

การถอนตัวของสหรัฐอเมริกา
จากข้อตกลงปารีส

The Withdrawal of America from
the Paris Agreement

วัชรินทร์ ชาญศิลป์*

Vacharin Chansilp

* รองศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ E-mail : fsocvrc@ku.ac.th

บทคัดย่อ

การถอนตัวของสหรัฐอเมริกา จากข้อตกลงปารีสเป็นผลมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ การคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติอเมริกัน บุคลิกภาพแบบนักธุรกิจของประธานาธิบดีทรัมป์ การที่พรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากในทั้งสองสภาของสหรัฐอเมริกา หลังการถอนตัวจากข้อตกลงปารีส การดำเนินงานตามข้อตกลงปารีสอาจประสบปัญหาในด้านการสนับสนุนเงินทุน การขาดการวางแผนที่ดีในเรื่องการชดเชยเมื่อเกิดความสูญเสีย และการขาดการตรวจสอบอย่างเข้มงวด

คำสำคัญ: การถอนตัว; สหรัฐอเมริกา; ข้อตกลงปารีส

Abstract

The withdrawal of American from the Paris Agreement results from several factors including American national interest; the business personality of President Trump; dominance of Republican party toward both American parliaments. After the withdrawal from the paris agreement, the implementation of the paris agreement may confront with fund support, the lack of good planning concerning the compensation after loss and the shortage of intensive checking proudure.

Keywords: Withdrawal; the United States of America; Paris Agreement

บทนำ

ประเด็นการเมืองว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลก ประเด็นหนึ่งคือ การที่รัฐบาลอเมริกัน ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ ประกาศถอนตัวออกจากการเป็นภาคีข้อตกลงปารีส เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่รัฐบาลอเมริกัน ภายใต้การกำกับดูแลของประธานาธิบดี บารัค โอบามา ได้ลงสัตยาบันไว้เมื่อเดือน ธันวาคมปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559)

การถอนตัวดังกล่าวเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสนใจจะศึกษาในเชิงลึกถึงปัจจัยสำคัญที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดีทรัมป์ ในการถอนตัวจากข้อตกลงปารีส ดังนั้นเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจมากขึ้น บทความนี้จะเริ่มกล่าวถึง ที่มาและเนื้อสำคัญของข้อตกลงปารีส จากนั้นจะกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลสำคัญต่อการถอนตัวดังกล่าว ในตอนท้ายของบทความจะเป็นการกล่าวถึงความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อตกลงปารีสหลังการถอนตัวของสหรัฐอเมริกา

เนื้อหาสำคัญของข้อตกลงปารีส

ก่อนจะมีข้อตกลงปารีสเกิดขึ้น มีความพยายามจากนานาประเทศที่จะร่วมมือค้นหาวิธีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน เช่น ข้อตกลงที่ดาโฮและพิธีสารเกียวโต ผลสำเร็จของพิธีสารเกียวโตนั้นค่อนข้างต่ำ ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ค่อยเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนัก เพราะมีลักษณะที่มอบภาระให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในการควบคุมการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งสนับสนุนด้านการเงินให้กับประเทศกำลังพัฒนา ในการที่จะปฏิบัติตามพันธสัญญาของพิธีสารเกียวโต หลังจากพิธีสารเกียวโตก็มีความพยายามของนานาชาติ ในการที่จะประชุมกันหามาตรการใหม่ในการควบคุมและปล่อยก๊าซเรือนกระจก นำมาสู่การเกิดข้อตกลงปารีส ข้อตกลงปารีสเป็นข้อตกลงนานาชาติ ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสมัชชาภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United

