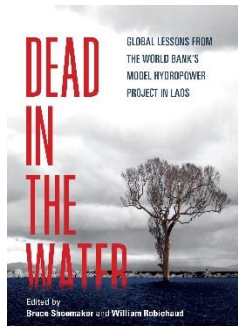


Briefing Paper



ตายนิ่งในน้ำ: บทเรียนระดับโลกจากโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของธนาคารโลกในประเทศลาว

บรูซ ชูเมกเกอร์ และวิลเลียม โรบิโชด์

ในเดือนมิถุนายน 2561 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยวิสคอนซินได้ตีพิมพ์หนังสือใหม่เกี่ยวกับโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 (Nam Theun 2 Hydropower Project) ในประเทศลาว ข้อค้นพบในหนังสือเล่มนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ, การอพยพโยกย้ายและการพัฒนาด้านสังคม, ความรับผิดชอบและธรรมาภิบาล, แนวทางของธนาคารโลกในการบรรเทาความยากจน, และความเหมาะสมโดยทั่วไปของโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่มาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เอกสารฉบับนี้สรุปความโดยย่อจากหนังสือและข้อค้นพบเหล่านั้น

รูปแบบใหม่ของโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศลาว

ภูมิหลังประวัติศาสตร์และบริบท

ธนาคารโลกมีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการวางแผน การสนับสนุนด้านการเงิน และการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ขนาด 1,070 เมกะวัตต์ในประเทศลาวตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มทำการศึกษารายละเอียดของโครงการเป็นครั้งแรก แม้ว่าจะมีสถาบันอื่น ๆ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ซึ่งสนับสนุนการเงินให้กับเขื่อนนี้เช่นกัน แต่ธนาคารโลกเป็นตัวดำเนินการหลัก และการอนุมัติของธนาคารโลกในปี 2548 ก็เป็นผลให้เขื่อนน้ำเทิน 2 เดินหน้า และเสร็จสมบูรณ์ในปี 2553 ด้วยมูลค่าโครงการ 1,270 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการเขื่อนผันน้ำข้ามลุ่ม¹ (Trans-basin project) แห่งนี้เป็นของ บริษัท น้ำเทิน 2 เพาเวอร์ จำกัด

¹ เขื่อนที่มีการผันน้ำข้ามลุ่ม น้ำจะถูกผันจากลุ่มน้ำหนึ่งสู่อีกลุ่มน้ำหนึ่งที่อยู่ในระดับต่ำกว่า ซึ่งสามารถเป็นข้อจูงใจทางเศรษฐกิจ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อแม่น้ำทั้งสองสายเช่นกัน

(Nam Theun 2 Power Company หรือ NTPC) ซึ่งเป็นกิจการค้าร่วม (consortium) ที่ประกอบด้วยบริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.), Électricité du France ของฝรั่งเศส, และรัฐบาลลาว โดยไฟฟ้าที่ผลิตได้ส่วนใหญ่จะส่งให้กับประเทศไทย

เขื่อนน้ำเทิน 2 ถูกเสนอและพัฒนาในช่วงเวลาที่ธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศต่าง ๆ กำลังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากการสนับสนุนโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ทั่วโลกเนื่องจากผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง ข้อวิพากษ์วิจารณ์นี้ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams – WCD) ขึ้นในปี 2543 ซึ่งระบุถึงข้อกังวลของเขื่อนขนาดใหญ่หลายประเด็น และได้เสนอการปฏิรูปขนานใหญ่สำหรับการวางแผนหรือการดำเนินโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ว่าควรทำอย่างไร

การประชาสัมพันธ์โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำรูปแบบใหม่ของธนาคารโลก

ส่วนหนึ่งของการตอบรับต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่ผ่านมา ทำให้ธนาคารโลกจัดวางโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ในฐานะเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำรูปแบบใหม่ (new model) – โครงการที่จะจับคู่การลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อบรรเทาความยากจน และทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการรวมถึงสิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานะที่ดีขึ้น โดยอธิบายว่าจะเป็นโครงการที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตไฟฟ้าให้กับประเทศไทยซึ่งมีความต้องการไฟฟ้าสูงขึ้น, สร้างรายได้เพื่อบรรเทาความยากจนให้กับประเทศลาว, ช่วยอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครอง (protected area) ที่มีความสำคัญของโลก, ทำให้ชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบดีขึ้น, ขยายการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมลาว และกระตุ้นการปฏิรูปบรรยากาศการลงทุนในประเทศ – ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้ความสำเร็จในฐานะองค์กรเชิงพาณิชย์ที่สร้างผลกำไร

ในปี 2554 ธนาคารโลกได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ “Doing a Dam Better” (“ทำเขื่อนให้ดีขึ้น”) เกี่ยวกับการพัฒนาเขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งได้เผยแพร่หลังจากที่เขื่อนเริ่มผลิตไฟฟ้าในเชิงพาณิชย์ได้ไม่นาน หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางของธนาคารโลกอันมีเป้าประสงค์เพื่อสร้างภาพเชิงบวกให้กับเขื่อนน้ำเทิน 2 การปราศจากสื่อที่เป็นอิสระและข้อจำกัดที่เข้มงวดกับภาคประชาสังคมในประเทศลาวเป็นอุปสรรคต่อการทำวิจัยในเชิงตรวจสอบหรือปฏิเสธสิ่งที่ธนาคารโลกกล่าวอ้าง สิ่งนี้เปิดทางให้ธนาคารโลกและบริษัท น้ำเทิน 2 เพาเวอร์ ประชาสัมพันธ์เรื่องราวด้านบวกของเขื่อนน้ำเทิน 2 โดยปราศจากการทักท้วงในวงกว้าง

เพื่อที่จะได้รับแรงสนับสนุนสำหรับเขื่อนน้ำเทิน 2 ธนาคารโลกจำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่าโครงการให้ประโยชน์ที่ดีที่สุดและได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชนลาว ด้วยข้อจำกัดของภาคประชาสังคมใน

ลาว ธนาคารโลกได้แสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ในการวางแผน การติดตามตรวจสอบ และการรับรอง เพื่อให้เห็นว่าการดำเนินงานเป็นไปอย่างอิสระ ซึ่งรวมไปถึงการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญ (Panel of Experts) และทำสัญญากับองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization – NGO) หรือเอ็นจีโอรหว่างประเทศ เพื่อจัดทำรายงานศึกษา

