

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 19 มิถุนายน 2539

อิรักกับ OPEC

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะกรรมการพิเศษแห่งสหประชาชาติเพื่อปลดอาวุธอิรัก หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า UNSCOM (= The United Nations Special Commission on Disarming Iraq) กำลังสำรวจตรวจสอบและดูแลให้อิรักทำลายอาวุธที่มีอำนาจร้ายแรงให้หมดสิ้นไป ขณะเดียวกัน สหประชาชาติก็ส่งคณะผู้ชำนาญการเพื่อสำรวจแหล่งการผลิตน้ำมันของอิรัก คณะผู้แทนสหประชาชาติทั้งสองนี้กำลังปฏิบัติหน้าที่ตามมติสหประชาชาติเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539

ภายหลังจากที่เกิดสงครามในอ่าวเปอร์เซีย เมื่ออิรักยกพลบุกคูเวตในเดือนสิงหาคม 2533 สหประชาชาติโดยการผลักดันของประเทศมหาอำนาจมีมติคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้อิรักมีอาจส่งออกน้ำมันดิบได้ ก่อนเดือนสิงหาคม 2533 อิรักผลิตน้ำมันดิบวันละ 2.1 ล้านบาร์เรล แต่เมื่อมีอาจส่งออกได้เนื่องจากถูกคว่ำบาตร ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบจึงลดน้อยถอยลงตามลำดับ ก่อนวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 อิรักผลิตน้ำมันดิบเพียงวันละ 0.63 ล้านบาร์เรล เพียงพอสำหรับการใช้ภายในประเทศเท่านั้น

การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่อิรักอย่างแสนสาหัส เมื่อไม่มีรายได้จากการส่งออก ก็ไม่มีเงินตราต่างประเทศสำหรับการซื้อสินค้าเข้า การขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคกลายเป็นปัญหาร้ายแรง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนชาวอิรักทุกหย่อมหญ้า ขบวนการสิทธิและเสรีภาพในประเทศมหาอำนาจจำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เพราะผู้ที่เดือดร้อนอย่างแสนสาหัสเป็นประชาชนตาต่ำๆ ในขณะที่ผู้ทรงอำนาจดังเช่นประธานาธิบดีชัคดีม ฮุสเซน มิได้เดือดร้อนเท่า ทั้งๆที่เป็นเป้าหมายที่เหล่าประเทศ มหาอำนาจต้องการเล่นงาน

แต่เป็นเพราะอิรักมีท่าทีโอนอ่อนและให้ความร่วมมือแก่สหประชาชาติในการตรวจสอบแหล่งสะสมอาวุธร้ายแรง กลุ่มประเทศมหาอำนาจจึงผ่อนคลามาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ สหประชาชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 มีมติให้อิรักส่งออกน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์ภายในกำหนด 180 วันได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า อิรักจักต้องทำลายอาวุธที่มีอำนาจร้ายแรงให้หมดสิ้นไป มติดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ UNSCOM

กลับเข้าไปตรวจสอบอีกรีกครั้งหนึ่ง การผ่อนปรนการคว่ำบาตรเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่เกื้อกูลให้อิรักหารายได้จากการขายน้ำมันเพื่อนำไปซื้ออาหารและยารักษาโรค (Food-for-oil Resolution) อันจะช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญของประชาชนชาวอิรักได้โสดหนึ่ง แต่เมื่อครบกำหนด 6 เดือน กลุ่มประเทศมหาอำนาจคงต้องการประเมินประพัตติกรรมของอิรักอีกรีกครั้งหนึ่ง

การกลับสู่ตลาดน้ำมันของอิรักสร้างความปั่นป่วนแก่สังคมเศรษฐกิจโลกไม่น้อย เพราะทำให้ปริมาณน้ำมันที่เสนอขายในตลาดมีมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมการผลิต ราคาน้ำมันย่อมตกต่ำลงอย่างแน่นอน บรรดาภาคีองค์การประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (Organization of Petroleum Exporting Countries = OPEC) จึงรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจเป็นอันมาก ทุกประเทศยังจดจำวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 ได้เป็นอย่างดี ในขณะที่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก (2516-2517) และครั้งที่สอง (2522) เป็นวิกฤติการณ์ที่เกิดจากราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้นอย่างฮวบฮาบ แต่วิกฤติการณ์ในปี 2529 กลับเป็นวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันตกต่ำ

OPEC พยายามควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันดิบมิให้มีมากเกินไป มิฉะนั้นราคาอาจตกต่ำได้ มาตรการสำคัญที่เลือกใช้ก็คือ การกำหนดโควตาการผลิตของภาคีสมาชิกแต่ละประเทศ (production quota) หากภาคีสมาชิกทุกประเทศผลิตน้ำมันดิบไม่ให้เกิดเกินโควตาที่ได้รับจัดสรร OPEC ก็จะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตได้ การกำหนดโควตาการผลิตและการผลิตตามโควตาที่ได้รับจัดสรรอย่างเคร่งครัด นับเป็นหัวใจสำคัญในการผลักดันราคาน้ำมันดิบในปี 2516-2517 และปี 2522

