

พิธีสารเกียวโต และสหรัฐอเมริกา

พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ถือกำเนิดขึ้นจากการประชุม ณ เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น (COP-3) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1997 โดยพิธีสารเกียวโตมีขึ้นเพื่อให้จุดมุ่งหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศมีความเป็นไปได้มากขึ้น เพราะได้กำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย (legally binding) โดยประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 มีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศลงในประมาณอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณที่ระดับปี ค.ศ. 1990 ในระหว่างปี ค.ศ. 2008-2012 ในขณะที่ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ต้องปฏิบัติตามแผน "กลไกการพัฒนาความสะอาด" (Clean Development Mechanism)

จนถึงปัจจุบันมีประเทศต่างๆ เข้าร่วมลงนามและให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตแล้ว 140 กว่าประเทศ ยกเว้นสหรัฐอเมริกา ประเทศที่ให้สัตยาบันเหล่านี้ประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศ EU แคนาดา ญี่ปุ่น รัสเซีย และประเทศที่กำลังพัฒนาต่างๆ เป็นต้น การเข้าร่วมของรัสเซียนี้มีความสำคัญมากต่อพิธีสารเกียวโต เพราะทำให้พิธีสารดังกล่าวมีผลบังคับใช้

ก่อนหน้านี้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ที่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโตมีเพียง 44.2% ซึ่งยังคงไม่เพียงพอที่จะทำให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ EU ต่างพยายามผลักดันให้สหรัฐอเมริกาให้สัตยาบันกับพิธีสารเกียวโต เพื่อให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ เพราะปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกานั้นมีมากเกือบถึง 20 % ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด¹ ซึ่งมากพอที่จะทำให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ แต่สหรัฐอเมริกาก็ปฏิเสธไม่เข้าร่วม ทำให้ประเทศต่างๆ หันไปผลักดันรัสเซีย เพราะเมื่อรวมรัสเซียปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่เข้าร่วมรวมคิดเป็น 61.6 % (ตารางที่ 2.3 แสดงปริมาณของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศที่ให้สัตยาบัน)

¹ White House, President Bush Discusses Global Climate Change [online], 2001, Available from : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06.html> [2004, October 10]

เมื่อรัสเซียให้การสัตยาบันพิธีสารเกียวโตจึงมีผลบังคับใช้ และจะเริ่มดำเนินการในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005²

ตารางที่ 3 Kyoto Protocol : Status of Ratification (only Annex I Countries)

Last modified 23 March 2005

R = Ratification At = Acceptance Ap = Approval Ac = Accession

Country	Signature	R, At, Ap, Ac	% of emission
1. Austria	29/04/98	31/05/02 (R)	0.4%
2. Belgium	29/04/98	31/05/02 (R)	0.8%
3. Bulgaria	18/09/98	15/08/02 (R)	0.6%
4. Canada	29/04/98	17/12/02 (R)	3.3%
5. Czech Republic	23/11/98	15/11/01 (Ap)	1.2%
6. Denmark	29/04/98	31/05/02 (R)	0.4%
7. Estonia	03/12/98	14/10/02 (R)	0.3%
8. Finland	29/04/98	31/05/02 (R)	0.4%
9. France	29/04/98	31/05/02 (Ap)	2.7%
10. Germany	29/04/98	31/05/02 (R)	7.4%
11. Greece	29/04/98	31/05/02 (R)	0.6%
12. Hungary	---	21/08/02 (Ac)	0.5%
13. Iceland	---	23/05/02 (Ac)	0.0%
14. Ireland	29/04/98	31/05/02 (R)	0.2%
15. Italy	29/04/98	31/05/02 (R)	3.1%
16. Japan	28/04/98	04/06/02 (At)	8.5%
17. Latvia	14/12/98	05/07/02 (R)	0.2%

² UN, [Press Release SG/SM/9599 ENV/DEV/797](http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9599) [online], 2004, Available from :
<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9599.doc.htm> [2004, December 28]

Country	Signature	R, At, Ap, Ac	% of emission
18. Luxembourg	29/04/98	31/05/02 (R)	0.1%
19. Netherlands	29/04/98	31/05/02 (At)	1.2%
20. New Zealand	22/05/98	19/12/02 (R)	0.2%
21. Norway	29/04/98	30/05/02 (R)	0.3%
22. Poland	15/07/98	13/12/02 (R)	3.0%
23. Portugal	29/04/98	31/05/02 (Ap)	0.3%
24. Romania	05/01/99	19/03/01 (R)	1.2%
25. Russian Federation	11/03/99	18/11/04 (R)	17.4%
26. Slovakia	26/02/99	31/05/02 (R)	0.4%
27. Spain	29/04/98	31/05/02 (R)	1.9%
28. Sweden	29/04/98	31/05/02 (R)	0.4%
29. Switzerland	16/03/98	09/07/03 (R)	0.3%
30. United Kingdom	29/04/98	31/05/02 (R)	4.3%
Total			61.6%