การติดตามตรวจสอบอิสระ และความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ: คณะผู้เชี่ยวชาญ

ในปี 2540 คณะผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญที่เป็นที่รู้จักในระดับสากลจากสามสาขา คือ การอพยพโยกย้ายจากเขื่อน, ป่าเขตร้อน และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ บทบาทการติดตามตรวจสอบของคณะผู้เชี่ยวชาญ รายงานต่าง ๆ ที่เผยแพร่สาธารณะ และคำสั่งที่บังคับให้ปฏิบัติ (enforcement mandate) ถือเป็นแง่มุมที่สำคัญและริเริ่มใหม่ของโครงการ อย่างไรก็ตาม คณะผู้เชี่ยวชาญได้ทำให้ผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์เขื่อนน้ำเทิน 2 หลายคนต้องแปลกใจเมื่อมีการรับรองโครงการอย่างกระตือรือร้นในการเยือนลาวครั้งที่สอง ก่อนที่การศึกษาหลัก ๆ ทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจะเสร็จสมบูรณ์ด้วยซ้ำ การอนุมัติโครงการในปี 2548 และในกรณีอื่น ๆ คณะผู้เชี่ยวชาญอยู่ในสถานะผู้สนับสนุนเขื่อนน้ำเทิน 2 อย่างแข็งขัน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่การดำเนินงานของโครงการกำลังคืบหน้า คณะผู้เชี่ยวชาญได้แสดงข้อกังวลและข้อวิจารณ์ต่อแผนงานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของเขื่อนน้ำเทิน 2 มากขึ้นเรื่อย ๆ ความผิดหวังจากความจริงที่ประจักษ์ได้นำมาซึ่งจุดหักเหในปี 2557 เมื่อ ดร. เทเยอร์ สคูตเตอร์ หนึ่งในสมาชิกของคณะผู้เชี่ยวชาญ ได้แสดงความผิดหวังเกี่ยวกับโครงการต่อสาธารณะ และในปี 2558 คณะผู้เชี่ยวชาญได้ปฏิเสธที่จะลงนามเพื่อปิดแผนการอพยพโยกย้ายของเขื่อนน้ำเทิน 2 ตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากข้อกังวลเกี่ยวกับความสำเร็จและความยั่งยืนของแผนโยกย้าย

ในขณะที่การลงนามรองรับเขื่อนน้ำเทิน 2 ในตอนต้นของคณะผู้เชี่ยวชาญได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นการกระทำก่อนเวลาอันควร แต่ผลงานโดยรวมที่ได้รับการบันทึกไว้ก็มีลักษณะผสมผสาน รายงานต่าง ๆ ของคณะผู้เชี่ยวชาญเป็นบันทึกทางสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์เขื่อนน้ำเทิน 2 การแทรกแซงของคณะผู้เชี่ยวชาญในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ช่วยผู้ได้รับผลกระทบและสิ่งแวดล้อมได้จริง สมาชิกในคณะผู้เชี่ยวชาญสมควรได้รับการยอมรับในฐานะที่พร้อมวิพากษ์วิจารณ์โครงการที่พวกเขาได้ทุ่มทุนไว้มาก อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในเรื่องประสิทธิผลของคณะกรรมการจากภายนอก คำแนะนำและการทำงานในเชิงสนับสนุนของคณะกรรมการอิสระในกรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 นับเป็นการแทนที่อันอ่อนด้อย แทนที่จะยึดเอาการมีส่วนร่วมของพลเมืองท้องถิ่นและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐที่ทำงานตอบสนองและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนของตน

การเข้าร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากข้อจำกัดทางการเมืองของภาคประชาสังคมท้องถิ่น ธนาคารโลกจึงส่งเสริมให้เอ็นจีโอระหว่างประเทศที่ทำงานด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ ได้เข้าร่วมในการวางแผนและการดำเนินงานโครงการ เจ้าหน้าที่ธนาคารยอมรับว่าการเข้าร่วมของเอ็นจีโอจะให้ข้อมูลและมุมมองที่สำคัญ และส่งผลต่อภาพลักษณ์เชิงบวกของเอ็นจีโอ แต่ข้อเสียสำคัญสำหรับแนวทางนี้คือ เอ็นจีโอระหว่างประเทศที่ทำงานในลาวต้องทำงานร่วมมือกับหน่วยงานรัฐบาลเท่านั้น พวกเขาไม่มีสิทธิจะกล่าวแทนถึงผลประโยชน์ของชุมชนที่ไม่สามารถพูดเองได้

ผู้พัฒนาโครงการได้เซ็นสัญญากับสามองค์กร คือ องค์กร CARE, สมาคมอนุรักษ์สัตว์ป่า (Wildlife Conservation Society – WCS) และสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature – IUCN)² ในการทำงานวิจัยด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมการสำหรับโครงการ ในช่วงต้นของปี 2539 ผู้อำนวยการของสมาคมอนุรักษ์สัตว์ป่า แผนงานภาคพื้นเอเชีย (WCS Asia Program) ได้ลงนามรับรองเงื่อนไขเงิน 2 ในทางสาธารณะ ซึ่งก่อกระแสความขัดแย้งรุนแรง ในขณะที่องค์กร CARE และ IUCN ไม่ได้ลงนามรับรองโครงการอย่างเป็นทางการ แต่ก็ถูกมองว่าเป็นฝ่ายสนับสนุน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่รวมตัวกันกลุ่มใหญ่ในการต่อต้านเงื่อนไขเงิน 2 พบว่า การลงนามรับรองของสมาคมอนุรักษ์สัตว์ป่า (WCS) และองค์กรที่เข้าร่วมเซ็นสัญญา ได้ลดทอนความชอบธรรมของพวกเขาในการรณรงค์คัดค้านโครงการ

องค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ทำงานในลาวได้เข้าร่วมการประชุมและอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการเพื่อประเมินแผนต่าง ๆ ของโครงการ กลุ่มเหล่านี้พบว่า บริบทของการตัดสินใจต่าง ๆ ดูเหมือนว่าจะมีอยู่แล้ว การมีส่วนร่วมของพวกเขาจึงมีความหมายน้อย เจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานมาก่อนจำนวนหนึ่งมองว่า เอ็นจีโอต่างชาติถูกใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสมในฐานะตัวแทนสำรอง เนื่องจากไม่มีภาคประชาสังคมของลาว ประสบการณ์เงื่อนไขเงิน 2 ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงข้อเตือนใจสำหรับเอ็นจีโอต่าง ๆ ว่า พวกเขาควรจะดำเนินแนวทางด้วยความระมัดระวังต่อการเชื่อเชิญเข้าไปมีส่วนร่วมใด ๆ กับการคิดริเริ่มโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และการตัดสินใจควรเกิดขึ้นหลังจากที่ได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงผลเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เท่านั้น

ผลลัพธ์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นชนพื้นเมือง

² ในทางเทคนิค องค์กร IUCN ไม่ใช่องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ

โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ตั้งอยู่ตอนกลางของประเทศลาว พื้นที่ที่เป็นชุมทางของกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลาย รวมถึงกองกำลังและฐานที่มั่นทางประวัติศาสตร์ เช่น อาณาจักรและเขตปกครองของกลุ่มชาติพันธุ์ไต, สยาม, เวียดนาม, จาม, ขแมร์ และลาว และมีความหลากหลายของรูปแบบทางวัฒนธรรม ไล่เรียงมาตั้งแต่نگล่าเก็บของป่าไปจนถึงชาวเมืองที่มีความละเอียดซับซ้อน ปัจจุบันมีกลุ่มชาติพันธุ์สามกลุ่มหลัก ๆ ที่มีภาษาเฉพาะของตนอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งอาจไม่มีโครงการอื่นใดในภาคพื้นเอเชียอีกแล้วที่มีระดับของการผสมผสานทางความหลากหลายในเชิงประวัติศาสตร์และชาติพันธุ์ แต่โครงการก็ดำเนินไปโดยปราศจากความเข้าใจที่ถ่องแท้เกี่ยวกับภูมิหลังดังกล่าว ผลที่ตามมาคือโครงการไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายในการทำให้ชีวิตของชนพื้นเมืองผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ดีขึ้นอย่างชัดเจน

การศึกษาวิจัยด้านชาติพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ถูกจัดทำขึ้นในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 แต่ก็ไม่มีคำตอบเนื่อง สิ่งที่ผู้พัฒนาโครงการไปให้ความสนใจคือการเตรียมเอกสารเกี่ยวกับนโยบายป้องกันความเสี่ยง (Safeguard Policy) ที่ธนาคารโลกกำหนด อย่างไรก็ตาม เอกสารเหล่านี้ไม่สามารถทดแทนงานวิจัยเชิงลึกได้ ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงของเขื่อนน้ำเทิน 2 ถูกรวบรวมขึ้นอย่างผิวเผินและใช้รูปแบบการประเมินอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมาคือความเปราะบางที่ส่งผลร้ายแรงยิ่งขึ้นต่อชนพื้นเมืองผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ

การอพยพโยกย้าย และที่ราบสูงนากาย

อ่างเก็บน้ำของเขื่อนน้ำเทิน 2 ทำให้เกิดพื้นที่น้ำท่วมขนาด 430 ตร.กม. บนที่ราบสูงนากายซึ่งส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินของชนพื้นเมืองราว 6,300 คนใน 17 หมู่บ้าน ในที่นี้มี 16 หมู่บ้านที่ถูกอพยพโยกย้าย ภายหลังการปรึกษาหารือมีการตกลงโดยเป็นไปตามความต้องการของชาวบ้านว่า พวกเขาจะถูกย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่ราบสูงที่ไม่ถูกน้ำท่วม ตามข้อตกลงการให้สัมปทานของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 กำหนดไว้ว่า ผู้พัฒนาโครงการ คือบริษัทน้ำเทิน 2 เพาเวอร์ หรือ NTPC จะต้องทำให้ชาวบ้านที่ต้องอพยพมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและยั่งยืน ซึ่งรวมไปถึงศักยภาพในการหารายได้ที่เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้ทางบริษัทได้สร้างแผนพัฒนาสังคม (Social Development Plan – SPD) ซึ่งเสนอ “เสาหลัก” (pillars) ทั้งห้า ในการฟื้นฟูและพัฒนาวิถีชีวิตของชาวบ้านให้ดีขึ้น ประกอบด้วย การเกษตร การปศุสัตว์ ป่าชุมชน การทำประมงในอ่างเก็บน้ำ และกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตร

แต่ปรากฏว่า การหาที่ดินบนที่ราบสูงที่ไม่ถูกน้ำท่วมจากอ่างเก็บน้ำของเขื่อน หรือที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนแล้วถือเป็นเรื่องท้าทายยิ่ง เหตุผลที่ไม่ซับซ้อนเลยก็คือว่า ที่ดินที่ระบุให้เป็นสถานที่รองรับการอพยพนั้นเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ถูกครอบครอง เนื่องจากดินมีคุณภาพต่ำไม่เหมาะสำหรับการเกษตร (โดยเฉพาะการทำนาข้าว)

และการปศุสัตว์ที่ปล่อยสัตว์เลี้ยงตามทุ่งหญ้า ผลที่ตามมาก็คือ ควายจำนวนมากหลายร้อยตัวของชาวบ้านที่ถูกอพยพ ต้องอดอยากหลังจากเขื่อนเริ่มเก็บกักน้ำ ผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่อพยพนั้นต่ำกว่าที่หมู่บ้านเดิมมาก ชาวบ้านที่ถูกอพยพไม่สามารถจะผลิตอาหารเลี้ยงปากท้องได้เพียงพอ ประกอบกับปัญหาจำนวนสัตว์เลี้ยงที่ บางครั้งขายได้ก็ลดลงไปมาก ทำให้พวกเขาต้องสูญเสียโอกาสในการสร้างรายได้

ในทำนองเดียวกัน ป่าชุมชนมีอยู่อย่างร่อยหลอและไม่ได้เกื้อกูลต่อวิถีชีวิตชาวบ้านดังที่ได้คาดการณ์ไว้ สมาคมป่าไม้หมู่บ้าน (Village Forestry Association) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในแผนงานนี้ต้องเผชิญกับความล่าช้าและ ล้มเหลวซ้ำแล้วซ้ำเล่าตั้งแต่เริ่มต้น เหตุผลหลักเป็นเพราะรูปแบบการบริหารป่าไม้โดยหมู่บ้านไม่ได้รับการ สนับสนุนภายใต้สภาวะการเมืองของลาวในปัจจุบัน จากปี 2549 ถึงปี 2561 คณะผู้เชี่ยวชาญได้รายงานถึงปัญหา สำคัญของการดำเนินงานแผนงานป่าไม้ครั้งแล้วครั้งเล่า โดยระบุว่ามันห่างไกลจากเป้าประสงค์ไปมากในการที่จะ สร้างรายได้หนึ่งในสามให้กับชาวบ้านที่ถูกอพยพ

