

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 5 มิถุนายน 2546

การปฏิสังขรณ์อิรัก (ตอนที่หนึ่ง)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

อิรักบอบช้ำแสนสาหัสจากสงครามอ่าวเปอร์เซียปี 2533-2534 เมื่อสหประชาชาติมีมติคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) มิให้นานาประเทศติดต่อค้าขายและลงทุนกับอิรัก ต่อเมื่อการขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคอยู่ในภาวะร้ายแรง จนเกิดภาวะทุพโภชนาการในหมู่ทารกอย่างน่าตกใจ สหประชาชาติจึงยอมผ่อนปรนให้อิรักส่งออกน้ำมันเพื่อแลกกับอาหาร ตามมติว่าด้วย Oil for Food การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจบนท่อนระบบเศรษฐกิจอิรักอย่างสำคัญ

อิรักต้องบอบช้ำอีกจากการรุกรานของมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรต้นปี 2546 บ้านเรือนถูกทำลายยับเยิน ประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมากถูกคร่าชีวิต ระบบสาธารณสุขไปคือพื้นฐานเป็นอัมพาต บ้านเมืองไร้ชื่อไร้แป ในประการสำคัญ สุขภาพจิตของประชาชนเสื่อมทรุด

บัดนี้ ถึงเวลาบูรณะฟื้นฟูอิรัก คำถามพื้นฐานในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 คำถาม กล่าวคือ

คำถามที่หนึ่ง ใครควรมีหน้าที่บูรณะฟื้นฟูอิรัก

คำถามที่สอง ใครควรรับผิดชอบต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก

คำถามที่สาม จะบูรณะฟื้นฟูอิรักได้อย่างไร

คำถามที่หนึ่ง ใครควรมีหน้าที่บูรณะฟื้นฟูอิรัก?

การทำหน้าที่บูรณะฟื้นฟูกับการรับผิดชอบต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก เป็นประเด็นคำถามที่ควรแยกต่างหากจากกัน ผู้ทำหน้าที่บูรณะฟื้นฟูอาจเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูหรือไม่ก็ได้

กล่าวโดยหลักการแล้ว ประชาชนชาวอิรักควรมีหน้าที่ในการบูรณะฟื้นฟูชาติของตน เพียงแต่ไม่ต้องรับผิดชอบต้นทุนดังกล่าวนี้ หรือให้รับผิดชอบแต่เพียงบางส่วน ประชาชนชาวอิรักควรมีสิทธิในการกำหนดชะตากรรมชาติบ้านเมืองของตน หรืออย่างน้อยที่สุดมีส่วนร่วมในการ

กำหนดอนาคตของตนเอง แต่โดยเหตุที่อิรักยังไม่มีรัฐบาลของตนเอง การให้ประชาชนชาวอิรัก ทำหน้าที่บูรณะและฟื้นฟูชาติของตน จึงเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง

สหรัฐอเมริกาต้องการผูกขาดงานบูรณะฟื้นฟูอิรัก เพราะงานดังกล่าวนี้มีผลประโยชน์ทางธุรกิจมหาศาล ผู้นำรัฐบาลอเมริกันถึงกับสำรากว่า บรรดาประเทศที่มีได้ร่วมเป็นพันธมิตร Coalition of the Willing จะมีได้รับแบ่งปันผลประโยชน์จากงานบูรณะฟื้นฟูอิรัก ประเทศที่สหรัฐอเมริกามุ่ง 'แก้แค้น' โดยเฉพาะประกอบด้วยฝรั่งเศส เยอรมนี และรัสเซีย

เมื่อยึดครองอิรักได้ สหรัฐอเมริกาปฏิบัติเสมือนหนึ่งอิรักเป็นอาณานิคมโดยนิตินัย รัฐบาลอเมริกันบังคับให้บริษัทอเมริกันเข้าไปบูรณะฟื้นฟูอิรัก การทำสัญญาขาดความโปร่งใส เพราะมุ่งให้ประโยชน์แก่บริษัทที่เป็นบริวารของรองประธานาธิบดีริชาร์ด เชนนี (Richard Cheney) และบรรดาผู้นำ Neo-cons ที่ใกล้ชิดประธานาธิบดีบุช จนสมาชิกวุฒิสภาอเมริกันต้องผลักดันให้การทำสัญญาสัมปทานต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส

แรงกดดันของสังคมโลกทำให้สหรัฐอเมริกามีอาจยึดครองอิรักในฐานะอาณานิคมโดยนิตินัย อย่างมากที่สุดอิรักเป็นได้เพียงอาณานิคมโดยพฤตินัย ความพยายามที่จะ 'ข้ามหัว' สหประชาชาติไม่ประสบผล เพราะอังกฤษประเทศพันธมิตรสำคัญผลักดันให้สหประชาชาติมีบทบาทในการปฏิสังขรณ์อิรัก ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงการต่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา ทำให้แผนการ 'จัดการ' เกี่ยวกับอิรักขาดเอกภาพ

การยอมรับบทบาทของสหประชาชาติทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บูรณะฟื้นฟูอิรัก มิได้มีเฉพาะแต่ USAID แห่งสหรัฐอเมริกา บรรดาองค์กรชำนัญพิเศษและหน่วยงานต่างๆของสหประชาชาติต่างพากัน 'กรู' เข้าไปบูรณะฟื้นฟูอิรัก จนก่อให้เกิดข้อกังขาว่า องค์กรเหล่านี้ ต้องการช่วยเหลืออิรักด้วยความจริงใจ หรือต้องการ 'ช่วยเหลือ' อิรักกันแน่ ภาพลักษณ์อันดูดีของสหประชาชาติอาจอำพรางการกรุยทางเพื่อให้ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเข้าไป 'ถือ' อิรักในภายหลัง

UNDP (= The United Nations Development Programme) เป็นหัวหอกของสหประชาชาติในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก UNDP เตรียมการที่จะเข้าไปปฏิบัติการในอิรักตั้งแต่เมื่อกองทหารอเมริกันและอังกฤษยึดดินแดนอิรักได้ แต่เป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการกีดกันมิให้สหประชาชาติมีบทบาท UNDP จึงได้แต่เตรียมพร้อมในที่ตั้ง ต่อเมื่อได้รับไฟเขียว จึงเข้าไปปฏิบัติการในอิรัก UNDP มีประสบการณ์ในการปฏิบัติการในประเทศที่มีภาวะสงครามและความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์มาก่อนแล้ว สิ่งที่ UNDP ดำเนินการในอิรักมีอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ด้านที่สอง ได้แก่ การดำเนินการให้ระบบสาธารณูปโภคเข้าสู่ภาวะปกติ ด้านที่สาม ได้แก่ การสถาปนา IREP (= Iraq Reconstruction and

Employment Program) เพื่อเชื่อมสัมพันธ์กับประชาชนชาวอิรักในท้องถิ่นต่างๆ ในการจัดทำแผนการปฏิสังขรณ์อิรักเพื่อเพิ่มการจ้างงาน

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กำลังรอคอยจังหวะเวลาในการเข้าไปมีบทบาทในอิรัก ธนาคารโลกจะมีบทบาทในการจัดสรรเงินให้กู้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะมีบทบาทเบื้องต้นในการจัดการปัญหาภาระหนี้ต่างประเทศของอิรัก รวมถึงลดจนการปฏิรูประบบการเงินและระบบการคลังของอิรัก

นักวิชาการบางคนมองภาพการรุกกันเข้าไป 'ช่วยเหลือ' อิรักขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ว่าเป็นการรุกรานทางเศรษฐกิจ (Economic Invasion) ซึ่งเข้าไปแทนที่การรุกรานด้วยทหาร ไม่เพียงแต่สหประชาชาติและประเทศมหาอำนาจเท่านั้น ที่พากันรุกเข้าไป 'ช่วยเหลือ' อิรัก องค์กรพัฒนาเอกชนและขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ ก็เข้าไปมีบทบาทร่วมด้วย ความขัดแย้งที่จะตามมาก็คือ ความขัดแย้งว่าด้วยปรัชญาในการปฏิสังขรณ์อิรัก จะบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างไร และบูรณะฟื้นฟูอิรักเพื่อใคร กำลังก่อตัวเป็นวิาทะสำคัญ

คำถามที่สอง ใครควรรับภาระต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก

กล่าวโดยหลักการแล้ว บรรดาประเทศที่มีบทบาทในการทำลายอิรัก ควรจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศที่ร่วมในการทำสงครามรุกรานอิรัก ควรจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้

สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมิได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า จะรับภาระต้นทุนการปฏิสังขรณ์อิรักแต่เพียงผู้เดียว พัฒนาการของเหตุการณ์บ่งบอกว่า ประเทศมหาอำนาจกำลังผลักดันการปฏิสังขรณ์อิรักให้แก่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำรายได้จากการส่งออกน้ำมันของอิรักมาใช้ในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 มีมติที่ 1483 สาระสำคัญส่วนหนึ่งของมตินี้ก็คือ การยกเลิกมาตรการการคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) และการจัดตั้ง 'กองทุนช่วยเหลืออิรัก' (Iraqi Assistance Fund)

รายได้ของอิรักจากการส่งออกน้ำมันจะต้องส่งเข้ากองทุนช่วยเหลืออิรัก กองทุนนี้ดูแลโดยสหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ฯลฯ เงินกองทุนช่วยเหลืออิรักจะจัดสรรไปใช้ในการปฏิสังขรณ์อิรัก นัยสำคัญของความข้อนี้นี้ก็คือ ประชาชนชาวอิรักต้องมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ในเมื่อประชาชนชาวอิรักหาได้เป็นผู้ทำลายอิรักไม่ แต่กลับต้องมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนการปฏิสังขรณ์อิรัก

มติที่ 1483 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีส่วนร่วมในการบูรณะพื้นฟูอิรัก แต่ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ในฐานะหัวใจในการทำสงครามอ่าวอิรัก มีส่วนรับภาระต้นทุนในการปฏิสังขรณ์อิรักมากน้อยเพียงใด

การที่สหประชาชาติและองค์กรชำนาญพิเศษมีบทบาทในการบูรณะพื้นฟูอิรัก ย่อมมีนัยสำคัญว่า ประเทศภาคีสมาชิกมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนในการปฏิสังขรณ์อิรักด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรในฐานะหัวใจในการทำสงครามอ่าวอิรัก ประสบความสำเร็จในการผลักดันการบูรณะพื้นฟูอิรักไปให้แก่ผู้อื่น แม้แต่ประชาชนชาวอิรักยังต้องร่วมรับภาระต้นทุนนี้ ทั้งๆที่ความพินาศของอิรักมิได้เกิดจากน้ำมือของประชาชนชาวอิรัก ในประการสำคัญ เงินทุนปฏิสังขรณ์อิรักเหล่านี้ในท้ายที่สุด ถูกจัดสรรไปให้แก่บริษัทผู้รับสัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทอเมริกันและอังกฤษ

สงครามให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจจะนี้แล

หมายเหตุ เนื้อหาของบทความนี้มาจากการอภิปรายเรื่อง 'อิรักในอุ้งเล็บอินทรี' จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2546 ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์