

ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ: อุปสรรคสำคัญของ
ความพยายามบรรเทาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ
Global Inequality: A Key Challenge of International Efforts in
Climate Change Mitigation

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ (Rapeepat Thammawatsuree)

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Centre for SDG Research and Support: SDG Move)

Email: rapeepat.t@sdgmove.com

Received: 4 July 2025

Revised: 2 September 2025

Accepted: 4 September 2025

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศผ่านการวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (Tragedy of the Commons) ในระดับระหว่างประเทศ มาซึ่งอุปสรรคของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้มาตรการในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในระดับระหว่างประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนเสนอว่า นอกจากลักษณะของประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมแล้ว ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกเป็นไปได้ยากทั้งในด้านการผลักดันความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมโลก และการบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, ความร่วมมือระหว่างประเทศ, สิ่งแวดล้อม, การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ, ธรรมชาติโลก

Abstract

This article aims to identify the main obstacle in global climate change governance by examining the Tragedy of the Commons at the international level, which is a key issue in climate

cooperation and the enforcement of global warming mitigation policies. It argues that the key difficulty is not only the tragedy of the commons which is inherent to climate problems, but also the inequality among countries. This inequality reduces the willingness to cooperate on climate issues and creates obstacles to the effective implementation of climate change regulations.

Keywords: Inequality, International Cooperation, Environment, Climate Change, Global Governance

บทนำ

ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงและขยายตัวมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ประเด็นปัญหาจากสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้จัดอยู่ในกรอบปัญหาแบบดั้งเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เป็นลักษณะของปัญหาข้ามพรมแดนที่ไม่ใช่ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Non-traditional Threats) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นประเด็นปัญหาข้ามพรมแดนและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยตรง ปัญหานี้ได้นำมาซึ่งความท้าทายต่อกรอบแนวคิดกระแสหลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและยากที่จะรับมือและแก้ไขปัญหาโดยรัฐเพียงลำพัง

สาเหตุหลักที่ทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประเด็นที่จัดการได้ยากสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (Tragedy of the Commons) ซึ่งเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศที่ปราศจากรัฐบาลกลางในการควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool) กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ เช่น ทะเล มหาสมุทร หรือ แหล่งน้ำต่าง ๆ ทรัพยากรเหล่านี้มีอยู่อย่างจำกัด หากตัดวงจรประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปก็จะมีโอกาสที่จะหมดไปหรือเกิดความเสื่อมโทรมได้ อีกทั้ง การบริโภคของมนุษย์ยังทำให้เกิดของเสียที่นำออกสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วมกัน (Common Sink) ที่เป็นแหล่งรองรับของเสียมลพิษอันไม่อาจกีดกันได้ เช่น ชั้นบรรยากาศที่ดูดซับก๊าซเรือนกระจก ในขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและยากต่อการกีดกันการใช้ ความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งที่ไร้ขอบเขต ด้วยธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความเห็นแก่ตัวและมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมนุษย์จึงมักฉวยโอกาสจากธรรมชาติ

โดยที่ผ่านมาประเทศพัฒนาแล้วได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและได้ตัดวงจรประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเวลานาน ก่อนที่โลกได้เริ่มตระหนักถึงผลกระทบจากการบริโภคที่เกินความจำเป็นที่ทำให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมและเกิดความพยายามที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาคมโลกให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันนั่นเอง ประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่งเริ่มผลักดันเข้าสู่กระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้ตัดวงจรทรัพยากรธรรมชาติ

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

อย่างมาก เพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของตนให้ตอบโจทย์การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันในเรื่องการลดการใช้ทรัพยากรที่เกินจำเป็นและสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาขึ้น

ในช่วงทศวรรษ 1980 เกิดการตระหนักรู้ที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ อันเป็นผลมาจากงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในทศวรรษ 1970 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงผลกระทบอันตรายของสารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) ต่อชั้นบรรยากาศโอโซน (DeSombre, 2004, p. 80) ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และเริ่มต้นกระบวนการเจรจาเพื่อหาแนวทางแก้ไข ในที่สุดในปี ค.ศ. 1987 ได้มีการรับรอง “พิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol) ซึ่งได้รับการให้สัตยาบันโดย 197 ประเทศ ทำให้พิธีสารนี้กลายเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกภายใต้สหประชาชาติที่ได้รับการให้สัตยาบันโดยทุกประเทศทั่วโลก (Environmental Protection Agency, 2004) เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นหมุดหมายสำคัญในการพยายามลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ และนำไปสู่ความร่วมมือพหุภาคีในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามระดับโลกมาเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ยังคงมีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โลกในปัจจุบันมีการขยายตัวที่กว้างขวาง มีการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาอาศัยกันและการขยายตัวของความร่วมมือที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของมุมมองและเป้าหมายของแต่ละประเทศอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นหนึ่งในความท้าทายที่ใหญ่ที่สุดของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านเศรษฐกิจ จะพบได้จากความล้มเหลวของ “วาระการพัฒนารอบโดฮา” หรือการประชุม WTO Doha Round ที่เริ่มในปี 2001 ซึ่งมีเจตจำนงมุ่งเน้นประเด็นการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดให้เข้าสู่ตลาดการค้าโลกได้ แต่จนถึงปัจจุบันยังคงไม่สามารถบรรลุพันธกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลกได้ อันเนื่องมาจากจุดยืนและผลประโยชน์ที่ต่างกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา อาทิ การเปิดตลาดการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นจุดยืนของประเทศกำลังพัฒนา และการเปิดเสรีภาคบริการที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการ (Singlor, 2022)

