

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม 2543

## ดารานิวแห่ง OPEC

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) แห่งเวเนซุเอลา กำลังถือตัวขึ้นมา เป็น ‘ดวงดาว’ แห่ง OPEC

ประธานาธิบดีชาเวซเดินทางเยือนภาคี OPEC ทุกประเทศเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2543 โดยต้องการสื่อข่าวสารสำคัญ 2 ประการ *ประการแรก* ต้องการเชื้อเชิญบรรดาผู้นำ OPEC เข้าร่วมประชุม OPEC Summit ในเดือนกันยายน 2543 ณ นครคารากัส (Caracas) ประเทศเวเนซุเอลา ประธานาธิบดีชาเวซต้องการให้การประชุม OPEC Summit ครั้งนี้ยิ่งใหญ่และอลังการ *ประการที่สอง* ต้องการตอกย้ำภาคี OPEC ให้รักษาพันธสัญญาในการผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมิให้เกิดโควต้าที่บริหารจัดการ ประธานาธิบดีชาเวซต้องการตรึงราคาน้ำมันไว้ในระดับสูง

นอกจากการเยือนซาอุดีอาระเบีย คูเวต กาตาร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อัลจีเรีย ไนจีเรีย อิหร่าน และอินโดนีเซียแล้ว ประธานาธิบดีชาเวซยังเยือนลิเบียและอิรักด้วย

หลังจากเสร็จสิ้นภารกิจการเยือนอิหร่าน ประธานาธิบดีชาเวซนั่งรถยนต์จากนคร طهران ไปสู่ชายแดนประเทศอิรัก แล้วโดยสารเครื่องบินไปสู่นครแบกแดด เหตุที่ได้โดยสารเครื่องบินจากนคร طهران ไปสู่นครแบกแดดโดยตรง เนื่องจากสหประชาชาติมีมติคว่ำบาตร (Sanction) อิรักในฐานะที่ใช้กำลังทหารบุกคุกคูเวต รวมทั้งการห้ามการโดยสารและขนส่งทางอากาศเข้าและออกจากอิรัก ประธานาธิบดีชาเวซมีโอกาสพบปะและปรึกษาหารือกับประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน และเรียกร้องให้สหประชาชาติและนานาชาติเลิกคว่ำบาตรอิรัก

ประธานาธิบดีชาเวซเยือนลิเบียต่อจากอิรัก พร้อมทั้งยกย่องลิเบียว่าเป็นตัวอย่างของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Model of Participatory Democracy)

การเยือนอิรักและลิเบียของประธานาธิบดีชาเวซสร้างความไม่พอใจแก่สหรัฐอเมริกาอย่างยิ่ง กระทรวงการต่างประเทศอเมริกันถึงกับประณามการเยือนครั้งนี้ และแสดงข้อกังขาว่า เหตุไฉนประมุขของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังเช่นเวเนซุเอลาจึงพบปะกับผู้นำเผด็จการ ดังเช่นซัดดัม ฮุสเซน และโมอัมมาร์ กัดฟี โดยที่อิรักมีประวัติการรุกราน

ประเทศเพื่อนบ้านและสะสมอาวุธอันตราย ส่วนลิเบียเป็นฐานที่มั่นของผู้ก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม ไซปรัสและเวเนซุเอลาตอบโต้ว่า ประธานาธิบดีชาวเวสเป็นเสรีชน ผู้มีเสรีภาพในการเดินทางไปประเทศใดก็ได้ และพบปะใครก็ได้

เวเนซุเอลาเป็นสมาชิกก่อตั้ง OPEC ตั้งแต่ปี 2503 เมื่อแรกก่อตั้ง OPEC มีสมาชิกก่อตั้งเพียง 5 ประเทศ อันประกอบด้วยอิรัก อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย คูเวต และเวเนซุเอลา ต่อมาอัลจีเรีย อินโดนีเซีย ลิเบีย ไนจีเรีย กาตาร์ และสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ เข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อต้นทศวรรษ 2510 หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516- 2517 อีควาดอร์ และกาบองสมทบเข้าเป็นสมาชิก รวมสมาชิกทั้งสิ้น 13 ประเทศ ต่อมาในปี 2535 อีควาดอร์ลาออกจากสมาชิกภาพตามมาด้วยกาบองในปี 2539 คงเหลือสมาชิกเพียง 11 ประเทศ

ในประวัติศาสตร์การเป็นสมาชิก OPEC เวเนซุเอลาได้ชื่อว่าเป็น 'เด็กเกเร' มาโดยตลอด เพราะเวเนซุเอลามักจะละเมิดพันธสัญญาที่มีกับ OPEC ด้วยการผลิตน้ำมันเกินโควตา และลักลอบส่งออกน้ำมัน แต่ภาวะราคาน้ำมันดิบตกต่ำในช่วงระหว่างปี 2540-2541 ทำให้เวเนซุเอลากลับเนื้อกลับตัว ในบางขณะราคาน้ำมันดิบตกต่ำถึงระดับ 7 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้รายได้จากการส่งออกตกต่ำเท่านั้น หากยังบั่นทอนฐานะทางการคลังและดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย

OPEC พยายามผลักดันราคาน้ำมันให้สูงขึ้น โดยในเดือนกรกฎาคม 2541 ตกลงลดโควตาการผลิตลง 1.36 ล้านบาร์เรลต่อวัน (จากระดับ 28 ล้านบาร์เรลต่อวัน) แต่ข้อตกลงครั้งนั้นไร้ประสิทธิผล จนต้องมีข้อตกลงใหม่ในเดือนมีนาคม 2542 ซึ่งกำหนดว่า จะมีการลดปริมาณการผลิตลงอีก 2.1 ล้านบาร์เรลต่อวัน คราวนี้ประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม ปัจจัยที่นำมาซึ่งความสำเร็จครั้งนี้เกิดจากการจับมือระหว่างกลุ่มประเทศ OPEC กับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเม็กซิโกและนอร์เวย์) วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่ง (2516-2517) และครั้งที่สอง (2522) ผลักดันให้ประเทศนอก OPEC สำรองและผลิตน้ำมันเพิ่มขึ้น จนในปัจจุบันปริมาณการผลิตน้ำมันดิบนอก OPEC มีมากกว่ากลุ่มประเทศ OPEC ข้อตกลงในการจำกัดการผลิตเพื่อผลักดันราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้สูงขึ้นจะไม่สัมฤทธิ์ผล หากมิได้รับความร่วมมือจากประเทศผู้ผลิตนอก OPEC

ข้อตกลง ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 จึงเป็นปมเงื่อนไขสำคัญในการถ่วงตัวของราคาน้ำมัน เพียงช่วงเวลาเพียง 6 เดือนเศษภายหลังข้อตกลง ณ กรุงเฮก ราคาน้ำมันก็ทะยานขึ้นจนสูงกว่าบาร์เรลละ 20 ดอลลาร์อเมริกัน ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันพากันกันประณาม OPEC ส่วนประเทศมหาอำนาจก็ใช้อิทธิพลในการกดดันให้ OPEC เพิ่ม

การผลิต สหรัฐอเมริกาข่มขู่ที่จะถอนเงินช่วยเหลือและใช้มาตรการตอบโต้ภาคี OPEC การข่มขู่กระทำผ่านซาอุดีอาระเบีย คูเวต และเม็กซิโก

ในการประชุม OPEC ณ นครเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในเดือนมีนาคม 2543 เพื่อทบทวนข้อตกลง ณ กรุงเฮก ซาอุดีอาระเบียเป็นหัวหอกในการเสนอให้ OPEC เพิ่มการผลิต สหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้ OPEC เพิ่มการผลิตวันละ 3 ล้านบาร์เรล แต่อิหร่านและลิเบียพยายามต้านข้อเสนอสองของซาอุดีอาระเบีย ในที่สุด ที่ประชุมตกลงให้เพิ่มการผลิตอีกวันละ 1.7 ล้านบาร์เรล (เพิ่มขึ้น 7%)

ในเดือนมิถุนายน 2543 OPEC บรรลุข้อตกลงที่จะเพิ่มการผลิตอีกวันละ 708,000 บาร์เรล (เพิ่มขึ้น 3%) จนปริมาณการผลิตอยู่ในระดับ 25.4 ล้านบาร์เรลต่อวัน ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นไป ในเดือนกรกฎาคมนั่นเอง ราคาน้ำมันดิบลดลงต่ำกว่าระดับ 30 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล เนื่องจากซาอุดีอาระเบียประกาศเพิ่มการผลิตของตนเองอีก 500,000 บาร์เรลต่อวัน อันเป็นการผลิตนอกเหนือโควตาที่ได้รับการจัดสรรจาก OPEC ภาคี OPEC พากันกันประนามซาอุดีอาระเบียในฐานะที่ละเมิดพันธสัญญา

ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช ขึ้นมาเป็น 'ดวงดารา' แห่ง OPEC ในท่ามกลางบรรยากาศดังกล่าวข้างต้นนี้ ทั้งนี้ด้วยการปลุกระดมให้ภาคี OPEC มีสมานฉันท์ ประธานาธิบดีซาเวสต้องการเห็นราคาน้ำมันที่มีเสถียรภาพ แต่ต้องเป็นราคาที่เป็นธรรม สหรัฐอเมริกาต้องการให้ราคาน้ำมันมีเสถียรภาพในช่วง 20-25 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ภาคี OPEC บางภาคส่วนต้องการราคาน้ำมันในช่วง 22-28 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล แต่ประธานาธิบดีซาเวสเห็นว่าราคาน้ำมันดิบปัจจุบัน (30 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล) เป็นระดับที่เป็นธรรม

