

รายงานวิจัยเรื่อง
ผลกระทบของรอบอุรุควัย
หัวข้อที่ 4

แกตต์ รอบอุรุควัย กับประเทศไทย



บทสรุปเชิงนโยบาย เมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไบรน์ อิงภากรณ์

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
โดยฝ่ายเศรษฐกิจภายในประเทศ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รายงานวิจัยเรื่อง
ผลกระทบของรอบอุรุกวัย
หัวข้อที่ 4

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย



เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
โดยฝ่ายเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย:

เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

บทความชิ้นนี้เป็นการพิจารณาที่มาของระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดการเจรจาที่ใหญ่ที่สุดและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์โลก (คือรอบอุรุกวัย) บทบาทและการกำหนดนโยบายของไทยในเรื่องนี้ และสิ่งที่ท้าทายในอนาคต โดยบทความแบ่งเป็นเจ็ดตอนที่ครอบคลุมถึงเรื่องใหญ่ๆ สองเรื่อง คือ

- กรอบความคิดในการวิเคราะห์ และเรื่องของระบบโลก (ตอนที่ 2, 3 และ 4)
- ประเทศไทยในระบบโลก (ตอนที่ 5, 6 และ 7)

บทความนี้ครอบคลุมเนื้อหาค่อนข้างมาก ถ้าจะสรุปประเด็นอย่างรวบรัด ก็พอจะสรุปได้ดังนี้

ระบบโลก

- ระบบการค้าโลกของแกตต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า) และองค์การการค้าโลกไม่ใช่ระบบเพื่อสร้างการค้าเสรีล้วนๆ การค้าเสรีเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของระบบนี้ หรืออาจมองได้ว่าเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการพยายามบรรลุเป้าหมายที่ใหญ่กว่า คือการพยายามหลีกเลี่ยงความหายนะที่เกิดจากสงครามการค้า ข้อตกลงแกตต์เป็นข้อตกลงหยุดยิงหรือข้อตกลงปลดอาวุธ โดยประเทศต่างๆ ภายใต้การนำของสหรัฐพยายามจัดระบบเพื่อให้เป็นกลไกรักษาความสงบ
- กลไกรักษาความสงบเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าที่เสรียิ่งขึ้น กับการพยายามบรรลุเป้าหมายทางสังคมอื่นๆ เช่นการให้สวัสดิการสังคม การรักษาชีวิตความเป็นอยู่ในชนบท หรือการสร้างความมั่นคงทางอาหาร กลไกของแกตต์จึงมีหลายตอนที่ยินยอมให้ประเทศภาคีไม่ปฏิบัติตามหลักการการค้าเสรี นักวิเคราะห์บางคนเรียกว่ามีวัตถุประสงค์อื่นๆ “ฝัง” อยู่ในลัทธิเสรีนิยม (embedded liberalism)
- เมื่อเวลาผ่านไป ระบบดังกล่าวมีปัญหามากขึ้น ปัญหาบางส่วนเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในระบบโลก เช่นสหรัฐซึ่งเดิมครอบงำระบบค่อนข้างมากต่อมามีคู่แข่งคือประชาคมยุโรป ตามด้วยญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาบางส่วนเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องเช่นภาคเกษตร การพยายามแก้ปัญหาเป็นการต่อสู้ที่ใช้เวลานานมากเพราะโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างการบริหารราชการ

ในประเทศต่างๆ แต่ละประเทศมีลักษณะสลับซับซ้อนมาก

- ความสลับซับซ้อนดังกล่าวนอกจากจะมีผลต่อเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์แล้วยังมีผลต่อวิธีวิเคราะห์สถานการณ์ด้วย ทำให้ต้องระวังไม่ด่วนสรุปว่าประเทศนั้นประเทศนี้มีความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งเหมือนกับจะเป็นคนๆ เดียว เพราะจะทำให้เข้าใจผิด และอาจประเมินสถานการณ์ผิดได้
- การพยายามวิเคราะห์ว่าการเจรจាន่าจะยุติอย่างไร ยากง่ายเพียงไร อาจใช้ทฤษฎีเกมช่วยได้ระดับหนึ่ง แต่ผลการเจรจาในเรื่องที่ขัดแย้งรุนแรงที่สุด มักจะเป็นการประนีประนอม หรือการทำข้อตกลงที่กำกวม หรือการผลการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ออกไป ทำให้ทฤษฎีเกมมีปัญหา เพราะทฤษฎีเกมต้องอาศัยตัวเลขผลได้ผลเสียที่ชัดเจน

ประเทศไทยในระบบโลก

- ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ประเทศไทยเคลื่อนไหวในสองด้าน คือในเวทีต่างประเทศ กับเวทีภายในประเทศ ทางด้านต่างประเทศ การเคลื่อนไหวของไทยเผชิญกับอุปสรรคสองประการคือ ไทยเป็นประเทศเล็กจึงขาดอำนาจต่อรอง และไทยขาดกำลังคนที่จะดำเนินการในสารพัดเรื่องที่กำลังกลายเป็นงานของระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลก ทางออกของไทยคือเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยการหาพันธมิตร ได้แก่ กลุ่มแครนส์ กับกลุ่มอาเซียน ซึ่งได้ผลระดับหนึ่ง ตลอดจนเอาชนะปัญหาการขาดคนด้วยการแบ่งงานกันทำภายในกลุ่มอาเซียน ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งเช่นกัน
- การเตรียมตัวภายในประเทศ ก่อนข้างดีในหลายเรื่อง แต่มีปัญหาความขัดแย้งภายในระบบราชการที่ทำให้การประสานงานกับการกำหนดเป้าหมายในการเจรจาไม่ชัดเจนเท่าที่ควร
- แรงผลักดันสำคัญในการกำหนดจุดยืนมาจากกระทรวงพาณิชย์ แรงผลักดันทางการเมืองมีน้อยมาก ภายในกระทรวงพาณิชย์เองแนวความคิดของข้าราชการกับรัฐมนตรีอาจแบ่งได้อย่างหยابๆ ออกเป็นสองฝ่าย คือสายกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ที่มักนิยมแนวการค้าเสรีกับระบบการรักษากติกาสากล กับแนวการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ
- โดยบังเอิญ ผลการเจรจารอบอุรุกวัยที่ยังดำเนินการตามเป้าหมายสองแนวของแกตต์ สามารถทำให้นักเจรจาไทยสร้างความพอใจให้ผู้ที่มีแนวคิดทั้งสองแนวได้ เพราะผลการเจรจามีทั้งการเปิดเสรี การปฏิรูประบบกีดกันการค้าของโลก และการเสริมสร้างระบบการแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจบางภาค โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่มีโควตาภาษี (tariff quotas)
- สถานการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนอยู่มาก ที่แน่นอนที่สุดคือหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่ต้องดำเนินการต่อ

เนื่องจากรอบอุรุกวัย หลายเรื่องเริ่มดำเนินการแล้ว และบางเรื่องประสบปัญหา เช่นการเจรจาเรื่องบริการสามหัวข้อ ได้แก่บริการการเงิน บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และการเดินเรือทางทะเลอาจล้มเหลวได้ ที่เกือบจะแน่นอนคือความโดดเด่นของสหรัฐจะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งอาจเพิ่มความตึงเครียดในบางเรื่องเมื่อสหรัฐพยายามปรับตัว และอาจทำให้สหรัฐหันไปพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้น ที่ดูเป็นแนวโน้มคือประเทศต่างๆมีแนวโน้มจะพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้นทำให้เพิ่มความสลับซับซ้อนในการบริหารงานการเจรจาระหว่างประเทศ

- ในประเทศไทย ภาคเอกชนเริ่มสนใจการเจรจาการค้ามากขึ้น และจากนี้ไปอาจไม่ยอมให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเจรจาอีกต่อไป แต่ภาคเอกชนกลุ่มต่างๆ จะวิ่งเต้นผ่านองค์กรกับหน่วยราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งน่าจะท้าทายระบบราชการกับระบบการเมืองมากยิ่งขึ้นในการพยายามประสานจุดยืนกันให้เป็นแนวเดียวกัน
- การปฏิรูประบบการเจรจาของไทยมีทางเลือกหลายทาง จากตัวอย่างที่เห็นในประเทศต่างๆ เช่นการตั้งกระทรวงเจรจาตามแบบสหรัฐ การรวมกระทรวงต่างประเทศกับบางส่วนของกระทรวงพาณิชย์ การรวมกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น หรือจะใช้ระบบคณะกรรมการปัจจุบันต่อไปก็ได้ แต่ละแบบมีทั้งข้อดี และข้อเสีย แต่ผู้เสนอทางออกเหล่านี้มักจะขาดคำอธิบายเพิ่มเติมว่าจะจัดการแบ่งพรรคแบ่งพวกอย่างไร เพราะถ้าไม่จัดการกับปัญหาดังกล่าว การสร้างหน่วยราชการใหม่อาจทำให้ปัญหาความแตกแยกรุนแรงยิ่งขึ้นก็ได้
- ปัญหาใหญ่เรื่องหนึ่งในการจัดองค์กรใหม่คือแรงจูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในองค์กรใหม่ ปัจจัยสำคัญคืออนาคตในการทำงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นไป องค์กรใหม่จะหาคนมาทำงานได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นให้ออกาสแก่ข้าราชการที่จะก้าวหน้าต่อไป มิฉะนั้นหน่วยราชการต้นสังกัดเดิมจะต้องยอมรับผลงานระหว่างที่ข้าราชการถูกยืมตัวไป โดยสรุประบบราชการต้องมีความคล่องตัวมากขึ้นในการให้ข้าราชการหมุนเวียนย้ายสังกัดมิฉะนั้นนโยบายการเจรจาจะไม่เป็นเอกภาพ
- เมื่อประเทศไทยเริ่มจะขาดคนที่ฝีมือและประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไปรัฐบาลอาจไม่มีทางเลือกการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำไม่ได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการส่งออก และกรมการค้าต่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย ฯลฯ เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด

สารบัญ

๑. จัดจาก	1
-----------------	---

ภาคที่ ๑. ระบบโลก

ล้อมกรอบ : ปัญหาหนักอกนักโทษ

๒. กรอบความคิด	11
----------------------	----

ตาราง : 1. เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่กับการค้าของโลก / 2. ประเทศที่ร่างข้อตกลงก่อตั้ง ITO / 3. ประเทศที่ประชุมที่ฮาวานา / 4. ประเทศที่เจรจาลดภาษีรอบแรก

๓. ทำไมถึงมีแกตต์	28
-------------------------	----

ตาราง : 5. การเจรจาแปดรอบของแกตต์ ล้อมกรอบ : หลักพื้นฐานของแกตต์บางประการ / เหตุการณ์สำคัญในรอบอุรุกวัย

๔. ทำไมถึงมีรอบอุรุกวัย.....	42
------------------------------	----

ภาพ : 1. โครงสร้างคร่าวๆ ของข้อตกลงรอบอุรุกวัย / 2. รายละเอียดภาคผนวก 1 ของข้อตกลง WTO / 3. คำประกาศและคำตัดสินของรัฐมนตรีที่มารีราเคซ

ภาคที่ ๒. ประเทศไทยในระบบโลก

๕. ความเข้าใจผิด	63
------------------------	----

ภาพ : 4. ทีมชาติ? ล้อมกรอบ : ทีมชาติ? ใครเป็นใครในภาพที่ 4

๖. ประเทศไทย	69
--------------------	----

ล้อมกรอบ : ทีมชาติแบบไหนดีที่สุด? ตาราง : 6. หมายเหตุการเจรจาต่อภายใต้ WTO

๗. อนาคต	91
----------------	----

ขอบคุณ	99
--------------	----

บรรณานุกรม.....	102
-----------------	-----

ภาพปก : สุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัย ผู้เป็นพยานคือ (จากซ้าย) เจ้าหน้าที่แกตต์คนหนึ่ง ไตรรงค์ สุวรรณคีรี มข.คลัง Peter Sutherland เลขาธิการแกตต์ กับ อุทัย พิมพ์ใจชน มว.พาณิชย์

คำศัพท์

AFTA ASEAN Free Trade Area แอฟตา เขตการค้าเสรีอาเซียน

APEC Asia-Pacific Economic Cooperation เอเปค ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

binding ข้อผูกมัดหรือข้อผูกพัน คืออัตราภาษีหรือพันธกรณีการเปิดตลาดชนิดอื่นที่ประเทศภาคีสัญญาว่าจะปฏิบัติตามได้แก่ลดหรือภายใต้ข้อตกลงอื่นๆ ขององค์การการค้าโลก

Calms Group กลุ่มแครนส์ กลุ่ม 14 ประเทศที่รณรงค์ให้ยกเลิกการปกป้องกับการอุดหนุนภาคเกษตร

code โทด ข้อตกลงที่ภาคีองค์การการค้าโลกลงนามเพียงบางประเทศ ส่วนใหญ่เป็นผลของรอบโตเกียว

concessions ข้อผ่อนผัน คุณสมบัติของการเปิดตลาดในสายตานักเจรจา กับนักการเมือง (ไม่ตรงกับทัศนคตินักเศรษฐศาสตร์)

EFTA European Free Trade Association สมาคมการค้าเสรียุโรป

Final Act กรณสารสุดท้าย ข้อตกลงสุดท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัย โดยทั่วไปใช้เรียกข้อตกลงทั้งฉบับ แต่ความจริงเป็นใบปะหน้า (ความยาวหน้าหนึ่งหน้า) ของข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลก

G-7 Group of Seven กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เจ็ดประเทศ (สหรัฐ แคนาดา เม็กซิโก ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี ญี่ปุ่น)

GATS General Agreement on Trade in Services ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (แกตส์) เป็นกติกาสากลเกี่ยวกับการค้าบริการ

GATT General Agreement on Tariffs and Trade ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์) เป็นกติกาสากลเกี่ยวกับการค้าสินค้า

ISO International Standards Organisation องค์การมาตรฐานสินค้าระหว่างประเทศ

ITO International Trade Organisation องค์การการค้าระหว่างประเทศ พยายามตั้งขึ้นในต้นปี 1946-47 (๒๕๔๕-๕๐) แต่ไม่สำเร็จ

MERCOSUR Southern Common Market ตลาดร่วมใต้ (อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย อุรุกวัย)

MFA multi-fibre arrangement ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ที่อนุญาตให้ละเมิดแกตต์ โดยกำหนดกติกาสำหรับการจำกัดการนำเข้าในรูปโควตา

MFN most favoured nation ประเทศผู้ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง เป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศคู่ค้าต่างๆ (ถ้าผู้ใดได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ประเทศอื่นที่ทำสัญญา MFN ก็จะได้รับ การอนุเคราะห์อย่างเดียวกัน)

NAFTA North American Free Trade Agreement ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

national treatment การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ เป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนหรือนิติบุคคล
ของชาติตน กับของต่างชาติ

protocol พิธีสาร ในกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลก เป็นเอกสารที่แต่ละประเทศสัญญาว่าจะเปิด
ตลาดใดบ้าง และจะเปิดอย่างไรขนาดไหน

Quadrilaterals, Quad กลุ่มประเทศสี่ฝ่าย (สหรัฐ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น แคนาดา)

reciprocity การแลกเปลี่ยนแบบต่างตอบแทน ในกรณีการเจรจาในระบบแนวคิดกับองค์การการค้าโลก
หมายถึงการแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดหรือการให้ข้อผ่อนผันอื่นๆ ซึ่งอาจแลกเปลี่ยนในเรื่องเดียวกัน
หรือคนละเรื่อง แล้วแต่กรณี

SPS sanitary and phyto-sanitary measures มาตรการเกี่ยวกับสุขลักษณะของสัตว์และพืช หัวข้อย่อยใน
การเจรจารอบอุรุกวัยเรื่องการเกษตร

tariff-quotas การกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสองระดับ ปริมาณสินค้าที่อยู่ในโควตาคิดภาษีต่ำกว่าส่วนที่เกิน
โควตา

tariffication การแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษีศุลกากร

TAEI Trans-Atlantic Economic Initiative ความริเริ่มเศรษฐกิจข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก คือความ
ตกลงเบื้องต้นระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรปเรื่องการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ (ดู TAFTA)

TAFTA Trans-Atlantic Free Trade Agreement ข้อตกลงการค้าเสรีข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก (ยังไม่
ได้เกิดขึ้น ในภายหลังเปลี่ยนเป็น TAEI: Trans-Atlantic Economic Initiative)

TRIMS trade-related investment measures มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า หัวข้อการเจรจารอบ
อุรุกวัยหัวข้อหนึ่ง

TRIPS trade-related intellectual property rights สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า หัวข้อ
การเจรจารอบอุรุกวัยหัวข้อหนึ่ง

UNCTAD UN Conference on Trade and Development ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการ
พัฒนา

WIPO World Intellectual Property Organisation องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก

WTO World Trade Organisation องค์การการค้าโลก ตั้งขึ้นในปี 1995 (๒๕๓๘) จากการเจรจารอบอุ
รุกวัย

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย:

เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ

และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

๑ จัดจาก



Today the world has chosen openness and cooperation instead of uncertainty and conflict.

*Peter Sutherland, GATT director-general
Geneva, December 15, 1993*

ฉากที่หนึ่ง

การเจรจารอบอุรุกวัยเสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) เวลา 19:30 น. ตามเวลาท้องถิ่นที่ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หลังจากดำเนินมาเป็นเวลาราว 2,642 วัน (ประมาณเจ็ดปีกับสามเดือน) หลังจากเปิดเจรจาที่เมืองปูนตา เดล เอสเต ประเทศ อุรุกวัย ในเดือนกันยายน 1986 (๒๕๒๙) การเจรจา การค้ารอบที่แปดของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์) นับว่าเป็นการเจรจาที่ใหญ่ และ ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์โลก

ในช่วงสุดท้ายนั้น คณะนักเจรจาทั้งหมดได้ประชุมกันตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน ตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคมเป็นต้นมา จะพักการประชุมก็เพียงชั่วระยะเวลาสั้นๆ เพื่อ “รับประทานอาหารและหลับนอนเล็กน้อย” (GATT 1993b: 4) ปัญหาขัดแย้งเรื่องการเกษตรระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรป ซึ่งป็นเกลียวกันในเรื่องนี้มาตลอดเจ็ดปีนั้น ไม่ได้คลี่คลายจนกระทั่งถึงวันที่ 14 ธันวาคม เพียงหนึ่งวันก่อนที่จะต้องปิดรอบ ส่วนการเจรจาเรื่องการเปิดตลาด (market access) กับเรื่องบริการเสร็จสิ้นลงในวันที่ 15 นั้นเอง

เหตุการณ์ทั้งหมดในช่วงสุดท้ายนั้นเกิดขึ้นท่ามกลางความสนใจของสื่อมวลชนจำนวนมาก และนักวิ่งเต้นที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ระหว่างการเจรจายาวนานกว่าเจ็ดปีนั้น มีสองสามช่วงที่สายตาของชาวโลกพุ่งเล็งผ่านสื่อมวลชนไปที่การเจรจาที่ทำให้นักเจรจาตัวแข็งไม่กล้าขยับจุดยืนเพราะกลัวว่าจะโดนกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศตำหนิว่าขายชาติ แต่คราวนี้ทุกคนมุ่งมั่นว่าจะต้องเจรจาให้ “จบ” เสียทีท่ามกลางสายตาของชาวโลก มิฉะนั้นจะโดนตำหนิว่าไร้น้ำยา สัญญาฉบับบอกว่าการเจรจาได้สิ้นสุดลงแล้วนั้น คือเสียงร่ำไห้ในมือนาย Peter Sutherland เลขาธิการแอกค์ ที่ทุบลงบนโต๊ะประธานที่ประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้า ท่ามกลางฝูงช่างภาพที่ห้อมล้อมอยู่

ตามหลัก การพูดๆๆ ควรจะยุติลง เหลือแต่เพียงการไปทำพิธีลงนามที่เมืองมาร์ราเคช ประเทศมอร็อกโค ในเดือนเมษายนปีถัดไป เมื่อคุณนาย Sutherland เป็นคนที่ยืนยันใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ มิฉะนั้นการเจรจาจะต้องใช้เวลาออกไปอีกวันสองวัน เพราะแทนที่จะคลานกลับบ้านกลับช่องกลับโรงแรมริมทะเลสาปอันสวยงามของเจนีวา บรรดาผู้แทนจากประเทศที่เข้าร่วมเจรจาส่วใหญ่ ซึ่งในขณะนั้นมี 117 ประเทศ¹ ต้องการใช้ออกาสนี้เพื่อกล่าวคำปราศรัยที่ยืดเยื้อและน่าเบื่อ นาย Sutherland ตระหนักดีว่าถ้าจีนปล่อยให้ออกาสนี้เพื่อกล่าวคำปราศรัยกันต่อไป จุดจบของรอบอุรุกวัยจะไม่ทันถ่ายทอดในรายการข่าวภาคค่ำของโทรทัศน์ในยุโรป นาย Sutherland จึงเข้าไปขัดจังหวะ ทุบโต๊ะ ปิดการเจรจาลงอย่างเป็นทางการ จากนั้นก็ปล่อยให้นักเจรจาปราศรัยต่อ (Bangkok Post 1993) แต่ความรู้สึกของนักเจรจาที่อยากปราศรัยต่อคงจะจืดจางลงไปมาก จากที่สื่อมวลชนกับความสนใจของชาวโลกเกือบจะทำให้รอบอุรุกวัยล้นเหลือ ในที่สุดจุด “จบ” ของรอบอุรุกวัยกำหนดจากกำหนดเวลาของรายการข่าวโทรทัศน์

ฉากที่สอง

ในแวดวงการเจรจาการค้า คำว่า “จบ” ไม่ได้แปลว่าจบจริงๆ อีกสี่เดือนหลังจากนั้น ในวันที่ 15 เมษายน 1994 (๒๕๓๗) รัฐมนตรีราวๆ 100 ประเทศไปร่วมลงนามในข้อตกลงของรอบอุรุกวัยที่เมืองมาร์ราเคช ประเทศมอร็อกโค ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีไทย ลงนามในฐานะหัวหน้าคณะของไทย ซึ่งมี

¹ ได้แก่ปากีสถาน 114 ประเทศ ยกเว้นยูโกสลาเวีย แต่รวมประเทศอีกสี่ประเทศคือ อัลจีเรีย จีน ฮอนดูรัส และปารากวัย ที่เข้าร่วมในการเจรจาระหว่างที่กำลังต่อรองเป็นภาคีเต็มขั้นของแอกค์ (GATT 1993b: 16) ต่อมา ในวันที่ 15 เมษายน 1994 (๒๕๓๗) ซึ่งเป็นวันที่ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัย ประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจาได้เพิ่มเป็น 125 ประเทศ เป็นภาคีแอกค์ 123 ประเทศ ผู้ที่ลงนามในวันนั้นมี 111 ราย ได้แก่ประเทศทั่วไป 98 ประเทศ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 12 ประเทศ และกรรมการสหภาพยุโรป (ซึ่งเจรจาในนามสมาชิก) อีกหนึ่งราย (GATT 1994e: 16; GATT 1994f: 8) ก่อนหน้านั้นตอนเปิดการเจรจาที่ปุนตา เดล เอสเต แอกค์มีภาคีทั้งหมด 92 ประเทศ แต่ที่ส่งตัวแทนไปปุนตา เดล เอสเต มีประมาณ 74 ประเทศ (GATT 1986: 7-8)

นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ปรึกษารัฐมนตรีอีก 29 คนเดินทางไปด้วย ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กท่ามกลางประเทศใหญ่อย่างเช่นสหรัฐ สมาชิกสหภาพยุโรป กับญี่ปุ่น แต่คณะของไทยนับเป็นคณะที่ใหญ่เป็นอันดับสามในงานดังกล่าว

รัฐมนตรีทั้งหลายทยอยกันเข้าไปนั่งโต๊ะในห้องที่ตกแต่งอย่างสง่างามตามแบบศิลปะมอโรคโค โต๊ะที่ใช้ในพิธีลงนามต้องนำโต๊ะที่ใหญ่ๆ สองโต๊ะมาต่อกัน เพราะข้อตกลงที่ลงนามกันไม่ได้มีแค่กติการะหว่างประเทศฉบับใหม่ยาว 550 หน้าทีเรียกว่า “กรรมสารสุดท้าย” (Final Act) ของรอบอุรุกวัยเท่านั้น แต่ยังมีเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “พิธีสาร” (protocol) ของข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย เอกสารฉบับนี้มีความยาวกว่า 21,000 หน้า น้ำหนักรวมกว่า 170 กิโลกรัม เอกสารดังกล่าวนี้ประกอบด้วยข้อเสนอของแต่ละประเทศที่จะผูกมัดลดภาษีศุลกากรที่เก็บจากการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร เป็นเอกสารซึ่งนักเจรจาบางคนเห็นว่าเป็นผลงานที่สำคัญที่สุดในรอบอุรุกวัย² เพราะผลของข้อผูกมัดเปิดตลาดจะทำให้การค้าของโลกขยายตัว \$510 พันล้านต่อปี ภายในปี 2005 (๒๕๔๘) (ตามการคำนวณของสำนักงานเลขาธิการแอกดใน GATT 1994g) และที่สำคัญคือพิธีสารฉบับนี้ไม่ได้เจรจาเสร็จในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) ซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นวันที่การเจรจาสิ้นสุดลง พิธีสารของรอบอุรุกวัยยังต้องใช้เวลาเจรจาต่ออีกสองสามเดือนจนเสร็จสิ้นเพียงไม่กี่สัปดาห์ก่อนการลงนามที่มาราเคซ ค่อมามากเพียงหนึ่งเดือนหลังจากพิธีลงนาม การเจรจาก็เริ่มขึ้นใหม่และยังดำเนินต่อไปจนถึงทุกวันนี้ เพราะงานที่ค้างจากรอบอุรุกวัยยังมีอีกมาก คำว่า “จบ” จึงไม่ได้แปลว่า “จบ”

ฉากที่สาม

ระหว่างการเจรจาลดภาษีศุลกากรในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) ต้นปี 1994 (๒๕๓๗) นั้น มีเหตุการณ์ที่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทยด้วย ในเวลานั้นทุกประเทศมีข้อเสนอวางอยู่บนโต๊ะแล้วว่าจะลดภาษีอย่างไร³ ข้อเสนอเหล่านี้แต่ละประเทศได้ปรับปรุงตามคำเรียกร้องของประเทศอื่นแล้ว หากแต่ว่ายังมีอีกหลายกรณีที่ยังต้องต่อรองกันอีกระลอกหนึ่งเพื่อให้ได้ข้อตกลงเป็นชุด (package) ที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

² เช่นนาย Julius Katz อดีตรองผู้แทนการค้าสหรัฐ หรือนักเจรจาคนสำคัญของแคนาดา เป็นต้น (จากการสัมภาษณ์)

³ รายละเอียดการเจรจาลดภาษีและเปิดตลาดในรอบอุรุกวัยมีใน ทีเทอร์ โมครี (๒๕๓๘) ข้อความล้อมกรอบ หน้า 46-60

