

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 15 พฤศจิกายน 2534

โครงการเขื่อนปากมูล : การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สงครามสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการเขื่อนปากมูลนับเป็นเรื่องน่าศึกษาอย่างยิ่ง แม้ว่าคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกจะมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้เลื่อนการพิจารณาโครงการ เนื่องจากต้องการเอกสารและข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม แต่รัฐบาลไทยก็แสดงความมุ่งมั่นที่จะเดินหน้าในโครงการนี้ต่อไป

ความสำเร็จในการยับยั้งมิให้ธนาคารโลกจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูลในขั้นแรกนี้นับเป็นผลของการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั่วโลก ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นับเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้วที่องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศประกบกับการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่เป็น "โลกบาล" ทั้งสองนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มักจะจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการที่มีผลในการทำลายสภาพนิเวศน์และซ้ำเติมปัญหาความยากจนในประเทศโลกที่สาม ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารโลกจำต้องปรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการเงินกู้ในปี 2532 ด้วยการให้ความสำคัญแก่ข้อพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น พร้อมกันนี้ก็ได้จัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในธนาคารโลก โดยมี Dr.Mohamed El-Ashry เป็นผู้อำนวยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งนี้นับแต่เดือนกรกฎาคม 2534 เป็นต้นมา

องค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกันใช้ความพยายามในการกดดันมิให้รัฐบาลอเมริกันให้เงินช่วยเหลือธนาคารโลกมากไปกว่าระดับที่เป็นอยู่ นับตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา คณะกรรมาธิการและคณะกรรมการหลายต่อหลายชุดในสังกัดรัฐสภาอเมริกันได้ไต่สวนผลงานด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลกไม่น้อยกว่า 20 ครั้ง ในปี 2532 Human Rights Caucus แห่งรัฐสภาอเมริกัน พบว่าโครงการเงินกู้ของธนาคารโลกในขณะนั้นทำให้ประชาชนประมาณ 1.5 ล้านคนต้องอพยพและตั้งถิ่นฐานใหม่ และประชาชนอีกไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านคนกำลังจะประสบชะตากรรมเดียวกันจากโครงการที่ธนาคารโลกกำลังจะจัดสรรเงินให้กู้ แรกกดดันจากขบวนการ

อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้รัฐสภาอเมริกันบัญญัติกฎหมายตามข้อเสนอของนางแนนซี เปโลซี (Nancy Pelosi) สมาชิกวุฒิสภาจากแคลิฟอร์เนีย เมื่อต้นเดือนตุลาคม 2534 ซึ่งบังคับมิให้ตัวแทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกลงมติอนุมัติเงินกู้แก่โครงการหนึ่งโครงการใดที่มีได้มีการประเมินผลกระทบของโครงการ และมีได้เผยแพร่ผลการประเมินนั้นแก่สาธารณชนอย่างน้อย 120 วันก่อนการลงมติ (*The Nation*, October 20, 1991)

องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศถือเอาโครงการเขื่อนปากมูลเป็นกรณีการทดสอบความจริงใจของธนาคารโลกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากธนาคารโลกได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ และหลังจากการจัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในธนาคารโลกเอง หายนภัยอันเกิดจากการย้ายถิ่นฐานของประชาชนชาวอินเดียเพื่อสร้างเขื่อน Narmada (Sardar Sarovar) ในปี 2528 ทำให้ธนาคารโลกกลายเป็นเป้าโจมตีที่หาคำแก้ตัวมิได้ แม้ว่าไทยจะเป็นสมรภูมิของการทำสงครามสิ่งแวดล้อมในกรณีเขื่อนปากมูล แต่สมรภูมิที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันกลับเป็นนครราชสีมา ดี.ซี.

นายแพทริก โคดี้ (Patrick Coady) ตัวแทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก เป็นผู้มึบทบาทสำคัญในการยับยั้งการจัดสรรเงินกู้ของธนาคารโลกแก่โครงการเขื่อนปากมูล ในฐานะที่เป็นตัวแทนรัฐบาลอเมริกัน นายโคดี้ต้องเดินตามกฎหมายอเมริกัน และมีอาจสลดหลุดจากบริบทของสังคมการเมืองอเมริกันได้ ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า นายโคดี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในสหรัฐอเมริกา รายงานของ USAID ซึ่งเขียนโดยนายมาร์ก เรนตซ์เลอร์ (Mark Rentschler) มีผลอย่างสำคัญต่อการกำหนดท่าทีของนายโคดี้ในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก นายเรนตซ์เลอร์ใช้เวลาในเดือนสิงหาคมในการสำรวจภาคสนามในประเทศไทย และเสนอรายงานต่อ USAID คัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก แต่รายงานของนายเรนตซ์เลอร์ก็ถูกตอบโต้จากเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกเช่นเดียวกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างก็กล่าวหาความฉาบฉวยของกันและกัน อย่างไรก็ตามแรงกดดันขององค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกัน ประกอบกับการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา ทำให้นายโคดี้เตรียมที่จะใช้สิทธิยับยั้งการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล

รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังได้ยื่นขอเงินกู้จากธนาคารโลกสำหรับโครงการเขื่อนปากมูล ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2534 โดยนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหนังสือถึงนายบาร์เบอร์ โคนนาเบิ้ล (Barber Conable) ประธานธนาคารโลกในขณะนั้น (*The Nation*, September 11, 1991) แต่นายฟิลลิป แอนเนซ (Phillipe Annez) ผู้แทน

ธนาคารโลกประจำประเทศไทยดูเหมือนจะไม่ทราบความข้อนี้เพราะในวันที่ 28 สิงหาคม ศกเดียวกันนั้นเอง นายแอนเนสได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยื่นเรื่องขอกู้เงินจากธนาคารโลก ซึ่งสร้างกระแสการคัดค้านต่ออำนาจขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศไทยอย่างชนิดที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้

การต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลในประเทศไทย ประกอบกับท่าทีของรัฐบาลอเมริกันทำให้คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้เลื่อนการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล ส่วนหนึ่งเพื่อลดทอนความตึงเครียดภายในประเทศไทย เนื่องจากใกล้เวลาการประชุมประจำปีครั้งที่ 46 ของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีขึ้นในกรุงเทพฯ แต่ส่วนที่สำคัญยิ่งกว่าเป็นเพราะการคัดค้านของสหรัฐอเมริกา โดยที่อาจจะมีญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นพันธมิตร นายสุธี สิงห์เสนห์ได้เปิดเผยต่อหนังสือพิมพ์ *Bangkok Post* (October 10, 1991) ว่า ธนาคารโลกได้ขอให้รัฐบาลไทยถอนคำขอเงินกู้สำหรับโครงการเขื่อนปากมูล เพื่อมิให้มีปัญหากระอักกระอ่วนใจ แต่รัฐบาลไทยปฏิเสธคำขอของธนาคารโลก โดยยื่นกรานที่จะใช้สิทธิในการขอกู้เงินในฐานะภาคีสมาชิก ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ได้ขอให้กลุ่ม SEA Group ช่วยผลักดันโครงการเขื่อนปากมูลใน Interim Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายของธนาคารโลก กลุ่มประเทศ SEA Group ประกอบด้วยไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม ฟิจิ และคองก่า เดิมประเทศไทยเป็นตัวแทนกลุ่มในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก ในปัจจุบัน มาเลเซียเข้าไปแทนที่ไทย

ในการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2534 นายสุธี สิงห์เสนห์ ได้กล่าวโจมตีธนาคารโลกที่มีได้พิจารณาข้อเสนอขอเงินกู้ของโครงการเขื่อนปากมูลตามกระบวนการปกติ หากแต่ปล่อยให้แรงกดดันทางการเมืองเข้ามาก้าวล่วงกระบวนการพิจารณาจนต้องเลื่อนการพิจารณาโครงการโดยปราศจากเหตุผลอย่างพอเพียง ซึ่งไม่เพียงแต่ละเมิดหลักการกระบวนการตัดสินใจของธนาคารโลกเท่านั้น หากทว่ายังละเมิดสิทธิอันชอบธรรมของภาคีสมาชิกอีกด้วย คำปราศรัยอันแข็งกร้าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทย แม้จะได้รับการน้อมรับจากนายหลุยส์ เพรสตัน (Lewis Preston) ประธานธนาคารโลกคนใหม่ซึ่งกล่าวเป็นนัยว่าโครงการเขื่อนปากมูลจะผ่านการพิจารณาจากธนาคารโลกในเร็ววันก็ตาม แต่ก็ป็นสัญญาณที่สื่อให้เห็นว่าความหวังของรัฐบาลไทยที่จะได้เงินกู้จากธนาคารโลก สำหรับโครงการเขื่อนปากมูลมิได้แจ่มใสเหมือนกับโครงการเงินกู้อื่นๆในอดีต ทั้งนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง และนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีต่างกล่าวเป็นเสียงเดียวกันในเวลาต่อมาว่า รัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องขอกู้ธนาคารโลก เพราะรัฐบาลไทยสามารถแสวงหาเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ได้

แม้ว่าสงครามเชื่อมปากมุลจะยุติในยกแรก ซึ่งดูเหมือนหนึ่งว่าชัยชนะเป็นของ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในขณะที่สงครามสิ่งแวดล้อมระหว่าง ประเทศกำลังดำเนินอยู่นี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงเดินหน้าในการสร้างเชื่อม ปากมุล และรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังกำลังแสวงหาแหล่งเงินกู้ใหม่ ความเป็นไปต่างๆ เหล่านี้ทำให้สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า การสร้างเชื่อมปากมุลจักต้องสำเร็จในที่สุด แต่ ความข้อนี้หาได้เป็นความพ่ายแพ้ขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความพ่ายแพ้ ของประชาชนคนไทยทั้งปวงที่ไม่สามารถหยุดยั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งสู่การจำเจเดิมโต ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้งได้ ชัยชนะเล็กๆของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในกรณีเชื่อมปากมุลอยู่ที่ความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลไทยจำต้องคำนึงถึงปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อมและปัญหาคุณภาพชีวิตของราษฎรที่ต้องย้ายถิ่นฐานมากขึ้น แม้จะเป็นความสำเร็จ อันน้อยนิดก็ตาม

แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ในการกดดันให้องค์การระหว่างประเทศดังเช่นธนาคารโลกให้ความสำคัญแก่ปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีแหล่งเงินกู้จำนวนมากที่ละเลยเรื่องสำคัญเช่นนี้ ภารกิจหลักของ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของโลกจึงอยู่ที่การผลักดันทางการเมืองให้มี การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเงินกู้ทั้งปวง ไม่ว่าจะเงินกู้นั้นจะเป็นเงินกู้พหุภาคี หรือเงินกู้ทวิภาคี

เรื่องของสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 2530 นี้ ได้กลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่าง ประเทศเสียแล้ว