



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใดๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 3/2566 | มีนาคม 2566

การเจรจาระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: โครงสร้างและกระบวนการ¹

ณิชนน เมย์ เช²

หากกล่าวถึงการเจรจาระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลายคนมักนึกถึงแต่ที่ประชุมรัฐภาคี หรือ “COP” โดยไม่ได้นึกถึงโครงสร้างและกระบวนการ (structure and process) ภาพรวมของการเจรจาเท่าใดนัก

เมื่อดิฉันมาเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ใหม่ ๆ ก็คิดว่าตัวเองพอมีประสบการณ์กับเวทีการประชุมต่าง ๆ ของสหประชาชาติอยู่บ้าง แต่เมื่อไปประชุมภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ครั้งแรก ก็พบแต่ความตะลุมบอนและความสับสน เพราะการประชุมเกิดขึ้นพร้อมกันซ้ายขวาในลักษณะต่าง ๆ แทนที่จะเรียกชื่อประเทศให้พูดก็เรียกเป็นชื่อคนซึ่งเราไม่รู้ว่ามีมาจากประเทศอะไร ซ้ำร้ายหนึ่งในการประชุมก็รับรองวาระ (agenda) ไม่ได้ ดังนั้น สิ่งแรกที่ดิฉันจะขอเรียนคือ ในการเจรจา โครงสร้างและกระบวนการมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นสารัตถะ

เมื่อมองย้อนกลับไป ความล้มเหลวของการประชุมรัฐภาคีฯ สมัยที่ 15 (COP15) ที่โคเปนเฮเกน เป็นฝันร้ายที่ตามหลอกหลอนบรรดานักเจรจา (negotiators) อยู่หลายปี โดยความล้มเหลวหลักคงมิได้อยู่ที่ Copenhagen Accord ซึ่งท้ายสุดมีประเทศแจ้งความจำนงเข้าร่วม (associate) 141 ประเทศ แต่เป็นความล้มเหลวด้านกระบวนการได้มาซึ่งเอกสารที่ไม่โปร่งใส และขาดการมีส่วนร่วมของภาคี

จากโคเปนเฮเกนสู่ปารีส โครงสร้างและกระบวนการของการเจรจามีทั้งส่วนที่คงเดิมและส่วนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยความเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยที่ภาคีบางส่วนรู้สึกว่าจะ

¹ บทความนี้เขียนขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2564

² นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก

มิได้มีส่วนร่วม นอกจากนี้ในส่วนกลุ่มเจรจา ก็มีการจัดตั้งกลุ่มใหม่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางในการประสานจัดทำท่าที เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และโน้มน้าวให้การเจรจาตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน

บทความนี้เป็นการมองการเจรจาจากแง่มุมซึ่งอาจไม่คุ้นเคยกันมากนัก เนื่องจากไม่ได้กล่าวถึงประเด็นสารัตถะใด แต่เป็นการมองจากแง่มุมของกระบวนการและโครงสร้างเป็นหลัก โดยส่วนแรกเป็นการอธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างของการเจรจา การประชุมลักษณะต่าง ๆ และกลุ่มเจรจา (negotiation groups) ซึ่งเป็นผู้เล่นสำคัญ ขณะที่ส่วนที่สองเป็นมุมมองว่า กระบวนการเจรจาความตกลงปารีสเหมือนหรือต่างจากกระบวนการเจรจาในช่วงโคเปนเฮเกนอย่างไร และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีส่วนสนับสนุนให้การเจรจาประสบความสำเร็จ หรือทำให้การเจรจาซับซ้อนขึ้น อย่างไร

ภาพรวม

โครงสร้าง

โครงสร้างสถาบัน (institutional arrangements) สำหรับกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) แบ่งเป็น 2 ระดับหลัก ดังนี้

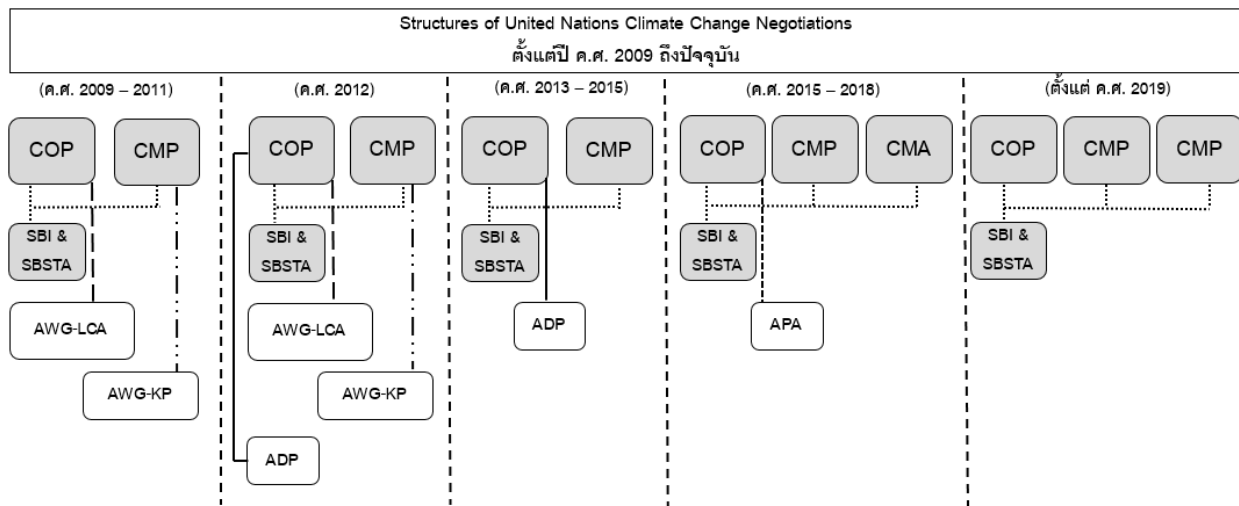
(1) **องค์กรสูงสุด (supreme bodies)** ประกอบด้วย ที่ประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties: COP) ที่ประชุมรัฐภาคีพิธีสารฯ (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol: CMP) และที่ประชุมรัฐภาคีความตกลงฯ (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement: CMA) โดย COP CMP และ CMA มีหน้าที่ต้องทบทวนการปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารฯ และความตกลงฯ และกำหนดข้อตัดสินใจ (decisions) ที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเกิดประสิทธิผล

(2) **องค์กรย่อย (subsidiary bodies: SBs)** โดยมีองค์กรย่อยถาวรซึ่งตั้งขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรย่อยเพื่อคำแนะนำทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice: SBSTA) ทำหน้าที่นำเสนอข้อมูลและคำแนะนำทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ให้ COP CMP และ CMA และองค์กรย่อยเพื่อการดำเนินงาน (Subsidiary Body for Implementation: SBI) ทำหน้าที่ประเมินและทบทวนประสิทธิผลของการดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารฯ และความตกลงฯ

นอกจากนี้ มีองค์กรย่อยเฉพาะกิจซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในประเด็นเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมาย โดยที่ผ่านมา มีองค์กรย่อยเฉพาะกิจซึ่งตั้งขึ้นและสรุปการดำเนินการแล้ว 4 องค์กร ได้แก่

- Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP) ทำหน้าที่หารือเกี่ยวกับพันธกรณีต่อเนื่องสำหรับภาคีภาคผนวกที่ 1 (Annex I) หลังจากสิ้นสุดพันธกรณีแรก (first commitment period) ของพิธีสารฯ ใน ค.ศ. 2012

- Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) ทำหน้าที่กำหนดส่วนประกอบที่สำคัญของความร่วมมือระยะยาว
- Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) ทำหน้าที่พัฒนา “พิธีสาร มาตรการกฎหมาย หรือผลลัพธ์ที่ตกลงกันและมีผลบังคับทางกฎหมาย” ภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ ที่มีผลผูกพันทุกภาคี ให้แล้วเสร็จภายใน ค.ศ. 2015 และให้มีผลใช้บังคับใน ค.ศ. 2020
- Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA) ทำหน้าที่เตรียมการสำหรับการมีผลใช้บังคับของความตกลงฯ และการประชุมรัฐภาคีความตกลงฯ สมัยที่ 1



COP CMP และ CMA ประชุมในลักษณะคู่ขนาน (parallel) ความยาว 2 สัปดาห์ เป็นประจำทุกปีในช่วงเดือนพฤศจิกายนหรือธันวาคม ขณะที่ SBs ต่าง ๆ ประชุมในลักษณะคู่ขนานสองครั้งต่อปี (ช่วงกลางปี และช่วงปลายปีพร้อม COP CMP และ CMA) โดยองค์กรย่อยเฉพาะกิจอาจประชุมเพิ่มเติมระหว่างปีเพื่อเร่งรัดการดำเนินการตามอาณัติให้แล้วเสร็จ

นอกจากองค์กรสูงสุดและองค์กรย่อยแล้ว ยังมี **องค์กรประกอบ (constituted bodies)** ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารฯ หรือความตกลงฯ เพื่อดำเนินการในประเด็นเทคนิค และมีจำนวนสมาชิกจำกัด³ และ **กลไกทางการเงินและกองทุน (financial mechanism and funds)**⁴ เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสถาบันด้วย

³ อาทิ Adaptation Committee, Advisory Board of the Climate Technology Centre and Network, Executive Board of the Clean Development Mechanism, Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, Paris Committee on Capacity-building และ Standing Committee on Finance

⁴ ประกอบด้วย กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility: GEF) กองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund: GCF) กองทุนการปรับตัว (Adaptation Fund) กองทุนพิเศษด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Special Climate Change Fund) และกองทุนประเทศพัฒนา น้อยที่สุด (Least Developed Countries Fund)

การประชุม

การเจรจาเกิดขึ้นในทั้งการประชุมทางการ (formal) และการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (informal) โดยการประชุมเหล่านี้แตกต่างกันในแง่ต่าง ๆ อาทิ ระยะเวลา ผู้เข้าร่วม และภาษาที่ใช้ในการประชุม

การประชุมทางการ (formal meetings)

การประชุมเต็มคณะ (plenary) องค์กรต่าง ๆ จะประชุมเต็มคณะเพื่อรับรองวาระการประชุม ตกลงวิธีการดำเนินการ (procedural matters) รับรองข้อตัดสินใจ (decisions) หรือข้อสรุป (conclusions) และเป็นโอกาสให้กลุ่มประเทศ ประเทศ และองค์กรผู้สังเกตการณ์ กล่าวถ้อยแถลง โดยการเจรจามักไม่เกิดขึ้นในการประชุมเต็มคณะ ทั้งนี้ การประชุมเต็มคณะเป็นการประชุมเปิด (open to all) ซึ่งองค์กรผู้สังเกตการณ์ (รวมถึงภาคประชาสังคม) และสื่อ สามารถเข้าร่วมได้ และใช้ภาษาของสหประชาชาติทั้ง 6 ภาษา⁵ โดยมีล่ามทำหน้าที่ในระหว่างการประชุม อนึ่ง COP CMP และ CMA หรือ SBSTA และ SBI อาจจัดประชุมเต็มคณะร่วม (joint plenary) เพื่อพิจารณาวาระที่เกี่ยวข้องกับทุกองค์กร

การประชุม contact group องค์กรต่าง ๆ อาจตัดสินใจในการประชุมเต็มคณะให้ตั้ง contact group เพื่อเจรจาประเด็นภายใต้วาระการประชุมตามที่ได้รับมอบหมาย โดย contact group จะจัดทำและเจรจาเอกสารก่อนนำเสนอให้ที่ประชุมเต็มคณะรับรองหรือเห็นชอบ⁶ ทั้งนี้ การประชุม contact group เปิดให้ทุกภาคีเข้าร่วม แต่อาจไม่เปิดให้องค์กรผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมเสมอไป และการประชุม รวมถึงเอกสารประกอบการประชุม จะใช้ภาษาอังกฤษเท่านั้น

การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (informal meetings/informals)

