

คอลัมน์ “หอคอบสองโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 7 – 13 กรกฎาคม 2540

## USTR นักรบสงครามการค้าอเมริกา

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การเปลี่ยนแปลงภายในสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (US Trade Representative = USTR) เมื่อกลางเดือนเมษายน 2540 มีประเด็นที่น่าสนใจและมีนัยสำคัญต่อสังคมเศรษฐกิจโลก

นางชาร์ลีน บาร์เชฟสกี (Charlene Barshefsky) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา เสนอให้มีตำแหน่ง “เอกอัครราชทูตพิเศษด้านการค้าสินค้าเกษตร” (Special Trade Ambassador for Agriculture) มีฐานะเป็นนักเจรจาการค้าระดับต่ำกว่ารัฐมนตรี สังกัดสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้นก็เสนอให้นายปีเตอร์ เชอร์ (Peter Sher) ดำรงตำแหน่งนี้ นายเชอร์เป็นผู้ร่วมงานของนายมิกกี แคนเตอร์ (Micky Kantor) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในปลายรัฐบาลคลินตันสมัยแรก

USTR เป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่เป็นหัวหอกในการเจรจาการค้าเพื่อบุกเบิกตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน ทั้งนี้ โดยมี *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* เป็นกฎหมายรองรับ และมีมาตรา 301, Super 301 และ Special 301 เป็นอาวุธสำคัญ

การที่ USTR ปรับองค์กร โดยมีตำแหน่งนักเจรจาการค้าสำหรับสินค้าเกษตร โดยเฉพาะ ย่อมมีนัยสำคัญว่า การค้าสินค้าเกษตรจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในอนาคต อย่างน้อยที่สุดในสายตาของ USTR

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ?

เหตุผลในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ ความซับซ้อนของข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) นับเป็นเหตุผลสำคัญประการแรก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) นับเป็นเหตุผลสำคัญประการต่อมา

แม้ว่าการเจรจาอบอุรุกวัยจะลุล่วง โดยไม่แน่ชัดว่าจะเป็น ‘ผลสำเร็จ’ หรือไม่ แต่ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรมีความสลับซับซ้อนยิ่ง ความสลับซับซ้อนดังกล่าวนี้เป็นผลจากการจัดซื้ออย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรป จนเกือบทำให้การเจรจาอบอุรุกวัย

ล้มคว่ำลงหลายครั้งหลายครา และถึงจะบรรลุข้อตกลงจนมีกรรมสารขั้นสุดท้าย (Final Act) ได้ แต่ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรก็ยังมีข้อยกเว้นและข้อผ่อนปรน จนมีอาจบรรลุเป้าหมายการค้าเสรีได้

ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรจำแนกได้ 2 ประเด็นหลัก ประเด็นแรกว่าด้วยการเปิดตลาด (Market Access) ประเด็นที่สองว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy)

ในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดตลาด ข้อตกลงในการเจรจาอบอุรุกวัยรับในหลักการที่จะเลิกใช้มาตรการการจำกัดการนำเข้า โดยหันมาใช้มาตรการการควบคุมสินค้าเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) แทน สินค้าที่เคยห้ามนำเข้า จะห้ามนำเข้าต่อไปอีกมิได้ ต้องเปิดตลาดรับสินค้าเข้าขั้นต่ำหนึ่ง (minimum access) โดยใช้อัตราขาเข้าเป็นเครื่องมือในการกำกับปริมาณการนำเข้า หากมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณการเปิดตลาดขั้นต่ำ สามารถเก็บอัตราขาเข้าในอัตราสูงขึ้นได้ สำหรับสินค้าที่เคยนำเข้า แต่มีการกำหนดโควตาการนำเข้า ภาควิชา GATT/WTO จะควบคุมการนำเข้าด้วยการใช้มาตรการโควตาต่อไปมิได้ จะต้องหันมาใช้อัตราขาเข้าเป็นเครื่องมือแทน

แต่ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรในการเจรจาอบอุรุกวัยมีข้อยกเว้นที่บั่นทอนการค้าเสรีหลายประการ การค้าข้าวได้รับยกเว้นไม่ต้องควบคุมเข้ามาตรการภาษีศุลกากรชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง แต่ต้องเปิดตลาดข้าวขั้นต่ำหนึ่ง อาทิเช่น ญี่ปุ่นต้องเปิดตลาดข้าวอย่างน้อยร้อยละ 4 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศในปี 2538 เพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 ในปี 2543 ส่วนเกาหลีใต้ต้องเปิดตลาดนำเข้าข้าวอย่างน้อยร้อยละ 1 ของปริมาณการบริโภค เพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ภายในระยะเวลา 10 ปี

นอกจากนี้ ข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรยังมีข้อยกเว้นพิเศษ (Special Treatment) หากการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากเกินไป และ/หรือ ราคาตลาดโลกตกต่ำมากเกินไป ผู้นำเข้าสามารถเก็บอัตราขาเข้าเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นมาตรการคุ้มกันพิเศษ

