

ควันทงจากการประชุมโลกร้อนที่บาหลิ

โดย ผศ.ดร. อำนาง ชิตไธสง และ รศ.ดร. ลิริทรเทพ เต้าประยูร

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ระหว่างวันที่ 3-15 ธันวาคม 2550 ที่ผ่านมา มีการจัดประชุมใหญ่ระดับโลกเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น ที่เกาะบาหลิ ประเทศอินโดนีเซีย การประชุมครั้งนี้มีตัวแทนจากประเทศสมาชิกกว่า 187 ประเทศและตัวแทนองค์กรต่างๆ ประมาณ 10,000 คน เข้าร่วม ประเทศไทยก็ส่งผู้แทนเข้าประชุมร่วมเป็นจำนวนมากเป็นประวัติการณ์คือประมาณ 50 คน ผู้เขียนเอง (อำนาง) ก็ได้มีโอกาสเข้าร่วมในฐานะผู้ประสานงาน ชุดโครงการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และความแปรปรวนสภาพภูมิอากาศต่อประเทศไทย ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การประชุมครั้งนี้ เป็นการประชุมประจำปีของสมาชิกรัฐธรรมนูญสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือที่เรารู้จักกันสั้น ๆ ว่า UNFCCC) เพื่อเจรจาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา คือการลดความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่เกิดผลเสีย ซึ่งครั้งนี้นับเป็นการประชุมสมัยที่ 13 แล้ว (Conference of Parties, COP13) นอกจากนี้ การประชุมครั้งนี้ยังเป็นการประชุมสมัยที่ 3 ของประเทศที่ให้การรับรองพิธีสารเกียวโตอีกด้วย (Kyoto Protocol) ซึ่งเฉพาะการประชุมส่วนของพิธีสารเกียวโตมีชื่อเรียกสั้นว่า CMP 3 (Conference of Parties serving as the meeting of Parties to Kyoto Protocol)

UNFCCC นั้นเป็นอนุสัญญาหลัก ส่วนพิธีสารเกียวโตเป็นข้อตกลงที่เพิ่มเข้ามาใน UNFCCC ที่หลัง ด้วยเหตุว่า การดำเนินการตามกรอบของ UNFCCC นั้นไม่เข้มข้นพอและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจนถึงระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อมนุษยชาติได้ เนื่องจากกฎของ UNFCCC นั้นไม่ได้บังคับแต่เป็นการขอความร่วมมือโดยสมัครใจในการดำเนินการ ส่วนพิธีสารเกียวโตมีบทบังคับ มีเป้าหมายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่จะต้องลดให้ได้ ตลอดทั้งมีระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้ได้ตามเป้า และยังมีกลไกต่างๆซึ่งเชื่อว่าจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายได้

ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของ UNFCCC ไม่จำเป็นต้องให้การรับรอง พิธีสารเกียวโตก็ได้ (เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศเดียวที่ยังไม่ยอมให้การรับรอง) แต่ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตต้องเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา ด้วยเหตุนี้จึงมีการประชุม COP และ CMP แยกกัน และการประชุมภาคีสมาชิกพิธีสารเกียวโตครั้งนี้มีขึ้นเป็นครั้งที่ 3 เพราะพิธีสารเกียวโตเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 3 ปีที่แล้ว เนื่องจากต้องรอให้สมาชิกลงนามรับรองให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งเงื่อนไขที่ว่าก็เพิ่งได้ครบเมื่อ 3 ปีที่แล้ว (หลังจากการก่อตั้งมาเป็นเวลา 7 ปี)

การประชุม COP13 นี้มีเสียงวิจารณ์ว่าไม่ค่อยมีความคืบหน้าเท่าใดนัก อีกทั้งตกลงกันในเรื่องสำคัญไม่ค่อยจะได้ จากมุมมองในฐานะนักวิชาการเห็นว่า ผู้ที่เข้าร่วมเจรจานั้น มาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือของกลุ่มตนเองเท่านั้น ไม่มีความจริงจังในการที่จะแก้ปัญหาอย่างแท้จริง เวลามีการเจรจาอะไร มักจะตกลงกันไม่ได้ กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา มักจะวางตัวเป็นผู้รับเสมอ เช่น เป็นผู้ที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ด้านเทคนิค และด้านอื่นๆ โดยตลอด และพยายามหลีกเลี่ยงการตรวจสอบแบบต่างๆ

