

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2542

## การเมืองว่าด้วยการสรรหาผู้อำนวยการ องค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

แม้ว่านายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกจะพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา แต่จนบัดนี้การสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ยังหาได้บรรลุผลไม่ โดยที่คงเหลือคู่แข่งชั้นเพียง 2 คน อันได้แก่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีไทย กับนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์

ในการหยั่งคะแนเสียงช่วงแรก นายศุภชัยมีคะแนนนำผู้สมัครคนอื่น แต่แล้วในช่วงปลายเดือนเมษายน 2542 นั้นเอง นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) เสนอให้ภาคีสมาชิกพิจารณาให้ฉันทมติรับรองให้นายมัวร์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนต่อไป โดยอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำนายศุภชัย 62 ต่อ 59 จากจำนวนภาคีสมาชิกทั้งหมด 134 ประเทศ โดยที่บางประเทศยังไม่ตัดสินใจ

ข้อเสนอของนายเอ็มชูโมถูกญี่ปุ่นและบรรดาประเทศที่สนับสนุนนายศุภชัยคัดค้าน พร้อมทั้งเสนอให้ภาคีสมาชิกพิจารณาให้ฉันทมติแก่นายศุภชัยในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก แต่นายเอ็มชูโมไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ ภาคีสมาชิกจำนวนมากตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็นกลางของนายเอ็มชูโม ในยามที่นายศุภชัยมีคะแนนนำ นายเอ็มชูโมไม่คิดที่จะเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอฉันทมติ แต่แล้วกลับเสนอชื่อนายมัวร์ โดยอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำนายศุภชัย โดยที่ภาคีสมาชิกไม่ทราบชัดว่า ข้ออ้างนี้มีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่เพียงใด ในเมื่อกระบวนการชาวเสียงมิได้เป็นไปอย่างโปร่งใส

สหรัฐอเมริกาค่อยๆเผยโฉมเป็นผู้ขัดขวางมิให้นายศุภชัยขึ้นสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก มิหนำซ้ำยังทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนของนายมัวร์อีกด้วย และด้วยการรณรงค์หาเสียงของสหรัฐอเมริกาตัวเอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้คะแนนเสียงของนายมัวร์ตีตื้นขึ้นมาในตอนท้าย ในขณะที่ฐานที่มั่นของนายศุภชัยอยู่ในเอเชียแปซิฟิกและตะวันออกกลาง ฐานที่มั่นของนายมัวร์อยู่ในอเมริกาเหนือ อเมริกากลาง และอเมริกาใต้ โดยที่ทั้งสองได้คะแนนก้ำกึ่งกันทั้งในแอฟริกาและสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปมิได้แสวงหาฉันทมติในการสนับสนุนผู้สมัครคนไหนคนใดโดยเฉพาะ หากแต่ปล่อยให้ภาคีแต่ละประเทศตัดสินใจกันเอง ความข้อนี้

นับว่าต่างจากการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกในปี 2538 ที่สหภาพยุโรป พร้อมใจกันสนับสนุนนายเรนาโต รุกเจียโร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศไทย อิตาลี ในคราวนี้ เสียงของสหภาพยุโรปขาดเอกภาพอย่างเห็นได้ชัด แม้นายศุภชัยจะได้คะแนนเสียงจากบางภาคส่วนของสหภาพยุโรป แต่นายมัวร์มีความได้เปรียบที่ได้การสนับสนุนจากฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งเป็นผู้นำสำคัญของสหภาพยุโรป

การแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกในปี 2538 มีความยุ่งยากไม่มาก เนื่องจากนายคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโกผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนถอนตัวจากการแข่งขัน อันเป็นผลจากการเมืองภายในเม็กซิโก จนถึงขั้นที่นายซาลินาสต้อง ‘ลี้ภัย’ ไปอยู่สหรัฐอเมริกา เมื่อผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุน ‘ตกม้าตาย’ เช่นนี้ นายรุกเจียโร ซึ่งเป็นม้าแข่งสังกัด ‘คอกสหภาพยุโรป’ จึงขึ้นสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกอย่างค่อนข้างสะดวกดาย