แต่บทบาทและอิทธิพลของ OPEC ในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันนับวันมีแต่จะลดน้อยถอยลง เพราะการถีบตัวของราคาน้ำมันดิบอันเกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมันสองครั้งแรกเป็นสิ่งจูงใจอย่างสำคัญในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรพลังงานใหม่ ในยุคสมัยที่น้ำมันราคาถูก น้ำมันในแหล่งต่างๆหลายต่อหลายแหล่งมิได้ขุดขึ้นมาใช้ เพราะไม่คุ้มในเชิงพาณิชย์ ในยุคสมัยเช่นนี้ OPEC ย่อมมีบทบาทและทรงอิทธิพลในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมัน แต่เมื่อน้ำมันราคาแพงขึ้น แหล่งน้ำมันจำนวนมากเริ่มคุ้มทุนที่จะผลิต ส่วนแบ่งในตลาดโลกของ OPEC ย่อมลดลง นั้นย่อมหมายความว่า บทบาทและอิทธิพลของ OPEC ในตลาดน้ำมันลดลงด้วย การที่น้ำมันจากทะเลเหนือทะเลลึกสู่ตลาดโลกมีส่วนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันราคาตกในปี 2529 มิใช่ต้องกล่าวว่า ภาคีสมาชิก OPEC หลายประเทศผลิตและส่งออกน้ำมันเกินกว่าโควตาที่ได้รับจัดสรร ด้วยเหตุนี้เอง OPEC ในทศวรรษ 2530 เป็น International Cartel ที่มีได้มีอิทธิพลมากเท่าปลายทศวรรษ 2510 และต้นทศวรรษ 2520

ในอดีตที่เป็นมา ชาอูดีอาราเบียทำหน้าที่สำคัญในการตรึงราคาน้ำมันมิให้ตกต่ำลงจากราคาเป้าหมาย เมื่อมีภาคี OPEC ลักลอบส่งออกเกินโควตา ชาอูดีอาราเบียจะจำกัดการส่งออกของตนลงไปอีก บัดนี้ ชาอูดีอาราเบียมีอาจทำหน้าที่นี้ได้ ส่วนหนึ่งเพราะต้องการ

รายได้จากการส่งออกในการพัฒนาประเทศ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีอาจควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันนอก OPEC ได้ โดยที่แหล่งน้ำมันนอก OPEC มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

การคว่ำบาตรอิรักหลังเดือนสิงหาคม 2533 ยังผลให้โครงสร้างโควตาการผลิตน้ำมันของ OPEC แปรเปลี่ยนไป โดยที่ซาอุดีอาระเบียได้ส่วนบุญมากกว่าภาคีอื่นๆ ก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ซาอุดีอาระเบียมีโควตาการผลิตวันละ 5.38 ล้านบาร์เรล เมื่อสงครามเกิดขึ้น ซาอุดีอาระเบียต้องทุ่มน้ำมันสู่ตลาดโลกจำนวนมาก เพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน เนื่องจากควอตและอิรักมีอาจส่งออกน้ำมันได้ตามปกติ จนท้ายที่สุดซาอุดีอาระเบียมีโควตาการผลิตวันละ 8 ล้านบาร์เรล

OPEC มีการประชุมครั้งที่ 100 ณ นครเวียนนา ประเทศออสเตรียเมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2539 เพื่อพิจารณาปัญหาอันเกิดจากการที่อิรักกลับคืนสู่ตลาดน้ำมัน กาบอง (Gabon) ยื่นหนังสือลาออกจาก OPEC ตามรอยอีควดอร์ ซึ่งลาออกในปี 2535 ความขัดแย้งภายใน OPEC ยังคงค้างคาและมีได้สะสาง ภาคีสมาชิกหลายประเทศไม่พอใจโครงสร้างโควตาการผลิตที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิหร่านและอัลจีเรีย อิรักอยู่ในกลุ่มที่ต่อต้านซาอุดีอาระเบียด้วย อิหร่านพยายามผลักดันให้ลดโควตาการผลิตของซาอุดีอาระเบีย แต่ไม่สำเร็จ ในที่สุด ที่ประชุมตกลงให้ภาคีสมาชิกยังคงมีโควตาการผลิตตามโครงสร้างที่กำหนดในปี 2536 เพียงแต่เขียบเพดานโควตา รวมจากวันละ 24.52 ล้านบาร์เรล เป็นวันละ 25.2 ล้านบาร์เรล โดยที่โควตาส่วนที่เพิ่มขึ้นวันละ 700,000 บาร์เรล ยกให้อิรัก แต่เพดานโควตาที่กำหนดใหม่นี้มิได้สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งมีการผลิตเกินโควตาอยู่แล้ว ผู้ชำนาญการด้านน้ำมันเชื่อว่าเมื่ออิรักเริ่มผลิตเพื่อส่งออก ปริมาณการผลิตของ OPEC จะตกประมาณวันละ 27 ล้านบาร์เรล

