหว่างประเทศนั้น¹⁵ หรือข้อมติบางฉบับเป็นข้อมติประเภทที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ ระบุไว้ชัดเจนว่ามีผลผูกพันภาคีขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว อาทิ

¹⁴ Dapo Akande, *International Organizations in Malcolm D. Evans* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 283.

¹⁵ Ibid.

ข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ (U.N. Security Council)¹⁶ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าข้อคิดใดมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่โดยหลักการทั่วไปจะพิจารณาตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นประกอบกับถ้อยคำที่ใช้ในข้อคิดดังกล่าวว่าเป็นบทบังคับหรือไม่¹⁷ อย่างไรก็ดี พึงเข้าใจด้วยว่าแม้ข้อคิดบางฉบับจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ภาคีก็ควรจะดำเนินการตามข้อคิดนั้นด้วยหลักสุจริต¹⁸

ในกรณีของ COP15 หากมีผลการประชุมที่สำคัญที่ต้องการให้มีผลผูกพันภาคี ผลของการประชุมที่อยู่ในรูปของข้อคิดสามารถมีผลผูกพันทางกฎหมายได้เช่นกัน แต่ข้อคิดนั้น คงต้องเรียกว่า “ข้อตัดสินใจ (decisions)”¹⁹ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับถ้อยคำที่ใช้ในข้อตัดสินใจนั้นๆ เป็นอย่างไรด้วย เช่น ใช้คำว่า “shall” ซึ่งหมายถึง “ต้อง” นั่นคือ ภาคีทั้งปวงต้องกระทำตามข้อตัดสินใจนั้นๆ

3. ตราสารแก้ไขอนุสัญญาฯ (protocol) ในกรณีอนุสัญญาฯ ปรากฏว่า ข้อ 17 ระบุให้ที่ประชุมของภาคี (COP) อาจรับเอาพิธีสาร (protocol) เพื่อแก้ไขอนุสัญญาฯ ก็ได้ ในขณะเดียวกัน ข้อ 20 ของพิธีสารเกียวโตฯ ก็ต่างมีผลผูกพันทางกฎหมายทั้งสิ้นเนื่องจาก อยู่ในรูปของสนธิสัญญาอย่างหนึ่ง²⁰ ก่อนการประชุม COP15 นาย de Boer ยังคงตั้งความหวังว่าผลการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนครั้งนี้จะได้ข้อตกลงที่ครอบคลุมครบถ้วน (comprehensive) รวมทั้งต้องมีเป้าหมายตัวเลขการลดการปล่อยก๊าซสูง (ambitious) และมีประสิทธิผล (effective)²¹ ทั้งสามประการนี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกความสำคัญของ COP15 ว่า ที่ประชุมควรตกลงกันให้ได้ว่าภายในปี ค.ศ. 2010 ภาคีทั้งปวงต้องเร่งดำเนินการในเรื่อง การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต้องตกลงเรื่องการปรับตัวเพื่อรับสภาพของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต้องหาข้อยุติเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุน ต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องลดการปลดปล่อยก๊าซจากการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนา และการเสริมสร้างสมรรถนะ²² และสำหรับประเด็นเรื่องการจัดหาเงินทุนนั้น จากการศึกษาพบว่า ประเทศพัฒนาแล้ว จำต้องหาเงินทุนหรือกองทุนมาช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถจัดทำแผนการลดการปล่อยก๊าซ การปรับตัวและการ

¹⁶ ข้อ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติ.

¹⁷ Dapo Akande, op.cit., p. 283.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ ข้อ 7 วรรคสอง ของอนุสัญญาฯ หรือข้อ 11 วรรคหนึ่ง ของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยกลไกทางการเงิน (Financial Mechanism).

²⁰ โปรดดูภาค IV ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969.

²¹ “Governments set to seal ambitious international climate change deal in Copenhagen (update,” Press Release, Climate Change Secretariat, Copenhagen, December 6, 2009.

²² Ibid.

เสริมสร้างสมรรถนะด้วยเงินอย่างน้อยหนึ่งหมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ จนถึงปี ค.ศ. 2012 เป็นอย่างน้อย²³

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย

กระทรวงพลังงานมีแผนการพัฒนากำลังงานในระยะ 15 ปี กับยังมีการนำแนวความคิดเรื่อง carbon capture and storage หรือ CCS มาใช้ในประเทศ²⁴ เนื่องจากตระหนักดีว่า สาขากำลังงานเป็นสาขาที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด นั่นคือ ตามแผนการพัฒนากำลังงานดังกล่าว โรงงานผลิตไฟฟ้าจะต้องหันมาทำโครงการที่เป็นกลไกพัฒนาที่สะอาด (clean development mechanism หรือ CDM) ให้มากขึ้น โดยให้ผู้ก่อภาวะมลพิษต้องจ่ายเงิน²⁵ ให้แก่โครงการทำนองนี้อันเปรียบเสมือนการช่วยปลูกป่าเพื่อลดโลกร้อน ทั้งนี้โครงการ CDM นั้นเป็นที่นิยมของญี่ปุ่นและประเทศในยุโรปที่ต้องการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนโครงการเพราะเป็นการซื้อที่เรียกว่า “carbon credits” เพื่อทดแทนการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกของตนที่ตนมีพันธกรณีในอันที่จะลดการปล่อยก๊าซลงแต่ยังลดไม่ได้ นอกจากนั้น ยังมีการพิจารณาหาพลังงานทดแทนมาใช้ด้วย อาทิ การใช้ก๊าซชีวภาพ (biogas) และ ก๊าซธรรมชาติ²⁶ เป็นที่คาดหวังว่า การใช้พลังงานทดแทนของไทยจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.4 เป็นร้อยละ 20 ในปี ค.ศ. 2023 และจะช่วยให้การปล่อยก๊าซของไทยลดลงจากจำนวนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ 190 ล้านตันต่อปีหรือเทียบเท่าร้อยละ 0.78 ของการปล่อยเรือนกระจกทั่วโลก²⁷

ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (clean development mechanism) อย่างจริงจัง ปัจจุบันมีโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว 94 โครงการ ครอบคลุมก๊าซชีวภาพ การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้พลังงานแสงอาทิตย์ ในภาพรวมโครงการเหล่านี้ช่วยให้ไทยลดการปล่อยก๊าซได้ 5.87 ล้านตันคาร์บอนต่อปี และช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศถึง 800 ล้าน เหรียญสหรัฐฯ

นอกจากนั้น ไทยยังมีโครงการติดฉลากการลดคาร์บอน (carbon reduction labeling) และ carbon footprint²⁸ อีกด้วย ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา การมีฉลากการลดคาร์บอนทำให้สินค้า 42

²³ Ibid.

²⁴ Achara Deboonme, “Low-Carbon Society. Emissions to be Reduced “by All Means”

Power Companies may be forced to buy credits,” *The Nation* (24 November 2009) : 34.

²⁵ ใช้หลักการเดียวกันกับหลัก “polluter pays” principle.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ เป็นมาตรการติดฉลากคาร์บอน (carbon labeling) อย่างหนึ่ง (ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับการติดฉลากคาร์บอนในต่างประเทศใน รศ.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ, ผศ.ดร.ภูรี สิริสุนทร และ

รายการที่ผลิตในไทยช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ได้ถึงร้อยละ 10 ในกระบวนการผลิตสินค้านั้นๆ ในขณะที่บางฝ่ายเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการแจ้งปริมาณการลดคาร์บอนเป็นสิ่งที่จะช่วยควบคุมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของโลก ในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบคล้ายกันนี้ที่เรียกว่า “Carbon Disclosure Project”²⁹ แต่บริษัทอเมริกันบางแห่งเห็นว่า การแจ้งหรือการรายงานปริมาณ คาร์บอนเป็นการเพิ่มต้นทุน และยังทำให้คู่แข่งของตนเรียนรู้กระบวนการผลิตสินค้านั้นด้วย³⁰ ทั้งนี้ การรายงานนั้นมิใช่มีแต่ในสหรัฐฯ แต่ในญี่ปุ่นเองก็มีกฎหมายที่ให้โรงงานรายงานการใช้พลังงานในกระบวนการผลิตของตนเช่นกัน ส่วนสหภาพยุโรปจะเน้นโครงการ cap and trade มากกว่า³¹ ส่วนการติดตามจำนวนคาร์บอนทำให้โรงงาน 25 แห่งในไทยใช้เป็นการโฆษณาให้ประชาชนหันมานิยมซื้อสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น

ล่าสุดนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ก็บรรจุเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นวาระแห่งชาติด้วย

นอกจากนี้ โดยที่ภาคพลังงานเป็นภาคที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุด ดังนั้นกระทรวงพลังงานจึงได้จัดทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทนแห่งชาติในระยะเวลา 15 ปี (ปี 2551-2565) ซึ่งตั้งเป้าหมายการเพิ่มการใช้พลังงานทดแทนให้ถึงร้อยละ 20 ของการใช้พลังงานในประเทศให้ได้ภายในปี 2565 ทั้งนี้ การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะต้องลดลง 42 ล้านตัน และการใช้พลังงานทั้งปวงภายในประเทศจะต้องลดลงให้ได้ถึงร้อยละ 20 ในปี 2554

โดยสรุป ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งการประชุม COP 15 อย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีมีกำหนดการเข้าร่วมประชุมระดับสูง ในวันที่ 17 ธันวาคม 2552 และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังได้เชิญรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียนทั้ง 10 ประเทศมาประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยพิเศษ ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2552 ที่อำเภอหัวหิน จังหวัด

ดร.สุภพฤติ ถาวรบุติกิรัตน์, “กลไกใหม่แก้ปัญหาโลกร้อนแบบสมัครใจ กับ แบบรายสาขาการผลิต”, ชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมและยุทธศาสตร์ลดโลกร้อน ลำดับที่ 4, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (กรุงเทพมหานคร: บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2552), หน้า 58 – 61.

