ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คำนำ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา แม้ว่าเวลาเลยจะล่วงมากว่าครึ่งศตวรรษ แต่การจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหาได้ลงตัวไม่ ณ บัดนี้โลกกำลังอยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างน้อย 3 กระแส กระแสแรกเป็นกระแส **พหุภาคีนิยม** (Multilateralism) อันนำโดย GATT และ WTO ในปัจจุบัน กระแสนี้ต้องการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคีเพื่อวางกรอบกติกาให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติ แต่ด้วยเหตุที่ภาคีสมาชิกล้วนแล้วแต่มีผลประโยชน์อันยึดโยงอย่างหนาแน่น ความก้าวหน้าในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางนี้ภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) จึงมีไม่มาก การประชุม WTO กลายเวทีการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างประเทศต่างๆ กระแสที่สองเป็นกระแส**ทวิภาคีนิยม** (Bilateralism) อันได้แก่ การจับกลุ่มระหว่างประเทศต่างๆเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีหรือเขตการค้าเสรี ทั้งนี้โดยหวังว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะช่วยขยายขนาดของตลาด มิให้จำกัดโดยพรมแดนของรัฐประชาชาติ ซึ่งเกื้อกูลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการวิ่งกวดทางเศรษฐกิจ (Catching-up Process) กระแสที่สามเป็นกระแส**เอกภาคีนิยม** (Unilateralism) อันนำโดยสหรัฐอเมริกา ด้วยการใช้อำนาจเป็นธรรมในการกล่าวหาประเทศคู่ค้าว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม (Unfair Trade) พร้อมทั้งเป็นผู้พิพากษาพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวและพิจารณาลงโทษประเทศคู่ค้าโดยอาศัยฐานกฎหมายที่ตราภายในประเทศ ในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายหลายต่อหลายฉบับซึ่งมีพื้นฐานจากลัทธิเอกภาคีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Unilaterlism)

ในช่วงเวลาที่อยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้เอง ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆผุดขึ้นเป็นระลอกๆ ความขัดแย้งที่รุนแรงเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ความขัดแย้งดังกล่าวนี้บางครั้งรุนแรงจนดูประหนึ่งว่าสงครามการค้ากำลังจะเกิดขึ้น แต่ท่วงทีที่สงครามการค้าทำท่าว่าจะเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่านานนับทศวรรษแต่แล้วก็หาได้เกิดขึ้นไม่นี้เอง ทำให้ผู้เขียนได้ข้อสรุปว่าจะไม่มีสงครามการค้าระหว่างประเทศสำหรับประเทศที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศทัดเทียมกัน เมื่อเกิดความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ มักจะยันอีกฝ่ายหนึ่งจนติดกำแพง แต่แล้วก็ล่าถอยเพื่อให้มีช่องทางในการบรรลุข้อตกลงได้ เหตุการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพราะผู้นำประเทศมหาอำนาจต่างตระหนักดีว่า สงครามการค้าจะไม่เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย สถานการณ์จะแตกต่างกันไป หากความขัดแย้งนั้นเป็นปัญหาระหว่างประเทศมหาอำนาจกับโลกที่สาม

บทความที่รวบรวมนำมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ บางส่วนมาจากคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ระหว่างปี 2534-2539 และบางส่วนมาจากคอลัมน์ “หอคอยส่องโลก” ในหนังสือพิมพ์ *Financial Day* ระหว่างปี 2538-2539 ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความเหล่านี้จะยังเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมเศรษฐกิจโลก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

พฤษภาคม 2540

สารบัญ

คำนำ

ภาคที่หนึ่ง

โลกบาล 1

อนาคตขององค์การสหประชาชาติบนทางสามแพร่ง 2

ธนาคารโลกกับมรสุมทางการเมืองอเมริกัน 7

บทวิพากษ์ธนาคารโลก 11

อนาคตของ UNCTAD 15

อนาคตของธนาคารพัฒนาเอเชีย 20

ภาคที่สอง

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 24

องค์การการค้าพหุภาค (MTO) 25

การเจรจารอบอุรุกวัยกับทวิภาคีนิยมทางการค้า 30

ปลายทางของรอบอุรุกวัย 34

อนาคตขององค์การการค้าโลก 39

สหรัฐอเมริกากับองค์การการค้าโลก 43

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก 47

อนาคตของ WTO 51

ข้าวกับ Tariffication 54

ญี่ปุ่นกับการเปิดตลาดข้าว 58

สิทธิมนุษยชนกับการค้าระหว่างประเทศ 62

สิทธิมนุษยชนกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 65

ภาคที่สาม

เอกภาคีนิยม 69

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้า 70

คิวบากับ Helms-Burton Act 76

Iran and Libya Sanctions Act 81

กุ้งไทยกับการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล 86

ภาคที่สี่

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 93

ก. สหรัฐอเมริกาในสังคมเศรษฐกิจโลก ***94***

วณิพกแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี 95

ประธานาธิบดีคลินตันกับสงครามการค้าระหว่างประเทศ 99

รัฐบาลอเมริกันผู้รักความเป็นธรรม 104

จากรอน บราวน์ ถึงมิกกี้ แคนเตอร์ 107

ข. สหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ***111***

ดุลการค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น 112

การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยความขี้เกียจ 117

ความล้มเหลวในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น 122

ความเรียงว่าด้วยสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น 126

สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และข้อพิพาทสิทธิการบิน 131

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (1) 135

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (2) 140

ค. สหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ***144***

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN (1) 145

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN (2) 150

สงครามการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา 154

ข้อตกลงการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา 159

ไม่มีสงครามการค้าระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา 163

ง. เบ็ดเตล็ด ***167***

เรื่องกล้วย ๆ ในประชาคมยุโรป 168

อังกฤษกับมาเลเซีย เรื่องของน้ำผึ้งหลายหยด 171

อิรักกับ OPEC 175

ภาคที่หนึ่ง

โลกบาล

อนาคตขององค์การสหประชาชาติบนทางสามแพร่ง

อนาคตขององค์การสหประชาชาติกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันในชุมชนสังคมโลกอีกครั้งหนึ่ง

สหประชาชาติสถาปนาขึ้นในปี 2488 เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบโลก และดูแลให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบโลก สหประชาชาติจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นโลกบาล โดยมีหน้าที่หลักอย่างน้อย 3 ด้าน ด้านที่หนึ่งได้แก่ การมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เพื่อให้สังคมโลกอุดมด้วยสันติสุข ด้านที่สอง ได้แก่ การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และด้านที่สาม ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อขจัดความยากจนในสังคมโลก และยกมาตรฐานการครองชีพของมนุษยชาติให้สูงขึ้น

ในทันทีที่ก่อตั้งขึ้น สหประชาชาติก็ต้องยืนอยู่บนทางสามแพร่ง เนื่องเพราะไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศมหาอำนาจได้ใช้สหประชาชาติเป็นเวทีในการโฆษณาชวนเชื่ออุดมการของแต่ละฝ่าย จนสหประชาชาติกลายเป็นเสือกระดาษ เพราะไม่สามารถระงับข้อพิพาทและสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ และระหว่างประเทศได้ ยิ่งข้อพิพาทที่ประเทศมหาอำนาจเข้าไปเกี่ยวพันสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และ/หรือการเมืองด้วยแล้ว สหประชาชาติก็ได้แต่ยืนดูตาปริบๆ

นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา เมื่อสงครามเย็นค่อยๆสลายไป ผู้คนจำนวนมากต่างพากันคาดหวังว่า สหประชาชาติจะพลิกโฉมและสามารถทำหน้าที่เป็นโลกบาลได้ดีขึ้น แต่แล้วก็ต้องผิดหวัง เพราะแม้สงครามเย็นจะยุติลง แต่สงครามร้อนกลับเกิดขึ้นมาแทนที่ โดยที่สหประชาชาติยังคงไม่สามารถระงับสงครามเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณียูโกสลาเวียและกัมพูชา

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536

ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมานี้ มีกระแสการเรียกร้องให้สหประชาชาติปรับบทบาทอย่างน้อย 3 กระแส

กระแสที่หนึ่ง ได้แก่ การเรียกร้องสหประชาชาติและทบวงชำนัญพิเศษให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกปรับระบอบการเมืองการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และให้หลักประกันพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติและองค์การชำนัญพิเศษไม่ควรให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือคณาธิปไตย รวมทั้งประเทศที่มีการลิดรอนสิทธิมนุษยชน การผลักดันกระแสนี้มาจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งยังผลให้สหประชาชาติและองค์การชำนัญพิเศษต้องปรับบทบาทและนโยบาย ไม่มากก็น้อย

กระแสที่สอง ได้แก่ การเรียกร้องให้สหประชาชาติละทิ้งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Principle of Non Intervention) ตลอดช่วงเวลาเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา สหประชาชาติได้ยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศหนึ่งประเทศใดอย่างเคร่งครัด แต่ผู้คนจำนวนไม่น้อยกลับมีความเห็นว่า การยึดมั่นในหลักการดังกล่าวนี้ทำให้สหประชาชาติกลายเป็นเสือกระดาษ ในการประชุมผู้นำประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศ (G 7 Summit) ในเดือนกรกฎาคม 2534 ณ กรุงลอนดอน นายจอห์น เมเจอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้เรียกร้องให้สหประชาชาติจัดตั้งสำนักงานบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ (International Disaster Relief Agency) โดยที่หน่วยงานดังกล่าวนี้มีกองกำลังและอาวุธของตนเอง เรียกว่า Rapid Deployment Force ซึ่งมีอำนาจในการแทรกแซงประเทศภาคีสมาชิก เพื่อระงับข้อพิพาทหรือสงคราม หากรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านต้องการ ผู้นำประเทศมหาอำนาจทั้ง 7 ประเทศ ยกเว้นญี่ปุ่นเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนี้

กระแสที่สาม ได้แก่ การเรียกร้องให้สหประชาชาติเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กร เพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อนและการว่างงานแฝงภายในองค์กร ทั้งนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า องค์กรชำนัญพิเศษในสังกัดคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหลายต่อหลายองค์กรมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNDP UNICEF UNHCR (U.N. High Commissioner for Refugees) และ UNFPA (U.N. Fund for Population Activities) นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงในองค์กรเหล่านี้อีกด้วย

ฐานะการเงินขององค์การสหประชาชาติกำลังเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่ง สหประชาชาติมีรายได้หลักจากค่าสมาชิก โดยที่ค่าสมาชิกแตกต่างไปตามฐานะทางเศรษฐกิจของภาคีสมาชิกแต่ละ

ประเทศ ข้อมูลในปี 2534 บ่งบอกว่า สหประชาชาติควรจะเก็บค่าสมาชิกได้ 962.684 ล้านเหรียญอเมริกัน ประเทศที่เสียค่าสมาชิกสูงสุดคือ สหรัฐอเมริกา รองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต และเยอรมนี ประเทศที่เสียค่าสมาชิกสูงสุด 10 อันดับแรก เสียค่าสมาชิกรวม 766.997 ล้านเหรียญอเมริกัน (ดูตารางที่ 1) คิดเป็นร้อยละ 79.7 ของค่าสมาชิกรวม

ในระยะหลังๆนี้ ภาคีสมาชิกมักจะไม่ใส่ใจในการชำระค่าสมาชิกแก่องค์การสหประชาชาติบางประเทศดังเช่นรัสเซียและบริวารถังแตก ไม่สามารถชำระค่าสมาชิกได้ บางประเทศดังเช่นสหรัฐอเมริกาถ่วงเวลาการชำระค่าสมาชิกด้วยเหตุผลทางการเมือง เพราะไม่เห็นด้วยกับมติบางมติและกิจกรรมบางประเภทของสหประชาชาติ ในปี 2535 จนถึงเดือนสิงหาคม มีภาคีสมาชิกเพียง 58 ประเทศที่ชำระค่าสมาชิกจากจำนวน 163 ประเทศที่ต้องชำระค่าสมาชิก สหรัฐอเมริกาค้างชำระ 757.4 ล้านเหรียญอเมริกัน ส่วนรัสเซียค้างชำระ 415.5 ล้านเหรียญอเมริกัน ในเดือนตุลาคม 2535 สหรัฐอเมริกาได้ผ่อนชำระค่าสมาชิกบางส่วน

การค้างค่าสมาชิกสร้างปัญหาสภาพคล่องแก่สหประชาชาติอย่างมาก ในเดือนสิงหาคม2535 สหประชาชาติไม่มีเงินสำหรับการใช้จ่าย จนต้องหยิบยืมเงินจากกองทุนพิเศษ ผลที่ตามมาก็คือ หนี้ค้างชำระของสหประชาชาติพอกพูนขึ้นเป็นดินพอกหางหมู ในปี 2523 สหประชาชาติมีหนี้ค้างชำระเพียง 95.6 ล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มเป็น 461.2 ล้านเหรียญอเมริกันในปี 2533 ในเดือนกันยายน 2535 สหประชาชาติมีหนี้ค้างชำระ 848 ล้านเหรียญอเมริกัน และถึงกำหนดต้องใช้จ่ายสำหรับกองกำลังสหประชาชาติอีก 788 ล้านเหรียญอเมริกัน รวมทั้งหมด 1,636 ล้านเหรียญอเมริกา

การเพิ่มพูนกองกำลังสหประชาชาตินับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายจ่ายของสหประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปัจจุบัน กองกำลังสหประชาชาติมีประมาณ 45,000 คน มากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในกัมพูชาและยูโกสลาเวีย ในปี 2535 รายจ่ายของกองกำลังสหประชาชาติเพิ่มจาก 700 ล้านเหรียญอเมริกัน เป็น 2,800 ล้านเหรียญอเมริกัน

ในเดือนกันยายน 2535 นายบูโทรส บูโทรส-กาลี (Boutros Boutros - Ghali) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติเสนอรายงานเรียกร้องให้ภาคีสมาชิกชำระค่าสมาชิก พร้อมทั้งข้อเสนอการปฏิรูปการเงินขององค์การสหประชาชาติ ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ การให้อำนาจเลขาธิการในการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน การจัดตั้งกองทุนสันติภาพ (U.N. Peace Endowment Fund)

ในวงเงิน 1,000 ล้านเหรียญอเมริกัน โดยภาคีสมาชิกร่วมลงขัน การให้อำนาจเลขาธิการในการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การเพิ่มเงินทุนดำเนินการ (Working Capital Fund) เป็น 250 ล้านเหรียญอเมริกัน โดยให้ยอมรับหลักการว่า เงินทุนดำเนินการจะต้องมีไม่น้อยกว่า 25% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุญาตให้คิดดอกเบี้ยจากค่าสมาชิกที่ไม่ชำระตรงตามกำหนดเวลา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่มีผลผูกพันให้ภาคีสมาชิกต้องแก้กฎหมายภาษีอากร เช่น การเก็บภาษีจากการซื้อขายอาวุธระหว่างประเทศ และการเดินทางระหว่างประเทศ โดยยกรายได้ให้แก่สหประชาชาติ และการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินที่บริจาคให้แก่องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น

การดึงชาติมหาอำนาจเข้ามาร่วมรับภาระรายจ่ายของสหประชาชาติมากขึ้นเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการเงินขององค์การที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลแห่งนี้ ในการนี้จำเป็นต้องปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในปัจจุบัน คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ ในจำนวนนี้เป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศ (ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน) ส่วนอีก 10 ประเทศเป็นสมาชิกชั่วคราว ซึ่งกระจายตามภูมิภาคและอยู่ในตำแหน่งวาระละ 2 ปี สมาชิกถาวรมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) และการใช้สิทธิยับยั้งนี้เองมีส่วนบั่นทอนประสิทธิภาพการทำงานของสหประชาชาติ ในด้านหนึ่ง การให้อำนาจประเทศมหาอำนาจบางประเทศในการใช้สิทธิยับยั้งย่อมแสดงให้เห็นถึงลักษณะความไม่เป็นประชาธิปไตยในองค์การสหประชาชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างอำนาจในสังคมโลก ในช่วงเวลาเกือบ 50 ปีที่ผ่านมานี้ โครงสร้างอำนาจในการสังคมโลกได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ข้อเสนอที่ปรากฏอยู่เนืองๆ ก็คือ การให้ญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นสมาชิกถาวร แต่ข้อเสนอนี้จะมีผลให้ประเทศในยุโรปตะวันตกนั่งเก้าอี้ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงถึง 3 ประเทศ (ได้แก่ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ยุโรปตะวันตกมากเกินไป ทางออกที่เหมาะสมน่าจะเป็นการให้เก้าอี้ถาวรแก่สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น รัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และตัวแทนจากโลกที่สาม เพื่อให้โลกที่สามมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

องค์การสหประชาชาติยืนอยู่บนทางสามแพร่งมาเป็นเวลาช้านาน และคงยืนอยู่ ณ ที่นั้นต่อไปอีกนานแสนนาน

ตารางที่ 1

รายนามประเทศที่ชำระค่าสมาชิกองค์การสหประชาชาติสูงสุด 10 ประเทศ

ปี 2534

(ล้านเหรียญอเมริกัน)

ประเทศ	ค่าสมาชิก
1. สหรัฐอเมริกา	271.564
2. ญี่ปุ่น	104.845
3. สหภาพโซเวียตและยูเครน	103.555
4. เยอรมนี	86.234
5. ฝรั่งเศส	57.582
6. สหราชอาณาจักร	44.775
7. อิตาลี	36.760
8. แคนาดา	28.515
9. สเปน	17.965
10. เนเธอร์แลนด์	15.202
11. ร่วม 10 อันดับสูงสุด	766.997
12. ค่าสมาชิกองค์การสหประชาชาติรวม	962.684

ที่มา Information Please Almanac 1992.

ธนาคารโลกกับมรสุมการเมืองอเมริกัน

รัฐสภาอเมริกัน ซึ่งพรรครีปับลิกันกุมเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กำลังพิจารณาตัดทอนเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลก การตัดทอนดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกดดันให้รัฐบาลคลินตันรับนโยบายต่างประเทศ เพื่อลดบทบาทการเป็น `ตำรวจโลก'

ในการพิจารณารอบแรก สภาผู้แทนราษฎรเสนอตัดงบประมาณด้านการต่างประเทศประมาณ 3,000 ล้านดอลลาร์ และงบความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเป้าหมายใหญ่ในการนี้ พรรครีปับลิกันต้องการให้รัฐบาลคลินตันรัดเข็มขัด เพื่อลดส่วนขาดดุลทางการคลัง โดยกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่า งบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2545 รัฐบาลคลินตันบ่ายเบี่ยงที่จะรับข้อเสนอนี้ พร้อมทั้งตอบโต้ว่า พรรครีปับลิกันกำลังดึงสหรัฐอเมริกาไปสู่ `ลัทธิการโดดเดี่ยวตนเอง' (Isolationism)

แนวรบด้านนโยบายงบประมาณส่งผลต่อการกำหนดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการสถาปนาศานติสุขในโลก การตัดทอนงบความช่วยเหลือ ต่างประเทศมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของธนาคารโลกด้วย เพราะธนาคารโลกกำลังเป็นเป้าหมายการโจมตีจากสมาชิกรับสภาอเมริกันในสังกัดพรรครีปับลิกัน และอยู่ในข่ายที่จะถูกตัดงบความช่วยเหลือจำนวนมาก

ธนาคารโลกมีองค์กรในสังกัดหลายองค์กร องค์กรสำคัญองค์กรหนึ่งก็คือ สมาคมการพัฒนานานาชาติ (International Development Association) เรียกย่อๆว่า IDA ซึ่งจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากยุทธการตัดงบความช่วยเหลือต่างประเทศของพรรครีปับลิกันครั้งนี้

แม้ว่า IDA จะเป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารโลก แต่ IDA ต้องถือว่าเป็นผลผลิตอเมริกันโดยแท้ เพราะผู้ที่เสนอให้จัดตั้งองค์กรนี้ คือ วุฒิสมาชิกมอนโรนีย์ (E.M.S. Monroney) นายมอนโรนีย์มีความเห็นว่า เงินกู้ธนาคารโลกไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศที่ยากจนมากๆ ซึ่งมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ จึงเสนอให้จัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่จัดสรรเงินกู้แก่กลุ่ม

ตีพิมพ์ครั้งแรกคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 8 พฤศจิกายน 2538

ประเทศที่ยากจนมาก ๆ โดยเฉพาะ IDA ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2503 จากแรงผลักดันดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุที่ IDA เป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารโลก ประธานธนาคารโลกจึงเป็นประธาน IDA โดยตำแหน่ง ประเทศภาคีธนาคารโลกก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2503 ถือเป็นสมาชิกก่อตั้ง IDA แต่มีบางประเทศที่มิได้เข้าเป็นสมาชิก IDA

IDA ระดมทรัพยากรทางการเงินด้วยการเก็บค่าสมาชิก ทั้งนี้โดยจำแนกประเทศภาคีออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว กับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาโดยที่อัตราค่าสมาชิกไม่เท่ากัน นอกจากค่าสมาชิกสามัญแล้ว ยังมีการเก็บค่าสมาชิกวิสามัญที่เรียกว่า Replenishment เป็นครั้งคราวเมื่อทรัพยากรทางการเงินร่อยหรออีกด้วย ส่วนใหญ่เป็นการระดมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

ด้วยเหตุที่มีการเก็บค่าสมาชิกแตกต่างกัน สิทธิในการลงคะแนนเสียง (Voting right) ของสมาชิกแต่ละประเทศจึงไม่เท่ากัน ประเทศที่จ่ายค่าสมาชิกมากจะมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศที่จ่ายน้อย กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้วมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา คะแนนเสียงพื้นฐานของสมาชิกแต่ละประเทศเริ่มจาก 500 เท่ากัน ส่วนที่ต่างกันก็คือ คะแนนเสียงส่วนที่คำนวณจากค่าสมาชิก กล่าวคือ ค่าสมาชิกทุก 5,000 ดอลลาร์จะได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นอีก 1 เสียง

IDA สามารถนำค่าสมาชิกจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหมดไปปล่อยกู้ได้ รวมกับอีก 10% ของค่าสมาชิกจากประเทศด้อยพัฒนา ค่าสมาชิกส่วนที่เหลือ หากจะนำไปใช้ ต้องขอความเห็นชอบจากภาคีสมาชิก

IDA มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือกลุ่มประเทศที่ยากจนมาก ๆ เงินกู้ IDA จึงมีลักษณะผ่อนปรนสูงยิ่ง แต่เดิมเงินกู้ IDA มีระยะเวลาการกู้ 50 ปี ระยะปลอดหนี้ (grace period) 10 ปี หมายความว่า ในระยะเวลา 10 ปีแรก ประเทศลูกหนี้ไม่ต้องชำระหนี้ แต่ต้องจ่ายค่าบริหารหนี้ (service charge) ในอัตรา 0.75% ต่อปี ในช่วง 10 ปีที่สอง (ปีที่ 11-20) เสียดอกเบี้ยในอัตรา 1% ต่อปี และในช่วง 30 ปีสุดท้าย (ปีที่ 21-50) 3% ต่อปี ในปัจจุบัน ระยะเวลาเงินกู้ลดลงเหลือ 30 ปี โดยมีระยะปลอดหนี้ 10 ปี การจ่ายค่าบริหารเงินกู้ (service charge) ในช่วงระยะการปลอดหนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของ IDA แต่ละปี

นับตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2503 เป็นต้นมา IDA ได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม G-7 เป็นสำคัญ ประมาณหนึ่งในสามมาจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมนี เงินกู้ส่วนใหญ่จัดสรรสู่อาเซียใต้และอัฟริกา ในชั้นต้นอินเดีย บังคลาเทศ และปากีสถานเป็นลูกหนี้

รายใหญ่ นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา IDA เริ่มให้ความสำคัญแก่อัฟริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ใต้ทะเลทรายซาฮารามากขึ้น

ในชั้นต้น IDA จัดสรรเงินให้กู้แก่โครงการด้านการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบท การคมนาคม และการพลังงาน ในระยะหลัง IDA ให้ความสำคัญแก่โครงการด้านการพัฒนาการศึกษามากขึ้น

ในปีงบประมาณ 2538/2539 IDA ต้องการเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจรวมทั้งสิ้น 6,000 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลคลินตันจัดสรรเงินช่วยเหลือให้ IDA 1,400 ล้านดอลลาร์ แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาการปฏิบัติการในต่างประเทศ (Subcommittee on Foreign Operation) ในคณะกรรมาธิการงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร (House Appropriation Committee) เสนอให้ตัดทอนเหลือเพียง 500 ล้านดอลลาร์

หากงบเงินช่วยเหลือ IDA ถูกตัดทอนลงเช่นนี้ IDA ก็ต้องเผชิญปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินค่อนข้างรุนแรง เมื่อสหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือ IDA น้อยลง ประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ย่อมจะลดเงินช่วยเหลือตามไปด้วย แทนที่ IDA จะได้รับเงินช่วยเหลือ 6,000 ดอลลาร์ตามเป้าหมาย อาจได้รับเพียง 3,000 ล้านดอลลาร์เท่านั้น การที่ IDA มิได้ รับเงินช่วยเหลือตามเป้าหมายเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินงานอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ IDA กำลังพิจารณายกหนี้ให้แก่ประเทศยากจนในอัฟริกาบางประเทศ ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้คืนได้

รัฐบาลคลินตันพยายามทัดทานการตัดงบความช่วยเหลือต่างประเทศ โดยยืนยันว่าสหรัฐอเมริกาไม่ควรอยู่อย่างโดดเดี่ยวในโลก หากควรทำหน้าที่เป็นผู้นำโลกด้วย ในประการสำคัญเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ IDA นี้เกิดจากการผูกพันที่ก่อโดยรัฐบาลนายยอร์จ บุช ซึ่งเป็นรัฐบาลพรรครีปับลิกัน รัฐบาลบุชให้พันธสัญญาแก่ IDA ว่าจะให้เงินช่วยเหลือพิเศษติดต่อกัน 3 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2536/2537 ถึง 2538/2539 แต่แล้วพรรครีปับลิกันกลับจะมาเป็นผู้ฉีกพันธสัญญานี้เสียความเป็นมาล่าสุดปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรหั่นงบช่วยเหลือ IDA เหลือเพียง 575 ล้านดอลลาร์ โดยที่วุฒิสภาอาจเสนอตัวเลข 775 ล้านดอลลาร์

กระแสการตัดงบความช่วยเหลือต่างประเทศสร้างความปริวิตกแก่ธนาคารโกลมากพอสมควร ธนาคารโลกเริ่มโฆษณาตามหน้าหนังสือพิมพ์ตั้งแต่กลางปี 2538 ว่า เงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลกให้ผลประโยชน์กลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน เพราะช่วยสร้างโอกาสทางธุรกิจแก่บริษัทอเมริกัน ซึ่งมีผลต่อการจ้างงานชาวอเมริกันด้วย ธนาคารโลกเรียกร้องรัฐสภาอเมริกันมิให้ตัดงบความช่วยเหลือ แต่การที่ธนาคารโลกถึงกับลงทุนโฆษณาข้อเรียกร้องเช่นนี้กลับเป็นดาบสองคม

ชาวอเมริกันจำนวนไม่น้อยเห็นว่า ธนาคารโลกกำลังใช้เงินช่วยเหลืออเมริกันโฆษณาเพื่อให้รัฐสภาอเมริกันอนุมัติเงินช่วยเหลือต่อไป

ในการประชุมสภาผู้ว่าการกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกประจำปี 2538 เมื่อต้นเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นายเจมส์ ดี. โวลเฟนซอห์น (James D. Wolfensohn) ประธานธนาคารโกลคนใหม่กล่าวปราศรัยต่อที่ประชุมเรียกร้องรัฐสภาอเมริกันมิให้ตัดงบเงินช่วยเหลือธนาคารโลก นอกเหนือจากการอ้างอิงผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่จะกลับคืนสู่สังคมเศรษฐกิจอเมริกันแล้ว นายโวลเฟนซอห์นยังกล่าวอ้างอีกว่า การตัดงบเงินช่วยเหลือดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมและการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโลกที่สามด้วย

ธนาคารโลกเคยชินกับการตรวจสอบและบงการประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นลูกหนี้ธนาคารโลกเข้าไปกำกับ และบางกรณีถึงกับสั่งการการดำเนินนโยบายในประเทศลูกหนี้ โดยที่ตัวเองไม่เคยต้องเผชิญกับการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จะวิพากษ์วิจารณ์บทบาทและการดำเนินงานของธนาคารโลกเสมอมา แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เหล่านั้นหามีประสิทธิผลใด ๆ ไม่ เพราะธนาคารโลกมิได้รับผิดต่อองค์กรพัฒนาเอกชน หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วในช่วงเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา ธนาคารโลกหาได้มีความรับผิด (accountability) ต่อผู้ใดไม่ เพราะประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินช่วยเหลือธนาคารโลกรายสำคัญไม่สนใจตรวจสอบการทำงานของธนาคารโลก บัดนี้ รัฐสภาอเมริกันลุกขึ้นมาตรวจสอบธนาคารโลก ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยมีมาก่อน ยังความหวั่นไหวแก่ธนาคารโลกไม่น้อย

ด้วยเหตุที่รัฐสภาอเมริกันสนใจตรวจสอบการทำงานของธนาคารโลกนี้เอง ข้อมูลความไร้ประสิทธิภาพและการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย รวมตลอดจนการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในธนาคารโลกถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนมากขึ้น ว่าจำเพาะ IDA ผลการตรวจสอบพบว่า IDA มิได้จัดสรรเงินกู้ให้แก่กลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุดสมดังเจตนารมณ์ IDA เพิ่งสนใจจัดสรรเงินกู้แก่ประเทศยากจนในอัฟริกาหลังปี 2528 นี้เอง สมาชิกรัฐสภาอเมริกันบางคนไม่พอใจที่ IDA ยังคงจัดสรรเงินกู้ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้ง ๆ ที่ประเทศนี้ไม่มีปัญหาการขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากมีเงินทุนเอกชนหลั่งไหลเข้าไปลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศอัฟริกาหลายต่อหลายประเทศไม่มีแรงดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ มิหนำซ้ำยังมิได้รับการเหลียวแลจากธนาคารโลกอีกด้วย

การเมืองว่าด้วยการงบประมาณในสหรัฐอเมริกากำลังส่งผลสะเทือนต่อการดำเนินงานของธนาคารโลก และธนาคารโลกต้องปรับตัวเพื่อรับผลสะเทือนดังกล่าวนี้ อย่างน้อยที่สุดธนาคารโลกต้องรับผิดต่อประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินช่วยเหลือมากขึ้น

บทวิพากษ์ธนาคารโลก

ธนาคารโลกกำลังเป็นเป้าโจมตีของสมาชิกรัฐสภาอเมริกันสังกัดพรรครีปับลิกัน เมื่อรัฐสภาพยายามตัดทอนงบความช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งรวมเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลกด้วย ธนาคารโลกจึงต้องเผชิญกับการตรวจสอบครั้งสำคัญชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีชื่อทางการว่า "ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา" (International Bank for Reconstruction and Development = IBRD) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2487 พร้อม ๆ กับ "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (International Monetary Fund = IMF) เพื่อเป็นองค์กรโลกบาลที่ดูแลและจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ

ธนาคารโลกเมื่อแรกก่อตั้งมีหน้าที่เฉพาะหน้าในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบภัยพิบัติจากสงคราม และในการส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการธำรงดุลยภาพของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศต่างๆฟื้นตัวจากภาวะสงครามแล้ว เป้าประสงค์หลักมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การจัดสรรหรือค้ำประกันเงินกู้สำหรับโครงการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนา

ธนาคารโลกดำเนินงานโดยอาศัยเงินทุนที่ได้รับจากประเทศสมาชิก ส่วนใหญ่ได้รับจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้ประมาณหนึ่งในสามมาจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนี โดยที่สิทธิในการลงคะแนนเสียง (voting rights) แตกต่างไปตามเงินทุนที่ให้ มิได้ยึดถือหลักการ `หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (one country, one vote) ด้วยเหตุนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลก โดยที่ประธานเป็นชาวอเมริกันตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้ง

แม้ว่าประเทศมหาอำนาจจะมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก แต่การควบคุม การกำกับ และการตรวจสอบการดำเนินงานเป็นไปอย่าหละหลวม เนื่องเพราะขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ ธนาคารโลกในฐานะองค์การระหว่างประเทศไม่มีสัญชาติหรือเชื้อชาติโดยเด่นชัด จึงไม่มีประเทศหนึ่งประเทศใดแสดงตนเป็นเจ้าของ ประเทศเล็กมิอาจแสดงตนเป็นเจ้าของ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2538

เนื่องเพราะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยนิด ส่วนประเทศมหาอำนาจก็ไม่กล้าแสดงตนเป็นเจ้าของ เพราะเกรงคำกล่าวหาว่าใช้อำนาจบาตรใหญ่ นอกจากนี้ การเมืองภายในกลุ่มประเทศมหาอำนาจด้วยกันเองก็เป็นปัจจัยกีดขวางการแสดงความเป็นเจ้าของ บรรดาผู้แทนประเทศต่างๆ ในคณะกรรมการบริหารนั้นเล่าก็ขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ เพราะแต่ละคนก็เป็นปัจเจกชนตัวเล็กๆในสังคมโลกเท่านั้น

การขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า "การแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control)" ธนาคารโลกก็ดุจเดียวกับองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโดยปราศจากการตรวจสอบจากผู้เป็นเจ้าของ เนื่องเพราะไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของเงินที่ธนาคารโลกนำมาจัดสรรเงินให้กู้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ ก็เป็นเงินที่ปราศจากผู้เป็นเจ้าของเฉกเช่นเดียวกัน เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีเสรีภาพที่จะใช้เงินเหล่านั้นในขอบเขตอันกว้างขวาง เพราะไม่มี `เจ้าของ' ที่จะมาควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้เงินเหล่านั้น

นับเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษแล้วที่ธนาคารโลกมีชีวิตอยู่โดยปราศจากความรับผิด (accountability) ต่อผู้ใด แม้ตามนิตินัยการดำเนินงานของธนาคารโลกต้องรับผิดต่อคณะกรรมการบริหาร แต่ในเมื่อไม่มีกรรมการบริหารคนใดมีสำนึกในความเป็นเจ้าของ ธนาคารโลกจึงไม่ต้องมีความรับผิดโดยพฤตินัย ด้วยเหตุดังนี้ธนาคารโลกจึงเติบโตปราศจากการตรวจสอบที่ทรงประสิทธิภาพ เมื่อปราศจากผู้เป็นเจ้าของย่อมปราศจากการตรวจสอบที่เข้มงวด ผลที่ตามมาก็คือ มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยภายในธนาคารโลก (organizational slack) และการปฏิบัติงานมิได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สมาชิกรัฐสภาอเมริกันกำลังโจมตีธนาคารโลกในประเด็นสำคัญนี้ โดยมีอาจารย์มหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในอดีตบางคนเป็นกองหนุน

แต่การที่ธนาคารโลกสามารถดำเนินงานโดยปราศจากความรับผิดมิได้มีผลกระทบเฉพาะต่อธนาคารโลกเท่านั้น หากยังต่อผลกระทบต่อประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นลูกหนี้อย่างสำคัญอีกด้วย ธนาคารโลกสามารถจัดสรรเงินกู้แก่โครงการที่สร้างความทุกข์เข็ญแก่ราษฎรในโลกที่สามจำนวนมาก โดยไม่ต้องรับผิดใดๆเมื่อโครงการล้มเหลวหรือผิดพลาดหรือเมื่อโครงการสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงเกินกว่าที่คาดคิด ธนาคารโลกหาต้องรับผิดแต่ประการใดไม่ ประเทศโลกที่สามมิอาจเล่นงานธนาคารโลกได้ด้วยสิทธิการลงคะแนนเสียงอันน้อยนิด ส่วนประเทศมหาอำนาจนั้นเล่าก็มิได้ใส่ใจต่อความทุกข์ยากของราษฎรที่เกิดจากการยัดเยียดโครงการพัฒนาของธนาคารโลก

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากโครงการหนึ่งโครงการใด ราษฎรสามารถร้องเรียนต่อผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการในรัฐสภา

หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่ต้องรับผิดต่อประชาชน ย่อมต้องแก้ปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎร จึงจะสามารถยึดกุมอำนาจการปกครองต่อไปได้ แต่ธนาคารโลกหามีความรับผิดเช่นนี้ไม่ เมื่อราษฎรเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนปากมูล หรือมิได้รับเงินชดเชยที่เป็นธรรม ราษฎรมิอาจกล่าวโทษธนาคารโลกได้ ข้อสำคัญก็คือ ธนาคารโลกมิได้สนใจว่าจะมีราษฎรเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนปากมูลหรือไม่ ขอเพียงปล่อยเงินกู้ได้โดยมิได้สนใจผลกระทบที่จะตามติดมาในภายหลังแม้แต่น้อย

ในรอบอายุกว่าครึ่งศตวรรษ ธนาคารโลกให้เงินกู้ไปแล้วกว่า 350,000 ล้านดอลลาร์ แก่โครงการต่างๆมากกว่า 6,000 โครงการ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ประการหนึ่งก็คือ ธนาคารโลกสนใจปริมาณเงินกู้มากกว่าคุณภาพของโครงการเงินกู้ ดังจะเห็นได้จากระบบการปูนบำเหน็จพนักงานธนาคารโลก ซึ่งเกณฑ์ข้อหนึ่งดูจากความสามารถในการผลักดันโครงการเงินกู้ ด้วยระบบการปูนบำเหน็จเช่นนี้เอง นายฟิลลิป แอนเนส์ (Phillipe E. Annez) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยในปี 2534 จึงรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจที่รัฐบาลไทยยังไม่กู้เงินธนาคารโลก เพื่อสร้างเขื่อนปากมูล ในขณะนั้น นับเป็นเรื่องน่าประหลาดที่เจ้าหนี้กระวนกระวายใจที่ลูกหนี้ยังไม่มาขอกู้เงิน

ด้วยเหตุที่พนักงานธนาคารโลกรับผิดต่อเจ้านาย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. หาได้รับผิดต่อราษฎรในประเทศลูกหนี้แต่ประการใดไม่ ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจ พนักงานธนาคารโลกย่อมต้องพยายามผลักดันโครงการเงินกู้ในความรับผิดชอบของตน เพียงหวังผลการปูนบำเหน็จความดีความชอบ โดยอาจมิได้สนใจวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการอย่างรอบด้าน

เดิมมีความเข้าใจกันว่า โครงการเงินกู้ธนาคารโลกได้ผ่านการวิเคราะห์โครงการอย่างรอบคอบ บัดนี้ข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า การวิเคราะห์โครงการในหลายต่อหลายกรณีเป็นไปอย่างสุกเอาเผากิน หากโครงการเงินกู้ใดอยู่ในแนวนโยบายของธนาคารโลก และประเทศผู้ขอกู้เป็นประเทศที่สมควรได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก การวิเคราะห์โครงการก็เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติเพียงเพื่อให้โครงการผ่านไปได้เท่านั้น

นิตยสาร *Newsweek* (October 9, 1995) รายงานตัวอย่างโครงการเงินกู้ธนาคารโลกที่มีการวิเคราะห์โครงการอย่างผิดพลาด อาทิเช่น

* โครงการเขื่อนไฟฟ้าอรุณ (Arun Dam) ในประเทศเนปาล ซึ่งดำเนินการมานานนับทศวรรษ แต่ในที่สุดนายโวลเฟนซอห์น ประธานธนาคารโลกต้องตัดสินยกเลิกเงินให้กู้ เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการนี้ ไฟฟ้าที่ผลิตได้หวังขายแก่ประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอินเดียเป็นสำคัญ นอกจากนี้ โครงการระดับพันล้านนี้ยังสร้างภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เกินกว่าที่รัฐบาลจะรับภาระได้อีกด้วย

* โครง Lesotho Highlands Water Project เข้าข่ายเดียวกับโครงการเขื่อนอรุณประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้ตกแก่ชาวเลอโซโถ เพราะหวังขายผลผลิตแก่สหภาพอัฟริกาใต้ นอกจากนี้เงินกู้จำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์ในระยะแรกเริ่มนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของเลอโซโถเอง

* โครงการเขื่อนนาร์มาดา (Narmada River Dam) ในประเทศอินเดีย นับเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงการวิเคราะห์โครงการอย่างสุกเอาเผากิน ธนาคารโลกเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนี้ในปี 2526 โดยประมาณว่า จะต้องใช้งบประมาณในระยะแรกเริ่ม 7,000 ล้านดอลลาร์ แต่ได้รับการต่อต้านจากชาวพื้นเมืองมาก จนถึงกับมีขบวนการ Save Narmada Movement ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การสร้างเขื่อนนี้กระทบต่อคนจำนวน 200,000 คน ที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน แต่ธนาคารโลกมิได้จัดทำแผนการอพยพประชาชน ในปี 2534 คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกเริ่มไม่ไว้วางใจผลการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก จึงแต่งตั้งคณะกรรมการคนกลางเข้าไปศึกษาโครงการนี้ ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกประเมินต้นทุนของโครงการต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นอันมาก แต่ขณะเดียวกันก็ประเมินผลประโยชน์ของโครงการสูงกว่าความเป็นจริง ในปี 2536 ธนาคารโลกตัดสินใจถอนตัวจากโครงการ หลังจากที่ให้กู้ไปแล้ว 450 ล้านดอลลาร์

ความผิดพลาดในการวิเคราะห์โครงการทำนองเดียวกับกรณีตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมาก โครงการที่ธนาคารโลกต้องการผลักดันมักจะประมาณการต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริงและประมาณการผลประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เพื่อให้อัตราผลตอบแทนที่คำนวณได้อยู่ในระดับสูง เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีแนวโน้มที่จะประมาณการเช่นนี้ เพราะบำเหน็จความดีความชอบในการทำงานส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการปล่อยเงินกู้ ด้วยเหตุดังนี้เอง ต้นทุนของสังคมหลายต่อหลายประเภทอันเกิดจากโครงการจึงถูกละเลยมิได้นำมาพิจารณา ในประการสำคัญ รายงานการวิเคราะห์โครงการของธนาคารโลกมิใช่ข่าวสารสาธารณะ (public information) ที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในประเทศที่ขอกู้เงิน จึงมิได้ถูกตรวจสอบตั้งแต่ต้นว่า ผลการวิเคราะห์ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการผลักดันโครงการก็ดี และธนาคารโลกที่ต้องการให้เงินกู้ก็ดี มีผลประโยชน์ร่วมกันในการปิดบังผลการวิเคราะห์ ทั้งธนาคารโลกเองก็เห็นแก่ได้เกินกว่าที่จะเชื้อเชิญนักวิชาการที่เป็นกลางมาตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์โครงการของธนาคารโลก ท้ายที่สุดเมื่อโครงการเกิดความผิดพลาดหรือสร้างผลเสียหายเกินกว่าที่คาดคิด ธนาคารโลกก็หาได้มีความรับผิดต่อราษฎรในประเทศเหล่านั้นไม่ โครงการที่ธนาคารโลกถอนตัวกลางคันประเทศลูกหนี้ก็ยังต้องชำระหนี้อยู่ดี

อนาคตของ UNCTAD

การประชุม UNCTAD สมัยที่ 9 ณ นครมิดแรนด์ (Midrand) ประเทศอัฟริกาใต้ ซึ่งเริ่มแต่วันที่ 28 เมษายน และจบการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2539 ทิ้งข้อกังขาเกี่ยวกับอนาคตขององค์กรแห่งนี้ไว้ไม่น้อย

UNCTAD มีชื่อเต็มว่า The United Nations Conference on Trade and Development แม้จะแปลว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา" แต่ก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีการจัดองค์กร การก่อเกิดของ UNCTAD เกิดจากการผลักดันของโลกที่สาม เนื่องเพราะไม่พอใจที่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง GATT หรือ "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร" (General Agreement on Trade and Tariff) ไม่เอื้อประโยชน์แก่โลกที่สามเท่าที่ควร โลกที่สามไม่ต้องการเรียกร้องผลประโยชน์ในที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) และในที่ประชุม GATT เพราะถือเป็นองค์กรของประเทศที่ร่ำรวยจึงหันมายึดกุม UNCTAD เป็นหัวหอกในการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์โลกที่สามมากขึ้น จนมีการขนานนาม UNCTAD ว่า `GATT ของประเทศผู้ยากไร้'

UNCTAD เป็นองค์กรที่โลกที่สามใช้ในการกำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบาย และเจรจาต่อรองกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อปรับปรุงกระบวนการพัฒนาโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขระเบียบการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศด้อยพัฒนาได้ประโยชน์ ในการนี้จำเป็นต้องมีการรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าขั้นปฐมอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสินค้าขั้นปฐมเป็นสินค้าออกสำคัญของโลกที่สาม ความแปรปรวนของราคาและการตกต่ำของเทอมแห่งการค้า (terms of trade) มีผลอย่างสำคัญต่อรายได้จากการส่งออกของโลกที่สาม ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการยุบคณะกรรมการเฉพาะกาลว่าด้วยการประสานงานระหว่างข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (Interim Co-ordination Committee on International Agreements = ICCICA) และโอนภาระหน้าที่ไปให้

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 22 พฤษภาคม 2539

UNCTAD นอกจากนี้โลกที่สามยังเรียกร้องสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร และเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มความช่วยเหลือที่ให้แก่โลกที่สามอีกด้วย

UNCTAD ประกอบด้วยภาคีสมาชิก 4 กลุ่ม Group A ประกอบด้วยประเทศในอัฟริกาและอาเซีย (ยกเว้นญี่ปุ่น) โดยที่ยูโกสลาเวียขออยู่ในกลุ่มนี้ด้วย Group B ประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ได้แก่ ยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรีเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น Group C ประกอบด้วยประเทศในละตินอเมริกา และ Group D ประกอบด้วยสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก

แม้ว่า UNCTAD จะมีภาคีสมาชิกทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา แต่กลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญก็คือ กลุ่มประเทศ 77 (Group of 77) ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2507 ในระหว่างที่มีการประชุม UNCTAD I ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สมาชิกกลุ่มประเทศ 77 มีเฉพาะภาคีในอัฟริกาและอาเซีย (Group A) และละตินอเมริกา (Group C) โดยที่ประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศมิได้เข้าร่วมกลุ่ม เมื่อแรกก่อตั้ง กลุ่มประเทศ 77 มีสมาชิก 77 ประเทศ จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นตามลำดับจนมีถึง 128 ประเทศ หากแต่ยังคงใช้ชื่อกลุ่มประเทศ 77 ดังเดิม สมญานาม `GATT ของประเทศผู้ยากไร้' เป็นผลจากการทำหน้าที่หัวหอกของกลุ่มประเทศ 77 ในการผลักดันการเคลื่อนไหวของ UNCTAD

UNCTAD มีการประชุมทุกปี แต่มีบางสมัยที่การประชุมมิได้เป็นไปตามกำหนดการ ดังเช่น UNCTAD V ห่างจากสมัยประชุมที่ 4 เพียง 3 ปี และ UNCTAD VIII ห่างจากสมัยประชุมที่ 7 ถึง 5 ปี (ดูตารางที่ 1)

การประชุม UNCTAD I ในปี 2507 ยังผลให้มีการแก้ไขระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค 4 ใน GATT ในเดือนกุมภาพันธ์ 2508 โดยอนุญาตให้ประเทศที่พัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (tariff preferences) แก่ประเทศด้อยพัฒนาได้ แต่ความพยายามของ GATT ที่จะพิสูจน์ให้กลุ่มประเทศโลกที่สามเห็นว่า GATT ให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาไม่น้อยไปกว่า UNCTAD นั้นไม่ประสบความสำเร็จ เพราะบทบัญญัติภาค 4 ที่เพิ่มเติมใน GATT มีความกำกวมและมิได้ถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจักต้องเกื้อกูลประเทศด้อยพัฒนา

ในการประชุม UNCTAD II ณ นครเดลฮี ประเทศอินเดีย ในปี 2511 กลุ่มประเทศ 77 เสนอให้มีระบบการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences) หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า GSP ด้วยเหตุผลที่ว่า หากสินค้าอุตสาหกรรมจากโลกที่สามต้องเสียอากรขาเข้าเสมอด้วยสินค้าเข้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โลกที่สามย่อมยากที่จะพัฒนา

อุตสาหกรรม เพราะมิอาจแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับระบบ GSP และคัดค้านอย่างแข็งกร้าวในการประชุม UNCTAD I ด้วยเหตุที่ว่า GSP ขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle = MFN) แต่ด้วยความเกรงกลัวต่อการสูญเสียฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศในโลกที่สาม ประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน จึงกลับลำสนับสนุนญัตตินี้ในปี 2510 ก่อนการประชุม UNCTAD II เพียงปีเดียว ระบบ GSP จึงผ่านที่ประชุม UNCTAD II อย่างราบรื่น

ความพยายามในการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (New International Economic Order = NIEO) เพื่อเกื้อประโยชน์ของโลกที่สาม แม้จะผลักดันจนเป็นมติของสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ (General Assembly) ในการประชุมสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 ในเดือนเมษายน 2517 และมีการประชุมระหว่างกลุ่มฝ่ายเหนือ (North) หรือกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว กับกลุ่มฝ่ายใต้ (South) หรือกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาในเวลาต่อมา แต่ก็มิได้มีความคืบหน้าในทางปฏิบัติแต่ประการใด จนท้ายที่สุด NIEO กลายเป็นคำขวัญที่ต้องกล่าวถึง และค่อย ๆ เลือนหายไปจากที่ประชุมระหว่างประเทศ

ภายหลังจากการผลักดันระบบ GSP ในปี 2511 แล้ว UNCTAD ก็ไม่มีผลงานเป็นชิ้นเป็นอัน และกลายเป็นเวทีที่บรรดาภาคีจากโลกที่สามใช้ถ่มน้ำลายรดฟ้า การจัดการประชุมแต่ละสมัยล้วนไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมีวาระการประชุมมากเกินกว่าที่จะมีจุดเน้น แม้จะมีมติจากการประชุมในบางเรื่องบางประเด็น แต่ก็มิได้มีการแปรมติออกเป็นการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียต รวมตลอดจนการผนวกประเทศสังคมนิยมเดิมเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา มีผลกระทบต่อ UNCTAD อย่างสำคัญ การประชุม UNCTAD VIII ณ นคร Cartagena de Indias ประเทศโคลอมเบีย ในปี 2535 มีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของ UNCTAD นับตั้งแต่ปี 2507 เป็นต้นมา UNCTAD เป็นเวทีการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างโลกที่สามกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่อแต่นี้ไป UNCTAD จะแปรเปลี่ยนเป็นองค์กรที่สร้างสมฉันทามติ (consensus building) ของภาคีสมาชิก การจัดกลุ่มประเทศออกเป็น 4 กลุ่มแปรเปลี่ยนไป อย่างน้อยที่สุด Group D ซึ่งเดิมประกอบด้วยสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกแตกกระจายไปอยู่กลุ่มอื่น ความยืดหยุ่นในการแบ่งกลุ่มมีมากกว่าเดิม การลงมติมิได้ยึดผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลักอีกต่อไป

ในระหว่างที่มีการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ระหว่างปี 2529-2537 กลุ่มประเทศ 77 เป็นหัวหอกในการต่อรองผลประโยชน์แทนโลกที่สาม แต่บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มนี้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขนาด

ของกลุ่มใหญ่ขึ้นมาก ยิ่งกลุ่มมีขนาดใหญ่มากเพียงใด ความเป็นเอกภาพของกลุ่มยิ่งมีน้อยลงเพียงนั้น นอกจากนี้ในช่วงเวลาสามทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในโลกที่สาม โดยที่บางประเทศกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมได้รับการยอมรับมากขึ้นในหมู่ประเทศโลกที่สาม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการทำลายเอกภาพของกลุ่มประเทศ 77

เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยยุติลงด้วยฉันทามติระดับหนึ่ง และมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 UNCTAD ก็เริ่มกลายเป็น `สิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์' การประชุม UNCTAD IX ซึ่งจบสิ้นลงเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม 2539 กำหนดหัวข้อเรื่องการผนวกประเทศที่ยากจนที่สุดเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจโลก แต่วาระการประชุมที่อยู่ในใจของผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 3,000 คนจากภาคีสมาชิก 188 ประเทศ ประเทศ ก็คือ อนาคตของ UNCTAD

นายรูเบ็นส์ ริกูเปอโร (Rubens Ricupero) อดีตรัฐมนตรีการคลังแห่งบราซิล ซึ่งถูกดึงให้เข้ามากอบกู้ฐานะของ UNCTAD ในตำแหน่งเลขาธิการ พยายามตอกย้ำว่า UNCTAD จักต้องอยู่คู่กับ WTO ในขณะที่ WTO ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้า UNCTAD ทำหน้าที่ในด้านการวิจัยและวิชาการ และเป็นกระบอกเสียงในการเตือนมิให้ละทิ้งกลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก คำประกาศแห่งนครมิดแรนด์ (Midrand Declaration) เรียกร้องให้ภาคีสมาชิก UNCTAD ผนึกกำลังในการแก้ปัญหาความยากจนของโลกเพื่อช่วยเหลือประชากรประมาณ 2,000 ล้านคน

แต่ UNCTAD ก็ต้องยอมรับอนิจลักษณะของสังคมเศรษฐกิจโลก ในเมื่อบทบาทของ UNCTAD ลดน้อยถอยลง การลดขนาดขององค์กร (downsizing) จึงเป็นมาตรการในการเยียวยา UNCTAD การประชุมสมัยที่ 9 นี้ได้ข้อยุติที่เป็นรูปธรรม คือ การยุบหน่วยงานภายในจาก 7 กองให้เหลือ 3 กอง การลดการประชุมระหว่างภาคีสมาชิกในหัวข้อต่าง ๆ และท้ายที่สุดก็คือ การตัดทอนงบประมาณ โดยในปี 2538/2539 งบประมาณลดลง 10% ตั้งแต่นี้ไป UNCTAD หันเข็มมุ่งสู่การวิจัยและงานวิชาการ ในจำนวนนี้รวมทั้งการจัดทำ World Investment Report อันมีชื่อเสียงด้วย

UNCTAD มีบทบาทสูงยิ่งในช่วงทศวรรษแรกภายหลังการก่อเกิดระหว่างปี 2507-2517 หลังจากนั้น UNCTAD กลายเป็นเวทีสำหรับการพูด พูด และพูด โดยไม่มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ประเทศภาคีสมาชิกที่ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้ UNCTAD ดำรงอยู่ได้ เริ่มไม่พอใจการดำรงอยู่ของ UNCTAD และเริ่มส่งสัญญาณที่จะถอนการสนับสนุนทางการเงิน ด้วยเหตุดังนี้เอง UNCTAD จึงต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอด

UNCTAD อาจกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่ง หาก WTO ประสบความล้มเหลวในการทัดทานลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) และในการชักนำกระแสทวิภาคีนิยม (Bilateralism) เข้าสู่กระแสพหุภาคีนิยม (Multilateralism) รวมตลอดจนประสบความล้มเหลวในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้า และในการดูแลและให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ WTO

อนาคตของ UNCTAD ใช่ว่าจะมืดมนเสียเลยทีเดียว

ตารางที่ 1

การประชุม UNCTAD

2507-2539

สมัยการประชุม	เมือง/ประเทศ	ปี
UNCTAD I	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	2507
UNCTAD II	New Delhi อินเดีย	2511
UNCTAD III	Santiago ชิลี	2515
UNCTAD IV	Nairobi เคนยา	2519
UNCTAD V	Manila ฟิลิปปินส์	2522
UNCTAD VI	Belgrade ยูโกสลาเวีย	2526
UNCTAD VII	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	2507
UNCTAD VIII	Cartagena โคลอมเบีย	2535
UNCTAD IX	Midrand อัฟริกาใต้	2539

อนาคตของธนาคารพัฒนาอาเซีย

การประชุมประจำปีครั้งที่ 29 ของธนาคารพัฒนาอาเซีย (Asian Development Bank = ADB) จบลงเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2539 ด้วยบรรยากาศที่ไม่สู้ดีนัก และทิ้งปัญหาเกี่ยวกับอนาคตของสถาบันการเงินระหว่างประเทศแห่งนี้ให้ต้องขบคิดต่อไป

เมื่อมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารพัฒนาอาเซียในลักษณะ Regional Development Bank มีมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 แต่การจัดตั้งเป็นจริงขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อสหรัฐอเมริกาตัดสินใจให้เงินอุดหนุนในการจัดตั้งองค์กรแห่งนี้ ข้อตกลงในการจัดตั้งธนาคารพัฒนาอาเซียลงนามเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2509 โดยที่ธนาคารฯ เริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ศกเดียวกันนั้น นับเป็นธนาคารพัฒนาภูมิภาคแห่งที่สาม ตามหลังธนาคารพัฒนาละตินอเมริกา (Inter-American Development Bank = IDB) ซึ่งก่อตั้งในปี 2503 และธนาคารพัฒนาอัฟริกา (African Development Bank) ซึ่งก่อตั้งในปี 2507

ธนาคารพัฒนาอาเซียจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อจัดสรรเงินให้กู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) แก่ภาคีสมาชิกอย่างน้อย 3 กองทุน กองทุนแรกได้แก่ Technical Assistance Special Fund ซึ่งจัดตั้งในปี 2511 เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ กองทุนที่สองได้แก่ Asian Development Fund (ADF) ซึ่งจัดตั้งในปี 2517 เพื่อจัดสรรเงินกู้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และกองทุนที่สามได้แก่ Japan Special Fund ซึ่งจัดตั้งในปี 2531

ในปัจจุบัน ธนาคารพัฒนาอาเซียมีสมาชิก 56 ประเทศ โดยที่เป็นประเทศในอาเซีย 40 ประเทศ ยุโรปตะวันตกและอเมริกา 16 ประเทศ การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรเลียนแบบธนาคารโลก ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิได้ยึดถือหลักการลงคะแนนเสียง *'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนน"* (One Country, One Vote) หากแต่คะแนนเสียงแตกต่างไปตามหุ้นส่วนที่ถือ แม้ภาคีสมาชิก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 17 พฤษภาคม 2539

ในอาเซียจะยึดกุมคะแนนเสียงส่วนข้างมาก แต่เมื่อแยกแยะคะแนนเสียงตามลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศมหาอำนาจเป็นฝ่ายยึดกุมคะแนนเสียงในสัดส่วนสำคัญยิ่ง ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาถือหุ้นประเทศละ 13.8% ในประการสำคัญ ธนาคารพัฒนาอาเซียอาศัยเงินทุนจากญี่ปุ่นในการจัดสรรเงินกู้เป็นหลัก ด้วยเหตุดังนี้ ญี่ปุ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารองค์กรแห่งนี้ โดยที่ตำแหน่งประธานตกเป็นของญี่ปุ่นมาโดยตลอด ในการประชุมประจำปีครั้งที่ 29 นี้ ก็มีมติให้นายมิตซูโอะ ซาโตะ (Mitsuo Sato) ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารพัฒนาอาเซียต่อไปอีกหนึ่งสมัย (5 ปี)