หาก UNSCOM พอใจที่อิรักให้ความร่วมมือในการทำลายอาวุธที่มีอานุภาพร้ายแรง อิรักคงเริ่มส่งออกน้ำมันได้ในเดือนกรกฎาคม 2539 วงการน้ำมันคาดการณ์ว่า การก้าวเข้าสู่ตลาดน้ำมันของอิรักจะทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกตกต่ำลง เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า OPEC หมดน้ำยาที่จะควบคุมโควตาการผลิต ในสายตาของซาอุดีอาระเบีย ไนจีเรีย และเวเนซุเอลาเป็น 'ผู้ร้าย' ที่ลักลอบขายน้ำมันนอกโควตา สำนักงานพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) เสนอประมาณการว่า ราคาน้ำมันดิบอาจลดลงถึงบาร์เรลละ 2.50 ดอลลาร์อเมริกัน การตกต่ำของราคาน้ำมันมีผลกระทบต่อรายได้และฐานะการคลังของกลุ่มประเทศ OPEC โดยที่ในกรณีของบางประเทศอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระยะยาวแล้ว ราคาน้ำมันตกต่ำมิใช่ปัญหาที่น่าวิตกเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความต้องการน้ำมันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น

อิรักคงส่งน้ำมันออก 2 เส้นทาง น้ำมันที่ส่งไปชายแอฟริกาและเอเชียส่งผ่าน Mina al-Bakr Terminal ส่วนที่ส่งไปชายยุโรปและอเมริกาส่งผ่าน Iraqi-Turkish Pipeline สหประชาชาติต้องควบคุมการส่งออกของอิรักภายในวงเงิน 2,000 ล้านดอลลาร์ โดยที่ต้อแนใจว่า เงินจำนวนนี้จะนำไปใช้ซื้ออาหารและยาเท่านั้น กลุ่มประเทศมหาอำนาจไม่ต้องการให้อิรักนำรายได้จากการส่งออกไปใช้ในการสะสมอาวุธ ซึ่งจะมีผลในการบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองในตะวันออกกลาง

แม้ว่าการผ่อนปรนการคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว แต่ก็มีสัญญาณที่บ่งบอกว่า การผ่อนปรนนี้จะมีต่อไปจนคืนสู่สภาวะการณปกติในที่สุด ประเทศมหาอำนาจบางประเทศเริ่มหันไปกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอิรักโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส ดังปรากฏว่า Total ยักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรมน้ำมันฝรั่งเศสเข้าไปทำสัญญาผลิตน้ำมันใน Nahr Oum Air Field ในระยะเวลาได้เสียกัน รัฐบาลอเมริกันส่งสัญญาอนุญาตให้บริษัทน้ำมันอเมริกันเข้าไปประกอบธุรกรรมกับอิรักได้ ยักษ์ใหญ่ดังเช่น Coastal States และ Exxon กำลังเจรจาเพื่อเข้าไปลงทุนในอิรัก Philip Golub แห่ง *Asia Times* รายงานว่า ในระหว่างการประชุม OPEC ณ นครเวียนนา เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2539 ผู้บริหารบริษัทน้ำมันอเมริกันไม่น้อยกว่า 5-6 บริษัทเข้าพบนายพลอาเมอร์ ราชิด (Amer Rashid) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปิโตรเลียมแห่งอิรัก เพื่อแสวงหาช่องทางการลงทุนในประเทศนั้น (*Asia Times*, June 11, 1996)

หากมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจถูกยกเลิกไป และอิรักกลับคืนสู่ตลาดน้ำมันโดยถาวร ความขัดแย้งภายใน OPEC คงมีมากขึ้น สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533 นั้นเป็นผลจากความไม่พอใจของอิรักเกี่ยวกับโควต้าการผลิตน้ำมันที่ได้รับจัดสรร หากไม่ยกเครื่องโครงสร้างโควต้าการผลิตน้ำมันเสียใหม่ OPEC ย่อมยากที่จะฉีกตัวต่อไปได้ เพราะจะมีภาคีถอนตัวออกไปเรื่อยๆ การสลายตัวของภาคี OPEC ประกอบกับการที่แหล่งน้ำมันนอก OPEC มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้ OPEC มีอำนาจฐานะ International Cartel ที่ทรงอิทธิพลต่อไปได้