

คอลัมน์ "จากพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 สิงหาคม 2535

เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ภายหลังจากที่ใช้เวลาในการเจรจามาถึง 14 เดือน สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโกก็บรรลุข้อตกลงในการจัดตั้ง 'เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ' (North America Free Trade Agreement = NAFTA) เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2535 ก่อนหน้านั้น สหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับแคนาดา ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532 เป็นต้นมา หลังจากนั้นจึงพยายามดึงเม็กซิโกเข้าร่วมในเขตการค้าเสรีด้วย ประธานาธิบดีบิล คลินตัน เคยฝันหวานว่าเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะขยายไปสู่อเมริกากลางและอเมริกาใต้ หากฝันนี้เป็นจริง เขตการค้าเสรีอเมริกาจะครอบคลุมตั้งแต่มลรัฐอลาสก้าจนจรด Tierra del Fuego ซึ่งเป็นจุดใต้สุดของอเมริกาใต้ ด้วยเหตุดังนั้น ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจึงมีบทบัญญัติเปิดช่องให้รับสมาชิกใหม่ได้ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ซิลีจะเป็นประเทศต่อไปที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาในปีหน้า และเข้าร่วมเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือในภายหลัง

เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือมีประชากร 360 ล้านคน และมีการค้าระหว่างประเทศมูลค่าประมาณ 6 ล้านล้านเหรียญอเมริกัน นับเป็นเขตการค้า (trading bloc) ที่ใหญ่เป็นลำดับสอง รองจากเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area = EEA) ซึ่งเพิ่งจะลงนามจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2535 ระหว่างประชาคมยุโรป (EC) กับกลุ่มประเทศในเขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Area = EFTA)

ข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2537 เป็นต้นไป ในทันทีที่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ภาคีสมาชิกทั้งสามตกลงที่จะลดอากรขาเข้าสำหรับรายการสินค้าประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนสินค้าที่มีการค้าขายกันทั้งหมด โดยกำหนด เป้าหมายไว้ว่า จะเลิกจัดเก็บภาษีศุลกากรทั้งหมดภายใน 15 ปี ทั้งนี้โดยมีข้อตกลงพิเศษสำหรับสินค้าบางรายการ อาทิเช่น

(1) การค้าสินค้าเกษตรจะเป็นไปอย่างเสรีภายในกำหนด 10 ปี ยกเว้นสินค้าเกษตรบางรายการที่ขยายกำหนดการเลิกเก็บอากรขาเข้าเป็น 15 ปี สินค้าในกลุ่มหลังนี้ตามที่ปรากฏในรายงานข่าวหนังสือพิมพ์บางฉบับประกอบด้วยข้าวโพด ถั่วเหลือง และน้ำส้ม

(2) การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะมีการผ่อนปรนการควบคุมมาตรการกำหนดโควตาจะต้องยกเลิกไปทันทีเมื่อข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ และจะมีการผ่อนปรนมาตรการที่สำคัญอื่นๆ ภายในกำหนด 6 ปี โดยที่ตั้งเป้าหมายไว้ว่า เมื่อพ้นกำหนด 10 ปีไปแล้ว การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะเป็นไปอย่างเสรี

(3) การค้ารถยนต์จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้า แต่รถยนต์ที่ผลิตจะต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศทั้งสาม (local content) ในสัดส่วนสูง จึงจะได้ประโยชน์จากการลดหย่อนและยกเว้นอากรขาเข้า ในการนี้มีข้อตกลงในรายละเอียดว่า เมื่อข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ รถยนต์ที่ผลิตในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะต้องใช้ชิ้นส่วนพื้นเมืองอย่างน้อย 50% เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 56% ภายในกำหนด 4 ปี และเมื่อสิ้นปีที่ 8 (พ.ศ. 2544) จะต้องใช้ชิ้นส่วนพื้นเมืองอย่างน้อย 62.5%

(4) ตลาดการเงินจะเปิดเสรีระหว่างภาคีสมาชิก ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 เป็นต้นไป ภาคีสมาชิกสามารถเข้าไปจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทหลักทรัพย์ได้โดยเสรี ข้อตกลงนี้คลุมถึงธุรกิจประกันภัยด้วย

(5) เม็กซิโกยินยอมให้สหรัฐอเมริกาและแคนาดาเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมี โดยข้อจำกัดต่าง ๆ จะหมดไปภายใน 10 ปี

(6) ภาคีสมาชิกตกลงที่จะให้มีคณะกรรมการไตรภาคี เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยที่ยังคงยินยอมให้ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศยึดถือมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมด้านสาธารณสุข และด้านความปลอดภัยของตนได้ตามเดิม แต่ห้ามลดหย่อนมาตรฐานเหล่านี้จากระดับที่เป็นอยู่เพียงเพื่อที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

แม้จะมีการลงนามในข้อตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือไปแล้วก็ตาม แต่ข้อตกลงดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับสัตยาบันจากรัฐสภาในประเทศภาคีสมาชิกทั้งสาม จึงจะมีผลบังคับใช้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ อุปสรรคในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือยังไม่หมดไป เพราะแรงต่อต้านข้อตกลงนี้ปรากฏอยู่ในประเทศภาคีสมาชิกทั้งสาม เม็กซิโกอาจมีปัญหาน้อยที่สุดในหมู่ภาคีสมาชิก พรรค PRI (Institutional Revolutionary Party) ของประธานาธิบดีคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) ปกครองเม็กซิโกอย่างต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 60 ปี แคนาดาค่อนข้างจะมีปัญหาการเมืองภายใน พรรค Progressive Conservatives ของนายกรัฐมนตรีไบรอัน มัลโรนีย์ (Brian Mulroney) แม้จะมีเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่คะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งเพียง 10 เสียง มีหน้าซ้ำคะแนนนิยมในตัวนายมัลโรนีย์เองก็ตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย ทั้งนี้เนื่องจากแคนาดาเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ข้อตกลงการค้าเสรีที่แคนาดาทำกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532

