



บทบาทของสภาอาร์กติกในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงวิกฤตการณ์ความ
ขัดแย้งระหว่างรัสเซีย - ยูเครน (ค.ศ. 2022 - 2024)

AN ANALYSIS OF THE ARCTIC COUNCIL'S ROLE IN MANAGING ENVIRONMENTAL
SECURITY AMID THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT (2022-2024)

จิรายุทธ คำบุญ

บทบาทของสภาอรรถกถาในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงวิกฤตการณ์ความ
ขัดแย้งระหว่างรัสเซีย - ยูเครน (ค.ศ. 2022 - 2024)



ปริญญานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

AN ANALYSIS OF THE ARCTIC COUNCIL'S ROLE IN MANAGING ENVIRONMENTAL
SECURITY AMID THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT (2022–2024)



CHIRAYUT KHAMBOON

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(Diplomacy and International Relations)
Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University
2024
Copyright of Srinakharinwirot University

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

บทบาทของสมาชิกรักดีในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงวิกฤตการณ์
ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย - ยูเครน (ค.ศ. 2022 - 2024)

ของ

จิรายุทธ คำบุญ

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญากุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปริญญานิพนธ์

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.กุลนันท์ คันทิก)

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤตม์ เจริญศรี)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราภรณ์ ดำจันทร์)

ชื่อเรื่อง	บทบาทของสภาอาร์กติกในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงด้าน สิ่งแวดล้อมในช่วงวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย - ยูเครน (ค.ศ. 2022 - 2024)
ผู้วิจัย	จิรายุทธ คำบุญ
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2567
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.กุลนันท์ คันธิก

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน (ค.ศ. 2022) ต่อบทบาท พันธกิจ และกลไกความร่วมมือของสภาอาร์กติก (Arctic Council) ภายใต้บริบททางภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน การศึกษานี้อาศัยกรอบแนวคิดด้าน “ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม” (Environmental Security) “การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” (International Environmental Governance) และ “ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน” (Neo-liberal Institutionalism) เพื่อวิเคราะห์พลวัตของความร่วมมือพหุภาคีที่เคยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพก่อนเกิดวิกฤตการณ์ผ่านวิธีการดำเนินงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผลการวิจัยพบว่า วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนได้ส่งผลให้กลุ่มรัฐสมาชิก Arctic Seven ระวังความร่วมมือกับรัสเซียในกรอบของสภาอาร์กติกอย่างไม่มีกำหนด นำไปสู่การหยุดชะงักของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) และการลดบทบาทของรัสเซียในฐานะประเทศเจ้าภาพ การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกรอบความร่วมมือแบบเสรีนิยมเชิงสถาบัน และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวเชิงโครงสร้าง เพื่อคงไว้ซึ่งภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติก ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ชี้ว่า สภาอาร์กติกควรมีกลไกทางเลือกเพื่อคงความต่อเนื่องของพันธกิจ แม้ในภาวะวิกฤตทางภูมิรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรตัวแทนของชนพื้นเมืองในฐานะผู้รักษาเสถียรภาพของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

คำสำคัญ: สภาอาร์กติก, วิกฤตรัสเซีย-ยูเครน, ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

Title	AN ANALYSIS OF THE ARCTIC COUNCIL'S ROLE IN MANAGING ENVIRONMENTAL SECURITY AMID THE RUSSIA–UKRAINE CONFLICT (2022–2024)
Author	CHIRAYUT KHAMBOON
Degree	MASTER OF POLITICAL SCIENCE
Academic Year	2024
Advisor	Kullanan Kunthic, Ph.D.

This research aims to examine the impact of the Russia–Ukraine crisis (2022) on the role, mandate, and cooperative mechanisms of the Arctic Council amid rapidly shifting geopolitical dynamics. The study employs the conceptual frameworks of Environmental Security, International Environmental Governance, and Neo- liberal Institutionalism to analyze the evolving dynamics of multilateral cooperation that had previously functioned effectively prior to the outbreak of the crisis. Utilizing a qualitative research methodology, the findings reveal that the Russia–Ukraine conflict led to an indefinite suspension of cooperation between Russia and the Arctic Seven member states within the Arctic Council framework. This disruption has significantly affected key environmental programs, such as the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), and diminished Russia's role as a host nation. These developments highlight the limitations of the liberal institutionalist model of cooperation and underscore the need for structural adaptation to preserve environmental mandates in the Arctic region. The study recommends that the Arctic Council establish alternative mechanisms to maintain the continuity of its mission during geopolitical crises and enhance the participation of Indigenous organizations as long- term stabilizing actors in environmental cooperation.

Keywords: Arctic Council, Russia–Ukraine, Crisis Environmental Security

กิตติกรรมประกาศ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ก็ด้วยแรงสนับสนุน คำแนะนำ และความกรุณาจากหลายภาคส่วน ซึ่งข้าพเจ้าขอโน้มระลึกถึงด้วยความเคารพและสำนึกในพระคุณอย่างหาที่สุดมิได้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.กุลนันท์ คันธิก อาจารย์ที่ปรึกษาอย่างยิ่ง ที่ได้กรุณาเป็นแสงนำทางทั้งในด้านวิชาการและการวิจัย ตั้งแต่ก้าวแรกจนถึงวันสุดท้ายของการเดินทางในครั้งนี้ ทุกถ้อยคำแนะนำ ทั้งด้านแนวคิด กรอบการวิเคราะห์ การจัดระเบียบเนื้อหา ตลอดจนการตรวจทานต้นฉบับอย่างละเอียดลึกซึ้ง ล้วนเป็นพลังสำคัญที่ช่วยหล่อหลอมให้งานวิจัยชิ้นนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และก่อเกิดเป็นความภาคภูมิใจในเส้นทางวิชาการของข้าพเจ้าอย่างแท้จริง

ข้าพเจ้าขอโน้มกราบขอบพระคุณ คณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงปริญญานิพนธ์ ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราภรณ์ คำจันทร์ (ประธาน) รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพิมพ์ ศรีบัลลังก์ (กรรมการ) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร ร่วมพงษ์พัฒน (กรรมการ) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิวพล ชมภูพันธ์ (กรรมการและเลขานุการ) รวมถึงคณะกรรมการสอบปากเปล่า ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤตม์ เจริญศรี (ประธาน) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราภรณ์ คำจันทร์ (กรรมการ) ทุกท่านล้วนมีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการพัฒนางานวิจัยฉบับนี้ ด้วยคำแนะนำอันลุ่มลึกและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่า ที่ช่วยชี้แนะแนวทางให้ข้าพเจ้าได้เรียนรู้ เข้าใจ และเติบโตขึ้นในเส้นทางวิจัยอย่างมั่นคง

ข้าพเจ้าขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านในภาควิชาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ได้เอื้อเฟื้อข้อมูล อำนวยความสะดวก และสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งความรู้ตลอดระยะเวลาของการศึกษารวมถึงคำแนะนำอันเปี่ยมด้วยน้ำใจและความเมตตา ที่ช่วยหล่อหลอมให้งานวิจัยนี้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น พร้อมทั้ง ขอแสดงความขอบคุณอย่างจริงใจต่อเพื่อนร่วมรุ่น และผู้ที่มีส่วนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการทุกท่าน สำหรับทุกบทสนทนา ทุกข้อเสนอแนะ และทุกมุมมองใหม่ ๆ ที่ช่วยเปิดขอบฟ้าแห่งความคิดและเติมเต็มความเข้าใจในประเด็นวิจัยให้มีความลึกซึ้งยิ่งขึ้น และเหนือสิ่งอื่นใด

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่รักยิ่ง ผู้ซึ่งเป็นเสาหลักของชีวิต เป็นแหล่งพลังใจอันมั่นคงและไม่เคยเสื่อมคลาย ทั้งความเข้าใจ ความอดทน และความเสียสละอันประเมินค่าไม่ได้ ล้วนเป็นแรงผลักดันที่ทรงพลังที่สุด ที่ทำให้ข้าพเจ้าก้าวข้ามอุปสรรคและยืนหยัดจนบรรลุเป้าหมายในครั้งนี้ได้

สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอขอบความสำเร็จของงานวิจัยฉบับนี้ให้แก่ทุกท่าน ผู้ซึ่งมีส่วนร่วมในทุกบทตอนของการเดินทาง ทั้งที่เอื้อนามและมีได้เอื้อนาม ข้าพเจ้าขอโน้มสำนึกในพระคุณอย่างสุดหัวใจ และจะขอเก็บรักษาความกรุณาของท่านไว้เป็นแรงบันดาลใจตลอดไปตราบนานเท่านาน

จิรายุทธ คำบุญ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญรูปภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย	3
1.3 สมมติฐาน	3
1.4 วัตถุประสงค์	3
1.5 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	3
1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่	3
1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.1.1 แนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security)	6
2.1.2 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance: IEG)	8
2.1.3 ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism)	10
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.2.1 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการ โครงสร้าง และพันธกิจสหภาพอาร์กติก	11
2.2.2 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคอาร์กติกในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อมและภูมิรัฐศาสตร์	14

2.2.3 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของสมาจารักติก	20
2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	23
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	26
3.1 การออกแบบการวิจัย	26
3.2 ประเภทของแหล่งข้อมูลและแหล่งข้อมูล	26
3.2.1 ประเภทข้อมูลปฐมภูมิ	26
3.2.2 ประเภทข้อมูลทุติยภูมิ	27
3.3 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	27
บทที่ 4 ผลการศึกษา	28
4.1 บทบาทและการดำเนินงานของสมาจารักติกในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมก่อนเกิดวิกฤตการณ์ความ ขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน	28
4.1.1 บทบาทของสมาจารักติกก่อนวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน	28
4.1.2 ความสำเร็จและอุปสรรคของสมาจารักติก ก่อนวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน	29
4.2 การปรับตัวของสมาจารักติกในการดำเนินพันธกิจในช่วงวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน	32
4.2.1 ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อการดำเนินงานของสมาจารักติก	33
4.2.2 การปรับตัวของสมาจารักติกภายใต้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่าง รัสเซีย-ยูเครน	39
4.2.3 แนวโน้มอนาคตของสมาจารักติกและการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม	46
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	58
5.1 สรุปผลการวิจัย	58
5.1.1 สมาจารักติกในฐานะกลไกความร่วมมือที่มีบทบาทต่อความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมก่อนเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่าง รัสเซีย-ยูเครน	58
5.1.2 การเปลี่ยนแปลงของกลไกและรูปแบบความร่วมมือภายใต้วิกฤตการณ์ระหว่างรัสเซีย-ยูเครน	59
5.1.3 การปรับตัวของสมาจารักติกในการดำเนินพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม	60
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	61
5.3 ข้อเสนอแนะ	64
5.3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	64
5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต	65

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบแนวคิดความมั่นคงทางทหารและความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม.....	7
ตาราง 2 เปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกรักดีก่อนและหลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน.....	35



สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพประกอบ 1 แผนที่ภูมิภาคอาร์กติกและรัฐสมาชิกของสภาอาร์กติก	18
ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย	23
ภาพประกอบ 3 ภูมิรัฐศาสตร์ของอาร์กติกและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงหลังวิกฤต รัสเซีย-ยูเครน.....	41



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ภูมิภาคอาร์กติก (Arctic Region) เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างมากในศตวรรษที่ 21 ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และภูมิรัฐศาสตร์ เนื่องด้วยภูมิภาคแห่งนี้เสมือนแหล่งทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่ โดยเฉพาะน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุหายาก โดยสำนักงานสำรวจธรณีวิทยาแห่งสหรัฐอเมริกาประเมินว่า ภูมิภาคแห่งนี้ครอบครองน้ำมันที่ยังไม่ได้ถูกค้นพบถึงร้อยละ 13 และก๊าซธรรมชาติถึงร้อยละ 30 ของโลก (US Geological Survey, 2008) สถานภาพดังกล่าวจึงผลักดันให้อาร์กติกกลายเป็นพื้นที่แห่งการแข่งขันและการวางอิทธิพลเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความมั่งคั่งของทรัพยากรในภูมิภาคนี้กลับแฝงมาพร้อมกับความเปราะบางของระบบนิเวศที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน เนื่องด้วยภูมิภาคอาร์กติกเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตเฉพาะถิ่นจำนวนมาก รวมถึงชนพื้นเมืองที่ดำรงชีวิตและต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติแบบดั้งเดิม (Young, 2009)

การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในภูมิภาคแห่งนี้จึงไม่เพียงส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม หากแต่ยังมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากมิติด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า อุณหภูมิในอาร์กติกเพิ่มขึ้นเร็วกว่าค่าเฉลี่ยโลกถึงสองเท่า (AMAP, 2017) ส่งผลให้เกิดการละลายของน้ำแข็งทะเลในฤดูร้อน การรบกวนกระแสน้ำในมหาสมุทร เช่น กัลฟ์สตรีม และการเปิดเส้นทางเดินเรือใหม่ เช่น เส้นทางทะเลเหนือ (Northern Sea Route) (Dodds, 2013) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่เพียงกระทบต่อระบบนิเวศในภูมิภาค แต่ยังเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการทหาร นำไปสู่การแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐต่าง ๆ อย่างเข้มข้น กล่าวคือ การละลายของน้ำแข็งทะเลในฤดูร้อนไม่เพียงเป็นสัญญาณของวิกฤตโลกร้อน แต่ยังเปิดเส้นทางเดินเรือใหม่และเพิ่มความตึงเครียดระหว่างประเทศ

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ภูมิภาคแห่งนี้จำเป็นต้องออกแบบกลไกความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างเสถียรภาพของระบบนิเวศ ตลอดจนรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งสภาอาร์กติก (Arctic Council) ในปี ค.ศ. 1996 ภายใต้กฎบัตรออกอตตาวา (Ottawa Declaration) โดยสภาแห่งนี้มีจุดยืนอย่างชัดเจน โดยจะไม่ข้องเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงทางการทหาร (Arctic Council, 1996) ประกอบด้วยสมาชิกถาวร 8 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา เดนมาร์ก (รวมถึงกรีนแลนด์และหมู่เกาะแฟโร) ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย สวีเดน และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งชนพื้นเมืองในอาร์กติกที่มีสถานะเป็นผู้เข้าร่วมถาวร (Permanent Participants) สะท้อนให้เห็นถึงการออกแบบเชิงสถาบันที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ (Arctic Council, 1996) ดังนั้นสภาอาร์กติกจึงเป็นกลไกสำคัญที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ ในการธำรงรักษาระบบนิเวศ เสริมสร้างความร่วมมือ และปกป้องเสถียรภาพด้านสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคอาร์กติกอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกยังคงเผชิญกับพลวัตทางภูมิรัฐศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยเฉพาะวิกฤตการณ์สงครามระหว่างรัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในภูมิภาคอาร์กติกโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตำแหน่งประธานสภาในขณะนั้นอยู่ภายใต้การนำของรัสเซียนั่นเอง

ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครนมีรากฐานจากประวัติศาสตร์อันซับซ้อน เนื่องจากยูเครนเคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต ก่อนแยกตัวเป็นเอกราชในปี ค.ศ. 1991 หลังการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศดำเนินไปภายใต้ความตึงเครียดทั้งในเชิงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ แนวคิดทางการเมือง และผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์การปฏิวัติ Euromaidan ในปี ค.ศ. 2014 ที่ยูเครนหันไปสนับสนุนแนวทางประชาธิปไตยแบบตะวันตก และแสดงความจำนงเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) และสหภาพยุโรป การผนวกคาบสมุทรไครเมียโดยรัสเซีย และการให้การสนับสนุนกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในภูมิภาคดอนบาส เป็นปัจจัยที่จุดชนวนให้เกิดความขัดแย้งทางทหารอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปะทุขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 2022 ด้วยการรุกรานยูเครนอย่างเต็มรูปแบบ (Walker, 2023)

สงครามในครั้งนี้ไม่เพียงแต่สร้างผลกระทบทางมนุษยธรรมในวงกว้าง แต่ยังส่งผลกระทบต่อกลไกความร่วมมือในภูมิภาคอาร์กติกโดยตรง โดยรัฐสมาชิกอีก 7 ประเทศของสภาอาร์กติกได้ออกแถลงการณ์ประณามรัสเซียและระงับการเข้าร่วมกิจกรรมภายใต้การนำของรัสเซีย ส่งผลให้โครงการด้านสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยหลายรายการต้องหยุดชะงักลงทันที (Wall, Bazely, & Chater, 2023) สถานการณ์นี้ถือเป็นบทพิสูจน์สำคัญของความเปราะบางเชิงโครงสร้างในความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่แม้จะออกแบบมาให้แยกออกจากประเด็นทางทหาร แต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

สถานการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในอาร์กติกนั้นเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น กรณีสงครามรัสเซีย-ยูเครนในปี 2022 ความร่วมมือที่เคยมีประสิทธิภาพก็ต้องหยุดชะงักลง (Wall, Bazely, & Chater, 2023) การที่สภาอาร์กติกต้องระงับพันธกิจสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมอย่างฉับพลัน เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดที่สะท้อนถึงความเปราะบางของโครงสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Exner-Pirot, 2022) โดยปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพระหว่างประเทศในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากอาร์กติกไม่เพียงแต่เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติมหาศาล แต่ยังมีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมสมดุลทางสภาพภูมิอากาศโลก (AMAP, 2017) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รวดเร็วในอาร์กติก เช่น การละลายของน้ำแข็งทะเล การยกตัวของระดับน้ำทะเล และการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัย ส่งผลกระทบต่อทั้งภูมิภาคและเศรษฐกิจโลกอย่างเป็นระบบ (IPCC, 2021)

การวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาผลกระทบของวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครนต่อการดำเนินงานของสภาอาร์กติก โดยเน้นไปที่บทบาทการดำเนินงานในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยปัญหาความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญต่ออนาคตของเสถียรภาพระหว่างประเทศ โดยการวิจัยในครั้งนี้วิเคราะห์ผ่าน

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism) แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance) และแนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) และมีการถอดบทเรียนเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค

1.2 คำถามการวิจัย

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ส่งผลต่อการดำเนินงานของสภาอาร์กติกอย่างไร

1.3 สมมติฐาน

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ส่งผลให้สภาอาร์กติกต้องปรับตัว โดยมุ่งเน้นให้มีการจัดการประชุมแบบเฉพาะกลุ่มและการปรับโครงสร้างความร่วมมือใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

1.4 วัตถุประสงค์

1.4.1 เพื่อศึกษาบทบาทการดำเนินงานในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมของสภาอาร์กติกก่อนวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

1.4.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครนต่อการดำเนินงานและการปรับตัวของสภาอาร์กติก

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา 3 ประเภท ได้แก่ ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตพื้นที่ และขอบเขตด้านระยะเวลาดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาท การดำเนินงาน และวิเคราะห์การปรับตัวของสภาอาร์กติกในการรับมือกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ระหว่าง ค.ศ. 2022-2024 โดยได้จำแนกข้อมูลในการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ประกาศหรือสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง 2) สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศของรัสเซีย (สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน) และ 3) ผลกระทบต่อการดำเนินงานของสภาอาร์กติกในช่วง ปี ค.ศ. 2022-2024

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตพื้นที่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของสภาอาร์กติก ซึ่งขอบเขตดังกล่าวครอบคลุมทั้งภูมิภาคอาร์กติกและพื้นที่ที่เกี่ยวข้องภายในอธิปไตยของประเทศสมาชิก ประกอบด้วย แคนาดา เดนมาร์ก (รวมถึงกรีนแลนด์และหมู่เกาะแฟโร) ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย สวีเดน และสหรัฐอเมริกา (Arctic Council, 1996) โดยภูมิภาคอาร์กติกเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเป็นแหล่งกักเก็บ

ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ รวมถึงภูมิภาคนี้เป็นภูมิภาคที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยในครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษาเริ่มตั้งแต่ ในช่วง ค.ศ. 2022 – 2024 เนื่องจาก ปี ค.ศ. 2022 เป็นช่วงที่รัสเซียดำรงตำแหน่งประธานของสภาอาร์กติก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัสเซียประกาศทำสงครามกับประเทศยูเครนในปีเดียวกัน ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของสภาอาร์กติกออกมา ประณามการกระทำของรัสเซีย และประกาศระงับความร่วมมือและการมีปฏิสัมพันธ์กับรัสเซียในฐานะประธานสภา ส่งผลให้กิจกรรมและพันธกิจของสภาอาร์กติก ต้องหยุดชะงักลงเป็นระยะเวลากว่า 1 ปี (Wall et al., 2023) ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบเวลาการศึกษาในช่วง ค.ศ. 2022–2024 เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนพบาพ การดำเนินงาน และวิเคราะห์การปรับตัวของสภาอาร์กติกในการรับมือกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ภายใต้บริบทของความขัดแย้งระหว่างประเทศและปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมที่ยังคงทวีความซับซ้อนขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้เรียนรู้และเข้าใจบทบาทและการดำเนินงานของสภาอาร์กติกในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 ภายใต้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

1.6.2 ได้เรียนรู้และเข้าใจการปรับตัวของสภาอาร์กติกในการรับมือกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ระหว่าง ค.ศ. 2022–2024

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในงานวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

1.7.1 สภาอาร์กติก (Arctic Council) หมายถึง องค์การความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. 1996 ตาม Ottawa Declaration โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือ การประสานงาน และการปฏิรูปนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาคอาร์กติก (Arctic Council, 1996)

1.7.2 ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) หมายถึง แนวคิดที่เน้นการพิจารณาความเสี่ยงและภัยคุกคามที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ชุมชน และรัฐ ซึ่งรวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Matthew, 1991)

1.7.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance) หมายถึง กระบวนการและกลไกที่รัฐและองค์การระหว่างประเทศใช้ในการประสานงาน ร่างข้อตกลง และดำเนินนโยบายร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนหรือมีผลกระทบในระดับโลก (Biermann & Kim, 2020)

1.7.4 วิฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน (Russia-Ukraine Crisis) หมายถึง ความขัดแย้งทางการเมืองและการทหารระหว่างรัสเซียและประเทศยูเครน ซึ่งเริ่มรุนแรงตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 และนำไปสู่ผลกระทบอย่างกว้างขวางในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงผลกระทบต่อกลไกการทำงานของสภาอาร์กติก (Walker, 2023)

1.7.5 ภูมิภาคอาร์กติก (The Arctic Region) หมายถึง พื้นที่เหนือเส้นละติจูดที่ $66^{\circ} 33'$ เหนือ ครอบคลุมส่วนหนึ่งของแคนาดา เดนมาร์ก (รวมกรีนแลนด์) ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย สวีเดน และสหรัฐอเมริกา โดยมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เฉพาะ คือมีอุณหภูมิเย็นจัด ระบบนิเวศที่เปราะบาง และทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก (US Geological Survey, 2008)



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทและการดำเนินงานในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิกรัฐีก่อนเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน และวิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตการณ์ข้างต้นต่อการดำเนินงานและการปรับตัวของสมาชิกรัฐีกโดยเนื้อหาในบทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดที่เกี่ยวข้อง 2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และ 3) กรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) 2) แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance) และ 3) ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 แนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security)

แนวคิดนี้เริ่มต้นจากการขยายขอบเขตของความมั่นคงในช่วงหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะระหว่างปี ค.ศ. 1980–1990 ซึ่งนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายเริ่มตระหนักว่าความมั่นคงของรัฐไม่ได้จำกัดเฉพาะภัยคุกคามทางทหารเท่านั้น แต่รวมถึงภัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขาดแคลนน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ (Matthew, 1991) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ปี ค.ศ. 1992 และรายงานของคณะกรรมการบรันด์แลนด์ (Brundtland) เรื่อง “Our Common Future” (1987) ได้ผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงของมนุษยชาติ โดยเน้นว่าความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ต้องรวมถึงความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา แนวคิดนี้ได้รับการต่อยอดโดยนักวิชาการ เช่น Barnett และ Adger (2007) ซึ่งเสนอว่า ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางทรัพยากร การย้ายถิ่นฐาน และความไร้เสถียรภาพทางสังคมในระดับรัฐและภูมิภาค นำไปสู่การพิจารณาความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมในฐานะปัจจัยเชิงโครงสร้างของความมั่นคงระหว่างประเทศ

การประชุมดังกล่าวจึงเป็นการขยายขอบเขตของความมั่นคงจากการเน้นภัยคุกคามทางการทหารและรัฐชาติ ไปสู่การพิจารณาภัยคุกคามที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ ความอยู่รอดของมนุษย์ และความสงบระหว่างประเทศ (Barnett & Adger, 2007) โดยในเชิงรัฐศาสตร์ แนวคิดนี้เสนอว่า ภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาวะโลกร้อน การขาดแคลนทรัพยากร หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ อาจก่อให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน ความขัดแย้งทางทรัพยากร และกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ (Young, 2009)

ภายใต้แนวทางนี้ นักรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ขยายการวิเคราะห์ออกจากมุมมองภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Traditional Security Threats) มาเป็นการพิจารณาความเสี่ยงที่มีลักษณะข้ามพรมแดนและยากต่อการควบคุมโดยรัฐเดี่ยว (Balsiger & VanDeveer, 2010)

1) การขยายแนวคิดความมั่นคงจากมิติทหารสู่มิติสิ่งแวดล้อม

ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงได้ขยายตัวจากการมุ่งเน้นภัยคุกคามทางทหารและการรุกรานระหว่างรัฐ ไปสู่การพิจารณาปัจจัยไม่ใช่ทางทหาร (Non-traditional Security Threats) โดยเฉพาะปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม (Barnett & Adger, 2007) นักรัฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเริ่มยอมรับว่าการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการสูญเสียทรัพยากรสำคัญ เช่น น้ำสะอาดและอาหาร อาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพภายในรัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระดับภูมิภาคได้ (Balsiger & VanDeveer, 2010)

แนวคิดความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมถูกพัฒนาขึ้นเพื่อตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคที่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐที่ไม่ได้มาจากการทหารหรือการเมืองเพียงเท่านั้น แต่รวมถึง “ภัยคุกคามจากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ที่ส่งผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อประชากร ระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านอาหาร สุขภาพ และความอยู่รอดของรัฐในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคที่เปราะบางและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว เช่น เขตอาร์กติก ตามแนวคิดนี้ ปรากฏการณ์อย่างภาวะโลกร้อน (Global Warming) การละลายของน้ำแข็งทะเล (Sea Ice Melt) และการละลายของดินเยือกแข็งถาวร (Permafrost Thaw) ถูกจัดให้อยู่ในข่ายภัยคุกคามเชิงระบบ (Systemic Threats) ซึ่งมีผลกระทบแบบปฏิสัมพันธ์ต่อทั้งธรรมชาติและมนุษย์ ไม่เพียงเฉพาะต่อภูมิภาคที่เกิดเท่านั้น แต่ยังส่งผลในระดับโลก โดยกระบวนการเหล่านี้ อาจเร่งให้เกิดวิกฤตด้านอุณหภูมิ พายุรุนแรง การกัดเซาะชายฝั่ง และการเคลื่อนย้ายของประชากรอย่างกะทันหัน (Climate-Induced Displacement)

ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ กรณีของภูมิภาคอาร์กติกในปัจจุบัน ซึ่งจากการประสบกับภาวะโลกร้อนทำให้น้ำแข็งในภูมิภาคนี้ละลายจำนวนมาก นำไปสู่การเปิดเส้นทางเดินเรือใหม่ ๆ และเป็นการเปิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เคยถูกปกคลุมด้วยน้ำแข็งได้มากขึ้น (Dodds, 2013) โดยปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่สร้างความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นจุดชนวนการแข่งขันระหว่างรัฐต่าง ๆ ในการแสวงหาทรัพยากรและอำนาจทางภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ชัดว่าความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศแล้ว (Wall, Bazely & 2023)

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบแนวคิดความมั่นคงทางทหารและความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

ประเภทความมั่นคง	ตัวอย่างภัยคุกคาม	ตัวแสดงหลัก	วิธีการรับมือ
------------------	-------------------	-------------	---------------

ความมั่นคงทาง ทหาร	การรุกราน, สงคราม	รัฐ, กองทัพ	สร้างอาวุธ, สัญญาทาง ทหาร
ความมั่นคงทาง สิ่งแวดล้อม	ภาวะโลกร้อน, ขาด แคลนทรัพยากร	รัฐ, องค์การ ระหว่างประเทศ	ความร่วมมือ, กฎหมาย สิ่งแวดล้อม

ที่มา: ผู้วิจัย

2.1.2 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance: IEG)

แนวคิดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีจุดเริ่มต้นจากความพยายามของรัฐต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีพรมแดน เช่น มลพิษทางอากาศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในกรุงสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาแนวคิด IEG และนำไปสู่การจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ตามมา ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1990–2000 โลกได้เห็นการเกิดขึ้นของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) เช่น พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) แนวคิด IEG ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ การใช้กลไกของกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law) และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยมุ่งเน้นความร่วมมือมากกว่าการบังคับใช้ และเน้นการจัดการข้อมูล วิทยาศาสตร์ และมาตรฐานร่วมเพื่อรองรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันทั่วโลก (Biermann & Kim, 2020)

ในส่วนของการพัฒนาการของแนวคิด IEG มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้ติดตามและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมระดับโลก โดย Biermann (2007) ชี้ว่า การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในปี ค.ศ. 1972 ที่กรุงสตอกโฮล์ม ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ IEG อย่างเป็นทางการ และนำไปสู่การก่อตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนกลางของระบบ IEG ขณะที่ Andonova, Betsill และ Bulkeley (2009) ได้วิเคราะห์ว่า พัฒนาการของ IEG ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงจากการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเพิ่มขึ้นของข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม และความร่วมมือในรูปแบบใหม่ ๆ ที่ไม่เป็นทางการ เช่น เครือข่ายภาคีและกลไกสมัครใจ และในส่วนด้านโครงสร้างของ IEG มีการอภิปรายถึงความซับซ้อนขององค์กรและกลไกที่เกี่ยวข้อง Oberthür และ Gehring (2004) อธิบายว่า ระบบ IEG มีลักษณะกระจายกระจาย โดยมีข้อตกลงและองค์กรจำนวนมากทำงานในลักษณะเฉพาะประเด็น เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ขณะที่ Young (2011) ชี้ว่า ความท้าทายหลักของ IEG คือการประสานงานระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่อาจซ้ำซ้อนกันหรือขาดความสอดคล้องเชิงนโยบาย

