

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2536

ปลายทางของรอบอุรุกวัย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) กำลังมาถึงปลายทางเมื่อภาคีสมาชิก GATT จำนวน 124 ประเทศ ร่วมประชุม ณ นครมารราเคช (Marrakesh) ประเทศมอริออคโค ระหว่างวันที่ 12-15 เมษายน 2537 เพื่อลงนามใน Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations

รอบอุรุกวัยเริ่มต้นด้วยการประชุมรัฐมนตรีพาณิชย์ของภาคีสมาชิก GATT ณ นครปุนต้า เด เอสเต้ (Punta de Este) ประเทศอุรุกวัย เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2529 และบรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 โดยที่เพิ่งจะลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537

การเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งควรจะหาข้อยุติภายในปี 2533 ยืดเยื้อยาวนานกว่าที่คาดเป็นอันมาก หากนับตั้งแต่วันที่เริ่มเตะลูกในปี 2529 มาจนถึงวันที่ลงนามในข้อตกลงก็ยาวนานถึง 7 ปี 7 เดือน นายไมตรี อิงภากรณ์ แห่งหนังสือพิมพ์ *The Bangkok Post* ซึ่งเป็นนักหนังสือพิมพ์ไทยเพียงคนเดียวที่ไปสังเกตการณ์เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งนี้ ตั้งข้อสังเกตว่าผู้แทนประเทศภาคีสมาชิก GATT ที่ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 เป็นคนละคนกับเมื่อเริ่มการประชุมรอบอุรุกวัยในปี 2529 สำหรับบางประเทศมีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพาณิชย์ไปแล้วหลายคน ว่าจำเพาะ GATT ก็มีการเปลี่ยนแปลงเลขาธิการ GATT จากนายอาร์เธอร์ ดุงเกล (Arthur Dunkel) เป็นนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2536 โดยที่นายดุงเกลได้ใช้เวลาการเกษียณอายุหลายต่อหลายครั้ง เพียงหวังว่าจะเห็นความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย แต่แล้วก็ต้องตัดใจออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่า การเจรจาทำท่าจะยืดเยื้อต่อไป

ความยืดเยื้อของการเจรจารอบอุรุกวัยโดยพื้นฐานเกิดจากผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นคู่การเจรจาที่สำคัญ ทั้งสองฝ่ายต่างจัดเอาเหลี่ยมคุณสมบัติกับความสันทัดด้านกฎหมายระหว่างประเทศเข้าห้ำหั่นกัน โดยอาศัยพยานภาพทางเศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศเป็นเครื่องสนับสนุน ประเทศภาคีสมาชิก

GATT อื่นๆ เป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น มหาอำนาจทางเศรษฐกิจดังเช่นญี่ปุ่นก็มีประพฤติกรรม ประดุจผู้สังเกตการณ์ โดยที่เกือบไม่มีบทบาทนำการเจรจาแต่ประการใด แม้ว่าประเทศกลุ่ม แครินส์ (CAIRNS) ซึ่งประกอบด้วยประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญ 14 ประเทศ จะพยายามผลักดันการเจรจาไปในแนวทางที่เกื้อประโยชน์ของประเทศเกษตรกรรม แต่เสียงชี้ขาด ยังคงอยู่ที่ความตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป

ในช่วงเวลากว่า 7 ปีที่ผ่านมา โลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเจรจารอบอุรุกวัย การพังทลายของ กำแพงเบอร์ลินในปี 2532 ตามมาด้วยการล่มสลายของระบบโซเวียต มีผลกระทบต่อดุลยภาพ และการจัดระเบียบใหม่ในสังคมโลก สงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533-2534 ดึงดูดความสนใจ ของผู้นำประเทศมหาอำนาจมากกว่าการเจรจารอบอุรุกวัย การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่ง ประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2535 และการเจรจาในการทำสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) เพื่อปรับเปลี่ยนประชาคมยุโรปเป็นสหภาพยุโรปในช่วงเวลาเดียวกัน ล้วนแล้วแต่มีผล ต่อความยืดหยุ่นในการเจรจารอบอุรุกวัยทั้งสิ้น

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT บรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคีมาแต่เดือนธันวาคม 2536 แต่การเจรจาหลายต่อหลายเรื่องยังไม่บรรลุข้อตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงที่เรียกว่า Plurilateral Trade Agreements อันประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเครื่องบินพลเรือน ข้อตกลงเกี่ยวกับการพัสดุหรือการจัดซื้อของหน่วยราชการ (Government Procurement) การ จัดการเกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ และการจัดการเกี่ยวกับการค้าเนื้อวัว

แต่กว่าที่การเจรจารอบอุรุกวัยจะบรรลุผล ก็สร้างควมหวาดเสียวหลายครั้ง หลายครา การประชุมเดือนธันวาคม 2536 เกือบจะอัปปาง เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ต่างยื่นข้อแย้งผลประโยชน์จนถึงที่สุด ทั้งในประเด็นเงินอุดหนุนการเกษตรและการนำเข้าภาพยนตร์ เสรีต่อเมื่อการเจรจาใกล้ถึงจุดล้มเหลว ทั้งสองฝ่ายจึงยอมประนีประนอมเพื่อยืดอายุการเจรจา ต่อไป

การประชุมเดือนเมษายน 2537 ก็มีเหตุการณ์หวาดเสียวในท่วงทำนองเดียวกัน เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสพยายามผลักดันให้มี 'บทบัญญัติ ด้านสังคม' (Social Clause) ในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) บทบัญญัติด้านสังคมดังกล่าวนี้ได้แก่การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานเข้ากับการค้าระหว่าง ประเทศ สิทธิแรงงานที่สำคัญ ได้แก่

- (1) สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- (2) สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อต่อรองผลประโยชน์จากนายจ้าง และการนัดหยุดงาน

- (3) สิทธิและเสรีภาพในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
- (4) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับแรงงานเด็ก
- (5) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน ผลกระทบของอาชีพการงานที่มีต่อสุขภาพอนามัย ฯลฯ

การณั้ปรากฏว่า ประเทศในโลกที่สามพากันต่อต้าน 'บทบัญญัติด้านสังคม' ดังกล่าวนี้ เพราะเกรงว่า สิทธิแรงงานจะกลายเป็นเครื่องมือของประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้าในอนาคตแท้ที่จริงแล้ว สหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างมาแต่ปี 2530 แล้ว ด้วยการลงนามประเทศที่บังคับใช้แรงงานเกณฑ์นักโทษและแรงงานเด็กในการผลิตสินค้า การขายสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานราคาถูกและสภาพการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน ถือเป็น การทุ่มตลาดที่สร้างปัญหาแก่สังคม หรือที่เรียกกันว่า Social Dumping

ด้วยเหตุที่โลกที่สามมีแรงงานราคาถูกโลกที่สามจึงมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive production) หากมีการกำหนดสิทธิแรงงานในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก ประเทศมหาอำนาจอาจอ้างการละเมิดสิทธิแรงงานในการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลดล้างความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานของโลกที่สาม ซึ่งมีผลบั่นทอนศักยภาพการส่งออกของโลกที่สามโดยตรง แรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากโลกที่สามจึงเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ และทำให้สหรัฐฯและฝรั่งเศสต้องล่าทัพชั่วคราว

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT 124 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การเจรจารอบอุรุกวัยก็ยังไปไม่ถึงปลายทาง เพราะยังต้องรอคอยการให้สัตยาบันของรัฐบาลประเทศต่างๆ สำหรับสหรัฐอเมริกา นายริชาร์ด เกปฮาร์ด (Richard A Gephardt) ผู้นำพรรคดีโมแครตในรัฐสภาอเมริกันกล่าวว่า มิใช่เรื่องง่าย ผู้ชำนาญการเมืองอเมริกันบางคนเชื่อว่า ประธานาธิบดีคลินตันคงต้องออกแรงไม่ยิ่งหย่อนกว่าเมื่อครั้งที่ผลักดันรัฐสภาให้สัตยาบันแก่ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)

การเจรจารอบอุรุกวัยยิ่งใหญ่มากว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอื่นใด เนื่องเพราะเป็นการเจรจาที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ การจัดตั้งองค์การการค้าโลก ซึ่งมีหน้าที่รักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป เมื่อองค์การการค้าโลกปรากฏเป็นรูปร่างแล้ว ธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) สมทบด้วยองค์การการค้าโลก (WTO) จะมีฐานะเป็นองค์กรโลกบาลที่ดูแลระเบียบสังคมเศรษฐกิจโลก

การเจรจารอบอุรุกวัยกำลังเดินมาถึงปลายทาง ด้วยความหวังที่จะได้เห็นความรุ่งโรจน์ของสังคมโลก ทั้งธนาคารโลกและ OECD ต่างมองการณ์ดีว่า การค้าระหว่างประเทศจะขยายตัว และก่อให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก แต่ผลการศึกษา

เชิงปริมาณมากกว่า 1 ขึ้นให้ข้อสรุปต้องตรงกันว่า ผลพวงของการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีการกระจายไม่เท่าเทียมกัน โดยที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเจรจาอบอุรุกวัยได้มากกว่าประเทศอื่นใด ส่วนกลุ่มประเทศที่ยากจนมากที่สุดซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในแอฟริกาอาจมิได้รับประโยชน์โภคผลใดๆเลย ประเทศเหล่านี้มีธัญญาหารไม่พอเพียงแก่การบริโภค การเจรจาอบอุรุกวัยทำให้ต้องซื้อธัญญาหารในราคาแพงขึ้น ในขณะที่เดียวกันอาจต้องสูญเสียสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ซึ่งมีผลกระทบต่อส่งออก องค์การ Christian Aids เรียกร้องให้ประเทศมหาอำนาจ ซึ่งได้ประโยชน์อย่างมากจากการเจรจาอบอุรุกวัย จ่ายเงินชดเชยแก่ประเทศยากจนที่มีได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

การเจรจาอบอุรุกวัยให้ความหวังว่า โลกจะมีการค้าระหว่างประเทศที่เสรีมากขึ้น แต่นักเศรษฐศาสตร์และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อยต่างไม่แน่ใจว่า การกีดกันการค้าจะลดน้อยลง เพราะการเจรจาอบอุรุกวัยได้ให้เครื่องมือใหม่แก่ประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้า บัดนี้ ประเทศมหาอำนาจสามารถหยิบยกเรื่องการไม่ยอมเปิดตลาดบริการ การละเมิดกรรมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการส่งเสริมการลงทุนด้วยมาตรการต่างๆมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าหรือในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยความชอบธรรมมากขึ้น

ประเทศมหาอำนาจจะยังมีข้ออ้างในการกีดกันการค้ามากขึ้น หากองค์การการค้าโลกมีข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม ในประการสำคัญ หากมีการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องการค้าเสรีเข้ากับการจัดสรรเงินกู้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีอำนาจการต่อรองมากยิ่งขึ้น ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจการบริหารและการควบคุมจัดการทั้งในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศทั้งสองมิได้ถือหลัก 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' หากแต่จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามจำนวนเงินค่าบำรุงที่จ่าย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องยากที่จะผลักดันให้องค์กรโลกบาลทั้งสองกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินกู้เฉพาะแก่ประเทศที่มีนโยบายการค้าเสรี ประเทศที่ไม่ยอมเปิดตลาดรับสินค้าและบริการจากต่างประเทศจะหวังพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไปมิได้ ข้อคาดการณ์ดังกล่าวนี้แม้จะดูเป็นการตีตนไปก่อนไข้ แต่ก็มีความเป็นไปได้ไม่น้อย

ความสำเร็จของการเจรจาอบอุรุกวัยในส่วนหนึ่งนับเป็นชัยชนะของหลักการพหุภาคีนิยม (Multilateralism) แต่ชัยชนะดังกล่าวนี้ไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของลัทธิทวิภาคีนิยม (Bilateralism) ได้ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าภูมิภาคยังคงขยายตัวต่อไป มีหน้าขั้ลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) อาจขยายตัวตามไปด้วย ดังจะเห็นว่า รัฐบาลอเมริกันยังคงกล่าวหา พิพากษา และลงโทษประเทศคู่ค้าที่ถูกลกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม สหภาพยุโรปอาจเจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาด้วยการตรากฎหมาย ดังเช่น U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act หากประเทศมหาอำนาจยังไม่ผลัดจากลัทธิเอกภาคีนิยมโลกจะไม่มี

บรรยากาศแห่งการค้าเสรี การค้าระหว่างประเทศจะมีสัดส่วนของการค้าภายใต้การจัดการ (managed trade) มากยิ่งขึ้น

การที่ประเทศมหาอำนาจยังคงใช้อำนาจเป็นธรรมในการลงโทษประเทศคู่ค้า ย่อมทำให้องค์การการค้าโลกกลายเป็นเสือกระดาษตั้งแต่ต้น เพราะแทนที่ข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะให้องค์การการค้าโลกเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ประเทศมหาอำนาจกลับทำตัวเป็น 'ศาลเตี้ย' เสียเอง

ความเป็น 'เสือกระดาษ' ขององค์การการค้าโลกเป็นเรื่องที่ประเทศในโลกที่สาม หวั่นเกรงอย่างยิ่ง เพราะหมายความว่าองค์การการค้าโลกจะไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่โลกที่สามได้ ในยามที่มีข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างโลกที่สาม กับประเทศมหาอำนาจ หากองค์การการค้าโลกมีข้อวินิจฉัยประการหนึ่งประการใด แล้วประเทศมหาอำนาจไม่ยอมปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยดังกล่าว องค์การการค้าโลกก็คงไม่สามารถลงโทษประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นได้ สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่มี GATT จนถึงบัดนี้ และจะยังคงปรากฏต่อไป แม้จะมีองค์การการค้าโลกแล้วก็ตาม

ปลายทางของรอบอุรุกวัย ก็คือ กำเนิดขององค์การการค้าโลก แต่องค์การการค้าโลก หาได้ให้หลักประกันการค้าที่เสรีและที่เป็นธรรมไม่