INTERNATIONAL STUDIES CENTER

STUDY PAPER
July 2021

การทูตสิ่งแวดล้อม

•

Environmental Diplomacy

ศุภมิตร ปิติพัฒน์
Supamit Pitipat

การทูตสิ่งแวดล้อม

Environmental Diplomacy

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

Supamit Pitipat

INTERNATIONAL STUDIES CENTER

การทูตสิ่งแวดล้อม
Environmental Diplomacy

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรกฎาคม 2564 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด เลขที่ 129 สุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 02 742 4754

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภมิตร ปิติพัฒน์
การทูตสิ่งแวดล้อม.-- กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.
112 หน้า.
1. การทูต--แง่สิ่งแวดล้อม. I. ชื่อเรื่อง.
327.2
ISBN 978-616-341-091-7

คำนำ

เอกสารวิจัยเรื่อง "การทูตสิ่งแวดล้อม" โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นเอกสาร Study Paper ที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center - ISC) ได้จัดพิมพ์ขึ้นในปี 2564 ซึ่งศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตรฯ ที่ได้อนุญาตให้ศูนย์ฯ จัดพิมพ์เอกสารวิจัยชิ้นนี้มา ณ โอกาสนี้

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นปัญหาที่มีความหลากหลายและเป็นปัญหาไร้พรมแดน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือที่มักเรียกกันง่ายๆ ว่าปัญหาโลกร้อน ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาขยะพิษและขยะทะเล และปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุผล ซึ่งนำไปสู่ความพยายามของนานาชาติ องค์การระหว่างประเทศ ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ในการเจรจาและผลักดันให้เกิดการเจรจาเพื่อบรรลุความ ตกลงเกี่ยวกับหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์กติกา กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเป้าหมายและมาตรการที่จำเป็นในการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ผู้เขียนได้พยายามตอบคำถามที่ตั้งขึ้นว่า การทูตสิ่งแวดล้อมคืออะไร? และดำเนินการไปอย่างไร? โดยได้นำเสนอลักษณะของประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและมิติระหว่างประเทศของประเด็นปัญหาดังกล่าว พลวัตของการเจรจาระหว่างประเทศ รวมทั้งการทำงานของกลไกที่กำกับดูแลการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นการขยายความเข้าใจปัญหาที่มีอยู่ในการทูตสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะได้รับความรู้ที่เป็นประโยชน์ และเป็นการกระตุ้นให้คิดถึงวิธีการลดทอนผลกระทบจากความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความอยู่รอดของมนุษยชาติในอนาคตสมดังเจตนารมณ์ของผู้เขียนและผู้จัดพิมพ์ต่อไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

กรกฎาคม 2564

สารบัญ

บทคัดย่อ
9

บทนำ
10

บทที่ 1
ลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
14

บทที่ 2
ลักษณะของการเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
30

บทที่ 3
การทำงานของระบอบระหว่างประเทศสำหรับจัดการกำกับดูแล
และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
46

บทสรุป
82

เอกสารอ้างอิง
83

สารบัญ

ภาคผนวก
91

ภาคผนวกที่ 1 :
กลุ่มภาคีการเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศจำแนกตามผลประโยชน์
92

ภาคผนวกที่ 2 :
กลุ่ม NGOs ที่เป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา
ระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
95

ภาคผนวกที่ 3 :
พัฒนาการของการสร้างระบอบระหว่างประเทศ
เพื่อจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
97

ภาคผนวกที่ 4 :
สาระสำคัญของ UNFCCC
104

สารบัญตาราง

ตารางข้อความที่ 1:
ตัวอย่างเครื่องมือในระบบจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
26

ตารางข้อความที่ 2:
เปรียบเทียบ deep ecology กับ sustainable development
53

ตารางข้อความที่ 3:
ประเภทกรรมสิทธิ์ของ Common Pool Resources (CPRs)
56

ตารางข้อความที่ 4:
เกณฑ์สำหรับการออกแบบกลไกจัดการสิ่งแวดล้อม
66

ตารางข้อความที่ 5:
การติดตามพลวัตจาก Regime interplay
71

ตารางข้อความที่ 6 :
ลักษณะและกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศ
74

ตารางข้อความที่ 7:
เปรียบเทียบประเด็นปัญหาระหว่าง 2 ระบบสำหรับการออกแบบระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
79

Abstract

This short survey provides a glimpse of environmental diplomacy. It looks into multilateral and multifaceted endeavors to manage a variety of diplomatic and knowledge-generating mechanisms for building global consensus on and international commitment to environmental sustainability, conducting international environmental negotiations, and coordinating multilevel implementation of principles, norms, rules, standards, measures, and practices necessary for safeguarding the environment. The survey describes dilemmas in policy responses to various types of environmental problems, complexity in multilateral environmental negotiations, and different ways to evaluate the effectiveness of international environmental regimes. Noting high expectation for and even higher disappointment about environmental diplomacy, the survey ends with necessary optimism since environmental diplomacy is an indispensable means without which we cannot reach international agreements and maintain the global commitment to the blue planet called Earth.

Keywords: Environmental Diplomacy; International Environmental Negotiations; International Environmental Regimes; Multilateral Diplomacy

บทคัดย่อ

บทสำรวจขนาดกะทัดรัดพานำชมการทูตสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านที่เป็นการสร้างและบรรลุฉันทามติเพื่อรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมในระดับโลกผ่านกลไกการทูตและการผลิตความรู้, การเจรจาพหุภาคีระหว่างนานาชาติเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, และการประสานการดำเนินการในหลายระดับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักการ ปทัสถาน กฎเกณฑ์กติกา มาตรฐาน มาตรการ และแบบแผนวิถีปฏิบัติในการปกป้องสิ่งแวดล้อม บทสำรวจประกอบด้วยการนำเสนอปัญหาสิ่งแวดล้อมและทางเลือกที่ตัดสินใจยากในการกำหนดนโยบาย, แง่มุมต่างๆ ในการเจรจาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม, และองค์ประกอบที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบอภิบาลสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในตอนท้าย บทสำรวจระบุถึงความคาดหวังอันสูงและความผิดหวังต่อการทูตสิ่งแวดล้อมที่สูงยิ่งกว่าของคนจำนวนมากจากทั่วโลก แต่ลงท้ายด้วยการชวนให้ตระหนักในความจำเป็นที่ต้องรักษาความหวังในเรื่องนี้ เพราะการทูตสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการจะบรรลุและรักษาไว้ซึ่งพลังความร่วมแรงร่วมใจของทุกคนเพื่อดาวเคราะห์สีฟ้าที่ชื่อว่าโลก

คำสำคัญ: การทูตสิ่งแวดล้อม; การเจรจาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม; ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม; การทูตพหุภาคี

บทนำ

การทูตสิ่งแวดล้อม : อะไร? และอย่างไร?[1]

•

ในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป **การทูตสิ่งแวดล้อม** ด้านหนึ่ง หมายถึงความพยายามของนานาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ในการเจรจาและการเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการเจรจาเพื่อบรรลุความตกลงเกี่ยวกับหลักการ บรรทัดฐาน กรอบการปฏิบัติ กฎเกณฑ์กติกา กระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายและมาตรการที่เหมาะสม สำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ครอบคลุมแนวทางและการดำเนินการของแต่ละฝ่ายร่วมกัน ทั้งรัฐ องค์กร ภาคส่วน และตัวแสดงหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นในกรอบพหุภาคี อนุภูมิภาค หรือทวิภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นมูลเหตุ ลดทอนผลกระทบ กำหนดมาตรฐาน ติดตามเฝ้าระวัง ผลิต/เผยแพร่ข้อมูลและองค์ความรู้ ปรับสมรรถนะขีดความสามารถ เพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับ ดูแล และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่เสียหาย ร่อยหรอ ทรุดโทรมไปจากการใช้ของมนุษย์

และอีกด้านหนึ่ง การทูตสิ่งแวดล้อม ยังรวมถึงการติดตามการทำงานของกรอบความตกลงหรือระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การติดตามว่าการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวของทุกภาคส่วนก่อเกิดผลได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด และผลลัพธ์นั้น โดยรวมแล้วประสบความสำเร็จเพียงใด ในการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นจุดมุ่งหมายตามกรอบความตกลงของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในด้านนั้น

---

[1] บทความมีที่มาจากเอกสารประกอบการอภิปราย -Green Diplomacy Lecture Series ครั้งที่ 1- ณ ห้องแถลงข่าว กระทรวงการต่างประเทศ วันพฤหัสบดีที่ 23 กันยายน 2553 ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองกิจการเพื่อการพัฒนา กรมองค์การระหว่างประเทศในขณะนั้น ที่ผลักดันให้จัดทำเอกสารแนะนำการทูตสิ่งแวดล้อมนี้ขึ้นในทีแรก และขอขอบคุณศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ให้โอกาสเขียน “การทูตสิ่งแวดล้อม” ฉบับปรับปรุงใหม่จากงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสภาวิจัยแห่งชาติและจัดพิมพ์เผยแพร่ ข้อผิดพลาดขาดเกินที่ปรากฏอยู่เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยลำพัง

ความราบเรียบในนิยามข้างต้น และความพยายามที่ต้องใช้เวลานานกว่าที่การทูตสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จผลตามเป้าหมายในความเป็นจริง อาจไม่มีอะไรในนิยามหรือในสภาพจริงของการดำเนินการทูตส่วนนี้ ที่จะจับความสนใจคนทั่วไปได้มากและอย่างต่อเนื่อง ได้เท่ากับการติดตามปัญหาปากท้อง ในชีวิตประจำวัน ข่าวกีฬา หรือการบันเทิง หรือไม่ทันได้มองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องการเมืองไม่ว่าจะในระดับใด แต่ความราบเรียบในนิยามและความล่าช้าในความเป็นจริงของการทูตสิ่งแวดล้อมเป็นภาพที่ตัดกันอย่างมากกับความรวนและความแปรปรวนรุนแรงในสภาพลมฟ้าอากาศ ที่สร้างสถิติใหม่ของภัยพิบัติทางธรรมชาติมาทำลายสถิติเก่าอย่างถี่กระชั้นขึ้น จนอาจทำลายขีดความสามารถเดิมของทุกระดับในการตั้งรับปัญหาจากสเกลความเสียหายที่มากขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ แม้จะได้เตรียมระบบรองรับและแผนสนับสนุนการฟื้นตัว-ฟื้นฟูไว้ล่วงหน้าแล้ว (Clarke and Dercon 2016) และความเสียหายยังจะยกระดับขึ้นไปอีกมาก เมื่อการทำงานของวงจรสะท้อนกลับเชิงบวกขยายผลและผลกระทบที่จะทวีความแปรปรวนในสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศให้รุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

ถ้าใช้การเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศเป็นตัวอย่าง จะเห็นว่า ถ้านับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ริโอเดจาเนโร ปี ค.ศ. 1992 เป็นจุดเริ่มต้น การประชุมครั้งนั้นนานาชาติตั้งเจตจำนงที่จะใช้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCC: United Nations Framework Convention on Climate Change) กำหนดกรอบความร่วมมือเพื่อวางเป้าหมายและหามาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Green-house Gas- GHG) หลังจากนั้น 5 ปีการทูตสิ่งแวดล้อมจึงได้พิธีสารเกียวโตมาวางมาตรการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว แต่กว่าพิธีสารที่นานาชาติลงนามในปี ค.ศ. 1997 จะมีผลบังคับใช้ เวลาก็ล่วงมาถึงปี 2005 ในขณะที่สหรัฐฯ ประเทศผู้ผลิตก๊าซเรือนกระจกรายใหญ่ที่สุดถ้านับจากปี ค.ศ. 1850 มาจนถึงเวลานั้น แม้ลงนามในพิธีสารแล้ว แต่เมื่อเปลี่ยนประธานาธิบดีที่มาจากพรรครีพับลิกัน สหรัฐฯ ก็ไม่ให้สัตยาบัน จากนั้นกว่าที่นานาชาติจะบรรลุความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ครอบคลุมประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา การทูตสิ่งแวดล้อมก็ต้องใช้เวลาอีกกว่าทศวรรษจึงสำเร็จเป็นความตกลงปารีส (Paris Agreement) ในปี 2016 แต่หลังจากนั้นสหรัฐฯ ก็ประกาศถอนตัวออกจากความ

ตกลงนี้อีก ก่อนที่กลับเข้ามาใหม่เมื่อประธานาธิบดีเปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของพรรคเดโมแครต

ในความล่าช้าของการทูตสิ่งแวดล้อมเช่นนี้ ถ้าทุกภาคส่วนประวิงเวลาการปฏิบัติออกไปอีก และไม่ร่วมด้วยช่วยกันอย่างเต็มที่จริงจังในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ลดลงมาได้ตามเป้าหมายที่ความตกลงปารีสตั้งไว้ (ที่ก็ใช่ว่าจะเพียงพอสำหรับยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า) วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมก็ให้การคาดการณ์อย่างมั่นใจว่า ในอีกไม่เกิน 10 ปีข้างหน้าไปจนถึงปลายศตวรรษที่ 21 โลกและชีวาลัยที่เราอาศัยอยู่ก็จะไม่ใช่โลกและชีวาลัยที่ราบเรียบและยังความอยู่เย็นเป็นสุขให้แก่มนุษย์เหมือนหลายศตวรรษที่ผ่านมาอีกแล้ว[2]

เมื่อความรุนแรงและเร่งด่วนของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกมิได้เป็นปัจจัยเพียงพอในตัวเอง ที่จะผลักดันนานาชาติให้หันมาเร่งบรรลุความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อทุกชีวิตในโลกอย่างรวดเร็วและใส่ใจจริงจัง ระยะเวลานานที่ใช้ดำเนินการสร้างความตกลงระหว่างประเทศจึงสะท้อนอยู่ในตัวว่า การผลักดัน การเจรจา และการต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้การทูตสิ่งแวดล้อมไม่ราบเรียบเหมือนกับนิยาม แต่ในการทูตสิ่งแวดล้อมยังมีการเมืองของการเปลี่ยนการจัดสรรคุณค่าที่กระทบผลประโยชน์มหาศาล

บทความสั้นๆ นี้จึงต้องการขยายความเข้าใจปัญหาที่มีอยู่ในการทูตสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น ด้านหนึ่งมาจากเหตุผลว่า การจัดตั้งระบอบและการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นและเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องอาศัยการทูตสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยตลอดกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นในการวางขั้นตอนดำเนินการไปสู่การบรรลุความตกลง การติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลง

---

2 รายงานของ IPPC (2018) เรื่อง *Global warming of 1.5°C* ให้การคาดการณ์ล่าสุดว่าวิกฤตโลกจะเป็นอย่างไรถ้าภายในปีค.ศ. 2040 ยังขาดการดำเนินมาตรการอย่างจริงจังในทุกระดับเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก; ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันดับต้นๆ นับแต่ปี ค.ศ. 1850 เป็นต้นมา โปรดดูรายงานของ World Resources Institute ที่ https://www.wri.org/insights/5-charts-show-how-global-emissions-have-changed-1850 ปัจจุบันประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดคือ จีน อันดับ 2 คือสหรัฐฯ; การสูญเสียเมฆและผลลัพธ์ต่ออุณหภูมิโลกกับผลกระทบที่จะตามมา โปรดดูงานวิจัย Schneider, et.al. (2019) เป็นตัวอย่าง

และประสิทธิภาพการทำงานของตัวระบอบระหว่างประเทศเอง ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งเป็นเหตุผลด้านความร่วมมือ กล่าวคือ เมื่อเกิดความตระหนักในข้อจำกัดที่เลี่ยงได้ยากในปัญหาการทูตสิ่งแวดล้อมแล้ว ความตระหนักนั้นน่าจะมีส่วนกระตุ้นให้ภาคส่วนและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ตั้งพันธกิจเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน และลงทุนปรับเปลี่ยนกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในองค์กร หรือในภาคส่วนของตน ให้ทำงานเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะทำในส่วนของตนเอง หรือทำโดยการรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่ายทำงานสนับสนุนกันและกัน ไม่จำเป็นต้องรอผลลัพธ์ความสำเร็จที่เป็นความตกลงระหว่างรัฐจากการทูตสิ่งแวดล้อม เพราะในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการรักษาชีวาลัยให้เป็นโลกที่สิ่งมีชีวิตและมนุษย์จะดำรงอยู่ต่อไปได้ยั่งยืน เป็นเรื่องที่ตั้งข้อเรียกร้องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจากคนทุกฝ่ายในทุกระดับ ไม่จำเพาะแต่รัฐ

เพื่อสนองความมุ่งหมายข้างต้น บทความนี้จะนำเสนอการทูตสิ่งแวดล้อมตามประเด็นเป็นลำดับไป ดังนี้ (1) ลักษณะของ**ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม**และ**มิติระหว่างประเทศ**ของประเด็นปัญหาดังกล่าว (2) ธรรมชาติและพลวัตของ **การเจรจาระหว่างนานาชาติ** เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และ (3) **การทำงานของกลไกกำกับดูแล** (governance) หรือ **ระบอบระหว่างประเทศ** (international regime) ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

บทที่ 1

ลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การทำความเข้าใจประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ พิจารณาได้จากหลายแง่มุม การพิจารณาจากแง่มุมที่แตกต่างกันจะเห็นแนวทางจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ พิจารณาได้อย่างน้อยจาก 2 แง่มุมด้วยกัน ได้แก่ การพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ (use) และการพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแรงจูงใจในการรักษา (incentives)[3]

ผลกระทบจากการใช้

•

ในการจำแนกแบบแรกที่พิจารณาจากการใช้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์ใช้สิ่งแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ของสิ่งแวดล้อมที่จะฟื้นฟูจำนวนที่ร่อยหรอลดลงและคุณภาพที่สึกหรอเสื่อมโทรมให้กลับคืนคงปริมาณและฟื้นคืนสภาพได้ ด้านหนึ่งเป็นปัญหาการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเชิงปริมาณ จากการใช้ทรัพยากรจนเกินขนาด (over-appropriation of environmental resource) เพื่อการบริโภค (consumptive use) ทำให้ทรัพยากรมีจำนวนลดน้อยลง เช่น ปัญหาการลดลงของปริมาณน้ำใต้ดินอันเกิดจากการสูบน้ำบาดาลมาใช้มากเกินไป และอีกด้านหนึ่ง เป็นปัญหาการฟื้นฟูสภาพของสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงในเชิงคุณภาพ (degradation of environmental resource) ซึ่งเกิดมาจากการใช้ที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภค (non-consumptive use) เช่น ปัญหาการเน่าเสียของแม่น้ำ

---

[3] ในที่นี้ผู้เขียนอาศัยแนวทางจำแนกปัญหาสิ่งแวดล้อมตามตำราของ Ronald B. Mitchell (2010) เป็นหลัก แนวทางดังกล่าวเป็นการศึกษาสิ่งแวดล้อมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การจัดประเด็นสิ่งแวดล้อมออกมาพิจารณายังทำได้อีกหลายแบบตามแต่ละสาขาวิชา เช่น การศึกษาสิ่งแวดล้อมทางจริยศาสตร์ อาจจำแนกปัญหาสิ่งแวดล้อมโดย dilemmas หรือความยากลำบากในการตัดสินใจเลือกระหว่างคุณค่าแตกต่างกัน ที่การตัดสินใจแบบหนึ่งเพื่อรักษาคุณค่าด้านหนึ่งมีผลกระทบต่อคุณค่าด้านอื่น ๆ Mugerauer and Manzo (2008) เป็นตัวอย่างที่ดีของแนวทางการจัดประเด็นแบบนี้ ส่วนด้านกฎหมายระหว่างประเทศ โปรดดู Bodansky (2010)

ลำคลองอันเกิดจากการปล่อยของเสียลงสู่ลำน้ำสาธารณะมากเกินไป

ในระหว่างปัญหา 2 แบบนี้ ปัญหาการบริโภคทรัพยากรจนเกินขนาดมีแนวโน้มจะสร้างความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้/ผู้บริโภคฝ่ายต่างๆ เพราะการใช้อันเกิดจากการบริโภคของฝ่ายหนึ่งเป็นเหตุตัดโอกาสการบริโภคของฝ่ายอื่น เพราะการใช้เพื่อบริโภคทำให้จำนวนของทรัพยากรนั้นลดลงหรือหมดสิ้นไป ในขณะที่การใช้ที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภคไม่เป็นการตัดโอกาสในการใช้ของฝ่ายอื่นๆ แต่ก่อให้เกิดสิ่งที่สาขาวิชาทางเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า negative externalities ซึ่งมักทำให้ผู้ใช้ละเลยหรือเพิกเฉยต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อม และผลักภาระและต้นทุนการจัดการฟื้นฟูความเสื่อมโทรมให้คนอื่นต้องรับไปแทน

ดังนั้นความขัดแย้งอันเกิดจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จึงมักเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้รับผลกระทบกับผู้ที่เป็นต้นเหตุมากกว่า ในกรณีที่สามารถรู้ได้อย่างแน่ชัดและเฉพาะเจาะจงว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านนั้นมีอะไรเป็นสาเหตุ และสาเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อปัญหา รวมทั้งมีกฎกำหนดความรับผิดชอบไว้ชัดเจนแล้ว แนวทางการแก้ไขความขัดแย้ง ถ้ายึดหลักว่าผู้สร้างความเสียหายหรือสร้างมลพิษพึงเป็นผู้จ่าย (polluters pay) การแก้ไขและป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นอีกก็จัดการได้ไม่ยาก

หรือในกรณีที่รู้สาเหตุที่มาและผู้ก่อปัญหาชัดเจน แต่ยังไม่มีกฎกำหนดให้ผู้ก่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อคนอื่นๆ ในสังคมเป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเห็นชัดว่า หากปล่อยไว้ไม่ตัดสินใจเข้าไปแก้ไขป้องกันด้วยตัวเอง คุณค่า ผลประโยชน์หรือมูลค่ารายได้ของตนทั้งในระยะเฉพาะหน้าและในเวลาต่อไปจะมีความเสียหาย และความเสียหายนั้นมีราคาสูงกว่าต้นทุนสำหรับการจัดการ/ป้องกันปัญหา และถ้าผู้รับผลกระทบรู้ต้นตอที่มาของสาเหตุอย่างแน่ชัด โดยไม่มีต้นทุนธุรกรรมด้านอื่นๆ เข้ามาเป็นภาระอีก ก็สมเหตุสมผลอยู่เหมือนกัน ที่ฝ่ายผู้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น จะยอมเป็นผู้จ่ายราคาสำหรับเครื่องมือหรือแบกรับภาระต้นทุนในการจัดมาตรการสำหรับป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่มีคุณค่าหรือมีมูลค่าสูงกว่าของตนเอาไว้[4]

---

[4] ดูการอภิปรายจากมุมมองการศึกษาระบอบระหว่างประเทศเกี่ยวกับ Coase Theorem และ

การแก้ไขปัญหาการใช้เพื่อบริโภคจนเกินขนาดยังต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม หรือกล่าวได้ว่าในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าในระดับใด เลี่ยงการต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องทางการเมืองในเรื่องความยุติธรรมไปไม่พ้น อย่างน้อยที่สุด ด้านหนึ่งเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจว่า ระหว่างการอนุญาตให้ผู้ใช้/ผู้บริโภครุ่นปัจจุบัน กับการรักษาทรัพยากรไว้ให้แก่คนในรุ่นอนาคตจะหาจุดสมดุลอย่างไร อีกด้านหนึ่ง ปัญหาดังกล่าวยังเกี่ยวพันกับการต้องตัดสินว่า ในระหว่างคนที่เป็นผู้ใช้/ผู้บริโภครุ่นปัจจุบัน ใครควรมีสิทธิใช้ และจะจัดสรรสิทธินั้นแก่ผู้ใช้ต่างกลุ่มอย่างไร ใครต้องลดและจำกัดการใช้ หรือใครต้องเป็นคนจ่ายราคามากกว่าใคร สำหรับโอกาสในการใช้และบริโภคทรัพยากรอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณลดน้อยลงไปเรื่อยๆ

นอกจากปัญหาทั้ง 2 แบบนี้แล้ว ที่มาอีกด้านหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้ คือปัญหาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุ (accidental harms) ซึ่งในกรณีหลังนี้ สามารถระบุตัวผู้ก่อและผู้ที่ต้องรับผิดชอบความเสียหายได้ชัดเจนกว่า 2 แบบแรก แต่ความสามารถในการชดใช้ และความสามารถในการเยียวยาความเสียหายนั้น รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานสำหรับความปลอดภัย การป้องกันอุบัติเหตุ และความเคร่งครัดในการควบคุมและรักษามาตรฐาน เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นต่างหากออกไป (Perrow 2011)[5]

ข้อจำกัดในบริบทระหว่างประเทศ ที่มีต้นทุนธุรกรรมสูงสำหรับผู้รับผลกระทบในการติดตามหาต้นตอสาเหตุ และการเจรจาทำความตกลงเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา ใน Robert O. Keohane (1984)

[5] การทูตสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้เป็นการจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศขึ้นมาวางมาตรการด้านความปลอดภัยและควบคุมกิจการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยของเสียที่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การขนส่งน้ำมันในทะเล การทูตสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างระบบกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัย ด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและมาตรฐานของระบบป้องกันอุบัติเหตุ กับเทคโนโลยีและมาตรฐานของระบบจัดการของเสียก่อนปล่อยออกมาสู่ดินน้ำหรืออากาศ ส่วนอีกด้านหนึ่ง เกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติตามมาตรฐาน ตัวอย่างของระบอบระหว่างประเทศในด้านนี้ เช่น MARPOL: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships และ IMO: International Maritime Organization การเปรียบเทียบประสิทธิภาพการกำกับดูแลระหว่าง 2 ระบอบนี้ ดู Mitchell (1994)

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการผลิตและบริโภคใช้สอยของมนุษย์ ยังมีอีกหลายด้านที่ขาดความรู้แน่ชัด ตลอดกระบวนการทำงานของธรรมชาติ และตลอดห่วงโซ่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ก่อปัญหากับมาตรการที่ออกแบบมาแก้ไขจัดการกับปัญหา เช่น ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ยังมีความไม่แน่ชัดและยังไม่ได้รับความเห็นพ้องต้องกันในอีกหลายเรื่องเกี่ยวกับการทำงานของระบบภูมิอากาศ ระดับและขอบเขตของผลกระทบ และมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ความไม่แน่นอนในความรู้เช่นนี้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงโต้แย้งไม่เพียงแต่ในวงวิชาการ แต่ในวงที่รับผิดชอบการกำหนดนโยบายก็ขาดเจตจำนงที่เป็นเอกภาพร่วมกันเมื่อต้องเผชิญการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งความไม่แน่นอนที่มีอยู่ทำให้ไม่แน่ชัดว่าต้องทำมากและพึงทำในอัตราที่เร่งด่วนมากน้อยเพียงใด ที่ด้านหนึ่งจะไม่เป็นการตื่นตูมทำมากไปจนเสียประโยชน์ในทางอื่นๆ และอีกด้านคือทำน้อยไปและช้าเกินไปจนแก้ไขปัญหาและผลกระทบไม่ทัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การวางแนวทางปฏิบัติและมาตรการในการป้องกันบรรเทาปัญหาและการรักษาฟื้นฟูรักษาสิ่งแวดล้อม ก็พลอยทำได้ยากตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีความไม่แน่นอนสูง มีระดับผลกระทบที่สร้างความผันผวนได้มากแต่คาดการณ์ชัดเจนเกี่ยวกับสถานการณ์ได้ยาก และเป็นปัญหาที่เมื่อสะสมมากจนถึงระดับสำคัญแล้วจะแก้ให้กลับคืนมาอยู่ในสภาวะเดิมได้ยาก UNFCCC ได้เสนอหลักนำการปฏิบัติในการเผชิญกับความไม่แน่นอนหลายด้านในปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นการสะสมของก๊าซเรือนกระจก ไว้ว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพึงยึดถือหลักการระวังและการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) ไม่ควรที่ใครจะใช้การขาดความแน่นอนในความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาเป็นข้ออ้างเลื่อนการดำเนินและปฏิบัติตามมาตรการอันจำเป็น เมื่อเห็นแล้วว่าโลกกำลังเผชิญกับภัยอันตรายร้ายแรงและความเสียหายที่ไม่อาจย้อนคืนได้[6] แม้จะมีหลักการดังกล่าว แต่จะเห็นจากกรณีของสหรัฐฯ เป็นตัวอย่างว่า

