

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2542

บทเรียนจากการสรรหา ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองในปี 2542 ก่อให้เกิดความ
ร้าวฉานในหมู่ภาคีสมาชิกชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ประชาชาติได้บทเรียนอะไรบ้างจากการ
สรรหาครั้งนี้

บทเรียนบทที่หนึ่ง ผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ หากจะกล่าวให้สุดโต่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ปราศจากผลประโยชน์นั้นหาไม่มี
ผู้นำรัฐบาลไทยมีความเข้าใจอย่างไรเพียงสาวว่า เมื่อไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา
รัฐบาลอเมริกันก็ต้องสนับสนุนนายศุภชัย พานิชภักดิ์ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การ
การค้าโลก เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและประธานาธิบดีอเมริกันยืนยันว่า
จะไม่คัดค้านนายศุภชัย หลังจากถูกกดดันให้แสดงจุดยืนเกี่ยวกับเรื่องนี้ ความสำเร็จเพียงสาวทำให้ผู้นำ
รัฐบาลไทยตีความอย่างผิดๆว่ารัฐบาลอเมริกันสนับสนุนนายศุภชัย การตีความชนิดเข้าข้างตนเอง
นำไปใช้กับกรณีฝรั่งเศสในท่วงทำนองเดียวกัน โดยที่สื่อมวลชนไทยมีส่วนกระพือความเข้าใจผิดนี้
ด้วย ผู้นำรัฐบาลไทยไม่ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ภาษาการทูตนั้นแตกต่างจากภาษาชาวบ้าน สหรัฐ
อเมริกาเลือกสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ ทั้งๆที่ความ
สัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับนิวซีแลนด์มีได้แน่นแฟ้นไปกว่าความสัมพันธ์ที่สหรัฐอเมริกามีกับ
ไทย แต่เป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันประเมินแล้วว่า องค์การการค้าโลกภายใต้การอำนวยการของ
นายมัวร์จะก่อประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกามากกว่าการปล่อยให้นายศุภชัยเป็นผู้อำนวยการ ผู้นำ
รัฐบาลและสื่อมวลชนไทยพากันตีโพยตีพายที่สหรัฐอเมริกาไม่สนับสนุนนายศุภชัย ผู้นำพรรค
ประชาธิปไตยบางคนถึงกับนำขบวนประท้วงและวางหรีดหน้าสถานเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำ
ประเทศไทย พร้อมทั้งเรียกร้องให้ทบทวนความสัมพันธ์ที่ไทยมีกับสหรัฐอเมริกา มิได้ตระหนักถึง
สัจธรรมที่ว่า ไม่มีมิตรแท้ และไม่มีศัตรูถาวร ทั้งในการเมืองไทยและการเมืองโลก

บทเรียนบทที่สอง การเมืองภายในประเทศมีความสำคัญในการกำหนดการเมือง
ระหว่างประเทศ เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลอเมริกันเลือกสนับสนุนนายมัวร์ ก็เพราะว่า นายมัวร์

เป็น 'เด็กในคาถา' ของขบวนการกรรมกรในสหรัฐอเมริกา และด้วยเหตุที่ AFL (American Federation of Labor) และ CIO (Congress of Industrial Organization) เป็นฐานการเมืองสำคัญของพรรคเดโมแครต รัฐบาลคลินตันจำเป็นต้องฟังเสียงของ AFL - CIO ในขณะที่นายมัวร์นอกจากเป็นผู้นำขบวนการกรรมกรในนิวยอร์กแล้ว ยังเข้าหานายจอห์น สวีเนีย (John Sweeney) ประธาน AFL - CIO อีกด้วย การที่นายสุکشัยไม่หาโอกาสเข้าพบและหาเสียงกับนายสวีเนีย นับเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกนั้นเป็นตำแหน่งทางการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อเลือกที่จะเล่นการเมืองระดับโลกก็ต้องเข้าใจการเมืองโลก นายสุکشัยแสดงความไร้เดียงสา เมื่อออกมาตอบโต้ AFL - CIO ที่กล่าวหาว่า ประเทศไทยยังคงมีการลิดรอนสิทธิแรงงาน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 นายสุکشัยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า สิทธิแรงงานเป็นเรื่องขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour Organization = ILO) หากควรเป็นเรื่องขององค์การการค้าโลกไม่ ทั้งๆที่ตระหนักแก็ใจดีว่า ประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปพยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานของเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) ซึ่งครอบคลุมมาตรฐานแรงงาน (Labour Standard) ด้วย บทสัมภาษณ์ในการทำงานนี้มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลอเมริกันยืนอยู่ข้างนายมัวร์อย่างเด่นชัดมากขึ้น