ธนาคารพัฒนาอาเซียก็ดุจดังองค์กรระหว่างประเทศทั้งปวงที่กำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงิน ในอดีตที่เป็นมา ธนาคารพัฒนาอาเซียสามารถทำหน้าที่จัดสรรเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ประเทศด้อยพัฒนาในอาเซียได้ ก็เพราะได้เงินอุดหนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะญี่ปุ่น ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกไม่เห็นความจำเป็นที่จะช่วยเหลืออาเซียอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียตะวันออก ซึ่งมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอันสูงยิ่งจนกลายเป็นหนามยอกอกกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งญี่ปุ่นพยายามกดดันให้ภาคีในอาเซียร่วมรับภาระในการพัฒนาอาเซียมากขึ้น และเป้าก็พุ่งไปสู่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Asian NICs) ญี่ปุ่นรอดตัวจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ เพราะญี่ปุ่นให้เงินแก่ธนาคารพัฒนาอาเซียมากกว่าประเทศใด ญี่ปุ่นให้เงินผ่าน Japan Special Fund แล้ว 609 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ส่วน Asian Development Fund ซึ่งมีวงเงินกู้ 4,200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ญี่ปุ่นก็เป็นผู้บริจาครายสำคัญถึง 37% และสหรัฐอเมริกา 16% ส่วน Asian NICs มีเงินร่วมบริจาคน้อยมาก สิงคโปร์ไม่ยอมให้เงินบริจาคเลย ฮ่องกง เกาหลีใต้ และไต้หวันให้เงินบริจาคประเทศละ 0.79% เท่านั้น

การกดดันให้ Asian NICs ให้เงินบริจาคมากขึ้นแก่ Asian Development Fund ในการประชุมประจำปีครั้งนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งสร้างความผิดหวังแก่ประเทศมหาอำนาจอย่างยิ่ง สิงคโปร์อ้างว่า การให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง จึงถือเป็นหลักการที่จะไม่ให้เงินบริจาคแก่ ADF แต่ผู้เข้าร่วมประชุมบางคนก็โต้ว่า เมื่อสิงคโปร์ไม่ยอมให้เงินบริจาคแก่ ADF สิงคโปร์ก็ไม่ควรหน้าด้านหาประโยชน์จากการจัดจ้างจัดซื้อของโครงการที่ใช้เงินกู้จาก ADF เกาหลีใต้ไม่พอใจโครงสร้างสิทธิการลงคะแนนเสียงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต้องการสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้น ส่วนไต้หวันต้องการให้ลบเครื่องหมาย comma ออกจากชื่อ Taiwan, China โดยให้ใช้ชื่อ Taiwan China ที่ไม่มี comma ทั้งนี้อ้างว่าไต้หวันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในขณะที่ฮ่องกงกำลังรอคอยการผนวกเข้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนในกลางปี 2540 นี้

นอกเหนือจากความขัดแย้งเกี่ยวกับเงินบริจาคแล้ว ความขัดแย้งที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ได้แก่ นโยบายการจัดสรรสินเชื่อ ในขณะที่ประเทศต่างๆในอาเซียต้องการเงินกู้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) แต่สหรัฐอเมริกพยายามผลักดันให้เปลี่ยนแปลงการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการด้านการศึกษา โครงการส่งเสริมบทบาทสตรี และโครงการด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การผลักดันดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันนับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า เกิดจากแรงกดดันขององค์กรพัฒนาเอกชนในสหรัฐอเมริกา แต่ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรสินเชื่อดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในอาเซีย และยิ่งนานวัน แนวทางที่ผู้นำอเมริกันเลือกมีแต่จะห่างเหจากความเป็นจริงในอาเซีย ในขณะที่สหรัฐอเมริกาพยายามใช้อำนาจทางการเมืองในการกดดันให้ธนาคารพัฒนาอาเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรสินเชื่อ ญี่ปุ่นซึ่งยึดกุมอำนาจการบริหารภายในธนาคารฯ พยายามแข็งขืนต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา หนังสือพิมพ์ *Asia Times* (May 2, 1996) กล่าวถึงความขัดแย้งดังกล่าวนี้ว่าเป็นการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรม (Clash of Cultures)

นอกเหนือจากความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรสินเชื่อแล้ว ยังมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขของสินเชื่อ (loan conditionalities) ด้วย ประเทศมหาอำนาจต้องการกำหนดเงื่อนไขว่า ธนาคารพัฒนาอาเซียจะจัดสรรสินเชื่อเฉพาะแก่ประเทศที่มี 'การปกครองที่ดี' (good governance) เพราะไม่ต้องการให้สินเชื่อแก่ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ เวทีการประชุม ADB มิได้แตกต่างจากองค์การการค้าโลก (WTO) ในเวที WTO มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศกับเงื่อนไขทางสังคม ในเวที ADB ก็มีความพยายามในการกำหนดเงื่อนไขทางสังคมในการจัดสรรเงินกู้ในท่วงทำนองเดียวกัน ประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาพยายามเสนอเงื่อนไขว่า ประเทศที่ต้องการเงินกู้จาก ADB จักต้องไม่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จักต้องไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากจนเกินไป และจักต้องไม่ใช้จ่ายด้านการทหารสูงจนเกินไป สหรัฐอเมริกาถึงกับระบุว่า ADB ไม่ควรจัดสรรเงินกู้แก่พม่า แต่ข้อเสนอเหล่านี้ถูกประเทศในอาเซียต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและมาเลเซีย

สหรัฐอเมริกายังเสนอความเห็นอีกด้วยว่า ธนาคารพัฒนาอาเซียควรหันมาสนใจประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินกู้และประสิทธิผลในการใช้เงินกู้ นายเจฟฟรีย์ เชฟเฟอร์ (Jeffrey Schafer) ปลัดกระทรวงการคลังด้านการต่างประเทศถึงกับกล่าวในที่ประชุมครั้งนี้ว่า ประเทศภาคี ADB ที่เข้าถึงตลาดการเงินระหว่างประเทศ ดุจดังสาธารณรัฐประชาชนจีนและอินเดีย มิควรได้รับ

เงินกู้จาก Asian Development Fund ADF ควรจะผันทรัพยากรไปให้แก่ประเทศที่ยากจนมากๆ ที่ช่วยตัวเองมิได้ และบรรษัทระหว่างประเทศมิได้สนใจเข้าไปลงทุน แต่ผู้แทนอินเดียก็ตอบโต้ว่า ในเมื่ออินเดียมีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินกู้จาก ADF ย่อมไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะกีดกันมิให้อินเดียได้รับเงินกู้จาก ADF

กองทุนพัฒนาอาเซีย (ADF) มีเงินเหลือใช้เพียง 300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งจะใช้หมดไปในปี 2540 นี้ หากมิได้รับเงินบริจาคเพิ่มเติม กองทุนนี้ก็จะไม่มีทรัพยากรทางการเงินที่จะช่วยเหลือประเทศต่างๆในอาเซียอีกต่อไป นั่นย่อมหมายความว่า บทบาทของธนาคารพัฒนาอาเซียจะเหือดหายไปเป็นอันมาก

ธนาคารพัฒนาอาเซียกำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินดุจเดียวกับองค์การระหว่างประเทศทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นสหประชาชาติและองค์การชำนัญพิเศษต่างๆ ในอดีตที่เป็นมา ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาในอาเซียโดยผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศแห่งนี้ แต่นับวันภาระตกหนักแก่ญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยที่สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกค่อยๆลดความช่วยเหลือที่ให้ผ่านธนาคารพัฒนาอาเซีย การที่จะคาดหวังให้ญี่ปุ่นแบกรับภาระเงินบริจาคที่ให้แก่ธนาคารแห่งนี้ต่อไปเรื่อยๆ ย่อมเป็นการคาดหวังมากเกินไป เพราะญี่ปุ่นจะสามารถแบกรับภาระนี้ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง หากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นแรก (Asian NICs) ดังเช่นเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second-Generation NICs) ดังเช่น มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ไม่ยอมร่วมแบกรับภาระเงินบริจาคเพิ่มขึ้น ธนาคารพัฒนาอาเซียย่อมกลายเป็นสถาบันการเงินที่ไร้บทบาทและไร้อนาคต

ภาคที่สอง

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

องค์การการค้าพหุภาคี (MTO)

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง หากบรรดาภาคีสมาชิก GATT 116 ประเทศลงนามรับรอง *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* (ซึ่งต่อไปนี้เรียกย่อ ๆ ว่า Final Act) โลกก็จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง

ผู้ที่มิได้ติดตามการเจรจารอบอุรุกวัยอย่างใกล้ชิด อาจเกิดความสับสนได้โดยง่าย เพราะภายหลังการลงนามรับรอง Final Act และ Final Act มีผลบังคับใช้ โลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศ 2 ระเบียบ ซึ่งใช้ควบคู่กันไป

ผลการเจรจารอบอุรุกวัยก่อให้เกิด "ข้อตกลงการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Agreements) ข้อตกลงเหล่านี้ปรากฏในภาคผนวก Annex 1, 2 และ 3 ใน Final Act นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ ซึ่งปรากฏใน Annex 4 และมีชื่อเรียกว่า Plurilateral Trade Agreements ซึ่งกำหนดที่จะหาข้อตกลงในอนาคต

ภายหลังการบังคับใช้ Final Act ระเบียบการค้าระหว่างประเทศจะประกอบด้วย GATT 1947 และข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) GATT 1947 เป็นข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าฉบับดั้งเดิม ซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreements on Trade in Good) ส่วนข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ฉบับใหม่นี้ ประกอบด้วย GATT 1994 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม GATT 1947 GATT 1994 ปรากฏในภาคผนวก Annex 1A ของ Final Act แต่ข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับใหม่มิได้มีเฉพาะแต่ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเท่านั้น หากยังมีข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (Annex 1B) ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) ซึ่งปรากฏใน Annex 1C การทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับกฎและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Annex 2) และกลไกการประเมินนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism ใน Annex 3) อีกด้วย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2537

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังจากที่ Final Act มีผลบังคับใช้ จะประกอบด้วยข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ซึ่งใช้ควบคู่กับ GATT 1947 ระเบียบใหม่นี้จะมีกฎข้อบังคับครอบคลุมประเด็นทางการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง อันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัย ก็คือ การเปลี่ยนแปลงลักษณะการจัดองค์การของ GATT จากเดิมที่มีเพียงสำนักงานเลขาธิการ GATT มาเป็นการจัดตั้ง "องค์การการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Organization = MTO) องค์กรใหม่นี้ละม้ายคล้ายคลึงกับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ซึ่งประเทศมหาอำนาจดำริที่จะจัดตั้งขึ้นเมื่องสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงใหม่ๆ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถือกำเนิดในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียามสงคราม (War Cabinet Secretariat) ของรัฐบาลอังกฤษ ในระหว่างสงครามโลกที่สองรัฐบาลอังกฤษสามารถระดมปัญญาชนคนหนุ่มสาวเข้าไปทำงานใน War Cabinet Secretariat จำนวนมาก ที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์มีจำนวนไม่น้อย หลายคนกลายเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำในภายหลัง โดยที่บางคนได้รับรางวัลโนเบลด้วย นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ทำงานใน War Cabinet Secretariat ได้แก่ ดัดลีย์ เซียร์ส (Dudley Seers) นิโคลัส คาลดอร์ (Nicholas Kaldor) ริชาร์ด สโตน (Richard Stone) เจมส์ มี้ด (James Meade) เป็นต้น

เมื่อสงครามในยุโรปดำเนินไปได้เพียง 3 ปี รัฐบาลอังกฤษเริ่มคาดการณ์ว่าสงครามโลกจะยุติลงด้วยชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตร เจมส์ มี้ด ได้รับมอบหมายให้ร่างระเบียบการค้าระหว่างประเทศสำหรับการจัดระเบียบเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มี้ดเสนอบันทึกเรื่อง "A Proposal for an International Commercial Union" ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2485 บันทึกนี้เก็บไว้ในหอจดหมายเหตุอังกฤษ (Public Record Office) และเพิ่งจะเผยแพร่สู่สาธารณชนเมื่อเวลาล่วงพ้นไปแล้ว 30 ปี วารสาร *The World Economy* นำมาเผยแพร่ในฉบับเดือนธันวาคม 2530

บันทึกของเจมส์ มี้ดเป็นเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการเจรจาระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ในปี 2486 ประเทศมหาอำนาจทั้งสองบรรลุข้อตกลงร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จักต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า หลักการดังกล่าวนี้เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลประเทศทั้งสองจะยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมร่วมกัน แต่ก็มีความเห็นต่างกันในเรื่องวิธีขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดภาษีศุลกากร อังกฤษต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Agreement) แต่สหรัฐอเมริกาต้องการให้

มีการเจรจาลักษณะทวิภาคี เพราะสหรัฐฯ ไม่มีจารีตในการทำสัญญาระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี

รัฐบาลอเมริกันอาศัย U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาลดภาษีศุลกากรกับประเทศต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐสภาอเมริกันได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลอเมริกันในการเจรจาลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทนกับประเทศต่างๆ โดยมิจำต้องขอสัตยาบันจากรัฐสภา ในระหว่าง 2477-2488 รัฐบาลอเมริกันได้ลงนามในข้อตกลงลดภาษีศุลกากรกับประเทศต่างๆ รวม 32 ประเทศ ในปี 2488 นั้นเอง รัฐสภาอเมริกันได้ต่ออายุกฎหมายฉบับนี้ไปจนถึง ปี 2491 ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลอเมริกันจึงต้องการ ใช้ U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาลดภาษีศุลกากรในลักษณะทวิภาคี

อย่างไรก็ตาม คณะผู้แทนรัฐบาลอังกฤษประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้คณะผู้แทนรัฐบาลอเมริกันเห็นดีเห็นงามกับการทำข้อตกลงในลักษณะพหุภาคี จนมีการเสนอเอกสารร่วมของรัฐบาลทั้งสองในเดือนพฤศจิกายน 2488 เอกสารนี้มีชื่อว่า *Proposals for Expansion of World Trade and Employment* ครั้นในเดือนธันวาคม 2488 รัฐบาลอเมริกันได้เชิญชวนนานาประเทศประชุมร่วมกันเพื่อจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

ในปี 2488 นั้นเอง มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2489 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติมีมติให้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อร่างกฎบัตรในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ต่อมารัฐบาลอเมริกันได้จัดพิมพ์ร่างกฎบัตรดังกล่าวออกเผยแพร่ และมีการประชุมตระเตรียมการประชุมระหว่างประเทศ ณ นครลอนดอน ในเดือนตุลาคม 2489

การประชุมระหว่างประเทศเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศมีขึ้น ณ นครเจนีวา ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายน 2490 และมีการประชุมครั้งสุดท้าย ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา ในปี 2491 การประชุมครั้งนี้มีชื่อเรียกว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน" (United Nations Conference on Trade and Employment) โดยมีสมาชิกสหประชาชาติเข้าร่วมประชุม 50 ประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง กฎบัตรเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศจึงมีชื่อเรียกว่า กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)

ในระหว่างที่มีความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศนี้เอง คณะกรรมาธิการหลายต่อหลายชุดในรัฐสภาอเมริกันได้เตือนรัฐบาลอเมริกันว่า U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 ให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการทำข้อตกลงลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทนเท่านั้น หาได้ให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นใหม่ไม่ หากรัฐบาลอเมริกันไปทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ

จะต้องกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลประธานาธิบดีทรูแมนหวั่นเกรงอย่างยิ่งว่ารัฐสภาจะไม่ยอมให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การค้าระหว่างประเทศ จึงเตรียมหาทีหนีทีไล่ ซึ่งโดยพื้นฐานก็คือ การลอยแพองค์การการค้าระหว่างประเทศ

ในการประชุมเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ในปี 2490 นั้น มีข้อตกลงที่จำแนกได้เป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่งได้แก่ การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่สองได้แก่ ข้อตกลงพหุภาคีเพื่อลดภาษีศุลกากร และส่วนที่สามได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร ข้อตกลงสองส่วนหลังนี้เป็นที่มาของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งร่างเสร็จในเดือนตุลาคม 2490 และมีประเทศต่างๆลงนามในขั้นแรกเพียง 23 ประเทศ การเร่งรัดลงนามรับรอง GATT ก็เพื่อลดสภาวะความไม่แน่นอนของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ประเด็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ รัฐบาลอเมริกันต้องการลงนามรับรอง GATT โดยอาศัยอำนาจตาม U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เพราะถือว่า GATT เป็นข้อตกลงลดภาษีศุลกากรที่มีลักษณะต่างตอบแทน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะสิ้นอายุในกลางปี 2491 รัฐบาลอเมริกันจึงเป็นฝ่ายเร่งรัดลงนามรับรอง GATT ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 เป็นต้นมา

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลอเมริกันได้ยื่นเรื่องให้รัฐสภารับรองกฎบัตรฮาวานา เพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่กลางปี 2491 แต่รัฐสภาอเมริกันนั่งทับเรื่องเอาไว้ จนถึงปี 2494 ประธานาธิบดีทรูแมนจึงประกาศว่า รัฐบาลอเมริกันไม่สนใจที่จะขอสัตยาบันจากรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกต่อไป องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงตายทั้งกลม

GATT เป็นเพียงข้อตกลงพหุภาคีที่ไม่มีองค์กรการบริหารของตนเอง เพราะตามแผนการดั้งเดิม องค์การการค้าระหว่างประเทศจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่การบริหารระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีกฎบัตรฮาวานา มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการชั่วคราวสำหรับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (Interim Commission for the ITO = ICITO) ขึ้น เมื่อองค์การการค้าระหว่างประเทศมีอันต้องแท้งไป ICITO ก็แปรสภาพเป็นสำนักเลขาธิการ GATT แต่สำนักเลขาธิการ GATT ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับ จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและรักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ดุจเดียวกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนี่เองเป็นที่มาขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) ในรอบการเจรจาอุรุกวัย

ในชั้นต้น ผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ต่อต้านแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรใหม่นี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการใช้การเจรจาการค้าทวิภาคีเป็นเวทีในการต่อรองผลประโยชน์และตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม

แต่ผู้แทนการค้าอเมริกันมิอาจทนแรงกดดันจากภาคี GATT อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรปได้ จึงจำต้องโอนอ่อนผ่อนตาม กระนั้นก็ตาม นายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกัน ยังมิวายให้ความเห็นภายหลังจากที่การเจรจารอบอุรุกวัยยุติแล้วว่า องค์การการค้าพหุภาคี (MTO) ควรจะเปลี่ยนชื่อเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO)

แม้ว่าองค์การการค้าพหุภาคี (MTO) จะสืบสายโลหิตจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่ขอบข่ายหน้าที่ก็แตกต่างกันมาก องค์การการค้าระหว่างประเทศมีหน้าที่ดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านภาษีศุลกากร (tariff barriers) และด้านอื่น (non-tariff barriers) นอกจากนี้ ยังมีบทบาทหน้าที่อื่นๆอีก 3 ด้าน ได้แก่ การขจัดจารีตปฏิบัติทางธุรกิจอันขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม (restrictive business practices) การพัฒนา และบูรณะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และการจัดการเกี่ยวกับข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (international commodity agreements)

ส่วนองค์การการค้าพหุภาคี มีหน้าที่ตามที่ปรากฏใน Final Act เพียง 4 ประการ คือ

(1) การดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) และข้อตกลง Plurilateral Trade Agreements ที่จะมีในอนาคต

(2) การเกื้อกูลให้มีการเจรจาระหว่างภาคีสมาชิกในประเด็นเกี่ยวกับการค้าพหุภาคีตามที่ปรากฏในข้อตกลง รวมตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเจรจาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของความสัมพันธ์ทางการค้าพหุพาคี

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าตามกฎข้อบังคับและกระบวนการตามที่ปรากฏในข้อตกลง

(4) การบริหารกลไกการทบทวนนโยบายการค้า(Trade Policy Review Mechanism) ของภาคีสมาชิก

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) มีขอบข่ายจำกัดมากกว่าองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) มากนัก กระนั้นก็ตาม โอกาสที่รัฐสภาอเมริกันจะไม่ยอมให้สัตยาบันยังคงมีอยู่ สมาชิกรัฐสภาบางคนไม่ยอมยกอำนาจการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศให้แก่องค์กรเหนือรัฐดุจดังองค์การการค้าพหุภาคี เพราะถือว่าเป็นการสูญเสียอธิปไตยของชาติ ความเห็นทำนองนี้ได้ปรากฏมาก่อนแล้ว เมื่อคราวที่รัฐสภาอเมริกันมิได้ให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานา

การเจรจารอบอุรุกวัยกับทวิภาคีนิยมทางการค้า

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งเริ่มต้นในปี 2529 ยืดเยื้อมาจนถึงกลางเดือนธันวาคม 2536 แม้ว่าผลการเจรจาจะมีข้อตกลงหลายต่อหลายประเด็น บางประเด็นแม้จะตกลงกันได้ แต่ก็ยืดเวลาการบังคับใช้ออกไปอีกหลายปี ทั้งยังมีอีกหลายประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต่างได้ประโยชน์จากผลการเจรจาครั้งนี้ แต่ผลกระทบที่มีต่อโลกที่สามจะออกหัวหรือออกก้อยยังเป็นประเด็นที่สมควรตั้งข้อกังขาอย่างมากและคงต้องพิจารณาเป็นรายประเทศ

ความสำเร็จในการเจรจารอบอุรุกวัยอาจช่วยจุดประกายแห่งความหวังว่าโลกกำลังบรรลุเป้าหมายในการมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเพียงระเบียบเดียว แต่เมื่อเพ่งพินิจอย่างรอบด้านและถ่องแท้แล้ว ประกายแห่งความหวังดังกล่าวนี้เป็นเพียงประกายแห่งจินตนาการเท่านั้น

จริงละหรือที่การยุติการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยจะทำให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศพัฒนาไปตามเส้นทางเศรษฐกิจเสรี และจริงละหรือที่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศทั้งปวงจะหล่อหลอมและผนึกเป็นระเบียบเดียวกัน?

หากการค้าเสรีหมายถึงการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศบนพื้นฐานของหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ผลการเจรจารอบอุรุกวัยยังห่างไกลจากสภาวะการค้าเสรีนัก แม้จนเมื่อข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements = MTA) มีผลบังคับใช้ไปแล้ว 10 ปี การค้าระหว่างประเทศยังมิอาจเรียกได้ว่าเป็นการค้าเสรี ยิ่งถ้ายึดถือคำนิยามของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกด้วยแล้ว สภาวะการค้าเสรียิ่งมิอาจเป็นไปได้ หนังสือเรื่อง *The Wealth of Nations* ของอาดัม สมิธ (Adam Smith) ซึ่งถือเป็นคัมภีร์เศรษฐศาสตร์เล่มแรก แม้จะปรากฏสู่บรรณพิภพกว่าสองศตวรรษแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสภาวะเศรษฐกิจเสรี ณ ดินแดนใด แม้แต่สหรัฐอเมริกา

แม้ว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัยจะประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศ (market access) ด้วยการควบสินค้าเข้าระบบ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537

ภาษีศุลกากร (tariffication) และด้วยการลดเงินอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่การเปิดตลาดก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า เพื่อประนอมผลประโยชน์ของประเทศที่เคยปกป้องตลาดภายในประเทศของตน มิฉะนั้นการเจรจารอบอุรุกวัยจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ หากต้องการให้นานาประเทศเปิดตลาดมากไปกว่านี้ จำเป็นต้องมีการเจรจาการค้าพหุภาคีอีกหลายรอบในอนาคต

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกบ่งชี้ว่า นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกเป็นต้นมา ประเทศมหาอำนาจจะชูธงเศรษฐกิจเสรีนิยมเสมอ หากนโยบายดังกล่าวนี้เกื้อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น แต่ยามใดก็ตามที่นโยบายเศรษฐกิจเสรีสร้างความเสียเปรียบประเทศ มหาอำนาจเหล่านี้ก็จะดำเนินนโยบายกีดกันการค้า ความเป็นมาของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้ได้ให้บทเรียนสำคัญว่า การค้าเสรีจะขยายตัวต่อไปหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ การเจรจาเพื่อการค้าเสรีจะบรรลุข้อตกลงได้ง่ายในเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การบรรลุข้อตกลงจะเป็นไปด้วยความยากยิ่ง หากผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจขัดแย้งกัน ยิ่งถ้าการค้าเสรีขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจร่วมกันด้วยแล้ว ประเทศมหาอำนาจก็จะเตะถ่วงและยืดเวลาที่จะมีการค้าเสรี ดังกรณีข้อตกลงสิ่งทอในรอบการเจรจาอุรุกวัยครั้งนี้

ความสำเร็จในการหาข้อตกลงในการเจรจารอบอุรุกวัยอาจสร้างมายาภาพเกี่ยวกับการค้าเสรีอย่างน้อยที่สุดข้อตกลงการค้าพหุภาคีได้ให้ความหวังว่า เมื่อพ้นไปจากระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional period) แล้ว การค้าระหว่างประเทศจะมีลักษณะเสรียิ่งขึ้น แต่ในระหว่างที่ยังอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะลดความรุนแรงลง ขอให้ดูกรณีเงินอุดหนุนการเกษตร ตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี ภาคี GATT จะต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรลง 36% จากระดับถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2534-2535 ในช่วงเวลา 6 ปีนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นไป ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยน 6 ปีนี้กระทรวงเกษตรอเมริกันตระเตรียมการต่อสู้กับสหภาพยุโรป โดยกำหนดหลักการว่า หากสภาพยุโรปให้เงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรในระดับใด รัฐบาลอเมริกันก็จะให้เงินอุดหนุนในอัตราเดียวกัน (*The Nation*, December 20,1993)

การกีดกันการค้าด้วยมาตรการที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 เป็นต้นมา ยังไม่มีวี่แววว่าจะลดลง การตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยมาตรการดังเช่นมาตรา 301 ตาม U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงได้ว่าขัดต่อข้อตกลงการค้าพหุภาคีหรือไม่ ในทันทีที่การเจรจารอบอุรุกวัยยุติลง เจ้าหน้าที่รัฐบาลอเมริกันก็กล่าวเตือนว่า ข้อตกลงใหม่นี้หาได้บั่นทอนอาวุธของรัฐบาลอเมริกันในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม

แต่ประการใดไม่ ขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็ตระเตรียมอาวุธการตอบโต้ประเทศคู่ค้าประเภทเดียวกับมาตรา 301 ด้วย (*Bangkok Post*, December 17, 1993)

ข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างภาคี สมาชิก ประกอบกับการจัดตั้งองค์การการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Organization = MTO) เพื่อดูแลและกำกับให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกื้อกูลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น หากแม้นว่าประเทศมหาอำนาจไม่สามารถพิพากษาประเทศคู่ค้าว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมตามข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็สามารถยื่นเรื่องให้องค์การการค้าพหุภาคีวินิจฉัยได้ หากผลการวินิจฉัยปรากฏว่า ประเทศคู่ค้ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมจริง ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวก็ยิ่งมีความชอบธรรมที่จะตอบโต้ประเทศคู่ค้า และอาวุธดังเช่นมาตรา 301 ก็จะยังคงถูกนำมาใช้ต่อไปโดยที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจมีความสันทัดและเจนจัดในการเล่นเกมตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามบนโต๊ะการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่ประเทศในโลกที่สามไม่มีความจัดเจนในการเล่นเกมนี้ เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้เสียเปรียบประเทศมหาอำนาจ และบางครั้งต้องเสียประโยชน์ที่ไม่กล้าเล่นงานประเทศมหาอำนาจตามกติการะหว่างประเทศอีกด้วย

แม้จะมีข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีจะยังคงขยายตัวต่อไป ข้อตกลงการค้าพหุภาคีไม่สามารถหล่อหลอมและผนึกข้อตกลงการค้าทวิภาคีทั้งปวงเข้าเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศเดียวกัน เพราะนานาประเทศล้วนแล้วแต่อาศัยการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อปรับตำแหน่งในสังคมเศรษฐกิจโลก (repositioning) และเพื่อขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้า (networking) ประเทศมหาอำนาจต้องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของตนอันเป็นยุทธวิธีในการรักษาตำแหน่งสัมพัทธ์ของตนในสังคมเศรษฐกิจโลก หากปราศจากซึ่งยุทธวิธีดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจเก่าอาจต้องสูญเสียตำแหน่งแก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเวลามิช้ามินาน ส่วนประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศในโลกที่สามเข้าร่วมเขตการค้าเสรีโดยหวังว่าเขตการค้าเสรีจะช่วยให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ซึ่งมีผลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

แม้ว่าเวลานี้ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements) จะมีจำนวนไม่เกิน 50 ข้อตกลง แต่เพียงชั่วระยะเวลาอีก 10 ปีข้างหน้ามีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มจำนวนเป็น 100 ข้อตกลง ข้อตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับมีสถานะเสมือนหนึ่งระเบียบการค้าภูมิภาค ในอนาคตโลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศนับร้อยระเบียบ ระเบียบการค้าเหล่านี้มิได้มีลักษณะเอกเทศ

จากกัน หากแต่เชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ร่วมทำข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็มีข้อตกลงทำนองเดียวกันนี้กับอิสราเอลและเกาหลีใต้ โดยที่กำลังจะมีข้อตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย แต่ประเทศที่มีข้อตกลงการค้าเสรีเหล่านั้นล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ข้อตกลงการค้าพหุภาคี เนื่องเพราะต่างก็เป็นภาคีของ GATT เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อตกลงการค้าพหุภาคีจากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่เพียงแต่จะไม่สามารถนำโลกเข้าสู่สภาวะการค้าเสรีได้มากนัก หากยังไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของลัทธิทวิภาคีนิยมทางการค้า (Bilateralism) ตลอดจนไม่สามารถขจัดลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) อีกด้วย ข้อตกลงการค้าพหุภาคีเพียงแต่แปรเปลี่ยนโฉมหน้าของลัทธิเอกภาคีนิยมเท่านั้น แทนที่ประเทศมหาอำนาจจะเป็นทั้งโจทก์ ผู้พิพากษา และผู้ลงทัณฑ์ประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม บัดนี้องค์การการค้าพหุภาคีเข้ามารับบทผู้พิพากษาแทน กฎหมายดังเช่น U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 และอาวุธดังเช่น มาตรา 301, Super 301 และ Special 301 จะยังคงมีอิทธิฤทธิ์ในสังคมเศรษฐกิจโลกต่อไปด้วยความชอบธรรมระหว่างประเทศที่มีมากขึ้น

ปลายทางของรอบอุรุกวัย

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) กำลังมาถึงปลายทาง เมื่อภาคีสมาชิก GATT จำนวน 124 ประเทศ ร่วมประชุม ณ นครมาร์ราเกช (Marrakesh) ประเทศมอร็อกโค ระหว่างวันที่ 12-15 เมษายน 2537 เพื่อลงนามใน Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations

รอบอุรุกวัยเริ่มต้นด้วยการประชุมรัฐมนตรีพาณิชย์ของภาคีสมาชิก GATT ณ นครปุนต้า เด เอสเต้ (Punta de Este) ประเทศอุรุกวัย เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2529 และบรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 โดยที่เพิ่งจะลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537

การเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งควรจะหาข้อยุติภายในปี 2533 ยืดเยื้อยาวนานกว่าที่คาดเป็นอันมาก หากนับตั้งแต่วันที่เริ่มเตะลูกในปี 2529 มาจนถึงวันที่ลงนามในข้อตกลง ก็ยาวนานถึง 7 ปี 7 เดือน นายไมตรี อึ๊งภากรณ์ แห่งหนังสือพิมพ์ *The Bangkok Post* ซึ่งเป็นนักหนังสือพิมพ์ไทยเพียงคนเดียวที่ไปสังเกตการณ์เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งนี้ ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้แทนประเทศภาคีสมาชิก GATT ที่ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 เป็นคนละคนกับเมื่อเริ่มการประชุมรอบอุรุกวัยในปี 2529 สำหรับบางประเทศมีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพาณิชย์ไปแล้วหลายคน ว่าจำเพาะ GATT ก็มีการเปลี่ยนแปลงเลขาธิการ GATT จากนายอาร์เธอร์ ดุงเกล (Arthur Dunkel) เป็นนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2536 โดยที่นายดุงเกลได้เลื่อนเวลาการเกษียณอายุหลายต่อหลายครั้ง เพียงหวังว่าจะเห็นความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย แต่แล้วก็ต้องตัดใจออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่า การเจรจาทำท่าจะยืดเยื้อต่อไป

ความยืดเยื้อของการเจรจารอบอุรุกวัยโดยพื้นฐานเกิดจากผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นคู่การเจรจาที่สำคัญ ทั้งสองฝ่ายต่างงัดเอาเหลี่ยมคูผสมผสานกับความสันทัดด้านกฎหมายระหว่างประเทศเข้าห้ำหั่นกัน โดยอาศัยพลานุภาพทางเศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศเป็นเครื่องสนับสนุน ประเทศภาคีสมาชิก GATT อื่นๆเป็นเพียงตัว ประกอบเท่านั้น มหาอำนาจทางเศรษฐกิจดังเช่นญี่ปุ่นก็มีประพฤติกรรมประดุจผู้สังเกต

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2536

การณ์ โดยที่เกือบไม่มีบทบาทนำการเจรจาแต่ประการใด แม้ว่าประเทศกลุ่มแคร์นส์ (CAIRNS) ซึ่งประกอบด้วยประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญ 14 ประเทศ จะพยายามผลักดันการเจรจาไปในแนวทางที่เกื้อประโยชน์ของประเทศเกษตรกรรม แต่เสียงชี้ขาดยังคงอยู่ที่ความตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป

ในช่วงเวลากว่า 7 ปีที่ผ่านมานี้ โลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเจรจารอบอุรุกวัย การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในปี 2532 ตามมาด้วยการล่มสลายของระบบโซเวียต มีผลกระทบต่อดุลยภาพและการจัดระเบียบใหม่ในสังคมโลก สงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533-2534 ดึงดูดความสนใจของผู้นำประเทศมหาอำนาจมากกว่าการเจรจารอบอุรุกวัย การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2535 และการเจรจาในการทำสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) เพื่อปรับเปลี่ยนประชาคมยุโรปเป็นสหภาพยุโรปในช่วงเวลาเดียวกัน ล้วนแล้วแต่มีผลต่อความยืดเยื้อในการเจรจารอบอุรุกวัยทั้งสิ้น

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT บรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคีมาแต่เดือนธันวาคม 2536 แต่การเจรจาหลายต่อหลายเรื่องยังไม่บรรลุข้อตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงที่เรียกว่า Plurilateral Trade Agreements อันประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเครื่องบินพลเรือน ข้อตกลงเกี่ยวกับการพัสดุหรือการจัดซื้อของหน่วยราชการ (Government Procurement) การจัดการเกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ และการจัดการเกี่ยวกับการค้าเนื้อวัว

แต่กว่าที่การเจรจารอบอุรุกวัยจะบรรลุผล ก็สร้างความหวาดเสียวหลายครั้งหลายครา การประชุมเดือนธันวาคม 2536 เกือบจะอับปาง เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างยื้อแย่งผลประโยชน์จนถึงที่สุด ทั้งในประเด็นเงินอุดหนุนการเกษตรและการนำเข้าภาพยนตร์ เสรีต่อเมื่อการเจรจาใกล้ถึงจุดล้มเหลว ทั้งสองฝ่ายจึงยอมประนีประนอมเพื่อยืดอายุการเจรจาต่อไป

การประชุมเดือนเมษายน 2537 ก็มีเหตุการณ์หวาดเสียวในท่วงทำนองเดียวกัน เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสพยายามผลักดันให้มี `บทบัญญัติด้านสังคม' (Social Clause) ในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) บทบัญญัติด้านสังคมดังกล่าวนี้ได้แก่การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานเข้ากับการค้าระหว่างประเทศ สิทธิแรงงานที่สำคัญ ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

(2) สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อต่อรองผลประโยชน์จากนายจ้าง และการนัดหยุดงาน

(3) สิทธิและเสรีภาพในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน

(4) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับแรงงานเด็ก

(5) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน ผลกระทบของอาชีพการงานที่มีต่อสุขภาพอนามัย ฯลฯ

การณ์ปรากฏว่า ประเทศในโลกที่สามพากันต่อต้าน `บทบัญญัติด้านสังคม' ดังกล่าวนี้ เพราะกริ่งเกรงว่า สิทธิแรงงานจะกลายเป็นเครื่องมือของประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้าในอนาคตแท้ที่จริงแล้ว สหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างมาแต่ปี 2530 แล้ว ด้วยการเล่นงานประเทศที่บังคับใช้แรงงานเกณฑ์นักโทษและแรงงานเด็กในการผลิตสินค้า การขายสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานราคาถูกและสภาพการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน ถือเป็นการทุ่มตลาดที่สร้างปัญหาแก่สังคม หรือที่เรียกกันว่า Social Dumping

ด้วยเหตุที่โลกที่สามมีแรงงานราคาถูกโลกที่สามจึงมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive production) หากมีการกำหนดสิทธิแรงงานในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก ประเทศมหาอำนาจอาจอ้างการละเมิดสิทธิแรงงานในการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลบล้างความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานของโลกที่สาม ซึ่งมีผลบั่นทอนศักยภาพการส่งออกของโลกที่สามโดยตรง แรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากโลกที่สามจึงเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ และทำให้สหรัฐฯและฝรั่งเศสต้องล่าทัพชั่วคราว

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT 124 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การเจรจารอบอุรุกวัยก็ยังไปไม่ถึงปลายทาง เพราะยังต้องรอคอยการให้สัตยาบันของรัฐสภาประเทศต่างๆ สำหรับสหรัฐอเมริกา นายริชาร์ด เกปฮาร์ด (Richard A Gephardt) ผู้นำพรรคดีโมแครตในรัฐสภาอเมริกันกล่าวว่า มิใช่เรื่องง่าย ผู้ชำนาญการเมืองอเมริกันบางคนเชื่อว่าประธานาธิบดีคลินตันคงต้องออกแรงไม่ยิ่งหย่อนกว่าเมื่อครั้งที่ผลักดันรัฐสภาให้สัตยาบันแก่ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)

การเจรจารอบอุรุกวัยยิ่งใหญ่กว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอื่นใด เนื่องเพราะเป็นการเจรจาที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ การจัดตั้งองค์การการค้าโลก ซึ่งมีหน้าที่รักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป เมื่อองค์การการค้าโลกปรากฏเป็นรูปร่างแล้ว ธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) สมทบด้วยองค์การการค้าโลก (WTO) จะมีฐานะเป็นองค์กรโลกบาลที่ดูแลระเบียบสังคมเศรษฐกิจโลก

การเจรจารอบอุรุกวัยกำลังเดินมาถึงปลายทาง ด้วยความหวังที่จะได้เห็นความรุ่งโรจน์ของสังคมโลก ทั้งธนาคารโลกและ OECD ต่างมองการณ์ดีว่า การค้าระหว่างประเทศจะขยายตัว และก่อให้เกิดความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก แต่ผลการศึกษาเชิงปริมาณมากกว่า 1 ชิ้นให้ข้อสรุปต้องตรงกันว่า ผลพวงของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังกล่าวนี้มีการกระจายไม่เท่าเทียมกัน โดยที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเจรจารอบอุรุกวัยได้มากกว่าประเทศอื่นใด ส่วนกลุ่มประเทศที่ยากจนมากที่สุดซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในอัฟริกาอาจมิได้รับประโยชน์โภคผลใดๆเลย ประเทศเหล่านี้มีธัญญาหารไม่พอเพียงแก่การบริโภค การเจรจารอบอุรุกวัยทำให้ต้องซื้อธัญญาหารในราคาแพงขึ้น ในขณะเดียวกันอาจต้องสูญเสียสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งออก องค์กร Christian Aids เรียกร้องให้ประเทศมหาอำนาจ ซึ่งได้ประโยชน์อย่างมากจากการเจรจารอบอุรุกวัย จ่ายเงินชดเชยแก่ประเทศยากจนที่มิได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

การเจรจารอบอุรุกวัยให้ความหวังว่า โลกจะมีการค้าระหว่างประเทศที่เสรีมากขึ้น แต่นักเศรษฐศาสตร์และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อยต่างไม่แน่ใจว่า การกีดกันการค้าจะลดน้อยลง เพราะการเจรจารอบอุรุกวัยได้ให้เครื่องมือใหม่แก่ประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้า บัดนี้ ประเทศมหาอำนาจสามารถหยิบยกเรื่องการไม่ยอมเปิดตลาดบริการ การละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา และการส่งเสริมการลงทุนด้วยมาตรการต่างๆมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าหรือในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยความชอบธรรมมากขึ้น

ประเทศมหาอำนาจจะยิ่งมีข้ออ้างในการกีดกันการค้ามากขึ้น หากองค์การการค้าโลกมีข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม ในประการสำคัญ หากมีการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องการค้าเสรีเข้ากับการจัดสรรเงินกู้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีอำนาจการต่อรองมากยิ่งขึ้น ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจการบริหารและการควบคุมจัดการทั้งในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศทั้งสองมิได้ถือหลัก `หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' หากแต่จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างไปตามจำนวนเงินค่าบำรุงที่จ่าย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องยากที่จะผลักดันให้องค์กรโลกบาลทั้งสองกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินกู้เฉพาะแก่ประเทศที่มีนโยบายการค้าเสรี ประเทศที่ไม่ยอมเปิดตลาดรับสินค้าและบริการจากต่างประเทศจะหวังพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไปมิได้ ข้อคาดการณ์ดังกล่าวนี้แม้จะดูเป็นการตีตนไปก่อนไข้ แต่ก็มีความเป็นไปได้ไม่น้อย

ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัยในส่วนหนึ่งนับเป็นชัยชนะของหลักการพหุภาคีนิยม (Multilateralism) แต่ชัยชนะดังกล่าวนี้ไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของลัทธิทวิภาคีนิยม (Bilateralism) ได้ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าภูมิภาคยังคงขยายตัวต่อไป มิหนำซ้ำลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) อาจขยายตัวตามไปด้วย ดังจะเห็นว่า รัฐบาลอเมริกันยังคงกล่าวหา พิพากษา และลงโทษประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม สหภาพยุโรปอาจเจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาด้วยการตรากฎหมาย ดังเช่น U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act หากประเทศมหาอำนาจยังไม่ผละจากลัทธิเอกภาคีนิยมโลกจะไม่มี

บรรยากาศแห่งการค้าเสรี การค้าระหว่างประเทศจะมีสัดส่วนของการค้าภายใต้การจัดการ (managed trade) มากยิ่งขึ้น

การที่ประเทศมหาอำนาจยังคงใช้อำนาจเป็นธรรมในการลงโทษประเทศคู่ค้าย่อมทำให้องค์การการค้าโลกกลายเป็นเสือกระดาษตั้งแต่ต้น เพราะแทนที่ข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะให้องค์การการค้าโลกเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ประเทศมหาอำนาจกลับทำตัวเป็น `ศาลเตี้ย' เสียเอง

ความเป็น `เสือกระดาษ' ขององค์การการค้าโลกเป็นเรื่องที่ประเทศในโลกที่สามหวั่นเกรงอย่างยิ่ง เพราะหมายความว่าองค์การการค้าโลกจะไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่โลกที่สามได้ ในยามที่มีข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างโลกที่สามกับประเทศมหาอำนาจ หากองค์การการค้าโลกมีข้อวินิจฉัยประการหนึ่งประการใด แล้วประเทศมหาอำนาจไม่ยอมปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยดังกล่าว องค์การการค้าโลกก็คงไม่สามารถลงโทษประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นได้ สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่มี GATT จนถึงบัดนี้ และจะยังคงปรากฏต่อไป แม้จะมีองค์การการค้าโลกแล้วก็ตาม

ปลายทางของรอบอุรุกวัย ก็คือ กำเนิดขององค์การการค้าโลก แต่องค์การการค้าโลก หาได้ให้หลักประกันการค้าที่เสรีและที่เป็นธรรมไม่

อนาคตขององค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) กำลังอยู่ในสถานะ `ลูกผีลูกคน' ระหว่างการก่อกำเนิดกับการแท้งก่อนคลอด

แม้ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) จะยุติลงด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง ทั้งในการผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น และการจัดตั้งองค์การการค้าโลกเพื่อจัดและดูแลระเบียบการค้าระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดการหวั่นเกรงว่า องค์การที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลแห่งนี้จะแท้งก่อนคลอด

จนถึงเวลาในขณะที่เขียนบทความนี้ มีความคืบหน้าเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกเพียงเรื่องเดียว ได้แก่ การเลือกที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ทั้งนี้ปรากฏว่ามีเมืองที่อยู่ในข่ายพิจารณาเพียง 2 เมือง คือ นครเจนีวากับกรุงบอนน์ สำนักงานเลขาธิการ GATT ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวามาเป็นเวลาช้านาน แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ GATT ไม่สู้พอใจในบริการและการปฏิบัติที่ได้รับจากรัฐบาลสวิสมากนัก ในประการสำคัญ รัฐบาลสวิสไม่ยอมให้พนักงานของ GATT มีสถานะทางการทูต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ GATT จึงคิดที่จะจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลก ณ กรุงบอนน์ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ภายหลังจากที่เยอรมนีตะวันตกผนึกเข้ากับเยอรมนีตะวันออกเป็นประเทศเดียวกัน ที่ทำการรัฐบาลเยอรมันย้ายจากกรุงบอนน์ไปสู่นครเบอร์ลิน อาคารที่ทำการรัฐบาลในกรุงบอนน์หลายต่อหลายอาคารไม่ได้ใช้ประโยชน์ การจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลกในกรุงบอนน์ นอกจากจะมีความสะดวกในด้านตึกอาคารแล้ว ยังมีส่วนช่วยอัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่เยอรมนีอีกด้วย รัฐบาลเยอรมันเองก็เตรียมอ้าแขนรับเต็มที่

แต่รัฐบาลสวิสไม่ยอมปล่อยให้ลูกค้าเก่าหลุดลอยไป จึงเสนอสิ่งจูงใจที่จะดึงดูดองค์การการค้าโลกให้เข้าไปตั้งสำนักงานใหญ่ในนครเจนีวา นอกเหนือจากการยอมรับสถานะทางการทูตของเจ้าหน้าที่ขององค์การการค้าโลกแล้ว รัฐบาลสวิสยังเอาใจนักการทูตและเจ้าหน้าที่ที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นพิเศษ ด้วยการให้สถานะทางการทูตแก่ภรรยามุสลิมถึง 2 คน นอกจากนี้ รัฐบาลสวิสยังออกค่าใช้จ่ายในการสร้างตึกที่ทำการมูลค่า 75 ล้านเหรียญอเมริกันรวมตลอดจนการสร้างห้องประชุมขนาดใหญ่และที่จอดรถด้วย ด้วยเหตุที่รัฐบาลสวิสปล่อยทีเด็ดถึงขนาดนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่คณะกรรมการพิจารณาการเลือกที่ตั้งองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 5 สิงหาคม 2537

อันมีนายอันเดรียส เซเปซิ (Andreas Szepesi) เอกอัครราชทูตฮังการีประจำ GATT เป็นประธาน ตัดสินใจเลือกนครเจนีวา เรื่องนี้ทำให้รัฐบาลเยอรมันผิดหวังเป็นอันมาก รัฐมนตรีบางคนถึงกับกล่าวหาว่ารัฐบาลสวิส `เล่นสกปรก' แต่แล้วก็ต้องยอมรับมติโดยปริยาย

ความเคลื่อนไหวสำคัญเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director General) ทั้งนี้ปรากฏว่า นายปีเตอร์ ซัตเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT แสดงเจตนารมณ์ว่าไม่สนใจตำแหน่งนี้ อันเป็นเหตุให้การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งดังกล่าวทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น เดิมทีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นชื่อที่ถูกกล่าวขวัญว่าอยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยไม่มีนโยบายผลักดันให้นายอานันท์รับตำแหน่งนี้ อีกทั้งนายอานันท์มิได้มีท่าทีสนใจตำแหน่งดังกล่าวด้วย

แม้ว่าในที่สุดแล้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO คงตกแก่ตัวแทนจากประเทศมหาอำนาจ แต่กลุ่มประเทศโลกที่สามก็ไม่ละความพยายามในการแย่งชิงตำแหน่ง ผู้ที่เริ่มรณรงค์หาเสียงอย่างจริงจังก็คือ นายชุลซู คิม (Chulsu Kim) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และพลังงานแห่งเกาหลีใต้ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนระหว่างวันที่ 22-28 กรกฎาคม 2537 ณ กรุงเทพฯ กลายเป็นสนามหาเสียงที่ดียิ่ง นอกจากเกาหลีใต้ที่รณรงค์หาเสียงเพื่อตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO แล้ว รัฐบาลไทยก็รณรงค์ที่จะยึดกุมตำแหน่งประธานคณะกรรมการการเกษตรแห่ง WTO ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่าญี่ปุ่นให้การสนับสนุน ในขณะเดียวกัน สิงคโปร์พยายามผลักดันให้การประชุมรัฐมนตรี WTO จัดขึ้นในนครสิงคโปร์

ในขณะที่ความหวังของไทยแลดูสดใส แต่ความหวังของสิงคโปร์ค่อนไปทางริบหรี่ ส่วนสำคัญเป็นเพราะความขัดแย้งที่สิงคโปร์มีกับสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดคดีเด็กชายชาวอเมริกันทำลายทรัพย์สินในที่สาธารณะ และศาลสิงคโปร์พิพากษาให้โบยด้วยหวาย ประธานาธิบดีคลินตันพยายามเกลี้ยกล่อมให้ผู้นำสิงคโปร์ใช้วิธีการลงโทษวิธีอื่น แต่ไร้ผล ซึ่งสร้างความระคายเคืองแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง จนถึงกับมีการปล่อยข่าวว่า การประชุมรัฐมนตรี WTO จะไม่มีวันที่จะจัดขึ้นในสิงคโปร์ได้

ในขณะที่มีการแย่งชิงที่ตั้งและตำแหน่งผู้บริหารองค์การการค้าโลก อนาคตของ WTO กลับขึ้นอยู่กับการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา องค์การการค้าโลกจะคลอดตามกำหนดวันที่ 1 มกราคม 2538 ได้ ก็ต่อเมื่อภาคีสมาชิกให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) อันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจ เพราะถ้าหากประเทศมหาอำนาจใดไม่ยอมให้สัตยาบัน ประเทศนั้นก็จะไม่เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นี้ ความพยายามในการจัดระเบียบการค้าให้มีลักษณะเสรีมากขึ้นย่อมไร้ความหมาย หากประเทศมหาอำนาจมิได้ร่วมอยู่ด้วย

แต่การเมืองภายในสหรัฐอเมริกาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีทีท่าว่า การขอสัตยาบันจากรัฐสภาในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกไม่สู้ราบรื่นนัก ประเด็นที่ก่อให้เกิดวิวาทะมีอยู่อย่างน้อย 4 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ได้แก่ วิธีการบริหารของรัฐบาลคลินตันซึ่งอาศัยการปล่อยข่าวสู่สื่อมวลชนเพื่อหยั่งประชามติ แม้จนถึงต้นเดือนกรกฎาคม 2537 รัฐบาลยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลคลินตันมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นี้อย่างไร จนวุฒิสมาชิกดาเนียล แพททริก มอยนิฮัน (Daniel Patrick Moynihan) แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการการเงินแห่งวุฒิสภา (Senate Finance Committee) ต้องออกมาฟาดงวงฟาดงา ทั้งๆ ที่สังกัดพรรคเดโมแครตด้วยกัน

ประเด็นที่สอง การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศด้วยการลดอากรขาเข้าประเภทต่างๆ การลดอากรขาเข้าทำให้รัฐบาลอเมริกันต้องสูญเสียรายได้อย่างสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลคลินตันจะต้องเสนอมาตรการในด้านการลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งตามระเบียบรัฐสภาอเมริกัน จะต้องหาทางชดเชยรายได้ประมาณ 12,000 ล้านเหรียญอเมริกันในช่วง 5 ปีแรก วิวาทะสำคัญจึงมุ่งสู่ประเด็นที่ว่าจะหาทางลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างไร ผู้นำพรรครีปับลิกันบางส่วนมีความเห็นว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องลดรายจ่ายและไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะข้อตกลงการค้าใหม่นี้จะเกื้อกูลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างมาก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติเพียงพอที่จะชดเชยอากรขาเข้าที่ลดลง

ประเด็นที่สาม การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตร เพราะการให้เงินอุดหนุนในการผลิตและในการส่งออกมีผลในการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) อันเป็นเหตุให้การค้าระหว่างประเทศมิได้เป็นไปตามความชำนัญพิเศษโดยธรรมชาติ แต่โดยเหตุที่รัฐบาลอเมริกันได้ให้เงินอุดหนุนการเกษตรมาเป็นเวลาช้านาน และเกษตรกรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลในระบบการเมืองอเมริกัน การลดเงินอุดหนุนการเกษตรจึงเป็นปฏิบัติการที่ยากยิ่งสำหรับรัฐบาลอเมริกัน ในทันทีที่รัฐบาลคลินตันกำหนดที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตรจำนวน 1,700 ล้านเหรียญอเมริกัน เสียงคัดค้านก็ดังขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มาจากมลรัฐการเกษตร เกษตรกรอเมริกันยังคงต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า เงินอุดหนุนการเกษตรที่รัฐบาลอเมริกันจ่ายมีมูลค่าเพียง 10% ของเงินอุดหนุนที่จ่ายกันในสหภาพยุโรป บางคนอ้างว่า หากรัฐบาลอเมริกันจ่ายเงินอุดหนุนการเกษตรในระดับปีละ 900 ล้านเหรียญอเมริกัน ก็ยังไม่ขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT ความเป็นจริงในสังคมการเมืองอเมริกันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นโยบายเงินอุดหนุนการเกษตรจะเป็นประเด็นการต่อรองสำคัญระหว่างรัฐบาลคลินตันกับรัฐสภาอเมริกัน

ประเด็นที่สี่ ผู้นำพรรคเดโมแครตบางคนต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับของ GATT โดยให้มีบทบัญญัติทางด้านสังคม (social clause) ในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้นำพรรครีปับลิกันคัดค้านข้อเสนอนี้ เพราะเกรงว่าจะทำให้ต้นทุนของการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้น อันเป็นผลเสียต่อนายทุนอเมริกันเอง

คณะกรรมาธิการการเงินแห่งวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ลงมติด้วยคะแนน 11 ต่อ 9 เสียง รับหลักการการแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ตามการเจรจารอบอุรุกวัย ความสูสีของคะแนนเสียงสะท้อนให้เห็นความยากลำบากในการฝ่าข้ามไป รัฐบาลคลินตันยังคงต้องฝ่าด่านคณะกรรมาธิการอีกหลายชุด ก่อนที่จะนำเสนอสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สถานการณ์ในปัจจุบันเรียกได้ว่า `ลูกผีลูกคน' และทำให้ต้องย้อนกลับไปดูสถานการณ์เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ในครั้งกระนั้น รัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) อันเป็นเหตุให้องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organnization = ITO) มีอันต้องแท้งไป โดยที่มี GATT เกิดขึ้นมาแทนที่

ผู้ที่เรียนรู้ประวัติความเป็นมาของ ITO ได้แต่ตั้งจิตภาวนาว่า ขออย่าให้ WTO ต้องย่ำรอยประวัติศาสตร์เดียวกับ ITO

สหรัฐอเมริกากับองค์การการค้าโลก

โลกกำลังจับตามองการเมืองอเมริกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมานี้ ชะตากรรมของการค้าโลกและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจโลกแขวนอยู่กับกระบวนการการต่อรองทางการเมืองในรัฐสภาอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) อันเป็นข้อตกลงจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round)

องค์การการค้าโลกกำหนดที่จะจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2538 แต่องค์การการค้าระหว่างประเทศองค์การใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศนี้จะสามารถมีบทบาทและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆในโลกพร้อมใจกันเป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกามีรายได้ประชาชาติมากกว่า 20% ของรายได้ประชาชาติของโลก หากสหรัฐอเมริกาไม่เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก องค์การระหว่างประเทศแห่งใหม่นี้ย่อมมีความหมายไม่มากเท่าที่ควร

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง โลกพากันจับตาดูว่า สหรัฐอเมริกาจะให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือไม่ ยิ่งใกล้กำหนดวันจัดตั้งมากเพียงใดความกระสับกระส่ายก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ผู้ที่มีอาการกระสับกระส่ายมิได้จำกัดเฉพาะนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT เท่านั้น หากยังรวมถึงผู้นำยุโรปตะวันตกหลายต่อหลายคน แม้แต่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีของไทยก็มีอาการกระสับกระส่ายด้วย จนถึงกลับผลักดันให้*คำประกาศแห่งโบกอร์* (Bogor Declaration) ผูกมัดภาคี APEC ในการให้สัตยาบันแก่องค์การการค้าโลก

นับตั้งแต่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง วงการการเมืองอเมริกันก็มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก วิวาทะในประเด็นนี้ปรากฏสู่สาธารณชนอย่างหนาหูมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใกล้กำหนดการจัดตั้ง การจำแนกกลุ่มผู้สนับสนุนออกจากกลุ่มผู้คัดค้านมิอาจกระทำได้เพียงการขีดเส้นพรรค เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกในสังกัดพรรคเดโมแครตของประธานาธิบดีบิล คลินตัน จำนวนไม่น้อยคัดค้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ในขณะที่นักการเมืองในสังกัดพรรครีปับลิกัน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2537

หลายต่อหลายคนให้การสนับสนุนในเรื่องนี้ เนื่องจากพรรคดีโมแครตเสียงแตก ประธานาธิบดีคลินตันจึงต้องพึ่งพาคะแนนเสียงบางส่วนจากพรรครีปับลิกัน

ความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการเข้าร่วมองค์การการค้าโลกมิได้เป็นผลจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ เพราะปรากฏว่าทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านมีทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายผสมปนเปกันไป ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้คัดค้านมีตั้งแต่นายราล์ฟ เนเดอร์ (Ralph Nader) และสาธุคุณเจสซี่ แจ๊กสัน (Jesse Jackson) ไปจนถึงนายรอสส์ เปโรต์ (Ross Perot) และนายแพททริก บูคานัน (Patrick Buchanan) อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้คัดค้านที่สำคัญประกอบด้วยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ และนักการเมืองชาตินิยม

กลุ่มผู้คัดค้านนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจะทำให้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านสุขภาพอนามัย และมาตรฐานด้านความปลอดภัยหย่อนยานลงจากมาตรฐานอเมริกัน เพราะข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัยได้ละเลยการกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ และด้วยเหตุที่ระเบียบการค้าใหม่ของโลกมิได้มีข้อบังคับทางด้านสังคม (Social Clause) นี้เอง กลุ่มสิทธิมนุษยชนจึงต่อต้านองค์การการค้าโลกด้วยเหตุผลที่ว่าอาจมีสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเด็กทะลักเข้าสู่ตลาดอเมริกัน

กลุ่มชาตินิยมนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมองค์การการค้าโลกจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอธิปไตย เพราะเมื่อเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว องค์กรพหุภาคีแห่งนี้สามารถออกกฎระเบียบมาบังคับรัฐบาลอเมริกันได้ กลุ่มชาตินิยมไม่เห็นด้วยกับกฎการลงคะแนนเสียงที่ยึดหลักการว่า ภาคีทุกประเทศมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน กล่าวคือ *'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง'* (One Country, One Vote)

กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอกลัวเกรงว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีองค์การการค้าโลกซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกามีพันธะลดอากรขาเข้าลงถัวเฉลี่ยปีละ 38% จะทำให้สิ่งทออเมริกันไม่สามารถต่อกรกับสิ่งทอที่นำเข้าจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่กำลังร่วงโรย (Sunset Industries) อื่นๆ ต่างพากันหวาดหวั่นเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ เนื่องจากสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ โดยที่มีการประโคมข่าวกันว่า สินค้าต่างชาติจะท่วมตลาดอเมริกัน และการว่างงานจะมีมากขึ้น

กลุ่มผู้สนับสนุนการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกประกอบด้วยผู้นำอเมริกันในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ และประธานาธิบดียอร์จ บุช บรรดารัฐมนตรีคนสำคัญในรัฐบาลบุชต่างดาหน้าออกมาสนับสนุนประธานาธิบดีคลินตัน ทั้งๆที่สังกัดพรรคการเมืองต่างพรรคก็ตาม นางคาร์ล่า ฮิลส์ (Carla Hills) อดีตผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ก็ออกมาหนุนช่วยนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกันคนปัจจุบันด้วย ในประการสำคัญ นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมได้ออกแถลงการณ์ผลักดันให้สหรัฐอเมริกา

เข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก ในจำนวนนี้รวมนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบลหลายต่อหลายคน

กลุ่มผู้สนับสนุนองค์การการค้าโลกนำเสนอวิวาทะว่า ระเบียบการค้าใหม่ของโลกภายใต้การกำกับขององค์การการค้าโลก จะช่วยให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะได้ประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าโลกนี้ ไม่เพียงแต่จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่าดุลการค้ายังมีส่วนขาดดุลลดลงอีกด้วย ผลการศึกษาของ*สถาบันเพื่อเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ* (Institute for International Economics) ในรายงานเรื่อง *The Uruguay Round : An Assessment* พบว่า ในปี 2543 การส่งออกของสหรัฐฯจะเพิ่มขึ้น 41.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน ในขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเพียง 22 พันล้านเหรียญอเมริกัน ซึ่งหมายความว่า ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศจะดีขึ้นถึง 19.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน โดยที่จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 265,000 คน ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีมากกว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ถึง 10 เท่า

การยอมรับกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการมีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาจะเพิ่มขึ้นอีกมาก

การเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้การขาดดุลการคลังของรัฐบาลอเมริกันลดลง เพราะรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งปวงจะเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าอากรขาเข้าที่ลดลง ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกมีพันธะที่ต้องลดอากรขาเข้าตามระเบียบการค้าใหม่ของโลก ข้อกำหนดนี้เองทำให้รัฐบาลคลินตันต้องจัดทำแผนการหารายได้เพื่อชดเชยอากรขาเข้าที่หดหายไป เพื่อแสดงต่อรัฐสภา แผนการหารายได้ชดเชยของรัฐบาลคลินตันครอบคลุมช่วงเวลาเพียง 5 ปี ซึ่งยาวนานพอที่จะผลักดันให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมาก แต่ไม่ยาวนานพอที่จะใช้กฎการลงคะแนนเสียงเดียวกันในวุฒิสภา เพราะวุฒิสภามีข้อบังคับว่าจะต้องแสดงแผนการหารายได้ชดเชยอย่างน้อย 10 ปี ดังนั้น การให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกอย่างน้อย 60 คน จากจำนวน 100 คน

กลุ่มผู้คัดค้านองค์การการค้าโลกในรัฐสภาอเมริกันพยายามเตะถ่วงการให้สัตยาบัน โดยต้องการยืดเวลาออกไปหลังจากองค์การแห่งนี้จัดตั้งขึ้นแล้ว 6 เดือน แต่รัฐบาลคลินตันพยายามทัดทานกระแสดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้นำพรรครีปับลิกันผลักดันให้การลงมติในเรื่องนี้เลื่อนออกไปหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และผู้ว่าการมลรัฐในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน 2537 เพราะเกรงว่า หากรัฐบาลคลินตันสามารถดำเนินการให้

รัฐสภาให้สัตยาบันก่อนการเลือกตั้งจะมีผลกระทบต่อการเลือกตั้งของพรรครีปับลิกันอย่างสำคัญ ในที่สุดจึงตกลงที่จะบรรจุวาระการประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน และวุฒิสภาในวันพฤหัสบดีที่ 1 ธันวาคม 2537

เมื่อผลการเลือกตั้งกลางสมัยปรากฏว่า พรรคเดโมแครตพ่ายแพ้อย่างยับเยิน รัฐบาลคลินตันยิ่งมีเหตุที่จะต้องผลักดันการให้สัตยาบันในขณะที่พรรคดีโมแครตยังมีเสียงข้างมากในรัฐสภา เพราะนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป รัฐสภาอเมริกันจะตกเป็นของพรรครีปับลิกัน ซึ่งสร้างปัญหาแก่รัฐบาลคลินตันมากยิ่งขึ้น

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน 2537 ปรากฏว่า สภามีมติเห็นชอบกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก ด้วยคะแนนเสียง 288 ต่อ 146

บัดนี้ ชะตากรรมขององค์การการค้าโลก กำลังอยู่ในเงื้อมมือของวุฒิสภาอเมริกัน ซึ่งในขณะที่เขียนบทความนี้กำลังจะมีการประชุม โดยที่รัฐบาลคลินตันยังมิได้แสดงความมั่นใจว่าจะสามารถกุมคะแนนได้ถึง 60 เสียง

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ในที่สุด นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศอิตาลี ก็ได้รับ `ฉันทานุมัติ' ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป

องค์การการค้าโลก (WTO) ถือกำเนิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 โดยผลของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในชั้นแรก นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT ทำหน้าที่รักษาการผู้อำนวยการ WTO โดยที่ต้องสรรหาผู้อำนวยการตัวจริงให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 มีนาคม 2538 ซึ่งเป็นกำหนดการที่นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์พ้นจากตำแหน่ง

แต่แล้วการสรรหาผู้อำนวยการ WTO คนแรกกลับเป็นไปอย่างยืดเยื้อ จนนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ต้องรักษาการต่อไปจนถึงสิ้นเดือนเมษายน กระบวนการสรรหาที่ยืดเยื้อนี้เป็นผลจากข้อบังคับของ WTO ที่กำหนดว่า ผู้อำนวยการจักต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์จากมวลสมาชิก มิฉะนั้น ผู้อำนวยการจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศด้วยความยากลำบากยิ่ง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์นี้เองทำให้กระบวนการสรรหากินเวลา

ในชั้นแรกมีผู้แสดงความจำนงรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO อยู่ 3 ท่าน ได้แก่

(1) นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อิตาลี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศ ACP (African, Caribbean, and Pacific Countries) อันประกอบด้วยบรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปตะวันตก

(2) นายคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตาริ (Carlos Salinas de Gortari) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

(3) นายกิม ชุล ซู (Kim Chul-su)อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอาเซียแปซิฟิก

องค์การการค้าโลกได้มอบหมายให้นายเกสวาปาณี (K. Kesavapany) เอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำ WTO ในฐานะประธาน WTO General Council ทำหน้าที่ประเมินคะแนน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2538

เสียง ครั้นถึงเดือนมกราคม 2538 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นายรุกเกียโรมีคะแนนเสียงนำโด่งทิ้งคู่แข่งอีกสองท่าน โดยที่นายซาลินาสมีคะแนนเป็นอันดับสาม แต่สหรัฐอเมริกายังคงยืนกรานที่จะสนับสนุนนายซาลินาสต่อไป แม้จะมีรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์บางฉบับว่า รัฐบาลนายคลินตันอาจถอนการสนับสนุนนายซาลินาส แต่ผู้นำรัฐบาลอเมริกันก็ออกมาปฏิเสธข่าวดังกล่าว กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO จึงกลายเป็นการงัดข้อระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกา ตราบเท่าที่ความขัดแย้งนี้ยังคงดำรงอยู่ การแต่งตั้งผู้อำนวยการ WTO มิอาจกระทำได้ เนื่องเพราะไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการสรรหาจึงยืดเยื้อ จนเลยกำหนดวันที่ 15 มีนาคม 2538

อย่างไรก็ตาม การเมืองในเม็กซิโกมีส่วนเปลี่ยนกระแสการสรรหาผู้อำนวยการ WTO เมื่อปรากฏว่า นายราอูล ซาลินาส (Raul Salinas) พี่ชายของนายคาร์ลอส ซาลินาสถูกจับในข้อหาบงการฆ่าปรปักษ์ทางการเมือง เรื่องนี้สร้างความเสื่อมเสียแก่นายคาร์ลอส ซาลินาสอย่างยิ่ง จนถึงกับก่นด่ารัฐบาลเม็กซิโก และวิพากษ์วิจารณ์การลดค่าเงินเปโซ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การที่อดีตประธานาธิบดีออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลชุดต่อมาเป็นการกระทำที่ขัดต่อจารีตทางการเมืองในเม็กซิโก ในที่สุด นายคาร์ลอส ซาลินาสประกาศถอนตัวจากการเป็นผู้สมัครรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2538 และต่อมาอพยพไปตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคงมีข้อตกลงบางประการกับรัฐบาลเม็กซิโกแลกเปลี่ยนกับการ `ลี้ภัย' ครั้งนี้

การถอนตัวของนายคาร์ลอส ซาลินาส ทำให้กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ราบรื่นมากขึ้น ส่วนสำคัญก็คือ ช่วยให้สหรัฐอเมริกาไม่เสียหน้า แต่เส้นทางสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO ของนายรุกเกียโร หาได้โรยด้วยดอกกุหลายไม่ ในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2538 นั้นเอง นายรุกเกียโรต้องเดินทางไปสหรัฐอเมริกา เพื่อพบปะกับนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) และบรรดาผู้นำรัฐบาลคลินตันเพื่อขอเสียงสนับสนุน อย่างน้อยที่สุดก็มีการเจรจาในประเด็นสำคัญบางประเด็น จนเป็นที่พอใจ รัฐบาลคลินตันจึงประกาศรับรองนายรุกเกียโร

กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ดังที่เล่ามาข้างต้นนี้ ดูเผินๆแล้วเป็นกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ แม้จะมีการกำหนดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ผลการเลือกตั้งก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจในสังคมโลกเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสหรัฐอเมริกางัดข้อกับสหภาพยุโรป กระบวนการสรรหามิอาจยุติลงได้ แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาเห็นชอบด้วยกับผู้สมัครของสหภาพยุโรป การสรรหาก็จบสิ้นลงโดยเกือบมิต้องฟังเสียงสมาชิกจากประเทศโลกที่สาม ไม่ว่าจะเป็นละตินอเมริกาหรืออาเซีย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในทันทีที่สหรัฐอเมริกาให้การรับรองนายรุกเกียโร นายกิมชุลซู คู่แข่งจากอาเซียแปซิฟิกก็สิ้นความหมาย หากนายกิมชุลซูยังคงดื้อดึงที่จะแข่งขันต่อไป กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ก็จะยังยืดเยื้อต่อไปอีก การที่การสรรหายุติลงได้ ก็เพราะมีการเสนอให้นายกิมชุลซูดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ WTO ประพฤติกรรมเช่นนี้จะถือเป็นการซื้อเสียงหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาความไม่พอใจในกลุ่มประเทศอัฟริกาอย่างมาก เพราะอัฟริกาต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรที่เป็นโลกบาลมากขึ้น

ณ บัดนี้ องค์กรเหนือรัฐ (Supra-national Organization) ที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลทั้งสาม อันประกอบธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (WTO) ล้วนตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ด้วยเหตุที่กฎการลงคะแนนเสียงมิได้ยึดถือหลักการ `หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' ภาคีสมาชิกมิได้มีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างไปตามเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่องค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อตกลงตั้งแต่ต้นว่า ประธานธนาคารโลกจักต้องเป็นชาวอเมริกัน และผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศจักต้องมาจากยุโรปตะวันตก

ในองค์การชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติที่ยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง `หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' กลุ่มประเทศโลกที่สามมักจะยึดกุมการบริหารได้ UNESCO และ ILO นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ แต่ถ้าหากการบริหารองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นไปในทิศทางที่ประเทศมหาอำนาจไม่เห็นชอบด้วย ประเทศมหาอำนาจมักจะกดดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบายจนท้ายที่สุดกดดันด้วยการลดทอนเงินอุดหนุน และจบลงด้วยการลาออกจากสมาชิก ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับ UNESCO นับเป็นกรณีตัวอย่างอันดียิ่ง

แม้ว่าองค์การการค้าโลกจะยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง `หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนนเสียง' แต่ประเทศในโลกที่สามไม่สามารถรวมตัวกันติด จึงขาดฐานคะแนนเสียงที่จะยึดกุมอำนาจการบริหาร ในประการสำคัญ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างมุ่งมั่นที่จะยึดกุมการบริหารในองค์กรโลกบาลแห่งนี้ ประกอบกับประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในด้านเศรษฐกิจ จึงต้องผนึกเข้ากับประเทศมหาอำนาจต้นสังกัด ดังที่กลุ่มประเทศละตินอเมริกาผนึกเข้ากับสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศ ACP ผนึกเข้ากับสหภาพยุโรป การที่ประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจนี้เอง นับเป็นสาเหตุปฐมฐานที่โลกที่สามมิอาจยึดกุมการบริหารองค์การการค้าโลกได้

ณ บัดนี้ มนุษยโลกมีประธานธนาคารโลกที่เป็นชาวอเมริกัน มีผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เป็นชาวฝรั่งเศส และมีผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกที่เป็นชาวอิตาลี การบริหารสังคมเศรษฐกิจโลกให้เป็นไปตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศล้วนอยู่ในมือมหาอำนาจ

อนาคตของ WTO

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) กำหนดที่จะจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์ นับเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกนับตั้งแต่องค์กรโลกบาลแห่งนี้ก่อเกิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา ก่อนที่จะถึงกำหนดการประชุมครั้งสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากภาคีองค์การการค้าโลกร่วมกัน มิฉะนั้นจะเกิดความโกลาหลในการประชุม เนื่องจากมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม

การประชุม World Trade Congress เมื่อกลางเดือนเมษายน 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์ จัดขึ้นเพื่อตระเตรียมวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ วาระการประชุมสำคัญวาระหนึ่งได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานในรอบสองขวบปีของ WTO และการกำหนดอนาคตของ WTO ที่ประชุม World Trade Congress มิได้มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับวาระการประชุมนี้ หากแต่เมื่อพ้นไปจากวาระนี้แล้ว ภาคี WTO เริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการบรรจุวาระการประชุม การลดอุปสรรคและทำนบภาษีศุลกากรสำหรับการค้าสินค้าเป็นญัตติที่ที่ประชุมเห็นว่าควรจะมีการหารือกัน แต่เมื่อมีการผลักดันให้บรรจุวาระการค้าบริการเสรี ที่ประชุมเริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกัน กลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้มีวาระเกี่ยวกับนโยบายโทรคมนาคมเสรี (Telecommunications Liberalization) และนโยบายพาณิชย์นาวีเสรี ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการประชุม World Trade Congress ณ ประเทศสิงคโปร์ ก็มีการประชุมสำคัญอีก 2 รายการ ได้แก่ การประชุมกลุ่มอภิมหาอำนาจ 4 เส้า (Quadrilateral Group) อันประกอบด้วยสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา คานาดา และญี่ปุ่น ณ เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น และการประชุม WTO เพื่อพิจารณานโยบายโทรคมนาคมเสรี ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยที่วันที่ 30 เมษายน 2539 เป็นเส้นตายที่ภาคี WTO จะต้องตัดสินใจว่าจะลงนามใน Telecommunication Pact หรือไม่ World Trade Congress จึงกลายเป็นที่ประชุมที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่งโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 1 พฤษภาคม 2539

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปใช้เกลี้ยกล่อมภาคี WTO ให้เข้าร่วม Telecom Pact โดยที่ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากไม่แน่ใจว่า นโยบายโทรคมนาคมเสรีจะเป็นประโยชน์แก่ตนหรือไม่

ระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Investment Codes) เป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจผลักดันให้เป็นวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีปลายปีนี้ เท่าที่ผ่านมาการลงทุนระหว่างประเทศหาได้มีระเบียบเศรษฐกิจในลักษณะพหุภาคี (multilateral agreement) ไม่ ประเทศต่างๆมีกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศของตนเอง ซึ่งมีเงื่อนไขและความเข้มงวดแตกต่างกัน บางประเทศก็เปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเต็มที่ บางประเทศกลับกลั่นกรองโครงการการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเข้มงวด OECD พยายามผลักดันให้มี Multilateral Investment Codes แต่ประเทศในโลกที่สามจำนวนมากไม่แน่ใจว่า การเปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเสรีจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของตนหรือไม่ เพียงใด และจะเป็นเหตุให้ตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของบรรษัทระหว่างประเทศหรือไม่ ในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้ เซอร์ลีออน บริตตัน (Sir Leon Brittan) รองประธานสหภาพยุโรป พยายามชักจูงและหว่านล้อมให้ภาคี WTO เห็นดีเห็นงามว่านโยบายเสรีนิยมด้านการลงทุนระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลก พร้อมทั้งเสนอความเห็นว่า เมื่อ WTO จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการในแนวทางเสรีนิยมแล้ว ก็ควรก้าวไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมด้วย

แต่ประเด็นที่ก่อให้เกิดการอภิปรายอย่างดุเด็ดเผ็ดมันในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้เกิดจากข้อเสนอเกี่ยวกับวาระการพิจารณาการเชื่อมโยงเงื่อนไขทางสังคม (social clause) กับการค้าระหว่างประเทศ ข้อพิจารณาว่าด้วยผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ประเทศในโลกที่สามยอมรับได้ แต่เมื่อก้าวล่วงไปสู่ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงาน (labour standards) แรงตอบโต้จากโลกที่สามเริ่มรุนแรงขึ้น และรุนแรงถึงที่สุดเมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโปรเสนอวาระการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการฉ้อราษฎร์บังหลวงกับการค้าระหว่างประเทศ ประเด็นนี้ทำให้นางราฟิดาห์ อาซิส (Rafidah Aziz) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมแห่งมาเลเซียกลายเป็น `ขวัญใจ' ของโลกที่สาม เมื่อลุกขึ้นมาตอบโต้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปว่า หากมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ ความผิดไม่ควรตกแก่ผู้รับหรือผู้เรียกร้องเงินสินบนแต่ฝ่ายเดียว ผู้จ่ายสินบนก็ควรมีความผิดไม่แตกต่างกัน หากไม่ต้องการส่งเสริมการฉ้อราษฎร์บังหลวง หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ อย่าคบค้ากับประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงนอกจากจะไม่จำเป็นแล้ว ยังทำให้ระเบียบดังกล่าวยุ่งเหยิงและซับซ้อนเกินกว่าความจำเป็นอีกด้วย

World Trade Congress ครั้งนี้มีรายการปะดาบระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา เมื่อผู้แทนสาธารณรัฐประชาชนจีนลุกขึ้นมาโจมตีสหรัฐอเมริกาว่าเป็นตัวการกีดขวางมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นภาคี WTO แต่ผู้แทนสหรัฐอเมริกาแก้เกี้ยวว่าการเข้าเป็นสมาชิก WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีนมิใช่ปัญหาระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาแต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นปัญหาระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับ WTO โดยตรง

WTO กำลังเดินหน้าในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการ และกำลังก้าวล่วงไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเดียวกัน ในขณะที่ WTO พยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะข้อตกลงพหุภาคี (Multilateralism) ประเทศต่างๆในโลกกลับรวมกลุ่มกันในลักษณะทวิภาคี (Bilateralism) ดังเช่นการจัดตั้งสหภาพยุโรป (EU) และเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลาดร่วมละตินอเมริกา (MERCOSUR) เขตเศรษฐกิจยูโรเมดิเตอร์เรเนียน (EMEA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเขตการค้าเสรีย่อยอื่น ๆ อีกจำนวนมาก โดยที่เขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่กำลังก่อตัวขึ้น ดังเช่นการเชื่อมโยงระหว่าง EU กับ EMEA ระหว่าง EU กับ MERCOSUR และระหว่าง EU กับยุโรปตะวันออก การขยายตัวของ NAFTA จนกลายเป็นเขตการค้าเสรีอเมริกา (Free Trade Area of the Americas) การเชื่อมโยงระหว่างอเมริกาเหนือกับ EU เพื่อจัดตั้ง Trans-Atlantic Free Trade Area (TAFTA) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจอาเซียแปซิฟิก (APEC) และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจลุ่มสมุทรอินเดีย (AIOEC = Association for Indian Ocean Economic Cooperation)

เส้นทางพหุภาคีนิยมของ WTO กำลังดำเนินควบคู่กับเส้นทางทวิภาคีนิยมของกลุ่มประเทศต่างๆ หากเส้นทางทั้งสองกลายเป็นเส้นคู่ขนานที่ไม่สามารถบรรจบกันได้ WTO ก็ค่อยๆสิ้นมนต์ขลัง เพราะประเทศต่างๆจะสนใจหาผลประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจที่ตนสังกัด และมุ่งจัดระเบียบภายในเขตของตน มากกว่าที่จะสนใจการจัดระเบียบในลักษณะพหุภาคีของ WTO โลกในอนาคตจะประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ (super blocs) เพียง 3-4 เขต โดยที่มีการค้าและการลงทุนเสรีภายในเขต แต่จะกีดกันการค้าและการลงทุนจากต่างเขต

ในท่ามกลางกระแสทวิภาคีนิยมที่เชี่ยวกราก อนาคตของ WTO จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการดูดดึงกระแสทวิภาคีนิยมมาบรรจบกับกระแสพหุภาคีนิยมเพื่อเป็นกระแสอันหนึ่งอันเดียวกัน

ข้าวกับ Tariffication

Tariffication เป็นศัพท์ใหม่ที่มีอายุประมาณ 5 ปี และเป็นที่รู้จักมักคุ้นเฉพาะในหมู่ผู้คนที่ติดตามข่าวการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

Tariffication คืออะไร

Tariffication หมายถึง การเลิกใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณ (quantitative control) ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการส่งออกและการนำเข้า โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ ก็คือ การควบคุมสินค้าเข้าระบบภาษีศุลกากร

การควบคุมเชิงปริมาณเป็นมาตรการที่ใช้ในการกำหนดกระแสการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปหมายถึงการกำหนดโควต้าการนำเข้า (import quota) หรือโควค้าการส่งออก (export quota) การควบคุมเชิงปริมาณขั้นสุดโต่ง ได้แก่ การห้ามนำเข้า (import ban) หรือการห้ามส่งออก (export ban) การห้ามนำเข้าก็คือ การกำหนดโควต้าการนำเข้าเท่ากับศูนย์ ส่วนการห้ามส่งออกก็คือ การกำหนดโควต้าการส่งออกเท่ากับศูนย์

การใช้มาตรการการควบคุมการค้าเชิงปริมาณปรากฏอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 2460 จนก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 และเป็นสาเหตุประการหนึ่งของสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรพยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ความข้อนี้ครอบคลุมถึงธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้ภาคีสมาชิกเลิกใช้มาตรการการกำหนดโควต้า โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน GATT ก็ร่างขึ้นด้วยหลักการที่คล้ายคลึงกัน GATT ต้องการให้การค้าในสังคมโลกเป็นไปโดยเสรี โดยที่ประเทศต่างๆจักต้องผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative

---

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2536

advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนมิได้มีความถนัดในการผลิต ภายใต้ระบบการค้าเสรี ประเทศต่างๆจะต้องไม่กีดกันการค้า หากต้องการควบคุมหรือกำกับการค้าระหว่างประเทศ ก็ควรที่จะกำกับและควบคุมด้วยมาตรการภาษีศุลกากร หาควรที่จะใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณดังเช่นการกำหนดโควต้าไม่

แต่ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมร่างกฎข้อบังคับของ GATT ต่างต้องการปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทของตน จึงเป็นเหตุให้ GATT มีข้อยกเว้นต่างๆอันเบี่ยงเบนจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม อาทิเช่น การห้ามการนำเข้า หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดโควต้าการนำเข้าเท่ากับศูนย์ เป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการค้าเสรี ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยึดพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจักต้องมีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้มาตรการดังกล่าวนี้ GATT ก็วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ ในกรณีทั่วไป ภาคีสมาชิกของ GATT จะใช้มาตรการการห้ามการนำเข้ามิได้ แต่มาตรา 11 (2) (C) กำหนดข้อยกเว้นว่า การห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมงเป็นเรื่องที่ทำได้

ด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2) (C) นี้เอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าว แท้ที่จริงแล้ว ญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวมาตั้งแต่ปี 2486 ทั้งนี้โดยอาศัย Staple Food Control Act of 1943 ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศเสียอีก แม้เมื่อ GATT มีผลบังคับใช้แล้ว ญี่ปุ่นยังคงห้ามนำเข้าข้าวซึ่งมิได้ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT ทั้งนี้ด้วยการอ้างอิงมาตรา 11 (2) (C) นั่นเอง

ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าว เกาหลีใต้ก็ใช้มาตรการเดียวกัน ประเทศทั้งสองมีปัญหาร่วมกันในข้อที่มีธัญพืชไม่พอเพียงแก่การบริโภค จึงพยายามดำเนินนโยบายการพึ่งตนเองในเรื่องอาหาร แต่น่าประหลาดใจที่ประเทศผู้ส่งออกธัญพืชรายสำคัญดังเช่นไทย ก็ประกาศใช้มาตรการการห้ามนำเข้าข้าวด้วย ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 โดยที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยเริ่มต้นในปี 2529 สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้ใช้มาตรการการควบคุมสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร หรือ Tariffication โดยให้ภาคีสมาชิกของ GATT เลิกใช้มาตรการการกำหนดโควต้าและการห้ามการนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน

เดิมที่รัฐบาลอเมริกันมิได้ให้ความสำคัญแก่ข้าวในการเจรจารอบอุรุกวัย แต่ด้วยแรงกดดันของสมาคมโรงสีอเมริกัน (American Rice Millers' Association) ทั้งรัฐบาลนายเรแกน

และรัฐบาลนายบุชต่างต้องให้ความสนใจเรื่องนี้ สมาคมโรงสีอเมริกันสามารถเข้าไปรณรงค์ในรัฐสภาอย่างได้ผล ทั้ง ๆ ที่ข้าวมิได้มีความสำคัญในโครงสร้างการผลิตของสหรัฐอเมริกา โดยที่ชาวนาอเมริกันมีอยู่เพียง 11,000 ครอบครัว

ในปี 2529 สมาคมโรงสีอเมริกันได้ยื่นคำร้องภายใต้มาตรา 301 แห่งกฎหมายการค้าปี 2517 (Trade Act of 1974) เพื่อให้รัฐบาลอเมริกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เลิกนโยบายการให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าวและการห้ามการนำเข้าข้าว เพราะสร้างความเสียหายแก่ข้าวอเมริกัน นับตั้งแต่นั้นมา ข้าวกลายเป็นประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่น แต่ญี่ปุ่นก็บ่ายเบี่ยงที่จะเปิดตลาดข้าว โดยให้รอผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

ในปี 2532 สหรัฐฯเสนอแผนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรโดยให้นำระบบภาษีศุลกากรมาใช้แทนมาตรการการกำหนดโควต้าการนำเข้า ทั้งนี้จะต้องลดอากรขาเข้าตลอดช่วงเวลา 10 ปี และขณะเดียวกันก็ค่อยๆลดและเลิกการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร ข้อเสนอดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป ครั้นในเดือนพฤศจิกายน 2534 สหรัฐฯและประชาคมยุโรปสามารถตกลงกันได้ในเรื่องการผลิตพืชน้ำมันและการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ต่อมาในเดือนธันวาคม ศกเดียวกัน นายอาร์เธอร์ ดังเกล (Arthur Bunkel) เลขาธิการ GATT ได้ร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตร โดยให้มีการควบสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากรโดยปราศจากข้อยกเว้น (tariffication without exception) ภาคีสมาชิก GATT จำนวน 108 ประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2535 มีมติยอมรับร่างข้อตกลงนี้

ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุมรอบอุรุกวัย ญี่ปุ่นทำตัวเสมือนหนึ่งเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ ไม่สมกับที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของสังคมโลก ครั้นเมื่อภาคีสมาชิก GATT ยอมรับมาตรการ การควบสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร ญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในฐานะเสือลำบาก ในด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่นไม่ยอมรับมาตรการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นจะต้องมีข้อขัดแย้งทั้งกับสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเท่านั้น หากยังต้องถูกประนามจากสังคมโลกว่าเป็นตัวการแห่งความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยอีกด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าว รัฐบาลญี่ปุ่นก็ต้องเผชิญมรสุมทางการเมืองภายในประเทศ การเดินขบวนของชาวนาเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ แต่ต้นทุนทางการเมืองที่สำคัญกว่า ก็คือ การสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งมีผลกระเทือนต่อผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า Zenchu หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ยังคงทรงอิทธิพลทางการเมืองในสังคมชนบทญี่ปุ่นอย่างมาก แม้ว่าอิทธิพลในช่วงหลังๆ นี้จะลดลงไปบ้างแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องยืนอยู่บนทางสองแพ่งนี้เอง จุดยืนของรัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับนโยบายข้าวจึงแกว่งไปแกว่งมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวครั้งแรก

นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งการ์ดต่อต้าน แต่เมื่อประธานาธิบดียอร์จ บุช เยือนญี่ปุ่นในเดือนมกราคม 2535 รัฐบาลญี่ปุ่นแสดงความเอนเอียงที่จะเปิดตลาดข้าว ครั้นเมื่อเผชิญกับแรงต่อต้านจากชาวนารัฐบาลญี่ปุ่นก็ยืนกรานที่จะปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศต่อไป ข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในช่วงเวลาเกือบสองปีที่ผ่านมานี้จึงเต็มไปด้วยความสับสน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะของผู้ให้ข่าว

นายอาร์เธอร์ ดังเกล เลขาธิการ GATT ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่งพยายามผลักดันให้ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ยอมเปิดตลาดข้าว ในกรณีญี่ปุ่น นายดังเกลเสนอให้ข้าวจากต่างประเทศเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นในขั้นแรก 3-5% ของปริมาณการบริโภค ซึ่งตกประมาณปีละ 300,000-500,000 ตัน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นต้องเลิกมาตรการการห้ามนำเข้าข้าว และใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวแทน เนื่องจากราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาในตลาดโลกประมาณ 6 เท่า ดังนั้นหากจะปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าว ก็ต้องเก็บอากรขาเข้าสูงถึง 700% แต่กำแพงภาษีจะต้องค่อยๆทลายลง ทั้งนี้ด้วยการลดอากรขาเข้าปีละ 15% ของอัตราที่จัดเก็บจนถึงปี 2542 ในระหว่างที่กำแพงภาษีกำลังถูกทลายลงนี้ ญี่ปุ่นสามารถใช้มาตรการปกป้องตนเองในกรณีพิเศษ (special safeguards) ภายใต้กฎข้อบังคับของ GATT กล่าวคือ หากการนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้นผิดปกติ (import surge) หรือราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำผิดปกติ จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อภาคเศรษฐกิจข้าว รัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถเก็บอากรขาเข้าในภาวะฉุกเฉิน (emergency tariff) เพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวได้

แม้ว่าทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะพยายามแข็งขืนมิให้ข้าวถูกควบเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร แต่ในที่สุดแล้ว อาการแข็งขืนดังกล่าวนี้จะต้องอ่อนระโหย เมื่อสังคมโลกเพิ่มแรงกดดันในเรื่องนี้ ปัญหาจึงมีอยู่แต่เพียงว่า รัฐบาลประเทศทั้งสองจะเตรียมการปรับตัวปรับนโยบายและปรับโครงสร้างการผลิตอย่างไร

ญี่ปุ่นกับการเปิดตลาดข้าว

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ Staple Food Control Act ในปี 2486 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศ การปกป้องดังกล่าวนี้อาศัยมาตรการสำคัญ 3 ประเภท คือ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การควบคุมการนำเข้าข้าว โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นห้ามนำเข้าข้าว ทั้งนี้เพื่อมิให้ข้าวญี่ปุ่นต้องแข่งกับข้าวที่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่ญี่ปุ่นหาได้ปิดประตูการค้าข้าวโดยสิ้นเชิงไม่ ปีใดที่ผลผลิตภายในประเทศมีไม่พอเพียงแก่การบริโภค ก็มีการนำเข้าปริมาณมากน้อยตามแต่สถานการณ์ ในช่วงทศวรรษ 2500 ญี่ปุ่นนำเข้าข้าวเพียงประมาณปีละ 20,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ การนำเข้าปริมาณมากจะมีในปีที่การทำนาไม่ได้ผล นอกจากนี้ ยังมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ข้าว เพราะกฎหมายญี่ปุ่นมีบทบัญญัติว่า ผลิตภัณฑ์ข้าวที่มีข้าวเป็นส่วนประกอบไม่ถึง 80% สามารถนำเข้าได้

มาตรการที่สอง ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่ชาวนาเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนด้วยการให้องค์กรการควบคุมอาหาร (Food Control Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ รับซื้อข้าวจากสหกรณ์การเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด หรือมิฉะนั้นก็จ่ายเงินอุดหนุนแก่สหกรณ์การเกษตรโดยตรง มาตรการเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาตลาดโลกถึง 6-10 เท่า และทำให้รายได้ของชาวนาเขยิบขึ้นมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประชาชนในเขตเมืองในปัจจุบัน

มาตรการที่สาม ได้แก่ การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ผลจากการดำเนินสองมาตรการแรกทำให้ญี่ปุ่นสามารถผลิตธัญพืชได้พอเพียงแก่การบริโภค และสามารถพึ่งตนเองในเรื่องอาหารได้ในทศวรรษ 2500 ครั้นในทศวรรษ 2510 ญี่ปุ่นเริ่มมีข้าวส่วนเกิน ซึ่งต้องระบายส่งออกนอกประเทศ ในระหว่างปี 2511-2513 รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตรึงราคาข้าวที่รับซื้อไว้ในระดับเดิม เพราะเกรงว่า การขึ้นราคารับซื้อจะจูงใจให้ชาวนาญี่ปุ่นเพิ่มการผลิต พร้อมกันนี้ ก็มีการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้ชาวนาลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 นั้นเอง ประมาณกันว่า พื้นที่การเพาะปลูกข้าวในญี่ปุ่นลดลง 70,000-80,000 เฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเดิม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 1 ตุลาคม 2536

สังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียต้นทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินนโยบายข้าวดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลการประมาณการให้ตัวเลขแตกต่างกันมากตั้งแต่ 11,000 ล้านเหรียญอเมริกันต่อปี จนถึง 60,000 ล้านเหรียญอเมริกันต่อปี กระทรวงเกษตรอเมริกา (USDA) ประมาณการโดยอาศัยข้อมูลในปี 2528-2532 และพบว่าสังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียต้นทุนในการดำเนินนโยบายข้าวปีละ 19,000 ถึง 23,000 ล้านเหรียญอเมริกัน ต้นทุนดังกล่าวนี้ครอบคลุมรายจ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ชาวนา และรายจ่ายของผู้บริโภคที่ต้องซื้อข้าวแพงกว่าปกติ

รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้แทรกแซงเฉพาะแต่การผลิตข้าวเท่านั้น หากยังแทรกแซงการจัดจำหน่ายข้าวอีกด้วย ระบบการจัดจำหน่ายข้าวของทางการมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ

ช่องทางแรก องค์กรการควบคุมอาหาร (Food Control Agency) รับซื้อข้าวจากชาวนาโดยผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้รัฐบาลจะประกาศราคาข้าวที่รับซื้อ ซึ่งเป็นราคาที่รวมเงินอุดหนุน ปกติราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อจะเขยิบสูงขึ้นทุกปี จวบจนกระทั่งในปี 2530 รัฐบาลนายนากาโซเนะตัดสินใจลดราคาที่รับซื้อ ราคาที่องค์กรการควบคุมอาหารรับซื้อจากสหกรณ์การเกษตรจะมีผลในการกำหนดราคาขายส่งและราคาขายปลีกเป็นทอด ๆ

ช่องทางที่สอง สหกรณ์การเกษตรเมื่อรับซื้อข้าวจากชาวนาแล้ว จะขายต่อให้พ่อค้าขายส่งโดยตรง โดยไม่ผ่านองค์กรการควบคุมอาหาร ในกรณีหลังนี้ รัฐบาลก็จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหกรณ์การเกษตรเช่นเดียวกับกรณีแรก

แม้ว่ากฎหมายจะไม่อนุโลมให้เอกชนขายข้าวโดยตรง แต่การณ์ก็ปรากฏว่าชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องการขายข้าวโดยตรงแก่พ่อค้าขายส่ง โดยไม่ผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า การขายข้าวโดยตรงจะได้ราคาดีกว่าการขายในตลาดราชการ นอกจากนี้ ยังมีพ่อค้าเอกชนที่ประกอบธุรกิจการค้าข้าว ดังเช่น JAI (Japan Agriculture Information) ซึ่งประกอบการมาแล้ว 15 ปี ในการให้สารสนเทศแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคข้าว ธุรกิจการค้าข้าวเอกชนเหล่านี้เสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายอย่างยิ่ง

การบริโภคข้าวในญี่ปุ่นในปีหนึ่งๆตกประมาณ 10 ล้านตัน ในจำนวนนี้ องค์กรการควบคุมอาหารรับซื้อข้าวจากชาวนา 2-3 ล้านตัน อีก 5-6 ล้านตัน สหกรณ์การเกษตรรับซื้อจากชาวนา แล้วขายต่อให้พ่อค้าขายส่ง ส่วนที่เหลือเข้าสู่ตลาดมืด และมักจะเป็นข้าวคุณภาพดี

ระบบการควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายข้าวดังที่กล่าวข้างต้นนี้ทำให้ Zenchu หรือซุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ทรงอิทธิพลทางการเมือง ทั้งในสังคมชนบทและในพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล Zenchu ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร 4,300 แห่ง และมีสมาชิกประมาณ 4.4 ล้านคน กล่าวกันว่า Zenchu มีอิทธิพลมากถึงขั้นที่จะกำหนดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อได้ ซึ่งนัยสำคัญก็คือ การกำหนดระดับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ชาวนานั่นเอง อิทธิพลของ

Zenchu ที่มีต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย ทำให้ Zenchu สามารถผลักดันให้รัฐบาลขึ้นราคาข้าวที่รับซื้อทุกปี แม้ว่ารัฐบาลต้องการลดสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว เพื่อลดภาระทางการคลัง และเพื่อมิให้มีข้าวส่วนเกินเหลือจำนวนมาก แต่ด้วยแรงกดดันของ Zenchu ทำให้รัฐบาลนายนากาโซเนะไม่กล้าหักหาญลดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อในปี 2529 เพียงแต่ตรึงไว้ในระดับเดียวกับปีก่อนหน้านั้น แต่แล้วในปี 2530 รัฐบาลนายนากาโซเนะก็มิอาจหลีกเลี่ยงการลดราคาข้าวได้

Zenchu ทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในการรณรงค์ให้รัฐบาลญี่ปุ่นปกป้องการเพาะปลูกข้าวต่อไป แม้แต่ Shodanren ซึ่งเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ยังแสดงจุดยืนต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ทั้งๆที่การปิดตลาดข้าวทำให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ที่ต้องซื้อข้าวราคาแพง นับตั้งแต่เมื่อสหรัฐอเมริกากดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวในปี 2529 เป็นต้นมา Zenchu ได้เคลื่อนไหวโดยจัดให้มีการชุมนุมและการเดินขบวนของชาวนา การเดินขบวนคัดค้านมีความถี่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2534-2535 ทั้งนี้มีความพยายามที่จะผนึกกำลังกับขบวนการชาวนาในต่างประเทศ อาทิเช่น ขบวนการชาวนาญี่ปุ่นได้ส่งตัวแทนไปร่วมเดินขบวนกับเกษตรกรฝรั่งเศสณ นครปารีส เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2535 เพื่อประท้วงข้อตกลงการเจรจารอบอุรุกวัยที่จะลดการให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2536 ชาวนาจากญี่ปุ่นและไต้หวันได้ร่วมกับชาวนาเกาหลีใต้เดินขบวนในกรุงโซล เพื่อคัดค้านมาตรการการเปิดตลาดข้าว

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆนี้ Zenchu เริ่มต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆมากขึ้น ในขณะที่ Zenchu ต้องการปกป้องตลาดข้าวภายในประเทศ Keidanren ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มผลประโยชน์นอกภาคเกษตรกรรม สนับสนุนนโยบายการเปิดตลาดข้าว เพราะการเปิดตลาดข้าวจะทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นถูกลง ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ลูกจ้าง ในรัฐสภา เริ่มมีนักการเมืองที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางเสรีนิยม ความข้อนี้ครอบคลุมถึง ส.ส. ในสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตยด้วย ในระบบราชการ มีแต่กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) ที่ยังคงสนับสนุนนโยบายการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างแข็งขัน ในขณะที่กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) และกระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนนโยบายข้าวเสรี ซึ่งเป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยง่าย เพราะกระทรวงทั้งสองนี้ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากต่างประเทศโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณที่บ่งบอกว่า ทัศนคติของชาวญี่ปุ่นที่มีต่อนโยบายข้าวกำลังแปรเปลี่ยนไป ชาวญี่ปุ่นเริ่มไม่แน่ใจว่า ตนได้ประโยชน์จากนโยบายการปิดตลาดข้าว ในขณะเดียวกันนี้ สมาคมโรงสีอเมริกัน (American Rice Millers' Association) กำลังรณรงค์ให้ชาวญี่ปุ่นรู้จักข้าวอเมริกัน การรณรงค์นี้มีมาแต่ปี 2532 แล้ว

สภาพภูมิอากาศอันเลวร้าย ซึ่งทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำกว่าปกติ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องนำเข้าข้าวในปี 2536 หนังสือพิมพ์ *Asahi Shimbun* (ฉบับวันที่ 27 กันยายน 2536) รายงานข่าวว่า รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องนำเข้าข้าวปริมาณ 150,000 ตัน ขณะเดียวกัน นายมอริฮิโร

โฮโซกาวา (Morihiro Hosokawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนอเมริกันเมื่อวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2536 และกล่าวเป็นนัยๆว่า ญี่ปุ่นอาจต้องยอมเปิดตลาดข้าวเพื่อให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยบรรลุผลภายในวันที่ 15 ธันวาคม 2536 อันเป็นเส้นตายที่กำหนดโดยสำนักเลขาธิการ GATT ญี่ปุ่นไม่ต้องการได้ชื่อว่าเป็นผู้ทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยล้มเหลว

นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าว ญี่ปุ่นพยายามแข็งขืนต่อแรงกดดันดังกล่าวนี้ อาการแข็งขืนเริ่มอ่อนตัวลงในยุครัฐบาลนายมิยาซาวะ และอาจหมดสิ้นไปในยุครัฐบาลนายโฮโซกาวานี้ อย่างไรก็ตาม บทสัมภาษณ์ของนายโฮโซกาวาดังกล่าวข้างต้นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล เพราะนายโฮโซกาวาให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยที่ยังมิได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐมนตรีหลายต่อหลายนายมีความเห็นต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ในขณะที่นายโฮโซกาวาได้แสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดตลาดข้าวบางส่วนมาตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งที่ผ่านมา

แรงกดดันจากชุมชนสังคมโลก ประกอบกับการเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว ในที่สุดแล้วจะทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องเปิดตลาดข้าวอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงต่อไปได้ ปัญหาสำคัญมีแต่เพียงว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะปรับโครงสร้างการผลิตของภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างไร และจะใช้มรรควิธีอะไรบ้างในการลดทอนแรงต่อต้านทางการเมือง

สิทธิมนุษยชนกับการค้าระหว่างประเทศ

การเยือนประเทศฝรั่งเศสของนายกรัฐมนตรีหลี่เผิง (Li Peng) แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อกลางเดือนเมษายน 2539 ไม่เพียงแต่จบลงด้วยชัยชนะของยักษ์ใหญ่แห่งอาเซียเท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการจัดระเบียบระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่การปราบปรามขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย ณ จตุรัสเทียนอันหมึนในปี 2532 นายหลี่เผิงพยายามหลีกเลี่ยงการเยือนต่างประเทศ เพราะทราบแก่ใจดีว่าจะต้องเผชิญกับการประท้วงจากขบวนการสิทธิมนุษยชน แต่ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีปัญหาขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรง ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องนโยบายจีนเดียว ปัญหาการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle) และปัญหาการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงต้องการใช้สหภาพยุโรปเป็นเบี้ยหมากรุกในการต่อรองกับสหรัฐอเมริกา และประสบความสำเร็จระดับหนึ่งเมื่อสามารถกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับเยอรมนี การสานสัมพันธ์กับฝรั่งเศสจึงเป็นหมากตาต่อมา และหากไม่ติดขัดด้วยปัญหาฮ่องกงแล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนจะสามารถกระชับสายสัมพันธ์กับสหราชอาณาจักรได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีความสัมพันธ์อันดีงามกับฝรั่งเศสมาแต่หนหลัง เพราะฝรั่งเศสเป็นชาติมหาอำนาจตะวันตกชาติแรกที่ประกาศรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2507 ในเวลานั้นฝรั่งเศสมีปัญหาไม่กินเส้นกับสหรัฐอเมริกา และประธานาธิบดีเดอโกลต้องการให้ฝรั่งเศสถอนตัวออกจากองค์การ NATO จึงหันมาคบค้ากับจีน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองต้องเสื่อมทรามลงเมื่อเกิดกรณีการปราบปรามประชาชน ณ จตุรัสเทียนอันหมึนในปี 2532 โดยที่ฝรั่งเศสร่วมกับชาติมหาอำนาจตะวันตกอื่นๆ ประนามสาธารณรัฐประชาชนจีน ครั้นในปี 2536 ฝรั่งเศสตัดสินใจขายเครื่องบิน Mirage 2000-5 แก่ไต้หวัน ซึ่งทำให้ผู้นำสาธารณรัฐ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 17 เมษายน 2539

ประชาชนจีนไม่พอใจฝรั่งเศสอย่างยิ่ง ถึงกับตัดความสัมพันธ์ทางการค้า และสั่งปิดสถานกงสุล ณ เมืองกวางเจา

เมื่อจ๊ากส์ ชีฮัก (Jacques Chirac) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศส นโยบายต่างประเทศก็แปรเปลี่ยนไปในทางที่ให้ความสำคัญแก่อาเซียมากขึ้น ถึงกับกำหนด `ยุทธศาสตร์อาเซีย' โดยมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นเบี้ยหมากรุกสำคัญ

การรื้อฟื้นสัมพันธภาพระหว่างฝรั่งเศสกับสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงเป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทน และมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลฝรั่งเศสพยายามประคับประคองให้การเยือนฝรั่งเศสของนายหลี่เผิงเป็นไปอย่างราบรื่น

ขบวนการสิทธิมนุษยชนกว่า 30 กลุ่มเตรียมการประท้วงนายหลี่เผิงในฝรั่งเศส โดยมี Amnesty International เป็นหัวหอก ผู้ประท้วงมีแผนที่จะเดินขบวนผ่านหน้าสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนในกรุงปารีส แต่ทางการฝรั่งเศสระดมหน่วยปราบปรามจลาจลพร้อมแก๊สน้ำตาสกัดการเดินขบวน กระนั้นก็ตาม นายหลี่เผิงต้องลดกำหนดการออกนอกสถานที่พัก เพราะไม่ต้องการเผชิญหน้ากับกลุ่มประท้วง

ท้ายที่สุด รัฐบาลฝรั่งเศสมีกำหนดการเลี้ยงต้อนรับนายหลี่เผิงก่อนเดินทางกลับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ด้วยเหตุที่ร่างสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรีอเลง จุปเป้ (Alain Juppe) เอ่ยถึงปัญหาสิทธิมนุษยชน นายหลี่เผิงจึงบอกเลิกงานเลี้ยง ท้ายที่สุด งานเลี้ยงดำเนินไปโดยไม่มีการดื่มอวยพรและไม่มีการกล่าวสุนทรพจน์

นายหลี่เผิงปราศรัยต่อหอการค้าฝรั่งเศส (Chamber of Commerce) เรียกร้องให้ประเทศทั้งสอง *`แสวงจุดร่วม สงวนจุดต่าง'* อีกทั้งชี้ให้เห็นว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจฝรั่งเศสเพียงใด นายหลี่เผิงกล่าวว่า ในปี 2538 สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นตลาดรองรับสินค้าเข้ามูลค่า 280,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 400,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2543 โดยที่ในขณะเดียวกัน สาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังดำเนินการลดอากรขาเข้าจากอัตราถัวเฉลี่ย 23% ในปัจจุบัน เหลือเพียง 15%

การเยือนฝรั่งเศสของนายหลี่เผิงจบลงด้วยข้อตกลงซื้อสินค้าฝรั่งเศส 6 ฉบับ รายการที่สำคัญที่สุดได้แก่ การซื้อเครื่องบิน Airbus จำนวน 33 เครื่อง มูลค่า 1,900 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รองลงมาได้แก่ การสร้างโรงงานแก๊สธรรมชาติ การซื้อน้ำมันจากบริษัท Elf Acquitaine การซื้อเครื่องเจาะอุโมงค์สำหรับการสร้างรถไฟใต้ดินในนครเซี่ยงไฮ้ การซื้อเคเบิลสำหรับสถานีไฟฟ้าพลังงานน้ำ และการซื้อเครื่องมือการแพทย์สำหรับโรงพยาบาล

ขบวนการสิทธิมนุษยชนพยายามเตือนผู้นำฝรั่งเศส ให้รำลึกถึงเหตุการณ์ ณ จตุรัสเทียนอันหมึนในปี 2532 พร้อมทั้งเรียกร้องมิให้เห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากจนถึงกับละเลยปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่เสียงเรียกร้องดังกล่าวนี้มิอาจสั่งคลอน

มโนธรรมสำนึกของผู้นำฝรั่งเศสแม้แต่น้อย ตลาดสาธารณรัฐประชาชนจีนใหญ่เกินกว่าที่จะละวางได้ สัมพันธภาพกับสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้มีความหมายเพียงการขายสินค้าได้เท่านั้น หากยังมีความหมายครอบคลุมถึงการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดปัญหาการว่างงานอีกด้วย

ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนประสบความสำเร็จครั้งแล้วครั้งเล่าในการสยบผู้นำชาติมหาอำนาจด้วยการนำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาหลอกล่อ ประธานาธิบดีคลินตันแห่งสหรัฐอเมริกา เคยแสดงความขึงขังที่จะไม่ต่ออายุความสัมพันธ์บนหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) แต่แล้วก็มิอาจทนความยั่วยวนของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมิอาจทนแรงกดดันจากชุมชนนักธุรกิจ และอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในปี 2537 นั้นเอง ประธานาธิบดีคลินตันจึงประกาศเป็นหลักการว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องการลิดรอนสิทธิมนุษยชนมาเป็นข้อพิจารณาในการต่ออายุ MFN เมื่อสหรัฐอเมริกาเป็นผู้บุกเบิกในการสลายประเด็นสิทธิมนุษยชนออกจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประเทศอื่นๆก็เจริญรอยตาม เพราะทุกประเทศล้วนต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น

สิทธิมนุษยชนเคยเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดระเบียบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ยุครัฐบาลนายจิมมี่ คาร์เตอร์ บัดนี้กำลังสิ้นมนต์ขลัง การเห็นแก่ผลประโยชน์ทางการค้า (commercialism) กำลังเข้ามามีความสำคัญแทนที่ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีหรือเขตเศรษฐกิจเสรีก็เป็นผลจากการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันเฉกเช่นเดียวกัน

โลกกำลังพัฒนาไปโดยมิได้คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ หรือที่สำนักเศรษฐศาสตร์ซัสเซ็กซ์ (Institute of Development Studies, University of Sussex) เรียกว่า Development Without Human Face แรงกดดันและผลประโยชน์ของบรรษัทระหว่างประเทศเป็นจักรกลสำคัญในการขับเคลื่อนระบบทุนนิยมโลก ลัทธิพาณิชยประโยชน์จึงทรงอิทธิพลยิ่งกว่าประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทิศทางของเศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้ทำให้การทำงานของขบวนการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น

สิทธิมนุษยชนกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกำลังเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกยุคหลังสงครามเย็น ในยุคสงครามเย็น อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่แบ่งค่ายแบ่งฝักฝ่าย แต่ละค่ายเกาะเกี่ยวกันด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้ ทุกวันนี้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ประเทศต่างๆหันหน้าเข้าหากัน พลังของบรรษัทระหว่างประเทศและกลุ่มทุนในประเทศต่างๆ ยังผลให้นโยบายต่างประเทศถูกกำหนดบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ การลิดรอนสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้นำประเทศต่างๆมองข้ามไป และมิให้ความสำคัญ รัฐบาลอเมริกันในอดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่รัฐบาลนายจิมมี่ คาร์เตอร์เป็นต้นมา เคยใช้บรรทัดฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐสภาอเมริกันถึงกับตรากฎหมายความช่วยเหลือต่างประเทศ โดยมีบทบัญญัติว่า รัฐบาลอเมริกันจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ลิดรอนสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงมิได้ด้วยมโนธรรมสำนึกด้านสิทธิมนุษยชน ผู้นำอเมริกันได้ประณามรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อเกิดกรณีการเข่นฆ่าประชาชนและนักศึกษาที่เรียกร้องประชาธิปไตย ณ จตุรัสเทียนอันหมึนในปี 2532 นับตั้งแต่นั้นมา สิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาต่ออายุหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle = MFN) แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน กระนั้นก็ตาม รัฐบาลจีนยังคงลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสืบต่อมา แต่ก็ได้รับต่ออายุ MFN จากรัฐบาลอเมริกันทุกปี บริษัทยักษ์ใหญ่และกลุ่มทุนอเมริกันกดดันให้รัฐบาลของตนผ่อนปรนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในปี 2537 ประธานาธิบดีคลินตันประกาศเป็นหลักการว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาต่ออายุ MFN อีกต่อไป

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤษภาคม 2539

แม้ว่าการลิดรอนสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้บรรเทาเบาบางลง แต่มหาอำนาจประเทศแล้วประเทศเล่าต่างกรูเข้าหาผลประโยชน์ในประเทศนั้น มิจำกัดเฉพาะสหรัฐอเมริกา หากรวมยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นด้วย ไม่มีประเทศใดที่กล้าละทิ้งตลาดขนาดมหึมาของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ อย่างน้อยที่สุดกลุ่มทุนและบรรษัทระหว่างประเทศไม่ยินยอมให้ทำเช่นนั้น

เมื่อกลุ่มทุนหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ขบวนการสิทธิมนุษยชนเมื่อไม่ประสบความสำเร็จในการกดดันรัฐบาล ก็หันมาเล่นงานบรรษัทระหว่างประเทศแทน กระแสการ 'ลงโทษ' บริษัทที่คบค้าและลงทุนในประเทศที่ลิดรอนสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงกำลังขยายตัวในมหาวิทยาลัยต่างๆในสหรัฐอเมริกา การรณรงค์พุ่งเป้าสู่พม่า เพราะนับตั้งแต่คณะเผด็จการ SLORC (= State Law and Order Restoration Council) ปกครองพม่าในปี 2531 เป็นต้นมา ได้มีการเข่นฆ่าและปราบปรามประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งของประชาชน แม้สหประชาชาติจะมีมติประณามการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้น แต่ประเทศต่างๆ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ยังคงคบค้ากับพม่า เพราะหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนี้ ขบวนการสิทธิมนุษยชนจึงรณรงค์ต่อต้านบริษัทที่หากินกับพม่า และกดดันให้ถอนการลงทุนออกจากพม่า การรณรงค์ดังกล่าวนี้ส่งผลในวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยต่างๆ และกำลังขยายผลเป็นประเด็นการเมืองท้องถิ่นและประเด็นการเมืองระดับชาติในเวลาไม่ช้าไม่นานนัก ขบวนการรณรงค์ได้จัดตั้งองค์กรดังเช่น Burma Action Group และ Free Burma Campaign

การรณรงค์ต่อต้านพม่าในปลายทศวรรษ 2530 มีรูปแบบคล้ายคลึงกับการรณรงค์ต่อต้านสหภาพอัฟริกาใต้ในทศวรรษ 2510 เนื่องเพราะรัฐบาลอัฟริกาใต้ไม่ยอมเลิกนโยบายเหยียดผิว ขบวนการต่อต้านการเหยียดผิวหรือที่เรียกว่า Anti-Apartheid Campaign จึงก่อเกิดและขยายตัวในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ยุทธวิธีสำคัญประการหนึ่งในการต่อต้านสหภาพอัฟริกาใต้ครั้งนั้น ก็คือ ยุทธวิธีการเลือกซื้อสินค้า (Selective Purchasing) ด้วยการไม่ซื้อสินค้าจากอัฟริกาใต้ และไม่ซื้อสินค้าของบริษัทที่คบค้ากับอัฟริกาใต้ ยุทธวิธีดังกล่าวนี้นำมาใช้ต่อต้านพม่าครั้งนี้ด้วย

Pepsi Cola เป็นเป้าหมายใหญ่ของการรณรงค์ต่อต้านพม่า Pepsi Cola นอกจากจะประกอบธุรกิจน้ำอัดลมแล้ว ยังมีธุรกิจประเภท 'แดกด่วน ยัดเร็ว' (Fast Food) ดังเช่น

Kentucky Fried Chicken, Pizza Hut และ Taco Bell อีกทั้งยังผลิตอาหารขบเคี้ยว ดังเช่น Doritos และ Lays อีกด้วย Pepsi Cola เข้าไปประกอบธุรกิจร่วมทุนกับ Myanmar Golden Star Co. ด้วยการจัดตั้งบริษัท Pepsi Cola Products Myanmar ซึ่งมีโรงงานน้ำอัดลมในนครย่างกุ้ง โดยที่มีแผนการจัดตั้งโรงงานในนครมัณฑเลย์ในอนาคต ผลผลิตของธุรกิจร่วมทุนนี้ประกอบด้วย Pepsi Cola, Seven-Up และ Mirinda มียอดขายประมาณ 1 ล้านขวดต่อปี และมีส่วนแบ่งตลาดประมาณ 85% ของธุรกิจน้ำอัดลมในพม่า

ด้วยเหตุที่ Pepsi Cola คบค้ากับพม่านี้เอง นักศึกษาอเมริกันจึงพุ่งเป้าการต่อต้านไปยังบริษัทนี้ โดยที่การรณรงค์ต่อต้านขยายตัวอย่างรวดเร็ว

* มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดให้สัมปทานการจำหน่ายน้ำอัดลมภายในวิทยาเขตแก่ Pepsi Cola แทน Coca Cola สัญญาสัมปทานกำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้รับผลตอบแทนปีละ 200,000 ดอลลาร์ แต่นักศึกษาพากันรณรงค์ต่อต้าน จนมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดต้องบอกเลิกสัมปทานที่ให้แก่ Pepsi Cola โดยให้ Coca Cola กลับมาขายตามเดิม

* Pepsi Cola ลงรากปักหลักในวิทยาเขตของ Penn State University ทั้งในโรงอาหาร หอพัก และตู้ขายเครื่องดื่มชนิดหยอดเหรียญ ผูกขาดโดยผลผลิตของ Pepsi Cola ซึ่งจ่ายผลตอบแทนแก่มหาวิทยาลัยถึง 14 ล้านดอลลาร์ กระนั้นก็ตาม นักศึกษาก็ยังขึ้นป้าย Pepsi - The Choice of a New Genocide

