

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2538

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในที่สุด นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศอิตาลี ก็ได้รับ 'ฉันทานุมัติ' ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป

องค์การการค้าโลก (WTO) ถือกำเนิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 โดยผลของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในขั้นแรก นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT ทำหน้าที่รักษาการผู้อำนวยการ WTO โดยที่ต่อมสรรหาผู้อำนวยการตัวจริงให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 มีนาคม 2538 ซึ่งเป็นกำหนดการที่นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์พ้นจากตำแหน่ง

แต่แล้วการสรรหาผู้อำนวยการ WTO คนแรกกลับเป็นไปอย่างยืดเยื้อ จนนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ต้องรักษาการต่อไปจนถึงสิ้นเดือนเมษายน กระบวนการสรรหาที่ยืดเยื้อนี้เป็นผลจากข้อบังคับของ WTO ที่กำหนดว่า ผู้อำนวยการจักต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์จากมวลสมาชิก มิฉะนั้น ผู้อำนวยการจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศด้วยความยากลำบากยิ่ง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์นี้เองทำให้กระบวนการสรรหากินเวลา

ในขั้นแรกมีผู้แสดงความจำนงรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO อยู่ 3 ท่าน ได้แก่

(1) นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อิตาลี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศ ACP (African, Caribbean, and Pacific Countries) อันประกอบด้วยบรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปตะวันตก

(2) นายคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอรัตารี (Carlos Salinas de Gortari) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

(3) นายกิม ชูล ชู (Kim Chul-su) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก

องค์การการค้าโลกได้มอบหมายให้นายเกสวาปาณี (K. Kesavapany) เอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำ WTO ในฐานะประธาน WTO General Council ทำหน้าที่ประเมินคะแนนเสียง ครั้นถึงเดือนมกราคม 2538 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นายรุกเกียโรมีคะแนนเสียงนำโด่ง ทั้งคู่แข่งอีกสองท่าน โดยที่นายซาลินาสมีคะแนนเป็นอันดับสาม แต่สหรัฐอเมริกายังคงยื่นกรานที่จะสนับสนุนนายซาลินาสต่อไป แม้จะมีรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์บางฉบับว่า รัฐบาลนายคลินตันอาจถอนการสนับสนุนนายซาลินาส แต่ผู้นำรัฐบาลอเมริกันก็ออกมาปฏิเสธข่าวดังกล่าว กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO จึงกลายเป็นการขัดขั้ระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกา ตราบเท่าที่ความขัดแย้งนี้ยังคงดำรงอยู่ การแต่งตั้งผู้อำนวยการ WTO มิอาจกระทำได้นี้ เนื่องจากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการสรรหาจึงยืดเยื้อ จนเลยกำหนดวันที่ 15 มีนาคม 2538

อย่างไรก็ตาม การเมืองในเม็กซิโกมีส่วนเปลี่ยนแปลงการสรรหาผู้อำนวยการ WTO เมื่อปรากฏว่า นายราอูล ซาลินาส (Raul Salinas) พี่ชายของนายคาร์ลอส ซาลินาสถูกจับในข้อหาบงการฆ่าปรปักษ์ทางการเมือง เรื่องนี้สร้างความเสียหายแก่นายคาร์ลอส ซาลินาสอย่างยิ่ง จนถึงกับกดดันรัฐบาลเม็กซิโก และวิพากษ์วิจารณ์การลดค่าเงินเปโซ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การที่อดีตประธานาธิบดีออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลชุดต่อมาเป็นการกระทำที่ขัดต่อจารีตทางการเมืองในเม็กซิโก ในที่สุด นายคาร์ลอส ซาลินาสประกาศถอนตัวจากการเป็นผู้สมัครรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2538 และต่อมาอพยพไปตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคงมีข้อตกลงบางประการกับรัฐบาลเม็กซิโกแลกเปลี่ยนกับการ 'ลี้ภัย' ครั้งนี้

การถอนตัวของนายคาร์ลอส ซาลินาส ทำให้กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ราบรื่นมากขึ้น ส่วนสำคัญก็คือ ช่วยให้สหรัฐอเมริกาไม่เสียหน้า แต่เส้นทางสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO ของนายรุกเกียโร หาได้โรยด้วยดอกกุหลาบไม่ ในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2538 นั้นเอง นายรุกเกียโรต้องเดินทางไปสหรัฐอเมริกา เพื่อพบปะกับนายมิกกี แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) และบรรดาผู้นำรัฐบาลคลินตันเพื่อขอเสียงสนับสนุน อย่างน้อยที่สุดก็มีการเจรจาในประเด็นสำคัญบางประเด็น จนเป็นที่พอใจรัฐบาลคลินตันจึงประกาศรับรองนายรุกเกียโร

กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ดังที่เล่ามาข้างต้นนี้ ดูเผินๆแล้วเป็นกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ แม้จะมีการกำหนดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ผลการเลือกตั้งก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจในสังคมโลกเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสหรัฐอเมริกาส่งขั้กับสหภาพยุโรป กระบวนการสรรหามีอายุติดได้ แต่เมื่อสหรัฐ

อเมริกาเห็นชอบด้วยกับผู้สมัครของสหภาพยุโรป การสรรหาที่จบสิ้นลงโดยเกือบมิต้องฟังเสียงสมาชิกจากประเทศโลกที่สาม ไม่ว่าจะเป็นละตินอเมริกาหรือเอเชีย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในทันทีที่สหรัฐอเมริกาให้การรับรองนายรุกเกียโร นายกิมซูลชู คู่แข่งจากเอเชียแปซิฟิกก็สิ้นความหมาย หากนายกิมซูลชูยังคงดื้อดึงที่จะแข่งขันต่อไป กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ก็คงจะยืดเยื้อต่อไปอีก การที่การสรรหายุติลงได้ ก็เพราะมีการเสนอให้นายกิมซูลชูดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ WTO ประพตติกรรมเช่นนี้จะถือเป็นการซื้อเสียงหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาความไม่พอใจในกลุ่มประเทศอัฟริกาอย่างมาก เพราะอัฟริกาต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรที่เป็นโลกบาลมากขึ้น

ณ บัดนี้ องค์กรเหนือรัฐ (Supra-national Organization) ที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลทั้งสาม อันประกอบด้วยธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (WTO) ล้วนตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ด้วยเหตุที่กฎการลงคะแนนเสียงมิได้ยึดถือหลักการ 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' ภาคีสมาชิกมิได้มีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่องค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อตกลงตั้งแต่ต้นว่า ประธานธนาคารโลกจักต้องเป็นชาวอเมริกัน และผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศจักต้องมาจากยุโรปตะวันตก

ในองค์การชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติที่ยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' กลุ่มประเทศโลกที่สามมักจะยึดกุมการบริหารได้ UNESCO และ ILO นับเป็นอนุทวารณ์อันดีของความข้อนี้ แต่ถ้าหากการบริหารองค์กรระหว่างประเทศเหล่านั้นเป็นไปในทิศทางที่ประเทศมหาอำนาจไม่เห็นชอบด้วย ประเทศมหาอำนาจมักจะกดดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบายจนทำที่สุดกดดันด้วยการลดทอนเงินอุดหนุน และจบลงด้วยการลาออกจากสมาชิก ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับ UNESCO นับเป็นกรณีตัวอย่างอันดียิ่ง

แม้ว่าองค์การการค้าโลกจะยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนนเสียง' แต่ประเทศในโลกที่สามไม่สามารถรวมตัวกันติด จึงขาดฐานคะแนนเสียงที่จะยึดกุมอำนาจการบริหาร ในประการสำคัญ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างมุ่งมั่นที่จะยึดกุมการบริหารในองค์กรโลกบาลแห่งนี้ ประกอบกับประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในด้านเศรษฐกิจ จึงต้องผนึกเข้ากับประเทศมหาอำนาจต้นสังกัด ดังที่กลุ่มประเทศละตินอเมริกาผนึกเข้ากับสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศ ACP ผนึกเข้ากับสหภาพยุโรป การที่ประเทศโลกที่

สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจนี้เอง นับเป็นสาเหตุปฐมฐานที่โลกที่สามมีโอกาสยึดกุมการบริหารองค์การการค้าโลกได้

ณ บัดนี้ มนุษย์โลกมีประธานธนาคารโลกที่เป็นชาวอเมริกัน มีผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เป็นชาวฝรั่งเศส และมีผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกที่เป็นชาวอิตาลี การบริหารสังคมเศรษฐกิจโลกให้เป็นไปตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศล้วนอยู่ในมือมหาอำนาจ