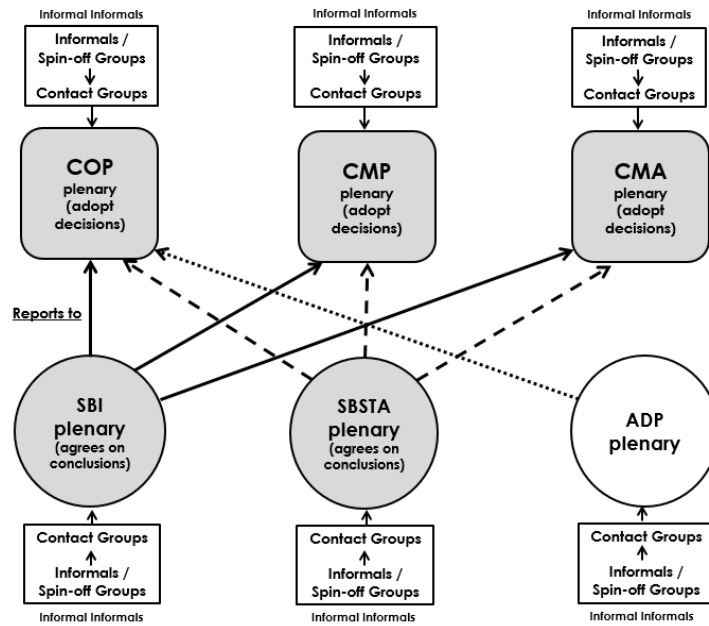
การประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ (informal consultations) หรือการประชุม spin-off groups ประธานขององค์กรต่าง ๆ อาจพิจารณาให้ประชุมอย่างไม่เป็นทางการ หรือประชุม spin-off groups เพื่อเจรจาเกี่ยวกับประเด็นย่อย (sub-items) โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคีประสบความลำบากในการมีท่าทีร่วมกัน ซึ่งอาจมีจำนวนการประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ หรือการประชุม spin-off มากกว่าหนึ่งการประชุมก็ได้ตามความจำเป็น โดยประธานมักตั้งผู้ประสานงานร่วม (co-facilitators) (มักจะเป็นผู้แทน 1 คนจากภาคี Annex I และ 1 คนจากภาคี Non-Annex I) ให้ทำหน้าที่นำการเจรจา ทั้งนี้ โดยทั่วไปการประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ และการประชุม spin-off groups จะเปิดให้ทุกภาคีเข้าร่วม แต่ในบางกรณีประธานอาจพิจารณาเชิญเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วม และการประชุม รวมถึงเอกสารประกอบการประชุม จะใช้ภาษาอังกฤษเท่านั้น

⁵ อารบิก จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสเปน

⁶ COP CMP และ CMA รับรอง (adopt) ข้อตัดสินใจ (decisions) / SBs เห็นชอบข้อสรุป (conclusions) ซึ่งอาจรวมร่างข้อตัดสินใจ โดยเมื่อ SBs เห็นชอบข้อสรุปแล้ว ร่างข้อตัดสินใจจะถูกนำเสนอ (recommend) ให้ COP CMP หรือ CMA รับรองต่อไป

การประชุม informal informals ในบางกรณีที่มีการเจรจาประสพภาวะชะงักงัน co-facilitators อาจเสนอให้ภาคีที่เกี่ยวข้องประชุม informal informals หรือ drafting groups เพื่อเจรจาเอกสารเฉพาะส่วน หรือประเด็นเฉพาะเจาะจง โดยมีกรอบเวลาการประชุมที่ชัดเจน และการประชุมอาจเป็นการประชุมเปิด หรือเป็นการประชุมกลุ่มเล็ก (เฉพาะผู้ได้รับเชิญ) ซึ่งมีหรือไม่มีผู้ประสานงาน (facilitator) ก็ได้

Hierarchy of meetings



ที่มา: ปรับจาก <https://pubs.iied.org/pdfs/17385IIED.pdf>

นอกจากการประชุมทางการและการประชุมอย่างไม่เป็นทางการแล้ว ยังมีการประชุมในลักษณะอื่นซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการเจรจา โดยเฉพาะการประชุมประสานงาน (coordination meetings) ของกลุ่มและกลุ่มย่อยต่าง ๆ ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกวัน เพื่อแจ้งพัฒนาการ ประสานท่าที และหารือเกี่ยวกับการดำเนินการในขั้นต่อไป และการประชุมทวิภาคี (bilaterals) ระหว่างประเทศหรือกลุ่ม เพื่อชี้แจงท่าที หาจุดยืนร่วม และแลกเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับทางออกสำหรับการเจรจา

กลุ่มเจรจา (negotiating groups)

การเจรจาภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารฯ และความตกลงฯ เป็นการเจรจาระหว่างภาคี (Parties) แต่ขณะที่แต่ละภาคีมีท่าทีในฐานะประเทศ ภาคีต่าง ๆ ก็สามารถเจรจาในฐานะสมาชิกกลุ่ม (groups) ได้ โดยการเจรจาในนามกลุ่มทำให้ท่าทีมีน้ำหนักมากขึ้น และยังเป็นประโยชน์สำหรับภาคีที่คณะผู้แทนมีจำนวนจำกัดและไม่สามารถติดตามการเจรจาทุกประเด็นซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะคู่ขนาน (parallel) ทั้งนี้ ภาคีที่เป็นสมาชิกกลุ่มสามารถ

กล่าวถ้อยแถลงในนามประเทศได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ทำหน้าที่ของกลุ่มมิได้สะท้อนหน้าที่ของประเทศอย่างครบถ้วน และภาคีแต่ละประเทศอาจเป็นสมาชิกกลุ่มหลายกลุ่ม ส่งผลให้กลุ่มต่าง ๆ มีสมาชิกภาพที่ทับซ้อนกันด้วย

กลุ่มเจรจาที่มีสมาชิกมากที่สุด และเป็นกลุ่มเจรจาหลักของประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ **Group of 77 (G-77) และจีน**⁷ ซึ่งมีสมาชิก 134 ประเทศ G-77 ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1964 ในช่วงท้ายการประชุม United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) สมัยที่ 1 ต่อมา และได้มีบทบาทอย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ ประเทศซึ่งทำหน้าที่ประธาน G-77 ณ นครนิวยอร์ก⁸ จะทำหน้าที่ที่ประธาน G-77 ภายใต้กรอบอนุสัญญา อนันท์ โดยที่ G-77 เป็นกลุ่มที่หลากหลาย และสมาชิกอาจมีผลประโยชน์ต่างกันในประเทศนั้น ดังนั้น สมาชิกและกลุ่มย่อย (sub-groups) อาจกล่าวนำเสนอหน้าที่ของประเทศ/กลุ่มในระหว่างการประชุมด้วย

ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก (Small Island Developing States: SIDS) 39 ประเทศ⁹ ซึ่งมีความเปราะบางสูงต่อผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดำเนินการเจรจาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน **Alliance of Small Island States (AOSIS)** มาตั้งแต่ช่วง Intergovernmental Negotiating Committee (INC) for a framework convention on climate change โดยสมาชิก AOSIS ส่วนใหญ่เป็นสมาชิก G-77 และ 8 ประเทศอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries)