²⁹ Leslie Kaufman, “Beating regulators to the punch on carbon,” *International Herald Tribune* (30 December 2009) : 16.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อเตรียมการประชุม COP 15 นับเป็นบทบาทหนึ่งของไทยที่แสดงออกในฐานะประธานอาเซียน

จากผลการประชุมผู้นำกลุ่มเอเปค (Asia – Pacific Economic Cooperation หรือ APEC) ระหว่างวันที่ 14-15 พฤศจิกายน 2552 ที่สิงคโปร์และท่าทีที่หารือกับอาเซียนต่างๆ พอจะสรุปได้ว่า ไทยยังคงผลักดันให้ภาคีบรรลุลดกกลางได้แผนปฏิบัติการบาห์ลีในรูปแบบที่ต้องเป็นตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากลสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยที่จะมีเอกสารใดที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการประชุม COP 15 ไทยยังหวังว่าที่ประชุมควรมีข้อยุติทางการเมืองให้เจรจาจัดทำตราสารที่ผลผูกพันทางกฎหมายต่อไปให้แล้วเสร็จเพื่อพิจารณาปรับเอาในการประชุมภาคีสมาชิกที่ 16 (COP 16) ในปี 2553

เหตุการณ์ต่างๆ หรือการสร้างท่าทีของกลุ่มต่างๆ ก่อนการประชุม COP 15 และ CMP 5

สมควรจะได้กล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญที่มีส่วนในการสร้างท่าทีของกลุ่มต่างๆ ก่อนการประชุม COP 15 และ CMP 5 ดังนี้

1. การประชุมกลุ่มความร่วมมือเอเชีย-แปซิฟิก (Asia – Pacific Economic Cooperation หรือ APEC) โดยผู้นำกลุ่มเอเปคอันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น สหพันธรัฐรัสเซีย คานาดา ออสเตรเลีย เม็กซิโก ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐเกาหลี ปาปัวนิวกินี ฮองกง ไต้หวัน ซิลิ นิวซีแลนด์เปรู และเวียดนาม ได้พบกันเมื่อวันที่ 14-15 พฤศจิกายน 2552 ที่สิงคโปร์ และได้มีความเห็นร่วมกันว่า จะต้องลดการใช้ พลังงานลงให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2030 สนับสนุนให้มีการบริหารจัดการ ป่าไม้เพื่อช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก โดยจะพยายามเพิ่มพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 20 ล้านเฮกตาร์ ภายในปี ค.ศ. 2020 รวมทั้งการมีกิจกรรมที่จะลดการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนาหรือ REDD และยืนยันหลักการภายใต้อนุสัญญา UNFCCC³²

2. สมัชชาประชาชาติอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนได้มีแถลงการณ์ร่วมเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังปรากฏจากผลการประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ซึ่งสรุปว่า อาเซียนมีท่าทีว่าการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน ควรจะบรรลุข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายตามแผนปฏิบัติการบาห์ลี อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประเทศพัฒนาแล้วทุกประเทศมีส่วนร่วมในการบรรลุข้อผูกพันอย่างเต็มที่ (ซึ่งรวมถึงสหรัฐฯ) อาเซียนสามารถสนับสนุนให้มีการเจรจา

³² The 17th APEC Economic Leaders' Meeting, at http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2009.html, (last visited November 11, 2009).

เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางการเมือง (politically strong binding accord) อันจะนำไปสู่การเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายภายในปี ค.ศ. 2010³³

3. การประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนกับสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2552 ที่สิงคโปร์ได้มีแถลงการณ์ร่วมที่เรียกร้องให้มีความร่วมมือระยะยาวในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งความสำคัญของการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (adaptation) ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น³⁴

เรื่องกฎหมายภายในของสหรัฐฯ นับว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และมีผลต่อการตัดสินใจทางด้านนโยบายของสหรัฐฯ ในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตฯ ตลอดจนดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเกียวโต โดยมีได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาจึงทำให้รัฐสภาไม่พอใจและคว่ำบาตรพิธีสาร³⁵ จนเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีบุช (George W. Bush) ถอนตัวออกจากการเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตในที่สุด

4. เหตุการณ์สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กได้จัดเตรียมเอกสารฉบับหนึ่ง ซึ่งในที่สุดเอกสารดังกล่าวได้เปิดเผยโดยสื่อมวลชนและได้มีการยืนยันว่ามีการเตรียมเอกสารดังกล่าวจริง³⁶ ร่างนี้กล่าวถึงข้อผูกพันของภาคีทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นภาคีที่มีชื่อในภาคผนวก I หรือไม่ก็ตาม ดังนี้

1) ต้องมีมาตรการเพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้หลักการเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันและเป็นไปตามความสามารถของแต่ละประเทศ

2) ต้องมีมาตรการในการปรับตัว ซึ่งรวมถึงการให้ความสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ยากจนที่สุดและอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมที่สุด

3) ต้องทำให้โครงสร้างระหว่างประเทศให้เข้มแข็งเพื่อเพิ่มงบประมาณสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศกำลังพัฒนา

³³ “Joint Media Statement of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Climate Change,” Address at Hua Hin, Thailand, 29 November 2009.

³⁴ Joint Statement-- 1st ASEAN – U.S. Leaders’ Meeting., Singapore, 15 November 2009., at <http://www.aseansec.org/24020.html>, (last visited November 11, 2009).

³⁵ Ben Smith, (Interview with John Kerry), *Have the green failed politico* (4 December 2009) : 31.

³⁶ ใช้ชื่อเอกสารว่า “The Copenhagen Agreement Under the United Nations Framework Convention on Climate Change.”

4) ต้องจัดตั้งกลไกทางเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมพัฒนาการการถ่ายทอดและ การใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวเอกสารดังกล่าวยังสนับสนุนให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะสูงถึงจุดสุดยอด (peak) ได้ไม่เกิน ปี ค.ศ. 2020 เท่านั้นและให้มีการลดการปล่อยก๊าซรวมทั่วโลกไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของการปล่อยก๊าซในปี ค.ศ. 1990 ภายในปี ค.ศ. 2050 ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้อุณหภูมิของโลกสูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียสของระดับอุณหภูมิก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม³⁷ (ไม่กล่าวถึงจำนวน ppm เลย)

5. ผลการประชุมทั้งที่ Bangkok Talks และ Barcelona Talks พอจะมองเห็นว่าหาข้อยุติได้ยากและยิ่งในระหว่างการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกน ประธานยังให้ภาคีทั้งหลายหารือกันต่อและผลการหารือที่รายงานให้ประธานทราบกลับกลายเป็นว่ามีวงเล็บที่แสดงความเห็นต่างมีมากขึ้น

เหตุการณ์ต่างๆ หรือแถลงการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนการประชุมอาจมองได้เป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกคือ ความสนใจที่ประเทศต่างๆ มีต่อการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนครั้งนี้ และคาดหวังว่าผลของการประชุมคงเอื้อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่ว่าจะเป็นการมีข้อผูกพันที่ตั้งเป้าไว้สูงสำหรับประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงผูกพันที่สองถัดจากปี ค.ศ. 2012 (second commitment period) กับความช่วยเหลือทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ประเทศพัฒนาแล้ว จะให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา อีกแนวทางหนึ่งก็คือ การพยายามยุติการนำบทบัญญัติของพิธีสารเกียวโตมาใช้ในข้อผูกพันที่สองอีก แม้ประเทศพัฒนาแล้วยังคง แสดงเจตจำนงค์ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อไปก็ตาม ซึ่งคงเป็นเพราะไม่ต้องการให้ข้อผูกพันดังกล่าวเป็นพันธกรณีทางกฎหมายที่หากไม่ปฏิบัติตามแล้วจะกลายเป็นความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) โดยเฉพาะในช่วงการมีผลใช้บังคับของพิธีสารเกียวโตปัจจุบันก็ปรากฏชัดว่าประเทศพัฒนาแล้วที่อยู่ในภาคผนวก I (Annex I Parties) ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนได้เลย จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงผูกพันที่ 2 นี้โอกาสที่ประเทศในภาคผนวก I จะปฏิบัติตามพันธกรณีได้จะยิ่งน้อยลงอีก

ไม่ว่าฝ่ายใดจะได้เปรียบในการเจรจาที่กรุงโคเปนเฮเกนหรือไม่ในที่สุดผลของการประชุมจะออกมาเป็นอย่างไร สิ่งทั้งหลายประเทศตระหนัก และเป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมท่าทีของไทยและของประเทศในกลุ่ม 77 และจีน (โดยอาศัยการหารือของ Legal Group ที่กลุ่ม 77 และจีนจัดตั้งขึ้นตั้งแต่การประชุมที่เมืองบาร์เซโลนา) ว่า โอกาสที่ผลของการประชุม COP 15 และ COP/MOP 5(CMP 5) จะเป็นเพียงข้อตัดสินใจ (decisions) เท่านั้นย่อมมีสูงยิ่ง

³⁷ IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report, edited by The Core Writing Team, IPCC, Rajendra K. Pachauri, and Andy Reisinger, published by the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2008, pp. 4 – 6.