Nations Framework Convention on Climate Change หรือ ตัวย่อว่า UNFCCC) ครั้งที่ 21 ซึ่งจัดขึ้นในช่วงวันที่ 30 พ.ย. – 12 ธ.ค. 2015 (พ.ศ. 2558) และทำสัญญากันเมื่อวันที่ 22 เม.ย. 2016 (พ.ศ. 2559) เรียกสั้นๆว่า การประชุม COP21 ข้อตกลงปารีสนั้นเป็นข้อตกลงที่วางแนวทางการร่วมมือนานาชาติ มีประเทศในโลกเข้าร่วม 195 ประเทศ ยกเว้นประเทศซีเรียและประเทศนิการาควัว (นิการาควัวไม่เข้าร่วมเพราะในประเทศนี้มีการเน้นการใช้พลังงานทดแทนอยู่ในปริมาณที่น่าพอใจอยู่แล้ว จึงไม่เห็นความจำเป็นจะต้องเข้าร่วมในข้อตกลงปารีส) ทั้งนี้ข้อตกลงปารีสนั้นมีทั้งหมด 29 มาตรา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2559: 3-11)

1. เป้าหมายด้านอุณหภูมิเฉลี่ยของโลก

คือ ควรมีการควบคุมให้อุณหภูมิของโลกอยู่ที่ระดับต่ำกว่า 2°C เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม และพยายามจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไม่ให้เกิน 1.5°C (บวร โทสีแก้ว, 2560) โดยประเทศภาคีที่ลงนามในข้อตกลงปารีสต้องไปปรับปรุงหามาตรการในประเทศของตนเพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และควรบรรลุจุดสูงสุดโดยเร็วที่สุดให้ระดับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ ภายในช่วง ค.ศ. 2050-2100 (พ.ศ. 2593-2643)

2. การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

ข้อตกลงปารีสกำหนดเป้าหมายด้านการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ มีการปรับตัวเพื่อปกป้องชีวิต ระบบนิเวศ โดยคำนึงถึงความเร่งด่วนของประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเปราะบาง

หลังจากการประชุม COP21 แล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องกลับไปจัดทำแผนการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจ ที่เรียกว่าเป้าหมายการสนับสนุนในระดับประเทศอย่างมุ่งมั่น (Intended Nationally Determined Contributions หรือ INDCs) และส่งให้สหประชาชาติพิจารณา (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, 2015) เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการประชุมในปี ค.ศ. 2023 (พ.ศ. 2566) โดยทุกประเทศที่เป็นสมาชิกต้องมีส่วนร่วมตามความสามารถของประเทศตน และไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วเหมือนกับพิธีสารเกียวโต

ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับความช่วยเหลือ การวางแผนการดำเนินงาน รวมทั้งการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของแผนจากประเทศพัฒนาแล้วโดยแผนนี้จะต้องไม่เพิ่มภาระให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้เรื่องการปรับตัวแล้ว ยังเน้นการส่งเสริมภูมิทัศน์ด้านการฟื้นตัว การลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศด้วย

3. กลไกการควบคุม ตรวจสอบ

เมื่อส่งแผน INDCs แล้วทุก 5 ปีจะมีการประเมินโดยจะประเมินความก้าวหน้าร่วมกัน โดยเริ่มทำการประเมินในปี ค.ศ. 2023 (พ.ศ. 2566) และจะส่งแผน INDCs ใหม่ที่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีในขณะนั้น โดยเป้าหมายระยะยาวของข้อตกลงปารีสอยู่ที่กิจกรรมของมนุษย์ จะมีผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (UNFCCC, Paris Agreement United Nations Framework on Climate Change Convention.)

4. การรับมือกับความสูญเสียและเสียหาย

มีการยกระดับและเสริมสร้างกลไกระหว่างประเทศวอร์ซอ เพื่อจัดการกับการสูญเสียและเสียหาย เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบรรเทาความสูญเสียและการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อจะลดความเสี่ยงจากการสูญเสียและความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ องค์กรและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความร่วมมือกัน ในด้านระบบการเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมพร้อมในภาวะฉุกเฉิน การประเมินการจัดการความเสี่ยงในภาพรวม การทำเครื่องมือประกันความเสี่ยง (รัตนภรณ์ อาณาประโยชน์, 2017)