ความตึงเครียดระหว่างสองกลุ่มประเทศไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในมิติการเจรจาด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังปรากฏชัดในการเจรจาเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งยึดโยงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความแตกต่างทางมุมมองต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมทำให้การเจรจาระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปอย่างยากลำบาก การบรรลุข้อตกลงจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดพันธกรณีร่วมกัน ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดตามที่ประเทศพัฒนาแล้วคาดหวังได้ จากพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) จนถึงความตกลง

ปารีส (Paris Agreement) สะท้อนให้เห็นว่า การบรรลุฉันทามติในระดับสากลนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการประนีประนอมและการเจรจาอย่างต่อเนื่องระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีจุดยืนที่ต่างกันในการพัฒนา

ความไม่เสมอภาคระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาร่วมมือระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพของความพยายามในการบรรเทาและแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ช่องว่างด้านการพัฒนาระดับโลก และกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งรุนแรงขึ้นจากแนวโน้มการย้ายฐานการผลิตจากประเทศโลกเหนือที่ร่ำรวย (Global North) ไปยังประเทศโลกใต้ที่ยากจน (Global South) รวมถึงการส่งออกของเสียจากประเทศที่มั่งคั่งไปยังประเทศที่มีรายได้น้อยกว่า ขณะที่ประเทศโลกเหนือมักกดดันให้ประเทศโลกใต้เปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว ทว่าประเทศโลกเหนือกลับโยกย้ายถ่ายโอนปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของตนมายังประเทศโลกใต้แทน

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ประเด็นความไม่เสมอภาคในระดับโลกในฐานะอุปสรรคสำคัญในการบรรเทาผลกระทบและแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ในส่วนแรก ผู้เขียนจะอธิบายความท้าทายในการจัดการกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ โดยใช้ทฤษฎี “โคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพของปัญหา พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนที่สอง ผู้เขียนจะวิพากษ์ว่าเพราะเหตุใดความไม่เสมอภาค จึงเป็นอุปสรรคหลักต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยแบ่งออกเป็นสองหัวข้อย่อย ได้แก่ หัวข้อแรก กล่าวถึงความไม่เสมอภาคในฐานะอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยพิจารณาวิวัฒนาการของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก โดยเฉพาะความร่วมมือในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) หัวข้อที่สอง กล่าวถึงความไร้ประสิทธิภาพของความพยายามในการบรรเทาภาวะโลกร้อน ซึ่งมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก โดยยกกรณีศึกษาการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมสิ่งทอและการนำเข้าขยะของประเทศกำลังพัฒนา และในส่วนท้ายของบทความ จะเป็นบทสรุปของการวิเคราะห์ทั้งหมด

ความท้าทายของภัยคุกคามจากประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

การทำความเข้าใจธรรมชาติอันซับซ้อนของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการกับปัญหาเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ โดยในส่วนแรกจะพิจารณาแนวคิด “โคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาสภาพภูมิอากาศ จากนั้นจะวิเคราะห์บริบทระหว่าง

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

ประเทศที่ซับซ้อนและเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสรุปด้วยการวิเคราะห์ห้องครัวเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจโครงสร้างของปัญหาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถวิเคราะห์ได้ผ่านกรอบแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอโดยการ์เร็ต ฮาร์ดีน (Garrett Hardin) ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวม โดยปราศจากข้อจำกัดอาจนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อบุคคลมีเสรีในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ พฤติกรรมที่เห็นแก่ตัวและโลกโดยธรรมชาติของมนุษย์อาจทำให้เกิดการบริโภคเกินพอดี ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การขาดแคลนทรัพยากร นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนดังกล่าวอาจรุนแรงขึ้นด้วยภาวะประชากรล้นโลก ซึ่งแทนที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต กลับยิ่งเร่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด (Hardin, 1998, p. 683) โดยทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) ที่ไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับสินค้าสาธารณะ แต่หากแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรส่วนรวมมากเกินไป อาจลดทอนหรือเกิดการเสื่อมสภาพของทรัพยากรส่งผลต่อบุคคลอื่นที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ๆ อาทิ การทำประมงในแหล่งน้ำหรือทะเลเปิด นอกจากนี้กระบวนการผลิต การบริโภคและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของมนุษย์ ทำให้เกิดของเสียและของเสียเหล่านี้ได้ถูกปล่อยสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วม หรือ Common Sink ที่มีลักษณะกีดกันการปล่อยของเสียได้ยากและเกิดความเสื่อมโทรมได้เช่นเดียวกับทรัพยากรส่วนรวม อาทิ ชั้นบรรยากาศที่รองรับก๊าซเรือนกระจก (Kral, Brunner, Chen, & Chen, 2014)

เสรีภาพเฉพาะบุคคลอาจเป็นต้นเหตุของโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม ในโลกปัจจุบัน แนวคิดเรื่องสิทธิส่วนบุคคลถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เป็นการยากต่อการจัดการปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด การบริโภคเกินพอดีมักมีรากฐานจากเป้าหมายการแสวงหากำไรในระยะสั้น ซึ่งสะท้อนถึงการมุ่งเน้นผลประโยชน์เฉพาะหน้าอันเป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจในโลกยุคเสรีนิยมใหม่

ภาวะ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ยังเป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความพยายามในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หนึ่งในแนวทางที่ใช้ในการจัดการกับโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม คือ การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) การกำหนดขอบเขตหรือเขตแดนของการใช้ทรัพยากรสามารถช่วยให้การบริหารจัดการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจโดย รัฐ ชุมชน หรือภาคเอกชน (Ostrom, 2008) อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น อากาศและน้ำ เป็นทรัพยากรที่ไร้พรมแดน และสามารถเคลื่อนที่ข้ามเขตแดนของรัฐได้ ตัวอย่างเช่น แม้ว่ารัฐหนึ่งออกกฎระเบียบที่เข้มงวดในการปกป้องทรัพยากรส่วนรวมและแหล่งรองรับมลพิษ (Common Sink) แต่รัฐอื่นไม่ดำเนินการเช่นเดียวกัน มลพิษจากรัฐที่ไม่มีการควบคุมก็

สามารถส่งผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้าน รวมถึงส่งผลในระดับโลกได้ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นภัยคุกคามที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (Non-traditional Threats) และมีลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวทางใหม่ ๆ ที่ไม่อยู่ในกรอบทฤษฎีดั้งเดิมของศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการแก้ไข

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศมีความท้าทายมากกว่าระดับภายในประเทศอย่างมาก เนื่องจากระบบระหว่างประเทศที่เป็นระบบอนาธิปไตย (Anarchic) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดำเนินอยู่ในโครงสร้างโลกที่ไม่มีรัฐบาลกลางใดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือรัฐอธิปไตยอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันกับรัฐอื่นและดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูงนี้ได้ แม้ว่าการร่วมมือระหว่างรัฐอาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณีเพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่รัฐในมุมมองสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ก็ยังคาดหวังที่จะได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจากความร่วมมือดังกล่าว (Paterson, 1996, pp. 62-63) ถึงแม้การร่วมมือระหว่างรัฐในบริบทระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้ แต่ธรรมชาติของพฤติกรรมรัฐทำให้การพึ่งพาความร่วมมือดังกล่าวเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เป็นการเมืองระดับล่าง (Low Politic) และด้วยการจัดลำดับความสำคัญและผลประโยชน์ของรัฐที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้การสร้างธรรมาภิบาลในด้านสิ่งแวดล้อมโลกเป็นไปได้ยาก

ในส่วนนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” มีส่วนส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร โดยธรรมชาติของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัวนำไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วม เช่น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกินพอดี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา เพื่อรักษาทรัพยากรเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้และป้องกันการบริโภคเกินจำเป็น การจัดการปัญหาทรัพยากรส่วนรวมและแหล่งรองรับมลพิษในระดับนานาชาติเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน การจัดตั้งระบบธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกจึงเป็นเรื่องจำเป็น แต่ด้วยผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของรัฐกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ โลกถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความรับผิดชอบและความคาดหวังในประเด็นสิ่งแวดล้อมของทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ในส่วนถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์ลงลึกถึงความสำคัญของความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะจำเพาะและยากต่อการแก้ไขตามที่ได้กล่าวมา

ความไม่เสมอภาคในระดับโลกในฐานะอุปสรรคหลักต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากไคกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมในระดับระหว่างประเทศประกอบกับระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยเป็นปัจจัยหลักที่ทำลายต่อความพยายามในการบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวแปรสำคัญในการแก้ไขปัญหาล้อมรวมกันคือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านองค์การระหว่างประเทศและการพึ่งพาซึ่งกันและกันตามทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Structural Liberalism) อย่างไรก็ตามประชาคมโลกประกอบด้วยรัฐหลากหลายที่มีการจัดลำดับความสำคัญและผลประโยชน์เฉพาะตน ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและทำให้กระบวนการเจรจาซับซ้อนมากขึ้น

อุปสรรคที่สำคัญต่อความก้าวหน้าในการร่วมมือ คือ ความไม่เสมอภาคระหว่างกลุ่มประเทศโลกเหนือและกลุ่มประเทศโลกใต้ (North-South Inequality) ซึ่งทำให้รัฐมีมุมมองและระดับความพยายามในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างกัน ในขณะที่ประเทศโลกเหนือซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวย มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูง มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดี มักอยู่ในยุโรป อเมริกาเหนือ ออสเตรเลีย และเอเชียตะวันออกบางส่วนอย่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่น มักมีความคำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อคุณภาพชีวิตประชากรของตน และมีความพยายามแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ประเทศโลกใต้ในที่นี้หมายถึงประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้น้อยและพึ่งพิงเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศในแอฟริกา อเมริกาใต้ จีน อินเดีย ฯลฯ (Odeh, 2010) มีการริเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหลังจากประเทศพัฒนาแล้วและยังคงต้องการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อขยายไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นอาศัยการใช้ทรัพยากรอย่างมาก และอุตสาหกรรมสะอาดที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมก็มีต้นทุนสูง ประเทศเหล่านี้จึงมุ่งเน้นสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศมากกว่าใส่ใจเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์และการให้ความสำคัญที่ต่างกันนี้เป็นตัวขัดขวางการเจรจาและเป็นอุปสรรคหลักที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ และลดทอนประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในด้านความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ผ่านความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) จนถึงความตกลงปารีส (Paris Agreement) และวิเคราะห์ความไร้ประสิทธิภาพของการบรรเทาภาวะโลกร้อนอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก ผ่านการพิจารณาถึงบทบาทของโลกาภิวัตน์และการย้ายฐานการผลิตที่ส่งผลต่อความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ของการบังคับใช้ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโลก และทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกดำเนินไปอย่างยากลำบาก

1. ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

ในทศวรรษ 1980 เกิดความสนใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ประชาคมโลกตระหนักว่า สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) กำลังทำลายชั้นโอโซนและก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นไม่เพียงแต่เกิดความตื่นตัวด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดกระแสทุนข้ามชาติ (Transnationalism of Capital) ซึ่งเคลื่อนไหวไปพร้อมกับแนวโน้มการตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อม

ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 มีการเกิดขึ้นของการไหลบ่าข้ามพรมแดนรัฐของเงินทุนอย่างเข้มข้น เนื่องจากผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ต่อระบบการเงินและความผันผวนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการสะสมทุนในระดับโลกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้ช่วยลดปัญหาความไม่เสมอภาคลง หากแต่กลับเป็นการขยายช่องว่างระหว่างประเทศโลกเหนือและประเทศโลกใต้ให้กว้างขึ้น (Arrighi, 2002)

ความตึงเครียดระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 1980 เมื่อโลกมุ่งเน้นไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีความพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความพยายามสำคัญครั้งแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1987 กับ “พิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol) หลังจากมีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงความเสียหายของสารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFCs) ต่อชั้นโอโซน โลกจึงริเริ่มพิธีสารมอนทรีออลเพื่อสร้างความตกลงระดับโลกในการปกป้องชั้นโอโซน แม้ว่าพิธีสารนี้จะไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่เข้มงวด แต่ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่อย่างจีนและอินเดียปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันในช่วงแรก โดยพวกเขากังวลว่า พิธีสารอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมของตน เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จัดลำดับความสำคัญด้านการพัฒนาของตนมากกว่าการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เข้าร่วมพิธีสารหลังจากมีการจัดตั้ง “กองทุนพหุภาคีพิธีสารมอนทรีออล” (Montreal Protocol Multilateral Fund) ในปี ค.ศ.1991 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการเลิกใช้สารที่ทำลายโอโซน (ODS) (UNEP, n.d.) ประเทศพัฒนาแล้วได้ให้ทุนสนับสนุนเพื่อผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (DeSombre, 2004, p. 82) แม้พิธีสารมอนทรีออลจะประสบความสำเร็จในการสร้างเจตจำนงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ความพยายามนี้ก็มิได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการเจรจา ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการเจรจาได้ แต่ยังคงต้องประนีประนอมกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้อ้างอิงข้อตกลงร่วมกัน

นอกจากนี้ การประชุมสุดยอดด้านสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ในปี ค.ศ.1992 หรือที่รู้จักกันในชื่อ ริโอ 1992 (Rio 1992) ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์การเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมระดับ

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

โลก การประชุมนี้สามารถดึงดูดให้ประชาคมโลกทั้งหมดรับผิดชอบในการปกป้องและบรรเทาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการประชุมครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ยอมรับหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน” (Common But Differentiated Responsibilities: CBDR) ระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยอิงตามศักยภาพและการมีส่วนรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต หลักการนี้เปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ สามารถมีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกัน และเป็นรากฐานสำคัญของ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ที่มีเป้าหมายในการจัดตั้งเวทีเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกประเทศทั่วโลก ความสำเร็จของการเจรจาดังกล่าวสามารถอธิบายได้จากหลักการ CBDR ซึ่งช่วยส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่แตกต่างกับประเทศพัฒนาแล้ว

ก้าวสำคัญของความพยายามบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลก คือ “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) ซึ่งมีการเจรจาในปี ค.ศ. 1997 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2005 ในข้อตกลงนี้ มีประเทศจำนวน 110 ประเทศ ตกลงกันว่าประเทศอุตสาหกรรมควรลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.2 จากระดับปี ค.ศ. 1990 ภายในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012 พิธีสารนี้ประสบความสำเร็จในการสร้างพันธกรณีที่มีผลผูกพันทางกฎหมายใน Annex I ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามแม้ว่าพิธีสารเกียวโตจะประสบความสำเร็จในการตั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศพัฒนาแล้ว แต่กลับไม่มีพันธกรณีผูกพันกับประเทศกำลังพัฒนา (Non-annex) โดยหลังจากพิธีสารเกียวโตประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศจีนและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกลับปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอย่างมาก สืบเนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 21 (Bassetti, 2023) ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีเป้าหมายที่ชัดเจน ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเป้าหมายที่มีผลผูกพัน แต่เป็นการส่งเสริมให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจ การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนานี้กลายเป็นประเด็นขัดแย้ง โดยที่ประเทศร่ำรวยถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในขณะที่ประเทศยากจนได้รับภาระน้อยกว่า