มิฉะนั้น ก็อาจจะมีข้อตกลงเพิ่มอีกสักหนึ่งฉบับเพื่อขยายอายุของแผนปฏิบัติการบาห์ลออกไปก็ได้ในการนี้มันก็วิเคราะห์ได้ให้ข้อคิดเห็น ไว้ว่าฟังว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศหนึ่งที่จะไม่ยอมให้มีข้อตกลงในปีนี้อย่างแน่นอน เนื่องจากยังไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศออกมาได้³⁸

การประชุม COP 15 และ CMP 5

ที่ประชุมได้ตกลงเลือกนาง Connie Hedegaard รัฐมนตรีสำหรับการประชุมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหประชาชาติที่กรุงโคเปนเฮเกน ค.ศ. 2009 (Minister for the UN Climate Change Conference in Copenhagen 2009) เป็นประธานที่ประชุม (President) ในวันแรกที่เริ่มประชุม นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กได้เข้าถึงผลสรุปของการประชุมครั้งนี้ว่าภาคีต้องเปลี่ยนเจตจำนงค์ทางการเมือง (political will) ในการต่อสู้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้กลายมาเป็น political approach³⁹ นอกจากนี้ Dr. Rajendra Pachauri ประธานของ U.N. Intergovernmental Panel on climate Change (IPCC) เรียกร้องให้การปล่อยก๊าซทั่วโลกจะต้องถึงจุดสูงสุดไม่เกินปี ค.ศ. 2015 (ซึ่งหมายความว่าหลังจากปี ค.ศ. 2015 แล้ว การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องลดลง) ทั้งนี้ หากต้องการมิให้โลกมีอุณหภูมิสูงไปกว่า 2 องศาเซลเซียส

กลุ่ม 77 และจีน ได้มีถ้อยแถลงโดยอ้างหลักการของความสุจริต (good faith) ความโปร่งใส (transparency) การมีส่วนร่วมของภาคีทั้งปวง (inclusively) และการเปิดกว้างรับความเห็นต่างๆ (openness) รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อผูกพันของประเทศพัฒนาแล้ว กลุ่ม 77 ยังได้แถลงชัดเจนว่าไม่ยอมรับความพยายามของประเทศพัฒนาแล้วที่จะผสมผสานข้อผูกพันของประเทศพัฒนาแล้ว ภายใต้พิธีสารเกียวโตเข้ากับสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องทำ⁴⁰

ในระหว่างการประชุม กลุ่มประเทศที่เรียกตัวเองว่า BASIC อันประกอบด้วย บราซิล แอฟริกาใต้ อินเดียและจีน ได้จัดทำร่างตอบโต้ Copenhagen Agreement ขึ้นมาฉบับหนึ่ง ซึ่งเวียนในกลุ่ม 77 และจีน ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวเรียกว่า Copenhagen Accord แต่ปรากฏว่ากลุ่ม 77 และจีนมิได้หยิบยกขึ้นมาหารือ อนึ่ง กลุ่มแอฟริกันก็ดี กลุ่ม Alliance of Small Island States (AOSIS) และกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุดต่างมีร่างตอบโต้ของตน โดยอาศัยแนวทางของแผนปฏิบัติการบาห์ลให้มีการเจรจา 2 ส่วน คือ LCA และ KP

³⁸ Lisa Lerer, "Team ObamaW, Politico : The Politics of Copenhagen 2009, December 4, 2009, p. 19.

³⁹ Press Release, Climate Change Secretariat.

⁴⁰ (UNFCCC), 7 December 2009, Earth Negotiations Bulletin, COP15 #2, 8 December 2009.

ในวันที่ 11 ธันวาคม 2552 ประธานของกลุ่ม AWG – LCA (นาย Michael Zammit Cutajar จากประเทศมอลต้า) ได้เวียน Chair’s Proposed Draft Text และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมภาคี ในวันที่ 12 ธันวาคม 2552 ซึ่งเป็นวันเสาร์โดยให้เหตุผลว่า ร่างนี้จัดทำขึ้นเนื่องจาก มีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องรูปแบบของผลการประชุม (Copenhagen outcome) ว่าจะเป็นตราสารทางกฎหมาย (legal instrument) ฉบับเดียว (คือเฉพาะการแก้ไขพิธีสารเกียวโตเพื่อให้มี second commitment period) หรือจะมี 2 ฉบับ (เพื่อให้ครอบคลุมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก ซึ่งจะรวมสหรัฐฯ ด้วย) ซึ่งประเด็นดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากการพิจารณาของ AWG - LCA แต่เป็นเรื่องของการพิจารณาทางการเมืองระดับสูง (high-level) สำหรับ Chair’s Proposed Draft Text นั้น สหรัฐฯ เห็นว่าเป็นงานที่ท้าทายมากเพราะได้บรรจุประเด็นสำคัญไว้หมด โดยเฉพาะเรื่องที่มีความก้าวหน้า เช่น เทคโนโลยีป่าไม้ และการปรับตัว⁴¹ แต่กลุ่ม 77 และจีนยินดีพิจารณาใช้ร่างของประธานฯ และเสนอให้ให้ความสำคัญเรื่องการปรับตัวกับสวณสิทธิที่จะผลักดันข้อเสนอของกลุ่มฯ เข้าไปใหม่⁴² สำหรับกลุ่มสหภาพยุโรปมีข้อกังวลว่าร่างของประธานฯ ยังไม่ชัดเจนว่าต้องการจำกัดอุณหภูมิให้สูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียสหรือไม่ และไม่มีข้อมูลพื้นฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนว่าประเทศกำลังพัฒนาจะมีส่วนในการลดโลกร้อนได้อย่างไร⁴³

ในส่วนของ AWG-KP นั้น ประธานฯ ได้จัดทำร่างของประธานซึ่งเรียกว่า “AWG-KP Draft texts” ฉบับลงวันที่ 11/12/09 เมื่อเวลา 09.30 a.m. ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากกลุ่ม 77 และจีน เนื่องจากเป็นช่วงที่พยายามรวบรวมข้อเสนอต่างๆ ไว้ด้วยกันและทำให้กระชับขึ้น (streamlined) ในขณะที่สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น คานาดาและสวีเดนเห็นว่า การลดโลกร้อนต้องทำทั้งโลก โดยมีความตกลงที่ตั้งเป้าหมายไว้สูงก่อนและครอบคลุม (comprehensive)⁴⁴ ในขณะที่ประเทศตุวาลู ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ภาคีไม่ยอมพิจารณาข้อแก้ไขของพิธีสารฯ ตามที่ประเทศต่างๆ มีข้อเสนอ⁴⁵

⁴¹ Earth Negotiations Bulletin , COP15 #7, December 14, 2009.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ เอกสาร FCCC/KP/CMP/2009/2 (จากสาธารณรัฐเชกและสหภาพยุโรป); FCCC/KP/CMP/2009/3 (ตุวาลู); FCCC/KP/CMP/2009/4 (ตุวาลู); FCCC/KP/CMP/2009/5 (ฟิลิปปินส์); FCCC/KP/CMP/2009/6 (นิวซีแลนด์); FCCC/KP/CMP/2009/7 (กลุ่มประเทศ 37 ประเทศ นำโดยบราซิล, จีน, อินเดีย, แอฟริกาใต้ มาเลเซียและอินโดนีเซีย; FCCC/KP/CMP/2009/8 (โคลัมเบีย); (ออสเตรเลีย); FCCC/KP/CMP/2009/9 (เบลารุส); FCCC/KP/CMP//2009/10 (ออสเตรเลีย); FCCC/KP/CMP/2009/11 (ญี่ปุ่น); FCCC/KP/CMP/2009/12 (กลุ่มประเทศโบลีเวีย มาเลเซีย ปารากวัย และเวเนซุเอลา); และ FCCC/KP/CMP/2009/13 (ปาปัวนิวกินี)