5. การสนับสนุนเงิน

ประเทศภาคีที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วต้องช่วยกันระดมเงินทุนจำนวนหนึ่งแสนล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อปี ภายในปี 2563 ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อใช้ในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัว (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2558)

6. การวางกรอบเพื่อความโปร่งใส

ข้อตกลงปารีส ไม่สามารถกำหนดกลไกการบังคับความรับผิดชอบกับประเทศภาคีทุกประเทศได้ จึงมีการกระตุ้นให้ประเทศภาคีรักษาเป้าหมายตาม INDCs ผ่านกรอบความโปร่งใส ซึ่งในกรอบจะกำหนดให้ประเทศภาคีทุกประเทศต้องจัดทำรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกและข้อมูล เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงาน

โดยประเทศภาคีต้องส่งข้อมูลดังกล่าวทุกๆ 2 ปี และกำหนดให้มีการดำเนินงานในลักษณะยืดหยุ่น สำหรับประเทศภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเป็นพิเศษด้วย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาจากข้อตกลงปารีส

รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ถอนตัวออกจากข้อตกลงปารีส ที่รัฐบาลของ บารัค โอบามา ได้ลงนามไว้ เมื่อวันที่ 1 มิ.ย. 2017(พ.ศ. 2560) การถอนตัวดังกล่าว อาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ผลประโยชน์ของชาติ

รัฐบาล ทรัมป์ ถอนตัวจากข้อตกลงปารีสเพราะ ทรัมป์ มองว่าผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐอเมริกาคือ ความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอเมริกันดีขึ้น มีความกินดี อยู่ดี มีงานทำ ทำให้สหรัฐมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอีกครั้ง ดังวาทะที่ ทรัมป์ ได้กล่าวไว้ตอนหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีว่า จะทำให้สหรัฐอเมริกานั้นรุ่งเรืองอีกครั้ง (Make America Great Again) ซึ่งเป็นการปลุกกระแสชาตินิยมในสหรัฐอเมริกาขึ้นอีกครั้ง (Ummui Shuhada, 2017) และเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จากหลักสากลนิยม (Internationalism) ที่สังคมโลกกำลังตระหนักถึงปัญหาจากภาวะโลกร้อนและแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหา มาเป็นการยึดหลักชาตินิยมเน้นผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลักจนทำให้สหรัฐสูญเสียความเป็นผู้นำของโลก และนำพาประเทศไปสู่การถูกโดดเดี่ยวจากสังคมโลก

ทรัมป์มีความเชื่อว่าการที่สหรัฐอเมริการุ่งเรืองอีกครั้งจะต้องมีการประหยัดลดค่าใช้จ่ายของประเทศลงโดยเฉพะางบประมาณที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทุ่มเทบริจาคให้กับประเทศกำลังพัฒนา ในการปรับปรุงการหันมาใช้พลังงานหมุนเวียนแทน ซึ่งบดบังกล่าวนั้นสูงถึง สาม พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐ ในสมัยรัฐบาลโอบามาเพิ่งจ่ายเงินอุดหนุนไปเพียง หนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐเท่านั้น นอกจากเสียงบประมาณเป็นจำนวนดังกล่าวแล้ว การที่สหรัฐต้องจำกัดควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการหันมาควบคุมกิจการอุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาก เช่น อุตสาหกรรมถ่านหินและน้ำมัน โดยปิดกิจการดังกล่าวในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล โอบามา ทำให้สหรัฐอเมริกาอาจต้องเผชิญกับภาวะการณ้ว่างงานถึง 6.5 ล้านคนภายในปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) (ทวีศักดิ์ บุตรตัน, 2560)

ทรัมป์ ไม่เชื่อว่า กิจกรรมทางอุตสาหกรรมของมนุษย์คือ การที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยควัน, ก๊าซเรือนกระจกจะทำให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นและนำไปสู่ปัญหาโลกร้อน เขาเชื่อว่า การกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นการหลอกลวงของเงินที่จะทำให้ประเทศต่างๆในโลกเห็นว่า อุตสาหกรรมถ่านหินและน้ำมันของสหรัฐอเมริกา เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้สหรัฐปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงเป็นอันดับ 2 รองจากจีน ดังนั้นสหรัฐควรมีนโยบายจำกัดการทำอุตสาหกรรมถ่านหินและน้ำมัน ซึ่งทรัมป์เห็นว่าจะทำให้การพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของสหรัฐช้าลง ดังนั้นทรัมป์ได้ประกาศเป็นนโยบายต่อนหาเสียงเลือกตั้งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีว่าจะเลิกนโยบายควบคุมอุตสาหกรรมการผลิตถ่านหินและน้ำมันในสมัยรัฐบาล บารัค โอบามา

ในสมัยก่อนถ่านหินมีความสำคัญมาก เพราะเครื่องใช้ไฟฟ้าครัวเรือนของอเมริกา อุตสาหกรรมถ่านหินมีคุณค่ามาก ประธานาธิบดีอเมริกันให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมถ่านหิน เช่น โอบามา เมื่อยังดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ก็ยังสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนถ่านหินให้เป็นพลังงานสะอาดสำหรับรถยนต์ เพื่อทดแทนการนำเข้าน้ำมัน แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป โอบามา พยายามบรรลุข้อตกลงการประชุมที่กรุงปารีส โดยการลดใช้ถ่านหินและจำกัดการทำอุตสาหกรรมถ่านหินก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะบรรลุข้อตกลงปารีสได้

มีการออกกฎหมายพลังงานสะอาดในปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) ที่ต่อยอดมาจากกฎหมายเพื่ออากาศสะอาด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มีการหยุดโรงงานถ่านหินจำนวน 40 โรงงาน (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2515) และแทนด้วยโรงงานก๊าซธรรมชาติ คนงานอุตสาหกรรมถ่านหินตกงานมากในหลายๆรัฐ แต่ในภาพรวมการทำโรงงานไฟฟ้าถ่านหิน ยังพบได้ 30% และมีการใช้เทคโนโลยีใหม่แบบ Supercritical ปัจจุบัน ค่าไฟฟ้าที่ผลิตจากก๊าซในอเมริกามีค่าใช้จ่ายสูงกว่าไฟฟ้าที่ผลิตจากถ่านหิน ประชาชนอเมริกันจำนวนมากที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าสูงขึ้นกำลังคาดหวังจากการกลับมาของนโยบายฟื้นฟูอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาที่ ทรัมป์ เป็นคนเสนอโดยยกเลิกนโยบาย Clear Power Plan ของโอบามา หลังถอนตัวออกจากข้อตกลงปารีส

การที่ทรัมป์หาเสียงเลือกตั้งว่าจะเลิกการต่อต้านอุตสาหกรรมถ่านหินทำให้เขาได้คะแนนเสียงมากขึ้น ในมลรัฐที่มีการเลิกอุตสาหกรรมถ่านหิน ได้แก่ มลรัฐโอไฮโอ

เพนซิลวาเนีย เคนตักกี เวสต์เวอร์จิเนีย ไวโอมิง อย่างท่วมท้น (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2016) โดย ทรัมป์ จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมทำเหมืองถ่านหิน ซึ่ง ทรัมป์ บอกเขาไม่ได้เป็นผู้แทนของปารีส แต่เป็นผู้แทนของเมืองพิตต์สเบิร์ก เมืองนี้ในอดีตเคยเป็นเมืองที่อุตสาหกรรมถ่านหินและน้ำมันเจริญรุ่งเรือง ทรัมป์ยังมีแนวโน้มจะยกเลิกกฎหมายของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency) ที่ใช้ควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศและน้ำ ทั้งที่เข้มงวด สำหรับอุตสาหกรรมและโรงงานไฟฟ้าด้วย

แนวร่วมของทรัมป์จะอยู่ในมลรัฐที่เน้นพึ่งพาน้ำมัน ถ่านหินและก๊าซ เช่น อัยการรัฐโอคลาโฮมา “สก็อต พรูตต์” ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่ง EPA ยกเลิกมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซ เขาไม่เชื่อว่าคาร์บอนเป็นตัวการหลักของโลกร้อน (ข่าวคมชัดลึก, 2560) นอกจากนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนายทุนอุตสาหกรรมถ่านหินก็ยังสนิทสนมกับทรัมป์มาก เช่น ฟ็องตระกูลชาร์ล แอนด์ เดวิด คอช (วิวัฒน์ เศรษฐช่วย, 2560) มหาเศรษฐีสองพี่น้องตระกูลคอช ยังทำอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันและมีปั๊มท่อน้ำมันดิบยาวถึง 4,000 ไมล์

ทรัมป์ยังแต่งตั้ง ไมรอน อีเมลล์ เป็นผู้ควบคุม สำนักงานคุ้มครองสภาพแวดล้อม หรือ EPA และหน่วยงานกำกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ไมรอน อีเมลล์เป็นผู้คัดค้านมายาคติเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทำให้เกิดภาวะโลกร้อน เขาเคยเป็นประธาน cooler heads coalition ดังนั้นเขาเข้ามาดำรงตำแหน่งใน EPA ไม่ใช่เพื่อสานต่องานของEPAแต่เป็นการเตรียมยุบ EPA (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, 2015)

2. บุคลิกที่เป็นนักธุรกิจ

ด้วยบุคลิกที่เป็นนักธุรกิจของทรัมป์ ไม่มีใครสามารถมีอิทธิพลชักจูงให้ทรัมป์เห็นคล้อยตามถึงผลเสียที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับจากข้อตกลงปารีสได้ ทรัมป์สนใจแต่เพียงว่าการถอนตัวจากข้อตกลงจะทำให้รัฐบาลอเมริกันไม่ต้องเสียงบประมาณเพื่อสนับสนุนเงินทุนตามข้อตกลงปารีส แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจำนวนมาก แต่ทรัมป์ก็ไม่สนใจ เช่น นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ คัดค้านการออกจากข้อตกลงปารีส นักวิทยาศาสตร์ จำนวน 375 คนในปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ยืนยันแนะนำไม่ให้ทรัมป์ถอนตัวจากข้อตกลงปารีส และยืนยันว่ากิจกรรมของมนุษย์มีความสัมพันธ์กับภาวะโลกร้อน นอกจากนักวิชาการแล้ว นักธุรกิจใหญ่ที่สนับสนุน

การลดภาวะโลกร้อนก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการออกจากข้อตกลงปารีสเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ทิม คูก ของบริษัทแอปเปิล อีลอน มัสก์ ของบริษัท Tesla and Space x มัสก์ ถึงกับลาออกจากการเป็นที่ปรึกษาของทรัมป์ (สำนักงานอิตรา, 2016) บริษัทใหญ่เหล่านี้ยังเสนอว่า การใช้พลังงานหมุนเวียนจะสร้างงานในอนาคตให้กับสหรัฐอเมริกา มากกว่าการทำให้คนตกงาน

ผู้ว่าการหลายมลรัฐของสหรัฐก็ยังประกาศว่าจะทำตามข้อตกลงปารีสต่อไป โดยไม่สนใจการประกาศถอนตัวจากข้อตกลงปารีสของทรัมป์

3. การที่พรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากในทั้งสองสภาอเมริกัน