เสาหลักวิถีชีวิต (livelihood pillars) ที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดคือการทำประมงในอ่างเก็บน้ำ ผลผลิต ประมงเป็นไปตามวงจรที่เป็นแบบแผนของอ่างเก็บน้ำคือ ให้ผลผลิตสูงในช่วงการปิดเขื่อน ตามมาด้วยผลผลิตที่ ลดลง และต่อมาก็จับปลาได้คงที่ แม้ว่าค่อนข้างจะประสบผลสำเร็จ แต่ก็ยังพบข้อห่วงใยในเรื่องความยั่งยืนของ ผลผลิตในอนาคต การทำประมงในอ่างเก็บน้ำนั้นโดยเนื้อแท้แล้วมีความเปราะบางและต้องการการดูแลและการ จัดการเชิงรุก แผนพัฒนาสังคมได้แจกแจงมาตรการจำเป็นในการบรรเทาความเสี่ยงที่คุกคามการประมงที่ยั่งยืน เช่น ต้องแน่ใจว่าคุณภาพน้ำได้ผ่านการกำจัดชีวมวลออกไปก่อนการเก็บกักน้ำ, ต้องมีหลักประกันในสิทธิการทำ ประมงพิเศษเฉพาะให้กับชุมชนที่ถูกอพยพ และต้องป้องกันการแนะนำสายพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในพื้นที่ แต่น่า เสียหายที่ไม่มีนโยบายใดเลยที่ถูกปฏิบัติในระดับมาตรฐาน

แม้ว่าจะมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานจำนวนมาก เช่น โรงเรียน ถนน คลินิก และบ้านใหม่สำหรับ ชาวบ้านที่ถูกอพยพ แต่ความสำเร็จในการฟื้นฟูวิถีชีวิตให้เกิดความยั่งยืนยังคงเป็นเรื่องยาก ในปี 2558 คณะ ผู้เชี่ยวชาญรายงานว่า “ปัญหาสำคัญยังคงอยู่” ในทุก ๆ ข้อของเสาหลักวิถีชีวิตทั้งห้า คณะผู้เชี่ยวชาญยังได้แสดง ความกังวลถึงการพัฒนาหลัก ๆ ในเรื่องรายได้ของชาวบ้านว่าปราศจากความยั่งยืน เพราะมาจากการเก็บเกี่ยวไม้ เนื้อแข็งในป่าเขตร้อนและจับสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมายในพื้นที่คุ้มครอง (และนั่นหมายถึงการสูญเสียเป้าหมายด้าน อนุรักษ์ของโครงการ) ผลจากความล้มเหลวโดยรวมของแผนงานที่จะฟื้นฟูวิถีชีวิตให้เกิดความยั่งยืนนั้นเป็นไปได้ น้อยมาก ในช่วงปลายปี 2558 คณะผู้เชี่ยวชาญจึงปฏิเสธที่จะลงนามเพื่อปิดแผนงานอพยพโยกย้ายตามที่ได้ วางแผนไว้ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องขยายเวลาโครงการออกไปอีกสองปี

พื้นที่กักเก็บน้ำของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 นั้นได้รวมพื้นที่ที่มีความสำคัญทางธรรมชาติแห่งหนึ่งของโลกไว้ด้วย พื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทิน (Nakai-Nam Theun National Protected Area – NNT) เป็นพื้นที่คุ้มครองที่ใหญ่ที่สุดของลาว และเป็นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิตที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ของโลกอยู่หลายชนิด

อ่างเก็บน้ำของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 วางตัวตามแนวยาวทางขอบด้านตะวันตกของพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทิน ด้วยเหตุนี้ พื้นที่คุ้มครองดังกล่าวจึงเป็นประเด็นห่วงใยสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนน้ำเทิน 2 และจุดชนวนให้เกิดนโยบายป้องกันความเสี่ยงในถิ่นที่อยู่อาศัยทางธรรมชาติ (Safeguard Policy on Natural Habitats) ของธนาคารโลก ธนาคารโลกได้ตั้งเป้าหมายไว้สองประการ คือ ต้องทำให้แน่ใจว่าผลกระทบของเขื่อนน้ำเทิน 2 นั้นสามารถบรรเทาได้ และวางกรอบการปกป้องพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทินให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการตอบแทนด้วยการอนุรักษ์ที่ชดเชยให้กับการที่พื้นที่ราบสูงนากายต้องถูกน้ำท่วม

แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การสนับสนุนการสร้างเขื่อนของธนาคารถือเป็นการละเมิดต่อนโยบายถิ่นที่อยู่อาศัยทางธรรมชาติ (Natural Habitats policy) ของธนาคารโลกเองอย่างชัดเจน – อย่างน้อยก็ในทางหลักการ – ซึ่งห้ามมิให้ธนาคารสนับสนุนโครงการที่จะสร้างความเสื่อมโทรมต่อพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง พื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทินที่ครั้งหนึ่งเคยรวมที่ราบสูงนากายฝั่งตะวันออกทั้งหมดของแม่น้ำเทินไว้ แต่ต้องถูกตัดออกจากพื้นที่คุ้มครองไปอย่างเงียบ ๆ ในปี 2547 เพื่อให้เขื่อนน้ำเทิน 2 ดำเนินการได้

ระยะเวลาสัมปทาน 25 ปีของเขื่อนน้ำเทิน 2 รายได้จากเขื่อนหนึ่งล้านเหรียญสหรัฐต่อปีได้ถูกจัดสรรสำหรับการอนุรักษ์ที่ยังหลงเหลืออยู่ในพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทิน หน่วยงานการจัดการและการปกป้องลุ่มน้ำ (Watershed Management and Protection Authority – WMPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ของลาวที่ตั้งขึ้นมาเพื่อใช้งบประมาณดังกล่าวในการปกป้องพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทิน แต่ในปลายปี 2557 คณะผู้เชี่ยวชาญได้รายงานที่หน่วยงานนี้ “ในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวที่จะดำเนินงานในขั้นพื้นฐานของการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพของลุ่มน้ำ” ในปี 2559 พวกเขาเขียนเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทิน ว่า “การดำเนินงานต่อไปในแนวทางที่ล้มเหลว... จะส่งผลให้ส่วนประกอบ [การปกป้องสิ่งแวดล้อม] ของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 เป็นไปในทิศทางที่ไม่น่าพอใจ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด”

