

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 20 กันยายน 2534

ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวอย่างยิ่งยวดในหมู่ผู้คนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เติบโตใหญ่จนทรงพลังเกินกว่าที่รัฐบาลประเทศเหล่านี้จะหาข้ออ้างเพื่อไปอีกได้ ทั้งนี้ปรากฏว่าในบางกรณี การเมืองว่าด้วยสิ่งแวดล้อมสามารถส่งผลกระทบต่อรัฐบาลได้ แต่ความตื่นตัวในเรื่องเดียวกันนี้ในประเทศโลกที่สามมีอายุเพียงทศวรรษเศษเท่านั้น การเติบโตของอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ประกอบกับผลกระทบเรือนกระจก (Greenhouse Effect) ที่มีความร้ายแรงตามลำดับ การเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศจึงค่อยๆ เปลี่ยนโฉมมาเป็นการเมืองว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Green Politics)

ทศวรรษ 2530 นับเป็นทศวรรษที่ระบบทุนนิยมโลกกำลังปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นตัวแปรสำคัญ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกำลังแปรโฉมมาสู่ความสัมพันธ์พื้นฐานของปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศ

ในด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ แนวนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญสู่ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การก่อเกิดและการเติบโตของ Debt-for-Conservation Swaps หรือ Debt-Nature Swaps นับเป็นเรื่องน่าสนใจยิ่ง องค์กรเอกชน (NGOs) ในประเทศโลกที่หนึ่งพยายามผลักดันให้โลกที่สามใจอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ทั้งนี้ด้วยการช่วยปลดเปลื้องภาระหนี้ต่างประเทศ แลกเปลี่ยนกับการที่รัฐบาลประเทศในโลกลดหนี้สินนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ประเทศในโลกลที่สามหลายต่อหลายประเทศเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ โดยที่ความรุนแรงของวิกฤติการณ์มีมากน้อยแตกต่างกันไป แต่แบบแผนการก่อหนี้ต่างประเทศได้เปลี่ยนโฉมไปจากทศวรรษ 2500 และทศวรรษ 2510 ไปในด้านการพึ่งพิงเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนมากขึ้น แทนการพึ่งพิง

เงินกู้จากองค์กรระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ เมื่อวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศ ประทุขึ้นในโลกที่สามในทศวรรษ 2520 สถาบันการเงินเอกชนในสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับ ปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะในการประกอบกรอย่างรุนแรง สถาบันการเงินเอกชนจำนวนมากได้นำตราสารการเงินที่ถือไว้ในฐานะเจ้าหนี้ ออกจำหน่ายโดยคิดส่วนลดในตลาดหลักทรัพย์รอง (secondary security market) องค์กรเอกชนที่มีจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ เข้าไปซื้อตราสารการเงินเหล่านี้ในตลาดหลักทรัพย์แล้วนำไปเจรจาต่อรองกับรัฐบาลประเทศโลก ที่สามที่เป็นลูกหนี้ว่า หากรัฐบาลประเทศเหล่านั้นดำเนินนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและ ธรรมชาติ องค์กรเอกชนที่เป็นเจ้าหนี้จะยกหนี้ให้ นี่คือการแลกเปลี่ยนระหว่างการดำเนินนโยบาย สิ่งแวดล้อมกับการปลดปล่อยภาระหนี้ต่างประเทศ หรือ Debt-for-Conservation Swaps หรือ Debt-Nature Swaps

กรณีการปลดปล่อยหนี้ต่างประเทศให้รัฐบาลโบลิเวียในปี 2530 นับเป็นกรณี อุทาหรณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ในกรณีนี้ รัฐบาลโบลิเวียได้กู้เงินจากธนาคารในสวิตเซอร์แลนด์ ต่อมาในปี 2530 องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอเมริกันชื่อ Conservation International ได้ซื้อ ตราสารการเงินมูลค่า 650,000 เหรียญอเมริกันจากธนาคารสวิส แต่ซื้อลดในราคา 100,000 เหรียญอเมริกันเท่านั้น Conservation International ตกลงยกหนี้มูลค่า 650,000 เหรียญอเมริกัน นี้แก่รัฐบาลโบลิเวีย โดยมีข้อแลกเปลี่ยนว่า รัฐบาลโบลิเวียจักต้องกำหนดพื้นที่ 1.4 ล้านเฮกตาร์ เป็นป่าสงวน และต้องจัดสรรงบประมาณจำนวน 250,000 เหรียญอเมริกันให้มูลนิธิแห่งหนึ่ง ในโบลิเวียเป็นผู้จัดการอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งนี้ โดย Conservation International เป็นที่ปรึกษา

กรณีการผ่อนภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศคอซตาริกาและประเทศอีคิวดอร์ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีโบลิเวียที่กล่าวข้างต้นนี้ ในกรณีนี้ องค์กรอนุรักษ์ธรรมชาติอเมริกัน 2 องค์กรคือ World Wildlife Fund และ U.S. and the Nature Conservancy ได้เข้าไปรับภาระ หนี้ต่างประเทศบางส่วนของรัฐบาลคอซตาริกาและรัฐบาลอีคิวดอร์แล้วยกหนี้ให้ โดยมีข้อ แลกเปลี่ยนว่า รัฐบาลประเทศทั้งสองจักต้องออกพันธบัตรเงินตราสกุลท้องถิ่นให้แก่องค์กรพัฒนา เอกชนภายในประเทศ เพื่อจะได้นำไปใช้ในกิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ

Debt-for-Conservation Swaps หรือ Debt-Nature Swaps ไม่เพียงแต่จะมี ประโยชน์ในการผ่อนคลาภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศในโลกที่สามเท่านั้น หากทว่ายังมี ประโยชน์ต่อกระบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย กรมสรรพากร อเมริกันได้แก้กฎหมายภาษีเงินเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2530 (U.S. Internal Revenue Service, Advance Ruling 87-124) เพื่อส่งเสริมให้มี Debt-for-Conservation Swaps กล่าวคือ ธนาคาร พาณิชยที่ยกหนี้ให้แก่ประเทศลูกหนี้ เพื่อให้องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศลูกหนี้นำไปใช้ใน

กิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำนี้ส่วนที่ยกให้ขึ้นมาหักค่าลดหย่อนเพื่อจะได้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลน้อยลงได้

เมื่อไม่นานมานี้ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) แห่งประเทศญี่ปุ่นริเริ่มที่จะให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมมลภาวะอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม แผนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้เรียกว่า Green Aid Plan ญี่ปุ่นเลือกที่จะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยเป็นประเทศแรก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนคนไทยมีความสำนึกในความร้ายแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากพอสมควร อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไทยมีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ทั้งนี้เป็นการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นในระหว่างที่นายเออิชิ นากะโอะ (Eiichi Nakao) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมเยือนอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ในเดือนสิงหาคม 2534 (*The Nation*, August 14, 1991)

ในด้านการลงทุนระหว่างประเทศ ประเทศในโลกที่สามเริ่มเข้มงวดกับโครงการลงทุนที่มีผลเสียด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510 ประเทศมหาอำนาจได้โยกย้ายโรงงานอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะไปสู่โลกที่สาม กระบวนการโยกย้ายแหล่งที่ตั้งโรงงานออกนอกประเทศในทศวรรษ 2530 นี้ไม่ราบรื่นมากเท่ากับที่เคยเป็นมา เพราะประเทศในโลกที่สามเริ่มมีสำนึกในภัยอันเกิดจากมลภาวะชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เพียงแต่จะเกี่ยวพันกับความช่วยเหลือและการลงทุนระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังสัมพันธ์กับการค้าระหว่างประเทศด้วย มหาอำนาจบางประเทศได้ตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติกีดกันการค้าสินค้าที่มีผลในการสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สหรัฐอเมริกาได้ตรา Marine Mammal Protection Act เพื่อปกป้องและคุ้มครองปลาโลมา โดยทั่วไปแล้ว ปลาโลมามักจะอยู่รวมกลุ่มกับปลาหูฉลามหรือปลาค้างคาว การจับปลาหูฉลามจึงมักมีผลในการทำลายปลาโลมาตาม Marine Mammal Protection Act ผู้ผลิตปลาหูฉลามจะต้องแจ้งในสลากว่า วิธีการจับปลาหูฉลามมีผลในการทำลายปลาโลมาหรือไม่ กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจประธานาธิบดีอเมริกันในการลงโทษประเทศคู่ค้าที่ละเมิดกฎหมายอเมริกันและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองปลาโลมา ปลาวาฬ และสัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนมอื่น ๆ

U.S. Marine Mammal Protection Act มีผลกระทบโดยตรงต่อบริษัทบีบีเบิลปี (Bumble Bee, Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มยูนิคอร์ด (Unicord) ของไทย ด้วยเหตุที่บริษัทดังกล่าวรับซื้อปลาหูฉลามส่วนใหญ่จากปานามา ซึ่งใช้วิธีจับปลาหูฉลามซึ่งมีผลทำลายปลาโลมา และบริษัทบีบีเบิลปีในขั้นแรกมีทีท่าจะไม่ปฏิบัติตาม U.S. Marine Mammal Protection Act อัน

ก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในสหรัฐอเมริกาเป็นอันมาก ในเดือนตุลาคม 2533 รัฐบาลอเมริกันพยายามกดดันรัฐบาลไทยให้ประกาศห้ามนำเข้าปลาหูจากปานามา กรณีดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มยูนิคอร์นต้องใช้จ่ายประชาสัมพันธ์เพื่อปรับปรุงภาพพจน์เป็นอันมาก (*The Nation*, March 15, 1991) ในขณะนี้ รัฐสภาอเมริกัน โดยคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (U.S. International Trade Commission) กำลังสอบสวนว่าการนำเข้าปลาหูกระป๋องมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมปลาหูในสหรัฐอเมริกาอย่างไรบ้าง และการจับปลาหูดังกล่าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีผลในการทำลายปลาโลมาอย่างน้อยเพียงใด (*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 5 - 7 กันยายน 2534)

นอกเหนือจากความพยายามที่จะคุ้มครองชีวิตปลาโลมา ซึ่งมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมปลาหูแล้ว ความเกรงภัยจากผลกระทบเรือนกระจก (Greenhouse Effect) ทำให้รัฐสภาอเมริกันกำลังตรา Stratospheric Ozone and Climate Protection Act ซึ่งอาจมีบทบาทปฏิบัติในการกีดกันการค้าสินค้าที่มีผลในการทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ กฎหมายฉบับนี้หากมีผลบังคับใช้ จะมีผลกระทบต่อสินค้าดังเช่นเครื่องปรับอากาศและเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ที่มีผลในการทำลายชั้นโอโซน