การที่พรรครีพับลิกันได้ครองเสียงข้างมากในทั้งสองสภาองเกรสและสภาสูง ทำให้การคัดค้านการออกจากข้อตกลงปารีสไม่รุนแรงพอ เช่นการที่ พอล ไรอัน ประธานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก มิตช์ แม็คคอนเนลล์ ไม่ได้ออกมากัดค้านการถอนตัวจากข้อตกลงปารีสของทรัมป์ เป็นนัยหนึ่ง que แสดงถึงการเห็นด้วยกับทรัมป์ แม้แต่ สมาชิกและแกนนำพรรคเดโมแครต ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ก็ไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านอย่างแข็งขันเท่าที่ควรจะเป็น ทำให้กระแสต้านจากนักการเมืองน้อยลง และเนื่องจากพรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากในทั้งสองสภา ทำให้สมาชิกพรรครีพับลิกันภายในสภายายามผลักดันให้มีการฟื้นฟูการทำอุตสาหกรรมถ่านหินขึ้นมาใหม่และมีที่ท่าจะผ่านความเห็นด้วยจากสองสภา

ความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อตกลงปารีสหลัง การถอนตัวของสหรัฐอเมริกา

การถอนตัวออกจากข้อตกลงปารีส ของสหรัฐอเมริกานั้น ตามกฎที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงปารีส การถอนตัวจะมีผลจริงจึงต้องใช้เวลาอีก 4 ปีก็คือปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) ซึ่งประธานาธิบดี ทรัมป์ หมดวาระไปแล้วแต่ถ้าประธานาธิบดี ทรัมป์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสมัยที่สอง การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลงปารีสอาจประสบปัญหา ดังนี้

1. ในด้านเงินทุนที่สนับสนุนตามข้อตกลงปารีสนั้น ประเทศมหาอำนาจที่พัฒนาแล้วยินยอมจะช่วยเหลือกันสนับสนุนให้เงินทุนที่จะช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา

จำนวน 1 แสนล้านเหรียญสหรัฐ และให้คงจำนวนสนับสนุนนี้ไปจนถึงปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) หลักจากนั้นจะมีการพิจารณาเพิ่มจำนวนเงินทุนที่สนับสนุนให้มากขึ้นไปอีก แต่ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า ใครจะเป็นผู้สนับสนุนและยังมีข้อเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนกองทุนนี้ด้วย การที่สหรัฐอเมริกาถอนตัวออกจากข้อตกลงปารีส ทำให้การระดมเงินทุนในการดำเนินการตามข้อตกลงปารีสประสบความยากลำบาก โดยประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และยุโรปชาติอื่นๆ รวมทั้ง จีน อินเดีย ต้องช่วยกันระดมทุนให้มากขึ้นแทนสหรัฐอเมริกา

2. ในด้านการดำเนินงานของข้อตกลงปารีส มีการขาดการวางแผนในด้านต่างๆ เช่น ด้านการจัดการความเสี่ยง การสร้างภูมิคุ้มกันความเสียหาย และการชดเชยเมื่อเกิดความสูญเสีย ในเรื่องของการชดเชยนั้น แม้ว่าในข้อตกลงปารีสจะมีการแยกในเรื่องการชดเชย เมื่อเกิดการสูญเสียออกเป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เพราะที่ประชุม COP21 เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญ แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดๆ ระหว่างประเทศที่จะบังคับให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งปล่อยก๊าซคาร์บอนเป็นจำนวนมาก ต้องรับผิดชอบหรือมอบเงินชดเชยให้ประเทศยากจนที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยก๊าซคาร์บอน เป็นจำนวนมากของประเทศที่พัฒนาแล้ว ยิ่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมลำดับที่สองที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนเป็นจำนวนมากรองจากจีนได้ถอนตัวออกจากข้อตกลงปารีสด้วย ยิ่งทำให้การจ่ายเงินชดเชยให้กับประเทศยากจนเหล่านั้นประสบปัญหามากขึ้น

3. ข้อตกลงปารีสนั้นขาดกระบวนการตรวจสอบอย่างเข้มงวดให้ประเทศภาคีทำตามข้อตกลง INDCs ที่ได้ทำไว้ในทางตรงกันข้าม กระบวนการตรวจสอบมีความอะลุ่มอล่วยมาก ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงปารีสกำหนดให้ทุก 5 ปี และทุกๆ 2 ปี จะต้องมีการประเมินโดยประเทศภาคีจะต้องรายงานบัญชีการปล่อยก๊าซคาร์บอนว่าเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ใน INDCs หรือไม่ ซึ่งแต่ละประเทศก็สามารถยืดหยุ่นการดำเนินงานปรับตัวได้ การอะลุ่มอล่วยนี้อาจทำให้เป้าหมายของข้อตกลงปารีสที่ต้องการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนโดยเร็วนั้นล่าช้าเกินไป