ในขณะนั้นรัฐบาลไทยกำลังเตรียมปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรใหม่อยู่แล้ว ประเด็นที่อภิปรายกันในรัฐบาลไทยคือการปฏิรูปที่ไทยจะทำเองควรโยงกับข้อ “ผูกมัด” ของไทยในรอบอุรุกวัยอย่างไร^๔ ฝ่าย “การค้า” ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรีสุภชัย เป็นผู้นำ ต้องการให้ประเทศไทย ยื่นข้อเสนอใหม่ที่เป็นการลดอัตราภาษีผูกมัดให้ต่ำกว่าอัตราที่เคยเสนอ โดยมีเงื่อนไขว่าจะลดอัตราผูกมัดตามที่เสนอใหม่ก็ต่อเมื่อประเทศอื่นลดภาษีสินค้าบางชนิดเพิ่มเติม (เช่น ต้องการให้สหรัฐลดภาษีอัญมณีกับเครื่องประดับบางประเภท) แนวความคิดนี้ เท่ากับเป็นการต่อรองให้ประเทศอื่นเปิดตลาดให้แก่สินค้าไทยโดยไทยไม่ต้อง “สูญเสีย” อะไรเลย เพราะการลดอัตราเพดานที่ผูกมัดในการเจรจาจะไม่มีผลกระทบต่ออัตราที่เก็บจริง (ซึ่งต่ำกว่า) และจะไม่กระทบกระเทือนรายได้ของกรมศุลกากร จะมีผลกระทบก็แค่ในเรื่องความยืดหยุ่นของกระทรวงการคลังในกรณีที่ต้องการเพิ่มอัตราภาษีขึ้นมาใหม่ในอนาคต แต่เป็นความยืดหยุ่นที่ ดร.สุภชัยเห็นว่าน่าจะแลกกับการเปิดตลาดจริงๆ เพิ่มขึ้นในประเทศอื่น และถึงอย่างไร ถ้าประเทศคู่ค้าไม่เห็นด้วย ไทยก็สามารถถอนข้อเสนอใหม่นั้นได้ ดร.สุภชัย ให้ความเห็นว่าข้อเสนอใหม่ของไทยน่าจะปรับอัตราผูกพันในเกณฑ์ให้ต่ำกว่าอัตราใหม่ที่กำลังจะประกาศเก็บจริงๆ หรือสูงกว่านั้นเล็กน้อย ทางคณะกรรมการพิทักษ์อัตราศุลกากร ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการส่วนใหญ่มาจากกระทรวงการคลัง ไม่เห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่าย “การค้า” ทางฝ่าย “การคลัง” ต้องการรักษาความยืดหยุ่นไว้ เพราะคิดว่าในอนาคตอาจต้องปรับอัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้นไปอีก จึงต้องการผูกพันอัตราเพดานในระดับที่ค่อนข้างสูง

เราไม่อาจสรุปให้แน่ชัดลงไปได้ว่า ถ้าประเทศไทย ได้ยื่นข้อเสนอใหม่ที่เป็นการลดอัตราภาษีศุลกากรที่ผูกมัดให้ต่ำลงจะมีผลทำให้สินค้าส่งออกบางตัวของไทยได้รับประโยชน์จากอัตราภาษีศุลกากรในต่างประเทศที่ยังต่ำลงไปอีกหรือไม่ นักเจรจาของไทยบางคนแล้วว่า ได้พยายามหาวิธีอย่างไม่เป็นทางการกับนักเจรจาประเทศคู่ค้าที่เกี่ยวข้องว่า ถ้ายื่นข้อเสนอใหม่จะได้รับการตอบสนองจากประเทศเหล่านั้นหรือไม่ คำตอบที่ได้รับเป็นคำพูดทำนองว่า “ผมให้คำมั่นสัญญาอะไรไม่ได้ แต่ก็จะหารือกับหน่วยราชการในเมืองหลวงดู” แต่เราสรุปได้ว่าผู้กำหนดนโยบายภาษีศุลกากรในกระทรวงการคลังเห็นว่าการรักษาความยืดหยุ่นไว้ระดับหนึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าการพยายามจูงใจให้ประเทศคู่ค้าสำคัญ ของไทยเปิดตลาดมากขึ้น แม้กระทั่งในกรณีที่ข้อเสนอใหม่ของไทยเป็นข้อเสนอที่มีเงื่อนไขที่กำหนดว่าจะต้องได้รับการตอบสนองจาก

๔ ม. 28 ของ GATT 1947 กำหนดว่า หลังจากผูกมัด (bind) อัตราภาษีแล้ว จะเพิ่มอัตราภาษีให้กลับสู่ระดับที่สูงกว่าอัตราที่ผูกมัดได้ แต่ต้องเจรจากับประเทศคู่ค้าที่สำคัญๆ ก่อน และอาจต้องทบทวนประเทศที่เสียหาย ฉะนั้น การยกเลิกการผูกมัดเป็นสิ่งที่ทำได้ ในประเทศอุตสาหกรรม อัตราภาษีที่ผูกมัดมักเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำ จึงเป็นอัตราที่ไว้เก็บภาษีจริง แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) อัตราที่ผูกมัดยังค่อนข้างสูง อัตราที่เก็บจริงอาจจะต่ำกว่าอัตราผูกมัด ดังนั้นอัตราผูกมัดถือเป็นอัตราเพดาน

ผู้อื่นมิฉะนั้นจะถอนข้อเสนอ เมื่อราชการไทยเองไม่ได้มีแนวความคิดเดียวกัน การสรุปว่า “ประเทศไทย” ต้องการอะไร เป็นเรื่องที่สรุปยาก

พล็อตเรื่อง

การวิเคราะห์การเจรจา ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ที่ละเอียดกลับซับซ้อนเพียงไร มักจะเป็นการพยายามตอบคำถามหลักๆ เพียงสองคำถามคือ

- การเจรจาแต่ละครั้งจะจบลงได้หรือไม่? และ
- ผลสุดท้ายของการเจรจาจะเป็นอย่างไร?

แต่การตอบคำถามดังกล่าวยากกว่าที่คิดด้วยเหตุผลหลายประการ ฉากทั้งสามข้างต้นนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่สะท้อนความสลับซับซ้อนของเรื่องนี้

โดยสามัญสำนึก การเจรจาระหว่างประเทศ ได้แก่การที่ “ประเทศ” ต่างๆ เข้าร่วมใน “กระบวนการเจรจา” ภายใต้กรอบ “กติกา” และ “โครงสร้างอำนาจ” จนกระทั่งเจรจา “จบ” ลงได้ คือมี “ผล” ของการเจรจา ทุกวันนี้นักวิชาการวิเคราะห์การเจรจาระหว่างประเทศด้วยเครื่องมือที่ลึกลับซับซ้อน ตั้งแต่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศสมัยใหม่ จนกระทั่งถึงทฤษฎีเกมหลายชั้น แต่บ่อยครั้งการเจรจาในโลกแห่งความเป็นจริงยังทำทายนักวิเคราะห์อยู่ ทฤษฎีที่ใช้กันอยู่มักจะให้ความกระจ่างในเรื่องของกติกากับโครงสร้างอำนาจได้ไม่น้อยทำให้เข้าใจกระบวนการเจรจาได้ดีขึ้น แต่อีกสามคำที่เหลือที่อยู่ในเครื่องหมายคำพูดยังมีปัญหา ถ้าเรายังใช้คำว่า “ประเทศ” ในความหมายที่เป็นผู้เล่นหนึ่งคนซึ่งมีเป้าหมายที่ชัดเจน เราอาจหลงทางได้ ไม่ว่าจะเป็นในระบบราชการของไทย หรือระบบการเมืองของสหรัฐ หรือประเทศอื่นใดก็ตาม แรงที่ดึงกันไปคนละทางมีมากมาย ทฤษฎีสมัยใหม่เพิ่งจะเริ่มคำนึงถึงข้อนี้ในระดับเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนคำที่เหลืออีกสองคำยังเป็นปัญหามากกว่านั้นอีก เพราะการเจรจามัก “จบ” แบบไม่จบจริง^๕ โดย “ผล” ของการเจรจาในหลายเรื่องยังต้องตีความต่อ บางครั้งต้องเจรจาตีความต่อไปด้วยซ้ำ

บทความชิ้นนี้คงจะไม่ช่วยแก้ปัญหาทางทฤษฎีให้นักวิเคราะห์ เพราะไม่มีทฤษฎีใหม่ที่จะมาใช้สรุปเหตุการณ์ บางส่วนเป็นการชี้ถึงความสลับซับซ้อนที่มากขึ้นด้วยซ้ำ แต่บทความนี้พยายามประมวลข้อมูลเพื่อสร้างความกระจ่างขึ้นมาระดับหนึ่ง โดยแบ่งเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือเหตุการณ์ระดับโลก ตลอดจนกรอบ

๕ การเจรจาการค้าระดับโลกมีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ไม่ได้จบลงพร้อมกับการสิ้นสุดของรอบอุรุภักดิ์จริงๆ (ดูตอนที่ ๗) แต่จุดจบของรอบอุรุภักดิ์หมายถึงการสิ้นสุดของกติกาการเจรจาในลักษณะ “รอบ” ที่ต้องรองข้ามหัวข้อได้ เมื่อรอบอุรุภักดิ์จบลง การเจรจาข้ามหัวข้อก็จบลงไปด้วย

ความคิดในการวิเคราะห์ระบบโลก กับเรื่องระดับประเทศไทย ในระดับโลกเป็นการพิจารณาที่มาของการเจรจาว่าทำไมต้องพูดกันเป็นปีๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ตลอดจนพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าเขาพูดอะไรกัน (ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาว่าเนื้อหาการเจรจาในทางเทคนิคประกอบด้วยอะไรบ้าง) การพิจารณาสถานการณ์ระดับโลกช่วยให้เข้าใจส่วนที่สามของบทความ คือบทบาทของประเทศไทย ซึ่งมีทั้งความกระตือรือร้นที่สะท้อนโดยการที่คณะของไทยเป็นคณะที่ใหญ่เป็นอันดับสามที่มารวราเชส แล้วยังมีความสับสนหรือขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายดังตัวอย่างเท่าที่การผูกมัดอัตราภาษีศุลกากร

ภาคแรกจากนี้ไปเป็นเรื่องของระบบโลก มีข้อสรุปหลักๆ ว่าระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลกเป็นระบบเพื่อการหยุดยั้งในสงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การค้าเสรีเป็นเครื่องมืออันหนึ่งเพื่อบรรลุดูประสงค์นี้ แต่เครื่องมืออื่นก็มีด้วย เช่นในสมัยคั่นๆ แกตต์มีข้อกำหนดที่อนุญาตให้ปกป้องเกษตรกรรมได้ ภาคนี้เริ่มด้วยตอนที่ 2 ซึ่งเป็นเรื่องกรอบความคิดในการวิเคราะห์ตัวละครของการเจรจากับระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลก ถัดจากนั้นในตอน 3 เป็นการพิจารณาสถานการณ์ระหว่างประเทศที่นำไปสู่ระบบแกตต์ ตอนที่ 4 เป็นการพิจารณาวิวัฒนาการของระบบในระยะต่อมาที่นำไปสู่การเจรจารอบอุรุภัย จากนั้นเมื่อสร้างภาพบริบทแวดล้อมแล้ว บทความก็จะเข้าสู่ภาคที่สอง คือเรื่องประเทศไทย ตอนที่ 5 เป็นเรื่องความเข้าใจผิดพื้นฐานบางประการที่มักพบบ่อยๆ ตอนที่ 6 เป็นการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจจุดยืนของประเทศไทย และตอนที่ 7 เป็นการขมวดประเด็นทั้งหลายเหล่านี้เข้าด้วยกันโดยพิจารณาสิ่งที่ท้าทายสำหรับอนาคต รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารการเจรจาของไทย

บทความนี้จะไม่ลงไปในรายละเอียดของเหตุการณ์การเจรจารอบอุรุภัย เพราะรายละเอียดดังกล่าวมีสรุปในที่อื่นบ้างแล้ว (เช่นทีเทอร์ ไมครี ๒๕๓๘) แต่ในการวิเคราะห์สถานการณ์บางช่วง เช่นความเป็นไปในสหรัฐก่อนกับหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะมีรายละเอียดบ้าง ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์เหล่านี้ช่วยให้เข้าใจความเป็นมาของระบบแกตต์กับเนื้อหาที่เจรจาในรอบอุรุภัย อีกทั้งทำให้เข้าใจความเป็นมาของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มักจะถูกมองเป็นตัวอย่างสำหรับการปฏิรูประบบบริหารการเจรจาของไทย (นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวยังไม่มีปรากฏเป็นภาษาไทย)

ในขณะเดียวกัน การคำนวณว่า ประเทศไทย “ได้” หรือ “เสีย” มากน้อยเพียงไรจากข้อตกลงรอบอุรุภัย เป็นภาระหน้าที่ของบทความอื่นในโครงการวิจัยชุดนี้ บทความนี้จะพิจารณาบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองของระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลก และจะพิจารณากระบวนการตัดสินใจกับกระบวนการเจรจาของไทย ข้อสรุปข้อหนึ่งของบทความคือ ประเทศไทยเอาใจใส่การเจรจาก่อนพอสมควร ถึงแม้ว่ายักษ์ใหญ่ (ได้แก่ สหรัฐ และประชาคม/สหภาพยุโรป) จะมีอำนาจมาก แต่วิธีเดินแค้นขของประเทศไทยและประเทศในระดับเดียวกันอีกจำนวนหนึ่ง ทำให้ประเทศเหล่านี้มีสิทธิมีเสียงพอสมควร เช่น ในเรื่องการผลิตให้เปิดการเจรจาและในการรณรงค์เรื่องการเกษตร สิ่งที่แตกต่างกันมาก ในกรณีประเทศไทยคือ การเดินแค้นขของนักเจรจาไทยแทบจะไม่ได้เกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองหรือการวิ่งเต้นของกลุ่มธุรกิจเลย

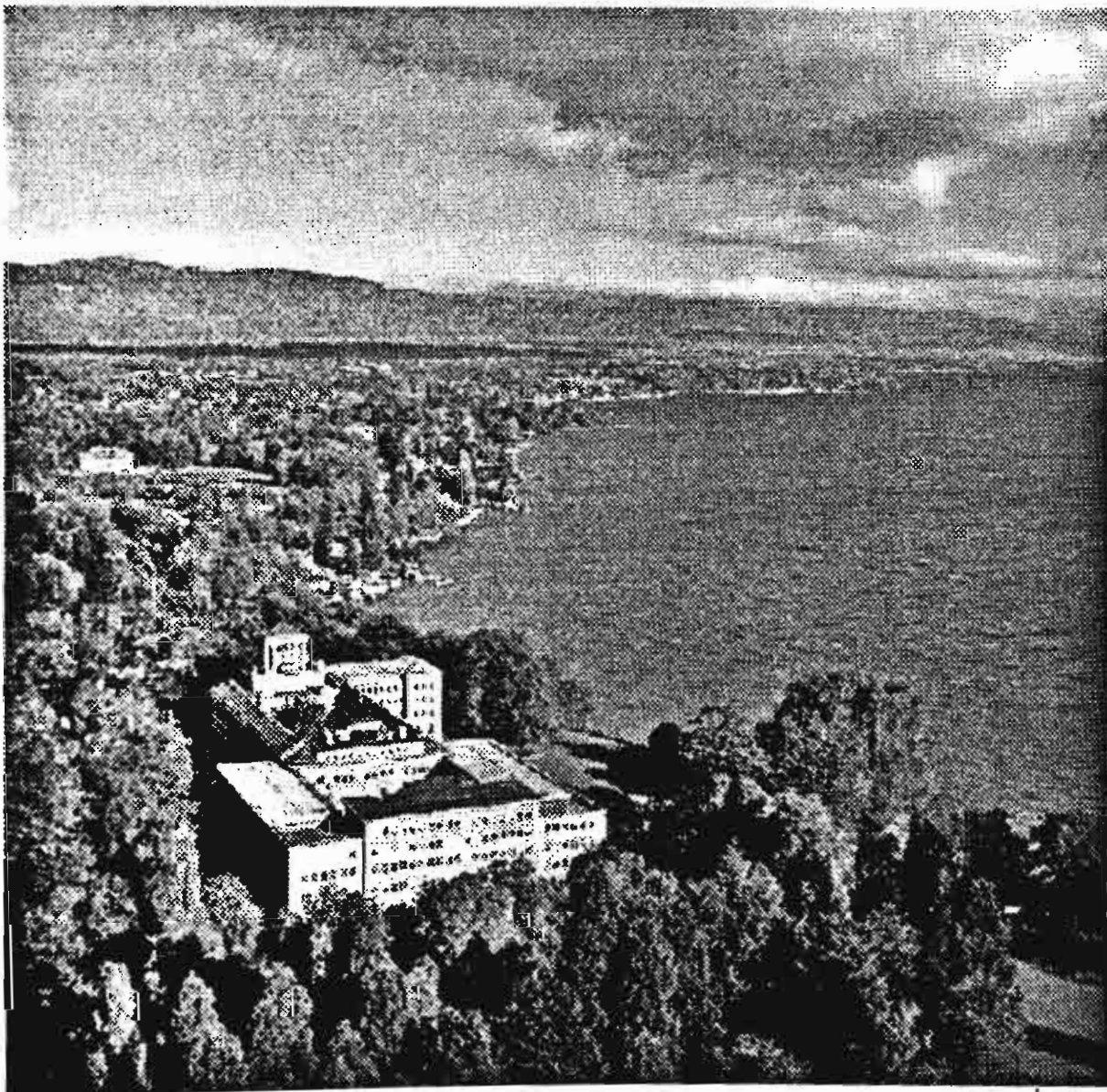
ประเทศอื่นที่เจรจาอย่างขยันขันแข็งทั้งๆ ที่ไม่มีแรงผลักดันนอกระบบราชการมีอีกมาก (เช่น มาเลเซีย) แต่ส่วนใหญ่ประเทศที่มีบทบาทมากในการเจรจาจะมีการเดินขบวนหรือแรงผลักดันอื่นๆ ภายในประเทศ (เช่น อินเดีย เม็กซิโก หรือ เกาหลีใต้) หรือมีฉะนั้นถ้าไม่มีการผลักดันอย่างออกหน้า แต่กลุ่มธุรกิจก็ยังติดตามการเดินเค็มของรัฐบาล และมีความเห็นคล้อยตามรัฐบาล (เช่น ออสเตรเลีย) ในประเทศไทยถึงแม้ว่ารอบอุรุกวัยจะไม่ใช่เรื่องใหญ่ในทางการเมือง แต่เนื้อหาอาจมองได้ว่าเป็นการพยายามประนีประนอมระหว่างแรงผลักดันที่แอบแฝงอยู่ คือแนวความคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ กับแนวของระบบอุปถัมภ์ที่นิยมอาศัยอำนาจผูกขาดเพื่อแสวงหา “ค่าเช่า” ทางเศรษฐกิจ (rent-seeking)

ในขณะที่เดิวก่อนการเจรจารอบอุรุกวัยกลายเป็นเรื่องที่เกิดความขัดแย้งในระบบราชการของไทย การที่หน่วยราชการต่างๆ จะมีความเห็นไม่ตรงกันนั้นไม่ถือว่าเป็นเรื่องแปลก ในประเทศต่างๆ ในยุโรป กระทรวงที่เกี่ยวกับการค้า กับกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องการเกษตรมักจะมีจุดยืนที่แตกต่างกันในเรื่องการกีดกันหรือการอุดหนุนภาคเกษตรเป็นเรื่องธรรมดา ในญี่ปุ่นมีการชิงดีชิงเด่นระหว่างกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ (“มิติ”) และกระทรวงการคลัง ในสหรัฐ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและกระทรวงอื่นไม่พอใจบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้นำในการเจรจารอบดิลลอน (1960-61 หรือ ๒๕๐๓-๐๔) ถึงขนาดเล่ากันว่าเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ที่เจนีวาไม่กล้าทิ้งเอกสารราชการบนโต๊ะทำงานระหว่างที่ออกไปรับประทานอาหารกลางวัน เพราะกลัวนักเจรจาของกระทรวงต่างประเทศจะแอบอ่าน (Dryden 1995: 44)

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการไทยมีอยู่จริง นับวันการเจรจาการค้าเช่นการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก หรือแม้กระทั่งในเวทีภูมิภาคดังเช่นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) จะต้องสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ^๖ หากประเทศไทยจะมีจุดยืนที่กลมเกลียวในการเจรจาเหล่านี้ ความสามารถที่หน่วยงานต่างๆ จะประสานงานกัน ตลอดจนสื่อสารส่งข่าวปรึกษาหารือกันให้ถูกต้อง และมองภาพรวมเพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประเด็นต่างๆ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าประเทศไทยมีประสิทธิภาพในการเจรจาเพียงไร

๖ ประเทศอนริชต้องการให้การเปิดตลาดภายใต้โครงการของ APEC เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละประเทศ โดยไม่ต้องเจรจากัน แต่ Nancy Adams ผู้ช่วยผู้แทนการค้าสหรัฐ กล่าวกับนักข่าวที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 1995 (๒๕๓๘) ว่าการที่ประเทศสมาชิก APEC จะเปิดตลาดอย่างไรนั้น จะต้องใช้วิธี “ปรึกษาหารือ” ที่เป็น “ทางสายกลาง” ระหว่างการเจรจาการค้าขึ้นตามแบบ GATT/WTO กับการให้แต่ละประเทศตัดสินใจว่าจะเปิดตลาดอย่างไร

ภาคที่ ๑ ระบบโลก



สำนักงานใหญ่ของแกตต์ / องค์การการค้าโลกที่เจนีวา

ปัญหาหนักอกนักโทษ

เสียดำกับเสื่อขาวปล้นธนาคารได้เงินไปหลายแสนบาท ปล้นเสร็จเสื่อทั้งสองไปดื่มสุราฉลองความร่ำรวยกัน พร้อมกับสัญญาซึ่งกันและกันว่าจะไม่เปิดเผยความลับนี้ให้แก่ผู้ใด แต่ด้วยความที่สูญเสียสติให้แก่แอลกอฮอล์ ระหว่างทางกลับบ้านเสียดำกับเสื่อขาวขับรถแข่งกัน จึงถูกตำรวจจับ เมื่อถึงโรงพักสารวัตรสันนิษฐานว่าเสียดำกับเสื่อขาวเป็นโจรที่ปล้นธนาคาร แต่ไม่มีหลักฐานอะไรจึงคิดกลอุบายที่จะให้เสื่อทั้งสองรับสารภาพ

เสื่อทั้งสองถูกขังแยกกัน สารวัตรเรียกไปสอบถามปากคำทีละคน แล้วบอกให้รับสารภาพเสียโดยดีอีกทั้งให้รับเป็นพยานฝ่ายโจทก์ สารวัตรสัญญาว่าถ้าคนใดคนหนึ่งรับสารภาพก็จะผ่อนโทษให้จำคุกเพียงหนึ่งปี คนที่ไม่สารภาพจะติดคุกแปดปี ถ้าสารภาพทั้งคู่จะติดคุกคนละห้าปี ถ้าไม่สารภาพจะหลุดจากคดีปล้นธนาคารแต่จะติดคุกคนละสามปีฐานขับรถขณะมึนเมา และขับรถเร็วเกินอัตราที่กำหนดจนเป็นอันตรายเสื่อทั้งสองฟังเสร็จก็สารภาพทั้งคู่ จึงติดคุกไปคนละห้าปี

นักเลงโบราณคงกล่าวโทษเสื่อทั้งสองที่ไม่รักษาคำสัตย์ แต่นักเลงทฤษฎีเกมจะวิเคราะห์ว่าเสียดำกับเสื่อขาวทำถูกแล้ว เพราะเสื่อดำคิดอย่างนี้:



“สมมุติยายชามันรับสารภาพ ถ้าข้าฯ รับสารภาพด้วย
ข้าฯ ติดคุกแค่ 5 ปี แต่ถ้าข้าฯ ไม่สารภาพ ข้าฯ ติดคุกถึง
8 ปี อย่างนี้สารภาพดีกว่า

“แต่สมมุติยายชามันไม่สารภาพ ถ้าข้าฯ สารภาพก็
ติดคุกแปดปีเดียว ถ้าข้าฯ ปิดปากเงียบ ก็ติดคุก 3 ปี อย่างนี้สารภาพดีกว่า
เหมือนกัน”

... และเสื่อขาวก็คิดอย่างนั้นเช่นกัน เมื่อสารภาพทั้งคู่ สองเสื่อติดคุกคนละห้าปี รวมกันเท่ากับ
ทั้งคนสองเสื่อสูญเสียอิสรภาพไป 10 ปี หรือสวัสดิการรวมติดลบ 10 ตัวเลขดูก็ดูน่าเศร้า สรุปลงอยู่ในตาราง
แสดงผลของ “เกม” (payoff matrix) จะเห็นว่าเมื่อมองในแง่สวัสดิการรวม (หมายถึงสังคมสองเสื่อ) นับว่า
ผลที่เกิดขึ้นที่เท่ากับติดลบสิบนั้น เป็นทางออกที่แย่ที่สุด เพราะถ้าสารภาพคนเดียวจะติดคุกรวมกันเก้าปีเท่า
นั้น และถ้าไม่ยอมสารภาพทั้งคู่จะติดคุกรวมกันเพียงหกปี การวิเคราะห์ในแนว “ปัญหาทาสไม่เข้าค่ายไม่
ออกของนักโทษ” (prisoners' dilemma) อย่างนี้แสดงให้เห็นว่าทำไมในสถานการณ์หลายๆ อย่าง คนใน
สังคมถึงได้เดินແด้ມในทางที่เสียหายที่สุดสำหรับส่วนรวม กรณีที่ดูจะเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละคน

ตารางแสดงผลของเกม (payoff matrix)



สามารถ — **เสียขาว** — ไม่สามารถ

↓

สามารถ →



เสียดำ

↓

ไม่

↓

สามารถ

<u>ตัวใครตัวมัน / ลักไก่ทั้งคู่</u>	<u>ดำลักไก่คนเดียว</u>
ดำ ติดคุก 5 ปี ขาว ติดคุก 5 ปี ผลลัพธ์รวม = -10	ดำ ติดคุก 1 ปี ขาว ติดคุก 8 ปี ผลลัพธ์รวม = -9
<u>ขาวลักไก่คนเดียว</u>	<u>ร่วมมือกัน (เจ๊เรา)</u>
ดำ ติดคุก 8 ปี ขาว ติดคุก 1 ปี ผลลัพธ์รวม = -9	ดำ ติดคุก 3 ปี ขาว ติดคุก 3 ปี ผลลัพธ์รวม = -6

เนื่องจากการติดคุก
เป็นผลที่ไม่พึง
ปรารถนา ปกติ
ตารางจะแสดงตัวเลข
ติดลบ ดังนี้

-5,-5	-1,-8
-8,-1	-3,-3

(คือสารภาพคนเดียว) จะไม่เกิดขึ้น เพราะกติกาที่กำหนดว่าถ้ามีผู้สารภาพเพียงคนเดียวคนนั้นจะติดคุกปีเดียวนั่นเอง เป็นกติกาที่มุ่งใจให้สารภาพทั้งสองคน ส่วนกรณีที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวมก็จะไม่เกิดเพราะเสียดำกับเสียดำต่างไม่เชื่อใจว่าอีกคนหนึ่งจะปิดปากเงียบ ซึ่งถ้ามีผู้เล่นมากกว่าสองคน โอกาสที่จะพยายาม “ลักไก่” ก็ยังมีมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากคนใดคนหนึ่งลักไก่ก่อน แล้วคนอื่นแหกกันลักไก่ตาม ตัวอย่างในโลกมีให้เห็นมากมาย เช่นการลัดคิว การใช้เส้นสายใช้อิทธิทธิ การไม่ยอมจำกัดการสะสมอาวุธ ตลอดจนการทำสงครามกีดกันทางการค้า (โดยต้องถือว่าผู้กีดกันการนำเข้าเห็นว่าการกีดกันเป็นประโยชน์สุทธิ ไม่ใช่โทษ)

ถ้าจะให้ผลสุดท้ายออกมาในทางที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม จะต้องทำอย่างไร? ถ้าเสียดำกับเสียดำมีโอกาสหารือกันก่อนที่จะตัดสินใจ อาจจะสร้างความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันว่าจะไม่มีการลักไก่ (ก็ต้องมีโอกาสเจรจากัน จนสองเสียดำพร้อมที่จะร่วมมือกัน) หรือต้องมียกติกาสันติที่อยู่นอกกติกาของสารวัตร เช่นการยึดศักดิ์ศรีและการรักษาชื่อเสียงของนักเลงเป็นหลัก (เป็นทางออกทางจริยธรรม) หรือความกลัวว่าถ้าเสียดำไหนที่สารภาพหลุดออกมาจากคุกเมื่อไร ก็จะต้องโดนทำร้ายโดยพวกของเสียดำอีกคนหนึ่ง หรือโดยเจ้าพ่อที่แข็งแกร่งกว่าเสียดำทั้งสอง (กรณีหลังเป็น hegemonic stability ชนิดหนึ่ง)

2. กรอบความคิด

The Farm War was not fought with precision guided weapons. The EC and the USA may have been mad with each other, but the damage caused by their fight was often felt more by others. In the first instance, the battleground was developing countries.