ในประเด็นเกี่ยวกับการเมืองและความร่วมมือระหว่างประเทศ Biermann และ Pattberg (2008) ได้วิเคราะห์ว่า ความแตกต่างระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเป็นอุปสรรคสำคัญของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities) ขณะที่ Najam (2005) เสนอว่าการขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) และข้อจำกัดด้านทรัพยากรเป็นปัจจัยที่ทำให้ IEG ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลingkunganได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1) นิยามและความสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

แนวคิด IEG คือ การจัดระเบียบความร่วมมือของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานไม่ใชรัฐ เพื่อเผชิญกับปัญหาลingkunganที่มีลักษณะข้ามพรมแดนหรือมีผลกระทบในระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ และมลพิษในมหาสมุทร (Biermann & Kim, 2020) ในเชิงรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวคิดนี้สะท้อนการตระหนักว่าปัญหาลingkunganไม่อาจถูกควบคุมหรือแก้ไขโดยรัฐเพียงรัฐเดียว เนื่องจากธรรมชาติของปัญหาเป็นลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary) และส่งผลต่อทรัพยากรส่วนกลางของโลก (Global Commons) เช่น ปัญหาน้ำแข็งขั้วโลกละลายมีผลต่อระดับน้ำทะเลโลกทั้งใบ (IPCC, 2021) ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจึงเป็นการสร้างกรอบระเบียบระหว่างประเทศเพื่อแบ่งปันข้อมูล งานวิจัย กำหนดมาตรฐาน และประสานนโยบายร่วมกัน

2) บทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการประสานงานด้านสิ่งแวดล้อม

ในโลกสมัยใหม่ องค์การระหว่างประเทศกลายเป็น "กลไกกลาง" ที่เชื่อมโยงรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อเผชิญกับปัญหาลingkunganที่ซับซ้อน (Biermann, 2022) ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างที่ 1 สภาอาร์กติกเน้นส่งเสริมงานวิจัยสิ่งแวดล้อม, การประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์ธรรมชาติในภูมิภาคอาร์กติก โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทหาร (Arctic Council, 1996)

ตัวอย่างที่ 2 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติมุ่งเน้นผลักดันความตกลงปารีส (Paris Agreement) เพื่อจำกัดอุณหภูมิโลกที่สูงขึ้นไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส (UNEP, 2022)

อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์การระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดอำนาจบังคับ เพราะส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐสมาชิก (Stokke & Hønneland, 2007) ด้วยปัจจัยเหล่านี้เองจึงสะท้อนให้เห็นโครงสร้างเชิงอำนาจในระบบ IEG ว่า รัฐชาติยังคงเป็นหน่วยพื้นฐานที่มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด และองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่เสมือน "เวที" ไม่ใช่ "ผู้กำกับ" (Arena, not Authority)

3) ตัวอย่างกลไกกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับและข้อจำกัดในการบังคับใช้

กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ คือ กฎ กรอบ หรือแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง แต่รัฐสมัครใจนำไปปฏิบัติ เช่น แผนยุทธศาสตร์ คำแนะนำ หรือข้อตกลงที่ไม่ลงนามเป็นสนธิสัญญา (Boyle, 2021)

ในด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับมีบทบาทสำคัญ เช่น

ตัวอย่างที่ 1 กลยุทธ์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาร์กติก วางแนวทางการป้องกันมลพิษในอาร์กติก แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษกรณีละเมิด (Bloom, 1999)

ตัวอย่างที่ 2 ข้อตกลงปารีส ให้รัฐตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเอง (Nationally Determined Contributions: NDCs)

ข้อได้เปรียบของกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ คือ มีความยืดหยุ่นและสามารถบรรลุด้านตามที่ได้ง่ายในประเด็นที่รัฐมีผลประโยชน์แตกต่างกัน (Biermann & Kim, 2020) แต่ข้อจำกัดสำคัญ คือ "ไม่มีเครื่องมือบังคับใช้" หากรัฐเปลี่ยนใจหรือไม่ปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น หลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน การประณามรัสเซียของรัฐสมาชิกอาร์กติกทำให้การดำเนินพันธกิจสิ่งแวดล้อมหยุดลงโดยที่สภาอาร์กติกไม่สามารถบังคับรัสเซียได้ (Wall, Bazely, & Chater, 2023)

จากมุมมองทางรัฐศาสตร์สะท้อนถึง "ธรรมชาติอนาธิปไตยของระบบโลก" (Anarchy) ที่ไม่มีรัฐบาลกลางในการควบคุมรัฐ และทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังคงต้องอาศัย "ความสมัครใจ" และ "แรงจูงใจทางการเมือง" เป็นสำคัญ (Young, 2009)

2.1.3 ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism)

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากกระแสความคิดแบบเสรีนิยมดั้งเดิม (Classical Liberalism) และแนวคิดพหุนิยม (Pluralism) ในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบโต้ทฤษฎีเสรีนิยมแบบดั้งเดิมที่ถูกวิพากษ์จากนักทฤษฎีฝ่ายสมจริง (Realism) และเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือข้ามชาติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ท่ามกลางการแข่งขันเชิงอำนาจที่รุนแรงระหว่างประเทศมหาอำนาจ (Baldwin, 1993)

นักทฤษฎีคนสำคัญของกระแสนี้ได้แก่ โรเบิร์ต โอ. โคเฮน (Robert O. Keohane) ซึ่งมีผลงานชิ้นสำคัญคือ After Hegemony (1984) โดยเสนอว่าการมีอยู่ของสถาบันระหว่างประเทศสามารถส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐได้ แม้ในกรณีที่ไม่มีรัฐมหาอำนาจใดเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน ตรงข้ามกับแนวคิด Realism ที่มองว่าความไร้ระเบียบ (Anarchy) ในระบบระหว่างประเทศจะทำให้ความร่วมมือยั่งยืนเกิดขึ้นได้ยาก และรัฐต่าง ๆ มักมุ่งเน้นเพียงผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและอำนาจ

Keohane (1984) เสนอว่า สถาบันระหว่างประเทศมีบทบาท "เชิงโครงสร้าง" (structural role) ในการลดต้นทุนของการเจรจาต่อรอง ลดความไม่แน่นอน และสร้างระบบข้อมูลที่โปร่งใสระหว่างรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำกับดูแล พิธีสาร หรือกลไกตรวจสอบการผูกพัน (compliance mechanisms) ซึ่งช่วยให้รัฐสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของกันและกัน และลดแรงจูงใจในการละเมิดข้อตกลงได้ ความร่วมมือจึงสามารถเกิดขึ้นได้ แม้ในบริบทที่รัฐมีผลประโยชน์ไม่ตรงกัน หรือมีระดับของอำนาจไม่เท่าเทียมกัน

ภายใต้แนวคิดนี้ รัฐยังคงเป็นตัวแสดงหลักในระบบระหว่างประเทศ แต่ไม่ใช่ตัวแสดงแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยนักทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันให้ความสำคัญกับบทบาทของ "ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ" (Non-State Actors) อาทิ องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชน และบริษัทข้ามชาติ ซึ่งมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ และมีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงจูงใจ

ทางบวกสำหรับรัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินนโยบายร่วมกันเพื่อประโยชน์ระยะยาวของส่วนรวม (Martin & Simmons, 1998)

ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันยังให้ความสำคัญกับลักษณะของ “การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน” (Complex Interdependence) ที่รัฐไม่สามารถดำรงอยู่โดยลำพังได้อีกต่อไป หากแต่ต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในหลากหลายมิติ เช่น เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม พลังงาน และความมั่นคงของมนุษย์ ยิ่งรัฐมีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากเท่าใด ต้นทุนของความขัดแย้งก็จะยิ่งสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้รัฐมีแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า หรือความตึงเครียดในระยะยาว

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีนี้มีได้มองว่าความร่วมมือระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ หากแต่ย่อมรับว่ามีความเป็นไปได้ที่รัฐจะกระทำการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ (Strategic Behavior) หรือ ฉกฉวยประโยชน์จากผู้อื่น (Free-Riding) ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้รัฐต้องร่วมมือในระยะยาว ดังนั้น ความไว้วางใจในกลไกของสถาบันจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐตัดสินใจเข้าร่วมความร่วมมือโดยสมัครใจ แม้จะมีความเสี่ยงจากรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็ตาม (Axelrod & Keohane, 1985)

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันได้ขยายกรอบการวิเคราะห์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้กว้างขวางขึ้น โดยเน้นว่า “สถาบัน” สามารถเป็นเครื่องมือในการลดความไม่แน่นอน สร้างความเชื่อมั่น และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ก็ต้องเผชิญกับข้อท้าทายในโลกจริง ที่การเมืองระหว่างประเทศยังคงขับเคลื่อนด้วยอำนาจ ผลประโยชน์ และอุดมการณ์อย่างเข้มข้น โดยสถาบันระหว่างประเทศมีบทบาทเชิงโครงสร้างในการสร้างเงื่อนไขให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ แม้ในบริบทของความขัดแย้ง และเน้นว่าความเชื่อมั่นในกลไกสถาบันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและใช้แนวทางสันติในการแก้ปัญหาาร่วมกันได้ในระยะยาว

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคอาร์กติก เนื่องด้วยภูมิภาคข้างต้นมีความน่าสนใจและเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญในเชิงระบบนิเวศ จึงทำให้สามารถสืบค้นข้อมูลได้จำนวนมาก จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า สามารถแบ่งประเด็นในการศึกษาออกเป็น 1) งานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการ โครงสร้าง และพันธกิจสภาอาร์กติก 2) งานที่ศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคอาร์กติกในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อมและภูมิรัฐศาสตร์ และ 3) งานที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของสภาอาร์กติก โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการ โครงสร้าง และพันธกิจสภาอาร์กติก

สภาอาร์กติกก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1996 ภายใต้กฎบัตรออกตาวา โดยมีรัฐสมาชิกเริ่มต้น 8 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา เดนมาร์ก (รวมถึงกรีนแลนด์และหมู่เกาะแฟโร) ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย สวีเดน และสหรัฐอเมริกา (Arctic Council, 1996) วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรนี้ คือการส่งเสริมความร่วมมือ ความประสานงาน และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการ

พัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาคอาร์กติก โดยเน้นการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการทหารอย่างเด็ดขาด สภาอาร์กติกเกิดขึ้นในบริบทที่นานาประเทศเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อภูมิภาคอาร์กติก เช่น การละลายของน้ำแข็งทะเลการเปิดเส้นทางเดินเรือใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงสมดุลของระบบนิเวศ (AMAP, 2017; IPCC, 2021) ภูมิภาคนี้ซึ่งเดิมเคยถูกปกคลุมด้วยน้ำแข็งตลอดปี กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ใหม่สำหรับอุตสาหกรรมการขนส่ง การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแข่งขันระหว่างรัฐมหาอำนาจ

ในเชิงรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การก่อตั้งสภาอาร์กติกสามารถอธิบายได้ภายใต้แนวคิดเชิงระบอบ (Regime Theory) ซึ่งเสนอว่ารัฐอธิปไตยสามารถสร้างกรอบความร่วมมือในประเด็นเฉพาะ (Issue-Specific Cooperation) เพื่อจัดการกับปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐใดรัฐหนึ่งลำพัง (Young, 2012) ตัวสภาอาร์กติกจึงถือเป็นตัวอย่างสำคัญของสถาบันที่มีความยืดหยุ่น (Soft Institutionalism) หรือ ระบอบกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law Regime) คือไม่มีพันธะทางกฎหมายบังคับ แต่พึ่งพาความสมัครใจและความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (Stokke, 2007) โดยกฎบัตรออกตราได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญของสภาอาร์กติกไว้ 3 ประการ ได้แก่ (Arctic Council, 1996; Exner-Pirot, 2022)

ประการที่ 1 การรักษาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกเพื่อรับมือกับความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมของมนุษย์

ประการที่ 2 การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งรวมถึงการสนับสนุนโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัวของชุมชนในอาร์กติก

ประการที่ 3 การเคารพและส่งเสริมสิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) โดยการมีตัวแทนชนพื้นเมืองในฐานะสมาชิกถาวรของสภา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางนโยบาย

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ระบุไว้ในกฎบัตรออกตรา คือ "การหลีกเลี่ยงประเด็นความมั่นคงทางการทหาร" (Exner-Pirot, 2022) เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นเวทีความขัดแย้งทางการเมืองหรือการทหารระหว่างมหาอำนาจ โดยเน้นเฉพาะเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การก่อตั้งสภาอาร์กติกเป็นตัวอย่างสำคัญของการพยายามสร้างการกำกับดูแลร่วมกัน (Cooperative Governance) ในประเด็นสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค ท่ามกลางความซับซ้อนของภูมิรัฐศาสตร์โลก การดำรงอยู่ของสภาขึ้นอยู่กับการรักษาความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก และความสามารถในการปรับตัวท่ามกลางแรงกดดันทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

1) โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารของสภาอาร์กติก ได้รับการออกแบบให้สะท้อนหลักการการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย โดยครอบคลุมทั้งรัฐสมาชิก กลุ่มชนพื้นเมือง และผู้สังเกตการณ์จากภายนอกภูมิภาค เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่มีพลวัตและรองรับความเปลี่ยนแปลงของบริบทภูมิรัฐศาสตร์ (Arctic Council, 2022)

1.1) รัฐสมาชิก (Member States) รัฐสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกันในการกำหนดทิศทางนโยบาย แม้ว่าจะมีขนาดเศรษฐกิจ กำลังทหาร หรืออิทธิพลทางการเมืองที่แตกต่างกันก็ตาม ในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โครงสร้างนี้สะท้อนแนวคิดความเสมอภาคทางประชาธิปไตย (Sovereign Equality) ตามแบบอย่างขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเน้นการให้สิทธิและสถานะที่เท่าเทียมกันแก่รัฐสมาชิกทุกประเทศ เพื่อสร้างความชอบธรรมและหลีกเลี่ยงการครอบงำโดยรัฐมหาอำนาจ (Bodansky, 2010)

1.2) สมาชิกถาวร (Permanent Participants) นอกเหนือจากรัฐสมาชิก สภาอาร์กติกยังให้สถานะสมาชิกถาวรให้องค์กรตัวแทนชนพื้นเมือง เช่น สภาอินูอิตแห่งขั้วโลกเหนือ (Inuit Circumpolar Council: ICC) สภาซามิ (Saami Council) เป็นต้น (Wilson Rowe, 2023) โดยกลุ่มเหล่านี้มีสิทธิในการเสนอความเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการหารือ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน การจัดให้มีสมาชิกถาวรเป็นนวัตกรรมทางสถาบันที่สำคัญ สะท้อนแนวคิดบรรทัดฐานเชิงสถาบัน ซึ่งเชื่อว่าความถูกต้องตามหลักจริยธรรม (Legitimacy) มีความสำคัญเทียบเท่ากับอำนาจทางกฎหมาย (Keohane & Nye, 2012) สภาอาร์กติกจึงไม่เพียงแต่มุ่งจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค

1.3) ประเทศผู้สังเกตการณ์ (Observers) ประเทศผู้สังเกตการณ์ในสภาอาร์กติกประกอบด้วยรัฐนอกภูมิภาค เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมนี ฝรั่งเศส และองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) (Dodds & Nuttall, 2023) สถานะผู้สังเกตการณ์เปิดโอกาสให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมประชุมติดตามโครงการต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในโครงการวิจัยแต่ไม่มีสิทธิในการลงมติ โดยแนวคิดเรื่องการมีผู้สังเกตการณ์สะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน

1.4) หลักการ “ไม่ยุ่งเกี่ยวกับความมั่นคงทางทหาร” และการเน้นสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสภาอาร์กติก นับตั้งแต่ก่อตั้งภายใต้กฎบัตรออกตราว่าปี ค.ศ. 1996 คือหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกับความมั่นคงทางทหาร (Exclusion of Military Security) ในกระบวนการหารือและการดำเนินพันธกิจขององค์กร (Arctic Council, 1996) จุดมุ่งหมายของการกำหนดหลักการนี้คือการป้องกันไม่ให้ภูมิภาคอาร์กติก ซึ่งเป็นพื้นที่เปราะบางด้านสิ่งแวดล้อม กลายเป็นสนามแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจโลก เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ถึงการเน้นย้ำประเด็นทางสิ่งแวดล้อมแทนการทหารจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ช่วยลดแรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ และเสริมสร้างเสถียรภาพในภูมิภาค

การคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แม้สภาจะเผชิญแรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่การเน้น “สิ่งแวดล้อม” ยังคงเป็นพันธกิจหลักอย่างต่อเนื่อง โดยโครงการสำคัญ เช่น 1) โปรแกรมการติดตามและประเมินอาร์กติก (Arctic Monitoring and Assessment Programme: AMAP) และ 2) การอนุรักษ์พืชและสัตว์ในเขตอาร์กติก (Conservation of Arctic Flora and Fauna: CAFF) ยังคงดำเนินงานต่อไป โดยเน้นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Arctic Council, 2023) โดยรายงานล่าสุดจาก AMAP (2023) และ IPCC (2023) แสดงให้เห็นว่าภายในกลางศตวรรษที่ 21 น้ำแข็งทะเลในอาร์กติกช่วงฤดูร้อนอาจ

ละลายหมดไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสมดุลของระบบนิเวศโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงของ กระแสน้ำในมหาสมุทร และการเร่งภาวะโลกร้อนในภูมิภาคอื่น ๆ

ในเชิงรัฐศาสตร์ แนวคิดเรื่องความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อโลกเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบ ใหม่ที่ไม่ได้มาจากการสู้รบหรืออาวุธสงคราม แต่เกิดจากวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรง เช่น ภาวะโลกร้อน ความแห้งแล้ง น้ำท่วม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และมลพิษข้าม พรมแดน ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนเสถียรภาพของรัฐและภูมิภาค ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ อยู่ในวาระของการเมืองระหว่างประเทศและการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับโลก (Barnett & Adger, 2007)

ด้วยเหตุนี้ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมจึงมิใช่เพียงแนวคิดทางทฤษฎี แต่กลายเป็นแนวทางในการประเมินความเสี่ยงด้านความมั่นคงที่ครอบคลุมและหลากหลายมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการดูแลสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนสำคัญของการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ เสถียรภาพในระยะยาว

2.2.2 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคอาร์กติกในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อม และภูมิรัฐศาสตร์

งานวิจัยของ Kathryn (2013) และ Nord (2015) วางรากฐานสำคัญในการทำความเข้าใจโครงสร้างเชิงนโยบายของสภาอาร์กติก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของความเปราะบางที่เกิดจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐสมาชิกและรัฐผู้สังเกตการณ์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผล ชัดเจนต่อวิกฤตการณ์ในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 หลังจากทีรัสเซียได้ดำเนินการรุกรานยูเครน

Kathryn (2013) ได้ชี้ให้เห็นว่ารัสเซียมีบทบาทในสภาอาร์กติกในลักษณะของผู้ครองอำนาจเชิงพื้นที่ (Dominant Spatial Power) โดยครอบครองพื้นที่และทรัพยากรในอาร์กติก มากที่สุด ส่งผลให้รัสเซียมีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดทิศทางความร่วมมือ และ Nord (2015) เสริมว่า สภาอาร์กติกขาดการสร้างอำนาจที่มีผลผูกพัน (Binding Authority) หรืออำนาจบังคับ ทางกฎหมายอย่างแท้จริง แม้ว่าสภาจะมีโครงสร้างการทำงานที่เน้นการประสานงานด้าน สิ่งแวดล้อม อย่างการดำเนินโครงการ AMAP และ CAFF แต่ในภาวะวิกฤตกลับขาดกลไกดังกล่าว จึงไม่สามารถยับยั้ง สิ่งนี้สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของสภาอาร์กติกซึ่งอาศัยความสมัครใจ ของรัฐสมาชิกเป็นหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย (Stokke & Hønneland, 2007) แนวคิดกฎหมาย ที่ไม่มีสภาพบังคับ (Boyle, 2021) จึงเหมาะสมในการอธิบายสถานการณ์นี้ กล่าวคือ ข้อตกลงและ กรอบความร่วมมือของสภาอาร์กติกแม้จะมีความชัดเจนในทางเทคนิค แต่เนื่องจากขาดกลไก บังคับรัฐสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ตามผลประโยชน์แห่งชาติเมื่อเผชิญวิกฤตทางภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่หลายประเทศจะรับการมีส่วนร่วมในโครงการสิ่งแวดล้อมสำคัญของสภา ตั้งแต่นั้นปี ค.ศ. 2022 (Wall, Bazely, & Chater, 2023)

จากมุมมองของนักรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่สภาอาร์กติก ไม่สามารถคงความเป็นกลางได้ในยามเกิดความขัดแย้ง สะท้อนถึงข้อจำกัดพื้นฐานขององค์กร

ข้ามชาติที่ไม่มีอำนาจเหนือรัฐชาติ (Young, 2023) กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันยังคงต้องพึ่งพาความสมัครใจและผลประโยชน์ร่วมของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญในการร่วมมือ

ภูมิภาคอาร์กติกในสมการภูมิรัฐศาสตร์สมัยใหม่ (Geopolitical Competition)

ภายหลังปี ค.ศ. 2022 ภูมิภาคอาร์กติกได้กลายเป็นเวทีสำคัญของการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Competition) ระหว่างมหาอำนาจทั้งเก่าและใหม่อย่างชัดเจน โดยปัจจัยที่ผลักดันความสำคัญของอาร์กติก คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เปิดเส้นทางการค้าใหม่ การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ที่เชื่อมทวีปยุโรป เอเชีย และอเมริกาเหนือ (Humpert, 2023; Conley et al., 2022) อีกทั้งในงานของ Humpert (2023) ยังได้แสดงให้เห็นบริบทของรัสเซียในฐานะประเทศที่มีพรมแดนอาร์กติกยาวที่สุด จึงได้ลงทุนมหาศาลในโครงการเสริมสร้างศักยภาพทางทหารในการป้องกันเขตแดนของรัฐตนเองจากรัฐข้างเคียงและการแผ่อิทธิพลของรัฐมหาอำนาจในพื้นที่ โดยการสร้างและปรับปรุงฐานทัพในหมู่เกาะฟรานซ์โจเซฟ แหลมไฮป์เรียเหนือ และหมู่เกาะอื่น ๆ ในทะเลแบเรนต์ (Conley et al., 2022) นอกจากนี้ รัสเซียยังผลักดันโครงการพลังงานขนาดใหญ่ เช่น Yamal LNG และ Arctic LNG 2 เพื่อให้ทรัพยากรอาร์กติกเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในเวทีโลก (Wezeman, Kuimova, & Wezeman, 2023) ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกา และ พันธมิตร NATO ได้เร่งปรับยุทธศาสตร์อาร์กติก โดยกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่เอกสาร "A Blue Arctic" (US Navy, 2021) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ในการรักษาเสรีภาพในการเดินเรือ เสริมสร้างพันธมิตรในภูมิภาค และเพิ่มความพร้อมทางทหารในเขตอาร์กติก นอกจากนี้ ยังมีการขยายการฝึกซ้อมและปฏิบัติการร่วมกับประเทศนอร์ดิก เช่น นอร์เวย์ สวีเดน และฟินแลนด์ เพื่อเตรียมรับมือกับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นจากความเคลื่อนไหวของรัสเซีย จีน แม้มิได้เป็นรัฐอาร์กติก แต่ได้วางตัวเป็น "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ" (Important Stakeholder) ผ่านการประกาศนโยบายเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ ในปี ค.ศ. 2018 และลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ท่าเรือน้ำลึกในไช่เฉิง การสำรวจแร่ในกรีนแลนด์ และการร่วมลงทุนในโครงการพลังงานอาร์กติกของรัสเซีย (Brady, 2022) การดำเนินกลยุทธ์ดังกล่าวสะท้อนความพยายามของจีนในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของอาร์กติกอย่างค่อยเป็นค่อยไป

กรณีสงคราม รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ยิ่งเร่งความตึงเครียดในภูมิภาคนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรตะวันตกได้ระงับความร่วมมือกับรัสเซียภายในกรอบสภาอาร์กติก ซึ่งส่งผลให้ความพยายามทางวิทยาศาสตร์และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต้องชะงักลง (Wall, Bazely, & Chater, 2023) ขณะเดียวกันก็ผลักดันให้อาร์กติกกลายเป็น "พื้นที่แข่งขันเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic Competition Zone) ที่มหาอำนาจใช้เพื่อรักษาหรือขยายอิทธิพลของตนในเวทีโลก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า อาร์กติกกำลังเปลี่ยนจากพื้นที่ชายขอบที่มิได้มีบทบาททางสิ่งแวดล้อม สู่เวทีแข่งขันแห่งยุทธศาสตร์โลก (Global Strategic Theatre) อย่างเต็มตัวภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสมดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ด้วยลักษณะภูมิศาสตร์ที่เชื่อมทวีปยุโรป เอเชีย และอเมริกาเหนือ ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ อาร์กติกจึงมีความสำคัญทั้งเชิงเศรษฐกิจและเชิงยุทธศาสตร์

อย่างยิ่งในโครงสร้างอำนาจโลกยุคศตวรรษที่ 21 และจะยังคงเป็นหนึ่งใน "สนามแข่งขัน" หลักของมหาอำนาจในอนาคตอันใกล้

กรณีศึกษาการเมืองในอาร์กติก: บทบาทของรัสเซีย จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

ภูมิภาคอาร์กติกในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 ได้กลายเป็นเวทีสำคัญของการแข่งขันเชิงภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Competition) ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลประโยชน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีรัสเซีย จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ทั้งในฐานะรัฐสมาชิกและรัฐผู้สังเกตการณ์ในสภาอาร์กติก (Arctic Council, 2022)

รัสเซีย: การยืนยันอำนาจในบริบทของการโดดเดี่ยวทางการเมือง โดยการรุกรานยูเครนของรัสเซียในปี ค.ศ. 2022 ส่งผลกระทบรุนแรงต่อโครงสร้างความร่วมมือในสภาอาร์กติก โดย 7 ประเทศสมาชิกที่เหลือประกาศระงับการร่วมมือกับรัสเซียอย่างไม่มีกำหนด (Wall, Bazely, & Chater, 2023) จากมุมมองทฤษฎี Realism ซึ่งมองว่ารัฐเป็นผู้เล่นหลักที่ขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์แห่งชาติและการอยู่รอดในระบบไร้ศูนย์กลาง (Waltz, 1979) พฤติกรรมของรัสเซียสะท้อนความพยายามปกป้องพื้นที่ยุทธศาสตร์และทรัพยากรในอาร์กติก แม้ต้องแลกกับความโดดเดี่ยวทางการเมือง ททั้งนี้ รัสเซียยังคงเดินหน้าพัฒนาเส้นทางทะเลเหนือ และโครงสร้างพื้นฐานอาร์กติกเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและทหารในภูมิภาค (Pezard, 2022) การดำรงตำแหน่งประธานสภาอาร์กติกของรัสเซียในปี ค.ศ. 2021–2023 กลับกลายเป็นช่วงเวลาที่มีความเปราะบางของสภาถูกเปิดเผยอย่างชัดเจน เมื่อกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับที่เคยประทับรองความร่วมมือไม่สามารถต้านทานความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ได้ (Boyle, 2021)

จีน: การขยายอิทธิพลผ่านยุทธศาสตร์ "รัฐใกล้อาร์กติก" โดยจีนแม้ไม่ใช่รัฐอาร์กติก แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 เป็นต้นมา ได้ประกาศตนเป็น "รัฐใกล้อาร์กติก" (Near-Arctic State) และในช่วง ค.ศ. 2022–2024 ได้ยกระดับการลงทุนและความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง (Humpert, 2022) ผ่านมุมมองเสรีนิยมที่เน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและการใช้ Soft Power (Nye, 2004) จีนเลือกกลยุทธ์แทรกซึมทางเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนในโครงการ Arctic Silk Road และการสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับโลกร้อนในอาร์กติก เพื่อสร้างความชอบธรรมและลดแรงต้านจากรัฐสมาชิก (Brady, 2017) อย่างไรก็ตาม หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เริ่มแสดงความวิตกต่อบทบาทของจีน โดยมองว่าความสนใจด้านวิทยาศาสตร์ของจีนอาจแฝงเจตนาเชิงยุทธศาสตร์อย่างการควบคุมเส้นทางเดินเรือและทรัพยากร (Exner-Pirot, 2022)

ญี่ปุ่น: การส่งเสริมบทบาทผ่านการทูตวิทยาศาสตร์ โดยญี่ปุ่นในฐานะรัฐผู้สังเกตการณ์มีนโยบายชัดเจนในการส่งเสริมการทูตวิทยาศาสตร์ (Science Diplomacy) ในอาร์กติก โดยเน้นการสนับสนุนโครงการวิจัยสภาพอากาศผ่านการมีส่วนร่วมในโครงการ Arctic Science Ministerial (Arctic Council, 2023) โดยวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเชิงโครงสร้างนิยม ที่เน้นบทบาทของแนวคิดและอัตลักษณ์ (Wendt, 1999) ญี่ปุ่นพยายามสร้างภาพลักษณ์ของประเทศที่ใส่ใจในความยั่งยืน และแสดงความรับผิดชอบร่วมต่อการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศในระดับโลก การวางตัวเป็นพันธมิตรที่เชื่อถือได้ช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถรักษา

ความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศอาร์กติก เช่น นอร์เวย์และแคนาดา ในช่วงที่สภาพกำลังประสบความ
แตกแยกจากวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน (Taisaku, 2016)