และเพื่อตอบรับต่อข้อวิจารณ์การทำงานของหน่วยงานการจัดการและการปกป้องลุ่มน้ำ (WMPA) ทางธนาคารโลกและรัฐบาลลาวได้ออกแบบรูปแบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองแห่งชาตินากาย-น้ำเทินขึ้นมาใหม่ รวมถึงการเข้าร่วมโดยตรงของเอ็นจีโอต่าง ๆ งานนี้จะดำเนินไปได้หรือไม่ หรือพิสูจน์ให้เห็นว่ามันน้อยเกินไปและสาย

เกินไปหรือไม่นั้น ยังเป็นสิ่งที่ต้องรอดูกันต่อไป แต่เรื่องพื้นฐานมากกว่านั้นคือคำถามที่ว่า ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในที่หนึ่งจะนำพาประสิทธิผลและความยั่งยืนไปสู่การปกป้องสิ่งแวดล้อมในที่อื่นได้หรือ

ปัญหาท้ายน้ำ

ในขณะที่ความสนใจมุ่งเน้นไปที่การอพยพโยกย้ายบนที่ราบสูงนากายและความพยายามในการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำของเขื่อนน้ำเทิน 2 โครงการยังส่งผลกระทบต่อท้ายน้ำ (downstream impacts) ต่อลุ่มแม่น้ำทั้งสองอย่างมาก ที่รุนแรงที่สุดคือตามลำน้ำเซบั้งไฟ ซึ่งรับมวลน้ำมหาศาลจากอ่างเก็บน้ำที่ผ่านกังหันปั่นไฟฟ้าของเขื่อนน้ำเทิน 2 และมีชาวบ้านมากกว่า 150,000 คน ที่มีวิถีชีวิตพึ่งพาลำน้ำในตอนกลางของเขื่อนน้ำเทิน 2

ในปี 2557 งานวิจัยอิสระเกี่ยวกับเซบั้งไฟได้เปิดเผยว่า โครงการได้ทอดทิ้งชาวบ้านที่อาศัยตามลำน้ำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่แย่ ชาวบ้านรายงานว่าการจับปลาตามธรรมชาติและสัตว์น้ำอื่น ๆ ลดลงไปมาก, นาข้าวในที่ลุ่มถูกน้ำท่วมขังยาวนานในช่วงหน้าฝน, สวนริมฝั่งแม่น้ำสูญหายเนื่องจากระดับน้ำขึ้น-ลงแปรปรวน รวมถึงผลกระทบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางอุทกวิทยาและคุณภาพน้ำ

คณะผู้เชี่ยวชาญได้ชมเชยเขื่อนน้ำเทิน 2 ในตอนต้นที่ได้สร้างนวัตกรรมแผนการจ่ายค่าชดเชยท้ายน้ำ แต่ต่อมาได้วิพากษ์วิจารณ์ธนาคารโลกและบริษัท น้ำเทิน 2 เพาเวอร์ ที่ได้ยุติแผนงานดังกล่าวก่อนเวลาอันควร แผนการจ่ายค่าชดเชยนั้นสิ้นเกินไป และหลายสิ่งที่คุณคิดว่าไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม ในความเห็นของชาวบ้านส่วนใหญ่ ค่าชดเชยที่จ่ายโดยบริษัทน้ำเทิน 2 นั้นไม่สามารถเทียบเท่ากับวิถีชีวิตของพวกเขาที่สูญเสียไป และในช่วงปลายปี 2560 ขณะที่ธนาคารโลกมีความเคลื่อนไหวเพื่อยุติบทบาทในเขื่อนน้ำเทิน 2 ประเด็นปัญหาท้ายน้ำก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข

รายได้ที่ปราศจากความรับผิดชอบ

สัญญาสำคัญของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 คือการสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลลาวเพื่อนำไปจัดความยากจนของประเทศ แต่ในขณะที่โครงการสร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำ เจ้าหน้าที่ธนาคารกลับมีความยากลำบากในการสืบค้นว่ารายได้โครงการไปอยู่ที่ไหน สิ่งนี้ทำให้คณะประเมินผลภายในของทางธนาคารโลกได้ลงความเห็นถึงโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ครั้งแล้วครั้งเล่าว่าอยู่ในระดับ “ไม่น่าพอใจปานกลาง”

เขื่อนน้ำเทิน 2 มีผลสำคัญต่อการขจัดความยากจนของลาวหรือไม่นั้น ยังคงเป็นสิ่งที่มีโอกาสว่างผู้จัดแจงอย่างไรก็ดี หลักฐานเล็ก ๆ น้อย ๆ บ่งชี้ว่ามันเกิดผลน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้มาก ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนตุลาคม 2556 หลังจากที่เขื่อนน้ำเทิน 2 สร้างรายได้มานานแล้ว รัฐบาลลาวยังคงประสบปัญหาวิกฤตด้านงบประมาณ

แผ่นดิน ไม่สามารถจ่ายเงินครูในประเทศได้เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามเดือน หน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินภายใน
รัฐบาลลาวระบุในรายงานปี 2558 เกี่ยวกับการฉ้อฉลงบประมาณที่แพร่สะพัดในวงกว้าง ทั้ง ๆ ที่มีอัตราการเติบโต
โดยรวมสูง แต่รัฐบาลลาวกลับต้องกลับคำสัญญาที่เคยตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะนำพาประเทศหลุดพ้นจากสถานะ
ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Country) ให้ได้ภายในปี 2563 ขณะที่ในปี 2560 กระบวนการที่
จัดการเงินในกองทุนลดความยากจน (Poverty Reduction Fund) ซึ่งถูกจัดตั้งให้เป็นช่องทางในการนำรายได้
ของเขื่อนน้ำเทิน 2 ไปใช้บรรเทาความยากจนได้เผยให้เห็นว่า ยังคงมีเงินเพียงพอเหลืออยู่จากการสมทบทุนของ
แหล่งทุนระหว่างประเทศ

ธนาคารโลกมีภาระหน้าที่ในการแสดงให้เห็นอย่างตรงไปตรงมาว่า รายได้จากน้ำเทิน 2 นั้นได้นำไปใช้เพื่อ
สร้างความเจริญให้กับประเทศลาว แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถทำเช่นนั้นได้