ความเป็นจริงคือ สหรัฐอเมริกาได้ร่วมได้ลงนามในกรอบความตกลง UNFCCC และเสนอเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรส โดยสภาคองเกรสได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ.1992³ ในช่วงที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้การนำของประธานาธิบดี George H.W. Bush พอมายุคสมัยประธานาธิบดี Clinton ประเด็นสภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ยังคงความสำคัญ เห็นได้จากการที่ประธานาธิบดี Clinton ประกาศนโยบายที่มีชื่อว่า "แผนปฏิบัติการเพื่อรับมือกับสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลง" (Climate Change Action Plan—CCAP) เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ปี ค.ศ 1993⁴ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้กรอบข้อตกลง UNFCCC ที่สหรัฐอเมริกาเป็นภาคี ในแผนปฏิบัติการนี้ได้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ

³ John R. Justus and Susan R. Fletcher, Global Climate Change [online], 2003, Available from : <http://www.ncseonline.org/NLE/CRS/abstract.cfm/NLEid=17005> [2004, October 10]

⁴ Ibid.,

เช่น การปรับปรุงการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ (energy-efficiency upgrades) การปลูกและอนุรักษ์ป่า ตลอดจนแผนการลดปริมาณการปล่อยก๊าซ CO₂ ทั้งนี้โดยใช่วิธีอาศัยความสมัครใจเป็นหลัก หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการบีบบังคับ เป็นต้น มาตรการเหล่านี้มีเพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกให้เป็นไปตามเป้าหมายของ UNFCCC

ในการประชุมกลุ่มประเทศภายใต้กรอบ UNFCCC (COP) ครั้งต่อๆ มาประธานาธิบดี Clinton ก็ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมด้วยทุกครั้ง โดยให้ความสำคัญอย่างใกล้ชิดในการกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมตามแผน UNFCCC ตลอดจนชักจูงให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมและปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงโดยถือว่าสหรัฐอเมริกา ในฐานะประเทศมหาอำนาจนั้นควรรักษาบทบาทผู้นำ (Leadership) และเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ในการปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงดังกล่าว⁵ นอกจากนี้ในการประชุมรอบเกียวโตนั้น สหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดี Clinton ยังได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความตกลงในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) อันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ได้มีการประชุมในกรอบ UNFCCC เป็นต้นมา

ความเห็นของประธานาธิบดี Clinton ต่อปัญหาสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงหรือภาวะโลกร้อนนั้น มีความแตกต่างความคิดเห็นของสมาชิกสภาองเกรสส่วนใหญ่ ในปาฐกถาหัวข้อ "Kyoto Conference on Climate Change Reaches Agreement to Limit Emission" ณ National Geographic Society, Washington, DC. เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ปี ค.ศ 1997⁶ นั้น ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประธานาธิบดี Clinton สนับสนุนการแก้ไขปัญหาสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงด้วยการดำเนินมาตรการอย่างจริงจังและการร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศทั้งนี้ก็เพราะเชื่อว่าสภาวะที่เรียกว่า "Greenhouse Effect" นั้นกำลังทวีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ โดยส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ (human activities) หากปล่อยไว้เช่นนี้ต่อไปย่อมจะส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ เท่านั้น หากยังรวมถึงความเสียหายอันจะมีต่อสหรัฐอเมริกาในอนาคตด้วย นอกจากนี้ประธานาธิบดี Clinton ยังเห็นว่า การแก้ไขปัญหาสามารถดำเนินการด้วยวิธีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากนัก และในระยะยาวแล้วย่อมจะยังประโยชน์แก่เศรษฐกิจตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนโดยรวม ด้วยแนวคิดนี้เอง

⁵ Ibid.,

⁶ John T. Rourke, "Should the Kyoto Treaty of global warming be supported?" in Taking sides : Clashing views on controversial issues in American foreign (Guilford : McGraw-Hill Companies, 2002) p.226-232.