เกาหลีใต้: การเพิ่มบทบาทผ่านการลงทุนด้านวิจัยและการเดินเรือ โดยเกาหลี
ใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการขยายบทบาทอย่างมีนัยสำคัญ โดยผ่าน Korean Polar Research
Institute (KOPRI) ในการสำรวจอาร์กติกและการพัฒนาเทคโนโลยีเดินเรือในน้ำแข็ง (Korean
Polar Research Institute, 2023) จากกรอบเสริมนิยมเชิงสถาบัน (Keohane, 1984) เกาหลีใต้มอง
ว่าสถาบันระหว่างประเทศ เช่น สภาอาร์กติก สามารถช่วยลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการ
เข้าถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคได้ ผ่านการสร้างเครือข่ายวิจัยระหว่างประเทศและการ
ลงทุนร่วมกับรัฐสมาชิก ทั้งนี้ กลยุทธ์ของเกาหลีใต้แตกต่างจากจีน ตรงที่ให้ความสำคัญกับการ
สร้างความเชื่อมั่นผ่านโครงการวิทยาศาสตร์และลดการเผชิญหน้าเชิงการเมืองโดยตรง

เมื่อพิจารณาโดยรวมจะเห็นได้ว่า บทบาทของรัสเซีย จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ใน
อาร์กติกช่วง ค.ศ. 2022–2024 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนจากความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม
แบบเดิมไปสู่การแข่งขันเชิงภูมิรัฐศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Keohane & Nye, 1977) โดย
รูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อนของรัฐยังคงอธิบายโครงสร้างของความสัมพันธ์
เหล่านี้ได้ดี กล่าวคือแม้รัฐจะมีความร่วมมือในบางมิติ เช่น สิ่งแวดล้อมหรือวิทยาศาสตร์ แต่ใน
ขณะเดียวกันก็แข่งขันอย่างรุนแรงในประเด็นทรัพยากรและยุทธศาสตร์การควบคุมเส้นทางเดินเรือ
ผลที่ตามมาคือ สภาอาร์กติกซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเมืองแบบพหุภาคีเชิงสันติ กำลังเผชิญ
ความเสี่ยงจากการถูกดึงเข้าสู่สนามแข่งขันของมหาอำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในอนาคตอัน
ใกล้

ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติในอาร์กติก (น้ำมัน ก๊าซ แร่หายาก) โดย
ภูมิภาคอาร์กติกนับเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์มากที่สุดในโลก โดยการ
สำรวจของ U.S. Geological Survey ระบุว่าประมาณร้อยละ 13 ของน้ำมันและร้อยละ 30
ของก๊าซธรรมชาติที่ยังไม่ถูกค้นพบของโลก อาจอยู่ในเขตอาร์กติก (Gautier et al., 2009)
ความสำคัญเชิงเศรษฐกิจของทรัพยากรเหล่านี้จึงทำให้อาร์กติกกลายเป็นพื้นที่ที่รัฐมหาอำนาจ
ต่างจับตาและเร่งลงทุนมากขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงนี้เร่งให้รัฐสำคัญ ๆ
เช่น รัสเซีย นอร์เวย์ และสหรัฐอเมริกา เร่งพัฒนาโครงการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ รวมถึง
การสำรวจแหล่งแร่หายากที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงในบริเวณกรีนแลนด์และหมู่เกาะใกล้เคียง
(Wezeman, Kuimova, & Wezeman, 2023) รัสเซียได้พัฒนาโครงการพลังงานขนาดใหญ่ใน
ภูมิภาค เช่น โครงการ Yamal LNG และ Arctic LNG 2 ซึ่งไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการ
ภายในประเทศ แต่ยังมุ่งเป้าไปที่การส่งออกพลังงานสู่ตลาดยุโรปและเอเชีย (Conley et al., 2022)
ในขณะที่นอร์เวย์มองหาโอกาสจากการขยายการขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเลบาร์เรนต์และพัฒนา
พลังงานสะอาดจากภูมิภาคอาร์กติกควบคู่กันไป แม้สหรัฐอเมริกาจะเคยประกาศนโยบายชะลอ
การขุดเจาะในอาร์กติกในบางช่วง แต่ภายใต้สถานการณ์ความตึงเครียดทางพลังงานโลกหลัง
สงครามรัสเซีย-ยูเครน ความสนใจของสหรัฐอเมริกาต่อการสำรวจพลังงานในภูมิภาคนี้ได้กลับมา
อีกครั้ง (US Department of Energy, 2023) นอกจากนี้ แม้จีนจะไม่ใช้รัฐในภูมิภาคอาร์กติก
โดยตรง แต่ได้กำหนดนโยบายเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ (Polar Silk Road) ภายใต้โครงการ

ริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) โดยแสวงหาโอกาสลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ท่าเรือ และการสำรวจทรัพยากรในอาร์กติกตอนเหนือ เช่น ในรัสเซียและไอซ์แลนด์ (Brady, 2022) การที่จีนประกาศตนเป็น "รัฐใกล้อาร์กติก" (Near-Arctic State) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 เป็นการสร้างฐานะเชิงสัญลักษณ์เพื่อขยายบทบาทของตนในภูมิภาคที่สำคัญยิ่งขึ้นในเชิงยุทธศาสตร์การละลายของน้ำแข็งทะเล อันเป็นผลจากภาวะโลกร้อน (Arctic Amplification) ได้เปิดเส้นทางเดินเรือและแหล่งทรัพยากรใหม่ในภูมิภาคที่แต่เดิมเข้าถึงได้ยาก (IPCC, 2021)



ภาพประกอบ 1 แผนที่ภูมิภาคอาร์กติกและรัฐสมาชิกของสภาอาร์กติก

ที่มา: Heininen L, et al. (2020). Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis, and Trends p.17

ในเชิงรัฐศาสตร์ การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในอาร์กติกจึงไม่ใช่เพียง "การแข่งขันเชิงเศรษฐกิจ" (Economic Competition) แต่ยังสะท้อนถึงการต่อสู้เพื่อ "เพิ่มอำนาจต่อรอง" (bargaining power) และ "ขยายอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์" (Geopolitical Influence) ในเวทีระหว่างประเทศอย่างเด่นชัด (Wall, Bazely, & Chater, 2023) ตัวอย่างเช่น รัสเซียได้ใช้การลงทุนในอาร์กติกเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การฟื้นฟูสถานะมหาอำนาจโลก ขณะที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตร NATO เริ่มให้ความสำคัญกับการคงเสถียรภาพในอาร์กติก เพื่อไม่ให้อาร์กติกกลายเป็นพื้นที่ที่รัสเซียหรือจีนมีอิทธิพลโดยฝ่ายเดียว (Conley et al., 2022) สรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติในอาร์กติกเป็นตัวแปรสำคัญที่บีบบังคับให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบภูมิรัฐศาสตร์โลกในศตวรรษที่ 21 และกำลังทำให้อาร์กติกเปลี่ยนสถานะจากพื้นที่ชายขอบ (Periphery) เป็นสมรภูมิยุทธศาสตร์ (Strategic Theatre) แห่งใหม่อย่างเต็มรูปแบบ

ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อระบบนิเวศ ภูมิรัฐศาสตร์ และ เศรษฐกิจโลก

โดยภูมิภาคารกติกมีบทบาทเป็น "ตัวควบคุม" (Regulator) ของระบบภูมิอากาศโลก เนื่องจากน้ำแข็งขั้วโลกทำหน้าที่สะท้อนพลังงานแสงอาทิตย์กลับสู่อวกาศ (Albedo Effect) ช่วยควบคุมอุณหภูมิของโลกให้อยู่ในสมดุล (AMAP, 2021; IPCC, 2021) เมื่อภาวะโลกร้อนเร่งการละลายของน้ำแข็งในอาร์กติก กระบวนการสะท้อนพลังงานลดลง ทำให้โลกดูดซับความร้อนมากขึ้น ซึ่งเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั่วโลกอย่างรุนแรง

ในเชิงระบบนิเวศ การละลายของน้ำแข็งทะเลและการละลายของชั้นน้ำแข็งใต้ดิน ทำให้ระบบนิเวศอาร์กติกเกิดความแปรปรวน เช่น ที่อยู่อาศัยของหมีขั้วโลก วาฬ และนกอพยพ เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว (Arctic Council, 2023) การปล่อยก๊าซมีเทนจากเพอร์มาฟรอสต์ยังส่งเสริมการเร่งโลกร้อนในระดับที่อาจเกินกว่าจุดพลิกผัน (Tipping Point) ของระบบภูมิอากาศ (IPCC, 2021) นอกจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อนในอาร์กติกยังส่งผลเชิงเศรษฐกิจในระดับโลกอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล การละลายของน้ำแข็งกรีนแลนด์ และขั้วโลกเหนือทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้เมืองชายฝั่งสำคัญทั่วโลก เช่น นิวยอร์ก มุมไบ และเซี่ยงไฮ้ ตกอยู่ในความเสี่ยงจากน้ำท่วมถาวร (IPCC, 2021; NASA, 2023) ภายในปี ค.ศ. 2100 ระดับน้ำทะเลอาจเพิ่มขึ้นได้ถึง 0.6-1.1 เมตรภายใต้แนวโน้มการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของเส้นทางการค้าโลกเส้นทางทะเลเหนือ ซึ่งปกติถูกปิดกั้นด้วยน้ำแข็งกำลังเปิดให้สัญจรได้มากขึ้นในฤดูร้อน ช่วยลดระยะเวลาเดินเรือระหว่างยุโรปและเอเชียได้ถึงร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับเส้นทางคลองสุเอซ (Humpert, 2023) สิ่งนี้เปลี่ยนสมการเศรษฐกิจการขนส่งระหว่างประเทศและเพิ่มมูลค่าทางยุทธศาสตร์ของอาร์กติกอย่างรวดเร็ว

จากมุมมอง นักรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผลกระทบของภาวะโลกร้อนในอาร์กติกกำลังพลิกโฉม สมการเศรษฐกิจ-การเมืองโลก (Global Economic-Political Equations) ในหลายด้าน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางการค้าโลก เนื่องจากเส้นทางทะเลใหม่ทำให้บางประเทศ เช่น รัสเซีย แคนาดา และประเทศนอร์ดิก มีโอกาสเพิ่มบทบาทในเศรษฐกิจ

โลก ขณะเดียวกัน ประเทศที่พึ่งพาเส้นทางการค้าเดิม เช่น อียิปต์ (คลองสุเอซ) หรือสิงคโปร์ อาจสูญเสียรายได้สำคัญ

การปรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยรัฐต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และรัสเซีย ปรับนโยบายอาร์กติกเพื่อรับมือกับความเสี่ยงทางสภาพภูมิอากาศและความท้าทายทางยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ เช่น การเฝ้าระวังเส้นทางทะเลและการปกป้องชายฝั่ง (Conley et al., 2022; US Navy, 2021) การทวีความสำคัญของภูมิภาคอาร์กติกในเวทีการเมืองโลก โดยอาร์กติกกำลังเปลี่ยนจากพื้นที่ชายขอบที่มีสภาพแวดล้อมเปราะบาง มาเป็นจุดยุทธศาสตร์หลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรและเส้นทางการค้าใหม่ระหว่างมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และจีน (Wall, Bazely, & Chater, 2023)

กล่าวโดยสรุป ภาวะโลกร้อนในอาร์กติกไม่เพียงทำลายระบบนิเวศในระดับภูมิภาค แต่ยังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลก ซึ่งทำให้ภูมิภาคนี้กลายเป็นศูนย์กลางของการวางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศในอนาคต

2.2.3 งานที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของสภาอาร์กติก

หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของสภาอาร์กติกคือความซับซ้อนที่เกิดจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐสมาชิกทั้งแปดประเทศ กับรัฐผู้สังเกตการณ์ที่มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 (Arctic Council, 2023; Dodds & Nuttall, 2023) การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม และการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ในอาร์กติก ได้ผลักดันให้นานาประเทศนอกภูมิภาคให้ความสนใจอย่างลึกซึ้งมากขึ้น ส่งผลให้ภูมิภาคนี้กลายเป็นเวทีที่มีการเชื่อมโยงผลประโยชน์หลายมิติเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ในเชิงรัฐศาสตร์ ปรากฏการณ์นี้สามารถอธิบายได้โดยกรอบแนวคิด Complex Interdependence ของ Keohane และ Nye (2012) ซึ่งชี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคปัจจุบันไม่ได้พึ่งพาอำนาจทางทหารเพียงอย่างเดียว แต่แทรกซึมด้วยประเด็นด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความสัมพันธ์เหล่านี้ส่งผลให้การเมืองในอาร์กติกมีลักษณะ "หลายมิติ" (Multidimensional) มากยิ่งขึ้น และในมิติของรัฐผู้สังเกตการณ์ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เป็นตัวอย่างเด่นที่พยายามมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการพัฒนาเส้นทางเดินเรือสายเหนือและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุหายากที่เปิดเผยใหม่จากการละลายของน้ำแข็ง (Lanteigne, 2022) จีนในฐานะ "ประเทศใกล้อาร์กติก" (Near-Arctic State) ได้ผลักดันโครงการเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ เพื่อเชื่อมโยงอาร์กติกเข้ากับโครงข่ายโครงการริเริ่มแถบและเส้นทาง ซึ่งทำให้รัฐสมาชิกบางประเทศ โดยเฉพาะแคนาดาและนอร์เวย์ เกิดความกังวลว่าการแทรกแซงเชิงเศรษฐกิจจากจีนอาจคุกคามอำนาจอิทธิพลและเสถียรภาพในภูมิภาค (Lanteigne, 2022)

นอกจากนี้ในด้านรัฐสมาชิก ความกังวลเรื่องอำนาจอธิปไตยและการควบคุมเส้นทางเดินเรือมีน้ำหนักสูง ตัวอย่างเช่น แคนาดายืนยันเสมอว่าเส้นทางตะวันตกเฉียงเหนือเป็นน่านน้ำภายในประเทศ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและบางรัฐผู้สังเกตการณ์มองว่าเส้นทางดังกล่าวควรถือเป็นน่านน้ำสากล (Wilson Rowe, 2023) ความขัดแย้งเหล่านี้แม้จะไม่รุนแรงถึงขั้นเผชิญหน้าโดยตรง แต่ก็สร้างแรงเสียดทานต่อกระบวนการตัดสินใจภายในสภาอาร์กติก หลังปี ค.ศ. 2022 ความซับซ้อนยิ่งทวีคูณขึ้นเมื่อสภาอาร์กติกต้องพิจารณาว่า จะเปิดกว้างให้รัฐผู้สังเกตการณ์มีบทบาทเพิ่มขึ้นในกิจกรรมต่าง ๆ หรือจะรักษาความได้เปรียบของรัฐสมาชิกดั้งเดิมไว้ (Arctic Council, 2023) นอกจากนี้ วิกฤตรัสเซีย-ยูเครนยังทำให้รัฐสมาชิกบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและแคนาดา ระมัดระวังมากขึ้นเกี่ยวกับการเปิดช่องทางใหม่ ๆ ให้แก่รัฐนอกภูมิภาคที่อาจมีความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์กับรัสเซียหรือมีวาระซ่อนเร้น อีกทั้งในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐจะให้ความสำคัญกับการรักษาอธิปไตยและความได้เปรียบของตนเองมากกว่าความร่วมมือพหุภาคี (Mearsheimer, 2022) ความตึงเครียดระหว่างการเปิดรับความร่วมมือจากรัฐผู้สังเกตการณ์กับการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกสะท้อนความตึงเครียดเชิงโครงสร้างในสภาอาร์กติกอย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุป ความซับซ้อนจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนี้ทำให้สภาอาร์กติกต้องเผชิญภาวะท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่างการส่งเสริมความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multilateral Cooperation) กับการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐสมาชิก ในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 อย่างมีนัยสำคัญ

1) บทบาทของชนพื้นเมืองในอาร์กติก

ชนพื้นเมืองในอาร์กติก เช่น ชนเผ่าอินูอิต (Inuit) ชนเผ่าซามี (Saami) และกลุ่มอื่น ๆ มีสถานะสำคัญในโครงสร้างของสภาอาร์กติกในฐานะสมาชิกถาวรซึ่งได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและให้คำปรึกษาในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาค (Wilson Rowe, 2023) ความมีส่วนร่วมนี้ สะท้อนความพยายามในการสร้างความเสมอภาคระหว่างรัฐสมาชิกและตัวแทนกลุ่มชนพื้นเมือง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ชนพื้นเมืองยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการที่ขัดขวางการมีอิทธิพลอย่างแท้จริงในเวทีการตัดสินใจระหว่างประเทศ

บทบาทของชนพื้นเมืองเน้นให้เห็นว่าแม้จะมีความพยายามในการเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เช่น กลุ่มชนพื้นเมือง แต่เวทีระหว่างประเทศยังคงถูกครอบงำโดยรัฐมหาอำนาจที่กำหนดกรอบการเจรจาและการกำหนดนโยบายหลัก (Smith, 2020) ชนพื้นเมืองจึงยังต้องต่อสู้เพื่อสร้างพื้นที่ทางอำนาจ (Agency) และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองในกระบวนการที่รัฐเป็นผู้ควบคุม หลังปี ค.ศ. 2022 สถานการณ์ยิ่งซับซ้อนขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน ซึ่งทำให้โครงการความร่วมมือหลายโครงการในอาร์กติกต้องหยุดชะงัก โดยเฉพาะโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ชนพื้นเมืองมีบทบาทนำ เช่น โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรในดินแดนดั้งเดิม หรือการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิภาค (Arctic Council, 2023) การระงับโครงการเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อชนพื้นเมือง ทั้งในแง่โอกาสในการมีส่วนร่วม การรักษาวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม และการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพ

ยิ่งไปกว่านั้น ความคาดหวังของชนพื้นเมืองต่อสภาอาร์กติก เช่น การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกระบวนการกำหนดนโยบาย กลับยังไม่สามารถบรรลุได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสภาอาร์กติกขาดอำนาจทางกฎหมายในการบังคับใช้พันธสัญญาต่าง ๆ (Exner-Pirot, 2022) การที่สภามีกลไกการกำกับดูแลอย่างนุ่มนวล (Soft Governance) ซึ่งอาศัยการสมัครใจของรัฐสมาชิก ทำให้ข้อเรียกร้องของชนพื้นเมืองมักถูกเลื่อนลำดับความสำคัญออกไป โดยเฉพาะในบริบทที่รัฐสมาชิกให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงและเศรษฐกิจเหนือกว่าประเด็นสิทธิชนพื้นเมือง ภายใต้แนวคิดความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม ชนพื้นเมืองไม่ได้เพียงแค่เรียกร้องสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังถือว่าการดำรงอยู่ของพวกเขาเป็นส่วนสำคัญของการรักษาความมั่นคงของระบบนิเวศอาร์กติกด้วย (Forbes et al., 2023)

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าสภาอาร์กติกจะสร้างช่องทางให้ชนพื้นเมืองมีบทบาทในเชิงสัญลักษณ์และเชิงกระบวนการ แต่ความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายยังคงจำกัดอยู่มาก ชนพื้นเมืองในอาร์กติกจึงต้องเผชิญกับความท้าทายในการรักษาพื้นที่ทางการเมืองของตนท่ามกลางพลวัตทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ผันผวนในยุคหลังปี ค.ศ. 2022

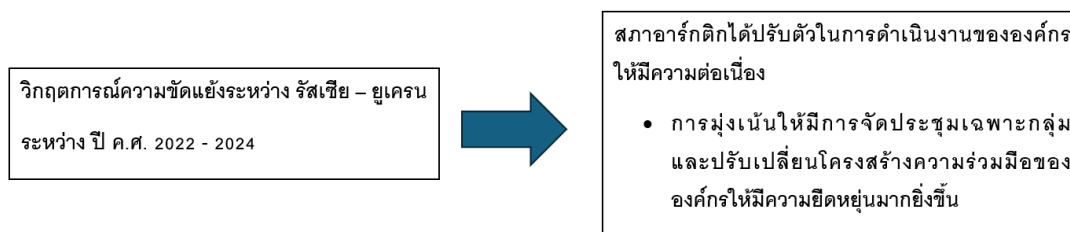
จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบว่า งานวรรณกรรมส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่จะศึกษาอยู่ 3 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคอาร์กติกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่ศึกษาว่าภูมิภาคอาร์กติกเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเข้าไปเก็บเกี่ยวหรือเข้าไปดำเนินธุรกิจในภูมิภาคดังกล่าวได้ 2) มิติด้านเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากการมองว่า ภูมิภาคดังกล่าวเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และ 3) มิติด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการศึกษาผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคอาร์กติก แต่วรรณกรรมที่ทบทวนมากลับมีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการองค์กรหรือการจัดการทรัพยากรในภูมิภาคไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากงานวิชาการที่ผ่านมา พบว่ายังมีจำนวนน้อยที่มุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรขององค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในเชิงโครงสร้าง บทบาท และกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงและความยั่งยืน แม้ว่าองค์กรระดับภูมิภาคจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างรัฐและการจัดการปัญหาข้ามพรมแดน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน หากขาดระบบการจัดการและกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่ยั่งยืน ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพของภูมิภาคโดยรวม

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการดังกล่าว โดยการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทและกลไกขององค์กรระดับภูมิภาคในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะในบริบทของความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจเชิงโครงสร้างและข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเป็นประโยชน์ต่อการรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคในระยะยาว

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิดที่บูรณาการระหว่างแนวคิดเรื่อง "ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม" (Environmental Security) และ "การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ" (International Environmental Governance) เพื่อวิเคราะห์บทบาทและการปรับตัวของสภาอารักติกาภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน กรอบแนวคิดที่นำมาใช้สามารถสรุปได้ ดังนี้



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย

แผนภาพข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลผลกระทบของวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย – ยูเครนในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024” ต่อการดำเนินงานของสภาอารักติกโดย วิเคราะห์ผ่าน 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน

จากปัจจัยดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การปรับตัวของสภาอารักติกภายใต้บริบทของวิกฤตการณ์นี้ โดยใช้กรอบแนวคิดหลักสามประการในการอธิบาย ได้แก่ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) ซึ่งเน้นว่าสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เพียงประเด็นด้านการอนุรักษ์ แต่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเสถียรภาพของรัฐ ความมั่นคงของมนุษย์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประกอบกับแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance) ซึ่งใช้เพื่ออธิบายลักษณะของกลไกความร่วมมือที่ไม่ใช่เชิงบังคับ แต่ตั้งอยู่บนฐานของความสมัครใจ ความไว้วางใจ และการมีส่วนร่วมของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยสะท้อนให้เห็นว่าสภาอารักติกในฐานะองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการบังคับรัฐสมาชิก ย่อมเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในสถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ และแนวคิดสุดท้ายคือ ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism) ซึ่งอธิบายถึงศักยภาพของสถาบันระหว่างประเทศในการคงไว้ซึ่งกลไกความร่วมมือ แม้จะเผชิญกับความไม่แน่นอนทางภูมิรัฐศาสตร์ โดยเน้นว่าสถาบันสามารถดำรงอยู่ได้ผ่านการปรับโครงสร้างการฟื้นฟูความไว้วางใจ และการเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น องค์กรชนพื้นเมือง เพื่อรักษาพันธกิจหลักของตนไว้

กล่าวโดยสรุป แผนภาพนี้เป็นการสะท้อนกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกระตุ้นภายนอกกับการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถอธิบายพฤติกรรมการปรับตัวของสภาอัครกติกในช่วงวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนได้อย่างรอบด้านทั้งในเชิงโครงสร้าง นโยบาย และบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการจัดการความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมของสภาอารักติกภายใต้บริบทของความขัดแย้งระหว่างรัสเซียกับยูเครนในช่วงปี ค.ศ. 2022 – 2024 โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์พลวัตของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคท่ามกลางภาวะความไม่แน่นอนทางภูมิรัฐศาสตร์ งานวิจัยนี้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเฉพาะการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Analysis) ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะของคำถามวิจัยที่เน้นการอธิบาย (explanatory) และการตีความปรากฏการณ์ในบริบทเฉพาะ เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและแนวโน้มการปรับตัวของสภาอารักติกในการดำเนินพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขความตึงเครียดระหว่างประเทศ

3.1 การออกแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งศึกษาปรากฏการณ์เชิงลึกผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีภูมิในรูปแบบคุณภาพ โดยเน้นการระบุและอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของสภาอารักติกในช่วงวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน ทั้งในเชิงโครงสร้าง กลไกความร่วมมือ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ข้อมูลใช้กรอบแนวคิดจาก 3 ทฤษฎีหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) 2) แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Governance) และ 3) แนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism)

การเลือกใช้แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงคุณภาพเปิดโอกาสให้สามารถตีความความซับซ้อนของบริบททางการเมืองระหว่างประเทศอย่างลึกซึ้ง และสามารถตรวจสอบแบบแผนของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ความร่วมมือ และการตอบสนองขององค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

3.2 ประเภทของแหล่งข้อมูลและแหล่งข้อมูล

3.2.1 ประเภทข้อมูลปฐมภูมิ

เนื่องจากการศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลทฤษฎีเป็นหลัก จึงไม่ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้พิจารณาบางกรณีของแหล่งข้อมูลปฐมภูมิที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบถ้อยแถลง (Official Statements) บันทึกการประชุม (Meeting Minutes) และบทสัมภาษณ์ (Interviews) ที่เผยแพร่โดยหน่วยงานหรือสื่อมวลชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ได้อย่างเหมาะสมในบริบทการวิเคราะห์

ข้อมูลปฐมภูมิเหล่านี้มีความสำคัญในการสะท้อนจุดยืนของรัฐสมาชิก องค์กรชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples' Organizations) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาอารักติก

โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน อาทิ แอลงการณ ของ สำนักเลขาธิการสภาอารักติก การให้สัมภาษณ์ของผู้แทนรัฐนอร์ดิก หรือข้อสังเกตจากกลุ่ม ผู้สังเกตการณ์ ที่แสดงความกังวลต่อภาวะชะงักงันของความร่วมมือทางสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค อารักติก

3.2.2 ประเภทข้อมูลทุติยภูมิ

แหล่งข้อมูลหลักในการวิจัยนี้อยู่ในรูปของข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้แก่ เอกสารวิชาการ รายงานการประชุม รายงานวิเคราะห์จากองค์การระหว่างประเทศ และข่าวจากสื่อมวลชนที่ เชื่อถือได้ ตลอดจนบทวิเคราะห์ของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านภูมิรัฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเอกสารที่จัดพิมพ์หรือเผยแพร่ในช่วงปี ค.ศ. 2022 – 2024 เพื่อสะท้อนบริบทและ พัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์อย่างแม่นยำ

ผู้วิจัยได้คัดเลือกข้อมูลจากแหล่งที่มีความน่าเชื่อถือและตรวจสอบได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาด้านความทันสมัย ความสอดคล้องกับคำถามวิจัย และความเป็นกลางของ แหล่งข้อมูล

3.3 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงเอกสารเป็นเครื่องมือหลักในการ วิจัย เนื่องจากประเด็นการวิจัยเกี่ยวข้องกับกลไกของสถาบันระหว่างประเทศและวิกฤตการณ์ทาง การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยการทำความเข้าใจเชิงโครงสร้างและบริบทผ่านเอกสาร จำนวนมากที่มีอยู่แล้วในรูปแบบสาธารณะ

กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการผ่านการค้นคว้าจากฐานข้อมูลวิชาการระดับ นานาชาติ เช่น JSTOR, ScienceDirect, Google Scholar, SpringerLink และฐานข้อมูลของ องค์การระหว่างประเทศ เช่น สภาอารักติก ผลการสำรวจของ AMAP และ UNEP ตลอดจนข้อมูล จากหน่วยงานรัฐบาล เช่น กระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอารักติก การเก็บข้อมูล ดำเนินอย่างเป็นระบบ โดยเน้นเอกสารที่ตีพิมพ์ในช่วงปี ค.ศ. 2022 – 2024 เพื่อให้ครอบคลุม พัฒนาการและการตอบสนองของสภาอารักติกต่อวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนอย่างครบถ้วน

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินภายใต้แนวทางการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยแบ่งเนื้อหา ออกเป็นหมวดหมู่หลัก ได้แก่ 1) การดำเนินพันธกิจของสภาอารักติกก่อนวิกฤตการณ์ 2) ผลกระทบจากวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนต่อโครงสร้างและกลไกของสภา 3) แนวทางการปรับตัว เชิงกลยุทธ์ของรัฐสมาชิก และ 4) บทบาทขององค์กรชนพื้นเมืองในช่วงวิกฤต

โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเน้นไปที่การระบุแบบแผนการเปลี่ยนแปลง แนวโน้มการดำเนิน นโยบาย และพลวัตของความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบของทฤษฎีที่เลือกใช้ ได้แก่ แนวคิดความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และเสรีนิยม ใหม่เชิงสถาบัน

บทที่ 4 ผลการศึกษา

บทที่ 4 นี้ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทพันธกิจ และการดำเนินงานของสภาอาร์กติก ในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 ซึ่งเป็นช่วงเวลา ที่ภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคอาร์กติกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอันเนื่องมาจาก วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ในครั้งนี้ มุ่งเน้นการทำความเข้าใจถึงพลวัตของความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก การตอบสนองต่อ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และแนวโน้มของการดำเนินงานในอนาคตภายใต้บริบททางภูมิ รัฐศาสตร์ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น การวิเคราะห์ในบทนี้ดำเนินตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์การวิจัยที่ มุ่งเน้นศึกษาผลกระทบที่ส่งผลจากวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครนต่อการปรับตัว ของสภาอาร์กติกในการดำเนินงานผ่านการประชุมกลุ่มย่อยและการปรับโครงสร้างความร่วมมือ ใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1) บทบาทและการดำเนินงานของ สภาอาร์กติกในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมก่อนเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่าง รัสเซีย-ยูเครน และ 2) บทบาทและการดำเนินงานของสภาอาร์กติกในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 ภายใต้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

4.1 บทบาทและการดำเนินงานของสภาอาร์กติกในการรักษาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

