

แกตต์ รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย

รายงานวิจัยเรื่อง
ผลกระทบของรอบอุรุกวัย
หัวข้อที่ 4

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย



เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

ตุลาคม 2539

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 ภายใต้การนำของสหรัฐพยายามจัดระบบเพื่อให้เป็นกติการักษาความสงบ
- กติการักษาความสงบเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าที่เสรียิ่งขึ้น กับการพยายามบรรลุเป้าหมายทางสังคมอื่นๆ เช่นการให้สวัสดิการสังคม การรักษาชีวิตความเป็นอยู่ในชนบท หรือการสร้างความปลอดภัยทางอาหาร กติกาของแกตต์จึงมีหลายตอนที่ยินยอมให้ประเทศภาคีไม่ปฏิบัติตามหลักการการค้าเสรี นักวิเคราะห์บางคนเรียกว่ามีวัตถุประสงค์อื่นๆ “ฝัง” อยู่ในลัทธิเสรีนิยม (embedded liberalism)
- เมื่อเวลาผ่านไป ระบบดังกล่าวมีปัญหามากขึ้น ปัญหาบางส่วนเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในระบบโลก เช่นสหรัฐซึ่งเดิมครอบงำระบบค่อนข้างมากต่อมามีคู่แข่งคือประชาคมยุโรป ตามด้วยญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาบางส่วนเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องเช่นภาคเกษตร การพยายามแก้ปัญหาเป็นการต่อสู้ที่ใช้เวลายาวนานมากเพราะโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างการบริหารราชการ

ในประเทศต่างๆ แต่ละประเทศมีลักษณะสลับซับซ้อนมาก

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

ประเทศไทยในระบบโลก

- ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ประเทศไทยเคลื่อนไหวในสองด้าน คือในเวทีต่างประเทศ กับเวทีภายในประเทศ ทางด้านต่างประเทศ การเคลื่อนไหวของไทยเผชิญกับอุปสรรคสองประการคือ ไทยเป็นประเทศเล็กจึงขาดอำนาจต่อรอง และไทยขาดกำลังคนที่จะดำเนินการในสารพัดเรื่องที่กำลังกลายเป็นงานของระบบแอกต์กับองค์การการค้าโลก ทางออกของไทยคือเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยการหาพันธมิตร ได้แก่ กลุ่มแครนส์ กับกลุ่มอาเซียน ซึ่งได้ผลระดับหนึ่ง ตลอดจนเอาชนะปัญหาการขาดคนด้วยการแบ่งงานกันทำภายในกลุ่มอาเซียน ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งเช่นกัน
- การเตรียมตัวภายในประเทศ ก่อนข้างดีในหลายเรื่อง แต่มีปัญหาความขัดแย้งภายในระบบราชการที่ทำให้การประสานงานกับการกำหนดเป้าหมายในการเจรจาไม่ชัดเจนเท่าที่ควร
- แรงผลักดันสำคัญในการกำหนดจุดยืนมาจากกระทรวงพาณิชย์ แรงผลักดันทางการเมืองมีน้อยมาก ภายในกระทรวงพาณิชย์เองแนวความคิดของข้าราชการกับรัฐมนตรีอาจแบ่งได้อย่างหยابๆ ออกเป็นสองฝ่ายคือสายกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ที่มักนิยมแนวการค้าเสรีกับระบบการรักษาคำพิพากษาศาล กับแนวการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- โดยบังเอิญ ผลการเจรจารอบอุรุกวัยที่ยังดำเนินตามเป้าหมายสองแนวของแอกต์ สามารถทำให้นักเจรจาไทยสร้างความพอใจให้ผู้ที่นิยมแนวคิดทั้งสองแนวได้ เพราะผลการเจรจามีทั้งการเปิดเสรี การปฏิรูประบบศุลกากรการค้าของโลก และการเสริมสร้างระบบการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจบางภาค โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่มีโควตาภาษี (tariff quotas)
- สถานการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนอยู่มาก ที่แน่นอนที่สุดคือหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่ต้องดำเนินการต่อ

เนื่องจากรอบอุรุแก้ว 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 องค์กรใหม่จะหาคนมาทำงานได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นให้โอกาสแก่ข้าราชการที่จะก้าวหน้าต่อไป มิฉะนั้นหน่วยราชการต้นสังกัดเดิมจะต้องยอมรับผลงานระหว่างที่ข้าราชการถูกยืมตัวไป โดยสรุประบบราชการต้องมีความคล่องตัวมากขึ้นในการให้ข้าราชการหมุนเวียนย้ายสังกัดมิฉะนั้นนโยบายการเจรจาจะไม่เป็นเอกภาพ
- เมื่อประเทศไทยเริ่มจะขาดคนที่ฝีมือและประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไปรัฐบาลอาจไม่มีทางเลือกการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำไม่ได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก และกรมการค้าต่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย ฯลฯ เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด

คำศัพท์

AFTA ASEAN Free Trade Area แอฟตา เขตการค้าเสรีอาเซียน

APEC Asia-Pacific Economic Cooperation เอเปค ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

binding ข้อผูกมัดหรือข้อผูกพัน คืออัตราภาษีหรือพันธกรณีการเปิดตลาดชนิดอื่นที่ประเทศภาคีสัญญาว่าจะปฏิบัติตามได้แก่ลดหรือภายใต้ข้อตกลงอื่นๆ ขององค์การการค้าโลก

Cairns Group กลุ่มแคร์นส์ กลุ่ม 14 ประเทศที่รณรงค์ให้ยกเลิกการปกป้องกับการอุดหนุนภาคเกษตร

code โคลด ข้อตกลงที่ภาคีองค์การการค้าโลกลงนามเพียงบางประเทศ ส่วนใหญ่เป็นผลของรอบโดเกียว

concessions ข้อผ่อนผัน คุณสมบัติของการเปิดตลาดในสายตานักเจรจากับนักการเมือง (ไม่ตรงกับทัศนชนักเศรษฐศาสตร์)

EFTA European Free Trade Association สมาคมการค้าเสรียุโรป

Final Act กรรมสารสุดท้าย ข้อตกลงสุดท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัย โดยทั่วไปใช้เรียกข้อตกลงทั้งฉบับแต่ความจริงเป็นใบปะหน้า (ความยาวหนึ่งหน้าเศษๆ) ของข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลก

G-7 Group of Seven กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เจ็ดประเทศ (สหรัฐ แคนาดา เยอรมัน 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 (๒๕๘๕-๕๐) แต่ไม่สำเร็จ

MERCOSUR Southern Common Market ตลาดร่วมใต้ (อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย อุรุกวัย)

MFA multi-fibre arrangement ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ที่อนุญาตให้ละเมิดแกตต์โดยกำหนดกติกาสำหรับการจำกัดการนำเข้าในรูปโควตา

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

NAFTA North American Free Trade Agreement ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

national treatment การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ เป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนหรือนิติบุคคลของชาติตน กับของต่างชาติ

protocol พิธีสาร ในกรณีข้อตกลงขององค์การการค้าโลก เป็นเอกสารที่แต่ละประเทศสัญญาว่าจะเปิดตลาดใดบ้าง และจะเปิดอย่างไรขนาดไหน

Quadrilaterals, Quad กลุ่มประเทศสี่ฝ่าย (สหรัฐ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น แคนาดา)

reciprocity การแลกเปลี่ยนแบบต่างตอบแทน ในกรณีการเจรจาในระบบเขตการค้าโลก หมายถึงการแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดหรือการให้ข้อผ่อนผันอื่นๆ ซึ่งอาจแลกเปลี่ยนในเรื่องเดียวกันหรือคนละเรื่อง แล้วแต่กรณี

SPS sanitary and phyto-sanitary measures มาตรการเกี่ยวกับสุขลักษณะของสัตว์และพืช หัวข้อย่อยในการเจรจารอบอุรุกวัยเรื่องการเกษตร

tariff-quota การกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสองระดับ ปริมาณสินค้าที่อยู่ในโควตาคิดภาษีต่ำกว่าส่วนที่เกินโควตา

tariffication การแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษีศุลกากร

TAEI Trans-Atlantic Economic Initiative ความริเริ่มเศรษฐกิจข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก คือความตกลงเบื้องต้นระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรปเรื่องการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ (ดู TAFTA)

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

TRIMS trade-related investment measures มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า หัวข้อการเจรจารอบอุรุกวัยหัวข้อหนึ่ง

TRIPS trade-related intellectual property rights สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า หัวข้อการเจรจารอบอุรุกวัยหัวข้อหนึ่ง

UNCTAD UN Conference on Trade and Development ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา

WIPO World Intellectual Property Organisation องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก

WTO World Trade Organisation องค์การการค้าโลก ตั้งขึ้นในปี 1995 (๒๕๓๘) จากการเจรจารอบอุรุกวัย

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. หมายเลขกำหนดการเจรจาต่อภายใต้ WTO

๗. อนาคต	91
----------------	----

ขอบคุณ	99
--------------	----

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

ภาพปก : ศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัย ผู้เป็นพยานคือ (จากซ้าย) เจ้าหน้าที่แกตต์คนหนึ่ง ไตรรงค์ สุวรรณคีรี รมช.คลัง Peter Sutherland เลขาธิการแกตต์ กับ อุทัย พิมพ์ใจชน รมว.พาณิชย์

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย:

เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ

และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อังภากรณ์

๑ จัดฉาก



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) หลังจากเปิดเจรจาที่เมืองปุนตา 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 ซึ่งปีนเกลียวกันใน เรื่องนี้มาตลอดเจ็ดปีนั้น ไม่ได้คลี่คลายจนกระทั่งถึงวันที่ 14 ธันวาคม เพียงหนึ่งวันก่อนที่จะต้องปิดรอบ ส่วนการเจรจาเรื่องการเปิดตลาด (market access) กับเรื่องบริการเสร็จสิ้นลงในวันที่ 15 นั้นเอง

เหตุการณ์ทั้งหมดในช่วงสุดท้ายนั้นเกิดขึ้นท่ามกลางความสนใจของสื่อมวลชนจำนวนมาก และนักวิ่งเด่นที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ระหว่างการเจรจายาวนานกว่าเจ็ดปีนั้น มีสองสามช่วงที่สายตาของชาวโลกเพ่งเล็งผ่านสื่อมวลชนไปที่การเจรจาจนทำให้นักเจรจาตัวแข็งไม่กล้ายับยุดยืนเพราะกลัวว่าจะโดนกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศด่าว่าขายชาติ แต่คราวนี้ทุกคนมุ่งมั่นว่าจะต้องเจรจาให้ “จบ” เสียทีท่ามกลางสายตาของชาวโลก มิฉะนั้นจะโดนด่าว่าไร้หน้า สัญญาบ่งบอกว่าการเจรจาได้สิ้นสุดลงแล้วนั้น คือเสียงนอมนั้ในมือนาย Peter Sutherland เลขาธิการเกดต์ ที่ทุบลงบนโต๊ะประธานที่ประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้า ท่ามกลางฝูงช่างภาพที่ห้อมล้อมอยู่