ในการประชุม COP-4 ที่กรุง Buenos Aires ประเทศอาร์เจนตินา เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1998 ประธานาธิบดี Clinton จึงได้สั่งให้ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมครั้งนั้นลงนามในพิธีสารเกียวโต ทั้งนี้ เพื่อปูทางไปสู่การให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งพิธีสารเกียวโตโดยสมบูรณ์

การประชุม COP- 4 ที่กรุง Buenos Aires ประเทศอาร์เจนตินา เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1998 มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขประเด็นที่ยังไม่สิ้นสุดหรือไม่แน่นอนในพิธีสารเกียวโต แต่ตลอดระยะเวลาดังกล่าวก็เป็นที่ยืนยันว่า ประเทศภาคีต่างไม่สามารถตกลงกันได้ประเด็นสำคัญหลายประเด็นในพิธีสารเกียวโต เพื่อให้พิธีสารเกียวโตสามารถดำเนินการได้ ประเทศภาคีจึงร่วมกันกำหนด “แผนปฏิบัติการ” ขึ้น เรียกว่า “Buenos Aires Action Plan” โดยในแผนปฏิบัติการนี้ได้กำหนดว่าประเด็นใดเป็นประเด็นที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาข้อสรุปให้ได้ภายในสิ้นปี ค.ศ.2000 โดยประเด็นที่ระบุอยู่ใน Buenos Aires Action Plan มีดังนี้

- กฎและระเบียบในการปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต ในเรื่อง emission trading , joint implementation และ clean development mechanism (CDM) ว่าควรมีการผ่อนปรนเพียงใดในการบังคับให้ภาคีปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งในประเด็นนี้สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในแต่ละกลไก แต่ทางสหภาพยุโรปต้องการให้มีการกำหนดขอบเขตปริมาณที่แน่นอน
- กฎและแนวทางในการควบคุมประเทศภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณี ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมากในการเจรจา เพราะกระทบเรื่องอธิปไตยของประเทศภาคี
- ประเด็นที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สะอาดและปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศในปริมาณที่น้อยลงจากประเทศพัฒนาแล้วไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา
- การวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และจากมาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา แล้วหาทางจัดการกับผลกระทบดังกล่าว รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการจัดการกับผลกระทบ

นอกจากประเด็นเหล่านี้แล้ว ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นที่ทำให้การเจรจาเรื่องพิธีสารเกียวโตไม่ก้าวหน้าเท่าไรนัก ก็คือประเด็นการดูดซับคาร์บอน (Carbon sinks) แต่ประเด็นนี้ไม่ได้ระบุอยู่ใน Buenos Aires Action Plan ในประเด็นการดูดซับคาร์บอนนี้ต้องการคำจำกัดความและการวัดปริมาณของการดูดซับ รวมทั้งรูปแบบของการดูดซับ

ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ระบุว่า ก๊าซคาร์บอนสามารถถูกดูดซับโดยมหาสมุทร พื้นดิน พืชทุ่งปศุสัตว์และป่าไม้ แต่วิทยาศาสตร์ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่นอนว่าการดูดซับที่เกิดขึ้น

นั้นเป็นปริมาณเท่าใด และที่เป็นประเด็นในพิธีสารเกียวโตก็คือปริมาณการดูดซับคาร์บอนของพื้นดิน พืช พืชพันธุ์และป่าไม้ สหรัฐอเมริกาเสนอให้ที่ประชุม COP-6 พิจารณาและยอมรับประเด็นการดูดซับคาร์บอน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะใช้ปริมาณการดูดซับคาร์บอนรวมเข้าไปในปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากยังไม่สามารถหาวิธีการวัดปริมาณที่แน่นอนของการดูดซับได้

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นที่ยากต่อการหาข้อสรุป แม้กระทั่งเมื่อการประชุม COP - 5 ที่กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนีในช่วงปลายเดือนตุลาคม ค.ศ.1999 สิ้นสุดลง ประเด็นเหล่านี้ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่

จากข้างต้น จะเห็นว่าสหรัฐอเมริกายุติการนำของประธานาธิบดี Clinton ต้องประสบอุปสรรคอย่างมากในการเจรจากับประเทศในกรอบ UNFCCC อุปสรรคหรือข้อจำกัดเหล่านั้น ได้แก่ ความไม่ลงรอยกันระหว่างประเทศต่างๆ ในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของก๊าซที่แน่นอนที่ควรกำหนดเป็นข้อผูกพันในพิธีสารเกียวโต, เรื่องที่เกี่ยวกับ "กลไก" (mechanism) เพื่อมุ่งใจให้มีการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก อันได้แก่ emission trading , joint implementation และ clean development mechanism (CDM) ซึ่งมีปัญหาทั้งในเรื่องว่าควรนำมาบรรจุอยู่ในพิธีสารเกียวโตหรือไม่ และปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้กลไกเหล่านี้ในทางปฏิบัติอันเป็นปัญหาทางเทคนิคที่ซับซ้อน โดยเฉพาะปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงอันกระทบถึงการบรรลุเป้าหมายของพิธีสารเกียวโตและต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเองก็คือ การที่ประเทศกำลังพัฒนา (non-Annex I parties) ไม่ได้ถูกกำหนดให้ผูกพันตามข้อกำหนดการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ในประเด็นนี้สหรัฐอเมริกาได้ยืนยันมาโดยตลอดถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม (meaningful participation) ของประเทศกำลังพัฒนาในการมีข้อผูกพัน (commitment) ของการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 แต่ประเทศกำลังพัฒนาได้อ้างถึง "ข้อกำหนดเบอร์ลิน" (Berlin Mandate) ในการประชุม COP-1 เมื่อปี ค.ศ. 1995 ว่าความผูกพันในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกจะจำกัดอยู่เฉพาะกับประเทศภาคีในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 เท่านั้น

การประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศใหญ่ อย่างเช่น จีน อินเดีย บราซิล ฯลฯ ไม่ผูกพันในข้อตกลงการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเหมือนเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed countries) ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเกรงว่าตนจะเสียเปรียบ เนื่องจากการดำเนินการตามข้อตกลงในพิธีสารฯ จะทำให้การผลิตและอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนมีต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้และถูกตีตลาดจากประเทศที่กำลังพัฒนา

และได้ต่อต้านความพยายามที่จะให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมในข้อผูกพันนี้⁷ ซึ่งท่าทีของประเทศกำลังทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายไม่ค่อยพอใจนัก อย่างไรก็ตามด้วยเกรงว่าการเจรจาในกรอบ UNFCCC จะเสียกระบวนการหรือล้มเลิกไป ในที่สุดรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี Clinton จึงได้ยอมร่วมลงนามในพิธีสารเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998⁸

เพียงไม่กี่เดือนก่อนการประชุมรอบเกียวโต ปี ค.ศ. 1997 นั้น สภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาได้ผ่านข้อมติ (Resolution) ฉบับหนึ่งที่มีชื่อว่า “the Byrd/Hagel resolution” หรือชื่อเรียกย่อๆ ว่า “S Res. 98” ด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์ 95-0⁹ ร่างกฎหมายนี้มีใจความสำคัญว่า สหรัฐอเมริกาไม่ควรร่วมลงนามในสนธิสัญญาหรือความตกลงใดๆ ภายใต้กรอบ UNFCCC ในการประชุมรอบเกียวโต โดยที่สนธิสัญญาหรือความตกลงนั้น 1) ไม่ได้ผูกพันประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ไว้ในสนธิสัญญาการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเหมือนดังเช่นที่ประเทศพัฒนาแล้วผูกพัน และ 2) มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา¹⁰ นอกจากนี้ในร่างกฎหมายนี้ยังได้เรียกร้องให้ พิธีสารหรือความตกลงใดๆ ภายใต้กรอบ UNFCCC ที่จะทำการเสนอให้สภาคองเกรสพิจารณาและให้สัตยาบันนั้น จะต้องให้คำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย (legislation) หรือหลักปฏิบัติการ (regulatory action) เพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกพันแห่งพิธีสารหรือความตกลงนั้น ตลอดจนจะต้องให้รายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ (financial costs) รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาด้วย

เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริการ่วมลงนามในพิธีสารเกียวโตโดยผู้แทนของรัฐบาลที่เข้าร่วมประชุม COP – 4 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1998 สมาชิกสภาคองเกรสหลายคนที่ไม่เห็นด้วยได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านและกล่าวหาว่า การลงนามในพิธีสารเกียวโตของรัฐบาล Clinton เป็นการกระทำที่ขัดกับข้อมติ S Res. 98 เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามิได้ผูกพันตามข้อตกลงในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารนี้ ประเทศที่เข้าร่วมถึงจีน อินเดีย และ

⁷ Susan R. Fletcher, Global Climate Change: The Kyoto Protocol [online], 2003, Available from : <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/03sep/RL.30692.pdf> [2004, October 10]

⁸ Ibid.,

⁹ Ibid.,

¹⁰ Bill summary & status for the 105th congress [online], Available from : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:SE00098:@@L&summ2=m&> [2004, November 9]

ประเทศหลักๆ ในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ¹¹ ซึ่งการลงนามพิธีสารดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ประธานาธิบดี Clinton ได้ตอบสนองต่อปฏิริยาต่อต้านดังกล่าวโดยการประกาศว่าจะยังไม่นำเสนอเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส จนกว่าการลดปริมาณก๊าซตามพิธีสารนี้จะได้ผนวกรวมประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาอยู่ในความตกลงด้วย