ในขณะที่ AFL - CIO มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลคลินตันสนับสนุนนายมัวร์ ปัญหาภายในพรรคประชาธิปไตยและรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้นายสุکشัยไขว่คว้าเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ความขัดแย้งทางด้านความคิดและบุคลิกภาพระหว่างนายสุکشัยกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า อำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคหลุดลอยจากนายสุکشัย มิอาจปฏิเสธได้ว่า มีส่วนผลักดันให้นายสุکشัยหันไปหาเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในอีกด้านหนึ่ง หากนายสุکشัยประสบความสำเร็จในการนั่งเก้าอี้ตัวใหม่ ปัญหาความขัดแย้งในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจภายในคณะรัฐบาลจะบรรเทาลงระดับหนึ่ง ความข้อนี้อาจเป็นอรรถาธิบายได้ว่า เหตุใดพรรคประชาธิปไตยจึงทุ่มทรัพยากรของแผ่นดินในการรณรงค์หาเสียงให้นายสุکشัย

บทเรียนบทที่สาม ประเทศมหาอำนาจยากที่จะละวางการยึดกุมการบริหารองค์การโลกบาลที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แทนประเทศมหาอำนาจยึดกุมการบริหารทั้งธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก เพราะการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจในขั้นรากฐาน นายสุکشัยเสนอตัวเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ซึ่งสร้างภาพว่า อาจมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใน

ทิศทางการที่เกี่ยวประโยชน์ของโลกที่สาม หากได้รับเลือก การเสนอจุดยืนเช่นนี้ย่อมยากที่สหรัฐอเมริกาจะยอมรับได้ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับกับกลุ่มประเทศ 77 (Group of 77) ในประเด็นการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2510 เมื่อกลุ่มประเทศ 77 พยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเสียใหม่ (New International Economic Order = NIEO) เมื่อนายศุภชัยแสดงจุดยืนในลักษณะทวนกระแสอเมริกันเช่นนี้ ความคาดหวังที่จะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเรื่องไร้เดียงสา ยิ่ง สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการสลายภาพลักษณ์ของนายศุภชัย ด้วยการรณรงค์หาเสียงจากโลกที่สามให้นายมัวร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกาและแอฟริกา จนถึงระดับที่นายศุภชัยมีอาจกล่าวอ้างฐานะการเป็นตัวแทนของโลกที่สามได้อย่างสนิทปาก และการแย่งชิงเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกครั้งนี้ ก็มีใช้การแย่งชิงระหว่างฝ่ายเหนือ (North) กับฝ่ายใต้ (South) ดังที่นายศุภชัยพยายามฉายภาพให้เห็น

บทเรียนบทที่สี่ หากไม่เชื่อมั่นและศรัทธาฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) อย่าได้คาดหวังการสนับสนุนจากรัฐบาลอเมริกัน ฉันทมติแห่งวอชิงตันเป็นฉันทมติว่าด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางเสรีนิยม รัฐบาลอเมริกันพยายามผลักดันให้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศปรับเปลี่ยนในแนวทางนี้ และกดดันให้ประเทศต่างๆ ในโลกที่สามดำเนินนโยบายในแนวทางเดียวกัน แม้ว่านายศุภชัยสนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นหลักใหญ่ แต่ก็ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี ในวงวิชาการ เศรษฐทรรศน์ของนายศุภชัยในเรื่องนี้มีใช้เรื่องแปลกประหลาด นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากก็มีเศรษฐทรรศน์เช่นนี้ แต่ในปริมนทลของการเมืองโลก การตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงินขัดต่อฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street รัฐบาลอเมริกันจะให้การสนับสนุนผู้ที่มีความเห็นต่างจากฉันทมติแห่งวอชิงตันกระไรได้

บทเรียนบทที่ห้า กฎการลงคะแนนเสียง “หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนน” (One Country, One Vote) ที่องค์การการค้าโลกยึดถือ มิได้หมายความว่า ภาคีสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมและเสมอภาคกัน แท้ที่จริงแล้ว อำนาจถูกกำหนดโดยพลาณภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ แม้สหรัฐอเมริกาจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสมอด้วยภาคีสมาชิกประเทศอื่น แต่สหรัฐอเมริกามีอำนาจเหนือประเทศอื่น และใช้อำนาจในการผลักดันผู้สมัครที่ตนสนับสนุน

บทเรียนบทที่หก ตลาดการเลือกตั้งเป็นตลาดแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การซื้อขายเสียงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในตลาดนี้ ไม่จำเพาะแต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา หากยังรวมทั้งการเลือกตั้งผู้อำนวยการ องค์การการค้าโลกด้วย การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกกระทำ ในลักษณะต่างๆ การเสนอตำแหน่งรองผู้อำนวยการให้ผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งของตนตัวเป็นรูปแบบ ที่แพร่หลาย บางครั้งประเทศมหาอำนาจขอให้ประเทศที่เป็นบริวารสนับสนุนผู้สมัครที่ตนหนุนหลัง โดยแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์บางประการ (ดังเช่นเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ สิทธิพิเศษทางด้านภาษี ศุลกากร ฯลฯ) บางครั้งประเทศมหาอำนาจตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อ กำหนดผู้สมัครที่สนับสนุนร่วมกัน

บทเรียนบทที่เจ็ด กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) และความไม่ โปร่งใสของขั้นตอนการสรรหา ไม่เพียงแต่จะทำให้กระบวนการสรรหายืดเยื้อเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการสรรหาอีกด้วย ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก จำต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีสมาชิก หากภาคีสมาชิกแม้เพียงประเทศเดียวไม่ให้ความเห็นชอบผู้สมัครคนใดคนหนึ่งใด ผู้สมัครคนนั้นย่อมหมดโอกาสนั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จึงเปิดช่องให้ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศมีอำนาจวีโต (Veto) และมี ประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ได้ การที่การสรรหาหลีกเลี่ยงการลงมติ ทำให้กระบวนการสรรหายืดเยื้อและกินเวลา และมีแต่ประธานคณะกรรมการสรรหาเท่านั้นที่ รับทราบความพึงพอใจของภาคีสมาชิกที่มีต่อผู้สมัครแต่ละคน โดยไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ในเมื่อขั้นตอนการสรรหาปราศจากความโปร่งใส การสรรหาจึงเปิดช่องให้ประธาน คณะกรรมการสรรหาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า จะคัดผู้สมัครที่มี หลายคนออกได้อย่างไร และเมื่อไรจึงเสนอชื่อผู้สมัครเพื่อขอฉันทมติจากภาคีสมาชิก ความไม่ โปร่งใสของขั้นตอนการสรรหาเปิดช่องให้มีการจัดวาระการลงมติเพื่อให้ได้มติตามที่ต้องการ (Agenda Manipulation) เมื่อนายศุภชัยมีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดขอ ฉันทมติจากภาคีสมาชิก ครั้นมีการกล่าวอ้างว่า นายมาร์มีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการ สรรหาเสนอวาระขอฉันทมติจากภาคีสมาชิกเพื่อรับรองนายมาร์ นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) ในฐานะกรรมการ สรรหาถูกวิพากษ์อย่างรุนแรงในฐานะที่มีประพฤติกกรรมเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้