จากประเทศอื่นๆ เช่น เรื่องการใช้เงินทุนที่ได้ในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งหลายฝ่ายยังไม่มั่นใจว่าถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีคำถามเรื่องความถูกต้องโปร่งใสของการรายงานตัวเลขการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถึงแม้จะประกาศว่าได้ทำตามขั้นตอนคุณภาพทุกอย่าง เป็นต้น แนวหลักในการเจรจาที่ยืดติดประเด็นที่ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา เกือบทุกอย่าง

ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถูกมองว่าเป็นตัวการในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมากตั้งแต่เริ่มยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม จนความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศโลกปัจจุบันเพิ่มสูงขึ้นจนถึงระดับที่ทำให้โลกร้อนและเกิดสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ก็ยังไม่ให้ความร่วมมือและจริงจังมากพอที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาได้ ประเทศพัฒนาควรแสดงความรับผิดชอบให้มากกว่านี้ โดยการดำเนินการในส่วนของตนเองและสนับสนุนประเทศอื่นๆ ไม่ให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมามากมายเหมือนในอดีต

เมื่อดูตามเนื้อหาของอนุสัญญาแล้ว ก็ขอโทษประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ เพราะอนุสัญญาเขียนไว้ชัดเจนให้ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องรับผิดชอบต่อสัดส่วนที่มากกว่าในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง ประเทศกำลังพัฒนาจึงเชื่อว่า มีความชอบธรรมที่จะตั้งตวงผลประโยชน์หรือได้รับความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การเจรจาก็คือการเจรจา ผลที่คาดหวังก็ต้องเป็น win-win กับทุกฝ่าย เมื่ออนุสัญญาเปิดโอกาสให้มีการเจรจาทกลงกันได้ภายใต้การรับรองและอำนาจการตัดสินใจของ COP ใครที่สามารถเจรจาได้ดีกว่าย่อมได้เปรียบ ย่อมมีโอกาสในการสร้างกฎเกณฑ์ข้อกำหนดต่างๆ ที่มีผลดีต่อตนเอง

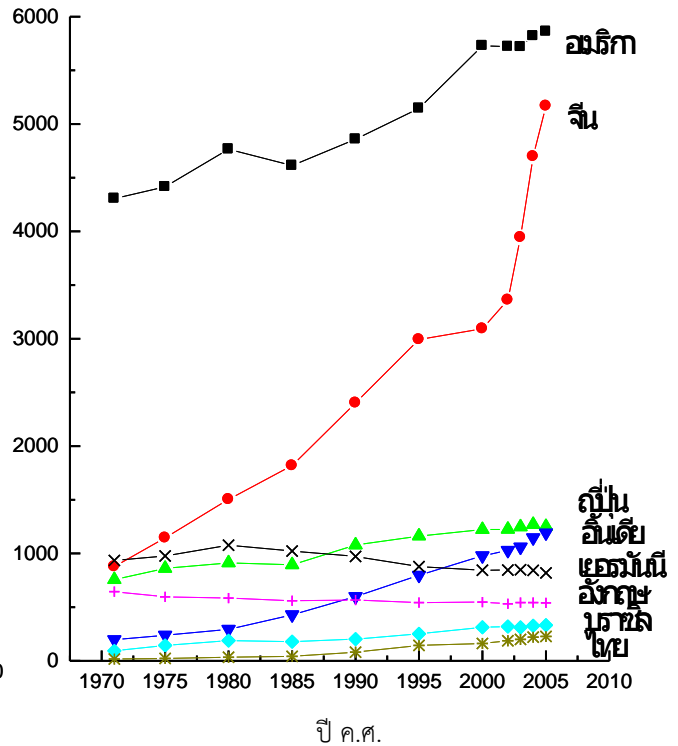
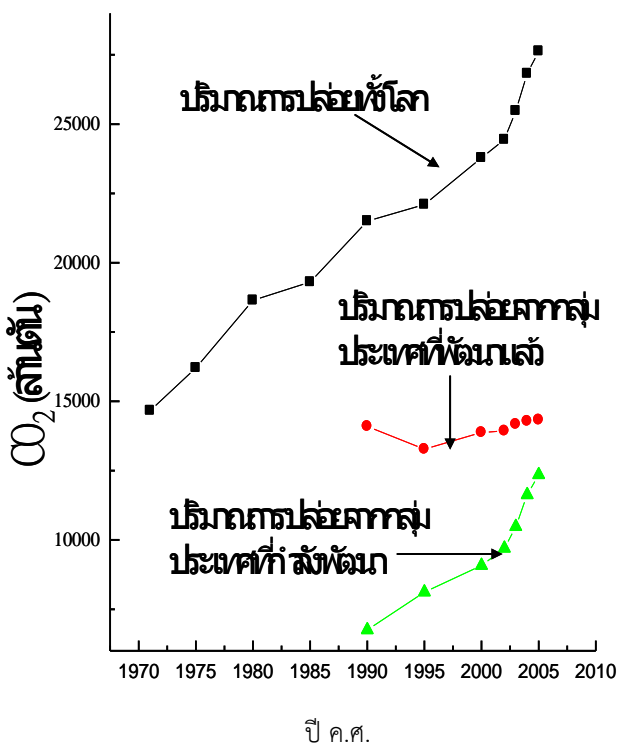
การเจรจากับบาทลี บรรยากาศจึงไม่ได้สร้างสรรค์ในการที่จะช่วยกันบรรลุเป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ดูเหมือนว่านักเจรจามีจุดประสงค์หลักเพื่อใช้ช่องโหว่ของอนุสัญญาที่มีอยู่ เพื่อตั้งตวงผลประโยชน์แก่ประเทศตัวเอง ไม่ใช่ผลประโยชน์เพื่อคนทั้งโลก ที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญาแต่อย่างใด

ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องการจัดทำรายงานแห่งชาติของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับกรอบกติกาและแนวทางดำเนินงานได้ ประเทศกำลังพัฒนา ยืนยันจะจัดทำรายงานแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีทุนให้ คำนหวัชนผว่ากาให้ทุนก็ต้องไม่มีกฎระเบียบมากมาย ไม่ต้องมีเพดานจำกัดจำนวนเงิน ไม่ต้องมีการตรวจสอบข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบรูปแบบใดทั้งสิ้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็พยายามเรียกร้องที่จะให้มีการทบทวนรายงานแห่งชาติของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ด้วยเหตุผลว่าต้องการตรวจสอบว่า เงินทุนที่ตนให้ไปนั้น ได้ถูกใช้ไปอย่างคุ้มค่าจริงๆ สุดท้ายไม่มีใครยอมใคร จึงตกลงกันไม่ได้

ส่วนประเด็นเรื่องการจัดทำรายงานแห่งชาติของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วนั้น ถูกโจมตีจากประเทศกำลังพัฒนาว่า ปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะไม่ได้ลดลงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (ลดลงเฉลี่ย 5%ของการปลดปล่อยในปี ค.ศ. 1990) คือ มีแนวโน้มการปลดปล่อยที่เพิ่มขึ้น

เมื่อมองย้อนไปที่ประเทศกำลังพัฒนา การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแทบทุกประเทศพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก (โดยเฉพาะ จีนและอินเดีย—ดูรูปข้างล่าง) จริงอยู่ที่การปลดปล่อยในประเทศกำลังพัฒนายังจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นเนื่องจากการพัฒนาประเทศต้องพึ่งพลังงานฟอสซิลเป็นหลัก แต่อย่างน้อยควรจะคำนึงถึงความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งที่ว่า การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายรวมถึงประเทศกำลังพัฒนาจึงจะสำเร็จลุล่วงได้ และจากรายงานของ คณะกรรมากรรมระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) ของสหประชาชาติ ที่ผ่านมา บ่งชี้ชัดเจนว่า ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้เองที่จะได้รับผลกระทบถึงขั้นหายนะจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากกว่าและก่อน