ในการประชุม COP – 6 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2000 ประเด็นหลักของการประชุมก็ยังคงเป็นประเด็นใน Buenos Aires Action Plan และประเด็นการดูดซับคาร์บอน แต่ความไม่ลงรอยในความเห็นของประเทศภาคี โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ทำให้ในที่สุดแล้วประเด็นเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้

หลังจากนั้นได้มีการเจรจาหรือเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในประเด็นต่างๆ ที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ของพิธีสารเกียวโตระหว่างกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2000 ที่กรุงฮอนดูรา ประเทศแคนาดา อย่างไรก็ตามการเจรจาหรือก็สิ้นสุดลงแบบไม่สามารถหาข้อสรุปได้ โดยประเด็นที่สำคัญและหาข้อสรุปไม่ได้มีดังต่อไปนี้

- กลไกในเรื่อง emission trading , joint implementation และ clean development mechanism (CDM) ซึ่งในประเด็นนี้สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในแต่ละกลไก ขณะที่สหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ต้องการให้มีการกำหนดขอบเขตปริมาณที่แน่นอน เพื่อที่จะทำให้ประเทศภาคีหามาตรการภายในประเทศเพื่อให้การลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเป็นไปตามปริมาณที่กำหนด อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้สหรัฐอเมริกาได้รับการสนับสนุนจากนิวซีแลนด์, ญี่ปุ่น, แคนาดา, รัสเซีย, ออสเตรเลีย, ยูเครน นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์ ในประเด็นดังกล่าวนี้ยังรวมไปถึงประเด็นการดูดซับคาร์บอนว่าจะสามารถนำเข้ามานับรวมเข้ากับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CMD) ได้หรือไม่ด้วย
- กฎและแนวทางในการควบคุมประเทศภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณี และการจัดการประเทศที่ไม่ดำเนินการตามพันธกรณี

¹¹ Timothy Wirth, Hot air over Kvyoto : The United States and the politics of global warming [online], Available from : <http://www.facstaff.bucknell.edu/pagana/mg321/kyoto.htm> [2004, November 9]

- ประเด็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ (land use and land use change and forestry : LULUCF) ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ต้องการที่จะให้นับเอาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ (LULUCF) นับรวมเข้ากับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CMD) แต่หลายประเทศไม่เห็นด้วยโดยเฉพาะกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ เช่น บราซิล และจีน เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ทำให้เกิดการลดปริมาณเรือนกระจกที่แท้จริง เพราะไม่สามารถวัดปริมาณได้อย่างแน่ชัด
- การมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา จุดยืนของสหรัฐอเมริกาในประเด็นนี้ก็คือ ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนามีพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศเช่นเดียวกันกับประเทศพัฒนาแล้ว ประเด็นนี้เป็นที่ถกเถียงตั้งแต่พิธีสารเกียวโตถือกำเนิดในปลายปี ค.ศ.1997 แต่มีเพียงอาร์เจนติน่า และคาซัคสถานเท่านั้นที่เต็มใจที่จะร่วมในพันธกรณี¹²

จะเห็นว่าประเด็นที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันมานาน แต่ความสำคัญของประเด็นเหล่านี้ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในทุกครั้งของการประชุม เนื่องจากความเกี่ยวข้องของประเด็นการเมือง และกรอบเวลาในการหาข้อสรุปที่เริ่มน้อยลงเรื่อยๆ

การประชุม COP-6 ล้มเหลวโดยไม่สามารถหาข้อสรุปของประเด็นเหล่านี้ พร้อมๆ กับการสิ้นสุดสมัยของประธานาธิบดี Clinton หลังจากประธานาธิบดี George W. Bush ขึ้นดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ.2001 ได้ประกาศว่าจะให้ฝ่ายบริหารทำการหารือในระดับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายทางด้านสภาพภูมิอากาศของสหรัฐอเมริกา ในปลายเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 ฝ่ายบริหารได้ออกแถลงการณ์ว่า ไม่ต้องการที่จะถกเถียงในประเด็นพิธีสารเกียวโตอีกต่อไป เพราะพิธีสารเกียวโตถูกจัดอยู่ในกลุ่มของนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง¹³ นอกจากนี้การหารือในระดับคณะรัฐมนตรีนี้ได้ข้อสรุปที่ว่า สหรัฐอเมริกาควรรหาแนวทางอื่นในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก แถลงการณ์ดังกล่าวส่งผลให้นานาชาติวิตกกัง

¹² Susan R. Fletcher, Global Climate Change: The Kyoto Protocol [online], 2003, Available from : <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/03sep/RL.30692.pdf> [2004, October 10]