ความล้มเหลวของการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมโลกครั้งสำคัญ คือ การประชุม COP 15 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “การประชุมโคเปนเฮเกน” ในปี ค.ศ. 2009 การประชุมนี้เป็นความพยายามที่ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งข้อตกลงสากลที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเกี่ยวกับเป้าหมายและพันธกรณีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะเป็นการขยายผลจากพิธีสารเกียวโตที่ครอบคลุมเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศเท่านั้น การหารือเผชิญกับความขัดแย้งอย่างรุนแรงจากประเทศนอกกลุ่มตะวันตก และจบลงด้วย “ข้อตกลงโคเปนเฮเกน” ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Jernäs, 2023, p. 4) ปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการประชุมนี้ คือ ความเข้าใจที่ต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศโลกเหนือและกลุ่มประเทศโลกใต้ หนึ่งในความขัดแย้งสำคัญ คือ การที่กลุ่มประเทศโลกเหนือเรียกร้องให้ลดการปล่อย

ก๊าซในอนาคต ขณะที่ประเทศกลุ่มใต้ยี่นกรานถึงความรับผิดชอบในอดีตของกลุ่มประเทศโลกเหนือ เนื่องจากมองว่ากลุ่มประเทศโลกเหนือที่พัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วได้ผ่านการดักตวงเอาทรัพยากรและปล่อยมลพิษมามากในอดีต ควรเป็นผู้แบกรับภาระในการบรรเทาผลกระทบจากภาวะโลกร้อนที่ตนเป็นผู้ก่อ ในขณะที่กลุ่มประเทศโลกใต้ที่กำลังพัฒนาทางเศรษฐกิจควรได้รับโอกาสที่จะพัฒนาเช่นเดียวกับที่กลุ่มประเทศโลกเหนือควรได้รับ ความขัดแย้งนี้ทำให้การเจรจาไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

ไม่นานหลังจากนั้น กระบวนการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกก็เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งในการประชุม COP 21 ปี ค.ศ. 2015 ประชาคมโลกได้ให้คำมั่นในความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ระยะยาวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก และรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกให้อยู่ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส ความตกลงนี้ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงสู่โลกที่ปล่อยก๊าซสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero Emissions) หลังจากความพยายามที่จะใช้ข้อตกลงทางกฎหมายที่มีผลผูกพันฉบับเดียว ประสบความล้มเหลว ความตกลงปารีสได้เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดเป้าหมายและระดับการมีส่วนร่วมในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ด้วยตนเอง ความตกลงปารีสได้นำหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน” (CBDR) กลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบของ “การมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดเอง” (Nationally Determined Contributions: NDCs) เพื่อให้ประเทศสมาชิกตั้งเป้าหมายของตนเองและติดตามความคืบหน้าในที่ประชุมทุกครั้ง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประเทศพัฒนาแล้วช่วยสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุเป้าหมายของตน (Jernäs, 2023, p.15)

ถึงแม้จะมีพันธกรณีทางกฎหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีผลบังคับใช้กับประเทศพัฒนาแล้วตั้งแต่พิธีสารเกียวโตในปี 2005 แต่ไม่สามารถบังคับใช้กับประเทศกำลังพัฒนา แม้แต่ในความตกลงปารีส ประเทศกำลังพัฒนายังคงได้รับอนุญาตให้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซและรูปแบบการกำกับดูแลของตนเองผ่านการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนดเอง (NDCs) ซึ่งอิงตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (CBDR) ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เห็นว่า การสร้างกฎระเบียบที่ครอบคลุมและควบคุมได้อย่างเต็มรูปแบบในระดับโลกเป็นเรื่องยากมาก

แท้จริงแล้วความแตกต่างนี้เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสูง มักให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของมนุษย์และความยั่งยืนมากกว่า ประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวยเหล่านี้จึงมีความทะเยอทะยานมากขึ้นในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่งมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมักมุ่งเน้นไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าความยั่งยืนโดยให้ความสำคัญสูงสุด คือ การลดความยากจนและความหิวโหย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในรัฐ และอาจสรุปได้ว่า ประเด็นความขัดแย้งระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ ซึ่งมีรากฐานมาจากการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนจากการมุ่งเน้นความร่วมมือแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ไปสู่การเล่น

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

“เกมโยนความผิด” ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการลดทอนความสำคัญของปัญหา สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง จึงกลายเป็นเรื่องที่ทั้งโลกเหนือและโลกใต้ต่างไม่ยอมรับผิดชอบต่อ (Uddin, 2017, p.107)

โดยที่ประเทศโลกใต้ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมองตนมีสิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ตามทันกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้ตัดทวงเอาผลประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool) ไปแล้วในอดีต และมองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้นก็เกิดมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีตของกลุ่มประเทศโลกเหนือที่ปล่อยมลพิษสู่แหล่งรองรับมลพิษร่วม (Common Sink) นั่นเอง กลุ่มประเทศโลกเหนือที่เป็นผู้ทำลายและทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมในอดีต จึงควรแบกรับภาระในการแก้ไขปัญหาที่มากกว่า และประเทศกำลังพัฒนามองว่าตนมีสิทธิในการพัฒนา (Right to be Developed) และจะไม่เป็นธรรมหากใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมกีดกันโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ทั้งที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้รับโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนในอดีตอย่างเต็มที่และไม่ได้คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก่อนในยุคสมัยนั้น แต่กลับเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาปรับเปลี่ยนการผลิตสู่อุตสาหกรรมสีเขียว ซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่าและอาจเป็นการกีดกันโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ในทางอ้อมด้วย ในอีกทางหนึ่งกลุ่มประเทศโลกเหนือได้ให้ความสำคัญถึงอนาคตหากประเทศกำลังพัฒนาไม่ปรับพฤติกรรมการผลิต ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิมและยากที่จะแก้ไข ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาควรแสดงความรับผิดชอบต่ออนาคตของโลกในความร่วมมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง และเป็นไปได้ยากที่จะบรรลุเป้าหมายหากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศส่วนใหญ่ไม่นั้นไม่ให้ความร่วมมือ