Least Developed Countries (LDCs) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศซึ่งจัดโดยสหประชาชาติตามรายได้ประชาชาติต่อหัว ดัชนีทุนมนุษย์ และดัชนีความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ดำเนินการเจรจาในฐานะกลุ่มภายใต้กรอบต่าง ๆ ของสหประชาชาติ โดย LDCs มีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ในการเจรจาภายใต้กรอบอนุสัญญา ปัจจุบันมี LDCs ทั้งหมด 46 ประเทศ (สถานะ ณ เดือนธันวาคม 2563) และส่วนใหญ่เป็นสมาชิก G-77

African Group of Negotiators (AGN) ตั้งขึ้นระหว่าง COP1 เพื่อนำเสนอท่าทีร่วมกันของ African Group (AG) ทั้ง 54 ประเทศ โดย AG เป็นกลุ่มภูมิภาค (regional group) ภายใต้สหประชาชาติ¹⁰ กลุ่มเดียวที่ดำเนินการเจรจาภายใต้กรอบอนุสัญญา ในนามกลุ่ม ทั้งนี้ สมาชิก AGN ทุกประเทศเป็นสมาชิก G-77 และ 33 ประเทศอยู่ในกลุ่ม LDCs

Arab Group ประกอบด้วยสมาชิกประเทศอาหรับ 22 ประเทศ โดยทุกประเทศเป็นสมาชิก G-77 10 ประเทศอยู่ในกลุ่ม AG และ 6 ประเทศอยู่ในกลุ่ม LDCs

⁷ จีนไม่ได้อยู่ใน G-77 แต่ขอเป็นส่วนหนึ่ง มี association กับกลุ่ม จึงต้องเรียกว่า G-77 and China

⁸ G-77 มี Chapters ในเมืองอื่น ๆ ดังนี้ เจนีวา (UNCTAD) ไนโรบี (UNEP) ปารีส (UNESCO) โรม (FAO/IFAD) เวียนนา (UNIDO) และ Group of 24 (G-24) กรุงวอชิงตัน ดีซี (IMF and World Bank)

⁹ ประเทศ SIDS ซึ่งเป็นรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ 37 ประเทศ (ไม่รวมบาห์เรน) และประเทศ SIDS ซึ่งไม่เป็นรัฐสมาชิกของสหประชาชาติแต่เป็นภาคีกรอบอนุสัญญา พิธีสารฯ และความตกลงฯ 2 ประเทศ (หมู่เกาะคุก และนิวเออ)

¹⁰ Regional groups ภายใต้สหประชาชาติประกอบด้วย 5 กลุ่ม ได้แก่ African Group (AG), Asia-Pacific Group (APG), Eastern European States Group, Group of Latin American and Caribbean States (GRULAC) และ Group of Western European and Other States (WEOG)

The Independent Association of Latin America and the Caribbean (AILAC) ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการที่ COP18 (ค.ศ. 2012) ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียน 8 ประเทศ¹¹ ซึ่งทุกประเทศเป็นสมาชิก G-77 ทั้งนี้ AILAC มีความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เช่น สาธารณรัฐโดมินิกัน และเม็กซิโก (ซึ่งเป็นประเทศ Annex I และไม่เป็นสมาชิก G-77) ด้วย

Like-Minded Developing Countries (LMDCs) ตั้งขึ้นระหว่างการประชุมองค์การย่อยช่วงกลาง ค.ศ. 2012 โดย LMDCs เป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกบางส่วนของ G-77 และจีน และไม่มีรายชื่อของสมาชิกกลุ่มอย่างเป็นทางการ แต่โดยทั่วไปสมาชิกของกลุ่มจะประกอบด้วยโบลิเวีย จีน คิวบา เอกวาดอร์ อียิปต์ อินเดีย มาเลเซีย นิการากัว เวเนซุเอลา และประเทศอาหรับหลายประเทศ

นอกจากกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้น ยังมีกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาที่ดำเนินการร่วมกัน อาทิ BASIC, Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), Caribbean Community (CARICOM) และ Coalition for Rainforest Nations

สำหรับฝั่งประเทศพัฒนาแล้ว กลุ่มเจรจาที่สำคัญประกอบด้วย

European Union (EU) ประกอบด้วยรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป 27 ประเทศ โดยภาคีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานของสหภาพยุโรปจะทำหน้าที่นำเสนอท่าทีของกลุ่ม ทั้งนี้ สหภาพยุโรป ในฐานะองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (regional economic integration organization) เป็นภาคีกรอบอนุสัญญาฯ พิธีสารฯ และความตกลงฯ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงแยกจากรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่เป็นภาคี

Umbrella Group เป็นการรวมตัวอย่างหลวม ๆ ของประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่เป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยไม่มีรายชื่อของสมาชิกกลุ่มอย่างเป็นทางการ แต่โดยทั่วไปสมาชิกของกลุ่มจะประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย และสหรัฐฯ

Environmental Integrity Group (EIG) ริเริ่มโดยสวีตเซอร์แลนด์เมื่อ ค.ศ. 2000 เนื่องจากสมาชิกก่อตั้งของกลุ่มไม่มีท่าทีร่วมกับ Umbrella Group ปัจจุบัน EIG ประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ เม็กซิโก เกาหลีใต้ สวิตเซอร์แลนด์ จอร์เจีย ลิกเตนสไตน์ และโมนาโก

จากโคเปนเฮเกนถึงปารีส

การประชุม COP15 ที่โคเปนเฮเกน เป็นการประชุมที่ถูกจับตามองเป็นอย่างมาก โดยทุกฝ่ายคาดหวังให้การเจรจาของ AWG-KP และ AWG-LCA ได้ข้อสรุป แต่ท้ายสุดก็ไม่บรรลุผลตามที่คาดหวัง เอกสาร Copenhagen Accord ที่ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมก่อนให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกระบวนการได้มาซึ่งเอกสารที่ไม่โปร่งใส เป็น

¹¹ สมาชิกก่อตั้งได้แก่ ชิลี โคลอมเบีย คอสตาริกา กัวเตมาลา ปานามา และเปรู โดยปารากวัยเข้าร่วมกลุ่มในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015 และฮอนดูรัสเข้าร่วมในระหว่างการประชุม COP21

การตกลงกันของประเทศใหญ่ ๆ บางประเทศ และไม่ใช่ Party-driven process ในที่สุดที่ประชุมจึงรับทราบ (take note) Copenhagen Accord ในผลการประชุมเท่านั้น