---

6 การยึดถือ precautionary principle มีนัยต่อการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการด้วยกัน เช่น การเปลี่ยนให้ผู้ผลิตหรือผู้ดำเนินกิจกรรมต้องเป็นฝ่ายรับภาระการพิสูจน์และแสดงให้เห็นว่าสินค้าหรือกิจกรรมนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ อย่างไร แทนที่จะให้ฝ่ายที่ลุกขึ้นมาเรียกร้องการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมและป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่

สหรัฐฯ ไม่ใช่ประเทศที่ขาดแคลนองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม หรือขาดงานวิจัยที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ฝ่ายกำหนดนโยบาย เช่น ประธานาธิบดีบุช (43rd) หรือประธานาธิบดีทรัมป์ ก็พร้อมจะปฏิเสธความน่าเชื่อถือของความรู้เหล่านั้น แล้วเลือกดำเนินนโยบายไปในทางที่ไม่เคารพหลักการที่ให้ระวังและป้องกันไว้ก่อน

บางที สิ่งที่ไม่แน่นอนในการทูตสิ่งแวดล้อมอาจไม่ใช่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เท่ากับความไม่แน่นอนในการเมืองภายในและนโยบายของประเทศมหาอำนาจ ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในเวลาที่ผ่านมามากกว่าใครๆ และพร้อมจะใช้สถานะในการเป็นเจ้ามหาอำนาจของตนหันมาดำเนินนโยบายและออกกฎหมายในลักษณะเอกภาคีนิยม (unilateralism) เพื่อตอบสนองวาระนโยบายการเมืองภายในของผู้นำประเทศ[7] โดยเหตุนี้ จึงสมควรที่เราจะหันมาพิจารณาความไม่แน่นอนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากด้านแรงจูงใจดูบ้าง

ปัญหาแรงจูงใจ

•

ถ้าพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมจากด้านแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหา ก็อาจจำแนกเป็นปัญหาที่เรียกว่าโศกนาฏกรรมของทรัพยากรที่จัดเป็นของส่วนกลาง (tragedy of the commons) ปัญหาต้นน้ำ-ปลายน้ำหรือต้นทาง-ปลายทาง (upstream/downstream problems) และปัญหาอันเกิดจากการขาดขีดความสามารถที่เพียงพอสำหรับการจัดการแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

สุขภาพเป็นฝ่ายรับภาระ, การพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายด้วยข้อเตือนใจอยู่เสมอว่า ต้องหาทางป้องกันความเสี่ยงที่มาตรการของนโยบายจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่อาจแก้ไขกลับคืนให้เหมือนเดิมต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อสุขภาวะของประชาชน หรือหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายหรือมาตรการใดๆ ที่มีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจแก้ไขกลับคืนได้ แม้ยังไม่มีความรู้ที่แน่ชัดมายืนยัน, รวมทั้งการตรวจสอบทางเลือกของนโยบายที่สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและตัดสินใจเลือกแนวทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เป็นต้น (Kriebel, et.al., 2001)

[7] Kathryn Harrison (2010) อธิบายข้อจำกัดที่สร้างความไม่คงเส้นคงวาในการดำเนินนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ จากความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองของนโยบายสาธารณะกับการเลือกตั้ง และโครงสร้างเชิงสถาบันในระบบการเมืองสหรัฐฯ ที่มีผลต่ออำนาจการกำหนดนโยบายและอำนาจต่อรองของกลุ่มพลังในกระบวนการนโยบาย

ในกรณีที่เข้าข่ายเป็น tragedy of the commons ทั้งผู้ที่เป็นต้นเหตุ ผู้ใช้ประโยชน์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมร่อยหรอลดจำนวนของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรอันเป็นของส่วนกลางที่ใช้ร่วมกัน (common-pool resources: CPRs) นั้น เป็นคนกลุ่มเดียวกัน คนที่เป็นผู้ใช้หรืออาศัยสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นผู้สร้างความเสียหาย และได้รับผลจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเอง ลักษณะสำคัญของทรัพยากรประเภท CPRs คือความยากในการกันคนไม่ให้เข้าไปใช้ และการลดน้อยหมดสิ้นไปจากการใช้ประโยชน์ ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เข้าข่าย tragedy of the commons ต้องเผชิญกับปัญหาที่เรียกกันว่า “ผู้โดยสารฟรี” หรือ free riders คือการคอยตีกินประโยชน์จากความพยายามแก้ไขลดทอนปัญหาของคนอื่นๆ โดยตัวเองไม่ต้องลงทุนหรือออกแรงปรับตัว และปัญหาความไม่มั่นใจว่าคนอื่นๆ จะมีความร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ร่วมกันแค่ไหน เพราะถ้าฝ่ายหนึ่งทำเพื่อแก้ไขหรือลดทอนปัญหา tragedy of the commons อยู่คนเดียว โดยคนอื่นไม่ทำ หรือทำน้อยกว่าพันธกรณีที่ตกลงกันไว้ ก็ไม่มีทางที่จะได้รับผลสำเร็จร่วมกันตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ และความพยายามของฝ่ายใดฝ่ายเดียวก็เป็นอันสูญเปล่า เพราะการแก้ปัญหา tragedy of the commons แต่เพียงลำพัง ในขณะที่คนอื่นๆ ซึ่งอาศัยใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่เป็นของกลางนั้นร่วมกัน ไม่ลงมือช่วยด้วย ไม่มีทางแก้ปัญหาได้สำเร็จ ปัญหาทั้งสองลักษณะดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ลดทอนแรงจูงใจที่แต่ละฝ่ายจะมาร่วมมือแก้ไขปัญหา tragedy of the commons เพื่อบรรลุผลประโยชน์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นร่วมกัน[8]

ส่วนในกรณีที่เป็นปัญหาในลักษณะต้นทาง-ปลายทางนั้น ผู้ที่เป็นต้นเหตุของความเสียหายอยู่ที่ต้นทาง (เช่นต้นทางลม น้ำ) และไม่ได้รับผลที่ตนเป็นผู้ก่อไว้โดยตรง แต่กลายเป็นผู้ที่อยู่ปลายทางเป็นฝ่ายรับผลเสียหายนั้นแทน ปัญหาแบบ tragedy of the commons ว่าแก้ยากแล้ว แต่ปัญหาความขัดแย้งในลักษณะต้นทาง/ ปลายทางนี้อาจแก้ไขได้ยากยิ่งกว่า เพราะฝ่ายต้นทางที่เป็นผู้ก่อเหตุมักขาดแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น เพราะตนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และโดย

---

[8] งานคลาสสิคที่เสนอ tragedy of the commons คือ บทความที่ได้รับการอ้างอิงตลอดมานับจากการพิมพ์ครั้งแรก และมีผู้นำไปพิมพ์ซ้ำหลายครั้งของ Garrett Hardin (1968, 2009) ดูข้อโต้แย้ง Hardin ใน Buck (2010).

เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าไม่มีกฎเกณฑ์รองรับกำหนดให้ฝ่ายที่อยู่ต้นทางต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนให้แก่ผู้รับผลกระทบที่อยู่ปลายทาง เช่น กรณีที่ผู้ก่อเหตุต้นทางเป็นรัฐหรือเป็นผู้ผลิตผู้ประกอบการที่อยู่ในประเทศหนึ่งและผู้รับผลกระทบอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง เพราะโดยหลักอำนาจอธิปไตย การจัดการทรัพยากรและการดูแลสิ่งแวดล้อมภายในอาณาเขตของรัฐเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของแต่ละรัฐที่จะดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสม นอกจากนี้ การขาดแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาอาจเกิดจากการขาดขีดความสามารถ เช่น ขาดเงินทุน ข้อมูล ความรู้ หรือเทคโนโลยีที่เพียงพอในการรับมือกับการเสียหายเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม

สืบเนื่องจากปัญหาในลักษณะผู้โดยสารฟรี และปัญหาอสมมาตรหรือความไม่สม่ำเสมอกันในการรับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม การออกแบบระบอบและกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศที่มีประเด็นเรื่องอธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้อง ต้องคำนึงถึงกลไกหลายด้านสำหรับแก้ปัญหาแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็น กลไกด้านการรณรงค์การตื่นตัวตระหนักรู้ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมแก่กรณี กลไกติดตามตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติตาม กลไกสนับสนุนเสริมสร้างขีดความสามารถ และกลไกกดดันลงโทษสำหรับผู้เพิกเฉยละเลยหรือตั้งใจละเว้นไม่ปฏิบัติตาม

การจำแนกประเภทข้างต้นเป็นไปเพื่อช่วยให้เราเห็นแง่มุมของปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ ชัดเจนขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายเรื่องมิได้จำกัดอยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ เช่น กรณีปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจัดว่าเป็นปัญหาที่มีหลายลักษณะซ้อนกัน กล่าวคือ ผู้ก่อเหตุเป็นผู้รับผลกระทบด้วยจากการใช้สภาพแวดล้อม ซึ่งในที่นี้คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศของโลก จนกระทั่งเกินขีดความสามารถในการดูดซับของป่าไม้และมหาสมุทร ทำให้อุณหภูมิและสภาพภูมิอากาศของโลกเปลี่ยนแปลง และสร้างผลเสียหายในระยะยาว ด้วยเหตุนี้จึงจัดเข้าลักษณะว่าเป็นปัญหาทั้งแบบความเสื่อมโทรม (degradation) และ tragedy of the commons ได้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบกระจายอย่างไม่สม่ำเสมอกัน คนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือประเทศเล็กๆ ที่เป็นหมู่เกาะ

ซึ่งมิได้เป็นต้นเหตุของปัญหานี้มากเท่ากับประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เป็นต้นทางการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากมาเป็นเวลานาน แต่ประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เหล่านี้มีพื้นที่และขีดความสามารถในการฟื้นตัวจากผลกระทบ (resilience) อันเกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากกว่าประเทศหมู่เกาะขนาดเล็ก ที่เป็นปลายทางของการรับผลกระทบ และปรับตัวให้หลักเลี่ยงผลเสียหายได้ยากหรือไม่ได้เลย ในแง่นี้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงจัดว่ามีลักษณะแบบต้นน้ำ-ปลายน้ำแฝงอยู่ด้วย พร้อมกันนั้น ก๊าซเรือนกระจกยังมีที่มากว้างขวางมากกว่าสารฟรีออนที่เป็นต้นเหตุของรูรั่วของโอโซนในชั้นบรรยากาศมาก ครอบคลุมตั้งแต่การเผาฟืนเพื่อใช้ในครัวเรือนของชาวบ้านยากจน ไปจนถึงการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรและระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยพลังงานที่ได้จากฟอสซิล การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจึงมิได้หมายถึงเพียงการปรับตัวของบางอุตสาหกรรม แต่หมายถึงการปรับวิถีการผลิตที่เคยดำเนินมานานหลายร้อยปี

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีหลายลักษณะซ้อนกันอยู่เช่นที่กล่าวมานี้ ทำให้การปรับตัวของประเทศต่างๆ มีโจทย์แตกต่างกันพอสมควร นอกจากนั้นประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกา จีนและอินเดีย จัดลำดับความสำคัญและวางแนวนโยบายต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแตกต่างจากประเทศที่ได้รับผลกระทบมาก แต่ขาดความสามารถสำหรับการฟื้นคืนตัวหรือการปรับตัว เช่นประเทศหมู่เกาะขนาดเล็ก

ปัญหายากของโลก

•

ถ้าจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมใดที่จัดเป็นปัญหาระดับโลกพิภพที่เป็นดาวเคราะห์มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ ปัญหานั้นก็คือเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี่เอง เพราะถ้าปราศจากสภาพและระบบภูมิอากาศที่เหมาะสม มนุษย์และสิ่งมีชีวิตที่เป็นสภาพแวดล้อมของกันและกันและอาศัยธรรมชาติของภูมิอากาศอยู่ด้วยกันก็ไม่อาจถือกำเนิดขึ้น และไม่มีวิวัฒนาการมาในเส้นเวลายาวไกลอย่างที่เป็นมา

แต่ปัญหาระดับโลกในสังคมมนุษย์ก็มีความหมายหลายแบบ และตั้งเงื่อนไขยากที่ทำให้มนุษย์ติดข้องอยู่ในแวดล้อมของอุปสรรค ในยามที่ควรต้องเร่งร่วมด้วย

ช่วยกันรับมือกับภัยพิบัติอันตรายที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงในระบบภูมิอากาศ

มิติระดับโลกหรือระหว่างประเทศของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปที่ควรพิจารณาในบริบทนี้ แยกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

ลักษณะแรก เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อโลกทั้งหมด และมูลเหตุของปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากทั่วทั้งโลก เช่นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ **ลักษณะที่ 2** เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะมิได้มีลักษณะข้ามพรมแดนหรือผลกระทบต่อโลกทั้งหมด แต่เป็นปัญหาที่สามารถพบเห็นได้คล้ายๆ กันภายในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เช่นปัญหามลพิษในน้ำ คุณภาพอากาศและปริมาณขยะที่ล้นเกินของเมืองใหญ่ และการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น (Alker and Haas, 1993) **ลักษณะประการที่ 3** คือการที่แบบแผนการบริโภค การผลิต หรือการจำกัดของเสียของรัฐหนึ่ง นำไปสู่การสร้างและผลักภาระ หรือก่อให้เกิดต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่นอาจได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่รักษาป่าไม้ที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แต่อุปสงค์ของภาคอุตสาหกรรมการก่อสร้างของญี่ปุ่นที่ต้องการใช้ไม้ในปริมาณมาก กลับเป็นเหตุสำคัญที่นำไปสู่การตัดไม้ทำลายป่าฝนเขตร้อนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ซาราวักไปจนถึงปาปัวนิวกินี เพื่อนำมาแปรรูปตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของญี่ปุ่น (Dauvergne, 2001, 1997)

มิติระหว่างประเทศของปัญหาสิ่งแวดล้อม**ลักษณะสุดท้าย**เกิดจากความคิดที่แพร่ไปในระดับโลกหรือข้ามประเทศ และความคิดนั้นส่งผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในทางหนึ่งทางใด ทั้งบวกหรือลบ (Conca, 2006) เช่น แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ซึ่งสนับสนุนการลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจ และส่งเสริมการใช้กลไกตลาดเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากร แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้การจัดการทรัพยากรเพื่อสาธารณูปโภคและสาธารณประโยชน์ เช่นการจัดการทรัพยากรน้ำในหลายประเทศถูกถ่ายโอนให้แก่ธุรกิจเอกชนเข้ามารับไปดำเนินการแทนที่จะเป็นภาระของรัฐ เท่ากับแปรสิ่งที่เคยเป็นสิทธิของพลเมืองในการเข้าถึงทรัพยากร มาให้แก่ตลาดเป็นผู้จัดสรรและจัดการการเข้าถึงและการใช้สิ่งแวดล้อมตามความสามารถหรืออำนาจในการซื้อของลูกค้าแทน

ลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวมาข้างต้นตั้งข้อท้าทายหลายประการต่อการสร้างกลไกกำกับดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ประการแรก ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการเมืองนโยบายมีกรอบเวลาและมีวงจรแตกต่างกัน อย่างแรกมีลักษณะแบบค่อยๆ ปรากฏขึ้นมาก่อผลอย่างช้าๆ ที่จะผสมผลรวมออกมาจากการกระทบของเหตุปัจจัยแต่ละส่วน (emergent properties) แต่เมื่อยกระดับมาถึงจุดพลิกเปลี่ยน (tipping point) จนปรากฏความเสียหายออกมาแล้ว การแก้กลับคืนเดิมแทบจะทำไม่ได้ หรือการแก้ไขผลกระทบใช้เวลานาน ส่วนการเมืองนโยบายเกิดขึ้นในวงจรระยะสั้น ตามกรอบปีงบประมาณ ตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง หรือตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่กำหนดกรอบเวลาไว้อย่างมากไม่เกิน 4 หรือ 5 ปี เมื่อเป็นเช่นนี้ ในการคิดผลได้ผลเสียและการจัดการผลกระทบในบริบทของการเมืองนโยบาย ปัญหาที่ต้องแก้เฉพาะหน้าจะได้รับความสำคัญมากกว่าการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว

ยิ่งในเรื่องที่ปัญหายังไม่ปรากฏขึ้นมาเด่นชัด และยังไม่ชัดว่าผลประโยชน์ของใครจะกระทบมากน้อยอย่างไรมีแต่ที่เป็นการคาดการณ์ ผลเสียผลกระทบที่เกิดขึ้นบ้างแล้วก็มักกระจายเป็นวงกว้าง ไม่กระจุกตัวตกอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ฝ่ายที่จะได้รับผลกระทบสูญเสียผลประโยชน์จากการมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด มักกระจุกตัวรวมกลุ่มกันติดและมีอำนาจต่อรองสูงในกระบวนการนโยบาย ดังเช่นกรณีของฟลูโอโรคาร์บอนหรือสารฟรีออนที่ใช้ในระบบเครื่องทำความเย็นที่สร้างผลกระทบต่อชั้นโอโซน มีข้อค้นพบทางวิทยาศาสตร์แสดงให้เห็นนานแล้วว่า สารดังกล่าวที่ค่อยๆ ลอยตัวขึ้นไปสะสมในระดับบนของชั้นบรรยากาศโลกจะส่งผลให้ชั้นโอโซน--ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นเกราะป้องกันผิวโลกจากรังสีประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรังสีอัลตราไวโอเล็ต--เบาบางลง และด้วยเหตุนั้นจึงเป็นอันตรายต่อผิวหนังมนุษย์รวมทั้งการเติบโตของพืชและสัตว์ ความยากของเรื่องนี้อยู่ที่ว่า กว่าที่ผลกระทบดังกล่าวจะแสดงผลออกมาว่าเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้อย่างใดนั้น กินระยะเวลานับเป็นทศวรรษ ในขณะที่ผลกระทบของปัญหายังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เสียงของวงการอุตสาหกรรมที่จะเสียประโยชน์มักจะดังกว่าการคาดคะเนของนักวิทยาศาสตร์ หรือของคนที่มีความเสี่ยงจะเป็นมะเร็งผิวหนัง (Buck 1998/2017)

ความยากประการที่ 2 มีที่มาจากเรื่องข้อจำกัดในข้อมูลและความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมระบบต่างๆ และระหว่างระบบนิเวศหนึ่งๆ รวมทั้งการเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ก่อเหตุกับผลกระทบอันเกิดขึ้นจากเหตุนั้น ความยากและข้อจำกัดด้านนี้มิได้มีฐานมาจากความรู้วิชาการล้วนๆ ทั้งหมด แต่ยังมาจากโครงสร้างการแบ่งงานกันทำเป็นสาขาวิชาเฉพาะของชุมชนวิชาการ ที่แต่ละสาขาวัดความก้าวหน้าของตนและของนักวิจัยไม่เพียงจากการสร้างสรรค์องค์ความรู้เพื่อความก้าวหน้าของความรู้แบบบริสุทธิ์ แต่จากผลประโยชน์รูปธรรมที่จะได้จากการนำความรู้ที่สร้างขึ้นไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างมูลค่าในโลกของฝ่ายปฏิบัติ ทำให้แต่ละสาขาหรือแต่ละกลุ่มวิจัยต้องไปสัมพันธ์กับโครงการวิจัยและพัฒนา และการรับเงินอุดหนุนการวิจัยจากภาครัฐและภาคธุรกิจอุตสาหกรรม เมื่อเป็นเช่นนี้ การเสนอข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของฝ่ายหนึ่ง (เช่นอันตรายของพืชที่ตัดแต่งพันธุกรรม) ย่อมก่อให้เกิดการโต้แย้งจากฝ่ายที่จะเสียผลประโยชน์จากการถูกจำกัดห้ามหรือต้องปรับตัวหากข้อค้นพบนั้นได้รับการยอมรับ แต่ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใด เมื่อชุมชนวิชาการยังมีข้อโต้แย้ง หรือยังขาดข้อมูลความรู้อันเป็นยอมรับกันทั่วไป ย่อมทำให้การหาข้อตกลงและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทำได้ยากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีการผลักดันให้ยึดหลักระวังป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) ในขณะที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถ่องแท้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ แล้วก็ตาม เพราะเมื่อมีการตัดสินใจตั้งระบบและมาตรการกำกับดูสิ่งแวดล้อม สิ่งที่ตามมาคือต้นทุนค่าใช้จ่ายหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนด้านการบริหารจัดการระบบกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ต้นทุนที่ตกแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามมาตรการ/มาตรฐานของระบบกำกับดูแล ต้นทุนด้านสารสนเทศในการค้นหาระบบจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมในกรณีที่มีระบบ/เครื่องมือทางนโยบายให้เลือกได้หลายแบบหลายประเภท (ตามตารางข้อความที่ 1) และต้นทุนค่าเสียโอกาสกรณีที่ระบบ/เครื่องมือที่เลือกมาไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาหรือการจัดการไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับองค์ความรู้ในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจึงตามมาด้วยข้อถกเถียงเกี่ยวกับต้นทุน-ประสิทธิผลของเครื่องมือและมาตรการต่างๆ

ตารางข้อความที่ 1:

ตัวอย่างเครื่องมือในระบบจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม (Fiorino 1995)

เครื่องมือด้านข้อมูลสารสนเทศและการแจ้งเตือนความเสี่ยง	เช่น การติดฉลาก การระบุสารอันตรายที่ต้องได้รับอนุมัติ การเปิดเผยข้อมูล การจัดทำรายงานสถานการณ์ การให้ความรู้เกี่ยวกับแบบปฏิบัติที่ดี
การออกกฎข้อบังคับมาควบคุม	เช่น ข้อบังคับการใช้รถยนต์ ข้อบังคับเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องใช้หรือระยะเวลาในการใช้การเปลี่ยน
การกำหนดมาตรฐาน	มาตรฐานด้านคุณสมบัติของวัสดุอุปกรณ์ มาตรฐานด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานการดำเนินการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการลดมลภาวะ
มาตรการด้านการเงิน	เช่น ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เก็บจากคนที่สร้างมลภาวะ การจัดเงินอุดหนุนหรือมาตรการทางภาษีสนับสนุนการปรับตัวเข้ากับมาตรฐาน/ดำเนินมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม
เครื่องมือทางกฎหมาย	เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อการดำเนินโครงการ ข้อกำหนดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบความเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อคนอื่น
กลไกตลาด	การสร้างตลาด cap-and-trade รองรับการซื้อขายสิทธิ/ใบอนุญาตระหว่างผู้ประกอบการที่ลดมลภาวะได้มากกับผู้ประกอบการที่ระบบการผลิตสร้างมลภาวะสูง ซึ่งมีทั้งตลาดแบบกฎหมายบังคับ และตลาดที่ผู้ประกอบการซื้อขายโดยความสมัครใจเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม
การวิจัยพัฒนาความรู้เทคโนโลยี นวัตกรรม	ของรัฐหรือรัฐสนับสนุน ของเอกชน การถ่ายโอนและความรู้ในเครือข่ายชุมชนวิชาการ

ความยากในเรื่องความรู้อีกด้านหนึ่งคือความรู้ที่มนุษย์มีอยู่ และที่จะพัฒนาต่อไป รวมทั้งนวัตกรรม ประดิษฐกรรม และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะคิดค้นกันออกมาจะมีสมรรถนะพอที่จะดับปัญหาสิ่งแวดล้อม ฟื้นคืนสภาพความหลากหลายในธรรมชาติ และตามแก้ปัญหาใหม่ๆ และภัยพิบัติในสภาพแวดล้อมธรรมชาติได้ทันการณ์และได้ผลหรือไม่ เพราะความจริงมีอยู่ว่าธรรมชาติและภัยจากธรรมชาติไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์จะใช้รางวัลสิ่งล่อใจหรือพลังของการลงโทษ ไปโน้มน้าวหรือป้องปรามไม่ให้เกิดขึ้น เหมือนที่ทำกับภัยที่มาจากมนุษย์ด้วยกันได้ สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและอันตรายจากภัยจากธรรมชาติไม่ตกอยู่ในอิทธิพลที่ใครจะไปบังคับ ข่มขู่ กดดัน ลวงล่อ หรือขอพรว่าอย่าให้เกิดขึ้นมา ในขณะที่คนจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า เทคโนโลยีจากการพัฒนาความรู้อย่างไม่มีสิ้นสุดของมนุษย์จะเป็นคำตอบให้แก่ทุกปัญหาที่มนุษย์เผชิญอยู่ แต่ก็มีอีกไม่น้อยเลยที่เห็นว่า ไม่เพียงแต่พัฒนาการทางเทคโนโลยีและความรู้ของมนุษย์จะนำปัญหาใหม่ ๆ ติดตัวมันมาด้วยเสมอ แต่มันอาจสร้างหายนภัยที่จะเป็นจุดจบของมนุษยชาติได้ด้วย ดังเทคโนโลยีนิวเคลียร์เป็นตัวอย่างอันดี แต่ภัยจากอาวุธนิวเคลียร์อย่างน้อยยังมีตัวแสดงมีรัฐที่คำนึงถึงผลประโยชน์ ให้ใช้อิทธิพลกดดันยับยั้งได้ถ้าไม่เกิดอุบัติเหตุ แต่ภัยจากความรวนความผันผวนปรวนแปรทางธรรมชาติ มนุษย์จะไปต่อรองกับใคร (Kolbert 2021)

ความยากประการที่ 3 คือสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศหรือชีวาลัยนั้นมีอาณาบริเวณและสเกลที่แตกต่างจากอาณาบริเวณของอำนาจทางการเมืองและระดับชั้นของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่คำนึงถึงอาณาอำนาจของรัฐหรือหน่วยการปกครองอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างผลกระทบไม่เหมือนกันและไม่สม่ำเสมอกันในแต่ละพื้นที่ และแต่ละพื้นที่ก็มีสมรรถนะความสามารถต่างกันในการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้ว พร้อมกันนั้น ด้วยเหตุที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใด ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยลำพัง การตัดสินใจเพื่อหามาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ต้องอาศัยการประสานข้อมูล การสร้างความเข้าใจ การต่อรองเพื่อบรรลุถึงข้อตกลง และการร่วมมือกันนำข้อตกลงเหล่านั้นไปปฏิบัติ ระหว่างรัฐและระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ กระบวนการทั้งหมดนี้กินเวลายาวนานกว่าจะบรรลุถึงฉันทามติที่นำไปสู่