4. เป้าหมายที่ข้อตกลงปารีสระบุไว้ไม่อาจแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนได้จริง ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของข้อตกลงปารีส วิจารณ์ว่า แม้ประเทศภาคีจะกระทำตามเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานอย่างเข้มงวด

แต่อุณหภูมิของโลกจะเพิ่มขึ้นราว 2.7 องศา ถึง 3.5 องศา ซึ่งไม่ตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ 2 องศา ของข้อตกลงปารีส (ประสาท มีแถม, 2017)

5. ข้อตกลงปารีสมองโลก ในแง่ดีเป็นอุดมคติ (Idealism) มากไปว่าทุกประเทศภาคี จะทำตามคำมั่นที่ระบุไว้ใน INDCs แต่การดำเนินงานตามแผนอาจไม่ทันต่อการแก้ปัญหา การเพิ่มอุณหภูมิโลก นอกจากนี้ในข้อตกลงยังเปิดช่องให้มีระบบถ่ายโอนการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนระหว่างประเทศ เช่น การซื้อขายคาร์บอนก็พิสูจน์แล้วว่าล้มเหลว

6. ข้อตกลงปารีสมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น เช่น การใช้ถ้อยคำว่า วิศวกรรมโลก (Geoengineering) ที่หมายถึงการแทรกแซงการทำงานของโลกเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอาจทำให้วิธีการแก้ปัญหาลดอุณหภูมิของโลกแย่งหรือ ผิดทาง เช่น มีคนเสนอจะลดอุณหภูมิด้วยวิธีฉีดละอองซัลเฟตบนชั้นบรรยากาศของโลกเพื่อลดอุณหภูมิโลกลง (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2516)

บทสรุป

การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาจากข้อตกลงปารีส เป็นเพราะสหรัฐอเมริกา คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศมาก และอาจเป็นเพราะบุคลิกที่เป็นนักธุรกิจของ ประธานาธิบดีทรัมป์ที่ไม่เชื่อเรื่องภาวะโลกร้อน หรืออาจเป็นเพราะนักการเมืองในสภา ไม่ได้คัดค้านอย่างเข้มแข็งต่อการถอนตัว ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เป้าหมายของข้อตกลงปารีส ในการลดภาวะโลกร้อนประสบความสำเร็จได้ยากขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดจากการถอนตัวของ สหรัฐอเมริกา จากข้อตกลงปารีสอาจหมดไป ถ้านานาประเทศมีการทบทวนข้อตกลงใหม่ที่ สหรัฐมองว่าเป็นธรรมและไม่เสียเปรียบประเทศอื่นมากนัก ทรัมป์อาจจะกลับเข้าร่วมกับ ข้อตกลงปารีสอีกครั้ง หรือถ้าในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐครั้งต่อไปในอีก 4 ปี ข้างหน้า ทรัมป์ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีกสมัย และพรรคเดโมแครตได้ ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีแทน ซึ่งอาจจะมีการกลับเข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงปารีสอีกครั้ง เหมือนกับรัฐบาลโอบามา อย่างไรก็ดี ข้อตกลงปารีสควรได้รับการปรับปรุงข้อบกพร่อง หลายๆด้าน เพื่อให้เป้าหมายของข้อตกลงสำเร็จได้ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการดำเนินการตรวจสอบ, การระดมเงินทุน ฯลฯ

