

คอลัมน์ "หอคอยส่งโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 1 พฤษภาคม 2539

## อนาคตของ WTO

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

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

การประชุม World Trade Congress เมื่อกลางเดือนเมษายน 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์ จัดขึ้นเพื่อเตรียมวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ วาระการประชุมสำคัญวาระหนึ่งได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานในรอบสองขวบปีของ WTO และการกำหนดอนาคตของ WTO ที่ประชุม World Trade Congress มิได้มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับวาระการประชุมนี้ หากแต่เมื่อพ้นไปจากวาระนี้แล้ว ภาคี WTO เริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการบรรจุวาระการประชุม การลดอุปสรรคและทำนบภาษีศุลกากรสำหรับการค้าสินค้าเป็นญาติที่ที่ประชุมเห็นว่าควรจะมีการหารือกัน แต่เมื่อมีการผลักดันให้บรรจุวาระการค้าบริการเสรี ที่ประชุมเริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกัน กลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้มีวาระเกี่ยวกับนโยบายโทรคมนาคมเสรี (Telecommunications Liberalization) และนโยบายพาณิชย์นาวีเสรี ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการประชุม World Trade Congress ณ ประเทศสิงคโปร์ ก็มีการประชุมสำคัญอีก 2 รายการ ได้แก่ การประชุมกลุ่มอภิมหาอำนาจ 4 ใ้ (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 โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปใช้เกลี้ยกล่อมภาคี WTO

ให้เข้าร่วม Telecom Pact โดยที่ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากไม่แน่ใจว่า นโยบายโทรคมนาคมเสรีจะเป็นประโยชน์แก่ตนหรือไม่

ระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Investment Codes) เป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจผลักดันให้เป็นวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีปลายปีนี้ เท่าที่ผ่านมการลงทุนระหว่างประเทศหาได้มีระเบียบเศรษฐกิจในลักษณะพหุภาคี (multilateral agreement) ไม่ ประเทศต่างก็มีกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศของตนเอง ซึ่งมีเงื่อนไขและความเข้มงวดแตกต่างกัน บางประเทศก็เปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเต็มที่ บางประเทศกลับกั้นกรงโครงการการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเข้มงวด OECD พยายามผลักดันให้มี Multilateral Investment Codes แต่ประเทศในโลกที่สามจำนวนมากไม่แน่ใจว่า การเปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเสรีจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของตนหรือไม่ เพียงใด และจะเป็นเหตุให้ตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของบรรษัทระหว่างประเทศหรือไม่ ในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้ เซอร์ลีออน บริตตัน (Sir Leon Brittan) รองประธานสหภาพยุโรป พยายามชักจูงและหว่านล้อมให้ภาคี WTO เห็นดีเห็นงามว่า นโยบายเสรีนิยมด้านการลงทุนระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลก พร้อมทั้งเสนอความเห็นที่ว่า เมื่อ WTO จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการในแนวทางเสรีนิยมแล้ว ก็ควรก้าวไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมด้วย

แต่ประเด็นที่ก่อให้เกิดการอภิปรายอย่างดุเดือดเผ็ดร้อนในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้เกิดจากข้อเสนอเกี่ยวกับวาระการพิจารณาการเชื่อมโยงเงื่อนไขทางสังคม (social clause) กับการค้าระหว่างประเทศ ข้อพิจารณาว่าด้วยผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ประเทศในโลกที่สามยอมรับได้ แต่เมื่อก้าวล่วงไปสู่ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงาน (labour standards) แรงตอบโต้จากโลกที่สามเริ่มรุนแรงขึ้น และรุนแรงถึงที่สุดเมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเสนอวาระการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการขอรหัสรัฐบ้างหลงกับการค้าระหว่างประเทศ ประเด็นนี้ทำให้นางราฟิดาห์ อาซีส (Rafidah Aziz) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมแห่งมาเลเซียกลายเป็น 'ขวัญใจ' ของโลกที่สาม เมื่อลุกขึ้นมาตอบโต้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปว่า หากมีการขอรหัสรัฐบ้างหลงเกิดขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ ความผิดไม่ควรตกแก่ผู้รับหรือผู้เรียกร้องเงินสินบนแต่ฝ่ายเดียว ผู้จ่ายสินบนก็ควรมีความผิดไม่แตกต่างกัน หากไม่ต้องการส่งเสริมการขอรหัสรัฐบ้างหลง หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ อย่าคบค้ากับประเทศที่มีการขอรหัสรัฐบ้างหลง การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ

การข้อราษฎร์บังหลวง นอกจากจะไม่จำเป็นแล้ว ยังทำให้ระเบียบดังกล่าวยุ่งเหยิงและซับซ้อนเกินกว่าความจำเป็นอีกด้วย

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

WTO กำลังเดินหน้าในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการ และกำลังก้าวล่วงไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเดียวกัน ในขณะที่ WTO พยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะข้อตกลงพหุภาคี (Multilateralism) ประเทศต่างๆในโลกกลับรวมกลุ่มกันในลักษณะทวิภาคี (Bilateralism) ดังเช่นการจัดตั้งสหภาพยุโรป (EU) และเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลาดร่วมละตินอเมริกา (MERCOSUR) เขตเศรษฐกิจยุโรปเมดิเตอร์เรเนียน (EMEA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเขตการค้าเสรีย่อยอื่นๆอีกจำนวนมาก 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) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจอาเซียนแปซิฟิก (APEC) และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจกลุ่มสมุทรอินเดีย (AIOEC = Association for Indian Ocean Economic Cooperation)

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

ในท่ามกลางกระแสทวิภาคีนิยมที่เชี่ยวกราก อนาคตของ WTO จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการดูดดึงกระแสทวิภาคีนิยมมาบรรจบกับกระแสพหุภาคีนิยมเพื่อเป็นกระแสอันหนึ่งอันเดียวกัน