

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 กันยายน 2539

## กึ่งไทยกับการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การห้ามนำกึ่งไทยเข้าสหรัฐอเมริกาตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่สร้างปัญหาแก่ธุรกิจการส่งออกกึ่งของไทยเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมอีกด้วย

มาตรการการห้ามนำเข้ากึ่งดังกล่าวนี้มีมูลหลังจากตั้งแต่วันที่ 2532 เมื่อรัฐสภาอเมริกันบัญญัติกฎหมายห้ามนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์กึ่งจากประเทศที่ทำการประมงด้วยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลเสียชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการใช้อวนจับกึ่ง ซึ่งทำให้เต่าทะเลติดอวน มาด้วย กฎหมายฉบับนี้กำหนดใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2534

ในปัจจุบัน มีเต่าทะเลอย่างน้อย 5 พันธุ์ที่กำลังสูญพันธุ์และนานาชาติก็มิใช่ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งสัตว์และพืชพันธุ์ที่กำลังสูญพันธุ์ ที่เรียกว่า CITES (= Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือที่รู้จักกันในนาม Washington Convention ซึ่งลงนามในปี 2516 และมีผลบังคับใช้ในอีกสองปีต่อมา เต่าเป็นสัตว์ที่ปรากฏในรายชื่อสัตว์ถือเป็น endangered species สหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายคุ้มครองสัตว์และพืช ที่สำคัญได้แก่ The Endangered Species Act of 1973

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอเมริกันมิได้เอาใจจริงเอาใจในการอนุรักษ์เต่าทะเล ยังคงปล่อยให้มีการนำเข้ากึ่งโดยเสรี โดยมิได้ไต่สวนว่า ประเทศผู้ส่งออกมีวิธีการประมงที่ทำลายพันธุ์ เต่าทะเลหรือไม่ การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทำให้ Earth Island Institute ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกายื่นฟ้อง กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade) แห่งสหรัฐอเมริกาในปี 2535 ในข้อหาการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ศาลการค้าแห่งสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2538 ว่า กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์มีความผิดตามคำฟ้อง ครั้นเมื่อไต่สวนพบว่ามีการ

จับกุมด้วยวิธีการทำลายพันธุ์เต่าทะเลจริง จึงมีคำพิพากษาห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศต่างๆรวม 56 ประเทศ ซึ่งมีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นไป แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะพยายามต่อรองให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายไปเป็นวันที่ 1 เมษายน 2540 แต่ไม่เป็นผล

ในฐานะประเทศผู้ส่งออกกุ้งรายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดสหรัฐอเมริกา ไทยจำเป็นต้องเป็นหัวหอกในการประณามรัฐบาลอเมริกัน และไทยไม่ลังเลที่จะใช้เวทีการประชุมคณะมนตรีศูนย์การพัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Council of the Southeast Asian Fisheries Development Center) ครั้งที่ 28 ณ นครเชียงใหม่ เมื่อต้นเดือนเมษายน 2539 ในการเล่นงานรัฐบาลอเมริกัน โดยผลักดันให้ญี่ปุ่นออกหน้า อีกรักษาอยู่กับกลุ่ม ASEAN และผนึกกลุ่ม ASEAN เข้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้หวั่น ออสเตรเลีย และคานาดา เพื่อเตรียมยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในอีกด้านหนึ่ง มีความพยายามทั้งในระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐมนตรีในการเจรจาให้รัฐบาลอเมริกันผ่อนปรนมาตรการการนำเข้ากุ้ง แต่ไม่เป็นผล เนื่องจากมีคำพิพากษาของศาลการค้าระหว่างประเทศแล้ว

ในท้ายที่สุด ไทยคงต้องเป็นหัวหอกในการยื่นฟ้ององค์การการค้าโลกว่า สหรัฐอเมริกาละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT และ WTO โอกาสที่ไทยจะชนะในกรณีนี้มีอยู่สูงมาก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คณะอนุญาโตตุลาการของ GATT เคยมีมติให้เม็กซิโกชนะสหรัฐอเมริกาในข้อพิพาท Tuna-Dolphin I เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2534 และให้สหภาพยุโรปชนะข้อพิพาท Tuna-Dolphin II ในเดือนพฤษภาคม 2537 กรณีพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโก ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า วิธีการจับปลาทูน่าของชาวประมงเม็กซิโกมีผลในการทำลายพันธุ์ปลาโลมา การห้ามนำเข้าเป็นไปตาม U.S. Marine Mammal Protection Act of 1972 แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติอีกว่า เมื่อมีการลงโทษเม็กซิโกในฐานะที่ไม่คุ้มครองพันธุ์ปลาโลมาแล้ว บรรดาประเทศที่ยังซื้อปลาทูน่าจากเม็กซิโกก็ต้องถูกลงโทษจากรัฐบาลอเมริกันด้วย ในฐานะที่ส่งเสริมให้ชาวประมงเม็กซิกันยังคงจับปลาทูน่าด้วยวิธีการที่ทำลายพันธุ์ปลาโลมาต่อไป สหภาพยุโรปยื่นฟ้องต่อ GATT ว่า การลงโทษรอบสองหรือ secondary embargo ไม่ชอบด้วยกฎข้อบังคับของ GATT คณะอนุญาโตตุลาการของ GATT มีมติว่า การที่สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโกก็ดี และการที่สหรัฐอเมริกาจะลงโทษประเทศที่ยังซื้อปลาทูน่าจากเม็กซิโกในลักษณะ secondary embargo ก็ดี ขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT

เมื่อพิจารณาจากคำชี้ขาดในกรณีพิพาท Tuna-Dolphin I และ Tuna-Dolphin II ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจอนุมานได้บนพื้นฐานเดียวกันว่า การห้ามนำกุ้งไทยเข้าสหรัฐอเมริกา

ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO เพราะสหรัฐอเมริกาตั้งตัวเป็นโจทก์และผู้พิพากษาแต่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษแก้ข้อกล่าวหาเท่านั้น หากยังไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงว่า วิธีการจับกุ้งของชาวประมงไทยมีผลในการทำลายพันธุ์เต่าทะเลอีกด้วย ในประการสำคัญ การลงโทษกุ้งไทยเป็นการใช้อำนาจนอกเขตอำนาจศาลอเมริกัน (extra-jurisdictionality)

แต่กว่าที่คณะอนุญาโตตุลาการของ WTO จะชี้ขาดข้อพิพาทกรณีกุ้งไทย คงกินเวลานานนับปี ถึงเวลานั้นธุรกิจการส่งออกกุ้งและธุรกิจประมงคงมีอันเป็นไปเป็นอันมากแล้ว ทางออกในระยะสั้นก็คือ ชาวประมงไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน หากยังต้องการสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดกุ้งไทย ถึงจะไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็นนักเลงโต แต่หาหนทางในการแก้ปัญหาวิธีอื่นที่ดีกว่านี้ไม่ การแสวงหาตลาดใหม่ทดแทนตลาดอเมริกันมิใช่เรื่องง่าย และต้องกินเวลา

ในการปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน ชาวประมงไทยต้องติดอุปกรณ์ที่เรียกว่า TEDs (= Turtle Exclusion Devices) เข้าไปกับเครื่องมือในการจับกุ้ง เพื่อว่าในยามที่จับกุ้งจะได้มีช่องทางให้เต่าทะเลหลุดรอดไปได้ TEDs มีราคาชุดละ 2,000 - 3,000 บาท ซึ่งย่อมทำให้ต้นทุนการประมงเพิ่มขึ้น แต่การติดตั้ง TEDs ไม่ทำให้ประมงไทยสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพราะบรรดาประเทศที่ยังต้องการส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐอเมริกา ก็ต้องให้ชาวประมงของตนติดตั้ง TEDs เช่นเดียวกัน ข้อสำคัญก็คือ ผู้ผลิต TEDs รายใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นบริษัทอเมริกัน หากมีผู้ผลิตภายในประเทศไทยเลียนแบบในการผลิต TEDs ออกขาย ก็อาจมีปัญหาคาระเมิดกรรมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในภายหลัง

แม้จะมีการมองในแง่ร้ายว่า การห้ามนำกุ้งเข้าสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรการที่เกื้อประโยชน์อุตสาหกรรมประมงอเมริกัน และทำให้ผู้ผลิต TEDs พลอยได้รับประโยชน์ด้วย แต่มาตรการการห้ามนำเข้าก็บั่นทอนสวัสดิการของประชาชนชาวอเมริกัน เพราะมีโอกาสบริโภคกุ้งน้อยลง และต้องซื้อกุ้งในราคาแพงขึ้น ผู้คนจำนวนมากอาจไม่พอใจการแสดงความเป็นนักเลงโตของสหรัฐอเมริกา และไม่พอใจการใช้อำนาจนอกเขตอำนาจศาลอเมริกัน แต่การกดดันให้ประเทศผู้ส่งออกกุ้งระมัดระวังในการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลนับเป็นเรื่องดี เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ของมนุษยโลกโดยรวม เพราะการปล่อยให้มีการจับกุ้งชนิดเห็นแก่ได้ มีผลในการทำลายทรัพยากรประมง สภาพนิเวศ และดุลธรรมชาติอย่างสำคัญ

กุ้งเป็นสินค้าออกสำคัญของไทยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 จนถึงกับติดอันดับสินค้าออกสำคัญ 10 อันดับแรก แต่ในระยะหลังร่วงหล่นจากอันดับดังกล่าว กระนั้นก็ตามรายได้จากการส่งออกกุ้งก็อยู่ในระดับ 3-4% ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด โดยที่ในปี 2538

มีรายได้จากการส่งออกสูงถึง 50,302 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญของกุ้งไทย เดิมประเทศทั้งสองรองรับกุ้งไทยมากกว่า 75% ของการส่งออกกุ้งไทยทั้งหมด ในปี 2538 สัดส่วนนี้เหลือเพียง 64% ผู้ส่งออกกุ้งไทยพยายามกระจายตลาดออกไป และพยายามลดการพึ่งพิงตลาดดั้งเดิม ดังจะเห็นได้ว่า แต่เดิมตลาดสำคัญเพียง 9 ประเทศรองรับกุ้งไทยมากกว่า 95% ของกุ้งไทยที่ส่งออก ในปี 2538 ตลาดสำคัญ 9 ประเทศนี้ดูดซับกุ้งไทยไม่ถึง 85% (ดูตารางที่ 2)

ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญอันดับสองของกุ้งไทย โดยในปี 2538 ซื้อกุ้งไทยถึง 13,542 ล้านบาท เมื่อสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งไทย ผลกระทบจึงค่อนข้างรุนแรง แต่รัฐบาลอเมริกันเลือกเล่นงานเฉพาะกุ้งทะเลเท่านั้น มิได้ห้ามนำเข้ากุ้งเลี้ยง เพราะธุรกิจการเลี้ยงกุ้งมิได้เกี่ยวข้องกับพันธุ์เต่าทะเล ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กุ้งทะเลมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในโครงสร้างการส่งออกกุ้งไทย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า มีเพียง 10% บางฉบับให้ตัวเลข 30-50% แต่การที่กุ้งไทยไม่สามารถเจาะเข้าตลาดสหรัฐอเมริกาได้ ทำให้ราคากุ้งทะเลในประเทศไทยตกต่ำลง สมาคมแซ่แข็งไทยรายงานว่ นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2539 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันห้ามนำเข้ากุ้งไทย เพียงช่วงเวลา 3 เดือน ราคากุ้งทะเลตกต่ำถึง 30% ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การประมงไทยได้รับผลกระทบจากมาตรการห้ามนำเข้าของรัฐบาลอเมริกันครั้งนี้

แม้ว่าการส่งออกกุ้งเลี้ยงไปสหรัฐอเมริกายังคงทำได้ หากมีหนังสือรับรองจากทางการไทยว่า ธุรกิจการเลี้ยงกุ้งไม่มีผลกระทบต่อพันธุ์เต่าทะเล กระนั้นก็ตาม Earth Island Institute ไม่พอใจทำที่อันผ่อนปรนของรัฐบาลอเมริกัน จึงยื่นฟ้องรัฐบาลอเมริกันต่อศาลการค้าระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2539 ว่า การผ่อนปรนการนำเข้ากุ้งในลักษณะ Shipment-by-shipment Basis มีอาจกระทำไม่ได้ รัฐบาลอเมริกันจึงต้องห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่มีอาจพิสูจน์ว่าได้ใช้มาตรการในการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเลอย่างเข้มงวด ศาลกำหนดจะพิจารณาคดีนี้ในเดือนกันยายน 2539 หากศาลพิพากษาให้ Earth Island Institute ชนะคดี ประมงไทยย่อมไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน หากยังต้องการส่งกุ้งเข้าสหรัฐอเมริกาต่อไป

ความว้าวุ่นไม่ทันหาย ความควายกำลังเข้ามาแทรก เมื่อมีรายงานว่ องค์การพัฒนาเอกชนอเมริกันชื่อ Mangrove Action Project พยายามผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันตรากฎหมายอนุรักษ์ป่าชายเลน หากการผลักดันนี้สำเร็จ กุ้งกุลาดำเป็นเป้าหมายต่อไปที่จะถูกละเว้นงาน เพราะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำมีผลในการทำลายป่าชายเลนอย่างย่อยยับ

อนาคตการส่งออกกุ้งไทยค่อนข้างมืดมน เพราะไม่เพียงแต่กุ้งทะเลจะถูกห้ามนำเข้าสหรัฐอเมริกา กุ้งเลี้ยงก็กำลังเผชิญชะตากรรมเดียวกัน มีหน้าข้าสหภาพยุโรปยังเลิกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) แก่กุ้งไทยนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 เป็นต้นไป

ในโลกที่มีความตื่นตัวด้านนิเวศวิทยา บรรทัดฐานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำลังเข้ามามีอิทธิพลในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ขบวนการอนุรักษ์ที่อิทธิพลทางการเมืองทั้งในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา การที่รัฐบาลอเมริกันดำเนินนโยบายเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Unilateralism) เป็นผลจากการผลักดันของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยมีพักต้องสงสัย

หนทางเดียวที่ประมงไทยจะอยู่รอดได้ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ก็คือการปรับเปลี่ยนไปสู่การประกอบการประมงอย่างยั่งยืน ซึ่งจำต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางความคิดทั้งในระบบราชการและผู้ประกอบการธุรกิจประมง

## ตารางที่ 1

ความสำคัญของกุ้งในโครงสร้างการส่งออกของไทย 2534-2538

ปี	มูลค่าการส่งออกรวม (ล้านบาท)	มูลค่าการส่งออกกุ้ง (ล้านบาท)	มูลค่ากุ้งส่งออกเทียบกับ สินค้าส่งออกรวม (%)
2534	725,630	26,681	3.7
2535	824,643	31,696	3.8
2536	935,862	37,843	4.0
2537	1,137,600	49,155	4.3
2538	1,406,311	50,302	3.6

ที่มา กรมศุลกากร และธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 2**  
**กุ้งส่งออกของไทย จำแนกตามตลาด**

ประเทศผู้ซื้อ	2534		2536		2538	
	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%
1. ญี่ปุ่น	12,997	48.7	16,389	43.3	18,595	37.0
2. สหรัฐอเมริกา	7,314	27.4	11,842	31.3	13,542	26.9
3. สิงคโปร์	1,018	3.7	1,650	4.4	2,914	5.8
4. ฮองกง	963	3.6	866	2.3	2,393	4.8
5. ฝรั่งเศส	836	3.1	939	2.5	1,621	3.2
6. คานาดา	286	1.1	1,184	3.1	1,090	2.2
7. เยอรมนี	623	2.3	663	1.8	723	1.4
8. สหราชอาณาจักร	497	1.9	564	1.5	769	1.5
9. อิตาลี	755	2.8	427	1.1	655	1.3
10. ประเทศอื่นๆ	1,392	5.2	3,299	8.7	8,000	15.9
11. รวม	26,681	100.0	37,843	100.0	50,302	100.0

ที่มา กรมศุลกากร และธนาคารแห่งประเทศไทย