ภาคีใช้เวลาในการประชุม COP16 ที่แคนคูน ไปกับการฟื้นฟูความไว้วางใจ (trust) ในกระบวนการภายใต้อนุสัญญาฯ โดยเม็กซิโก ในฐานะประธานการประชุม มุ่งสร้างกระบวนการที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการเจรจาในระดับต่าง ๆ อาทิ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ และ drafting groups ท้ายสุดเอกสาร Cancun Agreement ได้รวมองค์ประกอบหลักของ Copenhagen Accord หลายส่วนไว้ อาทิ การจัดตั้งกองทุน Green Climate Fund และเป้าหมายอุณหภูมิระยะยาว (long-term temperature goal) แต่อีกผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ COP16 ได้จุดประกายความหวังและความเชื่อมั่น (faith) ในกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาล (intergovernmental negotiation process) ขึ้นมาใหม่

แอฟริกาใต้ ในฐานะประธานการประชุม COP17 ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้แนวทางที่โปร่งใส มีส่วนร่วม และ Party-driven และต้องการรักษา multilateral rule-based system ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การประชุม COP17 ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแง่โครงสร้าง 2 ประการ ประการแรก คือ เป็นครั้งแรกที่มีการประชุม “indabas” เกิดขึ้น โดยแอฟริกาใต้ได้จัด indabas ซึ่งมีลักษณะคล้ายการประชุม open-ended informal consultations เพื่อเป็นเวทีให้ผู้แทนประเทศแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และหาจุดยืนร่วมกัน โดย indabas เป็นประเพณีของคนชลุที่จะชุมนุมกันเพื่อหาทางออกในประเด็นสำคัญผ่าน Spirit of Ubuntu (การพึ่งพาซึ่งกันและกัน) และประการที่สอง ที่ประชุมตัดสินใจให้ตั้ง ADP เป็นองค์กรย่อยเฉพาะกิจ เพิ่มเติมจาก AWG-LCA และ AWG-KP ซึ่งต้องสรุปการดำเนินการในการประชุม COP18/CMP8

ถึงแม้ที่ประชุม COP17 ตัดสินใจให้ตั้ง ADP แต่มิได้ระบุถึงการตั้ง Bureau ของ ADP ดังนั้น ADP ก็ควรดำเนินการตามร่างข้อบังคับการประชุม (rules of procedure) ข้อ 27 ซึ่งระบุว่า ประธาน รองประธาน และ Rapporteurs ขององค์กรย่อยต้องถูกเลือกโดยคำนึงถึงหลักการการมีส่วนร่วมของผู้แทนภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม (principle of equitable geographical representation) แต่ภายหลังการหารือในระหว่างการประชุม ADP1 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2012 ผู้ประสานงานกลุ่มภูมิภาคภายใต้สหประชาชาติ 5 กลุ่ม มีข้อตกลงร่วมกันให้ตั้งประธานร่วม (Co-Chairs) สำหรับ ADP 2 คน (1 คนจากภาคี Annex I และ 1 คนจากภาคี Non-Annex I 1 คน) หมุนเวียนระหว่างผู้แทนภูมิภาคต่าง ๆ โดยการดำเนินการดังกล่าวต่างจากแนวปฏิบัติเดิมซึ่งเคยใช้กับ AWG-KP และ AWG-LCA¹² และอาจสะท้อนความพยายามของภาคีในการส่งเสริมให้กระบวนการเป็น Party-driven process ซึ่งประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา มีส่วนร่วมและบทบาทเท่าเทียมกัน

¹² AWG-KP ใช้แนวทางตามร่างข้อบังคับการประชุม ข้อ 27 และ AWG-LCA ใช้แนวทางตามข้อตัดสินใจที่ 1/CP.13 ย่อหน้า 5 ซึ่งกำหนดให้ ประธาน และรองประธาน ของ AWG-LCA มาจากภาคี Annex I 1 คน และภาคี non-Annex I 1 คน และต้องสลับระหว่างภาคีทุกปี

Agreement concerning the election of officers of the Bureau of the ADP

	Non-Annex I Co-Chair	Annex I Co-Chair	Rapporteur
2012/2013	Dr J. Mauskar (Asia-Pacific) (Bonn 2012– end Bonn 2013)	Mr H. Dovland (WEOG)	Mr O. Shamanov (EEG)
2013	Mr K. Kumarsingh (GRULAC) (end Bonn– COP)	Annex I	Non-Annex I
2014	Mr K. Kumarsingh (GRULAC) (COP – COP)	Annex I	Annex I
2015	(Africa) (COP – COP)	Annex I	Non-Annex I

ที่มา: เอกสาร FCCC/ADP/2012/2 (<https://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/02.pdf>)

ก่อนการประชุม COP15 กลุ่มเจรจา (negiating groups) มักแบ่งโดยทั่วไปในลักษณะ North-South divide และประเทศกำลังพัฒนา (ภาค Non-Annex I) ย้ำว่า ประเทศพัฒนาแล้ว (ภาค Annex I) ต้องมีบทบาทนำ ในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ตั้งแต่ ค.ศ. 2009 ก็เริ่มมีกลุ่มเจรจาใหม่ ๆ เกิดขึ้น อาทิ BASIC¹³ (บราซิล แอฟริกาใต้ อินเดีย และจีน) และ Cartagena Dialogue for Progressive Action ซึ่งประกอบด้วยทั้งประเทศ พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาประมาณ 30 ประเทศ และภายหลังการตั้ง ADP ใน ค.ศ. 2012 LMDCs¹⁴ และ AILAC ก็ได้เริ่มรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ โดยการเกิดขึ้นของกลุ่มเจรจาใหม่ ซึ่งบางกลุ่มมีมุมมองเกี่ยวกับ North-South divide และประเด็นความรับผิดชอบ (responsibilities) ต่างออกไป ทำให้กลุ่มเจรจาที่มีอยู่เดิมบางกลุ่มมี บทบาทและแสดงท่าทีที่ชัดเจนขึ้น และส่งผลให้กระบวนการเจรจากระจัดกระจาย (fragmented) และทวีความ ซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย

ตลอดช่วงการดำเนินการของ ADP ประธานร่วมมีบทบาทสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนการเจรจา โดยในการ ประชุมแต่ละครั้ง ประธานร่วมจะจัดทำ informal note/scenario note/reflection note/note on progress ตามความเหมาะสม เพื่อให้ข้อมูลภูมิหลัง แจ่มแนวทางการดำเนินการ และสรุปพัฒนาการของการเจรจา