¹³ Ibid.,

จุดยืนของสหรัฐอเมริกาในประเด็นพิธีสารเกียวโต หลายประเทศพยายามที่จะโน้มน้าวให้สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสำคัญกับพิธีสารเกียวโตอีกครั้ง โดยเฉพาะสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตามโดยไม่คำนึงถึงการทักท้วงของนานาประเทศ ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ออกมาแถลงนโยบายในกลางเดือนมิถุนายน ค.ศ.2001 ในประเด็นที่เกี่ยวกับพิธีสารเกียวโตว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต แต่จะแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายใต้กรอบของ UNFCCC โดยเน้นที่การวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสมัครใจในการร่วมมือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และกลไกตลาดเป็นหลัก ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ออกแถลงการณ์ดังกล่าวในช่วงของการเยือนยุโรป ทำให้มีการหารือในเรื่องจุดยืนของสหรัฐอเมริกาต่อพิธีสารเกียวโต ระหว่างประธานาธิบดี George W. Bush และผู้นำของประเทศต่างๆ ในยุโรป ซึ่งต่างก็ต่อต้านจุดยืนของสหรัฐอเมริกา

ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ระบุว่าสหรัฐอเมริกายังคงที่จะเข้าร่วมในการประชุมหารือในประเด็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อไป แต่จะไม่ร่วมเจรจาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเกียวโต ในเดือนเดียวกันนั้นรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ออกรายงานเกี่ยวกับจุดยืนของสหรัฐอเมริกาในประเด็นพิธีสารเกียวโต และแนวทางของสหรัฐอเมริกาในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยในรายงานฉบับนั้นนอกจากจะยืนยันถึงการไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตแล้ว ยังวิเคราะห์พิธีสารเกียวโตโดยสรุปดังต่อไปนี้¹⁴

- พิธีสารเกียวโตมีข้อบกพร่องในหลายด้าน โดยเฉพาะการที่พิธีสารมุ่งเน้นที่จะให้บรรลุเป้าหมายในระยะสั้น ทำให้ละเลยเป้าหมายในระยะยาวที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ทางวิทยาศาสตร์มากกว่าเป้าหมายในระยะสั้น
- การดำเนินการเพื่อเป้าหมายระยะสั้นจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและเศรษฐกิจโลกอย่างมาก พิธีสารเกียวโตมุ่งให้ประเทศภาคีดำเนินการตามพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น และต้นทุนที่จะต้องเสียไป

¹⁴ White House, United States Actions to Address Climate Change [online], 2001, Available from : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/climatechange.pdf> [2004, November 9]

- แบบจำลองทางด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่คาดการณ์ว่า GDP ของสหรัฐอเมริกาจะลดลง 1-2 เปอร์เซ็นต์ภายในปี ค.ศ.2010 ถ้าสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมกับพิธีสารเกียวโตโดยที่ไม่อนุญาตให้มีการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก ซึ่งการที่ GDP ลดลง 2 เปอร์เซ็นต์นั้นเทียบได้กับตอนที่สหรัฐอเมริกาเผชิญวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษ 1970
- ในแบบจำลองของกระทรวงพลังงานสหรัฐอเมริกาคาดการณ์ว่า ถ้าสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต แต่ไม่สามารถเริ่มวางมาตรการและดำเนินการได้ก่อนปี ค.ศ.2005 และไม่มีการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก GDP ของสหรัฐอเมริกาอาจลดลงถึง 4 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกายุในภาวะตกต่ำ และกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลกในที่สุด

- พิธีสารเกียวโต ทำให้สหรัฐอเมริกาดกอยู่ในฐานะพียงประเทศอื่นในเรื่องของการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก เพราะสหรัฐอเมริกาต้องอาศัยกลไกดังกล่าวในการทำให้พันธกรณีที่สหรัฐอเมริกามีประสบความสำเร็จ

- นอกจากนี้เป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศของพิธีสารนี้ก็อาจประสบความสำเร็จได้ เพราะประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้รวมอยู่ในกลุ่มที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี กล่าวคือประเทศกำลังพัฒนาไม่มีส่วนร่วมในพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ ทั้งๆ ที่ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมในปัจจุบันของประเทศกำลังพัฒนาใกล้เคียงกันกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของประเทศพัฒนาแล้ว¹⁵

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นว่าในมุมมองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้น การเข้าร่วมในพิธีสารเกียวโตจะส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกามาก ทำให้มีการพยายามหาแนวทางอื่นในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งในแนวทางที่อยู่ในรายงานฉบับนี้ได้ยืนยันแถลงการณ์ของประธานาธิบดี George W. Bush ที่ว่าสหรัฐอเมริกาคงจะทำการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นพัฒนาหาเทคโนโลยีที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศ ช่วยประหยัดต้นทุนในการดำเนินการ และไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