2. ความไร้ประสิทธิภาพของการบรรเทาภาวะโลกร้อนอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโลก

ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่แพร่หลายในระดับโลก ไม่เพียงขัดขวางความร่วมมือในการเจรจาระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังบั่นทอนความพยายามในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ในส่วนนี้มีจุดประสงค์ในการวิเคราะห์ว่าความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจระดับโลกส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในเรื่องความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างไร กระแสโลกาภิวัตน์แบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Globalization) ที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนโฉมภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจโลก และส่งอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ พลวัตนี้ก่อให้เกิดความท้าทายอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วมต่อการบรรเทาภาวะโลกร้อน

นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของโลกาภิวัตน์ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีในช่วงทศวรรษ 1990 ประเทศที่มั่งคั่งได้ดำเนินการผลักดันภาระปัญหาของตนไปยังประเทศกำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา เหตุการณ์นี้ได้ซ้ำเติมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศกำลังพัฒนาให้รุนแรงยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่สอดคล้องกับประเด็นนี้คือ การเติบโตของอุตสาหกรรมแฟชั่นและการเพิ่มขึ้นของความเชื่อมโยงระหว่างกันในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก (Global Supply Chain) ช่องว่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้ผลักดันให้บริษัทจากประเทศพัฒนาแล้วย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศเพื่อประหยัดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น แฟชั่นและสิ่งทอ บริษัทแฟชั่นจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้จัดตั้งฐานการผลิตในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เช่น บังกลาเทศ กัมพูชา ปากีสถาน และเวียดนาม แปรนด์แฟชั่นราคาถูกแบบผลิตจำนวนมาก (Fast Fashion) อย่าง Zara H&M และ Mango ซึ่งให้ความสำคัญกับปริมาณและราคาถูกมากกว่าคุณภาพของสินค้า มักเลือกจัดตั้งโรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bauer et al., 2021)

การเพิ่มขึ้นของการผลิตเสื้อผ้าได้ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศในประเทศที่ตั้งอย่างมีนัยสำคัญ โดยการผลิตเสื้อผ้ามีส่วนทำให้เกิดการบริโภคน้ำมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดยที่กว่า 4% ของปริมาณน้ำจืดทั่วโลกถูกใช้ในการผลิตเสื้อผ้า (Osborne, 2022) เมืองที่เป็นศูนย์กลางการผลิตแฟชั่นระดับโลกมักเผชิญกับความท้าทายด้านสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะปัญหาความร้อนจัดและน้ำท่วม ตัวอย่างเช่น เมืองการาจี เมืองหลวงทางเศรษฐกิจของปากีสถาน เป็นหนึ่งในเมืองที่มีอุณหภูมิเกิน 30.5 องศาเซลเซียสบ่อยที่สุด โดยมีการคาดการณ์ว่า ภายในปี 2030 จะมีถึง 52% ของวันในหนึ่งปีที่มีอุณหภูมิจะเกิน 30.5 องศาเซลเซียส (Bauer et al., 2021, p.9) การย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา อาจช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศพัฒนาแล้วได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นการโยนภาระมายังประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดความพร้อมด้านระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน และศักยภาพในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน

ประเทศตะวันตกไม่เพียงแต่ย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังส่งออกขยะไปยังประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่งมีกฎระเบียบที่เข้มงวดในการจัดการกับของเสียเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพของชุมชนในประเทศ โดยเฉพาะในด้านการรีไซเคิลขยะ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศที่มั่งคั่งกลับเลือกที่จะประหยัดต้นทุนด้วยการจัดส่งขยะพลาสติกจำนวนมากไปยังประเทศกำลังพัฒนา เพื่อดำเนินการ “รีไซเคิล” แทนที่จะจัดการรีไซเคิลในประเทศตนเอง ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มาเลเซีย เวียดนาม ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบภาครัฐในการจัดการและควบคุมขยะกลายเป็นประเทศเป้าหมายในการนำเข้าขยะจากประเทศพัฒนาแล้ว

แม้ว่าประเทศร่ำรวยจะส่งออกขยะไปยังประเทศกำลังพัฒนาโดยมีจุดประสงค์ให้กำจัดอย่างถูกวิธี เพื่อลดต้นทุนในการรีไซเคิลของตน แต่อุตสาหกรรมรีไซเคิลในประเทศกำลังพัฒนากลับลักลอบนำขยะที่นำเข้าไปทิ้งลงทะเลโดยตรง เพื่อที่จะได้ประหยัดต้นทุนในการจัดการขยะ (Varkkey, 2019) จึงได้เกิด

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

การลักลอบทิ้งขยะรีไซเคิลลงทะเลขึ้น จากงานวิจัยพบว่า ประเทศที่ทิ้งขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรมากที่สุดในโลก ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย โดยประเทศที่มีปริมาณขยะพลาสติกในทะเลมากที่สุด คือ อินเดีย (126.5 ล้านกิโลกรัมต่อปี) ตามด้วย จีน (70.7 ล้านกิโลกรัมต่อปี) นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่าง อินโดนีเซีย และไทย ก็อยู่ในกลุ่ม 5 อันดับแรกของประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงทะเลมากที่สุดเช่นกัน โดยอินโดนีเซียอยู่ในอันดับที่สาม (56.3 ล้านกิโลกรัมต่อปี) ส่วนไทยอยู่ในอันดับที่ห้า (22.8 ล้านกิโลกรัมต่อปี) (Melville, 2021)

ปัญหาการนำเข้าขยะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงจากการลักลอบทิ้งขยะลงทะเลเท่านั้น แต่ยังทำให้ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการจัดการขยะภายในประเทศของตนเองอีกด้วย ราคาที่ต่ำของขยะนำเข้าจากประเทศร่ำรวยส่งผลกระทบต่อการจัดการขยะในประเทศโดยตรง ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย รัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการส่งเสริมการรีไซเคิลในปี 2559 โดยพยายามลดขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานรีไซเคิลพลาสติก เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดการขยะพลาสติกภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การไหลเข้าของขยะพลาสติกราคาถูกจากต่างประเทศ ทำให้โรงงานรีไซเคิลจำนวนมากเลือกให้ขยะนำเข้าแทนขยะในประเทศที่มีต้นทุนสูงกว่า ผลที่ตามมาคือ ราคาขยะภายในประเทศตกต่ำอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อธุรกิจรีไซเคิลรายย่อย และลดแรงจูงใจของประชาชนในการแยกขยะอย่างถูกต้อง (มดิชน, 2564) การถ่ายโอนขยะจากประเทศพัฒนาแล้วเช่นนี้ จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมแนวทางรักษาสีสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่าองค์การระหว่างประเทศได้พยายามจัดการกับปัญหานี้โดยการจัดทำอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) เพื่อควบคุมการส่งออกขยะที่ไม่สามารถรีไซเคิลได้ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงฉบับนี้ไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่าง “ขยะพลาสติกผสม” (Mixed Plastic Waste) กับ “ขยะพลาสติกที่สามารถรีไซเคิลได้” (Recycling Waste) อย่างชัดเจน จึงยังเปิดช่องให้สามารถส่งออกขยะพลาสติกได้เกือบทุกรูปแบบ ยิ่งไปกว่านั้นสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศที่สร้างขยะเป็นจำนวนมากไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซล ทำให้สามารถส่งออกขยะของตนไปยังประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างเสรี และซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้ว โดยที่เมื่อเร็ว ๆ นี้ BAN หรือ เครือข่ายปฏิบัติการบาเซล ได้ออกมาเตือนราชการไทยว่า สหรัฐอเมริกาได้ส่งออกขยะอันตรายอันประกอบด้วยขยะอิเล็กทรอนิกส์มากกว่า 5,500 ตัน มายังท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งขยะอันตรายเหล่านี้มีต้นทุนการกำจัดที่สูงและจะเป็นภาระของรัฐบาลในประเทศได้ หรือหากนำมากำจัดอย่างผิดวิธี เช่น การเผาหรือฝังกลบจะนำมาถึงการเล็ดลอดของมลพิษไปยังชุมชนได้ (ไทยพีบีเอส, 2568)

ตามหลักการของ UNFCCC ประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทและความรับผิดชอบที่แตกต่างออกไปในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงได้รับอนุญาตให้กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเองได้ผ่านกลไก NDCs ภายใต้ความตกลงปารีส แต่ในทางปฏิบัติ

ประเทศพัฒนาแล้วที่ควรรับผิดชอบมากกว่า กลับอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายความอ่อนแอของรัฐบาลในประเทศด้อยพัฒนา เพื่อโยนภาระปัญหาสิ่งแวดล้อมมายังประเทศกำลังพัฒนา แม้ประเทศพัฒนาแล้วจะกดดันให้ประเทศกำลังพัฒนาเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่แท้จริงแล้ว พวกเขาเองกลับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศเหล่านั้น

บทสรุป

บทความฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นของความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมีรากฐานจากแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” ซึ่งหมายถึงการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ร่วมกันในลักษณะของ “ทรัพยากรร่วม” และ “แหล่งรองรับร่วม” ลักษณะเช่นนี้เปิดช่องให้เกิดพฤติกรรม “ใช้ประโยชน์โดยไม่รับผิดชอบ” (Free-riding) และทำให้ยากต่อการจำกัดหรือควบคุมการใช้งานของสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ท้าทาย โดยเฉพาะในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีการจัดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกัน และไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจบังคับใช้กฎร่วมกัน ความแตกต่างเหล่านี้นำไปสู่การกล่าวโทษกันไปมาในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วอาจมองว่าประเทศกำลังพัฒนาเป็น Free-rider และผลักภาระให้แก่ประเทศพัฒนาแล้วในการแก้ปัญหาแต่เพียงลำพัง ส่วนประเทศกำลังพัฒนาก็มองถึงความไม่ยุติธรรมในการบังคับใช้กฎระเบียบเดียว และมองเรื่องกรรมสิทธิ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเป็นสำคัญ ซึ่งภาวะดังกล่าวยิ่งทำให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เพิกเฉยต่อปัญหาสภาพภูมิอากาศ แต่พวกเขาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเร่งด่วนอื่น ๆ ก่อน เช่น ความยากจนและความหิวโหย ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อชีวิตของประชาชน การพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประเทศกำลังพัฒนา กำลังมุ่งมั่นในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ความแตกต่างของลำดับความสำคัญระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจรจาเพื่อบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม

อีกประเด็นที่สำคัญ คือ ผลกระทบของโลกาภิวัตน์และช่องว่างการพัฒนาที่มีต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อย่างมากระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ประเทศยากจนที่ค่าแรงถูกมักถูกประเทศที่มั่งคั่งแสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม โดยการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษมายังประเทศยากจน และดักตวงเอาผลกำไรจากการผลิตไป หรือประเทศพัฒนาแล้วส่งออกขยะที่จัดการได้ยาก และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมายังประเทศเหล่านั้นเป็นการเพิ่มภาระในการจัดการของรัฐบาล การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องแบกรับภาระของความเสี่ยงและผลกระทบ ทั้งที่พวกเขาไม่ได้เป็นผู้ก่อปัญหานี้เลย

รพีภัทร ธรรมวัฒน์สุริ

กล่าวโดยสรุปผู้เขียนเสนอว่า ความไม่เท่าเทียมของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศ คือ อุปสรรคสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้เขียนมิได้มีเจตนาในการตำหนิประเทศใด ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา แต่ต้องการเน้นย้ำว่า ความเหลื่อมล้ำในระบบระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากต้องการบรรลุเป้าหมายในการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดความเหลื่อมล้ำในระดับโลกจึงเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศลดลง ความร่วมมือและการบริหารจัดการร่วมกันก็จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ไทยพีบีเอส, (2568). *BAN เตือนไทย! ขยะอันตรายจากสหรัฐฯ 222 ตู้ เทียบท่าแหลมฉบัง*. วันที่ค้นข้อมูล 28 มิถุนายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/352732>

มติชน, (2564). *นักวิชาการแฉแหวก ทำไมไทยนำเข้าขยะพลาสติกจาก ตปท.จำนวนมหาศาล*. วันที่ค้นข้อมูล 11 พฤษภาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/weekly/hot-news/article_261836

ภาษาอังกฤษ

Arrighi, G. (2002). Global capitalism and the persistence of the North-South divide. *Science & Society*, 65(4), 469–475. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2753162>

Bassetti, F. (2023, January 20). *Success or failure? The Kyoto Protocol's troubled legacy*. Retrieved May 12, 2024, from <https://www.climateforesight.eu/articles/success-or-failure-the-kyoto-protocols-troubled-legacy/>

Bauer, A., et al. (2021). *Higher ground? Fashion's climate breakdown*. Retrieved May 29, 2024, from <https://www.ilr.cornell.edu/global-labor-institute/higher-ground-fashions-climate-breakdown>

DeSombre, E. (2004). The evolution of international environmental cooperation. *Journal of International Law and International Relations*, 1(1-2). Retrieved May 16, 2024, from https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/jilir%20v1i1/f_0024931_20362.pdf

Environmental Protection Agency. (2024, March 20). *International actions - The Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer | US EPA*. Retrieved May 10, 2024, from <https://www.epa.gov/ozone-layer-protection/international-actions-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>

- Hardin, G. (1998). Extensions of “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 280(5364), 682-683.
- Jernnäs, M. (2023). Governing through the nationally determined contribution (NDC): five functions to steer states’ climate conduct. *Environmental Politics*, 33(3), 530-551.
- Kral, U., Brunner, P. H., Chen, P., & Chen, S. (2014). Sinks as limited resources? A new indicator for evaluating anthropogenic material flows. *Ecological Indicators*, 46, 596-609.
- Melville, S. (2021, June 22). *Ranked: The top 10 countries that dump the most plastic into the ocean*. Euronews. Retrieved May 20, 2024, from <https://www.euronews.com>
- Odeh, L. E. (2010). A comparative analysis of Global North and Global South economies. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(3), 338-348.
- Osborne, M. (2022, November 30). *East-asia battles fast-fashion and its environmental damage*. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/east-asia-battles-fast-fashion-its-environmental-damage-osborne>
- Ostrom, E. (2008). Tragedy of the commons. In *The new Palgrave dictionary of economics* (pp. 1–5). Palgrave Macmillan.
- Paterson, M. (1996). IR theory: Neorealism, neo-institutionalism and the climate change convention. In *The environment and international relations* (pp. 59–76). Routledge.
- Singlor, T. (2022, January 3). *SDG Vocab | 57 – Doha Development Agenda – วาระการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. SDG Move. Retrieved May 12, 2024, from <https://www.sdgmove.com/2021/09/05/sdg-vocab-57-doha-development-agenda/>
- Uddin, M. K. (2017). Climate change and global environmental politics: North-South divide. *Environmental Policy and Law*, 47(3-4), 106-114.
- UNEP. (n.d.). *About Montreal protocol*. Retrieved June 29, 2024, from <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>
- Varkkey, H. (2019). *By exporting trash, rich countries put their waste out of sight and out of mind*. Retrieved May 29, 2024, from <https://edition.cnn.com/2019/07/29/opinions/by-exporting-trash-rich-countries-put-their-waste-out-of-sight-and-out-of-mind-varkkey/index.html>