

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 22 พฤษภาคม 2539

## อนาคตของ UNCTAD

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

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

UNCTAD มีชื่อเต็มว่า The United Nations Conference on Trade and Development แม้จะแปลว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา" แต่ก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีการจัดองค์กร การก่อเกิดของ UNCTAD เกิดจากการผลักดันของโลกที่สาม เนื่องจากไม่พอใจที่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง GATT หรือ "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร" (General Agreement on Trade and Tariff) ไม่เอื้อประโยชน์แก่โลกที่สามเท่าที่ควร โลกที่สามไม่ต้องการเรียกร้องผลประโยชน์ในที่ประชุม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) และในที่ประชุม GATT เพราะถือเป็นองค์กรของประเทศที่ร่ำรวย จึงหันมายึดกุม UNCTAD เป็นหัวหอกในการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทางที่เอื้อประโยชน์โลกที่สามมากขึ้น จนมีการขนานนาม UNCTAD ว่า 'GATT ของประเทศผู้ยากไร้'

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

UNCTAD ประกอบด้วยภาคีสมาชิก 4 กลุ่ม Group A ประกอบด้วยประเทศในแอฟริกาและเอเชีย (ยกเว้นญี่ปุ่น) โดยที่ยูโกสลาเวียขออยู่ในกลุ่มนี้ด้วย Group B ประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ได้แก่ ยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย 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 มีเฉพาะภาคีในแอฟริกาและเอเชีย (Group A) และละตินอเมริกา (Group C) โดยที่ประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศมิได้เข้าร่วมกลุ่ม เมื่อแรกก่อตั้งกลุ่มประเทศ 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 มีความกำกวมและมิได้ถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจักต้องถือปฏิบัติแก่ประเทศด้อยพัฒนา

ในการประชุม UNCTAD II ณ นครเดลี ประเทศอินเดีย ในปี 2511 กลุ่มประเทศ 77 เสนอให้มีระบบการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences) หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า GSP ด้วยเหตุผลที่ว่า หากสินค้าอุตสาหกรรมจากโลกที่สามต้องเสียอากรขาเข้าเสมอด้วยสินค้าเข้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โลกที่สามย่อมยากที่จะพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะมีอาจแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับระบบ GSP และคัดค้านอย่างแข็งกร้าวในการประชุม UNCTAD I ด้วยเหตุที่ว่า GSP ขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle = MFN) แต่ด้วยความเกรงกลัวต่อการสูญเสียฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศในโลก

ที่สาม ประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน จึงกลับล่าสนับสนุนญัตตินี้ในปี 2510 ก่อนการประชุม UNCTAD II เพียงปีเดียว ระบบ GSP จึงผ่านที่ประชุม UNCTAD II อย่างราบรื่น

ความพยายามในการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (New International Economic Order = NIEO) เพื่อแก้ไขประโยชน์ของโลกที่สาม แม้จะผลักดันจนเป็นมติของสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ (General Assembly) ในการประชุมสมัชชาวิสามัญครั้งที่ 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 เพราะมีวาระการประชุมมากเกินไปที่จะมีจุดเน้น แม้จะมีมติจากการประชุมในบางเรื่องบางประเด็น แต่ก็มิได้มีการแปรมติออกเป็นการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน และการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียต รวมตลอดจนการผนวกประเทศสังคมนิยมเดิมเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมามีผลกระทบต่อ 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 กลุ่มแปรเปลี่ยนไปอย่างน้อยที่สุด Group D ซึ่งเดิมประกอบด้วยสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกแตกกระจายไปอยู่กลุ่มอื่น ความยืดหยุ่นในการแบ่งกลุ่มมีมากกว่าเดิม การลงมติมิได้ยึดผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลักอีกต่อไป

ในระหว่างที่มีการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ระหว่างปี 2529-2537 กลุ่มประเทศ 77 เป็นหัวหอกในการต่อรองผลประโยชน์แทนโลกที่สาม แต่บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มนี้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขนาดของกลุ่มใหญ่ขึ้นมาก ยิ่งกลุ่มมีขนาดใหญ่มากเพียงใด ความเป็นเอกภาพของกลุ่มยิ่งมีน้อยลงเพียงนั้น นอกจากนี้ในช่วงเวลาสามทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในโลกที่สาม โดยที่บางประเทศกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมได้รับการยอมรับมากขึ้นในหมู่ประเทศโลกที่สาม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการทำลายเอกภาพของกลุ่มประเทศ 77

เมื่อการเจรจาอบอุกรว้ยยุติลงด้วยฉันทามติระดับหนึ่ง 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

นายรูเบนส์ ริกูเปโร (Rubens Ricupero) อดีตรัฐมนตรีการคลังแห่งบราซิล ซึ่งถูกดึงให้เข้ามาอภิปรายของ UNCTAD ในตำแหน่งเลขาธิการ พยายามตอกย้ำว่า UNCTAD จำต้องอยู่คู่กับ WTO ในขณะที่ WTO ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ และใกล้เคียงข้อพิพาททางการค้า UNCTAD ทำหน้าที่ในด้านการวิจัยและวิชาการ และเป็นกระบอกเสียงในการเตือนมิให้ละทิ้งกลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก คำประกาศแห่งนครมิแดนด์ (Midrand Declaration) เรียกร้องให้ภาคีสมาชิก UNCTAD ผนึกกำลังในการแก้ปัญหาความยากจนของโลก เพื่อช่วยเหลือประชากรประมาณ 2,000 ล้านคน

แต่ UNCTAD ก็ต้องยอมรับนิจักษณ์ของสังคมเศรษฐกิจโลก ในเมื่อบทบาทของ UNCTAD ลดน้อยถอยลง การลดขนาดขององค์กร (downsizing) จึงเป็นมาตรการในการเยียวยา UNCTAD การประชุมสมัยที่ 9 นี้ได้ข้อมติที่เป็นรูปธรรม คือ การยุบหน่วยงานภายในจาก 7 กองให้เหลือ 3 กอง การลดการประชุมระหว่างภาคีสมาชิกในหัวข้อต่างๆ และท้ายที่สุดก็คือ การตัดทอนงบประมาณ โดยในปี 2538/2539 งบประมาณลดลง 10% ตั้งแต่นั้นไป UNCTAD หันเข็มมุ่งสู่การวิจัยและงานวิชาการ ในจำนวนนี้รวมทั้งการจัดทำ World Investment Report อันมีชื่อเสียงด้วย

UNCTAD มีบทบาทสูงยิ่งในช่วงทศวรรษแรกภายหลังการก่อเกิดระห่างปี 2507-2517 หลังจากนั้น UNCTAD กลายเป็นเวทีสำหรับการพูด พูด และพูด โดยไม่มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ประเทศภาคีสมาชิกที่ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้ UNCTAD ดำรงอยู่ได้เริ่มไม่พอใจการดำรงอยู่ของ UNCTAD และเริ่มส่งสัญญาณที่จะถอนการสนับสนุนทางการเงินด้วยเหตุตั้งนี้เอง UNCTAD จึงต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอด

UNCTAD อาจกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่ง หาก WTO ประสบความล้มเหลวในการต่อต้านลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) และในการชักนำกระแสทวิภาคีนิยม (Bilateralism) เข้าสู่กระแสพหุภาคีนิยม (Multilateralism) รวมตลอดจนประสบความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้า และในการดูแลและให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ WTO

*อนาคตของ UNCTAD ใช้ว่าจะมีดีมนเสียเลยที่เดียว*

**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 ออฟริกาใต้	2539