แสดงว่าภาคียังไม่เข้าใจว่าข้อเสนอเหล่านี้แตกต่างจากการพิจารณาของ AWG-KP ซึ่งพิจารณาว่าในช่วงข้อผูกพันที่สองนั้น กลุ่มประเทศที่อยู่ในภาคผนวก I ของพิธีสารฯ จะมีข้อผูกพันเท่าใด อีกทั้งยังมีได้ หมายความว่า ตูวาคูต้องการผนวกพิธีสารฯ เข้ากับตราสารฉบับใหม่ ซึ่งเท่ากับทำให้การมีผลใช้บังคับของพิธีสารฯ หดไปด้วย⁴⁶

การเจรจาเป็นไปค่อนข้างช้าในส่วนของ AWG-KP จนกระทั่งถึงวันอังคารที่ 15 ธันวาคม 2552 อันเป็นวันสุดท้ายที่ประธาน AWG-KP ต้องรายงานผลการเจรจาให้ที่ประชุม CMP 5 ซึ่งจะประชุมในวันที่ 16 ธันวาคม 2552 ในระหว่างการประชุม กลุ่ม 77 เห็นว่า ควรจะให้เวลาแก่ที่ประชุมอีกอย่างน้อย 1 วัน เพื่อหาทางรอมชอมกันเพราะเอกสารที่ปรากฏอยู่ยังมัวงเลืงมากมายเพราะต่างฝ่ายต่างหาข้อสรุปมิได้ ในขณะที่ออสเตรเลียและสหภาพยุโรปเห็นว่าเป็นประเด็นที่ CMP ต้องพิจารณา มิใช่การพิจารณาของ AWG-KP จนกระทั่งประธานฯ ได้จัดทำร่างสรุปสุดท้ายเมื่อเวลา 17.30 น. ของวันที่ 15 ธันวาคม 2552 แต่หลายประเทศก็ยังไม่ยอมรับร่างดังกล่าวจนกระทั่งเมื่อเวลาประมาณ 22.15 น. จึงสามารถตกลงให้ใช้ร่างสุดท้ายที่ประธานฯ จัดทำเป็นส่วนหนึ่งของรายงาน การประชุม จากนั้นประธานฯ ของ AWG-KP จึงเรียกประชุม AWG-KP อย่างเป็นทางการเมื่อเวลา ประมาณ 23.30 น. เพื่อรับเอารายงานของประธานฯ และที่ประชุม CMP 5 ได้พิจารณารายงานของประธานฯ พร้อมเอกสารประกอบเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2552⁴⁷ แต่ประธาน CMP 5 ก็จำเป็นต้องยุติการประชุมชั่วคราวเนื่องจากจำเป็นต้องใช้ห้องประชุมสำหรับให้ผู้นำประเทศต่างๆ ได้กล่าวถ้อยแถลงของประเทศของตนตามกำหนดการของ High-level segment อีกทั้งที่ประชุม CMP 5 ได้ให้เหตุผลด้วยว่าจำเป็นต้องใช้เวลาในการหารือภายในกับตัวแทนของกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ก่อนเพื่อหาข้อสรุป อันทำให้การประชุมหยุดชะงักลง ในส่วนของ AWG-LCA นั้น ยิ่งเลวร้ายกว่าเนื่องจากที่ประชุมสามารถเริ่มอย่างเป็นทางการได้ เมื่อเวลา 04.45 น. ของวันที่ 15 ธันวาคม 2552 นั่นคือ ในช่วงกลางวันของวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ประธาน AWG-LCA ได้จัดการหารือ ภาพรวม และสถานะล่าสุดของการดำเนินการร่วมมือในระยะยาว (long-term cooperative action) โดยจัดทำร่างสรุปขึ้นใหม่ซึ่งบรรจุข้อตัดสินใจที่สำคัญของ COP 15 (หรือ COP decisions)⁴⁸ รวมทั้ง ข้อตัดสินใจในหัวเรื่องสำคัญๆ อันได้แก่ การปรับตัว (adaptation) การเงิน (finance) เทคโนโลยี (technology) และการเสริมสร้างสมรรถนะ (capacity building) การลดการปล่อยก๊าซในภาพรวมทั่วโลก (mitigation) การดำเนินการ

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session (FCCC/KP/AWG/2009/L.15 16 December 2009).

⁴⁸ Earth Negotiations Bulletin, COP 15 # 9, at http://www.iisd.ca/climate/COP_15, (last visited December 16, 2009).

ภายในตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ (nationally appropriate mitigation actions หรือ NAMA) การลดการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศกำลังพัฒนา (REDD-plus) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคมของการใช้มาตรการตอบโต้โลกร้อน การใช้วิธีการแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของการลดการปล่อยก๊าซในภาพรวมทั่วโลกกับการใช้มาตรการรายสาขาต่อการเกษตร⁴⁹ แต่เนื่องจากใน การเจรจาของ AWG-KP มีประเด็นว่าญี่ปุ่นขอให้ไต้หวันเกี่ยวกับ ตัวเลขข้อผูกพันในช่วงผูกพันที่สองของประเทศในภาคผนวก I ไว้ทั้งหมด กลุ่ม 77 และจีน จึงขอให้ ประเทศฯ ไต้หวันในเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนาด้วย เพื่อให้ เกิดความสมดุล⁵⁰ นอกจากนี้ กลุ่ม 77 เองยังเห็นว่าการเจรจาภายใต้หัวข้อ “การลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้ว” ไม่สู้กับหน้า⁵¹ จึงควรที่จะไต้หวันเรื่องการเจรจาในหัวข้อ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนาไว้ก่อน

จากที่กล่าวมาการเจรจามีปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นซึ่งผู้เจรจาต้องใช้ความอดทน อาทิ

1. มีกำหนดการเจรจาของกลุ่มต่างๆ ซ้อนกันมาก จึงเป็นปัญหาสำหรับประเทศที่ส่งผู้แทน มาน้อยเกินไปและไม่สามารถเข้าร่วมการหารือกลุ่มย่อยได้อย่างสม่ำเสมอ

2. การดำเนินการเจรจาของกลุ่มต่างๆ ซ้อนกันมากจึงเป็นปัญหาสำหรับประเทศ ที่ส่งผู้แทน มาน้อยเกินไปและไม่สามารถเข้าร่วมการหารือกลุ่มย่อยได้อย่างสม่ำเสมอ บางประเด็น ก็หาทำที่ ร่วมไม่ได้เนื่องจากผลประโยชน์ของกลุ่มย่อยๆ อาทิ กลุ่มแอฟริกัน กลุ่ม AOSIS หรือกลุ่มละติน อเมริกา มิได้สอดคล้องกันเสมอไป แต่สมาชิกของกลุ่ม 77 ก็จะต้องรักษาความเป็นปึกแผ่นของกลุ่ม ไว้มิใช่ประเทศใดต้องการแสดงท่าทีที่แตกต่างจากกลุ่มก็อาจทำได้โดยไม่หารือกลุ่ม 77 ก่อน อันทำให้บางประเทศถูกดำเนินในกลุ่ม 77 ว่าทำให้เกิดความประมาทขึ้นภายในตนเอง

3. ตามที่มีข่าวว่านายกรัฐมนตรีนเรนทรา โมดี ได้จัดทำเอกสารที่เรียกว่า “Danish text” และถูก วิพากษ์วิจารณ์⁵² ว่าเป็นเอกสารที่ไม่ยุติธรรมเนื่องจากมิใช่เป็นผลที่ได้จากการประชุมของภาคี (parties-driven) แต่ยังไม่ตอบสนองความคาดหวังของประชาคมโลกโดยเฉพาะ ไม่มีข้อผูกมัด ทางด้านการเงินและเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา⁵² อาจกล่าวได้ว่าเป็น ส่วนหนึ่งที่ทำให้ บรรยากาศของการเริ่มประชุมเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจประธานของ COP 15 และ CMP 5 เนื่องจากเป็นรัฐมนตรีของประเทศเจ้าภาพ อีกทั้งตัวประธาน COP 5 และ CMP 5 ได้จัดให้มีการ

⁴⁹ เอกสาร FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1, FCCC/AWGCA/2009/L.7/Add.1-8, 15 December 2009; FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1 16 December 2009, and Add.2/Rev.1.

⁵⁰ เป็นหัวข้อภายใต้อนุวรรคหนึ่ง (บี) (i) ของแผนปฏิบัติการบาห์ลี.

⁵¹ เป็นหัวข้อภายใต้อนุวรรคหนึ่ง (บี) (ii).