มรดกตกทอดของน้ำเทิน 2

ความล้มเหลวของเขื่อนน้ำเทิน 2 ที่ไม่สามารถบรรลุข้อสัญญาที่ให้ไว้ในเรื่องผลประโยชน์ด้านสังคมและ
สิ่งแวดล้อม ถือว่ามีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยยะสำคัญทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค และจากการที่เขื่อน
น้ำเทิน 2 ถูกประชาสัมพัทธ์ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของโลก ความล้มเหลวของโครงการก็ให้บทเรียนที่กว้างไปกว่านั้น
ด้วย

การถกเถียงสาธารณะ และการเข้าร่วมในลาว

ฝ่ายผู้สนับสนุนโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 อ้างว่า โครงการจะเปลี่ยนสภาพสถาบันต่าง ๆ ให้เกิดการถกเถียง
สาธารณะในประเทศลาว ไม่เพียงแต่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่ในทั่วประเทศด้วย ฝ่ายผู้สนับสนุน
โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 คิดว่าการใช้โครงการในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎหมายภายในประเทศและกรอบ
ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จะทำให้ประเทศลาวก้าวไปสู่สังคมที่เปิดรับและเข้าร่วมมากขึ้น และเกิดการพัฒนามี
ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ฝ่ายผู้สนับสนุนโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 คาดการณ์เกินจริงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับการปฏิรูปสถาบันที่เป็น
ทางการทั่วประเทศ และละเอียดอย่างมากต่อความสำคัญของสถาบันที่ไม่เป็นทางการซึ่งมักจะมีความสำคัญมากกว่า
ในลาว แม้ว่าการเกิดขึ้นของเขื่อนน้ำเทิน 2 จะทำให้ลาวได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกบ้างก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้
โดยหลักแล้วก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มากกว่าการที่เขื่อนน้ำเทิน 2 จะเป็น
ตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปในสถาบันที่เป็นทางการเสียเอง นอกจากนี้ ไม่ใช่ว่าการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้จะพิสูจน์
ว่าอยู่บนความยั่งยืน

ฝ่ายผู้สนับสนุนโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก ได้เน้นไปที่สถาบันที่เป็นทางการ ในบริบทระหว่างประเทศและความเป็นเมืองมากกว่า ซึ่งเป็นผลให้เกิดทัศนคติที่บิดเบือนในเรื่องโอกาสในการ อภิปรายและการถกเถียงสาธารณะในประเทศลาว ผลก็คือ การคาดการณ์ที่ง่ายและไม่เป็นจริงเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ แม้ว่าเขื่อนน้ำเทิน 2 จะช่วยเปิดประตู สำหรับแหล่งทุนเอกชนอื่น ๆ ที่เข้ามาสนับสนุนโครงการเขื่อนต่าง ๆ ในลาว มันก็ได้พิสูจน์ว่าจะเป็นรูปแบบที่ กระตุ้นให้เกิดสังคมที่เปิดรับการมีส่วนร่วมมากขึ้น

บทบาทของประเทศไทยในเขื่อนน้ำเทิน 2

ส่วนสำคัญของเรื่องราวเขื่อนน้ำเทิน 2 เกี่ยวพันกับเพื่อนบ้านประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าหลักจากเขื่อน น้ำเทิน 2 ในระหว่างที่มีการวางแผนโครงการ หนึ่งในประเด็นสำคัญที่มีการโต้เถียงกันมากคือ ประเทศไทยมีความ ต้องการใช้ไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 จริงหรือไม่ ตรงกันข้ามกับการประมาณการของธนาคารโลก ประเทศไทย ยังคงมีกำลังไฟฟ้าสำรองที่สูงมากอย่างต่อเนื่อง คือมากกว่า 15 เปอร์เซ็นต์ และสามารถอยู่ได้อย่างสบายโดย ปราศจากไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 การลงทุนสิ้นเปลืองในการผลิตพลังงานในประเทศไทยหมายถึงว่า ผู้บริโภคใน ประเทศไทยจะต้องจ่ายเงินให้กับค่าไฟฟ้าที่เกินความจำเป็นอย่างต่อเนื่อง

รูปแบบธุรกิจใหม่ของธนาคารโลกในการสนับสนุนเงินทุนให้กับโครงการเขื่อน มีใจกลางอยู่ที่ข้อตกลงการ ซื้อขายพลังงานและข้อตกลงสัมปทานที่ไม่โปร่งใส และสามารถดำเนินไปอย่างสะดวกด้วยเงินอุดหนุนสาธารณะ สิ่งเหล่านี้ได้ให้การปกป้องและค้ำประกันนักลงทุนเอกชนและแหล่งเงินกู้เชิงพาณิชย์ โดยปราศจากการปกป้องและ หลักประกันที่เท่าเทียมกันให้กับฝ่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและผู้จ่ายค่าไฟ รูปแบบนี้ได้ส่งอิทธิพลต่อการทำ ข้อตกลงในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของภาคเอกชนระหว่างไทยกับลาวในเวลาต่อมา ในกรณีของเขื่อนน้ำเทิน 2 การตอบสนองของธนาคารโลกต่อปัญหาที่ไม่สามารถบรรเทาได้หรือไม่สามารถหาต้นตอได้นั้น กลับกลายเป็น ข้อกำหนดในการให้เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้กับประเทศลาว ไม่ว่าจะโดยทางอ้อมหรือผ่านทางความเป็นหุ้นส่วนกับ แหล่งทุนอื่น ๆ ผลก็คือเงินอุดหนุนสาธารณะและหนี้สินถูกจับแยกออกจากบัญชีบริษัท น้ำเทิน 2 เพาเวอร์ การ แยกรายได้จากต้นทุนและหนี้สินที่แท้จริงของเขื่อน ในบริบทที่การคัดค้านในทางสาธารณะเกี่ยวกับโครงการเหล่านี้ ไม่สามารถกระทำได้ในประเทศลาว ได้สร้างบรรยากาศที่ดึงดูดใจให้กับผู้สนับสนุนทางการเงินและผู้พัฒนาเขื่อน ภาคเอกชน และยังได้ขยายไปมากกว่านั้นในโครงการที่แม้จะไม่มีเงินอุดหนุนจำนวนมากเหมือนอย่างกรณีของ เขื่อนน้ำเทิน 2