* ที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด นักศึกษากดดันให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยยกเลิกสัมปทานการขายอาหารที่ให้แก่ Taco Bell ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ Pepsi Cola

แรงกดดันดังกล่าวนี้ทำให้ Pepsi Cola ตัดสินใจขายหุ้น 40% ที่ถืออยู่ใน Pepsi Cola Products Myanmar เหตุที่การตัดสินใจเป็นไปอย่างฉับไว ก็เพราะผลประโยชน์ของ Pepsi Cola ในพม่ายังมีไม่มาก ในปี 2538 Pepsi Cola มีกำไรจากการประกอบการในพม่าเพียง 8 ล้านดอลลาร์ เทียบกับผลกำไรทั่วโลก 30,400 ล้านดอลลาร์ นับว่าน้อยนัก บัดนี้ Pepsi Cola ไม่มีธุรกิจร่วมทุนในพม่า แต่ Pepsi Cola Products Myanmar ยังคงอยู่ โดยที่บริษัทหลังนี้ต้องจ่ายค่าเครื่องหมายการค้าและค่าสิทธิบัตรแก่บริษัทแรก เพราะรูปแบบการประกอบธุรกรรมแปรเปลี่ยนจากธุรกิจร่วมทุน (joint venture) ไปเป็นการทำข้อตกลง Licensing Agreement และ Franchise

Agreement ด้วยเหตุดังนี้ ขบวนการนักศึกษาพม่าที่ชื่อว่า All Burma Students Democratic Front จึงยังชูธงต่อต้าน Pepsi ต่อไป

ขบวนการต่อต้านบริษัทที่คบค้ากับพม่าได้ขยายไปสู่วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยต่างๆไม่น้อยกว่า 75 แห่ง การรณรงค์ดังกล่าวนี้ประสบผลสำเร็จระดับหนึ่ง เพราะปรากฏว่า บริษัทอเมริกันจำนวนไม่น้อยพากันถอนธุรกิจออกจากพม่า อาทิเช่น Amoco, Levi Strauss, Lizz Claiborne, Eddie Bauer, Reebok International และ Federated Department Stores เป็นต้น

การต่อต้านบริษัทที่คบค้ากับพม่ากำลังระบาดจากมหาวิทยาลัยไปสู่การเมืองท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหลายต่อหลายเมืองตรากฎข้อบังคับจำกัดการจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทที่คบค้ากับพม่า บางเมืองมีกฎข้อบังคับห้ามนำเงินทุนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นฝากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คบค้ากับพม่า เมืองที่เคลื่อนตัวสู่กระแสการต่อต้านพม่าส่วนใหญ่ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้แก่ San Francisco, Oakland, Santa Monica และ Berkeley นอกจากนี้ก็มีเมือง Madison (มลรัฐวิสคอนซิน) โดยที่มหานครนิวยอร์คกำลังเคลื่อนเข้าสู่กระแสเดียวกัน

การต่อต้านบริษัทที่คบค้ากับพม่ากำลังแปรผันเป็นประเด็นทางการเมืองระดับชาติในสหรัฐอเมริกา โดยที่วุฒิสภากำลังไต่สวนเรื่องนี้ และอาจมีการผลักดันให้ตรากฎหมายจำกัดรัฐบาลส่วนกลางมิให้จัดจ้างจัดซื้อจากบริษัทที่คบค้ากับพม่า

พัฒนาการดังที่ลำดับมาข้างต้นนี้ ไม่เพียงแต่แสดงว่า ขบวนการต่อต้านพม่ากำลังย่ำอยู่ในแนวทางเดียวกับขบวนการต่อต้านการเหยียดผิวในอัฟริกาใต้เมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้วเท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า ขบวนการประชาชนหากรวมพลังได้มีทางเลือกที่จะเชื่อมโยงประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ากับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่บรรษัทระหว่างประเทศเท่านั้นที่สามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ ขบวนการประชาชนก็สามารถมีบทบาทและอิทธิพลได้เช่นกัน ขอเพียงแต่มีการผนึกพลังเท่านั้น

ภาคที่สาม

เอกภาคีนิยม

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้า

ในสมัยก่อน สินค้าที่ส่งไปขายยังประเทศต่างๆ ไม่สู้มีปัญหาในการระบุว่า สินค้าเหล่านั้นมีต้นกำเนิดการผลิตในประเทศใด ถึงจะมีการส่งผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะถึงประเทศปลายทาง (Country of Destination) ก็สามารถติดตามหาข้อมูลได้โดยง่าย เพราะการผลิตและการค้ามิได้มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่ในปัจจุบันหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกระบวนการผลิตที่สามารถแยกชิ้นส่วนในการผลิตได้ โดยที่ประเทศผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปขั้นสุดท้าย เพียงแต่นำชิ้นส่วนมาประกอบกันเท่านั้น หาได้มีส่วนสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) อื่นใดอีกไม่

ข้อมูลเกี่ยวกับ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ (Country of Origin) มีความสำคัญในการจัดทำสถิติการค้าระหว่างประเทศ และในการคำนวณดุลการค้าระหว่างประเทศต่างๆ ความเที่ยงตรงของข้อมูลมีผลอย่างมากต่อความน่าเชื่อถือของสถิติ ด้วยเหตุที่กระบวนการผลิตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลจากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International Division of Labour) การระบุ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ จึงมิใช่เรื่องง่ายและกลายมาเป็นข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ จนถึงกับต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ภายใต้ GATT และต่อมาภายใต้ WTO

การออกเอกสาร ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ มีความสำคัญยิ่งในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ เอกสารเหล่านี้เป็นฐานข้อมูลในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ในกรณีที่มีการควบคุมปริมาณการนำเข้า (import control) เอกสารเหล่านี้ช่วยให้ตรวจสอบได้ว่า มีการนำเข้าจาก ‘ประเทศแหล่งผลิต’ แต่ละประเทศเต็มตามโควต้าแล้วหรือไม่ แต่ในโลกที่ระบบการค้าระหว่างประเทศทวีความสลับซับซ้อน ประเทศผู้ส่งออกสามารถแปลง ‘ประเทศแหล่งผลิต’ เพื่อหลบเลี่ยงมาตรการทางนโยบายของ ‘ประเทศปลายทาง’ ได้ ด้วยการส่งสินค้าออกผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะเข้าสู่ ‘ประเทศปลายทาง’ เพื่อมิให้ปรากฏเป็นโควต้า

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “หอคอยส่องโลก” *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 4 กันยายน 2539

ของ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ การส่งออกผ่านประเทศที่สามมักจะปรากฏในกรณีที่ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ ใช้มาตรการลงโทษทางการค้า (trade sanction) ‘ประเทศปลายทาง’ ด้วย ยิ่งในกรณีที่มีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) ด้วยแล้ว ประเทศที่ต้องการสิทธิประโยชน์ทางด้านนี้มักจะหาทางส่งสินค้าผ่านประเทศที่ยังคงได้รับ GSP แต่การใช้กลเม็ดเด็ดพรายเพื่อให้ได้ประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงการเสียประโยชน์จากมาตรการทางนโยบายของประเทศคู่ค้าเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป พิธีการทางศุลกากรและการออกเอกสาร ‘ประเทศแหล่งผลิต’ จึงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อป้องกันกลเม็ดเด็ดพรายเหล่านี้

สิ่งทอและเสื้อผ้าเป็นสินค้าที่มีปัญหาในการกำหนด ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ อย่างมาก เพราะวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) และสินค้าสำเร็จรูปผลิตในประเทศต่างๆ กัน ใยสังเคราะห์และเส้นด้ายอาจผลิตในประเทศหนึ่ง ประเทศที่ทอผ้าอาจไม่สามารถผลิตใยสังเคราะห์และเส้นด้ายเองและต้องนำเข้าจากประเทศอื่น แม้แต่เสื้อผ้าที่เป็น สินค้าออกสำคัญของโลกที่สาม ก็ยังมีการแยกส่วนในการผลิต โดยที่มีการตัดผ้าตามแบบกระสวนในประเทศหนึ่ง แล้วส่งไปเย็บยังอีกประเทศหนึ่งที่มีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก การระบุ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ จึงมิใช่เรื่องง่าย และกลายมาเป็นข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลอเมริกันไม่พอใจระเบียบวิธีการระบุ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงทำตัวเป็นนักเลงโตจัดระเบียบเสียเอง ทั้งนี้ด้วยการตรา Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996

กฎหมายฉบับนี้นำเสนอโดยนายจอห์น บี. โบรส์ (John B. Breaux) วุฒิสมาชิก และนายเบนจามิน แอล. คาร์เดน (Benjamin L. Carden) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคเดโมแครตทั้งคู่ Breaux-Carden Act นำเสนอต่อรัฐสภาในเดือนมิถุนายน 2537 ในขณะที่มีการพิจารณาให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) โดยที่รัฐบาลคลินตันมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ดั๊ก ซูรูโอกะ (Doug Tsuruoka) แห่งหนังสือพิมพ์ *Asia Times* (July 10, 1996) รายงานว่า นางริต้า เฮยส์ (Rita Hayes) ผู้มีส่วนสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้เดิมเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานนโยบายสิ่งทอของรัฐบาลคลินตัน ปัจจุบันเป็นหัวหน้าคณะผู้เจรจานโยบายสิ่งทอของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) คนสำคัญอีกคนหนึ่งก็คือนายเจนนิเฟอร์ ฮิลล์แมน (Jennifer Hillman) ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาทั่วไปของ USTR

ด้วยการผลักดันของรัฐบาลคลินตัน ร่างกฎหมาย Textile and Apparel Global Competitiveness Act ผ่าน Ways and Means Committee ของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ยากลำบาก แต่ต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญในคณะกรรมาธิการการเงินแห่งวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสมาชิกบ๊อบ แพ็กวูด (Bob Packwood) แห่งพรรครีปับลิกัน ซึ่งต้องการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ออกไปอีก 5 ปี ในขณะที่รัฐบาลคลินตันต้องการบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2538

ประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตันต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่นี้ จึงพยายามผลักดัน Textile and Apparel Global Competitiveness Act อย่างเต็มที่ กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายทุนอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังเช่น American Textile Manufactureres Institute และจากสหภาพแรงงาน เพราะการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าขัดต่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมนี้ และทำให้การจ้างงานมีไม่มากเท่าที่ควร ในขณะที่วุฒิสมาชิกแพ็กวูดเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้นำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากต่างประเทศ

เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกำหนดการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐสภาได้ถามความเห็นฝ่ายบริหาร รัฐบาลคลินตันเสนอให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายนี้ออกไป 18 เดือน โดยเพิ่งสั่งให้รัฐสภาลงมติในเดือนมิถุนายน 2539 ในลักษณะ 'วิถีด่วน' ในการพิจารณา (fast-track option) กล่าวคือ ให้ลงมติรับหรือไม่รับกฎหมายโดยห้ามแก้ไขบทบัญญัติใดๆในกฎหมายนี้ เพราะต้องการบังคับใช้กฎหมายนี้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 เมื่อรัฐสภามีมติเห็นชอบ การบังคับใช้กฎหมายจึงเกิดขึ้น

ตามกฎหมายใหม่นี้ สิ่งทอถือเอาประเทศที่ทอผ้าเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' มิใช่ประเทศที่ย้อมหรือพิมพ์ผ้า สิ่งทอดิบที่ส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อย้อมและพิมพ์ลายในอิตาลี เมื่อส่งออกจากอิตาลี เดิมถือว่าอิตาลีเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ถือว่าเป็นการส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สำหรับเครื่องแต่งกายถือเอาประเทศที่เย็บผ้าเป็นเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด' มิใช่ประเทศที่ตัดผ้าตามแบบกระสวน ในปัจจุบัน ฮ่องกงตัดผ้าแล้วส่งไปเย็บในสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากมีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก ตามกฎหมายใหม่ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายที่ตัดเย็บและส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' ทั้งๆ ที่ผ้าและวัตถุดิบส่วนใหญ่มาจากฮ่องกงก็ตาม หากการตัดเย็บกระทำในประเทศต่างๆมากกว่าหนึ่งประเทศ ให้ถือเอาประเทศที่มีส่วนตัดเย็บมากที่สุดเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด'

Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 มีผลกระทบต่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างถ้วนหน้า แต่ผลกระทบตกหนักแก่ฮ่องกงและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสหรัฐอเมริการะแวงว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนลอบส่งสิ่งทอและเสื้อผ้าผ่านฮ่องกงไปยังสหรัฐอเมริกา เพื่อมิให้ปรากฏอยู่ในโควต้าของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้ามีการจำกัดโควต้าตาม Multi-Fibre Arrangement (MFA)

ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Customs Service) ประกาศใช้ระเบียบการศุลกากรเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างเข้มงวด เมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2539 เอกสารการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายต้องมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารประกอบชนิดที่ไม่เคยบังคับใช้มาก่อน การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกาถึงกับจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบโรงงานและบริษัทผู้ส่งออกในฮ่องกง แต่ฮ่องกงไม่ยินยอม เพราะถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และสหรัฐอเมริกาไม่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในฮ่องกง

รัฐบาลอเมริกันเลือกเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนยังมิได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงไม่สามารถร้องเรียนต่อ WTO ได้ แต่ประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ซึ่งเดือดร้อนจากกฎหมายฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา เริ่มร้องเรียนต่อ WTO เพื่อให้ไต่สวนว่า Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 ขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO หรือไม่

Multi-Fibre Arrangement เป็นระเบียบการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศในปัจจุบัน แยกต่างหากจาก GATT ผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) มีข้อยุติว่า MFA จะค่อยๆ ผนวกเข้าเป็นระเบียบการค้าเดียวกับ WTO ภายในปี 2548 โดยต้องเลิกการกำหนดโควต้าการนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงอีกด้วยว่า จะมีการปรับกฎว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้า (Country-of-Origin Rule) ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในปี 2541

สหรัฐอเมริกาอ้างความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงกฎนี้ว่า ในเมื่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าหาประโยชน์จากการเลี่ยงกฎ สหรัฐฯ ย่อมมีความชอบธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงกฎเพื่ออุดช่องโหว่ดังกล่าวนี้ (loophole-closing device) แต่กฎใหม่ที่กำหนดขึ้นหามีความคงเส้นคงวาไม่ ในขณะที่เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายถือเอาประเทศที่ทำการผลิตในขั้นตอน

สุดท้าย (เย็บ) เป็นประเทศแหล่งผลิต ทั้งๆ ที่มูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการเย็บอาจน้อยกว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจากขั้นตอนการผลิตก่อนหน้านี้ ส่วนผ้าทอกลับมิได้ถือเอาประเทศที่ทำการผลิตในขั้นตอนสุดท้าย (ดังเช่นย้อมสี และพิมพ์ลาย) เป็นประเทศแหล่งผลิต

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องมีเอกสารรับรองจากผู้ผลิต โดยผู้ผลิตต้องลงนามรับรองในเอกสารศุลกากรด้วยนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างอุปสรรคการค้าที่มิใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff barrier) แล้ว ยังขัดต่อระเบียบศุลกากรทั่วไป (General Customs Rule) ของสหรัฐอเมริกาเอง เพราะการนำเข้าสินค้าอื่นๆ ไม่มีข้อกำหนดเช่นนี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิบัติอย่างลำเอียง

Textile and Apparel Global Competitveness Act of 1996 กำลังก่อให้เกิดความโกลาหลในการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างมาก เพราะประเทศผู้ส่งออกไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้มาก่อน จึงตั้งรับไม่ทัน ประเทศเหล่านี้กำลังเจรจากับสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อหาทางบรรเทาผลกระทบ นอกจากนี้ ตามข้อตกลง WTO ว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ จะต้องมีการปรับโควต้าเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ประเทศคู่ค้าด้วย

ด้วยเหตุที่การค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายมีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีการกำหนดโควต้าตามข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ในขณะที่ MFA เป็นข้อตกลงพหุภาคี การกำหนดโควต้าเป็นข้อตกลงทวิภาคี การเปลี่ยนแปลง Country-of-Origin Rule อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงทำให้การส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายของผู้ส่งออกบางประเทศไปยังสหรัฐอเมริกาเต็มโควต้าหรือเกินเลยกว่าโควต้าที่ตกลงกันไว้ นั่นหมายความว่า ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถขยายการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาอีกได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายภายในประเทศ

แม้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในสหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ แต่ประชาชนผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เพราะต้องซื้อสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในราคาแพงขึ้น

สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำเข้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายรายสำคัญของโลก การบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงมีผลกระทบต่อระเบียบการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างสำคัญ

คิวบากับ Helms-Burton Act

ในขณะที่ชุมชนระหว่างประเทศพากันวิพากษ์วิจารณ์ โดยที่บางรายถึงกับประณามรัฐบาลอเมริกันที่ปล่อยให้ Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้ รัฐบาลคิวบาพยายามดิ้นรนเพื่อลดทอนผลกระทบอันเกิดจากกฎหมายฉบับนี้

Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้เมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ลงนามเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะเล่นงานบริษัทที่เข้าไปลงทุนในประเทศคิวบา ทั้งบริษัท อเมริกันและบริษัทที่มิใช่อเมริกัน มาตรการที่ใช้ลงโทษบริษัทเหล่านี้มีลักษณะเป็น secondary boycott เพราะมิได้มุ่งเล่นงานคิวบาโดยตรง หากแต่เป็นการเล่นงานโดยอ้อม เพื่อให้บริษัทธุรกิจ และบรรษัทระหว่างประเทศเลิกคบกับคิวบา โดยหวังว่า หากบริษัทต่างชาติพากันถอนการลงทุนออกจากคิวบา คิวบาอาจต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

ตาม Helms-Burton Act ประชาชนชาวอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีเชื้อสายคิวบา สามารถยื่นฟ้องบริษัทที่เข้าไปลงทุนในประเทศคิวบาได้ หากปรากฏว่าบริษัทดังกล่าวใช้ทรัพย์สิน (ดังเช่นที่ดิน) ของตนที่ถูกรัฐบาลคิวบายึดไปนับตั้งแต่ปี 2505 นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการสั่งห้ามผู้บริหารบริษัทที่คบค้ากับคิวบาเข้าสหรัฐอเมริกา อีกทั้งห้ามขายสินค้าที่มีชิ้นส่วน องค์ประกอบ หรือวัตถุดิบจากคิวบา (Cuba content)

Helms-Burton Act ถือกำเนิดภายหลังจากที่คิวบายิงเครื่องบินเอกชน 2 ลำตก ในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ผู้นอเมริกันไม่ลังเลที่จะทำให้ภาพลักษณ์ของคิวบาในสายตาของประชาชนชาวอเมริกันเสื่อมทรามลง นับตั้งแต่ฟิเดล คาสโตร (Fidel Castro) ยึดแผ่นดินคิวบาได้นับตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา คิวบากับสหรัฐอเมริกาก็เป็นไม้เบื่อไม้เมากันมาโดยตลอด ผู้นำอเมริกันบางคนดังเช่นประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดีถึงกับวางแผนลอบสังหารนายพลคาสโตร ยิ่งคิวบายินยอมให้สหภาพโซเวียตติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ จนเกิดวิกฤติการณ์ครั้งใหญ่ในปี

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “หอคอยส่องโลก” *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2539

2505 ด้วยแล้ว สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองเสื่อมทรามถึงขั้นไม่เผาผีกัน โดยที่กาลเวลามิอาจช่วยเยียวยาบาดแผลที่เกิดขึ้นได้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประกาศคืนดีกับเวียดนาม ทั้งๆที่ทำสงครามห้ำหั่นกันมากว่าสองทศวรรษ แต่สัมพันธภาพระหว่างคิวบากับสหรัฐอเมริกาไม่มีทีท่าว่าจะคืนสู่สภาวะปกติ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวคิวบาอพยพซึ่งต่อต้านนายพลคาสโตรกลายเป็นกลุ่มชนที่มีอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การที่คิวบายิงเครื่องบินอเมริกันตก 2 ลำ กลายเป็นเครื่องมือที่ผู้นำอเมริกันใช้ในการปลุกระดมความเกลียดชังคิวบาในสังคมอเมริกัน มิไยว่าคิวบาจะแก้ตัวอย่างไร ก็ไม่มีใครรับฟังในทัศนะของคิวบา เครื่องบินทั้งสองลำนั้นเป็นของชาวอเมริกันเชื้อสายคิวบา ซึ่งถูกส่งขึ้นไปเพื่อสอดแนมคิวบา โดยที่อาจทำงานให้หน่วยสืบราชการลับอเมริกันด้วยก็ได้ ทางการสหรัฐอเมริกาพยายามกลบประเด็นการสืบราชการลับ ด้วยการชูประเด็นมนุษยธรรม โดยย้ำว่า การยิงเครื่องบินเอกชนเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม

บรรยากาศความเกลียดชังคิวบา ซึ่งปลุกระดมจนได้ที่นี้เองช่วยเกื้อกูลการตรา Helms-Burton Act กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเป็นทางการว่า Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act โดยที่ชื่อ Helms-Burton Act มาจากชื่อผู้เสนอกฎหมายฉบับนี้ อันได้แก่ นายริชาร์ด เฮล์มส์ (Richard Helms) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรครีปับลิกันจากมลรัฐนอร์ธคาโรไลนา และนายแดน เบอร์ตัน (Dan Burton) สมาชิสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกัน

การผลักดัน Helms-Burton Act เป็นฝีมือของนายเฮล์มส์มากกว่านายเบอร์ตัน เพราะเหตุที่นายเฮล์มส์ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการต่างประเทศแห่งวุฒิสภา จึงมีอำนาจและอิทธิพลในวงการการเมืองอเมริกัน นายเฮล์มส์มีจุดยืนขวาจัดมาเป็นเวลาช้านาน จนดูเป็นคนขวางโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำตัวกีดขวางขบวนการสิทธิและเสรีภาพ อาทิเช่น นายเฮล์มส์สนับสนุนการตรากฎหมายห้ามทำแท้ง สนับสนุนการลงโทษประหารชีวิต สนับสนุนบริษัทบุหรี่และต่อต้านขบวนการต่อต้านการสูบบุหรี่ ต่อต้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อวิจัยโรคเอดส์ ต่อต้านการให้สิทธิเสมอภาคแก่ชนกลุ่มน้อย ต่อต้านการส่งทหารอเมริกันเข้าไปรักษาความสงบในไฮติและบอสเนีย ต่อต้านการจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่รัสเซีย รวมตลอดจนขัดขวางการให้สัตยาบันสนธิสัญญาฉบับต่างๆ และการให้ฉันทานุมัติแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อกดดันให้กระทรวงดังกล่าวปรับโครงสร้าง

ไม่น่าประหลาดใจที่ Helms-Burton Act ต้องการเข่นฆ่าคิวบา โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิเดล คาสโตรให้อาสัญ ในเมื่อนายริชาร์ด เฮล์มส์วิศวกรผู้สร้างกฎหมายฉบับนี้เป็นผู้นำฝ่ายขวาในสังคมการเมืองอเมริกัน แต่ข้อที่ผู้คนจำนวนไม่น้อยอดรู้สึกกังขามิได้ก็คือ เหตุใดประธานาธิบดีคลินตันจึงปล่อยกฎหมายฉบับนี้ผ่านไป โดยมิได้แสดงการทัดทานแม้แต่น้อย นับตั้งแต่เมื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2536 เป็นต้นมา นายวิลเลียม คลินตันแสดงความสามารถในการปรับตำแหน่งแห่งหนทางการเมืองของตนอย่างดีเยี่ยม หากลมการเมืองพัดเพไปทางขวานายคลินตันก็ปรับตำแหน่งของตนไปทางขวา หากกระแสเสรีนิยมมาแรง นายคลินตันก็เคลื่อนตัวไปทางซ้าย จนยากที่จะระบุได้ว่า นายคลินตันยืนอยู่แห่งใดในสังคมการเมืองอเมริกัน

ปัญหาคิวบากลายเป็นประเด็นสำคัญในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ชุมชนชาวคิวบาในสหรัฐอเมริกามีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ชาวคิวบาอพยพทั้งหมดก็ว่าได้มีความรู้สึกต่อต้านฟิเดล คาสโตร ชาวคิวบาที่อพยพออกนนอกประเทศรุ่นแรกๆ เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับกลุ่มเผด็จการดั้งเดิม หรือมิฉะนั้นก็ถูกฟิเดล คาสโตรยึดทรัพย์สินชาวคิวบารุ่นต่อๆ มาเป็นกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของคาสโตร และท้ายที่สุดเป็นกลุ่มคนที่มิอาจทนอยู่อย่างทุกข์เข็ญในคิวบาอีกต่อไป จึงต้องอพยพออกนอกคิวบา โดยได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลคาสโตร นักการเมืองที่ต้องการคะแนนนิยมจากชุมชนชาวคิวบาในสหรัฐอเมริกาจักต้องแสดงจุดยืนต่อต้านคาสโตร นายบ๊อบ โดล (Bob Dole) ผู้ได้รับเลือกจากพรรครีปับลิกันให้เป็นตัวแทนชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันถึงกับประกาศในปลายเดือนพฤษภาคม 2539 ว่า หากได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะโค่นล้มฟิเดล คาสโตรโดยทันที

Helms- Burton Act ถือกำเนิดในท่ามกลางบรรยากาศการต่อต้านฟิเดล คาสโตร แต่ทันทีที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ สหรัฐอเมริกาก็ต้องเผชิญกับเสียงทักท้วงจากประเทศมหาอำนาจที่อยู่ค่ายเดียวกัน ทั้งอังกฤษและสหภาพยุโรปไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า กฎหมายฉบับนี้ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะตรากฎหมายห้ามบริษัทอเมริกันมิให้เข้าไปลงทุนหรือคบค้ากับคิวบา แต่สหรัฐฯไม่มีอำนาจที่จะสั่งการอย่างเดียวกันกับบริษัทชาติอื่นๆ

นายมัลคอล์ม ริฟกินด์ (Malcolm Rifkind) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษโจมตี Helms-Burton Act ในการปราศรัยต่อ National Press Club ในสหรัฐ

อเมริกา เมื่อปลายเดือนพฤษภาคม 2539 โดยเตือนว่า กฎหมายฉบับนี้จะสร้างความแตกแยกในหมู่ประเทศตะวันตก เนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง นายริฟกินด์กล่าวว่า บริษัทยุโรปที่ลงทุนหรือค้าขายกับคิวบาจะถูกลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้ โดยที่คิวบามิได้ถูกลงโทษโดยตรง และแสดงความไม่เข้าใจว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติลงโทษพันธมิตร แทนที่จะลงโทษปรปักษ์

ท่าทีอันแข็งกร้าวของสหภาพยุโรปยังความกังวลใจอย่างยิ่งแก่ผู้นำอเมริกัน เพียงชั่วเวลาผ่านไปไม่ถึงหนึ่งขวบปีภายหลังการลงนามใน Trans-Atlantic Agenda เพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก (TAFTA) สหภาพยุโรปกลับต้องมาประชุมค้นหามาตรการตอบโต้ Helms-Burton Act เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มใช้ Sanction Measures สหภาพยุโรปก็ต้องใช้ Counteer-Sanction Measures มาตรการที่สหภาพยุโรปดำริที่จะนำมาใช้มีแต้งแต่การยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อให้พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่ง Helms-Burton Act ขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO หรือไม่ นอกจากนี้ จะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อบริษัทและประชาชนชาวอเมริกันที่อาศัยบทบัญญัติแห่ง Helms-Burton Act ฟ้องบริษัทในสหภาพยุโรปในศาลอเมริกัน ทั้งนี้เพื่อจะเล่นงานตอบโต้ในภายหลัง โดยจะมีการตรากฎหมายในสหภาพยุโรปเพื่อให้สามารถฟ้องกลับในสหภาพยุโรปได้ ท้ายที่สุด มาตรการที่จะเลือกใช้ก็คือ การเข้มงวดในการออกวีซ่าแก่ชาวอเมริกัน

ไม่เพียงแต่สหภาพยุโรปเท่านั้นที่มีปฏิกิริยาอันรุนแรง บรรดาภาคีองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States = OAS) ซึ่งเคยเป็นบริวารที่ซื่อสัตย์ของสหรัฐอเมริกาก็แสดงท่าทีคัดค้าน Helms-Burton Act ด้วย แต่การคัดค้านอันแข็งกร้าวมาจากพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาภายในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) นั้นเอง ทั้งคานาดาและเม็กซิโกต่างร่วมกันโจมตีสหรัฐอเมริกา จนน่าเกรงว่าจะมีผลต่อการสลลายตัวของ NAFTA ทั้งนี้เพราะเหตุว่า บริษัทคานาดาและเม็กซิโกหลายต่อหลายบริษัทเข้าไปลงทุนในคิวบา

ท้ายที่สุด กลุ่มทุนอเมริกันกลับเป็นฝ่ายต่อต้าน Helms-Burton Act เสียเอง U.S.-Cuba Trade and Economic Council ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากธุรกิจ 138 ประเภท และมีฐานอยู่ในนิวยอร์คเป็นหัวหอกในการคัดค้านกฎหมายฉบับนี้ ธุรกิจอเมริกันจำนวนไม่น้อยค้าขายกับคิวบา ส่วนที่ต้องการเข้าไปลงทุนในกิจการเกษตรและเหมืองแร่ในคิวบาก็มีหาน้อยไม่ ในขณะที่นักลงทุนชาติอื่นๆ ยังคงเข้าไปลงทุนในคิวบาได้ แต่เมื่อ Helms-Burton Act มีผลบังคับใช้

นักธุรกิจอเมริกันมิอาจเข้าไปลงทุนในคิวบาต่อไป มิหนำซ้ำยังต้องเผชิญกับการตอบโต้จากสหภาพยุโรปและภาคี NAFTA อีกด้วย

การยื่นหนังสือคัดค้านของ U.S. Chamber of Commerce และ National Association of Manufcturers นับเป็นการปูทางให้ประธานาธิบดีคลินตันกลับลำ ในด้านหนึ่งประธานาธิบดีคลินตันต้องการคะแนนเสียงจากชาวอเมริกันที่มีเชื้อสายคิวบา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมลรัฐฟลอริดาและมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในอีกด้านหนึ่ง ก็ต้องระมัดระวังมิให้สัมพันธภาพที่มีกับสหภาพยุโรปและภาคี NAFTA ต้องเสื่อมทราม นอกจากนี้ การเดินหน้าบังคับใช้ Helms-Burton Act ยังทำให้สูญเสียการสนับสนุนจากกลุ่มทุนอเมริกันที่มีผลประโยชน์ในคิวบาอีกด้วย

Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2539 แต่คลินตันอาศัยอำนาจประธานาธิบดีในการเลื่อนการบังคับใช้บทบัญญัติใน Title III บทบัญญัติในส่วนนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือธุรกิจอเมริกันฟ้องร้องบริษัทที่เข้าไปลงทุนในคิวบา เมื่อพิสูจน์ได้ว่า บริษัทดังกล่าวใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินของตนซึ่งถูกรัฐบาลคิวบายึดไปในการประกอบการ เดิมสิทธิการฟ้องร้องจะเริ่มมีในเดือนพฤศจิกายน 2539 แต่ประธานาธิบดีคลินตันเลื่อนการให้สิทธิดังกล่าวนี้ไปเป็นเดือนพฤษภาคม 2540 ถึงเวลานั้น การเลือกตั้งประธานาธิบดีก็รู้ผลแพ้ชนะกันแล้ว จะกลับลำอีกครั้งหนึ่งก็ยังทำได้

กระนั้นก็ตาม พันธมิตรในสหภาพยุโรปและ NAFTA ก็ยังไม่วางใจ และเตรียมตัวตอบโต้สหรัฐอเมริกาต่อไป ยิ่งคิวบาด้วยแล้ว ก็ต้องเตรียมพร้อมเพื่อรับมือผลกระทบของกฎหมายฉบับนี้

Iran and Libya Sanctions Act

เมื่อประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน ลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act of 1996 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2539 ไม่เพียงแต่อิหร่านและลิเบียเท่านั้นที่ได้รับผลกระเทือนจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ บรรดาพันธมิตรของสหรัฐฯ ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งกำลังเสื่อมทรามอยู่แล้ว อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 (หรือที่รู้จักกันในชื่อ Helms-Burton Act ตามชื่อสมาชิกรัฐสภาที่นำเสนอกฎหมายนี้) ก็ยิ่งเสื่อมทรามลงไปอีก มิจำเพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านและลิเบียเท่านั้นที่เขม็งเกลียว

ผู้นำอเมริกันมีความปักใจเชื่อว่า รัฐบาลลิเบียและอิหร่านให้การสนับสนุนการก่อการร้ายระหว่างประเทศอยู่เบื้องหลัง และประเทศทั้งสองเป็นฐานที่มั่นของบรรดาผู้ก่อการร้ายระดับชั้นแนวหน้า รัฐบาลอเมริกันชุดแล้วชุดเล่าเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าวนี้ผ่านสื่อมวลชน จนประชาชนชาวอเมริกันมีความเกลียดชังอิหร่านและลิเบียอย่างฝังใจ แต่รัฐบาลอเมริกันไม่เคยตรวจสอบตนเองว่า การก่อการร้ายในบางกรณีเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอเมริกันเอง

Iran and Libya Sanctions Act of 1996 มีสามัญนามว่า D'Amato Act ตามชื่อของนายอัลฟองเซ ดามาโต (Alfonse D'Amato) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรครีปับลิกันจากมลรัฐนิวยอร์ค ซึ่งเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในเดือนกันยายน 2538

D'Amato Act วางหลักการสำคัญว่า ธุรกิจเอกชนที่เข้าไปลงทุนในอิหร่านและลิเบีย จนสามารถทำให้ประเทศทั้งสองเพิ่มพูนศักยภาพในการก่อการร้ายอย่างสำคัญ (signficant enhancement) จักต้องถูกลงโทษ ตามกฎหมายฉบับนี้ประธานาธิบดีอเมริกันมีอำนาจในการลงโทษบริษัทที่เข้าไปลงทุนในภาคเศรษฐกิจพลังงาน (energy sector) ในประเทศอิหร่านและลิเบียมูลค่าตั้งแต่ 40 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 9 ตุลาคม 2539

ในชั้นแรก รัฐบาลคลินตันมิได้ยินดียินร้ายกับกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อมีเหตุการณ์อันเชื่อว่าเกิดจากการก่อการร้ายปรากฏอย่างต่อเนื่อง ท่าทีของรัฐบาลคลินตันก็แปรเปลี่ยนไป เริ่มต้นด้วยการใช้รถบรรทุกขนระเบิดพุ่งเข้าใส่ฐานทัพอเมริกันในซาอุดิอาระเบียในปลายเดือนมิถุนายน 2539 อันเป็นเหตุให้ทหารอเมริกันตายอย่างน้อย 19 คน และมีผู้คนบาดเจ็บสาหัสจำนวนมาก ตามมาด้วยเครื่องบินพาณิชย์สายการบิน TWA เที่ยวบินที่ 800 ตกเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม ศกเดียวกัน โดยที่มีเหตุชวนสงสัยว่าเป็นฝีมือผู้ก่อการร้าย และข้ารัฐการอเมริกันบางส่วนพุ่งเป้าไปยังอิหร่าน

ในวันที่ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act นั้นเอง ญาติผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์เครื่องบิน Pan Am เที่ยวบิน 103 ตกในสก๊อตแลนด์ปี 2531 ได้มาร่วมในพิธีลงนามด้วย ประธานาธิบดีคลินตันแสดงความมุ่งมั่นที่จะขจัดการก่อการร้าย และกล่าวย้ำว่าสหรัฐอเมริกามิอาจค้าขายหรือประกอบธุรกิจในตอนกลางวันร่วมกับผู้คนที่แอบฆ่าประชาชนชาวอเมริกันในยามค่ำคืน

ประธานาธิบดีคลินตันจำเป็นต้องสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งนี้ ด้วยเหตุที่ประชาชนชาวอเมริกันจำนวนไม่น้อยมีความเกลียดชังอิหร่าน ลิเบีย และคิวบาอย่างฝังใจ การประกาศใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (economic sanction) ประเทศทั้งสามจึงเป็นยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการลงนามบังคับใช้กฎหมายทั้งสองเกิดจากเหตุปัจจัยเดียวกัน ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 ภายหลังจากที่คิวบายิงเครื่องบินของชาวอเมริกันเชื้อสายคิวบาตกในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 ในขณะที่การก่อการร้ายในฐานทัพอเมริกันในซาอุดิอาระเบียและการที่เครื่องบิน TWA ตก เป็นฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้ประธานาธิบดีคลินตันเดินหน้าในกรณี Iran and Libya Sanctions Act of 1996

รัฐบาลอเมริกันชุดแล้วชุดเล่าฝังใจกับการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเมื่อมีหลักฐานว่า กรณีเครื่องบิน Pan Am Flight 103 ตกที่ Lockerbie ในปี 2531 เกิดจากผู้ก่อการร้ายที่หลบซ่อนอยู่ในลิเบีย สหรัฐอเมริกาก็ผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติคว่ำบาตรอิหร่านในเดือนมิถุนายน 2538 โดยห้ามค้าขายกับอิหร่าน สหภาพยุโรปมิได้เดินตามรอยสหรัฐอเมริกาในกรณีนี้

ทั้ง Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และ Iran and Libya Sanctions Act เป็นกฎหมายที่ละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ เพราะกฎหมายทั้งสองมิได้จำกัดการลงโทษเฉพาะบริษัทอเมริกัน หากแต่ลงโทษบริษัทต่างชาติด้วย จึงเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extra-territorial rights) อย่างปราศจากข้อสงสัย ด้วยเหตุดังนี้ นานาประเทศจึงพากันประท้วงรัฐบาลอเมริกัน สิทธิสภาพนอกอาณาเขตควรจะหมดสิ้นไปพร้อมกับการเสื่อมสลายของระบบจักรวรรดินิยม แต่สหรัฐอเมริกายังคงทำตัวเป็นนักเลงโต ใช้ไม้ตะพดหวดก้นผู้อื่นที่มิใช่ประชาชนของตน การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีนัยสำคัญว่า สหรัฐอเมริกาเลือกเดินในแนวทางเอกภาคีนิยมอันแข็งกร้าว (Aggressive Unilateralism) โดยทำตัวเป็นผู้จัดระเบียบเศรษฐกิจโลก เป็นผู้กล่าวหาผู้ละเมิดระเบียบดังกล่าว และเป็นผู้พิพากษาและผู้ลงโทษพร้อมกันไปด้วย

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า แม้แต่พันธมิตรก็มิอาจอดทนต่อความเป็นนักเลงโตของสหรัฐอเมริกาได้ สหภาพยุโรปยื่นเรื่องร้องเรียนองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อสหรัฐอเมริกาบังคับใช้ Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันที่บรรดาพันธมิตรพากันประท้วงสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการบังคับใช้ Iran and Libya Sanctions Act ในเวลาต่อมา สหภาพยุโรปมิได้เพียงแต่ประท้วงเท่านั้น หากยังเตรียมมาตรการตอบโต้ด้วย

บรรษัทยักษ์ใหญ่ของสหภาพยุโรปจำนวนไม่น้อยเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและการผลิตพลังงานอื่นๆ ในอิหร่านและลิเบีย Iran and Libya Sanctions Act จึงกระทบต่อบรรษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้ และเป็นธรรมดาอยู่เองที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปมิอาจนิ่งนอนใจอยู่ได้ แต่บรรษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันก็ได้รับผลกระเทือนจากกฎหมายฉบับนี้เหมือนกัน ดังกรณีที่ Conoco แห่งสหรัฐอเมริกาต้องถอนตัวจากการพัฒนาแหล่งน้ำมัน ณ Sirri Oil Field ในอิหร่าน อันเป็นเหตุให้ Total แห่งฝรั่งเศสลงนามในสัญญามูลค่า 600 ล้านดอลลาร์แทน รัฐบาลอเมริกันมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะตรากฎหมายห้ามบริษัทของตนเข้าไปลงทุนในอิหร่านและลิเบีย แต่ไม่มีความชอบธรรมใดๆ ที่จะตรากฎหมายเล่นงานบริษัทชาติอื่นๆ เพราะชาติเหล่านั้นมิได้เป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา

บริษัทที่ละเมิด Iran and Libya Sanctions Act จะมิได้รับเงินกู้จาก EXIM Bank แห่งสหรัฐอเมริกา จะมิได้รับอนุญาตการส่งออก ห้ามธนาคารอเมริกันปล่อยกู้แก่บริษัทเหล่านี้เกินกว่าปีละ 10 ล้านดอลลาร์ ห้ามรัฐบาลอเมริกันจัดจ้างจัดซื้อจากบรรดาบริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้ บรรดาสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่บริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้จะเป็นผู้จัดจำหน่าย

พันธบัตรรัฐบาลอเมริกันในตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (primary security market) มิได้ และท้ายที่สุดอาจห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยบริษัทที่ละเมิดกฎหมายนี้

หนทางหนึ่งในการหลีกเลี่ยงการละเมิด Iran and Libya Sanctions Act ก็คือ การแบ่งซอยโครงการลงทุนให้มีขนาดเล็กกว่า 40 ล้านดอลลาร์ แต่ก็สร้างปัญหาในการบริหารโครงการโดยไม่จำเป็น

ในวันรุ่งขึ้นหลังจากที่ประธานาธิบดีคลินตันลงนามใน Iran and Libya Sanctions Act บริษัท BHP (= Broken Hill Proprietary) แห่งออสเตรเลีย ซึ่งกำลังเจรจากับอิหร่านในโครงการวางท่อแก๊สจากอิหร่านถึงปากีสถานระยะทาง 1,500 กิโลเมตร จำเป็นต้องถอนตัวจากโครงการ สาเหตุสำคัญเป็นเพราะ BHP มีธุรกิจในสหรัฐอเมริกา สินทรัพย์ของ BHP ในสหรัฐอเมริกาสูงถึง 6,000 ล้านดอลลาร์ ทั้งในอุตสาหกรรมเหล็กกล้า ปิโตรเลียม เหมืองแร่ และแก๊สธรรมชาติ BHP ประเมินแล้วเห็นว่าไม่คุ้มที่จะถูกรัฐบาลอเมริกันเล่นงาน

แต่ในทันทีที่ BHP ถอนตัวจากโครงการวางท่อแก๊สจากอิหร่านถึงปากีสถาน UNOCAL แห่งสหรัฐอเมริกาก็รีบยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลปากีสถานหันไปซื้อแก๊สธรรมชาติจากเตอร์กเมนิสถาน (Turkmenistan) ข้างฝ่ายอิหร่านก็แก้เกมด้วยการยื่นข้อเสนอต่อปากีสถานให้แยกโครงการออกเป็น 2 ส่วน โดยอิหร่านรับผิดชอบการวางท่อแก๊สส่วนที่อยู่ในดินแดนอิหร่าน ส่วนการวางท่อแก๊สในดินแดนปากีสถาน ให้ปากีสถานว่าจ้างบรรษัทระหว่างประเทศ (*Asia Times*, August 21, 1996) การแยกส่วนในการลงทุนเช่นนี้เท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการละเมิด Iran and Libya Sanctions Act กระนั้นก็ตาม มีรายงานข่าวว่า เจ้าหน้าที่รัฐบาลอเมริกันไม่ยอมรับการหลีกเลี่ยงวิธีนี้

ในขณะที่ BHP ถอนตัวจากโครงการลงทุนในอิหร่านเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ในวันที่ 12 สิงหาคม ศกเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลเตอรกีก็ลงนามในสัญญาซื้อแก๊สจากอิหร่านปีละ 4,000 ล้านลูกบาศก์เมตรเป็นเวลา 22 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2541 ในการนี้จำเป็นต้องวางท่อแก๊สระยะทาง 1,095 กิโลเมตรในเตอรกี (มูลค่า 1,200 ล้านดอลลาร์) และ 275 กิโลเมตรในอิหร่าน (มูลค่า 300 ล้านดอลลาร์) รัฐบาลเตอรกีให้เงินช่วยเหลือแก่อิหร่านในการวางท่อแก๊สส่วนที่อยู่ในอิหร่าน เตอรกีเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาใน NATO และเตอรกีเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่อยู่ระหว่างยุโรป อาเซีย และตะวันออกกลาง รัฐบาลอเมริกันพยายามกดดันให้เตอรกีละทิ้งสัญญา

แต่ไม่เป็นผล นับเป็นชัยชนะของอิหร่านที่สามารถฟันฝ่ามาตรการ ‘ล้อมปราบทางเศรษฐกิจ’ ของสหรัฐอเมริกาออกมาได้

ไม่เพียงแต่กฎหมายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ดังเช่น Cuba Liberty and Democratic Solidarity Act และ Iran and Libya Sanctions Act จะขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศและก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต อันไม่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศแล้ว คำถามพื้นฐานก็ยังมีอยู่ว่า การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิผลเพียงใด ในการเล่นงานปรปักษ์ รัฐบาลอเมริกันคว่ำบาตรคิวบามากว่า 3 ทศวรรษ และคว่ำบาตรอิรักมาแล้ว 5 ปี แต่ทั้งฟิเดล คาสโตร และซัดดัม ฮุสเซนยังคงธำรงอำนาจของตนไว้ได้ ผู้ที่เดือดร้อนกลับเป็นประชาชนในประเทศเหล่านี้ การคว่ำบาตรคิวบา ลิเบียและอิหร่านครั้งใหม่นี้ไม่น่าจะมีผลแตกต่างไปจากครั้งก่อนๆ ความแตกต่างมีอยู่แต่เพียงว่า สหรัฐอเมริกากำลังผลักพันธมิตรให้กลายเป็นปรปักษ์จากการใช้มาตรการชุดใหม่นี้

สหภาพยุโรปไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหภาพยุโรปมีผลประโยชน์ในคิวบาและอิหร่าน แต่ส่วนสำคัญเป็นเพราะความไร้ประสิทธิผลของมาตรการประเภทนี้ สหภาพยุโรปต้องการให้สหรัฐอเมริกาหันมาใช้นโยบาย ‘การแลกเปลี่ยนความคิดที่เอาจริงเอาจัง’ (Critical Dialogue) ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมานี้ สหภาพยุโรปพยายามฟื้นสัมพันธภาพกับอิหร่าน และกดดันให้อิหร่านยกเลิกคำสั่งฆ่านายซัลมอน รัชดี (Salmon Rushdie) ในฐานที่ดูหมิ่นศาสนาอิสลาม การณ์ปรากฏว่า บรรยากาศของการเจรจาเป็นไปด้วยดี ข้างฝ่ายคิวบานั้นเล่า ก็มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจโดยหันสู่ระบบตลาดมากขึ้น อีกทั้งพยายามลดทอนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเปิดให้นานาประเทศตรวจสอบมากขึ้น แต่แล้วการเมืองภายในสหรัฐอเมริกากลับทำลายบรรยากาศแห่งความสมานฉันท์เสียเอง

กุ้งไทยกับการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล

การห้ามนำกุ้งไทยเข้าสหรัฐอเมริกาตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่สร้างปัญหาแก่ธุรกิจการส่งออกกุ้งของไทยเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมอีกด้วย

มาตรการการห้ามนำเข้ากุ้งดังกล่าวนี้มีภูมิหลังมาตั้งแต่ปี 2532 เมื่อรัฐสภาอเมริกันบัญญัติกฎหมายห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากประเทศที่ทำการประมงด้วยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลเสียชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการใช้อวนจับกุ้ง ซึ่งทำให้เต่าทะเลติดอวนมาด้วย กฎหมายฉบับนี้กำหนดใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2534

ในปัจจุบัน มีเต่าทะเลอย่างน้อย 5 พันธุ์ที่กำลังสูญพันธุ์และนานาประเทศก็มีข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์และพืชพันธุ์ที่กำลังสูญพันธุ์ ที่เรียกว่า CITES (= Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือที่รู้จักกันในนาม Washington Convention ซึ่งลงนามในปี 2516 และมีผลบังคับใช้ในอีกสองปีต่อมา เต่าเป็นสัตว์ที่ปรากฏในรายชื่อสัตว์ถือเป็น endangered species สหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายคุ้มครองสัตว์และพืช ที่สำคัญได้แก่ The Endangered Species Act of 1973

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอเมริกันมิได้เอาจริงเอาจังในการอนุรักษ์เต่าทะเล ยังคงปล่อยให้มีการนำเข้ากุ้งโดยเสรี โดยมิได้ไต่สวนว่า ประเทศผู้ส่งออกมีวิธีการประมงที่ทำลายพันธุ์เต่าทะเลหรือไม่ การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทำให้ Earth Island Institute ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกายื่นฟ้องกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade) แห่งสหรัฐอเมริกาในปี 2535 ในข้อหาการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 6 กันยายน 2539

ศาลการค้าแห่งสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2538 ว่า กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์มีความผิดตามคำฟ้อง ครั้นเมื่อไต่สวนพบว่ามีการจับกุ้งด้วยวิธีการทำลายพันธุ์เต่าทะเลจริง จึงมีคำพิพากษาห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศต่างๆ รวม 56 ประเทศ ซึ่งมีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นไป แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะพยายามต่อรองให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายไปเป็นวันที่ 1 เมษายน 2540 แต่ไม่เป็นผล

ในฐานะประเทศผู้ส่งออกกุ้งรายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดสหรัฐอเมริกา ไทยจำเป็นต้องเป็นหัวหอกในการประณามรัฐบาลอเมริกัน และไทยไม่ลังเลที่จะใช้เวทีการประชุมคณะมนตรีศูนย์การพัฒนาประมงแห่งอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ (Council of the Southeast Asian Fisheries Development Center) ครั้งที่ 28 ณ นครเชียงใหม่ เมื่อต้นเดือนเมษายน 2539 ในการเล่นงานรัฐบาลอเมริกัน โดยผลักดันให้ญี่ปุ่นออกหน้า อีกทั้งยังปรึกษากับกลุ่ม ASEAN และผนึกกลุ่ม ASEAN เข้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน ออสเตรเลีย และคานาดา เพื่อเตรียมยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในอีกด้านหนึ่ง มีความพยายามทั้งในระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐมนตรีในการเจรจาให้รัฐบาลอเมริกันผ่อนปรนมาตรการการนำเข้ากุ้ง แต่ไม่เป็นผล เนื่องจากมีคำพิพากษาของศาลการค้าระหว่างประเทศแล้ว

ในท้ายที่สุด ไทยคงต้องเป็นหัวหอกในการยื่นฟ้ององค์การการค้าโลกว่า สหรัฐอเมริกาละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT และ WTO โอกาสที่ไทยจะชนะในกรณีนี้มีอยู่สูงมาก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คณะอนุญาโตตุลาการของ GATT เคยมีมติให้เม็กซิโกชนะสหรัฐอเมริกาในข้อพิพาท Tuna-Dolphin I เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2534 และให้สหภาพยุโรปชนะข้อพิพาท Tuna-Dolphin II ในเดือนพฤษภาคม 2537 กรณีพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโก ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า วิธีการจับปลาทูนาของชาวประมงเม็กซิโกมีผลในการทำลายพันธุ์ปลาโลมา การห้ามนำเข้าเป็นไปตาม U.S. Marine Mammal Protection Act of 1972 แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติอีกว่า เมื่อมีการลงโทษเม็กซิโกในฐานที่ไม่คุ้มครองพันธุ์ปลาโลมาแล้ว บรรดาประเทศที่ยังซื้อปลาทูนาจากเม็กซิโกก็ต้องถูกลงโทษจากรัฐบาลอเมริกันด้วย ในฐานที่ส่งเสริมให้ชาวประมงเม็กซิกันยังคงจับปลาทูนาด้วยวิธีการที่ทำลายพันธุ์ปลาโลมาต่อไป สหภาพยุโรปยื่นฟ้องต่อ GATT ว่า การลงโทษรอบสองหรือ secondary embargo ไม่ชอบด้วยกฎข้อบังคับของ GATT คณะอนุญาโตตุลาการของ GATT มีมติว่า การที่สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโกก็ดี และการที่สหรัฐอเมริกาจะลงโทษประเทศที่ยังซื้อปลาทูน่าจากเม็กซิโกในลักษณะ secondary embargo ก็ดี ขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT

เมื่อพิจารณาจากคำชี้ขาดในกรณีพิพาท Tuna-Dolphin I และ Tuna-Dolphin II ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจอนุมานได้บนพื้นฐานเดียวกันว่า การห้ามนำกุ้งไทยเข้าสหรัฐอเมริกาละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO เพราะสหรัฐอเมริกาตั้งตัวเป็นโจทก์และผู้พิพากษาแต่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษแก้ข้อกล่าวหาเท่านั้น หากยังไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงว่า วิธีการจับกุ้งของชาวประมงไทยมีผลในการทำลายพันธุ์เต่าทะเลอีกด้วย ในประการสำคัญการลงโทษกุ้งไทยเป็นการใช้อำนาจนอกเขตอำนาจศาลอเมริกัน (extra-jurisdictionality)

แต่กว่าที่คณะอนุญาโตตุลาการของ WTO จะชี้ขาดข้อพิพาทกรณีกุ้งไทย คงกินเวลานานนับปี ถึงเวลานั้นธุรกิจการส่งออกกุ้งและธุรกิจประมงคงมีอันเป็นไปเป็นอันมากแล้ว ทางออกในระยะสั้นก็คือ ชาวประมงไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน หากยังต้องการสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดกุ้งไทย ถึงจะไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็นนักเลงโต แต่หามีหนทางในการแก้ปัญหาวิธีอื่นที่ดีกว่านี้ไม่ การแสวงหาตลาดใหม่ทดแทนตลาดอเมริกันมิใช่เรื่องง่าย และต้องกินเวลา

ในการปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน ชาวประมงไทยต้องติดอุปกรณ์ที่เรียกว่า TEDs (= Turtle Exclusion Devices) เข้าไปกับเครื่องมือในการจับกุ้ง เพื่อว่าในยามที่จับกุ้งจะได้มีช่องทางให้เต่าทะเลหลุดรอดไปได้ TEDs มีราคาชุดละ 2,000 - 3,000 บาท ซึ่งย่อมทำให้ต้นทุนการประมงเพิ่มขึ้น แต่การติดตั้ง TEDs ไม่ทำให้ประมงไทยสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพราะบรรดาประเทศที่ยังต้องการส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐอเมริกา ก็ต้องให้ชาวประมงของตนติดตั้ง TEDs เช่นเดียวกัน ข้อสำคัญก็คือ ผู้ผลิต TEDs รายใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นบริษัทอเมริกัน หากมีผู้ผลิตภายในประเทศไทยเลียนแบบในการผลิต TEDs ออกขาย ก็อาจมีปัญหาการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาในภายหลัง

แม้จะมีการมองในแง่ร้ายว่า การห้ามนำกุ้งเข้าสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรการที่เกื้อประโยชน์อุตสาหกรรมประมงอเมริกัน และทำให้ผู้ผลิต TEDs พลอยได้รับประโยชน์ด้วย แต่มาตรการการห้ามนำเข้าก็บั่นทอนสวัสดิการของประชาชนชาวอเมริกัน เพราะมีโอกาสบริโภคกุ้งน้อยลง และต้องซื้อกุ้งในราคาแพงขึ้น ผู้คนจำนวนมากอาจไม่พอใจการแสดงความเป็นนักเลงโตของสหรัฐอเมริกา และไม่พอใจการใช้อำนาจนอกเขตอำนาจศาลอเมริกัน แต่การกดดันให้ประเทศผู้ส่งออกกุ้งระมัดระวังในการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลนับเป็นเรื่องดี เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ของมนุษยโลกโดยส่วนรวม เพราะการปล่อยให้มีการจับกุ้งชนิดเห็นแก่ได้ มีผลในการทำลายทรัพยากรประมง สภาพนิเวศ และดุลธรรมชาติอย่างสำคัญ

กุ้งเป็นสินค้าออกสำคัญของไทยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 จนถึงกับติดอันดับสินค้าออกสำคัญ 10 อันดับแรก แต่ในระยะหลังร่วงหล่นจากอันดับดังกล่าว กระนั้นก็ตามรายได้จากการส่งออกกุ้งก็อยู่ในระดับ 3-4% ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด โดยที่ในปี 2538 มีรายได้จากการส่งออกสูงถึง 50,302 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญของกุ้งไทย เดิมประเทศทั้งสองรองรับกุ้งไทยมากกว่า 75% ของการส่งออกกุ้งไทยทั้งหมด ในปี 2538 สัดส่วนนี้เหลือเพียง 64% ผู้ส่งออกกุ้งไทยพยายามกระจายตลาดออกไปและพยายามลดการพึ่งพิงตลาดดั้งเดิม ดังจะเห็นได้ว่า แต่เดิมตลาดสำคัญเพียง 9 ประเทศรองรับกุ้งไทยมากกว่า 95% ของกุ้งไทยที่ส่งออก ในปี 2538 ตลาดสำคัญ 9 ประเทศนี้ดูดซับกุ้งไทยไม่ถึง 85% (ดูตารางที่ 2)

ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญอันดับสองของกุ้งไทย โดยในปี 2538 ซื้อกุ้งไทยถึง 13,542 ล้านบาท เมื่อสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งไทย ผลกระทบจึงค่อนข้างรุนแรง แต่รัฐบาลอเมริกันเลือกเล่นงานเฉพาะกุ้งทะเลเท่านั้น มิได้ห้ามนำเข้ากุ้งเลี้ยง เพราะธุรกิจการเลี้ยงกุ้งมิได้เกี่ยวพันกับพันธุ์เต่าทะเล ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กุ้งทะเลมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในโครงสร้างการส่งออกกุ้งไทย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่ามีเพียง 10% บางฉบับให้ตัวเลข 30-50% แต่การที่กุ้งไทยไม่สามารถเจาะเข้าตลาดสหรัฐอเมริกาได้ ทำให้ราคากุ้งทะเลในประเทศไทยตกต่ำลง สมาคมแช่แข็งไทยรายงานว่า นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2539 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันห้ามนำเข้ากุ้งไทย เพียงช่วงเวลา 3 เดือน ราคากุ้งทะเลตกต่ำถึง 30% ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การประมงไทยได้รับผลกระเทือนจากมาตรการห้ามนำเข้าของรัฐบาลอเมริกันครั้งนี้

แม้ว่าการส่งออกกุ้งเลี้ยงไปสหรัฐอเมริกายังคงทำได้ หากมีหนังสือรับรองจากทางการไทยว่า ธุรกิจการเลี้ยงกุ้งไม่มีผลกระทบต่อพันธุ์เต่าทะเล กระนั้นก็ตามEarth Island Institute ไม่พอใจท่าทีอันผ่อนปรนของรัฐบาลอเมริกัน จึงยื่นฟ้องรัฐบาลอเมริกันต่อศาลการค้าระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2539 ว่า การผ่อนปรนการนำเข้ากุ้งในลักษณะ Shipment-by-shipment Basis มิอาจกระทำได้ รัฐบาลอเมริกันจักต้องห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่มิอาจพิสูจน์ว่าได้ใช้มาตรการในการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลอย่างเข้มงวด ศาลกำหนดจะพิจารณาคดีนี้ในเดือนกันยายน 2539 หากศาลพิพากษาให้ Earth Island Institute ชนะคดี ประมงไทยย่อมไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน หากยังต้องการส่งกุ้งเข้าสหรัฐอเมริกาต่อไป

ความวัวยังไม่ทันหาย ความควายกำลังเข้ามาแทรก เมื่อมีรายงานว่า องค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกันชื่อ Mangrove Action Project พยายามผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันตรากฎหมายอนุรักษ์ป่าชายเลน หากการผลักดันนี้สำเร็จ กุ้งกุลาดำเป็นเป้าหมายต่อไปที่จะถูกเล่นงาน เพราะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำมีผลในการทำลายป่าชายเลนอย่างย่อยยับ

อนาคตการส่งออกกุ้งไทยค่อนข้างมืดมน เพราะไม่เพียงแต่กุ้งทะเลจะถูกห้ามนำเข้าสหรัฐอเมริกา กุ้งเลี้ยงก็กำลังเผชิญชะตากรรมเดียวกัน มิหนำซ้ำสหภาพยุโรปยังเลิกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) แก่กุ้งไทยนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 เป็นต้นไป

ในโลกที่มีความตื่นตัวด้านนิเวศวิทยา บรรทัดฐานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำลังเข้ามามีอิทธิพลในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ขบวนการอนุรักษ์ทวีอิทธิพลทางการเมืองทั้งในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา การที่รัฐบาลอเมริกันดำเนินแนวนโยบายเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Unilateralism) เป็นผลจากการผลักดันของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยมิพักต้องสงสัย

หนทางเดียวที่ประมงไทยจะอยู่รอดได้ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ก็คือการปรับเปลี่ยนไปสู่การประกอบการประมงอย่างยั่งยืน ซึ่งจำต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางความคิดทั้งในระบบราชการและผู้ประกอบธุรกิจประมง

ตารางที่ 1

ความสำคัญของกุ้งในโครงสร้างการส่งออกของไทย 2534-2538

ปี	**มูลค่าการส่งออกรวม (ล้านบาท)**	**มูลค่าการส่งออกกุ้ง (ล้านบาท)**	**มูลค่ากุ้งส่งออกเทียบกับสินค้าส่งออกรวม (%)**
2534	725,630	26,681	3.7
2535	824,643	31,696	3.8
2536	935,862	37,843	4.0
2537	1,137,600	49,155	4.3
2538	1,406,311	50,302	3.6

ที่มา กรมศุลกากร และธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

กุ้งส่งออกของไทย จำแนกตามตลาด

ประเทศผู้ซื้อ	2534		2536		2538	
	มูลค่า	**%**	**มูลค่า**	**%**	**มูลค่า**	**%**
1. ญี่ปุ่น	12,997	48.7	16,389	43.3	18,595	37.0
2. สหรัฐอเมริกา	7,314	27.4	11,842	31.3	13,542	26.9
3. สิงคโปร์	1,018	3.7	1,650	4.4	2,914	5.8
4. ฮ่องกง	963	3.6	866	2.3	2,393	4.8
5. ฝรั่งเศส	836	3.1	939	2.5	1,621	3.2
6. คานาดา	286	1.1	1,184	3.1	1,090	2.2
7. เยอรมนี	623	2.3	663	1.8	723	1.4
8. สหราชอาณาจักร	497	1.9	564	1.5	769	1.5
9. อิตาลี	755	2.8	427	1.1	655	1.3
10. ประเทศอื่นๆ	1,392	5.2	3,299	8.7	8,000	15.9
11. รวม	26,681	100.0	37,843	100.0	50,302	100.0

ที่มา กรมศุลกากร และธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคที่สี่

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ก. สหรัฐอเมริกาในสังคมเศรษฐกิจโลก

วณิพกแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี.

