

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน 2546

## สมรภูมิ Cancún

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เสียงเรียกร้องเพื่อนพ้องน้องพี่เพื่อไปชุมนุม ณ เมือง Cancún ประเทศเม็กซิโก ดังกังวานมาเป็นเวลากว่าครึ่งปี บัดนี้ ‘กองทัพประชาชน’ เตรียมพร้อมในที่ตั้ง และกำลังขับเคลื่อนสู่สมรภูมิ Cancún เพื่อทำสงครามการเจรจาการค้า

กองทัพชาวนาเม็กซิกันนำโดย Popular Civic Front of Puebla ผสานกับขบวนการประชาชนดังเช่น Mexican Action Network Against Free Trade เป็นกองทัพหน้าในการบุกยึดพื้นที่ Kilometre Zero อันเป็นที่ตั้งของศูนย์การประชุมหรือ Convention Centre ส่วนหนึ่งเพื่อแสดงการต่อต้านองค์การการค้าโลก อีกส่วนหนึ่งเพื่อทดสอบกำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของรัฐบาลเม็กซิกัน

ไม่มีใครคาดเดาว่า สมรภูมิ Cancún จะ ‘นองเลือด’ มากเท่าสมรภูมิ Seattle เมื่อสี่ปีที่แล้วหรือไม่ ขบวนการประชาชนระหว่างประเทศมิได้มีเป้าหมายที่จะก่อการนองเลือด หากการนองเลือดเกิดขึ้นก็ต้องเป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐบาลเม็กซิกันในการใช้ตำรวจและทหารปราบปรามขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกอย่างรุนแรง

นคร Cancún เป็นสถานที่จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกระหว่างวันที่ 10-14 กันยายน 2546 การประชุมดังกล่าวนี้มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (WTO Doha Round) อย่างสำคัญ มิเฉพาะต่อการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมีผลต่ออนาคตและชะตากรรมขององค์การการค้าโลกอีกด้วย

การประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) มีขึ้นครั้งแรกในปี 2525 ขณะที่ยังมีได้สถาปนากองการค้าโลก ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) มีการประชุมระดับรัฐมนตรีรวม 6 ครั้ง เมื่อมีการตั้งองค์การการค้าโลกในปี 2538 การประชุมระดับรัฐมนตรีถูกกำหนดให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อย 2 ปีต่อหนึ่งครั้ง การประชุม ณ เมือง Cancún นับ

เป็นการประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5 (ดูตาราง) การประชุมเท่าที่ผ่านมาทั้งหมดที่สำเร็จและล้มเหลว ครั้งที่ล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่า คือ การประชุม ณ เมือง Seattle ในปี 2542

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกมีจุดประสงค์หลักในการโค่นล้มองค์การการค้าโลก และมีจุดประสงค์รองในการคว่ำการประชุมระดับรัฐมนตรี ณ เมือง Cancún ขบวนการประชาชนเหล่านี้มีฉันทมติว่า ระบบการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรม ประเทศเล็กเสียเปรียบประเทศใหญ่ ประเทศด้อยพัฒนาถูกเอาเปรียบโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว องค์การการค้าโลกเป็นกลไกของประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศในการหาประโยชน์จากการผลักดันการขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยไม่นำพาว่า การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ประชาชนผู้ยากไร้ในโลกที่สามอย่างไรบ้าง

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ เนื่องจากองค์การการค้าโลกเป็นกลไกของกระบวนการโลกาภิวัตน์ แต่ภายในขบวนการเหล่านี้มีจุดยืนและความคิดเห็นแตกต่างกันมาก บางกลุ่มต้องการโค่นล้มองค์การการค้าโลก เนื่องจากไม่ต้องการเดินบนเส้นทางทุนนิยม กลุ่มเหล่านี้ชูคำขวัญ *'Other Worlds Are Possible'* แต่บางกลุ่มต้องการผลักดันการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น และมีความเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์มากขึ้น

ในท่ามกลางความหลากหลายของขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลก นับแต่องค์กรดังเช่น Attac, Focus on the Global South, Continental Social Alliance, Friends of the Earth, Greenpeace, Global Exchange ไปจนถึง Oxfam มีความพยายามในการประสานงานในการชุมนุม ณ เมือง Cancún ซึ่งคาดว่าจะมีผู้ร่วมชุมนุมประท้วงอย่างน้อย 20,000 คน และอาจมีมากถึง 50,000 คน ทั้งนี้ที่คณะผู้จัดการประชุมจะพยายามสกัดมิให้ NGOs เข้าสู่อำเภอเมือง Cancún ก็ตาม Jose Bove ผู้นำเกษตรกรฝรั่งเศสผู้มีสมญานามว่า McHero เป็นคนหนึ่งที่ถูกกันมิให้เข้าเมือง Cancún

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกเปลี่ยนโฉมไปค่อนข้างมาก นอกจากจะดึงดูดปัญญาชนและนักเคลื่อนไหวทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายเสรีนิยมเป็นฐานกำลังที่กว้างขวางขึ้นแล้ว ยังให้ความสนใจในการผลิตงานวิชาการเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกและระเบียบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รู้เท่าทันประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศ รวมทั้งกำหนดจุดยืนเกี่ยวกับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อถือประโยชน์โลกที่สามและกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ องค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการผลิตงานวิชาการดังกล่าวนี้ ได้แก่ Focus on the Global South, Global Exchange, Global Development Network เป็นต้น

สมรภูมิ Cancún มิได้ปรากฏบนท้องถนน ณ ที่นี้ซึ่งขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกอาจต้อง 'ต่อสู้' กับตำรวจและทหารเม็กซิกันเท่านั้น หากยังปรากฏในศูนย์การประชุมอีกด้วย

บนโต๊ะเจรจา ฝ่ายใต้ต้องต่อสู้กับฝ่ายเหนือ แม้องค์การการค้าโลกจะยึดกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote) แต่ฝ่ายใต้ต้องเสียเปรียบในด้านวิถียุทธและอำนาจต่อรอง ในขณะที่ฝ่ายเหนือมีผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่องจำนวนมาก แม้กฎกติกาขององค์การการค้าโลกเพียงหนึ่งบรรทัดหรือหนึ่งย่อหน้าก็สามารถนำเสนอบทวิเคราะห์เป็นคั้งเป็นแคว ฝ่ายใต้มิได้มีวิถียุทธชนิดเทียบเทียมได้ ลำพังแต่จะทำความเข้าใจกฎกติกาเหล่านั้นก็แสนยากเสียแล้ว ฝ่ายเหนือยังมีไม้ตายในด้านอำนาจต่อรองด้วยการหยิบยกผลประโยชน์ระดับทวีภาคีมากดดันให้บางประเทศในฝ่ายใต้ยอมรับกติกาใหม่บางกติกา

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งระดับพหุภาคีและทวีภาคีล้วนเป็นการเล่นเกมเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือ Trade-Off Game ผลการเจรจานอกจากจะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของประเทศคู่เจรจาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อีกด้วย หากการเล่นเกมมีลักษณะเป็นการเล่นเกมเชิงลบ หรือ Negative Linkage การเจรจาอาจจบลงโดยที่ประเทศคู่เจรจามีได้รับประโยชน์มากกว่าที่ควร ตัวอย่างของ Negative Linkage ได้แก่ การกำหนดจุดยืนในการเจรจาว่า หากไม่มีการลดเงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม จะไม่มีการเจรจาเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการ

ประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา หากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการลดเงินอุดหนุนด้านเกษตรกรรมประกาศอย่างชัดเจนว่า จะไม่ยอมพิจารณาประเด็นใหม่ที่เรียกว่า Singapore Issues (จากการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 ปี 2539) อันได้แก่ กติกาว่าด้วยการลงทุน นโยบายการแข่งขัน การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procurement) และการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (Trade Facilitation)

สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสร้างความแค้นเคืองแก่โลกที่สามด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนการเกษตรในปี 2545 ทั้งๆที่มีพันธะในการลดเงินอุดหนุนดังกล่าวตามข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย จนการประชุม ณ เมือง Cancún ทำท่าจะล้มเหลวตั้งแต่การประชุมยังไม่เริ่มต้น แต่แล้วสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปช่วยประคองให้การประชุมมีชีวิตต่อไปด้วยการยื่นข้อเสนอการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ โดยที่ในเวลาไล่เลี่ยกันภาคีองค์การการค้าโลกบรรลุข้อตกลงในการให้ประเทศด้อยพัฒนาซื้อขายรักษาโรคสำคัญในราคาถูกลงได้

การรวมกลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันนับเป็นยุทธวิธีสำคัญในการเพิ่มอำนาจต่อรอง ดังกรณีประเทศผู้ส่งออกธัญพืช 18 ประเทศที่รวมตัวกันเป็น Cairns Group และประเทศด้อยพัฒนา 20 ประเทศที่รวมตัวกันเป็น Group of 20 โดยมีบราซิล สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย และแอฟริกาใต้เป็นผู้นำ

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (WTO Doha Round) ถูกกำหนดให้เป็น Development Round ซึ่งมีนัยเกี่ยวกับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่สาม แต่การเจรจามีความคืบหน้าน้อยมาก จนเกินกำหนดเวลาเกือบทุกหัวข้อการเจรจา มีหน้าซ้ำสหรัฐอเมริกาสหภาพยุโรปยังย่ำยีสิทธิแห่งโดฮาด้วยการสืบทอดนโยบายการอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัยอีกด้วย ในประการสำคัญ นานาประเทศมิได้สนใจการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเท่าที่ควร เพราะต่างหันเข็มมุ่งไปสู่การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคี

ภายใต้บรรยากาศดังกล่าวนี้ หากการประชุมระดับรัฐมนตรี ณ เมือง Cancún จบลงโดยไม่มีข้อตกลงเป็นขึ้นเป็นอัน ก็มีใ้เรื่องน่าประหลาดใจ แต่คำถามพื้นฐานที่พึงหาคำตอบก็คือ องค์การการค้าโลกควรจะมีอนาคตอย่างไร

**ตารางที่ 1**  
การประชุมระดับรัฐมนตรีภายใต้ GATT  
2525 – 2537

ครั้งที่	ปีที่ประชุม	เมืองที่ประชุม	ผล
1	2525	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	ล้มเหลว
2	2529	Punta del Este อุรุกวัย	สำเร็จ
3	2531	Montreal คานาดา	กึ่งล้มเหลว
4	2532	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	กึ่งสำเร็จ
5	2533	Brussels เบลเยียม	ล้มเหลว
6	2537	Marrakesh มอริออคโค	สำเร็จ

**ตารางที่ 2**  
การประชุมระดับรัฐมนตรีภายใต้ WTO  
2538 - 2546

ครั้งที่	ปีที่ประชุม	เมืองที่ประชุม	ผล
1	2539	สิงคโปร์	กึ่งสำเร็จ
2	2541	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	กึ่งสำเร็จ
3	2542	Seattle สหรัฐอเมริกา	ล้มเหลว
4	2543	Doha กาตาร์	กึ่งสำเร็จ
5	2546	Cancún เม็กซิโก	?

ที่มา Jean-Marie Metzger, "Mapping the Bumpy Road to Cancún", *OECD Observer* (May 28, 2003).