ตามหลัก การพูดๆๆ ควรจะยุติลง เหลือแต่เพียงการไปทำพิธีลงนามที่เมืองมาร์ราเคช ประเทศมอรอคโค ในเดือนเมษายนปีถัดไป เติญนาย Sutherland เป็นคนที่รู้จักใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ มิฉะนั้นการเจรจาจะต้องต่อเวลาออกไปอีกวันสองวัน เพราะแทนที่จะคลานกลับบ้านกลับช่องกลับโรงแรมริมทะเลสาปอันสวยงามของเจนีวา บรรดาผู้แทนจากประเทศที่เข้าร่วมเจรจาส่วนใหญ่ ซึ่งในขณะนั้นมี 117 ประเทศ¹ ต้องการใช้ออกาสนี้เพื่อกล่าวคำปราศรัยที่ยืดยาดและน่าเบื่อ นาย Sutherland ตระหนักดีว่าถ้าขึ้นปล่อยให้ปราศรัยกันต่อไป จุดจบของรอบรูกว้ยจะไม่ทันถ้ยทอดในรายการข่าวภาคค่ำของโทรทัศน์ในยุโรป นาย Sutherland จึงเข้าไปขัดจังหวะ ทุบโต๊ะ ปิดการเจรจาลงอย่างเป็นทางการ จากนั้นก็ปล่อยให้นักเจรจาปราศรัยต่อ (Bangkok Post 1993) แต่ความรู้สึกของนักเจรจาที่อยากปราศรัยต่อคงจะจืดจางลงไปมาก จากที่สื่อมวลชนกับความสนใจของชาวโลกเกือบจะทำให้รอบรูกว้ยล้มเหลว ในที่สุดจุด “จบ” ของรอบรูกว้ยกำหนดจากกำหนดเวลาของรายการข่าวโทรทัศน์

ฉกที่สอง

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

¹ ได้แก่เกดเกดต์ 114 ประเทศ ยกเว้นยูโกสลาเวีย แต่รวมประเทศอีกสี่ประเทศคือ อัลจีเรีย จีน ฮอนดูรัส และปารากวัย ที่เข้าร่วมในการเจรจาระหว่างที่กำลังต่อรองเป็นเกดเกดต์เต็มขั้นของเกดต์ (GATT 1993b: 16) ต่อมา ณ วันที่ 15 เมษายน 1994 (๒๕๓๗) ซึ่งเป็นวันที่ลงนามในข้อตกลงรอบรูกว้ย ประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจาได้เพิ่มเป็น 125 ประเทศ เป็นเกดเกดต์ 123 ประเทศ ผู้ที่ลงนามในวันนั้นมี 111 ราย ได้แก่ประเทศทั่วไป 98 ประเทศ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 12 ประเทศ และกรรมาธิการสหภาพยุโรป (ซึ่งเจรจาในนามสมาชิก) อีกหนึ่งราย (GATT 1994e: 16; GATT 1994f: 8) ก่อนหน้านั้นตอนเปิดการเจรจาที่ปุนตา เดล เอสเต เกดต์มีเกดเกดต์ทั้งหมด 92 ประเทศ แต่ที่ส่งตัวแทนไปปุนตา เดล เอสเต มีประมาณ 74 ประเทศ (GATT 1986: 7-8)

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

รัฐมนตรีทั้งหลายทยอยกันเข้าไปนั่งโต๊ะในห้องที่ตกแต่งอย่างสง่างามตามแบบศิลปะมอโรคโค โต๊ะที่ใช้ในพิธีลงนามต้องนำโต๊ะที่ใหญ่ๆ สองโต๊ะมาต่อกัน เพราะข้อตกลงที่ลงนามกันไม่ได้มีแค่กติกา ระหว่างประเทศฉบับใหม่ยาว 550 หน้า ที่เรียกว่า “กรรมสารสุดท้าย” (Final Act) ของรอบอุรุกวัยเท่านั้น แต่ยังมีเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “พิธีสาร” (protocol) ของข้อตกลงจากการเจรจาครอบงำ เอกสารฉบับนี้มีความยาวกว่า 21,000 หน้า น้ำหนักรวมกว่า 170 กิโลกรัม เอกสารดังกล่าวนี้ประกอบด้วยข้อเสนอของแต่ละประเทศที่จะผูกมัดลดภาษีศุลกากรที่เก็บจากการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร เป็นเอกสารซึ่งนักเจรจาบางคนเห็นว่าเป็นผลงานที่สำคัญที่สุดในรอบอุรุกวัย² เพราะผลของข้อผูกมัดเปิดตลาด จะทำให้การค้าของโลกขยายตัว \$510 พันล้านต่อปี ภายในปี 2005 (๒๕๔๘) (ตามการคำนวณของสำนักงานเลขานุการเกดต์ใน GATT 1994g) และที่สำคัญคือพิธีสารฉบับนี้ไม่ได้เจรจาเสร็จในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) ซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นวันที่การเจรจาลิ้นสุดลง พิธีสารของรอบอุรุกวัยยังต้องใช้เวลาเจรจาต่ออีกสองสามเดือนจนเสร็จสิ้นเพียงไม่กี่สัปดาห์ก่อนการลงนามที่มารราเคซ ต่อมาอีกเพียงหนึ่งเดือนหลังจากพิธีลงนาม การเจรจาก็เริ่มขึ้นใหม่และยังดำเนินต่อไปจนถึงทุกวันนี้ เพราะงานที่ค้างจากรอบอุรุกวัยยังมีอีกมาก คำว่า “จบ” จึงไม่ได้แปลว่า “จบ”

ฉากที่สาม

ระหว่างการเจรจาลดภาษีศุลกากรในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) ต้นปี 1994 (๒๕๓๗) นั้น มีเหตุการณ์ที่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทยด้วย ในเวลานั้นทุกประเทศมีข้อเสนอมองอยู่บนโต๊ะแล้วว่า จะลดภาษีอย่างไร³ ข้อเสนอเหล่านี้แต่ละประเทศได้ปรับปรุงตามคำเรียกร้องของประเทศอื่นแล้ว หากแต่ว่ายังมีอีกหลายกรณีที่ ยังต้องต่อรองกันอีกระลอกหนึ่งเพื่อให้ได้ข้อตกลงเป็นชุด (package) ที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

² เจ้านาย Julius Katz อดีตรองผู้แทนการค้าสหรัฐ หรือนักเจรจากับสำคัญของแคนาดา เป็นต้น (จากการสัมภาษณ์)

³ รายละเอียดการเจรจาลดภาษีและเปิดตลาดในรอบอุรุกวัยมีใน พีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘) ข้อความล้อมกรอบ หน้า 46-60

ในขณะนั้นรัฐบาลไทยกำลังเตรียมปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรใหม่อยู่แล้ว ประเด็นที่อภิปรายกัน รัฐบาลไทยคือการปฏิรูปที่ไทยจะทำเองควรโยงกับข้อ “ผูกมัด” ของไทยในรอบอุรุกวัยอย่างไร⁴ ฝ่าย “การค้า” ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรีสุชัย เป็นผู้นำ ต้องการให้ประเทศไทย ยื่นข้อเสนอใหม่ที่จะเป็นการลด อัตราภาษีผูกมัดให้ต่ำกว่าอัตราที่เคยเสนอ โดยมีเงื่อนไขว่าจะลดอัตราผูกมัดตามที่เสนอใหม่ก็ต่อเมื่อ ประเทศอื่นลดภาษีสินค้าบางชนิดเพิ่มเติม (เช่น ต้องการให้สหรัฐลดภาษีอัญมณีกับเครื่องประดับบาง ประเภท) แนวความคิดนี้ เท่ากับเป็นการต่อรองให้ประเทศอื่นเปิดตลาดให้แก่สินค้าไทยโดยไทยไม่ต้อง “สูญเสีย” อะไรเลย เพราะการลดอัตราเพดานที่ผูกมัดในการเจรจาจะไม่มีผลกระทบต่ออัตราที่เก็บจริง (ซึ่ง ต่ำกว่า) และจะไม่กระทบกระเทือนรายได้ของกรมศุลกากร จะมีผลกระทบก็แค่ในเรื่องความยืดหยุ่นของ กระทรวงการคลังในกรณีที่ต้องการเพิ่มอัตราภาษีขึ้นมาใหม่ในอนาคต แต่เป็นความยืดหยุ่นที่ ดร.สุชัยเห็นว่าน่าจะแตกต่างกับการเปิดตลาดจริงๆ เพิ่มเติมในประเทศอื่น และถึงอย่างไร ถ้าประเทศคู่ค้าไม่ เห็นด้วย ไทยก็สามารถถอนข้อเสนอใหม่นั้นได้ ดร.สุชัย ให้ความเห็นว่าข้อเสนอใหม่ของไทยน่าจะปรับ อัตราผูกพันในเกณฑ์ให้ต่ำเท่าอัตราใหม่ที่กำลังจะประกาศเก็บจริงๆ หรือสูงกว่านั้นเล็กน้อย ทางคณะกรรมการ พิทักษ์อัตราศุลกากร ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการส่วนใหญ่มาจากกระทรวงการ คลัง ไม่เห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่าย “การค้า” ทางฝ่าย “การคลัง” ต้องการรักษาความยืดหยุ่นไว้ เพราะ คิดว่าในอนาคตอาจต้องปรับอัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้นไปอีก จึงต้องการผูกพันอัตราเพดานในระดับที่ค่อนข้างสูง

เราไม่อาจสรุปให้แน่ชัดลงไปได้ว่า ถ้าประเทศไทย ได้ยื่นข้อเสนอใหม่ที่จะเป็นการลดอัตราภาษี ศุลกากรที่ผูกมัดให้ต่ำลงจะมีผลทำให้สินค้าส่งออกบางตัวของไทยได้รับประโยชน์จากอัตราภาษีศุลกากรใน ต่างประเทศที่ยังต่ำลงไปอีกหรือไม่ นักเจรจาของไทยบางคนเล่าว่า ได้พยายามหาวิธีอย่างไม่เป็นทางการ กับนักเจรจาประเทศคู่ค้าที่เกี่ยวข้องว่า ถ้ายื่นข้อเสนอใหม่จะได้รับการตอบสนองจากประเทศเหล่านั้นหรือไม่ คำตอบที่ได้รับเป็นคำพูดทำนองว่า “ผมให้คำมั่นสัญญาอะไรไม่ได้ แต่ก็จะหารือกับหน่วยราชการใน เมืองหลวงดู” แต่เราสรุปได้ว่าผู้กำหนดนโยบายภาษีศุลกากรในกระทรวงการคลังเห็นว่าการรักษาความ ยืดหยุ่นไว้ระดับหนึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าการพยายามจูงใจให้ประเทศคู่ค้าสำคัญๆ ของไทยเปิดตลาดมากขึ้น แม้กระทั่งในกรณีที่ข้อเสนอใหม่ของไทยเป็นข้อเสนอที่มีเงื่อนไขที่กำหนดว่าจะต้องได้รับการตอบสนองจาก

⁴ ม. 28 ของ GATT 1947 กำหนดว่า หลังจากผูกมัด (bind) อัตราภาษีแล้ว จะเพิ่มอัตราภาษีให้กลับสู่ระดับที่สูง กว่าอัตราที่ผูกมัดได้ แต่ต้องเจรจากับประเทศคู่ค้าที่สำคัญๆ ก่อน และอาจต้องชดเชยประเทศที่เสียหาย ฉะนั้น การยกเลิกการผูกมัดเป็นสิ่งที่ทำยาก ในประเทศอุตสาหกรรม อัตราภาษีที่ผูกมัดมักเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำ จึง เป็นอัตราที่ใช้เก็บภาษีจริง แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) อัตราที่ผูกมัดยัง ค่อนข้างสูง อัตราที่เก็บจริงอาจจะต่ำกว่าอัตราผูกมัด ดังนั้นอัตราผูกมัดถือเป็นอัตราเพดาน

ผู้อื่นนั้นจะถอนข้อเสนอนี้ เมื่อราชการไทยเองไม่ได้มีแนวความคิดเดียวกัน การสรุปว่า “ประเทศไทย” ต้องการอะไร เป็นเรื่องที่สรุปยาก

พล็อตเรื่อง

การวิเคราะห์การเจรจา ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ที่ละเอียดสลับซับซ้อนเพียงไร มักจะเป็นการพยายามตอบคำถามหลักๆ เพียงสองคำถามคือ

- การเจรจาแต่ละครั้งจะจบลงได้หรือไม่? และ
- ผลสุดท้ายของการเจรจาจะเป็นอย่างไร?

แต่การตอบคำถามดังกล่าวยากกว่าที่คิดด้วยเหตุผลหลายประการ ฉากทั้งสามข้างต้นนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่สะท้อนความสลับซับซ้อนของเรื่องนี้

โดยสามัญสำนึก การเจรจาระหว่างประเทศ ได้แก่การที่ “ประเทศ” ต่างๆ เข้าร่วมใน “กระบวนการเจรจา” ภายใต้กรอบ “กติกา” และ “โครงสร้างอำนาจ” จนกระทั่งเจรจา “จบ” ลงได้ คือมี “ผล” ของการเจรจา ทุกวันนี้ นักวิชาการวิเคราะห์การเจรจาระหว่างประเทศด้วยเครื่องมือที่ลึกลับซับซ้อน ตั้งแต่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศสมัยใหม่ จนกระทั่งถึงทฤษฎีเกมหลายชั้น แต่บ่อยครั้งการเจรจาในโลกแห่งความเป็นจริงยังทำให้นักวิเคราะห์อยู่ ทฤษฎีที่ใช้กันอยู่มักจะให้ความกระจ่างในเรื่องของกติกากับโครงสร้างอำนาจได้ไม่น้อยทำให้เข้าใจกระบวนการเจรจาได้ดีขึ้น แต่อีกสามคำที่เหลือที่อยู่ในเครื่องหมายคำพูดยังมีปัญหา ถ้าเรายังใช้คำว่า “ประเทศ” ในความหมายที่เป็นผู้เล่นหนึ่งคนซึ่งมีเป้าหมายที่ชัดเจน เราอาจหลงทางได้ ไม่ว่าจะเป็นในระบบราชการของไทย หรือระบบการเมืองของสหรัฐ หรือประเทศอื่นใดก็ตาม แรงที่ดึงกันไปคนละทางมีมากมาย ทฤษฎีสมัยใหม่เพิ่งจะเริ่มคำนึงถึงข้อนี้ในระดับเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนคำที่เหลืออีกสองคำยังเป็นปัญหามากกว่านั้นอีก เพราะการเจรจามัก “จบ” แบบไม่จบจริง⁵ โดย “ผล” ของการเจรจาในหลายเรื่องยังต้องตีความต่อ บางครั้งต้องเจรจาตีความต่อไปด้วยซ้ำ

บทความชิ้นนี้คงจะไม่ช่วยแก้ปัญหาทางทฤษฎีให้นักวิเคราะห์ เพราะไม่มีทฤษฎีใหม่ที่จะมาใช้สรุปเหตุการณ์ บางส่วนเป็นการชี้ถึงความสลับซับซ้อนที่มีมากขึ้นด้วยซ้ำ แต่บทความนี้พยายามประมวลข้อมูลเพื่อสร้างความกระจ่างขึ้นมาระดับหนึ่ง โดยแบ่งเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือเหตุการณ์ระดับโลก ตลอดจนกรอบ

⁵ การเจรจាក้าวระดับโลกมีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ไม่ได้จบลงพร้อมกับการสิ้นสุดของรอบอุรกายก็จริง (ดูตอนที่ 7) แต่จุดจบของรอบอุรกายหมายถึงการสิ้นสุดของกติกาการเจรจาในลักษณะ “รอบ” ที่ต้องรอข้ามหัวข้อได้ เมื่อรอบอุรกายจบลง การเจรจข้ามหัวข้อก็จบลงไปด้วย

ความคิดในการวิเคราะห์ระบบโลก กับเรื่องระดับประเทศไทย ในระดับโลกเป็นการพิจารณาที่มาของการเจรจาว่าทำไมต้องพูดกันเป็นปีๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ตลอดจนพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าเขาพูดอะไรกัน (ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาว่าเนื้อหาการเจรจาในทางเทคนิคประกอบด้วยอะไรบ้าง) การพิจารณาสถานการณ์ระดับโลกช่วยให้เข้าใจส่วนที่สามของบทความ คือบทบาทของประเทศไทย ซึ่งมีทั้งความกระตือรือร้นที่สะท้อนโดยการที่คณะของไทยเป็นคณะที่ใหญ่เป็นอันดับสามที่มาร่วาเลข แล้วยังมี ความสับสนหรือขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายดังตัวอย่างเท่าที่การผูกมัดอัตราภาษีศุลกากร

ภาคแรกจากนี้ไปเป็นเรื่องของระบบโลก มีข้อสรุปหลักๆ ว่าระบบเกดต์กับองค์การการค้าโลกเป็นระบบเพื่อการหยุดยั้งในสงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การค้าเสรีเป็นเครื่องมืออันหนึ่งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นี้ แต่เครื่องมืออื่นก็มีด้วย เช่นในสมัยต้นๆ เกดต์มีข้อกำหนดที่อนุญาตให้ปกป้องเกษตรกรรมได้ ภาคนี้เริ่มด้วยตอนที่ 2 ซึ่งเป็นเรื่องกรอบความคิดในการวิเคราะห์ตัวละครของการเจรจากับระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลก ถัดจากนั้นในตอนที 3 เป็นการพิจารณาสถานการณ์ระหว่างประเทศที่นำไปสู่ระบบเกดต์ ตอนที่ 4 เป็นการพิจารณาวิวัฒนาการของระบบในระยะต่อมาที่นำไปสู่การเจรจารอบอุรุกวัย จากนั้นเมื่อสร้างภาพบริบทแวดล้อมแล้ว บทความก็จะเข้าสู่ภาคที่สอง คือเรื่องประเทศไทย ตอนที่ 5 เป็นเรื่องความเข้าใจผิดพื้นฐานบางประการที่มักพบบ่อยๆ ตอนที่ 6 เป็นการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจดยินของประเทศไทย และตอนที่ 7 เป็นการขมวดประเด็นทั้งหลายเหล่านี้เข้าด้วยกันโดยพิจารณาสิ่งที่ท้าทายสำหรับอนาคต รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารการเจรจาของไทย

บทความนี้จะไม่ลงไปในรายละเอียดของเหตุการณ์การเจรจารอบอุรุกวัย เพราะรายละเอียดดังกล่าวมีสรุปในที่อื่นบ้างแล้ว (เช่นพีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘) แต่ในการวิเคราะห์สถานการณ์บางช่วง เช่นความเป็นไปในสหรัฐก่อนกับหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะมีรายละเอียดบ้าง ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์เหล่านี้ช่วยให้เข้าใจความเป็นมาของระบบเกดต์กับเนื้อหาที่เจรจาในรอบอุรุกวัย อีกทั้งทำให้เข้าใจความเป็นมาของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มักจะถูกมองเป็นตัวอย่างสำหรับการปฏิรูประบบบริหารการเจรจาของไทย (นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวยังไม่มีปรากฏเป็นภาษาไทย)

ในขณะเดียวกัน การคำนวณว่า ประเทศไทย “ได้” หรือ “เสีย” มากน้อยเพียงไรจากข้อตกลงรอบอุรุกวัย เป็นภาระหน้าที่ของบทความอื่นในโครงการวิจัยชุดนี้ บทความนี้จะพิจารณาบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองของระบบเกดต์กับองค์การการค้าโลก และจะพิจารณากระบวนการตัดสินใจกับกระบวนการเจรจาของไทย ข้อสรุปข้อหนึ่งของบทความคือ ประเทศไทยเอาใจใส่การเจรจามากพอสมควร ถึงแม้ว่ายักษ์ใหญ่ (ได้แก่ สหรัฐ และประชาคม/สหภาพยุโรป) จะมีอำนาจมาก แต่วิถีเดินเด้า้มของประเทศไทยและประเทศในระดับเดียวกันอีกจำนวนหนึ่ง ทำให้ประเทศเหล่านี้มีสิทธิมีเสียงพอสมควร เช่น ในเรื่อง การผลักดันให้เปิดการเจรจาและในการรณรงค์เรื่องการเกษตร สิ่งแปลกมาก ในกรณีประเทศไทยคือ การเดินเด้า้มของนักเจรจาไทยแทบจะไม่ได้เกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองหรือการวิ่งเต้นของกลุ่มธุรกิจเลย

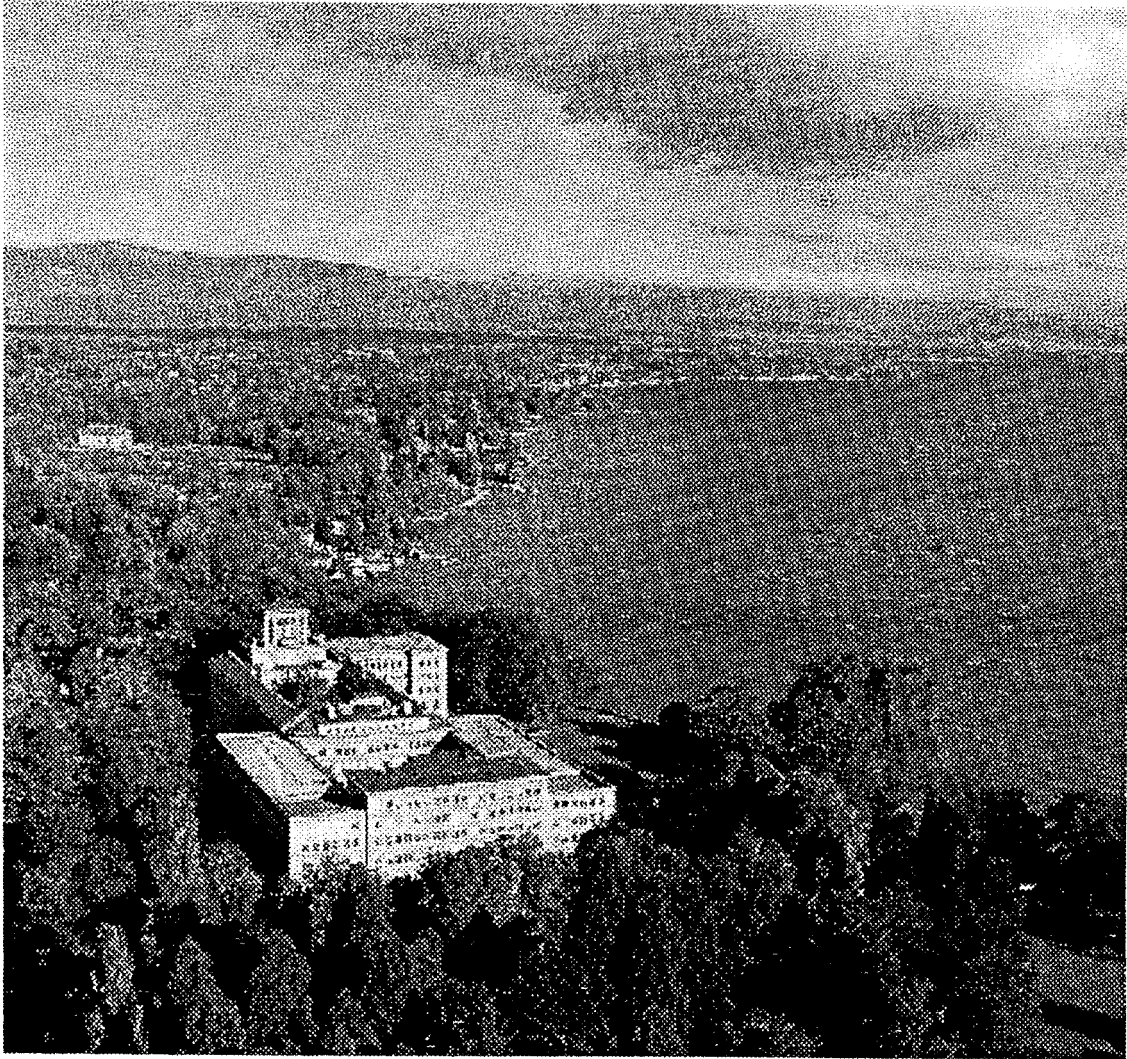
ประเทศอื่นที่เจรจาอย่างขยันขันแข็งทั้งๆ ที่ไม่มีแรงผลักดันนอกระบบราชการมีอีกมาก (เช่น มาเลเซีย) แต่ส่วนใหญ่ประเทศที่มีบทบาทมากในการเจรจาจะมีการเดินขบวนหรือแรงผลักดันอื่นๆ ภายในประเทศ (เช่น อินเดีย เม็กซิโก หรือ เกาหลีใต้) หรือมีฉะนั้นถ้าไม่มีการผลักดันอย่างออกหน้า แต่กลุ่มธุรกิจก็ยังติดตามการเดินเต็มของรัฐบาล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

ในขณะเดียวกันการเจรจารอบอุรุกวัยกลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในระบบราชการของไทย การที่หน่วยราชการต่างๆ จะมีความเห็นไม่ตรงกันนั้นไม่ถือว่าเป็นเรื่องแปลก ในประเทศต่างๆ ในยุโรป กระทรวงที่เกี่ยวกับการค้า กับกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องการเกษตรมักจะมีจุดยืนที่แตกต่างกันในเรื่องการกีดกันหรือการอุดหนุนภาคเกษตรเป็นเรื่องธรรมดา ในญี่ปุ่นมีการชิงดีชิงเด่นระหว่างกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ (“มิตี”) และกระทรวงการคลัง ในสหรัฐกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและกระทรวงอื่นไม่พอใจบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้นำในการเจรจารอบคิลลอน (1960-61 หรือ ๒๕๐๓-๐๔) ถึงขนาดเล่ากันว่าเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ที่เจเนวาไม่กล้าทิ้งเอกสารราชการบนโต๊ะทำงานระหว่างที่ออกไปรับประทานอาหารกลางวัน เพราะกลัวนักเจรจาของกระทรวงต่างประเทศจะแอบอ่าน (Dryden 1995: 44)

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการไทยมีอยู่จริง นับวันการเจรจาการค้าเช่นการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก หรือแม้กระทั่งในเวทีภูมิภาคดังเช่นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) จะต้องสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ⁶ หากประเทศไทยจะมีจุดยืนที่กลมเกลียวในการเจรจาเหล่านี้ ความสามารถที่หน่วยงานต่างๆ จะประสานงานกัน ตลอดจนสื่อสารส่งข่าวปรึกษาหารือกันให้ถูกต้อง และมองภาพรวมเพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประเด็นต่างๆ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าประเทศไทยมีประสิทธิภาพในการเจรจาเพียงไร

⁶ ประเทศอาเซียนต้องการให้การเปิดตลาดภายใต้โครงการของ APEC เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละประเทศ โดยไม่ต้องเจรจากัน แต่ Nancy Adams ผู้ช่วยผู้แทนการค้าสหรัฐ กล่าวกับนักข่าวที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 1995 (๒๕๓๘) ว่าการที่ประเทศสมาชิก APEC จะเปิดตลาดอย่างไรนั้น จะต้องใช้วิธี “ปรึกษาหารือ” ที่เป็น “ทางสายกลาง” ระหว่างการเจรจาการค้าเต็มขั้นตามแบบ GATT/WTO กับการให้แต่ละประเทศตัดสินใจเองว่าจะเปิดตลาดอย่างไร

ภาคที่ ๑ ระบบโลก



สำนักงานใหญ่ของแมคด็อบ / องค์การการค้าโลกที่เจนีวา

ปัญหานักกอนักโทษ

เสียดำกับเสื่อขาวปล้นธนาคารได้เงินไปหลายแสนบาท ปล้นเสร็จเสื่อทั้งสองไปดื่มสุราฉลองความร่ำรวยกัน พร้อมกับสัญญาซึ่งกันและกันว่าจะไม่เปิดเผยความลับนี้ให้แก่ผู้ใด แต่ด้วยความที่สูญเสียสติให้แก่ แอลกอฮอล์ ระหว่างทางกลับบ้านเสียดำกับเสื่อขาวจับรดแข่งกัน จึงถูกตำรวจจับ เมื่อถึงโรงพักสารวัตร สันนิษฐานว่าเสียดำกับเสื่อขาวเป็นโจรที่ปล้นธนาคาร แต่ไม่มีหลักฐานอะไรจึงคิดทูลบายที่จะให้เสื่อทั้งสองรับสารภาพ

เสื่อทั้งสองถูกขังแยกกัน สารวัตรเรียกไปสอบปากคำทีละคน แล้วบอกให้รับสารภาพเสียโดยดีอีก ทั้งให้รับเป็นพยานฝ่ายโจทก์ สารวัตรสัญญาว่าถ้าคนใดคนหนึ่งรับสารภาพก็จะผ่อนโทษให้จำคุกเพียงหนึ่ง ปี คนที่ไม่สารภาพจะติดคุกแปดปี ถ้าสารภาพทั้งคู่จะติดคุกคนละห้าปี ถ้าไม่สารภาพจะหลุดจากคดีปล้นธนาคารแต่จะติดคุกคนละสามปีฐานจับรดขณะมีเมา และจับรดเร็วเกินอัตราที่กำหนดจนเป็นอันตราย เสื่อทั้งสองฟังเสร็จก็สารภาพทั้งคู่ จึงติดคุกไปคนละห้าปี

นักเลงโบราณคงกล่าวโทษเสื่อทั้งสองที่ไม่รักษาคำสัตย์ แต่นักเลงทฤษฎีเกมจะวิเคราะห์ว่าเสื่อดำกับเสื่อขาวทำถูกแล้ว เพราะเสื่อดำคิดอย่างนี้:



“สมมุติยายขาวมันรับสารภาพ ถ้าข้าฯ รับสารภาพด้วย
ข้าฯ ติดคุกแค่ 5 ปี แต่ถ้าข้าฯ ไม่สารภาพ ข้าฯ ติดคุกตั้ง
8 ปี อย่างนี้สารภาพดีกว่า

“แต่สมมุติยายขาวมันไม่สารภาพ ถ้าข้าฯ สารภาพก็
ติดคุกแค่ปีเดียว ถ้าข้าฯ ปิดปากเงียบ ก็ติดคุก 3 ปี อย่างนี้สารภาพดีกว่า
เหมือนกัน”

... และเสื่อขาวก็คิดอย่างนั้นเช่นกัน เมื่อสารภาพทั้งคู่ สองเสื่อติดคุกคนละห้าปี รวมกันเท่ากับ สังกมสองเสื่อสูญเสียอิสรภาพไป 10 ปี หรือสวัสดิการรวมติดลบ 10 ตัวเลขดูก็ดูน่าเศร้า สรุปลงในตาราง แสดงผลของ “เกม” (payoff matrix) จะเห็นว่าเมื่อมองในแง่สวัสดิการรวม (หมายถึงสังกมสองเสื่อ) นับว่า ผลที่เกิดขึ้นที่เท่ากับติดลบสิบนั้น เป็นทางออกที่แย่มากที่สุด เพราะถ้าสารภาพคนเดียวจะติดคุกรวมกันแค่ห้าปีเท่านั้น และถ้าไม่ยอมสารภาพทั้งคู่จะติดคุกรวมกันเพียงหกปี การวิเคราะห์ในแนว “ปัญหาทาสไม่เข้าค่ายไม่ออกของนักโทษ” (prisoners’ dilemma) อย่างนี้แสดงให้เห็นว่าทำไมในสถานการณ์หลายๆ อย่าง คนในสังกมถึงได้เดินแค้นในทางที่เสียหายที่สุดสำหรับส่วนรวม กรณีที่ดูจะเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละคน

ตารางแสดงผลของเกม (payoff matrix)


เสือขาว

สารภาพ ————— ไม่สารภาพ
 ↓

(คือสารภาพคนเดียว) จะไม่เกิดขึ้น เพราะกติกาที่กำหนดว่าถ้ามีผู้สารภาพเพียงคนเดียวคนนั้นจะติดคุกปีเดียวนั่นเอง เป็นกติกาที่จูงใจให้สารภาพทั้งสองคน ส่วนกรณีที่ดียิ่งที่สุดสำหรับส่วนรวมก็ว่าจะไม่เกิดเพราะเสือดำกับเสือขาวต่างไม่เชื่อใจว่าอีกคนหนึ่งจะปิดปากเงียบ ยิ่งถ้ามีผู้เล่นมากกว่าสองคน โอกาสที่จะพยายาม “ลักไก่” ก็ยิ่งมีมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากคนใดคนหนึ่งลักไก่ก่อน แล้วคนอื่นแหกกันลักไก่ตาม ตัวอย่างในโลกมีให้เห็นมากมาย เช่นการลัดคิว การใช้เส้นสายใช้อิทธิทธิ การไม่ยอมจำกัดการสะสมอาวุธ ตลอดจนการทำสงครามกีดกันทางการค้า (โดยต้องถือว่าผู้กีดกันการนำเข้าเห็นว่าการกีดกันเป็นประโยชน์สุทธิ ไม่ใช่โทษ)

ถ้าจะให้ผลสุดท้ายออกมาในทางที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม จะต้องทำอย่างไร? ถ้าเสือดำกับเสือขาวมีโอกาสหารือกันก่อนที่จะตัดสินใจ อาจจะสร้างความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันว่าจะไม่มีการลักไก่ (คือต้องมีโอกาสเจรจากัน จนสองเสือพร้อมที่จะร่วมมือกัน) หรือต้องมีกติกาอื่นที่อยู่เหนือกติกาของสารวัตร เช่นการยึดค้ำค้ำศรีและการรักษาวาจาสอนักเลงเป็นหลัก (เป็นทางออกทางจริยธรรม) หรือความกลัวว่าถ้าเสือคนไหนที่สารภาพหลุดออกมาจากคุกเมื่อไร ก็จะต้องโดนทำร้ายโดยพวกของเสืออีกคนหนึ่ง หรือโดยเจ้าพ่อที่ยิ่งใหญ่กว่าเสือทั้งสอง (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"

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

ตัวละคร

ข้อสรุปที่ผิวเผินที่สุดจากเหตุการณ์ต่างๆ ในตอนที่ 1 นั้น คือการเจรจาการค้าไม่มีวันสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศอย่างเป็นทางการว่า “จบแล้ว” ก็ตาม เป็นข้อสรุปที่ผิวเผิน แต่มีสาระสำคัญมาก ในช่วง 22 ปีที่ผ่านมาประชาคมชาติภาคีระบบการค้าของแกตต์ได้ใช้เวลาอย่างเป็นทางการถึง 14 ปี เจรจากันอย่างเป็นทางการ (คือในรอบโตเกียว อันเป็นรอบที่เจ็ดของแกตต์ระหว่าง 1973-79 หรือ ๒๕๑๖-๒๒ และรอบอุรุกวัย อันเป็นรอบที่แปด ระหว่าง 1986-93 หรือ ๒๕๒๙-๓๖) นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่เหลืออีกแปดปียังมีการเจรจากรอบอีกไม่น้อย เพียงสามปีหลังจากรอบโตเกียวสิ้นสุดลง สหรัฐพยายามเปิดการเจรจากรอบใหม่ ด้วยการประชุมรัฐมนตรีการค้าของภาคีแกตต์ในปี 1982 (๒๕๒๕) ซึ่งใช้เวลาเจรจาหลายเดือนกว่าจะประชุมกันได้ แต่ปรากฏว่าล้มเหลว ต่อมาในปี 1985 (๒๕๒๘) สมาชิกแกตต์ก็เริ่มหารือกันอย่างเข้มข้น และต่อเนื่องยิ่งขึ้น จนกระทั่งเปิดรอบอุรุกวัยได้ในปลายปี 1986 (๒๕๒๙) ส่วนการเจรจาที่เป็นผลสืบเนื่องจากรอบอุรุกวัยเริ่มขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1994 (๒๕๓๗) เพียงหนึ่งเดือนหลังจากที่รัฐมนตรี 111 ประเทศลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่มารราเคซ ภาระที่ต้องเผชิญกับการเจรจาต่อไปเรื่อยๆ ในหัวข้อต่างๆ ซึ่งนับวันมีมากขึ้น เป็นภาระที่ทำนายรัฐบาลทุกประเทศ ประเทศยิ่งเล็ก ภาระยิ่งหนัก (ดูตารางที่ 6 ต้นตอนที่ 7)

การเจรจาที่ไม่หยุดยั้งนั้น อาจเป็นแผนของข้าราชการหรือนักการเมืองที่นิยมการค้าเสรีด้วยซ้ำไป

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

ข้อสรุปอีกข้อหนึ่งที่ค่อนข้างผิวเผินจากเหตุการณ์ที่เล่ามานั้นคือ การเจรจาภายในประเทศเพื่อรวบรวมจุดยืนที่จะนำไปเจรจากับคนอื่นต่อไปนั้นก็เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน หลายครั้งนักเจรจาพูดที่เล่นที่จริงว่าการเจรจาภายในนั้นหนักกว่าการเจรจากับนอกหลายเท่าตัว ที่หนักที่สุดคงจะเป็นการเจรจาของสหภาพ/ประชาคมยุโรป¹ ในเรื่องการเกษตร การอภิปรายภายในรัฐบาลไทยเรื่องการลดภาษีศุลกากรเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่ง และเมื่อรายการเรื่องต่างๆ ที่อยู่บนโต๊ะเจรจการค้าของโลกเพิ่มจำนวนหัวข้ออยู่ตลอดเวลา ความจำเป็นจะต้องจัดการกับผลประโยชน์ มุมมอง หรือแม้แต่ความสนใจที่แตกต่างกันก็ยังมีมาก

ข้อสรุปสองข้อนี้ชี้ถึงความสลับซับซ้อนของกระบวนการเจรจาการค้าระดับโลก และเสริมรูปร่างการมองของระบบการค้า ความสลับซับซ้อนนี้ทำให้นักวิเคราะห์เหตุการณ์ นักวิเคราะห์ต้องการสรุปปัจจัยต่างๆ ออกมาให้เข้าใจง่ายๆ ว่ามีอะไรเกิดขึ้นเพราะอะไร แต่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องมีมากมาย เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับประเทศกว่า 100 ประเทศ แต่ละประเทศมีหน่วยงานและกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก คนที่มีบทบาทในการเจรจาโดยตรงมีจำนวนเป็นหมื่น ที่เกี่ยวข้องในทางอ้อมอีกเป็นพันล้าน

แม้กระทั่งเหตุการณ์ที่นาย Sutherland เอาหมอนทูบโตะปิดการประชุมนั้น ก็มีคนมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของปัจจัยสำคัญในการเจรจา คือบุคลิกของนาย Sutherland เอง ก่อนที่จะทูบโตะปิดรอบอุรุกวัยทั้งรอบ นาย Sutherland ได้ทูบโตะปิดการเจรจาที่ละหัวข้อจนกระทั่งครบทุกหัวข้อของรอบอุรุกวัย จากการบอกเล่าของผู้ที่เกี่ยวข้อง นาย Sutherland กล้าเสี่ยงถึงขนาดทูบโตะปิดการเจรจาหัวข้อการต่อต้านการทุ่มตลาด (anti-dumping) ทั้งๆ ที่ผู้แทนญี่ปุ่นยังยืนยันอยู่ตลอดเวลาว่ายังมีบางประเด็นที่รับไม่ได้² นาย

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

² เจ้าหน้าที่ซึ่งขอไม่ให้เปิดเผยชื่อหลายคนเล่าว่า ญี่ปุ่นยังไม่ยอมรับร่างในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์หลังจากเรื่อง anti-dumping ผ่านกระบวนการระงับกรณีพิพาทของ WTO ขึ้นต้นแล้ว ญี่ปุ่นต้องการให้ประเทศผู้อุทธรณ์สามารถเสนอข้อมูลใหม่มาให้พิจารณาได้ ประเทศอื่นจะให้พิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย ในเมื่อประเทศอื่นเห็น

Sutherland เป็นคนที่รู้จักใช้ “drama” ในการผลักดันให้การเจรจาจบลง การใช้มโนทูปโต๊ะไม่มีความหมายในทางกฎหมาย แต่เป็นวิธีหนึ่งที่นาย Sutherland ปลุกระดมให้การเจรจาลิ้นสุดลง นอกจากนี้ นาย Sutherland เป็นคนกล้าดันทุรังโทรศัพท์ไปหาผู้นำระดับหัวหน้ารัฐบาล หรือ บางครั้งไปพบด้วยตัวเองเพื่อผลักดันให้ประเทศต่างๆ ประนีประนอมกัน และทันทีที่เข้ารับตำแหน่งเมื่อ 1 กรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) นาย Sutherland มุ่งมั่นตั้งใจใช้สื่อมวลชนของโลกสร้างบรรยากาศความรู้สึกว่าการเจรจาจะต้องเสร็จสิ้นอย่างเร่งด่วน ผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์จำนวนมากมีความเห็นว่าถ้า นาย Sutherland ไม่ได้เข้ามาเป็นเลขาธิการเกดต์ในเดือนกรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) รอบอุรวัยจะเจรจาไม่สำเร็จ คนที่อยู่ในเหตุการณ์หลายคนเห็นว่าบุคลิกของคนที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญต่อเหตุการณ์ บางคนวิเคราะห์ว่าบางช่วงรอบอุรวัยติดขัดเพราะนักเจรจาในระยะนั้นพูดกันไม่รู้เรื่อง หรือบางช่วงการเจรจารบรื่นเพราะนักเจรจาฝ่ายต่างๆ ถูกคอกัน การสรุปแบบนี้อาจมีมูลอยู่บ้าง อย่างน้อยในระยะสั้น แต่เราไม่ควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากเกินไป ในระยะที่การเจรจาจบลงด้วยความสำเร็จ คือในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) มีรายงานว่านาย Mickey Kantor ผู้แทนการค้าสหรัฐ กับ Sir Leon Brittan กรรมการวิเทศสัมพันธ์ของสหภาพยุโรป ชอบพอกันมาก ทำให้เจรจาสำเร็จ แต่ต่อมาในต้นปี 1995 (๒๕๓๘) เมื่อสหรัฐกับสหภาพยุโรปไม่สามารถตกลงกันในเรื่องบุคคลที่จะมาเป็นเลขาธิการองค์การการค้าโลกต่อจากนาย Peter Sutherland รายงานกล่าวว่าสองคนคู่เดียวกันนั้นไม่ถูกกัน ผู้ใกล้ชิดสรุปว่าลึกๆ แล้วนักเจรจาทั้งสองไม่น่าจะถูกคอกันมากเพราะบุคลิกและพื้นเพ ตลอดจนแนวคิด ไม่เหมือนกัน ทว่า ในปลายปี 1993 (๒๕๓๖) ทั้งสองคนมีวัตถุประสงค์ที่ตรงกัน คือต้องการเจรจาให้สำเร็จ³

ดังนั้น ถ้าจะเข้าใจเหตุการณ์ในการเจรจาและถ้าจะเรียนบทเรียนสำหรับอนาคต อย่างน้อยไม่ควรจะลืมว่ามีปัจจัยหลายชนิด และหลายระดับที่มีผลกระทบต่อเหตุการณ์ แม้กระทั่งในวงการวิชาการบางครั้งเราจะได้ยินคำถามทำนองว่า “ทำไมสหรัฐเรียกร้องให้โลกใช้ระบบการค้าเสรี แต่ทำไมสหรัฐก็ถกกันการนำเข้าสิ่งทอ?” ความสับสนส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดคำถามชนิดนั้นคือ การมองสหรัฐเสมือนเป็นคนๆ เดียว ดำรงแม่

พ้องกันแล้ว นาย Sutherland รู้สึกหงุดหงิดเนื่องจากชุดญี่ปุ่นยังโอ้อวดอยู่ เมื่อสองคนพบกันนอกห้องประชุม นาย Sutherland จึงขอให้ชุดญี่ปุ่นบอกหมายเลขโทรศัพท์ของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เพื่อที่นาย Sutherland จะได้โทรศัพท์พูดกับนายกฯ เอง ขณะเดียวกันนาย Sutherland ขู่ไปถึงอย่างไร พอเข้าประชุมต่อ คนจะทูปโต๊ะสรุปว่าตกลงกันแล้ว โดยทำให้ชุดญี่ปุ่นยกมือทักท้วง เพราะถ้าทักท้วงเท่ากับญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวประกาศว่าจะดันทุรังขัดขวางไม่ให้ตกลงกัน ดูเหมือนว่าชุดญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายโทรศัพท์กลับโตเถียงเอง และอีกราวๆ ครึ่งชั่วโมง หลังจากนั้น นาย Sutherland สามารถปิดการเจรจาหัวข้อนี้ลง (เหตุการณ์ช่วงนี้บางส่วนมีปรากฏจากการบอกเล่าของเจ้าหน้าที่สหรัฐ ใน Dryden (1995: 388-389))

³ จากการสัมภาษณ์ อย่างไรก็ดีตาม นำสังเกตว่าผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์มีความเห็นเกือบจะเป็นเอกฉันท์ว่าบุคลิกของนาย Sutherland ช่วยกระตุ้นให้การเจรจาเสร็จสิ้นลงจริงๆ

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 เชื่อว่าถ้าเราพิจารณาเหตุการณ์ขีปนาวุธคิวบาว่าเป็นการเผชิญหน้าระหว่างสองฝ่ายคือ สหรัฐกับสหภาพโซเวียต เราจะไม่เข้าใจเหตุการณ์สำคัญๆ (เช่น ในขณะที่โซเวียตปฏิเสธว่าไม่ได้ติดตั้งขีปนาวุธในคิวบา แต่การติดตั้งนั้น มองเห็นชัดจากภาพถ่ายทางอากาศ โดยไม่มีการพยายามปิดบังแต่อย่างใด) แต่ถ้าเราพิจารณาองค์กรที่เกี่ยวข้องในประเทศทั้งสองจะเห็นว่าบางครั้งมีการขัดแย้งกัน หรือมีวิธีการปฏิบัติตามประเพณีปฏิบัติของแต่ละองค์กรซึ่งไม่ประสานกัน (เช่น การที่โซเวียตไม่ได้ปิดบังการก่อสร้างฐานขีปนาวุธอาจเป็นเพราะหน่วยก่อสร้างของกระทรวงกลาโหม ทำตามความเคยชินโดยไม่ประสานกับฝ่ายเกรมนลิน เป็นต้น) Allison ยังชี้ว่าวิธีการมองเหตุการณ์สามแบบอาจนำไปสู่บทสรุปที่แตกต่างกัน ถ้าแต่ละประเทศเป็นผู้กระทำ (คนเดียว) อย่างมีเหตุผล (เป็น rational actor) เราอาจสรุปว่าวิกฤตการณ์คลี่คลายไปเพราะทั้งสองฝ่ายไม่ยอมฆ่าตัวตายด้วยการก่อสงครามนิวเคลียร์ แต่ถ้ามองว่า แต่ละประเทศประกอบด้วยองค์กรที่ดึงกันไปคนละทาง เราอาจสรุปว่าที่โลกรอดจากสงครามปรมาณูนั้น เป็นเพราะโชคดีแท้ๆ ยิ่งถ้ามองในแบบที่สาม ซึ่งถือว่าตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องสำคัญด้วย ยิ่งทำให้เราขาดความเชื่อมั่นว่าโลกปลอดภัย (Allison 1971: 259-261)

แนวความคิดของ Allison เป็นคำเตือนที่ดีในการวิเคราะห์รอบอุรุกวัย ในหลายๆ ช่วงนักเจรจาหรือรัฐบาลต่างๆ อยากจะตกลง แต่ถูกบางกลุ่มดึงไว้จนไม่สามารถตกลงกัน ตัวอย่างกรณีหนึ่งคือการเจรจาเรื่องการเกษตรระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปก่อนที่จะทำข้อตกลง Blair House ในเดือนพฤศจิกายน 1992 (๒๕๓๕) ซึ่งทั้งสองฝ่ายขยับเข้าใกล้จุดที่จะตกลงกันได้ แต่จู่ๆ มีเหตุให้ต้องถอย เหตุดังกล่าวมาจากกระแสต่างๆ ภายในฝ่ายของคนที่ดึงกันไปคนละทาง⁴ ยิ่งไปกว่านั้นหลังจากที่คณะกรรมการการค้าประชาคมฯ (ซึ่งเจรจาในนามประเทศสมาชิกประชาคมทั้งหมด) ตกลงกับสหรัฐที่ Blair House ได้แล้ว ปรากฏว่าฝรั่งเศส

⁴ ในช่วงนั้นนาย Ray MacSharry กรรมการการค้าเกษตรประชาคมฯ พร้อมทั้งจะตกลงแต่ถูก นาย Jacques Delors ประธานกรรมการการค้าประชาคมฯ ขัดขวางจนนาย MacSharry ลาออกจากหน้าที่การเจรจาไประยะหนึ่ง นักวิเคราะห์สันนิษฐานว่า นาย Delors กำลังเล็งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศส และกลัวว่าถ้าตกลงจะทำให้คะแนนนิยมในฝรั่งเศสตก ส่วนนาย Ed Madigan รัฐมนตรีเกษตรสหรัฐที่ทำว่าจะตกลงแต่ระหว่างที่ออกจากที่ประชุมเพื่อไปลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดี ถูกผู้แทนเกษตรกรคัดพบ นาย Madigan 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 ในขณะที่ทฤษฎีเกมว่าด้วยการเจรจาหรือต่อรองกันด้านการค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นมาขึ้นหนึ่ง เช่นการวิเคราะห์ “เกมสองระดับ” (two-level games) ได้แก่ระดับการต่อรองกันภายในประเทศกับการต่อรองระหว่างประเทศ⁵ แต่มักจะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบทวิภาคี เช่นวิเคราะห์ผลของการที่สหรัฐจะใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าของตนในการบังคับขู่เข็ญให้ประเทศอื่นเปิดตลาด การวิเคราะห์ทฤษฎีเกมบางครั้งทำให้เห็นภาพประเด็นที่มีผลกระทบต่อเจรจา ในกรณีข้อพิพาทหรือการต่อรองทวิภาคี Bayard and Elliott (1994: 82) เห็นว่ามีข้อสรุปที่น่าสนใจข้อคือ ในกรณีที่มีประเทศหนึ่ง (เช่น สหรัฐ) เรียกร้องให้อีกประเทศหนึ่งเปลี่ยนนโยบาย (เช่นญี่ปุ่น) โดยใช้วิธีเจรจาบ้าง ข่มขู่ว่าจะคว่ำบาตรบ้าง โอกาสที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในประเทศหลายด้าน เช่น

- ในประเทศผู้ถูกบีบ หากต้นทุน (costs) จากการที่จะยินยอมเปลี่ยนนโยบายยิ่งกระจุกตัว และหากประโยชน์จากการเปลี่ยนนโยบายยิ่งกระจุกกระจาย จะยิ่งทำให้สองฝ่ายตกลงกันยากขึ้น
- ในประเทศผู้ถูกบีบ หากแต่เดิมไม่มีการรวมตัวเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย การข่มขู่คว่ำบาตรในลักษณะที่ระบุเป้าหมายสินค้าหรือบริการบางกลุ่มโดยเฉพาะ จะสามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งแต่เดิมอยู่เฉยๆ หันมาเข้าร่วมในการถกเถียงเรื่องนโยบายดังกล่าว และอาจช่วยถ่วงดุลจนทำให้ตกลงกันได้ง่ายขึ้น⁶
- หากในประเทศผู้ถูกบีบ ประเด็นที่ขัดแย้งกันยังเป็นประเด็นทางการเมือง (politicised) มากเท่า

⁵ ดู Bayard and Elliott (1994: 82) และเอกสารที่อ้างอิง therein เช่น Putnam (1993).

⁶ เช่นในกรณีที่สหรัฐบีบประเทศไทยในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา การที่สหรัฐข่มขู่จะกีดกันการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมของไทยบางชนิด ทำให้กลุ่มผู้ผลิตสินค้าเหล่านั้นเข้ามาช่วยสหรัฐผลักดันให้แก้กฎหมายและใช้มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาของไทย ในที่สุดไทยก็แก่นโยบายตามความประสงค์ของสหรัฐ ซึ่งตามภาษาทฤษฎีเกมถือเป็นการ “ตกลงกัน” อย่างหนึ่ง

ไร ยิ่งเพิ่มโอกาสที่จะดึงกลุ่มต่างๆ ที่ไม่สนใจว่าจะตกลงกันได้หรือไม่ ให้เข้ามาร่วมวงได้เสีย กันมากขึ้น ผลก็คือ ทำให้หนักเจรจาถูกบีบรัดมากขึ้น จนขาดช่องทางที่จะยืดหยุ่น และทำให้ ตกลงกันยากขึ้น⁷

- การให้ผลตอบแทนพิเศษ แก่คนบางกลุ่มซึ่งปรารถนาจะขบวนการเปลี่ยนแปลง อาจช่วยให้ตกลง กันได้ง่ายขึ้น⁸

ข้อสรุปทำนองนี้พอจะเห็นตัวอย่างได้ในการเจรจาที่มีมากกว่าสองฝ่าย อย่างเช่นการเจรจารอบอุรุก วัย ขณะเดียวกันการเจรจาพหุภาคีก็มีลักษณะคล้ายๆ ทวิภาคีในหลายช่วงด้วย ดังเช่นการเจรจาเรื่องการ เกษตรระหว่างสหรัฐกับประชาคมหรือสหภาพยุโรป ข้อสรุปหลายข้อจะเป็นเรื่องสามัญสำนึกด้วยซ้ำไป การวิเคราะห์ในกรอบทฤษฎีอย่างเช่นทฤษฎีเกม ช่วยให้เราเข้าใจและเชื่อมั่นเรื่องตรรกะ (logic) ในการคิด

นอกจากนี้ทฤษฎีเกมบางรูปแบบยังช่วยให้ข้อคิดด้านนโยบายหลักๆ อีกด้วย โดยสามัญสำนึกคน จำนวนมากจะเชื่อว่าถ้าเราอยู่ในสถานการณ์แบบ “ตัวใครตัวมัน” ผลที่ตามมาจะไม่ดี เมื่อกว่า 200 ปีมาแล้ว Adam Smith สรุปว่า ถ้าให้เสรีภาพแก่คนและบริษัทต่างๆ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงตลาด จะมี “มือล่องหน” ช่วยจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม นั่นคือการรักษาประโยชน์ส่วนตนจะช่วยรักษาประโยชน์ส่วน รวม ความคิดที่สวนทางกับสามัญสำนึกเช่นนี้กลายเป็นความคิดกระแสหลักในวิชาเศรษฐศาสตร์ จนกระทั่ง ผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเป็นนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก จะมีความเห็นคล้อยตามว่าต้องปล่อยกิจกรรมทาง เศรษฐกิจให้เสรีจึงจะได้ระบบที่ดีที่สุด ความคิดเช่นนี้เป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการค้าเสรีด้วย แต่ทฤษฎี เกมในแบบ “ปัญหากลืนไม่เข้าคายไม่ออกของนักโทษ” (prisoners' dilemma) กลับชี้ให้เห็นว่าหากแต่ละคน

⁷ อาจกล่าวได้ว่าเรื่องสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยเข้าข่ายนี้ โดยเฉพาะในประเทศยุโรปบางประเทศ เช่นฝรั่งเศส และในญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ จนเป็นเหตุให้การเจรจารอบอุรุกวัยเกือบไม่ตกลงกัน เพราะกลุ่มที่ไม่สนใจว่าจะตกลง กันได้หรือไม่ นั้น ได้เคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างแข็งขัน พฤติกรรมของนาย Jacques Delors ประธานกรรมการ ประชาคมยุโรป ที่พยายามขัดขวางข้อตกลงทวิภาคี Blair House ระหว่างสหรัฐกับประชาคมฯ ในปลายปี 1992 (๒๕๓๕) จนทำให้ นาย Ray MacSharry ลาออกจากหน้าที่หัวหน้านักเจรจาฝ่ายประชาคมฯ เป็นตัวอย่างที่ เด่นชัดตัวอย่างหนึ่ง หลายคนเชื่อว่าที่นาย Delors ขัดขวางเช่นนั้น เพราะนาย Delors กำลังเตรียมสมัครรับ เลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศส

⁸ ผลประโยชน์พิเศษชนิดนี้ มีอยู่มากมายในการเจรจาต่างๆ เช่นการให้มาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำที่เข้มงวดเป็นพิเศษสำหรับรถยนต์กับสิ่งทอในข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) หรือการที่สหภาพยุโรป ขอมเพิ่มงบประมาณช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอให้โปรตุเกสในเดือนธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) นาที่สุดท้ายของ การเจรจารอบอุรุกวัย ทำให้โปรตุเกสขอมรับข้อตกลงสิ่งทอของรอบอุรุกวัย

พยายามรักษาประโยชน์ส่วนตน ผลสุดท้ายอาจขัดทั้งกับประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมได้ (ดูข้อความล้อมกรอบ “ปัญหาหนังกอนักโท” ก่อนต้นตอนที่ 2 นี้) ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การค้าเสรีไม่ดี แต่ “ปัญหาทาสไม่เข้าค่ายไม่ออกของนักโท” ให้บทเรียนว่า เสรีภาพอาจต้องอาศัยกติกาที่ดีจึงจะก่อประโยชน์ได้ ถ้าใช้วิธีตัวใครตัวมันจะเสียหาย อีกทั้งผู้เล่นต้องมีความไว้วางใจกันว่าจะร่วมมือกันร่วม และรักษากติกาดีๆ เหล่านั้นไว้ จึงจะได้ประโยชน์สูงสุดสำหรับทุกคน ซึ่งตรงกับหลักการพื้นฐานของระบบแนวคิด กับองค์การการค้าโลก

ในขณะเดียวกัน โอกาสที่จะตกลงกันได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งคงจะวิเคราะห์ลำบาก ในกรอบทางคณิตศาสตร์ ทฤษฎีเกมต้องอาศัยการเปรียบเทียบตัวเลขผลได้ของการกระทำต่างๆ (คือต้องทำ payoff matrix) แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงผลได้ผลเสียของข้อตกลงอาจวัดเป็นตัวเลขไม่ได้ อาจคำนวณยาก หรือผลการคำนวณตัวเลขอาจกลายเป็นประเด็นรองที่ถูกบดบังด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางอารมณ์ ยิ่งถ้าดูประวัติศาสตร์การเจรจาพหุภาคีในระบบแนวคิด ก็เห็นว่าความจริงในที่สุดการเจรจาลงด้วยความตกลง หากแต่ว่าการ “ตกลง” ในบางครั้งเป็นการตกลงที่คลุมเครือ เช่นการเจรจารอบโตเกียวมีข้อตกลงที่ลงนามกันเพียงบางประเทศเท่านั้น และรอบอุรุกวัยเป็นข้อตกลงซึ่งหลายประเด็นยังค้างอยู่ ต้องเจรจากันต่อ

ในกรณีที่การเจรจาเข้มข้นมาก การตกลงกันมักต้องเป็นลักษณะที่ทุกฝ่ายสามารถประกาศว่าตนชนะ คำว่า “ชนะ” ในที่นี้อาจไม่เป็นชัยชนะที่วัดด้วยตัวเลข ทั้งนี้เพราะการเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สุทธิ (net gainer) อาจไม่เพียงพอ ผลการคำนวณมักจะสรุปว่าประเทศที่ได้รับประโยชน์สุทธิมากที่สุดจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตรได้แก่ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ กับสหภาพยุโรป ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้ต่อต้านการเปิดตลาดมากที่สุด ส่วนกลุ่มประเทศที่รณรงค์ให้เปิดตลาดกลับได้ประโยชน์สุทธิน้อยกว่า นักเศรษฐศาสตร์ทราบดีว่าเป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากประเทศที่กีดกันการนำเข้าจะเป็นฝ่ายเจ็บมากที่สุด (การห้ามนำเข้าอาหารย่อมทำให้อาหารแพง เมื่ออนุญาตให้นำเข้าจะทำให้ค่าครองชีพถูกลง) แต่กระบวนการทางการเมืองทำให้การตัดสินใจของนักการเมืองต้องให้น้ำหนักแก่ประเด็นที่ไม่ได้วัดด้วยเงินโดยตรง เช่น “วิถีชีวิต” ของคนในชนบท⁹

- 9 ในตัวอย่างเกี่ยวกับข้อตกลงการเกษตรของรอบอุรุกวัย สหภาพการเกษตรของฝรั่งเศส FNSEA กล่าวยืนยันคำเรียกร้องให้ฝรั่งเศสดำเนินนโยบายเพื่อให้เกษตรกร “ครอบคลุมทั่วอาณาจักรของเรา” ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรดำเนิน “กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แท้จริง” โดยในที่สุด “คุณค่าทางสังคม” ของเกษตรกรเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว “เราต้องดำเนินนโยบายอื่นที่ไม่ใช่นโยบายจากการบงการของเกดต์ ซึ่งนิยมอุดมการณ์ตลาดเสรีที่ปกป้องความยิ่งใหญ่ของผู้ที่แข็งแกร่งสุด ... รัฐบาลฝรั่งเศส ซึ่งต้องการบำรุงรักษาชนบทอยู่ จะต้องเข้าใจประเด็นนี้”

[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” ถึงได้กลายเป็นประเด็นที่ไขว้วัดความสำเร็จของการเจรจาแทนการดูแลได้สุทธิ? คงจะเป็นเพราะการแพ้ชนะเป็นสิ่งที่คนทั่วไปเข้าใจง่ายที่สุด นักการเมือง (เช่นรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาล) บางคนเข้าใจประเด็นทางเทคนิคที่เป็นเนื้อหาของการเจรจา บางคนไม่ค่อยเข้าใจ แต่เมื่อถึงเวลาที่ต้องถ่ายทอดให้สาธารณชนทราบทุกคนต้องสรุปประเด็นออกมาให้เป็นเรื่องง่ายๆ การวิ่งเต้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่อารมณ์ร้อนแรงทำให้การเจรจามีลักษณะเป็นการต่อสู้มากกว่าการต่อรอง และการรายงานข่าวของสื่อมวลชนก็อาจมีส่วนในการสร้างภาพว่าเป็นการต่อสู้อีกด้วย

ดังนั้น ข้อตกลงเรื่องการเกษตรที่สหรัฐกับสหภาพยุโรปตกลงกันในวันที่ 14 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) รัฐมนตรีของสหรัฐกับฝรั่งเศสต่างย่ำว่าเป็นชัยชนะทั้งคู่เพื่อลดแรงต่อต้านจากคนบางกลุ่มภายในประเทศตน ทั้งๆ ที่มีรายละเอียดปลีกย่อยมากมายที่ต้องใช้เวลานานกว่าจะคำนวณผลได้ผลเสียได้ และผลการคำนวณในงานศึกษาแต่ละชั้นมักจะแตกต่างกัน ข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นเรื่องการเปิดตลาดรถยนต์ของญี่ปุ่นในเดือนมิถุนายน 1995 (๒๕๓๘) ก็เช่นกัน การเจรจาระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นดังกล่าวเป็นการเจรจาทวิภาคีภายใต้มาตรา 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 (เช่นค่ามันสำนัญของบริษัทญี่ปุ่นที่สัญญาว่าจะลงทุนในอเมริกาเพิ่มขึ้น และนำเข้าชิ้นส่วนมากขึ้น) จะเพิ่มการจ้างแรงงานสหรัฐ ส่วนเอกสารชี้แจง (fact sheet) ของรัฐบาลสหรัฐกล่าวว่า

ข้อตกลงฉบับนี้มีหลักเกณฑ์กาวัด (objective criteria) รวมอยู่ด้วยซึ่งจะใช้ติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงตลอดอายุของข้อตกลง โดยมีระบบการติดตามประเมินผลสนับสนุนด้วย ระบบดังกล่าวอุตสาหกรรมกับรัฐบาลสหรัฐพัฒนาขึ้นมาใหม่ด้วยการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

นักทฤษฎีเกมทีนี้นักอยากจะสรุปถ้อยคำดังกล่าวให้เป็น “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 องค์กรเอกชน ที่ประสานงานการเคลื่อนไหวกันมากขึ้น โดยเฉพาะในขณะนี้เคลื่อนไหวในเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ต่อไปอาจ ขยายความสนใจไปสู่เรื่องแรงงาน สิทธิมนุษยชนและเรื่องอื่น

บทความชิ้นนี้จะวิเคราะห์การเจรจาในระดับทฤษฎี เช่นสร้างหุ่นจำลองทางทฤษฎีเกม แต่จะ อาศัยกรอบความคิดทางทฤษฎีบางอย่างเพื่อพิจารณาเหตุการณ์บางช่วงในประวัติของระบบเกตต์ ว่าผู้เล่น หรือตัวละครที่เกี่ยวข้องที่สำคัญมีใครบ้าง แต่ละ “คน” เคลื่อนไหวอย่างไร เมื่อไร ในการเล่าเรื่องเหตุการณ์ในรอบอุรุกวัยกับความเป็นมาในระบบเกตต์ บางครั้งต้องสรุปย่อๆ ว่า “สหรัฐ” ทำอย่างนั้น “ประชาคมยุโรป” ทำอย่างนี้ “ญี่ปุ่น” ทำอย่างโน้น Allison เตือนให้เราไม่ลืมว่าชื่อประเทศเป็นเพียงตัวย่อที่ใช้ แทนองค์กรกับบุคคลซึ่งมีหลากหลายในแต่ละประเทศ¹²

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

ให้นักเจรจาทุกฝ่ายสามารถประกาศชัยชนะโดยเลื่อนการเผชิญหน้ากันในเนื้อหาที่แท้จริงออกไป” ถ้าเรามอง โลกในแง่ร้าย เราอาจจะขยายความเพิ่มเติมดังนี้คือ “การตกลงแบบนี้เกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นหากเรื่องที่เผชิญหน้ากันอยู่ มีโอกาสกลายเป็นเรื่อง que everyone will soon forget หรือหากการเผชิญหน้าครั้งหน้าเลื่อน ออกไปนานพอที่จะทำให้ นักเจรจารู้ปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งเสียก่อน”

- ¹¹ นาย David de Pury, co-chairman ของ ABB Asea Brown Brovery ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติด้านอุตสาหกรรมหนัก ของสวีเดนกับสวิตเซอร์แลนด์ เรียกร้องให้บริษัทเอกชนมีสิทธิยื่นคำร้องในกระบวนการระงับกรณีพิพาทของ องค์กรการค้าโลก 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 บทความชิ้นหนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องนี้ (อย่างสั้นๆ) คือ Hillman (1994).

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

ระบบระหว่างประเทศ

ในขณะเดียวกันการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของตัวละครในการเจรจาโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อมจะทำให้ขาดคำอธิบายบางส่วนและทำให้มองเห็นภาพไม่ครบ กล่าวคือต้องพิจารณาสิ่งที่นักคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรียกว่า “ระบบระหว่างประเทศ” โดยเฉพาะแรงผลักดันต่างๆ และโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศ

คำอธิบายลักษณะระบบระหว่างประเทศที่เป็นบริบทของแนวคิดกับการเจรจารอบต่างๆ มีหลายแนว แต่ละแนวมีข้อบกพร่องไม่น้อย ทฤษฎีชุดหนึ่งสรุปว่าถ้ามีมหาอำนาจที่เข้มที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจนั้นจะเห็นประโยชน์ของการค้าเสรี (อาจเป็นเพราะอยู่ในฐานะที่จะดึงดูดประโยชน์มากที่สุด) และสามารถอาศัยอำนาจของตนเพื่อจัดระบบและรักษาเสถียรภาพของระบบหรืออีกนัยหนึ่ง ประเทศยักษ์ใหญ่ดังกล่าวสามารถผลักดันให้เกิดการตกลงกัน และสามารถกำหนดว่าเนื้อหาของความตกลงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จึงเรียกว่าทฤษฎี “เสถียรภาพจากการครอบงำ” (hegemonic stability) ทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจมากเพราะเป็นทฤษฎีที่กระทัดรัด ดูจะใช้อธิบายประวัติศาสตร์บางช่วงได้ดี และสะดวกแก่การทดสอบว่าแม่นยำเพียงไรด้วยการเทียบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ แต่มีจุดอ่อนตรงที่เป็นทฤษฎีที่อาศัยข้อมูลเพียงสอง “จุด” คือสองช่วงในประวัติศาสตร์ ได้แก่สมัยที่อังกฤษเรืองอำนาจในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และสมัยที่สหรัฐเรืองอำนาจในศตวรรษที่ 20 นี้ ยิ่งไปกว่านั้นหลายคนมองว่า ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาอำนาจของสหรัฐร่วงโรยลง แต่ปรากฏว่าเหตุการณ์เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของโลกกลับซับซ้อนเกินไปที่สรุปให้แน่ชัดลงไปได้ว่าระบบระหว่างประเทศกำลังสูญเสียเสถียรภาพอย่างที่ทฤษฎีพยากรณ์หรือไม่¹³ อีกทั้งมีผู้ทักท้วงว่าประเทศที่เข้มไม่จำเป็นต้องมองว่าผลประโยชน์ของตนมาจากการค้าเสรีเสมอไป¹⁴