⁵² “ECO”, No.3, Vol. CXXII, at <http://www.climatenetwork.org/eco> ; (last visited December 9, 2009)

หารืออย่างไม่เป็นทางการในระดับรัฐมนตรีในประเด็นที่ยังคงค้างของ AWG-LCA ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่พอใจเท่ากับว่าประธานฯ ให้ความสำคัญต่อผลการประชุม AWG-LCA มากกว่า AWG-KP และทำให้การประชุมกลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายใต้อาณัติของ AWG-LCA และ AWG-KP หยุดชะงักเกือบทั้งวัน⁵³ ในที่สุดประธานฯ ต้องแก้ไขปัญหามาโดยการจัดการหารือภายในอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับ “ประเด็นหลัก (crunch issues)” ของทั้ง AWG-LCA และ AWG-KP โดยขอความร่วมมือให้การหารืออย่างไม่เป็นทางการดังกล่าวมีประธานร่วมจากประเทศกำลังพัฒนา 1 คน และประเทศพัฒนาแล้วอีก 1 คน แม้กระนั้นก็ตามปัญหาที่หลายประเทศหยิบยกขึ้นต่อประธาน COP 15 และ CMP 5 ก็คือ จะทำให้แน่ใจได้อย่างไรว่าในขณะที่กลุ่มย่อยยังหารือกันอยู่นั้น ประเด็นที่หารือจะไม่ถูกตกลงไปแล้วในการหารืออย่างไม่เป็นทางการระดับรัฐมนตรี⁵⁴ นี่ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ต่างฝ่ายต่างเกิดความไม่ไว้วางใจกัน

4. การที่มีการประชุมกลุ่มย่อยที่ดี การประชุมยกร่างข้อสรุปต่างๆ ก็ดี รวมทั้งยังมีการหารือโดยตั้งเป็น contact group โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการพิจารณาของ AWG-LCA (เอกสาร FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2009) กับของ AWG-KP (เอกสาร FCCC/KP/AWG/2009/L.15 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2009) มาหาข้อสรุปว่าประเด็นใดต้องการให้ผู้นำมาประชุมตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องนั้นๆ⁵⁵ อันเป็นเหตุให้มีการประชุมของกลุ่มย่อยต่างๆ ซึ่งก็คือ กลุ่มย่อยเดิมที่ได้เคยตั้งไว้แล้วภายใต้อาณัติของ AWG-LCA และ AWG-KP เดิมโดยแต่ละกลุ่มจะต้องรายงานให้ contact group ทั้ง 2 ที่เพิ่งตั้งขึ้นทราบก่อนวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการประชุมและระหว่างการประชุมของกลุ่มย่อยต่างๆ ก็ปรากฏว่ายังคงตกลงกัน ไม่ได้เป็นส่วนใหญ่อันทำให้ contact group ทั้งสองไม่อาจเริ่มประชุมได้ จนกระทั่งประธานฯ ต้องขอให้มีการหารือภายในกับ Friends of the Chair ซึ่งกลุ่ม 77 และจีน กัดค้านเนื่องจากกระบวนการจะไม่โปร่งใสแล้วยังเป็นการเลือกเฉพาะผู้แทนประเทศที่มีความเห็นคล้อยตามหรือเหมือนกับประธานฯ และยังจำกัดการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ จนในที่สุดประธานต้องจัดหารือภายในอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีผู้แทนประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะมีผู้แทนของกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ร่วมอยู่ด้วยเพื่อหาทางออกในเรื่องนี้ จนกระทั่งถึงก่อนรุ่งสางของวันที่

⁵³ Earth Negotiations Bulletin, COP 15 # 8, 15 December 2009.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ ประธานของ contact group ดังกล่าวนี้นี้ตั้งโดย COP และ CMP ตามลำดับ แต่เนื่องจากขณะนั้นมีการกล่าวสุนทรพจน์ โดยผู้นำประเทศหลายประเทศประเทศเจ้าภาพ จึงให้ตัวประธานฯ (Ms. Connie Hedegaard) ลาออกจากตำแหน่งเพื่อที่จะ ดึงนายกรัฐมนตรีเดนมาร์ก เป็นประธานฯ แทน (ตาม Rules of Procedures ข้อ 25) ด้วยเหตุนี้ ประธานฯ คนใหม่จึงแต่งตั้งนาง Hedegaard เป็นผู้แทนพิเศษ และให้ทำหน้าที่ประธานของ contact group ทั้ง 2 ที่เพิ่งจัดตั้ง.

18 ธันวาคม 2552 ก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ อันที่จริงการพยายามประชุมจนกว่าจะถึงนาทีสุดท้าย ไม่ใช่เรื่องแปลกนัก (แม้จะไม่เกิดขึ้นบ่อย) ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะเรื่องที่มีท่าทีที่แตกต่างกันมากระหว่าง ประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว แต่หากจะถือว่าเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของประธานฯ เพื่อให้ที่ประชุมหาข้อยุติกันให้ได้มากที่สุดก็เป็นแง่มุมที่คิดได้ แต่การที่ประธานฯ ต้องจัดตั้ง contact group ทั้ง 2 ขึ้นมาใหม่ (ถึงแม้ในแง่โครงสร้างและตัวประธานร่วมต่างๆ จะไม่เหมือนเดิมก็ตาม) เป็นเพราะที่ประชุมโดยกลุ่ม 77 และจีนหรือกลุ่มสหภาพยุโรปต่างก็เสนอว่ายังมีเวลาที่จะหารือกันได้อีกควรจะใช้เวลาดังกล่าว ก่อนที่จะถึงวันสุดท้าย จึงไม่อาจกล่าวได้เต็มปากกว่าเป็นความผิดของผู้ใดที่ทำให้การประชุมยืดเยื้อไปจนถึงดึก

5. ในส่วนของประเด็นปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้มาเป็นเวลานานและอาจจะเป็นเหตุให้ประเทศเจ้าภาพต้องการจัดการประชุมที่เป็นระดับสุดยอด (Summit) ก็เพราะประเด็นเหล่านี้ต้องการการตัดสินใจทางการเมือง (political guidance) อาทิ⁵⁶

- 1) เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระยะยาวกับความสัมพันธ์ที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- 2) รายละเอียดของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศพัฒนาแล้ว (ตัวเลขการลดภายใต้พิธีสารเกียวโต)
- 3) รายละเอียดของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา
- 4) บทบาทของกลไกตลาดในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 5) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อการปรับตัวและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- 6) ประเด็นปัญหาอื่นๆ อาทิ ปัญหาทางการค้าจากการใช้นโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการขนส่งทางทะเล และอากาศ

ประเด็นเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ประชุมเจ้าภาพอาจใช้อ้างว่าควรจะมีผู้นำประเทศภาคีมาร่วมประชุม และก็คือว่าทำได้สำเร็จจนผู้นำประเทศร่วม 110 ประเทศตอบรับที่จะมาร่วมประชุมเพื่อกล่าวสุนทรพจน์กับหรือรับเอา (adopt) ผลการประชุมทั้ง COP 15 และ CMP 5⁵⁷ นอกจากนี้ ยังมี

⁵⁶ “Daily Programme, United Nations Climate Change Conference,” Address at Copenhagen, 7-18 December 2009.

⁵⁷ ประธานาธิบดีบารัค โอบามา แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์ในวันที่ 18 ธันวาคม 2552 และนางฮิลลารี คลินตันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้กล่าวสุนทรพจน์ในวันที่ 17 ธันวาคม 2552 ประธานาธิบดี Luiz Ignacio Lula da Silva ของบราซิล นายกรัฐมนตรีอังกฤษ นาย Gordon Brown ประธานาธิบดีฝรั่งเศส นาย Nicolas Sarkozy นายกรัฐมนตรีเยอรมัน นาง Angela Merkd นายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย นาย Kevin Rudd (Eath

ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations หรือ NGOs) อีกนับหมื่นคน การที่ประชาคม โลกมีความคาดหวังค่อนข้างมากจากการประชุมครั้งนี้ก็เพราะเป็นช่วงที่จะต้องรายงานผลการเจรจาภายใต้แผนปฏิบัติการบาห์ลีและยังมีผู้นำมาร่วมการประชุมต่างฝ่ายต่าง จึงระมัดระวังมาก จนกระทั่งกลุ่มประเทศแอฟริกายังให้สัมภาษณ์ว่า ไม่มีข้อตกลงยังดีกว่ามีข้อตกลงที่แย่ อีกทั้งการที่ที่ประชุมจัดให้มี Summit เป็นครั้งแรกเช่นนี้ ทำให้หลายประเทศไม่แน่ใจว่าประเทศเจ้าภาพมีความประสงค์อย่างไร คือ ต้องการให้เป็นการ top-down จากผู้นำ เพื่อมิให้นักเจรจาของตนแสดงท่าทีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศหรือไม่ ฉะนั้น จึงถือว่า เป็นการวางแผนที่ไม่รอบคอบเท่าที่ควรของประธานฯ