แต่การแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองในปี 2542 กลับไม่ราบรื่น ในเมื่อภาคีสมาชิกจากโลกที่สามบางภาคส่วนยืนยันหลักการว่า ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกควรจะมาจากโลกที่สาม ในเมื่อประเทศมหาอำนาจยึดกุมตำแหน่งสำคัญในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว พร้อมทั้งฟื้นความหวังว่า หลักการดังกล่าวนี้ ได้เคยถกแถลงกันมาแล้วในคราวสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรก เพียงแต่มิได้มีมติให้เป็นที่ปรากฏเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา เฝินเฉยต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ และพยายามผลักดันผู้สมัครที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนเป็นด้านหลัก

การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกเป็นไปอย่างเข้มข้นและดุเดือด จนขั้นสุดท้ายมีการवादโคลนเข้าหากันทั้งสองฝ่าย ฝ่ายที่สนับสนุนนายมัวร์กล่าวหาว่า นายศุภชัยมีประวัติกรรมการซื้อเสียง ด้วยการนำตำแหน่งรองผู้อำนวยการแลกกับคะแนนเสียงจากบางประเทศ นิตยสาร *Inside U.S. Trade* (April 23, 1999) ประโคมข่าวเรื่องนี้ พร้อมทั้งรายงานว่ นายศุภชัยสัญญาที่จะให้เจ้าหน้าที่มากกว่า 4 ประเทศดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ หากตนได้รับเลือก ทั้งๆที่ตำแหน่งรองผู้อำนวยการมีเพียง 4 ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ไทยตอบโต้รายงานข่าวดังกล่าว โดยอ้างว่า การซื้อเสียงมิได้อยู่ในแผนการหาเสียงของผู้แทนไทย รายงานข่าวของนิตยสาร *Inside U.S. Trade* ดังกล่าวนี้ช่วยกระพือสำนึกแห่งชาตินิยมภายในประเทศไทย

กลุ่มที่สนับสนุนนายศุภชัย (ซึ่งอาจจะมิใช่ตัวนายศุภชัยเอง) ก็กล่าวในทำนองว่า สหรัฐอเมริกาใช้พลาณภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในการ ‘บีบ’ ให้บางประเทศสนับสนุนนายมัวร์ รวมทั้งการผลักดันให้ธนาคารโลกจัดสรรเงินให้กู้แก่ทานชาเนี่ยไม่น้อยกว่า 1,000 ล้าน

ดอลลาร์อเมริกัน เพื่อนำไปพัฒนาประเทศ โดยที่มีการกล่าวหาเป็นนัยว่า เงินให้กู้จากธนาคารโลก จำนวนดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการที่นายเอ็มซูโม (ชาวทานซาเนีย ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธาน WTO General Council) เสนอชื่อ นายมาร์เพื่อขอฉันทมติจากภาคีองค์การการค้าโลก หนังสือพิมพ์ มติชน (ฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม 2542) พาดหัวว่า “ตกรางวัล 3.7 หมิ่นล้างเชื้อ ศุภชัย”

หากข้อกล่าวหาของทั้งสองฝ่ายเป็นจริง การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้ยกระดับมาเทียบเทียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย หรือหากข้อกล่าวหาเหล่านี้มิได้เป็นจริง การสาดโคลนซึ่งกันและกันก็ทำให้การสรรหาดังกล่าวนี้มีกลิ่น ‘สะอาด’ พอๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนใหม่สร้างความรำคาญในหมู่ภาคี องค์การโลกบาลแห่งนี้อย่างสาหัสสากรรจ์ ความไม่ชัดเจนในกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) และกระบวนการสรรหา ประกอบกับความไม่เป็นกลางของประธานคณะกรรมการสรรหา นับเป็น เหตุปัจจัยพื้นฐานอันนำมาซึ่งความรำคาญดังกล่าวนี้ น่าอนาจนักที่องค์กรซึ่งทำหน้าที่ระงับ ข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จุดดั่งองค์การการค้าโลก กลับไม่สามารถจัดระเบียบ ภายในองค์กรเพื่อให้เป็นองค์กรที่ไร้ข้อพิพาทได้ องค์กรที่ปราศจากระเบียบภายในที่ชัดเจนเช่นนี้ จะทำหน้าที่จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