บทบาทของสภาอาร์กติกภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน สามารถ แบ่งออกเป็น ส่วน ได้แก่ 1) บทบาทของสภาอาร์กติกก่อนและหลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน และ 2) ความสำเร็จและอุปสรรคของสภาอาร์กติก ก่อนวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน

4.1.1 บทบาทของสภาอาร์กติกก่อนวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน

สภาอาร์กติกก่อนปี ค.ศ. 2022 ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นเวทีความ ร่วมมือพหุภาคีที่ประสบความสำเร็จในด้านการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ ยั่งยืนในภูมิภาคอาร์กติก สภานี้ก่อตั้งขึ้นตามข้อตกลงตามกฎบัตรรอตตาวา เมื่อปี ค.ศ. 1996 โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกแปดประเทศ ได้แก่ แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย สวีเดน และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งกลุ่มประชาชนพื้นเมือง อาร์กติกในฐานะผู้มีส่วนร่วมถาวร (Arctic Council, 1996) สิ่งที่ทำให้สภาอาร์กติกมีลักษณะ พิเศษ คือการไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคงทางทหารอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นหลักการที่ระบุ ไว้ในกฎบัตรรอตตาวาเพื่อหลีกเลี่ยงความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ อันอาจเกิดจากความขัดแย้ง ระหว่างชาติมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ด้วยเหตุนี้ สภาอาร์กติกจึงเป็นพื้นที่ที่รัฐซึ่งมี ผลประโยชน์แตกต่างกันสามารถทำงานร่วมกันได้ในเชิงเทคนิคและวิทยาศาสตร์ โดยเน้นประเด็น ร่วมที่ไม่เป็นข้อขัดแย้งทางการเมือง เช่น การติดตามการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และการสนับสนุนชุมชนพื้นเมืองในภูมิภาคอาร์กติก ในช่วงก่อนจะเกิด วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 สภาอาร์กติกได้รับการยอมรับ

อย่างกว้างขวางว่าเป็นเวทีความร่วมมือพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่ประสบความสำเร็จและมีความมั่นคงมากที่สุดเวทีหนึ่งของโลก โดยเน้นการดำเนินงานผ่านกลไกทางวิทยาศาสตร์ที่ไม่ผูกพันทางการเมืองหรือการทหาร ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะที่ส่งผลให้สภาอาร์กติกสามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงเวลาที่ผ่านมาเกิดความตึงเครียดเชิงภูมิรัฐศาสตร์อย่างรุนแรง สามารถแบ่งเป็นโครงการที่มีความโดดเด่น ได้ดังนี้

1) โครงการการตรวจสอบและประเมินอาร์กติก โดยโครงการนี้ถือเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวม วิเคราะห์ และประเมินข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติก โดยเฉพาะในด้านมลพิษจากโลหะหนัก สารอินทรีย์ตกค้างถาวร (POPs) และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (AMAP, 2021) ข้อมูลที่ได้จากโครงการนี้เป็นรากฐานสำคัญในการวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

2) โครงการอนุรักษ์พืชและสัตว์อาร์กติก โดยโครงการนี้มุ่งเน้นการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเขตอาร์กติก ผ่านการจัดทำฐานข้อมูลสัตว์และพืชเฉพาะถิ่น เช่น หมิซัวโลก วาฬเบลูกา และนกอพยพตระกูลต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยด้านระบบนิเวศ (CAFF, 2013) CAFF ยังดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินความหลากหลายทางชีวภาพอาร์กติก (Arctic Biodiversity Assessment) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้และกำหนดแนวทางอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

3) คณะทำงานการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Working Group: SDWG) โดยโครงการนี้เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสนับสนุนสิทธิและบทบาทของชนพื้นเมือง ในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของตน (SDWG, 2019) กิจกรรมของคณะทำงานการพัฒนาที่ยั่งยืน (สะท้อนแนวทางแบบมีส่วนร่วม (Participatory Approach) ในการกำหนดอนาคตของภูมิภาคอาร์กติก

4) โครงการการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการตอบสนองในกรณีฉุกเฉิน (Emergency Prevention, Preparedness and Response: EPPR) โดยแม้จะไม่ได้มุ่งเฉพาะประเด็นสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่โครงการนี้มีบทบาทสำคัญในการลดความเสี่ยงและวางระบบป้องกันกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินจากการรั่วไหลของน้ำมันหรือสารเคมีในทะเลอาร์กติก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม” ในระดับภูมิภาค (EPPR, 2020)

4.1.2 ความสำเร็จและอุปสรรคของสภาอาร์กติก ก่อนวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน

ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ระหว่างรัสเซียกับยูเครนในปี ค.ศ. 2022 สภาอาร์กติก ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพและมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการสร้างความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ในพื้นที่อาร์กติก โดยแม้จะเป็นเวทีความร่วมมือที่ไม่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมาย แต่สภาอาร์กติกสามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุมทั้งรัฐสมาชิก องค์การชนพื้นเมือง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างสมดุล

1) ความสำเร็จของสภาอาร์กติก

การปะทุของความขัดแย้งระหว่างรัสเซียและยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ความร่วมมือภายใต้กรอบของสภาอาร์กติก ถือเป็นหนึ่งในตัวอย่างสำคัญของความร่วมมือพหุภาคีที่สามารถ

ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น แม้รัฐสมาชิกจะมีความหลากหลายทางภูมิรัฐศาสตร์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง โดยเฉพาะการมีรัสเซียและสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐสมาชิกพร้อมกัน ซึ่งในเวทีระหว่างประเทศทั่วไปมักมีจุดยืนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบของสหภาพอารักติก กลไกความร่วมมือสามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเชิงอำนาจเหล่านี้ได้ โดยอาศัยหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักการฉันทามติ (Consensus) และการไม่ผูกพันทางกฎหมาย (Non-Binding Agreement) ในการตัดสินใจ ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเจรจาและมีส่วนร่วมได้อย่างเท่าเทียม ลดแรงกดดันทางการเมือง และหลีกเลี่ยงการใช้เสียงข้างมากที่อาจสร้างความขัดแย้ง

หนึ่งในความสำเร็จที่โดดเด่นของสหภาพอารักติกคือการจัดทำรายงานด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรอบของหน่วยงานย่อย เช่น โครงการการติดตามและประเมินอารักติกและ โครงการการอนุรักษ์พืชและสัตว์ในเขตอารักติก โดยรายงานของโครงการการติดตามและประเมินอารักติก เช่น รายงานเกี่ยวกับการปนเปื้อนของสารปรอท โลหะหนัก และสารมลพิษถาวร (Persistent Organic Pollutants: POPs) ได้กลายเป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำคัญระดับโลก และถูกนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดนโยบายระดับชาติของหลายประเทศ รวมถึงการดำเนินการในกรอบของอนุสัญญาาระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาสตอกโฮล์ม (Stockholm Convention) ว่าด้วยสาร POPs ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพอารักติกในฐานะผู้ให้ข้อมูลเชิงวิชาการที่เชื่อถือได้ และสามารถเชื่อมโยงกลไกในระดับภูมิภาคกับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในระดับโลกอย่างมีประสิทธิภาพ (Young, 2009)

นอกจากนี้ สหภาพอารักติกยังสามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวาง อาทิ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) องค์การอนามัยโลก (WHO) และคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและการเจรจานโยบายระดับโลก การมีส่วนร่วมในเวทีเหล่านี้ทำให้ข้อมูลจากภาคอารักติกสามารถถูกรวมเข้าไปอยู่ในกระบวนการวางแผนนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากลได้อย่างเป็นระบบ

อีกหนึ่งจุดแข็งที่สำคัญของสหภาพอารักติกคือ การออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้กลุ่มชนพื้นเมืองในพื้นที่อารักติกเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในฐานะสมาชิกถาวร โดยเฉพาะในกลุ่มงานของคณะทำงานการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืนที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและวัฒนธรรมดั้งเดิม กลไกความร่วมมือนี้ถือเป็นต้นแบบที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ เนื่องจากแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศส่วนใหญ่ที่มีมุมมองข้ามเสียงของชนพื้นเมือง ในขณะที่สหภาพอารักติกเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมือง เช่น สภาอินนูอิตแห่งขั้วโลกเหนือ และสภาซามิ เข้ามาเสนอความเห็นและร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายอย่างแท้จริง (Wilson Rowe, 2018) ส่งผลให้เกิดความชอบธรรม และสร้างความไว้วางใจในกระบวนการพัฒนาในภูมิภาค

ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดรับประเทศผู้สังเกตการณ์ ก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างทรัพยากรและความรู้จากภายนอก โดยประเทศอย่างเยอรมนี ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ และสหราชอาณาจักร ได้มีบทบาทในการสนับสนุนโครงการวิจัย นำเสนอเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการร่วมทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบางประการ ทั้งนี้ ในขณะที่รัฐสมาชิกยังคงรักษาอำนาจอธิปไตยของตน ประเทศผู้สังเกตการณ์ก็สามารถมีส่วนร่วมในระดับวิชาการและเชิงปฏิบัติการโดยไม่ก้าวล่วงในประเด็นความมั่นคงหรืออธิปไตยเหนือดินแดน กลไกดังกล่าวช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นทางการทูตของสมาชิกภาคี และเอื้อให้ความร่วมมือสามารถขยายขอบเขตได้โดยไม่เผชิญกับความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์โดยตรง

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของสภาอารักติกก่อนปี ค.ศ. 2022 สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของความร่วมมือพหุภาคีที่อิงหลักการเจรจาอย่างเท่าเทียม การใช้ข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการตัดสินใจ และการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในลักษณะสร้างสรรค์ กลไกเหล่านี้ล้วนเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในภูมิภาคอาร์กติกอย่างต่อเนื่อง

2) อุปสรรคที่พบก่อนเกิดวิกฤตความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในสภาอารักติกก่อนเกิดวิกฤตรัสเซีย-ยูเครนก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าสมบูรณ์ไร้ข้อจำกัด สภายังเผชิญความท้าทายในหลายมิติ เช่น

ข้อจำกัดด้านอำนาจในการบังคับใช้ แม้ว่าสภายจะสามารถสร้างความร่วมมือได้ดีในระดับเทคนิค แต่เนื่องจากข้อเสนอและแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย จึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐสมาชิกเป็นหลัก หากไม่มีเจตจำนงทางการเมือง การดำเนินโครงการอาจล่าช้าหรือหยุดชะงักได้ตลอดเวลา (Stokke & Hønneland, 2007)

อิทธิพลของรัฐมหาอำนาจในภูมิภาค รัสเซียในฐานะรัฐที่มีพื้นที่ครอบคลุมอาร์กติกมากที่สุด มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์สูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสมดุลอำนาจภายในสภา โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเส้นทางเดินเรือ หรือการขุดเจาะทรัพยากรพลังงาน (Kathryn, 2013)

การแข่งขันระหว่างประเทศผู้สังเกตการณ์ แม้การเข้าร่วมของประเทศนอกภูมิภาคจะเพิ่มทรัพยากรและองค์ความรู้ แต่ก็เริ่มเกิดแรงกดดันในด้านยุทธศาสตร์ เช่น การลงทุนของจีนในโครงสร้างพื้นฐานบริเวณอาร์กติก ซึ่งสร้างความกังวลต่อรัฐสมาชิกบางประเทศในแถบตะวันตก (Lanteigne, 2022)

แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การละลายของน้ำแข็ง การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมเศรษฐกิจ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้ภาระงานของสภาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ทรัพยากรและกลไกภายในกลับมีจำกัด ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ (IPCC, 2021)

กล่าวโดยสรุป สภาอารักติกในช่วงก่อนวิกฤตรัสเซีย-ยูเครนสามารถถือได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีเด่นของความร่วมมือพหุภาคีในระดับภูมิภาคที่ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทที่ซับซ้อน สภายประสบความสำเร็จในการออกแบบโครงสร้างความร่วมมือที่เปิดกว้าง ไม่ผูกพันทางทหาร และอิงกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยสามารถรักษาบรรยากาศของ

ความไว้วางใจ ความเคารพซึ่งกันและกัน และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกที่มีพื้นฐานทาง การเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง (Young, 2009) จุดเด่นของสถานะนี้อยู่ที่การ ขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ผ่านกลไกคณะทำงาน เช่น AMAP, CAFF และ SDWG ซึ่งทำหน้าที่ รวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนนโยบายสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองมี บทบาทในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม ภายใต้หลักฉันทามติที่เน้นความสมัครใจและการ ประนีประนอม

อย่างไรก็ตาม แม้สภาอาร์ทิกติกจะมีโครงสร้างความร่วมมือที่ได้รับการยอมรับในแวด วงวิชาการและการทูตระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ความเปราะบางเชิงโครงสร้างยังคง เป็นปัญหาเรื้อรังที่ถูกซ่อนไว้ภายใต้ฉันทามติที่เปราะบาง ตัวอย่างชัดเจนคือ การขาดอำนาจบังคับ ใช้ (binding authority) ซึ่งทำให้ข้อเสนอและรายงานของสภาไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่การ บังคับใช้ในระดับรัฐได้อย่างเต็มที่ หากปราศจากเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนจากรัฐสมาชิกแต่ ละประเทศ (Stokke & Hønneland, 2007) ยิ่งไปกว่านั้น ความไม่สมดุลทางอำนาจระหว่างรัฐที่มี อิทธิพลสูง เช่น รัสเซีย กับรัฐขนาดเล็กอย่างไอซ์แลนด์ หรือแม้แต่รัฐที่มีแนวโน้มยึดมั่นในสิทธิ มนุษยชน เช่น แคนาดาและนอร์เวย์ ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินกลยุทธ์ร่วมในประเด็นสำคัญ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การเปิดเส้นทางเดินเรือ หรือการอนุรักษ์พื้นที่ทางนิเวศ

ข้อจำกัดเหล่านี้ แม้จะยังไม่ปรากฏผลกระทบชัดเจนในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2022 แต่ กลับกลายเป็นจุดเปราะบางที่รอการปะทุเมื่อสภาวะทางภูมิรัฐศาสตร์เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน จากกรณีที่รัสเซียรุกรานยูเครนในต้นปี ค.ศ. 2022 ทำให้รัฐสมาชิกกลุ่มอาร์ทิกติกเซเว่นประกาศ ระวังความร่วมมือกับรัสเซียอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลให้กลไกการประชุม การดำเนินโครงการวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูลภายใต้สภาต้องหยุดชะงักลงในทันที (Wall, Bazely, & Chater, 2023) เหตุการณ์นี้ตอกย้ำข้อจำกัดที่สำคัญของสภาอาร์ทิกติกในฐานะเวทีความร่วมมือที่พึ่งพาเสถียรภาพ ทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอย่างแยกไม่ออก ทั้งยังสะท้อนว่า ความร่วมมือที่ยั่งยืนมิ อาจตั้งอยู่บนหลักฉันทามติที่ปราศจากกลไกสำรองหรือระบบการจัดการความขัดแย้งที่เข้มแข็งได้ ในระยะยาว

กล่าวอย่างเจาะจง สภาอาร์ทิกติกในช่วงก่อนวิกฤต แม้จะเป็นเวทีความร่วมมือที่มี เสถียรภาพในระดับหนึ่ง แต่ก็เปรียบเสมือน “กลไกที่มีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขของความสงบ” เมื่อเงื่อนไขดังกล่าวหมดลง กลไกนี้จึงไม่อาจรักษาความต่อเนื่องของพันธกิจได้อย่างมั่นคงและ เป็นรูปธรรม ดังนั้น การเข้าใจทั้งจุดแข็งและข้อจำกัดของสภาอาร์ทิกติกในช่วงก่อนวิกฤต จึงเป็น จุดเริ่มต้นที่สำคัญในการประเมินศักยภาพของความร่วมมือพหุภาคีในโลกที่กำลังเผชิญความไม่ แน่แน่นอนเชิงโครงสร้างมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

4.2 การปรับตัวของสภาอาร์ทิกติกในการดำเนินพันธกิจในช่วงวิกฤตการณ์ความขัดแย้ง ระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ได้สร้างผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลก ทั้งนี้ หนึ่งในองค์การที่ได้รับความกระทบจากความขัดแย้ง ดังกล่าว คือ สภาอาร์ทิกติก ที่เป็นองค์การระดับภูมิภาคและมีรัสเซียเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์กร ใน

ส่วนนี้จึงได้มุ่งอธิบายการปรับตัวของสภาอาร์กติกในการดำเนินพันธกิจในช่วงวิกฤตการณ์ดังกล่าว ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อการดำเนินงานของสภาอาร์กติก 2) การปรับตัวของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน และ 3) แนวโน้มอนาคตของสภาอาร์กติกและการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม รายละเอียดดังกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อการดำเนินงานของสภาอาร์กติก

สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเด็น คือ 1) ผลกระทบเชิงโครงสร้าง: การสูญเสียข้อมูลจากฝั่งรัสเซีย และ 2) ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อพันธกิจสิ่งแวดล้อม 3) ผลกระทบต่อโครงการ AMAP และ CAFF และ 4) ผลกระทบในระดับวิชาการและนโยบาย

1) ผลกระทบเชิงโครงสร้าง: การสูญเสียข้อมูลจากฝั่งรัสเซีย

ลักษณะโดยธรรมชาติขององค์การระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนความร่วมมือโดยสมัครใจ มีความเปราะบางโดยเนื้อแท้ เนื่องจากขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลผูกพัน (Binding Enforcement) ตัวอย่าง ของสภาอาร์กติกคือ โครงการภายใต้โครงการ AMAP ที่ต้องหยุดลงทันทีเมื่อสมาชิกขัดแย้งกัน (Arctic Council, 2022) ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันแสดงให้เห็นถึงความเปราะบางขององค์กรไม่ใช่แค่ผลจากวิกฤตภายนอก (External Shocks) แต่ยังมีมาจากโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนการยอมรับอธิปไตยของรัฐอย่างสูงสุด (Sovereignty Sensitivity) กล่าวคือ องค์กรไม่สามารถบังคับให้รัฐต้องดำเนินนโยบายร่วมกันได้ในยามเกิดความขัดแย้ง (Stokke & Honneland, 2007) ยิ่งกว่านั้น สภาอาร์กติกเองก็มีการใช้โครงสร้างองค์กรที่เป็นแนวปฏิบัติไม่มีสภาพบังคับ คือเน้นการสร้างแนวทางในการปฏิบัติงานมากกว่าข้อผูกพันทางกฎหมายที่บังคับได้ (Boyle, 2021) ซึ่งทำให้เมื่อรัสเซียถูกรัฐอื่นคว่ำบาตรในปี ค.ศ. 2022 ไม่มีกรอบบังคับที่สามารถคงการทำงานร่วมกันได้ ส่งผลให้โครงการวิทยาศาสตร์ การวิจัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมถูกชะงักลงอย่างสิ้นเชิง (Wall, Bazely, & Chater, 2023)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จากการที่พื้นที่ฝั่งรัสเซียครอบคลุมภูมิภาคอาร์กติกตะวันออก ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการติดตามปรากฏการณ์ (AMAP, 2023) เช่น 1) การละลายของน้ำแข็งในทะเลลาปเตฟ (Laptev Sea) และทะเลไซบีเรียตะวันออก (East Siberian Sea) 2) การปลดปล่อยก๊าซมีเทนจากเพอร์มาฟรอสต์ และ 3) การไหลของแม่น้ำใหญ่ เช่น แม่น้ำเยนิเซย์ (Yenisei) และลีนา (Lena) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพและเคมีในมหาสมุทรอาร์กติก

ดังนั้น เมื่อรัสเซียถอนตัวจากกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและไม่สามารถร่วมทำงานในระดับปฏิบัติการได้อีก ความต่อเนื่องของฐานข้อมูลระยะยาว (Long-Term Datasets) ที่เคยมีมาอย่างต่อเนื่องกว่า 2 ทศวรรษก็ขาดช่วงทันที ส่งผลให้การประเมินสถานะของระบบนิเวศในระดับภูมิภาคเกิดช่องว่างอย่างมีนัยสำคัญ และยากต่อการคาดการณ์แนวโน้มระยะยาวอย่างถูกต้อง ในกรณีของ AMAP ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลจากทุกเขตการปกครองของอาร์กติกเพื่อประเมินสารมลพิษในน้ำแข็ง อากาศ และสิ่งมีชีวิต การขาดข้อมูลจากฝั่งรัสเซียทำให้การวิเคราะห์ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบความเข้มข้นของสารปรอท และโลหะหนักในระดับภูมิภาค ซึ่งเคยมีการเก็บข้อมูลแบบบูรณาการร่วมกับนักวิทยาศาสตร์

รัสเซียในฐานะรัฐสมาชิกหลักของสภาอาร์กติก และเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ด้วยการครอบครองพื้นที่ชายฝั่งอาร์กติกมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด และควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ก๊าซ และแร่ธาตุที่มีมูลค่าสูงในภูมิภาค (Dodds, 2022) บทบาทของรัสเซียจึงเป็นเสาหลักทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และความมั่นคงของอาร์กติก อย่างไรก็ตาม จากการรุกรานยูเครนของรัสเซียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สร้างแรงสั่นสะเทือนต่อเสถียรภาพของสภาอาร์กติก (Wall, Bazely, & Chater, 2023) สถานการณ์นี้สะท้อนแนวคิดที่ว่ารัฐคือผู้แสดงหลักที่ขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ (Mearsheimer, 2022) เมื่อรัฐมหาอำนาจอย่างรัสเซียเลือกใช้กำลังทางทหารเพื่อขยายอิทธิพล ผลที่ตามมาคือความไว้วางใจในระดับพหุภาคีถูกทำลายลงโดยตรง (Bremmer, 2022) กรณีของสภาอาร์กติกชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือที่ไม่มีโครงสร้างบังคับทางกฎหมาย (Non-Binding Cooperation) ไม่อาจต้านทานแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจของรัฐมหาอำนาจได้ หลังจากการรุกรานยูเครน รัฐสมาชิกอื่น ๆ ทั้ง 7 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ได้ระงับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหมดที่รัสเซียเป็นเจ้าภาพ และร่วมกันออกแถลงการณ์ประณามการกระทำของรัสเซีย (Arctic Council, 2023) ความพยายามในการฟื้นฟูการทำงานภายในองค์กรจึงนำไปสู่การหารือเรื่องการทำงานเฉพาะในกลุ่มที่ไม่รวมรัสเซีย หรือที่เรียกว่ากลุ่มอาร์กติกเซเว่น (Boulton, 2022)

กระบวนการนี้สะท้อนให้เห็นความพยายามในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือรูปแบบใหม่ที่ลดการพึ่งพารัสเซียลง แต่ขณะเดียวกันก็สะท้อนความยากลำบากในการแยกรัสเซียออกจากระบบความร่วมมือได้โดยสิ้นเชิง เนื่องจากทรัพยากรและพื้นที่วิจัยจำนวนมากอยู่ในเขตรัสเซีย การขาดการเข้าถึงพื้นที่ฝั่งรัสเซียส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อโครงการวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การติดตามการละลายของน้ำแข็งทะเล หรือการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (AMAP, 2023) พื้นที่อาร์กติกของรัสเซียเป็นพื้นที่กว้างใหญ่และมีบทบาทเชิงนิเวศน์สำคัญในกระบวนการรักษาสสมดุลของอุณหภูมิโลก ดังนั้น การสูญเสียการเข้าถึงข้อมูลและการทำงานในพื้นที่ดังกล่าวจึงลดประสิทธิภาพโดยรวมของสภาอาร์กติกในการปฏิบัติพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม

ด้านภูมิรัฐศาสตร์ สถานการณ์นี้ตอกย้ำข้อจำกัดของความร่วมมือในภูมิภาคที่เปราะบางต่อการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐมหาอำนาจ แม้ว่าสภาอาร์กติกจะก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงทางทหาร (Arctic Council, 1996) แต่ในทางปฏิบัติ สภาก็ไม่สามารถแยกตัวจากพลวัตของการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง โดยสรุป ผลกระทบของรัสเซียในฐานะรัฐสมาชิกหลักสะท้อนให้เห็นความเปราะบางเชิงโครงสร้างของสภาอาร์กติก ที่ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ และตอกย้ำว่าความสัมพันธ์พหุภาคีต้องการมากกว่าเพียงกรอบความร่วมมือที่อาศัยความสมัครใจ หากต้องการคงเสถียรภาพในสถานการณ์ที่รัฐมหาอำนาจมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์อย่างแข็งขัน

สภาอาร์กติกก่อนปี ค.ศ. 2022 สามารถอธิบายได้ผ่านกรอบของเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน ซึ่งเสนอว่าสถาบันระหว่างประเทศสามารถเอื้อต่อการลดต้นทุนความร่วมมือระหว่าง

รัฐ โดยเฉพาะการลดความไม่ไว้วางใจ การให้ข้อมูลที่โปร่งใส และการสร้างกฎเกณฑ์ร่วมที่สามารถคาดการณ์ได้ (Keohane, 1984) ตัวอย่างของความร่วมมือที่สำเร็จ ได้แก่ โครงการ AMAP ที่ประเมินผลกระทบของโลกกร้อน หรือ โครงการ CAFF ที่ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์อย่างต่อเนื่องระหว่างรัฐ รวมถึงรัสเซียซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่วมมือหลัก

ตาราง 2 เปรียบเทียบบทบาทของสภาอาร์กติกก่อนและหลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน

ด้านเปรียบเทียบ	ก่อนปี 2022	หลังปี 2022
รูปแบบความร่วมมือ	พหุภาคีทุกประเทศสมาชิก	กลุ่มอาร์กติกเซเวนแยกความร่วมมือโดยไม่มีรัสเซีย
ลักษณะกิจกรรม	งานวิจัยร่วม, วิทยาศาสตร์, สิ่งแวดล้อม	กิจกรรมถูกระงับ, ลดระดับการร่วมมือ
จุดเน้น	ความร่วมมือไม่เกี่ยวข้องกับทหาร	สะท้อนผลกระทบจากภูมิรัฐศาสตร์

ที่มา: ผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2022 เมื่อรัสเซียรุกรานยูเครน ได้ทำให้บริบทของความร่วมมือระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน รัฐ กลุ่มอาร์กติกเซเวน (กลุ่มประเทศสมาชิกอื่นที่ไม่รวมรัสเซีย) ได้ออกแถลงการณ์ระงับการมีปฏิสัมพันธ์กับรัสเซียในกรอบของสภาอาร์กติกอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลให้กลไกความร่วมมือในระดับพหุภาคีภายใต้สถานะหยุดชะงักลงทันที แม้รัสเซียจะดำรงตำแหน่งประธานของสภาในช่วงเวลาดังกล่าวแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติ เนื่องจากไม่มีรัฐสมาชิกอื่นเข้าร่วมประชุมหรือดำเนินโครงการร่วมด้วย สถานการณ์นี้ถือเป็นความท้าทายอย่างรุนแรงต่อกรอบความร่วมมือแบบเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน ซึ่งมองว่าสถาบันสามารถดำรงอยู่เหนือความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างรัฐ และมี

ศักยภาพในการรักษาความร่วมมือข้ามชาติแม้ในภาวะที่รัฐมีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกัน แต่ในความเป็นจริง แรงจูงใจทางภูมิรัฐศาสตร์และผลประโยชน์ด้านความมั่นคงยังคงมีอิทธิพลเหนือกลไกของสถาบัน โดยเฉพาะเมื่อความขัดแย้งรุนแรงถึงขั้นการใช้กำลังทางทหาร ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขที่สถาบันไม่สามารถรองรับได้ (Keohane, 1984; Heininen et al., 2022; Arctic Council, 2022)

ข้อจำกัดนี้ยิ่งชัดเจนขึ้นเมื่อพิจารณาว่าสภาอาร์กติกไม่มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมาย (International Legal Personality) และไม่สามารถบังคับให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีหรือข้อผูกพันใด ๆ ได้ กลไกของสภาจึงขึ้นอยู่กับความเต็มใจของรัฐสมาชิกเป็นหลัก ซึ่งเมื่อความเชื่อใจระหว่างรัฐถูกทำลาย การดำเนินงานของสภาก็ไม่อาจดำเนินต่อไปในรูปแบบเดิมได้ อย่างไรก็ดี แม้กลไกภายใต้กรอบเสรีนิยมเชิงโครงสร้างจะเผชิญข้อจำกัด แต่กลุ่มอาร์กติกเซเว่นก็ได้เริ่มดำเนินการฟื้นฟูความร่วมมือในรูปแบบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อรักษาพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค (Heininen et al., 2022) เช่น การจัดตั้งกลุ่มทำงานย่อยที่ไม่รวมรัสเซียหรือการดำเนินโครงการในพื้นที่ที่รัฐสมาชิกเหล่านั้นควบคุมได้โดยตรง การปรับตัวเชิงโครงสร้างเช่นนี้สามารถอธิบายได้ผ่านการพยายามฟื้นตัวของสภาอาร์กติก ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป โดยเน้นว่าความยืดหยุ่นและการปรับเปลี่ยนกลยุทธการบริหารคือปัจจัยสำคัญในการรักษาฟังก์ชันของสถาบันในภาวะวิกฤต

2) ผลกระทบของวิกฤตการณ์ต่อพันธกิจสิ่งแวดล้อม

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 เป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบรุนแรงไม่เพียงแต่ต่อความมั่นคงในยุโรปเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อกลไกความร่วมมือพหุภาคีที่สำคัญในภูมิภาคอาร์กติกอย่างสภาอาร์กติก อีกด้วย (Wall, Bazely, & Chater, 2023) ผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกได้เป็นสามมิติหลัก ได้แก่ การหยุดชะงักของพันธกิจสิ่งแวดล้อมและโครงการวิจัย การแตกขั้วทางการเมืองภายในองค์กร และการเปิดเผยถึงความเปราะบางเชิงโครงสร้างของสภาอาร์กติกในบริบทภูมิรัฐศาสตร์ ได้เปลี่ยนบทบาทของสภาอาร์กติกจากเวทีความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ที่ปราศจากความขัดแย้งด้านภูมิรัฐศาสตร์ มาเป็นพื้นที่ที่ถูกกดทับด้วยบริบททางการเมืองระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เกิดคำถามต่อศักยภาพของสถาบันข้ามชาติแบบเดิมในการรักษาเสถียรภาพของความร่วมมือระหว่างรัฐในยุคแห่งความไม่แน่นอนทางภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิภาคอาร์กติกคือพื้นที่ตัวอย่างสำคัญของความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Vulnerability) (Matthew et al. 2010) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางอุณหภูมิรวดเร็วกว่าค่าเฉลี่ยโลกถึงสองเท่า (Arctic Amplification Effect) ซึ่งทำให้วงจรน้ำแข็ง-อุณหภูมิขาดสมดุล และกระทบต่อระบบนิเวศที่ละเอียดอ่อน เช่น การย้ายถิ่นของสัตว์ ความสามารถในการดำรงชีพของชนพื้นเมือง และระบบอาหารในแถบขั้วโลก ความเปราะบางเชิงนิเวศดังกล่าวเชื่อมโยงโดยตรงกับประเด็นความมั่นคง (Dalby, 2002) เช่น

2.1) การละลายของเพอร์มาฟรอสต์ ทำให้ปลดปล่อยก๊าซมีเทนซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกที่มีความรุนแรงมากกว่าคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 20-25 เท่า

2.2) การละลายของธารน้ำแข็งมีผลต่อการเพิ่มระดับน้ำทะเล ซึ่งกระทบต่อประเทศชายฝั่งต่ำ เช่น มัลดีฟส์หรือบังกลาเทศ

2.3) ความเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำทะเลในแถบอาร์กติกมีผลต่อสภาพอากาศและความมั่นคงทางอาหารในซีกโลกเหนือ

ในบริบทของวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน การระงับความร่วมมือกับรัสเซียโดยกลุ่มอาร์กติกเซเว่นในปี ค.ศ. 2022 ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบการรวบรวมข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก พื้นที่ราวครึ่งหนึ่งของวงแหวนอาร์กติกอยู่ภายใต้เขตรัสเซีย ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลภาคสนามสำคัญของหน่วยงานวิจัย เช่น AMAP และ CAFF เมื่อโครงการไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ดังกล่าวได้ ทำให้ข้อมูลแบบเรียลไทม์หายไป และส่งผลต่อความสามารถของระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning Systems) ที่ใช้ติดตามการละลายของน้ำแข็ง การเปลี่ยนแปลงระดับก๊าซเรือนกระจก และผลกระทบต่อชนพื้นเมือง (AMAP, 2021; CAFF, 2022) ยิ่งไปกว่านั้น การขาดข้อมูลจากรัสเซียยังทำให้การประเมินผลของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ข้อตกลงปารีส ต้องอาศัยการประมาณการณ์จากแบบจำลอง (Climate Modeling) ที่มีความคลาดเคลื่อนเพิ่มขึ้น นี่จึงแสดงให้เห็นถึง ความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง (Structural Risk) ที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงระหว่าง “การเมืองระหว่างประเทศ” กับ “ระบบธรรมชาติ” กล่าวคือ หากความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคหนึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและไม่อาจควบคุมได้เท่ากับว่า “ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม” ก็ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่าช่องว่างความมั่นคง (Security Gaps) ที่ไม่สามารถอุดได้ด้วยมาตรการทางเทคโนโลยีหรือทรัพยากรเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกต้องไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของภูมิรัฐศาสตร์มากเกินไป แต่ควรออกแบบโครงสร้างความร่วมมือที่มีกลไกสำรอง ที่สามารถดำเนินงานต่อได้แม้เกิดวิกฤตการณ์ระหว่างรัฐ เช่น การใช้ข้อมูลสาธารณะ การให้บทบาทกับองค์กรภาคประชาสังคม หรือการยกระดับความเป็นกลางของหน่วยงานวิทยาศาสตร์ เพื่อรักษาความมั่นคงของระบบนิเวศในระดับโลก

3) ผลกระทบเชิงโครงการ: กรณี AMAP และ CAFF

โครงการสำคัญที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักได้แก่ AMAP และ CAFF ซึ่งทั้งสองโครงการต้องอาศัยข้อมูลจากพื้นที่ชายฝั่งอาร์กติกของรัสเซียที่กว้างขวาง (AMAP, 2023)

AMAP มีหน้าที่สำรวจและประเมินการเปลี่ยนแปลงของน้ำแข็งทะเล การปล่อยสารพิษ เช่น โลหะหนักและสารเคมีอันตรายในภูมิภาคอาร์กติก รวมถึงผลกระทบจากภาวะโลกร้อนต่อสิ่งมีชีวิตและมนุษย์

CAFF ทำหน้าที่ติดตามและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในอาร์กติก เช่น วาฬ หมีขาวโลก และระบบนิเวศน์ในเขตทุนดรา ซึ่งหลายพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของรัสเซีย

เนื่องจากพื้นที่ฝั่งรัสเซียครอบคลุมกว่าร้อยละ 53 ของชายฝั่งอาร์กติก การสูญเสียการเข้าถึงข้อมูลจากพื้นที่นี้จึงทำให้การวิเคราะห์เชิงระบบเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกไม่สมบูรณ์ (Wall, Bazely, & Chater, 2023)

ตัวอย่างเช่น งานวิจัยการติดตามการละลายของชั้นดินเยือกแข็ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการปล่อยก๊าซมีเทน หนึ่งในก๊าซเรือนกระจกที่รุนแรงที่สุดต้องถูกระงับ เพราะจุดศึกษาหลักจำนวนมากตั้งอยู่ในไซบีเรีย (AMAP, 2023) การขาดข้อมูลจากฝั่งรัสเซียทำให้เกิดช่องว่างทางวิทยาศาสตร์ที่สำคัญและบั่นทอนความสามารถของชุมชนระหว่างประเทศในการวางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน โดยการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างความร่วมมือที่อำนาจการตัดสินใจถูกกระจายและผูกโยงผ่านข้อตกลงและบรรทัดฐานระหว่างรัฐ (Biermann, 2022)

กรณีของสภาอาร์กติกสะท้อนให้เห็นว่าแม้จะมีโครงสร้าง IEG อยู่ แต่หากรัฐสมาชิกขาดความเต็มใจทางการเมืองในการรักษาบรรทัดฐานของความร่วมมือ ความพยายามทั้งหมดก็สามารถล่มสลายได้ในทันที การหยุดชะงักของพันธกิจเชิงสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือทางการเมืองด้านสิ่งแวดล้อม (Politicization of Environmental Cooperation) หรือการที่ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์เข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์กรที่ตั้งใจให้ "ปลอดการเมือง" (Young, 2022) นอกจากนี้ยังสะท้อนข้อจำกัดของการกำกับดูแลอย่างนุ่มนวล ซึ่งขาดกลไกบังคับใช้ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถป้องกันการถอนตัวหรือระงับความร่วมมือของรัฐสมาชิกได้ในยามเกิดวิกฤติ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบองค์กรอย่างสภาอาร์กติกตั้งอยู่บนพื้นฐานของ "หลักเกณฑ์ (Principles, บรรทัดฐาน (Norms) กฎ (Rules) และ กระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Procedures)" (Krasner, 1982 อ้างถึงใน Keohane & Nye, 2022) เมื่อรัฐสมาชิกหลักอย่างรัสเซียกระทำการที่ขัดกับหลักกติกาสากล เช่น การรุกรานรัฐเอกราชอื่น ความน่าเชื่อถือของระบอบ (Regime Credibility) ก็จะถูกทำลาย และทำให้รัฐอื่น ๆ มีแรงจูงใจที่จะถอนการสนับสนุนหรือระงับความร่วมมือเช่นกัน ดังนั้น ผลกระทบของวิกฤติยูเครนจึงไม่ใช่เพียงการหยุดชะงักของโครงการวิจัยเฉพาะกิจ แต่ยังมีผลสืบคลอนโครงสร้างความร่วมมือทางสิ่งแวดล้อมในระดับสากลโดยรวม

ภารกิจสำคัญของสภาอาร์กติกนับตั้งแต่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1996 คือการส่งเสริมความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเฝ้าระวังและประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษ และการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศในภูมิภาคอาร์กติก หน่วยงานภายใต้สภา เช่น โครงการ AMAP มีบทบาทสำคัญในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2022 การที่กลุ่มอาร์กติกเซเว่น ระงับความร่วมมือกับรัสเซียในกรอบของสภาอาร์กติก ทำให้โครงการด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากประสบภาวะชะงักงัน โดยเฉพาะโครงการที่ต้องพึ่งพาข้อมูลจากพื้นที่ฝั่งรัสเซีย ซึ่งคิดเป็นเกือบ ครึ่งหนึ่งของดินแดนอาร์กติกทั้งหมด

4) ผลกระทบในระดับวิชาการและนโยบาย

ในเชิงวิชาการ การขาดข้อมูลจากฝั่งรัสเซียส่งผลให้การวิจัยเชิงภูมิอากาศในอาร์กติกไม่สามารถสร้างแบบจำลอง (Climate Models) ที่แม่นยำได้ เนื่องจากอุณหภูมิ ผิวน้ำ ความชื้น และระดับน้ำแข็งในฝั่งตะวันออกเป็นปัจจัยสำคัญของระบบภูมิอากาศทั้งภูมิภาค ในเชิงนโยบาย ช่องว่างของข้อมูลทำให้หน่วยงานกำกับดูแลและองค์การระหว่างประเทศไม่

สามารถวางแผนหรือเสนอแนะมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เกิดความเข้าใจผิดหรือบิดเบือนข้อมูลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะไม่มีข้อมูลตรวจสอบจากแหล่งที่เป็นกลาง อีกทั้งกลุ่มอาร์กติกเซเว่นจะพยายามรักษาพันธกิจสิ่งแวดล้อมผ่านการเก็บข้อมูลในเขตของตนเอง และเพิ่มความร่วมมือกับนักวิทยาศาสตร์จากภาคเอกชนหรือองค์กรข้ามชาติ เช่น โครงการด้านสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ และ องค์การอวกาศยุโรป แต่ความพยายามเหล่านี้ไม่สามารถทดแทนการมีส่วนร่วมของรัสเซียได้โดยสมบูรณ์ ภายใต้สถานการณ์นี้สภาอาร์กติกและรัฐสมาชิกจึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ความร่วมมือให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น ใช้ข้อมูลจากดาวเทียมเพื่อทดแทนข้อมูลภาคสนามบางส่วน สร้างเครือข่ายนักวิจัยนานาชาติแบบข้ามกรอบสถาบัน หรือแยกบางโครงการออกมาให้สามารถดำเนินการได้แม้ในกรณีที่รัสเซียยังไม่กลับเข้าสู่ความร่วมมือหรือการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ

บทบาทรัฐในเวทีระหว่างประเทศไม่ได้ถูกกำหนดเพียงจากผลประโยชน์ทางวัตถุ (Material Interests) หรืออำนาจ (Power) เท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับ อัตลักษณ์ (Identity) ความเชื่อ (Beliefs) และบรรทัดฐาน (Norms) ที่รัฐสมาชิกยึดถือและพยายามแสดงออก (Wendt, 1999) โดยแต่ละรัฐจึงไม่ได้ดำเนินนโยบายด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคง แต่ยังมีมุ่งหมายแสดงบทบาท (Performing Roles) บางอย่างในสายตาประชาคมโลก เช่น การเป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือรัฐที่รับผิดชอบต่อระบบโลก โดยสามารถพฤติกรรมของรัฐสมาชิกบางกลุ่มในสภาอาร์กติกได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะแคนาดา ฟินแลนด์ และนอร์เวย์ ที่แม้จะร่วมกับกลุ่มอาร์กติกเซเว่นในการระงับความร่วมมือกับรัสเซียหลังการรุกรานยูเครน แต่ยังคงมีบทบาทของรัฐตนเองในกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาอย่างเต็มที่ เช่น ประชุมระดับรัฐมนตรี การสนับสนุนโครงการวิจัย การผลักดันประเด็นสิ่งแวดล้อม และประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมือง (Wilson Rowe, 2023)

ด้วยเหตุนี้เอง ภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 จึงได้กลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความแตกแยกทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของสภาอาร์กติก องค์กรที่ก่อนหน้านี้ถือเป็นแบบอย่างของความร่วมมือพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ต่ำ (Arctic Council, 1996) ความรุนแรงของเหตุการณ์สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อองค์กรที่พยายามหลีกเลี่ยงการเมือง แต่ไม่อาจแยกตัวจากพลวัตของอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง

4.2.2 การปรับตัวของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

ภายหลังจากการรุกรานยูเครนของรัสเซียในปี ค.ศ. 2022 รัฐสมาชิกที่เหลืออีกเจ็ดประเทศในสภาอาร์กติก หรือที่เรียกว่า กลุ่มอาร์กติกเซเว่น ได้แก่ แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และสหรัฐอเมริกา ต้องเผชิญกับโจทย์เชิงกลยุทธ์ที่ซับซ้อน กล่าวคือการดำรงไว้ซึ่งภารกิจหลักของสภาอาร์กติกในด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภูมิภาค โดยปราศจากความร่วมมือจากรัสเซียซึ่งครอบครองพื้นที่อาร์กติกมากกว่าครึ่งหนึ่ง (Brady, 2023; Humpert, 2022)

1) การตอบสนองเชิงสถาบัน

สภาอารักติกเคยถูกยกให้เป็นเวทีที่สามารถแยกแยะความขัดแย้งเชิงภูมิรัฐศาสตร์ออกจากความร่วมมือด้านวิชาการและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การรุกรานยูเครนโดยรัสเซียได้สั่นคลอนสมดุลทางการเมืองของสภาอย่างรุนแรง ส่งผลให้ กลุ่มอารักติกเซเว่นจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อรักษาเป้าหมายร่วมกันภายใต้โครงสร้างความร่วมมือที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพารัสเซีย ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีรูปแบบอื่น ๆ (Pincus & VanderZwaag, 2023) (Byers, 2023)

อย่างไรก็ตาม บทบาทของสภาอารักติกไม่ได้ยุติพันธกิจของสภาโดยสิ้นเชิง แต่พยายามรักษาฟังก์ชันหลักบางประการของสภาไว้ โดยแปรเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานและโครงสร้างความร่วมมือให้เหมาะสมกับบริบทใหม่มากขึ้น ผ่านการจัดตั้งกลุ่มอารักติกเซเว่นในการกำกับดูแลแบบพหุภาคี ซึ่งเน้นการปรับตัวเชิงสถาบันภายใต้เงื่อนไขวิกฤตและความไม่แน่นอน (Exner-Pirot, 2022)

ลักษณะสำคัญในกรณีของกลุ่มอารักติกเซเว่น ได้แก่

1. การแยกกิจกรรม (Decoupling Operations) โครงการที่ไม่สามารถดำเนินการร่วมกับรัสเซียได้ เช่น การสำรวจในเขตแดนรัสเซียหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลวิจัยร่วมกัน ถูกระงับไว้ชั่วคราวหรือยุติการดำเนินการ ขณะเดียวกัน โครงการที่สามารถดำเนินการได้ในเขตอำนาจของกลุ่มอารักติกเซเว่น เช่น การศึกษาการละลายของน้ำแข็งในกรีนแลนด์หรือการติดตามมลพิษในมหาสมุทรอาร์กติกฝั่งแคนาดา ยังคงดำเนินต่อไปโดยปรับลดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ลง

2. การสร้างกลไกแบบเครือข่าย (Networked Mechanisms) กลุ่มอารักติกเซเว่นได้จัดตั้งกลุ่มทำงานย่อยที่มีโครงสร้างยืดหยุ่นและไม่ต้องพึ่งการประสานงานจากศูนย์กลาง เช่น โครงการวิจัยร่วมกับสถาบันในยุโรปหรืออเมริกาเหนือโดยไม่อิงโครงสร้างทางการของสภาอารักติก

3. การเสริมบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ผ่านความร่วมมือกับภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples Organizations) ได้รับการส่งเสริมมากขึ้น โดยหวังใช้บทบาทของภาคประชาสังคมเป็นตัวประสานระหว่างระดับรัฐที่กำลังเผชิญความตึงเครียด

4. การใช้เทคโนโลยีทดแทนในกรณีที่การเข้าถึงพื้นที่ฝั่งรัสเซียไม่สามารถทำได้ การสำรวจข้อมูลบางส่วนได้ถูกแทนที่ด้วยการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม ระบบปัญญาประดิษฐ์ประมวลผลข้อมูลระยะไกล และแบบจำลองเชิงคำนวณขั้นสูง ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทางภาคสนาม



ภาพประกอบ 3 ภูมิรัฐศาสตร์ของอาร์กติกและตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงหลังวิกฤต
รัสเซีย-ยูเครน

ที่มา: Drewniak, M., et al. (2021). Ice-Breaking Fleets of the United States and Canada: Assessing the Current State of Affairs and Future Plans. p. 2.

การรุกรานยูเครนของรัสเซียในปี ค.ศ. 2022 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภา
อาร์กติก (Arctic Council) ซึ่งเป็นเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคอาร์กติก โดยเฉพาะ

ในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงนี้บีบบังคับให้สภาต้องปรับตัวเชิงกลยุทธ์เพื่อรักษาบทบาทและความชอบธรรมในเวทีระหว่างประเทศ ผ่านการแยกบทบาทการดำเนินงานจากรัสเซีย (Expanded Version) ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของสันติภาพและการไม่แทรกแซงทางทหาร (Arctic Council, 1996) การกระทำของรัสเซียละเมิดหลักการสำคัญเหล่านี้ นำไปสู่การตอบสนองทางการทูตที่รุนแรงจากประเทศสมาชิกที่เหลือ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2022 ประเทศสมาชิกอีกเจ็ดประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ได้ออกแถลงการณ์ร่วมประกาศระงับการเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาอาร์กติกภายใต้การนำของรัสเซีย (Government of Sweden, 2022) การตัดสินใจนี้เป็นการ “หยุดชั่วคราว” ต่อการทำงานในระดับองค์กร โดยมีเป้าหมายสองประการสำคัญคือ (1) การปฏิเสธความชอบธรรมของรัสเซียในฐานะประธานสภา และ (2) การปกป้องคุณค่าและหลักการของสภาในฐานะสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศ

ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022 ประเทศเหล่านี้ได้ออกแถลงการณ์เพิ่มเติมว่ามีความจำเป็นต้องกลับมาดำเนินโครงการบางอย่างต่อ เพื่อไม่ให้งานสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมต้องหยุดชะงักโดยสิ้นเชิง แต่จะดำเนินเฉพาะโครงการที่ไม่ต้องอาศัยความร่วมมือกับรัสเซีย (Global Affairs Canada, 2022) สะท้อนถึงการเลือกแนวทาง “การแยกส่วนการดำเนินงาน” (Operational Decoupling) เพื่อคงเสถียรภาพของพันธกิจระยะยาวของสภาไว้ โดยมีกลไกในการดำเนินผ่านการส่งเสริมการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกที่เหลือ เมื่อประเทศสมาชิกที่เหลือของสภาอาร์กติก 7 ประเทศ ประกาศระงับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่รัสเซียเป็นผู้นำ (Government of Sweden, 2022) แม้จะอยู่ภายใต้แรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่ประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ดำเนินยุทธศาสตร์สำคัญในการ “ส่งเสริมการประสานงาน” (Coordination Enhancement) เพื่อรักษาความต่อเนื่องของพันธกิจสภา ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022 ประเทศสมาชิก 7 ประเทศได้ออกแถลงการณ์ร่วมประกาศ “การกลับมาทำงานแบบจำกัด” (Limited Resumption) โดยเลือกที่จะฟื้นฟูโครงการที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการมีส่วนร่วมของรัสเซีย เช่น โครงการด้านการติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโครงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในอาร์กติก (Global Affairs Canada, 2022) การกลับมาทำงานนี้ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ความสำคัญของการปกป้องสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติก 2) การคงเสถียรภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค และ 3) การหลีกเลี่ยงการยอมรับพฤติกรรมที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศของรัสเซีย

เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศสมาชิกที่เหลือได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Ministerial Consultations) รวมถึงจัดตั้งกลุ่มทำงานย่อยที่รับผิดชอบโครงการเฉพาะด้าน เช่น การติดตามโลกร้อนในขั้วโลกเหนือ และการพัฒนามาตรฐานการขนส่งที่ปลอดภัยในสภาพแวดล้อมน้ำแข็งที่ลดลง (Arctic Today, 2022)

ผลกระทบเชิงโครงสร้าง: การส่งเสริมการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกที่เหลือมีผลลัพธ์หลายประการ คือ 1) การคงเสถียรภาพบางส่วน ของภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์ในอาร์กติก แม้ภายใต้ภาวะวิกฤต 2) การสร้างกลไกความร่วมมือยืดหยุ่น (Flexible

Cooperation Mechanism) ซึ่งสามารถดำเนินการได้แม้ในภาวะที่ไม่สมบูรณ์ทางการเมือง

3) การลดความเสี่ยงเชิงสถาบัน (Institutional Risk) ที่อาจเกิดจากการละเมิดหลักการโดยรัฐสมาชิกหนึ่ง และ 4) การส่งเสริมอัตลักษณ์สากลของสภาอาร์กติก ในฐานะเวทีที่ยึดหลักกฎหมายและสันติภาพ อย่างไรก็ตาม การขาดรหัสเขียวจากความร่วมมือย่อมทำให้เกิดช่องว่างเชิงข้อมูล (Data Gaps) ในหลายโครงการวิจัย ซึ่งในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรในภูมิภาค

ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้สภาอาร์กติกต้องสร้างแนวทางใหม่เพื่อรักษาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมภายหลังการรุกรานยูเครน ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกเผชิญกับความท้าทายอย่างรุนแรง เนื่องจากรัสเซียมีพื้นที่อาร์กติกกว้างใหญ่ที่สุด และมีบทบาทสำคัญในโครงการด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก (Exner-Pirot, 2022) การระงับความร่วมมือกับรัสเซียจึงทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักหรือต้องปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ ท่ามกลางบริบทนี้ ประเทศสมาชิกที่เหลือของสภาอาร์กติกได้ริเริ่มการสร้างแนวทางใหม่เพื่อรักษาเสถียรภาพของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค และลดผลกระทบจากความเปราะบางเชิงสถาบัน

แนวทางใหม่ที่สภาอาร์กติกในช่วง ค.ศ. 2022–2024 โดยการปรับโครงสร้างการทำงานแบบจำกัด (Selective Functionality) ภายหลังจากเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022 สภาอาร์กติกได้ประกาศ การกลับมาทำงานแบบจำกัด (Limited Resumption) ซึ่งหมายถึงการดำเนินเฉพาะโครงการที่สามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ต้องอาศัยรัสเซีย เช่น โครงการของ Working Groups อย่าง Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) และ Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) (Global Affairs Canada, 2022) เพื่อลดขนาดหน้าที่ (Functional Downsizing) เพื่อรักษาเสถียรภาพของสถาบันในช่วงวิกฤต (Keohane, 1984)

การเสริมสร้างบทบาทของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น ประเทศสมาชิกได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิกถาวร ซึ่งเป็นตัวแทนของชนพื้นเมือง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการติดตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (Arctic Council, 2023) การเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มเหล่านี้นอกจากจะเพิ่มความยืดหยุ่นของโครงการ ยังช่วยสร้าง "ความชอบธรรมทางสังคม" (social legitimacy) ให้กับกิจกรรมของสภาในช่วงที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประเทศใหญ่ (Wendt, 1999)

การขยายความร่วมมือกับองค์กรภายนอก (External Partnership Expansion) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2023 เป็นต้นมา สภาอาร์กติกได้เพิ่มการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และ องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) เพื่อขยายฐานการดำเนินงานในประเด็นสิ่งแวดล้อมอาร์กติก เช่น การจัดการน้ำมันรั่วไหลและการเดินเรือในภูมิภาคน้ำแข็ง (Reuters, 2024) การเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลข้ามชาติ (Transnational Governance) ซึ่งเน้นการพึ่งพาเครือข่ายข้ามชาติในการแก้ปัญหาข้ามพรมแดน (Biermann & Kim, 2020)

การพัฒนาแนวทางกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ ที่ยืดหยุ่นเนื่องจากการทำข้อตกลงที่มีผลผูกพันกับรัสเซียไม่สามารถดำเนินการได้ในช่วงวิกฤต สภาอาร์กติกจึงหันมาใช้แนวทางการใช้

กฎหรือข้อบังคับที่มีสภาพบังคับต่ำ เช่น การออกแนวทางปฏิบัติและแถลงการณ์ร่วม (Joint Statements) เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการแต่ยังคงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของภาคี (Bloom, 1999)

2) การดำรงความชอบธรรมของสภา

กลไกดั้งเดิมของสภาอารักติกจะถูกจำกัดลงอย่างมากหลังปี ค.ศ. 2022 แต่การที่กลุ่มอารักติกเซเว่น ยังสามารถรักษาพันธกิจบางประการไว้ได้ ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองเชิงยืดหยุ่น (Adaptive Governance) ซึ่งมุ่งรักษาฟังก์ชันและเป้าหมายเชิงโครงสร้าง แม้ต้องเปลี่ยนวิธีการหรือพันธมิตรที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การไม่ยุบเลิกสภาอารักติกอย่างถาวร หรือไม่จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาแทน ยังแสดงให้เห็นว่า กลุ่มอารักติกเซเว่นยังคงให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องเชิงสถาบันในระยะยาว และเปิดโอกาสให้รัสเซียสามารถกลับเข้าสู่ความร่วมมือได้ในอนาคตภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้เองการแตกขั้วทางการเมืองภายหลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครนได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสภาอารักติกอย่างลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม แทนที่จะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง กลุ่มประเทศ กลุ่มอารักติกเซเว่นได้แสดงให้เห็นถึง พลวัตในการปรับกลยุทธ์ความร่วมมือที่ยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป โดยแยกความร่วมมือกับรัสเซียออกจากภารกิจที่ยังสามารถดำเนินต่อไปได้ และหาวิธีดำรงพันธกิจผ่านกลไกใหม่ ๆ ที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น นี่คือนวัตกรรมสำคัญสำหรับสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ต้องเผชิญกับวิกฤตทางภูมิรัฐศาสตร์ในยุคปัจจุบัน

3) การจัดประชุมแบบเฉพาะกลุ่ม

ตามกรอบเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศในการลดต้นทุนความร่วมมือ (Transaction Costs) และส่งเสริมผลประโยชน์ร่วม (Mutual Gains) อารักติกยังคงทำหน้าที่เป็นเวทีสำหรับ รัฐสมาชิกที่เหลือสามารถดำเนินความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์ในบางระดับได้ แม้จะไม่มีส่วนร่วมของรัสเซียในบางกิจกรรม (Lanteigne, 2022) อีกหนึ่งแนวคิดหลักใน ทฤษฎีเสรีนิยมเชิงสถาบันคือความเชื่อในการพึ่งพากันในเชิงสถาบัน (Institutional Path Dependency) หรือความยืดหยุ่นและการพึ่งพากันในสถาบันที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว ซึ่งสภาอารักติกก็ได้อาศัยโครงสร้างและข้อตกลงเดิมเพื่อรักษาความร่วมมือเฉพาะด้านไว้ เช่น การจัดการข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านกลไกของคณะทำงาน AMAP แม้จะขาดข้อมูลจากรัสเซีย แต่รัฐสมาชิกที่เหลือยังคงดำเนินการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ในส่วนของตน (Dodds & Nuttall, 2023) แม้ในสภาวะที่รัฐมีผลประโยชน์แตกต่างกัน กลุ่มอารักติกเซเว่นยังคงเชื่อมั่นในพลังของสถาบัน แต่ได้ปรับรูปแบบให้ตอบโจทยสถานการณ์เฉพาะหน้า โดยหนึ่งในรูปแบบการปรับตัวที่สำคัญ คือ การจัดประชุมแบบเฉพาะกลุ่ม (Exclusive Group Meetings) ซึ่งแยกออกจากโครงสร้างเดิมของสภาอารักติกที่ต้องรวมรัสเซียไว้ในทุกกระบวนการ โดย กลุ่มอารักติกเซเว่นได้จัดการประชุมทั้งแบบไม่เป็นทางการ (Informal) และแบบทวิภาคี/พหุภาคีร่วมกันนอกกรอบสภาอารักติก (Wall, Bazely, & Chater, 2023) เช่น

การหารือแบบเฉพาะกลุ่มในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อรักษาการประสานงานในโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัสเซีย

การพบปะในเวทีคู่ขนาน เช่น Arctic Frontiers และ The Arctic Circle Assembly เพื่อหารือในประเด็นที่เคยอยู่ภายใต้สภาอาร์กติก

แม้จะไม่ได้อิงโครงสร้างเดิม แต่ความพยายามเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐ กลุ่มอาร์กติกเซเว่นยังให้ความสำคัญกับ กลไกสถาบัน ในการรักษา “ระเบียบ” ของภูมิภาคอาร์กติก แม้จะต้องปรับเปลี่ยนจากแบบครอบคลุม (Inclusive) เป็นแบบเฉพาะกลุ่ม (Exclusive) เพื่อหลีกเลี่ยงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคจากรัสเซีย ในเชิงทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันจึงช่วยอธิบายว่าการที่กลุ่ม กลุ่มอาร์กติกเซเว่นยังรักษาการประชุมและความร่วมมือระดับหนึ่งไว้ได้ แม้ปราศจากรัสเซีย เป็นผลจากความเชื่อมั่นในประโยชน์ของสถาบันระหว่างประเทศ และความเข้าใจว่าสถาบันสามารถ “ปรับโครงสร้าง” ได้โดยไม่สูญเสียฟังก์ชันหลัก

4) การสร้างโครงสร้างความร่วมมือรูปแบบใหม่

หากมองในเชิงเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันการปรับตัวของ กลุ่มอาร์กติกเซเว่นยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการ ออกแบบโครงสร้างความร่วมมือที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลง โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับกรอบเดิมของสภาอาร์กติก ซึ่งเน้นการปรับโครงสร้างเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจได้ต่อแม้ภายใต้ภาวะวิกฤต ถูกนำมาใช้ผ่านกลยุทธสำคัญ ได้แก่