เมื่อการเจรจาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น ประธานร่วมได้จัดทำและเสนอเอกสารต่าง ๆ อาทิ non-paper on elements for a draft negotiating text/Co-Chairs' Tool/negotiating text เพื่อประกอบการเจรจา และทำ หน้าที่ปรับปรุงเอกสารเจรจาให้กระชับขึ้น (streamline) ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีกับประธานร่วมก็มีทั้งขึ้น และลง เนื่องจากบางโอกาสภาคีก็มักเน้นย้ำว่า กระบวนการต้องเป็น Party-driven process และเห็นว่าเอกสารซึ่ง จัดทำโดยประธานร่วม ยังไม่สะท้อนท่าทีของประเทศ/กลุ่มอย่างครบถ้วน ขณะที่ประธานร่วม ซึ่งมาจากการเสนอชื่อ โดยภาคีเอง และประกอบด้วยผู้แทนทั้งจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จำเป็นต้องผลักดันให้เกิด ฉันทมติ และทำให้การเจรจาศืบหน้าไปได้

¹³ ตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ก่อนการประชุม COP15

¹⁴ ถึงแม้ข้อมูลในบางเว็บไซต์ระบุว่าไทยเข้าร่วมการประชุมของ LMDCs แต่ไทยไม่เคยเข้าร่วมเป็นสมาชิก LMDCs อย่างเป็นทางการ

หากย้อนกลับไปดูรายงานการประชุม ADP บางท่านอาจสงสัยว่าทำไมถึงมีการประชุม ADP2-1 ADP2-2 จนไปถึง ADP2-12¹⁵ ขอเรียนว่า บางโอกาสการรับรองวาระการประชุม (agenda) เป็นความท้าทายอย่างหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การประชุม SBI38 ที่ประชุมไม่สามารถรับรองวาระได้ภายหลังการเจรจาจากกว่า 9 วัน จึงทำให้การประชุมต้องปิดไปโดยไม่มีผลการดำเนินการใด ๆ ดังนั้น เพื่อให้การเจรจาดำเนินต่อไปได้ทันที และหลีกเลี่ยงการเกิด agenda fight ประธานร่วมของ ADP จึงใช้วิธีระงับ (suspend) แทนที่การปิด (close) อนึ่ง APA ซึ่งตั้งขึ้นโดย COP21 ค.ศ. 2015 และสรุปการดำเนินการที่ COP24 ค.ศ. 2018 ก็ใช้วิธีระงับการประชุมเช่นเดียวกัน

ใน ค.ศ. 2015 ทุกสายตามุ่งไปสู่ปารีส และ COP21 กลายเป็น COP ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมมากกว่า 30,000 คน มากที่สุดในประวัติศาสตร์ของกรอบอนุสัญญา¹⁶ ฝรั่งเศส ในฐานะประธานการประชุม ตระหนักว่า ภายหลังจากความล้มเหลวของโคเปนเฮเกน ทุกคนต่างคาดหวังให้ปารีสประสบความสำเร็จ และเข้าใจดีว่า หากต้องการเจรจาความตกลงฉบับใหม่ประสบผล ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในวิธีการ และขั้นตอนการเจรจา รวมถึงที่มาของเอกสาร

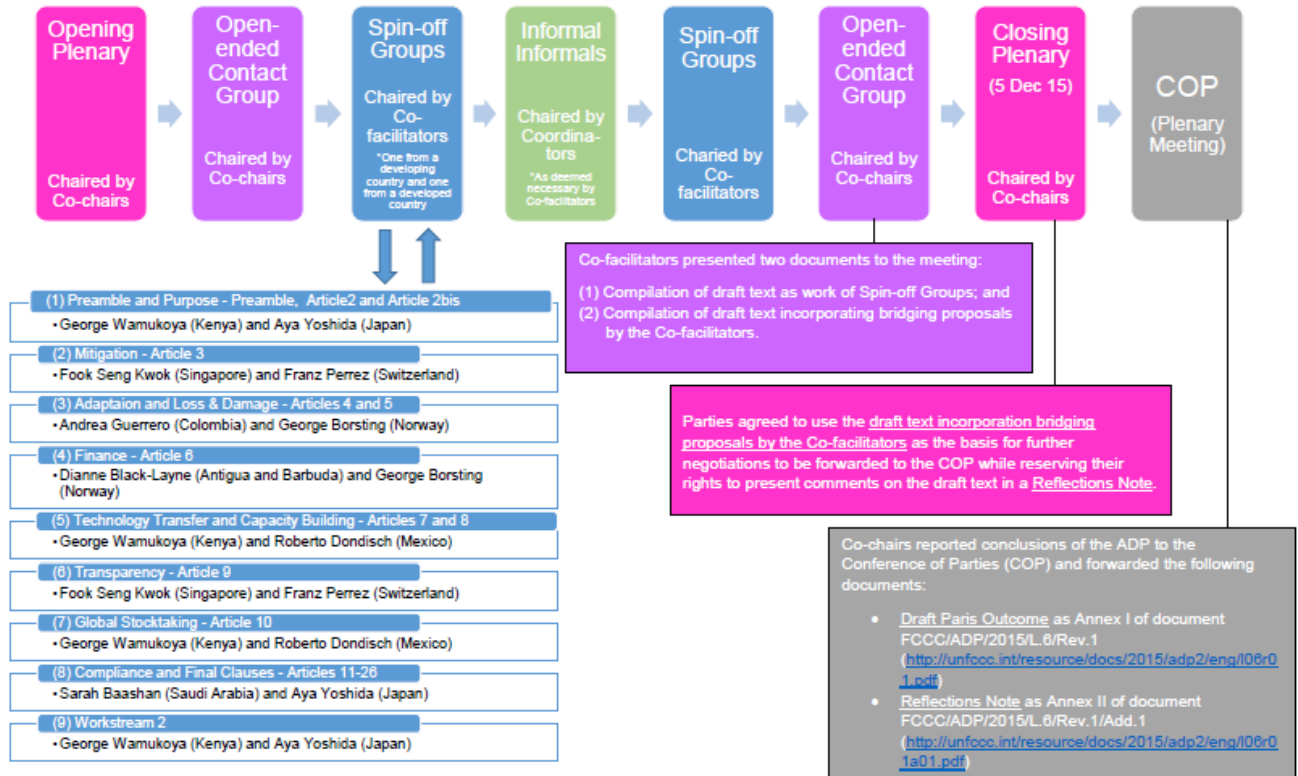
การประชุม COP21 เปิดฉากด้วย Leaders Event ซึ่งมีผู้นำกว่า 150 ประเทศเข้าร่วมเพื่อกล่าวถ้อยแถลง แสดงการสนับสนุนทางการเมืองในระดับสูงสุดต่อการจัดทำความตกลง โดยการจัดให้มีกิจกรรมระดับผู้นำในช่วงต้น การประชุมนับเป็นความเปลี่ยนแปลงประการแรกเมื่อเทียบกับโคเปนเฮเกนซึ่ง high-level segment เริ่มขึ้นในช่วงสัปดาห์ที่สองของการประชุม และอาจตีความได้ว่า ฝรั่งเศสเห็นบทเรียนจากการเจรจาครั้งก่อน ๆ แล้วว่า บทบาทที่เหมาะสมของผู้นำคือการให้แนวทางด้านนโยบาย และการสร้างพลวัตให้การเจรจา แต่ไม่ควรต้องเป็นผู้เจรจาเอง