อื่นใด ซึ่งเมื่อถึงจุดนั้นแล้ว จะไม่มีใครสามารถให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นได้ การป้องกัน (โดยดำเนินการอย่างถึงที่สุดในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก) และการหามาตรการปรับตัวจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โลกไม่มีเวลาหรือไม่สามารถเสียเวลาให้เจรจาตกลงในเรื่องเหล่านี้อีกแล้ว ถึงเวลาแล้วที่ทุกคนทุกประเทศต้องช่วยกันเพื่อความอยู่รอดร่วมกันของโลก



รูปแสดงแนวโน้มการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของกลุ่มประเทศและของประเทศต่างๆ (ข้อมูลจาก International Energy Agency; IEA, 2007)

อีกประเด็นหนึ่งที่ถือว่าเป็นไฮไลต์ (จุดเด่น) ของการประชุมที่บาหลี คือ แผนปฏิบัติการบาหลี (Bali Action Plan) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบและแนวทางการเจรจาให้ได้ข้อตกลงอันใหม่ ที่อาจมาทดแทนพิธีสารเกียวโต ซึ่งจะหมดอายุลงในปี ค.ศ. 2012 ท่ามกลางบรรยากาศที่ไม่มีความคืบหน้าในการเจรจาเรื่องอื่นๆ ในการประชุมครั้งนี้ แผนปฏิบัติการบาหลีดูเหมือนจะเป็นข่าวดีเพียงชิ้นเดียว ที่อาจจะนำไปสู่การลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าที่กำหนดไว้ในพิธีสารเกียวโต แผนปฏิบัติการบาหลี ได้กำหนดแผนที่นำทาง (Roadmap) ในการเจรจาตกลงเรื่องต่างๆ ให้เสร็จสิ้นก่อนการประชุม COP สมัยที่ 15 ที่จะมีขึ้นในปี 2009 ที่ประเทศเดนมาร์ก และที่สำคัญคือ เป็นการกลับมาเข้าร่วมในเวทีเจรจาอีกครั้งของอเมริกา ซึ่งที่ผ่านมามีจุดยืนที่แน่วแน่ว่า จะไม่เข้าร่วมการเจรจาตกลงใดๆ ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากในลำดับต้นๆ อย่างจีนและอินเดียก็ยินยอมที่จะให้มีการเจรจากันในเรื่องนี้อีกด้วย ถึงแม้จะเป็นเรื่องการเจรจาเท่านั้น ยังไม่มีอะไรเป็นขึ้นเป็นอัน แต่ก็ถือว่าเป็นนิมิตรหมายอันดี

เราจะต้องลุ้นกันต่อว่า การเจรจาจะนำมาซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ดีกว่าพิธีสารเกียวโตได้หรือไม่ ถ้าบรรยากาศและวิธีการเจรจายังไม่แตกต่างไปจากที่เป็นไปในบาห์ลีและครั้งที่ผ่านๆมา โดยส่วนตัวเห็นว่า การบรรลุข้อตกลงที่จะไม่ทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและเป็นข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย คงเป็นไปได้ยาก!!!!!!

สรุปแล้ว การประชุมที่บาห์ลี เนื้อหาการเจรจายังเป็นการพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเองทั้งสิ้น โดยละเอียดนารมณที่แท้จริงของอนุสัญญาฯ ไม่มีการดำเนินการที่จริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถ้าการประชุม COP ยังเป็นเหมือนเดิมเหมือนที่เคยเป็นมา 13 ครั้งแล้ว อนาคตของโลกเราในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ก็จะมีมึมนต่อไป

หมายเหตุ

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาบัณฑิตศึกษา และวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน บทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง