

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ 28 สิงหาคม 2535

เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือกับสังคมโลก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การรวมกลุ่มการค้า (trading blocs) แม้จะมีใช้ปรากฏการณ์ใหม่ แต่ก็เป็นที่ปรากฏการณ์ที่เพิ่งจะขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การรวมกลุ่มการค้าดังกล่าวนี้มีทั้งสโมสรคนรวย ดังเช่นประชาคมยุโรป สโมสรชนชั้นกลาง ดังเช่นอาเซียน และสโมสรคนจน ดังเช่นประชาคมเศรษฐกิจอเมริกากลาง (Central American Economic Community) การทำข้อตกลงการค้าเสรีที่ดี และการทำข้อตกลงเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจหรือตลาดร่วมที่ดี ล้วนมีผลเสมือนหนึ่งการกำหนดระเบียบการค้าระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันของภาคีสมาชิก ประพฤติกรรมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า นานาประเทศเริ่มปฏิเสธระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ทั้งนี้มีข้อสงสัยที่บ่งชี้ว่า บรรดาประเทศมหาอำนาจ ซึ่งมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง และได้ร่างกฎข้อบังคับของ GATT ไปในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนเองต่างพากันหลบเลี่ยงและหาประโยชน์จากช่องโหว่ของ GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพฤติกรรมที่ขัดต่อปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม อันเป็นหลักการพื้นฐานของ GATT ความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับของ GATT ในรอบการเจรจาอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวและเป็นธรรมมากขึ้น มีที่ทำว่าจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

กฎข้อบังคับของ GATT มีลักษณะเป็นข้อตกลงพหุภาคี (multilateral agreement) ซึ่งบังคับใช้กับภาคีสมาชิกนับร้อยประเทศ GATT จึงมีสภาพเสมือนหนึ่งระเบียบการค้าระหว่างประเทศของสังคมโลก หากทุกประเทศในโลกเข้าเป็นสมาชิกของ GATT การค้าระหว่างประเทศในสังคมโลกก็จะดำเนินอยู่บนพื้นฐานของกฎข้อบังคับเดียวกัน หากกฎข้อบังคับดังกล่าวนี้มีความเป็นธรรม การค้าระหว่างประเทศก็จะถูกกำกับให้มีความเป็นธรรมด้วย แต่ถ้าหากกฎข้อบังคับดังกล่าวนี้ขาดความเป็นธรรมก็ต้องพยายามแก้ไขให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาคีสมาชิกจึงจะยอมรับและปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนี้

การที่สังคมโลกมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพียงระเบียบเดียว ย่อมอำนวยความสะดวกหลายประการ ในประการสำคัญก็คือ ความโปร่งใสและไม่สลับซับซ้อน หากสังคมโลก

ไม่มีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่บังคับใช้ร่วมกันก็ต้องมีการจัดระเบียบระหว่างกลุ่มประเทศเล็ก ๆ จำนวนหลาย ๆ กลุ่ม ผลก็คือ สังคมโลกจะมีระเบียบการค้าที่บังคับใช้เฉพาะภูมิภาคจำนวนหลายระเบียบ ซึ่งทำให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศขาดความโปร่งใสและมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการมีระเบียบการค้าเพียงระเบียบเดียว การจัดระเบียบการค้าเฉพาะภูมิกษณานั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย และการที่ต้องจัดระเบียบการค้าเฉพาะภูมิภาคหลายต่อหลายระเบียบ ย่อมทำให้สังคมโลกต้องเสียต้นทุนไปในการนี้เป็นจำนวนมาก แต่ระเบียบการค้าเฉพาะภูมิภาคอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย ต่างกับระเบียบการค้าที่มีลักษณะเป็น 'ระเบียบโลก' ดังเช่น GATT ที่แก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยากยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยที่ยังไม่ลุล่วงในขณะนี้

ข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) แม้จะมีภาคีสมาชิก 3 ประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก แต่ก็เริ่มต้นจากข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อตกลงทวิภาคี (bilateral agreement) โดยที่ในอนาคตอันใกล้นี้ ซิลีจะเข้ามาเป็นสมาชิกของเขตการค้าเสรีนี้ด้วย และจะขยายเขตครอบคลุมอเมริกากลางและอเมริกาใต้ต่อไป ในขณะที่เดียวกันนี้ สหรัฐอเมริกาก็กำลังเจรจาในแนวทางที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ หลายต่อหลายประเทศ ดังเช่นอิสราเอล เกาหลีใต้ กลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่มประเทศในกลุ่มสมุทรคาริบเบียน ด้วยนโยบายเช่นนี้ สหรัฐอเมริกาจะสามารถขยายเครือข่ายแห่งข้อตกลงการค้าเสรีจนครอบคลุมทั่วโลก ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะค่อยๆ พัฒนาไปเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศของสังคมโลก แต่กระบวนการพัฒนาเป็นระเบียบโลกดังกล่าวนี้ย่อมกินเวลายาวนาน โดยอาจต้องใช้เวลาถึงร้อยปีกกว่าที่จะได้ระเบียบโลกอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะไม่เพียงแต่จะต้องเสียเวลาในการทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เท่านั้น หากทว่ายังต้องเสียเวลาในการปรับข้อตกลงเหล่านี้ให้เป็นระเบียบโลกอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย การเริ่มต้นจากข้อตกลงทวิภาคีไปสู่ระเบียบโลกจึงต้องใช้เวลาอันยาวนานและเสียต้นทุนสูง ในเมื่อสังคมโลกมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศอยู่แล้ว ก็น่าที่จะปรับปรุงระเบียบนี้ให้เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะมีผลในการส่งเสริมการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาคานาดา และเม็กซิโกอย่างค่อนข้างสำคัญ ในด้านหนึ่ง การลดอากรขาเข้าจนถึงกับทำลายกำแพงภาษีในที่สุดนั้น ย่อมมีส่วนช่วยเพิ่มพูนการค้าระหว่างประเทศทั้งสามไม่มากนักน้อย ในอีกด้านหนึ่ง กระแสการค้าระหว่างประเทศอาจแปรเปลี่ยนไป โดยสินค้าที่นำเข้าจากนอกเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนืออาจจะลดลง และการนำเข้าจากประเทศภาคีสมาชิกด้วยกันเองจะมีมากขึ้น หากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีผลให้ราคาสินค้าภายในเขตตกลงและสามารถแข่งขันกับสินค้านอกเขตได้ แม้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจะไม่ขัดต่อบทบัญญัติ

ของ GATT เนื่องจากมาตรา 24 แห่งข้อบังคับของ GATT อนุญาตให้มีการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ได้ แต่ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ยังเรียกร้องให้ GATT ตรวจสอบว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือขัดต่อบทบัญญัติของ GATT หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติของ GATT จะถือปฏิบัติให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีได้ แต่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีน่าจะขัดต่อหลักการปฏิบัติอย่างไม่ลำเอียง (Non-Discrimination Principle) และหลักการค้าเสรีอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของ GATT เพราะในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น จะมีการยกเว้นและลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีสมาชิก แต่จะมีการเก็บอากรขาเข้าตามปกติสำหรับสินค้าที่มาจากประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก การปฏิบัติอย่างลำเอียงจึงเกิดขึ้นด้วยการปฏิบัติอย่างลำเอียงเช่นนี้เอง บรรดาประเทศที่อยู่นอกเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือซึ่งต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโกเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญจึงพากันหันเห เพราะเกรงว่า ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะบั่นทอนการส่งออก ความหวั่นไหวนี้มีมากเป็นพิเศษในญี่ปุ่น กลุ่มประเทศอาเซียน และ Asian NICs เพราะประเทศเหล่านี้ต้องพึ่งพิงอเมริกาเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ (ดูตาราง) ในระยะสั้นปัญหาจะมีมากเป็นพิเศษกับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive industries) เนื่องจากเม็กซิโกมีแรงงานราคาถูก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง และอุตสาหกรรมรองเท้า ในระยะยาว ความเสียเปรียบของประเทศคู่ค้านอกอเมริกาเหนือจะขยายปริมาณมณฑลมากขึ้น เมื่อกำแพงภาษีภายในอเมริกาเหนือค่อยๆ ทยอยลง และเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมโยกย้ายจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเข้าไปสู่เม็กซิโกมากขึ้น

เม็กซิโกจะกลายเป็นศูนย์ดึงดูดเงินทุนระหว่างประเทศที่สำคัญในอนาคต โดยขึ้นมาเป็นคู่แข่งกับอินโดจีน สาธารณรัฐประชาชนจีน และยุโรปตะวันออก ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีเงินทุนโยกย้ายจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเท่านั้น หากทว่ายังมีเงินทุนเคลื่อนย้ายจากนอกเขตอเมริกาเหนืออีกด้วย บรรดาประเทศที่ต้องพึ่งพิงอเมริกาเหนือเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ หากไม่สามารถลดการพึ่งพิงดังกล่าวนี้ด้วยการกระจายตลาดออกไปได้ ก็ต้องตัดสินใจเข้าไปลงทุนในเม็กซิโกเพื่อเป็นฐานการผลิตสำหรับส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีในอนาคตนี้

การรวมกลุ่มการค้าด้วยการทำข้อตกลงการค้าเสรี ดังเช่นการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือนี้ ดูเผินๆ แล้วเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะแม้ว่ากำแพงภาษีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกจะหมดไปในที่สุด แต่กำแพงภาษีที่กีดขวางสินค้าจากนอกเขตยังคงมีอยู่ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือจึงมีผลในการเร่งรัดให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอื่นๆ ตามมา ประชาคมยุโรปจึงต้องเร่งรัดการจัดตั้งตลาดเดี่ยว (Single Europe) และอาเซียนจึงต้องเร่งรัดการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

หากสหรัฐอเมริกาสามารถสร้างวงไพบูลย์ทางเศรษฐกิจด้วยการขยายปริมาณของเขตการค้าเสรี ประชาคมยุโรปก็สามารถใช้ยุทธวิธีเดียวกัน ศูนย์อำนาจดั้งเดิมทั้งสองของระบบทุนนิยมโลก อาจจะใช้อาณาจักรทางเศรษฐกิจของตนเป็นฐานในการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างศูนย์ ยิงการจัดตั้งกลุ่มการค้าขยายตัวมากและเร็วเพียงใด ความต้องการที่จะแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ก็จะต้องอ่อนระโหยโรยแรง และความโอนอ่อนผ่อนปรนในการเจรจา ก็จะมีน้อยลงมาก เพียงนั้น

บัดนี้ สังคมโลกกำลังอยู่บนมรรควิถีของสภาพไร้ระเบียบโลก

ตารางที่ 1
การค้าระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับสหรัฐอเมริกา
ปี 2533

(%)

ประเทศ	สินค้าออกที่ส่งไปขาย สหรัฐฯคิดเป็นร้อยละ ของสินค้าออกรวม	สินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละของ สินค้าเข้ารวม
1. สาธารณรัฐประชาชนจีน	11	11
2. Asian NICs		
2.1 เกาหลีใต้	32	24
2.2 ไต้หวัน	31	23
2.3 ฮองกง	25	8
2.4 สิงคโปร์	24	20
3. ASEAN		
3.1 อินโดนีเซีย	14	12
3.2 มาเลเซีย	17	17
3.3 ฟิลิปปินส์	37	19
3.4 ไทย	23	15
4. ญี่ปุ่น	32	24

ที่มา ASEAN Economic Bulletin (November 1991), p. 133

หมายเหตุ สถิติสินค้าออกของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกาดูต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เนื่องจากมิได้รวมสินค้าออกที่ส่งผ่านฮ่องกง