การเมืองในสหรัฐอเมริกากำลังทวีความเข้มข้นขึ้นตามลำดับ เพราะใกล้จะถึงฤดูการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปีนี้ สังคมการเมืองอเมริกันก็ดุจดังสังคมประเทศอื่นๆที่มีอนิจลักษณะอย่างเด่นชัด เพียงเมื่อต้นปี 2534 เมื่อสหรัฐอเมริกาประสบชัยชนะในสงครามตะวันออกกลาง ประธานาธิบดียอร์จ บุช ก็กลายเป็นวีรบุรุษของชาติ ซึ่งดูเหมือนจะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี สมัยที่สองชนิด `นอนมา' และชนิด `แน่ยิ่งกว่าแช่แป้ง' ในเวลานั้นผู้นำพรรคดีโมแครตต่างพากันถอยกรูดและแอบอิงอยู่หลังม่านเวทีการเมือง โดยไม่มีใครกล้าเผยอขึ้นมาเป็นคู่แข่งกับประธานาธิบดีบุช จนถึงกับมีการคาดการณ์กันว่า ปี 2535 อาจจะเป็นปีแรกที่ไม่ต้องเสียทรัพยากรในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เพราะยอร์จ บุช จะเป็นผู้สมัครทั้งของพรรครีปับลิกันและพรรคดีโมแครตร่วมกัน

แต่เพียงชั่วเวลาไม่ถึงปี คะแนนนิยมทางการเมืองของยอร์จ บุช ก็ตกต่ำอย่างรวดเร็ว สังคมเศรษฐกิจอเมริกันเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวอันแจ้งชัด ภาวะการว่างงานยังคงอยู่ในระดับสูง โดยที่ราษฎรอเมริกันที่ยากจนมีอยู่เป็นจำนวนมาก และจำนวนไม่น้อยไร้ที่อยู่อาศัย การที่ประธานาธิบดีบุชยังคงระเริงร่ากับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยมิได้สนใจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศเท่าที่ควร นับเป็นสาเหตุปฐมฐานที่ทำให้คะแนนนิยมของยอร์จ บุช ตกต่ำอย่างน่าใจหาย บัดนี้ไม่เพียงแต่ผู้นำพรรคดีโมแครตหลายต่อหลายคนจะเผยอตัวขึ้นมาเป็นผู้ท้าชิงตำแหน่งเท่านั้น หากทว่าภายในพรรครีปับลิกันก็ยังมีผู้ปรากฏตัวเป็นคู่แข่งของยอร์จ บุช อีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นอนิจลักษณะของสังคมการเมืองอเมริกันโดยแท้

ในการหยั่งเสียงประชามติในมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2535 แม้ว่าประธานาธิบดีบุชจะมีชัยเหนือนายแพท บูคานัน (Pat Buchanan) ผู้เผยอตัวเป็นคู่แข่งภายในพรรครีปับลิกัน แต่บรรดาผู้ชำนัญการทางการเมืองอเมริกันต่างกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่าประธานาธิบดีบุชบาดเจ็บสาหัส และหากไม่เยียวยาสมานแผลให้หายสนิทแล้ว บุชก็จะมีวาสนา

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535

เป็นประธานาธิบดีเพียงสมัยเดียว โดยต้องล้มคว่ำในการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นท่า ทั้งนี้เพราะเหตุว่าใครต่อใครพากันคาดการณ์ไว้ว่า ประธานาธิบดีบุชจะต้อง `ขยี้' นายแพท บูคานัน ชนิดล้มไม่ลุก แต่ผลการนับคะแนนปรากฏว่า บุชได้คะแนนเสียงเพียง 58% และนายบูคานันได้ 40% ในขณะที่เขียนบทความนี้ การนับคะแนนยังไม่เสร็จสิ้น โดยนับได้เพียง 95% ของผู้ลงคะแนนเสียงจำนวน 148,051 เสียง แต่ผลการหยั่งเสียงก็ปรากฏว่าสูสีมากกว่าที่คาดมาก แม้แต่นายกิอิชิ มิยาซาวา นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นผู้เป็นสหายสนิทของประธานาธิบดีบุช ก็ยังรู้สึกประหลาดใจ

นิวแฮมป์เชียร์เป็นมลรัฐเล็กๆทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา การหยั่งประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันเริ่มต้นกันที่มลรัฐนี้ และผลการหยั่งประชามติมักจะบ่งบอกทิศทางและให้สัญญาณแก่สังคมการเมืองอเมริกันได้ดีพอสมควร เมื่อการหยั่งประชามติปรากฏผลในสัปดาห์ที่ผ่านมานี้ ผู้ชำนัญการทางการเมืองอเมริกันต่างพากันกล่าวขวัญถึงการหยั่งประชามติในมลรัฐเดียวกันนี้ในปี 2511 เมื่อประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน ชนะวุฒิสมาชิกยูยีน แมคคาร์ธี ด้วยคะแนนเสียง 49.6% ต่อ 42% ชัยชนะเพียงน้อยนิดนี้บ่งบอกถึงความไม่พอใจของประชาชนชาวอเมริกันที่มีต่อบทบาทของรัฐบาลอเมริกันในสงครามเวียดนาม ในที่สุด ลินดอน จอห์นสัน ต้องถอนตัวจากการแย่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน และพรรคดีโมแครตพ่ายแพ้พรรครีปับลิกัน โดยริชาร์ด นิกสัน ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เพื่อสร้างความเกรียวกราวในคดีวอเตอร์เกตในเวลาต่อมา

ความผิดพลาดของประธานาธิบดีบุชมิได้อยู่ที่การระเริงว่าในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเท่านั้น ทว่าแม้เมื่อล่วงรู้ถึงความผิดพลาดของตนเองแล้ว ย่างก้าวในเวลาต่อมาของวีรบุรุษ ผู้ปราบซัดดัม ฮุสเซน ผู้นี้ล้วนแล้วแต่เต็มไปด้วยความผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่าอีก ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้ประธานาธิบดีบุชต้องเลื่อนการเดินทางเยือนอาเซียตะวันออกไกลจากเดือนพฤศจิกายน 2534 มาเป็นปลายเดือนธันวาคมต่อต้นเดือนมกราคม 2535 เมื่อการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นยุติลง ประธานาธิบดีบุชกล่าวโอ้อวดถึงความสำเร็จของผลการเจรจา ทั้งยังฝากความหวังไว้ด้วยว่า การที่ญี่ปุ่นตกลงที่จะซื้อสินค้าอเมริกันเพิ่มขึ้นนั้นจะช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานในสหรัฐอเมริกาได้ การณ์ปรากฏต่อมาว่า การเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นมิได้ประสบผลสำเร็จมากดังที่บุชกล่าวอ้าง และแทนที่สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองจะดีขึ้น กลับเลวร้ายลงด้วยวิวาทะเกี่ยวกับความขี้เกียจของชาวอเมริกัน ประธานาธิบดีบุชยังคงย่ำรอยแห่งความผิดพลาดเมื่อประกาศแนวนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจถดถอยในปีงบประมาณใหม่ โดยที่ผู้ชำนัญการทางเศรษฐกิจหลายต่อหลายคนเห็นว่าเป็นนโยบายที่ไม่มีสัมฤทธิผลต่อการฟื้นตัวของสังคมเศรษฐกิจอเมริกันแต่ประการใด มิหนำซ้ำแนวนโยบายที่ประกาศนี้ยังมีเรื่อง

การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งเป็นการกลืนน้ำลายตนเอง เพราะบุชเคยให้สัญญาประชาคมว่าจะไม่เก็บภาษีเพิ่มขึ้น และนี่เป็นจุดอ่อนที่นายแพท บูคานันใช้ตักตวงคะแนนอย่างสำคัญ

การหยั่งประชามติในมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ในสัปดาห์ที่ผ่านมานี้ มิได้มีเฉพาะแต่การหยั่งเสียงเกี่ยวกับตัวแทนพรรครีปับลิกันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเท่านั้น หากยังมีการหยั่งเสียง เกี่ยวกับตัวแทนพรรคดีโมแครตด้วย แม้ว่านายพอล ซองก้าส์ (Paul Tsongas) อดีตวุฒิสมาชิกจากมลรัฐแมสซาชูเซตส์จะมีชัยเหนือคู่แข่งคนอื่นๆ โดยได้คะแนนเสียง 34% จากการหยั่งเสียง 140,505 เสียง ตามมาด้วยนายบิลล์ คลินตัน (Bill Clinton) ผู้ว่าการมลรัฐอาร์แคนซอส์ ซึ่งได้คะแนนเสียง 26% แต่ก็ยังไม่ปรากฏโฉมตัวแทนพรรคดีโมแครตที่แท้จริง เพราะนิวแฮมป์เชียร์ถือได้ว่าเป็น `ถิ่น' ของนายซองก้าส์ จึงได้เปรียบคู่แข่งคนอื่น ๆ

ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นตำแหน่งอันน่าพิสมัย เพราะเป็นตำแหน่งประมุขของอาณาจักรอันเกรียงไกรทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของสังคมทุนนิยมโลก แต่ความอ่อนเปลี้ย ทางเศรษฐกิจของสังคมอเมริกันทำให้สหรัฐอเมริกันกำลังสูญเสียฐานะความเป็นผู้นำในระบบทุนนิยม โลกตามลำดับ ยิ่งความเสื่อมถอยของสังคมเศรษฐกิจอเมริกันมีมากเพียงใดความยิ่งใหญ่และความสมภาคภูมิของตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันก็จะยิ่งถดถอยมากเพียงนั้น และภายในชั่วเวลาไม่ถึงทศวรรษในอนาคต หากรัฐบาลอเมริกันยังไม่สามารถเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันในขั้นรากฐาน ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาก็จะกลับกลายเป็นตำแหน่งวณิพกแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี. ผู้คนที่รณรงค์แย่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันในอนาคตอันไม่ไกลนักนี้ แท้ที่จริงแล้วกำลังแย่งชิงกันเป็นวณิพกนานาชาติ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะยุติ สหรัฐอเมริการ่วมกับอังกฤษทำตัวเป็นพี่เอื้อยจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้วยการกำหนดกติกาบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพื่อให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตาม ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นพหุภาคีนิยม (Multilateralism) กล่าวคือ เป็นข้อตกลงที่นานาประเทศยึดถือร่วมกัน เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง สหรัฐฯก็กลายเป็นผู้นำของสังคมทุนนิยมโลกอย่างชัดเจนเป็นเวลาเกือบ 25 ปี แต่การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในระบบเศรษฐกิจอเมริกันและการทำตัวเป็นจ้าวโลกของรัฐบาลอเมริกันได้บั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯไปเป็นอันมาก ความอ่อนเปลี้ยทางเศรษฐกิจทำให้เงินดอลลาร์อเมริกันไม่สามารถค้ำจุนระบบการเงินระหว่างประเทศต่อไปอีกได้ อันนำมาซึ่งความล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ในปี 2514 การขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งยืดเยื้อยาวนานและร้ายแรงขึ้น

ตามลำดับ ทำให้รัฐบาลอเมริกันเริ่มละทิ้งปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยหันไปใช้มาตรการในการกีดกันการค้าเพิ่มขึ้นตามลำดับ รัฐบาลอเมริกันเริ่มละทิ้งระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีลักษณะพหุภาคีนิยม เมื่อเห็นว่าระเบียบนั้นๆไม่เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของตน โดยในขณะเดียวกันก็หันไปจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะทวิภาคีนิยม (Bilateralism) ดังเช่นการทำข้อตกลงการค้าเสรี (free trade agreement) ทั้งกับคานาดาและเม็กซิโก แต่พัฒนาการที่เลวร้ายยิ่งกว่าอื่นใดก็คือ การเดินไปสู่แนวทางเอกภาคีนิยม (Unilateralism) ดังจะเห็นได้จากการตรา Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการลงโทษประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) กับสหรัฐฯ โดยที่รัฐบาลอเมริกันเป็นทั้งโจทก์และผู้พิพากษาในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ความเกรงกลัวที่สหรัฐฯจะกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ทำให้มีความเคลื่อนไหวในรัฐสภาในการตรากฎหมายเพื่อให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการระงับการลงทุนจากต่างประเทศหากการลงทุนนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ

พัฒนาการดังกล่าวนี้ตามทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมดังเช่น ศาสตราจารย์ จักดิช ภควตี (Jagdish Bhagwati) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ถือเป็นเรื่องเสื่อมเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของสหรัฐฯในฐานะผู้นำของระบบทุนนิยมโลก เพราะแนวโน้มในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมานี้บ่งบอกว่า สหรัฐฯกำลังทวนกระแสแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งเป็นลัทธิเศรษฐกิจที่สหรัฐฯเป็นผู้นำในการเผยแพร่

ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะยังคงเสื่อมทรามยิ่งไปกว่านี้ หากสังคมเศรษฐกิจอเมริกัน ยังไม่ลดการใช้จ่ายอย่างเกินตัวทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน และหากยังไม่มีการปรับโครงสร้างการผลิต โดยละทิ้งภาคเศรษฐกิจที่สหรัฐฯสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) และหันไปเสริมความแข็งแกร่งด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในภาคเศรษฐกิจที่มีความชำนัญพิเศษ ในไม่ช้า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันจะมีหน้าที่หลักเพียงประการเดียว คือการเดินทางไปยังประเทศต่างๆ เพื่อขอให้ประเทศเหล่านั้นซื้อสินค้าอเมริกันเพิ่มขึ้น

อนิจจา ! วณิพกแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี.

ประธานาธิบดีคลินตันกับสงครามการค้าระหว่างประเทศ

เสียงถอนหายใจด้วยความโล่งอกปรากฏไปทั่วชุมชนเศรษฐกิจระหว่างประเทศเมื่อรัฐบาลอเมริกันประกาศเมื่อวันศุกร์ที่ 19 มีนาคม 2536 ว่า จะผ่อนปรนการตอบโต้ทางการค้าทั้งกับญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง สงครามการค้าระหว่างประเทศซึ่งกำลังรอวันปะทุ จึงยังไม่ปะทุขึ้น

ในระหว่างการรณรงค์เพื่อรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา นาย บิลล์ คลินตัน ได้แสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวที่จะปรับฐานะแห่งดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงเวลาสองเดือนเศษที่นายคลินตันดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน ผู้คนในนานาประเทศจึงเฝ้าจับตาดูว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันจะแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด

การแต่งตั้งนางลอร่า ไทสัน (Laura Tyson) ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers) ก็ดี การแต่งตั้งนายโรนัลด์ บราวน์ (Ronald Brown) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ดี และการแต่งตั้งนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) เป็นผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative = USTR) ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลนายคลินตันมีความโน้มเอียงที่จะยึดถือลัทธิการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Doctrine) มากกว่าลัทธิการค้าเสรี (Free Trade Doctrine) บุคคลสำคัญในรัฐบาลอเมริกันปัจจุบันเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยกล่าวต่อสาธารณชนต่างกรรมต่างวาระว่า การค้าเสรีมิได้หมายเฉพาะแต่การที่สหรัฐฯ เปิดประตูต้อนรับสินค้าจากต่างประเทศเท่านั้น หากยังต้องหมายรวมถึงการที่ประเทศคู่ค้าทั้งปวงยินยอมให้สินค้าอเมริกันเข้าถึงตลาดภายในประเทศเหล่านั้นด้วย

ลัทธิการค้าเสรีของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกมีอิทธิพลครอบงำวงวิชาการเศรษฐ-ศาสตร์มากกว่าสองศตวรรษ สำนักความคิดดังกล่าวนี้สนับสนุนให้ประเทศต่างๆใช้ความ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2536

ชำนัญพิเศษในการผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนไม่มีความถนัดในการผลิต การค้าเสรีตามหลักการดังกล่าวนี้จะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพของประเทศคู่ค้าได้

ในขณะที่ลัทธิการค้าเสรีมีพื้นฐานทางทฤษฎีของสำนักคลาสสิกหนุนหลัง ลัทธิการค้าที่เป็นธรรมใช่ว่าจะไปมีพื้นฐานทางทฤษฎีเสียเลย ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้มีพัฒนาการของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสำนักใหม่ ซึ่งบุกเบิกโดยศาสตราจารย์พอล ครุกแมน (Paul Krugman) แห่ง M.I.T. ทฤษฎีใหม่นี้ชี้ให้เห็นว่า ในโลกแห่งความเป็นจริงที่การประกอบการในอุตสาหกรรมต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตอันเป็นผลจากการขยายขนาดของการประกอบการ (increasing returns to scale) การค้าเสรีจะไม่ช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพของประเทศคู่ค้าภายใต้สภาวการณ์ดังกล่าวนี้มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการค้าเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Policies)

นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันมีแนวโน้มที่จะเป็นนโยบายการค้าเชิงยุทธศาสตร์ มากกว่าที่จะเป็นนโยบายการค้าเสรี

ประธานาธิบดีคลินตันในโอกาสที่รับปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์จากมหาวิทยาลัยอเมริกันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536 กล่าวย้ำว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลอเมริกันเป็นนโยบายที่มุ่งถาโถมเข้าสู่การแข่งขัน มิใช่ถดถอยออกจากตลาด (compete, not retreat) ท่านประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกากล่าวยืนยันที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยสำเร็จลุล่วง อีกทั้งสนับสนุนข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลอดจนแสดงความเห็นต่อต้านลัทธิการกีดกันทางการค้า คำยืนยันเหล่านี้ทำให้บรรดาผู้สนับสนุนนโยบายการค้าเสรีพากันโล่งอกในระดับหนึ่ง

ในขณะที่ประธานาธิบดีคลินตันเปล่งมธุรสวาจา ข้อเขียนของนายมิกกี้ แคนเตอร์ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ซึ่งตีพิมพ์ใน *Los Angeles Times* กลับให้ภาพที่แข็งกร้าว (*The Nation* ฉบับวันที่ 20 มีนาคม 2536) นายแคนเตอร์กล่าวว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันมีพื้นฐานจากหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก นโยบายการค้าระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลนายคลินตัน ในขณะที่รัฐบาลนายคลินตันมี

นโยบายที่จะสร้างงานที่ให้รายได้สูง พร้อมๆกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สหรัฐฯ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆในตลาดโลกและเพื่อลดการขาดดุลการค้า นโยบายการค้าระหว่างประเทศก็ต้องสนองตอบเป้าหมายเดียวกันนี้

ประการที่สอง นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันยึดถือหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศคู่ค้า สหรัฐฯจะไม่โยนความผิดไปให้แก่ประเทศคู่ค้าในเรื่องที่เป็นความผิดของรัฐบาลอเมริกันเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดดุลงบประมาณ การขาดยุทธศาสตร์การลงทุนระยะยาว และการขาดการลงทุนในด้านการศึกษา แต่ประเทศคู่ค้าจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการผลักดันระบบการค้าพหุภาคีให้เป็นไปโดยราบรื่น หากอุตสาหกรรมใดมีกำลังการผลิตส่วนเกินก็เป็นความรับผิดชอบของประเทศคู่ค้าที่จะต้องลดกำลังการผลิตลง มิใช่ประคับประคองอุตสาหกรรมเหล่านั้นด้วยการให้เงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์พิเศษ ซึ่งกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สาม นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันต้องการเห็นผลในทางปฏิบัติในการเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม สินค้าอุตสาหกรรม และบริการ ในการนี้ รัฐบาลอเมริกันจักดำเนินการทุกวิถีทางในการขจัดอุปสรรคและทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สี่ นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันเป็นนโยบายที่คำนึงถึงประชาชนเป็นด้านหลัก (people-oriented) ไม่เฉพาะแต่การส่งเสริมชาวอเมริกันให้ได้ประโยชน์จากการค้าต่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังมุ่งช่วยเหลือประชาชนที่พ่ายแพ้เกมการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ความเป็นไปที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสองเดือนเศษที่นายบิลล์ คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลอเมริกันเลือกใช้นโยบายการค้าเชิงรุก (active trade policy) ดังที่ปรากฏในข้อเขียนของนายเคนเตอร์

รัฐบาลนายคลินตันเปิดศึกกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในอาเซียและกลุ่มประเทศอาเซียน ด้วยการกดดันให้ปฏิบัติตามกฎหมายกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา พร้อมๆกับการผลักดันให้มีการค้าบริการโดยเสรี ในการนี้ปรากฏว่ารัฐบาลอเมริกันกดดันไต้หวันมากเป็นพิเศษ ในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลนายคลินตันไม่เพียงแต่เรียกร้องให้รัฐบาลจีน

ลดอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าจำนวนมากเท่านั้น หากทว่ายังกดดันให้เคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย ทั้งนี้โดยมีอาวุธสำคัญที่ใช้ในการต่อรอง คือ การต่ออายุข้อตกลงในการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favored Nation Principle)

รัฐบาลนายคลินตันเปิดศึกกับประเทศญี่ปุ่น เพราะปรากฏว่าสหรัฐฯขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นในปี 2535 ถึง 43.67 พันล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มขึ้นจากปี 2534 ประมาณ 14.3 % ในขณะที่ฝ่ายญี่ปุ่นกล่าวอ้างว่า การขาดดุลการค้าเป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลอเมริกันเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายคลินตันกลับไปรื้อฟื้นข้อตกลงในปี 2532 ที่ญี่ปุ่นตกลงเปิดตลาดให้มีการนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์จากต่างประเทศอย่างน้อย 20% ของปริมาณที่ซื้อขายในญี่ปุ่น ในปี 2535 ข้อมูลในช่วง 3 ไตรมาสแรกของปี 2535 ปรากฏว่า ปริมาณการนำเข้ามีเพียง 15.9 % ของปริมาณการใช้ในประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลอเมริกันข่มขู่ว่า หากญี่ปุ่นไม่สามารถทำตามข้อตกลง สหรัฐฯจำต้องตอบโต้อย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่แล้วความตึงเครียดก็ผ่อนคลายลงในสัปดาห์ที่ผ่านมา เมื่อข้อมูลตลอดปี 2535 ปรากฏสู่สาธารณชนว่า การนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์ของญี่ปุ่นมีถึง 20.2 % ของปริมาณการใช้ ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงที่ญี่ปุ่นให้ไว้แก่สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ญี่ปุ่นนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์จากสหรัฐฯมากน้อยเพียงใด แต่เข้าใจกันว่าตกประมาณ 85 % ของปริมาณการนำเข้า

สหรัฐฯ กับประชาคมยุโรปเป็นคู่กัดที่สมน้ำสมเนื้อ ทั้งในด้านพลานุภาพทางเศรษฐกิจ และการเมือง การดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกของรัฐบาลนายคลินตันในช่วงเวลาสองเดือนที่ผ่านมา ทำให้ประชาคมยุโรปต้องร่นถอย เริ่มด้วยการประกาศเก็บอากรขาเข้าจากเหล็กกล้าที่นำเข้าจากประเทศต่างๆรวม 19 ประเทศเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2536 ทั้งนี้ด้วยข้อกล่าวหาซึ่งกระทรวงพาณิชย์ไต่สวนแล้วพบว่ามีมูลว่า ประเทศเหล่านี้ซึ่งรวมประชาคมยุโรปด้วยได้ให้เงินอุดหนุนทั้งโดยเปิดเผยและแอบแฝงในการผลิตเหล็กกล้า หลังจากนั้นก็เกิดวิวาทะเมื่อประธานาธิบดีคลินตันกล่าวโจมตีประชาคมยุโรปกรณีการให้เงินอุดหนุนในการผลิตเครื่องบินแอร์บัส และท้ายที่สุด รัฐบาลนายคลินตันขีดเส้นตายให้ประชาคมยุโรปปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุภัณฑ์ของรัฐบาลประเทศต่างๆในประชาคมยุโรป

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 เป็นต้นมา ประชาคมยุโรปได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคม อุปกรณ์การประปา อุปกรณ์พลังงาน และอุปกรณ์ขนส่ง ว่า สินค้าที่จะเสนอขายให้รัฐบาลในประชาคมยุโรปจะต้องมีองค์ประกอบของวัสดุพื้นเมือง (local content) อย่างน้อย 50% และหากบริษัทในประชาคมยุโรปเสนอขายในราคาสูงกว่าบริษัทนอกประชาคมยุโรปไม่เกิน 3% ให้รัฐบาลในประชาคมยุโรปเลือกซื้อจากบริษัทในประชาคมยุโรป

ระเบียบการจัดซื้อดังกล่าวนี้มุ่งให้ประโยชน์แก่อุตสาหกรรมในประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ แต่รัฐบาลอเมริกันถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างลำเอียง จึงผลักดันให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดซื้อ ตั้งแต่ปลายยุครัฐบาลนายยอร์จ บุช ต่อมานายคลินตันได้ขีดเส้นตายให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดซื้อดังกล่าวนี้ภายในวันที่ 22 มีนาคม 2536 มิฉะนั้นสหรัฐฯจะตอบโต้ด้วยการงดซื้อสินค้าประเภทเดียวกันจากประชาคมยุโรป ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าประมาณปีละ 40-50 ล้านเหรียญอเมริกา ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มีนาคมที่ผ่านมา รัฐบาลนายคลินตันประกาศเลื่อนเส้นตายไปเป็นวันที่ 29 มีนาคม 2536

สงครามการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกำลังรอวันปะทุ คงจะไม่นานเกินรอ

รัฐบาลอเมริกันผู้รักความเป็นธรรม

ผมมีความรู้สึกอิจฉาประชาชนชาวอเมริกันเสมอมาที่มีรัฐบาลและผู้นำที่เอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎร ในประการสำคัญ รัฐบาลอเมริกันชุดแล้วชุดเล่า และผู้นำอเมริกันรุ่นแล้วรุ่นเล่า ไม่ว่าจะสังกัดพรรครีปับลิกันหรือพรรคเดโมแครต ล้วนแล้วแต่รักความเป็นธรรมทั้งสิ้น มิหนำซ้ำรัฐบาลและผู้นำอเมริกันเหล่านี้ไม่เคยกระดากปากที่จะกล่าวถึง `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน'

ด้วยความรักความเป็นธรรม รัฐบาลอเมริกันจึงต้องทำตัวเป็น `ตำรวจโลก' สหรัฐอเมริกาเข้าไปทำสงครามเกาหลีและสงครามอินโดจีน เข้าไปแทรกแซงการเมืองภายใน ทั้งในนิคารากัว เอลซัลวาดอร์ ปานามา และประเทศละตินอเมริกาอื่นๆ รวมตลอดจนเข้าไปโค่นล้มรัฐบาลอัลยันเด้แห่งชิลี `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' เป็นความเป็นธรรมที่ยึดถือระบบทุนนิยมเหนือกว่าระบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาทนเห็นการเติบใหญ่ของระบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสม์มิได้ จึงพยายามสกัดกั้นการเติบใหญ่ดังกล่าวนี้ และหลายต่อหลายครั้งถึงกับเข้าไปโค่นล้มรัฐบาลประเทศต่างๆ ที่เดินแนวทางสังคมนิยม/คอมมิวนิสม์

ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมิใช่รากฐานปัจจัยเดียวของ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ระบอบการปกครองประชาธิปไตยก็เป็นที่มาของ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ด้วย รัฐบาลและผู้นำอเมริกันมักจะชูแนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และหลายต่อหลายครั้งเข้าไปโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการในประเทศต่างๆ แต่เมื่อถึงคราวต้องเลือกระหว่างระบบทุนนิยมกับระบอบเผด็จการ สหรัฐอเมริกาตัดสินใจเลือกระบบทุนนิยมเหนือกว่าระบอบเผด็จการ เพราะรัฐบาลและผู้นำอเมริกันกลัวคอมมิวนิสม์มากกว่ากลัวเผด็จการ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลอเมริกันจึงมีบทบาทสำคัญในการอุ้มชูจอมเผด็จการในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกาหลีใต้ ไต้หวัน เวียดนามใต้ หรือชิลี

`ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ยังมีพื้นฐานของการต่อต้านยาเสพติด รัฐบาลและผู้นำอเมริกันไม่ต้องการให้ประชาชนเผชิญภาวะเสื่อมโทรมด้านสุขภาพ จึงไม่เพียงรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดอย่างแข็งขัน หากยังประนามทั้งประเทศและบุคคลที่มีส่วนร่วมในการผลิตและการค้ายาเสพติดอีกด้วย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 1 พฤศจิกายน 2538

สุขภาพเป็นคุณภาพสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ คณะกรรมการอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกาจึงเข้มงวดในการรับจดทะเบียนตำรับยา แม้ตำรับยาที่รับจดทะเบียนแล้วหากพบในภายหลังว่ามีผลข้างเคียงที่ทำลายสุขภาพอย่างสำคัญ คณะกรรมการฯ ไม่รีรอที่จะถอนทะเบียนตำรับยาดังกล่าว ประชาชนชาวอเมริกันจึงได้รับการคุ้มครองสุขภาพจากการบริโภคยาอย่างดียิ่ง แต่ยาที่รัฐบาลอเมริกันห้ามขายในสหรัฐอเมริกา มิได้ถูกห้ามส่งออกไปขายต่างประเทศ ด้วยเหตุดังนี้จึงมียาที่ไม่ได้มาตรฐานอเมริกันจำนวนมากถูกส่งไปขายในโลกที่สาม ในยุครัฐบาลเรแกน `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' มีรากฐานจากข้อสมมติที่สำคัญว่า ชีวิตชาวอเมริกันมีค่ามากกว่าประชาชนในโลกที่สาม

ในด้านเศรษฐกิจ นับเป็นเวลาเกือบสองทศวรรษแล้วที่รัฐบาลอเมริกันชูแนวความคิดว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Doctrine) โดยไม่ยอมรับแนวความคิดว่าด้วยการค้าเสรี (Free Trade Doctrine) ผู้นำอเมริกันจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า เหตุที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้ายืดเยื้อยาวนานและรุนแรงเป็นเพราะสหรัฐอเมริกาได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเปิดตลาดรับสินค้าจากต่างประเทศโดยเสรี สินค้าอเมริกันกลับมีปัญหาโดยไม่สามารถเข้าถึงตลาดในหลายต่อหลายประเทศ U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ตราขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรม โดยให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการเป็นโจทก์กล่าวหาประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา ในการเป็นผู้ไต่สวนพฤติกรรมอันไม่เป็นธรรมเหล่านั้น และในการเป็นผู้พิพากษาคดีความที่กล่าวหา และด้วยอำนาจตามบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลอเมริกันบีบบังคับนานาประเทศให้เปิดประตูรับสินค้าอเมริกัน มากบ้างน้อยบ้างตามแต่กรณี

`ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ยังยึดหลักการ `ตาต่อตา ฟันต่อฟัน' อีกด้วย ด้วยเหตุที่รัฐบาลอเมริกันมีความเชื่อว่า บรรดาประเทศที่มีการค้าเกินดุลกับสหรัฐอเมริกาล้วนแล้วแต่มีปฏิบัติการอันไม่เป็นธรรม หากรัฐบาลอเมริกันจะกระทำการอันไม่เป็นธรรมบ้างก็มิได้ผิดหลักการ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' การที่ C.I.A. ดักฟังโทรศัพท์เจ้าหน้าที่กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) แห่งประเทศญี่ปุ่น หาได้ทำให้ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' เบี่ยงเบนจากหลักการไม่

หนังสือพิมพ์ *The New York Times* ฉบับวันที่ 15 ตุลาคม 2538 รายงานข่าวว่าในระหว่างการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นเรื่องการเปิดตลาดญี่ปุ่นเพื่อรับรถอเมริกันเมื่อต้นปี 2538 นายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ทราบอยู่ตลอดเวลาว่ารัฐบาลญี่ปุ่นมีจุดยืนและยุทธวิธีการเจรจาอะไรบ้าง ทั้งนี้ด้วยการดักฟังโทรศัพท์ที่ข้าราชการกระทรวง MITI ติดต่อกันเอง และที่ติดต่อกับผู้บริหารบริษัทรถยนต์

ญี่ปุ่น C.I.A. ซึ่งดักฟังโทรศัพท์ดังกล่าวนี้รายงานให้นายแคนเตอร์ทราบอยู่ตลอดเวลา อันเป็นเหตุให้นายแคนเตอร์เล่นเกมรุกในการเจรจาได้

รายงานข่าวของสถานีโทรทัศน์ NBC ในวันที่ 17 ตุลาคม 2538 ยืนยันรายงานข่าวของ *The New York Times* ดังกล่าวข้างต้นนี้ เรื่องนี้สร้างความรู้สึกเป็นเดือดเป็นแค้นแก่ผู้นำญี่ปุ่นอย่างมาก เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำสหรัฐอเมริกาถึงกับเข้าพบเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน และนายเรียวตาโร ฮาชิโมโต (Ryutaro Hashimoto) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง MITI แจ้งความไม่พอใจต่อนายแคนเตอร์ในระหว่างการประชุม Quadrilateral Summit ณ เมือง Ripley ประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2538

ผู้นำญี่ปุ่นมีความรู้สึกว่า การดักฟังโทรศัพท์นั้นเป็นการเล่นสกปรก และเป็นการเอาเปรียบคู่เจรจาการค้า เพราะทำให้การเจรจามิได้อยู่บนพื้นฐานที่เสมอภาคกัน ในขณะที่สหรัฐฯ ร่ำหาความเป็นธรรมทางการค้า แต่สหรัฐฯ กลับเอาเปรียบในการเจรจาอย่างน่าละอาย เหตุที่ผู้นำญี่ปุ่นมีความรู้สึกเช่นนี้เป็นเพราะมิได้มีความเข้าใจอันถ่องแท้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ด้วยเหตุที่ผู้นำอเมริกันจำนวนมากเห็นว่าญี่ปุ่นมีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา จนดุลการค้าเกินดุลจำนวนมหาศาล หากสหรัฐฯ จะเอาเปรียบในการเจรจาการค้าบ้างก็เป็นเรื่องที่ญี่ปุ่นจะต้องรู้จักอดทน เพราะความไม่เป็นธรรมในการเจรจาถูกชดเชยด้วยความไม่เป็นธรรมทางการค้า

หลักการพื้นฐานของ U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ช่วยให้เข้าใจ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' ได้เป็นอย่างดี ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ รัฐบาลอเมริกันเป็นทั้งโจทก์ ผู้ไต่สวน และผู้พิพากษาในเวลาเดียวกัน หลักการดังกล่าวนี้สืบสานจากหลักการของการเป็น `ตำรวจโลก' นั่นเอง สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็น `ตำรวจโลก' และเคยชินกับการเป็น `ตำรวจโลก' มาเป็นเวลานาน `ตำรวจโลก' จะต้องสามารถบอกได้ว่า ใครเป็นผู้ร้ายและมีหน้าที่ต้องจับผู้ร้าย ผู้นำอเมริกันจึงเคยชินกับการพิพากษา ผู้อื่น

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน' มิใช่อะไรอื่น หากแต่ได้แก่ หลักการที่ว่า `ข้าคือความเป็นธรรม' เมื่อสหรัฐอเมริกาบอกว่า สิ่งใดไม่เป็นธรรม สิ่งนั้นย่อมต้องไม่เป็นธรรม และเมื่อสหรัฐอเมริกาปฏิบัติการใดๆ ปฏิบัติการนั้นย่อมต้องเป็นปฏิบัติการที่เป็นธรรม

นี่แหละคือ `ความเป็นธรรมแบบอเมริกัน'

จากรอน บราวน์ ถึงมิกกี้ แคนเตอร์

มรณกรรมของนายโรนัลด์ เอช. บราวน์ (Ronald H. Brown) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อเมริกัน เนื่องจากเครื่องบินโดยสารประสบเหตุตกในโครเอเชีย (Croatia) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2539 ทำให้รัฐบาลคลินตันต้องเสียหลักมิใช่น้อย แต่การแต่งตั้งนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Micky Kantor) ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทนนับเป็นการแก้เกมที่ชาญฉลาด

แม้ว่านายวิลเลี่ยม คลินตันเพิ่งจะมีสายสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับนายรอน บราวน์เพียงชั่วทศวรรษเศษ ต่างกับนายมิกกี้ แคนเตอร์ที่มีความสนิทชิดเชื้อมาแต่ปี 2521 แต่ทั้งนายบราวน์และนายแคนเตอร์ถือได้ว่าเป็นขุนพลคนสำคัญของรัฐบาลคลินตันในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ

รอน บราวน์ ไต่เต้าในพรรคเดโมแครต จนสามารถดำรงตำแหน่งประธานพรรคในปี 2532 ในเวลานั้น พรรคเดโมแครตตกต่ำสุดขีด เพราะพ่ายแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันมาถึง 3 สมัย นายบราวน์ต้องใช้ความสามารถอย่างยิ่งยวดในการสร้างเอกภาพและความสมานฉันท์ภายในพรรค และเพราะนายบราวน์มีตำแหน่งประธานพรรคเดโมแครตนี้เอง จึงทำให้ต้องสัมพันธ์กับนายวิลเลี่ยม คลินตัน ผู้ว่าการมลรัฐอาร์แคนซอส์ แต่ความสัมพันธ์ในระยะแรกเริ่มมีลักษณะศรศิลป์ไม่กินกัน ในปี 2534 นายคลินตันออกมาวิจารณ์นโยบายของพรรคเดโมแครตว่าหากพรรคยังคงเดินแนวทางเสรีนิยมมากเกินไป ก็จะต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งในปี 2535 นายบราวน์ในฐานะประธานพรรคเดโมแครตออกมาตอบโต้ว่า นายคลินตันคงอยากเป็นผู้สมัครประธานาธิบดีเสียเอง ท้ายที่สุด นายบราวน์ก็ยอมรับว่า หากเลือกผู้สมัครแนวทางเสรีนิยม ดังเช่น นายเอ็ดเวิร์ด เคนเนดี (Edward Kennedy) และสาธุคุณเจสสี แจ๊กสัน (Jesse Jackson) พรรคเดโมแครตก็ต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งอีก ด้วยเหตุดังนั้นนายบราวน์จึงหันมาสนับสนุนนายคลินตันและมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการช่วยให้นายคลินตันได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งปี 2535

การที่นายคลินตันมอบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้แก่นายรอน บราวน์ มิใช่เป็นเพียงรางวัลตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐบาลคลินตันยังได้ประโยชน์จาก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 24 เมษายน 2539

เครือข่ายความสัมพันธ์ทั้งทางการเมืองและธุรกิจของนายบราวน์อีกด้วย นายบราวน์เป็นนักธุรกิจการเมืองที่มีความช่ำชองและมีความรอบรู้เกี่ยวกับเส้นสนกลในภายในรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นอย่างดี ความรู้และประสบการณ์ของนายบราวน์จึงเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลคลินตันอย่างยิ่ง

วิลเลียม คลินตัน มิได้ผิดหวังเลยที่เลือกนายบราวน์เป็นรัฐมนตรีพาณิชย์ เพียงชั่วเวลาไม่ถึงสองปีครึ่งที่นายบราวน์ดำรงตำแหน่งนี้ กระทรวงพาณิชย์ที่เคยเป็นกระทรวงเกรดต่ำก็ถีบตัวขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรดดี จากเดิมที่ไม่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ก็กลายเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ นายบราวน์พยายามผลักดันให้รัฐบาลคลินตันยอมรับหลักการว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจควรเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หาใช่ปล่อยให้นโยบายต่างประเทศเป็นตัวกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่เป็นมา สภาพการณ์ของโลกยุคหลังสงครามเย็นแปรเปลี่ยนไปมากแล้ว และนายบราวน์เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์ต้องมีบทบาทมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น นายบราวน์ประสบความสำเร็จอย่างงดงามในการผลักดันให้ประธานาธิบดีคลินตันยอมรับหลักการว่า ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ควรเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการพิจารณาต่ออายุหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle) แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 รัฐบาลคลินตันพยายามกดดันให้รัฐบาลจีนลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้ MFN ภายหลังจากที่รัฐบาลคลินตันยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 นั้นเอง ประธานาธิบดีคลินตันก็ประกาศเป็นนโยบายว่า ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนจะไม่นำมาพิจารณาในการต่ออายุ MFN อีกต่อไป เรื่องนี้สร้างความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิมนุษยชนอย่างมาก แต่เป็นชัยชนะของรอน บราวน์ ผู้อยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายนี้

นายบราวน์มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับชุมชนธุรกิจและอุตสาหกรรม ด้วยเหตุดังนี้ นายบราวน์จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และก็เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติอีกเช่นกันที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะวิ่งเข้าหานายบราวน์ ในเมื่อทั้งสองฝ่ายต่างมีแม่เหล็กดึงดูดซึ่งกันและกัน ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ นายบราวน์จะมีท่าทีรอมชอม และยึดถือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ต่างกับนายมิกกี้ แคนเตอร์ที่มีท่าที `ลุยแหลก' และนิยมยันคู่เจรจาติดกำแพง ก่อนที่จะโอนอ่อนในภายหลัง นายแคนเตอร์ร่วมงานกับนายบราวน์อย่างดียิ่ง หากมิใช่อิทธิพลของนายบราวน์ ท่าทีของนายแคนเตอร์จะแข็งกร้าวมากกว่าที่เป็นมา นายแคนเตอร์เปรียบประดุจกองหน้าที่บุกทะลวงตลาดประเทศคู่ค้าต่างๆ ส่วนนายบราวน์เป็นกองหลังที่ตามเข้าไปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ได้จากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

แต่การผนึกกำลังระหว่างสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) กับกระทรวงพาณิชย์สร้างความไม่สบายใจแก่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการคลังอย่างยิ่ง ฝ่ายหลังต้องการให้การเจรจาการค้าใช้ท่าทีออมชอมมากขึ้น นายบราวน์ยังมีปัญหากับกระทรวงกลาโหมอีกด้วย กระทรวงกลาโหมมีนโยบายจำกัดและห้ามส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ดังเช่นอาวุธยุทโธปกรณ์ คอมพิวเตอร์ และโทรคมนาคม เพราะเกรงว่าจะมีผลเสียต่อความมั่นคงระหว่างประเทศและต่อสหรัฐอเมริกาเอง หากสินค้าเหล่านี้ตกสู่มือ `ศัตรู' ของสหรัฐฯ แต่นายบราวน์เห็นว่า นโยบายดังกล่าวนี้เป็นนโยบายยุคสงครามเย็น ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และยืนยันว่าสหรัฐฯควรจะได้ประโยชน์จากการส่งออกสินค้าเหล่านี้ จึงผลักดันให้ยกเลิกมาตรการการควบคุมการส่งออก

เพียงชั่วเวลาไม่ถึงสองปีครึ่ง นายบราวน์พาคณะผู้แทนการค้า (trade mission) เยือนประเทศลูกค้าถึง 15 ครั้ง และทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์กลายเป็น `*เซลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.*'

รอน บราวน์มิได้มีประวัติอันใสสะอาด เพราะถูกกล่าวหาว่ารับเงินใต้โต๊ะจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่บ่อยครั้ง เรื่องที่เป็นข่าวอื้อฉาวก็คือ การรับสินบน 700,000 ดอลลาร์อเมริกัน เพื่อผลักดันให้สหรัฐอเมริกาคืนดีกับเวียดนาม แม้จะไม่สามารถเอาผิดนายบราวน์ได้ แต่เรื่องก็ยังค้างคาด้วยข้อกังขาในใจของประชาชนอเมริกันจำนวนมาก ล่าสุดนายบราวน์ถูกกล่าวหาว่ารับเงินโอนโดยมิชอบจำนวน 500,000 ดอลลาร์จากผู้ร่วมหุ้น Nolanda Hill โดยกระทรวงยุติธรรมยังมิทันสะสางข้อเท็จจริงให้กระจ่าง นายบราวน์ก็ถึงแก่กรรมเสียก่อน

เดิมทีมีข่าวลือว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีพาณิชย์สืบต่อจากนายบราวน์ก็คือ นายโธมัส แม็กลาร์ตี (Thomas McLarty) อดีตเลขาธิการทำเนียบขาวของรัฐบาลคลินตัน หรือมิฉะนั้นก็เป็นนายสจ๊วต ไอเซนสแตต (Stuart Eizenstat) อดีตที่ปรึกษาประธานาธิบดีคาร์เตอร์ แต่ประธานาธิบดีคลินตันไม่ต้องการเสี่ยง เพราะผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งพรรครีปับลิกันกุมเสียงข้างมาก การเลือกนายมิกกี้ แคนเตอร์ให้ดำรงตำแหน่งนี้ช่วยลดภาวะความเสี่ยงที่จะไม่ผ่านรัฐสภา เพราะนายแคนเตอร์ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการดำรงตำแหน่ง USTR มาก่อนแล้ว ผลงานการเจรจาการค้าจำนวนประมาณ 200 ข้อตกลงของนายแคนเตอร์นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2536 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเรื่อง NAFTA และ WTO รวมตลอดจนการเจรจาเพื่อเปิดตลาดญี่ปุ่นสำหรับสินค้าอเมริกัน และการกดดันมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา นับว่าเพียงพอที่พรรครีปับลิกันไม่กล้าคว่ำนายแคนเตอร์ในรัฐสภา เพราะจะเป็นผลเสียแก่พรรครีปับลิกันในปีที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีนี้

การแต่งตั้งนางชาร์ลีน บาร์เชฟสกี้ (Charlene Barshefsky) ผู้ช่วยผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาให้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการตำแหน่ง USTR แทนนายแคนเตอร์ ก็เป็นก้าวย่างที่ชาญฉลาดเช่นเดียวกัน เพราะเป็นการเลี่ยงการทำศึกในรัฐสภา ซึ่งเป็นสมรภูมิที่รัฐบาลคลินตันยากจะชนะได้ ช่วงเวลาการรักษาการมีเพียง 7 เดือนเศษ รัฐบาลคลินตันก็จะรู้ผลในเดือนพฤศจิกายน ศกนี้ว่าจะยึดเก้าอี้ต่อไปได้หรือไม่ ในประการสำคัญ นางบาร์เชฟสกี้นอกจากจะมีประสบการณ์อันช่ำชองในการเจรจาการค้าแล้ว ยังมีความแข็งกร้าวไม่ต่างจากนายแคนเตอร์อีกด้วย

สำหรับนายแคนเตอร์ ภารกิจสำคัญในฐานะรัฐมนตรีพาณิชย์มิได้มีเพียงการสืบทอดตำแหน่ง `เซลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.' เท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการพยุงบทบาทของกระทรวงพาณิชย์ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย มรสุมลูกแรกที่นายแคนเตอร์ต้องเผชิญก็คือแรงกดดันจากพรรครีปับลิกันที่จะลดขนาดของกระทรวงพาณิชย์ (downsizing) ซึ่งปัจจุบันมีข้ารัฐการถึง 35,000 คน

ข. สหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

ดุลการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีดุลการค้าระหว่างประเทศเกินดุลอีกแล้ว

สำนักข่าวรอยเตอร์รายงานว่า ดุลการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นปี 2534 เกินดุล 78,230 ล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มขึ้นจากปี 2533 ซึ่งมีส่วนเกินดุลเพียง 52,150 ล้านเหรียญอเมริกา (*The Nation*, January 22,1992)

การที่ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลมาเป็นเวลายาวนาน โดยที่มีส่วนเกินดุลจำนวนมาก นับเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจทุนนิยมที่เผชิญกับมรสุม ทางเศรษฐกิจลูกแล้วลูกเล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นลด ส่วนเกินดุลของดุลการค้า โดยที่ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องโอนอ่อนผ่อนตาม ในระหว่างปี 2530-2533 ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลน้อยลงตามลำดับ แต่แล้วกลับมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้นในปี 2534 ซึ่งมิใช่ข่าวดีนักหากมองในแง่ของการเมืองระหว่างประเทศ ในเมื่อสหรัฐอเมริกาจ้องที่จะเล่นงานญี่ปุ่นอยู่ตลอดเวลา

สำนักข่าวรอยเตอร์รายงานในข่าวเดียวกันนี้ว่า ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นจาก 37,950 ล้านเหรียญอเมริกาในปี 2533 เป็น 38,450 ล้านเหรียญอเมริกันในปี 2534 ทั้งนี้ข้อมูลของทางการญี่ปุ่นไม่ตรงกับทางการสหรัฐฯ ในรายละเอียด

ในประวัติศาสตร์การค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐฯมีดุลการค้าเกินดุลกับญี่ปุ่นจนถึงปี 2518 หลังจากนั้นญี่ปุ่นเป็นฝ่ายเกินดุลมาโดยตลอด สหรัฐฯขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมากที่สุดในปี 2530 โดยมีส่วนขาดดุลสูงถึง 56,300 ล้านเหรียญอเมริกัน รัฐบาลอเมริกันนับตั้งแต่รัฐบาลโรนัลด์ เรเกนเป็นต้นมา พยายามใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศในการกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นลดส่วนเกินดุลการค้ากับสหรัฐฯ ผลของการกดดันดังกล่าวนี้ ทำให้มีข้อตกลงทั้งในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2535

ด้วยแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกัน ญี่ปุ่นได้ยินยอมที่จะจำกัดการส่งสินค้าออกไปสหรัฐอเมริกาโดยสมัครใจ ทั้งนี้ด้วยการทำข้อตกลงทวิภาคีที่เรียกว่า VERs (Voluntary Export Restraints) ในปี 2524 ญี่ปุ่นจำยอมที่จะจำกัดการส่งออกรถยนต์ไปสหรัฐฯ เพื่อให้อุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันฟื้นตัวเร็วขึ้น โดยลดการแข่งขันจากรถยนตร์ญี่ปุ่น ต่อมาในปี 2527 ญี่ปุ่นตกลงที่จะจำกัดการส่งออกเหล็กกล้าไปสหรัฐฯ ด้วยความ "สมัครใจ" แต่สัญญาการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเหล่านี้ไม่ช่วยให้ฐานะดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ดีขึ้น

ในปี 2528 กลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 อันประกอบด้วยสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมนีตะวันตก และฝรั่งเศส ตกลงที่จะดำเนินการให้เงินดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (over valuation) มีค่าลดลงสู่ระดับที่สมจริง ข้อตกลงในเรื่องนี้มีชื่อว่า Plaza Accord ตามชื่อโรงแรมในนครนิยอร์ค ซึ่งใช้เป็นสถานที่ประชุม ผลการดำเนินการตาม Plaza Accord ทำให้เงินเยนและเงินมาร์ก ซึ่งมีค่าต่ำกว่าความเป็นจริง (under valuation) มีค่าสูงขึ้น เงินเยนซึ่งมีค่าประมาณ 240 เยนต่อหนึ่งเหรียญอเมริกันในเดือนกันยายน 2528 มีค่าเพิ่มขึ้นเป็น 120.45 เยนต่อเหรียญอเมริกันในเดือนมกราคม 2531 แต่การปรับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลสำคัญนี้มิได้มีผลทันทีทันใดต่อดุลการค้าทั้งของญี่ปุ่นและสหรัฐฯ โดยที่กระบวนการปรับตัวกินเวลามากกว่าหนึ่งปี และการณ์ปรากฏต่อมาว่า การปรับอัตราแลกเปลี่ยนไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ในขั้นรากฐานได้

ในปี 2529 สหรัฐฯกดดันให้ญี่ปุ่นพิจารณาซื้อสินค้าเข้าจากสหรัฐฯมากขึ้น การเจรจาการค้าในเรื่องนี้มุ่งพิจารณาสินค้าเป็นรายภาคเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกว่า Market-oriented Sector Specific Talks (MSST) เริ่มต้นด้วยผลิตภัณฑ์ไม้ โทรคมนาคม อีเลกทรอนิกส์ และยา ในปีเดียวกันนั้น ญี่ปุ่นยอมทำข้อตกลงซื้อเซมิคอนดักเตอร์ (semi-conductor) จากสหรัฐฯ

ในปี 2531 ญี่ปุ่นจำยอมผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทต่างชาติร่วมประมูลในการก่อสร้างหรือในการรับสัมปทานโครงการสาธารณูปโภค ครั้นต่อมาในปี 2532 ญี่ปุ่นก็ต้องเปิดตลาดต้อนรับผลิตภัณฑ์เนื้อวัวและผลไม้จากสหรัฐฯ มากขึ้น

เมื่อ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 มีผลบังคับใช้ สหรัฐฯ ข่มขู่ที่จะใช้มาตรา 301 ลงโทษญี่ปุ่นอยู่ตลอดเวลา ในปี 2532 นั้นเอง ญี่ปุ่นก็ถูกตีตราว่า มีการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) กับสหรัฐฯ ทั้งนี้โดยกล่าวหาว่า สินค้าอเมริกันบางประเภท

โดยเฉพาะอย่างยิ่งซุปเปอร์คอมพิวเตอร์ ดาวเทียมและผลิตภัณฑ์ไม้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดญี่ปุ่นอย่างที่ควรจะเป็น (market access) สหรัฐฯ ดำเนินการตอบโต้ญี่ปุ่นโดยอาศัยมาตรา Super 301

ในปี 2533 สหรัฐฯและญี่ปุ่นตกลงที่จะมีการเจรจา SII (Strategic Impediments Initiative) ทั้งนี้เพื่อแสวงหายุทธศาสตร์ร่วมกันในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ญี่ปุ่นตกลงที่จะทุ่มการใช้จ่ายด้านการโยธาและการสาธารณูปโภค 430 ล้านล้านเยน (ประมาณ 3.5 ล้านล้านเหรียญอเมริกัน) ในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์ ภายในประเทศหรือความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศเพิ่มขึ้น ข้อตกลงดังกล่าวนี้มีพื้นฐานจากบทวิเคราะห์ที่ว่าการทุ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลญี่ปุ่นจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว และการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการเกินดุลการค้าของญี่ปุ่นลงได้

ในปี 2534 สหรัฐฯ กล่าวหาว่า ญี่ปุ่นนำสินค้า 2 ประเภททุ่มสู่ตลาดอเมริกัน ได้แก่ จอภาพคอมพิวเตอร์ และรถขนส่งขนาดเล็ก (mini-vans) โดยขายในตลาดอเมริกันต่ำกว่าต้นทุนและ/หรือต่ำกว่าราคาที่ขายในตลาดญี่ปุ่น รัฐบาลอเมริกันได้ประกาศเรียกเก็บภาษีการป้องกันการทุ่มตลาด (anti-dumping duty = ADD) จากสินค้าญี่ปุ่นสองประเภทนี้ เพื่อทำให้ราคาสินค้าสองประเภทนี้แพงขึ้น

เมื่อสังคมเศรษฐกิจอเมริกันอ่อนเปลี้ยและทรุดโทรมลงอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นก็กลายเป็น "กระสอบทราย" ที่รัฐบาลอเมริกันใช้ออกกำลังอยู่เสมอ ญี่ปุ่นนั้นไม่เพียงแต่จะมีชนักติดหลังที่ก่ออาชญากรรมในสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น หากทว่ายังมีบุญคุณต้องทดแทนสหรัฐฯอีกด้วย ในฐานที่สหรัฐช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและอุ้มชูให้เติบใหญ่ ด้วยการแบกรับภาระรายจ่ายด้านการทหารเสียเอง ญี่ปุ่นดูเหมือนจะสำนึกถึงบุญคุณของสหรัฐฯในเรื่องนี้ เมื่อสหรัฐฯกดดันญี่ปุ่นในเรื่องใด หากไม่เหนือบ่ากว่าแรง ญี่ปุ่นก็ยอมโอนอ่อนผ่อนตาม เรื่องใดที่ยินยอมมิได้ ก็อาศัยยุทธวิธี "เตะถ่วง" ต่อไป

ในทัศนะของผู้นำอเมริกัน ญี่ปุ่นเป็น "ตัวการ" ที่ทำให้สหรัฐฯมีปัญหาการขาดดุลการค้า ตามสถิติของรัฐบาลอเมริกัน ในปี 2534 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าประมาณ 70,600 ล้านเหรียญอเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นการขาดดุลกับญี่ปุ่นถึง 42,000 ล้านเหรียญอเมริกัน คิดเป็นประมาณ 60% ของยอดขาดดุลทั้งหมดของสหรัฐฯ ดังนั้นรัฐบาลอเมริกันจึงเล็งเป้าไปที่ญี่ปุ่น โดยพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดเพื่อรับสินค้าอเมริกันมากขึ้น และหาทางสกัดกั้นการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น โดยบังคับให้ญี่ปุ่นทำสัญญาการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) บ้าง หรือ