เขื่อนน้ำเทิน 2 ถูกจัดการบนพื้นฐานความต้องการไฟฟ้าของไทยที่ผันแปรไป โดยเฉพาะการผันแปรของการใช้เครื่องปรับอากาศในกรุงเทพฯ สิ่งนี้เป็นผลต่อการเปิดและปิดของเขื่อน และการปล่อยน้ำลงหรือกักน้ำไว้จากแม่น้ำเซบั้งไฟ ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการไฟฟ้าในประเทศไทยมากกว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมของระบบการไหลของน้ำ มันจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมหาศาลต่อกระแสการไหลของแม่น้ำเซบั้งไฟ ซึ่งส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายอย่างต่อเนื่องต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านลาวที่พึ่งพาลำน้ำ

โครงข่ายพลังงานในภูมิภาคของไทย-ลาวมุ่งเน้นการตอบสนองการบริโภคในปริมาณสูง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบจากการผลิตไฟฟ้าที่อยู่ห่างไกลออกไป ผู้บริโภคไทย, กฟผ., รัฐบาลลาว และธนาคารระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่สนับสนุนเขื่อนน้ำเทิน 2 ยังคงมีความสัมพันธ์ที่เป็นปัญหาและไม่เท่าเทียมกับชาวบ้านในประเทศลาว

ทางเลือกหนึ่งสำหรับความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมนี้ คือการนำประโยชน์จากความเป็นไปได้และศักยภาพที่สูงขึ้นของพลังงานแสงอาทิตย์ ซึ่งสามารถเข้าคู่กันได้ดีมากกว่าช่วงการใช้ไฟฟ้าในแต่ละวันของประเทศไทย เช่น การใช้เครื่องปรับอากาศกับพลังงานแสงอาทิตย์ในช่วงอากาศร้อนและแดดดี ซึ่งจะก่อให้เกิดโครงข่ายการใช้ไฟฟ้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม และพึ่งพาการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวให้น้อยลง ผลประโยชน์ประการหนึ่งของระบบที่ว่าจะช่วยสร้างความเปลี่ยนแปลงในเชิงสัมพันธ์ของผู้ใช้ไฟฟ้าในไทยกับโครงการต่าง ๆ เช่น เขื่อนน้ำเทิน 2 และชาวบ้านที่พึ่งพาระบบการไหลของแม่น้ำในเชิงนิเวศ

การสร้างแบรนด์ดีให้กับเขื่อน: น้ำเทิน 2 และบทบาทในการสร้างวาทกรรม “เขื่อนยั่งยืน”

ในช่วงเวลาที่เขื่อนขนาดใหญ่เผชิญวิกฤตความชอบธรรมไปทั่วโลก ทั้งธนาคารโลกและภาคเอกชนในอุตสาหกรรมเขื่อนต่างพยายามสร้างกรอบให้กับเขื่อนน้ำเทิน 2 ในฐานะเขื่อนรูปแบบใหม่ (new model) ที่เอื้อประโยชน์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยยะสำคัญ การทำ “แบรนด์ดี” (Branding) ของเขื่อนน้ำเทิน 2 ช่วยปลุกกระแสวาทกรรมใหม่ของ “เขื่อนยั่งยืน” (Sustainable Hydropower) แต่สถานะของเขื่อนน้ำเทิน 2 ในรูปแบบใหม่ก็ถูกตั้งคำถามไม่เพียงเฉพาะเรื่องความล้มเหลวที่ไม่สามารถบรรลุค่าสัญญาที่ทะเยอทะยานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีประเด็นเรื่องการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวยุคหลังเขื่อนน้ำเทิน 2 ด้วย (post-Nam Theun 2) เขื่อนน้ำเทิน 2 ในตอนนี้ดำรงอยู่อย่างผิดยุคผิดสมัย คลื่นลูกใหม่ของอุตสาหกรรมเขื่อนเจริญรุ่งโรจน์ด้วยการสนับสนุนจากบริษัทก่อสร้างและแหล่งเงินทุนที่มาจากประเทศไทย จีน และเวียดนาม เป็นหลัก ซึ่งโดยมากจะมาพร้อมกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่อ่อนด้อย และมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบน้อยมาก

แม้กระนั้นก็ตาม ธนาคารโลกและบรรดาระัฐบาลที่เป็นลูกค้าของธนาคารต่างยังคงฝึกฝนเชื่อมขนาดใหญ่ในนามของการพัฒนาระหว่างประเทศ เชื่อน้ำเทิน 2 ได้แสดงบทบาทหลัก และยังคงแสดงต่อไปในการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมในเรื่องนี้ และเมื่อไม่นานมานี้ ขณะที่เชื่อมขนาดใหญ่กำลังค้นหาตำแหน่งแห่งที่ของตนเพื่อเข้าถึงแหล่งทุนด้านสภาวะภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง วลี “เชื่อมยั่งยืน” ก็ถูกนำมาปลูกเร้าเพื่อสร้างกระแสว่าภาคอุตสาหกรรมเชื่อมได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปแล้ว ในเวลาเดียวกัน ประเทศพม่าคือตลาดใหม่ของการเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่กำลังมาแรง และอุตสาหกรรมเชื่อมกำลังหาหนทางในการแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนที่มีเหตุผลรับรอง โดยมีบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation – IFC) ของธนาคารโลกเป็นตัวการหลักในการเสนอแนวคิดเชื่อมยั่งยืนในพม่า โดยยึดเอาจากประสบการณ์ในประเทศลาว

การสร้างกรอบให้เชื่อมน้ำเทิน 2 ในฐานะรูปแบบตัวอย่าง เป็นการช่วยอุตสาหกรรมเชื่อมขนาดใหญ่ในการสร้างหีบห่อใหม่ (repackaging) ให้กับเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำอย่างไม่ตรงไปตรงมาและเตลิดไปไกลกว่าเชื่อมน้ำเทิน 2 และทำให้แนวทางที่ว่า “ธุรกิจก็ดำเนินไปปกติ” (business as usual) หรือในแง่ดีที่สุดว่า “ธุรกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย” (business as a bit better) ช่างเป็นอมตะ ถ้าหากจะเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงานให้เกิดความยั่งยืนมากขึ้นจริงแล้วละก็ ต้องให้ความสำคัญต่อการถกเถียงในกรอบคิดใหม่ ๆ ที่พ้นจากเชื่อมยั่งยืน และมองไปถึงรูปแบบที่ครอบคลุมการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ด้านพลังงาน ซึ่งต้องพิจารณาอย่างจริงจังถึงข้อมูลเหตุผลที่น่าดึงดูดใจของเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนที่เป็นมิตรกว่า, การจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า (demand-side management – DSM), และประสิทธิภาพพลังงาน