การเจรจาในช่วงสัปดาห์แรกของการประชุม COP21 เกิดขึ้นภายใต้ ADP โดยประธานร่วมแจ้งกับภาคีว่า เป้าหมายของการดำเนินการ คือ การจัดทำร่าง Paris Climate Package ซึ่งประกอบด้วยความตกลง และข้อตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง ให้แล้วเสร็จในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (senior officials) ก่อนนำเสนอให้ COP พิจารณาเพิ่มเติม และรับรอง ทั้งนี้ ADP2-12 ใช้การประชุมทั้งในรูปแบบ open-ended contact group และการประชุม spin-off groups 9 กลุ่ม โดยได้แต่งตั้ง co-facilitators 2 คน (1 คนจากภาคี Annex I และ 1 คนจากภาคี Non-Annex I 1 คน) สำหรับการประชุม spin-off แต่ละกลุ่มเพื่อนำการเจรจา ADP2-12 เริ่มการดำเนินการในวันที่ 29 พฤศจิกายน และสรุปการดำเนินการในวันที่ 5 ธันวาคม โดยได้นำส่งเอกสาร Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (Work of the ADP Contact Group incorporating bridging proposals by the Co-facilitators) ซึ่งมีความยาว 47 หน้า ให้ที่ประชุม COP21 พิจารณาต่อไป

¹⁵ หมายถึง การประชุม ADP สมัยที่ 2 ส่วน 1 / การประชุม ADP สมัยที่ 2 ส่วน 2 และการประชุม ADP สมัยที่ 2 ส่วน 12 ตามลำดับ

¹⁶ ผู้เข้าร่วม 30,372 คน แบ่งเป็นผู้แทนประเทศ 19,260 คน ผู้แทนองค์กรผู้สังเกตการณ์ (รวมภาคประชาสังคม) 8,314 คน และสื่อมวลชน 2,798 คน / COP15 มีผู้เข้าร่วม 27,294 คน แบ่งเป็นผู้แทนประเทศ 10,591 คน ผู้แทนองค์กรผู้สังเกตการณ์ 13,482 คน และสื่อมวลชน 3,221 คน

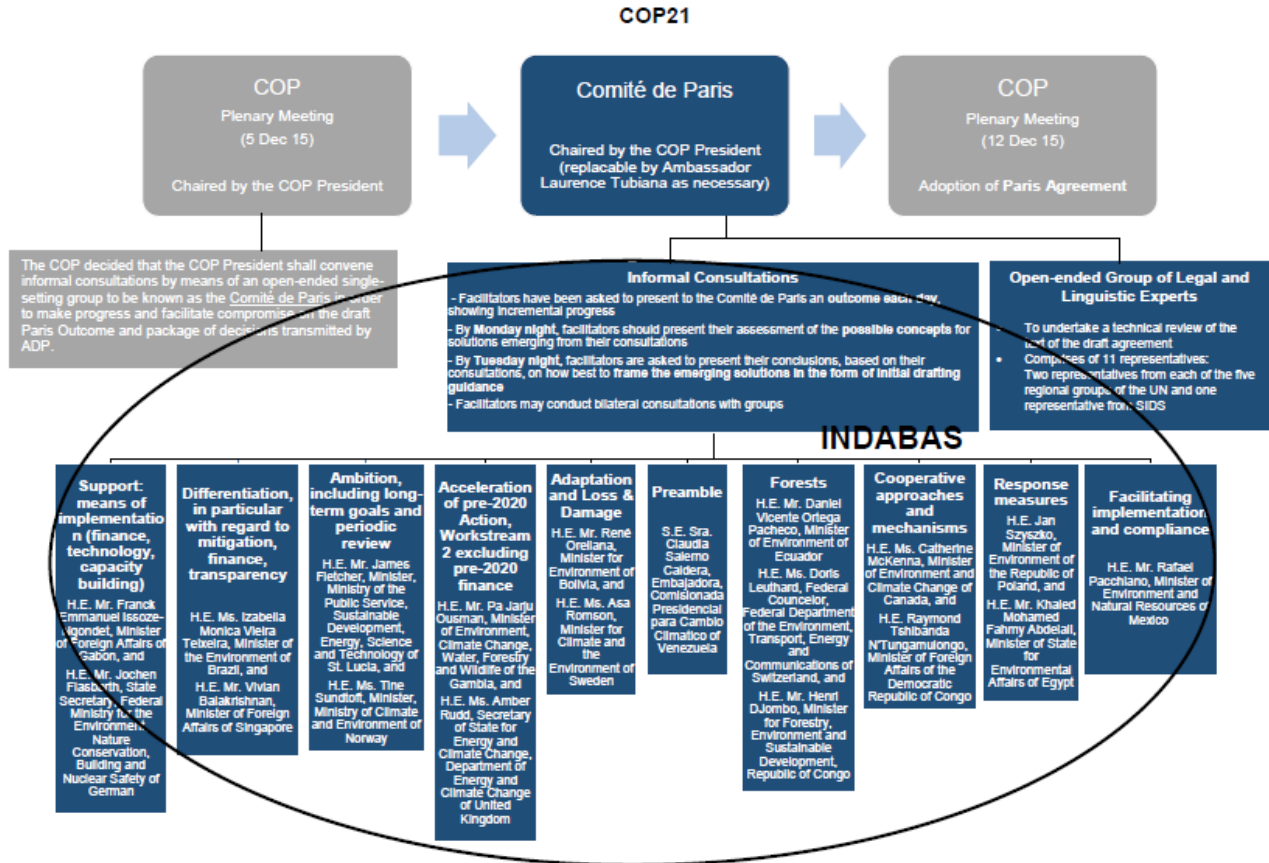
Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) 2-12