¹⁵ International Energy Agency data, IPCC Special Report on Emission Scenarios [online], 1997, Available from: <http://www.ieg.org> [2004, October 10]

และเพื่อเป็นการยืนยันจุดยืนของสหรัฐอเมริกาในประเด็นพิธีสารเกียวโต ในการเจรจาอีกครั้งของการประชุม COP-6 (COP-6 Resumed) ที่กรุงบอนน์ ประเทศเยอรมนี ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2001 ผู้แทนของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศจุดยืนของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งว่าจะไม่เข้าร่วมการเจรจาในประเด็นพิธีสารเกียวโต จะเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น ซึ่งการประกาศจุดยืนที่แน่วแน่ของสหรัฐอเมริกา ทำให้ในที่สุดนานาประเทศตกลงที่จะให้ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ร่วมกันให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต เพื่อให้พิธีสารดังกล่าวมีผลบังคับใช้ แม้ว่าจะปราศจากการเข้าร่วมของสหรัฐอเมริกาก็ตาม

ในวันที่ 14 เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่มาตรการภายในที่เน้นความสมัครใจ และแนวทางจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในระยะยาว ประเด็นสำคัญของนโยบายนี้ก็คือ แผนการลดความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากภาคเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา 18 เปอร์เซ็นต์ให้ได้ภายในระยะเวลา 10 ปี เป็นมาตรการที่เน้นความสมัครใจ กล่าวคือรัฐบาลสหรัฐอเมริกายุทธศาสตร์จะพยายามให้เป้าหมายประสบความสำเร็จ แต่ถ้าไม่สามารถกระทำได้ตามกำหนดเวลาดังกล่าว รัฐบาลสหรัฐอเมริกายุทธศาสตร์จะหามาตรการอื่นที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาต่อไป นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาจะมุ่งเน้นแสวงหาความร่วมมือระดับทวิภาคีในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าสหรัฐอเมริกามีจุดยืนในประเด็นพิธีสารเกียวโตอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากนโยบายเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ที่ประกาศในวันที่ 14 เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 จะพบว่าสหรัฐอเมริกานำการจัดการปัญหาโดยสมัครใจและความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นดังกล่าวที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้นั้นก็เป็นการร่วมมือในระดับที่สหรัฐอเมริกาสถาปัตยกรรมควบคุมได้ โดยเฉพาะในแง่ของมาตรการในการดำเนินงาน อีกทั้งสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ซึ่งก็ไม่น่าประหลาดใจเมื่อพิจารณาจากนโยบายของสหรัฐอเมริกา ที่ตลอดมาเน้นเรื่องภายในประเทศและเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามการที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต ทำให้การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาไม่อยู่ภายใต้พันธกรณีและไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย อีกทั้งแนวทางและนโยบายของสหรัฐอเมริกาในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้นก็อยู่บนพื้นฐานของความ

สมัครใจ ทำให้เกิดคำถามที่น่าสนใจว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะให้ความจริงจังในการดำเนินการเพียงใด?

นอกจากนี้การที่สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโต ไม่อยู่ภายใต้พันธกรณี และไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญกับพิธีสารดังกล่าวนี้ ก็ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ และความวิตกกังวลอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อทำการพิจารณาปริมาณการใช้เชื้อเพลิงและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกาพบว่า สหรัฐอเมริกาใช้เชื้อเพลิงมากกว่าร้อยละ 24 (ตารางที่ 4) และมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับหนึ่ง (ตารางที่ 5) แต่สหรัฐอเมริกากลับไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต ทั้งๆ ที่ในระยะแรกรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการลงนามและให้สัตยาบันกรอบข้อตกลง UNFCCC หรือการร่วมลงนามในพิธีสารเกียวโต ดังนั้นการที่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธพิธีสารเกียวโตจึงนำมาซึ่งคำถามที่มากมาย แต่คำถามหลักก็คือ จุดมุ่งหมายหลักของพิธีสารเกียวโตในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพราะภูมิอากาศของโลกไม่ได้แบ่งเป็นประเทศ แต่รวมเป็นส่วนเดียวกันหมด ถ้าประเทศที่มีการใช้พลังงานและปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับแรกไม่ร่วมกับ มาตรการ การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโตจะมีผลเพียงใด? แต่การที่จะตอบคำถามนี้ได้นั้นคงต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาและเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ และทำการวิเคราะห์หลังจากที่มีการดำเนินการตามพันธกรณีพิธีสารเกียวโตแล้วระยะหนึ่ง