หาเหตุลงโทษสินค้าญี่ปุ่นด้วยการเก็บภาษีการป้องกันการทุ่มตลาด (ADD) หรือด้วยการเก็บภาษีการหักล้างเงินอุดหนุน (countervailing duty = CVD) บ้าง ทั้งหมดนี้รัฐบาลอเมริกันกระทำด้วยความเชื่อที่ว่า ญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ และดูเหมือนรัฐบาลอเมริกันจะเชื่อด้วยว่าสหรัฐฯเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการค้าที่เป็นธรรมกับนานาประเทศ

หากเราเชื่อระบบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมีสาเหตุมาจากการใช้จ่ายเกินตัวของหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศ จนมีปัญหาช่องว่างแห่งทรัพยากร (resource gap) กล่าวคือเงินออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการลงทุนภายในประเทศ จนก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน (saving-investment gap) รัฐบาลอเมริกันมีปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่เรื้อรังและรุนแรง และการออมในระบบเศรษฐกิจอเมริกันก็อยู่ในระดับต่ำจนต้องกู้หนี้ยืมสินต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลอเมริกันไม่สามารถลดการใช้จ่ายเกินตัว ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้ การแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าย่อมมิอาจสำเร็จลุล่วงได้ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีทรัพยากรไม่พอเพียงแก่ความต้องการในการใช้จ่าย ระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นกลับมีทรัพยากรเหลือใช้ ในสภาวการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่รัฐบาลอเมริกันจักต้องลดส่วนขาดดุลของงบประมาณ และเพิ่มการออมในประเทศเท่านั้น หากทว่ารัฐบาลญี่ปุ่นยังจักต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลและผลักดันให้อุปสงค์การใช้จ่ายภายในประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย การแก้ปัญหาความไม่สมดุลทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองจึงอาจประสบผลสำเร็จได้

รัฐบาลอเมริกันไม่เคยหันกลับไปเพ่งพินิจความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของตนเอง และไม่เคยตระหนักอย่างจริงจังว่า ยุคแห่งความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯกำลังหมดสิ้นไป นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทต่างๆระหว่างประเทศต่างๆได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ประเทศที่ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจักต้องปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่แปรเปลี่ยนไป จึงจะนับว่าได้ปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของระบบทุนนิยม การที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันแข็งขืนต่อการปรับโครงสร้างการผลิต ทั้งนี้ด้วยพลังผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ไม่เพียงแต่จะละเมิดหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้เท่านั้น แต่ยังเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของระบบทุนนิยมโลกอีกด้วย การบีบบังคับประเทศคู่ค้าให้จำกัดการส่งสินค้าออกไปยังสหรัฐอเมริกาโดยสมัครใจก็ดี การเก็บภาษีตอบโตการทุ่มตลาด (ADD) และภาษีตอบโต้การให้เงินอุดหนุน (CVD) ก็ดี ตลอดจนการใช้อำนาจและมาตรการอื่นๆ ตามที่ปรากฏใน Omnibus

Trade and Competitiveness Act of 1988 เพื่อลงโทษประเทศคู่ค้าก็ดี เหล่านี้จะไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจอเมริกันได้ มิหนำซ้ำรังแต่จะเพิ่มพูนความขัดแย้งในระบบทุนนิยมโลกชนิดไม่รู้จักจบจักสิ้นอีกด้วย

การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยความขี้เกียจ

นับตั้งแต่ต้นเดือนมกราคม 2535 เป็นต้นมา ความขี้เกียจกลายเป็นประเด็นแห่งวิวาทะระหว่างผู้นำญี่ปุ่นกับผู้นำอเมริกาอย่างไม่น่าเชื่อ ผู้นำญี่ปุ่นหลายต่อหลายคนได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า ความล่มสลายของระบบเศรษฐกิจอเมริกันเกิดจากความขี้เกียจของกรรมกรอเมริกัน ผู้ที่จุดประเด็นแห่งวิวาทะนี้คือ นายโยชิโอะ ซากุระอุชิ (Yoshio Sakurauchi) ประธานสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น ซึ่งให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2535 ตามมาด้วยการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรของนายกิอิชิ มิยาซาวา (Kiichi Miyazawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 3 กุมภาษพันธ์ 2535

นับเป็นเวลากว่าสองทศวรรษแล้วที่ญี่ปุ่นถูกสหรัฐอเมริกากดดันให้ช่วยฟื้นฟูและแก้ปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ตลอดจนช่วยแบ่งเบาภาระรายจ่ายด้านการทหารในการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ แรงกดดันดังกล่าวนี้ถาโถมสู่ญี่ปุ่นระลอกแล้วระลอกเล่า และรุนแรงมากเป็นพิเศษในช่วงที่สหรัฐฯเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย การเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดียอร์จ บุช ระหว่างวันที่ 7-10 มกราคม 2535 นับเป็นแรงกดดันระลอกล่าสุด

ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามีเรื่องกดดันญี่ปุ่นหลายเรื่อง แต่มีเรื่องที่สำคัญอยู่ 2 เรื่องที่รัฐบาลอเมริกันเน้นมากเป็นพิเศษ เรื่องแรกได้แก่ การขอให้ญี่ปุ่นยกเลิกการห้ามนำเข้าข้าวและเรื่องที่สองได้แก่ การขอให้ญี่ปุ่นรับซื้อรถยนต์อเมริกันมากขึ้น

รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศมาเป็นเวลายาวนาน ชาวนาญี่ปุ่นไม่เพียงแต่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของตนเท่านั้น หากทว่ายังไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากข้าวต่างประเทศอีกด้วย เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายห้ามการนำเข้าข้าว ข้าวในประเทศญี่ปุ่นจึงมีราคาสูงกว่าราคาข้าวในตลาดโลก การห้ามนำเข้าข้าวเป็นมาตรการที่ไม่ขัดต่อข้อบังคับของ GATT เพราะเป็นข้อยกเว้นที่บรรดาประเทศมหาอำนาจขอเอาไว้ในขณะร่างข้อบังคับนี้ แต่การห้ามการนำเข้าข้าวเป็นมาตรการที่ทำให้ประเทศผู้ขายข้าวสูญเสียผลประโยชน์ เพราะทำให้ไม่สามารถขายข้าวได้มากเท่าที่ควร รัฐบาลอเมริกันได้ใช้เวลามาช้านาน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 7 กุมภาพันธ์ 2535

ในการกดดันให้เปิดตลาดญี่ปุ่นรองรับข้าวจากต่างประเทศ เพราะสหรัฐฯมีข้าวเหลือกินเหลือใช้ เหตุที่เป็นเช่นนี้มิใช่เป็นเพราะว่าสหรัฐฯมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการเพาะปลูกข้าว หากแต่เป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันได้ให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าว ทั้งๆที่คนอเมริกันมิได้รับประทานข้าวเป็นอาหารหลัก หากปราศจากนโยบายการให้เงินอุดหนุน ข้าวอเมริกันไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับข้าวจากเขตมรสุมได้ ฐานะทางการคลังอันง่อนแง่นทำให้รัฐบาลอเมริกันมีปัญหาในการให้เงินอุดหนุนการเกษตร แต่ก็ไม่สามารถล้มเลิกนโยบายดังกล่าวนี้ได้ เพราะเกษตรกรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังในสังคมการเมืองอเมริกัน ดังนั้น รัฐบาลอเมริกันจึงหันมาบีบให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าว แต่ชาวนาญี่ปุ่นก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังยิ่งในสังคมการเมืองญี่ปุ่น และพรรคลิเบอรัลเดโมแครตซึ่งเป็นพรรครัฐบาลก็มิหาญกล้าที่จะลิดรอนผลประโยชน์ของชาวนาญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงบ่ายเบี่ยงการเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกันในเรื่องนี้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มว่า รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องโอนอ่อนตามแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกัน โดยจำต้องปล่อยให้มีการนำเข้าข้าว แต่อาจสกัดกั้นการนำเข้าด้วยการกำหนดโควต้า หรือด้วยการตั้งกำแพงภาษี รายงานข่าวบางกระแสกล่าวว่า รัฐบาลญี่ปุ่นอาจพิจารณาเรียกเก็บอากรขาเข้าจากข้าวที่นำเข้าจากต่างประเทศในอัตรา 700% ของราคา

แม้การยกเลิกมาตรการการห้ามนำเข้าข้าวจะเป็นวาระการเจรจาที่สำคัญระหว่างผู้นำอเมริกันกับญี่ปุ่น แต่ก็ไม่สำคัญเท่ากับการเปิดตลาดญี่ปุ่นเพื่อรองรับรถยนต์อเมริกัน ในปี 2534 สหรัฐฯขาดดุลการค้าประมาณ 70,600 ล้านเหรียญอเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นการขาดดุลกับญี่ปุ่นถึง 42,000 ล้านเหรียญอเมริกัน หรือคิดเป็นประมาณ 60% ของยอดขาดดุลทั้งหมดของสหรัฐฯ รายการสินค้าที่สหรัฐฯขาดดุลกับญี่ปุ่นมากที่สุด ก็คือรถยนต์ ซึ่งขาดดุลประมาณ 30,000 ล้านเหรียญอเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 75 ของยอดขาดดุลระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้เอง ประธานาธิบดีบุชจึงพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นซื้อรถยนต์จากสหรัฐฯมากขึ้น ในการนี้ ท่านประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาได้นำประธานบริษัทรถยนต์ยักษ์ใหญ่แห่งนครดีทรอยต์ 3 บริษัทร่วมขบวนในการเจรจากับญี่ปุ่นด้วย ประกอบด้วย นายโรเบิร์ต สเตมเปล (Robert Stempel) แห่ง General Motors นายฮาโรลด์ เอ โพลิง (Harold A. Poling) แห่ง Ford Motors และนายลี ไออาคอก้า (Lee Iacocca) แห่ง Chryster

ยอร์จ บุช ฝากความหวังและอนาคตทางการเมืองของตนไว้กับการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นในครั้งนี้อย่างมาก แรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศทำให้ประธานาธิบดีบุชจำต้องเลื่อนการเดินทางตระเวนอาเซียในเดือนพฤศจิกายน 2534 มาเป็นเดือนมกราคม 2535 กระนั้นก็ตาม นักรัฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญการเมืองอเมริกันหลายต่อหลายท่านมีความเห็นว่า บุชเลือกชูประเด็นในการรณรงค์ทางการเมืองอย่างผิดพลาด เพราะแม้ว่าญี่ปุ่นจะยอมซื้อสินค้าอเมริกัน

เพิ่มขึ้น แต่ก็จะไม่มีผลต่อการฟื้นตัวจากภาวะถดถอยและการแก้ปัญหาการว่างงานในระบบเศรษฐกิจอเมริกันมากนัก

ด้วยภูมิหลังดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ประธานาธิบดีบุชให้สัมภาษณ์เมื่อการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2535 ว่า การเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างดงาม โดยญี่ปุ่นตกลงที่จะนำเข้ารถยนต์ อะไหล่รถยนต์ คอมพิวเตอร์ ผลิตภัณฑ์แก้ว กระดาษ และสินค้าอื่นๆจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานในสหรัฐอเมริกา รายงานข่าวในเรื่องนี้กล่าวว่า ญี่ปุ่นตกลงที่จะปรับมาตรฐานสินค้า 50 รายการ เพื่อให้สินค้าอเมริกาเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้น อีกทั้งยังมีเป้าหมายที่จะนำเข้ารถยนต์อเมริกันเพิ่มขึ้นอีกปีละ 20,000 คัน จากระดับปัจจุบันที่นำเข้า 18,000 คันต่อปี ตลอดจนมีเป้าหมายที่จะซื้ออะไหล่รถยนต์จากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นจากระดับปีละ 90,000 ล้านเหรียญอเมริกัน เป็น 190,000 ล้านเหรียญอเมริกันในปี 2537

ประธานาธิบดีบุชกล่าวถึงข้อตกลงทางการค้าดังที่กล่าวข้างต้นนี้ว่า เป็นคำมั่นสัญญาของรัฐบาลญี่ปุ่น แต่ดูเหมือนว่า บรรดาประธานบริษัทรถยนต์อเมริกันที่ร่วมคณะการเจรจาครั้งนี้จะไม่เห็นด้วยกับคำให้สัมภาษณ์ของประธานาธิบดีบุช เพราะในทันทีที่เดินทางกลับถึงสหรัฐอเมริกา ผู้ยิ่งใหญ่แห่งอุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายลี ไออาคอกก้า ออกโรงให้สัมภาษณ์โจมตีญี่ปุ่นว่าไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ โดยกล่าวว่า คำมั่นที่จะนำเข้ารถยนต์อเมริกันเพิ่มขึ้นปีละ 20,000 คันนั้นน้อยเกินไป นายไออาคอกก้ากล่าวต่อไปอีกว่า บัดนี้ สหรัฐอเมริกามีสภาพเสมือนหนึ่งอาณานิคมของญี่ปุ่น พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลอเมริกันดำเนินการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างจริงจัง หนทางในการแก้ปัญหาวิธีหนึ่งก็คือ การกำหนดให้ญี่ปุ่นต้องช่วยลดส่วนขาดดุลการค้าของสหรัฐฯลงปีละ 20% มิฉะนั้นจักต้องถูกตอบโต้ด้วยมาตรการดังเช่นการกำหนดโควต้าสินค้าเข้าจากญี่ปุ่น (*The Nation*, January 13, 1992)

ความวัวยังมิทันหาย ความควายก็เข้ามาแทรก เมื่อนายกิอิชิ มิยาซาวา นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นร่วมกับประธานบริษัทโตโยต้ามอเตอร์ จำกัด ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2535 ว่า ข้อที่ประธานาธิบดีบุชกล่าวอ้างว่าเป็นคำมั่นสัญญาของญี่ปุ่นในการซื้อรถยนต์และอะไหล่จากสหรัฐฯนั้น แท้ที่จริงเป็นเพียงเป้าหมายมากกว่าคำมั่นสัญญา ตัวเลขต่างๆที่มีการเจรจากันนั้น ในทัศนะของฝ่ายญี่ปุ่นเป็นเพียง 'คำทำนาย' เกี่ยวกับปริมาณรถยนต์และอะไหล่ที่ญี่ปุ่นสามารถซื้อจากสหรัฐฯได้เท่านั้น (*The Nation*, January 22, 1992) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ นายโยชิโอะ ซากุระอุชิ (Yoshio Sakurauchi) ประธานสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่นได้กล่าวถึงความตกต่ำของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งหากไม่ระมัดระวังแล้ว สหรัฐฯก็จะหมดสิ้นฐานะ

ความเป็นผู้นำในสังคมโลก นายซากุระอุชิยังได้ให้ความเห็นในทำนองที่ว่า การที่สหรัฐฯขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นจำนวนมากนั้น หาใช่เป็นเพราะญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมไม่ หากแต่เป็นเพราะเหตุว่า คนงานอเมริกันนั้นขี้เกียจและอ่านหนังสือพิมพ์ไม่ได้ (*The Bangkok Post*, January 22, 1992)

คำให้สัมภาษณ์ของผู้นำญี่ปุ่นทั้งสองนี้ ก่อให้เกิดความโกรธแค้นในหมู่ผู้นำอเมริกันเป็นอย่างมาก แม้นายมิยาซาวาจะพยายามกลบเกลื่อนสถานการณ์ในเวลาต่อมา แต่ความแค้นเคืองในหมู่ผู้นำอเมริกันยังคงดำรงอยู่ นางคาร์ล่า ฮิลส์ (Carla Hills) ผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ได้กล่าวเตือนผู้นำญี่ปุ่นว่า หากมีการบิดพลิ้วข้อตกลงในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง สหรัฐฯจะอาศัยอำนาจตาม Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เพื่อกีดกันการนำสินค้าเข้าจากญี่ปุ่น (*The Nation*, January 25, 1992)

อย่างไรก็ตาม นายมิยาซาวาได้กล่าวในที่ประชุมประจำปีของพรรคลิเบอรัลเดโมแครตเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2535 ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะปฏิบัติตาม 'คำมั่น' ที่ให้ไว้กับผู้นำอเมริกัน แต่แล้วในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2535 เมื่อมีผู้ซักถามว่าเหตุใดความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นจึงเกิดความตึงเครียด นายมิยาซาวาตอบว่าเป็นเพราะกรรมกรอเมริกันขาดจริยธรรมในการทำงาน (work ethics) คำตอบดังกล่าวนี้ได้ช่วยขยายบาดแผลในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นชนิดที่คาดการณ์ได้ แม้นายมิยาซาวาจะขอโทษประชาชนชาวอเมริกันในเวลาต่อมา แต่คำขอโทษนั้นมิอาจช่วยเยียวยาและสมานแผลได้

วิวาทะว่าด้วยความขี้เกียจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ให้แง่คิดอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก วิวาทะครั้งนี้ช่วยให้เราเข้าใจโลกทัศน์ของผู้นำและปัญญาชนญี่ปุ่น คนญี่ปุ่นกำลังภาคภูมิใจใน 'ความเป็นหนึ่ง' ของตน บางคนอาจแอบคิดอยู่ในใจว่า สภาวะความเป็นจ้าวของญี่ปุ่นในระบบทุนนิยมโลก (pax japonica) จักต้องปรากฏขึ้น ไม่ช้าก็เร็ว ผู้นำญี่ปุ่นจำนวนมากจึงแสดงความสมเพชสหรัฐฯที่เผชิญกับความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ยิ่งรัฐบาลอเมริกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นมากเพียงใด ความสมเพชนี้ก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ผู้นำญี่ปุ่นหลายต่อหลายคนมีความเห็นเหมือนกันว่า ความล่มสลายของเศรษฐกิจอเมริกันเกิดจากความขี้เกียจของคนอเมริกันเอง

ประการที่สอง ประชาชนบางเชื้อชาติอาจไม่รู้สึกอะไรที่ถูกตีตราว่ามีสันดานขี้เกียจ แต่คนอเมริกันกลับรู้สึกโกรธแค้นและไม่สบอารมณ์เมื่อถูกตีตราเช่นนี้ ความโกรธแค้นอาจจะมีไม่มากหากผู้ตีตราเป็นอังกฤษหรือประเทศยุโรปตะวันตกอื่นๆที่เคยมีฐานะ 'เมืองแม่' หรือ 'บ้านเกิดบิดามารดร' แต่เมื่อผู้ตีตราเป็นชนผิวเหลือง ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีฐานะเป็น 'ลูกไล่' อารมณ์

แค้นจึงมีมากเป็นพิเศษ คนอเมริกันไม่เคยสำนึกว่า การที่รัฐบาลอเมริกันเที่ยวไปตีตราประเทศอื่นๆว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม ผู้คนในประเทศเหล่านั้นจะมีความรู้สึกนึกคิดเช่นไร คนอเมริกันยังไม่ยอมรับข้อเท็จจริงอันโหดร้ายที่ว่า ภาวะความเป็นผู้นำในระบบทุนนิยมโลกของสหรัฐอเมริกากำลังหมดสิ้นไป

ความล้มเหลวในการเจรจาการค้า ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นกำลังปะทุขึ้น

รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับพยายามสื่อความดังกล่าวนี้ เมื่อปรากฏว่า การเจรจาการค้าระหว่างประธานาธิบดีบิลล์ คลินตัน กับนายกรัฐมนตรีมอริฮิโต โฮโซกาวา ระหว่างวันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ 2537 จบลงด้วยความล้มเหลว ทั้งสองฝ่ายไม่มีแถลงการณ์หรือข้อตกลงร่วมเพื่ออำพรางความล้มเหลว เนื่องจากมีความเห็นร่วมกันว่า การไม่มีข้อตกลงดีเสียกว่าการมีข้อตกลงที่ว่างเปล่า

สหรัฐอเมริกาเคยเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นทั้งในทศวรรษ 2500 และทศวรรษ 2510 แต่ทั้งสองประเทศเพิ่งจะมีการเจรจาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา เมื่อสหรัฐฯมีปัญหาการขาดดุลการค้าที่เรื้อรังและรุนแรง ตลอดช่วงเวลา 14 ปีที่มีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง มีการทำข้อตกลงไปแล้ว 33 สัญญา แต่สถานะการค้าระหว่างประเทศทั้งสองมิได้กระเตื้องขึ้นมากนัก

ในช่วงเวลา 14 ปีที่ผ่านมานี้ สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการเจรจากับญี่ปุ่นอย่างเห็นได้ชัด แต่เดิมนั้น รัฐบาลอเมริกันใช้วิธีการกีดกันการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการตั้งข้อกล่าวหาว่า ญี่ปุ่นทุ่มสินค้าบางประเภทเข้าสู่สหรัฐอเมริกา โดยการขายสินค้าแก่สหรัฐอเมริกาในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต หรือต่ำกว่าที่ญี่ปุ่นขายในตลาดอื่นๆ การทุ่มตลาดนี้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าญี่ปุ่นได้ ดังนั้น รัฐบาลอเมริกันจึงเก็บอากรขาเข้าเพิ่มเติมเพื่อลบล้างผลของการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty) ดังกรณีของเครื่องรับโทรทัศน์และเซมิคอนดักเตอร์ เป็นอาทิ นอกจากนี้ รัฐบาลอเมริกันยังอาศัยอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบีบให้ญี่ปุ่นทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints = VERs) ดังกรณีสิ่งทอและรถยนต์

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2537

ในปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลอเมริกันเริ่มเปลี่ยนยุทธวิธีในการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่น โดยหันมาบีบคอให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดต้อนรับสินค้าอเมริกัน สหรัฐฯหยิบยกสินค้าเฉพาะประเภทขึ้นโต๊ะเจรจาหรือที่เรียกกันว่า Market-Oriented Sector-Specific (=MOSS) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การกีดกันการนำเข้าเริ่มมีขีดจำกัด อย่างน้อยที่สุดผู้นำอเมริกันเริ่มยอมรับเป็นนัยๆ ว่า สินค้าอเมริกันบางประเภทไม่สามารถสู้สินค้าญี่ปุ่นได้ นอกจากนี้ บริษัทญี่ปุ่นยังหาทางเลี่ยงการกีดกันด้วยการย้ายโรงงานเข้าไปผลิตในสหรัฐฯ การบีบคอให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดช่วยให้สหรัฐฯระบายสินค้าออกได้มากขึ้น ทั้งยังเป็นเรื่องชอบธรรมมากกว่าการกีดกันการนำเข้าด้วย เพราะระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีทำนบกีดขวางการนำเข้า มาตรการการเปิดตลาดที่สำคัญ ได้แก่ การบีบให้ญี่ปุ่นลงนามในข้อตกลงการขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ (Voluntary Import Expansions = VIEs) รัฐบาลอเมริกันไม่เพียงแต่บีบคอให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดประตูการค้าสำหรับสินค้าบางประเภทเท่านั้น หากทว่ายังกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นบังคับใช้กฎหมายการป้องกันการผูกขาดอย่างเข้มงวด ตลอดจนล้มล้างจารีตการค้าเฉพาะกลุ่ม (Exclusionary Business Practices) และระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม หรือที่รู้จักกันในนาม `เกเรตซึ' (Keiretsu) อีกด้วย

การเปลี่ยนยุทธวิธีการเจรจา ประกอบกับการเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรครีปับลิกันมาเป็นพรรคดีโมแครต ทำให้สหรัฐฯ เปิดเกมรุกในการเจรจามากขึ้น ในเดือนกรกฎาคม 2536 ประธานาธิบดีคลินตัน และนายกิอิชิ มิยาซาว่า (Kiichi Miyazawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นในขณะนั้นบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการลดส่วนเกินดุลการค้าของญี่ปุ่น พร้อมทั้งจัดทำเอกสารร่วมซึ่งมีชื่อว่า *Framework for a New Economic Partnership* สำหรับเป็นเค้าโครงในการเจรจา แต่การเจรจาก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่สู้มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลญี่ปุ่น โดยนายมอริฮิโต โฮโซกาวา ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายมิยาซาวา และพรรคเสรีประชาธิปไตยสิ้นอำนาจ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า รัฐบาลนายโฮโซกาวาต้องเสียเวลาไปกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจถดถอย และการผลักดันกฎหมายการปฏิรูปการเมืองให้ผ่านรัฐสภา

แต่ทั้งๆที่ญี่ปุ่นกำลังเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อและรุนแรง ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดกลับมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี 2536 ดุลการค้าเกินดุล 141.43 พันล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มจากระดับ 132.60 พันล้านเหรียญอเมริกันในปี 2535 ส่วนบัญชีเดินสะพัดมีส่วนเกินดุลเพิ่มจาก 117.55 เป็น 131.35 พันล้านเหรียญอเมริกันในช่วงเวลาเดียวกัน (*The Bangkok Post*, February 8,1994) ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ทั้งดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้นตามลำดับนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา โดยที่ล้วนแล้วแต่เป็นยอดเกินดุลที่ทำลายประวัติการณ์ในปี 2539 ทั้งสิ้น

ข้อมูลดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่งเปิดเผยนี้ทำให้ญี่ปุ่นตกที่นั่งลำบากในการเจรจาการค้ากับสหรัฐฯ ในขณะที่สหรัฐฯ มีความชอบธรรมมากขึ้นในการรุกไล่ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เคยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นถึง 59.9 พันล้านเหรียญอเมริกันในปี 2530 แม้ว่ายอดขาดดุลนี้จะมีแนวโน้มตกต่ำลงระหว่างปี 2530-2533 แต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ในปี 2535 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นถึง 50.0 พันล้านเหรียญอเมริกัน

สหรัฐฯ มีความรู้สึกชอบธรรมในการ `ไล่บี้' ญี่ปุ่นมากขึ้น เมื่อปรากฏว่า สถานะการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันแตกต่างจากทศวรรษ 2520 เป็นอันมาก ในครั้งกระนั้น ประเทศที่มีดุลการค้าเกินดุลมิได้มีเฉพาะญี่ปุ่น หากยังมีเยอรมนีตะวันตก ประชาคมยุโรป และเกาหลีใต้อีกด้วย แต่บัดนี้มีแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ยังคงมีดุลการค้าเกินดุลอย่างโดดเด่น รัฐบาลอเมริกันมีความรู้สึกว่า การขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ มิใช่ `ปัญหาของสหรัฐฯ' หากแต่เป็น `ปัญหาของญี่ปุ่น' ด้วยเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นปกป้องตลาดภายในประเทศมากเกินไปนั่นเอง ดังนั้น สหรัฐฯจึงรู้สึกชอบธรรมที่จะแหวกตลาดญี่ปุ่นโดยอาศัยพลานุภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ

รัฐบาลคลินตันต้องการ `ไล่บี้' ญี่ปุ่นให้ถึงที่สุด โดยมีสินค้าสำคัญ 4 รายการขึ้นโต๊ะเจรจา ได้แก่ รถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ การประกันภัย และการจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมและเครื่องมือการแพทย์ของรัฐบาลญี่ปุ่น รัฐบาลคลินตันไม่เพียงแต่กดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับสินค้าทั้งสี่รายการนี้เท่านั้น หากยังกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงระเบียบการพัสดุเพื่อให้การจัดซื้อพัสดุภัณฑ์ของรัฐบาลเป็นไปตามหลักการเศรษฐกิจเสรีและไม่มีการปฏิบัติอย่างลำเอียงอีกด้วยรัฐบาลคลินตันยังรุกไปถึงขั้นให้มีการกำหนดเป้าหมายการนำเข้าให้ชัดเจนเพื่อจะประเมินได้ว่า ญี่ปุ่นได้เปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันมากน้อยเพียงใด นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมต่างๆในสหรัฐอเมริกาพยายามปรับปรุงการผลิตเพื่อส่งออก จนการส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าอเมริกันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้แต่ในประชาคมยุโรป แต่สินค้าอเมริกันก็ยังไม่สามารถทะลวงกำแพงญี่ปุ่นเข้าไปได้

ญี่ปุ่นบ่ายเบี่ยงไม่ยอมกำหนดเป้าหมายการนำเข้าสินค้าอเมริกัน โดยอ้างว่าเป็นมาตรการของระบบการค้าที่ `ถูกจัดการ' (managed trade) หาได้เป็นไปตามหลักการการค้าเสรีไม่ ผู้แทนอเมริกันโจมตีว่า การปกป้องตลาดญี่ปุ่น ทั้งโดยรัฐบาลและโดยจารีตทางการค้า ทำให้การค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นระบบที่ `ถูกจัดการ' อยู่แล้ว

รัฐบาลคลินตันส่งนายเจฟฟรีย์ การ์เตน (Jeffrey Garten) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นกองหน้าเดินทางไปเจรจา ณ กรุงโตเกียวในเดือนมกราคม 2537 ตามด้วยนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ศกเดียวกัน แต่ทั้งหมดนี้จบลงด้วยความล้มเหลว

ไม่เพียงแต่สหรัฐฯเท่านั้นที่ปรับยุทธวิธีการเจรจาการค้า ญี่ปุ่นก็ปรับยุทธวิธีด้วย แต่เดิมญี่ปุ่นใช้วิธีการเตะถ่วงเวลา กล่าวคือ พยายามยืดเวลาการเจรจา ครั้นเมื่อยืดเวลาต่อไปไม่ได้อีกแล้ว จึงจำยอมต่อข้อเรียกร้องของฝ่ายอเมริกันทีละเล็กทีละน้อย ยุทธวิธีนี้เคยใช้ได้ผลดี แต่ก็ทำให้ญี่ปุ่นเสียภาพพจน์ในสายตาของชาวอเมริกัน ซึ่งมองว่า ญี่ปุ่นชอบรับปาก แต่ไม่ทำตามสัญญา แต่คราวนี้นายโฮโซกาวายอมหักไม่ยอมงอ ซึ่งทำให้ได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกมาก การที่นายโฮโซกาวากล้าตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกันครั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเชื่อมั่นตนเองที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันกฎหมายการปฏิรูปการเมือง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากอิทธิพลของกลุ่มเทคโนแครตญี่ปุ่น นายโยเฮอิ โกโนะ (Yohei Kono) หัวหน้าพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านกล่าวโจมตีว่า นายโฮโซกาวาฟังความเห็นของขุนนางกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (MITI) มากจนเกินไป

หากชินตาโร อิชิฮารา (Shintaro Ishihara) ยังคงมีชีวิตอยู่ถึงวันนี้ เขาคงรู้สึกปรีดาปราโมทย์ที่ได้เห็นนายโฮโซกาวาตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน เพราะเขาอยากเห็นพฤติกรรมเช่นนี้จากผู้นำญี่ปุ่น ดังข้อเขียนใน The Japan That Can Say No (1989)

ปัญญาชนญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้สึกว่า สหรัฐฯเรียกร้องจากญี่ปุ่นอย่างไม่เป็นธรรม ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เอง บางคนมีความเห็นว่า การขาดดุลการค้าของสหรัฐฯเป็นปัญหาที่รัฐบาลอเมริกันต้องหาทางแก้ไขกันเอง หาใช่ภาระของญี่ปุ่นไม่ นักเศรษฐศาสตร์ที่นำเสนอบทวิเคราะห์ในแนวทางนี้คนหนึ่งก็คือ ศาสตราจารย์เรียวตาโร โคมิยา (Ryutaro Komiya) แห่ง Aoyama Gakuin University

ผู้นำสหรัฐฯ และญี่ปุ่นมีกำหนดการที่จะเจรจากันอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2537 ณ นครเนเปิล ประเทศอิตาลี ซึ่งจะมีการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7 ในช่วงเวลา 5 เดือนข้างหน้านี้ หากการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองจะรุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน

ความเรียงว่าด้วยสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็น `ลูกไล่' ของสหรัฐอเมริกาเสมอมา อย่างน้อยที่สุดก็ในสายตาของชาวอเมริกัน เพราะญี่ปุ่นไม่เพียงแต่พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น หากยังสามารถฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วก็ด้วยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญอีกด้วย ภายใต้ร่มเงาทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้บริบาล ญี่ปุ่นสามารถทุ่มทรัพยากรไปใช้ในการบูรณะประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลกับการป้องกันประเทศ

เพียงชั่วระยะเวลาทศวรรษเศษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นก็ฟื้นตัวจากภัยพิบัติที่เกิดจากสงคราม และเพียงทศวรรษ 2520 ญี่ปุ่นก็วิ่งไล่กวดยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาอย่างกระชั้นชิด หากไม่มีการรวมประชาคมยุโรปเป็นยุโรปตลาดเดียวและสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา และหากไม่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ญี่ปุ่นก็คงแซงหน้ายุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาภายในทศวรรษ 2530 นี้

ข้อมูลจาก *World Development Report* ช่วยให้ทราบว่า ในปี 2534 รายได้ประชาชาติต่อหัวของชาวญี่ปุ่นเท่ากับปีละ 26,930 เหรียญอเมริกัน สูงเป็นอันดับสองรองจากสวิตเซอร์แลนด์ (33,610 เหรียญอเมริกัน) ในขณะที่ชาวอเมริกันมีรายได้ประชาชาติต่อหัวปีละ 22,240 เหรียญอเมริกัน สูงเป็นอันดับที่ 7 ของโลก

ด้วยเหตุที่ชาวอเมริกันดูแคลนชาวญี่ปุ่นมาโดยตลาด จึงรู้สึกตระหนกไม่น้อยที่ปรากฏว่า ญี่ปุ่นวิ่งไล่กวดมาอย่างกระชั้นชิด และถีบตัวขึ้นเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาอันรวดเร็ว ในขณะที่ญี่ปุ่นกำลังรุ่งเรืองอย่างสุดขีดนี้ ก็เป็นเวลาเดียวกับที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันกำลังเสื่อมโทรม ในขณะที่ญี่ปุ่นมีดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลจำนวนมาก สหรัฐฯกลับมีปัญหาการขาดดุลที่เรื้อรังและรุนแรง นับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา สหรัฐฯเริ่มบีบคอให้ญี่ปุ่นลดส่วนขาดดุลการค้าระหว่างประเทศทั้งสองอย่างจริงจัง

ประชาชนชาวอเมริกันมีความรู้สึกว่า ถึงเวลาที่ญี่ปุ่นต้องตอบแทนบุญคุณสหรัฐฯ เพราะหากปราศจากความช่วยเหลือและการอุ้มชูของสหรัฐฯ ญี่ปุ่นจะไม่สามารถเติบใหญ่ทางเศรษฐกิจดังเช่นทุกวันนี้ได้ ผู้นำญี่ปุ่นเองก็สำนึกบุญคุณของสหรัฐฯจึงยอมโอนอ่อนตาม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ 18 มีนาคม 2537

ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯเสมอมา แต่ญี่ปุ่นนั้นมีเทคนิคในการซื้อเวลาอย่างเยี่ยมยอดในขณะที่สหรัฐฯรุกเร้าเรียกร้องอย่างไม่หยุดหย่อน จากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่งราวกับว่า บุญคุณที่สหรัฐฯมีต่อญี่ปุ่นนั้นมิอาจทดแทนได้หมดสิ้น ประพฤติกรรมของผู้นำอเมริกันเช่นนี้เองทำให้ผู้นำและปัญญาชนชาวญี่ปุ่นบางคนอดรนทนมิได้ และนี่เองที่ทำให้นายชินตาโร อิชิฮารา (Shintaro Ishihara) เขียนหนังสือเรื่อง *The Japan That Can Say No* (1989)

เมื่อญี่ปุ่นเขยิบฐานะขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจ สังคมโลกพากันคาดหวังว่าญี่ปุ่นจะมีพฤติกรรมสมกับที่เป็นผู้นำ อย่างน้อยที่สุดญี่ปุ่นควรจะร่วมรับภาระในการผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ (International Public Goods) มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมรับภาระรายจ่ายในการรักษาสันติภาพของโลก อาการลังเลของญี่ปุ่นในการร่วมรับภาระรายจ่ายในสงครามตะวันออกกลางในปี 2534 สร้างความผิดหวังแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง ความไม่กระตือรือร้นของญี่ปุ่นในขั้นต้นในการให้ความช่วยเหลือแก่รัสเซีย เพื่อประคับประคองพลังประชาธิปไตยในประเทศนั้น ยิ่งทำให้สังคมโลกมองญี่ปุ่นว่าเป็นชาติที่เห็นแก่ตัว ญี่ปุ่นได้ประโยชน์จากศานติสุขของโลกโดยมิได้มีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายเท่าที่ควร อย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ครั้นเมื่อญี่ปุ่นมีฐานะดีพอที่จะร่วมรับภาระรายจ่าย ญี่ปุ่นกลับแสดงอาการลังเลอย่างเห็นได้ชัด ชาติมหาอำนาจอื่นๆจึงพากันประณามว่า ญี่ปุ่นเป็น `ผู้โดยสารที่ชอบตีตั๋วฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ ต้องการได้ประโยชน์ แต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่าย อย่างไรก็ตาม แรงกดดันจากชาติมหาอำนาจด้วยกัน ทำให้ญี่ปุ่นจำต้องปรับท่าทีและนโยบายในช่วงหลังนี้

ชาวอเมริกันมิได้ตระหนักถึงการเติบใหญ่ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจวบจนกระทั่งหนังสือเรื่อง *Japan As Number One : Lessons for America* ของศาสตราจารย์เอสร่า โฟเกล (Ezra F. Vogel) แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ปรากฏสู่บรรณพิภพในปี 2522 หลังจากนั้นเพียงไม่กี่ปี กองทัพนักลงทุนชาวญี่ปุ่นก็ตบเท้าเข้าสู่สหรัฐฯ นายทุนญี่ปุ่นซื้อทุกอย่างที่ขวางหน้านับตั้งแต่ศิลปวัตถุไปจนถึงสวนสาธารณะ มิไยจะต้องกล่าวถึงการเข้าครอบครองธุรกิจอเมริกันและการเข้าไปยึดตลาดหลักทรัพย์ที่ Wall Street

ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 นั้นเอง อิทธิพลทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในสหรัฐฯเริ่มเป็นที่รู้สึกในหมู่ประชาชนชาวอเมริกัน ความรู้สึกเกรงกลัว `ภัยเหลือง' ก่อตัวขึ้น และสะสมอยู่ในใจประชาชนชาวอเมริกัน จนในที่สุดแปรเป็นความรู้สึกต่อต้าน ชาวอเมริกันมีความต้องการ `แรมโบ้' มากขึ้น มิเพียงเพื่อสู้ศึกเวียดนาม หากแต่เพื่อสู้ศึกญี่ปุ่นด้วย ความรู้สึกและความต้องการของชาวอเมริกันดังกล่าวนี้บางคนเรียกว่า The `Japan As Number One' Syndrome

หนังสือเรื่อง *Frontiers of Management* (1986) ของปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) ปรมาจารย์ทางด้านการบริหารธุรกิจ มีส่วนกระพือความรู้สึกต่อต้านญี่ปุ่นในหมู่ชาว

อเมริกันเพิ่มขึ้น เมื่อดรักเกอร์กล่าวหาว่า การส่งสินค้าออกของญี่ปุ่นเป็น `การค้าเชิงปรปักษ์' (Adversarial Trade) กล่าวคือ เป็นการส่งออกที่มุ่งทำลายประเทศคู่ค้าเป็นสำคัญ มิไยต้องกล่าวถึงวรรณกรรมและภาพยนตร์อเมริกันหลายต่อหลายเรื่องที่แสดงทัศนคติต่อต้านญี่ปุ่นอย่างชัดเจน ความรู้สึกดังกล่าวนี้ปรากฏในหมู่สมาชิกรัฐสภาอเมริกันด้วย ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐสภาอเมริกันพยายามตรากฎหมายหลายต่อหลายฉบับ ซึ่งมุ่งเล่นงานธุรกิจญี่ปุ่น โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาอเมริกันจำนวนมากสนับสนุนให้รัฐบาลอเมริกันใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับญี่ปุ่น

ความเกรงกลัว `ภัยเหลือง' ในหมู่ชาวอเมริกันโดยพื้นฐานแล้วเป็นปมด้อยของผู้ที่เคยมีปมเขื่อง ชาวอเมริกันกำลังรู้สึกเสียหน้าที่ต้องสูญเสียตำแหน่งผู้นำเศรษฐกิจของโลก ความรู้สึกเสียหน้ายิ่งทบทวี เมื่อผู้ที่กำลังแย่งชิงตำแหน่งเคยมีฐานะเป็น `ลูกไล่' ของสหรัฐฯ มาก่อน

แม้ว่าญี่ปุ่นและสหรัฐฯจะพัฒนาบนเส้นทางทุนนิยมเหมือนกัน แต่ระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งสองแตกต่างกันอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อว่า ด้วยเหตุที่มีโครงสร้างแตกต่างกันนี้เอง เส้นทางทุนนิยมของประเทศทั้งสองจึงแตกต่างกัน และเป็นเหตุให้การเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองยากที่จะตกลงกันได้ ในเมื่อมีระบบตรรกวิทยาที่ไม่เหมือนกัน

ระบบทุนนิยมของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบทุนนิยมแบบแองโกลแซกซัน (Anglo - Saxon Capitalism) โดยมีอังกฤษนับตั้งแต่ยุครัฐบาลแธตเชอร์เป็นต้นมาเป็นมิตรร่วมเส้นทาง ราคาเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรในประเทศทั้งสอง โดยที่รัฐบาลจำกัดการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แต่ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นมิใช่ระบบทุนนิยมแบบแองโกลแซกซัน ในขณะที่ระบบทุนนิยมอเมริกันเน้นความสำคัญของการบริโภค โดยเชื่อว่า การบริโภคก่อผลทวีคูณต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) จึงเติบโตในสหรัฐฯมากกว่าประเทศอื่นใด ส่วนระบบทุนนิยมญี่ปุ่นเน้นความสำคัญของการผลิต การให้ความสำคัญด้านการผลิตมากกว่าด้านการบริโภค ทำให้ญี่ปุ่นมีอัตราการออมในระดับสูง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีการใช้จ่ายเกินตัว จนปัญหาการขาดแคลนเงินออมกลายเป็นปัญหาร้ายแรงอันยากแก่การเยียวยา

ด้วยการครอบงำของลัทธิบริโภคนิยม พฤติกรรมการบริโภคของชาวอเมริกันเป็นไปในทิศทางที่ไม่คำนึกถึงความจำกัดของทรัพยากร เพราะสหรัฐฯเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์และมั่งคั่งด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ญี่ปุ่นไม่เพียงแต่จะมีปัญหาความจำกัดของที่ดิน หากยังขาดแคลนทรัพยากร จนต้องพึ่งพิงพลังงาน แร่ธาตุ และอาหารบางประเภทจากต่างประเทศอีกด้วย สภาวะการขาดแคลนทรัพยากรช่วยสร้างวัฒนธรรมความมัธยัสถ์และความขยันขันแข็งแก่

ชาวญี่ปุ่น ลัทธิ บริโภคนิยมเพิ่งจะระบาดเข้าสู่ญี่ปุ่นในทศวรรษ 2520 นี้เอง ชาวญี่ปุ่นเพิ่งจะมีการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยภายหลังจากที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองสุดขีดและเศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัว

วัฒนธรรมความมัธยัสถ์มีผลต่อแบบแผนการผลิตด้วย สินค้าญี่ปุ่นผลิตขึ้นอย่างสอดคล้องกับสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรของญี่ปุ่นเอง รถยนต์ญี่ปุ่นมีขนาดกะทัดรัดและกินน้ำมันน้อย ในขณะที่รถยนต์อเมริกันมีรูปร่างเทอะทะและกินน้ำมันมาก ด้วยเหตุที่สหรัฐฯเคยมีน้ำมันอย่างเหลือเฟือ และแล้วอุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันก็ได้รับบทเรียนอันแสนปวดร้าวเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 เมื่อน้ำมันมีราคาแพงขึ้น ผู้บริโภคหันไปซื้อรถยนต์ขนาดเล็กที่กินน้ำมันน้อย ซึ่งอุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันไม่สามารถสนองตอบได้ อุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันจึงล้มลุกคลุกคลานนับแต่บัดนั้น จนอย่างน้อยที่สุดถึงปี 2535

ระบบทุนนิยมที่นำเข้าสู่ประเทศญี่ปุ่นผ่านการขัดเกลาจากอารยธรรมตะวันออกและวัฒนธรรมญี่ปุ่น ด้วยเหตุที่ชาวญี่ปุ่นมีความสำนึกในการแข่งขันค่อนข้างสูง นายซาบุโระ โอกิตะ(Saburo Okita) ขุนพลเศรษฐกิจญี่ปุ่นผู้ล่วงลับไปแล้ว ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำเศรษฐกิจญี่ปุ่นออกจากหุบเหวแห่งหายนภัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ขนานนามระบบทุนนิยมญี่ปุ่นว่า `ระบบทุนนิยมแบบวิ่งไล่กวด' (Catch-up Capitalism) หรือ `ระบบทุนนิยมของผู้มาทีหลัง' (Capitalism of the Latecomer) ด้วยเหตุที่ญี่ปุ่นพัฒนาอุตสาหกรรมเชื่องช้ากว่ายุโรปตะวันตกและสหรัฐฯ ญี่ปุ่นจึงต้องวิ่งไล่กวดประเทศเหล่านั้น ในทัศนะของโอกิตะ `แบบจำลองญี่ปุ่น' เป็นประโยชน์แก่ประเทศโลกที่สามที่เริ่มต้นเดินแนวทางทุนนิยม

วัฒนธรรมการรวมกลุ่มและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นมีลักษณะเป็น `ระบบทุนนิยมเครือข่าย' (Network Capitalism) ซึ่งแตกต่างจากระบบทุนนิยมอเมริกันที่มีลักษณะเป็น `ระบบทุนนิยมตลาด' (Market Capitalism) ในระบบทุนนิยมแบบแองโกลแซกซัน ทรัพยากรทั้งปวงจะถูกชักนำเข้าสู่ตลาดโดยกลไกราคา และกลไกราคาจะทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น แต่ในระบบทุนนิยมญี่ปุ่น เครือข่ายความสัมพันธ์ภายในกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากร กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่แต่ละกลุ่มจะมีเครือข่ายธุรกิจของตนเอง ที่เรียกว่า `เกเรตซึ' (Keiretsu) กลุ่มโตโยต้ามีผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์และผู้จัดจำหน่ายรถยนต์ของตนเอง ผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับโตโยต้าในฐานะเป็นกลุ่ม โดยที่มีการเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จารีตที่สำคัญก็คือ ผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในเครือข่ายหนึ่งเครือข่ายใดจะไม่ข้ามพรมแดน ไปประกอบธุรกิจกับเครือข่ายอื่น ในส่วนคนงานเมื่อเข้าไปทำงานในบริษัทหนึ่งบริษัทใด ก็มีจารีตการจ้างงานแบบตลอดชีวิต (life-time employment) ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นจึงให้หลักประกันความมั่นคงแห่งอาชีพแก่คนงาน โดยที่คนงานต้องจงรักภักดีต่อบริษัทที่ตนทำงานด้วย ในแง่นี้ ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นมีลักษณะเป็น `ระบบทุนนิยมที่ปราศจากนายทุน' (Capitalism without Capitalists)

อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจถดถอยและการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา กำลังสั่นคลอนระบบเกเรตซึและระบบการจ้างงานตลอดชีพของญี่ปุ่น

บทบาทของรัฐเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นแตกต่างจากระบบทุนนิยมแองโกลแซกซัน รัฐบาลญี่ปุ่นอุ้มชูและประคับประคองภาคธุรกิจค่อนข้างมาก อย่างน้อยที่สุดในช่วงสองทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การอุ้มชูนี้ปรากฏในรูปการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ จนดูประหนึ่งว่านโยบายการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นนโยบายพาณิชย์นิยม (Mercantilist Policy) กล่าวคือ ส่งเสริมการส่งออก แต่กีดกันการนำเข้า ด้วยเหตุนี้เอง ศาสตราจารย์ชาล์มเมอร์ส จอห์นสัน (Chalmers Johnson) จึงขนานนามรัฐญี่ปุ่นว่า `รัฐพัฒนาการ' (Developmental State)

ด้วยเหตุที่สหรัฐฯมีปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นศึกษาจึงเฟื่องฟูในสหรัฐฯในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ ชุมชนวิชาการอเมริกันสนใจศึกษาญี่ปุ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมมากขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้ในยุคที่กองทัพอเมริกันยึดครองญี่ปุ่นก็ยังมิอาจเทียบเทียมได้

บัดนี้ นักวิชาการอเมริกันกำลังถกเถียงกันว่า ระบบทุนนิยมญี่ปุ่น ซึ่งเป็น `ระบบทุนนิยมเครือข่าย' กับระบบทุนนิยมอเมริกัน ซึ่งเป็น `ระบบทุนนิยมตลาด' จะปรับตัวเข้าหากันหรือไม่?

สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น กับข้อพิพาทสิทธิการบิน

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งก่อตัวขึ้นในขณะที่การเจรจาว่าด้วยอุตสาหกรรมรถยนต์ยังไม่เสร็จสิ้น ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสอง อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการขาดระเบียบการบินระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงพหุภาคี

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินแตกต่างจากข้อพิพาทเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ในกรณีหลังนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายขาดดุล ส่วนในกรณีแรก สหรัฐฯ เป็นฝ่ายเกินดุล

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นในครั้งนี้มีปัญหาเกี่ยวกับ Beyond Rights หรือสิทธิการบินในประเทศที่สาม เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า Federal Express Corporation สายการบินอเมริกัน ซึ่งมีฐานอยู่ในเมืองเมมฟิส (Memphis) มลรัฐเทนเนสซี และประกอบธุรกิจการขนส่งสินค้าเป็นหลัก ต้องการยึดศูนย์การบินในอ่าวซูบิก (Subic Bay) ประเทศฟิลิปปินส์เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้า ศูนย์การบินดังกล่าวนี้เดิมเป็นฐานทัพอเมริกันในฟิลิปปินส์ เมื่อสหรัฐฯ ถอนฐานทัพดังกล่าว สนามบินอ่าวซูบิกจึงแปรสภาพเป็นสนามบินพาณิชย์

Federal Express ซึ่งให้บริการการขนส่งทางอากาศระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ต้องการเพิ่มเที่ยวบินอีก 30 เที่ยวต่อสัปดาห์ โดยที่ต้องการบินเลยญี่ปุ่นไปรับสินค้าและผู้โดยสาร ณ สนามบินอ่าวซูบิกด้วย Federal Express ยื่นเรื่องขออนุญาตจากกระทรวงคมนาคมญี่ปุ่น แต่ฝ่ายญี่ปุ่นไม่ตอบ Federal Express จึงหันไปร้องเรียนต่อกระทรวงคมนาคมอเมริกัน อันเป็นเหตุให้มีการเจรจาเรื่องสิทธิการบินระหว่างประเทศทั้งสอง การเจรจาระหว่างวันที่ 10-11 มิถุนายน 2538 ล้มเหลวลงโดยสิ้นเชิง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายอ้างฐานความชอบธรรมแตกต่างกัน

ฝ่ายสหรัฐอเมริกาอ้างอิงสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งลงนามในปี 2495 ในเวลานั้น เทคโนโลยีการบินยังไม่รุดหน้า และยังไม่มีเครื่องบินที่สามารถบินข้ามมหาสมุทรโดยไม่ต้องแวะเติมน้ำมันกลางทาง ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศทั้งสองยินยอมให้เครื่องบินอเมริกันแวะเติมน้ำมันที่ญี่ปุ่นได้ ด้วยข้อตกลงเช่นนี้เอง ผู้แทนรัฐบาลอเมริกัน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 21 กรกฎาคม 2538

จึงกล่าวอ้างว่า สายการบินอเมริกันมีสิทธิอันชอบธรรมในการบินสู่ประเทศที่สาม หากรัฐบาลญี่ปุ่นไม่อนุญาตก็เป็นการละเมิดสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสอง

ฝ่ายญี่ปุ่นต้องการให้มีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาการบินพลเรือนดังกล่าวนี้เสียก่อน เพราะเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค อีกทั้งการยินยอมให้ Federal Express มี beyond rights ยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาอีกด้วย เพราะสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสองมิได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับ Beyond Rights โดยตรง หากแต่มีเจตนารมณ์ให้เครื่องบินอเมริกันแวะเติมน้ำมันในญี่ปุ่นเท่านั้น ในประการสำคัญ ดุลการบินระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า สายการบินญี่ปุ่นที่ผ่านสหรัฐอเมริกาและแวะประเทศที่สามมีเพียง 1 สาย โดยมีเที่ยวบินเพียง 4 เที่ยวต่อสัปดาห์ ในขณะที่มีสายการบินอเมริกันถึง 3 สายที่ผ่านญี่ปุ่นและแวะประเทศที่สาม โดยมีเที่ยวบิน 156 เที่ยวต่อสัปดาห์

แต่เดิมในทศวรรษ 2520 สายการบินญี่ปุ่นและอเมริกันมีส่วนแบ่งตลาดใกล้เคียงกันในเส้นทางระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น แต่ในปัจจุบัน สายการบินอเมริกันมีส่วนแบ่งตลาดถึง 70% ทั้งๆที่จำนวนผู้โดยสารชาวญี่ปุ่นมีมากกว่าชาวอเมริกันถึง 6 เท่า

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องยืนกระต่ายขาเดียว ยืนยันให้แก้ไขสนธิสัญญาการบินพลเรือนที่ไม่เสมอภาค การยินยอมให้ Federal Express เพิ่มเที่ยวบินไปประเทศที่สามจะทำให้ญี่ปุ่นสูญเสียตลาดบริการการขนส่งทางอากาศมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุดังนี้เอง รัฐบาลคลินตันจึงประกาศเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2538 เล่นงานสายการบินญี่ปุ่น โดยอ้างว่าญี่ปุ่นไม่ปฏิบัติตามพันธะในสัญญาทวิภาคี สายการบินญี่ปุ่นที่อยู่ในข่ายถูกเล่นงานมีอยู่ 2 สาย คือ Japan Air Lines และ Nippon Cargo Airlines อย่างไรก็ตาม กระทรวงคมนาคมอเมริกันต้องรอฟังความเห็นจากสาธารณชน (Public Comment) จนถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2538 อันเป็นกระบวนการดังที่ระบุใน Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988

ฝ่ายญี่ปุ่นก็ไม่ยอมอ่อนข้อให้สหรัฐอเมริกา เพราะในกรณีนี้ญี่ปุ่นเสียเปรียบสหรัฐฯ มากเกินไป และสหรัฐฯก็เรียกร้องมากเกินไปเสียด้วย สนธิสัญญาการบินพลเรือน พ.ศ. 2495 ที่สหรัฐฯ ใช้อ้างอิงความชอบธรรมก็เป็นสนธิสัญญาที่ลงนามในขณะที่ญี่ปุ่นปราศจากอำนาจการต่อรองระหว่างประเทศ เนื่องจากพ่ายแพ้สงครามและตกอยู่ภายใต้การปกครองของกองทัพอเมริกันที่มีนายพลดักลาส แมกอาร์เธอร์เป็นผู้บัญชาการ ด้วยเหตุดังนี้เอง ญี่ปุ่นจึงมีความรู้สึกว่า สหรัฐอเมริกาเอาเปรียบมากเกินไป เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศเล่นงานสายการบิน

ญี่ปุ่น ญี่ปุ่นก็เตรียมเล่นงานสายการบินอเมริกันบ้าง สายการบินที่ญี่ปุ่นเตรียมเล่นงาน ได้แก่ Northwest Airlines และ Federal Express ซึ่งมีเที่ยวบินแวะญี่ปุ่น 46 เที่ยวต่อสัปดาห์

แต่ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินมิได้เกิดจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์เท่านั้น หากยังมีเหตุปัจจัยพื้นฐานที่ขาดระเบียบการบินระหว่างประเทศอีกด้วย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศมหาอำนาจประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการค้าและระเบียบการเงินระหว่างประเทศ แต่มิได้ผลักดันให้มีระเบียบการบินระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี การประชุมว่าด้วยสิทธิการบิน ณ นครชิคาโก ในปี 2488 เพียงแต่ตกลงให้นานาประเทศมีสิทธิการบินพื้นฐาน 2 ประการ คือ สิทธิในการบินข้ามน่านฟ้าของประเทศต่างๆ และสิทธิในการแวะเติมน้ำมัน ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆเป็นเรื่องที่ต้องเจรจากันเอง ด้วยเหตุนี้เอง ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิการบินจึงเป็นข้อตกลงทวิภาคีที่มีลักษณะชาตินิยมและพาณิชยนิยม (mercantilistic) เพราะทุกประเทศต่างยึดกุมสิทธิการบินเป็นฐานการต่อรองผลประโยชน์ โดยพยายามแสวงหาสิทธิการบินในประเทศคู่ค้าให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดสิทธิการบินของประเทศคู่ค้าในประเทศของตน

การจำกัดสิทธิการบินที่สำคัญ ได้แก่ การจำกัดสิทธิการบินในประเทศที่สาม หรือ Beyond Rights และการไม่ยินยอมให้สายการบินต่างชาติรับผู้โดยสารและสินค้าตามเส้นทางภายในประเทศ ตัวอย่างของการใช้สิทธิการบินในประเทศที่สาม ได้แก่ สายการบินอเมริกันบินจากเมืองซานฟรานซิสโกแวะรับผู้โดยสารและสินค้า ณ เมืองโตเกียว เพื่อไปสู่ปลายทางในอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ ตัวอย่างของการใช้สิทธิการบินในประเทศคู่ค้า ได้แก่ สายการบินอเมริกันรับผู้โดยสารและสินค้าระหว่างนครโตเกียวกับนครโยโกฮามา การจำกัดสิทธิการบินในกรณีทั้งสองนี้ก็เพื่อสงวนรายได้จากการขนส่งทางอากาศไว้ให้สายการบินของตน

การจำกัดสิทธิการบินดังที่กล่าวข้างต้นนี้ยังผลให้การบินระหว่างประเทศมิได้เป็นไปโดยเสรี น่านฟ้าระหว่างประเทศมิใช่ `น่านฟ้าเปิด' (open skies) แต่ผลกระทบที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ เมื่อการบินระหว่างประเทศมิได้เป็นไปโดยเสรี สายการบินมิอาจเติบโตเป็น `บรรษัทโลก' (global corporation) เนื่องเพราะมีเส้นทางการบินอันจำกัด

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนานาประเทศมีความเคลื่อนไหวในการทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรี (Open Skies Agreement) ในปี 2535 สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงเปิดน่านฟ้ากับเนเธอร์แลนด์ ยังผลให้การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้นถึง 25% ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกากำลังเจรจาทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับภาคีสหภาพยุโรปเล็กๆอีก 9 ประเทศ แต่สหภาพยุโรปขัดขวางการทำข้อตกลงทวิภาคี โดยต้องการให้สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรปโดยตรง ซึ่งจะมีผลเท่ากับการทำข้อตกลงทวิภาคีกับภาคีสมาชิก 12 ประเทศ

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 สหรัฐอเมริกาลงนามในข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับคานาดา ข้อตกลงนี้เกื้อกูลให้มีการบินเชื่อมเมืองสำคัญในประเทศทั้งสอง โดยไม่ต้องแวะเปลี่ยนสายการบิน