แท้ที่จริงแล้ว การสรรหาผู้อำนวยการ องค์การการค้าโลกมีปัญหาตั้งแต่เมื่อแรก ก่อตั้ง แต่เป็นเพราะผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาหนุนหลัง ‘ตกรางวัล’ ตาย ปัญหาพื้นฐานของการสรรหา ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกแห่งนี้จึงถูกกลบไว้ ภายหลังจากที่นายคาร์ลอส ซาลินาสถอนตัว สหภาพยุโรปก็ดันนายรุกเจียโรเข้าเส้นชัย ด้วยการเสนอตำแหน่งรองผู้อำนวยการให้แก่ นาย กิม ชูล ชู (Kim Chul-su) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกาหลีใต้ ซึ่งเป็นผู้สมัครอีกคนหนึ่ง เพื่อให้ถอนตัวจากการแข่งขัน

ในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สอง กลุ่มประเทศที่สนับสนุน นายมาร์ดำเนินยุทธวิธีอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งพยายาม ‘ซื้อ’ นายศุภชัย โดยหยิบยื่นตำแหน่ง รองผู้อำนวยการแลกกับการถอนตัว เมื่อนายศุภชัยปฏิเสธ ก็มีการปรับข้อเสนอให้ตำแหน่ง Super Deputy อีกด้านหนึ่งพยายามกดดันให้นายศุภชัยถอนตัว โดยอ้างว่า นายศุภชัยแพ้ นายมาร์แล้ว สมควรแสดงสปิริตด้วยการถอนตัว เพื่ออำรงสมานฉันท์ภายในองค์การการค้าโลก

แต่การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกครั้งนี้แตกต่างจากปี 2538 อย่าง สำคัญ ในข้อที่ญี่ปุ่นลุกขึ้นมาทานอำนาจของสหรัฐอเมริกา ในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การ การค้าโลกในปี 2538 ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกร่วมกันสนับสนุนนาย กิม ชูล ชู แต่

แรงสนับสนุนของญี่ปุ่นในครั้งนั้นเทียบเทียมมิได้กับแรงสนับสนุนที่ญี่ปุ่นให้แก่ นายศุภชัย ดังจะเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นเป็นหัวหอกในการทักท้วงข้อวินิจฉัยของนายเอ็มชูโมที่จะให้ภาคีสมาชิกให้ฉันทมติเลือกนายมาร์

ด้วยแรงสนับสนุนของญี่ปุ่นเช่นนี้เอง นายศุภชัยและรัฐบาลไทยจึงมีแรงฮึดสู้ อย่างมีประสิทธิภาพ ความไม่เป็นกลางและความไม่เป็นธรรมของกระบวนการสรรหามีส่วนสำคัญ ในการฉีกกลุ่มประเทศผู้สนับสนุนนายศุภชัยเข้าด้วยกัน ยิ่งกระบวนการสรรหายืดเยื้อมาก เพียงใด ยิ่งไม่เป็นผลดีทั้งแก่องค์การการค้าโลกและสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ประพฤติกรรมของ สหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนนายมาร์และความจงใจในการกีดกันนายศุภชัย ช่วยจุดปะทุสำนึก แห่งชาตินิยมมิจำเพาะแต่ภายในประเทศไทย หากยังส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆในโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียแปซิฟิกอีกด้วย กระแสชาตินิยมดังกล่าวนี้กำลังแปรเปลี่ยนเป็นความ จงเกลียดชังซึ่งอเมริกัน จนบรรดานักธุรกิจอเมริกันพากันหวั่นวิตกว่า บทบาทของสหรัฐอเมริกาใน กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกกำลังกีดกร่อนผลประโยชน์ของธุรกิจอเมริกัน ในเอเชียแปซิฟิก

ไม่ว่านายมาร์หรือนายศุภชัยก้าวขึ้นนั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก อาจบอบช้ำเกินกว่าที่จะเหยียวยาน หนทางที่ดีที่สุดในการสถาปนาสมานฉันท์ภายในองค์กรโลกบาล แห่งนี้ ก็แต่โดยการที่ทั้งนายศุภชัยและนายมาร์ถอนตัวจากการแข่งขัน พร้อมกับลาออก จากตำแหน่งประธาน WTO General Council ของนายเอ็มชูโม ควบคู่กับการสะสางกฎการลง คะแนนเสียงและกระบวนการสรรหาให้มีความโปร่งใสและความเป็นธรรมมากขึ้น