จัดทำโดย พระระวี โพธิ์นทีไท

เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกังขาด้านกระบวนการซึ่งเป็นปัญหาหลักของการประชุม COP15 ที่โคเปนเฮเกน ในการประชุมเต็มคณะของ COP ภายหลังการสรุปการดำเนินการของ ADP นาย Laurent Fabius รัฐมนตรีต่างประเทศ และประธาน COP21 ได้นำเสนอแนวทางการดำเนินการ ซึ่งเน้นความโปร่งใสและมีส่วนร่วมสำหรับภาคี โดยแบ่งการเจรจาออกเป็น 2 ระดับ ผ่าน *Comité de Paris* ซึ่งเป็น open-ended single-setting group ที่เปิดให้ทุกภาคีและผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมเพื่อหารืออย่างไม่เป็นทางการและมุ่งหาแนวทางประนีประนอม และการหารืออย่างไม่เป็นทางการ ลักษณะเดียวกับการประชุม indabas ใน 10 ประเด็น โดยแต่ละประเด็นจะมีรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็น co-facilitators หรือ facilitator¹⁷ นอกจากนี้ ได้ตั้ง open-ended group of legal and linguistic experts เพื่อทบทวนร่างความตกลงในด้านเทคนิค ทั้งนี้ ความชัดเจนในด้านกระบวนการของการประชุม COP21 เป็นภาพที่ต่างจากความสับสนในโคเปนเฮเกนอย่างสิ้นเชิง โดยในการประชุม COP15 นั้น มีแม้กระทั่งการเปลี่ยนประธาน COP กลางทางในช่วงการประชุมระดับสูง จากนาง Connie Hedegaard รัฐมนตรีสภาพภูมิอากาศและพลังงาน เป็นนาย Lars Løkke Rasmussen นายกรัฐมนตรีเดนมาร์ก ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการเจรจาเอกสารเองด้วย

¹⁷ ตั้งแต่ ค.ศ. 2014 ฝรั่งเศสร่วมกับเปรู ซึ่งเป็นประธาน COP20 ได้จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีหลายครั้ง เพื่อส่งเสริมบทบาท การมีส่วนร่วม และสร้างความเข้าใจให้รัฐมนตรีประเทศต่าง ๆ



จัดทำโดย พระระวี โพธิ์นทีไท

การเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการประชุม COP21 คือ ที่มาของเอกสารผลลัพธ์ ขณะที่ COP15 เต็มไปด้วยความวุ่นวาย ตั้งแต่ข่าวลือว่า “Danish Text” ได้ถูกนำเสนอให้บางประเทศในการประชุม pre-COP และต่อมาเอกสารดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่โดยหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งของสหราชอาณาจักรในช่วงสัปดาห์แรกของ COP15 แต่สำหรับ COP21 ฝรั่งเศสยืนยันให้ภาคีมีความรับผิดชอบในการพัฒนาร่างความตกลงอย่างเต็มที่ และรัฐมนตรี/ผู้แทนประเทศใช้เวลาไปกับการเจรจาเอกสารที่ยาว และเต็มไปด้วย brackets โดยการดำเนินการของฝรั่งเศสเป็นการทำให้มั่นใจ (ensure) ว่าร่างความตกลงเป็นของภาคี (party-owned text) และภาคีมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเอกสาร

การเจรจาในระหว่าง COP 21 มิได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ ผู้แทนแต่ละประเทศยังคงใช้เวลาในการประชุมที่มักกินเวลาข้ามคืนไปกับความพยายามหาท่าทีร่วมกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความซับซ้อนในด้านประเด็นของความตกลง นอกจากนี้ ตามที่ได้เกริ่นไปแล้วช่วงต้นเกี่ยวกับกลุ่มเจรจา ซึ่งแต่เดิมมักแบ่งในลักษณะ North-South divide แต่ในช่วงท้ายของการประชุม COP21 กลุ่มต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาได้มีการเจรจาระหว่างกันเอง

อย่างเข้มข้นด้วย อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสของกระบวนการและที่มาของเอกสารผลลัพธ์ ซึ่งเป็นภาพที่เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงจากโคเปนเฮเกน มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการเจรจาความตกลงปารีส ฝรั่งเศสไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคีมีทางเลือกที่ง่ายในการปฏิเสธ (reject) President's text และภาคีก็ต้องยอมรับว่ากระบวนการเป็น Party-driven process

ไทยเข้ารับตำแหน่งประธาน G-77 ใน ค.ศ. 2016 ในปีนั้น G-77 และประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ มักเน้นย้ำว่า ความตกลงปารีสเป็นผลจากความพยายามร่วมกันของทุกภาคีที่เจรจาใน spirit of compromise และเป็นความสมดุลที่ละเอียดอ่อนของทุกประเด็น (delicate balance of all issues) ซึ่งอาจสะท้อนถึง ownership ของภาคีต่อความตกลง ที่อาจไม่สมบูรณ์แบบ (perfect) ในสายตาหลาย ๆ คน แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่ภาคีสามารถตกลงร่วมกันได้

ภายหลังการรับรองความตกลงฯ ในช่วงต้น (ประมาณ ค.ศ. 2016 –2017) ภาคีส่วนใหญ่เห็นว่า กระบวนการภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ ได้เข้าสู่ช่วงของการดำเนินการ (implementation phase) และบางประเทศได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุม อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นภาคีเริ่มตระหนักว่า การเจรจายังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในกระบวนการภายใต้กรอบอนุสัญญาฯ เนื่องจากประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทวีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การค้า สิ่งแวดล้อม สังคม ความมั่นคง และความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์

สุดท้ายนี้ ขอฝากไว้ว่า หากไทยต้องการมีบทบาทในกระบวนการเจรจาระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างแท้จริง ไทยอาจต้องเริ่มปรับรูปแบบของคณะผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุม COP ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหลากหลายหน่วยงาน และส่วนใหญ่มักเน้นการติดตามประเด็นและการหารือในระดับผู้เชี่ยวชาญ ถึงเวลาแล้วหรือไม่ ที่ไทยจะพิจารณาตั้งกลุ่มผู้แทนเจรจาหลัก ซึ่งรวมถึง lead negotiator ที่มีความเข้าใจในกระบวนการ และมีส่วนร่วมในการเจรจาทั้งประเด็นเทคนิคและประเด็นการเมือง