*Robert Wolfe
"Farm Wars"*

กรอบความคิดในการวิเคราะห์ระบบแอกต์กับกระบวนการเจรจานั้น อาจแยกออกเป็นสองส่วนเพื่อความสะดวกในการพิจารณา คือกรอบความคิดเกี่ยวกับ “ตัวละคร” ซึ่งได้แก่ประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจา ตลอดจนกลุ่มคนกลุ่มต่างๆ ที่มีบทบาทหรือที่เคลื่อนไหว อีกทั้งกติกากาการเล่นเกมหรือการต่อรองที่กำหนดว่าตัวละครเคลื่อนไหวอย่างไร กับกรอบความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลก โดยสรุป กรอบความคิดเหล่านี้พยายามตอบคำถามสามข้อคือ (1) การเจรจาจะบรรลุถึงข้อตกลงได้หรือไม่ในกรณีใดบ้าง (2) ข้อตกลงที่จะเป็นผลของการเจรจาได้รับอิทธิพลจากอะไรบ้าง และ (3) โครงสร้างอำนาจในการเจรจาเป็นอย่างไร

ตัวละคร

ข้อสรุปที่ผิวเผินที่สุดจากเหตุการณ์ต่างๆ ในตอนที่ 1 นั้น คือการเจรจาการค้าไม่มีวันสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศอย่างเป็นทางการว่า “จบแล้ว” ก็ตาม เป็นข้อสรุปที่ผิวเผิน แต่มีสาระสำคัญมาก ในช่วง 22 ปีที่ผ่านมาประชาคมชาติภคิระบการค้าของแอกต์ได้ใช้เวลาอย่างเป็นทางการถึง 14 ปี เเจรจกันอย่างเป็นทางการ (คือในรอบโดเกียว อันเป็นรอบที่เจ็ดของแอกต์ระหว่าง 1973-79 หรือ ๒๕๑๖-๒๒ และรอบอุรุกวัย อันเป็นรอบที่แปด ระหว่าง 1986-93 หรือ ๒๕๒๙-๓๖) นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่เหลืออีกแปดปียังมีการเจรจันอกรอบอีกไม่น้อย เพียงสามปีหลังกากรอบโดเกียวสิ้นสุดลง สหรัฐพยายามเปิดการเจรจารอบใหม่ ด้วยการประชุมรัฐมนตรีการค้าของภาคีแอกต์ในปี 1982 (๒๕๒๕) ซึ่งใช้เวลาเจรจาทหลายเดือนกว่าจะประชุมกันได้ แต่ปรากฏว่าล้มเหลว ต่อมาในปี 1985 (๒๕๒๘) สมาชิกแอกต์ก็เริ่มหารือกันอย่างเข้มข้น และต่อเนื่องยิ่งขึ้น จนกระทั่งเปิดรอบอุรุกวัยได้ในปลายปี 1986 (๒๕๒๙) ส่วนการเจรจาทที่เป็นผลสืบเนื่องจากรอบอุรุกวัยเริ่มขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1994 (๒๕๓๗) เพียงหนึ่งเดือนหลังกาที่รัฐมนตรี 111 ประเทศลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่มารรัทธ การที่ค้องเผชิญกับการเจรจาทต่อไปเรื่อยๆ ในหัวข้อต่างๆ ซึ่งนับวันมีมากขึ้น เป็นภาระที่ท้าทายรัฐบาลทุกประเทศ ประเทศยังเล็ก ภาระยิ่งหนัก (ดูตารางที่ 6 คั่นตอนที่ 7)

การเจรจาทที่ไม่หยุดยั้งนั้น อาจเป็นแผนของข้าราชการหรือนักการเมืองที่นิยมการค้าเสรีด้วยซ้ำไป

ในสมัยหนึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านการค้ามักจะนิยามพูดถึง “ทฤษฎีจักรยาน” (Bicycle Theory) ทฤษฎีนี้ระบุว่า การเจรจาเป็นเครื่องมือที่ได้ผลที่สุดที่รัฐบาลสามารถใช้ต่อต้านแรงกดดันกดดันกันทางการค้าจากภายในประเทศ หากมีกลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มกำแพงภาษีหรือใช้มาตรการอื่นๆ รัฐบาลสามารถหันไปบอกให้รอก่อนเพราะการเจรยายังดำเนินอยู่ ถ้าทำอะไรไม่ดี จะทำให้ความพยายามเปิดตลาดประเทศอื่นล้มเหลว ความสามารถที่จะอ้างเช่นนี้ทำให้กระบวนการสร้างระบบการค้าเสรีคืบหน้าไปได้เรื่อยๆ เหมือนจักรยานที่จะไม่ล้มหากเคลื่อนไปข้างหน้าอยู่ตลอดเวลา แต่ถ้าไม่มีการเจรจา รัฐบาลไม่สามารถต้านทานแรงบีบให้กดดันการค้า กระบวนการสร้างระบบการค้าเสรีก็จะล้มเหมือนจักรยานที่หยุดนิ่ง

ข้อสรุปอีกข้อหนึ่งที่ค่อนข้างผิดจากเหตุการณ์ที่เล่ามานั้นคือ การเจรจาภายในประเทศเพื่อรวบรวมจุดยืนที่จะนำไปเจรจากับคนอื่นต่อไปนั้นก็เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน หลายครั้งนักเจรจาพูดที่เล่นที่จริงว่าการเจรจาภายในหนักหน่วงกว่าการเจรจากับนอกหลายเท่าตัว ที่หนักที่สุดคงจะเป็นการเจรจาของสหภาพประชาคมยุโรป¹ ในเรื่องการเกษตร การอภิปรายภายในรัฐบาลไทยเรื่องการลดภาษีศุลกากรเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่ง และเมื่อรายการเรื่องต่างๆ ที่อยู่บนโต๊ะเจรจการค้าของโลกเพิ่มจำนวนหัวข้ออยู่ตลอดเวลา ความจำเป็นจะต้องจัดการกับผลประโยชน์ มุมมอง หรือแม้แต่ความสนใจที่แตกต่างกันก็ยังมีมาก

ข้อสรุปสองข้อนี้ชี้ถึงความสลับซับซ้อนของกระบวนการเจรจาการค้าระดับโลก และเศรษฐกิจการเมืองของระบบการค้า ความสลับซับซ้อนนี้ท้าทายนักวิเคราะห์เหตุการณ์ นักวิเคราะห์ต้องการสรุปปัจจัยต่างๆ ออกมาให้เข้าใจง่ายๆ ว่ามีอะไรเกิดขึ้นเพราะอะไร แต่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องมีมากมาย เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับประเทศกว่า 100 ประเทศ แต่ละประเทศมีหน่วยงานและกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก คนที่มีบทบาทในการเจรจาโดยตรงมีจำนวนเป็นหมื่น ที่เกี่ยวข้องในทางอ้อมอีกเป็นพันล้าน

แม้กระทั่งเหตุการณ์ที่นาย Sutherland เอาหมอนrubโต๊ะปิดการประชุมนั้น ก็มีคนมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของปัจจัยสำคัญในการเจรจา คือบุคลิกของนาย Sutherland เอง ก่อนที่จะrubโต๊ะปิดรอบอุรุกวัยทั้งรอบ นาย Sutherland ได้rubโต๊ะปิดการเจรจาที่ละหัวข้อจนกระทั่งครบทุกหัวข้อของรอบอุรุกวัย จากการบอกเล่าของผู้ที่เกี่ยวข้อง นาย Sutherland กล้าเสี่ยงถึงขนาดrubโต๊ะปิดการเจรจาหัวข้อการต่อต้านการทุ่มตลาด (anti-dumping) ทั้งๆ ที่ผู้แทนญี่ปุ่นยังยืนกรานอยู่ตลอดเวลาว่ายังมีบางประเด็นที่รับไม่ได้² นาย

¹ ประชาคมยุโรปเปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพยุโรปเมื่อ 1 พฤศจิกายน 1993 (๒๕๓๖) ในบทความนี้จะเรียกชื่อตามที่ใช้อยู่ในสมัยที่กำลังเอ่ยถึง แต่ด้านเป็นเรื่องทั่วไปจากอดีตถึงปัจจุบันและอนาคต จะใช้ “สหภาพฯ”

² เจ้าหน้าที่ซึ่งขอไม่ให้เปิดเผยชื่อหลายคนกล่าวว่า ญี่ปุ่นยังไม่ยอมรับว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดหนุนหลังจากเรื่อง anti-dumping ผ่านกระบวนการระงับกรณีพิพาทของ WTO ขึ้นคืบแล้ว ญี่ปุ่นต้องการให้ประเทศผู้อุดหนุนสามารถเสนอข้อมูลใหม่มาให้พิจารณาได้ ประเทศอื่นจะให้พิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย ในเมื่อประเทศอื่นเห็น

Sutherland เป็นคนที่รู้จักใช้ “drama” ในการผลักดันให้การเจรจาจบลง การใช้ฉันทุบโตะไม่มีความหมายในทางกฎหมาย แต่เป็นวิธีหนึ่งที่นาย Sutherland ปลุกกระตุ้นให้การเจรจาล้มเหลว นอกจากนี้นาย Sutherland เป็นคนกล้าคิดทริคที่ไปหาผู้นำระดับหัวหน้ารัฐบาล หรือ บางครั้งไปพบด้วยตัวเองเพื่อผลักดันให้ประเทศต่างๆ ประนีประนอมกัน และทันทีที่เข้ารับตำแหน่งเมื่อ 1 กรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) นาย Sutherland มุ่งมั่นจงใจใช้เครื่องมือของโลกร้างบรรยาการความรู้ดีกว่าการเจรจาจะต้องเสร็จสิ้นอย่างเร่งด่วน ผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์จำนวนมากมีความเห็นว่าถ้านาย Sutherland ไม่ได้เข้ามาเป็นเลขาธิการแอกต์ในเดือนกรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) รอบอุรุกวัยจะเจรจาไม่สำเร็จ คนที่อยู่ในเหตุการณ์หลายคนเห็นว่าบุคลิกของคนที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญต่อเหตุการณ์ บางคนวิเคราะห์ว่าบางช่วงรอบอุรุกวัยติดขัดเพราะนักเจรจาในระยะนั้นพูดกันไม่รู้เรื่อง หรือบางช่วงการเจรจารบรื่นเพราะนักเจรจาฝ่ายต่างๆ ถูกคอกัน การสรุปแบบนี้อาจมีมูลอยู่บ้าง อย่างน้อยในระยะสั้น แต่เราไม่ควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากเกินไป ในระยะที่การเจรจาจบลงด้วยความสำเร็จ คือในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) มีรายงานว่านาย Mickey Kantor ผู้แทนการค้าสหรัฐ กับ Sir Leon Brittan กรรมการกิจการวิเทศสัมพันธ์ของสหภาพยุโรป ขอบพอกันมาก ทำให้เจรจาสำเร็จ แต่ต่อมาในต้นปี 1995 (๒๕๓๘) เมื่อสหรัฐกับสหภาพยุโรปไม่สามารถตกลงกันในเรื่องบุคคลที่จะมาเป็นเลขาธิการองค์การการค้าโลกต่อจากนาย Peter Sutherland รายงานกล่าวว่าสองคนคู่แข่งกันนั้นไม่ถูกกัน ผู้ใกล้ชิดสรุปว่าลึกๆ แล้วนักเจรจาทั้งสองไม่น่าจะถูกคอกันมากเพราะบุคลิกและพื้นเพ ตลอดจนแนวคิด ไม่เหมือนกัน ทว่า ในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) ทั้งสองคนมีวัตถุประสงค์ที่ตรงกัน คือต้องการเจรจาให้สำเร็จ³

ดังนั้น ถ้าจะเข้าใจเหตุการณ์ในการเจรจาและถ้าจะเขียนบทเรียนสำหรับอนาคต อย่างน้อยไม่ควรจะลืมว่ามีปัจจัยหลายชนิด และหลายระดับที่มีผลกระทบต่อเหตุการณ์ แม้กระทั่งในวงการวิชาการบางครั้งเราจะได้ยินคำถามทำนองว่า “ทำไมสหรัฐเรียกร้องให้โลกใช้ระบบการค้าเสรี แต่ทำไมสหรัฐก็กีดกันการนำเข้าสิ่งทอ?” ความสับสนส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดคำถามชนิดนั้นคือ การมองสหรัฐเสมือนเป็นคนๆ เดียว ดำรงแม่

ห้องกันแล้ว นาย Sutherland รู้สึกหงุดหงิดเนื่องจากชุดญี่ปุ่นยังโอ้อวดอยู่ เมื่อสองคนพบกันนอกห้องประชุม นาย Sutherland จึงขอให้ชุดญี่ปุ่นบอกหมายเลขโทรศัพท์ของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เพื่อที่นาย Sutherland จะได้โทรศัพท์พูดกับนายกฯ เอง ขณะเดียวกันนาย Sutherland ว่าว่าถึงอย่างไร พอเข้าประชุมต่อ ตนจะทุบโตะสรุปว่าตกลงกันแล้ว โดยทำให้ชุดญี่ปุ่นยกมือหักท้วง เพราะถ้าหักท้วงเท่ากับญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวประกาศว่าจะดันทุรังจัดขวางไม่ให้ตกลงกัน ดูเหมือนว่าชุดญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายโทรศัพท์กลับโดนเคียวเอง และอีกราวๆ ครึ่งชั่วโมงหลังจากนั้น นาย Sutherland สามารถปิดการเจรจาหัวข้อนี้ลง (เหตุการณ์ช่วงนี้บางส่วนมีปรากฏจากการบอกเล่าของเจ้าหน้าที่สหรัฐ ใน Dryden (1995: 388-389))

³ จากการสัมภาษณ์ อย่างไรก็ดีตาม นำสังเกตว่าผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์มีความเห็นเกือบจะเป็นเอกฉันท์ว่าบุคลิกของนาย Sutherland ช่วยกระตุ้นให้การเจรจาส่งถึงลงจริง ๆ

แบบฉบับหนึ่งซึ่งนักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนิยมคือ Allison (1971) ซึ่งเป็นการพยายามหาคำอธิบายว่าเหตุการณ์ต่างๆ ในวิกฤตการณ์ขีปนาวุธคิวบาปี 1962 (๒๕๐๕) เกิดขึ้นได้อย่างไร Allison แยกวิธีวิเคราะห์ออกเป็นสามแบบ คือ หนึ่ง มองประเทศเหมือนเป็นผู้กระทำหนึ่งคน ซึ่งกระทำอย่างมีเหตุผล (rational actor) สอง มองการตัดสินใจของแต่ละประเทศว่าเป็นผล ("output") ขององค์กรภายในประเทศ โดยองค์กรดังกล่าวมีหลากหลาย และ สาม มองการตัดสินใจหรือการกระทำว่าเป็นผลของการต่อรองทางการเมืองภายในแต่ละประเทศรวมทั้งการต่อรองหรือการตัดสินใจของบุคคล Allison ชี้ว่าถ้าเราพิจารณาเหตุการณ์ขีปนาวุธคิวบาว่าเป็นการเผชิญหน้าระหว่างสองฝ่ายคือ สหรัฐกับสหภาพโซเวียต เราจะไม่เข้าใจเหตุการณ์สำคัญๆ (เช่น ในขณะที่โซเวียตปฏิเสธว่าไม่ได้ติดตั้งขีปนาวุธในคิวบา แต่การติดตั้งนั้น มองเห็นชัดจากภาพถ่ายทางอากาศ โดยไม่มีการพยายามปิดบังแต่อย่างใด) แต่ถ้าเราพิจารณาองค์กรที่เกี่ยวข้องในประเทศทั้งสองจะเห็นว่าบางครั้งมีการขัดแย้งกัน หรือมีวิธีการปฏิบัติตามประเพณีปฏิบัติของแต่ละองค์กรซึ่งไม่ประสานกัน (เช่น การที่โซเวียตไม่ได้ปิดบังการก่อสร้างฐานขีปนาวุธอาจเป็นเพราะหน่วยก่อสร้างของกระทรวงกลาโหม ทำตามความเคยชินโดยไม่ประสานกับฝ่ายเกรมนลิน เป็นต้น) Allison ยังชี้ว่าวิธีการมองเหตุการณ์สามแบบอาจนำไปสู่บทสรุปที่แตกต่างกัน ถ้าแต่ละประเทศเป็นผู้กระทำ (คนเดียว) อย่างมีเหตุผล (เป็น rational actor) เราอาจสรุปว่าวิกฤตการณ์คลี่คลายไปเพราะทั้งสองฝ่ายไม่ยอมฆ่าตัวตายด้วยการก่อสงครามนิวเคลียร์ แต่ถ้ามองว่า แต่ละประเทศประกอบด้วยองค์กรที่ตึงกันไปคนละทาง เราอาจสรุปว่าที่โลกรอดจากสงครามปรมาณูนั้น เป็นเพราะโชคดีแท้ๆ ยิ่งถ้ามองในแบบที่สาม ซึ่งถือว่าตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องสำคัญด้วย ยิ่งทำให้เราขาดความเชื่อมั่นว่าโลกปลอดภัย (Allison 1971: 259-261)

แนวความคิดของ Allison เป็นคำเตือนที่ดีในการวิเคราะห์รอบอุรุกวัย ในหลายๆ ช่วงนักเจรจาหรือรัฐบาลต่างๆ อยากจะตกลง แต่ถูกบางกลุ่มดึงไว้จนไม่สามารถตกลงกัน ตัวอย่างกรณีหนึ่งคือการเจรจาเรื่องการเกษตรระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปก่อนที่จะทำข้อตกลง Blair House ในเดือนพฤศจิกายน 1992 (๒๕๓๕) ซึ่งทั้งสองฝ่ายขยับเข้าใกล้จุดที่จะตกลงกันได้ แต่สุดท้าย มีเหตุให้ต้องถอย เหตุดังกล่าวมาจากกระแสต่างๆ ภายในฝ่ายของคนที่ยึดกันไปคนละทาง⁴ ยิ่งไปกว่านั้นหลังจากที่คณะกรรมการการประชาคมฯ (ซึ่งเจรจาในนามประเทศสมาชิกประชาคมทั้งหมด) ตกลงกับสหรัฐที่ Blair House ได้แล้ว ปรากฏว่าฝรั่งเศส

⁴ ในช่วงนั้นนาย Ray MacSharry กรรมการการเกษตรประชาคมฯ พร้อมทั้งจะตกลงแต่ถูก นาย Jacques Delors ประธานกรรมการการประชาคมฯ จัดขวางจนนาย MacSharry ลาออกจากหน้าที่การเจรจาไประยะหนึ่ง นักวิเคราะห์สันนิษฐานว่า นาย Delors กำลังเล็งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศส และกลัวว่าถ้าตกลงจะทำให้คะแนนนิยมในฝรั่งเศสตก ส่วนนาย Ed Madsen รัฐมนตรีเกษตรสหรัฐทำท่าว่าจะตกลงแต่ระหว่างที่ออกจากที่ประชุมเพื่อไปลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดี ถูกผู้แทนเกษตรกรดักพบ นาย Madsen หายไปนาน เมื่อกลับมาประชุมต่อ มีข้อข้องใจเพิ่มขึ้นทำให้ตกลงกันไม่ได้

ไม่ยอมรับ แสดงว่าในกรณีที่มีประชาคมหรือสหภาพยุโรปเป็นผู้ร่วมเจรจา บางครั้งแรงดึงที่ทำให้นักเจรจาของยุโรปไม่สามารถตกลงกับประเทศอื่นได้นั้นเป็นแรงดึงที่มาจาก “กลุ่ม” ที่ใหญ่มาก คือรัฐบาลประเทศสมาชิกสหภาพฯ ด้วยซ้ำไป ไม่ใช่จากกลุ่มผลประโยชน์ย่อยๆ เท่านั้น ดังนั้นการวิเคราะห์กระบวนการเจรจาจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์กระแสที่สำคัญต่างๆ ด้วย

ทฤษฎีที่นิยมใช้กันในการวิเคราะห์การเจรจาทุกวันนี้คือ ทฤษฎีเกม ทฤษฎีเกมเบื้องต้นมักจะมี “ผู้เล่น” ประกอบด้วยประเทศต่างๆ ในแบบผู้กระทำอย่างมีเหตุผลคนเดียว (rational actor) แต่ผู้เล่นและกติกาของเกมมีหลายระดับ แต่ละประเทศมีองค์กร บุคคล กระแสทางการเมือง และกติกาทางการเมือง ที่แตกต่างกัน ในขณะที่ทฤษฎีเกมว่าด้วยการเจรจาหรือต่อรองกันด้านการค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นมาขั้นหนึ่ง เช่นการวิเคราะห์ “เกมสองระดับ” (two-level games) ได้แก้ระดับการต่อรองกันภายในประเทศกับการต่อรองระหว่างประเทศ^๕ แต่มักจะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบทวิภาคี เช่นวิเคราะห์ผลของการที่สหรัฐจะเข้ามาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของคนในการบังคับขู่เข็ญให้ประเทศอื่นเปิดตลาด การวิเคราะห์ทฤษฎีเกมบางครั้งทำให้เห็นภาพประเด็นที่มีผลกระทบต่อเจรจา ในกรณีข้อพิพาทหรือการต่อรองทวิภาคี Bayard and Elliott (1994: 82) เห็นว่ามีข้อสรุปที่น่าสนใจสี่ข้อคือ ในกรณีที่มีประเทศหนึ่ง (เช่น สหรัฐ) เรียกร้องให้อีกประเทศหนึ่งเปลี่ยนนโยบาย (เช่น ญี่ปุ่น) โดยใช้วิธีเจรจาย้าง ข่มขู่ว่าจะคว่ำบาตรบ้าง โอกาสที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในประเทศหลายด้าน เช่น

- ในประเทศผู้ถูกบีบ หากต้นทุน (costs) จากการที่จะยินยอมเปลี่ยนนโยบายยิ่งกระจุกตัว และหากประโยชน์จากการเปลี่ยนนโยบายยิ่งกระจุกกระจาย จะยิ่งทำให้สองฝ่ายตกลงกันยากขึ้น
- ในประเทศผู้ถูกบีบ หากแต่เดิมไม่มีการรวมตัวเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย การข่มขู่คว่ำบาตรในลักษณะที่ระบุเป้าหมายสินค้าหรือบริการบางกลุ่มโดยเฉพาะ จะสามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งแต่เดิมอยู่เฉยๆ หันมาเข้าร่วมในการถกเถียงเรื่องนโยบายดังกล่าว และอาจช่วยถ่วงดุลจนทำให้ตกลงกันได้ง่ายขึ้น^๖
- หากในประเทศผู้ถูกบีบ ประเด็นที่ขัดแย้งกันยังเป็นประเด็นทางการเมือง (politicised) มากเท่า

๕ ดู Bayard and Elliott (1994: 82) และเอกสารที่อ้างอิงในนั้น เช่น Putnam (1993).

๖ เช่นในกรณีที่สหรัฐบีบประเทศไทยในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา การที่สหรัฐข่มขู่จะกีดกันการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมของไทยบางชนิด ทำให้กลุ่มผู้ผลิตสินค้าเหล่านั้นเข้ามาช่วยสหรัฐผลักดันให้เกิดกฎหมายและใช้มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาของไทย ในที่สุดไทยก็เห็นนโยบายตามความประสงค์ของสหรัฐ ซึ่งตามภาษาทฤษฎีเกมถือเป็นการ “ตกลงกัน” อย่างหนึ่ง

ไร ยิ่งเพิ่มโอกาสที่จะดึงกลุ่มต่างๆ ที่ไม่สนใจว่าจะตกลงกันได้หรือไม่ ให้เข้ามาร่วมวงได้ยิ่งขึ้น มากขึ้น ผลก็คือ ทำให้นักเจรจาถูกบีบรัดมากขึ้น จนขาดช่องทางที่จะยืดหยุ่น และทำให้ตกลงกันยากขึ้น⁷

- การให้ผลตอบแทนพิเศษ แก่คนบางกลุ่มซึ่งปรกติขัดขวางการเปลี่ยนแปลง อาจช่วยให้ตกลงกันได้ง่ายขึ้น⁸

ข้อสรุปทำนองนี้พอจะเห็นตัวอย่างได้ในการเจรจาที่มีมากกว่าสองฝ่าย อย่างเช่นการเจรจารอบอุรุกวัย ขณะเดียวกันการเจรจาพหุภาคีมักจะมีลักษณะคล้ายๆ ทวิภาคีในหลายช่วงด้วย ดังเช่นการเจรจาเรื่องการค้าระหว่างสหรัฐกับประชาคมหรือสหภาพยุโรป ข้อสรุปหลายข้อจะเป็นเรื่องสามัญสำนึกด้วยซ้ำไป การวิเคราะห์ในกรอบทฤษฎีอย่างเช่นทฤษฎีเกม ช่วยให้เราเข้าใจและเชื่อมั่นเรื่องตรรกะ (logic) ในการคิด

นอกจากนี้ทฤษฎีเกมบางรูปแบบยังช่วยให้ข้อคิดด้านนโยบายหลักๆ อีกด้วย โดยสามัญสำนึกคนจำนวนมากจะเชื่อว่าถ้าเราอยู่ในสถานการณ์แบบ “ตัวใครตัวมัน” ผลที่ตามมาจะไม่ดี เมื่อกว่า 200 ปีมาแล้ว Adam Smith สรุปว่า ถ้าให้เสรีภาพแก่คนและบริษัทต่างๆ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงตลาด จะมี “มือล่องหน” ช่วยจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม นั่นคือการรักษาประโยชน์ส่วนตนจะช่วยรักษาประโยชน์ส่วนรวม ความคิดที่สวนทางกับสามัญสำนึกเช่นนี้กลายเป็นความคิดกระแสหลักในวิชาเศรษฐศาสตร์ จนกระทั่งผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเป็นนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก จะมีความเห็นคล้อยตามว่าต้องปล่อยกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เสรีจึงจะได้ระบบที่ดีที่สุด ความคิดเช่นนี้เป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการค้าเสรีด้วย แต่ทฤษฎีเกมในแบบ “ปัญหาทาสไม่เข้าค่ายไม่ออกของนักโทษ” (prisoners' dilemma) กลับชี้ให้เห็นว่าหากแต่ละคน

⁷ อาจกล่าวได้ว่าเรื่องสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยเข้าข่ายนี้ โดยเฉพาะในประเทศยุโรปบางประเทศ เช่นฝรั่งเศส และในญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ จนเป็นเหตุให้การเจรจารอบอุรุกวัยเกือบไม่ตกลงกัน เพราะกลุ่มที่ไม่สนใจว่าจะตกลงกันได้หรือไม่ นั่น ได้เคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างแข็งขัน พฤติกรรมของนาย Jacques Delors ประธานกรรมการประชาคมยุโรป ที่พยายามขัดขวางข้อตกลงทวิภาคี Blair House ระหว่างสหรัฐกับประชาคมฯ ในปลายปี 1992 (๒๕๓๕) จนทำให้ นาย Ray MacSharry ลาออกจากหน้าที่หัวหน้านักเจรจาฝ่ายประชาคมฯ เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดตัวอย่างหนึ่ง หลายคนเชื่อว่าที่นาย Delors เข้าขัดขวางเช่นนั้น เพราะนาย Delors กำลังเตรียมสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศส

⁸ ผลประโยชน์พิเศษชนิดนี้ มีอยู่มากมายในการเจรจาต่างๆ เช่นการให้มาตรฐานกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวดเป็นพิเศษสำหรับรถยนต์กับสิ่งทอในข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) หรือการที่สหภาพยุโรป ขอมเพิ่มงบประมาณช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอให้โปรตุเกสในเดือนธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) นาที่สุดท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัย ทำให้โปรตุเกสขอมรับข้อตกลงสิ่งทอของรอบอุรุกวัย

พยายามรักษาประโยชน์ส่วนตน ผลสุดท้ายอาจขัดทั้งกับประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมได้ (ดูข้อความล้อมกรอบ “ปัญหาหนักอกนักโทษ” ก่อนต้นตอนที่ 2 นี้) ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การค้าเสรีไม่ดี แต่ “ปัญหาเกลือไม่เข้ากายไม่ออกของนักโทษ” ให้บทเรียนว่า เสรีภาพอาจต้องอาศัยกติกาที่ดีจึงจะก่อประโยชน์ได้ ถ้าใช้วิธีตัวใครตัวมันจะเสียหาย อีกทั้งผู้เล่นต้องมีความไว้วางใจกันว่าจะร่วมมือกันร่างและรักษากติกาดีๆ เหล่านั้นไว้ จึงจะได้ประโยชน์สูงสุดสำหรับทุกคน ซึ่งตรงกับหลักการพื้นฐานของระบบแนวคิด กับองค์การการค้าโลก

ในขณะเดียวกัน โอกาสที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งคงจะวิเคราะห์ลำบากในกรอบทางคณิตศาสตร์ ทฤษฎีเกมต้องอาศัยการเปรียบเทียบตัวเลขผลได้ของการกระทำต่างๆ (คือต้องทำ payoff matrix) แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงผลได้ผลเสียของข้อตกลงอาจวัดเป็นตัวเลขไม่ได้ อาจคำนวณยาก หรือผลการคำนวณตัวเลขอาจกลายเป็นประเด็นรองที่ถูกบดบังด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางอารมณ์ ยิ่งถ้าดูประวัติศาสตร์การเจรจาพหุภาคีในระบบแกตต์ ก็จะทำให้เห็นว่าความจริงในที่สุดการเจรจาลงด้วยความตกลง หากแต่ว่าการ “ตกลง” ในบางครั้งเป็นการตกลงที่คลุมเครือ เช่นการเจรจารอบโดเกียมีข้อตกลงที่ลงนามกันเพียงบางประเทศเท่านั้น และรอบอุรุกวัยเป็นข้อตกลงซึ่งหลายประเด็นยังค้างอยู่ ต้องเจรจากันต่อ

ในกรณีที่การเจรจาเข้มข้นมาก การตกลงกันมักต้องเป็นลักษณะที่ทุกฝ่ายสามารถประกาศว่าตนชนะ คำว่า “ชนะ” ในที่นี้อาจไม่เป็นชัยชนะที่วัดด้วยตัวเลข ทั้งนี้เพราะการเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สุทธิ (net gainer) อาจไม่เพียงพอ ผลการคำนวณมักจะสรุปว่าประเทศที่ได้รับประโยชน์สุทธิมากที่สุดจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตรได้แก่ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ กับสหภาพยุโรป ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้ต่อต้านการเปิดตลาดมากที่สุด ส่วนกลุ่มประเทศที่รณรงค์ให้เปิดตลาดกลับได้ประโยชน์สุทธิน้อยกว่า นักเศรษฐศาสตร์ทราบดีว่าเป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากประเทศที่กีดกันการนำเข้าจะเป็นฝ่ายเจ็บมากที่สุด (การห้ามนำเข้าอาหารย่อมทำให้อาหารแพง เมื่ออนุญาตให้นำเข้าจะทำให้ค่าครองชีพถูกลง) แต่กระบวนการทางการเมืองทำให้การตัดสินใจของนักการเมืองต้องให้น้ำหนักแก่ประเด็นอื่นที่ไม่ได้วัดด้วยเงินโดยตรง เช่น “วิถีชีวิต” ของคนในชนบท^๑

- ๑ ในถ้อยแถลงเกี่ยวกับข้อตกลงการเกษตรของรอบอุรุกวัย สหภาพการเกษตรของฝรั่งเศส FNSEA กล่าวยืนยันคำเรียกร้องให้ฝรั่งเศสดำเนินนโยบายเพื่อให้เกษตรกร “ครอบคลุมทั่วอาณาจักรของเรา” ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรดำเนิน “กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แท้จริง” โดยในที่สุด “คุณค่าทางสังคม” ของเกษตรกรเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว “เราต้องดำเนินนโยบายอื่นที่ไม่ใช่นโยบายจากการบงการของแกตต์ ซึ่งนิยมอุดมการณ์ตลาดเสรีที่ปกป้องความยิ่งใหญ่ของผู้ที่แข็งแกร่งสุด ... รัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งทรงการบำรุงรักษามนุษยอยู่จะต้องเข้าใจประเด็นนี้”

[W]e have always said that we wanted an agriculture which extends over all our territory, with farmers having a true economic activity and whose social value would at last be recognised. For that to happen

ทำไมการ “แพ้ชนะ” ถึงได้กลายเป็นประเด็นที่วัดความสำเร็จของการเจรจาแทนการดูผลได้สุทธิ? คงจะเป็นเพราะการแพ้ชนะเป็นสิ่งที่คนทั่วไปเข้าใจง่ายที่สุด นักการเมือง (เช่นรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาล) บางคนเข้าใจประเด็นทางเทคนิคที่เป็นเนื้อหาของการเจรจา บางคนไม่ค่อยเข้าใจ แต่เมื่อถึงเวลาที่ต้องถ่ายทอดให้สาธารณชนทราบทุกคนต้องสรุปประเด็นออกมาให้เป็นเรื่องง่ายๆ การวิ่งเต้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่อารมณ์ร้อนแรงทำให้การเจรจามีลักษณะเป็นการต่อสู้มากกว่าการต่อรอง และการรายงานข่าวของสื่อมวลชนก็อาจมีส่วนในการสร้างภาพว่าเป็นการต่อสู้อีกด้วย

ดังนั้น ข้อตกลงเรื่องการเกษตรที่สหรัฐกับสหภาพยุโรปตกลงกันที่สุดในวันที่ 14 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) รัฐมนตรีของสหรัฐกับฝรั่งเศสต่างอ้างว่าเป็นชัยชนะทั้งคู่เพื่อลดแรงต่อต้านจากคนบางกลุ่มภายในประเทศตน ทั้งๆ ที่มีรายละเอียดปลีกย่อยมากมายที่ต้องใช้เวลานานกว่าจะคำนวณผลได้ผลเสียได้ และผลการคำนวณในงานศึกษาแต่ละชิ้นมักจะแตกต่างกัน ข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นเรื่องการเปิดตลาดรถยนต์ของญี่ปุ่นในเดือนมิถุนายน 1995 (๒๕๓๘) ก็เช่นกัน การเจรจาระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นดังกล่าวเป็นการเจรจาที่ภาคีภายใต้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าสหรัฐ ทั้งสองฝ่ายประกาศว่าตนชนะ โดยผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่ไม่แน่ใจว่าจะดีควมอย่างไร¹⁰

we need another policy than that dictated by a GATT inspired by free market ideology which sanctions the supremacy of the strongest and best placed. ... This other policy must be based on an alternative way of distributing public aid. ... Equity demands that one does not treat everyone in the same way. The maintenance of farming throughout France will only be achieved on this basis. Our government, which has made the upkeep of the countryside its flagship policy, must understand this. (Quoted in: National Farmers Union 1994: 68)

¹⁰ ญี่ปุ่นประกาศว่าชนะ เพราะไม่ต้องยอมรับเป้าหมายการนำเข้าที่เป็นตัวเลขตายตัว (numerical targets) ประธานาธิบดี Bill Clinton ประกาศว่าเป็นชัยชนะ เพราะสิ่งที่ตกลงกัน (เช่นค่ามันสำปะต้าวของบริษัทญี่ปุ่นที่สัญญาว่าจะลงทุนในอเมริกาเพิ่มขึ้น และนำเข้าชิ้นส่วนมากขึ้น) จะเพิ่มการจ้างแรงงานสหรัฐ ส่วนเอกสารชี้แจง (fact sheet) ของรัฐบาลสหรัฐกล่าวว่า

ข้อตกลงฉบับนี้มีหลักเกณฑ์่วิสัย (objective criteria) รวมอยู่ด้วยซึ่งจะใช้ติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงตลอดอายุของข้อตกลง โดยมีระบบการติดตามประเมินผลสนับสนุนด้วย ระบบดังกล่าวอุตสาหกรรมกับรัฐบาลสหรัฐพัฒนาขึ้นมาใหม่ด้วยการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

นักทฤษฎีเกมทีนึ่อยากจะสรุปถ้อยคำดังกล่าวให้เป็น “payoff” ในตารางผลการเล่นเกมคงจะต้องเก่งกาจมาก เพราะสองฝ่ายดูจะดีความข้อตกลงกันไปคนละทิศทาง เอกสารของสหรัฐระบุตัวเลขที่อุตสาหกรรมสหรัฐคาดคะเนว่าน่าจะได้รับประโยชน์จากข้อตกลง ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าตัวเลขดังกล่าวสหรัฐจะถือเป็น “objective criteria” หรือไม่ เท่ากับเป็น “numerical targets” ที่สหรัฐยอมรับเพียงข้างเดียวซึ่งจะนำไปสู่กรณีพิพาทกันต่อไปในอนาคตหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้น ควรถือคำจำกัดความของการ “ตกลง” ว่ามีความหมายดังนี้คือ “อะไรก็ได้ที่ทำ

ยิ่งไปกว่านั้นการเมืองเรื่องการค้าระหว่างประเทศกำลังเคลื่อนเข้าสู่ภาวะที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะมี “ผู้เล่น” ซึ่งครอบคลุมแดนระหว่างประเทศต่างๆ เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น ผู้เล่นกลุ่มหนึ่งได้แก่ บรรษัทข้ามชาติ ซึ่งเรียกร้องจะมีบทบาทในการเจรจาการค้ามากขึ้น¹¹ อีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ องค์การเอกชน ที่ประสานงานการเคลื่อนไหวกันมากขึ้น โดยเฉพาะในขณะนี้เคลื่อนไหวในเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ต่อไปอาจ ขยายความสนใจไปสู่เรื่องแรงงาน สิทธิมนุษยชนและเรื่องอื่น

บทความชิ้นนี้จะไม่วิเคราะห์การเจรจาในระดับทฤษฎี เช่นสร้างหุ่นจำลองทางทฤษฎีเกม แต่จะ อาศัยกรอบความคิดทางทฤษฎีบางอย่างเพื่อพิจารณาเหตุการณ์บางช่วงในประวัติของระบบแนวคิด ว่าผู้เล่น หรือตัวละครที่เกี่ยวข้องที่สำคัญมีใครบ้าง แต่ละ “คน” เคลื่อนไหวอย่างไร เมื่อไร ในการเล่าเรื่องเหตุการณ์ในรอบอุรุกวัยกับความเป็นมาในระบบแนวคิด บางครั้งต้องสรุปย่อๆ ว่า “สหรัฐ” ทำอย่างนั้น “ประชาคมยุโรป” ทำอย่างนี้ “ญี่ปุ่น” ทำอย่างนั้น Allison เตือนให้เราอย่าลืมว่าชื่อประเทศเป็นเพียงตัวย่อที่ใช้ แทนองค์กรกับบุคคลซึ่งมีหลากหลายในแต่ละประเทศ¹²

สิ่งที่ Allison ไม่ได้พูดถึงคือ อิทธิพลของแนวความคิด การเปลี่ยนแปลงด้านทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเมืองเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ทำให้คำถามที่ได้กล่าวถึง ในตอนต้น (“ทำไมสหรัฐผลักดันการค้าเสรี แต่กีดกันการค้า?”) มีคำตอบได้หลายคำตอบด้วย การพัฒนา

ให้นักเจรจาทุกฝ่ายสามารถประกาศชัยชนะโดยเลื่อนการเผชิญหน้ากันในเนื้อหาที่แท้จริงออกไป” ถ้าเรามอง โลกในแง่ร้าย เราอาจจะขยายความเพิ่มเติมดังนี้คือ “การตกลงแบบนี้เกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นหากเรื่องที่เราเผชิญหน้ากันอยู่ มีโอกาสกลายเป็นเรื่องที่ถูกคนลืมก่อนที่จะถึงเวลาเผชิญหน้ากันครั้งต่อไป หรือหากการเผชิญหน้าครั้งหน้าเลื่อน ออกไปนานพอที่จะทำให้นักเจรจายุ่งปัจจุบันหันจากตำแหน่งเสียก่อน”

- ¹¹ นาย David de Pury, co-chairman ของ ABB Asea Brown Brovery ซึ่งเป็นบรรษัทข้ามชาติด้านอุตสาหกรรมหนัก ของสวีเดนกับสวิตเซอร์แลนด์ เรียกร้องให้บริษัทเอกชนมีสิทธิยื่นคำร้องในกระบวนการระงับกรณีพิพาทของ องค์การการค้าโลก นาย de Pury ซึ่งในอดีตเป็นนักเจรจาของสวิตเซอร์แลนด์ ปราศรัยในงาน National Trade and Investment Opportunities Conference ที่เมือง Melbourne เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 1994 (๒๕๓๗) ว่า

It also seems important to me to bridge the widening gap between states and companies by making the GATT/WTO mechanisms directly accessible to companies and not only to governments. In an era where a growing number of companies represent not only national, but global interests as well, it no longer makes sense to limit direct access to GATT/WTO procedures only to national governments. Direct access to companies must be created to promote free trade and to force purely national and often protectionist tendencies into the background. (Ungphakorn 1994)

- ¹² รายละเอียดผู้เล่นในสหรัฐ มีใน Destler (1995) แต่ Destler พิจารณาการเมืองเรื่องสินค้าเกษตรน้อยมาก บทความ ความรู้หนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องนี้ (อย่างสั้นๆ) คือ Hillman (1994).

ทฤษฎีว่าด้วยนโยบายการค้าแบบยุทธศาสตร์ (strategic trade policy) ในคริสต์ทศวรรษ 1980 (๒๕๒๓-๓๒) ทำให้เรื่องที่จะขัดแย้งกันในตัวเช่นนั้น กลายเป็นเรื่องที่ชอบธรรมในสายตากลุ่มผลิตภัณฑ์บางกลุ่ม (พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 116; และ Finger 1990: 14)

ระบบระหว่างประเทศ

ในขณะที่เดียวกันการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของตัวละครในการเจรจาโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อมจะทำให้ขาดคำอธิบายบางส่วนและทำให้มองเห็นภาพไม่ครบ กล่าวคือต้องพิจารณาสิ่งที่นักคิดทางความสัมพันธระหว่างประเทศเรียกว่า “ระบบระหว่างประเทศ” โดยเฉพาะแรงผลักดันต่างๆ และโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศ

คำอธิบายลักษณะระบบระหว่างประเทศที่เป็นบริบทของแนวคิดกับการเจรจาดังกล่าว มีหลายแนว แต่ละแนวมีข้อบกพร่องไม่น้อย ทฤษฎีชุดหนึ่งสรุปว่าถ้ามีมหาอำนาจที่เบ้มที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจนั้นจะเห็นประโยชน์ของการค้าเสรี (อาจเป็นเพราะอยู่ในฐานะที่จะดึงดูดผลประโยชน์มากที่สุด) และสามารถอาศัยอำนาจของตนเพื่อจัดระบบและรักษาเสถียรภาพของระบบหรืออีกนัยหนึ่ง ประเทศยักษ์ใหญ่ดังกล่าวสามารถผลักดันให้เกิดการตกลงกัน และสามารถกำหนดว่าเนื้อหาของความตกลงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จึงเรียกว่าทฤษฎี “เสถียรภาพจากการครอบงำ” (hegemonic stability) ทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจมากเพราะเป็นทฤษฎีที่กระตือรือร้น จะใช้คำอธิบายประวัติศาสตร์บางช่วงได้ดี และสะดวกแก่การทดสอบว่าแม่นยำเพียงไรด้วยการเทียบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ แต่มีจุดอ่อนตรงที่เป็นทฤษฎีที่อาศัยข้อมูลเพียงสอง “จุด” คือสองช่วงในประวัติศาสตร์ ได้แก่สมัยที่อังกฤษเรืองอำนาจในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และสมัยที่สหรัฐเรืองอำนาจในศตวรรษที่ 20 นี้ ยิ่งไปกว่านั้นหลายคนมองว่า ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาอำนาจของสหรัฐอยู่ยงหรือลดลง แต่ปรากฏว่าเหตุการณ์เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของโลกกลับซับซ้อนเกินไปที่จะสรุปให้แน่ชัดลงไปได้ว่าระบบระหว่างประเทศกำลังสูญเสียเสถียรภาพอย่างที่ทฤษฎีพยากรณ์หรือไม่¹³ อีกทั้งมีผู้ทักท้วงว่าประเทศที่เบ้มไม่จำเป็นต้องมองว่าผลประโยชน์ของตนมาจากการค้าเสรีเสมอไป¹⁴

¹³ ดู Winham: 45-48; Kindleberger (1986); Keohane (1984); Strange (1985 และ 1987); Yarbrough and Yarbrough (1987); Gowa (1989) เป็นต้น

¹⁴ Gowa (1989); กับทฤษฎีการค้าแบบยุทธศาสตร์หรือ strategic trade theory เช่น Dixit (1983); Eaton and Grossman (1986)

แนวความคิดอีกแนวหนึ่งมองว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเป็นการร่วมมือกันระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรป Winham (1986: 11) เห็นว่าการเจรจารอบโดเกียเป็นการร่วมกันตัดสินใจ (collective decision-making) ของสองมหาอำนาจที่อยู่บนยอดปิรามิด ปิรามิดดังกล่าวสะท้อนอำนาจต่อรองในระดับต่างๆ ที่เกิดจากขนาดส่วนแบ่งตลาดการค้าและปัจจัยเศรษฐกิจอื่นๆ ของประเทศต่างๆ นักวิเคราะห์บางคนใช้คำว่า “ร่วมมือ” ในความหมายที่มาจากทฤษฎีเกมประเภท “ปัญหากลืนไม่เข้าคายไม่ออกของนักโทษ” (prisoners' dilemma) คือมองว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศทำให้แต่ละประเทศได้รับประโยชน์จากการเข้าหากันมากกว่าการดำเนินนโยบายแบบตัวใครตัวมัน ถึงแม้ว่าในเบื้องต้นการกระทำแบบ “ตัวใครตัวมัน” จะให้ประโยชน์มากที่สุด แต่ต่อมาเมื่อทุกคนใช้นโยบายแบบนั้นจะทำให้ระบบเสียหายและทำให้ประโยชน์ที่แต่ละประเทศน่าจะได้รับกลับสูญหายไปเกือบหมด ดังเช่นการทำสงครามกีดกันการค้าได้ตอบกันในต้นคริสต์ทศวรรษ 1930 (ราวๆ ๒๔๗๕-๗๗)

แนวความคิดแนวที่สามมีรากฐานมาจากการงานของ Karl Polanyi และ John Gerard Ruggie¹⁵ เป็นการสรุปลักษณะการเมืองระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่ามีลักษณะที่ Ruggie เรียกว่า “embedded liberalism” กล่าวคือเป็นลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ฝังหรือ “ฝัง” (embedded) อยู่ในลัทธิทางสังคมเช่นลัทธิรัฐสวัสดิการ ตามแนวความคิดนี้ ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจดั้งเดิมถือว่าระบบตลาดเป็นใหญ่ เป้าหมายทางสังคมเป็นรอง ระบบตลาดซึ่ง Ruggie มองว่าเป็นลักษณะของแนวความคิดการค้าเสรีในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และการใช้ทองคำเป็นฐานสำหรับระบบการเงิน Ruggie เห็นว่าระบบเสรีนิยมพหุภาคีระหว่างประเทศที่ประเทศอุตสาหกรรมพยายามสร้างขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นระบบเสรีนิยมที่ยอมรับเป้าหมายทางสังคมที่อาจต้องอาศัยรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจด้วย ผลลัพธ์จึงเป็นการจงใจประนีประนอม เช่นระบบแกลด์มีทั้งลักษณะที่จะมุ่งสู่การค้าเสรีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่และการปกป้องคุ้มครองภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรมบางภาคเช่นสิ่งทอ โดยการปกป้องดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์สร้างเสถียรภาพทางสังคม Wolfe (1995: 119) ยังวิเคราะห์ว่า แนวความคิดประนีประนอมแบบนี้ปรากฏก่อนสงครามโลกครั้งที่สองด้วยซ้ำไป คือในกฎหมายการเจรจาการค้ากับกฎหมายคุ้มครองภาคเกษตรของรัฐบาล “New Deal” ของประธานาธิบดี Franklin D Roosevelt ในสหรัฐในปี 1933-34 (๒๔๗๖-๗๗) ประโยชน์ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายเจรจาการค้าฉบับดังกล่าวได้แก่การแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดกัน ซึ่งต่อมาเป็นพื้นฐานของการเจรจาการค้าในแกลด์ (ดูตอนที่ 3) ส่วนกฎหมายที่ใช้คุ้มครองการเกษตรมีมรดกตกทอดถึงการที่แกลด์เปิดช่องให้ประเทศภาคียกเว้นภาคเกษตรจากกติกากับวินัยที่ใช้กับการค้าสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้สหรัฐสามารถบงการให้ประเทศอื่นยินยอมหรือคล้อยตามเพราะสหรัฐเป็นอภิมหาอำนาจ (hegemon) อย่างชัดเจนของระบบโลกในสมัยนั้น

¹⁵ Wolfe (1995: 66-100), Polanyi (1994), Ruggie (1983)

ในหลายๆแง่ ทฤษฎี embedded liberalism จะเป็นคำบรรยายลักษณะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ดีกว่าทฤษฎี hegemonic stability และสามารถทำให้เห็นว่าคำวิพากษ์วิจารณ์ทำนองว่า “แกตต์ล้มเหลว เพราะไม่สามารถสร้างระบบการค้าเสรี”¹⁶ นั้นเป็นคำวิจารณ์ที่ไม่ตรงประเด็นนักเพราะแกตต์มีวัตถุประสงค์หลายอย่างพร้อมๆ กัน ส่วนหนึ่งเป็นการค้าที่เสรียิ่งขึ้น แต่อีกสองส่วนคือการสร้างกติกาพหุภาคีที่จะรักษาเสถียรภาพ (หรือรักษาความสงบ — ดูตอนที่ 3) ทางการค้า พร้อมๆ กับกำหนดว่าถ้าจะใช้มาตรการที่สวนทางกับการค้าเสรีเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ จะทำได้ในกรณีไหน แต่ทฤษฎีนี้ยังอาจมีปัญหาบกพร่องอยู่เช่นกัน โดยเฉพาะถ้าเห็นว่า embedded liberalism อ่อนแอลงบ้างในสมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ในอังกฤษและประธานาธิบดี Ronald Reagan ในสหรัฐ ในขณะที่เดียวกันทฤษฎีนี้อ่อนกว่าทฤษฎี hegemonic stability ในแง่ที่คำพยากรณ์ว่าจะเกิดอะไรขึ้นนั้นไม่ชัดเจนเท่า เพราะทฤษฎีนี้ไม่สามารถระบุให้ชัดเจนนักว่าทำไมภาคเศรษฐกิจบางภาคได้รับฐานะเป็นภาคที่มีเป้าหมาย “ทางสังคม” (คือได้รับการปกป้อง) ในขณะที่ภาคอื่นมีเป้าหมาย “เสรีนิยม” นอกจากจะหวนกลับมาพิจารณาว่าคนกลุ่มไหนในประเทศไว้อย่างดั่งกล่าวกัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทฤษฎี embedded liberalism ก็วิเคราะห์ได้

แนวความคิดแนวที่สี่เป็นแนวมาร์กซิสต์ หรือกึ่งมาร์กซิสต์ ซึ่งมองว่าระบบแกตต์เป็นระบบที่ประเทศมหาอำนาจกับบรรษัทข้ามชาติสร้างขึ้นเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่วโลกให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง (Raghavan 1990; Khor 1993) ประโยชน์ของแนวความคิดนี้อยู่ที่ข้อสรุปที่ย้ำว่าประเทศที่อ่อนแอกว่าควรผนึกกำลังเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาการค้าของโลก (ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้แนวมาร์กซิสต์ก็สรุปเช่นนี้ได้) จุดอ่อน (อย่างน้อยจากการแสดงออกของผู้ที่ใช้แนวนี้อธิบายการเจรจาของแกตต์) คือการไม่มองผลประโยชน์ที่หลากหลายในกลุ่มประเทศโลกที่สามให้เพียงพอจนทำให้ขาดการวิเคราะห์ว่ากลุ่มต่างๆ ภายในโลกที่สามมีอิทธิพลต่อผลการเจรจากน้อยเพียงไร และในแง่การเสนอทางออกแนวความคิดนี้ขาดข้อเสนอที่เป็นไปได้ในความเป็นจริง เพราะการเรียกร้องแต่เพียงให้โลกที่สามสามัคคีกันไม่น่าจะสอดคล้องกับความหลากหลายภายในกลุ่มประเทศกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตามประเด็นหนึ่งที่แนวความคิดที่ไม่เป็นมาร์กซิสต์เริ่มจะมีความเห็นตรงกับแนวของมาร์กซิสต์คือบทบาทของบรรษัทข้ามชาติที่ดูจะมีความสำคัญมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อวิธีการเจรจาซึ่งแยกผู้เจรจาออกเป็นชาติๆ เพราะบางครั้งบรรษัทข้ามชาติไม่มีสัญชาติ บางครั้งมีหลายสัญชาติ