บทเรียนบทที่แปด ในโลกธรรมชาติ ปลาใหญ่กินปลาเล็กฉันใด ในโลกเศรษฐกิจ และการเมือง ปลาเล็กไม่เคยกินปลาใหญ่ฉันนั้น หากพิจารณาจากมุมมองของนายศุภชัยและ กลุ่มผู้สนับสนุน เก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกอยู่ใกล้เพียงช่วงมือเอื้อม แต่เป็นเพราะการ ชัดขวางของประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกา และการเล่นเกมของประธานคณะกรรมการ สรรหาซึ่งอาศัยช่องโหว่อันเกิดจากความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหา เก้าอี้ดังกล่าว

ค่อยๆ เลื่อนห่างออกไปทุกที นายศุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปไตยบางภาคส่วนรู้สึกขมขื่นที่ถูกสหรัฐอเมริกา 'รังแก' และได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่การจมอยู่ในความขมขื่นคงหาประโยชน์อันใดมิได้ สมควรแปรความขมขื่นให้เป็นพลัง อย่างน้อยที่สุดเพื่อผลักดันให้มีการปฏิรูปกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม และเมื่อได้ลิ้มรสความขมขื่นก็ควรทบทวนบทเรียนทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในอดีตกาลที่เป็นมา เมื่อกลุ่มประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ 77 เรียกร้องและผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนา รัฐบาลไทยเกือบมิได้ร่วมออกแรงแม้แต่้อยนิด แม้ในภายหลังไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีกลุ่มประเทศ 77 ก็ตาม จุดยืนที่รัฐบาลไทยยึดกุมมาเกือบโดยตลอด ก็คือ การเป็น 'บริวาร' ของ 'มหามิตร' สหรัฐอเมริกา แม้ตัวจะอยู่ฝ่ายใต้ (South) แต่ใจอยู่ฝ่ายเหนือ (North) แกนนำของกลุ่มประเทศ 77 อาจรู้สึกขมขื่นที่รัฐบาลไทยมีประพฤติกรรม 'ตัวเป็นไทย ใจเป็นทาส' มาในคราวนี้เมื่อนายศุภชัยเสนอตัวเป็นตัวแทนของโลกที่สาม ประเทศที่สามจำนวนมากกลับเลือกอยู่ใต้ 'ชายคา' ของสหรัฐอเมริกา ด้วยการสนับสนุนนายมาร์

หากกระบวนการกำหนดนโยบายหรือ 'ทางเลือกของสังคม' ในสังคมเศรษฐกิจโลกเกื้อประโยชน์ประเทศมหาอำนาจมากกว่าประเทศด้อยอำนาจ ปรากฎการณ์เดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบายภายในประเทศด้วย ประชาชนที่ยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทยจำนวนมากต้องขื่นขมและทุกข์ทรมานกับนโยบายและทางเลือกของสังคมที่กำหนดโดยรัฐบาลชุดต่างๆ ซึ่งรวมรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยด้วย หากผู้นำพรรคประชาธิปไตยรู้สึกขมขื่นที่ถูกสหรัฐอเมริกา 'รังแก' ก็สมควรตระหนักถึงความขมขื่นของประชาชนที่มีต่อนโยบายที่กำหนดโดยพรรคประชาธิปไตยด้วย จึงจะได้ชื่อว่าเป็นเวไนยสัตว์

เสียงโพนทนาให้หอนาประเทศจงเกลียดจงชังสหรัฐอเมริกา ซึ่งออกมาจากกระบอกเสียงของรัฐบาลประชาธิปไตยในเวลานี้ เกือบมิได้แตกต่างจากเสียงวิพากษ์ของสมาชิกคนจนที่มีต่อพรรคประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกับที่ผู้คนในสังคมไทยจำนวนมากต้องตกอยู่ในบ่วงเคราะห์ที่เกิดจากนโยบายหลายต่อหลายนโยบายของพรรคประชาธิปไตย สังคมไทยต้องรับภาระรายจ่ายในการหาเสียงเพื่อให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์มีงานทำ