บทส่งท้าย: สิ่งที่ได้เรียนรู้จากการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการประชุมเรื่องโลกร้อนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศเพราะต้องอาศัยการกำหนดนโยบายของรัฐในการมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ รวมทั้งการเมืองภายในรัฐต่างๆ เองด้วย ยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากประเทศที่มาประชุมเป็นภาคีของอนุสัญญา UNFCCC และ/หรือเป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต ฯ ด้วย กับยังเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการลดโลกร้อนมีผลต่อต้นทุนของการผลิตกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เราอาจสรุปประเด็นที่ได้รับจากการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนได้บางประการและขอถือโอกาสเสนอแนะข้อคิดเห็นควบคู่กันไปด้วย ดังนี้

1. ในแง่ของความสำเร็จ คงกล่าวได้เพียงว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง คือ มีการประชุมผู้นำประเทศหรือผู้นำรัฐบาลมาร่วมประชุมไม่แพ้การประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) กับยังได้ข้อตกลงทางการเมืองที่ให้เจรจาต่อไปภายใต้แผนปฏิบัติการบาห์ลี โดยมีความคาดหวังว่าพิธีสารเกียวโตฯ ยังได้รับการต่ออายุให้มีข้อผูกพันช่วงที่สอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาเรียกร้องและจะมีการเจรจาเพื่อให้ได้ข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อไป อันนับได้ว่ายังมีโอกาสที่จะมีข้อผูกพันทางกฎหมายต่อไปอันนับได้ว่ายังมีโอกาสที่จะมีข้อผูกพันช่วงที่สองภายใต้พิธีสารเกียวโตฯ (การทำงานภายใต้แผนปฏิบัติการบาห์ลี อยู่บนสมมติฐานว่าจะมีข้อผูกพันช่วงที่สอง) แต่ในแง่ของความล้มเหลว คือ ประชาคมโลกผิดหวังกับผลการประชุมที่ได้มา เพียงแค่การขยายระยะเวลาการเจรจาออกไปอีกจนกว่าจะถึงการประชุม COP 16 ที่ประเทศเม็กซิโก โดยไม่มีตัวเลขการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคตอีกด้วย⁵⁸ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความ

Negotiations Bulletin COP # 11, 18 December 2009) และดู Press Release, Climate Change Secretariat (UNFCCC), Copenhagen, 6 December 2009.

⁵⁸ “Climate change. Planet B. How the underwhelming Copenhagen accord could yet turn into a useful document,” The Economist, January 2-8, 2010, p. 9.

ล้มเหลวนี้อยู่ยังเป็นความหวังได้ในขณะเดียวกันว่าเป็นการเริ่มต้นการหาทางออกใหม่มากกว่า เพราะเป็นครั้งแรกที่ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจับมือกันที่จะต้องร่วมกัน ตรวจสอบการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม⁵⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ทำให้สหรัฐอเมริกา หันมาแสดงท่าทีว่าอาจยอมรับลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนลง ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีข่าวด้วยว่า นาย Todd Stern ซึ่งรับผิดชอบของสหรัฐ ฯ ต่อการเจรจาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังให้ สัมภาษณ์ว่า ก้าวต่อไปที่จะนำไปสู่ความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอยู่ที่ประเทศที่มีบทบาทในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนจะแจ้งตัวเลขต่อสหประชาชาติภายในเดือนมกราคม 2553 ตามที่ระบุ ใน Copenhagen Accord⁶⁰

2. นอกเหนือจากระเบียบวาระการประชุมที่สำคัญ 2 เรื่อง ภายใต้แผนปฏิบัติการบาห์ลีที่ กล่าวมาแล้ว ยังมีการประชุมของ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) สมัยที่ 31 กับ Subsidiary Body for Implementations (SBI) สมัยที่ 31 อีกด้วย

กรณีของ SBSTA นั้น ที่ประชุมตกลงพิจารณาโครงการทำงานในโรบิว่าด้วย ผลกระทบ ความเปราะบางและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Nairobi Work Programme on Impacts, vulnerability and Adaptation to Climate Change) เรื่อง REDD การทำวิจัยการปล่อยก๊าซ เรือนกระจกจากการขนส่งทางทะเลและอากาศ การถ่ายทอดเทคโนโลยี

ส่วน SBI ปรากฏว่าที่ประชุมมีระเบียบวาระที่น่าสนใจ คือ การติดต่อส่งข่าวสารของรัฐ ภาคและข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศ การเสริมสมรรถนะ การรายงาน และการทบทวนข้อเสนอสืบค้นจากภาคีที่มีรายชื่อในภาคผนวก I ภายในพิธีสารฯ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และ กลไกทางการเงิน

ทั้งหมดเป็นระเบียบวาระการประชุมปกติของ COP 15⁶¹ และ CMP 5⁶² แต่ที่สำคัญกว่า การประชุมครั้งอื่นๆ ที่ผ่านมาคือ ได้ทราบนโยบายจากผู้นำประเทศที่มีบทบาทในการช่วยลดการ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ว่าจากประเทศที่มีรายชื่อในภาคผนวก I หรือประเทศกำลังพัฒนา แต่ยัง ได้ทราบการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะกรณีการปรับตัว อีกด้วย⁶³ และใน ที่สุดตามข่าวที่ปรากฏในบีบีซี (BBC) ในช่วงระหว่างการประชุม COP 15 ว่า ประธานาธิบดีโ

⁵⁹ เฟิ่งอ๋าง; โปรดดู Copenhagen Accord, Decision-/CP.15 (Advance unedited version).

⁶⁰ John Heilprin, “Optimism over climate accord. Us, UN officials say binding deal is possible,” Bangkok Post (16 January 2009) : 4.

⁶¹ เอกสาร FCCC/CP/2009/1 และ Add.1.

⁶² เอกสาร FCCC/KP/CMP/2009/1 และ Add.1.

⁶³ สุนทรพจน์, ใน http://www.9.cop15.meta-fusion.com/kongresse/dop15/templ/ovw.php?id_kongressmain=1&theme=unfccc#, (last visited December 10, 2009).

บามา ได้บรรลุข้อตกลงกับบราซิล แอฟริกาใต้ อินเดียและจีน (ซึ่งทั้ง 4 ประเทศ รู้จักในนามของ กลุ่ม BASIC) โดยตกลงที่จะช่วยกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อมิให้อุณหภูมิของโลกสูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส ย่อมถือว่าเป็นผลดีในภาพรวมต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศทุกประเทศต่างเพิ่มความรับผิดชอบของตนขึ้นตามส่วนภายใต้หลักความเที่ยงธรรม (equity) และการที่ขยายระยะเวลาของแผนปฏิบัติการบาห์ลือออกไปอีกครั้งปี ไม่ถึงกับเลวร้ายเสียทีเดียว เพราะยังมีโอกาสเจรจา กันได้ต่อไป

3. ประเทศเจ้าภาพ คือ เดนมาร์กพยายามแสดงบทบาทมากซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าอาจเป็นการแสดงบทบาทที่มากเกินไปหรือไม่ เนื่องจากทั้งก่อนและระหว่างการประชุมที่พยายามให้ผลการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนออกมาในลักษณะที่เป็นข้อผูกพันทางการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ ก็คงไม่ยากเกินที่จะคาดเดาว่าเป็นเพราะประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหภาพยุโรปด้วยไม่ต้องการรับประกันตามพิธีสารเกียวโตฯ อีกต่อไป แต่ก็ไม่ต้องการแสดงออกให้ชัดเจนนักท่ามกลางกระแสอนุรักษ์นิยมที่ยังมีอยู่ในยุโรปและที่อื่นๆ สาเหตุที่เจ้าภาพถูกวิจารณ์ในทางลบเพราะเจ้าภาพมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกของการจัดประชุม รวมทั้งประธานที่ประชุม (President) เองก็มีหน้าที่ “ฟัง” เสียงของที่ประชุม มิใช่เป็นผู้กำหนดหรือสั่ง (dictate) ให้ที่ประชุมยอมรับหรือไม่ยอมรับเอกสารใด ดังนั้น การที่ประเทศเจ้าภาพไม่ยอมหารือกับที่ประชุมส่วนใหญ่ แต่รอจนมีการหารือภายในเพียงไม่กี่ประเทศในวันสุดท้ายของการประชุม จึงทำให้มีกระแสต่อต้านเอกสาร Copenhagen Accord อันเป็นเอกสารแนบท้าย Decision 1/15 เป็นอย่างมากจนกระทั่งตัวประธานที่ประชุมเองไม่ได้ออกมาทำหน้าที่ประธานที่ประชุมในช่วงที่เลิกประชุม

4. ไทยได้ทำที่จากคณะรัฐมนตรีและได้กรอบการเจรจาจากรัฐสภาตามมาตรา 190 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรียบร้อยแล้วยอมทำให้ผู้เจรจาทั้งหลายเจรจาดด้วยความมั่นใจว่าไม่ได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเลย แต่ต้องเตรียมความพร้อม ในการเจรจาต่อไปจนกว่าจะสำเร็จ ผู้เขียนเห็นว่าควรนำร่างต่างๆ ที่ได้มาศึกษาทบทวนดูอีกครั้งว่าทางเลือก (option) ใดควรรับได้และเพราะเหตุใดหรือจะมีข้อโต้แย้งเพื่อไม่รับอย่างไร ตลอดจนจะมีข้อเสนอแก้ไขอย่างไรหรือไม่ หมายความว่า ฝ่ายไทยควรมีการประชุมเตรียมการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอจนกว่าจะถึงการเจรจาครั้งต่อไป

