

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 ตุลาคม 2541

## Environmental Unilateralism

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หนังสือพิมพ์ไทยพากันร้องไชโยให้ร้อง เมื่อรายงานข่าวกรณีข้อพิพาทเรื่องกึ่งทะเลระหว่างไทยและพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา เมื่อกลางเดือน ตุลาคม 2541 โดยมีได้พิจารณาข้อวินิจฉัยขององค์การการค้าโลกโดยถ่วงแท้

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายคุ้มครองพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืช เพื่อป้องกันการสูญพันธุ์มาตั้งแต่ปี 2516 ที่เรียกว่า The Endangered Species Act of 1973 ต่อมาในปี 2532 รัฐสภาอเมริกันบัญญัติกฎหมายห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์กุ้งจากประเทศที่ทำการประมงด้วยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลเสียชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการใช้จวนจับกุ้ง ซึ่งทำให้เต่าทะเลติดอวนมาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตาม South Pacific Drift Net Convention รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้กฎหมายลักษณะนี้กับชาวประมงอเมริกันมาก่อนแล้วในปี 2531

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอเมริกันยังคงปล่อยให้มีการนำเข้ากุ้งทะเลโดยเสรี Earth Island Institute ซึ่งเป็นองค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ยื่นฟ้องกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ(Court of International Trade) แห่งสหรัฐอเมริกาในปี 2535 ในข้อหาละเมิดการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานตามกฎหมาย ศาลการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาในเดือน ธันวาคม 2538 ว่า รัฐบาลอเมริกันมีความผิดตามฟ้อง และต่อมามีคำพิพากษาห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศต่างๆรวม 56 ประเทศ ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นไป

การห้ามนำเข้ากุ้งทะเลของสหรัฐอเมริกากระทบต่อการส่งออกของไทยมาก เพราะกุ้งเป็นสินค้าอกรายการสำคัญ กรมประมงแนะนำให้ชาวประมงไทยปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน ด้วยการติดตั้งอุปกรณ์ที่เรียกว่า TEDs (= Turtle Exclusion Devices) เข้ากับเครื่องมือในการจับกุ้ง เพื่อให้เต่าทะเลมีช่องทางหลุดรอดจากแหอวนได้ ผลการดำเนินการดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลอเมริกันยอมรับว่า ชาวประมงไทยมีมาตรการอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลเทียบเท่าชาวประมงอเมริกัน และยอมให้ส่งออกกุ้งทะเลไปสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยไม่แน่ใจท่าทีของรัฐบาลอเมริกัน จึงร่วมกับรัฐบาล มาเลเซีย อินเดี๋ย และปากีสถาน ยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลก เพื่อให้พิจารณาว่า มาตรการการ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลของรัฐบาลอเมริกันขัดต่อกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลกหรือไม่

องค์การการค้าโลกแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาข้อพิพาทเรื่องนี้ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 ต่อมาเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า มาตรการการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลของสหรัฐอเมริกาขัดต่อมาตรา 11 และไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตาม มาตรา 20 ของ GATT/WTO รัฐบาลอเมริกันโดยสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา(USTR) ยื่น อุทธรณ์คำวินิจฉัย องค์การการค้าโลกพิจารณาคำอุทธรณ์ และต่อมาเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2541 คณะกรรมการพิจารณาคำอุทธรณ์ (WTO Appellate Body) มีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ของ รัฐบาลอเมริกัน

องค์การการค้าโลกวินิจฉัยว่า รัฐบาลอเมริกันมีการปฏิบัติอย่างลำเอียงกับ ประเทศคู่ค้า ซึ่งขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT/WTO ในขณะที่รัฐบาลอเมริกันกำหนดให้ไทย มาเลเซีย อินเดี๋ย และปากีสถานต้องปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกันภายในกำหนดเวลา 3 เดือน กลับกำหนดให้ประเทศอื่นๆยืดกรอบเวลา 3 ปี ภายใต้กรอบของ GATT/WTO การปฏิบัติอย่าง ลำเอียงเช่นนี้มีโอกาสกระทำได้