การปลุกระดมของประธานาธิบดีซาเวสนับว่าได้ผลพอใช้ เพราะตลาดน้ำมันเริ่มประจักษ์แล้วว่า มีภาคี OPEC บางประเทศที่คัดค้านการเพิ่มปริมาณการผลิต ในวันที่ 15 สิงหาคม 2543 ราคา Brent Crude Oil ทะยานขึ้นสู่ระดับ 32.18 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล นับเป็นราคาสูงสุดในรอบ 10 ปี (*Financial Times*, August 16, 2000) แต่การถိบตัวของราคาน้ำมันดิบครั้งนี้จะยกให้เป็น 'ผลงาน' ของประธานาธิบดีซาเวสทั้งหมดหาได้ไม่ รัฐบาลอเมริกันมีส่วนเข้าเต็มสถานการณ์น้ำมันให้เลวร้ายลง ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกาลดลงจนอยู่ในระดับต่ำสุดในรอบ 24 ปี ข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้น้ำมันที่ซื้อขายล่วงหน้าเขยิบสูงขึ้น

สหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้ OPEC เพิ่มปริมาณการผลิตนอกเหนือจากการข่มขู่ที่จะตัดความช่วยเหลือ และใช้มาตรการตอบโต้แล้ว ยังมีความเคลื่อนไหวในรัฐสภาอเมริกันในการตรากฎหมายเพื่อเล่นงาน OPEC อย่างน้อย 2 ฉบับ ฉบับแรกได้แก่ *Foreign Trust Busting Act* ซึ่งให้อำนาจศาลในการยึดทรัพย์สินของภาคี OPEC ในสหรัฐอเมริกา หากพิสูจน์ได้ว่า OPEC

เป็นคาร์เทลระหว่างประเทศ (International Cartel) ซึ่งมีพฤติกรรมในการฮั้วกันกำหนดราคาขั้นต่ำต่อหลักการค้าเสรี กฎหมายฉบับนี้ล้มหลักการ Act of State Doctrine เพราะในกรณีปกติศาลประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมไม่ดำเนินคดีรัฐบาลประเทศอื่น กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งนำเสนอโดย ส.ส. เบนจามิน กิลแมน (Benjamin Gilman) แห่งมลรัฐนิวยอร์ก (สังกัดพรรครีพับลิกัน) ให้อำนาจประธานาธิบดีอเมริกันในการดำเนินการมิให้สหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น รวมทั้งองค์กรใดๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการฮั้วกันกำหนดราคาน้ำมันของ OPEC ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

แต่อูโก ซาเวส เป็นหมูที่ไม่กลัวน้ำร้อน แม้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดน้ำมันสำคัญของเวเนซุเอลา แต่ซาเวสยังคงเดินหน้าตรึงราคาน้ำมันในระดับสูงต่อไป โดยไม่เกรงกลัวแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา ในประวัติศาสตร์ OPEC อาเหม็ด ซากิ ยามานี (Ahmed Zaki Yamani) รัฐมนตรีน้ำมันแห่งซาอุดีอาระเบียยึดกุมบทบาทผู้นำแห่ง OPEC ในช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 2513-2529 หลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่ามีผู้นำ OPEC ที่โดดเด่นอีกเลย ซาเวสกำลังวัดรอยเท้า ยามานี เพื่อถีบตัวขึ้นมาเป็น ‘ยามานีแห่งละตินอเมริกา’

อูโก ซาเวส อดีตนายพันแห่งกองทัพเวเนซุเอลาได้มีประวัติทางการเมืองอันงดงาม ในเดือนกุมภาพันธ์ 2535 ซาเวสนำทหารก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลประธานาธิบดีคาร์ลอส อันเดรส เปเรซ (Carlos Andres Perez) แต่ล้มเหลว ซาเวสติดคุกหั่วโต ในเดือนพฤศจิกายนศกเดียวกัน มิตรร่วมรบของซาเวสก่อการรัฐประหารอีก และล้มเหลวอีก ซาเวสติดคุกอยู่ 2 ปี ก็ได้รับอภัยโทษ ส่วนประธานาธิบดีเปเรสต้องออกจากตำแหน่งในเดือนพฤษภาคม 2536 ในฐานะข้าราชการบังหลวง

ซาเวสได้ ‘ปีรามิตแห่งอำนาจ’ จนขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งเวเนซุเอลา ในการเลือกตั้งเดือนธันวาคม 2541 เมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2543 ซาเวสชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น และยึดครองเก้าอี้ประธานาธิบดีแห่งเวเนซุเอลาต่อไปอีก 6 ปี ซึ่งยาวนานพอที่จะถีบตัวขึ้นมาเป็น ‘ยามานีแห่งละตินอเมริกา’

**หมายเหตุ** โปรดอ่านบทความของผู้เขียนต่อไปนี้

1. “วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 16 กันยายน 2542
2. “น้ำมันแพง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 23 กันยายน 2542
3. “นโยบายน้ำมัน” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 30 กันยายน 2542