ตารางที่ 4 การใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลของประเทศและภูมิภาคต่างๆ ในปี 1990

ประเทศ/ ภูมิภาค	ปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล (ล้านตันของหน่วยน้ำมันเปรียบเทียบ)	สัดส่วน (%)
สหรัฐอเมริกา	1746	24.8
แคนาดา	159	2.3
ลาตินอเมริกา	357	5.1
ยุโรปตะวันตก	1155	16.4

ประเทศ/ ภูมิภาค	ปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล (ล้านตันของหน่วยน้ำมันเปรียบเทียบ)	สัดส่วน (%)
สหภาพโซเวียต	1246	17.7
ยุโรปตะวันออก	311	4.4
ตะวันออกกลาง	239	3.4
แอฟริกา	202	2.9
จีน	646	9.2
ญี่ปุ่น	365	5.2
อินเดีย	170	2.4
เอเชีย *	337	4.8
ออสเตรเลีย/ นิวซีแลนด์	98	1.4
รวม	7031	100.0

* ยกเว้นจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย

แหล่งข้อมูล : British Petroleum Statistical Review of World Energy, 1991

ตารางที่ 5 การจัดลำดับประเทศ 15 ประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด

ลำดับที่	การคำนวณของ WRI*		การคำนวณของ CSE**	
	ประเทศ	ก๊าซเรือนกระจก ***	ประเทศ	ก๊าซเรือนกระจก ***
1.	สหรัฐอเมริกา	1,000	สหรัฐอเมริกา	1,532
2.	สหภาพโซเวียต	690	บราซิล	1,017
3.	บราซิล	610	สหภาพโซเวียต	730
4.	จีน	380	แคนาดา	252
5.	อินเดีย	230	เยอรมันตะวันตก	155
6.	ญี่ปุ่น	220	ญี่ปุ่น	140
7.	เยอรมันตะวันออก	160	อังกฤษ	132
8.	อังกฤษ	150	ออสเตรเลีย	112
9.	อินโดนีเซีย	140	ซาอุดีอาระเบีย	97
10.	ฝรั่งเศส	120	โคลัมเบีย	86

ลำดับที่	การคำนวณของ WRI*		การคำนวณของ CSE**	
	ประเทศ	ก๊าซเรือนกระจก ***	ประเทศ	ก๊าซเรือนกระจก ***
11.	อิตาลี	120	ไอวอรีโคสต์	82
12.	แคนาดา	120	เยอรมันตะวันออก	82
13.	เม็กซิโก	78	พม่า	81
14.	พม่า	77	ลาว	78
15.	โปแลนด์	76	โปแลนด์	77

* จาก World Resources Institute, Washington DC

** จาก Centre for Science and Environment, New Delhi

*** ปริมาณเปรียบเทียบของคาร์บอนล้านตัน

แหล่งข้อมูล : หนังสือ "Global Warming in an Unequal World : A case of environmental colonialism",

Centre for Science and Environment, New Delhi, 1991.

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า คำถามที่ว่า การที่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต จะทำให้พิธีสารดังกล่าวประสบความสำเร็จในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิหรือไม่ นั้น เป็นคำถามที่ต้องอาศัยการวิเคราะห์ในเชิงวิทยาศาสตร์ในการหาคำตอบ แต่ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นนิสิตทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจจึงเป็นการดำเนินพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาและปัจจัยที่ทำให้นโยบายสหรัฐอเมริกาออกมาในลักษณะดังกล่าว ซึ่งก็คือการไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต โดยปัจจัยที่จะนำมาพิจารณาในการศึกษาวิจัยนี้ก็คือกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันภายในสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในการเมืองสหรัฐอเมริกานั้นกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผลักดันมีมากมาย เช่น กลุ่มล็อบบี้ที่มาจากเชื้อชาติต่างๆ, กลุ่มธุรกิจ, สหภาพการค้า, NGOs, กลุ่มนักคิดนักวิชาการ, กลุ่มอุตสาหกรรม รวมถึงรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีบทบาทมากในการดำเนินพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นนโยบายภายในหรือนโยบายต่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงความร่วมมือด้านต่างประเทศด้วย ซึ่งกรณีพิธีสารเกียวโตก็คือความร่วมมือต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และในกรณีนี้มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่ต่อต้านจุดยืนของสหรัฐอเมริกาต่อพิธีสารเกียวโต โดยแต่ละกลุ่มก็มีรูปแบบพฤติกรรมในการโน้มน้าวรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในลักษณะต่างๆ กันออกไป ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในบทต่อไป