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับคานาดา สิงคโปร์ และประเทศต่างๆในยุโรป ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ลักเซ็มบูร์ก และสวิตเซอร์แลนด์ ภาคี APEC กำลังพิจารณาเปิดน่านฟ้าระหว่างภาคีสมาชิก โดยที่ในขณะเดียวกัน ภาคี PECC (= Pacific Economic Cooperation Council) กำลังพิจารณาข้อเสนอของอินโดนีเซีย เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ไต้หวัน และบรูไนในการทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา

หากข้อตกลงน่านฟ้าเสรียกฐานะเป็นข้อตกลงพหุภาคี ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบิน ดังที่กำลังเกิดขึ้นระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ย่อมบรรเทาเบาบางลง

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (1)

ความวัวยังมิทันหาย ความควายเข้ามาแทรก

ข้อพิพาทเรื่องการค้าคอมพิวเตอร์ชิประหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นยังมิทันสางให้เรียบร้อย ข้อพิพาทใหม่ก็ผุดขึ้นอีก คราวนี้เกี่ยวพันกับสิทธิการบิน และที่กำลังรอคิวปะทุเป็นข้อพิพาทต่อไป ก็คือ ฟิล์มถ่ายภาพ ทั้งนี้เป็นที่คาดได้ว่า ตราบเท่าที่ญี่ปุ่นยังคงเกินดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกา กรณีพิพาทอีกมากหลายจะรอคิวปะทุชนิดไม่รู้หยุดรู้หย่อน ยิ่งกลุ่ม 'ลัทธิแก้' (Revisionism) ทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันด้วยแล้ว สังคมเศรษฐกิจโลกก็จะถูกสหรัฐอเมริกากดดันให้อยู่ในภาวะจวนเจียนที่จะเกิดสงครามการค้าอยู่ร่ำไป

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งสะสมทบทวีมาเป็นเวลากว่าทศวรรษแล้วนี้ โดยพื้นฐานเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีแนวโน้มเสื่อมถอยลงโดยที่เพิ่งมีทีท่ากระเตื้องขึ้นนับแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ในขณะที่ญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจรุ่งเรืองอย่างน้อยจนถึงปี 2533 สหรัฐฯ ประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ในขณะที่ญี่ปุ่นมีส่วนเกินดุลจำนวนมหาศาล แม้ในยามที่มีภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาจนบัดนี้ ส่วนเกินดุลของญี่ปุ่นถึงจะมีแนวโน้มน้อยลง แต่ก็ตกต่ำไม่มากนัก

สหรัฐอเมริกาต้องการบีบคอให้ญี่ปุ่นลดส่วนเกินดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะการขาดดุลของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นการขาดดุลกับญี่ปุ่น ผู้นำรัฐบาลอเมริกันมีความรู้สึกว่าญี่ปุ่นมีการค้าอันไม่เป็นธรรม อีกทั้งต้องการให้ญี่ปุ่นตอบแทนบุญคุณที่สหรัฐฯช่วยอุ้มชูจนญี่ปุ่นฟื้นตัวจากภัยพิบัติแห่งสงคราม และเติบใหญ่จนเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันอังคารที่ 10 กันยายน 2539

ในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาปรับยุทธวิธีในการกดดันญี่ปุ่นโดยตลอด จากเดิมที่มุ่งสกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น มาเป็นการบีบคอให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด และจากเดิมที่มุ่งใช้ยุทธวิธีเศรษฐกิจจุลภาค มาเป็นการใช้ยุทธวิธีเศรษฐกิจมหภาค แต่ท้ายที่สุดก็หันไปเน้นยุทธวิธีเศรษฐกิจจุลภาคตามเดิม

ปรากฏการณ์ที่สินค้าญี่ปุ่นทะลักเข้าสู่สหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งทอ เหล็กกล้า เครื่องรับโทรทัศน์สี และรถยนต์ ก่อให้เกิดความตระหนกแก่ผู้ประกอบการชาวอเมริกันอย่างมาก อุตสาหกรรมอเมริกันเหล่านี้ไม่มีแรงต้านทาน สินค้าญี่ปุ่นได้ ในเวลาไม่ช้าไม่นานต่อมา เริ่มมีการกล่าวหาว่า ญี่ปุ่นทุ่มสินค้าเข้าสู่ตลาดอเมริกัน หรือที่เรียกกันในภาษาการค้าระหว่างประเทศว่า Dumping กล่าวคือ ส่งสินค้าญี่ปุ่นเข้าไปขายในสหรัฐฯ ในราคาต่ำกว่าต้นทุน หรือขายในราคาต่ำกว่าที่ขายในตลาดประเทศอื่นๆ รัฐบาลอเมริกันเริ่มสกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่นด้วยการเก็บอากรการป้องกันการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty = ADD) เพื่อมิให้สินค้าญี่ปุ่นที่ขายในตลาดอเมริกันมีราคาต่ำกว่าปกติ

การเก็บอากรการป้องกันการทุ่มตลาด (ADD) มิใช่มาตรการเดียวที่รัฐบาลอเมริกันใช้สกัดสินค้าญี่ปุ่น หากสามารถห้ามนำเข้าได้ รัฐบาลอเมริกันก็คงประกาศห้ามนำเข้าสินค้าญี่ปุ่นไปแล้ว แต่การห้ามนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมนั้นละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO และสหรัฐอเมมริกาก็เป็นภาคีสมาชิกของ GATT/WTO มิหนำซ้ำยังเป็น ‘พี่เอื้อย’ แห่งค่ายเสรีประชาธิปไตยเสียด้วย หากสหรัฐฯ ประกาศห้ามนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น ไม่เพียงแต่จะเป็นการทำผิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO แล้ว ยังต้องเสียหน้าอย่างสำคัญในฐานะผู้เชิดชูปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังนั้นแทนที่สหรัฐฯ จะประกาศห้ามนำเข้าหรือจำกัดการนำเข้า สหรัฐฯหันไปบีบคอให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออก ‘โดยสมัครใจ’ สัญญาประเภทนี้เรียกย่อๆ ว่า VERs (Voluntary Export Restraints) ประเทศคู่ค้าใดๆ ก็ตามย่อมต้องการส่งออกให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ คงไม่มีผู้นำที่มีสติสัมปชัญญะคนใดดำเนินมาตรการจำกัดการส่งออก แต่เป็นเพราะญี่ปุ่นมีอำนาจต่อรองน้อยจึงยอมจำกัดการส่งออก ‘โดยสมัครใจ’ ทั้งๆ ที่โดยน้ำใสใจจริงหาได้สมัครใจแต่ประการใดไม่

มาตรการการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจมิได้แตกต่างจากมาตรการห้ามการนำเข้า เพราะต่างก็ขัดต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม หากยึดมั่นในปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมแล้ว ก็ไม่ควรมีมาตรการที่กีดขวางการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าหรือการจำกัดการส่งออก

ภาวะจำยอมทำให้ญี่ปุ่นทำสัญญา VERs กับสหรัฐอเมริกาหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาการจำกัดการส่งออกสิ่งทอ ซึ่งมีมาแต่ปี 2498 และภายหลังแปรเป็นข้อตกลงพหุภาคีภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement = MFA) ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2517 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังทำสัญญากับสหรัฐอเมริกาในการจำกัดการส่งออกรถยนต์ในปี 2525 จำกัดการส่งออกเหล็กกล้าในปี 2527 และจำกัดการส่งออกอุปกรณ์เครื่องจักร (machine tools) ในปี 2528

การเก็บอากรการป้องกันการทุ่มตลาด (ADD) ก็ดี และการกดดันให้ญี่ปุ่นทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) ก็ดี ล้วนมีเป้าประสงค์ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น แต่ภายหลังจากที่มีการใช้มาตรการเหล่านี้ระยะหนึ่งก็ไม่ปรากฏแต่ประการใดว่าฐานะดุลการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นกระเตื้องขึ้น สหรัฐฯ ยังคงขาดดุลการค้าจำนวนมากกับญี่ปุ่นต่อมา มิหนำซ้ำกลับเลวร้ายลงไปอีก โดยที่ประชาชนชาวอเมริกันผู้บริโภคเป็นผู้เสียประโยชน์ เพราะต้องซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้น ยิ่งในกรณีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจด้วยแล้ว ผู้ผลิตชาวญี่ปุ่นกลับได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำ เพราะมีกำไรมากขึ้น

ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลอเมริกันเริ่มเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น จากเดิมที่มุ่งจำกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น มาเป็นการกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับสินค้าจากต่างประเทศ (market access) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอเมริกัน

ในปี 2528 ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) เริ่มใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าบางประเภทโดยเฉพาะ ที่เรียกกันว่า Market-Oriented Sector-Specific เรียกย่อๆ ว่า MOSS โดยเลือกสินค้า 4 ประเภทขึ้นโต๊ะเจรจา ได้แก่ โทรคมนาคม อีเล็กทรอนิก ผลิตภัณฑ์ป่า และยาและอุปกรณ์การแพทย์

ในปี 2529 ธุรกิจการก่อสร้างถูกหยิบยกขึ้นโต๊ะเจรจา เนื่องจากบริษัทก่อสร้างต่างประเทศไม่เคยมีโอกาสประมูลรับเหมาก่อสร้างในญี่ปุ่นเลย การเจรจาบรรลุผลเมื่อญี่ปุ่นยินยอมให้โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มีการประมูลระหว่างประเทศ เริ่มต้นด้วยการประมูลก่อสร้างสนามบินกันไซแห่งใหม่ (New Kansai Airport) ใกล้เมืองโอซากาในปี 2530

การกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดรับสินค้าจากต่างประเทศได้พัฒนามาเป็นการกดดันให้ญี่ปุ่นกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณในการนำเข้า เพราะการรับปากว่าจะเปิดตลาดไม่เพียงพอ

อีกต่อไป ในสายตาของผู้นำอเมริกัน ญี่ปุ่นมักจะเตะถ่วงการเปิดตลาด ดังนั้น เมื่อรับปากว่าจะเปิดตลาด ก็ต้องกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลขว่า ญี่ปุ่นมีแผนการนำเข้าปริมาณมากน้อยเพียงใด ศาสตราจารย์จักดิช ภควตี (Jagdish Bhagwati) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียขนานนามมาตรการดังกล่าวนี้ว่า “การขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ” (Voluntary Import Expansions) เรียกย่อๆ ว่า VIEs เพื่อให้เทียบเคียงกับ VERs ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ญี่ปุ่นมิได้สมัครใจในการขยายการนำเข้า หากไม่ถูกกดดันจากสหรัฐฯ ญี่ปุ่นก็คงไม่ขยายการนำเข้า

ด้วยเหตุดังนี้เอง ยุทธวิธีการเจรจาการค้าของสหรัฐอเมริกาค่อยๆ แปรเปลี่ยนจากการกดดันให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออก ‘โดยสมัครใจ’ (VERs) มาเป็นการขยายการนำเข้า ‘โดยสมัครใจ’ (VIEs) ญี่ปุ่นยินยอมขยายการนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์ (semi-conductor) ‘โดยสมัครใจ’ ในปี 2529 และต่อมาในปี 2535 ก็มีการทำสัญญา VIEs ในกรณีของรถยนต์และอะไหล่รถยนต์

ก่อนปี 2531 พลังกดดันของสหรัฐอเมริกามีไม่มากนัก ญี่ปุ่นจึงสามารถเต้นฟุตเวิร์คโดยสะดวกดาย ในเดือนมีนาคม 2528 วุฒิสภาอเมริกันมีมติประณามญี่ปุ่นว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ มติดังกล่าวสร้างความตื่นตระหนกแก่ผู้นำญี่ปุ่นอย่างมาก เพราะบัดนี้ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ความรู้สึกเป็นปรปักษ์กับญี่ปุ่นได้เข้ามาแทนที่ความรู้สึกเป็นมิตรในหมู่ผู้นำอเมริกัน

ในปี 2531 รัฐสภาอเมริกันก็ผ่านกฎหมายการค้าที่ชื่อ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 คราวนี้รัฐบาลอเมริกันมีอาวุธที่ทรงพลัง ดังเช่นมาตรา 301 Special 301 และ Super 301 และไม่รั้งรอที่จะใช้อาวุธเหล่านี้เล่นงานญี่ปุ่น ในเดือนพฤษภาคม 2532 ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาอาศัยอำนาจตามมาตรา Super 301 ออกประกาศว่า ญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา โดยอ้างว่า ญี่ปุ่นกีดกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์ป่า ดาวเทียม และซูเปอร์คอมพิวเตอร์ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นก็ผุดขึ้นเป็นระลอกๆ จากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่ง ชนิดไม่รู้จบรู้สิ้น

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ดังเช่นศาสตราจารย์จักดิช ภควตี สหรัฐอเมริกากำลังดำเนินมาตรการตามแนวทาง ‘เอกภาคนิยมอันแข็งกร้าว’ (Aggressive Unilateralism) เพราะบัดนี้สหรัฐฯ ตั้งตัวเป็นโจทก์กล่าวหาประเทศคู่ค้าว่ามีนโยบายและจารีตการค้าอันไม่เป็นธรรม ตั้งตัวเป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง และพร้อมกันนั้นก็ตั้งตัวเป็นผู้พิพากษาบงการการลงโทษประเทศคู่ค้า กระบวนการลงโทษประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ไม่เป็นธรรม

เท่านั้น หากยังละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่ดั้งเดิมและขององค์การการค้าโลก (WTO) ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีลักษณะพหุภาคีนิยม (Multilateralism) อีกด้วย สหรัฐฯ ไม่ยอมใช้กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ GATT และ WTO แต่กลับตั้ง 'ศาลเตี้ย' ขึ้นเอง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคมเศรษฐกิจโลกเกินกว่าความจำเป็น ในประการสำคัญ สหรัฐฯได้ทำให้ความสำคัญและความศักดิ์สิทธิ์ของ WTO ลดน้อยลง และท้ายที่สุดอาจนำมาซึ่งจุดจบของระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีลักษณะพหุภาคีนิยมได้

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (2)

ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ญี่ปุ่นกลับมีส่วนเกินดุลจำนวนมหาศาล การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐฯ เป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล จนเงินออมภายในประเทศไม่พอเพียงแก่การใช้จ่าย และต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศ ไม่เพียงแต่การออมในภาคครัวเรือนจะมีน้อยเกินไปเท่านั้น หากทว่าภาครัฐบาลยังใช้จ่ายอย่างเกินตัวจนมีการขาดดุลการคลังจำนวนมากอีกด้วย ในกรณีตรงกันข้าม ญี่ปุ่นกลับมีเงินออมอย่างเหลือเฟือ

การแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องมุ่งสู่เหตุปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ การใช้จ่ายอย่างเกินตัว หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การออมมีไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ผู้นำอเมริกันตระหนักดีว่า การแก้ปัญหาพื้นฐานต้องอาศัยมาตรการเศรษฐกิจมหภาค ด้วยภูมิหลังเช่นนี้นี่เอง ทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างตกลงที่จะมีการเจรจาที่เรียกว่า Structural Impediments Initiatives (= SII) ทั้งนี้เพื่อแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายตื่นตัวในการเลือกใช้มาตรการเศรษฐกิจมหภาคก่อนสหรัฐอเมริกาเสียอีก ผู้นำญี่ปุ่นมักจะกล่าวอ้างเสมอมาว่า การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาเป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวในประเทศนั้น แม้เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ในระหว่างปี 2537-2538 ผู้นำญี่ปุ่นยังคงหยิบยกปัญหาการขาดดุลการคลังและการขาดแคลนเงินออมในสหรัฐอเมริกาขึ้นมาโจมตีผู้นำอเมริกันว่า ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาของตนเอง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “หอคอยส่องโลก” *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 25 กันยายน 2539

รายงานของ *คณะกรรมการมาเอะกาวะ* (Maekawa Committee) ซึ่งปรากฏในเดือนเมษายน 2529 นับเป็นรายงานฉบับแรกที่กล่าวถึงมาตรการเศรษฐกิจมหภาค อดีตนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ โดยมีนายฮารูโอะ มาเอะกาวะ (Haruo Maekawa) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นเป็นประธาน เพื่อให้ข้อเสนอยุทธศาสตร์ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อลดส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัดและเพิ่มพูนคุณภาพชีวิต

คณะกรรมการมาเอะกาวะให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายอย่างค่อนข้างรอบด้าน นับตั้งแต่การกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศเพื่อให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น อันจะช่วยลดส่วนเกินดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดในบั้นปลาย การเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มพูนการนำเข้า การเปิดตลาดญี่ปุ่นสำหรับการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ การปรับค่าเงินเยนให้ตรงต่อฐานะที่แท้จริง และการร่วมมือในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ แต่การปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้า มิหนำซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา และปัญหาการฟุบตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ (bubble economy) ซึ่งมีผล กระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินต่างๆจำนวนมาก การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคจึงมิอาจกระทำได้ จะมีก็แต่การแข็งตัวของค่าเงินเยน อันเป็นผลจากการตกต่ำของค่าเงินดอลลาร์

สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีการเจรจา SII ในฤดูใบไม้ผลิปี 2532 ซึ่งจบลงในเดือนพฤษภาคม 2533 ทั้งประธานาธิบดียอร์ช บุช และนายกรัฐมนตรี โตฉิกิ ไกฟู (Toshiki Kaifu) ได้รับรายงานผลการเจรจา ทั้งสองฝ่ายต่างเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสอง

รัฐบาลอเมริกันเรียกร้องเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง โดยที่ฝ่ายญี่ปุ่นยอมรับที่จะปฏิบัติ ได้แก่

ข้อแรก รัฐบาลญี่ปุ่นจักต้องเพิ่มการใช้จ่ายด้านทุนพื้นฐานของสังคม (social overhead capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเคหะ สวนสาธารณะ การท่าเรือ การท่าอากาศยาน ระบบการกำจัดของเสีย การปรับปรุงและการอนุรักษ์ชายฝั่งทะเล การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลญี่ปุ่นจะช่วยลดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การลดส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัดของญี่ปุ่นนั่นเอง

ข้อที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นจักต้องแก้กฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถนำที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ ทั้งส่วนที่เป็นของรัฐบาลส่วนกลางและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนชาวญี่ปุ่น

ข้อที่สาม รัฐบาลญี่ปุ่นจักต้องปรับปรุงระบบการกระจายและการจัดจำหน่ายสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงกระบวนการศุลกากรเพื่อเกื้อกูลการนำสินค้าเข้า การแก้กฎหมายที่มีบทบัญญัติจำกัดจำนวนธุรกิจขายปลีกขนาดใหญ่ การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดอย่างเข้มงวด การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการญี่ปุ่นซื้ออะไหล่หรือชิ้นส่วนสินค้าที่มีราคาถูกจากต่างประเทศ และการส่งเสริมให้ชาวญี่ปุ่นบริโภคสินค้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลอเมริกันยังพุ่งเป้าไปที่จารีตการค้าเฉพาะกลุ่ม (exclusionary business practices) และระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม หรือที่รู้จักกันในนาม “เกเรตซึ” (Keiretsu) ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางการเข้าถึงตลาดญี่ปุ่น

ทางฝ่ายญี่ปุ่นก็เรียกร้องให้รัฐบาลอเมริกันต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้วย ข้อเรียกร้องของฝ่ายญี่ปุ่นที่สำคัญมีอยู่ 3 เรื่อง คือ

เรื่องแรก รัฐบาลอเมริกันจักต้องลดการขาดดุลทางการคลังอย่างจริงจัง ในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการส่งเสริมการออมในภาคครัวเรือน มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะยังคงมีปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวอยู่ร่ำไป อันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

เรื่องที่สอง รัฐบาลอเมริกันจักต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานด้วยการจัดโครงการฝึกอบรมคนงาน เพราะการที่ประสิทธิภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำนั้น ทำให้สินค้าอเมริกันไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

เรื่องที่สาม รัฐบาลอเมริกันจักต้องพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เมื่อการเจรจา SII สิ้นสุดลง รัฐบาลอเมริกันประโคมข้อเรียกร้องที่ฝ่ายญี่ปุ่นต้องปฏิบัติ แต่ไม่ประโคมประเด็นที่ฝ่ายสหรัฐฯต้องปฏิบัติ กระนั้นก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามปรับโครงสร้างเข้าหากัน เพียงแต่ว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้า และถูกซ้ำเติมด้วยความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองในเวลาต่อมา

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของรัฐบาลบุชมีไม่มาก รัฐบาลคลินตันทำท่าดีในตอนต้น แต่ทีเหลวในภายหลัง เมื่อรัฐบาลคลินตันเข้ารับภาระการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีคลินตันแสดงความขึงขังที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเพื่อเสริมฐานะการแข่งขันของสินค้าอเมริกันในตลาดโลก รัฐบาลคลินตันประกาศลดส่วนขาดดุลทางการคลัง โดยที่เมื่อถึงปี 2540 ส่วนขาดดุลทางการคลังที่ลดลงนี้จะมีจำนวนมากกว่า 2% ของ GDP ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยและด้วยการให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากร นอกจากนี้รัฐบาลคลินตันยังมีแผนทุ่มการใช้จ่ายด้านทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) ทุ่มการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการจัดระบบการฝึกอบรมคนงานและการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพ นโยบายที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือ การผันทรัพยากรการวิจัยและการพัฒนาจากด้านการทหารไปสู่ด้านพลเรือน เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ

ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายดังที่กล่าวข้างต้นนี้ รัฐบาลคลินตันมีความรู้สึกว่าญี่ปุ่นไม่สามารถกล่าวหาได้อีกต่อไปว่า สหรัฐฯไม่พยายามช่วยตนเองในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะบริหารประเทศมาแล้วเกือบครบวาระ แต่ความคืบหน้าในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมีไม่มากนัก โดยที่การลดการขาดดุลทางการคลังมีมากพอสมควร

เพียงชั่วระยะเวลาประมาณ 2 ปี ความขึงขังในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ปัญหาดุลยภาพภายนอกของรัฐบาลคลินตันมลายหายไปอย่างเห็นได้ชัด รัฐบาลคลินตันหันกลับมาใช้นโยบายเศรษฐกิจจุลภาค กดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดเฉพาะประเภท (MOSS) และกดดันให้ญี่ปุ่นกำหนดแผนการขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ (VIEs) โดยกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน

ในขณะที่สหรัฐฯ ทยอยนำสินค้าทีละรายการขึ้นโต๊ะเจรจา เมื่อประสบความสำเร็จในการเจรจาสินค้ารายการหนึ่งรายการใด ก็จะมีสินค้ารายการอื่นรอคิวขึ้นโต๊ะเจรจา ฝ่ายญี่ปุ่นก็ใช้ยุทธวิธีการถ่วงเวลา เมื่อรับปากที่จะเปิดตลาดสินค้ารายการใดแล้ว ก็มิได้เปิดประตูการค้าโดยทันที หากแต่ใช้ยุทธวิธีการแง้มประตูทีละเล็กทีละน้อย การเล่นเกมเตะถ่วงซื้อเวลาของรัฐบาลญี่ปุ่นเช่นนี้ ยังความหงุดหงิดใจแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง ในที่สุด รัฐบาลอเมริกันจึงชูนโยบายการค้าที่ต้องหวังผล (Result-oriented Policy) ซึ่งก่อตัวมาแต่ปลายรัฐบาลบุช และมาดำเนินการอย่างจริงจังในรัฐบาลคลินตัน

ค. สหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN

การตัดสินใจของประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา ในการยึดหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle หรือเรียกย่อๆว่า MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไป ดังปรากฏในคำปราศรัยต่อประชาชนชาวอเมริกันเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 26 พฤษภาคม 2537 ในด้านหนึ่งนับเป็นชัยชนะของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นความพ่ายแพ้ของขบวนการสิทธิมนุษยชน

นายบิล คลินตัน ในขณะรณรงค์หาเสียงเพื่อรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2535 ได้กล่าวโจมตีประธานาธิบดียอร์จ บุช ที่สร้างสัมพันธภาพกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และไม่สนใจการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้น ในทันทีที่นายบิล คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน นโยบายเกี่ยวกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มแปรเปลี่ยนไป แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจำยอมยืดอายุหลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีนออกไปอีกหนึ่งปีในเดือนมิถุนายน 2536 เนื่องจากเพิ่งเข้าบริหารประเทศ และต้องการเวลาในการกดดันรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่รัฐบาลคลินตันก็กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลอเมริกันจะไม่พิจารณาต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 เว้นแต่ว่าจะมีความรุดหน้าอย่างสำคัญเกี่ยวกับการเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน น่าสังเกตว่า รัฐบาลคลินตันย้ำคำว่า Substantial Progress อย่างมาก

MFN หรือหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ได้แก่ หลักการที่ว่าประเทศคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติต่อกันเยี่ยงที่ได้ปฏิบัติต่อประเทศที่ตนได้ให้ความอนุเคราะห์มากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการ MFN เป็นหลักการการไม่ปฏิบัติอย่างลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) ซึ่งมีนัยสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น หากสหรัฐฯ ปฏิบัติต่อเกาหลีใต้เยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เมื่อสหรัฐฯลงนามในสนธิสัญญาที่ทำกับไทย โดยยอมรับหลักการ MFN สหรัฐฯจะต้องปฏิบัติต่อไทย เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อเกาหลีใต้ หากสินค้าจากเกาหลีใต้ที่ส่งไปขายแก่สหรัฐฯต้องเสียอากรขาเข้าในอัตรา 5% ของ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2537

ราคา รัฐบาลอเมริกันจะเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าไทยเกินกว่าอัตรา 5% มิได้ หากรัฐบาลอเมริกันยินยอมให้ชาวเกาหลีใต้ถือครองที่ดินในสหรัฐฯด้วยเงื่อนไขใด ก็ต้องยอมให้ผู้มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินในสหรัฐฯ ด้วยเงื่อนไขเดียวกัน จึงจะเป็นการปฏิบัติตามหลักการ MFN

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักจะยึดถือหลักการ MFN ยิ่งถ้าเป็นภาคีสมาชิก GATT ด้วยแล้ว ก็ยิ่งต้องยึดหลักการดังกล่าวนี้ เพราะปรากฏอย่างชัดเจนในกฎข้อบังคับของ GATT แต่ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นภาคีสมาชิกของ GATT สหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้หลักการ MFN เป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศในการต่อรองกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะนัยสำคัญมีอยู่ว่า หากสหรัฐฯไม่ยอมปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง สหรัฐฯอาจเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าจากประเทศนั้นในอัตราสูงกว่าสินค้าเข้าจากประเทศอื่นๆ ซึ่งจะทำให้สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนสูญเสียฐานะการแข่งขันในตลาดอเมริกัน อันกระทบต่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยตรง

แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันจะใช้ MFN เป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่การปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนตลอดยุคประธานาธิบดีเรแกนและประธานาธิบดีบุชมีลักษณะประนีประนอมอย่างสูง ยกเว้นช่วงเวลาหลังการปราบปรามประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในบริเวณจตุรัสเทียนอันหมึนในปี 2532 ตรงกันข้ามกับท่าทีของรัฐบาลคลินตันที่ค่อนข้างแข็งกร้าว ตลอดช่วงเวลากว่าสองปีที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองดำรงอยู่ในบรรยากาศที่เต็มไปด้วยความตึงเครียด

การข่มขู่ที่จะไม่ต่ออายุหลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีน มีผลเสมือนหนึ่งการข่มขู่ที่จะปฏิบัติอย่างลำเอียง ซึ่งไม่เพียงแต่จะขัดต่อหลักการพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเท่านั้น หากทว่ายังขัดต่อหลักการพื้นฐานของการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) อีกด้วย ความข้อนี้นับว่าน่าประหลาดยิ่งนัก เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อเรียกร้องของสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อให้สหรัฐฯยอมรับหลักการ MFN โดยพื้นฐานแล้วเป็นข้อเรียกร้องเดียวกับการเรียกร้องหลักการการค้าที่เป็นธรรม แต่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำโลกเสรีและเป็นผู้ที่เที่ยวกล่าวหานานาประเทศว่ามีพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม กลับนำหลักความเป็นธรรมทางการค้ามาเป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศ จนกระทั่งการยืดอายุการบังคับใช้หลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีนกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองระหว่างประเทศทุกปี

ในขณะที่ผู้สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมไม่ต้องการให้รัฐบาลอเมริกันใช้หลักการ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศ ขบวนการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนกลับมีความเห็นในทางตรงกันข้าม ผู้นำขบวนการเหล่านี้ยึดหลักการที่ว่า สิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องหลักผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องรอง ประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่ควรที่จะคบค้า

สมาคมกับประเทศที่มีการกดขี่บีฑาประชาชน เพราะการคบค้ากับประเทศเหล่านี้ มีผลเสมือนหนึ่งการยอมรับพฤติกรรมการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเมื่อรัฐบาลจีนมีพฤติกรรมการปราบปรามประชาชนดังกรณีเทียนอันหมึนในปี 2532 และการจับกุมผู้ที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล จนมีนักโทษการเมืองจำนวนมาก นานาอารยประเทศจึงควรกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเลิกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการอาศัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือกดดันรัฐบาลเผด็จการก็เป็นเรื่องถูกต้องชอบธรรม

ในขณะที่วิวาทะระหว่างขบวนการสิทธิมนุษยชนกับกลุ่มทุนในสหรัฐฯไม่มีวันที่จะมีข้อยุติ ผลกระทบของการยกเลิกหลักการ MFN กลับปรากฏให้เห็นโดยเด่นชัด สาธารณรัฐประชาชนจีนจะได้รับผลกระเทือนอย่างใหญ่หลวง เพราะสหรัฐฯเป็นตลาดสินค้าออกที่ใหญ่ที่สุดของจีน ธนาคารโลกประมาณการว่า สินค้าออกที่จีนส่งไปขายสหรัฐฯประมาณ 96% จะได้รับผลกระเทือน (*The Bangkok Post,* January 20, 1994) ซึ่งจะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 ลดลงจากระดับ 13% ที่ประมาณการไว้เหลือเพียง 6.5% (*The Bangkok Post*, March 31, 1994) แต่ผลกระเทือนนี้ดำรงอยู่เพียงระยะสั้น เพราะในระยะยาวสาธารณรัฐประชาชนจีนจำต้องปรับตัวด้วยการแสวงหาตลาดสินค้าออกใหม่ ซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เนื่องจากต้องมีการปรับดุลยภาพทางเศรษฐกิจใหม่

ประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกหลักการ MFN ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็คือ ฮ่องกง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสินค้าจีนจำนวนมากส่งออกผ่านฮ่องกง แต่ส่วนสำคัญยิ่งกว่าก็คือ นายทุนฮ่องกงเข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนจำนวนมาก สินค้าที่ผลิตโดยบริษัทฮ่องกงเหล่านี้มิได้ตีตราฮ่องกง หากแต่ระบุแหล่งกำเนิดในสาธารณรัฐประชาชนจีน หากสหรัฐฯไม่ยอมต่ออายุ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีน สินค้าที่ผลิตโดยบริษัทฮ่องกงในประเทศจีนจะมีปัญหาในการส่งไปขายในตลาดอเมริกันอย่างสำคัญ

การไม่ต่ออายุ MFN มิได้มีความหมายแต่เพียงว่า รัฐบาลอเมริกันสามารถใช้อากรขาเข้าและมาตรการการควบคุมการนำเข้าอื่นๆในการกีดกันสินค้าจีนเท่านั้น แต่มีความหมายด้วยว่า รัฐบาลจีนสามารถตอบโต้สินค้าอเมริกันเฉกเช่นเดียวกันได้ แม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมิใช่ตลาดสินค้าออกที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯในปัจจุบัน แต่ศักยภาพที่สินค้าอเมริกันจะขยายตลาดในสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงมีอยู่เป็นอันมาก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีประชากรกว่า 1,200 ล้านคน การเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ประชาชนจีนมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น โดยที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย ข้อพยากรณ์ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้กระแสธุรกิโลกมุ่งสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน

แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นตลาดรองรับสินค้าออกจากประเทศต่างๆเท่านั้น หากยังมีความสำคัญในฐานะแหล่งลงทุนอีกด้วย การลงทุนของ

รัฐบาลจีนในการพัฒนาทุนพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ประกอบกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นแหล่งลงทุนที่สำคัญอย่างน้อยที่สุดก็ตลอดทศวรรษหน้า

ดังนั้น การไม่ต่ออายุ MFN ย่อมเปิดช่องให้สาธารณรัฐประชาชนจีนกีดกันการนำเข้าสินค้าอเมริกัน และกีดกันมิให้นายทุนอเมริกันเข้าไปลงทุนในประเทศจีน ผู้นำจีนต่างตระหนักถึงความข้อนี้จึงยืนกรานฝืนแรงกดดันของรัฐบาลคลินตันตลอดมา

เมื่อใกล้สิ้นปี 2536 ผู้นำอเมริกันเริ่มประจักษ์ว่า แรงกดดันของตนที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังอ่อนระโหย รัฐบาลคลินตันจึงปรับยุทธวิธี ด้วยการส่งผู้นำอเมริกันพบปะผู้นำจีนในที่ต่างๆเพื่อตอกย้ำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เริ่มต้นด้วยการที่ประธานาธิบดีคลินตันพบปะกับประธานาธิบดีเจียงเซอะหมินในการประชุม APEC ณ นครซีแอตเติลในเดือนพฤศจิกายน 2536 หลังจากนั้นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลคลินตันก็พากันตบเท้าเข้าสู่สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นว่าเล่น ไม่ว่าจะเป็นนายลอยด์ เบนต์สัน (Lloyd Bentson) รัฐมนตรีการคลัง และนายไมก์ เอสปี (Mike Espy) รัฐมนตรีการเกษตร ในเดือนมกราคม 2537 นายจอห์น แชตตัก (John Shattuck) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในเดือนกุมภาพันธ์ และนายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) รัฐมนตรีการต่างประเทศในเดือนมีนาคม 2537

การที่นายจอห์น แชตตัก แอบไปพบนายไวจิงเซ็ง (Wei Jingsheng) ผู้นำขบวนการประชาธิปไตยจีน ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐบาลจีนอย่างมาก การจับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาลในช่วงเวลาที่นายคริสโตเฟอร์กำลังเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นปฏิกิริยาที่ต้องการแสดงให้เห็นว่า สิทธิมนุษยชนมิใช่ประเด็นสำคัญในสายตาผู้นำจีน นายกรัฐมนตรีหลี่เผิงใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับนายคริสโตเฟอร์ และแสดงความพร้อมที่จะเผชิญชะตากรรมจากการยกเลิก MFN จนนายคริสโตเฟอร์ต้องถอยร่นจากการเรียกร้อง substantial progress มาเป็น limited progress ในด้านสิทธิมนุษยชน ผู้นำจีนกล่าวเตือนว่า การยกเลิก MFN มิได้มีผลกระเทือนต่อจีนเท่านั้น แต่สหรัฐฯ ก็จะได้รับผลกระทบสะท้อนกลับด้วย

ยุทธการการดาหน้าเข้าหาผู้นำจีนปรากฏชัดเจนแล้วว่าไร้ผล ขณะเดียวกันกลุ่มทุนและบริษัทยักษ์ใหญ่ต่างพากันวิ่งเต้นให้รัฐบาลคลินตันต่ออายุ MFN แรงกดดันนี้รุนแรงยิ่งกว่าที่รัฐบาลอเมริกันกดดันรัฐบาลจีน ชุมชนเศรษฐกิจอเมริกันไม่ต้องการละทิ้งตลาดที่มีประชากรกว่า 1,200 ล้านคน อุตสาหกรรมผลิตเครื่องบินพาณิชย์และโทรคมนาคมกำลังอยู่ในกระบวนการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้มิใช่เรื่องที่ยากแก่การเข้าใจว่าเหตุใดนักการเมืองระดับผู้นำ ทั้งที่สังกัดพรรครีปับลิกันและพรรคดีโมแครตต่างเรียกร้องให้ประธานาธิบดีคลินตันต่ออายุ MFN ภายในพรรคดีโมแครตเอง ทั้งนายริชาร์ด เกปฮาร์ด (Richard

Gephardt) นายชาร์ลส์ ร็อบบ์ (Charles Robb) และนายแซม นันน์ (Sam Nunn) ล้วนแล้วแต่สนับสนุนการต่ออายุ MFN จะมีก็แต่นายยอร์จ มิตเชลล์ (George Mitchell) ที่ยังคงยืนอยู่ข้างขบวนการสิทธิมนุษยชน

ในทันทีที่ประธานาธิบดีคลินตันประกาศต่ออายุ MFN ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนพากันถอนหายใจด้วยความโล่งอก บัดนี้ สหรัฐฯหมดสิ้นอาวุธที่จะกดสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกต่อไป นายทุนฮ่องกงแสดงอาการลิงโลด รวมทั้งผู้นำอินโดนีเซียและเวียดนามด้วย ผู้นำเผด็จการในประเทศต่างๆต่างได้สัญญาณว่า บัดนี้ รัฐบาลคลินตันเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด ขบวนการสิทธิมนุษยชนจะต้องทำงานหนักขึ้น เพราะบัดนี้รัฐบาลคลินตันตัดขาดเงื่อนไขด้านสิทธิมนุษยชนออกจากนโยบายการค้า

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN (2)

วันที่ 2 มิถุนายน 2538 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา ประกาศยืดอายุการใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured-nation Priciple = MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไปอีกหนึ่งปี

ก่อนปี 2532 การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนเกือบจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ และด้วยหลักการดังกล่าวนี้ ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองดำเนินไปด้วยความแน่นแฟ้นยิ่ง แต่แล้วเมื่อมีการปราบปรามและเข่นฆ่านักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างโหดเหี้ยม ณ จตุรัสเทียนอันหมึนในเดือนมิถุนายน 2532 ความสัมพันธ์ระหว่าง สหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนก็เสื่อมทรามลง รัฐบาลอเมริกันเริ่มใช้ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเงื่อนไขในการเจรจาเพื่อต่ออายุ MFN ให้สาธารณรัฐประชาชนจีน

การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2538 นี้ นับเป็นการต่ออายุครั้งที่สามในยุครัฐบาลคลินตัน เมื่อรัฐบาลคลินตันต่ออายุให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนครั้งแรกในปี 2536 นั้น สหรัฐอเมริกาเกือบมิได้ตั้งเงื่อนไขหรือกดดันรัฐบาลจีนแม้แต่น้อย ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐบาลคลินตันยังตั้งตัวไม่ติด เนื่องจากเพิ่งเข้ารับตำแหน่งในเดือนมกราคม 2536 นั้นเอง แต่ในการต่ออายุ MFN ครั้งที่สอง รัฐบาลคลินตันแสดงความขึงขังที่จะไม่ต่ออายุให้โดยง่าย การลิดรอนเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนกลายมาเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจากดดันรัฐบาลจีน ทั้งนี้ด้วยแรงกดดันจากขบวนการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่แล้วรัฐบาลคลินตันก็พ่ายแพ้ต่อพลังเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจยักษ์ใหญ่ เพราะหากไม่ต่ออายุ MFN รัฐบาลจีนย่อมตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงเฉกเช่นเดียวกัน ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในตลาดขนาดมหึมาดังเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีนย่อมหมดสิ้นไป ด้วยแรงกดดันจากกลุ่มทุน รัฐบาลคลินตันประกาศเป็นหลักการว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้เป็นฐานในการเจรจาการค้าระหว่าง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 30 มิถุนายน 2538

ประเทศ ไม่ว่ากับประเทศใด การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2537 จบลงด้วยความหมดท่าของรัฐบาลคลินตัน ซึ่งยังความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิและเสรีภาพระหว่างประเทศอย่างยิ่ง เพราะหลักการที่รัฐบาลคลินตันประกาศย่อมมีนัยสำคัญว่าต่อแต่นี้ไปผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะมีความสำคัญเหนือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนมิถุนายน 2538 เป็นไปอย่างเงียบเชียบ โดยที่มีข่าวเล็ดลอดมาแต่ปลายเดือนพฤษภาคม ศกเดียวกันว่า รัฐบาลคลินตันจะต่ออายุ MFN อย่างปราศจากข้อกังขา ความเงียบเชียบในการต่ออายุ MFN เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ในเมื่อรัฐบาลคลินตันประกาศแต่ปี 2537 แล้วว่า จะไม่นำประเด็นสิทธิมนุษยชนมาเป็นเงื่อนไขในการต่ออายุ เมื่อเป็นเช่นนี้ เรื่องที่จะเป็นประเด็นสร้างความตึงเครียดระหว่างประเทศทั้งสองย่อมหมดสิ้นไป แต่รัฐบาลคลินตันมิวายแก้เกี้ยวให้อรรถาธิบายการต่ออายุ MFN ครั้งใหม่นี้ว่าเป็นเพราะรัฐบาลจีนปฏิบัติตามหลักการของ Jackson-Vanik Amendment ที่ยินยอมให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศ รวมตลอดจนเสรีภาพในการอพยพออกนอกประเทศ กระนั้นก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงลิดรอนสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ประชาชนชาวจีนยังไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการนับถือศาสนา

แม้ว่าการต่ออายุ MFN จักต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาอเมริกันออกมาคัดค้านรัฐบาลคลินตันอย่างรุนแรง ในเมื่อพรรครีปับลิกันซึ่งครองเสียงข้างมากในรัฐสภา ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบหลักการ MFN มาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในยุครัฐบาลเรแกนและรัฐบาลบุช แต่แรงกดดันจากขบวนการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทำให้ผู้นำรัฐสภาอเมริกันแสดงความกังวลต่อปัญหาการลิดรอนสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้นำพรรครีปับลิกันและพรรคเดโมแครตร่วมกันเรียกร้องให้ประธานาธิบดีคลินตันนำประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสุดยอมของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7 Summit ณ นครฮาลิแฟกซ์ (Halifax) ประเทศคานาดา ระหว่างวันที่ 15-17 มิถุนายน 2538 แต่แล้วก็ไม่ปรากฏว่า ผลการประชุม G-7 Summit กล่าวถึงเรื่องนี้แต่ประการใดไม่

การที่รัฐบาลคลินตันต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยปราศจากการต่อรองเช่นนี้ สร้างความผิดหวังแก่ขบวนการสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก การให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหนือกว่าสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลคลินตันมีผลกระทบโดยตรงต่อขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะบัดนี้รัฐบาลจีนไม่ต้องเผชิญ

กับแรงกดดันที่สำคัญจากต่างประเทศในการบีบบังคับให้สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเดินแนวทางประชาธิปไตย

ผู้เชี่ยวชาญการเมืองระหว่างประเทศหลายต่อหลายท่านมีความเห็นว่า การที่รัฐบาล คลินตันต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างปราศจากข้อแลกเปลี่ยนเช่นนี้ เป็นเพราะต้องการประคับประคองมิให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเลวร้ายลง นับตั้งแต่ปลายปี 2537 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีปัญหาความขัดแย้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนหลายต่อหลายเรื่อง นับแต่เรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา จนเกือบมีการใช้มาตรา 301 แห่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ลงโทษสาธารณรัฐประชาชนจีน ไปจนถึงเรื่องที่สหรัฐอเมริกาขัดขวางมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ชนวนแห่งความขัดแย้งล่าสุด ได้แก่ การอนุญาตให้ประธานาธิบดีหลีเติงฮุย (Lee Teng-Hui) แห่งไต้หวันเข้าสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีคลินตันพยายามยับยั้งมิให้ประธานาธิบดีหลีเติงฮุยเข้าประเทศหลายครั้ง แต่ขบวนการ Taiwan Connection ในสหรัฐอเมริกาพยายามสร้างความชอบธรรมเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่า ประธานาธิบดีหลีเติงฮุยเพียงต้องการเยือนมหาวิทยาลัยคอร์แนล อันเป็นสถาบันการศึกษาดั้งเดิมของตนเท่านั้น รัฐบาลไต้หวันอาศัยสายสัมพันธ์ที่มีกับสมาชิกรัฐสภาบางท่านในการล็อบบี้ จนทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบให้ประธานาธิบดีหลีเติงฮุยเข้าประเทศ ด้วยแรงกดดันเช่นนี้เอง ประธานาธิบดีคลินตันจึงจำยอมอนุญาตให้ประธานาธิบดีหลีเติงฮุยเข้าประเทศ และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันว่าประธานาธิบดีหลีเติงฮุยไม่รั้งรอที่จะถือโอกาสโฆษณาให้ประชาชนชาวอเมริกันยอมรับฐานะของไต้หวันในสังคมโลก เรื่องนี้สร้างความระคายเคืองแก่ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างมาก จนถึงขั้นบอกเลิกการประชุมและการเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ระหว่างประเทศทั้งสอง

รัฐบาลคลินตันแก้เกี้ยวว่า การต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนโดยปราศจากข้อแลกเปลี่ยนครั้งนี้ มิใช่เป็นเพราะต้องการลดความระคายเคืองของผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีน หากแต่เป็นเรื่องที่มีเหตุผลอันชอบธรรถาธิบายของรัฐบาลคลินตันมีอยู่ว่า การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศสอดคล้องกับเป้าหมายการผลักดันให้รัฐบาลจีนเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพราะการยอมรับหลักการ MFN จะเกื้อกูลให้การค้าระหว่างประเทศทั้งสองเป็นไปโดยเสรี การเปิดประตูการค้ามีผลในการเปิดรับ `อุตสาหกรรมความคิด' (idea industries) ด้วย `ผลิตภัณฑ์ความคิด' ดังเช่นภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ซอฟท์แวร์ ฯลฯ ย่อมทะลักสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน แต่สิ่งที่ตามติดไปกับการนำเข้า `ผลิตภัณฑ์ความคิด' ก็คือระบบคุณค่าแบบอเมริกัน ซึ่งรวมทั้งแนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

รัฐบาลคลินตันมักถูกโจมตีว่า ไม่มีวิสัยทัศน์ในด้านนโยบายต่างประเทศ ข้อโจมตีนี้อาจเป็นจริงในระยะต้น แต่เมื่อบริหารประเทศมาได้ครึ่งสมัย ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลคลินตันกำลังก่อรูปก่อร่างในแนวทางที่อาจเรียกว่า Dollar Diplomacy หลักการพื้นฐานของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ก็คือ การให้น้ำหนักความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลคลินตันหวังที่จะให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวเพื่อเป็น *`จักรกลของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ'* (engine of growth) ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แปรสภาพเป็น `เซลส์แมนแห่งวอชิงตัน ดี.ซี.' แต่แนวนโยบายที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การจัดลำดับความสำคัญในการกระชับสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลคลินตันให้ความสำคัญแก่กลุ่มประเทศที่เรียกว่า *Big Emerging Markets* หรือเรียกย่อๆว่า *BEMs* โดยกลุ่มเน้นการสร้างเครือข่ายการค้าและการลงทุนกับประเทศเหล่านี้

กลุ่มประเทศ BEMs ในยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันมีอยู่ 10 ประเทศ ครอบคลุมเกือบทุกภูมิภาค ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (รวมไต้หวันและฮ่องกง) อินเดีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ เตอร์กี โปแลนด์ อาร์เยนตินา บราซิล เม็กซิโก และสหภาพอัฟริกาใต้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีตลาดขนาดใหญ่ มีประชากรมาก และมีอนาคตในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันสดใส

หากเข้าใจยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันเช่นนี้แล้ว ก็อาจเข้าใจได้โดยง่ายว่า เหตุใดรัฐบาลคลินตันจึงยอมต่ออายุ MFN ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน อย่างเชื่องๆ ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในกลุ่ม BEMs ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลคลินตันนั่นเอง แต่ดูเหมือนว่า ผู้นำจีนจะยังไม่พอใจที่ได้รับ MFN แลกกับการที่รัฐบาลอเมริกันให้การยอมรับไต้หวันมากขึ้น การเรียกตัวเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำนครวอชิงตันกลับปักกิ่ง กลางเดือนมิถุนายน 2538 นับเป็นจุดหักเหที่แสดงถึงความเสื่อมทรามในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งยังมองไม่เห็นหนทางที่จะกลับไปคืนดีในขณะนี้

สงครามการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา

สงครามการค้าระหว่างประเทศกำลังปะทุขึ้น !

ผู้คนจำนวนมากต่างรู้สึกหวาดหวั่นเมื่อสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) ประกาศเล่นงานสินค้าเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 โดยที่รัฐบาลจีนประกาศเล่นงานสินค้าอเมริกันในลักษณะ *`ตาต่อตา ฟันต่อฟัน'* เฉกเช่นเดียวกัน

นับตั้งแต่การปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเพื่อโค่นล้มขบวนการประชาธิปไตยในสาธารณรัฐประชาชนจีนในกรณี `การกวาดล้าง ณ จตุรัสเทียนอันหมึน' ในปี 2532 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าเสื่อมทรามลง รัฐบาลอเมริกันพยายามกดดันมิให้รัฐบาลจีนลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิมนุษยชนกลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลคลินตันใช้เป็นหลักในการพิจารณาต่ออายุการใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most - favoured Nation Principle = MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่แล้วรัฐบาลคลินตันกลับเป็นฝ่ายล่าถอย โดยยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนพฤษภาคม 2537 ทั้งๆที่ยังคงมีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสืบต่อมา มิหนำซ้ำถึงกับจับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาลจีนในขณะที่ผู้นำระดับสูงของรัฐบาลอเมริกันกำลังเยือนประเทศนั้น

การที่รัฐบาลคลินตันยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นสร้างความเสื่อมเสียแก่ภาพลักษณ์ของประธานาธิบดีคลินตันเอง อย่างน้อยในสายตาของขบวนการสิทธิมนุษยชนยิ่งรัฐบาลคลินตันประกาศหลักการที่จะแยกประเด็นสิทธิมนุษยชนออกจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ก็ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์เสื่อมเสียลงไปอีก เพราะเท่ากับยอมรับว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีความสำคัญเหนือสิทธิมนุษยชน

การต่ออายุ MFN มิใช่ความขัดแย้งประเด็นเดียวระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน การสมัครเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ก็เป็นประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง จีนต้องการเป็นภาคีของ GATT มาเป็นเวลาช้านาน เพราะเล็งเห็นประโยชน์ว่า เมื่อเป็นภาคีของ GATT แล้ว จีนจะได้รับ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538

การปฏิบัติตามหลักการ MFN โดยอัตโนมัติ เนื่องเพราะหลักการพื้นฐานของ GATT ก็คือ หลักการปฏิบัติอย่างไม่ลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) แต่สหรัฐอเมริกาต้องการใช้ประเด็นการต่ออายุ MFN เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น จึงขัดขวางจีนมิให้เข้าเป็นภาคีของ GATT ตลอดมา แนวนโยบายของรัฐบาลอเมริกันในเรื่องนี้นับว่าน่าประหลาดนัก เพราะแทนที่จะปล่อยให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นภาคี GATT ซึ่งจะมีความชอบธรรมที่จะบีบบังคับให้จีนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของ GATT แต่รัฐบาลอเมริกันกลับสะกัดกั้นมิให้จีนเป็นสมาชิก GATT โดยกำหนดเงื่อนไขว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งปวง และต้องไม่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเสียก่อน จึงจะพิจารณาเรื่องสมาชิกภาพ

สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มปรับนโยบายเศรษฐกิจสู่แนวทางทุนนิยมตั้งแต่ปี 2522 เมื่อมีการประกาศนโยบาย `*สี่ทันสมัย*' และเร่งดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี เมื่อเติ้งเสี่ยวผิง `*เดินทางสู่มณฑลภาคใต้*' พร้อมทั้งเปิดเขตเศรษฐกิจเสรีในปี 2532 ครั้นในปี 2537 สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และยอมรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการแสดงให้ประชาคมโลกเห็นว่า จีนพร้อมที่จะปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลอเมริกันก็ยังเห็นว่าไม่เพียงพอ

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยใกล้จะสิ้นสุดลง สาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งความหวังว่าจะได้ร่วมเป็นภาคีผู้ก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) แต่สหรัฐอเมริกาก็ทำให้ความหวังของจีนพังทลาย รัฐบาลอเมริกันขัดขวางมิให้จีนเข้าเป็นสมาชิกองค์กรใหม่นี้ ด้วยข้อกล่าวหาว่า จีนยังคงละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างร้ายแรง

การละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นประเด็นความขัดแย้งสำคัญระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเดือนพฤษภาคม 2534 สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ประกาศให้สาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในรายชื่อประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกาตามมาตรา Special 301 แห่ง *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* ในปี 2535 รัฐบาลจีนเร่งปราบปรามการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ถึงกับประกาศนโยบายระดับชาติต่อต้านการปลอมแปลงหรือลอกเลียนสินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา

ในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ตรากฎหมายคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลิขสิทธิ์ เครื่องหมาย

การค้าและสิทธิบัตร ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม การละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาปรากฏอย่างแพร่หลาย

USTR ประมาณการว่า สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียรายได้มากกว่าปีละ 322 ล้านเหรียญอเมริกันจากการละเมิดลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ และต้องสูญเสียรายได้มากกว่าปีละ 827 ล้านเหรียญอเมริกันจากการละเมิดกรรมสิทธิ์ในอุตสาหกรรมภาพยนตร์และดนตรี

USTR ต้องการให้รัฐบาลจีนสั่งปิดโรงงานผลิต Compact Discs และ Laser Discs จำนวน 29 โรงที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา USTR อ้างว่า โรงงานเหล่านี้มีกำลังการผลิตปีละ 75 ล้านแผ่น แต่ขายภายในประเทศเพียง 5 ล้านแผ่น นอกนั้นส่งออก ซึ่งทำให้บริษัทอเมริกันเจ้าของลิขสิทธิ์ต้องสูญเสียรายได้ประมาณปีละ 1,000 ล้านเหรียญอเมริกัน โรงงานที่ตกเป็นเป้าของ USTR เป็นพิเศษ ก็คือ *Shenfei Laser Optical Systems Co.* ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างนายทุนจีนกับ Philips Electronics NV

สาธารณรัฐประชาชนจีนมิอาจยอมรับข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา เพราะถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของจีน ในประการสำคัญ จีนไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา จากประเด็นหนึ่งไปสู่อีกประเด็นหนึ่ง ทั้งๆที่จีนได้โอนอ่อนตามข้อเรียกร้องเหล่านั้น รวมทั้งประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอในปี 2537 ว่าเฉพาะประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา รัฐบาลจีนก็ได้ตรากฎหมายและปราบปรามผู้ละเมิดตามลำดับ ซึ่งสหรัฐอเมริกาน่าจะเห็นความจริงใจของจีนเกี่ยวกับเรื่องนี้

เค้าลางของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มปรากฏในเดือนธันวาคม 2537 เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า การเจรจาระหว่างผู้แทนประเทศทั้งสองมิอาจบรรลุข้อตกลงกันได้ USTR เตรียมการที่จะเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ (punitive tariffs) จากสินค้า 23 รายการที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าประมาณ 2,800 ล้านเหรียญอเมริกัน รายการสำคัญได้แก่ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เซรามิกส์ ไม้และเฟอร์นิเจอร์ ของเล่นเด็ก เครื่องหุ้มห่อเท้า ฯลฯ แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ประกาศแผนการตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างทันควัน อย่างไรก็ตาม USTR ได้กำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 เพื่อให้รัฐบาลจีนดำเนินการ

ครั้นถึงวันที่กำหนดเป็นเส้นตาย USTR ประกาศเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 100% จากสินค้า 35 รายการที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน มูลค่าการนำเข้า 1,080 ล้านเหรียญอเมริกัน รายการสำคัญได้แก่ สินค้าพลาสติก โทรศัพท์เซลลูลาร์และอุปกรณ์ สินค้าประเภทกีฬา ผลิตภัณฑ์ไม้ และรถจักรยาน แต่การเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนนี้กำหนดตั้งแต่เวลา 12.01 น. ของวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นไป

ในทันทีที่ USTR ประกาศเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จีนก็ประกาศมาตรการตอบโต้อย่างทันควัน มาตรการตอบโต้ประกอบด้วยการเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 100% จากสินค้าอเมริกัน (รายการสำคัญได้แก่ เทปคาสเซต CDs บุหรี่ เครื่องดื่มที่มีอัลกอฮอล์ เครื่องสำอาง ฟิล์ม เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิก คอมพิวเตอร์ และซอล์ฟแวร์) การเลื่อนการเจรจาในโครงการร่วมทุนกับบริษัทรถยนต์อเมริกัน (ฟอร์ด ไครสเลอร์ และเยเนรัล มอเตอร์ส) การไม่พิจารณาอนุญาตให้บริษัทอเมริกันที่ผลิตโสตทัศนภัณฑ์ตั้งสาขาในสาธารณรัฐประชาชนจีน และการเลิกสายสัมพันธ์กับสมาคมการค้าอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง American Business Software Alliance

สหรัฐอเมริกามีเหตุผลที่จะแสดงความขึงขังกับจีน เพราะสหรัฐฯขาดดุลการค้ากับจีนเป็นอันดับสอง รองจากญี่ปุ่น ในปี 2530 สหรัฐฯขาดดุลการค้ากับจีนเพียง 2,800 ล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มเป็น 22,800 ล้านเหรียญอเมริกันในปี 2536 และประมาณ 24,000 ล้านเหรียญอเมริกันในปี 2537

แต่การที่รัฐบาลอเมริกันมิได้ `เชือด' จีนโดยทันทีเมื่อถึงกำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 ส่วนหนึ่งก็แสดงว่า สหรัฐอเมริกาตระหนักดีถึงผลกระทบอันเกิดจากสงครามการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมกลับเข้าสู่โต๊ะเจรจาอีกครั้งหนึ่งนั้น ย่อมแสดงว่า รัฐบาลจีนก็รู้สึก `แหยง' ต่อการเกิดสงครามการค้าดุจเดียวกับรัฐบาลอเมริกัน เมื่อรัฐบาลประเทศทั้งสองต่างรู้สึก `แหยง' เช่นนี้ สงครามการค้าคงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ในที่สุด ซึ่งคงสร้างความผิดหวังแก่บรรดาซาดิสต์ทั้งหลาย

การเจรจาการค้าระหว่างประเทสมีสภาพเสมือนหนึ่งการเล่มเกม คู่เจรจาย่อมต้องประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เทียบเคียงกับผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเจรจาในประเด็นต่างๆเท่าที่ผ่านมา USTR เลือกเล่น `เกมรุก' ในการเจรจากับประเทศคู่ค้า ทั้งนี้โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏใน Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ประเทศคู่ค้า เมื่อรุกจนประเทศคู่ค้ายอมปฏิบัติตามในประเด็นหนึ่งประเด็นใดแล้ว USTR ก็จะเปลี่ยนประเด็นข้อเรียกร้องต่อไป จนดูเสมือนหนึ่งเป็นการเรียกร้องชนิดไม่รู้จักหยุดหย่อน บรรดาประเทศที่ USTR ถือว่ามีการค้าอันไม่ธรรมกับสหรัฐอเมริกาล้วนแล้วแต่มีประสบการณ์ร่วมกันในเรื่องนี้ ประเทศเหล่านี้ต่างมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อ USTR ในแนวทางที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ การถ่วงเวลาหรือการซื้อเวลา (delaying tactic) โดยยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของ USTR เพียงบางเรื่อง เพื่อเลื่อนการเจรจาในประเด็นอื่นๆออกไป USTR เมื่อสมประสงค์ในการเจรจาเพียงบางประเด็น ก็อาจยอมผ่อนปรนการเจรจาในประเด็นอื่นๆ เพราะสหรัฐอเมริกาไม่อยู่ในฐานะที่จะประกาศสงครามการค้ากับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพร้อมกัน