ไม่สามารถช่วยดูดแคนาดาขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ เพราะสหรัฐอเมริกาที่ประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุดังนั้น ประชาชนชาวแคนาดาโดยทั่วไปจึงมองไม่เห็นอานิสงส์ของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ผู้นำชาวแคนาดาบางคนถึงกับกล่าวหาว่าการเร่งลงนามในข้อตกลงนี้ก็เพียงเพื่อช่วยกอบกู้สถานการณ์การเลือกตั้งประธานาธิบดีของนายยอร์จ บุช ซึ่งกำลังเป็นรองนายบิล คลินตันแห่งพรรคเดโมแครต ในขณะที่คะแนนนิยมของนายมัลโรนีย์กำลังตกต่ำลง คะแนนนิยมที่ชาวแคนาดามีต่อนายจั่ง ครีเตียง (Jean Chretien) หัวหน้าพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และนางออดเรย์ แมกซ์ฟลิน (Audrey McLaughlin) หัวหน้าพรรค New Democratic Party กลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านทั้งสองแสดงท่าทีคัดค้านข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนืออย่างชัดเจน

ประธานาธิบดียอร์จ บุช คงจะต้องใช้กำลังภายในอย่างมหาศาลในการผลักดันให้รัฐสภาอเมริกันยอมให้สัตยาบันแก่ข้อตกลงนี้ เพราะมีการต่อต้านข้อตกลงนี้จากผู้นำกรรมกร ผู้นำขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้นำกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน ทั้งที่สังกัดพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครต แสดงท่าทีต่อต้านข้อตกลงนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐสภาอเมริกันจะพิจารณาให้สัตยาบันในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือในเดือนพฤศจิกายน 2535 ซึ่งใกล้ที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกัน

ผู้นำกรรมกรอเมริกันต่อต้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือด้วยเหตุผลที่ว่า ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะมีผลให้การว่างงานในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น เพราะด้วยข้อตกลงนี้ นายทุนอเมริกันและนายทุนแคนาดาจะพากันย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงานไปสู่เม็กซิโก เพื่อจะประโยชน์จากแรงงานราคาถูก ผลกระทบในข้อนี้จะมีมากเป็นพิเศษสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive industries) โดยที่ในปัจจุบันการว่างงานในระบบเศรษฐกิจอเมริกัน ก็อยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว บรรดาวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของมลรัฐที่มี อัตราการว่างงานสูงพากันต่อต้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ บางคนถึงกับกล่าวหาว่า ข้อตกลงนี้เป็นโครงการสร้างงานให้แก่ชาวเม็กซิกัน แต่สิ่งที่ชาวอเมริกันต้องการก็คือโครงการสร้างงานสำหรับชาวอเมริกัน

ผู้นำขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อต้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือด้วยเหตุผลที่ว่า เม็กซิโกมีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมค่อนข้างต่ำ และมีอาจเทียบเทียมได้กับสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ผู้ประกอบการในเม็กซิโกสามารถผลิตสินค้าและบริการต่างๆได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือซึ่งจะมีผลให้มีการย้ายโรงงานเข้าไปสู่เม็กซิโกมากขึ้น ย่อมจะสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมจนยากแก่การเยียวยา โดยที่ในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมในบริเวณพรมแดนระหว่าง

สหรัฐอเมริกา กับเม็กซิโกก็ร้ายแรงมากอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือครั้งนี้ รัฐบาลอเมริกันและเม็กซิโกได้ทำข้อตกลงที่จะร่วมกันแก้ปัญหามลภาวะในบริเวณแม่น้ำริโอกรังด์ (Rio Grande) โดยใช้งบประมาณ 460 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

นอกเหนือจากมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว เม็กซิโกยังมีการใช้แรงงานเด็กค่อนข้างมาก ไม่เพียงแต่จะไม่มีการคุ้มครองแรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากว่าการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิภาพแรงงานยังค่อนข้างต่ำอีกด้วย นอกจากนี้ มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคก็ค่อนข้างหย่อนยาน ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพของสินค้าที่ผลิตด้วย ผู้นำกรรมกรชาวแคนาดาบางคนเรียกร้องให้ภาคีสมาชิกเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือกำหนดมาตรฐานการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภค และมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานในทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสังคมยุโรป (European Social Charter) ของประชาคมยุโรป

แม้ว่ากระแสการต่อต้านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะค่อนข้างรุนแรงในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา แต่ก็เป็นที่เชื่อกันว่า ในที่สุดแล้วรัฐสภาในประเทศทั้งสองคงจะให้สัตยาบันแก่ข้อตกลงดังกล่าวนี้ ประวัติศาสตร์คงจะไม่ซ้ำรอยเหมือนครั้งที่รัฐบาลอเมริกันต้องหน้าแตก เมื่อรัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) อันมีผลให้องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ต้องแท้งก่อนคลอด และทำให้ต้องร่าง GATT ขึ้นมาแทน

การก่อเกิดของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะมีผลกระทบต่อสังคมโลกอย่างค่อนข้างสำคัญ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมโลกจะแปรเปลี่ยนไป การแข่งขันกันเป็นศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างสองฝักฝั่งของมหาสมุทรแอตแลนติกจะรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระแสการค้าระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงนี้มีได้เกิดขึ้นโดยฉับพลัน แต่จะค่อยๆเกิดขึ้น และจะเห็นภาพอย่างชัดเจนในอีก 15 ปีข้างหน้า