4.1) การสร้างความร่วมมือแบบยืดหยุ่น ผ่านการสร้างความร่วมมือรูปแบบใหม่ที่ไม่ยึดติดกับองค์การถาวร เช่น การตั้งเวทีหารือชั่วคราวในประเด็นเฉพาะ หรือการร่วมมือในโครงการวิจัยระดับภูมิภาค โดยไม่ต้องผ่านกลไกการตัดสินใจที่ซับซ้อนของสภาอาร์กติกเดิม

4.2) รัฐสมาชิกเน้นผลลัพธ์ของความร่วมมือ (เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล การติดตามสภาพแวดล้อม) มากกว่ารูปแบบองค์การที่ใช้ดำเนินงาน ซึ่งช่วยให้สามารถปรับเปลี่ยนกลไกได้อย่างคล่องตัว

4.3) การใช้เครือข่ายองค์กรภายนอก เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยงานภูมิภาค หรือองค์กรพหุภาคี (Norden, EU) เข้ามาช่วยขับเคลื่อนพันธกิจ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งการประสานงานผ่านรัฐเป็นศูนย์กลาง

4.4) การออกแบบเวทีที่หลีกเลี่ยงประเด็นความมั่นคงโดยตรง เพื่อให้ยังคงความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมไว้ได้ในรูปแบบที่ “ปลอดภัยจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง” มากที่สุด

ตัวอย่างเชิงรูปธรรมของแนวทางเหล่านี้ คือ การที่ กลุ่มอาร์กติกเซเว่นยังคงให้ทุนสนับสนุนงานวิจัยอาร์กติกภายในกลุ่ม และพัฒนาเครือข่ายนักวิทยาศาสตร์อิสระ โดยใช้ฐานข้อมูลกลางร่วมกันโดยไม่รวมข้อมูลจากรัสเซีย หรือการจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อมที่ใช้แหล่งข้อมูลจากฝั่งตะวันตกเพียงอย่างเดียวในช่วงหลังปี ค.ศ. 2022 การปรับตัวของ กลุ่มอาร์กติกเซเว่นหลังวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน แสดงให้เห็นถึงพลวัตของการออกแบบความร่วมมือใหม่ในสองระดับ ระดับแรก ภายใต้กรอบเสรีนิยมใหม่เชิง คือ การรักษาความร่วมมือผ่านการประชุมแบบเฉพาะกลุ่ม เพื่อดำรงผลประโยชน์ร่วมผ่านโครงสร้างสถาบันที่ยังมีอยู่ และ ระดับที่สอง ภายใต้กรอบการกำกับดูแลอย่างยืดหยุ่น คือ การสร้างกลไกใหม่ที่ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ และมุ่งเน้นที่ “ภารกิจ” มากกว่า “โครงสร้าง” โดยไม่รอการฟื้นฟูของความร่วมมือกับรัสเซีย

กล่าวโดยรวม คือ กลุ่มอาร์กติกเซเวนไม่ได้ละทิ้งแนวทางพหุภาคีโดยสิ้นเชิง หากแต่ได้ “ปรับแต่ง” แนวทางให้สอดคล้องกับภูมิรัฐศาสตร์ในยุคใหม่ เพื่อยังคงรักษาเสถียรภาพ ความยั่งยืน และบทบาทนำในภูมิภาคอาร์กติกได้อย่างต่อเนื่อง การปรับเปลี่ยนดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการตอบสนองเชิงนโยบายแบบเฉพาะกิจ หากแต่เป็นการปรับโครงสร้างการมีส่วนร่วมใหม่ให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทความมั่นคงเชิงซ้อน (Complex Security Environment) ที่ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในช่วงก่อนความขัดแย้งรัสเซีย-ยูเครน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ และการเปิดเส้นทางเดินเรือทางเหนือ ซึ่งส่งผลต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของรัฐสมาชิกโดยตรง

กลุ่มอาร์กติกเซเวนจึงได้หันมาใช้แนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเฉพาะประเด็น (Issue-Based Networks) ที่มีความคล่องตัวสูงมากขึ้น อาทิ ความร่วมมือด้านการวิจัยสิ่งแวดล้อม การป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติในภูมิภาค หรือความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ข้ามพรมแดน ซึ่งสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพากลไกแบบดั้งเดิมที่อาจถูกกระทบจากข้อจำกัดทางการเมืองระหว่างรัฐ อีกทั้งยังมีการส่งเสริมการใช้การทูตด้านวิทยาศาสตร์ และการสื่อสารในระดับทวิภาคีเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันในระดับปฏิบัติการ ซึ่งถือเป็นการธำรงไว้ซึ่งหลักการของความร่วมมือ แม้นายามที่กลไกพหุภาคีแบบดั้งเดิมของ Arctic Council จะเผชิญกับความไม่แน่นอน

แนวโน้มนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้บริบทระหว่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ แต่กลุ่มอาร์กติกเซเวน ยังคงยึดมั่นในหลักการพื้นฐานของการดำรงเสถียรภาพในภูมิภาค โดยไม่เลือกใช้นโยบายที่เผชิญหน้า หรือกีดกันรัฐอื่นอย่างสิ้นเชิง หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยน “ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม” ให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของยุคสมัย ทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ แม้โครงสร้างของสภาอาร์กติกจะไม่สามารถดำเนินการได้เต็มรูปแบบในบางช่วงเวลา แต่ความพยายามของกลุ่มอาร์กติกเซเวน ในการสร้างแนวร่วมแบบยืดหยุ่นก็ยังคงรักษาเจตจำนงและความร่วมมือพหุภาคีไว้ได้ในระดับหนึ่ง และช่วยลดความเสี่ยงของการเผชิญหน้าระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มีความเปราะบางสูงเช่นนี้

4.2.3 แนวโน้มอนาคตของสภาอาร์กติกและการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

การออกแบบกลไกความร่วมมือที่มีความยืดหยุ่นได้กลายมาเป็นแกนกลางของการปฏิรูประบบการทำงานของสภาอาร์กติก ภายหลังวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 เหตุการณ์ครั้งนี้นำไปกระตุ้นความปั่นป่วนในโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศแห่งนี้ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน นำไปสู่การหยุดชะงักของพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่สภาอาร์กติกเคยดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1996 (Wall, Bazely, & Chater, 2023) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศ แม้จะมีจุดร่วมในด้านประโยชน์สาธารณะอย่างสิ่งแวดล้อม แต่ก็อาจแยกขาดจากแรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ได้อย่างแท้จริง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สภาอาร์กติกได้พยายามปรับระดับประคองความร่วมมือโดยนำแนวคิดการสร้างความร่วมมือแบบยืดหยุ่นมาเป็นแกนกลางของการดำเนินงาน ซึ่งมีรากฐานจากทฤษฎี

สถาบันนิยมใหม่ แนวคิดนี้เสนอว่าสถาบันระหว่างประเทศสามารถรักษาความร่วมมือได้แม้ในบริบทที่รัฐสมาชิกมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ตราบเท่าที่สถาบันสามารถลดต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction costs) และสร้างกลไกการติดตามผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Keohane, 1984) กรณีของสภาอาร์กติกจึงเป็นตัวอย่างร่วมสมัยที่สะท้อนการนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ในสถานการณ์จริง

1) แนวโน้มในอนาคตของความร่วมมือในอาร์กติก

ภายหลังจากการระงับความร่วมมือกับรัสเซียในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2022 (Arctic Council, 2022) รัฐสมาชิกที่เหลือได้ริเริ่มรูปแบบความร่วมมืออีก 7 รัฐสมาชิก ซึ่งเป็นความพยายามสร้างกลไกความร่วมมือที่ยืดหยุ่นโดยไม่พึ่งพารัสเซียในฐานะรัฐสมาชิกหลักอีกต่อไป โดยกลไกนี้มีลักษณะสำคัญหลายประการที่ควรกล่าวถึงในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ประการแรก คือ การแยกกระบวนการดำเนินงานทางเทคนิคออกจากกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (Functional Separation) โดยองค์กรย่อยเช่น AMAP และ CAFF ยังคงดำเนินกิจกรรมวิจัยสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องโดยลดการอ้างอิงการตัดสินใจจากระดับการเมืองกลางที่มีรัสเซียเป็นสมาชิก (Arctic Council, 2023) กลยุทธ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดฟังก์ชันนลลิสม์ (Functionalism) ของ Mitrany (1943) ซึ่งเสนอว่าความร่วมมือในประเด็นทางเทคนิค เช่น วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นกับการเมืองระหว่างรัฐ

ประการที่สอง คือ การกระจายศูนย์อำนาจ (Decentralization) ซึ่งแต่ละกลุ่มการทำงานของสภาอาร์กติกได้รับอิสระมากขึ้นในการกำหนดนโยบายปฏิบัติ แผนงาน และจัดสรรทรัพยากรในระดับเฉพาะประเด็นโดยไม่ต้องพึ่งพาการตัดสินใจจากระดับสูงสุดตลอดเวลา การปรับเปลี่ยนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มขององค์กรพหุภาคีในยุคใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้หน่วยย่อยสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานตามบริบทของตนได้อย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของอาร์กติกซึ่งต้องเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลาย ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการรับมือกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การที่แต่ละกลุ่มงานมีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดแนวทางความร่วมมือ สะท้อนปรากฏการณ์ที่ Keohane และ Nye (1977) เรียกว่า “การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน” ซึ่งหมายถึงการที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดอยู่แค่การติดต่อระหว่างรัฐต่อรัฐ (State-to-State) เท่านั้น แต่ยังรวมถึงระดับข้ามชาติ (Transnational) และระดับข้ามองค์กร (Trans Governmental) ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยปรากฏการณ์นี้ยังเห็นได้ชัดในโครงสร้างของสภาอาร์กติก ที่ไม่ได้เป็นองค์กรตามสนธิสัญญาแบบดั้งเดิม แต่เป็นเวทีที่เน้นการแบ่งปันข้อมูล การสร้างเครือข่าย และการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายระดับ ทั้งภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ องค์กรระหว่างประเทศ และตัวแทนของชนพื้นเมืองอาร์กติก การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้เสียงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลายกลุ่มได้รับการพิจารณาในการกำหนดแนวนโยบายร่วมกันอีกด้วย ภายใต้แนวโน้มนี้สภาอาร์กติกจึงไม่เพียงแต่คงไว้ซึ่งบทบาทในเวทีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเท่านั้น หากแต่ยังแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของแนวทางพหุภาคี

ที่มีความคล่องตัว และสะท้อนภาพของความร่วมมือในยุคหลังสงครามเย็น ที่ไม่ยึดโยงกับรูปแบบอำนาจรวมศูนย์แบบรัฐนิยมอีกต่อไป

ประการที่สาม คือ การใช้มาตรการกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ เช่น การประกาศเจตนารมณ์ร่วม (Joint Statements) และการดำเนินงานผ่านข้อตกลงสมัครใจ (Voluntary Frameworks) แทนที่จะใช้พันธะสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างเข้มงวด การสร้างความผูกพันระหว่างกันโดยปราศจากสภาพบังคับ มีความได้เปรียบในบริบทที่รัฐสมาชิกบางส่วนมีความขัดแย้งรุนแรง เพราะช่วยลดต้นทุนทางการเมืองและเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินการ (Young, 2023) อีกทั้งในมิติของเครือข่ายหุ้นส่วน สภาอาร์กติกได้เริ่มขยายความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศภายนอก เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) เพื่อกระจายความเสี่ยงจากการพึ่งพิงโครงสร้างเดิมที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตภูมิรัฐศาสตร์ (Byers, 2023) อย่างไรก็ตาม การออกแบบกลไกที่มีความยืดหยุ่นยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ เช่น ความเสี่ยงจากการกระจายตัว (Fragmentation) ของพันธกิจที่อาจทำให้ขาดเอกภาพในการดำเนินการ และการลดอำนาจในการกำหนดนโยบายระดับภูมิภาคอย่างมีเอกภาพ (Stokke, 2023) นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐและองค์การภายนอกเข้ามามีบทบาทมากขึ้นแม้จะเสริมสร้างความยืดหยุ่น แต่ก็อาจนำมาซึ่งการแข่งขันเชิงอิทธิพลใหม่ ๆ ที่ซับซ้อนกว่าเดิมในบริบทอาร์กติก (Lajeunesse & Dean, 2023)

ในภาพรวม การออกแบบกลไกความร่วมมือที่มีความยืดหยุ่นในสภาอาร์กติกหลังปี ค.ศ. 2022 จึงเป็นตัวอย่างร่วมสมัยที่แสดงให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างหลักการทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ แนวคิดการพึ่งพาซับซ้อน และกลยุทธ์การใช้กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า การรักษาความต่อเนื่องของพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมในอาร์กติกท่ามกลางวิกฤตการณ์การเมืองระหว่างประเทศเป็นตัวชี้วัดสำคัญของศักยภาพสถาบันในการบริหารให้มีความยืดหยุ่น ของความร่วมมือพหุภาคีในศตวรรษที่ 21

ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างการดำเนินงานของสภาอาร์กติกซึ่งเดิมถูกออกแบบมาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยหลีกเลี่ยงการเมืองระหว่างรัฐ (Arctic Council, 1996) ภายใต้สถานการณ์ที่ความร่วมมือของรัฐสมาชิกหยุดชะงักลง บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะชนพื้นเมืองและนักวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการยกระดับอย่างชัดเจนในฐานะเสาหลักที่สามารถประคับประคองพันธกิจของสภาไว้ได้ (Wall, Bazely, & Chater, 2023) แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในทฤษฎีการกำกับดูแลแบบไร้รัฐบาล (Governance without Government) ที่เสนอว่า ในโลกสมัยใหม่ที่รัฐไม่สามารถผูกขาดกระบวนการตัดสินใจได้อีกต่อไป ความร่วมมือข้ามภาคส่วนและการบูรณาการเสี่ยงจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลาย (Multi-Stakeholders) คือกุญแจสำคัญในการบริหารปัญหาข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ (Rosenau, 1992) โดยวิกฤตการณ์ ฯ นี้ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบความร่วมมือในภูมิภาคอาร์กติก เกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี เมื่อกลุ่มอาร์กติกเซเว่น ระบุความร่วมมือกับรัสเซียในทุกกิจกรรม ภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานของสภา องค์การนี้จึงต้องเผชิญกับสถานะที่กลไกการทำงานแทบจะหยุดชะงักโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะในโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการ AMAP โครงการ CAFF และ โครงการ SAON ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลข้ามพรมแดนและความร่วมมือระดับลุ่มน้ำหรือระบบนิเวศ (Ecosystem-Based Cooperation) จากรัฐทั้งแปดอย่างสมดุล

ท่ามกลางบริบทเช่นนี้ องค์กรชนพื้นเมือง หรือ สมาชิกของสภาอาร์กติก ซึ่งประกอบด้วย 1) สภาอินูอิตแห่งขั้วโลกเหนือ 2) สภาซามิ 3) สภานานาชาติกวิชอิน (Gwich'in Council International) 4) สภาอาร์กติกอาทาบาสกัน (Arctic Athabaskan Council) 5) สมาคมนานาชาติอาลูต (Aleut International Association: AIA) และสมาคมชนพื้นเมืองแห่งรัสเซียในเขตเหนือ ไซบีเรีย และตะวันออกไกล (Russian Association of Indigenous Peoples of the North: RAIPON) จากผลกระทบจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคอาร์กติก องค์กรเหล่านี้ได้กลายเป็นตัวแสดงหลักอีกกลุ่มหนึ่งที่มีส่วน ในการรักษาความต่อเนื่องของพันธกิจของสภาอาร์กติกไว้ได้ในระดับหนึ่ง โดยมีบทบาท 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก องค์กรชนพื้นเมืองเหล่านี้มีสถานะทางสถาบันที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) และไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองในลักษณะเดียวกับรัฐสมาชิกของ A7 พวกเขาไม่มีพันธะทางการทูตกับรัสเซีย แต่ยังสามารถรักษาเครือข่ายความร่วมมือในระดับชุมชนและระดับภาคประชาสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่อาร์กติกได้ทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งรัสเซีย ดังนั้น แม้การแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงนโยบายและระดับรัฐจะหยุดชะงักไป การถ่ายทอดข้อมูลเชิงวัฒนธรรมและข้อมูลจากประสบการณ์ภาคสนามของชุมชนพื้นเมืองยังคงดำเนินต่อไปได้ผ่านช่องทางที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการใช้ “Traditional Ecological Knowledge” (TEK) หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนอาร์กติก ซึ่งองค์กรชนพื้นเมืองมีบทบาทในการรวบรวม ถ่ายทอด และปรับใช้ในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในระดับจุลภาค เช่น การสังเกตพฤติกรรมของสัตว์ป่า การละลายของน้ำแข็ง หรือความเปลี่ยนแปลงในวงจรฤดูกาล สิ่งเหล่านี้ล้วนกลายเป็น “ฐานข้อมูลทางเลือก” ที่มีคุณค่าสูงในช่วงที่ขาดข้อมูลวิทยาศาสตร์จากฝั่งรัสเซีย โดย TEK ยังถูกนำไปใช้ผสมผสานกับข้อมูลเชิงวิชาการของสถาบันวิจัยในอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศนอร์ดิก เพื่อประเมินสถานการณ์ของระบบนิเวศในภาพรวม

ประการที่สอง องค์กรเหล่านี้ยังกลายเป็นกลไกสำคัญในการฟื้นฟูความร่วมมือข้ามพรมแดนภายใต้สถานการณ์ใหม่ โดยเฉพาะในรูปแบบที่ไม่จำเป็นต้องผ่านกลไกทางการทูตดั้งเดิม เช่น การจัดกิจกรรมประชุมภาคประชาชน (People-to-People Diplomacy) การแลกเปลี่ยนเยาวชน การฝึกอบรมท้องถิ่น และโครงการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (participatory research) ซึ่งทั้งหมดนี้ช่วยให้ยังคงสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างพื้นที่แม้ในยามที่การเจรจาระหว่างรัฐหยุดชะงัก กรณีของ Inuit Circumpolar Council (ICC) เป็นตัวอย่างเด่นที่สะท้อนถึงพลังขององค์กรชนพื้นเมืองในการดำเนินบทบาทระดับนานาชาติ ICC ได้จัดประชุมร่วมกับนักวิจัยจากฝั่งรัสเซียผ่านช่องทางออนไลน์ โดยใช้ภาษาชนพื้นเมืองเป็นตัวกลางเพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อนไขทางการเมือง นอกจากนี้ ICC ยังเป็นผู้นำในการผลักดันประเด็นอาร์กติกสู่เวทีนานาชาติ เช่น การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ (UNFCCC COP meetings) และการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งทำให้เสียงของชาวอาร์กติกยังคงได้รับการได้ยินแม้ในยามที่รัฐไม่สามารถประสานงานได้ตามปกติ

ในมุมมองทางทฤษฎี บทบาทขององค์กรเหล่านี้สามารถวิเคราะห์ได้ผ่านกรอบการกำกับดูแลอย่างยืดหยุ่น ซึ่งมองว่าการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและทนทานต่อวิกฤตจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐ เอกชน หรือภาคประชาชน การที่องค์กรชนพื้นเมืองสามารถ “ก้าวเข้ามาเติมเต็ม” ช่องว่างที่เกิดจากการล่มของกลไกรัฐ สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างเครือข่ายการจัดการทรัพยากรที่ไม่ผูกติดกับสถาบันทางการเมืองแบบเดิม ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถเชื่อมโยงได้กับทฤษฎีของ Polycentric Governance ซึ่งเสนอว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต้องเกิดจากศูนย์กลางอำนาจหลายแห่งที่ดำเนินงานประสานกันโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ใต้โครงสร้างเดียวกันทั้งหมด องค์กรชนพื้นเมืองจึงไม่ใช่ “เพียงผู้รับผลกระทบ” แต่เป็น “ศูนย์กลางความรู้และการตัดสินใจทางนโยบาย” ที่เทียบเท่ารัฐภาคีในบริบทของภูมิภาคอาร์กติกยุคใหม่

ประการสุดท้าย ความสามารถขององค์กรชนพื้นเมืองในการรักษาความต่อเนื่องของพันธกิจยังเป็นตัวสะท้อนว่า “ความมั่นคงของภูมิภาคอาร์กติก” ไม่อาจถูกนิยามอย่างแคบในกรอบรัฐ-ชาติอีกต่อไป หากแต่ต้องเข้าใจผ่านบริบทของความร่วมมือที่ยืดหยุ่น หลากหลาย และเปิดโอกาสให้เสียงของชุมชนพื้นถิ่นมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ในอีกด้านหนึ่ง ความสามารถขององค์กรชนพื้นเมืองในการดำเนินบทบาทเชิงรุกในช่วงหลังวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการทูตอาร์กติกอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในขณะที่การทูตระหว่างรัฐ (State Diplomacy) ต้องเผชิญข้อจำกัดทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ องค์กรเหล่านี้สามารถดำเนิน “การทูตจากระดับล่าง” (Bottom-Up Diplomacy) โดยเฉพาะในบริบทของการแลกเปลี่ยนข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงโดยตรง องค์กรชนพื้นเมืองจึงสามารถรักษาช่องทางการสื่อสารกับนักวิจัย สถาบันวิทยาศาสตร์ และแม้แต่เจ้าหน้าที่บางกลุ่มจากฝั่งรัสเซีย ผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือช่องทางสังคมวัฒนธรรมที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสมาคมชนพื้นเมืองรัสเซียแห่งภาคเหนือ แม้จะถูกกดดันจากรัฐบาลกลางของรัสเซียให้ลดบทบาทในเวทีสากลหลังวิกฤตยูเครน แต่ RAIPON ก็ยังคงพยายามส่งตัวแทนเข้าร่วมงานวิชาการที่จัดโดย ICC หรือ สภาชาฮี ผ่านรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น งานสัมมนาออนไลน์ และเวทีภาคประชาสังคมที่จัดนอกเหนือกรอบของสภาอาร์กติกโดยตรง นี่เป็นหลักฐานว่าการเชื่อมโยงเชิงชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้แม้ในสภาวะการเมืองที่เปราะบาง นอกจากนี้ ควรกล่าวถึงอีกมิติหนึ่งที่กำลังทวีความสำคัญในบริบทหลังวิกฤตคือ บทบาทขององค์กรชนพื้นเมืองในการสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ที่ไม่ขึ้นกับโครงสร้างเดิมของรัฐหรือสถาบันอาร์กติก โดยในปี ค.ศ. 2023 สภาอินูอิทแห่งขั้วโลกเหนือและสภาชาฮีได้ออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุม COP28 ที่ดูไบ เรียกร้องให้ประชาคมโลกรับฟังเสียงของชุมชนอาร์กติก และยอมรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองต่อการกำหนดนโยบายระดับโลกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นการขยายบทบาทจากผู้รับผลกระทบ ไปสู่การเป็น policy actor ระดับนานาชาติ

จากแนวโน้มดังกล่าว อนาคตของความร่วมมือในอาร์กติกอาจเคลื่อนเข้าสู่รูปแบบ “พหุศูนย์ที่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาชน” (Polycentric, Citizen-led Cooperation) ที่องค์กรชนพื้นเมืองไม่เพียงมีบทบาทในการถ่ายทอดข้อมูลสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีอำนาจในการเสนอกรอบนโยบายใหม่ ๆ เช่น กรอบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดดัชนีชี้วัดความเปราะบางทางวัฒนธรรมและระบบนิเวศ เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิดการจัดการอย่างยืดหยุ่น (Resilient Governance) แล้ว บทบาทขององค์กรชนพื้นเมืองในช่วงหลังวิกฤตอาร์กติกสามารถสรุปได้ว่า เป็นหนึ่งในเสาหลักที่ช่วยเสริมความทนทานของระบบความร่วมมือในภูมิภาค โดยทำหน้าที่เป็น “เครือข่ายสังคมและวัฒนธรรม” ที่คอยประสานความเข้าใจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะที่กลไกรัฐหยุดนิ่งไปจากแรงเสียดทานทางการเมือง และอาจกล่าวได้ว่า ความสามารถในการคงอยู่ของพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมของสภาอาร์กติกนั้น ส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาความแข็งแกร่งของภาคประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรชนพื้นเมืองที่ยืนหยัดอยู่ในใจกลางของภูมิภาคมาโดยตลอด

บทบาทของชนพื้นเมืองในกระบวนการตัดสินใจตั้งแต่การก่อตั้งสภาอาร์กติก องค์กรชนพื้นเมือง 6 กลุ่มใหญ่ ได้รับสถานะสมาชิกถาวร ซึ่งทำให้พวกเขามีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมทุกระดับ แม้จะไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติเสมือนรัฐสมาชิก (Arctic Council, 1996) โดยวิกฤตการณ์ในปี ค.ศ 2022 ทำให้บทบาทของชนพื้นเมืองโดดเด่นขึ้น เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้ยังคงให้ความสำคัญกับพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่ถูกครอบงำด้วยแรงกดดันทางการเมืองระหว่างรัฐ (Inuit Circumpolar Council, 2022) ชนพื้นเมืองมีข้อได้เปรียบ 3 ประการในการเสริมสร้างความยืดหยุ่น ของสภาอาร์กติก ได้แก่

ประการที่ 1 ฐานความรู้ท้องถิ่น (Indigenous Knowledge): ซึ่งเสริมองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (AMAP, 2023)

ประการที่ 2 ความเป็นกลางทางการเมือง: ทำให้สามารถรักษาเสถียรภาพของความร่วมมือข้ามรัฐในยามวิกฤต (Lajeunesse & Dean, 2023)

ประการที่ 3 การสร้างความชอบธรรม (Legitimacy): การมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือในสายตาสังคมโลก (Young, 2023)

แนวคิดในทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ ยังสนับสนุนว่าการมีเสียงของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่รัฐ จะช่วยลดต้นทุนทางการเมืองและเพิ่มประสิทธิภาพของความร่วมมือข้ามชาติในระยะยาวอีกด้วย (Keohane, 1984)

บทบาทของนักวิทยาศาสตร์ในกระบวนการตัดสินใจ นักวิทยาศาสตร์มีบทบาทสำคัญในฐานะชุมชนแห่งญาณวิทยา (Epistemic Community) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศโดยการจัดหาองค์ความรู้ที่เชื่อถือได้ (Haas, 1992) ในกรณีของสภาอาร์กติก องค์กรย่อยอย่าง AMAP และ CAFF ที่ทำภารกิจประเมินสถานะสิ่งแวดล้อมและให้ข้อเสนอเชิงนโยบายแก่รัฐสมาชิกมาอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่กิจกรรมทางการเมืองหยุดชะงัก (Arctic Council, 2023) ความเป็นกลางขององค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์จึงกลายเป็นรากฐานสำคัญในการคงเสถียรภาพของความร่วมมือในภูมิภาค นักวิทยาศาสตร์ช่วยให้การอภิปรายในสภายังคงอิงกับหลักฐาน (Evidence-Based Policy Making) มากกว่าความ

ขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารความร่วมมือข้ามชาติที่ยั่งยืนในศตวรรษที่ 21 (UNEP, 2022)

ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (รัฐ-ชนพื้นเมือง-นักวิทยาศาสตร์): ในเชิงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก ชนพื้นเมือง และนักวิทยาศาสตร์ในสภาอารักติกเริ่มมีลักษณะเป็นการก้ำกับละจากสามฝ่าย (Triangular Governance) หรือการบริหารที่มีสามศูนย์กลางอำนาจ (Young, 2023) รัฐยังคงมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ ชนพื้นเมืองทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมและรักษาความต่อเนื่องของความร่วมมือ นักวิทยาศาสตร์ทำหน้าที่จัดหาคำตอบที่มีความน่าเชื่อถือถือเป็นฐานข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ โครงสร้างเชิงสามเหล่านี้นหากพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยเสริมสร้างความยืดหยุ่นซึ่งจำเป็นต่อภูมิภาคอารักติกที่กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วและการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ทวีความรุนแรงขึ้นหลังปี ค.ศ. 2022 (Byers, 2023)

ดังนั้น การบูรณาการเสียงของชนพื้นเมืองและนักวิทยาศาสตร์ในกระบวนการตัดสินใจของสภาอารักติกไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความจำเป็นเชิงจริยธรรมและสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเพิ่มเสถียรภาพและความยืดหยุ่นของสถาบันภายใต้สภาวะภูมิรัฐศาสตร์ที่ไม่แน่นอน การเสริมบทบาทของสองกลุ่มนี้ควรได้รับการพัฒนาต่อเนื่องผ่านการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม หากสามารถทำได้สำเร็จ สภาอารักติกจะสามารถรักษาพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในภูมิภาคที่มีความสำคัญระดับโลกต่อไปได้ แม้ท่ามกลางแรงกดดันทางการเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต

สภาอารักติกได้รับการยกย่องอย่างกว้างขวางในฐานะกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในภูมิภาคที่มีความเปราะบางสูงสุดแห่งหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตาม วิฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ได้ทดสอบขีดความสามารถของสภานี้ในการดำรงบทบาทภายใต้แรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ที่รุนแรง (Wall, Bazely, & Chater, 2023) ในบริบทใหม่นี้ สภาอารักติกต้องเผชิญกับความซับซ้อนจากการแข่งขันของมหาอำนาจ การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระเบียบโลก (Byers, 2023) การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของสภาอารักติกในบริบทดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดจากทั้งทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันในการลดต้นทุนความร่วมมือระหว่างรัฐ (Keohane, 1984) และทฤษฎีภูมิรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Contemporary Geopolitics) ซึ่งเน้นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจต่อโครงสร้างสถาบันระหว่างประเทศ (Ikenberry, 2011)

ก่อนปี ค.ศ. 2022 ภูมิภาคอารักติกถือเป็นตัวอย่างของ ภูมิภาคที่มีความตึงเครียดต่ำซึ่งมีลักษณะเฉพาะคือการเป็นเวทีความร่วมมือที่รัฐมหาอำนาจสามารถดำเนินงานร่วมกันได้ แม้จะมีความแตกต่างด้านอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ ภายใต้สภาอารักติก ประเทศสมาชิกทั้ง 8 รวมถึงรัสเซียและสหรัฐอเมริกา สามารถร่วมมือกันในระดับที่ไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางทหาร เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การศึกษาวิทยาศาสตร์ และการสนับสนุนวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างความร่วมมือแบบพหุภาคีที่ได้รับการยกย่องในฐานะ "สถาบัน