ข้อตกลง และยาวนานยิ่งกว่าในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ ในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมสะสมผลกระทบมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา การทูตและการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมยังคงต้องถกเถียงกันในเรื่องชุดคุณค่าและเป้าหมายของการพัฒนา ความคิดเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ความน่าเชื่อถือของความรู้และการคาดการณ์ทางวิทยาศาสตร์ หลักการเรื่องความเป็นธรรม การลดอำนาจของฝ่ายสร้างปัญหาผลกระทบ การเสริมพลังในการรวมตัวของผู้ได้รับผลกระทบ การเข้าถึงเทคโนโลยีและปัจจัยสนับสนุนการปรับตัว เช่นเครือข่ายดิจิทัลและการศึกษา ผลจากการเจรจาหาทางบรรลุความตกลงในบริบทที่ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องทั้งหมดนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขกำหนดทิศทางและโอกาสความสำเร็จของการทูตสิ่งแวดล้อมทั้งในการประสานนโยบายและการปฏิบัติ และในการวางแนวทางและดำเนินมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เราอาจสรุปได้ว่าข้อจำกัดทางสังคมดังที่ได้กล่าวมาโดยสังเขปข้างต้นมีรากฐานมาจากการที่มนุษย์สามารถพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับการตักตวงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบนโลก/ในโลก ก้าวหน้าไปได้ไกลมาก พร้อมๆ กับประชากรโลกที่ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นมากและเพิ่มปริมาณการบริโภคขยายออกไปตามความต้องการที่เทคโนโลยีหามาตอบสนองได้มากขึ้น และเปลี่ยนสิ่งใหม่ๆ มาแทนของเก่าในอัตราเร่งเร็วขึ้นเรื่อยๆ แต่ความรู้ของมนุษย์เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับธรรมชาติ และการตอบสนองของสภาพธรรมชาติที่เกิดการเปลี่ยนแปลง ยังพัฒนาตามมาไม่ทัน แต่ที่ล่าช้ากว่านั้นก็คือความสามารถหรือความเต็มใจที่จะปรับตัวในเชิงจริยธรรม สังคมวัฒนธรรมและในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งการปรับตัวดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ส่วนสำคัญต้องเริ่มต้นที่การปรับตัวในเชิงนโยบายทั้งในระดับระหว่างประเทศและในแต่ละประเทศ เรื่องนี้นำเรามาสู่ประเด็นสำคัญของการทูตสิ่งแวดล้อม นั่นคือการเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อสร้างความตกลงเกี่ยวกับระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและระบบติดตามผลักดันแต่ละประเทศในการปฏิบัติตามระบอบจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ

บทที่ 2

ลักษณะของการเจรจาระหว่างนานาชาติ
เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

ลักษณะเด่นชัดและเป็นการกล่าวย้ำตามที่เสนอมาแล้วข้างต้น คือ การเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่ใช้เวลายาวนาน การก่อตัวของกระบวนการเจรจาหาข้อตกลงระหว่างนานาชาติเพื่อสร้างกลไกจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมใช้เวลานานมากในการเคลื่อนจากขั้นการตระหนักรับรู้ไปสู่การกลายเป็นวาระระหว่างประเทศ (agenda-setting phase) และจากขั้นนำประเด็นวาระนั้นไปสู่การเจรจาเพื่อวางกรอบเกี่ยวกับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (negotiation phase to create an international regime) และขั้นการแปรหลักการและบรรทัดฐานที่วางไว้ไปสู่การกำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (operationalization phase) (ดูเส้นเวลาของการทูตสิ่งแวดล้อมเรื่องนี้ในภาคผนวกประกอบ)

เมื่อได้เห็นตัวแปรจำนวนมากที่ทำงานส่งผลอยู่ในการเจรจาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก็จะเข้าใจได้ไม่ยากว่าการจะหาข้อตกลงร่วมกันบนฐานของพหุภาคีนิยม (multilateralism) เป็นเรื่องต้องใช้เวลา ตัวแปรสำคัญที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่ วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม, ผลประโยชน์และอำนาจต่อรองของแต่ละประเทศ, องค์ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ, การมีความเห็นพ้องหรือความแตกต่างในวิธีคิดเกี่ยวกับหลักการและวิธีการ, แรงผลักดันจากฝ่ายต่างๆ ในการเมืองภายในของแต่ละประเทศที่ร่วมการเจรจา, ลักษณะของเวทีและปัจจัยในกระบวนการการเจรจา เช่น ความสามารถของประธาน, ดุลระหว่างฝ่ายที่ผลักดันให้เกิดความคืบหน้าในการเจรจา กับกลุ่มที่หาทางยับยั้ง สกัดกั้นหรือบั่นเบนผลลัพธ์ของการเจรจาตามที่ต้องการได้ (veto group), ตัวแสดงประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นรัฐ องค์การระหว่างประเทศ ภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ เอ็นจีโอ ตลอดจนตัวแทนองค์กรระบอบระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว ทั้งหมดเหล่านี้คือตัวแปรสำคัญที่มีส่วนกำหนดพลวัตที่นำไปสู่ความสำเร็จ ความล่าช้า ชะงักงัน หรือความล้มเหลวของการเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อสร้างระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ รวมทั้งประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลของข้อตกลง

ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น ในเงื่อนไขแบบที่กล่าวมานี้ จึงมีผู้ตั้งข้อวิจารณ์ว่าการทูตสิ่งแวดล้อมผลิตได้แต่ความตกลงที่มาจากจุดเห็นพ้องกัน ซึ่งมีอยู่ไม่มากและเป็นการยอมรับร่วมกันในขั้นน้อยที่สุด (Susskind and Ali 2014) เนื้อที่บทความนี้ไม่พอสำหรับการแจกแจงปัจจัยดังกล่าวได้ในรายละเอียด แทนที่จะทำเช่นนั้น จะขอนำเสนอโดยสังเขปว่าการเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อสร้างระบอบและกลไกสำหรับกำกับดูแลจัดการ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศท่ามกลางปัจจัยตัวแปรจากหลากหลายทางมีลักษณะสำคัญๆ อย่างไร

นักวิชาการ (Sjöstedt, Spector and Zartman, 1994) ที่ศึกษาการเจรจาระหว่างนานาชาติเพื่อจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากกรณีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) สรุปให้เห็นลักษณะสำคัญ 6 ประการของการเจรจาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ลักษณะด้านแรกที่ตรงไปตรงมาที่สุดคือเป็นการเจรจาหลายฝ่าย (multi-party) ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกัน และภายในกลุ่มภายในสังคมของแต่ละฝ่ายเองก็ยังประกอบด้วยผลประโยชน์ที่แตกต่างกันอีกจำนวนมากให้ต้องหาทางรอมชอมเพื่อกำหนดขึ้นเป็นท่าที ประเด็นและแนวทางในการเจรจา การเจรจาหลายฝ่ายเพื่อจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมนี้อาจแยกเป็นประเภทย่อยลงไปได้อีกระหว่างการเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐด้วยกันเอง กับการเจรจาพหุภาคีภายใต้การนำและการจัดการของสหประชาชาติและ/หรือหน่วยงานในสังกัดของสหประชาชาติ ในระยะแรกของการทูตสิ่งแวดล้อมดำเนินไปในกรอบการเจรจาแบบรัฐต่อรัฐ ตัวอย่างของระบอบระหว่างประเทศจากการเจรจาในลักษณะนี้ได้แก่ London Convention (1972), CITES (1973), MARPOL Protocol (1978) เป็นต้น แต่แนวโน้มในระยะหลัง การเจรจานานาชาติด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ใต้ร่มของสหประชาชาติ เปิดโอกาสให้หน่วยงานชำนาญการเฉพาะทางของสหประชาชาติ สำนักเลขาธิการ ผู้เชี่ยวชาญจากชุมชนวิชาการและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาท/มีส่วนร่วมในการเจรจาได้มากขึ้น

เวทีที่มีสหประชาชาติหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสหประชาชาติเป็นเจ้าภาพและประกอบด้วยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายเช่นนี้ส่งผลต่อพลวัตในระหว่างการเจรจา

ได้มาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านระบบสนับสนุนการเจรจา การเตรียมแผนงานและกรอบเวลาในการเจรจา การจัดเตรียมข้อมูล ประเด็นวาระและการผลักดันการประชุมให้มีความคืบหน้าจากรอบหนึ่งไปสู่รอบต่อๆ ไป การสนับสนุนด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างการรับรู้ การเรียนรู้ และความตระหนักตื่นตัวในนานาชาติ นอกจากนั้นความสืบเนื่องของการประชุมในกรอบของสหประชาชาติ ทำให้ผู้เจรจาแต่ละฝ่ายที่พบกันต่อเนื่องเป็นประจำสม่ำเสมอแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสะสมความเข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมและข้อเสนอด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี (Chasek 2001)

ลักษณะด้านที่ 2 ซึ่งเป็นผลจากลักษณะแรกคือ การเกาะกลุ่มรวมตัวกันของประเทศผู้เจรจาเป็นกลุ่มภาคี (coalition) ตามความใกล้เคียงสอดคล้องกันในท่าทีการเจรจา ผลประโยชน์ และน้ำหนักความสำคัญที่แต่ละประเทศให้แก่เรื่องต่างๆ ที่เป็นประเด็นการเจรจา การรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคีในการเจรจายังช่วยลดความแตกต่างเกี่ยวกับท่าทีและเวลาที่ต้องใช้ในการเจรจาต่อรองลงไปได้มาก ทำให้การเจรจาซึ่งประกอบไปด้วยคนหลายฝ่ายจำนวนมากดำเนินการไปได้ง่ายขึ้น (ผู้เข้าร่วมการประชุมเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ Copenhagen เมื่อปี 2009 มีจำนวนกว่า 40,000 คน ในการประชุม COP21 นัดประวัติศาสตร์ที่ปารีสมีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการ 20,000 คน) กลุ่มการเจรจาอาจรวมตัวกันมาก่อนหรือมีจัดตั้งเป็นสถาบันอยู่ก่อนแล้ว เช่นกลุ่ม EU แต่การรวมกลุ่มอาจเกิดขึ้นโดยพลวัตและประเด็นของการเจรจานั้นเองก็ได้ และการรวมกลุ่มเช่นนี้เป็นไปตามการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือจุดยืนด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน มากกว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันตามภูมิภาคที่ประเทศตั้งอยู่ (ดูกลุ่มภาคีในการเจรจาพหุภาคีระหว่างประเทศเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภาคผนวกประกอบ)

การรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคีในการเจรจาการทูตสิ่งแวดล้อมเช่นนี้มีข้อดีและข้อจำกัดอันควรติดตามได้แก่ **(ก)** การรักษาผลประโยชน์หรือการบรรลุเป้าหมายการเจรจาให้ได้ตามที่กลุ่มและตามที่แต่ละประเทศซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มต้องการ **(ข)** การสร้างพลังผลักดันข้อเรียกร้องด้วยการรวมตัวให้ได้ winning coalition หรือขวางพลวัตความคืบหน้าของการเจรจาด้วยการสร้าง blocking coalition จนกว่าข้อเรียกร้องของฝ่ายตนจะได้รับการรับฟังหรือตอบสนอง และ **(ค)** การรักษาความมีเอกภาพของกลุ่มภาคีที่รวมตัวกันขึ้นมากับการหาทางทอนพลังคัดค้านของกลุ่มฝ่ายตรงข้าม

การจัด 3 ส่วนนี้ให้เสริมกันได้อย่างยืดหยุ่นในการเจรจาระหว่างประเทศที่กลุ่มภาคีมีบทบาทสำคัญ และเป็นการเจรจาที่ทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าอยู่แล้วว่ารอบเจรจาดำเนินอย่างต่อเนื่อง ที่แต่ละฝ่ายต้องทำงานร่วมกันไม่เฉพาะครั้งนี้คราวเดียว แต่ยังต้องกลับมาพบกันในการประชุมเจรจาในรอบต่อๆ ไป เมื่อเป็นเช่นนี้ การประสานข้อเรียกร้องหลายทางอันควรคำนึงถึงข้างต้นให้ลงตัว ทั้งภายในกลุ่มภาคีและในการเจรจาระหว่างภาคีกลุ่มต่างๆ ในการทูตสิ่งแวดล้อม จึงต้องการทั้งความชำนาญในการประสานความแตกต่างภายในกลุ่มเพื่อให้ได้พลังขับเคลื่อนประเด็นวาระที่ต้องการร่วมกัน และการประสานความร่วมมือกับกลุ่มอื่นๆ ในประเด็นที่เห็นตรงกัน หรือสามารถแลกเปลี่ยนการสนับสนุนข้อเสนอที่อีกฝ่ายต้องการผลักดันให้แก่กันและกันได้ (Zartman 2009)

ข้อควรสังเกตอีกเรื่องหนึ่งจากลักษณะการเจรจาที่ดำเนินผ่านภาคีกลุ่มต่างๆ ในการทูตสิ่งแวดล้อมที่ขอเสนอไว้ในที่นี้ คือ การพิจารณากลุ่มไปตามลักษณะกว้างๆ เช่น ภูมิภาค หรือระดับการพัฒนาไม่สู้จะมีประโยชน์หรือช่วยอะไรได้มากในการเข้าใจความหลากหลายทางวิธีคิดและท่าทีนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่แต่ละประเทศแต่ละฝ่ายสนับสนุนอยู่ เช่น ในกรณีการเจรจาปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ แนวแบ่งกลุ่มที่แบ่งระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศฝ่ายเหนือกับประเทศฝ่ายใต้ หรือกลุ่มความร่วมมือแบบใต้-ใต้ ไม่ใช่เครื่องมือที่ดีในการเข้าใจภูมิทัศน์การเมืองเรื่องการจัดสรรคุณค่าและแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีอยู่ในการทูตสิ่งแวดล้อม เพราะในประเทศฝ่ายเหนือที่พัฒนาและประเทศฝ่ายใต้ที่กำลังพัฒนา มีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและเต็มใจปฏิบัติตามมาตรการและเป้าหมายลดการปล่อย GHG ที่ตั้งไว้ และฝ่ายที่สนับสนุนเพียงวาจาแต่รูปธรรมในการปฏิบัติตามยังมีไม่มาก หรือขวางความคืบหน้าในการปฏิบัติตามความตกลง และเมื่อความตกลงมีประเด็นในรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกดำเนินการต่างๆ อีกมาก เช่นเรื่องเงินอุดหนุนการปรับตัว การถ่ายทอดเทคโนโลยี มาตรการสร้างแรงจูงใจในการลด GHG และมาตรฐานข้อกำหนดต่างๆ การติดตามท่าทีของแต่ละกลุ่มในการเจรจาจำเป็นต้องลงไปพิจารณาในรายละเอียดในประเด็นแต่ละเรื่อง

ลักษณะด้านที่ 3 ของการเจรจาในการทูตสิ่งแวดล้อม คือเป็นการเจรจาที่ครอบคลุมประเด็นการเจรจาหลากหลายเรื่อง (multiple issues) ซึ่งเป็นทั้งเนื้อหาและเป็นแนวทางในการเจรจาไปพร้อมกัน การมีประเด็นที่หลากหลายทั้งเป็นประเด็น

ที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องระยะยาวและมีเรื่องให้ดำเนินการหลายระดับ ทำให้ผู้เจรจาหรือเจ้าภาพผู้จัดการเจรจาต้องคิดว่าจะใช้การเจรจาเชื่อมโยงประเด็นหนึ่งกับประเด็นอื่นๆ ที่มีอยู่ในสำรับทั้งหมด (issue linkage) อย่างไรที่จะเอื้อให้เกิด

(1) การสร้างปทัสถานที่ผู้เจรจาตอบสนองต่อกันในระยะยาวจากการช่วยกันและกันแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ผลที่เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายร่วมกันเกิดขึ้นหรือรักษาไว้ได้ แทนที่จะคาดหวังถึงการต่างตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์แบบยื่นหมูยื่นแมว หรือหมูไปไก่มา ซึ่งเป็นแนวทางตอบผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับประเด็นปัญหาในการทูตสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องระยะยาว

(2) การเชื่อมโยงประเด็นเจรจาที่มีหลากหลายเรื่องมาช่วยปรับความแตกต่างที่ผู้เจรจาแต่ละฝ่ายเห็นไม่ตรงกันในเรื่องการรักษาและบรรลุคุณค่าอันพึงปรารถนา ที่ไม่อาจได้ไว้พร้อมกันหมด หรือการจะรักษาคุณค่าด้านหนึ่ง ต้องมีคนหลายฝ่ายยอมสละ ยอมเลื่อนเวลาหรือลดการเคยได้รับคุณค่าอีกหลายด้านลงไป รวมทั้งการแก้โจทย์เกี่ยวกับความเป็นธรรมที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องรับภาระในปรับตัว เพื่อให้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมบรรลุได้

(3) การจัดแนวทางและออกแบบกระบวนการเจรจาพหุภาคีอย่างเหมาะสมที่เอื้อให้การเชื่อมโยงประเด็นเจรจาหลายเรื่องหลายมิติเข้าด้วยกัน ช่วยการเจรจาให้สำเร็จได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทางสนับสนุนให้ผู้เจรจาแต่ละฝ่ายปรับความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการมององค์ประกอบของเหตุปัจจัยด้านต่างๆ และทางแก้ไขปัญหาที่ต้องดำเนินหลายทางไปพร้อมกันและมองอย่างสัมพันธ์กัน ที่จะนำไปสู่การปรับมุมมองเกี่ยวกับผลประโยชน์ให้กว้างออกไปจากเดิม คำนึงถึงผลได้ผลเสียในระยะยาวและการขึ้นต่อกันและกันของทุกส่วนมากขึ้น เห็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและการลดผลกระทบขยายออกไปและเกิดแรงจูงใจและความเต็มใจในการปรับตัวรับปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ อันจะทำให้ความร่วมมือนานาชาติเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม

ซึ่งปกติสร้างโจทย์ยากต่อความร่วมมือหลายฝ่าย บรรลุความตกลงได้ง่ายขึ้น (Keeney, Reiffa, and Meyer 1993)

ควรกล่าวในบริบทนี้ได้ว่า ประสบการณ์ของนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศได้รับบทเรียนไม่น้อยจากการเจรจาพหุภาคีเพื่อจัดทำกฎหมายทะเลซึ่งมีประเด็นเจรจาจำนวนมาก และบทเรียนที่ได้จากการเจรจา UNCLOS III ที่การเจรจาใช้แนวทางหาข้อตกลงในแบบ single package deal approach ที่เจรจาทุกเรื่องและพิจารณารับหรือแย้งเรื่องต่างๆ ไปด้วยกัน จนได้ออกมาเป็นร่างความตกลงที่วางหลักการปทัสถานข้อกำหนดกฎเกณฑ์และหลักที่ต้องปฏิบัติตามทั้งหมด และใช้การลงมติว่าจะรับหรือไม่รับโดยพิจารณาความตกลงทั้งหมดแบบไม่มีแยกหรือยกเว้นและผูกพันการปฏิบัติตามของประเทศภาคีที่ลงนามรับรองและให้สัตยาบัน การทำความตกลงว่าด้วยการจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดด้วยวิธีการแบบนี้จนกระทั่งได้กฎหมายระหว่างประเทศออกมาบังคับใช้นับว่าเป็นความสำเร็จยิ่งใหญ่ของการเจราจานานาชาติในศตวรรษที่ 20 แต่ความสำเร็จนี้ต้องแลกมาด้วยข้อจำกัดในเรื่องความไม่เต็มใจจะปฏิบัติตามข้อตกลงที่ส่งผลต่อความล่าช้าในการให้สัตยาบัน

ผลจากการเจรจา UNCLOS III มีข้อตกลงสำคัญเรื่องหนึ่งอยู่ในภาค 11 ที่ให้จัดตั้งองค์การการระหว่างประเทศเข้ามามีอำนาจควบคุมการกระทำดำเนินการของรัฐอธิปไตยในการสำรวจและขุดใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เป็นสินแร่ใต้พื้นดินท้องทะเลและให้ถือว่าสินแร่ที่ขุดขึ้นมาได้จากพื้นดินที่ท้องทะเลเหล่านี้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ประเทศพัฒนาแล้วประเทศไหนไปขุดทรัพยากรจากพื้นดินในท้องสมุทรขึ้นมาใช้จะต้องส่งมอบรายได้แบ่งมาให้ International Sea-Bed Authority นำไปจัดสรรให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งจะต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ใช้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย ข้อกำหนดเช่นนี้ ประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีคัดค้านอย่างมากเพราะเห็นว่ามาจำกัดอัตตาณัติของตน การให้สัตยาบัน UNCLOS จึงเกิดความขลุกขลักใช้เวลานานกว่าทศวรรษหลังจากการลงนามในปี 1982 จึงจะมีผลบังคับใช้ในปี 1994 สหภาพยุโรปให้สัตยาบันในปี 1998 ส่วนประเทศไทยให้สัตยาบันในปี 2011

การจัดทำความตกลงแบบ package deal อย่างที่ใช้ในการเจรจา UNCLOS III ที่ครอบคลุมเรื่องและประเด็นจำนวนมากอาจได้ผลในทางสร้างความเข้มแข็งให้แก่

ระบอบระหว่างประเทศที่จะได้จากความตกลงก็จริง แต่ประเทศที่เห็นว่าข้อกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฎเกณฑ์ของระบอบดังกล่าวกระทบต่อผลประโยชน์โดยตรงของตนอย่างมาก ก็จะตัดสินใจไม่รับ หรือชะลอการให้สัตยาบันออกไปแม้จะได้ลงนามไว้แล้ว เป็นอุปสรรคต่อการที่ความตกลงและระบอบระหว่างประเทศดังกล่าวจะมีผลบังคับในทางปฏิบัติได้ หรือต้องล่าช้าออกไปจนมีประเทศที่ให้สัตยาบันเพียงพอ และมีการจัดการแก้ไขข้อกำหนดที่เป็นปัญหานั้นให้เป็นที่พอใจแก่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย (Hurrell and Kingsbury 1992; Richardson 1992) ดังที่สหประชาชาติต้องมาดำเนินการแก้ไขภาค 11 ของกฎหมายทะเลออกมาในรูปของ Agreement relating to the Implementation of Part XI of the Convention ซึ่งมีผลบังคับในปี 1996 ในขณะที่สหรัฐฯ ที่คัดค้านภาค 11 มากที่สุดประเทศหนึ่งก็ยังไม่รับ UNCLOS จนถึงบัดนี้ และเลือกที่จะถือหลักการ ข้อกำหนด กฎหมาย กฎเกณฑ์ต่างๆ ใน UNCLOS เป็น customary international law

แนวทางการเจรจาของการทูตสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้เปลี่ยนทางจากการเจรจาจัดทำความตกลงแบบ single package deal มาเป็นในรูป framework convention ที่เริ่มต้นด้วยการตั้งเป้าหมายและหลักการของความตกลงในการจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศขึ้นมากำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นในกรณี UNFCCC วางการป้องกัน “การแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ” และหลัก precautionary principle ไว้เป็นเป้าหมายและหลักการสำคัญสำหรับตั้งกรอบการเจรจาเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ เป้าหมายการดำเนินการ มาตรการ เครื่องมือ ทรัพยากรสนับสนุน เทคโนโลยีและเทคนิค แนวทางและแผนการแปรความตกลงไปสู่การปฏิบัติ แนวทางและแผนติดตามประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลของการดำเนินการตามแผนโครงการตลอดจนแผนงานปฏิบัติการในแต่ละระดับ โดยใช้กระบวนการเจรจาอย่างต่อเนื่องภายใต้ Conference of the Parties เป็นกลไกตัดสินใจสูงสุดทั้งในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามระบอบที่จัดตั้งขึ้นมาและข้อริเริ่มใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายใหญ่และหลักการสำคัญของ framework convention

เทคนิคการเจรจาที่ควรติดตามสังเกตเมื่อการเจรจามีประเด็นมากมายหลากหลายเรื่อง หลายชั้น หลายมิติ คือการตัด-คัดเลือกและจัดกลุ่มประเด็นเข้ามาพิจารณาด้วยกัน และเกณฑ์หรือแนวทางพิจารณาที่นำมาใช้สร้างความเชื่อมโยงให้แก่

ประเด็นต่างๆ ว่าประธานที่ประชุมหรือสมาชิกในวงเจรจาจัดสำรับออกมาอย่างไร เพราะสิ่งที่อยู่นอกสำรับจะถูกกันออกจากการพิจารณา ในขณะที่สิ่งที่ถูกจัดเข้ามาอยู่ในสำรับจะส่งผลต่อทิศทางการทำความตกลงจากการเจรจา เทคนิคที่ควรติดตามอีกเรื่องหนึ่งคือการเลือกเก็บ-เลือกปล่อยหรือ trade-offs ซึ่งมีอยู่อย่างน้อย 2 แบบ แบบแรกคือเพื่อให้อีกฝ่ายยอมปล่อยให้เราเก็บสิ่งที่ต้องการจากการเจรจา เราก็ต้องยอมปล่อยให้เขาเก็บส่วนที่เขาต้องการได้ด้วยเช่นกัน แต่จะเป็นเรื่องไหน และฝ่ายไหนจะเก็บได้มากแค่ไหนหรือต้องยอมปล่อยเท่าไร เป็นเรื่องที่ต้องเจรจาแลกเปลี่ยนกัน (concession) หรือหาทางออกด้วยจัดเรื่องใหม่นอกประเด็นเจรจาเข้ามาตอบแทนอีกฝ่ายที่ยอมปล่อยให้เราเก็บสิ่งที่เราต้องการ (compensation/ side payment) อันจัดเป็นการชดเชยประเภทหนึ่งที่ใช้กันมากในการเจรจาทุกระดับ

trade-offs อีกลักษณะหนึ่งที่พบในการเจรจาที่มีหลายเรื่องหลายมิติและมีประเด็นให้ต้องพิจารณาในหลายระดับ คือการ trade-offs ในเชิงกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติ ที่อาจยอมให้บางฝ่ายมีเวลานานกว่าหรือได้รับยกเว้นหรือตั้งข้อสงวนในการปฏิบัติตามความตกลงในบางเรื่อง ในขณะที่บางฝ่ายอาจถูกตั้งข้อกำหนดข้อจำกัดมากเป็นพิเศษ เทคนิคการเจรจาแบบนี้เป็นทางออกสำหรับการปรับสภาวะอสมมาตรในขีดความสามารถระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อลดความได้เปรียบเสียเปรียบในการปฏิบัติตามข้อตกลงและเสริมสร้างแรงจูงใจของแต่ละฝ่ายให้ยอมรับและปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงดีขึ้น เอื้อให้แต่ละฝ่ายสามารถต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในประเด็นต่างๆ เพื่อบรรลุถึงผลลัพธ์การเจรจาออกมาเป็นข้อตกลงในท้ายที่สุดได้ (Zartman 2009)

ข้อสังเกตสุดท้ายเกี่ยวกับการเจรจาที่ควรกล่าวไว้ในบริบทนี้ คือ การเจรจาในการทูตสิ่งแวดล้อมที่มีหลายประเด็นในหลายระดับให้ต้องพิจารณาไปด้วยกัน และเกี่ยวข้องกับผลกระทบทั้งส่วนที่แจ้งชัด เช่น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและต้นทุนการปรับตัวซึ่งชัดทั้งจำนวนตัวเลขและตัวผู้รับผลกระทบ และส่วนที่ยังมีความรู้ไม่พอ มีความไม่แน่นอนในอนาคต และผู้รับผลกระทบก็กระจายเป็นวงกว้าง การเจรจาในการทูตสิ่งแวดล้อมจึงเป็นส่วนผสมระหว่างการเจรจาต่อรองจัดการผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายให้เป็นที่พอใจจนได้ออกมาเป็นความตกลง กับการเจรจาเพื่อให้เข้าใจปัญหาและการหาทางปรับตัวร่วมกันเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับผลลัพธ์ดีขึ้นกว่าเดิม หรือรับมือความ