บทสรุป

เป็นเวลากว่าสิบปีหลังจากอ่างเก็บน้ำของเชื่อมน้ำเทิน 2 เริ่มกักเก็บน้ำ หลักฐานมากมายได้แสดงให้เห็นว่าโครงการบรรลุผลเป้าหมายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก แต่ธนาคารโลกและอุตสาหกรรมเชื่อมระหว่างประเทศก็หลุดรอดมาเพื่อโฆษณาตำนานความเชื่อเรื่องความสำเร็จของเชื่อมน้ำเทิน 2 มากกว่าที่จะพูดถึงรูปแบบความสำเร็จที่แท้จริง สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์คือ การประกาศยอมรับของธนาคารโลก ทั้งภายในองค์กรและต่อสาธารณะ ถึงความล้มเหลวของเชื่อมน้ำเทิน 2 และตามมาด้วยความพยายามอย่างจริงจังและยั่งยืนในการซ่อมแซมความเสียหาย ธนาคารโลกควรต้องมุ่งเน้นการแก้ไข ก่อนที่จะเริ่มเดินหน้าโครงการรูปแบบใหม่ ๆ

อะไรคือรากเหง้าของสิ่งที่เกิดขึ้นกับเชื่อมน้ำเทิน 2 และอะไรคือสิ่งที่ได้เรียนรู้? ประการแรก ธนาคารโลกสร้างคุณลักษณะของเชื่อมน้ำเทิน 2 ว่าเป็นรูปแบบใหม่ในฐานะโครงการที่มีความเสี่ยงสูง-ผลตอบแทนสูง และให้

หลักประกันความเสี่ยงด้านการเมือง เพื่อปกป้องนักลงทุนเอกชนของเขื่อนน้ำเทิน 2 จากความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินทุนของพวกเขา ในทางตรงกันข้าม ประชาชนและพื้นที่ที่ได้รับผลพวงความเสี่ยงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากเขื่อนน้ำเทิน 2 กลับไม่ได้รับหลักประกันในการปกป้องอย่างทัดเทียม บางทีเหนือปัจจัยอื่นใดทั้งหมด เมื่อธนาคารโลกมุ่งความสนใจหลักไปยังนักลงทุนในโครงการ – แทนที่จะเป็นชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบและสิ่งแวดล้อม – ผลลัพธ์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่น่าผิดหวังต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นตามมา

เขื่อนน้ำเทิน 2 ได้กลายเป็นรูปแบบหนึ่ง, ของอีกประเภทหนึ่ง: เป็นรูปแบบหนึ่งของความล่าช้าที่ยาว (และบางทีก็อาจจะไปไม่ได้เลย) ในการฟื้นฟูระบบนิเวศวิทยา วัฒนธรรมชนพื้นเมือง และวิถีชีวิตที่ถูกคุกคาม โดยโครงการสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ – ไม่แม้แต่ในเรื่องเดียวที่ว่าจะทำให้พวกเขามีชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งยังมีข้อจำกัดถึงขีดความสามารถในการบรรลุผลสำเร็จในเรื่องต่าง ๆ เช่น การทำการศึกษาค้นคว้าที่ปรึกษา ทู และความตั้งใจที่ดีที่สุด ไม่ใช่ว่าความเสียหายทั้งหมดจะสามารถซ่อมแซมได้ และผลกระทบทั้งหมดจะสามารถบรรเทาได้ ข้อท้าทายต่าง ๆ ถูกประกอบเข้าด้วยกันมากมายเมื่อโครงการในลักษณะเช่นนี้ถูกผลักดันในประเทศที่การจัดการสิ่งแวดล้อมอ่อนด้อย เช่นมีปัญหาธรรมชาติที่อ่อนแอและความโปร่งใสที่มีข้อจำกัด

ประสบการณ์เขื่อนน้ำเทิน 2 ยังแสดงให้เห็นด้วยว่า นโยบายป้องกันความเสี่ยงของธนาคารโลกนั้นไม่เข้มข้นพอ หรือยากเกินไปที่จะนำมาปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศต่าง ๆ เช่น ลาว คำถามที่ผุดขึ้นในขณะนี้คือ ในห้วงเวลาที่กำลังเผชิญกับแรงกดดันที่มากขึ้นในเรื่องการลดระดับมาตรฐานเหล่านี้ลง ธนาคารโลกจะตอบสนองต่อเรื่องนี้อย่างไร – จะดิ่งลงเข้าร่วมกระแส และลดมาตรฐานให้อ่อนลงไปด้วยหรือไม่?

สำหรับเขื่อนน้ำเทิน 2 ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดจำเป็นต้องมาจากภายในของธนาคารโลกและบรรดาหุ้นส่วนผู้สนับสนุนทางการเงินของธนาคาร สถาบันเหล่านี้ต้องให้ความสำคัญลำดับแรกต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เหนือกว่าความต้องการของนักลงทุน และควรก้าวถอยจากการสนับสนุนเงินทุนให้กับโครงการขนาดใหญ่ในสภาพแวดล้อมที่ปราศจากเงื่อนไขสำคัญ ๆ ที่จะส่งผลในเชิงบวกและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และต่อพื้นที่ที่มีคุณค่าด้านการอนุรักษ์สูงมากที่ยังคงหลงเหลืออยู่บนโลกใบนี้

คำย่อ

EGAT	Electricity Generating Authority of Thailand การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
IUCN	International Union for the Conservation of Nature สหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ
NNT	Nakai-Nam Theun (National Protected Area) นากาย-น้ำเทิน (พื้นที่คุ้มครองแห่งชาติ)
NT2	Nam Theun 2 Hydropower Project โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2
NTPC	Nam Theun 2 Power Company บริษัท น้ำเทิน 2 เพาเวอร์
NGO	Non-Governmental Organization องค์กรพัฒนาเอกชน
PoE	International Environmental and Social Panel of Experts คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมระหว่างประเทศ
SDP	Social Development Plan แผนพัฒนาสังคม
WCD	World Commission on Dams คณะกรรมการเขื่อนโลก
WCS	Wildlife Conservation Society สมาคมอนุรักษ์สัตว์ป่า
WMPA	Watershed Management and Protection Agency หน่วยงานการจัดการและปกป้องลุ่มน้ำ