แนวความคิดที่ห้า บางคนเรียกว่าแนว “การพัฒนากับการค้า” เป็นความคิดที่มีส่วนสัมพันธ์กับ

¹⁶ รังสรรค์ (๒๕๓๖: 5 กับ ๒๕๓๘: 8) มองแกตต์ในลักษณะนี้โดยพยากรณ์ว่า แกตต์กับองค์การการค้าโลก “จะมีอาการอัมพาต เพราะไม่สามารถสถาปนาระบบการค้าเสรีขึ้นในสังคมเศรษฐกิจโลก” ดู รังสรรค์ (๒๕๓๘: 154) ด้วย

แนวมาร์กซิสต์เพราะเป็นแนวที่เน้นความเห็นว่าเป็นประเทศโลกที่สามจะได้รับประโยชน์ที่สุดจากการสามัคคีกันต่อสู้กับประเทศอุตสาหกรรม แต่เป็นแนวที่เป็นผลของการวิเคราะห์ว่าประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากการเรียกร้องสิทธิพิเศษทางการค้า การตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าโภคภัณฑ์ และการรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมตามแบบกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (OPEC) ในคริสต์ทศวรรษ 1980 (ประมาณ ๒๕๒๓ ถึง ๒๕๓๒) ความคิดแนวนี้น้อยๆ เลือนหายไปถึงแม้ว่าจะยังมีหลงเหลืออยู่บ้าง ช่วงที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุดคงจะเป็นประมาณ 1982 (๒๕๒๕) ซึ่งเป็นปีของการประชุมระดับรัฐมนตรีของแอกต์ และบังเอิญเป็นปีที่ไทยเข้าเป็นภาคี ถึง 1986 (๒๕๒๙) ซึ่งเป็นปีที่เปิดรอบอุรุกวัย ความเปลี่ยนแปลงทางความคิดดังกล่าวทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยแตกต่างจากการเจรจารอบโดเกียวในทศวรรษก่อนหน้านั้นเป็นอย่างมาก

ในการเจรจารอบโดเกียวก่อให้เกิดกลุ่มประเทศโลกที่สามเน้นการเรียกร้องสิทธิพิเศษทางการค้า (special and differential treatment) เช่นให้กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมยกเว้นหรือลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าประเทศโลกที่สาม กลุ่มประเทศโลกที่สามจึงมีบทบาทน้อยมากในการร่างข้อตกลงหลักๆ ของรอบโดเกียว และจากการที่ประเทศโลกที่สามกล่าวหาว่าประเทศอุตสาหกรรมไม่ทำตามคำมั่นสัญญาจนเกิดการทะเลาะกันอย่างหนักในหลายเวที (รวมทั้งการประชุมรัฐมนตรีปี 1982 หรือ ๒๕๒๕) ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่จึงไม่ยอมลงนามในข้อตกลงรอบโดเกียว

แนวความคิดดั้งเดิมของกลุ่มประเทศโลกที่สามดังกล่าวจึงจางลงไปด้วยเหตุผลหลายประการ ส่วนหนึ่งคือตัวอย่างการพัฒนาประเทศของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม การปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การใช้วินัยทางการเงินกับการคลังเพื่อหลีกเลี่ยงเงินเฟ้อกับปัญหาหนี้ และการพึ่งกลไกตลาดมากกว่าการแทรกแซง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากเห็นว่าการเรียกร้องสิทธิพิเศษไม่ได้ผลเพราะเป็นคำเรียกร้องที่ต้องพึ่งการยินยอมของประเทศอุตสาหกรรมโดยประเทศเล็กมีอำนาจต่อรองน้อยเกินไป การกำหนดว่าประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศใดจะได้สิทธิพิเศษสำหรับสินค้าตัวไหนกลายเป็นเรื่องสองฝ่าย ไม่ใช่การเจรจาเป็นกลุ่ม โดยในการเจรจาเฉพาะสองฝายนั้นประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมผู้นำเข้าเป็นอย่างมาก อำนาจต่อรองที่ประเทศเล็กมีอยู่ก็คือการไม่ยอมลงนามในข้อตกลงรอบโดเกียว แต่ประเทศเล็กๆ หลายประเทศเริ่มรู้สึกว่าการอาศัยกติกาทั้งหลายของแอกต์ (รวมทั้งข้อตกลงรอบโดเกียว) เพื่อป้องกันตัวไม่ให้ประเทศใหญ่มาบีบบังคับโดยพลการ (เช่นกรณีสหรัฐใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าคน) แม้แต่สิทธิพิเศษทางการค้า เช่นโครงการ GSP ที่เป็นโครงการลดหรือยกเว้นภาษีก็กลายเป็นดาบสองคมเพราะประเทศอุตสาหกรรมดั้งเดิมใจในการให้สิทธิ ดังที่สหรัฐใช้คำขู่ว่าจะตัดสิทธิในการบีบบังคับให้ไทยและประเทศอื่นปรับปรุงการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในขณะที่เดียวกันการพยายามจัดระบบการค้าด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพทางราคาก็ดูจะล้มเหลว

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในช่วงของการเตรียมเปิดเจรจารอบอุรุกวัย กลุ่มประเทศโลกที่สามแบ่งเป็นสองฝ่าย อินเดียกับบราซิลยังนำฝ่ายที่ไม่ต้องการร่วมมือกับประเทศอุตสาหกรรม แต่กลุ่มอาเซียนกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาบางประเทศเห็นด้วยกับการเปิดเจรจารอบใหม่ เพราะต้องการมีส่วนร่วมในการร่างกติกาใหม่ (ดูตอนที่ 4 ของบทความนี้ และ พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๙: 37-40 กับเอกสารที่อ้างในนั้น) ผลสุดท้ายคือรอบอุรุกวัยกลายเป็นการเจรจาซึ่งประเทศที่เข้าร่วมเจรจาทั้งหมดลงนามในข้อตกลงทั้งฉบับ ในระหว่างการเจรจา แม้แต่ประเทศหัวแข็งเจ้าเก่าคือบราซิลกับอินเดียยังเปลี่ยนจุดยืน ในความเห็นของหลายๆ ฝ่าย บทเรียนทางประวัติศาสตร์ชวนให้สรุปว่า การพยายามอาศัยพลังของโลกที่สามเพื่อเรียกร้องสิทธิพิเศษ ตลอดจนการพยายามสร้างระบบรักษาเสถียรภาพสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ จะไม่ช่วยรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศที่ยากจน หรืออีกนัยหนึ่งทฤษฎีการพัฒนากับการค้าไม่ค่อยสอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง

ตารางที่ 1 เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่กับการค้าของโลก

ดรรชนี 1929=100

	ราคาสินค้าทั้งหมด	ปริมาณการค้าโลก	ราคาสินค้า หัตถอุตสาหกรรม	ปริมาณการค้า หัตถอุตสาหกรรม โลก
1930	87.1	93.0	94.0	88.0
1931	67.7	85.5	78.0	76.0
1932	52.4	74.6	64.0	59.0
1933	46.7	75.4	56.0	61.0
...				
1937	47.5	96.8	52.0	86.0

ที่มา: Dornbusch and Frankel (1987: 82) ดัดแปลงจาก F Hilgerdt *Industrialisation and Foreign Trade*, Geneva:

League of Nations, 1945

ตารางที่ 2 ประเทศที่ร่างข้อตกลงก่อตั้ง ITO

ออสเตรเลีย	ชิลี	อินเดีย	นอร์เวย์
เบลเยียม-ลักเซมเบิร์ก	คิวบา	เลบานอน	อัฟริกาใต้
บราซิล	เชโกสโลวาเกีย	เนเธอร์แลนด์	สหราชอาณาจักร
แคนาดา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	สหรัฐ
จีน			

ที่มา: Mark and Weston (1989: 63n).

ตารางที่ 3 ประเทศที่ประชุมที่ฮาวานา

คณะกรรมการก่อตั้ง ITO	นิวซีแลนด์	เดนมาร์ก	เม็กซิโก
ออสเตรเลีย	นอร์เวย์	สาธารณรัฐโดมินิกัน	นิการากวา
เบลเยียม-ลักเซมเบิร์ก	อัฟริกาใต้	เอกวาดอร์	ปากีสถาน
บราซิล	สหราชอาณาจักร	อียิปต์	ปานามา
แคนาดา	สหรัฐ	เอลซัลวาดอร์	เปรู
ชิลี	ประเทศอื่น	กรีซ	ฟิลิปปินส์
จีน	อัฟกานิสถาน	กัวเตมาลา	โปรตุเกส
คิวบา	ออสเตรเลีย	เฮติ	โรดเซียใต้
เชโกสโลวาเกีย	โบลิเวีย	อินโดนีเซีย	สวีเดน
ฝรั่งเศส	พม่า	อิหร่าน	สวิตเซอร์แลนด์
อินเดีย	ลังกา	อิรัก	ซีเรีย
เลบานอน	โคลอมเบีย	ไอซ์แลนด์	แตรนส์จอร์แดน
เนเธอร์แลนด์	คอสตา ริก้า	อิตาลี	อุรุกวัย
		ไลบีเรีย	เวเนซุเอลา

ที่มา: Janette Mark and Ann Weston (1989: 63n).

ตารางที่ 4 ประเทศที่เจรจาลดภาษีรอบแรก

เจรจาที่เจนีวา เริ่ม เมษายน 1947 (๒๔๙๐)

ออสเตรเลีย	ชิลี	เลบานอน	โรตตีเรียได้
เบลเยียม	จีน	ลักเซมเบิร์ก	ซีเรีย
บราซิล	โคลอมเบีย	เนเธอร์แลนด์	อัฟริกาใต้
พม่า	เชโกสโลวาเกีย	นอร์เวย์	สหราชอาณาจักร
แคนาดา	ฝรั่งเศส	นิวซีแลนด์	สหรัฐ
ลังกา	อินเดีย	ปากีสถาน	

ที่มา: Mark and Weston (1989: 63n).

3. ทำไมถึงมีแนวคิด

Havana will certainly be the most important international economic conference that has ever been held in the history of the world.

*Will Clayton, deputy US secretary of state,
November 17, 1947*

ความเท็จที่มีประโยชน์

ความรู้สึกที่ว่าถ้าเราเปิดตลาดเราเป็นฝ่าย “เสียหาย” มีแพร่หลายในวงการการเมืองทั่วไปแทบทุกประเทศนานๆ ที่จะได้ยินเสียงวิจารณ์ว่าการเก็บรักษามาตรการกีดกันทางการค้าต่างหากที่ทำให้ตัวเอง “เสียหาย” ความจริงโดยทั่วไปการเปิดตลาดเป็นประโยชน์แก่ทั้งประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก การกีดกันการนำเข้าทำให้ทั้งสองฝ่ายเสียหาย ถ้าการเปิดตลาดก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า ก็เป็นความเสียหายแก่คนบางส่วนเท่านั้น และอาจเป็นความเสียหายในระยะสั้น โดยสุทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดตลาดน่าจะคุ้มกับความเสียหายที่ประเทศผู้เปิดตลาดต้องประสบ และน่าจะคุ้มกับความเจ็บปวดในการปรับตัวหลังเปิดตลาด โดยเฉพาะถ้ามีการแบ่งปันประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดตลาดไปช่วยผู้ที่เสียหายหรือที่ต้องปรับตัว นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปคุ้นเคยกับการคำนวณทางทฤษฎีว่าทำไมการค้าและการ “แบ่งงานกันทำ” (division of labour) น่าจะทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ การอุปมาอุปไมยที่อาจช่วยให้เห็นภาพชัดขึ้นมาจากนักเศรษฐศาสตร์รุ่นเก่าที่ว่า หากเรากีดกันการนำเข้าเพื่อได้ตอบการกีดกันของประเทศอื่น ก็เท่ากับเราประชิดตัวเองด้วยการเอาหินไปถมท่าเรือของเราเอง เพียงเพราะขายฝั่งทะเลของประเทศคู่ค้ามีหินโสโครก¹⁷ ลักษณะที่การกีดกันทางการค้าทำร้ายตัวเองมีหลายรูปแบบ เช่น ทำให้สินค้ามีราคาแพงหรือขาดแคลน ค่าครองชีพสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตสินค้าที่ส่งออกแพงขึ้น “อุตสาหกรรมทารก” ที่ได้รับการคุ้มครองแบบไม่มีวันสิ้นสุดก็จะเป็นเด็กที่ไม่รู้จักโตเสียที สิ่งที่เข้าใจกันน้อยก็คือ การกีดกันการนำเข้าเพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจบางภาค จะมีผลบิดเบือนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นการทำร้ายภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ผลของการเจรจารอบอุรุกวัยกับการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งดูเป็นเรื่องน่าแปลกใจที่สุดก็คือ ประโยชน์ที่ภาคเกษตรของไทยจะได้รับจากการลดการอุดหนุนทุ่มตลาด หรือการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรตามที่ตกลงในรอบอุรุกวัย อาจน้อยกว่าประโยชน์ที่ภาคเกษตรของไทยได้รับจากการลดภาษีศุลกากรสำหรับสิน

¹⁷ Krugman (1994: 240) กล่าวว่าคำอุปมาอุปไมยดังกล่าวมาจากนักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งเศส ชื่อ Bastiat ซึ่งมีชีวิตในคริสต์ศตวรรษที่ 19 (๒๓๔๔-๒๔๔๓)

คำอุปสรรคที่นายธารินทร์ นิมนานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศเอง (โดยไม่ได้เป็นพันธกรณีจากรอบอุรุกวัย) เมื่อต้นปี 1995 (๒๕๓๘)

ในความคิดส่วนลึก นักเจรจาจำนวนมากคงจะเห็นด้วยกับนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ในระหว่างการเจรจา นักเจรจาจะตำหนิว่าการเปิดตลาดเป็นความเสียสละ นักเจรจาสหรัฐอเมริกาบางคนวิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาว่าใช้การเปิด-ปิดตลาดเป็นเครื่องมือต่อรองทั้งๆ ที่รู้ว่าการปิดตลาดทำให้ผู้ปิดตลาดเดือดร้อนที่สุด¹⁸ Martin Wolf นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งปัจจุบันเป็นผู้เขียนบทบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ *Financial Times* เคยสรุปว่าแนวความคิดในการเจรจาการค้าเป็น “ความเท็จทางเศรษฐศาสตร์ที่มีประโยชน์ในทางการเมือง”¹⁹ ที่ว่าเป็นความเท็จนั้นก็คือการที่ประเทศต่างๆ ตำหนิว่าถ้าเปิดตลาดให้ประเทศอื่นก็เท่ากับเป็นการ “เสียสละ” ให้ ทั้งๆ ที่ความจริงประเทศผู้เปิดตลาดจะได้รับประโยชน์เอง ที่ว่า “มีประโยชน์” ก็เพราะเมื่อนักเจรจามีทัศนคติอย่างนี้แล้ว การต่อรองกันว่าจะเปิดตลาดหรือไม่ กลายเป็นเครื่องมือที่ได้ผลในการ “บีบ” ให้ประเทศอื่นเปิดตลาด การเจรจาทั้งแปดรอบของแนวคิดได้รับความสำเร็จในการลดและผูกพันอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคด้วยวิธีนี้ ในทางตรงกันข้ามถ้านักเจรจามองเรื่องนี้อย่างนักเศรษฐศาสตร์ทั่วๆ ไป คำสนทนาคัดค้านน่าจะออกมาในทำนอง “ถ้าประเทศของคุณจะกีดกันการนำเข้า ตัวคุณก็จะเจ็บเอง ผมจะไปเดือดร้อนทำไม?”

คำสรุปของ Wolf จึงมองสถานการณ์อย่างรวบรัดเกินไป แต่เป็นคำสรุปที่มีประโยชน์เพราะเป็นการย้ำเตือนว่าความคิดบางอย่างที่วงการการเมืองหลายประเทศยึดถือเสมือนเป็นสามัญสำนึกนั้นอาจจะคลาดเคลื่อน ยิ่งไปกว่านั้น นาคิดว่าวิธีการเจรจาของประเทศไทยในรอบอุรุกวัย แสดงให้เห็นว่ากระทรวงการคลังไม่ต้องการฉวยโอกาสจากลักษณะการเจรจาที่ Wolf เรียกอย่างประชดประชันว่าเป็น “ความเท็จที่มีประโยชน์” เพราะไม่ยอมเสนออัตราภาษีศุลกากรที่จะเก็บจริงภายหลังการปฏิรูปปี 2538 (1995) ให้เป็นอัตราผูกมัดเพื่อต่อรองให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดมากขึ้น

ในระยะราวๆ 10 ปีที่ผ่านมาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การค้าดั้งเดิมนั้นถูกท้าทายอย่างหนัก แต่ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของโลกในระยะ 70 ปีแรกของคริสต์ศตวรรษนี้ดูเหมือนจะพิสูจน์ว่าแนวคิดที่นิยมการค้าเสรีเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง กว่าครึ่งหนึ่งของระยะ 70 ปีนั้นเป็นช่วงที่ประเทศใหญ่ๆ ทำสงครามกีดกันทางการค้ากัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก จากนั้นอีกราว 20 ปีเป็นช่วงที่ระบบแนวคิดค่อยๆ เสริมสร้างระบบการค้าที่เสรีซึ่งจึงเอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจโลกขยายตัวรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

¹⁸ จากการสัมภาษณ์

¹⁹ “... a politically fruitful economic fallacy.” (Wolf 1986: 10) อ้างใน Siamwalla (1990).

ผู้คิดกันเป็นใหญ่

การพิจารณาประวัติของแนวคิดมักจะมีสหรัฐเป็นตัวเอก ตลอดเวลากว่า 40 ปีของประวัติศาสตร์แนวคิด สหรัฐเป็นประเทศที่ผลักดันให้มีการเจรจาและการปฏิรูประบบการค้ามากที่สุด แต่ในหลายๆ ประเด็นสหรัฐเป็น “ผู้ร้าย” มาก่อนด้วย ทำให้รัฐบาลสหรัฐต้องตามไล่แก้ปัญหาที่ตัวเองเคยสร้างขึ้นในอดีต ในประวัติศาสตร์การค้าคริสต์ศตวรรษนี้ช่วงที่มีดมนที่สุดคงจะเป็นระยะที่สหรัฐออกกฎหมายรัฐบัญญัติอัตราภาษีศุลกากรปี ๒๔๗๓ (1930 Tariff Act) ซึ่งมักจะรู้จักในชื่อรัฐบัญญัติ Smoot-Hawley²⁰ กฎหมายฉบับนี้เพิ่มอัตราภาษีศุลกากรของสหรัฐให้ถึงระดับที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยเพิ่มภาษีที่เก็บจากการนำเข้าสินค้ากว่า 29,000 รายการ นักวิจัยของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐ (International Trade Commission) วิเคราะห์ว่ารายได้ภาษีที่เก็บจากอัตราใหม่นั้น เท่ากับ 60% ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ถูกเก็บภาษีทั้งหมด สาเหตุที่ทำให้รัฐสภาเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขนาดนี้คือ แรงบีบบังคับจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่วิ่งเต้นอยู่เป็นประจำส่วนหนึ่ง กับแนวความคิดที่ต้องการให้รัฐบาลสหรัฐใช้อำนาจทางเศรษฐกิจบีบให้ประเทศอื่นไม่เลือกปฏิบัติในการเก็บภาษีสินค้าจากสหรัฐอีกส่วนหนึ่ง คือให้เก็บในอัตรา “ชาติผู้ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง” (most favoured nation หรือ MFN) โดยสหรัฐเองไม่เสนอข้อผ่อนผันทางภาษีศุลกากรให้ประเทศอื่น รัฐสภาสหรัฐเคยออกกฎหมายเพิ่มภาษีศุลกากรแบบนี้มาหลายฉบับในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 กับต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ในระดับสากลประเทศต่างๆ พยายามรักษากฎการ MFN ไว้ แต่หลักการนี้ถูกคุกคามมากขึ้นเรื่อยๆ นักเศรษฐศาสตร์บางคนวิเคราะห์ว่าเป็นเช่นนั้นเป็นเรื่องของปัญหา “สินค้าสาธารณะ” (public goods) ในสถานการณ์ที่มีผู้เล่นมาก (many players) กล่าวคือ MFN มีลักษณะคล้ายของแจกที่แจกฟรีเพราะเป็นหลักการที่ให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้อย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ หากประเทศ (หรือผู้เล่น) รายเล็กๆ ขึ้นภาษีหรือใช้มาตรการอื่นๆ จะไม่เกิดความเสียหายแก่ระบบมากมายนัก จนกระทั่งเมื่อมีประเทศที่ “เบียด” มากขึ้นเรื่อยๆ ระบบจะพังทลายลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงยิ่งขึ้น²¹ สหรัฐเองเป็นประเทศที่ “เบียด” ประเทศหนึ่งเพราะขณะที่ได้ประโยชน์จากอัตราภาษี MFN ของประเทศอื่นที่เก็บในอัตราที่ต่ำ สหรัฐยังเก็บภาษีในระดับสูง ในปี 1922 (๒๔๖๕) กฎหมาย Fordney-McCumber นอกจากจะเพิ่มอัตราภาษีอีกประเภทหนึ่ง ยังได้กำหนดอัตราภาษีแบบ “เอกเทศ” ที่ลดโอกาสที่จะต่อรองกันได้ด้วยซ้ำไป

²⁰ ช่วงนี้สรุปจาก Destler (1995); Winham (1986); Bayard and Elliott (1994); Dornbusch and Frankel (1987); Conybeare (1985: 147-172).

²¹ อีกตัวอย่างหนึ่งของปัญหาแบบนี้คือปัญหาจราจร ในสถานการณ์ที่มีรถมาก หากคนขับเพียงคนเดียวฝ่าฝืนกฎจราจร (เช่น ลัดคิว) คนนั้นจะได้ประโยชน์มากและจะกล้าทำเพราะคิดว่าถ้าทำคนเดียวคงไม่ทำให้ใครเดือดร้อน ไม่คิดว่าจะกระทบกระเทือนระบบ พอคนอื่นเห็นเป็นตัวอย่างก็ลัดคิวบ้างจนกระทั่งรถติดหนักกว่าค่า ไม่มีใครอยากรักษากฎจราจร และในขณะเดียวกันทำให้ทุกคนลำบากขึ้นด้วย

คือให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ทำให้ต้นทุนสินค้านำเข้าเท่ากับต้นทุนการผลิตสินค้า นั้นๆ ภายในประเทศ (แต่อำนาจดังกล่าวรัฐบาลใช้ไม่เต็มที่)

สถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งทำให้ระบบ MFN ประสบปัญหาว่าด้วย “สินค้าสาธารณะท่ามกลางผู้เล่นจำนวนมาก” หนักหน่วงยิ่งขึ้น เพราะมีประเทศใหม่ และสินค้าใหม่เข้ามาอยู่ในตลาด ประกอบกับมีแรงบีบคั้นจากการที่ประเทศผู้แพ้สงครามต้องชำระค่าเสียหาย ประเทศต่างๆ พยายามรักษาระบบ MFN ไว้โดยการประชุมเจรจาอัตราภาษีศุลกากร เช่นในการประชุมเศรษฐกิจโลก (World Economic Conference) ในปี 1927 (๒๔๗๐) ซึ่งนำไปสู่การเจรจาเรื่องข้อจำกัดทางการค้า (Conference on Import and Export Prohibitions and Restrictions) ในปีเดียวกัน แต่ความพยายามเหล่านี้มีผลเพียงแค่การประวิงเวลาเท่านั้น สองปีหลังจากนั้น คือในปี 1929-30 (๒๔๗๑-๗๓) กฎหมาย Smoot-Hawley ผ่านสภา ทำให้การประชุมเจรจาภาษีศุลกากรที่เจนีวาในปี 1930 (๒๔๗๓) สรุปว่าเรื่องนี้ต้องเจรจาระดับทวีปาคี การเจรจาแบบพหุภาคีจะไร้ประโยชน์

ประเทศต่างๆ ราว 60 ประเทศ ตอบโต้กฎหมาย Smoot-Hawley ด้วยการเพิ่มภาษีหรือใช้มาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ

ฝรั่งเศส ซึ่งลังเลไม่เต็มใจทำสัญญา MFN กับสหรัฐตั้งแต่ต้น ได้ตอบด้วยการกำหนดโควตาจำกัดปริมาณสินค้าสหรัฐที่อนุญาตให้เสียภาษีในอัตรา MFN จากนั้นฝรั่งเศสรวมกลุ่ม (cartel) กับเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม กับเชโกสโลวาเกีย เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์พิเศษกัน

อังกฤษต้องการเสนอลดภาษีเพื่อต่อรองให้สหรัฐลดภาษีตาม แต่ทนต่อแรงดันจากแคนาดา กับออสเตรเลียไม่ไหว จึงประกาศขึ้นภาษี พร้อมกับกำหนดอัตราค่าพิเศษสำหรับประเทศในจักรภพ (Empire)

อิตาลี กับสเปนประกาศเพิ่มภาษีสินค้าจากสหรัฐ สวิตเซอร์แลนด์ไม่กล้าทำอย่างนั้นเพราะกลัวว่าจะถูกสหรัฐเล่นงาน จึงให้ประชาชนคว่ำบาตรสินค้าสหรัฐ หลังจากนั้นสวิตเซอร์แลนด์เพิ่มภาษีอัตรา MFN โดยทั่วไป และประกาศจำกัดปริมาณสินค้าที่จะได้รับสิทธิ ออสเตรียก็ประกาศนโยบายทำนองเดียวกัน

ผลคือทำให้การค้าของสหรัฐลดลงอย่างรุนแรงและกระทันหัน มูลค่าสินค้านำเข้าของสหรัฐลดลงจาก \$4.40 พันล้านในปี 1929 (๒๔๗๒) เป็น \$1.45 พันล้าน ในปี 1933 (๒๔๗๖) การส่งออกลดลงจาก \$5.16 พันล้าน เป็น \$1.65 พันล้านในระยะสี่ปีเดียวกันนั้น ส่วนหนึ่งเพราะการโต้ตอบของประเทศต่างๆ อีกส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะการที่สหรัฐเพิ่มภาษีทำให้สหรัฐเจ็บเอง ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าความกีดกันทางการค้าเป็นสาเหตุเดียวที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ยังมีสาเหตุอื่นที่ประกอบกันอีกหลายสาเหตุ รวม

ทั้งผลของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และการที่อังกฤษมีปัญหาด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกกับค่าทองคำ แต่มาตรการต่างๆ ที่ทำให้การค้าลดลงถึงขนาดนี้ย่อมมีผลต่อเศรษฐกิจด้านอื่นด้วย²²