ไม่แน่นอนในอนาคตอย่างมีความพร้อมและแน่นอนมากขึ้น การเจรจาแบบแรก ผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ในเรื่องต่างๆ ไม่เปลี่ยน แต่ละฝ่ายใช้การเจรจาเพื่อหาทางรักษาหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ในการเจรจาแบบหลัง ความรู้ความเข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้จากการเจรจามีทางเปลี่ยนความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์และมุมมองต่อกันและกันใหม่ และจากความเข้าใจนั้น แต่ละฝ่ายหันมาเจรจาปรับความร่วมมือเพื่อประสานการดำเนินนโยบายและการแก้ไขปัญหาที่จะพากันและกันให้ได้รับผลลัพธ์ที่ดีขึ้น การทูตสิ่งแวดล้อมจึงเรียกร้องความชำนาญการเจรจาและการออกแบบกระบวนการเจรจาอยู่มากทีเดียวในการผสานแนวทางการเจรจา 2 แบบเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุความตกลง

ลักษณะด้านที่ 4 ในการเจรจาการทูตสิ่งแวดล้อมคือหลักที่ใช้สำหรับการตัดสินใจหามติในการบรรลุความตกลง โดยส่วนใหญ่แล้วการทูตสิ่งแวดล้อมจะใช้หลักฉันทามติ (consensus) ฉันทามติจึงเป็นปทัสถานหรืออย่างน้อยที่สุดเป็นข้อคำนึงที่ทุกฝ่ายในกระบวนการเจรจาจะตราไว้ในการกำหนดยุทธศาสตร์วางแนวทางการเจรจา แม้เกิดเรื่องที่มีข้อขัดแย้งกันมากเพียงใด ประธานการเจรจาและผู้เข้าร่วมการเจรจาแต่ละฝ่ายจะคำนึงถึงกระบวนการหาทางออกที่จะช่วยให้ได้มติหรือข้อตกลงที่จะได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ที่สมาชิกกลุ่มต่างๆ ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนและรับรองโดยไม่มีใครออกเสียงคัดค้าน หลักฉันทามติถือการงดออกเสียงมีความหมายว่าแม้จะไม่ให้ความเห็นชอบ แต่ก็ไม่ถือว่าคัดค้าน ในกระบวนการเจรจาที่ใช้หลักตัดสินใจหามติแบบนี้ ถ้าความขัดแย้งในระหว่างการเจรจามีมาก เพื่อรักษาฉันทามติของที่ประชุมไว้สำหรับการประชุมรอบต่อไป อย่างน้อยที่สุด ประธานการประชุมอาจเสนอมติว่าที่ประชุมตกลงกันว่ายังไม่ตกลงและจะเจรจากันต่อไปจนกว่าจะตกลงกันได้

ควรกล่าวด้วยว่าหลักการตัดสินโดยฉันทามติในความตกลงของการทูตสิ่งแวดล้อม อาจเสริมด้วยกฎการตัดสินใจลงมติโดยการออกเสียงที่ต้องใช้เสียงข้างมากพิเศษระดับ 3 ใน 4 หรือ 2 ใน 3 ในการผ่านความเห็นชอบออกมาเป็นมติ ทั้งนี้เพื่อเป็นช่องแก้ไขให้การเจรจามีประตูพาออกจากความชะงักงัน ไม่ถูกความขัดแย้งที่คัดค้านฉันทามติปิดตายจนการเจราจาทำความตกลงเดินหน้าไปต่อไม่ได้

ตัวอย่างสำคัญคือข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎการตัดสินใจในอนุสัญญากรุงเวียนนา ปี ค.ศ. 1985 อันเป็นความตกลงหลักของระบอบระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาดูแล

เรื่องโอโซนในชั้นบรรยากาศ บทบัญญัติข้อ 9 (3) ของอนุสัญญานี้กำหนดว่า

> The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to this Convention by consensus. *If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached*, the amendment shall *as a last resort* be adopted by a three-fourths majority vote of the Parties present and voting at the meeting, and shall be submitted by the Depository to all Parties for ratification, approval or acceptance. (เน้นข้อความโดยผู้เขียน)

นอกจากนั้น ในบทบัญญัติข้อ 9 (4) ยังกำหนดไว้ชัดว่าบทบัญญัติข้อ 9 (3) ที่กำหนดให้ยึดหลักการตัดสินโดยฉันทามติกับการใช้เสียงข้างมาก 3 ใน 4 เป็นทางเลือกสุดท้ายในการลงมติในกรณีที่จำเป็นหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้น ใช้กับกรณีที่จะมีการแก้ไขพิธีสารฉบับต่างๆ ของอนุสัญญาในเวลาต่อไปด้วย “except that a two-thirds majority of the Parties to the Protocol present and voting at the meeting shall suffice for their adoption”

ข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎการตัดสินใจสำหรับหาความเห็นชอบจากภาคีสมาชิกต่อข้อตกลงตามหลักฉันทามติ และมีทางออกที่เป็นการลงคะแนนเสียงโดยใช้เสียงข้างมากพิเศษ 3 ใน 4 หรือ 2 ใน 3 ของสมาชิกในที่ประชุมและลงคะแนนเสียงเป็นทางเลือกเผื่อไว้เช่นนี้ เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้การแสวงหาฉันทามติเป็นปทัสถานของการประชุมเจรจา Young (2010, 33; และดู Breitmeier, Young, and Zürn 2006 บทที่ 4 ประกอบ) ให้ความเห็นว่าเมื่อมีการออกเสียงที่ใช้เสียงข้างมากพิเศษ 3 ใน 4 หรือ 2 ใน 3 เป็นทางออกสุดท้าย จะทำให้สมาชิกที่อยากขวางหรือเตะถ่วงการเจรจาที่กำลังจะได้ฉันทามติด้วยการแสดงท่าทีคัดค้านแบบหัวชนฝารู้ว่า แม้การแสดงพลังคัดค้านอาจส่งผลต่อการไม่ได้ฉันทามติในการรับรองข้อตกลง แต่ถ้าที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อตกลงนั้น ที่ประชุมก็อาจหันมาเลือกการผ่านมติด้วยการลงคะแนนเสียงได้ ทำให้การตั้งป้อมคัดค้านฉันทามตินั้นเป็นหมันไป แต่พร้อมกันนั้นการวางทางออกจากความชะงักงันในการหาฉันทามติด้วยการลงคะแนนที่ใช้เสียง

ข้างมากแบบพิเศษ ก็เป็นการผลักดันที่ประชุมให้ต้องคำนึงถึงกระบวนการแสวงหาความเห็นชอบต่อข้อตกลงจากภาคีสมาชิกอย่างกว้างขวางเพียงพอ อนึ่ง ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช้กฎการตัดสินใจโดยหลักฉันทามติ แต่เลือกกฎที่เข้มงวดกว่านั้น คือใช้หลักให้ความเห็นชอบโดยเสียงเอกฉันท์ก็มีอยู่บ้างเหมือนกัน เช่น the Antarctic Treaty System เป็นต้น การเลือกกฎที่เข้มงวดแบบเอกฉันท์ทำให้การเปลี่ยนแปลงหลักการกฎเกณฑ์การทำงานของระบอบในภายหลังจะทำได้ยาก

ประเทศผู้เจรจาที่ต้องการผลักดันการเจรจาการทูตสิ่งแวดล้อม ที่ประกอบไปด้วยหลายฝ่าย หลายกลุ่มภาคี หลายประเด็นปัญหาที่มีเรื่องพิจารณาในหลายระดับให้บรรลุความตกลงที่ได้รับฉันทามติในทิศทางและผลลัพธ์ที่ต้องการ จะต้องติดตามสถานการณ์ในทุกขั้นตอนของการเจรจาตั้งแต่ต้นจนปลายเพราะความที่การประชุมเจรจาในแต่ละขั้นส่งผลต่อกันและถึงกันหมด เช่น การประชุมพิจารณาปัญหาและรับรองรายงานสถานการณ์จะส่งผลต่อการจัดประเด็นวาระและจัดขั้นตอนในกระบวนการเจรจาที่จะตามมา หรือการประชุมที่มีหลายฝ่ายหลายเรื่องพร้อมกันๆ วงประชุมอาจแบ่งการประชุมออกเป็นหลายกลุ่มจัดประชุมคู่ขนานกันไป ทั้งวงที่เป็นการหารือและสำรวจแนวทางจัดการหรือวิธีการทางเทคนิคที่เหมาะสมสำหรับแก้ปัญหา และวงที่เป็นการเจรจาต่อรองประเด็นที่มีปัญหาผลประโยชน์ขัดแย้งกัน โดยอาจมีวงประชุมแบบไม่เป็นทางการเพื่อหารือข้อมติที่จะโน้มน้าวกันสำหรับการเจรจาในวงทางการด้วยก็ได้ และในระหว่างที่การประชุมดำเนินไป อาจมีประเทศหรือกลุ่มแกนนำที่เคลื่อนไหวรวบรวมการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ เพื่อสร้างภาคีแนวร่วมขึ้นมาผลักดัน หรือขวางคัดค้านมติบางเรื่อง หรือใช้ปัจจัยเวลาที่การประชุมจะกำหนดจำกัดระยะเวลาไว้ล่วงหน้ามาเป็นกลยุทธ์ต่อรองในกระบวนการเจรจา พลวัตในระหว่างการประชุมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ตัวแทนผู้เจรจาของแต่ละฝ่ายจะติดตามความเคลื่อนไหวหรือความคืบหน้าโดยใกล้ชิด

การประชุมที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งที่จะไม่มีใครพลาดคือการประชุมแก้ไขร่างความตกลงในส่วนที่เป็นถ้อยคำผูกมัดพันธกรณีให้มีความชัดเจน และความเข้มงวดเคร่งครัดในระดับเบาหนักมากน้อยต่างกัน ด้วยถ้อยคำเนื้อความหรือด้วยคำกริยาคำบ่งที่ใช้อย่างชัดตรงแจ่มแจ้ง หรือคลุมเครือเผื่อไว้ให้ต่างฝ่ายต่างใช้ดุลพินิจได้ในขั้นปฏิบัติต่อไป การจัดทำร่างตัวบทสำหรับการเจรจาในขั้นตอนนี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญ

มากว่าที่ประชุมจะบรรลุฉันทามติได้ความตกลงออกมาได้สำเร็จหรือไม่ โดยทั้งหมดนี้ คนเป็นประธานการประชุมจะต้องหาทางรักษาดุลให้เหมาะระหว่างการจัดเวลาสำหรับการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความคืบหน้าของประเด็นวาระ และการบริหารจัดการจังหวะเวลาในขั้นตอนต่างๆ (Depledge 2013)

ในแง่นี้ บทบาทและขีดความสามารถในการกำกับและดำเนินการประชุมของคนเป็นประธานมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการเจรจาพหุภาคีระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการทูตสิ่งแวดล้อม หรือการทูตพหุภาคีด้านอื่นๆ Tommy Koh นักการทูตอาวุโสชาวสิงคโปร์ ผู้มีประสบการณ์เป็นประธานการประชุมพหุภาคีเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติให้แง่คิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้เป็นประธานการประชุมในบทความ “UNCED Leadership: A Personal Perspective” (Sjöstedt, Spector and Zartman, 1994) ไว้ว่า คนเป็นประธานต้อง

1. ชัดเจนในเป้าหมายที่การประชุมต้องการบรรลุ รอบรู้เกี่ยวกับประเด็นในระเบียบวาระและกฎเกณฑ์กติกาเกี่ยวกับระเบียบการประชุมและกฎข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และสามารถเชื่อมโยงการพิจารณา/หารือ/เจรจา ประเด็นและทางเลือก ที่สามารถมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว
2. ดำเนินการประชุมด้วยความยืดหยุ่นอย่างสร้างสร้างสรรค์ โดยไม่หลุดจากการหาทางบรรลุเป้าหมายของการประชุมภายในกรอบเวลาที่ถูกกำหนดไว้
3. ขอความเห็นและรับฟังข้อแนะนำจากสมาชิกเป็นระยะ ไม่รวบรัดตัดความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การขอมติ/ลงความเห็น และประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของวาระต่างๆ
4. ติดตามการประชุมด้วยความตื่นตัว จับอารมณ์ บรรยากาศ และทิศทางของการประชุมที่กำลังเกิดขึ้นได้เร็ว นำพาการประชุมออกจาก “หล่ม” ด้วยกลวิธีและในจังหวะเหมาะสม
5. รู้จักสมาชิกที่ประกอบเป็นองค์คณะของการประชุมเป็นอย่างดี

6. รู้จังหวะและวาระที่จะจัดแยกการพิจารณาเรื่องต่างๆ ออกเป็นกลุ่มย่อย มอบหมายงานให้แก่คณะอนุกรรมการ ตั้งประธานอนุกรรมการอย่างเหมาะสมโดยพิจารณาคุณสมบัติความเชี่ยวชาญและประเด็นการประชุม มีกลไกติดตามความคืบหน้าในการทำงานของอนุฯ เพื่อประสานผลที่ได้จากคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ กลับมาสู่ที่ประชุมใหญ่เพื่อแสวงหาฉันทามติ และ timing, timing, timing.

ผู้เขียนไม่เคยมีประสบการณ์เจรจาพหุภาคี จึงไม่อาจเติมต่ออะไรได้มากไปกว่านี้ นอกจากขอยกข้อคิดของ Pascal จาก ***Pensées*** ในบท Thoughts on Mind and on Style (Blaise Pascal: Pensées - Christian Classics Ethereal Library (ccel.org) มาเสริมว่า

> When we wish to correct with advantage, and to show another that he errs, we must notice from what side he views the matter, for on that side it is usually true, and admit that truth to him, but reveal to him the side on which it is false. He is satisfied with that, for he sees that he was not mistaken, and that he only failed to see all sides. Now, no one is offended at not seeing everything; but one does not like to be mistaken, and that perhaps arises from the fact that man naturally cannot see everything, and that naturally he cannot err in the side he looks at, since the perceptions of our senses are always true.

ลักษณะประการที่ห้าคือประเทศหรือกลุ่มประเทศจะเล่นบทบาทต่างๆ กันในการเจรจา นักวิชาการผู้หนึ่งตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทในการเจรจาไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ (Sjöstedt, 1992, อ้างถึงใน Sjöstedt, Spector and Zartman, 1994)

> ***Drivers*** try to organize the participation to produce an agreement that is in consonant with their interests. ***Conduc-***

> ***tors*** also seek to produce an agreement but from a neutral position, with no interest axe of their own to grind. ***Defenders*** are single-issue participants, concerned more with incorporating a particular measure or position in the agreement than with the overall success of the negotiations. ***Brakers*** are the opposing or modifying resistance, brought into action by the progress being made on either the broad regime or on specific issue items. ***Cruisers*** are filler, with no strong interests of their own and so available to act as followers.

ลักษณะประการสุดท้ายคือ การเจรจาของการทูตสิ่งแวดล้อมจุดประสงค์ใหญ่เป็นการเจรจาเพื่อสร้างหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์กติกา และมาตรการขึ้นมาเพื่อกำกับดูแล จัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (rule-making) มากกว่าจะเป็นการเจรจาเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมเป็นด้านหลัก แม้ว่าการเจรจาของการทูตสิ่งแวดล้อมอาจมีประเด็นและข้อตกลงที่เกี่ยวกับการจัดสรรแบ่งปันผลได้ผลเสียอยู่ด้วย เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการเงินเพื่อสร้างและยกระดับขีดความสามารถในการดูแลสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนา แต่การจัดสรรดังกล่าวจัดเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาเพื่อวางรากฐานเกี่ยวกับกรอบปฏิบัติระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม แน่นอนว่ากรอบปฏิบัติระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาย่อมมีนัยและผลกระทบต่อผลประโยชน์รูปธรรม ทั้งที่เป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้า และผลประโยชน์ในระยะยาว ของแต่ละฝ่ายแตกต่างกันไป แต่โดยพลวัตของการเจรจาเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์กติกาเกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่อง global commons ที่ดำเนินต่อเนื่องไป น่าจะช่วยให้แต่ละฝ่ายมีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ได้รับข้อมูล ความรู้ความเข้าใจ และช่วยปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีอยู่เดิมและการเห็นแต่ผลประโยชน์เฉพาะไปสู่การมองเห็นผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายมีอยู่ร่วมกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน

ความสำเร็จของการทูตสิ่งแวดล้อมอาจวัดได้จากการเจรจาที่นานาชาติสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกัน การให้การรับรองและการดำเนินการของรัฐบาลตามข้อตกลงนั้น อย่างไรก็ดี ความสำเร็จดังกล่าวโดยตัวของมันเอง แม้จะเป็นเรื่องที่ควรแก่การยินดีด้วยเหตุที่ว่ากว่านานาชาติจะเจรจาเรื่องการทูตสิ่งแวดล้อมได้สำเร็จ ส่วนใหญ่ต้องผ่านกระบวนการอันยืดเยื้อที่ใช้เวลายาวนาน แต่ความสำเร็จทางการทูตเช่นนั้นมิได้หมายความโดยปริยายว่าเท่ากับเป็นความสำเร็จหรือจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นเหตุให้เกิดการเจรจานั้นขึ้น เพราะแม้ว่าแต่ละรัฐบาลจะรับไปดำเนินมาตรการตามข้อกำหนดต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ มาตรการเหล่านั้นในที่สุดแล้วอาจไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้อง หรือมีข้อยกเว้นและไม่เพียงพอสำหรับการรับมือหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้เกิดขึ้น--และด้วยเหตุนั้นจึงไม่สามารถระงับและยุติได้--จากการกระทำหรือการหยุดกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลโดยลำพัง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับพฤติกรรม ความเคยชิน ระบบการผลิต ผลประโยชน์ ค่านิยม วิธีคิด วิถีชีวิตของผู้คนมากหลายในส่วนต่างๆ ในแต่ละสังคม รวม ทั้งการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งจะสำเร็จได้ ต้องอาศัยเงื่อนไขปัจจัยมากกว่าการบรรลุข้อตกลงนานาชาติจากการทูตสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น เราต้องไม่ลืมข้อเท็จจริงที่ว่าในการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงนานาชาติของการทูตสิ่งแวดล้อมนั้น ตัวแทนของรัฐในการเจรจาคิดจากกรอบของการรักษาผลประโยชน์หลากหลายด้านนอกเหนือจากการรักษาหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการเจรจาอาจใช้เวลาจำนวนมากไปกับการถกเถียงเรื่องการเลือกใช้ถ้อยคำที่จะมีนัยกระทบน้อยที่สุดต่อการรักษาผลประโยชน์เฉพาะของฝ่ายตน ด้วยเหตุนี้การบรรลุข้อตกลงที่เกิดขึ้นจึงอาจเป็นผลมาจากการรอมชอมสมประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ที่ร่วมอยู่ในการเจรจา มากกว่าที่จะเป็นการสะท้อนชัยชนะของเหตุผลจากข้อมูลและความรู้ทางวิทยาศาสตร์และนิเวศวิทยา

บทที่ 3

การทำงานของระบอบระหว่างประเทศ
สำหรับจัดการกำกับดูแล และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในแง่แนวคิดเชิงทฤษฎี ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) มีนิยามที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในความหมายว่าเป็น “ชุดของหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์กติกา และขั้นตอนหรือกระบวนการสำหรับการตัดสินใจ ทั้งกำหนดไว้แจ้งชัด หรือเข้าใจเป็นนัยร่วมกัน” ที่วางเป็นกรอบให้รัฐ มีแนวปฏิบัติในประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในทางที่สอดคล้องกัน หรือมีความคาดหวังตรงต้องกันว่าแต่ละฝ่ายพึงปฏิบัติอย่างไรในเรื่องนั้นๆ (Krasner, 1983)

จากนิยามข้างต้น ระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมคือกรอบของหลักการและกฎเกณฑ์ ตลอดจนมาตรการต่างๆ อันเกิดจากข้อตกลงระหว่างนานาชาติ สำหรับใช้จัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกร่วมกัน ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ในรูปของเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกกันว่า อนุสัญญา (convention) อนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมคล้ายเป็นกฎหมายแม่ที่จะวางหลักการและพันธกรณีที่มีผลผูกพัน รวมทั้งข้อกำหนดสำหรับดำเนินการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการเชิงปฏิบัติมารองรับต่อไป

ในระยะหลัง ดังที่กล่าวมาข้างต้น แนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงระหว่างประเทศใช้แนวทางการเจรจาแบบตั้งหลักการและบรรทัดฐานไว้เป็นกรอบกว้างๆ สำหรับการเจรจาหาข้อตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติและดำเนินการตามกรอบของหลักการและบรรทัดฐานเหล่านั้น โดยเรียกกรอบความตกลงที่วางแนวทางการเจราจาในขั้นกำหนดกฎเกณฑ์กติกา มาตรฐานและมาตรการในรายละเอียดต่อไปว่า กรอบอนุสัญญา (framework convention) และเรียกการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เป็นกลไกสูงสุดสำหรับการตัดสินใจและบรรลุข้อตกลงว่า Conference of the Parties ส่วนข้อตกลงซึ่งมีลักษณะคล้ายกฎหมายลูก ที่กำหนดแนวทางและมาตรการในเชิงปฏิบัติและรายละเอียดเฉพาะต่างๆ เพื่อรองรับหลักการและพันธกรณีตามอนุสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรียกกันว่า พิธีสาร (protocol) นอกจากระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในรูปของอนุสัญญาและ

พิธีสารแล้ว ยังมีกรอบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เป็นหลักสำหรับอ้างอิงและให้แนวทางที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับการวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ เช่นแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ Agenda 21 ที่เป็นมติของการประชุม Earth Summit เมื่อปีค.ศ. 1992 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติ ระบอบระหว่างประเทศจึงเป็นทั้งตัววางแนวทางให้แก่การทูตสิ่งแวดล้อม และเป็นทั้งผลของความตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทูตด้านสิ่งแวดล้อม (Porter and Brown, 1991) ถึงกระนั้น ควรกล่าวเน้นให้ชัดในบริบทนี้อีกครั้งว่า การพิจารณาประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น อาจทำให้เกิดการเทน้ำหนักการมองปัญหาสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นประเด็นปัญหาของรัฐ และการหาทางสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศขึ้นมากำหนดกลไกและมาตรการสำหรับแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นทางออกจากปัญหา แต่ความจริงแล้วปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดจากหลายทาง และลำพังเพียงการดำเนินการของรัฐ ไม่อาจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้หมดไปได้ ดังนั้น ในขณะที่การทูตด้านสิ่งแวดล้อมอาจขับเน้นให้เห็นว่า ทางออกหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ที่การเจรจาและความร่วมมือระหว่างรัฐเป็นสำคัญ แต่นั่นไม่ใช่ภาพทั้งหมดของกระบวนการและกลไกที่นำไปสู่การจัดการและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาในระดับโลก ยังมีกลไกอื่น และตัวแสดงอื่น ซึ่งมิได้ดำเนินการโดยรัฐ หรือมิใช่ตัวแสดงที่เป็นรัฐ ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและดำเนินการให้เกิดเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิถีปฏิบัติเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ในแง่นี้ จะถูกต้องมากกว่าถ้าจะสรุปว่า ระบอบระหว่างประเทศที่เกิดจากการทูตสิ่งแวดล้อมครอบคลุมความร่วมมือ การประสานการปฏิบัติตาม และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดำเนินการที่กว้างขวางกว่าระดับรัฐต่อรัฐมาก

เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้อสำคัญที่ควรหมายเหตุไว้สำหรับสังเกตการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ได้แก่ ลักษณะเปิดกว้างและความเชื่อมโยงหลากหลายด้าน ที่ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจะเปิดรับและสนับสนุน :-

(1) **ความรู้** ไม่เฉพาะแต่ความรู้ที่มีฐานมาจากวิทยาศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังเปิดรับและสนับสนุนความรู้ที่มาจากการนวัตกรรมในการบริหาร

จัดการของภาคการผลิต ภาคการปกครองท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายของขบวนการภาคสังคมที่ถือการรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเป็นพันธกิจของตน (Beck 2004; Fisher 2004; Forsyth and Evans 2013) นอกจากนั้น ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมยังเปิดรับและให้การสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นของคนพื้นเมือง ดังจะเห็นได้จากระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเช่น United Nations Convention to Combat Desertification, Convention on Biological Diversity, และ Agenda 21 ต่างให้การรับรองสถานะความรู้ที่สั่งสมอยู่ในภูมิปัญญาพื้นถิ่น ว่าเป็นส่วนสำคัญในการรักษาสมรรถนะความเข้มแข็งของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน[9]

(2) **การมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนอย่างเปิดกว้างในทุกขั้นตอน** ตั้งแต่การรวบรวมปัญหา การศึกษาวิจัย การผลักดันประเด็นวาระและการเจรจา การเสนอทางเลือกและมาตรการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบ การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความตระหนักรู้และรณรงค์การปฏิบัติตามมาตรการและมาตรฐาน และการติดตามตรวจสอบการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและผลที่เกิดขึ้น

(3) **การสร้างกลไกเชื่อมโยงพลังความร่วมมือระดับระหว่างประเทศกับพลังในระดับอื่นๆ** ทั้งในด้านการยกระดับการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมจากท้องถิ่นขึ้นไปสู่ประเด็นระดับระหว่างประเทศ (Internationalization of Environmental Protection) , การถ่ายทอดปทัสถานระหว่างประเทศมาเสริมความเข้มแข็งให้แก่การทำงานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ

---

[9] การรวบรวมความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นพื้นเมืองเป็นส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ในการการพัฒนายังได้รับความสนใจจากธนาคารเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศด้วย ดังตัวอย่างเอกสาร Indigenous Knowledge for Development: A Framework for Action เป็นต้น https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/388381468741607213/indigenous-knowledge-for-development-a-framework-for-action_ดูการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเก็บรับสนับสนุนองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในใน Martello (2001) และ Jasanoff and Martello (2004) เป็นต้น

ท้องถิ่น (Localization of Global Environmental Norms) และการบริหารจัดการข้อริเริ่มและติดตามการนำความตกลงสู่การปฏิบัติของสำนักเลขาธิการองค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในบทบาทการสร้างประสานความร่วมมือพหุภาคี (Managing Multilateral Cooperation on Environmental Governance) เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายและวิถีปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนกำหนดนโยบาย ในมาตรการที่เป็นผลของนโยบาย และในประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับ[10]

(4) **การทำงานส่งผลสัมพันธ์กันระหว่างระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกับระบอบระหว่างประเทศด้านอื่นๆ (Regime Interplay)** ในทางส่งเสริมให้ระบอบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบอบการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) ระบอบดูแลการเดินเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (International Marine Organization) วางกรอบกฎเกณฑ์และมาตรการที่สนับสนุนการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานสำหรับพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ และพัฒนากลไกประเมินตรวจสอบเสริมสมรรถนะขีดความสามารถและกระตุ้นการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม[11]

อย่างไรก็ดี จากลักษณะเปิดกว้างของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้หมายความว่า เมื่อเป็นเช่นนี้การทำงานของระบอบระหว่าง

---

[10] Schreurs and Economy (1997) รวบรวมตัวอย่างน่าสนใจจากหลายประเทศเกี่ยวกับการยกระดับการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมจากท้องถิ่นสู่ระดับนานาชาติ Biermann and Siebenhüner (2009) นำเสนอบทวิเคราะห์บทบาทหลากหลายด้านของสำนักเลขาธิการขององค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในการสนับสนุนการทำงานของระบอบกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ Jasanoff and Martello (2004) วิเคราะห์การเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับระดับโลกในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

[11] งาน regime interplay ด้านสิ่งแวดล้อมต่อจาก Young (2002) คือ Oberthür and Stokke (2011)

ประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปด้วยความสอดคล้องกันระหว่างภาคส่วนในระดับต่างๆ ตรงข้าม เมื่อระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมชุมนุมไปด้วยตัวแสดงจำนวนมากหลากหลายประเภท ที่เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ จากฐานความรู้ ฐานผลประโยชน์ และการรับผลกระทบจากปัญหาและในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันมาก การทูตสิ่งแวดล้อมและระบอบกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงไม่ใช่พื้นที่ปลอดจากความขัดแย้ง แต่มีการต่อรองรวมถึงการต่อต้านกันอย่างเข้มข้นไม่แพ้เวทีระหว่างประเทศด้านอื่นๆ และหลักการใดหลักการเดียว ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้านใดด้านเดียว หรือในระดับใดระดับเดียว ก็ไม่เพียงพอในตัวเองที่จะจัดการแก้ไขความขัดแย้งอันมีที่มาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ดังจะเสนอข้อพิจารณาประเด็นทั้ง 4 ในระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมไปตามลำดับโดยสังเขป ดังนี้

ฐานความรู้

•

ในด้านความรู้ เราจะพบว่าความรู้เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากต่างฐานคิดและญาณวิทยายังมีข้อขัดระหว่างกันอยู่มาก และในหลายกรณีก็ปรับเข้าหากันยาก เช่น ความแตกต่างไปคนละทางระหว่างความคิดของฝ่ายเสรีนิยมในการจัดการสิ่งแวดล้อมกับความคิดของฝ่ายนิเวศเชิงลึก (deep ecology) การจะปรับความคิดของ 2 ฝ่ายนี้เพื่อหาทางประนอมตรงกลางทำได้ค่อนข้างยาก เพราะฝ่ายเสรีนิยมใช้การพิจารณาผลประโยชน์และแรงจูงใจของผู้สร้างและผู้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวตั้งในการออกแบบกลไกเชิงสถาบันในระดับต่างๆ มาเป็นตัวปรับแรงจูงใจและการคิดถึงผลประโยชน์และคำนวณผลได้ผลเสียนั้นใหม่ ในทางที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแนวปฏิบัติและปรับพฤติกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สร้างผลกระทบได้ดีขึ้น แต่ความคิดในฝ่ายนิเวศเชิงลึกต่อการมองปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ ไม่เพียงแต่จะไม่ได้ตั้งต้นที่ผลประโยชน์ของคน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายไหน แต่มองเห็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ในสังคมสมัยใหม่ ว่าเป็นปัญหาใจกลางที่เป็นเหตุให้ธรรมชาติเสียสมดุล และเรียกร้องการวางกรอบจริยธรรมกันใหม่โดยถือคุณค่าที่มีอยู่ในตัวเองของสัตว์ พืช และชีวาลัยเป็นศูนย์กลาง มนุษย์ไม่อาจอ้างสิทธิไม่ว่าจากแหล่งความชอบธรรมทางไหน

ก็ตาม มาก่อผลกระทบต่อธรรมชาติที่มีวิวัฒนาการมายาวนานให้สูญเสียความมั่งคั่งและความหลากหลาย และมนุษย์เป็นฝ่ายที่ต้องเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตและการบริโภคของตนเองเพื่อลดการแทรกแซงรบกวนที่กระทบต่อการอยู่รอดสัตว์ พืช และคุณภาพของชีวาลัยในการธำรงสรรพชีวิต (Naess and Sessions 1986)

ประเด็นที่ควรตั้งข้อสังเกตไว้ในบริบทนี้คือ การทูตสิ่งแวดล้อมและเวทีพหุภาคีเพื่อเจรจาหาความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นพื้นที่เปิดให้แก่ความคิดจากหลากหลายกระแสก็จริง แต่ไม่ใช่เวทีที่สนับสนุนความรู้ต่างฐานคิดที่มาจากทุกกระแสอย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน เทียบกันแล้วการทูตสิ่งแวดล้อมในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศเปิดรับชุดความรู้และข้อเสนอที่มาจากฐานเสรีนิยม รวมทั้งความคิดของฝ่ายที่สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีมาแก้ไขปัญหาและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าความคิดจากฐานนิเวศเชิงลึกมาก อย่างไรก็ดี คนมองในแง่ดีก็เห็นว่าอิทธิพลของความรู้จากฐานคิดนิเวศเชิงลึกยังอาจพอมองเห็นร่องรอยได้ในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals) แต่ไม่ว่าจะมองแบบไหน ฐานคิดจากนิเวศเชิงลึกก็ให้ความแตกต่างชัดเจนที่ทำให้เมื่อนำมาเทียบเคียงกับแนวคิด sustainable development ที่ได้รับการยอมรับจากสหประชาชาติและนานาชาติใช้อ้างอิงเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย ข้อเปรียบเทียบจะช่วยขับเน้นให้เห็นความหมายของแนวคิดการพัฒนากระแสหลักดังกล่าวได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย โดยเหตุที่แนวคิด sustainable development ได้กลายเป็นแนวคิดหลัก (hegemonic idea) ของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมไปแล้ว จึงขอนำข้อเปรียบเทียบมาลงไว้ให้พิจารณาโดยสังเขปดังนี้

ตารางข้อความที่ 2:
เปรียบเทียบ deep ecology กับ sustainable development

ข้อเปรียบเทียบ	Deep Ecology	Sustainable Development
คุณค่ารากฐาน	สมดุลตามธรรมชาติของระบบนิเวศมีความสำคัญในขั้นรากฐาน ความเป็นอยู่ที่ดีและความอยู่รอดของมนุษย์ขึ้นอยู่กับการรักษาสมดุลในระบบนิเวศ	**การพัฒนาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ในทุกมิติโดยคำนึงถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรให้มีความยั่งยืนสำหรับคนรุ่นในต่อๆ ไป**
ตลาดกับการค้า การผลิต	การเสียสมดุลตามธรรมชาติของระบบนิเวศเป็นผลจากอุตสาหกรรมการผลิตและเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของการบริโภค ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปแล้วไม่อาจแก้ไขกลับคืนมาได้ด้วยการเปลี่ยนการผลิตมลภาวะมาเป็นสินค้าซื้อขายกันในตลาดผ่านกลไกราคา	**ตลาดและการค้ากับการผลิตต้องนำมูลค่าของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ถูกใช้หรือสูญเสียไปรวมทั้งผลกระทบทางสังคมจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมาคำนวณเป็นต้นทุนและใช้กลไกตลาดและกลไกด้านอื่นๆ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภครับดำเนินมาตรการหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม**
บทบาทรัฐ	ที่ผ่านมาอำนาจและการดำเนินนโยบายของรัฐด้านการพัฒนาเป็นปัญหามากกว่าเป็นคำตอบ กล่าวโดยถึงที่สุด มนุษย์คือปัญหาใหญ่ที่สุดที่สร้างการเสียสมดุลในธรรมชาติ แม้ว่าต้นเหตุจะไม่ใช่มนุษย์ทั้งหมด โดยอาจฝากความหวังไว้ที่คนพื้นเมืองและภูมิปัญญาท้องถิ่น	**ปทัสถานระหว่างประเทศและการเคลื่อนไหวของภาคีภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและข้ามชาติข้ามพรมแดนจะช่วยเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและเปลี่ยนแนวทางนโยบายการพัฒนาของรัฐให้เป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงความยั่งยืน**

นอกเหนือจากความคิดด้านสิ่งแวดล้อมที่มาจากเสรีนิยมและนิเวศวิทยาเชิงลึกแล้ว ยังมีฐานคิดอีกหลายแบบที่หาพบได้ไม่ยากในเวทีการเจรจาพหุภาคีเพื่อทำความตกลงจัดตั้งระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ บางฝ่ายมาสู่เวทีเจรจาโดยยึดหลักพหุภาคีนิยมและรับบทบาทเป็น “ผู้ประกอบการปทัสถาน” (norm entrepreneurs) ที่มุ่งพัฒนาและถ่ายทอดหลักการปทัสถานระหว่างประเทศตามคุณค่าสากลบางด้านมาผูกพันรัฐและตัวแสดงอื่นๆ ในทุกระดับ (O’Neill 2014) แต่จำนวนไม่น้อยก็ยึดหลักอำนาจอธิปไตยอย่างจริงจังและคำนึงถึงการรักษาและได้รับผลประโยชน์เฉพาะแต่ส่วนที่ตนต้องการเป็นหลัก (DeSombre 2000) ในขณะที่ตัวแทนผู้เจรจาบางฝ่ายเชื่อในกลไกตลาดและการออกแบบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้กลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน เพราะเห็นว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามอย่างได้ผลที่สุด หรือมิเช่นนั้นก็เป็นการสนับสนุนให้ใช้พลังของตลาดและผู้บริโภคเป็นทางสร้างแรงผลักดันให้ภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมปรับตัวเข้าหาตัวแบบธุรกิจและปรับกระบวนการผลิตที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการสร้างห่วงโซ่อุปทานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่วัตถุดิบต้นน้ำไปจนถึงผลิตภัณฑ์ การบรรจุหีบห่อ การจัดการกับขยะของเสียของหมดอายุ การแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น (Chaston 2012) แต่ก็มีตัวแทนผู้เจรจาอีกไม่น้อยที่เห็นว่าอำนาจในตลาดและการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างล้นเกินเป็นส่วนสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมและความไม่เป็นธรรมในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

อีกส่วนที่ซ้อนอยู่ในฐานคิดเกี่ยวกับความน่าพึงปรารถนาหรือไม่น่าพึงปรารถนาของกลไกตลาด คือความคิดที่มีนัยสำคัญต่อการเจรจาอีกประเด็นหนึ่ง นั่นคือจุดสร้างการเปลี่ยนแปลง บางฝ่ายเชื่อมั่นในปัจเจกบุคคล บางฝ่ายตั้งต้นที่พลังของชุมชนและมีอีกไม่น้อยที่ยังเห็นว่าแม้รัฐจะไม่ใช่จุดพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่สามารถจะวางใจได้ก็จริง แต่รัฐยังคงเป็นจุดผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่มีน้ำหนัก (Dryzek and Lester 1989)

การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง

•

เช่นเดียวกับการเปิดรับข้อเสนอที่มาจากหลายฐานความรู้ เมื่อการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเปิดกว้างให้แก่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย ความขัดแย้งทางความคิด คุณค่าและผลประโยชน์ ก็เป็นสิ่งที่เลี่ยงได้ยาก ความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนเหล่านี้ในกระบวนการนโยบายไม่ว่าจะในระดับรัฐ หรือในการเจรจาระหว่างประเทศ ส่วนหนึ่งจะปรากฏออกมาเป็นเรื่องการเมืองของกลุ่มประโยชน์และอำนาจของแต่ละฝ่ายในการผลักดันผลลัพธ์ เพราะนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมมิได้มีผลกระทบแต่เฉพาะการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลได้มากต่อภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พลังงาน การคมนาคมขนส่ง ไปจนถึงการศึกษาวิจัยและการปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภค อีกทั้งยังเปิดทางให้แก่การกำหนดและเปลี่ยนแปลงการรับรองและจำกัดสิทธิ กรรมสิทธิ์และภาระรับผิดชอบ

ตัวอย่างเช่น ในการสร้างระบบดูแลทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ common-pool resources (CPRs) ที่มีประสิทธิภาพต้องจัดการกับปัญหา 2 ด้านที่สัมพันธ์กัน ด้านแรกคือจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรไว้โดยการกำหนดลักษณะกรรมสิทธิ์ของ CPRs เพื่อสร้างปทัสถานในการจัดการดูแลทรัพยากรขึ้นมาในหมู่ผู้มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ และเมื่อกำหนดกรรมสิทธิ์ขึ้นมาชัดเจนที่จะกันคนที่เป็น free riders ออกไปได้แล้ว การแก้ปัญหาด้านที่ 2 ก็จะจัดการได้ง่ายขึ้น นั่นคือการหาทางสร้างแรงจูงใจให้คนที่มีสิทธิใช้ทรัพยากรไม่ใช้จนเกินขนาดและร่วมกันรักษาทรัพยากรนั้นให้คงความสมบูรณ์มีให้ใช้ต่อไปเรื่อยๆ Elinor Ostrom และคณะ (Ostrom, et.al. 1999) เสนอแนวพิจารณาการกำหนดกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับทรัพยากรประเภท CPRs ไว้หลายแบบ ซึ่งรัฐและตัวแสดงแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร CPRs ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาจพอใจลักษณะกรรมสิทธิ์สำหรับ CPRs ต่างกัน ระบบกรรมสิทธิ์สำหรับ CPRs มีดังนี้

ตารางข้อความที่ 3:
ประเภทกรรมสิทธิ์ของ Common Pool Resources (CPRs)

จำแนก CPRs ตามประเภทกรรมสิทธิ์	ลักษณะของกรรมสิทธิ์
Open Access	เป็นทรัพยากรไม่มีกรรมสิทธิ์ เปิดให้ใครๆ เข้าไปใช้ได้ คนที่เข้าไปใช้ประโยชน์ ได้สิทธิเป็นเจ้าของสิ่งที่เก็บมาหาได้
Group Property	กำหนดให้ CPRs ในพื้นที่ขอบเขตหนึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของกลุ่ม เช่น เป็นของชุมชนที่อาศัยใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้น สมาชิกชุมชนร่วมกันวางข้อตกลงกำหนดกฎและปทัสถานในการใช้และดูแลทรัพยากรร่วมกัน ชุมชนมีสิทธิกัน/ยับยั้งคนอื่นภายนอกชุมชนออกจากการเข้าไปใช้ทรัพยากรในพื้นที่
Individual Property	กำหนดกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรให้แก่บุคคลหรือบริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่ง บุคคลหรือบริษัทเป็นผู้ใช้และดูแลทรัพยากรและกันคนอื่นไม่ให้ใช้หรือจำกัดเงื่อนไขการใช้ได้ การอนุญาตให้ใครเข้าไปใช้อยู่ในอำนาจตัดสินใจของผู้ถือกรรมสิทธิ์
Government Property	กรรมสิทธิ์เป็นของรัฐ หน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเป็นผู้วางกฎการใช้และมาตรการดูแลรักษารวมทั้งการให้สัมปทานหรือออกใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรตามกฎหมาย

ที่มา: ปรับจาก Ostrom, et.al. (1999)

การจำแนกระบบกรรมสิทธิ์สำหรับจัดการดูแล CPRs ออกมาชัดเจนช่วยให้เห็นนัยและผลกระทบที่ระบบกรรมสิทธิ์แบบหนึ่งจะมีต่อสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของคนฝ่ายต่างๆ และอีกด้านหนึ่งคือผลที่มีต่อระบบดูแลรักษาคุณภาพ ปริมาณและความยั่งยืนของทรัพยากร CPRs การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการเมืองที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียไม่เฉพาะแต่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมที่ทุกฝ่ายอาจเห็นตรงกันได้ในหลักการกว้างๆ หากลงมาถึงเรื่องการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์และสิทธิในการเข้าถึง สิทธิในการใช้ และหน้าที่ในการดูแลรักษาแล้วแต่ละฝ่ายในแต่ละระดับจะมองปัญหาเรื่องความเป็นธรรม ความชอบธรรม และประสิทธิภาพของระบบกรรมสิทธิ์เหล่านี้แตกต่างกัน ความขัดแย้งและการต่อสู้เพื่อผลักดันการรักษาหรือการเปลี่ยนแปลงกฎเกี่ยวกับระบบดูแลทรัพยากรจึงเป็นการต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิในการใช้ประโยชน์พร้อมกันไปด้วย และปัญหานี้จะยากยิ่งขึ้นเมื่อทรัพยากร CPRs มีขอบเขตกว้างไกลหรืออาจเรียกว่าไร้ขอบเขตแน่ชัดเช่นภูมิอากาศ และในเรื่องนี้การใช้ทรัพยากร/สิ่งแวดล้อมไม่ใช่การแข่งกันเก็บหากวาดขุดทรัพยากรมาเป็นของตัวเอง แต่เป็นการต่างฝ่ายต่างปล่อยก๊าซ GHG ออกไปสร้างผลที่เป็นอันตรายสะสมอยู่ในระบบภูมิอากาศ

จากการศึกษาของ Ostrom และคณะพบว่าเมื่อทรัพยากร CPRs ขยายสเกลพ้นจากระดับชุมชนออกไปแล้ว (ดูข้อเสนอของเธอในเรื่องการออกแบบระบบกำกับการใช้ประโยชน์และการดูแล CPRs ระดับชุมชนจากกรณีศึกษาในตอนถัดไป) ระบบจัดการดูแลคุณภาพของทรัพยากรประเภทนี้ด้วยการกำหนดสิทธิและกรรมสิทธิ์ก็ยิ่งยากขึ้นไปอีก ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบกลไกและระบบจัดการทรัพยากรขนาดใหญ่ที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ, การดึงคนต่างฝ่ายที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ความชอบธรรมของกระบวนการตัดสินใจ และความต้องการจำเป็นตามวิถีการผลิตมาเจรจาหาฉันทามติให้ได้ความตกลงร่วมกัน, การเชื่อมโยงการทำงานของระบบ CPRs ต่างประเภทเช่น ป่า ทุ่งหญ้า และทะเลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในระบบจัดการเรื่องสภาพภูมิอากาศเพราะทุกระบบเหล่านี้สัมพันธ์กันหมด, การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เร่งเร็วขึ้นและเร็วกว่าความสามารถของผู้ใช้ในการติดตามผลกระทบและสร้างปทัสถานที่เหมาะสมสำหรับจัดการผลกระทบ

นอกจากนั้น ความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิในอีกลักษณะหนึ่ง ที่เรียกโดยรวมว่า Earth Jurisprudence เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่พลังของคนพื้นเมือง ซึ่งสังคมสมัยใหม่ยังไม่อาจรุกเข้าไปเปลี่ยนวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเป็นอยู่และความคิด ภูมิปัญญาได้ตลอดทั้งหมด พลังของคนพื้นเมืองในโบลิเวีย ในเอกวาดอร์ ในนิวซีแลนด์ ในเม็กซิโก ในโคลอมเบีย ผลักดันและประสบความสำเร็จในการออกกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองสิทธิของแม่น้ำ ของชีวาลัย และของแม่ธรรมชาติ : “the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution.” (Vidal 2011; Humphreys 2017)

อย่างไรก็ดี แม้พัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิและการรับรองสิทธิของธรรมชาติทางกฎหมายจะพัฒนาไปอย่างมาก แต่รูปธรรมอีกด้านหนึ่งก็ฟ้องว่าปัญหาการใช้ทรัพยากร ผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อมก็ไม่ได้หมดไป แม้ในประเทศที่มีการรับรองสิทธิของธรรมชาตินั้นเอง ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ การทำลายป่าไม้ต้นน้ำ ยังคงดำเนินต่อมาและไม่ได้ลดการเผชิญหน้าและความรุนแรงลงไป จากความเป็นจริงข้อนี้ เมื่อพิจารณาการเมืองภายในที่ส่งผลต่อการกำหนดท่าทีการเจรจาของแต่ละประเทศในการทูตสิ่งแวดล้อมบนเวทีพหุภาคี ก็จะเห็นชัดว่าโครงสร้างสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่จัดไว้แตกต่างกันตามระบอบการเมืองการปกครอง และตามพัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ ทำให้คนต่างกลุ่มจะมีอิทธิพลไม่เท่ากันในการเข้าถึงอำนาจการกำหนดประเด็นวาระ การพิจารณาตัดสินใจหรือสกัดยับยั้งการตัดสินใจ และการทอนพลังหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ถูกกำหนดมา

ด้วยเหตุนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการตัดสินนโยบาย จากการวางกฎและกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมภายในแต่ละประเทศ จึงไม่ยอมปล่อยปัญหาเหล่านี้ให้อยู่ในมือของเจ้าหน้ารัฐกับนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคหรือเทคโนโลยีจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศไปโดยลำพังแบบยกออกไปอยู่นอกเขตการเมืองนโยบาย แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเหล่านี้จะหาทางเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างเต็มที่ เพื่อผลักดันการปรับเปลี่ยนทั้งตัวนโยบาย กฎเกณฑ์ มาตรการ มาตรฐาน กลไกกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งโครงสร้างสถาบันที่เป็นตัวกำกับโอกาสและข้อจำกัดทางการเมืองในกระบวนการ

นโยบายอย่างเต็มที่ ด้วยเป้าหมายและความต้องการรักษาผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน (Boehmer-Christiansen 1996)

ในความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่มีความต้องการต่างกันและมีแต้มต่อไม่เท่ากันในกระบวนการนโยบายเช่นนี้ ระบอบระหว่างประเทศที่เป็นผลของการทูตสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น หลักการ ปทัสถาน และกฎเกณฑ์กติกาที่ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ สามารถเป็นหลักให้ฝ่ายที่ขัดแย้งกันอยู่ในเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนำมาใช้อ้างอิงเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขยายพลังสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนในการเมืองนโยบายต่อไปได้ นอกจากนั้น ผู้ปฏิบัติงานในนามองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรกลุ่มเครือข่ายขบวนการที่ทำงานและเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นวาระด้านสิ่งแวดล้อมข้ามชาติยังอาจนำหลักการ ปทัสถาน กฎเกณฑ์กติกา มาตรการ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากระบอบระหว่างประเทศมาสนับสนุนการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมได้ในหลายทางด้วยกัน เช่น บทบาทการเป็นผู้ส่งเสริมปทัสถาน การจัดการความรู้ การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความตื่นตัวตระหนักรู้ การเพิ่มพลังการเคลื่อนไหวและประสานการดำเนินการร่วมกันผ่านเครือข่าย การถ่ายทอดแนวปฏิบัติที่ดี การนำเสนอนวัตกรรม การจัดทำตัวชี้วัด การติดตามเก็บข้อมูลประเมินและรายงานสภาพปัญหาข้อเท็จจริง การอุดหนุนด้านทรัพยากรเช่นเงินทุนและเวทีนำเสนอปัญหา การกดดันหรือผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เป็นต้น (Keck and Sikkink 1999; Doherty and Doyle 2006))

เราจะพิจารณาบทบาทของกลไกที่ทำงานเชื่อมโยงการเมืองและการทูตสิ่งแวดล้อมต่างระดับในตอนถัดไป

กลไกเชื่อมโยงต่างระดับ

•

การนำมิติต่างๆ ของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมาขับเคลื่อนในกระบวนการนโยบายของแต่ละประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP), ธนาคารโลก หรือโดยกลุ่มองค์กรเครือข่ายข้ามชาติที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น Climate Action Network, Pro-Natura

International สะท้อนว่ากลไกของระบอบระหว่างประเทศในการกำกับดูแลและดำเนินการผลักดันการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมิได้จำกัดวงอยู่แต่เฉพาะส่วนที่เป็นความตกลงระหว่างรัฐและการดำเนินการของรัฐภาคีสมาชิกที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเท่านั้น กระบวนการ localization of global environmental norms และ internationalization of environmental protection จึงไม่ใช่กระบวนการแบบ top-down ที่มีรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐเป็นแกนกลาง ในทางตรงข้าม กระบวนการเหล่านี้ได้เปิดทางให้องค์กรและขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมก่อตัวขึ้นมามีบทบาททั้งในการเมืองนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ และการทูตสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ (Higham 2017) ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้มีทั้งที่ตั้งคำถามต่อแนวทางการพัฒนาและนโยบายของรัฐโดยอิงหลักการปทัสถานจากระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และตั้งคำถามที่มีผลต่อการกำหนดหลักการและปทัสถานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ตัวอย่างสำคัญที่มีบทบาทสูงทั้งในด้าน localization of global environmental norms และ internationalization of environmental protection ได้แก่ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เปิดประเด็นเกี่ยวความเสมอภาคในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้หลายมิติ[12]

---

[12] Mugerauer and Manzo (2008, 212) และ Ehresman and Stevis (2010) สรุปประเด็นความเสมอภาคด้านสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ ไว้ดังนี้

- ความเสมอภาคในทางกระบวนการ: ตั้งประเด็นตรวจสอบว่ากฎ ข้อบังคับ การกำหนดมาตรการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การประเมินผลกระทบ เป็นไปโดยเคารพปกป้องทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค มีความโปร่งใส เป็นธรรม ทั่วถึงสม่ำเสมอกัน
- ความเสมอภาคในทางสังคม: ตั้งประเด็นว่าความแตกต่างทางสังคมเช่น ชาติพันธุ์ สีผิว ชนชั้น หรือสถานะอำนาจทางสังคม/การเมือง มีอิทธิพลอย่างไรต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจที่เป็นการผลักภาระหรือสร้างมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมให้ตกอยู่กับกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม
- ความเสมอภาคในเชิงพื้นที่: ตั้งประเด็นติดตามความเป็นธรรมในเชิงพื้นที่ว่าการดำเนินการที่ส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่นการขจัดของเสีย ขยะ สารพิษ ตกอยู่กับบางพื้นที่โดยคนที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และไม่ได้รับการปกป้องความปลอดภัยจากมลภาวะอย่างเพียงพอและเหมาะสม และเมื่อพิจารณาความเสมอภาคในเชิงพื้นที่โดยสัมพันธ์กับเวลาที่มองย้อนหลังกลับไป ประเทศพัฒนาแล้วเป็นฝ่ายสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโลกมายาวนานกว่าประเทศกำลังพัฒนา โดยนัยนี้ ประเทศพัฒนาแล้วจึงควรมีภาระรับผิดชอบมากกว่า

ความคิดเกี่ยวกับปัญหาความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้ส่งเหตุผลข้อโต้แย้งผ่านตัวแสดงต่างฝ่ายเข้าสู่การเจรจาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในส่วนการมองผลประโยชน์และกำหนดท่าทีการเจรจา หรือการพิจารณาข้อเสนอและผลลัพธ์ความตกลงที่เกิดจากการเจรจา ดังเช่นที่พบในการทูตสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นการจำแนกระดับภาระรับผิดชอบ และการพิจารณาต้นทุนในการปรับตัวของประเทศที่มีขีดความสามารถในการรับภาระต่างกัน ทั้ง 2 เรื่องเป็นประเด็นการเจรจาที่ต่อรองกันอย่างเข้มข้นเพราะความแตกต่างในการมองความเสมอภาคและความยุติธรรมระหว่างประเทศพัฒนาแล้วเช่นสหรัฐอเมริกา กับประเทศกำลังพัฒนา (Rajamani and Guérin 2017; Bodansky and Rajamani 2018)

ผลที่ตามมาจากความแตกต่างในวิธีคิดเรื่องคุณค่า ผลประโยชน์ อำนาจ ความรู้ ข้อมูล ขีดความสามารถ ระดับของการรับรู้และความเข้าใจ แนวทางและวิธีการที่เห็นว่าเหมาะสม ทำให้การสร้างกลไกเพื่อกำกับดูแลจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพให้เป็นที่ยอมรับของฝ่ายต่างๆ เรียกร้องความสามารถในการออกแบบกรอบความร่วมมือและรูปแบบ/ แนวทางทำความตกลง กระบวนงานและกระบวนการผลิต กฎมาตรฐานและมาตรการ โมเดลธุรกิจและห่วงโซ่อุปทาน การประสานแนวทางการปฏิบัติและการติดตามการดำเนินตามความตกลง ไม่ว่าจะเป็นในระดับชุมชน ระดับชาติ และระดับนานาชาติ การออกแบบดังกล่าวต้องคำนึงถึงทั้งด้านที่สร้างผลทางแรงจูงใจให้ปฏิบัติตามแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กับมาตรการด้านการปฏิบัติที่ช่วยรักษาความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีสัมฤทธิผลจริง อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความแตกต่างของเงื่อนไขในแต่ละระดับว่ามีข้อเรียกร้องต่อความสำเร็จในผลทั้งสองทางต่างกันอย่างไร เมื่อจะนำตัวแบบความสำเร็จจากระดับหนึ่ง

- ความเสมอภาคระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นต่อๆ ไปในอนาคต: ตั้งคำถามถึงสิทธิของคนรุ่นอนาคตที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีปราศจากความเป็นพิษ มลภาวะและความผันผวนของสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากการกระทำ/การเพิกเฉยละเลยของคนในรุ่นปัจจุบัน
- ความเสมอภาคระหว่างสิ่งมีชีวิตอื่นๆ กับมนุษย์: วางหลักการว่าความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์จะต้องไม่สร้างผลกระทบต่อชีวาลัยและระบบนิเวศที่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตชนิดอื่น

ไปขยายผลต่อในระดับอื่น หรือในสเกลที่ต่างออกไปในกระบวนการ internationalization หรือ localization

การออกแบบต้องการความรู้เป็นฐาน และเป็นการผสานความรู้จากหลายฐานผสมกันออกมาให้เหมาะสำหรับแต่ละพื้นที่ในแต่ละระดับและในสเกลที่ต่างกัน การทำงานของระบอบระหว่างประเทศและการปรับใช้แนวทางตามมิติต่างๆ ของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องอาศัยกลไกเชื่อมโยงพลังความคิดและข้อเสนอจากสมาชิกของชุมชนความรู้วิชาการหรือ epistemic communities (Haas 2015) ที่ทำงานร่วมกับฝ่ายปฏิบัติในสภาพปัญหาที่แตกต่างกันในหลายระดับเพื่อศึกษาเงื่อนไขและนำเสนอตัวแบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อเป้าหมายความยั่งยืนและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อแลกเปลี่ยนถ่ายทอดและขยายผลต่อออกไป ผลงานของ Elinor Ostrom ในด้านตัวแบบการจัดการระดับชุมชนเพื่อดูแลทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (common-pool resources) และการศึกษาต่อยอดจากงานของเธอ ให้ตัวอย่างสำหรับการพิจารณาในประเด็นการออกแบบกลไกมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมจากชุมชนวิชาการเพื่อสนับสนุนการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จึงขอนำเสนอเป็นกรณีศึกษาขนาดสั้น ดังนี้

กรณีศึกษา: Elinor Ostrom กับสมาชิกชุมชนวิชาการในการออกแบบกลไกเชิงสถาบันสำหรับจัดการทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันผู้ได้รับรางวัลโนเบล เป็นผู้หนึ่งที่ศึกษาหาแนวทางอันเหมาะสมสำหรับจัดการทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติหรือของส่วนกลางที่คนในชุมชนใช้ร่วมกัน (common property/common pool resources - CPRs) Ostrom (1990) เสนอว่าในการออกแบบกลไกเชิงสถาบันมากำกับดูแลการใช้ทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องอาศัยหลักการที่เหมาะสม หลักการในการออกแบบ "เป็นองค์ประกอบหรือเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยก่อผลสำเร็จให้แก่การทำงานของกลไกเชิงสถาบันในการกำกับดูแล CPRs และดึงผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้คงรักษาการปฏิบัติตามจากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นต่อไป" (Ostrom (1990, 90) และเธอเสนอหลักการดังกล่าวไว้ 8 ข้อดังนี้

(1) กำหนดวงของชุมชนสมาชิกที่มีสิทธิใช้ทรัพยากร และกำหนดเขตพื้นที่ของทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้อย่างชัดเจน

(2) จัดกฎเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น กำหนดช่วงเวลา สถานที่ ปริมาณ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บหาหรือการใช้ทรัพยากร CPRs ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

(3) สมาชิกในชุมชนตัดสินใจร่วมกันโดยถือหลักว่าสมาชิกที่อยู่ภายใต้กฎและได้รับผลจากกฎที่มีอยู่ มีสิทธิเสนอและมีส่วนร่วมพิจารณาการปรับใช้และการปรับเปลี่ยนกฎเหล่านี้ได้ เพื่อให้การทำงานของกฎเกณฑ์ในระบบกำกับดูแลปรับตัวอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ ไป

(4) สมาชิกชุมชนร่วมกันจัดวางระบบสำหรับติดตามตรวจสอบเพื่อดูแลสภาพของทรัพยากรและการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิก โดยยึดหลักว่าผู้รับหน้าที่ในติดตามตรวจสอบดังกล่าวมีความรับผิดชอบต่อชุมชน และกลไกนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้นเอง

(5) การดำเนินมาตรการต่อผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎเป็นขั้นๆ จากเบาไปหาหนัก โดยการลงโทษนี้ดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบและสมาชิกในชุมชนที่ผ่านการพิจารณาหารือกันจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

(6) ชุมชนเตรียมกลไกแก้ไขหรือระงับความขัดแย้งจากแนวทางหรือวิธีการที่ชุมชนใช้อยู่หรือเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และสมาชิกของชุมชนทุกฝ่ายเข้าถึงกลไกแก้ไขหรือระงับความขัดแย้งนี้ได้ทั่วกัน

(7) อำนาจการเมืองภายนอกยอมรับสิทธิชุมชนในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันขึ้นมาดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ของชุมชน

(8) ในกรณีที่ CPRs หรือทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ทรัพยากรหรือของระบบที่ใหญ่กว่า ต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงกลไกสถาบันระดับชุมชนในการดูแล CPRs เข้ากับระบบกำกับดูแลในชั้นที่อยู่เหนือขึ้นไปตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการใช้ประโยชน์ การวางกฎกติกา การติดตามตรวจสอบ การวางมาตรการจัดการและลงโทษ

ผู้ละเลยหรือละเมิด การสร้างกลไกระงับข้อพิพาท และกิจกรรมอื่นๆ ในระบบกำกับดูแล

ชุมชนที่มีความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกันจะประยุกต์หลักการในการออกแบบกลไกเชิงสถาบันเพื่อสร้างระบบอภิบาลสิ่งแวดล้อมและดูแลจัดการ CPRs ในระดับชุมชนขึ้นมาได้ไม่ยาก และการจัดการระดับชุมชนจะทำได้ง่ายขึ้นถ้าการติดตามตรวจสอบคุณภาพและปริมาณทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรสามารถทำได้ด้วยต้นทุนที่ไม่สูงมากนัก และข้อมูลจากการติดตามตรวจสอบมีความถูกต้องแม่นยำและเข้าใจง่าย ทรัพยากร สัดส่วนของทรัพยากรต่อประชากรที่เป็นผู้ใช้ เทคโนโลยีและสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีพัฒนาการในอัตราไม่รวดเร็วจนเกินไป ทำให้สังคมมีเวลาสำหรับการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น การปรึกษาหารือผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เข้มแข็งในชุมชนระหว่างผู้ที่ใช้ทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมนั้นร่วมกันยังมีส่วนช่วยสนับสนุนความไว้วางใจและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามข้อตกลงและการติดตามตรวจสอบ ในเงื่อนไขแบบนี้ การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามบรรทัดฐานและข้อกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงต่างๆ ก็จะมีค่าใช้จ่ายน้อยลง

ความยากไปอยู่ที่หลักการข้อ 8 เมื่อทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ใหญ่กว่าและชุมชนไม่สามารถกำหนดวงของผู้ใช้และกั้นเขตพื้นที่ทรัพยากร CPRs ของตนออกจากระบบใหญ่ได้ การออกแบบกลไกเชิงสถาบันเพื่อให้ทำงานได้ในระดับใหญ่และผสานกลไกระดับชุมชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบอบดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระดับชาติและระดับนานาชาติที่ทำงานสนับสนุนกันและกัน เสริมสร้างและรักษาความเข้มแข็งให้กลไกในแต่ละระดับได้เป็นของที่ทำให้สำเร็จได้ยาก และ Ostrom ก็ยอมรับเช่นกันว่ายากที่จะหาระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดูแล CPRs ระบอบใดที่มีเงื่อนไขพร้อมและครบทุกด้านตามหลักการออกแบบกลไกในระดับชุมชนที่เธอระบุไว้ได้ และที่อาจจะยากยิ่งกว่าก็คือความสามารถของสังคมในการก้าวข้ามข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้าง

กลไกหรือระบอบที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล จัดการ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

Jared Diamond ในหนังสือเล่มสำคัญ (2552: 632) กล่าวถึงการล่มสลายของสังคมที่มีความซับซ้อนในอดีตว่าเป็นผลมาจากการตัดสินใจร่วมกันของสังคมที่มีความผิดพลาด อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการรักษาสิ่งแวดล้อม และเป็นเหตุให้ไม่อาจรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่หล่อเลี้ยงสังคมนั้น ความผิดพลาดตั้งต้นจากการที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนว่าการดำรงวิถีชีวิตของตนสร้างปัญหาและผลกระทบขนาดไหนและอย่างไรต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่พวกตนพึ่งพิงอิงอาศัยอยู่ ในขั้นต่อมา แม้ว่าปัญหาและผลกระทบนั้นแสดงอาการของมันออกมาแล้ว คนในสังคมนั้นก็หาได้เข้าใจถึงสาเหตุ และมองเห็นหรือตระหนักอย่างเพียงพอถึงขนาดของผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว และที่จะเกิดขึ้นต่อไปไม่ หรือแม้ว่าจะมีความเข้าใจสาเหตุและตระหนักถึงขนาดของผลกระทบนั้นแล้ว แต่ก็ยังไม่มีความเต็มใจ หรือขาดฉันทามติและความร่วมมือที่จะแก้ไขปัญหานั้นร่วมกัน หรือยังไม่ยอม หรือไม่อยากเปลี่ยนแปลง จนกว่าจะเห็นว่าคนอื่นๆ ยอมเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกัน และท้ายที่สุด แม้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ร่วมกันนั้นจะสามารถเกิดขึ้นได้ในที่สุด แต่มาตรการเหล่านั้นในที่สุดก็อาจไม่เพียงพอ หรือมิเช่นนั้น ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้สำเร็จและทันการณ์/กาล

คำเตือนของ Diamond และข้อกังวลของ Ostrom เกี่ยวกับข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้หลักการออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่ใช้ได้ทั่วไปในระดับชุมชน ขึ้นมาดูแลทรัพยากรในสเกลที่ใหญ่ขึ้นไปจนถึงระดับที่ทั้งโลกใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องน่ารับฟัง แต่อาจก่อผลทั้งในทางที่เห็นว่าเมื่อทำได้ยากก็ทอดอาลัยว่าคงทำไม่ได้ และในที่สุดก็จะพาไปลงเอยแบบที่ Diamond วาดให้เห็น กับฝ่ายที่มีความหวังว่าข้อเสนอในลักษณะเดียวกับที่ Ostrom น่าจะขยายผลจากระดับชุมชนภายในท้องถิ่น ขึ้นมาเป็นหลักในการออกแบบกลไกดูแลสิ่งแวดล้อมและ CPRs ในระดับระหว่างประเทศหรือระดับโลกได้

วิธีมองแบบหลังที่รักษาความหวังต่อพลังความสามารถของมนุษย์ในการมีและใช้เหตุผลแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเอง Oran Young (2002) เสนอหลักเป็นแนวทางวินิจฉัยปัญหาสำหรับสร้างกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาแก้ไข Young เรียกหลักเหล่านี้ว่า Institutional Diagnostics ซึ่งมีทั้งแบบซับซ้อน และแบบง่ายที่เหมาะแก่การนำเสนอปิดท้ายกรณีศึกษาบทบทบาทของชุมชนวิชาการในฐานะตัวเชื่อมโยงการทำงานของระบอบดูแลสิ่งแวดล้อมต่างระดับในกระบวนการ internationalization และ localization หลักวินิจฉัยของ Young แบบง่าย เป็นดังนี้ (Young 2002, 178)

ตารางข้อความที่ 4: เกณฑ์สำหรับการออกแบบกลไกจัดการสิ่งแวดล้อม

Diagnostic Condition วินิจฉัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของระบบนิเวศ ➔	Design Implication ประเด็นที่พึงพิจารณาในการออกแบบ
ถ้าเป็นแบบ nonlinear, chaotic system	ออกแบบระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
มี surprises	พัฒนาขีดความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้รวดเร็ว
เป็นปัญหาระยะยาว	จัดตั้งองค์กรและพัฒนากลไกเชิงสถาบันมากำกับดูแล
เชื่อมโยงกับอีกหลายมิติ ไม่ได้ใช้ประโยชน์ด้านเดียว	สร้างกลไกประสานงานข้ามประเด็นข้ามพื้นที่
มีความไม่แน่นอน ความรู้มีไม่พอ/ไม่สมบูรณ์/รู้ไม่หมด	ขยายกลไกการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะการปรับตัวโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง, ยึดหลัก precaution

วินิจฉัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของระบบนิเวศ ➔	ประเด็นที่พึงพิจารณาในการออกแบบ
วินิจฉัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ถ้าประกอบด้วย	
ตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและการเมืองจำนวนมาก	ออกแบบระบบการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายที่มีความยืดหยุ่น และหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งการมีกลไกสนับสนุนการแลกเปลี่ยนปรึกษาหารืออย่างมีเหตุผลบนฐานความรู้
สมาชิกมีผลประโยชน์ต่างกัน มองประโยชน์ในการใช้/การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่างกัน	พัฒนากลไกสำหรับเชื่อมโยงประเด็นปัญหาและคุณค่าที่แตกต่างกันแต่ละด้านที่ขัดแย้งกันอยู่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเหล่านั้น
ตัวแสดงมีขีดความสามารถไม่เท่ากัน	มาตรการเพิ่มขีดความสามารถ, ถ่ายทอดเทคโนโลยี
รับผิดชอบไม่เท่ากันในต้นเหตุความเสียหายที่เกิดขึ้น	ยึดหลักความยุติธรรมในการวางกฎและมาตรการ
วินิจฉัยลักษณะการนำไปปฏิบัติ	**ประเด็นที่พึงพิจารณาในการออกแบบ**
อดทนต่อการละเมิดและต่อคนเพิกเฉยได้แค่ไหน	จัดทำระบบติดตามการปฏิบัติ/ Systems of implementation review (SIRs)
แรงจูงใจที่จะหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎ	จัดมาตรการเสริมทั้งในบวกและป้องปราม/ลงโทษ
ระดับความโปร่งใส	พัฒนากลไกติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน
ช่องโหว่ช่องว่างของกฎเกณฑ์/มาตรฐาน/มาตรการ	ใบรับรอง, ระบบประเมิน, อำนาจวินิจฉัยตีความกฎ

ที่มา: Simple institutional Diagnostics. Young (2002, 178)

นอกจากขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิ่งแวดล้อม ชุมชนความรู้วิชาการแล้ว กลไกเชื่อมโยงการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทสำคัญมากในกระบวนการระหว่าง internationalization of environmental protection กับ localization of global environmental norms คือสมาชิกของกลุ่มที่อาจเรียกได้ว่าเป็นชุมชนหรือเป็นเครือข่ายการจัดทำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากบทบาทในการจัดทำข้อเสนอนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสำหรับการกำหนดนโยบายภายในของแต่ละประเทศแล้ว บุคคลที่อยู่ในเครือข่ายดังกล่าวจำนวนไม่น้อยยังรับบทบาทเป็นตัวแทนของแต่ละประเทศในการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องด้วย อีกส่วนหนึ่งในเครือข่ายเดียวกันนี้ยังได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานในองค์การระหว่างประเทศและมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาเพื่อจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศและการติดตามการทำงานของระบอบในขั้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่ระบอบได้กำหนดไว้ ถ้าพิจารณาขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิ่งแวดล้อมว่าเป็นส่วนผลักดันเรียกร้องการปรับเปลี่ยนนโยบายและการตัดสินใจ และชุมชนวิชาการเป็นส่วนสนับสนุนความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ สมาชิกของเครือข่ายการจัดทำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมก็คือผู้ที่อยู่ในใจกลางของกระบวนการตัดสินใจที่จะมีผลผูกมัดทุกฝ่ายในทางกฎหมาย หรือมีผลในทางปทัสถานที่จะมาเปลี่ยนแปลงกรอบกฎเกณฑ์กติกาและแบบแผนวิถีปฏิบัติที่มีอยู่เดิม

Manjana Milkoreit (2017) เสนอให้พิจารณาว่าการทูตสิ่งแวดล้อมในกรอบการเจรจาพหุภาคีที่ดำเนินผ่าน Conferences of the Parties อย่างต่อเนื่องไม่เพียงแต่จะเป็นเวทีของการต่อรองตกลงระหว่างประเทศในเรื่องของผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายถือมาเจรจา แต่การปฏิสัมพันธ์ในเวทีนี้ยังส่งผลในทางปรับการรับรู้ ปรับความรู้ความเข้าใจ และที่สำคัญคือปรับอารมณ์ความรู้สึกของผู้มีส่วนรับผิดชอบนโยบายและความตกลงในการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในด้าน

(1) การสร้างอัตลักษณ์ร่วมเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่ตกอยู่ในความเสี่ยงและมีความเปราะบางในการรับมือกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นภยันตรายคุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของตน

(2) การก่อสำนึกเชิงศีลธรรมและความเป็นธรรม ที่โน้มทุกฝ่ายให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องการดูแลความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

(3) การปรับการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบาย และการปรับเป้าหมายที่ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติหรือยังขาดเจ้าภาพผู้นำการปฏิบัติ จากความเข้าใจที่ได้ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ การรับทราบรายงานเกี่ยวกับความมากน้อยหนักเบาในสภาพปัญหา และการคาดการณ์ถึงผลและผลกระทบที่จะตามมา และ

(4) การปรับเป้าหมายความคาดหวังจากกันและกัน และการรักษาความหวังให้แก่กันว่าความล่มสลายครั้งใหญ่จากภัยพิบัติทางธรรมชาติเพราะข้อจำกัดทางสังคมและการเมืองที่ขวางการปรับตัวอย่างที่ Jared Diamond เตือนไว้ จะไม่เกิดขึ้น

นัยสำคัญของการทูตสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อแนวทางการรับรู้เข้าใจ (cognitive processes)ทั้งด้านเหตุผลวิธีคิดและด้านอารมณ์ความรู้สึก และผลที่มีต่อการตัดสินใจที่จะตามมา ทำให้การศึกษาระบอบระหว่างประเทศและการทูตสิ่งแวดล้อมขยายแนวทางจากการศึกษาที่มองการเจรจาต่อรองเป็นเกมแบบต่างๆ เช่น เกมการประสาน เกมความร่วมมือในสถานการณ์ prisoners’ dilemma มาพิจารณาการเจรจาในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีผลต่อการเรียนรู้และการปรับเปลี่ยนวิธีคิดในเชิงคุณค่า การปรับแนวพินิจที่ใช้ตัดสินความถูกต้องเหมาะควร การผสานใช้ความรู้สึกและสำนึกในทางศีลธรรม เช่น สำนึกในความรับผิดชอบ สำนึกเกี่ยวกับความยุติธรรมมาผลักดันการตัดสินใจ นอกเหนือจากการใช้เหตุผลและแรงจูงใจในเชิงวัตถุ แน่นอนว่า การพิจารณาการเจรจาการทูตสิ่งแวดล้อมตามแนวทางใหม่นี้ ไม่อาจแทนที่การเมืองเรื่องผลประโยชน์ในการทูตสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด แต่การทูตสิ่งแวดล้อมจะเป็นที่ตั้งความหวังร่วมกันของโลกไม่ได้ ถ้าไม่อาจเปลี่ยนแปลงแต่ละฝ่ายออกมาจากการถือไว้และการมุ่งรักษาไว้แต่เฉพาะผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตน (O’Neill and Haas 2019)

พลวัตของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

•

หัวข้อพลวัตของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมนี้ความจริงเป็นประเด็นปลายเปิดที่ทุกฝ่ายยังต้องติดตามพิจารณาต่อไปเรื่อยๆ ว่า ระบอบระหว่างประเทศด้านนี้ ซึ่งการทูตสิ่งแวดล้อมได้สร้างขึ้นมาแล้วจำนวนไม่น้อย ทำงานส่งผลหากันในทางใด (regime interplay) และจะให้ผล/ได้ผลเพียงใด รวมทั้งติดตามว่าระบอบระหว่างประเทศที่กำกับดูแลกิจกรรมระหว่างประเทศด้านอื่นๆ เช่น การค้า การลงทุน การขนส่งคมนาคม อาวุธนิวเคลียร์ ผู้ลี้ภัย ฯลฯ ทำงานสนับสนุนหรือขวางทางการบรรลุเป้าหมายของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีอยู่ในทางไหน อย่างไรบ้าง นอกจาก UNFCC, Paris Agreement, CITES, UNDP, UNEP ที่พบบ่อยๆ ในรายงานข่าวประจำวันแล้ว ถ้าหากว่าท่านชำนาญชื่อหรือชื่อย่อต่อไปนี้ดี : ATCM, ATS, Basel Convention, Cartagena Protocol , CBD, CRAMRA, CSD, ESGP, FAO, GEF, IAEA, IMO, IPCC, ITTO, IWC, Kyoto Protocol, MARPOL, Montreal Protocol, UNSDG, WMO, WNO, WWF หรือ 350 ก็นับว่าท่านเป็นผู้มีความเข้าใจภูมิทัศน์ความร่วมมือเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างนานาชาติกว้างขวางมากพอสำหรับการติดตาม regime interplay ที่มีอยู่ในเวลานี้ได้ การติดตามพลวัตการทำงานของระบอบระหว่างประเทศในลักษณะ regime interplay มีแนวทางกว้างๆ ดังต่อไปนี้

ตารางข้อความที่ 5:

การติดตามพลวัตจาก Regime interplay (ปรับจาก Young 2002)

Vertical Interplay	
1. ระหว่างการทำงานของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กับการทำงานของระบอบสิ่งแวดล้อมในระดับรัฐ อันเกิดจากการปฏิบัติตามความตกลงของรัฐภาคี	**จุดสังเกต** • Legislative, Executive/Administrative, Judicial Implementations **จุดติดตาม interplay** • International review: ดู compliance/ implementation; ดู competence/ compatibility & capacity
2. ระหว่างการทำงานของระบอบสิ่งแวดล้อมระดับชาติกับระบอบสิ่งแวดล้อมของชุมชนหรือที่ชุมชนท้องถิ่นรักษาแบบแผนวิถีปฏิบัติเดิมในการรักษาสิ่งแวดล้อม	**จุดสังเกต** • Participants in environmental policy networks at the national level ; institutional arrangements for policy access and participation **จุดติดตาม interplay** • Conflicts over resources and environmental issues in political and legal arenas and how these conflicts are solved or managed • When and which national or local parties benefit from international regime provisions

Horizontal Interplay	
ติดตามปฏิสัมพันธ์และการส่งผลถึงกันระหว่างระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นมากับระบอบระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วก่อนหน้า	**จุดสังเกต** • Formative phase **จุดติดตาม interplay** • How knowledge and experience from existing regimes influence the framing of environmental and institutional problems and/or solutions for the establishing of a new regime • How the existing regime that provides arena for multilateral negotiations to establish a new regime affect the agenda setting and the bargaining over content of the latter
	จุดสังเกต • Operational phase **จุดติดตาม interplay** • Supply of common services such as financial resources, information, dispute settlement services • Mechanisms for operational synergies across regimes and • Mechanisms for reconciling institutional overlaps

กรอบข้างต้นนี้เป็นเพียงแนวทางอย่างกว้างๆ สำหรับติดตาม regime interplay แต่ก่อนไปถึงขั้นนั้น การติดตามพลวัตของระบอบระหว่างประเทศควรเริ่มต้นที่การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละระบอบให้ได้ความเข้าใจดีก่อน ในส่วนของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมีแนวทางสำหรับประเมินประสิทธิภาพการทำงานของระบอบอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางใหญ่ด้วยกัน

(1) ติดตามความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศจากประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกปฏิบัติตามหลักการ และกฎเกณฑ์กติกา รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ระบอบระหว่างประเทศได้วางไว้

แนวทางนี้เป็นแนวทางพิจารณาประสิทธิภาพของระบอบระหว่างประเทศในแบบกฎหมายระหว่างประเทศ คือพิจารณาว่าเมื่อรัฐเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศโดยสมัครใจจนรับรองลงนามในความตกลงและได้ให้สัตยาบันแล้ว ขั้นตอนตามมา ที่จะเป็นการวัดประสิทธิภาพของความตกลงหรือของสนธิสัญญาไม่ว่าจะเรียกในชื่อใด อยู่ที่ความตกลงนั้นก่อให้เกิดผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตามและรัฐภาคีสมาชิกได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงนั้นในเวลาที่เหมาะสม หรือในกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติได้ ก็เพราะมีเหตุผลจำเป็นและสอดคล้องสมควรกับที่ระบอบระหว่างประเทศนั้นได้วางปทัสถานเป็นมาตรฐานการปฏิบัติเอาไว้ การวัดประสิทธิภาพของระบอบระหว่างประเทศตามแนวทางนี้ ด้านหนึ่งจึงเป็นการติดตามเงื่อนไขแรงจูงใจที่รัฐจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามความตกลงที่ได้ทำไว้ และอีกด้านหนึ่งเป็นการติดตามลักษณะของระบอบระหว่างประเทศที่ถูกออกแบบไว้โดยผลของการเจรจาจากการทูตสิ่งแวดล้อม ว่าลักษณะภายในตัวระบอบมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งในการทำงานและในการติดตามการปฏิบัติตามของรัฐภาคีสมาชิกอย่างมีพลังเพียงใด (Bodansky 2010)

ตัวอย่างการประเมินประสิทธิภาพของระบอบระหว่างประเทศตามแนวทางนี้ ในส่วนที่เป็นการติดตามเงื่อนไขแรงจูงใจของรัฐได้แก่งานของ Andrew T. Guzman (2008) ที่เสนอ 3 ตัวแปรสำคัญให้พิจารณาคือ 3Rs ได้แก่ reputation/ ชื่อเสียง, reciprocity/การปฏิบัติตอบแทนสิ่งที่ได้รับ, และ retaliation/การตอบโต้ ทั้ง 3 ตัวแปรนี้มีความสำคัญสำหรับรัฐในการพิจารณาตัดสินใจปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่การทำงานของตัวแปรทั้ง 3 ที่จะมีน้ำหนักทำให้รัฐต้องชั่งใจและให้ความสำคัญใน

ทางปฏิบัติได้จริง ต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นๆ มาเป็นเงื่อนไข เช่น การมีข้อมูลสารสนเทศที่สมบูรณ์ว่ารัฐไหนมีประพฤติการณ์แบบใด เมื่อมีข้อมูลเปิดเผยแบบนี้ การละเมิดก็จะสร้างผลเสียหายกระทบต่อชื่อเสียงของรัฐได้ หรือการมีกลไกลงโทษที่พร้อมด้วยเขี้ยวเล็บและมีความน่าเชื่อถือว่าสามารถลงโทษรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามอย่างได้ผลจริง โดยเงื่อนไขนี้ รัฐที่คิดจะไม่ปฏิบัติตามต้องคิดหน้าคิดหลังให้ดีว่าผลได้จากการไม่ปฏิบัติตามความตกลงจะคุ้มหรือไม่กับผลเสียที่จะตามมาเมื่อถูกนานาชาติร่วมกันลงโทษ เป็นต้น ถ้าปราศจากเงื่อนไของค์ประกอบที่เหมาะสมแล้ว 3Rs ก็ไม่อาจทำงานสร้างผลกระทบหรือส่งผลสะเทือนต่อรัฐได้ แม้ว่าตัวแปรทั้ง 3 จะเป็นสิ่งที่รัฐเห็นความสำคัญก็ตาม

และเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้ตัวแปรทั้ง 3 มีพลังกำกับรัฐให้ปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ทำไว้ได้ ก็คือกลไกของระบอบระหว่างประเทศที่ถูกออกแบบมาให้ทำงานส่งผลต่อ reputation, reciprocity และ retaliation ได้มากน้อยเพียงใดนั่นเอง ข้อเสนอหนึ่งมาจาก Pamela Chasek (2001) เธอเสนอองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการทำงานของระบอบระหว่างประเทศในการทำให้รัฐปฏิบัติตามความตกลงไว้ ดังต่อไปนี้

ตารางข้อความที่ 6:
ลักษณะและกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศ
(ปรับจาก Chasek 2001)

1. มีสำนักเลขาธิการ/สำนักคณะกรรมาธิการ	เชื่อว่าระบอบระหว่างประเทศที่มีสำนักเลขาธิการ/สำนักคณะกรรมาธิการแยกออกมาจากองค์การระหว่างประเทศใหญ่เช่นสหประชาชาติหรือจากการประชุมของตัวแทนรัฐบาลของประเทศสมาชิกจะทำงานดูแลการดำเนินการตามระบอบอย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพและสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญดีกว่า

2. มีระบบติดตามเก็บข้อมูล ศึกษาวิจัย จัดทำรายงานเผยแพร่สม่ำเสมอ; มีระบบนำข้อมูลเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจ และทบทวนปรับปรุงมาตรการ	เชื่อว่าการติดตามศึกษาสถานการณ์ของปัญหาและมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาในทางวิชาการอย่างเป็นระบบและมีการจัดทำรายงานอกมาเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องจะทำให้มีฐานข้อมูล/ความรู้รองรับการทำงานของระบอบระหว่างประเทศ
3. เปิดช่องให้มีข้อสงวนต่อบางส่วนในความตกลง หรือบท annexes ที่จะเว้นจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านั้น	เชื่อว่าระบอบระหว่างประเทศที่เปิดให้ภาคีสมาชิกมีข้อสงวนที่จะเว้นจากการปฏิบัติตามความตกลงบางส่วน/บางประเด็นได้จะทำให้มีประเทศให้การรับรองและให้สัตยาบันมากขึ้น แต่การเปิดช่องไว้โดยหวังผลในทางรับประเทศภาคีสมาชิกได้กว้างขวางขึ้นแบบนี้ต้องแลกกับการลดความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศนั้นลงไป เพราะข้อกำหนดไม่ได้รับการปฏิบัติตามทั้งหมดจากทุกประเทศที่เป็นสมาชิก และถ้าข้อสงวนไม่มีระยะเวลาจำกัดไว้ชัดเจน ระบอบจะอ่อนแอในระยะยาว
4. ให้สำนักเลขาธิการมีอำนาจติดตามประเทศภาคีสมาชิกว่าปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบอบระหว่างประเทศ	เชื่อว่าเมื่อมีกลไกติดตามประเทศภาคีสมาชิกในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบอบระหว่างประเทศจะช่วยให้แต่ละประเทศมั่นใจว่าประเทศอื่นๆ ดำเนินตามความตกลงที่ได้ผูกพันไว้ และทำให้แต่ละประเทศมีแรงจูงใจที่จะดำเนินการตอบสนองความร่วมมือระหว่างกันและกันดีขึ้น
5. มีกลไกจัดการกับประเทศภาคีสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในระบอบระหว่างประเทศ	เชื่อว่าการวางกลไกไว้สำหรับจัดการกับประเทศภาคีสมาชิกที่ไม่ดำเนินการตามข้อกำหนดในระบอบระหว่างประเทศจะเสริมความเข้มแข็งให้แก่ระบอบได้ดีกว่า โดยมาตรการจัดการนี้ควรวางไว้เป็นขั้นๆ ให้เลือกใช้ได้เหมาะสมแก่เหตุที่เกิดขึ้น เช่น รายงานต่อที่ประชุม แจ้งเตือน ขึ้นบัญชี และอาจรวมถึงกำหนดมาตรการลงโทษ

6. วางข้อกำหนดไว้สำหรับกรณีที่พึงมีการเข้าไปสังเกตการณ์หรือตรวจสอบ	การสังเกตการณ์และตรวจสอบเป็นกลไกสนับสนุนความโปร่งใส แต่ควรดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระและประเทศที่จะถูกตรวจให้การยอมรับ
7. วางกลไกระงับข้อพิพาท	อาจเป็นกลไกภายในระบอบหรืออาศัยองค์กรภายนอก เช่นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
8. กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติและการวัดเป้าหมายที่ชัดเจน	มาตรฐานการปฏิบัติและการตั้งเป้าหมายและกรอบเวลาที่ชัดเจน เช่นในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องทำอย่างไร ต้องลดได้มากเท่าไร นับปีไหนเป็นปีฐาน จะช่วยทั้งในการประสานนโยบายและการแปรแผนการความร่วมมือไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
9. กำหนดเงื่อนไขการรับผิดชอบต่อความเสียหาย	โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบอบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะและการปล่อยขยะของเสียจะทำงานได้เข้มแข็งขึ้นถ้ามีข้อกำหนดเกี่ยวกับ liability
10. มีกลไกเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี และทรัพยากรอื่นๆ ที่ช่วยพัฒนาสมรรถนะขีดความสามารถ	เชื่อว่ากลไกนี้เป็นกลไกช่วยแก้ไขปัญหาอสมมาตรในขีดความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดในระบอบระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิผล เอื้อเฟื้อต่อประเทศกำลังพัฒนาให้ปฏิบัติตามความตกลงได้ดีขึ้น
11. มีกลไกปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงของปัญหาสถานการณ์/ องค์ความรู้/ เทคโนโลยี	วางระเบียบเกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุง จัดทำความตกลงเพิ่มเติม หรือกำหนดเวลาของพิธีสารไว้เพื่อเปิดทางการเจรจาสำหรับปรับปรุงการทำงานของระบอบระหว่างประเทศให้ปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม
12. มีกลไกเชื่อมต่อการทำงานกับเครือข่ายอื่นๆ	ช่วยในทางประสานพลังการขับเคลื่อนประเด็นวาระและส่งเสริมการเผยแพร่ปทัสถานของระบอบระหว่างประเทศ; ช่วยเสริมพลังของกลุ่มที่ทำงานเพื่อสิ่งแวดล้อมภายในแต่ละประเทศ

Daniel Bodansky (2010) เสนอข้อสรุปให้เห็นภาพรวมของแนวทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของระบอบระหว่างประเทศจากการปฏิบัติตามความตกลงว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

- ความเคร่งครัดเข้มงวดของความตกลงตั้งข้อเรียกร้องให้รัฐภาคีต้องปรับตัวตามมาตรฐานใหม่มากน้อยเพียงใด ถ้าต้องปรับจากเดิมที่เป็นอยู่มาก ผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์เดิมที่มีอยู่หรือต่อกลุ่มผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับประโยชน์อยู่ก็มากตาม ถ้าไม่มีเงื่อนไของค์ประกอบจากตัวแปร 3Rs มาปรับแรงจูงใจ โอกาสที่รัฐจะไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในระบอบระหว่างประเทศก็มีอยู่มาก
- ประเภทของพันธกรณีที่รัฐต้องรับไปปฏิบัติ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐดำเนินการได้เองโดยตรงเช่นออกกฎหมาย/เปลี่ยนกฎหมาย หรือจัดตั้งส่วนงานขึ้นมาดูแลกิจกรรมหรือพื้นที่ที่อยู่เขตในความรับผิดชอบของรัฐอยู่แล้ว หรือว่ารัฐยังต้องดำเนินการกำกับดูแลให้ฝ่ายอื่นๆ ปฏิบัติตามเพื่อให้ได้ตามเป้าหมาย/ตามพันธกรณี ที่ระบอบระหว่างประเทศกำหนดไว้
- การออกแบบระบอบระหว่างประเทศโดยพิจารณาจากการสร้างความผูกมัดในทางกฎหมายข้อบังคับกับความชัดเจนในทางปฏิบัติของความตกลง และกลไกเชิงสถาบันรองรับการทำงานของระบอบระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการปรับตัวของระบอบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- ขีดความสามารถของแต่ละรัฐในการปฏิบัติตามความตกลง[13]
- ระดับความสอดคล้องระหว่างข้อกำหนดและเป้าหมายของระบอบ

---

[13] ควรกล่าวด้วยว่าข้อสรุปของ Bodansky ในที่นี้เป็นการรวมความเห็น 2 ฝ่ายในการมองรัฐเข้าด้วยกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐปฏิบัติตามพันธกรณีเมื่อมีสิ่งมาผลักดันให้ทำ เช่นจากตัวแปร 3Rs และคำนวณความคุ้มค่าระหว่างการปฏิบัติตามกับการไม่ปฏิบัติตามว่าทางไหนให้ผลตอบแทนประโยชน์ได้ดีกว่า อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าปัญหาการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเป็นเรื่องขาดขีดความสามารถซึ่งรัฐที่ขาดขีดความสามารถควรได้รับความช่วยเหลือ หรือปัญหาอาจมาจากความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับปัญหาและการตีความข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ที่อาจวางไว้ไม่ชัดเจนแต่แรก หรือตีความต่างกัน ทางแก้ตรงนี้ต้องอาศัยกลไกการปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุป มากกว่าที่จะใช้การกดดัน

ระหว่างประเทศกับเป้าหมายและแนวนโยบายของรัฐ หรือข้อกำหนดและเป้าหมายของระบอบระหว่างประเทศสอดคล้องกับข้อเรียกร้อง/ความต้องการของกลุ่มพลังในการเมืองภายในที่เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล ในกรณีหลัง กลุ่มพลังในการเมืองภายในจะเป็นตัวสนับสนุนให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงระหว่างประเทศ14

(2) ติดตามความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศจากการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นเป้าหมายของระบอบนั้นได้ผลดี

เนื่องจากลักษณะของสิ่งแวดล้อมมีหลากหลายประเภท และระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมก็มีการออกแบบกลไกต่างๆ ไว้สำหรับสนองเป้าหมายแตกต่างกัน การอภิปรายโดยละเอียดเพื่อชี้ให้เห็นความสำเร็จและข้อจำกัดหรือความล้มเหลวของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแต่ละระบอบทำไม่ได้ถนัดในที่นี้ อย่างไรก็ดี รายการในกรอบกว้างๆ ที่นำเสนอต่อไปนี้อาจพอเตือนให้นึกภาพตามได้ว่าระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมกับระบบสังคมที่เข้าไปสัมพันธ์กับระบบนิเวศและทรัพยากร มีหลัก/ธรรมชาติที่ทำงานแตกต่างกันมากอย่างไร และเมื่อจะต้องวางระบอบระหว่างประเทศขึ้นมากำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในด้านใดด้านหนึ่ง ทำอย่างไรจึงจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างการวางมาตรการที่สอดคล้องกับลักษณะตามธรรมชาติของระบบนิเวศ/สิ่งแวดล้อมกับการออกแบบกลไกเชิงสถาบันมาปรับลักษณะที่มนุษย์เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับทรัพยากรในระบบนิเวศ/สิ่งแวดล้อมให้ออกมาเข้ากันได้อย่างลงตัว ในทางที่การแก้ปัญหาด้านหนึ่งสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาอีกด้าน หรือจัดการด้วยความเข้าใจลักษณะของระบบทั้ง 2 ไปพร้อมกันและหาทางแก้ไขออกมาได้อย่างลงตัวกับลักษณะความแตกต่างในแต่ละระบบ

---

[14] ดูการอธิบายของ Xinyuan Dai (2007) เพิ่มเติม Dai แสดงให้เห็นว่ากลุ่มพลังฝ่ายที่เคลื่อนไหวอยู่ในการเมืองนโยบายมีผลผลักดันให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงระหว่างประเทศได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเป็นกลไกติดตามการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ เพราะคนเหล่านี้คือคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง Dai เห็นว่าการเคลื่อนไหวติดตามการปฏิบัติของรัฐตามพันธกรณีระหว่างประเทศโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศช่วยให้ข้อมูลสารสนเทศในเรื่องการปฏิบัติตามมีความแน่ชัดและโปร่งใสตรวจสอบได้ดีขึ้น

ตารางข้อความที่ 7:
เปรียบเทียบประเด็นปัญหาระหว่าง 2 ระบบสำหรับการออกแบบ
ระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม	ระบบสังคมกับทรัพยากรในระบบนิเวศ
• ขอบเขตของระบบนิเวศหนึ่งๆ กำหนดโดยอะไร และแต่ละส่วนแต่ละระบบเชื่อมโยงกันผ่านกลไกอะไรบ้าง • เงื่อนไขสำหรับรักษาวงจรชีวิต ดุลยภาพ เสถียรภาพ กับการเปลี่ยนแปลง และการฟื้นคืนสภาพเมื่อวงจรถูกกระทบคืออะไรบ้าง • ระดับของความซับซ้อน การขึ้นต่อกันและกันของระบบในธรรมชาติ และโครงสร้างความหลากหลายในธรรมชาติส่งผลต่อกันอย่างไร และระบบนิเวศตอบสนองต่อการแทรกแซงที่เกิดจากระบบสังคมของมนุษย์ออกมาอย่างไร • ระดับความไม่รู้เกี่ยวกับการทำงานของธรรมชาติ • ความสามารถในการควบคุมการทำงานของธรรมชาติ และการสกัดใช้ทรัพยากรผ่านเทคโนโลยี • ทำงานไปตามเหตุปัจจัยโดยไม่มีความตั้งใจ • มีพลัง ลักษณะอสมมาตรของพลัง • คุณค่าไม่อาจประมาณ คุณค่าไม่มีประมาณ • ความยืดหยุ่นและความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อม	• สังคมมนุษย์กำหนดเขตซ้อนกันเป็นชั้นๆ อยู่อย่างไร เชื่อมโยงกันด้วยกลไกอะไรบ้าง ทรัพยากรถูกแบ่งออกอย่างไร • เงื่อนไขสำหรับรักษาวงจรผลิตภาพ ดุลยภาพ เสถียรภาพ กับการเปลี่ยนแปลง และการฟื้นคืนสภาพเมื่อวงจรถูกกระทบคืออะไรบ้าง • ระดับของความซับซ้อน การขึ้นต่อกันและกันของระบบสังคม และระบบสังคมกับระบบธรรมชาติ กับโครงสร้างความหลากหลายที่สัมพันธ์กันอยู่ ส่งผลต่อกันอย่างไร และมนุษย์จัดการกับปัญหาทรัพยากรในระบบนิเวศอย่างไร • ระดับความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคมและความคิดจิตใจมนุษย์ • ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ผ่านเทคโนโลยีและกลไกเชิงสถาบัน • ไม่เพียงมีความตั้งใจ แต่ยังมีแรงจูงใจ ความหวัง ความคาดหวังต่างๆ กัน • มีพลัง ลักษณะอสมมาตรของพลัง • มีระบบประมาณความสำคัญและตัดสินคุณค่า มีระบบรักษาคุณค่าที่เห็นสำคัญ • ความยืดหยุ่นและความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อม

ขอฝากรายการเปรียบเทียบข้างต้นให้ท่านที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทูตสิ่งแวดล้อมหรือสนใจผลการทำงานของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ติดตามค้นหาคำตอบสำหรับการออกแบบเชิงสถาบันต่อไป

(3) ติดตามประสิทธิภาพความเข้มแข็งของระบอบระหว่างประเทศจากปทัสถานด้านสิ่งแวดล้อมในการเปลี่ยนแปลงคุณค่าสำคัญในการเมืองโลก หรือเข้าแทนที่คุณค่าหลักที่มาจากปทัสถานอื่นซึ่งมีอิทธิพลสูงในระบบระหว่างประเทศสมัยใหม่

ปทัสถานที่ครองความเป็นใหญ่อยู่ในวิธีคิด ในเหตุผลที่ใช้พิจารณาตัดสินใจในฐานการจัดความหมายให้แก่ปรากฏการณ์ และกำหนดคุณค่าที่คนเห็นสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมได้แก่ ปทัสถานอธิปไตยในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ปทัสถานมนุษยนิยมในการจัดความสัมพันธ์ทางสังคม-วัฒนธรรมและการพัฒนา ปทัสถานเสรีนิยมในการจัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการบริโภค การออกแบบการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในทางหนึ่ง เป็นช่องทางให้ข้อคำนึงถึงความจำเป็นต้องรักษาระบบนิเวศและชีวาลัยของดาวเคราะห์โลกให้พ้นจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตราย ได้พัฒนาปทัสถานและคุณค่าที่แตกต่างจากปทัสถานที่ครองความเป็นใหญ่อยู่ในภูมิทัศน์ความคิดของสมัยใหม่ออกมา แต่พร้อมกันนั้น การจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ปรากฏมาจนถึงปัจจุบันก็เป็นการมาย้ำถึงความสำคัญของปทัสถานอธิปไตย มนุษยนิยม เสรีนิยม รวมทั้งความเชื่อมั่นในศักยภาพการแก้ปัญหาของมนุษย์ด้วยความรู้ ด้วยเทคโนโลยี และการจัดการทางสังคมโดยการออกแบบเชิงกลไกไปด้วยพร้อมกัน

คำถามคือ การออกแบบเชิงกลไกแบบนี้จะใช้การได้ดีเพียงใดถ้ามนุษย์ยังไม่เปลี่ยนปทัสถานกำหนดคุณค่าพื้นฐานสำหรับชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อันเป็นจุดกำเนิดหรือเป็นส่วนที่แยกไม่ออกจากปัญหาการแทรกแซงธรรมชาติที่เป็นอันตราย การติดตามประสิทธิภาพความเข้มแข็งในการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมของแนวทางฝ่ายนี้จึงตั้งคำถามว่า ใช่หรือไม่ว่า ความสำเร็จของระบอบสิ่งแวดล้อมใดๆ ก็ตามมิได้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจของมนุษย์ในการใช้ทรัพยากร ในการผลิต ในการบริโภค ในการปล่อยของเสีย หรืออย่างน้อย

ก็ไม่พอที่จะคิดเปลี่ยนในจุดนั้นเพียงแค่นั้น แต่ยังอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงในวิธีคิดพื้นฐานของมนุษย์ต่อโลกธรรมชาติ และเปลี่ยนการจัดสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมใหม่ และการจะเปลี่ยนได้อย่างน้อยที่สุด จะต้องนำปทัสถานด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามากำกับอธิปไตย ประชาธิปไตย ทุนนิยม และการพัฒนาความรู้และคิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Eckersley 2004; Conca 2014)

แต่สีเขียวของปทัสถานใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมก็มีหลายเฉด และนั่นก็อาจสะท้อนอยู่ในตัวถึงอิทธิพลความเป็นใหญ่ของปทัสถานอธิปไตย มนุษยนิยม และเสรีนิยม แทนที่จะถูกสีเขียวของปทัสถานสิ่งแวดล้อมเข้ามาเปลี่ยนหรือแทนที่ ก็อาจกลายเป็นว่าระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นที่ที่เปิดทางให้ปทัสถานอธิปไตย มนุษยนิยม และเสรีนิยมเข้าควบคุมสีเขียวของปทัสถานใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ก่อตัวขึ้นมาจากปัญหาของโลกพิภพที่เป็นดาวเคราะห์ของสิ่งมีชีวิตไปแล้วเรียบร้อย และนั่นอาจเป็นตัววัดประสิทธิภาพความเข้มแข็งของฐานคิดที่ควบคุมการออกแบบและการทำงานของระบอบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ดีที่สุด

พลังความคิดจากคุณค่าและปทัสถานที่มาจากต่างฝ่ายต่างฐานความเชื่อจึงยังต้องใช้การทูตสิ่งแวดล้อมเป็นสนามของการต่อสู้อยู่ต่อไป การทูตสิ่งแวดล้อมจึงเป็นทั้งเป็นแดนของฝ่ายที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม และฝ่ายที่มีความหวังต่อการรักษาโลกดาวเคราะห์ให้เป็นชีวาลัยที่เกื้อกูลต่อสรรพชีวิตในอนาคต การหาข้อสรุปรวบยอดเกี่ยวกับการทูตสิ่งแวดล้อมจึงยังคงต้องรอฟังผลในวันข้างหน้า ไม่อาจเสนอได้ในที่นี้ บทความเสนอได้เพียงบทสรุปที่อาจพอช่วยรักษาความหวังต่องานที่แสนยากด้านนี้

สรุป

ข้อเขียนแนะนำการทูตสิ่งแวดล้อมขึ้นต้นด้วยนิยามราบเรียบเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปเกี่ยวกับการทูตสิ่งแวดล้อมและผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินการของการทูตประเภทนี้ เมื่อมาถึงบทสรุป ก็เป็นเวลาเหมาะที่จะลงท้ายด้วยความหมายของการทูตสิ่งแวดล้อมตามความเข้าใจของผู้เรียบเรียง

ความผิดหวังต่อผู้นำนานาชาติในการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมที่ได้ยินก้องไปทั่วโลกมาจาก Greta Thunberg เธอกล่าวว่า “You have stolen my dream and my childhood with your empty words.”

Thunberg มีเหตุผลอย่างเต็มเปี่ยมที่จะโกรธและผิดหวัง เพราะความฝันของคนรุ่นเธอและของคนรุ่นหลังต่อๆ ไปจากเธอถูกคนรุ่นก่อนขโมยไปใช้จนหมดไปแล้วจริงๆ แต่เราไม่อาจสิ้นหวังโดยไม่ลงมือทำอะไรเลย ถ้าหากมนุษย์ต้องการอยู่รอดเรายังคงต้องรักษาความหวังโดยความจำเป็นต่อการทูตสิ่งแวดล้อมและตั้งความหวังต่อการทำงานของระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ต่อไป โดยนัยนี้ การทูตสิ่งแวดล้อมจึงคือการหาทางดำเนินการในปัจจุบันเท่าที่จะเป็นไปได้ในทุกทางอย่างไม่หยุดยั้งเพื่อลดทอนผลกระทบและเพื่อเยียวยาความเสียหายที่อดีตได้ทำไว้ล่วงหน้าต่ออนาคต แม้ว่าจะไม่อาจนำความสมบูรณ์มั่งคั่งและความอยู่เย็นเป็นสุขดุจเดิมที่ถูกขโมยไปแล้วส่งกลับคืนให้แก่ทุกชีวิตที่สมควรได้รับก็ตาม

เอกสารอ้างอิง

Alker, H.R. and Haas, P.M., 1993. The rise of global ecopolitics. *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, pp.133-71.

Beck, S., 2004. Localizing global change in Germany. *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance. The MIT Press, Cambridge, MA*, pp.173-194.

Biermann, F. and Siebenhüner B., 2009. *Managers of global change: The influence of international environmental bureaucracies*. MIT Press.

Bodansky, D., 2010. *The art and craft of international environmental law*. Harvard University Press.

Bodansky, D. and Rajamani, L., 2018. The Evolution and Governance Architecture of the United Nations Climate Change Regime. *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges*, pp.13-66.

Boehmer-Christiansen, S., 1996. 10 The international research enterprise and global environmental change. *The environment and international relations*, p.171.

Breitmeier, H., Young, O.R. and Zürn, M., 2006. Analyzing international environmental regimes. *From Case Study to Database. Cambridge, MA*.

Buck, S.J., 1998/2017. *The global commons: an introduction*. Island Press/ Routledge.

Buck, S.J., 2010. No Tragedy on the Commons In: Conca, K and Dabelko, GD eds. *Green Planet Blues: Four Decades of Global Environmental Politics*, pp.46-54.

Chasek, P.S., 2001. *Earth negotiations: Analyzing thirty years of environmental diplomacy*. United Nations University Press.

Chaston, I., 2012. *Strategy for sustainable competitive advantage: surviving declining demand and China's global development* (Vol. 7). Routledge.

Clarke, D. and Dercon, S., 2016. *Dull Disasters? How planning ahead will make a difference*. Oxford University Press.

Conca, K., 2006. Governing water. *Contentious Transnational Politics and Global InstitutionBuilding, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, London.*

CONCA, K., 2014. Two Perspectives on Ecology and Sovereignty. *Green Planet Blues: Critical Perspectives on Global Environmental Politics*.

Dai, X., 2007. *International institutions and national policies*. Cambridge University Press.

Dauvergne, P., 1997. *Shadows in the forest: Japan and the politics of timber in Southeast Asia*. MIT press.

Dauvergne, P., 2001. *Loggers and degradation in the Asia-Pacific: Corporations and environmental management*. Cambridge University Press.

Depledge, J., 2013. *The organization of global negotiations: Constructing the climate change regime*. Earthscan.

DeSombre, E.R., 2000. *Domestic sources of international environmental policy: Industry, environmentalists, and US power*. Mit Press.

Doherty, B. and Doyle, T., 2006. Beyond borders: Transnational politics, social movements and modern environmentalisms. *Environmental Politics*, *15*(5), pp.697-712.

Dryzek, J.S. and Lester, J.P., 1989. Alternative views of the environmental problematic. *Environmental politics and policy: theories and evidence*, *314*.

Eckersley, R., 2004. *The green state: rethinking democracy and sovereignty*. MIT Press.

Ehresman, T. and Stevis, D., 2010. International environmental and ecological justice. *Global environmental politics: Concepts, theories and case studies*, pp.87-104.

Fiorino, D.J., 1995. *Making environmental policy*. University of California Press.

Fisher, D., 2004. *National governance and the global climate change regime*. Rowman & Littlefield.

Forsyth, T. and Evans, N., 2013. What is autonomous adaption? Resource scarcity and smallholder agency in Thailand. *World Development*, *43*, pp.56-66.

Haas, P.M., 2015. *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*. Routledge.

Hampson, F.O. and Hart, M., 1999. *Multilateral negotiations: Lessons from arms control, trade, and the environment*. JHU Press.

Hardin, G., 2019. The tragedy of the commons. In *Green Planet Blues* (pp. 41-49). Routledge.

Harrison, K., 2010. The United States as outlier: economic and institutional challenges to US climate policy. *Global commons, domestic decisions: The comparative politics of climate change*, pp.67-103.

Higham, A., Pre-2020 Climate Action and the Emergent Role of Non-Party Stakeholders. *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary; Klein, D., Carazo, MP, Doelle, M., Bulmer, J., Higham, A., Eds*. Oxford university press.

Humphreys, D., 2017. Rights of Pachamama: The emergence of an earth jurisprudence in the Americas. *Journal of International Relations and Development*, *20*(3), pp.459-484.

Hurrell, A. and Kingsbury, B., 1992. *The international politics of the environment: actors, interests, and institutions* (No. GTZ-687). Oxford University Press.

IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner,

D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. In Press.

Jasanoff, S. and Martello, M.L. eds., 2004. *Earthly politics: local and global in environmental governance*. MIT press.

Keck, M.E. and Sikkink, K., 1999. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International social science journal*, *51*(159), pp.89-101.

Keeney, R.L., Raiffa, H. and Meyer, R.F., 1993. *Decisions with multiple objectives: preferences and value trade-offs*. Cambridge university press.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony.* Princeton, NJ.: Princeton University Press.

Kolbert, E. 2021. *Under a white sky: the nature of the future.* Penguin Random House.

Krasner, S.D. ed., 1983. *International regimes*. Cornell University Press.

Kriebel, D., Tickner, J., Epstein, P., Lemons, J., Levins, R., Loechler, E.L., Quinn, M., Rudel, R., Schettler, T. and Stoto, M., 2001. The precautionary principle in environmental science. *Environmental health perspectives*, *109*(9), pp.871-876.

Milkoreit, M., 2017. *Mindmade politics: The cognitive roots of international climate governance*. MIT Press.

Mitchell, R.B., 1994. Regime design matters: intentional oil pollution and treaty compliance. *International organization*, pp.425-458.

Mitchell, R.B., 2010. *International politics and the environment*. Sage Publications.