ข้ามชาติที่ไม่อยู่ภายใต้การเมืองแห่งอำนาจ" (Non-Politicized Institutional Cooperation) อย่างไรก็ตาม การรุกรานยูเครนโดยรัสเซียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Landscape) ของอาร์กติกโดยสิ้นเชิง กลุ่มอาร์กติกเซเว่น ต่างประกาศระงับการมีปฏิสัมพันธ์กับรัสเซียภายใต้กรอบของสภาอาร์กติกอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลให้โครงการร่วมทางวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมต้องหยุดชะงัก กลไกที่เคยใช้สร้างความไว้วางใจ (Confidence-Building Mechanism) ระหว่างรัฐก็ถูกตัดขาด

วิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้เผยให้เห็นถึงข้อจำกัดของแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน ซึ่งเคยเสนอว่าสถาบันระหว่างประเทศสามารถทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางสำหรับการลดความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐ แต่สถานการณ์อาร์กติกกลับแสดงให้เห็นว่า เมื่อความขัดแย้งขยายตัวสู่ระดับภูมิยุทธศาสตร์ สถาบันระหว่างประเทศก็ไม่อาจแยกตัวออกจากอิทธิพลทางการเมืองและการทหารได้อย่างแท้จริง ในขณะที่กลุ่มอาร์กติกเซเว่นตัดสินใจหันหลังให้กับรัสเซีย รัสเซียในฐานะผู้ครอบครองพื้นที่ชายฝั่งอาร์กติกมากกว่าร้อยละ 50 ก็เริ่มปรับยุทธศาสตร์เชิงภูมิรัฐศาสตร์ของตนใหม่ โดยหันไปสานสัมพันธ์กับพันธมิตรนอกภูมิภาค เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งแสดงความสนใจอย่างจริงจังในอาร์กติกภายใต้กรอบโครงการริเริ่มแถบและเส้นทางโดยเฉพาะในเส้นทางเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ ที่มุ่งเชื่อมโยงจีนกับยุโรปผ่านเส้นทางเดินเรือที่ร่นระยะทางและเวลาผ่านเขตอาร์กติก การมีบทบาทของจีนในฐานะ “ประเทศใกล้เคียงอาร์กติก” (Near-Arctic state) สร้างความวิตกแก่รัฐตะวันตกในเชิงยุทธศาสตร์ เพราะอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสมดุลอำนาจทางภูมิรัฐศาสตร์ในระยะยาว

ในขณะเดียวกัน โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและพลังงานของรัสเซีย เช่น Northern Sea Route (NSR) และ Yamal LNG ก็ยังคงดำเนินต่อไป แม้เผชิญกับมาตรการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตก รัสเซียได้เพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนา NSR ให้กลายเป็นเส้นทางขนส่งระหว่างประเทศ แม้จะไม่มี การสนับสนุนจากฝั่งยุโรป โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับตลาดเอเชียตะวันออกผ่านพันธมิตรใหม่ ๆ นอกจากนี้ ยังเกิดภาวะ “การแตกขั้วทางภูมิรัฐศาสตร์” (Geopolitical Polarization) อย่างชัดเจนในภูมิภาคอาร์กติก ซึ่งไม่เพียงส่งผลต่อโครงสร้างความร่วมมือทางสถาบัน แต่ยังมีผลต่อการจัดลำดับความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของรัฐต่าง ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาได้อัปเดต Arctic Strategy 2022 ซึ่งเน้นการตอบโต้ภัยคุกคามทางความมั่นคงและส่งเสริมบทบาทของกองทัพ หรือสวีเดนและฟินแลนด์ตัดสินใจเข้าร่วม องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) อย่างเป็นทางการในปี 2023 หรือกลไกความร่วมมือใหม่ ๆ ของกลุ่มอาร์กติกเซเว่นเริ่มถูกจัดตั้งขึ้นนอกกรอบของสภาอาร์กติก

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า ภูมิรัฐศาสตร์ของอาร์กติกไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไข “ความร่วมมือเชิงเทคนิค” อีกต่อไป แต่กำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่บริบท “ภูมิรัฐศาสตร์ของอำนาจ” (Power Geopolitics) ที่รัฐต้องแข่งขันกันเพื่อแสดงอิทธิพล สร้างพันธมิตร และรักษาความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์

บทบาทในฐานะเวทีความร่วมมือข้ามรัฐที่ไม่ผูกโยงกับความมั่นคงทางทหาร สภาอาร์กติกมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากองค์กรพหุภาคีอื่น ๆ คือ การยืนยันหลักการ “ไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางทหาร” ตั้งแต่ก่อตั้ง (Arctic Council, 1996) หลักการนี้เอื้อต่อการ

รักษาพื้นที่สำหรับความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม แม้ในยามที่ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกตกต่ำอย่างรุนแรง อาทิ การที่ประเทศในกลุ่มอาร์กติกเซเว่นยังคงดำเนินโครงการวิจัยร่วมกันผ่านกลไกอย่าง Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) หลังการระงับความร่วมมือกับรัสเซียในปี ค.ศ. 2022 (Arctic Council, 2023)

การเสริมสร้างความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้างผ่านการกระจายศูนย์กลางการดำเนินงานหลังจากความขัดแย้งปี ค.ศ. 2022 สมาชิกรักติกได้ปรับโครงสร้างภายในด้วยการเพิ่มความเป็นอิสระให้กับ Working Groups และลดการพึ่งพากระบวนการตัดสินใจทางการเมืองระดับสูง (Exner-Pirot, 2022) กลยุทธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการที่มีความยืดหยุ่น โดยผ่านการกระจายศูนย์กลางอำนาจช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนของสถาบันระหว่างประเทศในยุคที่ความแน่นอนทางการเมืองลดลง (Young, 2023)

ความสามารถในการเป็นตัวกลางทางวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมระดับโลก แม้ภายใต้แรงกดดันทางการเมือง สมาชิกรักติกยังคงรักษาบทบาทการเป็นศูนย์กลางการผลิตข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่น่าเชื่อถือ เช่น รายงานการเปลี่ยนแปลงของน้ำแข็งทะเล ก๊าซมีเทน และผลกระทบต่อชนพื้นเมืองในภูมิภาค (AMAP, 2023) บทบาทในฐานะ "epistemic community convener" นี้เป็นจุดแข็งเชิงโครงสร้างที่เพิ่มความชอบธรรมให้กับองค์กรในเวทีระหว่างประเทศ (Haas, 1992)

ข้อจำกัดของสมาชิกรักติกภายใต้พลวัตภูมิรัฐศาสตร์ปัจจุบัน คือ การขาดอำนาจบังคับใช้และการบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีสมาชิกรักติกดำเนินงานผ่านข้อตกลงที่มีสภาพบังคับต่ำ เช่น การตกลงร่วมมือ ไม่ใช่ข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างแท้จริง ส่งผลให้องค์กรไม่สามารถป้องกันไม่ให้รัสเซียขยายกิจกรรมพลังงานในอาร์กติก หรือป้องกันการแข่งกันอ้างสิทธิเหนือเส้นทางเดินเรือใหม่หลังการละลายของน้ำแข็ง (European Parliament, 2023) ประกอบกับ ความเปราะบางต่อการแบ่งขั้วทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Polarization) วิฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน ทำให้กลุ่มอาร์กติกเซเว่น และรัสเซียแยกขั้วกันอย่างชัดเจน (Wall, Bazely, & Chater, 2023) การขาดรัสเซียซึ่งครอบครองพื้นที่เกินร้อยละ 50 ของภูมิภาคอาร์กติก ย่อมทำให้โครงการด้านสิ่งแวดล้อม การวิจัย และการจัดการทรัพยากรขาดความสมบูรณ์ และทำให้สมาชิกรักติกมีความเสี่ยงในการสูญเสียบทบาทเชิงโครงสร้างในอนาคต (Lajeunesse & Dean, 2023) อีกทั้ง การแข่งขันจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก (External Stakeholder Competition) ในช่วงปี 2022-2024 ความสนใจของจีน สหภาพยุโรป และชาติเอเชียอื่น ๆ ต่อภูมิภาคอาร์กติกเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะโครงการเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือของจีน (Byers, 2023) การเพิ่มขึ้นของ "ตัวแสดงภายนอก" ทำให้สมาชิกรักติกต้องเผชิญกับความท้าทายในการรักษาความชอบธรรม (Legitimacy) ในฐานะเวทีหลักสำหรับการกำกับดูแลภูมิภาค

ด้วยเหตุนี้ ศักยภาพและข้อจำกัดของสมาชิกรักติกในบริบทภูมิรัฐศาสตร์โลกหลังปี ค.ศ. 2022 ที่ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จในอนาคตขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสริมสร้างความยืดหยุ่นทางโครงสร้าง (Structural Resilience), การกระจายอำนาจการดำเนินงาน (Decentralized Execution), และการขยายฐานการสนับสนุนไปยังกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งในและนอกภูมิภาค หากสมาชิกรักติกสามารถดำเนินการตามแนวทางเหล่านี้ได้

สำเร็จ องค์การจะสามารถคงบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลภูมิภาคอาร์กติกในยุคที่ภูมิรัฐศาสตร์โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างยั่งยืน

2) แนวโน้มความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การที่ภูมิภาคอาร์กติกเปลี่ยนสถานะจาก “เวทีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์” ไปสู่ “พื้นที่ยุทธศาสตร์” (Strategic Space) ทำให้รัฐมหาอำนาจต่างเร่งปรับยุทธศาสตร์เพื่อแสดงบทบาทและรักษาอิทธิพลในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง อาร์กติกไม่เพียงเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้สำรวจ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุหายาก แต่ยังเป็นจุดยุทธศาสตร์ในแง่ของเส้นทางเดินเรือใหม่ที่เปิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน โดยเฉพาะ เส้นทางทะเลเหนือ และเส้นทางทะเลทรานส์อาร์กติก (Trans-Arctic Shipping Route) ซึ่งสามารถ่นระยะเวลาการขนส่งสินค้าระหว่างยุโรปและเอเชียได้ถึงร้อยละ 30 ถึง ร้อยละ 40 โดยสถานะใหม่ของภูมิภาคนี้ในฐานะจุดตัดของ “ผลประโยชน์ด้านความมั่นคง-พลังงาน-โลจิสติกส์” ส่งผลให้รัฐต่าง ๆ ต้องกำหนดนโยบายด้านอาร์กติกในระดับยุทธศาสตร์ และเกิด “การจัดแนวอำนาจใหม่” (Power Realignment) อย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ได้แก่

1. สหรัฐอเมริกา ได้ประกาศยุทธศาสตร์อาร์กติกฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 2022 (National Strategy for the Arctic Region) ซึ่งเน้นการป้องกันภัยคุกคามจากการขยายอิทธิพลของรัสเซียและจีน พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจด้านอาร์กติกในกระทรวงกลาโหม (Department of Defense Arctic Strategy Office) โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการลาดตระเวน การรับมือภัยพิบัติ และการประสานความร่วมมือกับพันธมิตร NATO ในเขตอาร์กติก

2. ฟินแลนด์และสวีเดน ซึ่งเคยวางตัวเป็นกลาง ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก NATO อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2023 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์ครั้งสำคัญในภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าทั้งสองประเทศมีพื้นที่เชื่อมต่อกับอาร์กติกโดยตรง การเข้าเป็นสมาชิก NATO ทำให้ NATO มีอิทธิพลเหนือภูมิภาคอาร์กติกมากกว่าครั้งใดในประวัติศาสตร์ และสร้างแรงกดดันต่อรัสเซียทั้งในมิติการทหารและการเมือง

3. กรณีประเทศจีน แม้จะไม่ได้เป็นรัฐอาร์กติก แต่ได้กำหนดบทบาทของตนในฐานะ “ประเทศใกล้เคียงอาร์กติก” และกำหนดอาร์กติกไว้ในยุทธศาสตร์ “ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt and One Road) ภายใต้ชื่อเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ โดยจีนได้ลงทุนในโครงการพอร์ต การขนส่ง และการสำรวจทรัพยากรในอาร์กติก รวมถึงการร่วมมือกับรัสเซียในโครงการพลังงาน Arctic LNG ซึ่งสร้างความกังวลให้กับสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรตะวันตกในแง่ของการเปลี่ยนดุลอำนาจระยะยาว

อย่างไรก็ตามแม้ว่าความพยายามในการฟื้นฟูความร่วมมือจะมีแนวโน้มก้าวหน้าในบางประเด็น แต่ก็ยังเผชิญกับความท้าทายในการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

1. การเกิด ระบบสองขั้วในอาร์กติก (Arctic Bipolarity) อาร์กติกอาจถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่มอำนาจหลัก ได้แก่ กลุ่มอาร์กติกเซเวน (ประเทศฝั่งตะวันตก) กับรัสเซีย-จีน (ประเทศฝั่งตะวันออก) ซึ่งอาจนำไปสู่การแยกกลไกบริหาร ภารกิจ และข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ออกจากกันอย่างสิ้นเชิง สิ่งนี้จะบั่นทอนประสิทธิภาพของการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ และลดโอกาสในการสร้างนโยบายระดับภูมิภาคที่เป็นเอกภาพ

2. ความล้มเหลวในการรักษาพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม พันธกิจของสมาชิกรักติกในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และการติดตามผลกระทบจากโลกร้อน อาจสูญเสียความต่อเนื่องหากขาดความร่วมมือระดับรัฐทั้งแปด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากข้อมูลจากรัสเซีย which ครอบครองพื้นที่อาร์กติกมากกว่าครึ่งหนึ่ง ไม่สามารถเข้าถึงได้ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลจะกระทบต่อการวางแผนระดับโลกในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. การเปี่ยงเบนไปสู่ประเด็นความมั่นคง (Militarization) หากความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและวิทยาศาสตร์อ่อนแอลง รัฐต่าง ๆ อาจหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมกำลังทหาร และสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามจากรัฐคู่แข่ง ซึ่งอาจนำไปสู่การแข่งขันทางอาวุธ (arms race) หรือความขัดแย้งในทะเลอาร์กติกที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

กล่าวคือ อนาคตของความร่วมมือในอาร์กติกจะขึ้นอยู่กับ “สมดุลระหว่างผลประโยชน์แห่งรัฐกับความอยู่รอดร่วมกันของมนุษยชาติ” หากรัฐสมาชิกสามารถฟื้นฟูกลไกการพูดคุยระหว่างกันอย่างเป็นค่อยเป็นค่อยไป และเปิดพื้นที่ให้กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐมีบทบาทมากขึ้น ก็อาจทำให้อาร์กติกกลับมาเป็นเวทีความร่วมมือเชิงบวกได้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการทางการเมืองยังคงถูกครอบงำด้วยการแข่งขันเชิงภูมิรัฐศาสตร์ โอกาสที่ความร่วมมือจะเปลี่ยนเป็นความขัดแย้งจะสูงขึ้นตามลำดับ

ด้วยเหตุการณืที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ภูมิภาคอาร์กติกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดในรอบหลายทศวรรษ จากภูมิภาคที่เคยถูกมองว่าเป็น “เวทีความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์” (Scientific Cooperation Arena) ซึ่งมีระดับความตึงเครียดต่ำ กลายเป็น “สนามแข่งขันทางยุทธศาสตร์” (Strategic Theater) ที่มีเดิมพันทั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในระดับโลก การเปลี่ยนผ่านนี้เป็นผลจากปัจจัยสะสมหลายประการ เช่น การละลายของน้ำแข็งทะเลจากภาวะโลกร้อน ความต้องการทรัพยากรธรรมชาติ เส้นทางการเดินเรือใหม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน ที่ได้เร่งกระบวนการแตกหักทางภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาคนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

วิชาการและประชาชน เพื่อรักษาความชอบธรรม (Legitimacy) ของความร่วมมือไม่ให้ถูกมองว่าเป็นการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

(4) การออกแบบกรอบความร่วมมือในระดับโลก ในระยะยาวองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) หรือโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ควรมีบทบาทในการส่งเสริม “กรอบความร่วมมือเชิงระบบ” (Systemic Cooperation) สำหรับอาร์กติก ที่มีลักษณะกึ่งกฎหมาย (Quasi-Legal Framework) และครอบคลุมประเด็นข้ามพรมแดน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้ทรัพยากรร่วม และความมั่นคงของทะเลเปิด แนวทางนี้อาจต้องอาศัยการออกแบบ “สนธิสัญญาอาร์กติกฉบับใหม่” หรือการขยายขอบเขตของกฎหมายทะเลให้ครอบคลุมมากขึ้นในอนาคต

กล่าวคือ หากไม่มีการปรับกลยุทธ์ใหม่อย่างจริงจัง ภูมิภาคอาร์กติกอาจกลายเป็น “จุดเสี่ยงด้านความมั่นคง” (Security Hotspot) แห่งใหม่ของโลก แต่หากรัฐสามารถเลือกความร่วมมือแทนความขัดแย้ง ภูมิภาคนี้ยังสามารถทำหน้าที่เป็น “ห้องทดลองนโยบายระหว่างประเทศแห่ง

ศตวรรษที่ 21” ซึ่งจะพิสูจน์ว่า ความมั่นคงของโลกสามารถสร้างได้จากความเข้าใจและความ
ยืดหยุ่น มากกว่าจากการแข่งขันทางอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว



บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทที่ผ่านมาผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและการปรับตัวของสภาอาร์กติก ภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน โดยใช้กรอบแนวคิดด้านความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งในมิติของ ความเปราะบางของกลไกความร่วมมือ ความสามารถในการฟื้นตัวขององค์กร และพฤติกรรมของ รัฐสมาชิกท่ามกลางข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์

ในบทที่ 5 นี้ ผู้วิจัยจะสรุปผลการศึกษาที่ได้จากบทที่ 2 ถึงบทที่ 4 และวิเคราะห์ผลในเชิงลึกโดยเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎี ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ความร่วมมือ ที่ปรับเปลี่ยน และบทบาทของสถาบันในภาวะวิกฤต นอกจากนี้ ยังจะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจด้าน สิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติกมีความยั่งยืนและมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ระดับโลก

5.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทและการปรับตัวของสภาอาร์กติก (Arctic Council) ภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน ในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การ ประเมินว่า องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศนี้สามารถดำรงพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมท่ามกลาง ความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดด้าน “ความ มั่นคงทางสิ่งแวดล้อม” (Environmental Security) และ “การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” (International Environmental Governance: IEG) มาเป็นกรอบวิเคราะห์หลัก เพื่อสะท้อนให้เห็น ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมิติทางสิ่งแวดล้อมกับมิติด้านการเมืองระหว่างประเทศในระดับโครงสร้าง

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการ รายงานทางการของสภาอาร์กติกและบท วิเคราะห์ในช่วงปี ค.ศ. 2022–2024 สามารถสรุปสาระสำคัญของผลการวิจัยได้ใน 3 มิติหลัก 1) สภาอาร์กติกในฐานะกลไกความร่วมมือที่มีบทบาทต่อความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมก่อน วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน 2) การเปลี่ยนแปลงของกลไกและรูปแบบความ ร่วมมือภายใต้วิกฤตการณ์ระหว่างรัสเซีย-ยูเครน และ 3) การปรับตัวของสภาอาร์กติกในการ ดำเนินพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม รายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1 สภาอาร์กติกในฐานะกลไกความร่วมมือที่มีบทบาทต่อความมั่นคงทาง สิ่งแวดล้อมก่อนวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

ก่อนเกิดวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน สภาอาร์กติกถูกมองว่าเป็นหนึ่งในกลไกความ ร่วมมือระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลกในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในภูมิภาคที่มีความเปราะบางทางระบบนิเวศและเป็นที่สนใจของรัฐบาลนานาชาติ เนื่องจากอาร์กติกเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่และมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สูง สถานะจึงดำรงอยู่ท่ามกลางแรงกดดันระหว่างผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การทหาร และ

สิ่งแวดล้อมตลอดมา ภายใต้หลักการ “ไม่ยุ่งเกี่ยวกับความมั่นคงทางทหาร” ตามที่ระบุในประกาศขอติดตาม โดยสภาอวกาศสามารถสร้างพื้นที่ความร่วมมือที่เน้นไปที่การปกป้องสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการวิจัย และการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองโดยตรง โดยเฉพาะการดำเนินงานของหน่วยงานย่อย เช่น

1) โครงการการติดตามและประเมินอวกาศ ที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสิ่งแวดล้อม เช่น การละลายของน้ำแข็งทะเล และภาวะโลกร้อน

2) โครงการอนุรักษ์พืชและสัตว์อวกาศที่เน้นอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ พืช และความหลากหลายทางชีวภาพ

รวมถึงบทบาทของสมาชิกถาวร ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนชนพื้นเมืองที่ได้รับสิทธิในการร่วมประชุมเทียบเท่ารัฐสมาชิก (แต่ไม่มีสิทธิลงมติ) โดยกลไกดังกล่าวช่วยให้การประสานงานและการตัดสินใจในระดับภูมิภาคเป็นไปด้วยความร่วมมือและความไว้วางใจ ส่งผลให้สภาอวกาศสามารถคงความยืดหยุ่น ในการจัดการกับความท้าทายทางสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนได้เป็นเวลานานกว่า 25 ปี

5.1.2 การเปลี่ยนแปลงของกลไกและรูปแบบความร่วมมือภายใต้วิกฤตการณ์ระหว่างรัสเซีย-ยูเครน

การรุกรานยูเครนโดยสหพันธรัฐรัสเซียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 ได้กลายเป็น “จุดเปลี่ยน” (Turning Point) ที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคอวกาศ เนื่องจากรัสเซียเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกหลักของสภาอวกาศ และยังดำรงตำแหน่ง “ประธานวาระ” (Chairmanship) ในช่วงเวลานั้น ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวคือการที่รัฐสมาชิกที่เหลืออีก 7 ประเทศ (แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และสหรัฐอเมริกา) ได้ประกาศระงับการเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาที่รัสเซียเป็นเจ้าภาพทั้งหมด ทำให้การดำเนินงานของคณะทำงานหลักต้องหยุดชะงักลงทันที โดยเฉพาะโครงการด้านการติดตามภาวะโลกร้อน การวิจัยข้อมูลทะเลน้ำแข็ง และการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือเต็มรูปแบบในระดับภูมิภาค

ภายใต้สถานการณ์ที่ความร่วมมือกับรัสเซียไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐสมาชิกที่เหลือได้ร่วมกันจัดตั้งกรอบความร่วมมือใหม่ในนามกลุ่มอวกาศเซเว่น ซึ่งทำหน้าที่แทนสภาอวกาศบางส่วน และมุ่งดำเนินโครงการที่ไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรหรือข้อมูลจากรัสเซียโดยตรง กลยุทธ์การปรับตัวที่พบได้แก่

1) การจัดประชุมและดำเนินโครงการเฉพาะกลุ่มโดยไม่มีรัสเซีย

2) การพึ่งพาข้อมูลจากพันธมิตรภายนอก เช่น ข้อมูลดาวเทียมจากองค์การ NASA, ESA หรือข้อมูลของมหาวิทยาลัย

3) การคงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของพันธกิจที่มีความสำคัญสูง เช่น การประเมินปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นน้ำแข็งที่กำลังละลาย

ทั้งนี้ ยังพบว่าองค์กรตัวแทนชนพื้นเมืองที่เป็นสมาชิกถาวร เช่น สภาชนเผ่าอินูอิตแห่งขั้วโลกเหนือ และสภาซามิ ยังคงได้รับเชิญให้มีส่วนร่วมในการประชุม แม้ในช่วงที่ความร่วมมือกับรัสเซียต้องถูกระงับ ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามของสภาในการคงไว้ซึ่งความชอบธรรมทางจริยธรรม และยืนยันจุดยืนของสภาในฐานะองค์กรที่ไม่ขึ้นกับการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

5.1.3 การปรับตัวของสภาอาร์กติกในการดำเนินพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม

ภูมิภาคอาร์กติกเคยเป็นพื้นที่ตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น โดยมีสภาอาร์กติก เป็นเวทีที่รวบรวมรัฐสมาชิกทั้ง 8 ประเทศ รวมถึงรัสเซีย สหรัฐอเมริกา และประเทศนอร์ดิค เพื่อดำเนินภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพยายามหลีกเลี่ยงการเมืองระหว่างรัฐและความมั่นคงทางทหาร ทว่าวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ได้พลิกเปลี่ยนโครงสร้างความร่วมมือที่เปราะบางนี้อย่างรุนแรง ส่งผลให้กลุ่มอาร์กติกเซเว่นระงับความสัมพันธ์กับรัสเซียในทุกระดับภายใต้กรอบของสภาอาร์กติก และต้องเผชิญกับโจทย์ใหม่ คือ การรักษาพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่สามารถพึ่งพาความร่วมมือจากรัฐที่ครอบครองพื้นที่กว่าร้อยละ 50 ของอาร์กติกได้อีกต่อไป

การฟื้นฟูความร่วมมือภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเพื่อรักษาความต่อเนื่องของภารกิจ สภาอาร์กติกจึงเริ่มหันมาใช้กลไกความร่วมมือที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นภายใต้กรอบทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism) แนวคิดนี้เชื่อว่าแม้รัฐจะมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน แต่สถาบันระหว่างประเทศสามารถลดต้นทุนการทำธุรกรรม และเอื้อให้เกิดความร่วมมือในประเด็นที่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ในเชิงปฏิบัติ กลุ่ม A7 ได้ปรับรูปแบบการประชุมให้เป็นแบบ “เฉพาะกลุ่ม” (Exclusive Meetings) โดยตัดรัสเซียออกจากวงหารือ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความร่วมมือในลักษณะพหุศูนย์ (Polycentric Cooperation) ผ่านเครือข่ายนักวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย และองค์การระหว่างประเทศ อาทิ UNEP และ IMO รวมถึงการใช้กลไกกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ เช่น ข้อตกลงโดยสมัครใจและเจตนารมณ์ร่วมแทนพันธสัญญาที่มีผลทางกฎหมาย ซึ่งเอื้อให้ความร่วมมือยังคงดำเนินได้แม้ท่ามกลางแรงกดดันทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อความร่วมมือของรัฐหยุดชะงัก เสียงของชนพื้นเมืองและนักวิทยาศาสตร์จึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในฐานะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ที่สามารถดำเนินพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่ยึดโยงกับการเมืองระดับรัฐ องค์กรชนพื้นเมือง เช่น Inuit Circumpolar Council (ICC) และ Saami Council มีบทบาทในการรวบรวมและถ่ายทอด Traditional Ecological Knowledge (TEK) ซึ่งกลายเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญทดแทนการขาดข้อมูลจากฝั่งรัสเซีย ขณะเดียวกัน นักวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินงานของสภาอาร์กติก โดยใช้ข้อมูลหลักฐานเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบาย (Evidence-Based Policy) โดยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของรัฐ-ชนพื้นเมือง-นักวิทยาศาสตร์ในบริบทนี้เริ่มแสดงลักษณะของการบริหารแบบสามเส้า (Triangular Governance) ที่กระจายอำนาจออกจากรัฐบาลดั้งเดิม และช่วยให้พันธกิจของสภายังคงดำรงอยู่ได้แม้ในยามวิกฤต อีกทั้ง ความเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์อาร์กติกและการแข่งขันระหว่างอำนาจ ในอีกด้านหนึ่ง วิกฤตการณ์ในยูเครนยังได้เปิดเผยภูมิทัศน์ใหม่ของอาร์กติกในฐานะ “พื้นที่ยุทธศาสตร์” มากกว่าเพียงพื้นที่ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ รัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย ต่างเร่งปรับยุทธศาสตร์เพื่อยืนยันอิทธิพลเหนือภูมิภาคนี้ เช่น จีนได้รุกคืบด้วยโครงการเส้นทางสายไหมขั้วโลกเหนือ ภายใต้กรอบโครงการริเริ่มแถบและเส้นทางขณะที่สหรัฐอเมริกา และ NATO ก็เร่งเพิ่มบทบาทในอาร์กติกผ่านยุทธศาสตร์ทางทหารและการยอมรับสมาชิกใหม่อย่างฟินแลนด์และสวีเดน โดยท่ามกลางการ

แข่งขันนี้ สภาอาร์กติกเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ได้แก่ ความเปราะบางของโครงสร้างองค์กร ข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ และความเสี่ยงจากการเบี่ยงเบนไปสู่ประเด็นความมั่นคงทางทหาร รวมถึงการแตกตัวของอำนาจระหว่างตะวันตกและตะวันออก ซึ่งอาจนำไปสู่ระบบความร่วมมือคู่ขนานที่บั่นทอนความเป็นเอกภาพของการบริหารภูมิภาคในระยะยาว

กล่าวคือ อนาคตของสภาอาร์กติกในบริบทโลกปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการ “ปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์” (Strategic Adaptation) โดยต้องเน้นการสร้างกลไกที่มีความยืดหยุ่นสูง การยึดหลักผลประโยชน์ร่วมของมนุษยชาติ ความโปร่งใส และการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะชนพื้นเมืองและภาควิชาการ มีบทบาทในการออกแบบนโยบายร่วมกัน ความมั่นคงของภูมิภาคอาร์กติกในศตวรรษที่ 21 จึงไม่ควรยึดโยงอยู่กับการถ่วงดุลของมหาอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่ควรมุ่งสู่การสร้าง “ห้องทดลองทางนโยบายระหว่างประเทศ” ที่แสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาข้ามพรมแดน เช่น สิ่งแวดล้อมและโลกร้อน สามารถประสบผลสำเร็จได้ผ่านความร่วมมือแบบพหุภาคีที่ยืดหยุ่น โปร่งใส และไม่ผูกติดกับอำนาจทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าความสามารถในการปรับตัวของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่ต้องเผชิญกับแรงเสียดทานทางภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะเมื่อความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินอยู่ท่ามกลางความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ผลลัพธ์นี้ สอดคล้องกับแนวคิด “ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม” (Environmental Security) ที่เสนอโดย Barnett และ Adger (2007) ซึ่งชี้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นเพียงประเด็นด้านการอนุรักษ์หรือทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังมีความเกี่ยวพันกับเสถียรภาพของรัฐ สังคม และความมั่นคงในระดับภูมิภาค ในกรณีของสภาอาร์กติก ภูมิภาคอาร์กติกถือเป็นพื้นที่ที่เปราะบางต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง เช่น การละลายของน้ำแข็ง การปล่อยก๊าซมีเทนจากเพอร์มาฟรอสต์ และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งสามารถกระทบต่อระบบภูมิอากาศโลกในภาพรวม ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเหล่านี้จึงกลายเป็นภัยคุกคามต่อ “ความมั่นคง” ในมิติใหม่ ซึ่งต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อจัดการอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังชี้ว่า แม้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะมีความสำคัญสูง แต่กลไกความร่วมมือกลับต้องถอยหลังเมื่อความขัดแย้งระหว่างรัฐทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งสะท้อนความเปราะบางของมิติความมั่นคงสิ่งแวดล้อมในบริบทจริง

ขณะเดียวกัน แนวคิด “การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ” (International Environmental Governance: IEG) ของ Balsiger & VanDeveer (2010) ก็สามารถนำมาอธิบายผลการวิจัยได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้หากขาด “เจตจำนงทางการเมือง” (Political Will) และ “ความไว้วางใจ” ระหว่างรัฐสมาชิก กรณีที่สภาอาร์กติกต้องระงับกิจกรรมหลายอย่างหลังปี ค.ศ. 2022 สะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบ IEG ซึ่งอาศัยข้อตกลงแบบสมัครใจหรือกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับที่ไม่มีอำนาจบังคับทางกฎหมาย การไม่มีกลไกบังคับใช้ในกรอบกฎหมายระหว่างประเทศทำให้

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ รัฐสมาชิกสามารถถอนตัวหรือระงับความร่วมมือได้ทันทีโดยไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การแบ่งปันข้อมูล การทำวิจัยร่วม และการตัดสินใจนโยบายก็ชะงักลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์ถึงความเปราะบางของกรอบความร่วมมือข้ามพรมแดนที่อิงอยู่บนความสมัครใจมากกว่าบรรทัดฐานบังคับ อย่างไรก็ตาม แม้ทั้งสองแนวคิดจะช่วยวิเคราะห์ประเด็นหลักของงานวิจัยได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อจำกัดในการอธิบาย “พฤติกรรมเชิงอัตลักษณ์” และ “ความหมายเชิงสัญลักษณ์” ของรัฐสมาชิกบางประเทศ ซึ่งยังคงแสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการดำรงบทบาท “ผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก” แม้ในสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ตัวอย่างเช่น แคนาดา นอร์เวย์ และสหรัฐอเมริกา ยังคงจัดกิจกรรมความร่วมมือเฉพาะกลุ่มที่เน้นความต่อเนื่องของพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การประชุมกลุ่มที่ไม่มีรัสเซียร่วมอยู่ หรือการเสนอโครงการวิจัยร่วมกับชนพื้นเมือง สิ่งเหล่านี้ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยกรอบ “ความมั่นคง” หรือ “การจัดการเชิงกลไก” เพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัย แนวคิดโครงสร้างนิยมที่มองว่ารัฐมีอัตลักษณ์ และแสดงออกเชิงค่านิยม เช่น ความรับผิดชอบต่อชุมชนนานาชาติ การเป็นผู้นำทางจริยธรรม หรือการสื่อสารภาพลักษณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศ แนวคิดโครงสร้างนิยม ซึ่งแม้จะไม่ได้ถูกเลือกเป็นกรอบแนวคิดหลักของการวิจัยครั้งนี้ แต่กลับช่วยเสริมความเข้าใจในพฤติกรรมของรัฐสมาชิกบางประเทศที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยกรอบทฤษฎีเชิงโครงสร้าง จึงถือเป็นแนวทางเสริมที่มีประโยชน์ในการขยายมิติการวิเคราะห์เชิงคุณภาพของความร่วมมือในสถานการณ์ที่ซับซ้อน แม้รัฐจะยังคงแสวงหาผลประโยชน์แห่งตน (Self-Interest) และไม่ไว้วางใจกันในบริบทของความไร้ระเบียบในระบบโลก (Anarchy) แต่การมีอยู่ของ “สถาบันระหว่างประเทศ” ที่มีโครงสร้างชัดเจน โปร่งใส และเอื้อให้เกิดการสื่อสาร รวมถึงมีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการ จะสามารถส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐได้ แม้ในภาวะที่มีความตึงเครียดทางการเมืองหรือความขัดแย้งก็ตาม (Keohane, 1984) จากบทที่ 4 ของงานวิจัย พบว่าสภาอาร์กติก ได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการดำรงความร่วมมือในบางมิติ แม้จะเกิดวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งนำไปสู่การที่รัฐสมาชิกที่เหลือกลุ่มอาร์กติกเซเว่นระงับความร่วมมือกับรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหยุดเข้าร่วมกิจกรรมที่รัสเซียเป็นเจ้าภาพ และงดเว้นการดำเนินโครงการวิจัยร่วมกันที่รัสเซียมีบทบาทหลัก อย่างไรก็ตาม อาร์กติกเซเว่นยังคงสามารถดำเนินกิจกรรมบางด้านต่อไปได้ อาทิ

การประชุมเฉพาะกลุ่มภายใต้กรอบกลุ่มปฏิบัติงานอาร์กติกเซเว่น

การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ผ่านช่องทางนอกภาครัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และสถาบันวิชาการ

การใช้ฐานข้อมูลเดิมและข้อมูลจากดาวเทียมหรือระบบเปิด เพื่อทดแทนการขาดข้อมูลจากรัสเซีย (Dodds & Nuttall, 2023)

พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญของเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเรื่อง “ความยืดหยุ่นเชิงหน้าที่” (Functional Flexibility) กล่าวคือ แม้จะไม่สามารถดำเนินงานได้ครบถ้วนทุกด้าน แต่รัฐสมาชิกที่เหลือยังคงรักษาพันธกิจบางส่วนของสถาบันไว้ได้ โดยเฉพาะด้านการวิจัยสิ่งแวดล้อมที่สามารถแยกตัวออกจากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ นอกจากนี้ กรณีของสภาอาร์กติกยังสะท้อนแนวคิดเรื่อง การพึ่งพาซึ่งกันและกันอันเป็นหลักคิดที่

เชื่อว่า สถาบันที่มีประวัติความร่วมมือที่ยาวนาน โครงสร้างที่ฝังรากลึก และระบบการทำงานที่ต่อเนื่อง จะสามารถปรับตัวต่อวิกฤตการณ์ได้ดีกว่าสถาบันที่ไม่มีรากฐานเหล่านี้ สมาชิกรักติกในฐานะองค์กรที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1996 และมีเวทีความร่วมมือที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ จึงสามารถใช้ "ทุนทางสถาบัน" เหล่านี้เป็นฐานในการคงไว้ซึ่งการดำเนินงาน แม้ในบริบทที่สมาชิกหลักอย่างรัสเซียไม่สามารถเข้าร่วมได้

กล่าวโดยสรุป การดำรงอยู่ของกลไกความร่วมมือบางส่วนในสมาชิกรักติกภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน สนับสนุนข้อเสนองานของทฤษฎีเสรีนิยมเชิงโครงสร้าง ว่า "โครงสร้างของสถาบันที่เหมาะสม" และ "ผลประโยชน์ร่วมเฉพาะด้าน" สามารถสร้างพื้นที่ความร่วมมือได้ แม้ในบริบทที่เต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจหรือความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ

เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษานี้ มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับงานของ Wall, Bazely & Chater (2023) ซึ่งระบุว่า วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2022 ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลไกและการดำเนินงานของสมาชิกรักติก กล่าวคือ ภายหลังรัสเซียประกาศใช้กำลังทหารในยูเครน รัฐสมาชิกอีก 7 ประเทศในสมาชิกรักติกได้ออกแถลงการณ์ประณามรัสเซีย และระงับการเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาที่อยู่ภายใต้การจัดการของรัสเซียโดยสิ้นเชิง ส่งผลให้โครงการสำคัญหลายโครงการ เช่น โครงการด้านการติดตามสภาพภูมิอากาศของ AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme) ต้องหยุดชะงักลงทันที การตัดขาดความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และการอนุรักษ์ในครั้งนี้ ไม่เพียงสะท้อนถึงแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่ยังแสดงให้เห็นถึง "ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง" ขององค์การระหว่างประเทศที่ต้องพึ่งพาความสมัครใจและความสัมพันธ์เชิงความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก

นอกจากนี้ ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้องกับข้อเสนอของ Dodds & Nuttall (2023) ที่ให้ความสำคัญกับข้อจำกัดของระบบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดำเนินอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ หรือกฎหมายที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง งานของ Dodds & Nuttall ชี้ว่า สมาชิกรักติกมีลักษณะเป็น "เวทีการเจรจา" มากกว่าจะเป็น "องค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้" ซึ่งทำให้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐ เช่น กรณีรัสเซีย-ยูเครน กลไกความร่วมมือก็สามารถหยุดลงได้ทันทีโดยไม่มีมาตรการรองรับ หรือกลไกการระงับข้อพิพาทภายในกรอบองค์กร นี่จึงเป็นบทพิสูจน์ที่ชัดเจนถึงข้อจำกัดของกรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมที่อาศัยหลักการสมัครใจเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับ แนวคิดของ Young (2009) ซึ่งมองว่าสมาชิกรักติกสามารถดำรงตนเป็นเวทีความร่วมมือที่แยกออกจากบริบทความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Neutrality) ได้ จะพบว่า ผลการศึกษานี้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ Young ให้ภาพของสมาชิกรักติกในฐานะองค์กรที่สามารถรักษาความร่วมมือได้แม้จะมีความแตกต่างทางการเมืองระหว่างรัฐสมาชิก เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของสภามีได้เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงทางทหาร แต่เน้นเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม กรณีวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนได้แสดงให้เห็นว่าแม้องค์กรจะพยายามแยกตัวออกจากมิติ

ทางการเมือง แต่ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงอิทธิพลของภูมิรัฐศาสตร์ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในกรณีที่มีสมาชิกผู้ทรงอิทธิพลอย่างรัสเซียมีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์กร

การเปรียบเทียบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า สภาอาร์กติกแม้จะมีเจตนารมณ์และกลไกที่มุ่งเน้นความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคง แต่ความเป็นจริงในเวทีระหว่างประเทศที่รัฐยังคงมีพฤติกรรมแบบมหาอำนาจ ทำให้ความร่วมมือในลักษณะ “เหนือการเมือง” (Apolitical Cooperation) เป็นเพียงอุดมคติที่ยากต่อการปฏิบัติได้ในภาวะวิกฤต

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทและการปรับตัวของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครนระหว่างปี ค.ศ. 2022-2024 งานวิจัยนี้สามารถเสนอข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและเชิงวิชาการ เพื่อพัฒนากรอบการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ในการพัฒนากรอบความร่วมมือของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน ควรเน้นการออกแบบนโยบายที่มีความยืดหยุ่น รองรับการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ โดยสามารถดำเนินงานต่อไปได้ แม้รัฐสมาชิกบางส่วนจะไม่สามารถเข้าร่วมได้ ข้อเสนอเชิงนโยบายมีดังนี้

1. การออกแบบกลไกการแบ่งส่วนการทำงาน โดยระบบความร่วมมือที่ยอมให้รัฐสมาชิกบางกลุ่มสามารถดำเนินภารกิจบางด้านร่วมกันได้ แม้จะไม่มีฉันทามติจากทุกประเทศ แนวทางนี้มีความจำเป็นเนื่องจากสภาพการเมืองระหว่างประเทศอาจทำให้การมีส่วนร่วมของบางรัฐไม่เป็นไปตามแผน ซึ่งอาจส่งผลให้โครงการสำคัญหยุดชะงัก ตัวอย่างหนึ่งของการนำกลไกนี้ไปใช้คือ การดำเนินโครงการวิจัยในระดับภูมิภาค เช่น การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการละลายของน้ำแข็งทะเลที่สามารถทำได้โดยความร่วมมือระหว่างบางประเทศ โดยไม่ต้องรอการเข้าร่วมจากรัฐสมาชิกทั้งหมด อีกทั้งยังสามารถตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Task Force) ที่มีอำนาจจำกัด ในด้านการศึกษาวิจัยหรือเก็บข้อมูล โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

การออกแบบกลไกแบบยืดหยุ่นนี้จะช่วยให้สภาอาร์กติกสามารถดำเนินโครงการได้ต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่บางรัฐถูกระงับหรือหยุดการมีส่วนร่วม เช่น กรณีวิกฤตการณ์รัสเซีย-ยูเครน ที่ทำให้รัสเซียถูกคว่ำบาตรจากรัฐสมาชิกอื่น ๆ การที่สามารถดำเนินโครงการบางส่วนต่อไปได้โดยไม่ต้องรอให้ทุกประเทศมีส่วนร่วม จะช่วยลดผลกระทบจากการหยุดชะงักทั้งระบบ

2. การส่งเสริมระบบที่สามารถเข้าถึงข้อมูลแบบเปิดได้ตลอด (Open Data Infrastructure) คือ การสร้างโครงสร้างข้อมูลแบบเปิด เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาควิชาการ องค์กรเอกชน และประชาสังคม สามารถเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมได้โดยเสรี แนวทางนี้จะช่วยให้การเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แม้ในกรณีที่รัฐบางส่วนหยุดให้ความร่วมมือ การมีข้อมูลเปิดจะเพิ่มความโปร่งใสและสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือคลังข้อมูลกลาง ที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การละลายของน้ำแข็ง หรือข้อมูลระบบนิเวศอื่น ๆ จากทั้งภาครัฐ

และเอกชน การเปิดโอกาสให้ภาควิชาการหรือองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ จะช่วยลดความเสี่ยงจากการที่รัฐบาลบางส่วนระงับความร่วมมือ

นอกจากนี้ การมีข้อมูลเปิดยังช่วยให้สามารถนำข้อมูลทดแทนจากภายนอกมาใช้ งานได้ เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมจากองค์การระหว่างประเทศหรือข้อมูลจากสถาบันวิจัยในประเทศ ที่ไม่ได้รับผลกระทบทางการเมือง การเข้าถึงข้อมูลจากหลายแหล่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ทาง วิทยาศาสตร์ไม่หยุดชะงัก แม้จะมีข้อจำกัดด้านความร่วมมือจากรัฐบางส่วน

3. การเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์กรชนพื้นเมือง นักวิทยาศาสตร์ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และสถาบันวิจัยระดับภูมิภาค การเพิ่มบทบาทของกลุ่มเหล่านี้จะ ช่วยเสริมความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมักมีจุดยืนที่ ไม่ผูกโยงกับอำนาจทางการเมืองโดยตรง การให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีส่วนร่วมอย่างจริงจังใน กระบวนการตัดสินใจจะช่วยกระจายความรับผิดชอบ ลดการพึ่งพารัฐเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งยัง สร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการ

ตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง “Arctic Civil Society Forum” เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายนักวิจัย องค์กรท้องถิ่น และชนพื้นเมือง ให้มีโอกาสนำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา สิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาร์กติก การให้ชนพื้นเมืองมีบทบาทในกระบวนการเฝ้าระวังการ เปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมผ่านระบบการติดตามอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Monitoring) ก็ ถือเป็นอีกวิธีหนึ่งในการเพิ่มความร่วมมือจากฐานราก ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลในพื้นที่ที่มีความถูกต้อง และทันสมัยมากขึ้น อีกทั้ง การสนับสนุนให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น จะทำให้การ จัดการสิ่งแวดล้อมมีความต่อเนื่องและยั่งยืน แม้รัฐบาลบางส่วนจะถอนตัวจากความร่วมมือกล่าวคือ ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งสามด้านนี้ คือ การออกแบบกลไกแบ่งส่วนการทำงาน การส่งเสริมระบบ ให้เข้าถึงข้อมูลแบบเปิด และการเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐล้วนมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความ ยืดหยุ่นในการดำเนินงานภายใต้สภาวะวิกฤต การมีกลไกที่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ ขึ้นอยู่กับรัฐเพียงฝ่ายเดียว จะช่วยให้สภาอาร์กติกสามารถคงความต่อเนื่องของการจัดการ สิ่งแวดล้อม และรักษาความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

จากการศึกษาบทบาทและการปรับตัวของสภาอาร์กติกภายใต้วิกฤตการณ์รัสเซีย- ยูเครน พบว่ากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศยังคงมีความเปราะบางต่อความขัดแย้งทางภูมิ รัฐศาสตร์อย่างมาก ดังนั้น เพื่อพัฒนาความรู้และแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมในอนาคต จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต ดังนี้

1. การศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศอื่น

การศึกษานี้ควรมุ่งเน้นไปที่การเปรียบเทียบระหว่างสภาอาร์กติกกับองค์กรความ ร่วมมือระหว่างประเทศอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP), ศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน (ASEAN Centre for Biodiversity) หรือระบบ สนธิสัญญาแอนตาร์กติก (Antarctic Treaty System) การเปรียบเทียบนี้จะช่วยให้เห็นภาพรวม ของโครงสร้างการบริหาร อำนาจต่อรอง และรูปแบบการปรับตัวภายใต้วิกฤตที่แตกต่างกัน การศึกษาลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรจะช่วยระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความ

ล้มเหลวในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้ความขัดแย้งทางการเมือง เช่น การที่ UNEP มีโครงสร้างแบบองค์การระหว่างประเทศที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เทียบกับสภาอารักติกที่เป็นเวทีความร่วมมือแบบสมัครใจ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบนี้จะช่วยให้เข้าใจว่าการจัดตั้งกรอบความร่วมมือแบบใดจึงเหมาะสมในการรับมือกับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรที่มีลักษณะต่างกันยังสามารถนำมาใช้ในการออกแบบนโยบายเพื่อเสริมสร้างความยืดหยุ่นของสภาอารักติกได้ ตัวอย่างเช่น ระบบสนธิสัญญาแอนตาร์กติกที่เน้นความเป็นกลางและไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหาร อาจเป็นแนวทางที่สามารถประยุกต์ใช้กับสภาอารักติกเพื่อคงความร่วมมือในด้านสิ่งแวดล้อมได้ แม้ในยามที่เกิดความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์

2. การวิจัยเชิงลึกในมิติเชิงอำนาจของ “ข้อมูล” (Epistemic Power)

ในบริบทของการจัดการสิ่งแวดล้อม ข้อมูลถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ การวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับ “อำนาจของข้อมูล” จะช่วยอธิบายว่าการครอบครองและการเข้าถึงข้อมูลมีผลต่ออำนาจต่อรองระหว่างรัฐอย่างไร โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมกลายเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง

ตัวอย่างเช่น ภาพถ่ายดาวเทียมเกี่ยวกับการละลายของน้ำแข็งทะเล หรือข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาจถูกใช้เพื่อสร้างแรงกดดันให้รัฐที่เกี่ยวข้องต้องแสดงความรับผิดชอบหรือตอบสนองต่อวิกฤต การวิจัยในประเด็นนี้จะช่วยให้เข้าใจว่า รัฐใดมีบทบาทในการผลิตและเผยแพร่ข้อมูลมากที่สุด และการที่บางรัฐมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลของอำนาจในองค์กรความร่วมมืออย่างไร อีกทั้ง การศึกษายังควรพิจารณาว่า การเปิดเผยข้อมูลผ่านระบบข้อมูลแบบเปิด จะช่วยลดการผูกขาดข้อมูลของรัฐใหญ่ได้มากน้อยเพียงใด รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบของการที่ข้อมูลบางประเภทถูกควบคุมโดยรัฐเดียวหรือกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งอาจสร้างความไม่สมดุลในการเจรจาหรือการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม

3. การวิเคราะห์ “อัตลักษณ์ของรัฐ” ในเวทีสิ่งแวดล้อม ในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ การสร้างอัตลักษณ์เชิงบวกถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่รัฐใช้ในการสร้างภาพลักษณ์ในระดับสากล การศึกษานี้จึงควรมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ว่า รัฐต่าง ๆ ใช้เวทีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม เช่น สภาอารักติก เพื่อสร้างอัตลักษณ์ของตนเองอย่างไร และกลยุทธ์การสื่อสารเชิงอัตลักษณ์เหล่านี้มีผลต่อความต่อเนื่องของความร่วมมือหรือไม่ในยามวิกฤต

ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ บทบาทของนอร์เวย์และแคนาดาในการเน้นย้ำการเป็นผู้นำด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในขณะที่รัสเซียมุ่งเน้นการพัฒนาอาร์กติกเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การศึกษาว่าแนวทางเหล่านี้สร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐอย่างไร และในยามวิกฤต กลยุทธ์การสื่อสารเชิงอัตลักษณ์เหล่านี้ส่งผลให้รัฐมีท่าทีอย่างไรต่อการคงความร่วมมือหรือการถอนตัว นอกจากนี้ การวิจัยยังควรสำรวจว่าการนำเสนออัตลักษณ์ในเชิงสิ่งแวดล้อมนั้น ถูกปรับเปลี่ยนไปอย่างไรเมื่อรัฐเผชิญกับแรงกดดันทางภูมิรัฐศาสตร์ การเข้าใจมิติทางอัตลักษณ์จะช่วยวิเคราะห์ว่า รัฐจะมีแนวโน้มคงความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด แม้จะเกิดความขัดแย้งด้านความมั่นคง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีความเปราะบาง การศึกษาประเด็นเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในระยะยาว อีกทั้งยังสามารถนำมาใช้ในการพัฒนากลยุทธ์และนโยบายเพื่อเพิ่มความยั่งยืนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

- AMAP. (2017). *Snow, water, ice and permafrost in the Arctic (SWIPA) 2017. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)*.
<https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost.-summary-for-policy-makers/1532>
- AMAP. (2021). *Arctic climate change update 2021: Key trends and impacts. Arctic Monitoring and Assessment Programme*.
<https://www.amap.no/documents/doc/arctic-climate-change-update-2021-key-trends-and-impacts/3546>
- AMAP. (2023). *Arctic climate impact report update. Arctic Monitoring and Assessment Programme*. <https://www.amap.no/>
- Arctic Council. (1996). *Declaration on the establishment of the Arctic Council (Ottawa Declaration)*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>
- Arctic Council. (2022). *Statement on cooperation suspension*. <https://arctic-council.org/>
- Arctic Council. (2022). *Structure of the Arctic Council*. <https://arctic-council.org/about/structure/>
- Arctic Council. (2023). *Annual report 2022–2023*. <https://arctic-council.org/>
- Arctic Council. (2023). *Reaffirming commitment to cooperation in the Arctic*.
<https://arctic-council.org/news/reaffirming-commitment-to-cooperation-in-the-arctic/>
- Arctic Council. (n.d.). *Official website*. Retrieved from <https://arctic-council.org/>
- Arctic Yearbook. (2022). *The Arctic Yearbook 2022*. Retrieved from <https://arcticyearbook.com/>
- Balsiger, J., & VanDeveer, S. D. (2010). *Navigating regional environmental governance. Global Environmental Politics*, 10(3), 1–17.
https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00002
- Barnett, J., & Adger, W. N. (2007). *Climate change, human security and violent conflict. Political Geography*, 26(6), 639–655.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.03.003>
- Bhatiya, N. (2014). *Transnational Climate Change Governance. The Cairo Review of Global Affairs*. Fall 2014.

- Biermann, F. (2007). 'Earth system governance' as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, 17(3–4), 326–337. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.11.010>
- Biermann, F. (2022). *Earth system governance: World politics in the anthropocene*. MIT Press.
- Biermann, F., & Kim, R. E. (2020). *Architectures of earth system governance: Setting the stage*. In F. Biermann & R. E. Kim (Eds.), *Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation* (pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Biermann, F., & Pattberg, P. (2008). Global environmental governance: Taking stock, moving forward. *Annual Review of Environment and Resources*, 33, 277–294. <https://doi.org/10.1146/annurev.enviro.33.050707.085733>
- Bloom, E. T. (1999). *Establishment of the Arctic Council*. *American Journal of International Law*, 93(3), 712–722. <https://doi.org/10.2307/2555272>
- Bodansky, D. (2010). *The art and craft of international environmental law*. Harvard University Press.
- Boyle, A. (2021). *Soft law in international law-making*. In D. Shelton (Ed.), *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system* (pp. 121–134). Oxford University Press.
- Brady, A. M. (2022). *China as a polar great power*. Cambridge University Press.
- Brady, A.-M. (2023). *Arctic geopolitics after Ukraine: The shifting security environment and the Arctic Council*. *Polar Journal*, 13(1), 12–30. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2023.2172941>
- Brutschin, E., & Schunz, S. (2023). *Resilience and legitimacy in international environmental governance*. *Global Policy*, 14(S2), 40–52. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13214>
- Byers, M. (2023). *Arctic cooperation in crisis: The future of governance after Russia's war in Ukraine*. Arctic Yearbook 2023.
- Cambridge Core. (n.d.). Journals and articles. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/>

- Conley, H. A., Melino, M., & Bermudez, A. (2022). *The new ice curtain: Russia's strategic reach to the Arctic*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Depledge, D., & Dodds, K. (2020). *Arctic geopolitics and constructivist international relations*. *The Geographical Journal*, 186(1), 37–45. <https://doi.org/10.1111/geoj.12301>
- Dodds, K. (2013). *The Arctic: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Dodds, K., & Nuttall, M. (2023). *The Arctic: What everyone needs to know* (2nd ed.). Oxford University Press.
- European Parliament. (n.d.). Policy reports related to Arctic affairs. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/>
- Exner-Pirot, H. (2022). The Arctic Council and the crisis of multilateralism. Arctic Yearbook 2022. <https://arcticyearbook.com/>
- Gautier, D. L., Bird, K. J., Charpentier, R. R., Grantz, A., Houseknecht, D. W., Klett, T. R., ... & Wandrey, C. J. (2009). *Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic*. *Science*, 324(5931), 1175–1179. <https://doi.org/10.1126/science.1169467>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Humpert, M. (2022). *The Arctic Council pauses all work with Russia*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-pauses-all-work-russia>
- Humpert, M. (2023). *The future of Arctic shipping: A new sea route for global trade*. *The Arctic Institute*. <https://www.thearcticinstitute.org/>
- Inuit Circumpolar Council (ICC). (2022–2023). *Statements and reports*. <https://www.inuitcircumpolar.com/>
- Inuit Circumpolar Council (ICC). (n.d.). *Indigenous perspectives and reports*. Retrieved from <https://www.inuitcircumpolar.com/>
- IPCC. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis. Intergovernmental Panel on Climate Change*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4th ed.). Longman.

- Lajeunesse, A., & Dean, R. (2023). *Governance challenges in a new Arctic*. *The Polar Journal*, 13(1), 15–31. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2023.2189011>
- Lanteigne, M. (2022). *China's Arctic engagement: A timeline of policy evolution*. *The Arctic Yearbook 2022*. <https://arcticyearbook.com/>
- Najam, A. (2005). Developing countries and global environmental governance: From contestation to participation to engagement. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 5(3), 303–321. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>
- NASA. (2023). *Sea level rise projections*. <https://sealevel.nasa.gov/>
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs.
- Oberthür, S., & Gehring, T. (2009). The causal mechanisms of interaction between international institutions. *European Journal of International Relations*, 15(1), 125–156. <https://doi.org/10.1177/1354066108100055>
- Pincus, R., & VanderZwaag, D. (2023). *The Arctic Seven and the future of circumpolar cooperation*. *Marine Policy*, 150, 105455. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105455>
- Saami Council. (2022–2023). Reports and publications. <https://www.saamicouncil.net/>
- Saami Council. (n.d.). Reports and statements. Retrieved from <https://www.saamicouncil.net/>
- Steinberg, P. E., & Kristoffersen, B. (2017). *Arctic geopolitics and autonomy*. University of British Columbia Press.
- Stokke, O. S., & Hønneland, G. (2007). *International cooperation in the Arctic: The Arctic Council*. *Arctic Review on Law and Politics*, 1(1), 23–38. <https://doi.org/10.23865/arctic.v1.54>
- Taylor & Francis Online. (n.d.). Academic articles database. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/>
- UNEP. (2023). Environmental governance and Arctic regions. United Nations Environment Programme. <https://www.unep.org/>
- UNEP. (n.d.). Environmental governance reports. Retrieved from <https://www.unep.org/>
- US Department of Energy. (2023). Arctic energy strategy update. <https://www.energy.gov/>

- US Geological Survey. (2008). Circum-Arctic resource appraisal: Estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle. <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>
- US Navy. (2021). A blue Arctic: A strategic blueprint for the Arctic. Department of the Navy. <https://www.navy.mil/>
- Walker, N. (2023). *Conflict in Ukraine: A Timeline (2014–eve of 2022 invasion)*. House of Commons Library.
- Wall, E., Bazely, D. R., & Chater, A. (2023). *Arctic governance in crisis: Environmental cooperation after Ukraine*. *Polar Journal*, 13(1), 45–63. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2023.2193056>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.
- Wezeman, S. T., Kuimova, A., & Wezeman, P. D. (2023). Military capabilities in the Arctic: A new cold war? SIPRI Background Paper. <https://www.sipri.org/>
- Wilson Rowe, E. (2023). *Indigenous peoples and Arctic Council legitimacy in crisis*. *International Affairs*, 99(2), 321–340. <https://doi.org/10.1093/ia/iad019>
- Young, O. R. (2009). *Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north*. *Polar Record*, 45(232), 73–82. <https://doi.org/10.1017/S0032247408007791>
- Young, O. R. (2012). *Building an international regime complex for the Arctic: Current status and next steps*. *The Polar Journal*, 2(2), 391–407. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.735047>
- Young, O. R. (2023). *Legitimacy, resilience, and Arctic cooperation*. *Global Environmental Politics*, 23(2), 12–29. https://doi.org/10.1162/glep_a_00636