ในประเด็นเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออก การเจรจาอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่ชัดเจนว่า สินค้าเกษตรที่ไม่เคยได้รับเงินอุดหนุน จะเริ่มให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกมิได้ ส่วนสินค้าเกษตรที่เคยให้เงินอุดหนุนจะต้องค่อยๆลดการอุดหนุน โดยมีเป้าหมายทั้งปริมาณสินค้าออกที่ได้รับเงินอุดหนุนและปริมาณเงินอุดหนุนที่ให้

ความซับซ้อนของข้อตกลงการค้าสินค้าเกษตรในการเจรจาอบอุรุกวัยดังกล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ USTR แต่งตั้งนักเจรจาการค้าที่มีหน้าที่รับผิดชอบการค้าสินค้าเกษตรโดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกายังมีศักยภาพในการส่งออกสินค้าเกษตร และ

ต้องการเจาะตลาดสำคัญ ดังเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป แต่ข้อตกลงที่มีความซับซ้อนอาจทำให้ประเทศเหล่านี้หาช่องทางที่จะไม่เปิดตลาดมากเท่าที่ควร การมีนักเจรจาการค้าที่รับผิดชอบสินค้าเกษตรโดยเฉพาะ จึงเป็นเรื่องจำเป็น

แต่การสถาปนาตำแหน่ง “เอกอัครราชทูตพิเศษด้านการค้าสินค้าเกษตร” มิได้เกิดจากความซับซ้อนของข้อตกลงการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยเท่านั้น หากยังเป็นผลจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพอีกด้วย สังคมเศรษฐกิจอเมริกันได้เปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรมาเป็นเวลาช้านาน จนกลายเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ในปัจจุบัน แต่ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพทำให้กิจกรรมทางการเกษตรกลับมามีชีวิตชีวาคืออีกครั้งหนึ่ง

ความก้าวหน้าทางด้านพันธุวิศวกรรมศาสตร์ (Genetic Engineering) ทำให้มีการตัดต่อยีนระหว่างพืชผลชนิดต่างๆ จนก่อให้เกิดพืชผลชนิดใหม่ ดังเช่น pomato ซึ่งเกิดจากการตัดต่อยีนระหว่าง potato กับ tomato (ในกรณีของสัตว์ มีการตัดต่อยีนระหว่าง goat กับ sheep กลายมาเป็นสัตว์พันธุ์ใหม่ geep) หรือมีฉะนั้นก็มีตัดต่อยีน เพื่อให้พืชผลมีคุณสมบัติบางประการ ดังเช่น ความคงทนไม่เน่าเสียง่าย ความสามารถในการต้านทานศัตรูพืชและวัชพืช สีสัน รสชาติ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น Flavr Savr ซึ่งเป็นมะเขือเทศที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์ เพื่อให้เก็บได้นาน ถั่วเหลืองและข้าวโพดที่ผ่านการตัดต่อยีนเพื่อให้มีภูมิคุ้มกันต้านทานศัตรูพืชโดยธรรมชาติ เป็นต้น

สหรัฐอเมริกาเป็นหัวหอกในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ สินค้าเกษตรที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์ หากสามารถส่งออกได้ นอกจากจะทำให้ภาคเกษตรกรรมขยายตัวหลังจากที่เป็นอุตสาหกรรมที่ร่วงโรย (Sunset Industry) มาเป็นเวลาช้านานแล้ว ยังทำให้สหรัฐ มีรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นอีกอีกโข

แต่การส่งสินค้าเกษตรที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์ต้องเผชิญอุปสรรคที่สำคัญ เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs) ต่อต้าน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การเพาะปลูกพืชผลที่ไม่เป็นธรรมชาติเหล่านี้มีผลกระทบต่อสภาพนิเวศ และการบริโภคพืชผลที่ผ่านการตัดต่อยีนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ การต่อต้านค่อนข้างมีประสิทธิภาพในยุโรปตะวันตก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อส่งออกสินค้าเกษตร ‘พันธุวิทยาศาสตร์’ เหล่านี้

ในปัจจุบัน รัฐบาลประเทศต่างๆกำหนดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการผลิตและการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์แตกต่างกัน สหรัฐอเมริกา คานาดา และญี่ปุ่นยินยอมให้ซื้อขายสินค้าเกษตร ‘พันธุวิทยาศาสตร์’ เหล่านี้ได้ แต่ในสหภาพยุโรปกลับมีวิวาทะที่เข้มข้น

หากสหภาพยุโรปห้ามนำเข้าธัญพืชและผลไม้ที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์ ย่อมจะก่อให้เกิดข้อพิพาทกับสหรัฐอเมริกาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะสหรัฐอเมริกาหวังหารายได้จากการส่งออกพืชผลเหล่านี้

การทะลุทะลวงของพืชผลที่ผ่านขบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์เข้าสู่ตลาดประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย มิใช่เรื่องนานเกินรอ ในไม่ช้า สัดส่วนตลาดของพืชผลพันธุวิศวกรรมชาติจะค่อยๆ ถูกลิดรอน และแทนที่โดยพืชผล 'พันธุวิทยาศาสตร์'