ภายในสหรัฐเอง มีผู้คัดค้านกฎหมาย Smoot-Hawley ไม่น้อย นักเศรษฐศาสตร์ 1,028 คนลงนามท้าทายแถลงการต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ โดยกล่าวว่าถ้าประเทศคู่ค้าไม่สามารถขายสินค้าให้สหรัฐ ประเทศเหล่านั้นก็จะไม่มีเงินซื้อสินค้าสหรัฐ เพียงสี่ปีหลังจากกฎหมาย Smoot-Hawley รัฐบาลสหรัฐออกกฎหมายใหม่ เป็นการปฏิรูปกระบวนการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรของสหรัฐ และเป็นการแสดงให้เห็นว่า วงการการเมืองสหรัฐได้เรียนบทเรียนจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา บทเรียนทางเศรษฐกิจคือ ผลร้ายของการทำสงครามเพิ่มอัตราภาษี บทเรียนทางการเมืองคือผลร้ายของรัฐธรรมนูญสหรัฐซึ่งมาตรา 1 กำหนดว่า อำนาจในการควบคุมดูแลการค้ากับต่างชาติ รวมทั้งอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร ต้องเป็นอำนาจของรัฐบาล บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นทำให้รัฐสภาต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการกีดกันการแข่งขันจากต่างประเทศ Winham (1986: 37) สรุปว่าเนื้อหาแทบทั้งหมดของกฎหมายฉบับนี้เขียนขึ้นในคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐสภาซึ่ง

... ไม่สามารถทำความเข้าใจกับรายละเอียดที่ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย [การที่กฎหมายมีรายละเอียดมากมายเช่นนี้] กลายเป็นคุณสมบัติประหลาดของกฎหมายใหญ่ๆ ทุกฉบับที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร ด้วยเหตุนี้ และเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ [เสียงโดยทั่วไป] เห็นออกเห็นใจการเรียกร้องให้กีดกันการนำเข้า จึงสรุปได้ว่ารัฐสภายุโรปปกป้องให้แก่คนทุกกลุ่มที่เรียกร้อง ภาพที่เกิดขึ้นคือกระบวนการประชาธิปไตยถูกเอาอย่างใช้เพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มอย่างเกินเหตุเป็นอย่างมาก (a gross

²² Dornbusch and Frankel (1987: 81-82) ตั้งข้อสังเกตว่าความจริงที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคตามแบบฉบับมาตรฐานไม่มีผลพยากรณ์ว่าเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในช่วงนั้นน่าจะเกิดจากการเพิ่มภาษีศุลกากร เพราะถ้าประเทศใดลดทั้งการนำเข้าและการส่งออก จะไม่มีผลต่ออุปสงค์รวม (aggregate demand) Dornbusch กับ Frankel สรุปว่าจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค ถ้าการขึ้นภาษีทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่จริงๆ น่าจะมาจากสาเหตุข้อใดข้อหนึ่ง (หรือมากกว่าหนึ่งข้อ) จากสี่ข้อคือ

- การเพิ่มภาษีศุลกากรเป็นการสูญเสียสวัสดิการในตัวของมันเอง
- การเพิ่มภาษีศุลกากร เท่ากับเป็นการลดรายได้หลังหักภาษีแล้ว (disposable income) ทำให้อุปสงค์รวมลดลง
- ประเทศที่มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง ต้องลดรายจ่ายเนื่องจากรายได้จากการส่งออกลดลง
- ประเทศที่มีปัญหาในการชำระหนี้ กลายเป็นเกิดปัญหาสำหรับประเทศเจ้าหนี้อีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ ในสมัยนั้น

(แต่เราน่าจะถือว่าข้อวิจารณ์ดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคมากกว่าการหักล้างผู้ที่เห็นว่า การกีดกันทางการค้าทำให้เศรษฐกิจโลกตกต่ำยิ่งขึ้น)

excess of the democratic process) และประธานาธิบดีกับผู้นำในรัฐสภาสูญเสียอำนาจในการควบคุมดูแลระบบเศรษฐกิจ

Desler วิเคราะห์ว่าตามปรกติกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกร้องการปกป้อง (protection) มักจะมีอิทธิพลมากกว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี เพราะ “ต้นทุน” หรือ ความเจ็บปวดหรือความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวเนื่องจากการแข่งขันจากต่างประเทศมักจะกระจุกตัวเฉพาะในคนบางกลุ่มในขณะที่ประโยชน์จากการเปิดตลาดรับสินค้านำเข้ามักจะกระจัดกระจาย ลักษณะเช่นนี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ แรงผลักดันเพื่อกีดกันการนำเข้ามักจะเข้มแข็งกว่าแรงผลักดันให้เปิดตลาดนำเข้า เพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ประโยชน์ที่จะได้จากการเปิดตลาดเป็นประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต ซึ่งมีความไม่แน่นอนหรือไม่แน่นอนอยู่มากจึงอาจจะดูเลือนลางหรือห่างตัว ในขณะที่ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจนไม่ตกงานหรือรายได้ไม่ตกก็เห็นผลประโยชน์ที่ตนได้รับค่อนข้างชัดเจน สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขาดสมดุลในทางการเมือง คือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจที่ประสบแต่ความราบรื่นเจริญงอกงามนั้นมีแนวโน้มว่าจะไม่ยอมสละเวลาเพื่อวิ่งเต้นทางการเมืองในขณะที่ผู้ที่กำลังจะได้รับความเสียหายอาจจะมีเหตุจูงใจให้วิ่งเต้นมากกว่า

คองเกรสสมัครใจจำกัดการตรากฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของกฎหมาย Smoot-Hawley ที่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรงนั้น ก่อให้เกิดเสียงคัดค้านซึ่งหนักหน่วงพอที่จะทำให้สหรัฐเปลี่ยนทิศทางในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร และในการเจรจาการค้ากับประเทศอื่น อำนาจของรัฐสภาในการดูแลการค้ากับต่างชาติภายใต้รัฐธรรมนูญมาตรา 1 นั้นยังมีอยู่ อัตราภาษีศุลกากรพื้นฐานตามกฎหมาย Smoot-Hawley ก็ยังมีอยู่เช่นกัน แต่รัฐสภาเริ่มตระหนักว่า จะต้องหาทางปกป้องตนเองจากแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะสาขา กฎหมายใหม่ที่ออกในปี 1934 (๒๔๗๗) เป็นก้าวแรกที่รัฐสภายุบายสร้างเกราะป้องกันตัวเอง แทนที่จะปกป้องอุตสาหกรรม มีผู้เรียกว่า “มาตรการจำกัดอำนาจการตรากฎหมายโดยสมัครใจ” (“voluntary legislative restraint”)

ประเด็นสำคัญของกฎหมายเจรจาการค้าปี 1934 (๒๔๗๗) มีอยู่สองประการคือ หนึ่ง มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีลดอัตราภาษีศุลกากรได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราในขณะนั้น โดยไม่ต้องให้รัฐสภานุมัติ และ สอง กำหนดว่าประธานาธิบดีจะลดอัตราภาษีได้ ก็ต่อเมื่อ สามารถเจรจาให้ประเทศคู่ค้าลดอัตราภาษีของตนด้วย กฎหมายดังกล่าวจึงมีชื่อว่า “รัฐบัญญัติข้อตกลงการค้าต่างตอบแทน” (Reciprocal Trade Agreements Act) เจอนใจที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดทำให้อัตราภาษีศุลกากรของสหรัฐกลายเป็นอัตรา “เพื่อการต่อรอง” แทนที่จะเป็นอัตรา “ตามที่กฎหมายกำหนด” หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นอัตราที่ใช้หลักการของ Wolf ว่าด้วย “ความเท็จที่มีประโยชน์” หลังจากนั้นรัฐสภาได้ต่ออายุการมอบอำนาจดังกล่าวในปี 1937 (๒๔๘๐) 1940 (๒๔๘๓) และ 1943 (๒๔๘๖) แต่น่าสังเกตว่า จนกระทั่งทุกวันนี้การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร

เป็นการมอบชั่วคราวซึ่งต้องต่ออายุอยู่เรื่อยๆ (เช่นในกรณีการต่ออายุอำนาจการเจรจาประเภท fast track ที่กำหนดเส้นตายให้การเจรจารอบอุรุกวัย) ทางรัฐสภาคงจะมองว่าการทำเช่นนี้เป็นการยืนยันว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญยังเป็นของรัฐสภาอยู่ แต่ผลในทางปฏิบัติคือกฎหมายเหล่านี้สร้างข้อจำกัดให้นักเจรจาสหรัฐตลอดจนประเทศคู่เจรจาของสหรัฐในเรื่องการกำหนด “เส้นตาย” ว่าจะต้องเจรจาเสร็จภายในเมื่อไร และการที่จะต้องคำนึงถึงปฏิทินของรัฐสภาสหรัฐอยู่ตลอดเวลา

อำนาจดังกล่าวนี้ นาย Cordell Hull รัฐมนตรีต่างประเทศในรัฐบาลประธานาธิบดี Franklin D Roosevelt เร่งรีบฉกฉวยไปใช้เพื่อเปิดตลาดสหรัฐกับตลาดประเทศคู่ค้า ภายในระยะเวลา 10 ปี สหรัฐทำข้อตกลงทวิภาคีทำนองนี้ถึง 32 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นอัตรา MFN ด้วย โดยลงนามกับประเทศคู่ค้า 27 ประเทศ (บางประเทศลงนามหลายครั้ง) ส่วนใหญ่ตกลงลดอัตราภาษีในแบบที่ไม่เลือกปฏิบัติ คือให้ประเทศคู่ค้าทุกประเทศที่มีสัญญาไม่เลือกปฏิบัติ (MFN) ข้อตกลงเหล่านี้มีผลทำให้สหรัฐลดภาษีนำเข้าสินค้าถึง 64% ของสินค้าทั้งหมด โดยเฉลี่ยอัตราภาษีศุลกากรลดลง 44% ความสำเร็จของรัฐบาลสหรัฐในการเจรจาลดภาษีของประเทศคู่ค้าแตกต่างกับการที่สหรัฐลดภาษีของตัวเองนั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะกฎหมายใหม่เน้นการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อผ่อนผันกันโดยตรง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลพลอยได้ กล่าวคือหลักแลกเปลี่ยนข้อผ่อนผันนั่นเองเป็นแรงจูงใจให้ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตเพื่อส่งออกในสหรัฐว้างดันให้รัฐบาลสหรัฐลดภาษีเองเพื่อต่อรองให้ประเทศอื่นเปิดตลาดด้วย ทำให้เกิดการถ่วงดุลกับแรงผลักดันที่ต้องการให้สหรัฐกีดกันการนำเข้า ลักษณะที่ภาคเอกชนสหรัฐแบ่งเป็นสองฝ่ายที่ถ่วงดุลกันเช่นนี้ เป็นลักษณะที่คงอยู่มาเรื่อยๆ เป็นระยะเวลา 40 ปี แต่ในระยะ 20 ปีหลังนี้ ภาคเอกชนสหรัฐเปลี่ยนโฉมไปอีก เพราะนักเศรษฐศาสตร์หันไปสนใจทฤษฎีแนวใหม่และนักการเมืองสหรัฐค้นพบเครื่องมือแบบใหม่ที่จะใช้ในการต่อรองเจรจาทางการค้า

ในสมัยเดียวกันกับการออกกฎหมายเจรจาการค้า นั้น มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งในระยะต่อมาจะมีผลในทางตรงกันข้ามคือกฎหมายปกป้องภาคเกษตรที่เรียกว่ารัฐบัญญัติการปรับตัวของภาคเกษตร (Agricultural Adjustment Act) ปี 1933 (๒๔๗๖) ซึ่งเป็นผลงานของรัฐบาลประธานาธิบดี Roosevelt เช่นกัน กฎหมายการเกษตรฉบับนี้กำหนดทิศทางในการปกป้องสินค้าเกษตรของสหรัฐ กฎหมายอื่นๆ ที่เป็นทายาทตามหลังมาทำให้รัฐบาลสหรัฐขอยกเว้นสินค้าหลายตัวจากวินัยของแนวคิด (Stewart 1993: 137-138) มีผู้สรุปว่ากฎหมายสหรัฐทั้งสองฉบับดังกล่าว (คือกฎหมายการค้ากับกฎหมายการเกษตร) มีอิทธิพลเท่าๆ กันในการกำหนดรูปแบบของระบบแนวคิด (Wolfe 1995: 119) คือฉบับหนึ่งกำหนดวิธีเจรจาแลกเปลี่ยนการเปิดตลาด อีกฉบับหนึ่งจัดการเกษตรออกจากกระบวนการดังกล่าว

องค์การการค้าระหว่างประเทศ

ผู้ที่มีส่วนในการตั้งสหรัฐ (อย่างน้อยในภาคอุตสาหกรรม) กลับจากลัทธิกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรง คือประธานาธิบดี Roosevelt ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี เมื่อปี 1932 (๒๔๗๕) กับนาย Cordell Hull

รัฐมนตรีต่างประเทศซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่สุดที่ผลักดันแนวความคิดว่าด้วยการค้าเสรีจนกระทั่งลาออกในปี 1944 (๒๔๘๗) คนที่ผลักดันต่อจาก Hull คือ นาย Will Clayton ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ²³ นาย Hull นาย Clayton และนาย Henry Morgenthau รัฐมนตรีคลังถือเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในฝ่ายสหรัฐที่ผลักดันและผลักดันให้เกิดระบบ Bretton Woods ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประกอบด้วยธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และควรจะมีองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation หรือ ITO) เป็นเสาหลักเสาที่สามด้วย นาย Clayton เป็นตัวตั้งตัววัดระดับสูงที่อยากให้องค์การการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้น โดยเห็นว่ามันจะเป็นหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติที่รับหน้าที่รักษาสันติภาพในระบบเศรษฐกิจโลก เหมือนกับที่สหประชาชาติเองจะรักษาสันติภาพของโลกในด้านการทหาร

ในเดือนธันวาคม 1945 (๒๔๘๘) สหรัฐยื่นข้อเสนอเพื่อขยายการค้าและการว่างงานของโลก (Proposal for the Expansion of World Trade and Employment) ให้แก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) ของสหประชาชาติ เอกสารดังกล่าว สหรัฐร่างร่วมกับอังกฤษ โดยมีแคนาดาช่วยพิจารณาด้วย จากนั้น ECOSOC ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการร่างข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ประกอบด้วยผู้แทนประเทศต่างๆจำนวน 17 ประเทศ ในจำนวนนี้มีประเทศซึ่งปัจจุบันนี้ยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา 6 ประเทศ (ดูตารางที่ 2)

การเจรจาเพื่อสร้างองค์การการค้าระหว่างประเทศเริ่มขึ้นช้ากว่ากำหนด คือ ในปี 1946 (๒๔๘๙) การเจรจายืดเยื้อเข้าไปในปี 1947 (๒๔๙๐) โดยเจรจากันที่ลอนดอน นิวยอร์ก กับ เจนีวา ร่างข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศเสร็จสิ้นลงเพียงไม่กี่สัปดาห์ก่อนที่จะประชุมประกาศก่อตั้งองค์กรที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา

ความพยายามของรัฐบาลสหรัฐที่จะก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศต้องเผชิญกับศึกหนักในเวทีสำคัญสองเวที อย่างที่ทราบกันดีทุกวันนี้ ศึกที่สอง (คือ ศึกในรัฐสภาสหรัฐ) เป็นศึกที่ฆ่าองค์การการค้าระหว่างประเทศในที่สุด ศึกแรก ได้แก่ศึกในการประชุมนานาชาติที่ฮาวานา การประชุมเริ่มเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 1947 (๒๔๙๐) และมีกำหนดสิ้นสุดลงในกลางเดือนมกราคมปีถัดไป แต่เช่นเดียวกับการเจรจาการค้าพหุภาคีแทบทุกครั้งในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษหลังจากนั้น การเจรจาต้องต่อเวลาเลี้ยมหายกกำหนดการเดิม กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ลงนามได้ในที่สุดในวันที่ 24 มีนาคม 1948 (๒๔๙๑) โดยมีประเทศผู้ลงนาม 53 ประเทศ ในจำนวนนี้มีประเทศที่กำลังพัฒนา 30 ประเทศ จากผู้ที่ไม่ร่วมเจรจามีเพียงสอง

²³ ข้อมูลช่วงนี้บางส่วนมาจาก Dryden (1995); Mark and Weston (1989).

ประเทศที่ไม่ยอมลงนาม คือ อาร์เจนตินา กับ โปแลนด์ (ซึ่งตอนนั้นอยู่ในค่ายโซเวียตแล้ว) ส่วนสหภาพโซเวียตว่ามาตรการเจรจาโดยกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยมสหรัฐ

สิ่งที่สหรัฐต้องเผชิญที่หนักที่สุดที่ฮาวานา คือ การต่อสู้กับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา นักเจรจาสหรัฐสรุปว่าหลายคนในคณะนักเจรจาจากประเทศลาตินอเมริกาหลายประเทศนิยมเผด็จการฝ่ายขวา จึงรังเกียจสหรัฐกับประเทศพันธมิตรที่เพิ่งทำสงครามชนะนาซีกับฟาสซิสต์ กลุ่มประเทศเหล่านี้ขึ้นเสนอประณัติร่างกฎบัตรรวมทั้งหมดราว 800 ข้อ ผู้แทนอาร์เจนตินาปราศรัยประนาม “ชีวิตภายใต้เครื่องหมายคอลลารี” กลุ่มประเทศเหล่านี้ขอสงวนสิทธิ์ที่จะกำหนดโควตานำเข้า กำหนดอัตราภาษีพิเศษแบบเลือกปฏิบัติ และควบคุมการปริวรรตเงินตรา โดยไม่ต้องปรึกษาองค์การการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยอ้างว่าต้องใช้มาตรการเหล่านี้ เพื่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหมดยืนยันว่าการลงมติในองค์การการค้าระหว่างประเทศ ต้องเป็นการนับคะแนนซึ่งสมาชิกมีสิทธิลงคะแนนประเทศละหนึ่งเสียง สหรัฐต้องการให้การออกเสียงถ่วงน้ำหนักตามขนาดเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ในประเด็นนี้ในที่สุดสหรัฐต้องยอมรับระบบลงคะแนนประเทศละหนึ่งเสียง²⁴ ส่วนในกลุ่มประเทศพันธมิตรของสหรัฐเองก็ยังมีประเด็นที่ขัดแย้งกันอีกด้วยเช่นกัน คืออังกฤษ เรียกร้องสิทธิ์ที่จะกำหนดโควตาจำกัดการนำเข้า ในกรณีที่มีปัญหาหนี้สินกับปัญหาดุลการชำระเงิน ในที่สุดอังกฤษต้องอ่อนข้อ แต่มาตรการว่าด้วยการจำกัดการนำเข้า ในกรณีที่มีปัญหาดุลการชำระเงินยังคงมีอยู่ในเกณฑ์จนกระทั่งทุกวันนี้ นอกจากนี้อังกฤษยังคัดค้านการเรียกร้องของสหรัฐที่จะให้สินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นจากหลักการค่าเสรีที่ใช้กับสินค้าอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่าประเด็นที่ได้เถียงกันที่ฮาวานาหลายประเด็นยังคงค้างมาถึงทุกวันนี้เมื่อมีองค์การการค้าโลกเกิดขึ้นจริงๆ หากแต่ว่าจุดยืนของหลายประเทศในหลายประเด็นอาจพลิกไปอยู่คนละฝ่ายกัน เช่นทุกวันนี้ อังกฤษ (โดยผ่านสหภาพยุโรป) ไม่เห็นด้วยกับการอ้างปัญหาดุลการชำระเงิน และถึงแม้ว่าอังกฤษยังคัดค้านการปกป้องและอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่ในเมื่อเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อังกฤษกลับอยู่ในฝ่ายที่ต้องการรักษามาตรการเหล่านี้ ในขณะที่สหรัฐเป็นตัวยักษ์ใหญ่ให้ยกเลิกการกีดกันและอุดหนุนสินค้าเกษตร

ในวันที่ 18 มีนาคม 1948 (๒๔๘๙) เพียงหกวันก่อนการลงนามที่ฮาวานา คณะกรรมการการเงิน (Ways and Means Committee) ของสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐลงมติไม่ยอมรับกฎบัตรฮาวานา ประธานาธิบดี

²⁴ ทุกวันนี้ยังถกเถียงกันอยู่ว่าวิธีการอย่างไรจึงจะยุติธรรมที่สุด ในเขตและองค์การการค้าโลกมักใช้ระบบเสียงเอกฉันท์ (consensus) ถึงแม้ว่าจะมีระเบียบว่าด้วยการลงคะแนนเสียงในบางกรณี แต่มีผู้เสนอว่าน่าจะใช้ระบบคณะกรรมการบริหาร (คล้าย board ของบริษัทหรือ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับธนาคารโลก) ในการตัดสินใจเรื่องบางเรื่อง ผู้เสนอกล่าวว่าถึงแม้ว่าสมาชิกหลายประเทศจะไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการบริหาร แต่ยังคงดีกว่าระบบปัจจุบันซึ่งประเพณีปฏิบัติให้เสียงเอกฉันท์ ในทางปฏิบัติให้อำนาจการตัดสินใจแทบทั้งหมดอยู่ที่มหาอำนาจสี่ฝ่าย คือสหรัฐ สหภาพยุโรป แคนาดา และญี่ปุ่น (Schott 1994: 138-140)

Harry Truman จึงไม่กล้าขึ้นร่างกฎหมายให้รัฐสภาบังคับขายมัน เสี่ยงคัดค้านกฏบัตรฮาวาในรัฐสภามีพื้นฐานจากประเพณีการกีดกันทางการค้าที่ยังฝังรากลึกอยู่ แต่คำปราศรัยคัดค้านมักจะเน้นหลักการรัฐธรรมนูญ โดยผู้คัดค้านอ้างว่านักเจรจาสหรัฐเจรจาเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้งก็ปราชัยว่าการยอมรับองค์การการค้าระหว่างประเทศจะทำให้สหรัฐสูญเสียอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายการค้าซึ่งมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทางฝ่ายนักการเมืองที่นิยมการค้าเสรีก็คัดค้านด้วยเพราะข้อเสนอบางส่วนจะให้องค์การการค้าระหว่างประเทศสนับสนุนการแทรกแซงตลาด เช่น ให้รักษาเสถียรภาพราคาสินค้าโภคภัณฑ์ ประธานาธิบดี Truman รื้อไม่ยอมลงเสียงในสภาฯ อีก สถานการณ์ทั้งภายในประเทศ (เช่น กระบวนการ McCarthyism) และต่างประเทศ (เช่น สงครามเกาหลี) ประกอบกับความระแวงองค์การการค้าระหว่างประเทศที่นักการเมืองหลายคนยังมีอยู่ ทำให้รัฐสภานำเรื่องนี้ไปแช่แข็ง จนกระทั่งเดือนเมษายน 1950 (๒๔๙๓) ประธานาธิบดี Truman จึงประกาศอย่างไม่เป็นทางการว่า จะไม่ยื่นเสนอกฎหมายให้สัตยาบันองค์การการค้าระหว่างประเทศเลย ในที่สุดองค์การการค้าโลกตายไป โดยรัฐสภาสหรัฐไม่ได้ลงมติคัดค้านอย่างเป็นทางการเลย

แนวคิด

ในขณะเดียวกัน กระบวนการเจรจาที่มีวัตถุประสงค์ก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ มีผลสำเร็จอยู่ระดับหนึ่ง การเจรจาที่เจนีวาในปี 1947 (๒๔๙๐) ส่วนหนึ่งเป็นการร่างหลักการกฎระเบียบสำหรับการค้า อีกส่วนหนึ่งเป็นการเจรจาลดภาษีศุลกากร กฎระเบียบดังกล่าวนี้ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) มีผู้ลงนาม 18 ประเทศ ผลของการเจรจาลดภาษีศุลกากร ทำให้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของสหรัฐลดลงถึงระดับที่ต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปี 1913 (๒๔๕๖) อัตราภาษีบางอัตราลดลงครึ่งหนึ่ง มูลค่าสินค้านำเข้าของสหรัฐที่เป็นสินค้าที่ได้รับการลดภาษีมียรวม \$1.77 พันล้าน ประเทศผู้ลงนามประเทศอื่นลดภาษีให้สินค้าส่งออกสหรัฐมูลค่ารวม \$1.19 พันล้าน โดยเฉลี่ยอัตราภาษีของทั้ง 18 ประเทศลดลง 19%

ถึงแม้ว่าองค์การการค้า ระหว่างประเทศไม่ได้คลอด แต่ในปี 1949 (๒๔๙๒) ได้มีการเจรจาลดภาษีรอบที่สองที่เมืองอันเนอซีในฝรั่งเศส ในปีถัดไปมีการเจรจารอบที่สามที่เมืองทอร์จิในประเทศอังกฤษ จำนวนผู้ลงนามในแนวคิดเพิ่มเป็น 34 ประเทศ แต่การลดภาษียีน้อยกว่าในรอบแรก คือ รอบที่สองกับสามรวมกันลดอัตราภาษีโดยเฉลี่ยเพียง 5%

จากจุดเล็กๆ ในระยะเริ่มต้นนั้น แนวคิดค่อยๆ ขยายตัวจนกระทั่งมีน้ำหนักพอที่จะก่อให้เกิดองค์การการค้าโลกได้ ในต้นปี 1995 (๒๕๓๘) แทบทุกประเทศในโลกเป็นสมาชิก ที่เหลือส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการเจรจาเข้าเป็นสมาชิก และการเจรจารอบต่างๆ ได้มีผลลดกำแพงภาษีลงอย่างมาก ซึ่งเกื้อหนุนให้การค้าและเศรษฐกิจของโลกขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราที่ไม่เคยมีมาก่อน

น่าสังเกตว่าแกตต์ไม่ได้เป็นความคิดใหม่เสียทีเดียว การเจรจานานาชาติเพื่อพยายามลดภาษีศุลกากรมีอยู่แล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และประเด็นหนึ่งที่ถือเป็นเรื่องสำคัญในช่วงนั้นก็คือหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (MFN) ซึ่งกลายเป็นมาตรา 1 ของแกตต์ แต่ข้อตกลงใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ (คือแกตต์) เป็นครั้งแรกที่ได้มีการร่างระเบียบกติการ่วมกันสำหรับการค้าของโลก ถึงแม้ว่าในระยะแรกจะมีประเทศภาคีไม่มากนักก็ตาม แต่ก็ประเทศอุตสาหกรรมเสียส่วนใหญ่ทำให้เป็นกลุ่มประเทศที่ครอบคลุมสัดส่วนการค้าของโลกค่อนข้างมาก ในไม่ช้าประเทศอื่นเริ่มเห็นว่าหากอยู่นอกระบบจะเดือดร้อนในระยะต่อมา ถึงแม้ว่าองค์การการค้าระหว่างประเทศไม่สามารถเกิดขึ้นได้แต่สำนักงานเลขาธิการแกตต์ก็ค่อยๆ เพิ่มบทบาทในฐานะองค์การระหว่างประเทศ

ยี่สิบปีแรกของแกตต์อาจถือได้ว่าเป็นยุคทองของระบบการค้าโลกโดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม แต่พอเวลาผ่านไปนานๆ เข้า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจโลกกับเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนไป ทำให้เกิดแรงผลักดันให้ยกเลิกหรือระบบแกตต์ การเจรจารอบโตเกียวระหว่างปี 1973-79 (๒๕๑๖-๒๒) ซึ่งเป็นรอบที่เจ็ดของแกตต์ เป็นความพยายามก้าวแรก แต่การปฏิรูปครั้งใหญ่จริงๆ เป็นผลของรอบที่แปด คือรอบอุรุกวัยระหว่าง 1986-93 (๒๕๒๙-๓๖)