5. ไทยควรช่วยผลักดันให้ใช้พิธีสารเกียวโต ฯ ต่อไปเพราะเป็นประโยชน์แก่ไทยโดยส่วนรวมและจะช่วยในการลดกระแสต่อต้านการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าโดยอ้างความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปด้วย แต่ผลการเจรจาจะยังใช้พิธีสารเกียวโต ฯ ครอบงำทุกประการหรือไม่คงเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

6. การที่บางประเทศประกาศตัวเลขการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน อาทิ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งทำให้ได้รับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นอันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้อินโดนีเซียมีศักยภาพมากขึ้น ดังนั้น ไทยก็ควรจะพิจารณาให้ชัดเจนว่าไทยจะสามารถประกาศตัวเลขดังกล่าวได้

เมื่อใด และตัวเลขนี้ต้องได้ผ่านการหารือกับภาคเอกชนด้วย เพื่อมิให้มีปัญหาเรื่องความพร้อมหรือการปรับตัว

7. ขณะนี้ไทยมีท่าทีคล้อยตามกลุ่ม 77 และจีน แต่ในขณะเดียวกัน ภายในกลุ่ม 77 และจีนก็มีท่าทีที่ตรงกันบางเรื่องและไม่ตรงกันบางเรื่อง ฉะนั้น เพื่อผลประโยชน์ของไทยเอง จึงควรพิจารณาว่าประเด็นใดที่ไทยคล้อยตามกลุ่ม 77 ได้ ประเด็นใดที่จำเป็นต้องเป็นท่าทีของไทยเอง ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาและวิเคราะห์ให้ถ่องแท้ว่าผลประโยชน์ของไทยคืออะไรกันแน่ ส่วนการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมนั้นก็ควรเริ่มด้วยการพิจารณาจัดทำ roadmap ที่ชัดเจนและแบ่งความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนโดยมีตารางเวลาที่แน่ชัด ตลอดจนการบูรณาการภาพรวมของท่าทีไทยในตอนสุดท้าย

8. ตัว Decision 1/15 อาจจะได้มีสถานะเป็นเสมือนข้อตัดสินใจใดๆ เช่นที่ผ่านมา หรืออาจจะกล่าวได้ว่าไม่มี authoritative ที่จะบังคับภาคีทั้งปวง ซึ่งก็เท่ากับทำให้มีคุณค่าเพียงเป็นข้อมติธรรมดาว่าภาคีรับรู้รับทราบ (take note) ต่อ Copenhagen Accord ซึ่งเป็นเอกสารแนบท้าย แต่ในตัวเอกสารแนบท้ายดังกล่าวยังมีทั้งสิ่งที่เป็นประโยชน์และสิ่งที่จะต้องพึงระวังพร้อม ๆ กัน 2 ประการคือ

1) ในแง่ของเงินอุดหนุน มีการระบุเงินไว้ในข้อ 8 ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะร่วมกันให้ทรัพยากรใหม่และเพิ่มเติมกว่าเดิมซึ่งรวมถึงป่าไม้และการลงทุนโดยผ่านสถาบันการเงิน รวมมูลค่า 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ในระยะเวลาระหว่าง ค.ศ. 2010- 2012 และสำหรับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อประโยชน์ต่อการปรับตัวของประเทศกำลังพัฒนาอีกเป็นเงิน 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ต่อปีจนถึงปีค.ศ. 2020 สำหรับไทยแล้ว เราจะมีทางดึงเงินเหล่านี้เข้ามาในประเทศได้อย่างไร และแนวทางที่ประเทศอินโดนีเซียกำลังกระทำอยู่ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นนับว่าน่าศึกษาอย่างยิ่ง

2) ในแง่ของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีได้อยู่ในภาคผนวก I นั้น เอกสารแนบท้ายกำหนดให้ต้องผูกพันที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยกรอกตัวเลขเป้าหมายดังกล่าวในรูปแบบฟอร์มที่กำหนดและส่งให้สำนักเลขานุการ ฯ ภายในวันที่ 31 มกราคม 2553 แม้ว่าประเทศในภาคผนวก I เองก็มีข้อกำหนดให้กรอกตัวเลขเป้าหมายดังกล่าวที่ตนจะต้องดำเนินการภายในปี ค.ศ. 2020 และส่งให้สำนักเลขานุการ ฯ ภายในกำหนดเวลาเดียวกันก็ตาม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถหาตัวเลขเช่นว่าและส่งให้สำนักเลขานุการ ฯ ได้ทันตามที่ระบุหรือไม่ และหากไม่ทำหรือทำไม่ได้ ผลที่ตามมาจะเป็นเช่นไร ประเด็นหลังนี้ยังไม่ค่อยมีการอภิปรายกันมากนัก ปัญหา คือ หากไทยจะแสดงความรับผิดชอบโดยสมัครใจเพื่อมิให้ผูกพันตนจนกว่าสถานะของ Copenhagen Accord ในทางกฎหมายจะชัดเจน ไทยจะแจ้งว่าอย่างไรหรือจะขอขยายระยะเวลาออกไปก่อนได้หรือไม่ในขณะเดียวกันก็เพื่อใช้ออกาสในการเตรียมตัวเพื่อความรอบคอบ

9. ได้มีนักวิชาการบางท่าน⁶⁴ให้ความเห็นว่า การติดฉลากคาร์บอนก็ดีหรือมาตรการต่างๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ดี อาจช่วยสร้างสินค้าใหม่ขึ้นมา คือ เป็นสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภายใน (non-tariff barriers) ได้ด้วย นั่นหมายความว่า การใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นอุปสรรคทางการค้าซึ่งสามารถทำได้ ภายใต้ข้อ XX ของความตกลงเกาต์ (General Agreement on Tariffs and Trade, 1947) จะเป็นประเด็นที่ไทยต้องระมัดระวัง ที่สำคัญคือ ภาคการเกษตรของไทยรวมทั้งภาคอุตสาหกรรมจะปรับตัวอย่างไร จะมียุทธศาสตร์ในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการค้าของโลกได้อย่างไรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ประเด็นนี้เป็นโจทย์ใหญ่ที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก มิใช่รอจนเกิดการใช้มาตรการต่างๆ จากประเทศผู้นำเข้าแล้วจึงแก้ปัญหา นอกจากนี้ บางท่านยังให้ความเห็นไปถึงว่า กีดกันทางการค้าโดยอ้างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอาจถูกกลาไปเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในจากการหลั่งไหลเข้ามาของสินค้าที่มีได้มาตรฐานจากภายนอกประเทศ (green protectionism) ⁶⁵หรืออาจกลายมาเป็นสงครามการค้าสีเขียว (green trade wars) ก็เป็นไปได้⁶⁶ อนึ่ง การที่ประชาคมโลกหันไปหาพลังงานทดแทน (alternative energy) อาจเป็นผลเสียที่ทำให้เกิดการแย่งชิงแหล่งพลังงานดังกล่าวขึ้นมาในอนาคต อาทิ ลิเทียม (lithium) เพื่อใช้ในการเก็บกระแสไฟฟ้า⁶⁷

10. หลักการรับเอาข้อมติโดยวิธีฉันทามติ (consensus)⁶⁸ เป็นหลักการที่ทำให้ทุกประเทศมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน และเป็นหลักการที่ระบุไว้ในอนุสัญญา UNFCCC ดังนั้น จะเป็นประเทศใดก็ตามที่อาจเห็นว่าตนเป็นผู้นำกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากมีเทคโนโลยีสูงกว่า หรือมีศักยภาพมากกว่าในแง่ของขนาดประเทศหรือจำนวนประชากรก็ตามย่อมต้องตระหนักถึงศักดิ์ศรีของประเทศเล็กๆ ด้วย

11. ผลพวงของการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนนั้นอาจทำให้ประเทศกำลังพัฒนาประเทศใดประเทศหนึ่งกล่าวตำหนิหรือต่อว่าจีน อินเดีย แอฟริกาใต้ และบราซิล ที่มีได้หารือประเทศกำลังพัฒนาอื่นเสียก่อนและหากเป็นเช่นนั้น ก็จะทำให้บรรยากาศการประชุมในปี 2553 ไม่ว่าจะเป็นที่ประเทศเม็กซิโกในช่วงปลายปี หรือที่กรุงบอนน์อันเป็นที่ตั้งของสำนักเลขาธิการ UNFCCC

⁶⁴ นิรมล สุธรรมกิจ, “ข้อตกลงใหม่ด้านโลกร้าน(ภายหลัง ค.ศ. 2012)... โอกาส หรือ อุปสรรคทางการค้า?”, *NTMs in Focus*, Vol 4 Issue 4, (November 2009) : 4 – 8.

