

บทความเรื่อง REDD

ประเด็นร้อนเรื่องหนึ่งที่ควรทราบในเวทีการเจรจาของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) ภายใต้กิจกรรมความร่วมมือระยะยาว (Long Term Cooperation Action) ที่บดบังความรุนแรงของกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism) ภายใต้พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) คงหนีไม่พ้น REDD (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) หรืออีกนัยหนึ่งการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่า และการเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา

REDD เป็นเรื่องที่ทำให้ข้อสรุปได้ยากทั้งในเวทีชาวบ้านภายในประเทศและเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ เหตุเพราะมีความเกี่ยวโยงกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนรอบผืนป่าที่อาศัยปัจจัยสี่จากป่าเป็นแหล่งยังชีพ และเป็นเรื่องที่ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าสูญเสียโอกาสการได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเต็มรูปแบบ จึงทำให้การต่อรองเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว หาข้อสรุปได้ยาก เพราะกลยุทธ์ในการเจรจาทั้งสองฝ่ายจะนำประเด็นใหม่เข้ามาเชื่อมโยงกับ REDD เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ トラบไคที่ REDD ยังไม่อาจบรรลุผลสรุปในเวทีการเจรจา

แนวคิดและพัฒนาการ

เรามาวិเคราะห์กันดูว่าแท้ที่จริงแล้ว REDD คืออะไรกันแน่ เดิมทีเป้าหมายของ REDD เมื่อประเทศคอสมตาริกาและปาปัวนิวกินีได้เสนอ REDD เสนอเข้าสู่เวทีการเจรจาใน COP 11 ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่เมืองมอลทรีฮอล ประเทศแคนาดา เป้าหมายอยู่ที่ป่าอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยประเทศกำลังพัฒนาถูกมองว่ามีส่วนร่วมในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงขึ้นบรรยากาศจากการทำให้ป่าเสื่อมสภาพและการทำลายป่าเป็นปริมาณถึงร้อยละ ๑๗ โดยประมาณของการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด แต่กลับมีได้ทำอะไรกลับปล่อยให้ประเทศพัฒนาแล้ว (ANNEX I) ต้องรับผิดชอบภายใต้พิธีการเกียวโตเพียงฝ่ายเดียว ในช่วงแรกของพิธีสารระหว่างปีคริสต์ศักราช ๒๐๐๘-๒๐๑๒ ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ ๕ จากอัตราการปลดปล่อยปกติ โดยกำหนดให้มีกลไกต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรม ๔ กิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องร่วมมือกันเอง และมีกิจกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาหนึ่งกิจกรรมคือกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) ที่ประชุมเห็นว่าหากปล่อยให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพียงฝ่ายเดียวย่อมยากที่จะบรรลุเป้าหมายการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศกำลังพัฒนานำโดยคอสมตาริกาและปาปัวนิวกินี จึงได้แสดงความรับผิดชอบเสนอโครงการ REDD ซึ่งภายใต้กิจกรรม REDD นี้หากประเทศกำลังพัฒนาสามารถลดการสูญเสียพื้นที่ป่าลงจากอัตราการสูญเสียตามปกติได้จะได้รับเงินชดเชยจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นการชดเชยการรักษาป่าเพื่อเก็บคาร์บอนไว้ในป่าธรรมชาติ

กลไกของ REDD หากได้ข้อสรุปจากการเจรจาจะเป็นเรื่องที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือหลักการของ REDD เป็นหลักการจ่ายเงินค่าตอบแทนต่อระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services - PES) บนพื้นฐานที่ว่าเมื่อประเทศกำลังพัฒนาสูญเสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์จากผืนป่าเพื่อร่วมกับพัฒนาประเทศแล้วในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก ประเทศพัฒนาแล้วจะจ่ายค่าชดเชยในส่วนนี้เป็นค่าตอบแทนการสูญเสียโอกาสนั้น ซึ่งเป้าหมายในการจ่ายเงินชดเชยของประเทศพัฒนาแล้วอยู่ที่ชุมชนรอบผืนป่าโดยตรงเพื่อเป็นค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสและเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนรอบผืนป่า ซึ่งตามหลักการแล้ว REDD จึงเป็นโครงการที่ดีในการอนุรักษ์ผืนป่าของโลกไว้ให้ทำหน้าที่ในการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของโลกในภาพรวม ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ REDD ตกลงกันได้ในเวทีการเจรจาและการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ REDD ย่อมเป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยตรง แต่ปัญหาคือจะจ่ายอย่างไรจึงจะเป็นธรรมที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ มีกลไกการตรวจสอบอย่างไร และทำอย่างไรให้เงินที่จ่ายไปถึงประชาชนที่ควรจะได้รับชดเชยโดยตรง

ผู้ที่มีส่วนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จาก REDD นั้น ในภาพรวมรวมแล้วหาก REDD สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ประโยชน์ย่อมเกิดต่อชาวโลก ประเทศพัฒนาแล้วได้ประโยชน์ในแง่ที่ได้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนช่วยในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเช่นกัน ในขณะที่ชุมชนรอบผืนป่าในประเทศกำลังพัฒนาได้รับประโยชน์จาก REDD โดยตรงแต่ต้องยอมรับการเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากป่าลงในระดับหนึ่ง และประเทศกำลังพัฒนาเองจะสูญเสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมในระดับหนึ่ง ภาระย่อมตกกับชุมชนในประเทศกำลังพัฒนาที่จะรักษาป่าไว้ และประเทศพัฒนาแล้วจะหาเงินชดเชยให้เพียงพอต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมโครงการอย่างไร เพราะปริมาณเงินที่คาดการณ์ไว้ในปัจจุบันนั้นยังไม่เพียงพอ กับค่าชดเชยที่แท้จริง

สถานการณ์

สถานการณ์ของ REDD ในปัจจุบัน จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นทำให้ REDD ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้จากเวทีการเจรจา ปัจจุบัน REDD จึงเป็นเรื่องที่ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาใช้เป็นประเด็นในการเจรจาเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทำให้พัฒนาการ REDD จากเดิมมีเป้าหมายที่ป่าอนุรักษ์ได้เชื่อมโยงไปถึงป่าปลูก การใช้ประโยชน์ที่ดิน และเรื่องอื่น ๆ ทำให้ REDD มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงยุทธศาสตร์ของการเจรจาต่อรอง ตราบใดที่ REDD ยังหาข้อสรุปในเวทีรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ ที่เรียกกันว่า COP (Convention of the Parties) ไม่ได้ REDD จะยังคงเป็นประเด็นร้อนที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่น ๆ ต่อไป และคาดการณ์ว่า REDD จะบรรลุผลในการเจรจาเมื่อสิ้นสุดช่วงแรกของการดำเนินการตามพิธีสารเกียวโตในปีคริสต์ศักราช ๒๐๑๒ เพราะ REDD อาจจะเป็นประเด็นที่ใช้ต่อรองในการยกเลิกพิธีสารเกียวโตที่ประเทศพัฒนาแล้วเห็นว่าตนเป็นฝ่ายดำเนินการเพียงกลุ่มเดียว หรือ เพื่อหาทางเลือกอื่นให้ประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีเป้าหมายมิใช่เพียงภาคสมัครใจ เพราะหากดำเนินการต่อไปดังการปัจจุบันแล้วเป้าหมายการลดการปลดปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกย่อมไม่อาจบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามข้อตกลงของอนุสัญญา ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่การเจรจาบรรลุผลสรุป REDD จะลดความซับซ้อนและความเชื่อมโยงกับเรื่องอื่น ๆ

กลไกด้านการเงินสนับสนุนการเตรียมการรองรับ REDD

ปัจจุบันแม้ว่า REDD จะยังไม่ได้เป็นกลไกหรือเงื่อนไขตามอนุสัญญาก็ตาม แต่ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศโดยเฉพาะราชอาณาจักรนอร์เวย์ได้เล็งเห็นความสำคัญของ REDD จึงพยายามผลักดันช่วยเหลือให้ประเทศกำลังพัฒนาได้พยายามพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อเป็นการเตรียมการไว้รองรับ REDD ระหว่างรอผลการเจรจา มีกลไกด้านการเงินเพื่อช่วยเหลือการเตรียมความพร้อมรองรับ REDD ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ดังนี้

๑. FCPF (Forest Carbon Partnership Facilities), ดำเนินการโดยธนาคารโลก เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถเข้าร่วม REDD ได้ทันทีที่โครงการ REDD เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยเตรียมการในการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาเสถียรภาพ อ่างอิง กระบวนการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน และการจัดทำพื้นที่ตัวอย่างเพื่อเป็นโครงการนำร่องในการดำเนินการ

๒. UN-REDD ช่วยเหลือสนับสนุนด้านนโยบายและวิธีการที่เหมาะสมแก่อนุสัญญา

๓. โครงการลงทุนด้านป่าไม้ (Forest Investment Program - FIP) ช่วยสนับสนุนเสริมด้านการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา

๔. กองทุน REDD Partnership ของประเทศพัฒนาแล้วนำโดยราชอาณาจักรนอร์เวย์ ช่วยเสริมการเตรียมการโดยตรงแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสงค์จะรับการช่วยเหลือ เพื่อการเตรียมความพร้อมด้าน REDD

บทสรุป

ในภาพรวม REDD จะเป็นกลไกที่เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ผืนป่าในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น แต่การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ผืนป่าอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องมาจากภายในประเทศหรือจากชุมชนเป็นหลัก ฉะนั้น トラบใดที่เราไม่เข้าใจความจำเป็นของการมีผืนป่าเพื่อรักษาความสมดุลของสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าประโยชน์ที่เราจับต้องได้ แล้วความยั่งยืนการอนุรักษ์ผืนป่าคงจะบรรลุผลได้ยากยิ่ง เพราะประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากยังไม่มียุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจน จากจุดนี้เองจึงทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าขึ้นอยู่กับเจตจำนงด้านการเมือง (Political Will) และปัจจัยอื่นมากกว่าสิ่งที่ควรจะเป็น และขอย้ำอีกครั้งว่าความยั่งยืนเป็นเรื่องภายในระบบนิเวศจึงไม่อาจมาจากปัจจัยภายนอกได้

ผู้เขียนบทความ: นายโกวิท ฉายสุริย์ศรี ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิจัยพันธุ์พืช (นักวิชาการป่าไม้เชี่ยวชาญ)

สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืช กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๖๑ ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

โทร. ๐ ๒๕๖๑ ๐๗๗๗ ต่อ ๑๔๓๐

ที่อยู่จดหมายอิเล็กทรอนิกส์: kchaisu@msn.com