ตารางที่ 5 การเจรจาแปดรอบของแกตต์

ปี	ประเทศ	ผล
1947 (๒๔๙๐)	23	ประเทศผู้ก่อตั้งแกตต์ เจรจาประมาณ 123 ครั้ง ตกลงลดภาษีรวมราว 45,000 รายการ ซึ่งครอบคลุมการค้ามูลค่า \$10 พันล้าน
1949 (๒๔๙๒)	13	ลดภาษีราว 5,000 รายการ
1951 (๒๔๙๔)	38	แลกเปลี่ยนการลดภาษีราว ๗ 8,700 รายการ โดยเฉลี่ยเป็นการลดภาษีลง 25% จากระดับปี 2491
1956 (๒๔๙๙)	26	ลดภาษีมูลค่ารวมราว ๗ \$2.5 พันล้าน
1960-1961 (๒๕๐๓-๐๔)	26	Dillon Round: ลดภาษีราว 4,400 รายการ ครอบคลุมการค้ามูลค่า \$4.9 พันล้าน
1964-1967 (๒๕๐๗-๑๐)	62	Kennedy Round: การเจรจาลดภาษีไม่เจรจาเป็นรายสินค้า แต่ให้ลดอัตราภาษีสินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิดลงครึ่งหนึ่ง ไม่ว่าอัตราเดิมจะเป็นเท่าไร (linear method) ทำตามเป้าได้ในหลายกรณี ครอบคลุมการค้ามูลค่า \$40 พันล้าน นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และมี “โคด” ต่อต้านการทุ่มตลาด
1973-1979 (๒๕๑๖-๒๒)	99	Tokyo Round: ลดและผูกพันภาษี ครอบคลุมการค้ามูลค่ากว่า \$300 พันล้านในตลาดที่สำคัญ 9 ตลาด อัตราภาษีศุลกากรทั่วเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักลดลงจาก 7.0 เป็น 4.7 ตกลงกันให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา และลดภาษีสำหรับสินค้าเกษตร โดยเฉพาะตกลงกันเรื่อง “โคด” (Codes) ต่างๆ
1986-1993 (๒๕๒๙-๓๖)	125	Uruguay Round: เพิ่มการผูกพันภาษีสินค้าอุตสาหกรรมจาก 70% เป็น 80% ของมูลค่าการค้าของโลก ประเทศอุตสาหกรรมลดภาษีนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมลง 35% จากเฉลี่ย 6.3% เป็น 3.9% ประเทศอุตสาหกรรมเพิ่มการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมปลอดภาษีจาก 20% เป็น 43% มีข้อตกลงเรื่องการเกษตร สิ่งทอ บริการ ทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุน และเรื่องอื่นๆ ตลอดจนตั้งองค์การการค้าโลก (WTO)

ที่มา : ดัดแปลงจาก GATT (1990a, 1994b)

หลักพื้นฐานของแนวคิดบางประการ

1. การไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งมี 2 ประเภท

1.1 Most Favoured Nation Treatment (MFN) หรือการปฏิบัติเยี่ยงประเทศผู้ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เป็นการปฏิบัติต่อประเทศอื่นให้เสมอภาคกัน ถ้าให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเป็นพิเศษแก่ประเทศใด ก็ต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเท่ากันแก่ประเทศอื่นที่ได้ทำสัญญา MFN ด้วยกัน แนวตั้งอนุญาตให้ละเมิดได้ในบางกรณี เช่น กรณีการรวมกลุ่มในภูมิภาค เป็นต้น

1.2 National Treatment หรือการปฏิบัติเยี่ยงชาติของตน หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้า บริษัท หรือบุคคลของชาติตนกับของต่างชาติ หลักการนี้ให้หลังจากที่สินค้าหรือบริการผ่านพรมแดนเข้ามาแล้ว การเก็บภาษีศุลกากรสินค้าที่มาจากต่างประเทศ (ซึ่งไม่เก็บสำหรับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ) ไม่ถือว่าขัดหลักการ

2. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน (Reciprocity)

เป็นหลักการสำคัญของการเจรจาการค้าในแนวคิด แต่คำนี้มีความหมายหลายอย่าง เช่นอาจตอบแทนกันในด้านสินค้า กลุ่มสินค้า หรือภาค เดียวกัน หรือ ต่างกันก็ได้

3. ความโปร่งใส (Transparency) และความแน่นอน

ถ้ากฎเกณฑ์ของการค้าคลุมเครือหรือเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จะทำให้เลือกปฏิบัติได้หรือทำให้การค้าไม่คล่องตัว จนวางแผนล่วงหน้าลำบาก การผูกมัดหรือผูกพันมาตรการเปิดตลาดเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความแน่นอน

4. ลดภาษีศุลกากร และผูกพัน (bind) เพื่อเปิดตลาด และเพื่อความแน่นอน

การลดภาษีช่วยให้การค้าคล่องขึ้น การผูกพันในแนวคิดทำให้การเพิ่มอัตราภาษีขึ้นมาใหม่ทำได้ยาก เพราะประเทศที่จะยกเลิกข้อผูกพันต้องเจรจา และอาจต้องชดเชยประเทศผู้ส่งออก

5. แปลงอุปสรรคที่ไม่เป็นภาษีให้เป็นภาษี (tariffication)

โควตาหรือการห้ามนำเข้า (การจำกัดปริมาณ) ถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่พึงปรารถนา การแปลงให้เป็นภาษีดีกว่า เพราะอย่างน้อย ผู้ส่งออกที่สู้อัตราภาษีได้สามารถขยายการส่งออกโดยเฉพาะเมื่อมีการลดและผูกพันภาษีด้วย

เหตุการณ์สำคัญในรอบอุรุกวัย

1985-86	เจนีวา : เตรียมร่างคำประกาศเปิดรอบใหม่
กค-ศค 1986	พหุยา-แครนส์ : ตั้งกลุ่มแครนส์
กย. 1986	ปุนตา เกล เอสเต : ประชุมรัฐมนตรีภาคี เพื่อเปิดรอบอุรุกวัยหลังจากสู้กันหนักในเรื่องการเกษตรกับบริการ ตกลงกันว่าเจรจา 15 เรื่อง โดยแยกสินค้า 14 เรื่อง ออกจากบริการหนึ่งเรื่อง กำหนดให้เสร็จในสิ้นปี
1986-1988	เจนีวา : เจราครั้งแรก ส่วนใหญ่เป็นการหารือเรื่องหลักการกว้างๆ
ธค. 1988	มอนทรีออล : รัฐมนตรีประชุมเพื่อประเมินครั้งแรก และกำหนดทิศทางการเจรจาช่วงต่อไป แต่ล้มเหลว สหรักับประชาคมฯ ไม่ตกลงกันเรื่องการเกษตร กลุ่มลาตินอเมริกาเดินออก
เมย. 1989	เจนีวา : เจ้าหน้าที่อาวุโสตกลงกันได้ในเรื่องการสรุปครั้งแรก
1989-1990	เจนีวา : ยื่นข้อเสนอกันในหลายเรื่อง แต่การเจรจาเรื่องการเกษตรช้ากว่ากำหนด
ธค. 1990	บรัสเซลส์ : การประชุมรัฐมนตรีเพื่อพยายามปิดรอบล้มเหลว เพราะตกลงกันไม่ได้เรื่องการเกษตร ประเทศลาตินอเมริกาเดินออกอีก
มค. 1991	บรัสเซลส์ : กรรมการยุโรปเริ่มหารือกันเรื่องการปฏิรูปการเกษตรภายในประชาคมฯ
ธค. 1991	เจนีวา : Arthur Dunkel เลขาธิการภาคีรวบรวมร่างข้อตกลงฉบับสมบูรณ์ ประเทศส่วนใหญ่รับเป็นพื้นฐานสำหรับข้อตกลงสุดท้าย ประชาคมฯ ไม่ยอมรับร่างเรื่องการเกษตร
พค. 1992	บรัสเซลส์ : ประชาคมฯ ตกลงเรื่องการปฏิรูปการเกษตร การเจรจาพหุภาคีกับสหรัฐเริ่ม ต่อมาเกิดกรณีพิพาทระหว่างสองฝ่ายเรื่องเมล็ดพืชน้ำมัน ทำท่าจะบานปลายเป็นสงครามการค้า
พย. 1992	วอชิงตัน : ก่อนที่สองฝ่ายจะแตกหักเกิดขึ้นสินค้าได้ตอบกัน ก็ตกลงกันได้เรื่องเมล็ดพืชน้ำมันกับหลักการข้อตกลงการเกษตรในรอบอุรุกวัย (Blair House Accord) เพียงไม่กี่วันหลังการเลือกตั้งในสหรัฐ แต่ฝรั่งเศสไม่ยอมรับข้อตกลงที่กรรมการยุโรปเจรจา
กค. 1993	โตเกียว : กลุ่มสี่ฝ่าย (สหรัฐ ประชาคมฯ แคนาดา ญี่ปุ่น) ตกลงกันได้ในระดับสำคัญเรื่องการลดภาษี ก่อนการประชุมขั้นสุดท้าย G-7 ทำให้ Peter Sutherland เลขาธิการภาคีคนใหม่รณรงค์อย่างหนัก ให้เจรจาเสร็จภายในสิ้นปี
ธค. 1993	เจนีวา : การเจรจาเสร็จจริงๆ ในนาทีสุดท้าย (ยกเว้นเรื่องการเปิดตลาดซึ่งเจรจาต่ออีกสองเดือน)
เมย. 1994	มาร์ราเคช : ลงนามในข้อตกลง ประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันก่อนสิ้นปี
มค. 1995	เจนีวา : ตั้งองค์การการค้าโลก World Trade Organisation (WTO)

4. ทำไมถึงมีรอบอุรุแก้ว

The political reality is that backward steps are as probable as forward steps.

*Geoff Millar
senior Australian agriculture official, 1987*

ถึงแม้ว่ายี่สิบปีแรกของแกตต์อาจถือได้ว่าเป็นยุคทองสำหรับระบบการค้าส่วนใหญ่ของโลก แต่ในแง่เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศและการจัดระเบียบการค้าประเทศใหญ่ๆ มีเรื่องระหองระแหงกันโดยตลอด หลังจากการเจรจารอบแรกได้รับความสำเร็จ ปรากฏว่าการเจรจาครั้งหลังจากนั้นสองสามรอบในช่วงต้นๆ กลับได้ผลไม่มากนัก ในระยะต่อมาการเจรจาเพิ่มความเข้มข้นทั้งในเรื่องเดิมๆ คือเรื่องภาษีศุลกากร และในเรื่องอื่นๆ เช่นเรื่องการเกษตร สิ่งทอ กติกาการค้าของโลก ตลอดจนในเรื่องใหม่ๆ ที่นำเข้ามาในรอบอุรุแก้ว ได้แก่ทรัพย์สินทางปัญญา การค้าบริการ และกติกาลงทุน วิวัฒนาการของระบบการค้าแกตต์ในระยะ 40 ปีจนกระทั่งเปิดรอบใหม่ในปี 1986 อาจสรุปได้ว่าได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงสี่ประการคือ

- การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของโลก มีประเด็นใหญ่ๆ สามประเด็นคือ หนึ่ง กลุ่มประเทศยุโรปรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรปซึ่งท้าทายความเป็นใหญ่ของสหรัฐในค่ายทุนนิยม ทำให้ความขัดแย้งข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ครอบงำระบบแกตต์มาเป็นเวลา 30 ปี สอง ในระยะราวๆ 20 ปีหลังนี้กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและลาตินอเมริกาได้ก้าวเข้ามาบีบบัณฑิตินค้าอุตสาหกรรมหลายอย่างไปขายในประเทศอุตสาหกรรมเก่า ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและการว่าจ้างแบบดั้งเดิมของประเทศอุตสาหกรรมในอเมริกาและยุโรป ทำให้เกิดแรงผลักดันที่จะปกป้องภาคเศรษฐกิจเก่าๆ อย่างเช่นสิ่งทอกับเหล็กกล้า และที่จะเปิดโอกาสใหม่ๆ ให้ธุรกิจใหม่ๆ เช่นบริการ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ต่อมาการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีผลทำให้เกิดข้อพิพาทในระบบทุนนิยม คือขั้วญี่ปุ่น และ สาม คือการที่ระบบโซเวียตล่มสลายซึ่งเป็นบริบทใหม่ของรอบอุรุแก้ว โดยเฉพาะ

ถึงแม้ว่าความขัดแย้งระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปจะครอบงำระบบการค้าของโลก แต่ไม่น่าจะถือว่าเป็นความล้มเหลวของระบบแกตต์เสียทีเดียว การที่ยกขั้วใหญ่ทั้งสองต้องการใช้แกตต์เป็นกลไกกับเวทีของข้อพิพาท น่าจะมองได้ว่าแกตต์ได้ช่วยบรรเทาปัญหาขัดแย้งดังกล่าวโดยจำกัดให้อยู่ในกรอบ เท่ากับทำหน้าที่ส่วนหนึ่งตามความประสงค์ของ Will Clayton ที่

ต้องการหน่วยงานที่จะพยายามช่วยรักษาความสงบทางเศรษฐกิจของโลก ถ้าไม่มีเกตต์ ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทั้งสองอาจรุนแรงเท่าสมัชชากฎหมาย Smoot-Hawley

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานด้านการเจรจาที่ทำให้การค้าแยกออกจากประเด็นทางการทูตชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสหรัฐตั้งสำนักงานผู้แทนการค้า และประชาคมยุโรปใช้กรรมวิธีการยุโรป

การก่อตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษ (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ) ซึ่งเทียบเท่ากับทบวงหรือกระทรวงโดยผู้แทนการค้าอยู่ในคณะรัฐมนตรีนั้น ตอบสนองความต้องการของรัฐบาลสหรัฐที่จะแยกการเจรจาการค้าออกจากการทูต ทำให้สหรัฐสามารถมีท่าทีแข็งกร้าวในด้านการค้าควบคู่กับที่สหรัฐพยายามรักษามิตรภาพทางด้านการทูต เมื่อประกอบกับกรอบทางกฎหมายที่รัฐบาลใช้ค่อยๆ บังคับให้ผู้แทนการค้าต้องดำเนินการบางอย่าง (เช่นในภายหลังบังคับให้เสนองานประเทศคู่ค้าภายใต้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้า) ทำให้นโยบายการค้าตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มนักวิ่งเต้นผลักดันต่างๆ มากยิ่งขึ้น บังเอิญโครงสร้างการบริหารงานการเจรจาการค้าของยุโรปก็มีวิวัฒนาการคล้ายคลึงกันในแง่ที่ประชาคมฯ มอบหมายให้การเจรจาการค้าเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกรรมวิธีการประชาคมฯ ทำให้นโยบายการเจรจาการค้าแยกออกจากเรื่องการทูต ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลสมาชิกแต่ละประเทศ ยังไม่เป็นนโยบายร่วมกันของประชาคมฯ

- การพยายามคลายไถ่แก้ปัญหาค่า จากการที่สหรัฐและประเทศอื่นถอนภาคเศรษฐกิจบางภาคออกจากวินัยของเกตต์ โดยเฉพาะการเกษตรและสิ่งทอ
- วิธีการกีดกันการค้าแบบใหม่ ที่เกิดขึ้นในระยะหลังและอยู่นอกกติกาเกตต์ (ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากความสำเร็จของเกตต์ในการจำกัดการใช้วิธีการแบบเก่าๆ)

ประเด็นเหล่านี้อยู่เบื้องหลังการที่สหรัฐพยายามเปิดการเจรจารอบต่างๆ มาโดยตลอด รวมทั้งผลักดันให้เกิดรอบที่แปด คือรอบอุรุกวัยในกลางทศวรรษ 1980 (ราวๆ ๒๕๒๕-๒๖)

ถึงแม้ว่าสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป แต่ปัญหาพื้นฐานที่พยายามแก้ไขกันในการเจรจารอบอุรุกวัยส่วนใหญ่ไม่ใช่ประเด็นใหม่ ในที่นี้จะย้อนกลับไปดูเหตุการณ์ในการเจรจารอบก่อนๆ บางรอบ โดยเฉพาะรอบดิลลอน กับรอบเคนเนดี ที่จะทำเช่นนี้เพราะเหตุการณ์ในอดีตเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจความเป็นมาของประเด็นบางประเด็นที่มีความสำคัญในรอบอุรุกวัย และให้เห็นภาพว่าสภาพแวดล้อมเหล่านี้มีผลอย่างไรต่อการเจรจา สถานการณ์บางอย่างที่เราอาจจะคิดว่าเป็นสถานการณ์ “ใหม่” ในรอบอุรุกวัย ถ้าเราเห็นว่าเคยเป็นปัญหามาก่อนแล้ว หรือมีเบื้องหลังในประวัติศาสตร์หลายสิบปี จะช่วยให้คาดคะเนอนาคต

ได้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ที่ได้กล่าวถึงในช่วงต้นนี้มีปนเปื้อนอยู่ในเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไป

ปัญหาเก่าที่ต้องแก้

ปัญหาเก่าที่ตกทอดมาถึงรอบอุรุกวัยหลายปัญหามีต้นกำเนิดมาจากช่วงแรกๆ ของแอกต์ เรื่องใหญ่ที่เป็นข่าวดาตลอดเวลาเจ็ดปีเศษของการเจรจารอบอุรุกวัยได้แก่เรื่องสินค้าเกษตร ซึ่งสหรัฐต้องการถอนรากถอนโคนนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ของประชาคมยุโรป แต่การโต้เถียงกันเรื่องสินค้าเกษตรมีมาตั้งแต่การประชุมที่สวานาปี 1947-48 (๒๔๕๐-๕๑) ในสมัยนั้นสหรัฐเป็นฝ่ายต้องการยกเว้นสินค้าเกษตรจากมาตรการปรกติที่ใช้กับสินค้าประเภทอื่นเพื่อให้ค้าขายกันอย่างเสรียิ่งขึ้น โดยอังกฤษเป็นประเทศที่คัดค้านไม่เห็นด้วยกับการยกเว้นสินค้าเกษตร ในปี 1955 (๒๔๕๘) สหรัฐบีบบังคับให้ประเทศผู้ลงนามในแอกต์ทั้งหลายยินยอมให้สหรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามกฎของแอกต์ (เรียกว่าเป็น “waiver”) ในกรณีที่สหรัฐจะกำหนดโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตรหลายตัว ได้แก่ น้ำตาล ถั่วลิสง ยาสูบ และผลิตภัณฑ์นม (เช่น เนย โยเกิร์ต ไอศกรีม) ความรู้สึกที่ว่าภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจพิเศษที่ต้องปกป้องเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร หรือ เพื่อรักษาชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมในชนบท เป็นความรู้สึกที่มีอยู่ในประเทศส่วนใหญ่ในโลก ในไม่ช้าหลายๆ ประเทศก็ทำตามอย่างสหรัฐ (Stewart 1993: 137-138) ทางฝ่ายยุโรปมักจะเตือนสหรัฐว่านโยบายการเกษตรที่สหรัฐคัดค้านนักหนาในระยะหลัง ความจริงเป็นการตามอย่างนโยบายเดิมของสหรัฐนั่นเอง

25 ปัญหาการเกษตรไม่ได้เริ่มแก้ไขกันอย่างจริงจัง จังๆ จนกระทั่งรอบอุรุกวัย และแม้แต่ผลของรอบอุรุกวัยก็ต้องถือว่าเป็นก้าวแรกเท่านั้น ยังต้องเจรจากันต่ออีกหลายยก

ปัญหาสินค้าเกษตรเป็นกรณีหนึ่งที่สหรัฐตามแก้ปัญหาที่ตนเองมีส่วนสร้างขึ้น ขณะเดียวกันมีปัญหาค้าขายที่สหรัฐมีส่วนสร้างขึ้นร่วมกับประเทศในยุโรป ซึ่งต่อมาทั้งสองฝ่ายต้องยอมนำมาเจรจาแลกกับการนำเรื่องใหม่ๆ เข้าสู่ระบบแอกต์ นักเจรจาสหรัฐในรอบอุรุกวัยมองว่าต้องยอมเจรจายกเลิกโควตาส่งออกแลกกับการที่ประเทศกำลังพัฒนาขอพิจารณาคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

การปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอโดยการดึงออกจากกติกาของแอกต์ มีประวัติยาวนานพอๆ กับการถอนภาคเกษตรบางส่วนออกจากแอกต์ ในปี 1957 (๒๕๐๐) สหรัฐได้รับความสำเร็จในการเจรจากับญี่ปุ่น

25 เจนข้อเขียนของเจ้าหน้าที่คณะกรรมการสหภาพยุโรปสองคน:

Against this historical background, the United States should not be surprised when other countries, in the face of similar economic and social problems, have been inspired to some extent by American agricultural and trade policy to develop similar agricultural instruments and policies. (Guth and Pankopf 1994: 250)

โดยญี่ปุ่นยอมจำกัดโควตาสินค้าสิ่งทอที่ส่งไปขายในสหรัฐ เป็นขั้นแรกของการใช้มาตรการกีดกันทางการค้านอกเขตศุลกากรระบบ คือ ระบบโควตาส่งทอ ซึ่งต่อมาในปี 1973 (๒๕๑๖) กลายเป็น Multifibre Arrangement (MFA) และระบบการเจรจาการค้าที่นำไปสู่การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (voluntary export restraint หรือ VER) การที่สหรัฐเริ่มทำสัญญาแบบนี้กับญี่ปุ่นสะท้อนว่าระบบทุนนิยมจะมีชีวิตที่สาม แม้จะเป็นชีวิตที่เล็กกว่าสหรัฐกับยุโรป คือชีวิตเอเซียตะวันออกที่มีญี่ปุ่นเป็นศูนย์กลาง

การใช้มาตรการแนวนี้อุทวิภาควิจารณ์มาโดยตลอด เช่นในปี 1969 (๒๕๑๒) นาย Carl Gilbert ผู้แทนการค้าพิเศษคนใหม่ของประธานาธิบดี Richard M. Nixon นำคณะนักเจรจาสหรัฐไปสมทบคิดกับประชาคมยุโรปให้จัดการประชุมจำกัดการค้าขายสิ่งทอ ทำให้นาย Oliver Long เลขาธิการการค้าคนใหม่ในสมัยนั้นแถลงประณามความเคลื่อนไหวดังกล่าวว่าจะบ่อนทำลายระบบการค้าพหุภาคี (Dryden 1995: 135-136) แต่การจำกัดโควตาส่งทอและการใช้มาตรการ “สมัครใจ” จำกัดการส่งออกสิ่งทอกับสินค้าอื่นต่อๆ มาแผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมาตรการซึ่งถือว่าถูกต้องภายใต้เกณฑ์กฎทะเลย ดังเช่นมาตรา 19 ว่าด้วยการคุ้มกัน (safeguard) อุตสาหกรรมภายในประเทศในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งหลายคนคิดว่าจะเพียงพอแล้วสำหรับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Abbott 1995) ประเด็นสิ่งทอ และการใช้มาตรการนอก ระบบ ก็เป็นประเด็นสำคัญของรอบอุรุกวัยเช่นกัน

สหรัฐเผชิญกับประชาคมยุโรป

เพียงอีกไม่กี่ปีหลังจากที่ได้รับ waiver สำหรับสินค้าเกษตรนั้น คือในปี 1961 (๒๕๐๔) สหรัฐกลายเป็นประเทศที่เรียกร้องให้ภาคเกษตรของโลกเปิดเสรียิ่งขึ้น²⁶ เป้าหมายคำเรียกร้องของสหรัฐมุ่งไปที่ประชาคมยุโรป ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ๆ ในปี 1957 (๒๕๐๐) ในสมัยแรกๆ นั้นประชาคมยุโรปมีสมาชิกเพียงหกประเทศคือ เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และอิตาลี แต่การรวมตัวกันเพียงหกประเทศนี้ก็เริ่มทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงไป แม้กระทั่งในสมัยนั้นสหรัฐรู้สึกสองจิตสองใจอยู่ตลอดเวลาว่าควรจะต้องสร้างประชาคมยุโรปเป็นก้าวที่ดีในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ หรือความมองว่าเป็นภัยคุกคามเพราะจะเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองสมัยนั้นโลกยังแบ่งเป็นค่ายใหญ่ๆ สองค่าย คือ ค่ายโซเวียตกับค่ายทุนนิยม สหรัฐจึงอยากได้พันธมิตรที่มีอำนาจ แต่ภายในระบบทุนนิยมสหรัฐเคยเป็นยักษ์ใหญ่แต่เพียงผู้เดียว การรวมตัวของประชาคมยุโรป เริ่มทำให้เกิดมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่สามารถท้าทายสหรัฐ ในระยะเวลากว่า 30 ปีจากนั้นมาจนถึงทุกวันนี้ความขัดแย้งที่ใหญ่ที่สุดในเวทีการค้าของโลกคือ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรป ในภายหลังประชาคมฯ

²⁶ ข้อมูลในช่วงนี้จำนวนมากมาจาก Dryden (1995: 33-95) และ Destler (1995: 17-28)

ขยายตัวจนมีขนาดทัดเทียมกับอภิมหาอำนาจเก่า ความขัดแย้งในเรื่องสินค้าเกษตรในทศวรรษ 1980 (๒๕๒๓-๒๕) รุนแรงถึงขนาดนักวิเคราะห์บางคนมองว่าเสียหายรุนแรงเท่าๆ กับการทำสงคราม วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ Robert Wolfe อดีตนักเจรจาแคนาดา สรุปว่าเป็นการทำสงครามเพราะสูญเสียทรัพยากรมากท่ามกลางความหวาดกลัวว่าสังคมชนบทจะไปไม่รอด โดยมีผลทำให้ระบบระหว่างประเทศขาดเสถียรภาพ การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นการเจรจาสงบศึกในสายตา Wolfe ซึ่งย้ำว่าสงครามการเกษตรแตกต่างจาก “สงครามการค้า” เพราะเป็นการสู้รบเพื่อแย่งชิงดินแดน คือส่วนแบ่งตลาด ไม่ใช่การโต้ตอบกันกีดกันการค้า²⁷

เวทีแรกที่ยักษ์ใหญ่ทั้งสองเผชิญหน้ากัน คือ การเจรจารอบที่ห้าของแกตต์ (1960-61 หรือ ๒๕๐๓-๐๔) ที่เรียกว่า “รอบดิลลอน” ตามชื่อนาย C Douglas Dillon รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศสหรัฐในรัฐบาลประธานาธิบดี Dwight D Eisenhower นาย Dillon เป็นคนผลักดันให้เกิดการเจรจารอบใหม่ที่เจนีวาในปี 1960 (๒๕๐๓) รอบดิลลอนเจรจาต่อเข้าไปในปีถัดไปซึ่งเป็นปีแรกของรัฐบาล นาย John F Kennedy ข้างประชาคมยุโรปเสนอลดภาษีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทุกประเภทลง 20% สหรัฐไม่สามารถยื่นข้อเสนอที่เทียบเท่าข้อเสนอของประชาคมฯ ด้วยเหตุผลสองประการคือ หนึ่ง สหรัฐไม่พอใจที่ประชาคมยุโรปไม่ยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งเรื่องที่บาดหมางใจที่สุดคือระบบภาษีแปรผัน (variable levy) ที่ประชาคมฯ เก็บจากการนำเข้าสินค้าเกษตร และ สอง กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่ดูแลการเจรจาของสหรัฐ มีปัญหาแตกแยกอย่างหนักกับกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร และกระทรวงอื่นๆ จนทำให้สหรัฐไม่สามารถกำหนดกลยุทธ์ และจุดยืนที่จะไปสู่กับประชาคมฯ ในที่สุดสหรัฐยอมตามจุดยืนของประชาคมฯ แต่เป็นการยินยอมที่ทำให้หน่วยราชการสหรัฐแทบแตกหักกัน ในเช้ามีดของวันที่ 29 พฤศจิกายน 1961 (๒๕๐๔) หลังจากการเจรจาที่เจนีวายุ่งเหยิงข้ามคืน นาย George W Ball รัฐมนตรีช่วยฯ ต่างประเทศฝ่ายเศรษฐกิจ ส่งโทรเลขจากเจนีวากลับไปทัวริงตัน เสนอรัฐบาลว่าคงจะต้องยอมรับจุดยืนของประชาคมฯ เพราะประชาคมฯ จะไม่ขยับจุดยืนอีก ในเวลาเดียวกันนักเจรจาที่เป็นข้าราชการระดับต่ำกว่าจากกระทรวงเกษตรส่งโทรเลขโต้แย้งอย่างเผ็ดร้อนกลับไปทัวริงตันประณามจุดยืนของประชาคมฯ ว่ารับไม่ได้ (Dryden 1995: 42)

²⁷ Wolfe (1995: 2):

The resulting inter-state conflict merits being called a war. The Farm War is fought over domestic markets for milk and export markets for wheat; the conflict is driven by fears for social stability and fears for family farms; and it has cost hundreds of billions of dollars in subsidies to farmers. War on this scale could have consequences for the international system, a traditional concern of international relations. The Uruguay Round ... was the ceasefire negotiation.

กำเนิดของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ

ภายในสหรัฐ เสียงส่วนใหญ่ถือว่าการเจรจาบริลลอนมีผลเป็นการอ่อนข้อให้แก่ประชาคมยุโรปโดยที่สหรัฐไม่ได้รับอะไรเป็นการตอบแทน ประธานาธิบดี Kennedy มีปฏิริยาสามด้าน คือ หนึ่ง นาย Kennedy วิตกกังวลว่าความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจกับยุโรปจะเสื่อมลง ทำให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองเสียหาย และเป็นภัยต่อการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ สอง นาย Kennedy ต้องการพยายามแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายสหรัฐถือว่าอ่อนข้อต่อประชาคมยุโรปในบริลลอน และ สาม นาย Kennedy สรุปว่าสหรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำหน้าที่เจรจาการค้าภายในระบบราชการของสหรัฐเอง ทางออกสำหรับปัญหาสองข้อแรกคือการเสนอให้เปิดเจรจาใหม่ คราวนี้ นาย Kennedy เสนอว่าควรใช้สูตรลดภาษีคิดเป็นร้อยละที่เท่ากันสำหรับอัตราภาษีทั้งหมด (เช่นอาจลดลง 20% ทุกพิภัก)

ทางออกสำหรับปัญหาข้อที่สาม (คือปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการเจรจา) เริ่มต้นด้วยการเสนอกฎหมายการค้าฉบับใหม่ที่จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปเจรจาการค้า โดยเป็นการมอบให้ที่เดียวนานถึง 5 ปี (เรียกว่ารัฐบัญญัติขยายการค้า หรือ Trade Expansion Act) แต่เมื่อเข้าไปพิจารณาในคณะกรรมการการเงิน (Ways and Means) ของสภาผู้แทนฯ ปรากฏว่าคณะกรรมการยืนยันกันว่าต่อไปประธานาธิบดีต้องตั้งหัวหน้านักเจรจาของตนเอง จะใช้กระทรวงต่างประเทศต่อไปไม่ได้แล้ว เพราะนักการเมืองเห็นว่ากระทรวงต่างประเทศเห็นแก่มิตรภาพทางการทูตมากเกินไปจนไม่ยอมแข็งข้อกับประเทศยุโรปในเรื่องการค้า ทางฝ่ายกระทรวงพาณิชย์จึงยื่นขอรับหน้าที่หัวหน้าการเจรจาการค้า แต่ภาพพจน์ของกระทรวงพาณิชย์ไม่สู้จะดีนัก เพราะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ มีชื่อเสียงว่าอู้ย่ายไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้งยังถูกกล่าวหาว่าใกล้ชิดกับผลประโยชน์ทางธุรกิจมากเกินไป²⁸ ผลสุดท้ายคือการตั้ง “ผู้แทนการค้าพิเศษ” (special trade representative) ซึ่งต่อมากลายเป็น “ผู้แทนการค้าสหรัฐ” (US Trade Representative)

ผู้แทนการค้าพิเศษคนแรกคือ นาย Christian Herter ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 10 ธันวาคม 1962 (๒๕๐๕) นาย Herter เป็นนักการเมืองพรรค Republican (คนละพรรคกับประธานาธิบดี Kennedy) เคย

²⁸ ความขัดแย้งในระบบราชการสหรัฐเมื่อ 30 ปีที่แล้วมีหลายแง่หลายมุมที่คล้ายกับความขัดแย้งในระบบราชการของไทยเมื่อเร็วๆ นี้ ถึงแม้ว่าในกรณีของไทยการกำหนดว่ากระทรวงใดจะเป็นผู้นำหรือผู้ประสานงานจะแตกต่างกันก็ตาม แม้กระทั่งคำพูดของข้าราชการกระทรวงพาณิชย์สหรัฐผู้หนึ่งก็คล้ายกับคำพูดที่ได้ยินในประเทศไทย ข้าราชการผู้นั้นพยายามวิ่งเต้นกับทางทำเนียบขาวเพื่อให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้นำในการเจรจาการค้า โดยกล่าวว่า “ในประเทศใหญ่ๆ ทุกประเทศยกเว้นประเทศของเรา กระทรวงที่เป็นทำนองเดียวกันกับกระทรวงของเรา [คือกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงการคลัง] เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนโยบายการค้า” (อ้างใน Dryden 1995: 53)

เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศต่อจาก John Foster Dulles ก่อนหน้านั้นเป็นผู้ว่าการมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (มลรัฐของนาย Kennedy) และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ นาย Kennedy จะต้องการเปิดการเจรจาใหม่เพื่อปรองดองกับประเทศยุโรป แต่การหารือกันทำให้สหรัฐกับประชาคมยุโรปทะเลาะกันหนักหน่วงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการเกษตร ในที่สุดนาย Herter ผลักดันให้เปิดการเจรจารอบใหม่สำเร็จ แต่รอบใหม่ที่เรียกว่ารอบเคนเนดีนั้น ไม่ได้เปิดจนกระทั่งปี 1964 (๒๕๐๗) หนึ่งปีหลังจากประธานาธิบดี Kennedy ถูกลอบยิง นาย Herter เองก็ถึงแก่กรรมก่อนที่รอบเคนเนดีจะสิ้นสุดลง

ปัญหาอันหาคำยุติของประชาคมฯ

ปัญหาทางการเมืองที่ทำให้รอบเคนเนดีเปิดเจรจากันนั้นก็คือปัญหาลักษณะเดียวกันที่ตกค้างอยู่ถึงทุกวันนี้ คือเรื่องการเกษตร และความขัดแย้งภายในประชาคมยุโรปเอง (Dryden 1995: 64-95) เยอรมันกับฝรั่งเศสต่างต้องการคุ้มครองภาคเกษตร แต่ในรายละเอียดมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เพราะโครงสร้างการผลิตแตกต่างกัน ในสายตาชาวโลกโดยทั่วไปฝรั่งเศสเป็นหัวใจในค่ายกีดกันทางการค้า (โดยเฉพาะในเรื่องสินค้าเกษตร) เยอรมันเอนเอียงไปในทางการค้าเสรีมากกว่า แต่ในความเป็นจริงสถานการณ์ซับซ้อนกว่านี้มาก ในช่วงของการเจรจารอบอุรุกวัยเยอรมันกับฝรั่งเศสมีจุดยืนร่วมกันในการต่อต้านแนวการค้าเสรีในภาคเกษตรที่สหรัฐกับกลุ่มแครนส์เสนอ สถานการณ์ 30 ปีก่อนหน้านั้นเยอรมันเป็นฝ่ายต้องการกีดกันปกป้องภาคเกษตรมากกว่าฝรั่งเศสด้วยซ้ำไป ความแตกแยกระหว่างประเทศทั้งสองในรอบเคนเนดีรุนแรงถึงขนาดประชาคมฯ ต้องเลิกเจรจาไประยะหนึ่ง สาเหตุของการแตกหักโดยตรงคือเยอรมันต้องการกีดกันสินค้าเกษตรเพราะเยอรมันมีเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพต่ำเป็นจำนวนมาก เยอรมันจึงต้องการให้ประชาคมฯ กำหนดราคาประกันที่สูงกว่าข้อเสนอของฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสถึงกับเดินออกจากการประชุมคณะมนตรี (council) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1965 (๒๕๐๘) แต่นักวิเคราะห์บางคนเห็นว่าสาเหตุของการเดินออกที่แท้จริงคือความต้องการของฝรั่งเศสภายใต้รัฐบาลาตินิยมของนายพล Charles de Gaulle ที่จะรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศตนมิให้กรรมาธิการประชาคมฯ แย่งชิงไป²⁹ ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ทั้งสองประเด็นเป็นเรื่องภายในประชาคมฯ ไม่ได้มาจากการเจรจการค้ากับสหรัฐ แต่ก็มีผลต่อการเจรจา นักเจรจาสหรัฐบางคนเริ่มพูดถึงการตัดประชาคมฯ ออกจากรอบเคนเนดีไปเลย ความคิดเช่นนี้ตกไปเมื่อประชาคมฯ ปรองดองกันได้ในระยะหกเดือนหลังจากนั้น คือในเดือนมกราคม 1966 (๒๕๐๙)

²⁹ ความรู้สึกชาตินิยมของฝรั่งเศสในลักษณะนี้ยังหลงเหลืออยู่ เมื่อฝรั่งเศสบีบบังคับให้กรรมาธิการประชาคมฯ กับรัฐบาลสหรัฐไปเจรจาทบทวนข้อตกลงแบลร์เฮาส์ในช่วงท้ายของรอบอุรุกวัย รัฐมนตรีฝรั่งเศสบางคนประกาศว่าเป็นชัยชนะเหนือกรรมาธิการฯ

ปัญหาเรื่องสินค้าเกษตรกับความขัดแย้งภายในของประชาคมยุโรป มีผลต่อเนื่องถึงการเจรจาทุกวันนี้ ในช่วงวิกฤตของการเจรจารอบเคนเนดี เจ้าหน้าที่สหรัฐจำนวนหนึ่งสรุปบทเรียนเป็นการภายในว่าถ้าประชาคมฯ แตกหักถึงขนาดนี้ เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาคมฯ ขอมลตราคาประกันกับกำแพงภาษีที่คุ้มครองรัฐพืช ที่ปรึกษาสภาความมั่นคงคนหนึ่งบอกกับประธานาธิบดี Lyndon B Johnson ว่าสหรัฐ “ไม่มีอำนาจต่อรอง” ที่จะบีบประชาคมฯ ในเรื่องรัฐพืช จึงเสนอว่าสหรัฐน่าจะมองว่าในระยะต่อมาการส่งออกสินค้าเกษตรชนิดอื่นจะเพิ่มขึ้นทดแทนการสูญเสียตลาดรัฐพืชที่สหรัฐเคยส่งออกไปยังยุโรป (Dryden 1995: 88) (สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ เป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่สหรัฐพยากรณ์ คือประชาคมฯ เริ่มนำเข้าสินค้าที่ใช้ทดแทนรัฐพืช เช่นกากข้าวโพดกับกากสับ ทั้งนี้เพราะกำแพงคุ้มครองสินค้าทดแทนดังกล่าวอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ขณะเดียวกันที่ประชาคมฯ ผูกพันภาษีศุลกากรในรอบเคนเนดีในอัตราเพียง 6% สำหรับมันสำปะหลัง ซึ่งใช้ทดแทนรัฐพืชได้เช่นกัน ก็เป็นเหตุให้ไทยสามารถส่งออกปีละเป็นล้านๆ ตันในระยะต่อมา)

สามสิบปีให้หลัง ในการเจรจารอบอุรุกวัย เจ้าหน้าที่สหรัฐกับกลุ่มแตรันส์ยังต้องเผชิญกับปัญหาเดิมๆ อยู่ การเจรจารอบอุรุกวัยหยุดชะงักไปในเนื้อหาหลักๆ เป็นเวลาเกือบสองปีเพราะประเทศสมาชิกประชาคมฯ ไม่สามารถตกลงกันเองว่าจะทำอย่างไรกับภาคเกษตร³⁰ ความอึดอัดของนักเจรจาประเทศอื่นที่ต้องนั่งคอยให้ประชาคมฯ ตกลงกันเองก่อนที่การเจรจาระดับโลกจะคืบหน้าได้ สะท้อนในคำพูดของนักเจรจาอาวุโสของสหรัฐคนหนึ่งที่ว่า

เรามักจะพูดกันในสหรัฐว่าเราไม่สามารถเจรจากับสหภาพหรือประชาคมยุโรปจนกระทั่งเขาได้รับฉันทานุมัติ (mandate) เสร็จแล้วพอเขาได้รับฉันทานุมัติเขาก็จะไม่ยอมเจรจากับเรา³¹

รอบโตเกียวกับรอบอุรุกวัย

ในการเจรจาสองรอบสุดท้ายหลังรอบเคนเนดี คือรอบโตเกียว (1973-79 หรือ ๒๕๑๖-๒๒) กับรอบอุรุกวัย (1986-93 หรือ ๒๕๒๙-๓๖)³² กระแสต่างๆ กับปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงเหล่านี้มาบรรจบกัน ได้แก่เรื่อง

³⁰ รายละเอียดปัญหาติดขัดภายในประชาคมฯ ที่ทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยหยุดชะงักในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่บรัสเซลส์ เมื่อเดือนธันวาคม 1990 (๒๕๓๓) และในระยะต่อมา มีในพีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 67-85) นอกจากนี้ดู รุ่งนภา (๒๕๓๘: 119-125)

³¹ จากการสัมภาษณ์: “You know we have a saying in the US that you can’t negotiate with the EU or the EC until they get a mandate. And once they get a mandate, they won’t negotiate with you.”

³² เหตุการณ์ในรอบโตเกียวกับรอบอุรุกวัยมีสรุปในพีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 27-96)

การเกษตร และโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีสองขั้วคือสหรัฐกับประชาคมยุโรป ตลอดจนระบบการเจรจาของยักษ์ใหญ่ทั้งสองที่แยกการทูตกับการเมืองออกจากการค้า ขณะเดียวกันเกิดสถานการณ์ใหม่ หรือสถานการณ์เก่าที่เพิ่งจะกลายเป็นปัญหาหนักหน่วงมาร่วมบรรจบด้วย

รอบเคนเนดี นอกจากจะได้รับผลสำเร็จในด้านการลดภาษีอีกระลอกหนึ่งแล้ว ยังมีการนำเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเจรจากันมาก่อนเข้ามาตกลงกันในระดับหนึ่งด้วย เช่นมีข้อตกลงว่าด้วยรัฐที่ชกกับผลิตภัณฑ์เคมี และมี “โคด” ฉบับแรกว่าด้วยการต่อต้านหรือตอบโต้การทุ่มตลาด (“โคด” เป็นคำที่ใช้สำหรับข้อตกลงในระยะหลัง โดยเฉพาะรอบเคนเนดี กับรอบโตเกียว ที่มีประเทศภาคีเกิดแต่เพียงบางส่วนลงนาม ดูพีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 212-222) ข้อตกลงใหม่ๆ เหล่านี้มีผลในทางปฏิบัติน้อยมาก แต่ก็ป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่ความพยายามยกเครื่องปฏิรูประบบเกิดให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งเริ่มต้นในรอบโตเกียวและได้รับความสำเร็จอย่างจริงจังในระดับพหุภาคี³³ เป็นครั้งแรกในรอบอุรุกวัย

เมื่อถึงทศวรรษ 1970 (๒๕๑๓-๒๒) ลักษณะความเป็นสองขั้วในค่ายทุนนิยมฝังรากลึกแน่นยิ่งขึ้น ในปี 1973 (๒๕๑๖) ปีแรกของรอบโตเกียว ประชาคมยุโรปมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจากหกประเทศเป็นเก้า สมาชิกใหม่ได้แก่ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ กับอังกฤษ ถึงแม้ว่าอังกฤษยังพยายามรักษา “ความสัมพันธ์พิเศษ” กับสหรัฐ แต่การแยกค่ายระหว่างสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกย่อมชัดเจนยิ่งขึ้น การที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกประชาคมฯ ทำให้ประเทศที่สำคัญอีกสองประเทศเดือร้อนเป็นพิเศษ คือออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ ประเทศทั้งสองเคยถือว่าอังกฤษเป็นตลาดหลักสำหรับสินค้าเกษตรของตน เมื่ออังกฤษย้ายเข้าไปอยู่ภายในกำแพงปกป้องภาคเกษตรของประชาคมฯ ทำให้ประเทศทั้งสองตกอยู่ในภาวะวิกฤตทั้งทางด้านเศรษฐกิจกับด้านจิตวิทยา ผลของวิกฤตการณ์ดังกล่าวยังคงตกทอดอยู่ถึงทุกวันนี้ โดยเฉพาะในการเคลื่อนไหวต่อต้านการคุ้มครองภาคเกษตรที่ออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ใช้กลุ่มแครนส์ การที่ประเทศทั้งสองพยายามปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนให้นำนภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ กับตลาดใหม่ๆ ในเอเชีย และในการผลักดันให้เกิดการค้าเสรีในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (APEC)

การขยายตัวของประชาคมยุโรปและการที่เศรษฐกิจของประเทศประชาคมมีลักษณะรวมตัวกัน (integrate) มากยิ่งขึ้น ทำให้คณะกรรมการการค้าประชาคมฯ มีอำนาจมากขึ้น ทางด้านสหรัฐ ในช่วงก่อนการ

³³ ในภาษาของเกดต์ คำว่า “พหุภาคี” (multilateral) หมายความว่ามวลาที่เกดต์หรือมวลาสมาชิของค์การการค้าโลกทั้งหมด ข้อตกลงที่มีสมาชิกเพียงบางส่วนลงนามเรียกว่า “plurilateral” ทั้งนี้ผิดกับการใช้คำว่า “พหุภาคี” ตามปกติในวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ในกรณีที่กระทำร่วมกันหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ เช่นสหประชาชาติ (ซึ่งตรงกับควมหมายที่ใช้ในระบบเกดต์) หรือกลุ่มที่เล็กลงมา เช่นในอาหรับ (ซึ่งระบบเกดต์ถือว่าเป็นข้อตกลงระดับภูมิภาค ไม่ใช่พหุภาคี)

เจรจารอบโดเกียว สำนักงานผู้แทนการค้า ก่อนข้างจะขาดบารมี เพราะในระบายนั้ประธานาธิบดี Richard M Nixon ไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่ากับประธานาธิบดี Kennedy กับ Johnson แต่ต่อมานาย Nixon เปลี่ยนท่าทีเนื่องจากเศรษฐกิจสหรัฐประสบปัญหาและเนื่องจากนาย Nixon ต้องการแสดงจุดยืนแข็งกร้าวใน ด้านความสัมพันธ์ทางการค้ากับประชาคมฯ กับญี่ปุ่น เพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1972 (๒๕๑๕) (Dryden 1995: 185) ในปี 1974 (๒๕๑๗) ซึ่งเป็นสมัยของประธานาธิบดี Gerald Ford รัฐสภาออกกฎหมายใหม่บังคับว่าสำนักงานผู้แทนการค้าต้องสังกัดทำเนียบประธานาธิบดี นักวิเคราะห์หลายคนสรุปว่าชะตาของรอบโดเกียวเปลี่ยนไปเมื่อนาย Jimmy Carter ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีในปี 1977 (๒๕๒๐) และแต่งตั้ง Robert S Strauss เป็นผู้แทนการค้าพิเศษในปีเดียวกัน อีกสามปีหลังจากนั้น คือในปี 1980 นาย Carter ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน โดยขยายสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษและเปลี่ยนชื่อ ให้เป็นสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้บรรจุอยู่ในกฎหมายปี 1979 (๒๕๒๒) ที่ให้ สักขาบันรับรองข้อตกลงรอบโดเกียว กฎหมายฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกสองส่วน นาย Carter ย้ายอำนาจการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดกับการอุดหนุนการส่งออกจากกระทรวงการคลังไปไว้ที่ กระทรวงพาณิชย์ ด้วยเหตุผลที่คล้ายกับการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษที่เห็นว่าหน่วยราชการที่รับผิดชอบมาแต่เดิมอ่อนแอเกินไป พร้อมกันนั้นรัฐสภากำหนดเงื่อนไขบังคับให้รัฐบาลตอบโต้ที่เข้มงวดขึ้น ผล ลัทธิคือรัฐบาลสหรัฐทำการสอบสวนและได้ตอบการทุ่มตลาดกับการอุดหนุนการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังปี 1979 (๒๕๒๒) ทำให้สหรัฐมีปัญหาทั้งกับทั้งประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นหนักหน่วงยิ่งขึ้น (Destler 1995: 105-6, 117-8)

พร้อมๆ กันนั้น สถานการณ์ด้านสินค้าเกษตรกำลังล้นโลกสู่วิกฤตการณ์ที่รุนแรง ในคริสต์ทศวรรษ 1970 (๒๕๑๓-๒๒) สถานการณ์ทางภาคเกษตรที่ดูเหมือนว่าการผลิตอาหารจะไม่เพียงพอ และราคาสินค้าประเภทนี้ค่อนข้างสูง ทำให้รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ นำนโยบายสนับสนุนการเกษตรมาใช้ เพื่อส่งเสริมรายได้และผลผลิตของเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น ผลของนโยบายเหล่านี้ทำให้ผลผลิตล้นตลาดอย่าง ที่ไม่มีใครคาดมาก่อน โดยเฉพาะประชาคมยุโรปกลายเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่สำหรับสินค้าหลายตัว สถานการณ์เลวร้ายถึงขนาดออกมาตรการประท้วงอย่างหนักในการประชุมรัฐมนตรีภาคีแกตต์เมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) และ Wolfe (1995) เรียกรอบอุรุกวัยว่าเป็นการเจรจาสงบศึกในสงครามการเกษตร

ในขณะเดียวกัน มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบการโต้ตอบการอุดหนุนกับการทุ่มตลาด และการทำสัญญา “สมัครใจ” จำกัดการส่งออก ขยายตัวจนทำให้นักวิเคราะห์หลายคนแสดงความเป็นห่วง เฉพาะมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐที่ยังบังคับใช้อยู่ เพิ่มขึ้นจาก 112 มาตรการในปี 1985 (๒๕๒๘) เป็น 236 มาตรการในปี 1992 (๒๕๓๕) การตอบโต้การทุ่มตลาดไม่ใช่ของใหม่ แต่ในช่วงต้นๆ ของระบบแกตต์ คือในปี 1958 (๒๕๐๑) ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีมาตรการตอบโต้ที่บังคับใช้อยู่ราวๆ 35 มาตรการเท่านั้น และวิธีการคำนวณว่าควรตอบโต้ด้วยการเก็บภาษีในอัตราเท่าใดในระยะหลังกลายเป็น

กระบวนการที่จะขาดหลักเกณฑ์ ย่างแก่การถกเถียงไปเป็นเครื่องมือสำหรับการกีดกันทางการค้า นักเศรษฐศาสตร์บางคนถึงกับแสดงความคิดเห็นว่าแนวความคิดในเรื่องการข่มตลาดตลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ไม่น่าจะต้องมีการเก็บภาษีตอบโต้เลย

ความพยายามส่วนหนึ่งของสหรัฐกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่จะหาทางออกจากการแข่งขันที่กดดันภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมของคนคือ การพยายามพัฒนาภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ ด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ โดยบางครั้งลงทุนในประเทศใหม่ๆ ด้วย ความพยายามดังกล่าวนี้ทำให้สหรัฐผลักดันที่จะให้กติกาสถาปัตยกรรมการค้าแบบยุทธศาสตร์ (strategic trade theory) ที่พิจารณาว่าในกรณีใดบ้างประเทศใหญ่ๆ อย่างสหรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำหนดราคาในตลาดได้ระดับหนึ่ง จะสามารถใช้วิธีจำกัดปริมาณการค้าขายหรืออุดหนุนอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อเพิ่มค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ถึงแม้ว่านักเศรษฐศาสตร์บางคนอย่างเช่น Paul Krugman จะกล่าวในภายหลังว่า นักวิ่งเล่นกับนักการเมืองเข้าใจทฤษฎีเหล่านี้ไม่ต้องแท้และใช้ในทางที่ผิด³⁴ แต่ผลทางการเมืองก็คือธุรกิจสหรัฐที่เคยเป็นคนละฝ่ายกัน (คือบริษัทส่งออกที่ขอการค้าเสรี กับผู้ผลิตป้อนตลาดภายในที่เรียกร้องความคุ้มครอง) กลายเป็นพันธมิตรกัน เพราะการข่มขู่จะปิดตลาดกลายเป็นอาวุธที่สหรัฐใช้เพื่อบีบให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาด (Finger 1990: 14) ผลในทางปฏิบัติของแนวร่วมใหม่นี้คือมาตรา 301 (รูปแบบต่างๆ) ของกฎหมายการค้าสหรัฐ

รายละเอียดเรื่องทั้งหลายเหล่านี้ในช่วงรอบโคเกี่ยวกับรอบอุรุกวัยมีเขียนอยู่หลายแห่ง (เช่น พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 162-73 และเอกสารที่อ้างในนั้น) โดยสรุป รอบโคเกี่ยวกับได้รับความสำเร็จระดับหนึ่งในการพยายามกำหนดกติกาใหม่สำหรับการกีดกันทางการค้าในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) แต่เป็นความสำเร็จในวงจำกัดเพราะข้อตกลงรอบโคเกี่ยวกับเพียง “โคด” ที่ลงนามเพียงบางประเทศ ความพยายามของสหรัฐที่จะปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรล้มเหลวแทบทั้งสิ้นโดยมี “โคด” จี๊ดๆ ว่าด้วยเนื้อวัวและผลิตภัณฑ์นม ประเทศที่ไม่ยอมลงนามในข้อตกลงฉบับต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งกล่าวหาว่าประเทศอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่จะทำให้สิทธิพิเศษทางการค้าให้มากพอที่จะช่วยการค้าของประเทศที่ยากจนกว่า

³⁴ Krugman 1994: 221-267. Krugman เป็นคนหนึ่งที่พยายามคำนวณว่าอุตสาหกรรมโดยอยู่ในฐานะที่จะได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าแบบยุทธศาสตร์ จนกระทั่งถูกนักเศรษฐศาสตร์ที่ต่อต้านนโยบายชนิดนี้ประณาม แต่ต่อมา Krugman กล่าวว่างานวิจัยของเขาในเรื่องนี้เป็นเพียงการทดลองคำนวณซึ่งผลการคำนวณนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ (รวมทั้งตัว Krugman เอง) จะไม่เชื่อถือ แถลงผลการคำนวณชวนให้สรุปว่านโยบายการค้าแบบยุทธศาสตร์ไม่น่าจะให้ประโยชน์มากนัก (Krugman 1994: 243)