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2558. “ถนนสู่ปารีส เหลียวหลังและหน้าการประชุมโลกร้อน”. **Green Line เส้นทางสีเขียว** (ก.ย.-ธ.ค. 2558 ฉ. 33 น. 25)
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2559. “ความตกลงปารีส: จุดเปลี่ยนสำคัญสำหรับการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก”. **Green Research**. (ก.ย. 2559 ปีที่ 13 ฉ. 34 น. 3-11)
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. 2016. “นโยบายพลังงานอเมริกายุคทรัมป์ ส่งสัญญาณสงบ ฟอสซิล”. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิ.ย. 2560, จาก http://www.egat.co.th/index.php?option=com-content&view=article&id=1743:article_2016111101&catid=49&Itemid=251.
- ทวีศักดิ์ บุตรตัน. 2560. “ถอนตัวจากความตกลงปารีสการสูญเสียความเป็นผู้นำของสหรัฐ”. **มติชนสุดสัปดาห์**. 37 (1921): 111.
- มติชนออนไลน์. 2560. “ทรัมป์ ฝึกข้อตกลงแก้โลกร้อนกรุงปารีส อ้างทำมะกันเสียโอกาส-อธิปไตย”. **มติชนออนไลน์**. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.Matichon.co.th/news/572304>.
- สำนักงานอิศรา. 2016. “ไม่สนใจโลกร้อนทรัมป์ประกาศถอนตัวจากข้อตกลงปารีส” สืบค้นเมื่อ 24 มิ.ย. 2560, จาก http://www.issaranews.org/isranews.news/56748_climate_56745.html
- บวร โทศรีแก้ว. 2560. “สหรัฐทิ้งข้อตกลงปารีส ทรัมป์มีตบอดและโดดเดี่ยว”. **ไทยรัฐออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ 10 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.thairath.co.th/content/961225>.
- ประชาชาติ มิแต่ม. 2017. “ทำให้โลกของเรายิ่งใหญ่อีกครั้ง : Make Our Planet Great Again” สืบค้นเมื่อ วันที่ 4 ก.ค. 2560 จาก <http://www.life.ac.th/2017/index.php/component/k2/item/543-make-our-planet-great-again>.

- มูลนิธิสิบบนาคะเสถียร. 2515. “กฎใหม่ของอเมริกาปิดฉากยุคถ่านหิน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.seub.or.th/index.php?option=com-content&view=article&id=1774:seubrews&catid=5:2009-10-07-10.53-20&Itemid=14>.
- มูลนิธิสิบบนาคะเสถียร. 2516. “ข้อตกลงปารีสสู่แสงสว่างหรือทางตัน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.seub.or.th/index.php?option=com-content&view=article&id=1774:seubrews&catid=5:2009-10-07-10.53-20&Itemid=14>.
- รัตนภรณ์ อาณาประโยชน์. 2017. “ภูมิทัศน์ทางการเมืองด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ก.ค. 2560, จาก <http://demadaptnet.th/policy-1/>.
- วิวัฒน์ เศรษฐช่วย. 2560. “มิสเตอร์ทรัมป์ทวนกระแสโลก,” สยามรัฐ. 64(39): 26.
- คมชัดลึก. 2560. “เหมืองถ่านหินต้องมาก่อน ทรัมป์ ล้มแผนพลังงานสะอาด”. ข่าวคมชัดลึก. สืบค้นเมื่อ 24 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.komchadluek.net/news/foreign/268425>.
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. 2560. “ความตกลงปารีส”. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=9&s2=30>.
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. 2015. “โลกร้อนสว่างโลกในอุ้มมือทรัมป์” สืบค้นเมื่อ 24 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/news-detail.php?id=1211>.
- UNFCCC. 2560. “Paris Agreement United Nations Framework on Climate Change Convention”. สืบค้นเมื่อ 20 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.unfcccint/paris-agreement/items/4485.php>.
- Ummui Shuhada. 2017. “ทุนนิยมมาก่อน! ทรัมป์ถอนข้อตกลงปารีส แม้สหรัฐปล่อยก๊าซพิษมากที่สุดในประวัติศาสตร์”. เอบีนิวส์ทูเดย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิ.ย. 2560, จาก <http://www.abnewstoday.com/10828>.