ข้อสรุปจากบทวิเคราะห์ข้างต้นก็คือ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนจะไม่เกิดขึ้น เพราะประเทศทั้งสองจะเป็นผู้พ่ายแพ้ หากสงครามการค้าเกิดขึ้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในสาธารณรัฐประชาชนจีนในอนาคตมีมูลค่าเกินกว่าข้อพิพาทการค้าในปัจจุบันมากนัก และถึงรัฐบาลอเมริกันจะเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนตามคำประกาศเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 ก็ไม่ช่วยให้ฐานะดุลการค้าของสหรัฐอเมริกากระเตื้องขึ้นกี่มากน้อย ข้างฝ่ายสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ต้องสูญเสียประโยชน์จากการตัดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์อันจะได้จากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียแปซิฟิก ซึ่งโอกาสการจัดตั้งพลอยลดน้อยลงด้วย ด้วยเหตุดังนี้เอง จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่า ทั้งสองฝ่ายจะโอนอ่อนเข้าหากัน และสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนจะยังไม่เกิดขึ้น หากผู้นำประเทศทั้งสองมีสติสัมปชัญญะโดยสมบูรณ์

ข้อตกลงการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา

เวลา 12.00 น. ของวันอาทิตย์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2538 ผ่านพ้นไป โดยที่สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เกิดขึ้น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้จะเลยเส้นตายไปแล้ว แต่การเจรจายังคงดำเนินต่อไป โดยที่กว่าจะมีข้อตกลงและมีแถลงการณ์อย่างเป็นทางการทั้งภาษาอังกฤษและภาษาจีนก็เลยเส้นตายไปหลายชั่วโมง

นับวันเส้นตายในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยิ่งไร้ความหมาย ยิ่งเป็นการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจด้วยกันแล้ว เส้นตายหาได้ `ตาย' จริงไม่ สหรัฐอเมริกาสามารถใช้กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ในการข่มขู่ประเทศด้อยพัฒนา แต่การข่มขู่มักจะไม่สู้ได้ผลในยามที่ต้องเผชิญกับประเทศที่มีพลานุภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน สงครามการค้าระหว่างประเทศทำท่าจะเกิดขึ้นหลายครั้ง เมื่อมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น หรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีน แต่จนแล้วจนรอด สงครามการค้าระหว่างประเทศยังหาได้เกิดขึ้นไม่

เหตุที่สงครามการค้าระหว่างประเทศยังไม่เกิดขึ้นก็เป็นเพราะว่า ประเทศมหาอำนาจต่างตระหนักถึงภัยพิบัติของสงครามดังกล่าว โดยที่ประเทศคู่ความขัดแย้งต่างได้รับความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ในประการสำคัญ ภาวะถดถอยและความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นในสังคมโลก อันเป็นผลจากสงครามการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจนั้นเอง ด้วยเหตุดังนี้ ในยามที่มีข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจ คู่พิพาทมักจะไม่ยันให้ฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามุมอับ แต่จะเปิดช่องให้ยุติกรณีพิพาทได้ ยิ่งการเจรจาเนิ่นนานจนใกล้ `เส้นตาย' มากเพียงใด ก็ยิ่งจำเป็นต้องเร่งหาข้อยุติให้ได้ ในกรณีส่วนใหญ่ ข้อยุติที่ตกลงกันได้มักจะห่างไกลจากข้อเรียกร้องชั้นต้น เพราะคู่กรณีต่างปรับท่าทีเข้าหากัน

สหรัฐอเมริกาได้ใช้ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีนรวม 2 กรณี กรณีแรกเป็นเรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มีนาคม 2538

กรณีพิพาทเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันเริ่มต้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2534 เมื่อสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ไต่สวนพบว่า จารีตการปฏิบัติของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมปริมาณการนำเข้า (Quantitative Restrictions) การออกในอนุญาตการนำเข้า (import licensing) ความไม่โปร่งใสของกฎหมายและข้อบังคับการค้าระหว่างประเทศ และทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน แต่รัฐบาลจีนบ่ายเบี่ยงโดยอ้างว่าการควบคุมการนำเข้ายังเป็นเรื่องจำเป็นในการปกป้องอุตสาหกรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีนเนื่องเพราะยังเป็นอุตสาหกรรมทารก

ในที่สุด สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2535 ว่า จะเพิ่มอากรขาเข้าเล่นงานสินค้าจีนมูลค่ารวมทั้งสิ้น 3,900 ล้านเหรียญอเมริกัน ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กันยายน ศกเดียวกัน รัฐบาลจีนประกาศตอบโต้สินค้าอเมริกันมูลค่า 4,000 ล้านเหรียญอเมริกัน สงครามการค้าระหว่างประเทศทั้งสองทำท่าจะเกิดขึ้น แต่แล้วกลับหาข้อยุติและตกลงกันได้ในเดือนตุลาคม 2535 โดยรัฐบาลจีนยินยอมที่จะค่อยๆเลิกมาตรการการควบคุมปริมาณการนำเข้าภายในกำหนดเวลา 2 ปี ลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางรายการ และจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่กฎหมาย ข้อบังคับ นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น เจ้าหน้าที่ USTR ต่างดีใจและประโคมข่าวว่าสินค้าอเมริกันจะสามารถเจาะตลาดจีนได้อีกมหาศาล แต่รัฐบาลจีนยังคงยืดยุทธวิธีเตะถ่วงเวลาต่อไป หาได้ปฏิบัติตามข้อตกลงไม่จนเวลาล่วงเลยเกือบขวบปี สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดเส้นตายให้สาธารณรัฐประชาชนจีนปฏิบัติตามข้อตกลงภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536

ในวันที่ 1 มกราคม 2537 นั้นเอง รัฐบาลจีนได้ประกาศมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาด 2 มาตรการ มาตรการแรกได้แก่ การยกเลิกการกำหนดโควต้าและการควบคุมการนำเข้าสำหรับสินค้า 283 รายการ มาตรการที่สองได้แก่ การลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า 234 รายการ แต่รัฐบาลจีนยังคงวาดลวดลายด้วยการควบคุมสินค้าเข้าบางรายการเข้มงวดมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดระเบียบการประมูลระหว่างประเทศ เพื่อให้สินค้าจีน 171 รายการสามารถแข่งขันกับสินค้าเข้าได้ อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันก็จบลงด้วยความพอใจของฝ่ายสหรัฐอเมริกา

ข้อพิพาทเรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเกิดขึ้นมาแต่วันที่ 26 พฤษภาคม 2534 ก่อนที่จะเกิดข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดเสียอีก สำนักงานผู้แทนการค้าแห่ง

สหรัฐอเมริกาประกาศให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ต้องจับตามอง (Priority Country) ในฐานที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกาตามมาตรา Special 301 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิบัตรยาและเคมีภัณฑ์การเกษตร และการละเมิดลิขสิทธิ์ ภายหลังจากการดำเนินการไต่สวน สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา แต่ไร้ผล เส้นตายวันที่ 26 พฤศจิกายน 2534 ต้องเลื่อนออกไป เนื่องจากความซับซ้อนของประเด็นการเจรจา ในที่สุดก็มีการกำหนดเส้นตายใหม่เป็นวันที่ 16 มกราคม 2535 โดยที่หากสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่ยอมรับมาตรการการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา สหรัฐอเมริกาก็จะขึ้นอากรขาเข้าเล่นงานสินค้าจีนมูลค่า 300 ล้านเหรียญอเมริกัน รัฐบาลจีนประกาศตอบโต้อย่างทันควันเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ก่อนถึงกำหนดเส้นตาย โดยสาธารณรัฐประชาชนจีนยินยอมเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญากรุงเบิร์น (Berne Convention) และสนธิสัญญากรุงเจนีวา (Geneva Convention) พร้อมทั้งตกลงที่จะให้การคุ้มครองลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ (computer software)

ในเดือนมกราคม 2537 รัฐบาลอเมริกันกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ต่อมาในเดือนมิถุนายน ศกเดียวกัน สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาแขวนป้ายประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม (Priority Country) ตามมาตรา Special 301 กระบวนการเจรจาเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง จนมีการกำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 และเส้นตายสุดท้ายวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ศกเดียวกันตามลำดับ

การกำหนดเส้นตายสุดท้ายของสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกานับว่าได้ผล เพราะในด้านหนึ่งทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมขึ้นโต๊ะเจรจา ในอีกด้านหนึ่งทำให้รัฐบาลจีนเข้มงวดในการปราบปรามผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งปิดโรงงานเซินเฟย (Shenfei Laser and Optical System Co.) ซึ่งลักลอบผลิตเทปวิดิโอ และโรงงานจูไห (Zhuhai Special Economic Zone Audio-Video Publishing House) ซึ่งลักลอบผลิต CDs ข้อสำคัญโรงงานหลังนี้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเสียด้วย

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกามิได้กำหนดท่าทีแข็งกร้าวในการเจรจา การยินยอมนั่งโต๊ะเจรจาในนครปักกิ่งแทนที่จะเป็นนครวอชิงตัน เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการโอนอ่อนเพื่อที่จะหาข้อยุติให้ได้ ในประการสำคัญ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกามิได้ยืนกรานให้สาธารณรัฐประชาชนจีน ต้องปิดโรงงาน 29 แห่งที่ลักลอบผลิต Compact Discs และ Laser Discs ดังที่ได้เรียกร้องมาแต่ต้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างที่มีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองนั้นเอง นางฮาเซล โอเลียรี่ (Hazel O'Leary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

อเมริกัน พร้อมทั้งคณะผู้ติดตาม 85 คนได้เดินทางไปเจรจาขายพลังงานแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย ภาพที่ปรากฏนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกายังคงหวังที่จะหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไป

การที่ทั้งสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนต่างโอนอ่อนเข้าหากันเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ว่าข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งสองสามารถยุติลงได้ในที่สุด สาระสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองมีอยู่อย่างน้อย 9 ประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดสรรทรัพยากรและกำลังคนในการปราบปรามผู้ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเข้มงวด และกำหนดโทษที่รุนแรง

ประการที่สอง รัฐบาลจีนตกลงที่จะสะกัดการส่งออกสินค้าที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง CDs LDs และ CD-ROMs

ประการที่สาม รัฐบาลจีนตกลงที่จะให้หน่วยราชการเลิกใช้ซอฟต์แวร์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการทั้งปวงจัดซื้อซอฟต์แวร์ที่เสียค่าลิขสิทธิ์อย่างถูกต้อง

ประการที่สี่ รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดระบบการบริหาร*ศุลกากร* โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการบังคับใช้*ศุลกากร* (Customs Enforcement System) ระบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา

ประการที่ห้า รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดระบบการบริหารในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งในระดับรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ประการที่หก รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการว่า การผลิตโสตทัศนภัณฑ์ที่ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวอเมริกัน จักต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ก่อนเสมอ

ประการที่เจ็ด รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาชาวอเมริกัน ในการดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกรรมสิทธิ์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประการที่แปด รัฐบาลจีนตกลงที่จะรายงานรัฐบาลอเมริกันเป็นระยะๆเกี่ยวกับการดำเนินการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญตามข้อตกลงนี้

ประการที่เก้า รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการที่จะจัดการฝึกอบรมผู้พิพากษา ทนายความ ข้าราชการ และนักธุรกิจมิให้ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา

นายมิกกี้ แคนเตอร์ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาถือว่า ข้อตกลงนี้เป็นชัยชนะของสหรัฐอเมริกา แต่ประเด็นที่พึงติดตามต่อไปก็คือ สาธารณรัฐประชาชนจะปฏิบัติตามข้อตกลงนี้อย่างเคร่งครัดเพียงใด

ไม่มีสงครามการค้า ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา

ท่าทางอันแลดูขึงขังของนางชาร์ลีน บาร์เชฟสกี้ (Charlene Barshefsky) รักษาการตำแหน่งผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ในการประกาศเล่นงานทางการค้า (trade sanction) ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2539 มิได้สร้างความปริวิตกแก่ชุมชนธุรกิจโลกมากเท่าปรากฏการณ์เดียวกันเมื่อกว่าครึ่งทศวรรษที่แล้ว ทั้งนี้มิใช่เพราะเหตุว่านางบาร์เชฟสกี้อ่อนหัดและไม่แข็งกร้าวเท่านายมิกกี้ แคนเตอร์ (Micky Kantor) อดีตผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทนนายโรนัลด์ บราวน์ (Ronald Brown) ซึ่งถึงแก่กรรมเพราะเหตุเครื่องบินตก ทั้งนี้เป็นที่ทราบดีกันว่า นางบาร์เชฟสกี้เป็นนักเจรจาการค้าผู้ช่ำชองและมีจุดยืนอันแข็งกร้าวยิ่งกว่านายแคนเตอร์เสียอีก

แต่เป็นเพราะว่า สงครามการค้าทำท่าจะเกิดหลายต่อหลายครั้ง แล้วมิได้เกิดขึ้นจริง ความตื่นตระหนกเมื่อปรากฏข่าวครั้งแรกๆค่อยๆแปรเปลี่ยนเป็นความชาชิน เมื่อมีข่าวสงครามการค้าครั้งล่าสุดระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้คนที่ติดตามข่าวในลักษณะนี้มาโดยตลอดเริ่มรู้สึกเฉยเมย ในวันที่ 15 พฤษภาคมนั้น ดัชนี Hang Seng Index ของตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกงดีดตัวขึ้นไป 45.95 จุด ในขณะที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เซี่ยงไฮ้ถีบตัวเพิ่มขึ้น 2.5% ทั้ง ๆ ที่ฮ่องกงและสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องรับผลกระทบจากการเล่นงานของรัฐบาลอเมริกัน ครั้งนี้ (*Asia Times*, May 16, 1996) ในวันต่อมา ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เซี่ยงไฮ้เพิ่มขึ้น 0.1% ในขณะที่ Hang Seng Index ลดลง 0.3% (*Asia Times*, May 17, 1996) แม้ว่าดัชนีตลาดหลักทรัพย์มิอาจใช้วัดความรู้สึกของชุมชนธุรกิจที่มีต่อสงครามการค้าได้ทั้งหมด แต่ก็ใช้เป็นตัวแปรในการพิจารณาได้บางส่วน

การละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) ยังคงเป็นข้อพิพาทหลักระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน รายงานของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ระบุว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกามากที่สุด

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 5 มิถุนายน 2539

กลุ่มผู้ผลิตสินค้าอเมริกันที่มีทรัพย์สินทางปัญญาอันประกอบด้วยภาพยนตร์ แผ่นเสียง ดนตรี หนังสือ และคอมพิวเตอร์ซอล์ฟแวร์ ซึ่งรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในชื่อว่า *International Intellectual Property Alliance* เสนอประมาณการว่า การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2538 ทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียรายได้ 2,300 ล้านดอลลาร์ เทียบกับ 866 ล้านดอลลาร์ในปี 2537 แสดงว่า การละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากจะมิได้ลดลงแล้ว ยังถีบตัวเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า

กลุ่มผู้ผลิตแผ่นเสียง ซึ่งรวมตัวเป็น *International Federation of the Phonographic Industry* อ้างว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนผลิต compact discs ในปี 2538 ได้ประมาณ 50 ล้านแผ่น ประมาณ 88% ของจำนวนนี้ละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาของบริษัทอเมริกัน โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2537 ประมาณ 1.5% (*Asia Times*, May 6, 1996)

แรงกดดันจากนายทุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทำให้รัฐบาลคลินตันจำเป็นต้องแสดงท่าทีแข็งกร้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีนี้ นางบาร์เชฟสกี้กล่าวว่า ในรอบปีที่ผ่านมาสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาได้เจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีนถึง 8 ครั้งทั้งในนครปักกิ่งและมณฑลต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการปรึกษาหารือระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของประเทศทั้งสองมากกว่า 30 ครั้ง แต่การละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญามิได้เพลามือลง สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการใช้มาตรการอันแข็งกร้าว (*The Nation*, May 16, 1996)

สาธารณรัฐประชาชนจีนตอบโต้ว่า รัฐบาลอเมริกันกล่าวหารัฐบาลจีนอย่างไร้เหตุผลและไร้ความเป็นธรรม รัฐบาลจีนมิอาจยอมรับคำข่มขู่ของรัฐบาลอเมริกันได้ ผู้นำจีนกล่าวหาว่า การข่มขู่ในการทำสงครามการค้าของรัฐบาลอเมริกันเป็นเพียงเกมที่หวังผลทางการเมืองภายในประเทศเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วรัฐบาลจีนได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการปราบปรามการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยสั่งปิดโรงงานผลิต compact discs ถึง 7 แห่งในมณฑลกวางตุ้ง ไฮหนาน และเจียงสู บัดนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนมีกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล มีศาลทรัพย์สินทางปัญญาในจังหวัดต่างๆ รวม 20 จังหวัด และมีเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาถึง 300,000 คน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ต้องใช้เวลานับสิบปีในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้ แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนเร่งรัดให้มีสิ่งเหล่านี้ภายในชั่วเวลาไม่กี่ปี

สำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกากล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ทั้งๆที่มีความเพียรพยายามในการเจรจาหลายต่อหลายหน แต่ก็ไร้ผล จึงต้องใช้ไม้แข็งในการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจีนมูลค่า 3,000 ล้านดอลลาร์ โดยที่จะตัดทอนรายการสินค้าจีนที่จะถูก

ลงโทษให้เหลือ 2,000 ล้านดอลลาร์ในภายหลัง อากรขาเข้าที่เก็บเพื่อลงโทษนี้จะเก็บในอัตรา 100% ตาม Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 สำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาจะต้องรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน จึงจะเริ่มเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษนี้ได้ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมีเวลาถึงวันที่ 17 มิถุนายน 2539 ในการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

สินค้าจีนที่ USTR ประกาศเล่นงาน ได้แก่ สิ่งทอ (ผ้าไหม ผ้าฝ้าย ผ้าใยสังเคราะห์) อิเล็กทรอนิก (อุปกรณ์โทรคมนาคม โทรศัพท์มือถือ เครื่องส่งโทรสาร เครื่องตอบคำถาม) สินค้าบริโภค (เครื่องทำความร้อน เครื่องหุงข้าว) และถุงมือการแพทย์

แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ตอบโต้สหรัฐอเมริกาทันทีทันควันชนิดตาต่อตาฟันต่อฟัน การตอบโต้จำแนกเป็น 2 มาตรการ มาตรการแรก ได้แก่ การห้ามนำเข้าสินค้าอเมริกันโดยพุ่งเป้าไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่กดดันให้รัฐบาลอเมริกันเล่นงานจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าโสตทัศนภัณฑ์ (audio-visual products) เช่น ภาพยนตร์ เทปคาสเซตต์ วิดิโอเทป และ compact discs มาตรการที่สอง ได้แก่ การขึ้นอากรขาเข้า สินค้าที่ถูกเล่นงานประกอบด้วยรถยนต์และอะไหล่ สินค้าเกษตร (ฝ้าย เนื้อวัว เนื้อแกะ ไก่) น้ำมันพืชและไข อุปกรณ์โทรคมนาคม บุหรี่ และยาสูบ เครื่องดื่มที่มีอัลกอฮอล์ กล้องถ่ายรูป และเครื่องเล่นเกม

มาตรการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเลือกใช้มิได้มีนัยต่อการเมืองอเมริกันในข้อที่มุ่งเล่นงานกลุ่ม International Intellectual Property Alliance เท่านั้น หากยังมีนัยทางการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย ตามปกติมาตรการการห้ามนำเข้าละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่เป็นเพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) เนื่องจากสหรัฐอเมริกาขัดขวาง จึงอยู่ในฐานะที่จะใช้มาตรการนี้ได้ และสาธารณรัฐประชาชนจีนก็จงใจเลือกหยิบดาบเล่มนี้ออกมาเชือดสินค้าอเมริกัน

หากสงครามการค้าระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจริง ผลกระทบทางเศรษฐกิจคงรุนแรงกว่าสงครามการค้าที่หลีกเลี่ยงได้ในปี 2538 เมื่อความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถึงที่สุด ในปี 2538 สำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศเล่นงานสินค้าเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมูลค่า 1,080 ล้านดอลลาร์ แต่ในปีนี้สินค้าเข้าที่กำหนดว่าจะเล่นงานมีมูลค่าสูงถึง 2,000-3,000 ล้านดอลลาร์

สงครามการค้ามิได้เกิดขึ้นในปี 2538 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเมื่อถึงเส้นตายสหรัฐอเมริกาก็ยังประวิงเวลาในการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจีน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนยอมลงนามในข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญา ภาพที่ยักษ์ใหญ่ทั้งสองยอมอ่อนข้อเข้าหากันติดตรึงตาชุมชนธุรกิจโลก และประจักษ์แจ้งว่า สงครามการค้ามิใช่เรื่องที่จะ

เกิดขึ้นได้ง่ายๆ ด้วยเหตุดังนี้ เสียงขู่ในการทำสงครามการค้าในปี 2539 จึงมิอาจสั่นคลอนอารมณ์ของผู้คนในชุมชนธุรกิจโลกได้มากนัก

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศคู่ค้าที่มีความสำคัญเป็นอันดับที่ 6 ของสหรัฐอเมริกา ในปี 2538 มูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งสองสูงถึง 57,300 ล้านดอลลาร์ โดยที่สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนถึง 33,900 ล้านดอลลาร์

มองจากแง่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าใหญ่ของจีน สินค้าที่สาธารณรัฐประชาชนจีนส่งไปขายให้สหรัฐอเมริกามีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของสินค้าออกทั้งหมด สงครามการค้าระหว่างประเทศทั้งสองจึงมีผลในการทำลายตลาดขนาดใหญ่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้ว่าสินค้าจีนจะสามารถทะลุทลวงสู่ตลาดอื่นๆได้ แต่ก็มิใช่เรื่องง่าย เพราะต้องเริ่มต้นใหม่และต้องเสียค่าโสหุ้ยในการแสวงหาตลาด ซึ่งไม่เหมือนกับตลาดที่ลงรากปักหลักแล้ว

สาธารณรัฐประชาชนจีนมิใช่ตลาดสำคัญของสินค้าอเมริกัน เพราะรองรับสินค้าอเมริกันเพียง 4-5% ของสินค้าออกทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อคำนึงถึงขนาดของตลาดที่ใหญ่มหึมาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ศักยภาพที่สินค้าอเมริกันจะเจาะตลาดจีนยังมีอยู่เป็นอันมาก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า จีนกำลังทะยานขึ้นทางเศรษฐกิจ สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้มีความสำคัญในแง่ที่เป็นตลาดรองรับสินค้าออกของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หากยังมีความสำคัญในแง่แหล่งการลงทุนโดยตรงอีกด้วย บรรษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันสามารถหาประโยชน์จากการลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเก็บเกี่ยวผลพวงจากขนาดของตลาด ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และแรงงานราคาถูก ในขณะที่กลุ่ม International Intellectual Property Alliance กดดันให้รัฐบาลอเมริกันเล่นงานจีน กลุ่มบรรษัทยักษ์ใหญ่ที่ลงทุนในประเทศนั้นจะผลักดันให้รัฐบาลคลินตันยืดหยุ่นและประนีประนอม สงครามการค้าไม่เพียงแต่ทำลายช่องโอกาสในการลงทุนของบรรษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้เท่านั้น หากยังทำให้ผู้บริโภคชาวอเมริกันสูญเสียประโยชน์ที่หมดโอกาสในการซื้อสินค้าราคาถูกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย

ไม่ต้องหวั่นไหวต่อเสียงขู่ในการทำสงครามการค้า เพราะจะไม่มีสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน การที่ประธานาธิบดีคลินตันประกาศต่ออายุการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most - Favoured - Nation Principle) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 นับเป็นประจักษ์พยานว่า สหรัฐฯเองมิได้ยืนกรานที่จะทำสงครามการค้า

ง. เบ็ดเตล็ด

เรื่องกล้วย ๆ ในประชาคมยุโรป

ชาวเยอรมันตะวันตกนิยมรับประทานกล้วยเป็นยิ่งนัก ข้อมูลจากประชาคมยุโรปบ่งบอกว่า โดยถัวเฉลี่ยแล้ว ชาวเยอรมันตะวันตกรับประทานกล้วยคนละ 14 กิโลกรัมต่อปี ในขณะที่การบริโภคถัวเฉลี่ยของชาวประชาคมยุโรปตกปีละ 11.1 กิโลกรัม ประชาชนในเยอรมนีตะวันออกจึงอดอิจฉาผู้คนในเยอรมนีตะวันตกมิได้ที่มีผลไม้รับประทานอย่างเหลือเฟือ สำเนียงที่ชาวเยอรมันตะวันออกเรียกขานประเทศเยอรมนีตะวันตกว่า Banana Republic (สาธารณรัฐกล้วย) บ่งบอกถึงความอิจฉาดังกล่าวนี้

แต่ภายหลังจากที่กำแพงเบอร์ลินถูกทำลาย และเยอรมนีตะวันออกรวมตัวกับเยอรมนีตะวันตก ผู้คนในเยอรมนีตะวันออกก็ได้เสพสุขจากการบริโภคผลไม้ การบริโภคกล้วยถัวเฉลี่ยของชาวเยอรมันตะวันออกสูงถึงคนละ 25 กิโลกรัมต่อปี

ด้วยเหตุที่คนเยอรมันนิยมกินกล้วยนี้เอง เมื่อครั้งที่มีการลงนามในสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม (Treaty of Rome) เพื่อก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในปี 2500 เยอรมนีตะวันตกได้ขอให้กล้วยเป็นสินค้าปลอดภาษีขาเข้า ด้วยเหตุดังนั้น กล้วยจากละตินอเมริกาจึงเข้าไปครอบครองตลาดในประชาคมยุโรป เนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ ในปัจจุบันประชาคมยุโรปนำเข้ากล้วยปีละ 3.6 ล้านตัน โดยที่ประมาณ 2.6 ล้านตันนำเข้าจากละตินอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฮอนดูรัส อีคัวดอร์ คอสตาริก้า โคลอมเบีย กัวเตมาลา โดมินิกัน ปานามา นิคารากัว และเวเนซูเอลา

แต่กล้วยซึ่งเป็นผลไม้ที่กินได้คล่องคอ เริ่มก่อให้เกิดอาการฝืดคอเสียแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชาวเยอรมัน ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายตลาดเดียวของประชาคมยุโรป (Single Europe) กล่าวคือ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2536 คณะรัฐมนตรีการเกษตรแห่งประชาคมยุโรปมีมติให้ใช้มาตรการการจำกัดการนำเข้ากล้วยจากละตินอเมริกา ฝรั่งเศสเป็นผู้นำในการผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะต้องการปกป้องกล้วยจากอาณานิคมเก่าในทะเลคาริบเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาร์ตินิก (Martinique) และกัวเดอลูป (Guadeloupe) สเปนสนับสนุนฝรั่งเศส

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 2 เมษายน 2536

เพราะสเปนเพาะปลูกกล้วยจำนวนมากในหมู่เกาะคานารี่ (Canary Islands) ตามด้วยอังกฤษ ซึ่งต้องการปกป้องกล้วยจากอาณานิคมเก่าในอัฟริกาและหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก

ด้วยแรงผลักดันในลักษณะสามประสานดังกล่าวนี้ บรรดากล้วยที่นำเข้าจากดินแดนที่เป็นบริวารของฝรั่งเศส อังกฤษ และสเปน จึงปลอดพ้นจากการถูกเก็บอากรขาเข้า แต่กล้วยที่มาจากดินแดนอื่นซึ่งรวมละตินอเมริกาด้วย ต้องเสียอากรขาเข้า ประชาคมยุโรปต้องการจำกัดการนำเข้ากล้วยจากละตินอเมริกาไม่ให้เกินปีละ 2 ล้านตัน จึงกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อเป้าหมายนี้ กล่าวคือ หากปริมาณการนำเข้ากล้วยไม่เกินปีละ 2 ล้านตัน จะต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราตันละ 118.55 เหรียญอเมริกัน ส่วนที่เกิน 2 ล้านตัน ต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราตันละ 1,004.68 เหรียญอเมริกัน มาตรการดังกล่าวนี้เริ่มบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2536 เป็นต้นไป

ความพยายามของฝรั่งเศส อังกฤษ และสเปนในการจำกัดการนำเข้ากล้วยจากละตินอเมริกา เพื่ออุ้มชูกล้วยจากอาณานิคมเก่ามีมาตั้งแต่ปลายปี 2535 แล้ว โดยหวังว่าจะสามารถใช้มาตรการดังกล่าวนี้ในวันขึ้นปีใหม่ปี 2536 ในวาระที่ประชาคมยุโรปกำลังก้าวสู่การเป็นตลาดเดียว แต่การผลักดันเรื่องนี้เพิ่งจะประสบผลสำเร็จในเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา

นโยบายการกีดกันการค้ากล้วยของประชาคมยุโรปดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อละตินอเมริกามากกว่าดินแดนอื่นใด นับเป็นเวลากว่า 35 ปีที่ละตินอเมริกาได้ประโยชน์จากนโยบายการค้ากล้วยเสรีของประชาคมยุโรป ไม่เพียงแต่สภาพดินฟ้าอากาศจะทำให้ละตินอเมริกาเหมาะแก่การเพาะปลูกกล้วยเท่านั้น หากทว่ายังมีการทุ่มการลงทุนขนานใหญ่ในการทำสวนกล้วยอีกด้วย ละตินอเมริกาจึงมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการเพาะปลูกกล้วยเหนือกว่าดินแดนอื่นใด นั่นย่อมหมายความว่า ต้นทุนการผลิตกล้วยในละตินอเมริกาต่ำกว่าที่อื่นๆ นโยบายการค้าเสรีจึงเกื้อประโยชน์ต่อการส่งออกกล้วยของละตินอเมริกาเนื่องเพราะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวนี้

ในปัจจุบัน ประเทศที่มีการเพาะปลูกกล้วยมากที่สุด ได้แก่ อีคัวดอร์ และคอสตาริก้า ตามลำดับ นโยบายการค้ากล้วยเสรีของประชาคมยุโรปมีส่วนสำคัญในการทำให้ละตินอเมริกาพึ่งพิง รายได้จากการส่งออกกล้วย ดังจะเห็นได้ว่า รายได้จากการส่งออกกล้วยของอีคัวดอร์สูงถึง 25% ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด ในกรณีของฮอนดูรัส ตัวเลขนี้สูงถึง 60% การปรับเปลี่ยนนโยบายของประชาคมยุโรปจากนโยบายการค้ากล้วยเสรีมาเป็นนโยบายการ

กีดกันกล้วยจากละตินอเมริกา จึงมีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อละตินอเมริกาอย่างสำคัญ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่รายได้จากการส่งออกจะตกต่ำเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อการจ้างงานและความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอีกด้วย รายงานข่าวบางกระแสแสดงความกังวลว่า การปรับเปลี่ยนนโยบายของประชาคมยุโรปครั้งนี้อาจมีผลผลักดันให้ละตินอเมริกาบางประเทศหันไปผลิตยาเสพติดดังเช่นโคเคน

ในทันทีที่ประชาคมยุโรปดำริที่จะใช้มาตรการการกีดกันกล้วยจากละตินอเมริกา บรรดาประเทศผู้ส่งออกกล้วยในละตินอเมริกาพากันรวมตัวและออกแถลงการณ์คัดค้าน พร้อมทั้งประกาศที่จะตอบโต้ประชาคมยุโรป เนื่องเพราะมาตรการการกีดกันกล้วยจากละตินอเมริกาเป็นมาตรการการปฏิบัติอย่างลำเอียง ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และน่าจะขัดต่อบทบัญญัติของ GATT

แต่ละตินอเมริกามิได้ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวในเรื่องกล้วย เยอรมนีเป็นพันธมิตรของละตินอเมริกาในเรื่องนี้ เพราะชาวเยอรมันต้องการกินกล้วยราคาถูก จึงสนับสนุนนโยบายการค้ากล้วยเสรี หากไม่มีกล้วยราคาถูกจากละตินอเมริกาแล้ว ชาวเยอรมันต้องมีรายจ่ายในการซื้อกล้วยเพิ่มขึ้นอีกมาก รัฐบาลเยอรมันกำลังดำเนินการให้ศาลยุโรปพิพากษาว่า การเก็บอากรขาเข้าจากกล้วยที่นำเข้าจากละตินอเมริกาขัดต่อสนธิสัญญาแห่งกรุงโรมหรือไม่

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า เรื่องของกล้วยมิใช่เรื่องกล้วยๆเสียแล้ว บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือความพยายามของประเทศมหาอำนาจในการแสดงตนเป็นพี่เอื้อยเพื่อปกป้องอุ้มชูอาณานิคมเก่ามีส่วนสำคัญในการบิดเบือนนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม การบิดเบือนที่สำคัญได้ปรากฏมาก่อนแล้วในคราวร่างกฎข้อบังคับของ GATT อันเป็นผลให้ GATT เบี่ยงเบนจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจมีพฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจอย่างเด่นชัด ในยามที่ได้ประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ก็จะชูธงเสรีนิยมอย่างสุดจิตสุดใจ แต่ในยามที่ไม่ได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าเสรี ก็จะชูธงการกีดกันการค้า

อังกฤษกับมาเลเซีย
เรื่องของน้ำผึ้งหลายหยด

ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียกับอังกฤษกำลังอยู่ในภาวะเสื่อมทรามอีกครั้งหนึ่ง ทั้งๆ ที่เพิ่งจะคืนดีกันได้เพียง 6 ปีเท่านั้น

ภาวะหมางเมินระหว่างมาเลเซียกับอังกฤษก่อนหน้านี้เกิดขึ้นในปี 2524 เมื่อรัฐบาลอังกฤษประกาศนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยอังกฤษชนิดที่มีการปฏิบัติอย่างลำเอียง กล่าวคือ เก็บจากนักเรียนอังกฤษในอัตราต่ำกว่าต้นทุน แต่เก็บจากนักเรียนต่างชาติเต็มตามต้นทุน รัฐบาลอังกฤษต้องการประคับประคองฐานะการคลังที่กำลังตกต่ำ แต่แทนที่รัฐบาลอังกฤษจะกำหนดนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนอย่างเสมอภาค กลับเลือกให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนชาวอังกฤษเท่านั้น รัฐบาลอังกฤษรู้สึกชอบธรรมที่จะดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ ในเมื่อรัฐบาลอังกฤษต้องมีพันธะความรับผิดชอบต่อชาวอังกฤษเป็นปฐมฐาน นักเรียนต่างชาติในอังกฤษส่วนใหญ่มาจากประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ หรือประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้จึงสั่นคลอนสัมพันธภาพระหว่างอังกฤษกับเครือจักรภพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซีย

มาเลเซียถึงกับประกาศนโยบายต่อต้านสินค้าอังกฤษ หากจำเป็นต้องซื้อสินค้าต่างชาติ ก็จะเลือกซื้อสินค้าจากประเทศอื่นๆก่อน หากไม่มีทางเลือกจึงจะซื้อจากอังกฤษ นายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัด (Mahathir Mohamad) เป็นผู้ประกาศใช้นโยบายการเลือกซื้อสินค้าจากอังกฤษเป็นชาติสุดท้าย (Buy-British-Last Policy) นี้ แม้ว่านายมหาธีร์จะได้ชื่อว่าเป็นผู้ต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม และพยายามล้างคราบไคลของอาณานิคมด้วยการเลิกจัดการศึกษาในระดับต่างๆ เป็นภาษาอังกฤษ แต่การประท้วงนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยอังกฤษด้วยการต่อต้านสินค้าอังกฤษเช่นนี้ กลับสะท้อนให้เห็นจิตใต้สำนึกที่ต้องการคงไว้ซึ่งความเป็นอาณานิคมอย่างสิ้นเชิง เพราะนายมหาธีร์ยังคงต้องการให้รัฐบาลอังกฤษให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่นักเรียนชาวมาเลเซียดุจเดียวกับที่ให้แก่นักเรียนชาวอังกฤษ กล่าวอย่างถึงที่สุดก็คือ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 11 มีนาคม 2537

นายมหาธีร์ประท้วงอังกฤษด้วยจิตใต้สำนึกที่ว่า อังกฤษกระทำตัวไม่สมกับที่เป็น `พี่เอื้อย' หรือผู้นำจักรภพ ผู้นำมาเลเซียยังคงต้องการที่จะให้อังกฤษอุ้มชูเหมือนยุคสมัยที่ยังเป็นอาณานิคม

ความหมางเมินระหว่างมาเลเซียกับอังกฤษ ซึ่งเริ่มมาแต่ปี 2524 ทำท่าว่าดีขึ้นในปี 2531 เมื่อนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) พยายามสมานแผลด้วยการแสดงเจตจำนงที่จะให้เงินช่วยเหลือโครงการเขื่อนไฟฟ้าเปอร์กอ (Pergau Dam) เมื่อนายมหาธีร์เยือนอังกฤษในปี 2532 รัฐบาลนางแธตเชอร์ประกาศที่จะให้ความช่วยเหลือโครงการสร้างเขื่อนดังกล่าวนี้จำนวน 234 ล้านปอนด์สเตอลิง (หรือประมาณ 346 ล้านเหรียญอเมริกัน)

แต่แล้วเรื่องฉาวโฉ่ก็ปรากฏขึ้น เมื่อมีการเปิดโปงกันว่าโครงการความช่วยเหลือการสร้างเขื่อนเปอร์กอเป็นโครงการที่มีผลต่างตอบแทนที่มาเลเซียต้องซื้ออาวุธจากอังกฤษมูลค่า 1,000 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อแลกกับการขายสินค้าหรือที่เรียกกันว่า Aid-for-Trade Programme (= ATP) เป็นเรื่องผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Overseas Aid Act of 1980 ทั้งรัฐบาลนางแธตเชอร์และรัฐบาลนายจอห์น เมเจอร์ต่างถูกโจมตีว่ากระทำผิดกฎหมาย ทั้งๆที่ต้องมีหน้าที่รักษากฎหมายมิหนำซ้ำสื่อมวลชนอังกฤษยังเจาะหาข้อมูลพบว่า บรรดาผู้ที่ได้ประโยชน์จากการขายอาวุธให้มาเลเซียล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกพรรคอนุรักษ์นิยมและเป็นผู้ใกล้ชิดท่านผู้หญิงแธตเชอร์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า มาเลเซียซื้ออาวุธจากอังกฤษในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น เรื่องนี้มีผลกระเทือนต่อรัฐบาลนายมหาธีร์โมฮัมหมัดโดยมิพักต้องสงสัย ในเมื่อโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลายเป็นโครงการ `เตะหมูเข้าปากหมา' เสียแล้ว

ความวัวยังไม่ทันหาย ความควายก็เข้ามาแทรก เมื่อหนังสือพิมพ์ *The Sunday Times* รายงานข่าวว่า บริษัท George Wimpey International เสนอให้สินบน 50,000 เหรียญอเมริกันแก่นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เพื่อให้ได้สัญญาการสร้างโรงถลุงแร่อะลูมิเนียม เรื่องนี้สร้างความโกรธแค้นแก่ผู้นำรัฐบาลมาเลเซียอย่างยิ่ง นายมหาธีร์ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนและกล่าวถากถางว่า เหตุใดเงินสินบนนายกรัฐมนตรีมาเลเซียจึงน้อยนิดนัก ส่วนนายอันวาร์ อิบราฮิม (Anwar Ibrahim) รองนายกรัฐมนตรี ผู้ซึ่งนายมหาธีร์สนับสนุนให้เป็นทายาททางการเมืองถึงกับออกโรงปกป้องนายมหาธีร์อย่างถึงที่สุดว่า นายมหาธีร์เป็นคนสมถะและไม่สะสมทรัพย์ศฤงคารอีกทั้งเป็นผู้ที่ผลักดันให้เศรษฐกิจมาเลเซียรุดหน้าอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

อย่างไรก็ตาม ผู้นำฝ่ายค้านไม่ยอมหลงคารมทั้งนายมหาธีร์และนายอันวาร์ นายหลิมกิตเสียง (Lim Kit Siang) เรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง (Royal Commission of Inquiry) เพื่อหาข้อสรุปให้ได้ว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ ส่วนนายการ์ปัล สิงห์ (Karpal Singh) รองหัวหน้าพรรคกิจประชาธิปไตย (Democratic Action Party) เรียกร้องให้นายมหาธีร์ยื่นฟ้อง *The Sunday Times* ในประเทศอังกฤษ เพื่อพิสูจน์

ความบริสุทธิ์ แต่จนถึงวันที่เขียนบทความนี้ นายมหาธีร์ก็ยังมิได้กระทำการตามที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้านเรียกร้อง

แทนที่รัฐบาลมาเลเซียจะตอบโต้หนังสือพิมพ์ *The Sunday Times* เป็นการเฉพาะ กลับกระทำการตอบโต้อังกฤษทั้งประเทศ การตอบโต้ปรากฏเป็นรูปธรรม 2 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การห้ามบริษัทอังกฤษเข้าประมูลโครงการต่างๆของรัฐบาลมาเลเซีย ถึงจะยื่นซองประมูลก็จะถูกคัดออกตามนโยบายของรัฐบาล นายอันวาร์ อิบราฮิมถึงกับกล่าวว่า บริษัทมาเลย์ที่ร่วมทุนกับบริษัทอังกฤษ หากต้องการประมูลโครงการของรัฐบาลมาเลเซียจะต้องแสวงหาหุ้นส่วนหรือผู้ร่วมทุนใหม่

ด้านที่สอง ได้แก่ การงดส่งนักเรียนมาเลย์ไปศึกษาต่อยังประเทศอังกฤษเป็นการชั่วคราว โดยอ้างเหตุผลอันยากแก่การรับฟังว่า นักเรียนมาเลย์อาจมิได้รับความปลอดภัยในประเทศอังกฤษ

ผู้นำมาเลเซียพยายามตอบโต้อย่างจำกัดผล เพราะกริ่งเกรงว่า การตอบโต้จะส่งผลกระทบชนิดบานปลาย นายอันวาร์ยืนยันว่า การค้าระหว่างเอกชนยังคงเป็นไปตามปกติ แต่การตอบโต้ของรัฐบาลมาเลเซียครั้งนี้ทำให้ประชาสังคมโลกมองผู้นำมาเลเซียในทางลบ เพราะไม่เพียงแต่รัฐบาลมาเลเซียจะตอบโต้อังกฤษอย่างไม่เป็นธรรมเท่านั้น หากยังไม่สามารถอธิบายได้อีกว่า เหตุใดนายมหาธีร์จึงไม่กล้าฟ้องหนังสือพิมพ์ *The Sunday Times* ในข้อหาหมิ่นประมาท ปฏิกิริยาอย่างเกินเลยของผู้นำมาเลเซียครั้งนี้อาจทำให้รัฐบาลอังกฤษจำต้องตอบโต้รัฐบาลมาเลเซียบ้าง โดยที่กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษเริ่มแย้มพรายเรื่องนี้เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2537 ในอีกด้านหนึ่ง ท่านผู้หญิงแธตเชอร์ซึ่งสนิทสนมกับนายมหาธีร์เป็นพิเศษ ก็ออกข่าวเสนอตัวเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งสอง

อย่างไรก็ตาม นายอันวาร์ อิบราฮิม พยายามเบนประเด็นความขัดแย้งครั้งนี้ไปเป็นความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด กับนายรูเปิร์ต เมอร์ดอก (Rupert Murdoch) ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเจ้าพ่อสื่อมวลชนโลก โดยกล่าวหาว่า นายเมอร์ดอกเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการทำลายชื่อเสียงของนายมหาธีร์ เพราะเหตุที่ไม่ชอบหน้านายมหาธีร์นั่นเอง ตามอรรถาธิบายของนายอันวาร์ นายเมอร์ดอก ซึ่งเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ *The Sunday Times* ได้อาศัยหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น `กุ' ข่าว เพื่อทำลายชื่อเสียงของนายมหาธีร์ เพราะนายมหาธีร์เคยวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมการผูกขาดข่าวสารของนายเมอร์ดอก

นายมหาธีร์ได้ชื่อว่าเป็นนักวิพากษ์ปากกล้า หากจะให้สมญานามว่า `ส. ศิวรักษ์แห่งมาเลเซีย' คงจะไม่ผิดข้อเท็จจริงนัก ในปี 2536 เมื่อนายรูเปิร์ต เมอร์ดอกเข้าไปยึดกิจการ Star TV ในฮ่องกง โดยใช้เงิน 500 ล้านเหรียญอเมริกันซื้อหุ้นจำนวน 63.6% นายมหาธีร์ก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า นายเมอร์ดอกมีความต้องการควบคุมข่าวสารในโลกอย่างกระจ่างชัด เพราะ

Star TV เป็นกิจการที่ไม่เคยให้กำไร แต่นายเมอร์ดอกกลับทุ่มเงินจำนวนมากเพื่อยึดครองกิจการ นายมหาธีร์ย้ำว่า คนเพียงคนเดียวไม่ควรมีอำนาจในการควบคุมข่าวสารมากจนเกินไป

การเบนประเด็นไปเป็นเรื่องความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างนายมหาธีร์กับนายเมอร์ดอก ยิ่งสร้างภาพอันเสื่อมเสียแก่ผู้นำมาเลเซียมากขึ้น เพราะอธิบายได้ยากยิ่งขึ้นว่า เหตุใดผู้นำมาเลเซียจึงไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับนายเมอร์ดอกหรือหนังสือพิมพ์ *The Sunday Times* แต่กลับไปตอบโต้อังกฤษทั้งประเทศ?

OPEC

คณะกรรมาธิการพิเศษแห่งสหประชาชาติเพื่อปลดอาวุธอิรัก หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า UNSCOM (= The United Nations Special Commission on Disarming Iraq) กำลังสำรวจตรวจสอบและดูแลให้อิรักทำลายอาวุธที่มีอานุภาพร้ายแรงให้หมดสิ้นไป ขณะเดียวกันสหประชาชาติก็ส่งคณะผู้ชำนัญการเพื่อสำรวจแหล่งการผลิตน้ำมันของอิรัก คณะผู้แทนสหประชาชาติทั้งสองนี้กำลังปฏิบัติหน้าที่ตามมติสหประชาชาติเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539

ภายหลังจากที่เกิดสงครามในอ่าวเปอร์เซีย เมื่ออิรักยกพลบุกคูเวตในเดือนสิงหาคม 2533 สหประชาชาติโดยการผลักดันของประเทศมหาอำนาจมีมติคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้อิรักมิอาจส่งออกน้ำมันดิบได้ ก่อนเดือนสิงหาคม 2533 อิรักผลิตน้ำมันดิบวันละ 2.1 ล้านบาร์เรล แต่เมื่อมิอาจส่งออกได้เนื่องจากถูกคว่ำบาตร ปริมาณการผลิตน้ำมันดิบจึงลดน้อยถอยลงตามลำดับ ก่อนวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 อิรักผลิตน้ำมันดิบเพียงวันละ 0.63 ล้านบาร์เรล เพียงพอสำหรับการใช้ภายในประเทศเท่านั้น

การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่อิรักอย่างแสนสาหัส เมื่อไม่มีรายได้จากการส่งออก ก็ไม่มีเงินตราต่างประเทศสำหรับการซื้อสินค้าเข้า การขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคกลายเป็นปัญหาร้ายแรง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนชาวอิรักทุกหย่อมหญ้า ขบวนการสิทธิและเสรีภาพในประเทศมหาอำนาจจำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เพราะผู้ที่เดือดร้อนอย่างแสนสาหัสเป็นประชาชนตาดำๆ ในขณะที่ผู้ทรง อำนาจดังเช่นประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน มิได้เดือดร้อนเท่า ทั้งๆที่เป็นเป้าหมายที่เหล่าประเทศ มหาอำนาจต้องการเล่นงาน

แต่เป็นเพราะอิรักมีท่าทีโอนอ่อนและให้ความร่วมมือแก่สหประชาชาติในการตรวจสอบแหล่งสะสมอาวุธร้ายแรง กลุ่มประเทศมหาอำนาจจึงผ่อนคลายมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ สหประชาชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 มีมติให้อิรักส่งออกน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์ ภายในกำหนด 180 วันได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า อิรักจักต้องทำลายอาวุธที่มีอานุภาพร้ายแรงให้หมดสิ้นไป มติดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ UNSCOM กลับเข้าไป

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่องโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 19 มิถุนายน 2539

ตรวจสอบอิรักอีกครั้งหนึ่ง การผ่อนปรนการคว่ำบาตรเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่เกื้อกูลให้อิรักหารายได้จากการขายน้ำมันเพื่อนำไปซื้ออาหารและยารักษาโรค (Food-for-oil Resolution) อันจะช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญของประชาชนชาวอิรักได้โสดหนึ่ง แต่เมื่อครบกำหนด 6 เดือน กลุ่มประเทศมหาอำนาจคงต้องการประเมินประพฤติกรรมของอิรักอีกครั้งหนึ่ง

การกลับสู่ตลาดน้ำมันของอิรักสร้างความปั่นป่วนแก่สังคมเศรษฐกิจโลกไม่น้อย เพราะทำให้ปริมาณน้ำมันที่เสนอขายในตลาดมีมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมการผลิต ราคาน้ำมันย่อมตกต่ำลงอย่างแน่นอน บรรดาภาคีองค์การประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (Organization of Petroleum Exporting Countries = OPEC) จึงรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจเป็นอันมาก ทุกประเทศยังจดจำวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 ได้เป็นอย่างดี ในขณะที่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก (2516-2517) และครั้งที่สอง (2522) เป็นวิกฤติการณ์ที่เกิดจากราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้นอย่างฮวบฮาบ แต่วิกฤติการณ์ในปี 2529 กลับเป็นวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันตกต่ำ

OPEC พยายามควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันดิบมิให้มีมากจนเกินไป มิฉะนั้นราคาอาจตกต่ำได้ มาตรการสำคัญที่เลือกใช้ก็คือ การกำหนดโควต้าการผลิตของภาคีสมาชิกแต่ละประเทศ (production quota) หากภาคีสมาชิกทุกประเทศผลิตน้ำมันดิบไม่ให้เกินโควต้าที่ได้รับจัดสรร OPEC ก็จะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตได้ การกำหนดโควต้าการผลิตและการผลิตตามโควต้าที่ได้รับจัดสรรอย่างเคร่งครัด นับเป็นหัวใจสำคัญในการผลักดันราคาน้ำมันดิบในปี 2516-2517 และปี 2522

แต่บทบาทและอิทธิพลของ OPEC ในการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันนับวันมีแต่จะลดน้อยถอยลง เพราะการถีบตัวของราคาน้ำมันดิบอันเกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมันสองครั้งแรกเป็นสิ่งจูงใจอย่างสำคัญในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรพลังงานใหม่ ในยุคสมัยที่น้ำมันราคาถูก น้ำมันในแหล่งต่างๆหลายต่อหลายแหล่งมิได้ขุดขึ้นมาใช้ เพราะไม่คุ้มในเชิงพาณิชย์ ในยุคสมัยเช่นนี้ OPEC ย่อมมีบทบาทและทรงอิทธิพลในการรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมัน แต่เมื่อน้ำมันราคาแพงขึ้น แหล่งน้ำมันจำนวนมากเริ่มคุ้มทุนที่จะผลิต ส่วนแบ่งในตลาดโลกของ OPEC ย่อมลดลง นั่นย่อมหมายความว่า บทบาทและอิทธิพลของ OPEC ในตลาดน้ำมันลดลงด้วย การที่น้ำมันจากทะเลเหนือทะลักสู่ตลาดโลกมีส่วนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันราคาตกในปี 2529 มิไยต้องกล่าวว่า ภาคีสมาชิก OPEC หลายประเทศผลิตและส่งออกน้ำมันเกินกว่าโควต้าที่ได้รับจัดสรร ด้วยเหตุนี้เอง OPEC ในทศวรรษ 2530 เป็น International Cartel ที่มิได้มีอิทธิพลมากเท่าปลายทศวรรษ 2510 และต้นทศวรรษ 2520

ในอดีตที่เป็นมา ซาอุดิอาราเบียทำหน้าที่สำคัญในการตรึงราคาน้ำมันมิให้ตกต่ำลงจากราคาเป้าหมาย เมื่อมีภาคี OPEC ลักลอบส่งออกเกินโควต้า ซาอุดิอาราเบียจะจำกัดการส่งออกของตนลงไปอีก บัดนี้ ซาอุดิอาราเบียมิอาจทำหน้าที่นี้ได้ ส่วนหนึ่งเพราะต้องการ

รายได้จากการส่งออกในการพัฒนาประเทศ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิอาจควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันนอก OPEC ได้ โดยที่แหล่งน้ำมันนอก OPEC มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

การคว่ำบาตรอิรักหลังเดือนสิงหาคม 2533 ยังผลให้โครงสร้างโควต้าการผลิตน้ำมันของ OPEC แปรเปลี่ยนไป โดยที่ซาอุดิอาราเบียได้ส่วนบุญมากกว่าภาคีอื่นๆ ก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ซาอุดิอาราเบียมีโควต้าการผลิตวันละ 5.38 ล้านบาร์เรล เมื่อสงครามเกิดขึ้น ซาอุดิอาราเบียต้องทุ่มน้ำมันสู่ตลาดโลกจำนวนมาก เพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน เนื่องจากคูเวตและอิรักมิอาจส่งออกน้ำมันได้ตามปกติ จนท้ายที่สุดซาอุดิอาราเบียมีโควต้าการผลิตวันละ 8 ล้านบาร์เรล

OPEC มีการประชุมครั้งที่ 100 ณ นครเวียนนา ประเทศออสเตรียเมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2539 เพื่อพิจารณาปัญหาอันเกิดจากการที่อิรักกลับคืนสู่ตลาดน้ำมัน กาบอง (Gabon) ยื่นหนังสือลาออกจาก OPEC ตามรอยอีคัวดอร์ ซึ่งลาออกในปี 2535 ความขัดแย้งภายใน OPEC ยังคงค้างคาและมิได้สะสาง ภาคีสมาชิกหลายประเทศไม่พอใจโครงสร้างโควต้าการผลิตที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิหร่านและอัลยีเรีย อิรักอยู่ในกลุ่มที่ต่อต้านซาอุดิอาราเบียด้วย อิหร่านพยายามผลักดันให้ลดโควต้าการผลิตของซาอุดิอาราเบีย แต่ไม่สำเร็จ ในที่สุด ที่ประชุมตกลงให้ภาคีสมาชิกยังคงมีโควต้าการผลิตตามโครงสร้างที่กำหนดในปี 2536 เพียงแต่เขยิบเพดานโควต้ารวมจากวันละ 24.52 ล้านบาร์เรล เป็นวันละ 25.2 ล้านบาร์เรล โดยที่โควต้าส่วนที่เพิ่มขึ้นวันละ 700,000 บาร์เรล ยกให้อิรัก แต่เพดานโควต้าที่กำหนดใหม่นี้มิได้สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งมีการผลิตเกินโควต้าอยู่แล้ว ผู้ชำนาญการด้านน้ำมันเชื่อว่า เมื่ออิรักเริ่มผลิตเพื่อส่งออก ปริมาณการผลิตของ OPEC จะตกประมาณวันละ 27 ล้านบาร์เรล

หาก UNSCOM พอใจที่อิรักให้ความร่วมมือในการทำลายอาวุธที่มีอานุภาพร้ายแรง อิรักคงเริ่มส่งออกน้ำมันได้ในเดือนกรกฎาคม 2539 วงการน้ำมันคาดการณ์ว่า การก้าวเข้าสู่ตลาดน้ำมันของอิรักจะทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกตกต่ำลง เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า OPEC หมดน้ำยาที่จะควบคุมโควต้าการผลิต ในสายตาของซาอุดิอาราเบีย ไนจีเรียและเวเนซูเอลาเป็น `ผู้ร้าย' ที่ลักลอบขายน้ำมันนอกโควต้า สำนักงานพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) เสนอประมาณการว่า ราคาน้ำมันดิบอาจลดลงถึงบาร์เรลละ 2.50 ดอลลาร์อเมริกัน การตกต่ำของราคาน้ำมันมีผลกระทบต่อรายได้และฐานะการคลังของกลุ่มประเทศ OPEC โดยที่ในกรณีของบางประเทศอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระยะยาวแล้ว ราคาน้ำมันตกต่ำมิใช่ปัญหาที่น่าวิตกเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความต้องการน้ำมันในอาเซียตะวันออกถีบตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น

อิรักคงส่งน้ำมันออก 2 เส้นทาง น้ำมันที่ส่งไปขายอัฟริกาและอาเซียส่งผ่าน Mina al-Bakr Terminal ส่วนที่ส่งไปขายยุโรปและอเมริกาส่งผ่าน Iraqi-Turkish Pipeline สหประชาชาติต้องควบคุมการส่งออกของอิรักภายในวงเงิน 2,000 ล้านดอลลาร์ โดยที่ต้องแน่ใจว่า เงินจำนวนนี้จะนำไปใช้ซื้ออาหารและยาเท่านั้น กลุ่มประเทศมหาอำนาจไม่ต้องการให้อิรักนำรายได้จากการส่งออกไปใช้ในการสะสมอาวุธ ซึ่งจะมีผลในการบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองในตะวันออกกลาง

แม้ว่าการผ่อนปรนการคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว แต่ก็มีสัญญาณที่บ่งบอกว่า การผ่อนปรนนี้จะมีต่อไปจนคืนสู่สภาวการณ์ปกติในที่สุด ประเทศมหาอำนาจบางประเทศเริ่มหันไปกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอิรักโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส ดังปรากฏว่า Total ยักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรมน้ำมันฝรั่งเศสเข้าไปทำสัญญาผลิตน้ำมันใน Nahr Oum Air Field ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน รัฐบาลอเมริกันส่งสัญญาณให้บริษัทน้ำมันอเมริกันเข้าไปประกอบธุรกรรมกับอิรักได้ ยักษ์ใหญ่ดังเช่น Coastal States และ Exxon กำลังเจรจาเพื่อเข้าไปลงทุนในอิรัก Philip Golub แห่ง Asia Times รายงานว่า ในระหว่างการประชุม OPEC ณ นครเวียนนา เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2539 ผู้บริหารบริษัทน้ำมันอเมริกันไม่น้อยกว่า 5-6 บริษัทเข้าพบนายพลอาเมอร์ ราชิด (Amer Rashid) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปิโตรเลียมแห่งอิรักเพื่อแสวงหาลู่ทางการลงทุนในประเทศนั้น (Asia Times, June 11, 1996)

หากมาตรการการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจถูกยกเลิกไป และอิรักกลับคืนสู่ตลาดน้ำมัน โดยถาวร ความขัดแย้งภายใน OPEC คงมีมากขึ้น สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533 นั้นเป็นผลจากความไม่พอใจของอิรักเกี่ยวกับโควต้าการผลิตน้ำมันที่ได้รับจัดสรร หากไม่ยกเครื่องโครงสร้างโควต้าการผลิตน้ำมันเสียใหม่ OPEC ย่อมยากที่จะผนึกตัวต่อไปได้ เพราะจะมีภาคีถอนตัวออกไปเรื่อยๆ การสลายตัวของภาคี OPEC ประกอบกับการที่แหล่งน้ำมันนอก OPEC มีความสำคัญเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้ OPEC มิอาจธำรงฐานะ International Cartel ที่ทรงอิทธิพลต่อไปได้