⁶⁵ David J. Rothkopf, “Is a Green World a Safer World? Not Necessarily,” *Foreign Policy*, September/October 2009, p. 134.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ หมายความว่า ไม่มีการคัดค้านใดๆ โดยมีได้มีการลงคะแนนหรือออกเสียงลงคะแนน.

ในช่วงกลางปีก็ตาม ไม่ราบรื่นจนอาจทำให้การเจรจาต้องยืดเยื้อต่อไปอีกนานกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังเป็นการตอกย้ำของความแตกแยกรวมถึงความหวาดระแวง ซึ่งกันและกันในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันที่ยังคงต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกหลายโอกาส ทั้งนี้และทั้งนั้น ควรจะทราบด้วยว่าประเทศที่ถูกเรียกว่า “BASIC” นี้ต่างก็ยังมีได้รับความเห็นพ้องจากประชาชนภายในประเทศมากเท่าที่ควร จึงทำให้ถูกดำเนินจากกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศของตนเองมาก อาทิ มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าการที่อินเดียไปร่วมมือกับจีนกลับทำให้อินเดียเสียท่าทีของตนเพราะอินเดียมิใช่เป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเท่าจีน⁶⁹ นอกจากนี้ นักวิชาการคนเดียวกันยังเห็นว่า จีนอาศัยหลบอยู่ข้างหลังประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ตนพ้นจากการมีข้อผูกพันต่างๆ มากกว่าที่จะยินดียิ่งข้างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน⁷⁰ ในขณะเดียวกัน มีผู้วิจารณ์การกระทำของสหรัฐ ฯ ว่าควรเป็นบทเรียนสำคัญให้แก่สหภาพยุโรปที่ไม่ควรตั้งความหวังว่าสหรัฐ ฯ จะรับผิดชอบเช่นสหภาพยุโรป⁷¹ กล่าวคือ สหภาพยุโรปแถลงว่ายินดีลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกจนถึงร้อยละ 20 ภายในปี ค.ศ. 2020 และสามารถลดได้อีกถึงร้อยละ 30 หากสหรัฐ ฯ ลดได้ในปริมาณเดียวกัน แต่สหรัฐ ฯ กลับประกาศว่ายินดีลดร้อยละ 17 ของระดับการปล่อยก๊าซในปี ค.ศ. 2005 ซึ่งเทียบได้ว่าสหรัฐ ฯ จะลดการปล่อยก๊าซลงเพียงร้อยละ 4 ของระดับการปล่อยก๊าซในปี ค.ศ. 1990 เท่านั้น สาเหตุหนึ่งที่สหรัฐ ฯ มีข้อจำกัดค่อนข้างมากในเรื่องนี้คือ วุฒิสภาของสหรัฐ ฯ ที่ยังไม่สนับสนุนให้สหรัฐ ฯ มีข้อผูกพัน⁷² นอกจากนั้น บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสยังเห็นว่าสหภาพยุโรปมีชั้นเชิงการทูตในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยังอ่อนหัด⁷³ ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้สรุปว่า ผลของการประชุมที่กรุงโคเปนเฮเกนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นความแบ่งแยกที่ยังลึกของประเทศไทยต่างๆ ทั่วโลก⁷⁴ หมายความว่า ผลการประชุมในที่สุดจะต้องอาศัยทั้งการทูตและ

⁶⁹ อินเดียปล่อยก๊าซ ฯ คิดเป็น 1.2 tons per-capita emissions ในขณะที่แอฟริกาใต้มีตัวเลขอยู่ที่ 9.4 ส่วนจีนมีตัวเลขที่ 4.8 และบราซิลอยู่ที่ 2.1 ทั้งนี้ ตามสถิติของ U.S. Energy Information Administration (อ้างใน Brahma Chellaney, “The India Climate-Change Calculus,” The Wall Street Journal, December 31, 2009), p. 13.

⁷⁰ Brahma Chellaney, “A smoking dragon in sheep’s clothing,” International Herald Tribune, Thursday, January 14, 2010, p. 6.

⁷¹ Steven Hill, “Europe’s post-Copenhagen view of Obama,” International Herald Tribune, Thursday, January 14, 2010.

⁷² Ibid.

⁷³ อ้างใน Paul Taylor, “Europe tries to retake lead on climate,” International Herald Tribune, Saturday-Sunday, January 16-17, 2010.

⁷⁴ Craig Simons, “Climate Summit’s Big Failure,” Newsweek (18 January 2009) : 8.

เจตน์จำนงค์ทางการเมือง (political will) ของทุกฝ่าย เนื่องจากการประชุมเจรจาเรื่องโลกร้อนเป็นเรื่องของผลประโยชน์โดยตรงนั่นเอง

12. สหประชาชาติยังคงเป็นเวทีที่มีบทบาทเนื่องจากสำนักเลขาธิการ UNFCCC ก็ดียังอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการของสหประชาชาติ อีกทั้งยังเคยมีการประชุม UN Climate Change Summit ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือ การเจรจาเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีการทูตมีบทบาทอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุผลของการเจรจาในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี ทั้งนี้ จะเห็นได้จากข้อ 10 ข้างต้นที่บางประเทศอ้างถึง “climate diplomacy” ไทยจึงควรพยายามทำงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการ UNFCCC รวมทั้งสหประชาชาติเพื่อชาวเลิขหรือหย่งท่าที่ของประเทศต่างๆ ในเวทีโลก อีกทั้งยังไม่ควรลืมที่จะพยายามใกล้ชิดกับประเทศเจ้าภาพในปีหน้า คือ เม็กซิโกให้มากขึ้นเนื่องจากเม็กซิโกคงจะมีบทบาทไม่มากนักน้อย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ โดยผลของการเป็นภาคี North America Free Trade Area หรือ NAFTA ดังนั้น การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศหรือเวทีเหล่านี้ย่อมทำให้ไทยทราบแนวโน้มของการเจรจาและสามารถนำมาปรับกับท่าทีของไทยได้ตามความเหมาะสม

13. ในโอกาสต่างๆ ที่ผ่านมา ผู้เขียนได้เคยให้ความเห็นว่าไทยต้องเร่งผลิตนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เพียงพอด้วย เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมที่อยู่ภายใต้โลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากเมื่อใดที่มีการพิจารณาประเด็นการค้าระหว่างประเทศควบคู่ไปกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว แต่ปรากฏเนื่องๆ ว่ายังขาดผู้มีความรู้ความเข้าใจความสัมพันธ์ของประเด็นกฎหมายทั้งสองเรื่องนี้อยู่มาก ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือ ในระหว่างการเจรจา จะต้องมิดัวร่างที่จัดทำขึ้นที่มีประเด็นข้อกฎหมายเพราะในที่สุด ผลของการเจรจาจะปรากฏในรูปของสนธิสัญญา ดังนั้น นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องจำเป็น

14. จากหลักการที่ถือว่าทุกประเทศต่างมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities) นั้น คงจะพอมองเห็นว่าบางเวลาก็เป็นประเด็นที่ประเทศพัฒนาแล้วหันมาตำหนิประเทศกำลังพัฒนาว่าขาดความรับผิดชอบร่วม เพราะยังมี common responsibilities กับยังมีเรื่องความเป็นหุ้นส่วนร่วม (partnership) โดยประเทศกำลังพัฒนามักอ้างว่าไม่มีพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต ฯ ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาอาจจะต้องทบทวนท่าทีที่แสดงออกว่า แม้หลักการนี้จะเป็นหลักการที่ถูกต้องและเป็นผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ตาม แต่ในอนาคตควรจะเน้นประเด็นเรื่องความรับผิดชอบที่แตกต่างกันเป็นผลจากศักยภาพที่ต่างกันมากกว่าระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งในประเด็นนี้เองจะนำไปสู่การเรียกร้องให้เพิ่มความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนาในที่สุด

15. ภาควิชาการยังคงมีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็นบนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของส่วนราชการต่างๆ นอกจากนี้ องค์การพัฒนาเอกชน

หรือ non-governmental organizations (NGOs) ยังสามารถแสดงบทบาทในเชิงสร้างสรรค์เพื่อ
รณรงค์ให้ประชาชนทุกภาคส่วนให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนต่อการแก้ปัญหาโลกร้อน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ คงหนีไม่พ้นที่ภาครัฐจะต้องทบทวน road map เพื่อกำหนดขั้นตอนการ
ทำงานชัดเจน เป็นรูปธรรมและมีกรอบเวลาการดำเนินการที่แน่นอนสำหรับเตรียมตัวในการเจรจาในปี
2553 และในการปรับตัวเพื่อรับปัญหาโลกร้อนที่เป็นวาระแห่งชาติของทุกๆ ประเทศไปแล้ว