Mugerauer, R. and Manzo, L., 2008. *Environmental dilemmas: Ethical decision making*. Lexington books.

Naess, A. and Sessions, G., 1986. The basic principles of deep ecology. *The Trumpeter*, *3*(4).

Oberthur, S. and Stokke, O.S. eds., 2011. *Managing institutional complexity: regime interplay and global environmental change*. MIT Press.

O'Neill, K., 2014. Architects, agitators, and entrepreneurs: international and nongovernmental organizations in global environmental politics. *Axelrod & VanDeveer (eds)*, (47), pp.26-52.

O'Neill, K. and Haas, P.M., 2019. Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics. *Global Environmental Politics*, *19*(2), pp.4-13.

Ostrom, E., 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B. and Policansky, D., 1999. Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *science*, *284*(5412), pp.278-282.

Perrow, C., 2011. *Normal accidents: Living with high risk technologies-Updated edition*. Princeton university press.

Porter, G., Brown, J.W. and CHASEK, P.S., 1991. Global environmental politics: dilemmas in world politics. *Boulder (CO), Westview Press, Oxford*.

Rajamani, L. and Guérin, E., 2017. Central concepts in the Paris Agreement and how they evolved. *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary; Klein, D., Carazo, MP, Doelle, M., Bulmer, J., Higham, A., Eds*. Oxford university press.

Richardson, E.L., 1992. Climate change: problems of law-making. *The International Politics of the Environment*, pp.166-79.

Schneider, T., Kaul, C.M. & Pressel, K.G. 2019. Possible climate transitions from breakup of stratocumulus decks under greenhouse warming. *Nat. Geosci.* **12,** 163–167. https://doi.org/10.1038/s41561-019-0310-1.

Schreurs, M.A., Economy, E. and Smith, S. eds., 1997. *The internationalization of environmental protection* (No. 54). Cambridge University Press.

Sjöstedt, Spector, B.I., G. and Zartman, I.W., 1994. *Negotiating international regimes: lessons learned from the United Nations Conference on*

Environment and Development (UNCED). Graham & Trotman/Martinus Nijhoff.

Susskind, L.E. and Ali, S.H., 2014. *Environmental diplomacy: Negotiating more effective global agreements*. Oxford University Press.

Vidal, J., 2011. Bolivia enshrines natural world's rights with equal status for Mother Earth. *The Guardian*, *10*.

Young, O.R, 2002. *The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay, and scale*. MIT press.

Young, O.R., 2010. *Institutional dynamics: emergent patterns in international environmental governance*. MIT Press.

Zartman, I.W., 2009. Multilateral Negotiation. *Conflict Resolution*, *2*, pp.33-45.

ไดมอนด์, จาเร็ด. 2552. *ล่มสลาย: ไขปริศนาความล่มจมของสังคมและอารยธรรม*, แปลโดย อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอ้มายก้อด.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 :

กลุ่มภาคีการเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำแนกตามผลประโยชน์

EU	สมาชิก 27 ประเทศของสหภาพยุโรป	สนับสนุนการกำหนดกรอบชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมาย-ตารางเวลาในลดการปล่อย GHG
Umbrella Group	Australia, Belarus, Canada, Iceland, Israel, Japan, Kazakhstan, New Zealand, Norway, the Russian Federation Ukraine, the United States	สนับสนุนแนวทางลดทอนผลกระทบด้านลบที่จะเกิดต่อเศรษฐกิจอันเกิดจาก การลดการปล่อย GHG โดยอาศัยกลไก ตลาดเป็นเครื่องมือสำคัญ เช่น คาร์บอน เครดิต
OPEC	สมาชิกของ Organization of Petroleum Exporting Countries	มีความกังวลว่าการลดทอนการปล่อย GHG และมาตรการที่เคร่งครัดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะส่งผลกระทบด้านลบต่อการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศตน
AOSIS SIDS	Alliance of Small Island States Small Island Developing States ประกอบด้วยสมาชิก 43 ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กและมีความเสี่ยงมากที่สุดจากผลกระทบของการ	สนับสนุนการกำหนดมาตรการ เป้าหมาย และตารางเวลาที่เคร่งครัดสำหรับการลดการปล่อย GHG เพราะถือว่าเรื่องนี้เกี่ยวพันโดยตรงกับความอยู่รอดของตน ประเทศกลุ่มนี้เป็นกลุ่มแรกที่เสนอในการเจรจาจัดทำพิธีสารเกียวโตให้ตั้งเป้าหมายลดการปล่อย GHG ลง

	เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะการ เพิ่มระดับสูงขึ้นของน้ำทะเล	ให้ได้ 20% ภายในปี 2005 จากปีฐาน 1990
G 77 and China	กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 133 ประเทศ (จากการนับสมาชิกในปี 2014)	ให้น้ำหนักความสำคัญในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเป็นธรรม และการเรียก ร้องความช่วยเหลือทางวิชาการ และการอุดหนุนทางการเงินเพื่อเพิ่มสมรรถนะขีดความสามารถในการปรับตัว แต่ไม่ได้มีแนวทางเดียวกันหรือเห็นเหมือนกันทุกเรื่อง บางประเทศก็เสนอความเห็นเป็นเอกเทศ และในหลายกรณี ยังกำหนดท่าทีและเจรจาแยกตามกลุ่มย่อย เช่น SIDS หรือ the African Group เป็นต้น
Environ-mental Integrity Group	3 ประเทศก่อตั้งคือ Republic of Korea, Mexico, Switzer-land + Liechtenstein, Monaco, Georgia	ยึดมั่นหลักการของระบอบและปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
The African Group	กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา 54 ประเทศ จัดตั้งขึ้นในหารประชุม COP1 ที่เบอร์ลินในปี 1995	แสวงหาความช่วยเหลือทางวิชาการ และทรัพยากรต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

The Least Developed Countries	**ประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด 48 ประเทศตามการจัดของสหประชาชาติ**	**แสวงหาความช่วยเหลือทางวิชาการและทรัพยากรต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงและความอ่อนไหวของระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจของตนจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มภูมิภาค เช่น The Arab States, The Independent Alliance of Latin America and the Caribbean (AILAC), และการรวมกลุ่มในเชิงพื้นที่ เช่น กลุ่ม CACAM: ที่ประกอบด้วยกลุ่มประเทศจากเอเชียกลาง คอเคซัส อัลเบเนียและมอลโดวา, The Coalition for the Rainforest Nations, กลุ่ม ALBA: The Bolivian Alliance for the Peoples of Our America และกลุ่ม BASIC: ที่ประกอบด้วยบราซิล แอฟริกาใต้ จีนและอินเดีย

ที่มา: UNFCC, “Party Groupings” (FCCC Secretariat, 2021), https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings

ภาคผนวกที่ 2 :

กลุ่ม NGOs ที่เป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

NGOs ด้านสิ่งแวดล้อม

กลุ่ม NGOs ที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม มารวมตัวเป็นเครือข่ายภายใต้ Climate Action Network เพื่อสนับสนุนการกำหนดเป้าที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลดการปล่อย GHG และตาราง เวลาในการลดอย่างเคร่งครัด รวมทั้งทำหน้าที่ติดตามผลักดันให้รัฐต่างๆ ยึดถือและปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีการตกลงไว้

NGOs ด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม

เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน และมีจุดยืนที่หลากหลายเกี่ยวกับแนวทางการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อย GHG สิ่งที่จัดว่าเป็นความเห็นร่วมกันของ NGOs กลุ่มนี้คือการผลักดันการใช้กลไกตลาด เช่น คาร์บอนเครดิต เป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

กลุ่มการปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมตัวกันภายใต้ International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI เพื่อผลักดันแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และแสวงหาการยอมรับในบทบาทของส่วนการปกครองระดับท้องถิ่นในการช่วยลดการปล่อย GHG

องค์กรที่เป็นตัวแทนของคนพื้นเมือง

ผลักดันเรื่องการปกป้องและรักษาสิทธิในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของคนพื้นเมือง ที่จะมิให้ได้รับผลกระทบจากการวางกรอบเกี่ยวกับการลดการปล่อย GHG

องค์กรวิจัยและวิชาการที่เป็นอิสระ

กลุ่มชุมชนวิชาการ/ภูมิความรู้ภูมิปัญญา (epistemic community) มีบทบาทในการสร้างองค์ความรู้ และการเผยแพร่ความรู้และสารสนเทศที่มีนัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและรับมือกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

อื่นๆ

สหภาพแรงงาน องค์กรของกลุ่มเกษตรกร องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับสตรีและเยาวชน เป็นต้น

ที่มา: UN FCCC. "Non-Governmental Organization Observer Constituencies" (FCCC Secretariat 2004), http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/const.pdf

ภาคผนวกที่ 3 :

พัฒนาการของการสร้างระบอบระหว่างประเทศ เพื่อจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยสังเขป

ระยะ/ขั้น Agenda-setting

1896	-	Svante Arrhenius นักเคมีชาวสวีเดนเสนอว่าการเผาถ่านหินเพื่อนำมาใช้เป็นพลังงานส่งผลให้ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดอ็อกไซด์ในชั้นบรรยากาศเพิ่มมากขึ้นในลักษณะที่เป็น greenhouse effect
1957	-	Roger Revelle & H.E. Seuss เสนอผลการศึกษาถึงขีดจำกัดของมหาสมุทรในการดูดซับคาร์บอนไดอ็อกไซด์ที่การผลิตในภาค อุตสาหกรรมปล่อยออกมา
1957-58	-	International Geophysical Year
	-	จัดตั้งศูนย์วิจัยที่ Mauna Loa, Hawaii เพื่อศึกษาติดตามปริมาณการสะสมของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศ
1979	-	การประชุมว่าด้วยภูมิอากาศโลกครั้งแรก จัดโดย The World Meteorological Organization นำไปสู่การจัดตั้ง The World Climate Program และการเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ศึกษาเพื่อ “คาดการณ์และหาทางป้องกันแนวโน้มที่การกระทำของมนุษย์จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สร้างผลกระทบต่อสุขภาวะของมนุษยชาติโดยรวม”
1980-85	-	The World Climate Program ร่วมกับ International Council of Scientific Union และ United Nations Environment Programme จัดการประชุมวิชาการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศที่ Villach, Austria เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง และ

เมื่อถึงปี 1985 ในวงการวิชาการวิทยาศาสตร์เริ่มมีความเห็นพ้องต้องกันว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาคุกคามความปลอดภัยของประชาคมโลก

1987 - การประชุมที่ Villach, Austria และ Bellagio, Italy เพื่อพิจารณานัยและประเด็นเชิงนโยบายจากฐานขององค์ความรู้วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก

1988 - การประชุม World Conference on the Changing Atmosphere ที่ Toronto, Canada ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์ ตัวแทนองค์กรที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม ตัวแทนของรัฐที่รับผิดชอบนโยบาย และตัวแทนภาคอุตสาหกรรม ผลสำคัญของ Toronto Conference คือข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในการกำหนดเป้าและกรอบเวลาการลดการปล่อย GHG : เรียกร้องรัฐต่างๆ ให้ลดการปล่อย GHG ต่ำลง 20% จากระดับของปี 1988 ภายในปี 2005

1988 - World Meteorological Organization ร่วมกับ United Nations Environment Programme จัดตั้ง Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) เพื่อสังเคราะห์และประเมินสถานะขององค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและยุทธศาสตร์ในการจัดการเพื่อแก้ไขและรับมือ

1988-92 - กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) เริ่มกำหนดมาตรการภายในของแต่ละประเทศและวางเป้าการจำกัดและลดระดับการปล่อย GHG เช่น ประเทศกลุ่ม EU กำหนดว่าจะหาทางจำกัดการปล่อย GHG ให้คงตัวอยู่ในระดับเดียวกับปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2000 ในสหรัฐอเมริกาเริ่มมีการอภิปรายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ แต่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนออกมา

1990-2007 - IPCC First Assessment Report; IPCC จัดทำรายงานการประเมินต่อมาจนถึงปัจจุบันอีก 3 ครั้งรวมเป็น 4 ฉบับคือ IPCC Second Assessment Report (1996), IPCC Third Assessment Report (2001), และ IPCC Fourth Assessment Report (2007) ซึ่งได้รับการวิจารณ์เกี่ยวกับความแม่นยำในการอ้างอิงข้อมูลต่างๆ อยู่ไม่น้อย

ระยะ/ขั้น Negotiation of regime framework & commitments

1991-2 - ภายใต้อาณัติของ United Nations General Assembly มีการจัดประชุม Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change ขึ้น 6 ครั้งระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 1991-เดือนพฤษภาคม 1992 เพื่อเตรียมการสำหรับการจัดประชุม The 1992 United Nations Conference on Environmental and Development (the Earth Summit) ที่ Rio de Janeiro, Brazil

1994 - the Framework Convention on Climate Change มีผลในเดือนมีนาคม 1994 และจนถึงเดือนตุลาคม 2009 มีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันรับรองไปแล้ว 194 ประเทศ

1995-97 - Conference of the Parties to the FCCC (COP-1) เริ่มการเจรจาที่กรุง Berlin ในปี 1995 ที่ประชุมรับรอง the Berlin Mandate ซึ่งระบุว่าพันธกิจที่กำหนดไว้ใน FCCC นั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายการลด GHG ในระยะยาว และเสนอให้มีการเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารของ FCCC ที่จะกำหนดเป้าที่ชัดเจนและมีผลผูกพันในการลด GHG และกรอบเวลาในการปฏิบัติหลังจากปี 2000 ไปแล้ว หลังการ

เจรจาต่อรองอย่างเข้มข้นในหลากหลายประเด็นเป็นเวลา 2 ปี ก็ได้ผลออกมาเป็นพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในการประชุม COP-3 ที่กรุง Kyoto ในเดือนธันวาคม 1997 พิธีสารเกียวโตกำหนดเป้าการลด GHG ที่เฉพาะชัดเจนโดยใช้ปี 1990 เป็นฐานสำหรับประเทศอุตสาหกรรม โดยวางอยู่บนหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่รับผิดชอบต่างระดับกันของทุกประเทศทั่วโลก แต่กฎเกณฑ์และมาตรการในการปฏิบัติว่าแต่ละประเทศจะดำเนินการอย่างไรเพื่อบรรลุผลตามเป้าที่กำหนดไว้ยังไม่มีข้อตกลงในรายละเอียด

1998-2001 - มีการเจรจาทั้งที่เป็นทางการ/ไม่เป็นทางการหลายรอบเกี่ยวกับกฎเกณฑ์สำหรับการใช้กลไกและมาตรการที่มีความยืดหยุ่นในการลด GHG จนได้ผลออกมาเป็น Marrakesh Accords ในการประชุม COP-7 ที่ Marrakesh, Morocco

2001 - สหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดี Bush ที่เพิ่งขึ้นรับตำแหน่ง ประกาศถอนตัวออกจากการเจรจา โดยให้เหตุผลว่า FCCC และพิธีสารเกียวโต “fatally flawed” ในแง่ที่ไม่ได้กำหนดพันธกรณีสำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้ต้องร่วมลดการปล่อย GHG และการลด GHG สร้างผลเสียหายต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

2005 - Kyoto Protocol มีผล และจนถึงเดือนพฤศจิกายน 2009 มีประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองแล้วจำนวน 189 ประเทศ

ระยะ/ขั้น Operationalization

2005 - EU เริ่มต้น Emission Trading Scheme

2005 - กลุ่มประเทศ G-8 ริเริ่ม the Gleneagles Dialogue ระหว่าง

20 ประเทศแรกที่มีอัตราการปล่อย GHG สูงที่สุด เพื่อหารือเกี่ยวกับการกำหนดกรอบเจรจาสำหรับมาตรการที่จะใช้ในระยะหลังจากปี 2012 ไปแล้ว

- สหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำจัดตั้ง the Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate ซึ่งประกอบด้วยออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ และอินเดีย เพื่อร่วมมือกันส่งเสริมเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานสะอาดเพื่อบรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านพลังงานและการรักษาสภาพภูมิอากาศ

2007 - COP-13 ที่ Bali, Indonesia บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับ Road-map สำหรับการเจรจาที่จะดำเนินต่อหลังจากปี 2012; ในปีเดียวกันนี้ IPCC เสนอ Fourth Assessment Report อันเป็นฉบับล่าสุด

2008-2012 - Article 3 ของ Kyoto Protocol กำหนดให้ประเทศอุตสาหกรรมลดการปล่อย GHG ลงโดยรวม 5.2% ต่ำกว่าระดับของปี 1990 ภายในระยะเวลา 2008-2012 ในการบรรลุถึงเป้าที่กำหนดไว้โดยรวมนี้ ประเทศอุตสาหกรรมแต่ละประเทศมีพันธกรณีในการลดในระดับที่แตกต่างกันไป และสำหรับบางประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจไปสู่ทุนนิยม ยังสามารถเลือกปีอื่น ที่มิใช่ปี 1990 มาเป็นปีฐานได้ด้วย

2009 - การประชุม COP-15 ที่กรุง Copenhagen บรรลุผลเป็นข้อตกลง Copenhagen Accord ซึ่งเป็นผลของการต่อรองและการรอมชอมระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันเกี่ยวกับหลักการและมาตรการในการลด GHG Copenhagen Accord กำหนดเป้าหมายที่มุ่งจำกัดการเพิ่มอุณหภูมิของโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส และให้ประเทศอุตสาหกรรมจัดเงินอุดหนุนสำหรับการปรับตัวและลดทอนการปล่อย GHG แก่

ประเทศกำลังพัฒนาจำนวน $30 พันล้านภายในปี 2012 และจำนวน $100 พันล้านภายในปี 2020 แต่ Copenhagen Accord มิได้กำหนดเป้าหมายปริมาณการลด GHG ในระยะจากปี 2012-2020 สำหรับประเทศอุตสาหกรรมแต่อย่างใด รวมทั้งยอมให้ประเทศเหล่านี้เลือกกำหนดเป้าหมายและปีฐานได้เอง ในขณะเดียวกันกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินมาตรการลด GHG พร้อมกับจัดทำรายงานความคืบหน้าที่ได้ปฏิบัติไป

2010 - การประชุม COP-16 ที่ Cancún ยอมรับเป้าหมายการควบคุมอุณหภูมิภูมิอากาศของโลกที่เพิ่มขึ้นไม่ให้เกินกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับอุณหภูมิก่อนสมัยอุตสาหกรรม; บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับกฎด้าน MRV: monitoring, reporting and verification ที่เข้มงวดขึ้นสำหรับติดตามกำกับการปล่อย GHG รวมทั้งข้อตกลงเกี่ยวกับ Climate Finance เช่น การจัดสรร Fast Start Finance และการจัดตั้ง Green Climate Fund เพื่อสนับสนุนการปรับตัว การถ่ายทอดเทคโนโลยีและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาตามกรอบ REDD+

2011 - การประชุม COP-17 ที่ Durban จัดทำ Durban Platform for Enhanced Action สำหรับการเจรจาความตกลงเพื่อวางกรอบทางกฎหมายในการกำกับดูแลปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ผูกพันครอบคลุมทุกๆ ประเทศ; นำข้อตกลงที่แคนคูนมาจัดทำแผนปฏิบัติ เช่น เสนอมาตรการลดการปล่อย GHG ที่อิงกลไกตลาดและคำนึงถึงต้นทุน-ประสิทธิผล

2012 - การประชุม COP-18 ที่ Doha จัดทำ work plan สำหรับการเจรจาความตกลง

2013 - การประชุม COP-19 ที่ Warsaw จัดทำ time plan สำหรับประเทศต่างๆ ที่จะเสนอแผนการลด GHG เพื่อสนับสนุนความ

ตกลงที่จะเกิดขึ้น, จัดตั้งกลไกดูแลความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่กระทบประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบาง; เร่งนำมาตรการที่ตกลงได้เรียบร้อยแล้วมาขยายผลในทางปฏิบัติ เช่น REDD+, Climate Finance, ระบบการรายงานการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ อย่างโปร่งใส

2014 - การประชุม COP-20 ที่ Lima กำหนดให้ทุกประเทศเสนอแผนดำเนินการลดการปล่อย GHG อย่างเป็นรูปธรรม ที่ชัดเจนโปร่งใส และให้เป็นที่เข้าใจได้; ตกลงองค์ประกอบส่วนต่างๆ ที่จะมีในร่างความตกลง

2015 - การประชุม COP-21 ที่ Paris: บรรลุความตกลงปารีส

ภาคผนวกที่ 4 :

สาระสำคัญของ UNFCCC

องค์ประกอบหลักของ UNFCCC : เป้าหมาย หลักการ พันธกิจ และโครงสร้างองค์กรของระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามกรอบของ UNFCCC

เป้าหมาย : Article 2 ของ UNFCCC วางเป้าหมายของ climate change regime ไว้ดังนี้

> Stabilization of greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened, and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.
>
> โปรดสังเกตว่า UNFCCC มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าการแทรกแซงโดยการกระทำของมนุษย์ที่ก่อให้เกิด "อันตราย" ต่อสภาพภูมิอากาศนั้นได้แก่อะไรบ้าง หรือการสะสม GHG ในระดับใดที่เป็นปัญหาและจะมีกรอบเวลาที่ชัดเจนเมื่อใดในการลด GHG ความคลุมเครือเหล่านี้เป็นผลมาจากการเจรจาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างรัฐกลุ่มต่างๆ ที่มองผลประโยชน์ของตนในเรื่อง climate change regime แตกต่างกันไป

หลักการ : หลักการสำคัญของ UNFCCC ที่วางหลักให้แก่ climate change regime ที่สำคัญได้แก่

1) หลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศอุตสาหกรรมที่ปล่อย GHG มายาวนานกว่า มีขีดความสามารถ

ด้านเทคโนโลยีสูงกว่า และมีสถานะด้านการเงินดีกว่าประเทศกำลังพัฒนาพึงมีความรับผิดชอบในการลด GHG มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับหลักการข้อนี้เพราะเห็นว่าเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ปล่อย GHG ในระดับที่สูงมากอย่างจีนหลุดรอดจากความรับผิดชอบ ได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องแบกต้นทุนในการปรับตัว (free rider)

2) หลักความเท่าเทียม (equity) ประเทศกำลังพัฒนากับประเทศอุตสาหกรรมยังเข้าใจหลักการนี้แตกต่างกัน และยังไม่เห็นพ้องต้องกันว่าจะตีความหลักการดังกล่าวอย่างไร ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเสนอให้ใช้หลักการจัดสรรสิทธิในการปล่อย GHG ต่อหัวประชากร โดยมีเหตุผลว่าที่ผ่านมากลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีส่วนในการปล่อย GHG โดยสัดส่วนเปรียบเทียบน้อยกว่ากลุ่มประเทศอุตสาหกรรมมาก ประกอบกับสถานะทางเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าและยังขาดแคลนทรัพยากรอีกหลายด้าน ประเทศอุตสาหกรรมจึงควรมีพันธกรณีในการลด GHG มากกว่า ถ้าการยึดหลักความเท่าเทียมตามการตีความดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ ก็หมายความว่าประเทศอุตสาหกรรมจะต้องลดปริมาณการปล่อย GHG ลงกว่าที่เป็นอยู่อีกมาก

3) UNFCCC ตระหนักว่าประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีความเปราะบางอ่อนไหวต่อความเสียหายและอันตรายของผลกระทบต่างๆที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย และในขณะเดียวกันก็มีประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและแหล่งรายได้หลักขึ้นอยู่กับการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความต้องการและความจำเป็นในการปรับตัวแตกต่างกันไป

4) หลักระวังไว้ก่อน (precautionary principle) ที่ยึดหลักว่าเพื่อลดทอนปัญหาและภัยคุกคามที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของระบบภูมิอากาศโลกและความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะยังไม่สมบูรณ์ แต่ไม่พึงหยิบยกมาเป็นข้ออ้างที่จะหลีกเลี่ยงการไม่ปรับตัวลดการปล่อย GHG

5) หลักการอื่นๆ ของ UNFCCC ได้แก่ การใช้มาตรการแก้ไขโดยยึดหลัก cost-effective หลัก sustainable development และหลักการรักษาระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบเปิด

พันธกรณี : UNFCCC กำหนดพันธกรณีแก่ฝ่ายต่างๆ ดังนี้

1) ทุกประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่ม Annex I (ประเทศอุตสาหกรรมและประเทศคอมมิวนิสต์เดิม) ต้องดำเนินมาตรการและนโยบายที่จะลดการปล่อย GHG ให้ลงมาอยู่ในระดับเดียวกับปี 1990 ภายในปี 2000
2) ประเทศในกลุ่ม Annex I ต้องจัดหา “ทรัพยากรทางการเงินใหม่และเพิ่มมากขึ้น” รวมทั้งเทคโนโลยีเพื่อช่วยประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกรณีของอนุสัญญา
3) ทุกประเทศต้องจัดทำรายงานระดับการปล่อย GHG และการดำเนินมาตรการเพื่อลดการต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความคืบหน้าต่างๆ

โครงสร้างองค์กร : โครงสร้างองค์กรของ UNFCCC ประกอบด้วย

1) Conference of the Parties (COP) เป็นหน่วยสูงสุดรับผิดชอบการติดตามการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ UNFCCC และการตัดสินใจเกี่ยวกับการหามาตรการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามกรอบของ UNFCCC
2) สำนักเลขาธิการ ตั้งอยู่ที่กรุง Bonn, Germany อำนวยการเกี่ยวกับการจัดการประชุม การเจรจา การรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูล
3) หน่วยงานเสริม คือ The Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, The Subsidiary Body for Implementation และ Global Environment Facility

ประวัติผู้เขียน

ศุภมิตร ปิติพัฒน์
รับราชการเป็นอาจารย์ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center–ISC) จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2530 โดยพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการต่างๆ เช่น การบรรยายและสัมมนา การระดมสมองระหว่างข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการต่างๆ กับนักวิชาการภาคเอกชน สื่อมวลชนและผู้แทนภาคประชาสังคม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการทั้งในประเทศและในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้ยุติการปฏิบัติงานไประยะหนึ่ง และงานบางส่วนได้ถูกมอบให้หน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแทน

โดยที่ในปัจจุบัน สถานการณ์โลกและภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการต่างประเทศจึงรื้อฟื้นศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขึ้นใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2562 เพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและนโยบายด้านการต่างประเทศในมิติต่างๆ อาทิ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านการทูตและการต่างประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่เชื่อมต่อกับ “ชุมชนด้านการต่างประเทศ” ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จัดพิมพ์เอกสารในชุด study paper เพื่อส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และอภิปรายทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการพิจารณานโยบายการต่างประเทศของไทย

เอกสารในชุด study paper ของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

ไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : การเมืองที่ผันผวนและความยุ่งยาก ในช่วงต้นของความสัมพันธ์ทางการทูต (ค.ศ. 1975 - 1978)

สิทธิพล เครือรัฐติกาล

ISBN 978-616-341-090-0

•

ยุทธศาสตร์การทูตสาธารณะของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้: บทเรียนและข้อเสนอแนะต่อไทย

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ

ISBN 978-616-341-078-8

•

กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้แม่น้ำโขง

ศิรวดี งามวิเศษชัยกุล

ISBN 978-616-341-079-5

•

การทูตสิ่งแวดล้อม

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ISBN 978-616-341-091-7

ผู้สนใจสามารถขอรับได้ที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
อีเมล์ isc@mfa.mail.go.th หรือสืบค้นได้ที่ isc.mfa.go.th

INTERNATIONAL STUDIES CENTER (ISC)
The Government Complex (Building B, 7th Floor),
Chaengwatthana Road, Bangkok 10210, Thailand

email: isc@mfa.mail.go.th
website: www.isc.mfa.go.th