แต่องค์การการค้าโลกมีข้อวินิจฉัยอีกประการหนึ่งว่า การกำหนดเงื่อนไขการ นำเข้าโดยอ้างอิงเหตุผลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่ประเทศภาคี สามารถกระทำได้ รัฐบาลอเมริกันกล่าวอ้างตลอดเวลาว่า มาตรการการห้ามนำเข้ากุ้งทะเล สอดคล้องกับข้อยกเว้นตามมาตรา 20 แห่ง GATT/WTO ซึ่งระบุว่า ประเทศภาคีสามารถกำหนด เงื่อนไขการนำเข้าเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชได้

คำวินิจฉัยขององค์การการค้าโลกดังที่สรุปข้างต้นนี้ปรากฏในรายงานข่าวของ สำนักข่าวรอยเตอร์(*The Nation*, October 14, 1998) แต่หนังสือพิมพ์ภาษาไทยบางฉบับนำเสนอ ข่าวนี้โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างน้อย 3 ประการ

*ประการแรก* มีความเข้าใจผิดว่า ไทยเป็นฝ่ายมีชัยในกรณีพิพาทเรื่องกุ้งทะเล แท้ที่จริงแล้ว ไทยเป็นฝ่ายมีชัยตามข้อวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 อย่างชัดเจน แต่ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ได้แบ่งปัน 'ชัยชนะ' ทั้งแก่ฝ่ายไทยและพันธมิตร และแก่ฝ่ายสหรัฐอเมริกาด้วย

*ประการที่สอง* มีความเข้าใจผิดว่า สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายห้าม นำเข้ากุ้งทะเล แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำอุทธรณ์ ระบุอย่างชัดเจนว่า การกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าโดยอ้างอิงเหตุผลเรื่องสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับ

ข้อยกเว้นตามมาตรา 20 แห่ง GATT/WTO ดังนั้น การห้ามนำเข้ากึ่งจากประเทศที่ทำการประมงด้วยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลเสียชีวิต จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ เพียงแต่รัฐบาลอเมริกันมีอาจบังคับใช้มาตรการดังกล่าวนี้อย่างลำเอียงเท่านั้น

*ประการที่สาม* มีความเข้าใจผิดว่า ภายหลังจากข้อวินิจฉัยขององค์การการค้าโลก เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ไทยสามารถส่งออกกุ้งทะเลไปยังสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นอย่างฮวบฮาบแท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ตลอดระยะเวลาที่องค์การการค้าโลกกำลังพิจารณาข้อพิพาทนี้ ไทยยังคงส่งกุ้งทะเลเป็นสินค้าออกไปยังสหรัฐอเมริกา กระทรวงพาณิชย์รายงานว่า ในปี 2540 ไทยส่งออกกุ้งแช่แข็งไปยังสหรัฐอเมริกามูลค่า 14,516 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.4 ของมูลค่ากุ้งส่งออกรวม และในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2541 มูลค่าการส่งออกกุ้งแช่แข็งไปสหรัฐอเมริกาตกประมาณ 12,647 ล้านบาท(มติชน ฉบับวันที่ 14 ตุลาคม 2541) เหตุที่กุ้งไทยยังสามารถส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาได้ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ เป็นเพราะชาวประมงไทยยอมปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน ด้วยการติดอุปกรณ์ TEDs เข้ากับเครื่องมือจับกุ้ง เพื่อให้เต่าทะเลมีช่องทางเล็ดรอดออกจากแหวนได้ ภายหลังจากข้อวินิจฉัยวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ขององค์การการค้าโลก หากชาวประมงไทยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน กุ้งไทยจะต้องถูกรัฐบาลอเมริกันเล่นงานอีกคำรบหนึ่ง กุ้งไทยจะส่งเป็นสินค้าออกไปยังสหรัฐอเมริกาได้ตรวจพบว่าที่ชาวประมงไทยยังคงปฏิบัติตามกฎหมายอเมริกัน ข้อวินิจฉัยขององค์การการค้าโลกหาได้มีผลในการเพิ่มพูนการส่งออกกุ้งทะเลไปยังสหรัฐอเมริกาไม่

ข้อวินิจฉัยวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ขององค์การการค้าโลก ในด้านหนึ่งเป็นชัยชนะของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากองค์การการค้าโลกยอมให้มีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยอิงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม นับเป็นชัยชนะก้าวสำคัญของขบวนการ Greening the GATT/WTO หรืออีกนัยหนึ่ง การทำให้ GATT/WTO มี 'สีเขียว' หรือค้ำถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น องค์การพัฒนาระหว่างประเทศ (International NGOs) ยังได้ชัยชนะจากข้อวินิจฉัยครั้งนี้อีกประการหนึ่ง นั่นก็คือ การที่องค์การการค้าโลกยอมรับบันทึกความเห็นจากสาธารณชน โดยที่แต่เดิมยอมรับเฉพาะบันทึกเอกสารจากรัฐบาลประเทศคู่กรณีเท่านั้น มติดังกล่าวนี้ทำให้กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism) ขององค์การการค้าโลกมีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ข้อวินิจฉัยวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ขององค์การการค้าโลก มีผลในการส่งเสริมกระแสเอกภาคินิยมด้านสิ่งแวดล้อม(Environmental Unilateralism) อันมีสหรัฐอเมริกาเป็นหัวใจ

รัฐบาลอเมริกันอาศัย *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* เป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเอกภาคีนิยม (Unilateral) ด้วยการตั้งตัวเป็นโจทก์กล่าวหาประเทศคู่ค้าว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade) พร้อมทั้งตั้งตัวเป็นทนายไต่สวนมูลฟ้อง และท้ายที่สุดตั้งตัวเป็นผู้พิพากษากำหนดบทลงโทษประเทศคู่ค้า แทนที่รัฐบาลอเมริกันจะยื่นเรื่องให้ GATT/WTO ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อันเป็นไปตามหลักการพหุภาคีนิยม (Multilateralism) กลับตั้งตัวเป็นโจทก์เอง ไต่สวนโดยไม่ฟังคำให้การของประเทศคู่ค้า และพิพากษาเอง อันเป็นหลักการเอกภาคีนิยมของ 'นักเลงโต'

รัฐบาลอเมริกันนำหลักการเอกภาคีนิยมไปเชื่อมโยงกับเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม กลายเป็นหลักการเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Unilateralism) รัฐบาลอเมริกันอ้างอิงหลักการดังกล่าวนี้ในการลงโทษประเทศคู่ค้าที่ก่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทำลายพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่กำลังจะสูญพันธุ์ การลงโทษประเทศผู้ส่งออกกุ้งทะเลที่ทำการประมงด้วยวิธีการที่ทำให้เต่าทะเลเสียชีวิต มิใช่ตัวอย่างของลัทธิเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อมกรณีแรก ก่อนหน้านั้นในปี 2533 รัฐบาลอเมริกันห้ามนำเข้าปลาทุนากระป๋องจากเม็กซิโก เวเนซุเอลา และหมู่เกาะ Vanuata ด้วยข้อกล่าวหาว่า ประเทศเหล่านี้จับปลาทุนาด้วยวิธีการที่มีผลในการทำลายพันธุ์ปลาโลมา ซึ่งขัดต่อ U.S. Marine Mammal Protection Act of 1972

ข้อวินิจฉัยวันที่ 12 ตุลาคม 2541 เปิดช่องให้กระแสเอกภาคีด้านสิ่งแวดล้อมเติบโต รัฐบาลอเมริกันสามารถอ้างอิงข้อวินิจฉัยดังกล่าวนี้ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าบางชนิดจากบางประเทศ โดยกล่าวอ้างว่า กระบวนการผลิตสินค้านี้ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ณ บัดนี้ บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมคือคลื่นเข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการผลักดันขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ขอให้สังเกตด้วยว่า Earth Island Institute มิได้มีบทบาทเฉพาะแต่การผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันเล่นงานกุ้งทะเลจากประเทศไทย มาเลเซีย อินเดียน และปากีสถาน ในปี 2539 เท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันเล่นงานปลาทุนากระป๋องจากเม็กซิโกในปี 2533 อีกด้วย

หนทางที่สังคมเศรษฐกิจไทยจะสามารถยืนหยัดในสังคมเศรษฐกิจโลกในอนาคต ในท่ามกลางการเติบโตใหญ่ของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ ก็แต่โดยการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ชนิดที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในกรณีนี้ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางความคิดทั้งในระบบราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน