

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537

## การเจรจาอบอุรุกวัยกับทวิภาคีนิยมทางการค้า

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งเริ่มต้นในปี 2529 ยืดเยื้อมาจนถึงกลางเดือนธันวาคม 2536 แม้ว่าผลการเจรจาจะมีข้อตกลงหลายต่อหลายประเด็น บางประเด็นแม้จะตกลงกันได้ แต่ก็ยืดเวลาการบังคับใช้ออกไปอีกหลายปี ทั้งยังมีอีกหลายประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต่างได้ประโยชน์จากผลการเจรจาครั้งนี้ แต่ผลกระทบที่มีต่อโลกที่สามจะออกหัวหรือออกก้อยยังเป็นประเด็นที่สมควรตั้งข้อกังขาอย่างมากและคงต้องพิจารณาเป็นรายประเทศ

ความสำเร็จในการเจรจาอบอุรุกวัยอาจช่วยจุดประกายแห่งความหวังว่า โลกกำลังบรรลุเป้าหมายในการมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่วางขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเพียงระเบียบเดียว แต่เมื่อเพ่งพินิจอย่างรอบด้านและถ่องแท้แล้ว ประกายแห่งความหวังดังกล่าวนี้เป็นเพียงประกายแห่งจินตนาการเท่านั้น

จริงละหรือที่การยุติการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยจะทำให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศพัฒนาไปตามเส้นทางเศรษฐกิจเสรี และจริงละหรือที่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศทั้งปวงจะหล่อหลอมและผนึกเป็นระเบียบเดียวกัน?

หากการค้าเสรีหมายถึงการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศบนพื้นฐานของหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ผลการเจรจาอบอุรุกวัยยังห่างไกลจากสภาวะการค้าเสรีนัก แม้จนเมื่อข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements = MTA) มีผลบังคับใช้ไปแล้ว 10 ปี การค้าระหว่างประเทศยังมีอาจเรียกได้ว่าเป็นการค้าเสรี ยิ่งถ้ายึดถือค่านิยมของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกด้วยแล้ว สภาวะการค้าเสรียิ่งมีอาจเป็นไปได้ หนังสือเรื่อง *The Wealth of Nations* ของอาดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งถือเป็นคัมภีร์เศรษฐศาสตร์เล่มแรก แม้จะปรากฏผู้บรรณพิภพว่าสองศตวรรษแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสภาวะเศรษฐกิจเสรี ณ ดินแดนใด แม้แต่สหรัฐอเมริกา

แม้ว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัยจะประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศ (market access) ด้วยการควบลดค่าเข้าระบบภาษีศุลกากร (tariffication) และด้วยการลดเงินอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่การเปิดตลาด

ก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า เพื่อประนอมผลประโยชน์ของประเทศที่เคยปกป้องตลาดภายในประเทศของตน มิฉะนั้นการเจรจาอนุกรมการค้าจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ หากต้องการให้นานาประเทศเปิดตลาดมากไปกว่านี้ จำเป็นต้องมีการเจรจาการค้าพหุภาคีอีกหลายรอบในอนาคต

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกบ่งชี้ว่า นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรก เป็นต้นมา ประเทศมหาอำนาจจะชูธงเศรษฐกิจเสรีนิยมเสมอ หากนโยบายดังกล่าวนี้เกื้อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น แต่ยามใดก็ตามที่นโยบายเศรษฐกิจเสรีสร้างความเสียหายเปรียบ ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ก็จะดำเนินนโยบายกีดกันการค้า ความเป็นมาของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้ได้ให้บทเรียนสำคัญว่า การค้าเสรีจะขยายตัวต่อไปหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ การเจรจาเพื่อการค้าเสรีจะบรรลุข้อตกลงได้ง่ายในเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การบรรลุข้อตกลงจะเป็นไปด้วยความยากยิ่ง หากผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจขัดแย้งกัน ยิ่งถ้าการค้าเสรีขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจร่วมกันด้วยแล้ว ประเทศมหาอำนาจก็จะเตะถ่วงและยืดเวลาที่จะมีการค้าเสรี ดังกรณีข้อตกลงสิ่งทอในรอบการเจรจาอนุกรมการค้าครั้งนี้

ความสำเร็จในการหาข้อตกลงในการเจรจาอนุกรมการค้าอาจสร้างมายาภาพเกี่ยวกับการค้าเสรีอย่างน้อยที่สุดข้อตกลงการค้าพหุภาคีได้ให้ความหวังว่า เมื่อพ้นไปจากระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional period) แล้ว การค้าระหว่างประเทศจะมีลักษณะเสรียิ่งขึ้น แต่ในระหว่างที่ยังอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะลดความรุนแรงลง ขอให้ดูกรณีเงินอุดหนุนการเกษตร ตามข้อตกลงการค้าพหุภาคีภาคี GATT จะต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรลง 36% จากระดับถั่วเหลืองระหว่างปี 2534-2535 ในช่วงเวลา 6 ปีนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นไป ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยน 6 ปีนี้ กระทรวงเกษตรอเมริกัันเตรียมการต่อสู้กับสหภาพยุโรป โดยกำหนดหลักการว่า หากสหภาพยุโรปให้เงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรในระดับใด รัฐบาลอเมริกันก็จะให้เงินอุดหนุนในอัตราเดียวกัน (*The Nation*, December 20, 1993)

การกีดกันการค้าด้วยมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 เป็นต้นมา ยังไม่มีวิวัฒนาการที่จะลดลง การตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยมาตรการดังเช่นมาตรา 301 ตาม U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงได้ว่าขัดต่อข้อตกลงการค้าพหุภาคีหรือไม่ ในทันทีที่การเจรจาอนุกรมการค้ายุติลง เจ้าหน้าที่รัฐบาลอเมริกันก็กล่าวเตือนว่า ข้อตกลงใหม่นี้หาได้บั่นทอนอาวุธของรัฐบาลอเมริกันในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม แต่ประการใดไม่ ขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็เตรียมอาวุธการตอบโต้ประเทศคู่ค้าประเภทเดียวกับมาตรา 301 ด้วย (*Bangkok Post*, December 17, 1993)

ข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างภาคีสมาชิก ประกอบกับการจัดตั้งองค์การการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Organization = MTO) เพื่อดูแลและกำกับให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกื้อกูลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น หากมั่นใจว่าประเทศมหาอำนาจไม่สามารถพิพากษาประเทศคู่ค้าว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมตามข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็สามารถยื่นเรื่องให้องค์การการค้าพหุภาคีวินิจฉัยได้ หากผลการวินิจฉัยปรากฏว่า ประเทศคู่ค้ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมจริง ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวก็ยังมี ความชอบธรรมที่จะตอบโต้ประเทศคู่ค้า และอาวุธดังเช่นมาตรา 301 ก็ยังคงถูกนำมาใช้ต่อไป โดยที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจมีความสันตติ และเจตนาในการเล่นตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามบนโต๊ะ การเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่ประเทศในโลกที่สามไม่มีความชัดเจน ในการเล่นเกมนี้ เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้เสียเปรียบ ประเทศมหาอำนาจ และบางครั้งต้องเสียประโยชน์ที่มักล่าเล่นงานประเทศมหาอำนาจตามกติกา ระหว่างประเทศอีกด้วย

แม้จะมีข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การทำข้อตกลงการค้าพหุภาคีจะยังคงขยายตัวต่อไป ข้อตกลงการค้าพหุภาคีไม่สามารถหลอหลอมและผนึกข้อตกลงการค้าพหุภาคี ทั้งปวงเข้าเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศเดียวกัน เพราะนานาประเทศล้วนแล้วแต่อาศัย การทำข้อตกลงการค้าพหุภาคีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อปรับตำแหน่ง ในสังคมเศรษฐกิจโลก (repositioning) และเพื่อขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้า (networking) ประเทศมหาอำนาจต้องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของตน อันเป็นยุทธวิธีในการรักษาตำแหน่งสัมพัทธ์ของตนในสังคมเศรษฐกิจโลก หากปราศจากซึ่งยุทธวิธี ดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจเก่าอาจต้องสูญเสียตำแหน่งแก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ใน เวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ส่วนประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศในโลกที่สามเข้าร่วมเขตการค้าเสรี โดยหวังว่าเขตการค้าเสรีจะช่วยให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ซึ่งมีผลต่อการจำเริญเติบโต ทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

แม้ว่าเวลานี้ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements) จะมีจำนวนไม่เกิน 50 ข้อตกลง แต่เพียงชั่วระยะเวลาอีก 10 ปีข้างหน้ามีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มจำนวนเป็น 100 ข้อตกลง ข้อตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับมีสถานะเสมือนหนึ่งระเบียบการค้าภูมิภาค ในอนาคต โลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศนับร้อยระเบียบ ระเบียบการค้าเหล่านี้มิได้มีลักษณะ เอกเทศจากกัน หากแต่เชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ร่วมทำ ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็มีข้อตกลงทำนอง

เดียวกันนี้กับอิสราเอลและเกาหลีใต้ โดยที่กำลังจะมีข้อตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย แต่ประเทศที่มีข้อตกลงการค้าเสรีเหล่านั้นล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ข้อตกลงการค้าพหุภาคี เนื่องจากต่างก็เป็นภาคีของ GATT เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อตกลงการค้าพหุภาคีจากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่เพียงแต่ จะไม่สามารถนำโลกเข้าสู่สภาวะการค้าเสรีได้มากนัก หากยังไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของ ลัทธิทวิภาคีนิยมทางการค้า (Bilateralism) ตลอดจนไม่สามารถขจัดลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) อีกด้วย ข้อตกลงการค้าพหุภาคีเพียงแต่แปรเปลี่ยนโฉมหน้าของลัทธิเอกภาคี นิยมเท่านั้น แทนที่ประเทศมหาอำนาจจะเป็นทั้งโจทก์ ผู้พิพากษา และผู้ลงทัณฑ์ประเทศคู่ค้าที่ถูก กล่าวหาว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม บัดนี้องค์การการค้าพหุภาคีเข้ามาปรับบทผู้พิพากษาแทน กฎหมายดังเช่น U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 และอาวุธดังเช่น มาตรา 301, Super 301 และ Special 301 จะยังคงมีอิทธิฤทธิ์ในสังคมเศรษฐกิจโลกต่อไป ด้วยความชอบธรรมระหว่างประเทศที่มีมากขึ้น