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) เห็นว่าการเจรจารอบโคเคียวเป็นการร่วมกันตัดสินใจ (collective decision-making) ของสองมหาอำนาจที่อยู่บนยอดปิรามิด ปิรามิดดังกล่าวสะท้อนอำนาจต่อรองในระดับต่างๆ ที่เกิดจากขนาดส่วนแบ่งตลาดการค้าและปัจจัยเศรษฐกิจอื่นๆ ของประเทศต่างๆ นักวิเคราะห์บางคนใช้คำว่า “ร่วมมือ” ในความหมายที่มาจากทฤษฎีเกมประเภท “ปัญหาทาสไม่เข้าค่ายไม่ออกของนักโทษ” (prisoners’ dilemma) คือมองว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศทำให้แต่ละประเทศได้รับประโยชน์จากการเข้าหากันมากกว่าการดำเนินนโยบายแบบตัวใครตัวมัน ถึงแม้ว่าในเบื้องต้นการกระทำแบบ “ตัวใครตัวมัน” จะให้ประโยชน์มากที่สุด แต่ต่อมาเมื่อทุกคนใช้นโยบายแบบนั้นจะทำให้ระบบเสียหายและทำให้ประโยชน์ที่แต่ละประเทศน่าจะได้รับกลับสูญหายไปเกือบหมด ดังเช่นการทำสงครามกีดกันการค้าโต้ตอบกันในด้านคริสต์ทศวรรษ 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 เช่นระบบแกตต์มีทั้งลักษณะที่จะมุ่งสู่การค้าเสรีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่และการปกป้องคุ้มครองภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรมบางภาคเช่นสิ่งทอ โดยการปกป้องกันดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์สร้างเสถียรภาพทางสังคม Wolfe (1995: 119) ยังวิเคราะห์ว่า แนวความคิดประนีประนอมแบบนี้ปรากฏก่อนสงครามโลกครั้งที่สองด้วยซ้ำไป คือในกฎหมายการเจรจาการค้ากับกฎหมายคุ้มครองภาคเกษตรของรัฐบาล “New Deal” ของประธานาธิบดี Franklin D Roosevelt ในสหรัฐในปี 1933-34 (๒๔๗๖-๗๗) ประชุมซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายเจรจาการค้าฉบับดังกล่าวได้แก่การแลกเปลี่ยนการเปิดตลาดกัน ซึ่งต่อมาเป็นปรัชญาพื้นฐานของการเจรจาการค้าในแกตต์ (ดูตอนที่ 3) ส่วนกฎหมายที่ใช้คุ้มครองการเกษตรมีมรดกตกทอดถึงการที่แกตต์เปิดช่องให้ประเทศภาคีถอนภาคเกษตรจากกติกาที่วินัยที่ใช้กับการค้าสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้สหรัฐสามารถบงการให้ประเทศอื่นยินยอมหรือคล้อยตามเพราะสหรัฐเป็นยักษ์ใหญ่ (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” นอกจากจะหวนกลับมาพิจารณาว่าคนกลุ่มไหนในประเทศไว้วางใจดังว่ากัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทฤษฎี embedded liberalism ก็วิเคราะห์ได้

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

แนวความคิดที่ห้า บางคนเรียกว่าแนว “การพัฒนากับการค้า” เป็นความคิดที่มีส่วนสัมพันธ์กับ

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

แนวมาร์กซิสต์เพราะเป็นแนวที่เน้นความเห็นว่าเป็นประเทศโลกที่สามจะได้รับประโยชน์ที่สุดจากการสามัคคีกันต่อสู้กับประเทศอุตสาหกรรม แต่เป็นแนวที่เป็นผลของการวิเคราะห์ว่าประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากการเรียกร้องสิทธิพิเศษทางการค้า การตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าโภคภัณฑ์ และการรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมตามแบบกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (OPEC) ในคริสต์ทศวรรษ 1980 (ประมาณ ๒๕๒๓ ถึง ๒๕๓๒) ความคิดแนวนี้น้อยๆ เลื่อนหายไปถึงแม้ว่าจะยังมีหลงเหลืออยู่บ้าง ช่วงที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุดคงจะเป็นประมาณ 1982 (๒๕๒๕) ซึ่งเป็นปีของการประชุมระดับรัฐมนตรีของแกตต์ และบังเอิญเป็นปีที่ไทยเข้าเป็นภาคี ถึง 1986 (๒๕๒๙) ซึ่งเป็นปีที่เปิดรอบอุรุกวัย ความเปลี่ยนแปลงทางความคิดดังกล่าวทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยแตกต่างจากการเจรจารอบโตเกียวในทศวรรษก่อนหน้านั้นเป็นอย่างมาก

ในการเจรจารอบโตเกียวกลุ่มประเทศโลกที่สามเน้นการเรียกร้องสิทธิพิเศษทางการค้า (special and differential treatment) เช่นให้กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมยกเว้นหรือลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าประเทศโลกที่สาม กลุ่มประเทศโลกที่สามจึงมีบทบาทน้อยมากในการร่างข้อตกลงหลักๆ ของรอบโตเกียว และจากการที่ประเทศโลกที่สามกล่าวหาว่าประเทศอุตสาหกรรมไม่ทำตามคำมั่นสัญญาจนเกิดการทะเลาะกันอย่างหนักในหลายเวที (รวมทั้งการประชุมรัฐมนตรีปี 1982 หรือ ๒๕๒๕) ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่จึงไม่ยอมลงนามในข้อตกลงรอบโตเกียว

แนวความคิดดั้งเดิมของกลุ่มประเทศโลกที่สามดังกล่าวจึงจางลงไปด้วยเหตุผลหลายประการ ส่วนหนึ่งคือตัวอย่างการพัฒนาประเทศของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม การปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การใช้วินัยทางการเงินกับการคลังเพื่อหลีกเลี่ยงเงินเฟ้อกับปัญหาหนี้ และการพึ่งกลไกตลาดมากกว่าการแทรกแซง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากเห็นว่าการเรียกร้องสิทธิพิเศษไม่ได้ผลเพราะเป็นคำเรียกร้องที่ต้องพึ่งการยินยอมของประเทศอุตสาหกรรมโดยประเทศเล็กมีอำนาจต่อรองน้อยเกินไป การกำหนดว่าประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศใดจะได้สิทธิพิเศษสำหรับสินค้าตัวไหนกลายเป็นเรื่องสองฝ่าย ไม่ใช่การเจรจาเป็นกลุ่ม โดยในการเจรจาเฉพาะสองฝายนั้นประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมผู้นำเข้าเป็นอย่างมาก อำนาจต่อรองที่ประเทศเล็กมีอยู่ก็คือการไม่ยอมลงนามในข้อตกลงรอบโตเกียว แต่ประเทศเล็กๆ หลายประเทศเริ่มรู้สึกว่าการอาศัยกติกาทั้งหลายของแกตต์ (รวมทั้งข้อตกลงรอบโตเกียว) เพื่อป้องกันตัวไม่ให้ประเทศใหญ่มาบีบบังคับโดยพลการ (เช่นกรณีสหรัฐใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าตน) แม้แต่สิทธิพิเศษทางการค้า เช่นโครงการ GSP ที่เป็นโครงการลดหรือยกเว้นภาษีก็กลายเป็นดาบสองคมเพราะประเทศอุตสาหกรรมตั้งเงื่อนไขในการให้สิทธิ ดังที่สหรัฐใช้คำขู่ว่าจะตัดสิทธิในการบีบบังคับให้ไทยและประเทศอื่นปรับปรุงการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในขณะที่เดียวกันการพยายามจัดระบบการค้าด้วยกองทุนรักษาเสถียรภาพทางราคาก็จะล้มเหลว

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในช่วงของการเตรียมเปิดเจรจารอบอุรุกวัย กลุ่มประเทศโลกที่สามแบ่งเป็นสองฝ่าย อินเดียกับบราซิลยังนำฝ่ายที่ไม่ต้องการร่วมมือกับประเทศอุตสาหกรรม แต่กลุ่มอาเซียนกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาบางประเทศเห็นด้วยกับการเปิดเจรจาใหม่ เพราะต้องการมีส่วนร่วมในการร่างกติกาใหม่ (ดูตอนที่ 4 ของบทความนี้ และ พิเตอร์ ไมตรี ๒๕๓๗: 37-40 กับเอกสารที่อ้างในนั้น) ผลสุดท้ายคือรอบอุรุกวัยกลายเป็นการเจรจาซึ่งประเทศที่เข้าร่วมเจรจาทั้งหมดลงนามในข้อตกลงทั้งฉบับ ในระหว่างการเจรจา แม้แต่ประเทศหัวแข็งเจ้าเก่าคือบราซิลกับอินเดียยังเปลี่ยนจุดยืน ในความเห็นของหลายๆ ฝ่าย บทเรียนทางประวัติศาสตร์ชวนให้สรุปว่า การพยายามอาศัยพลังของโลกที่สามเพื่อเรียกร้องสิทธิพิเศษ ตลอดจนการพยายามสร้างระบบรักษาเสถียรภาพสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ จะไม่ช่วยรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศที่ยากจน หรืออีกนัยหนึ่งทฤษฎีการพัฒนากับการค้าไม่ค่อยสอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง

ตารางที่ 1 เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่กับการค้าของโลก

ดัชนี 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	นิคารากวา
เบลเยียม-ลักเซมเบิร์ก	อัฟริกาใต้	เอกวาดอร์	ปากีสถาน
บราซิล	สหราชอาณาจักร	อียิปต์	ปานามา
แคนาดา	สหรัฐ	เอลซัลวาดอร์	เปรู
ชิลี	ประเทศอื่น	กรีซ	ฟิลิปปินส์
จีน	อัฟกานิสถาน	กัวเตมาลา	โปรตุเกส
คิวบา	ออสเตรีย	เซติ	โรดีเชียใต้
เชโกสโลวาเกีย	โบลีเวีย	อินโดนีเซีย	สวีเดน
ฝรั่งเศส	พม่า	อิหร่าน	สวิตเซอร์แลนด์
อินเดีย	ลังกา	อิรัก	ซีเรีย
เลบานอน	โคลอมเบีย	ไอร์แลนด์	แตรนส์จอร์แดน
เนเธอร์แลนด์	คอสตา ริก	อิตาลี	อุรุกวัย
		ไลบีเรีย	เวเนซเวลา

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

ตารางที่ 4 ประเทศที่เจรจาลดภาษีรอบแรก

เจรจาที่เจนีวา เริ่ม เมษายน 1947 (๒๔๙๐)

ออสเตรเลีย	ชิลี	เลบานอน	โรดส์เซียใต้
เบลเยียม	จีน	ลักเซมเบิร์ก	ซีเรีย
บราซิล	โคลอมเบีย	เนเธอร์แลนด์	อัฟริกาใต้
พม่า	เชคโกสโลวาเกีย	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 ทีจะได้ยินเสียงวิจารณ์ว่าการเก็บรักษามาตรการกีดกันทางการค้าต่างหากที่ทำให้ตัวเอง “เสียหาย” ความจริงโดยทั่วไปการเปิดตลาดเป็นประโยชน์แก่ทั้งประเทศผู้นำเข้าและผู้ส่งออก การกีดกันการนำเข้าทำให้ทั้งสองฝ่ายเสียหาย ถ้าการเปิดตลาดก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศผู้นำเข้า ก็เป็นความเสียหายแก่คนบางส่วนเท่านั้น และอาจเป็นความเสียหายในระยะสั้น โดยสุทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดตลาดน่าจะคุ้มกับความเสียหายที่ประเทศผู้เปิดตลาดต้องประสบ และน่าจะคุ้มกับความเจ็บปวดในการปรับตัวหลังเปิดตลาด โดยเฉพาะถ้ามีการแบ่งปันประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดตลาดไปช่วยผู้ที่เสียหายหรือที่ต้องปรับตัว นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปคุ้นเคยกับการคำนวณทางทฤษฎีว่าทำไมการค้าขายและการ “แบ่งงานกันทำ” (division of labour) น่าจะทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ การอุปมาอุปไมยที่อาจช่วยให้เห็นภาพชัดเจนมาจากนักเศรษฐศาสตร์รุ่นเก่าที่ว่า หากเรากีดกันการนำเข้าเพื่อได้ตอบการกีดกันของประเทศอื่น ก็เท่ากับเราประชดตัวเองด้วยการเอาหินไปถมทำเรือของเราเอง เพียงเพราะชายฝั่งทะเลของประเทศคู่ค้ามีหินโสโครก¹⁷ ลักษณะที่การกีดกันทางการค้าทำร้ายตัวเองมีหลายรูปแบบ เช่น ทำให้สินค้ามีราคาแพงหรือขาดแคลน ค่าครองชีพสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตสินค้าที่ส่งออกแพงขึ้น “อุตสาหกรรมทารก” ที่ได้รับการคุ้มครองแบบไม่มีวันสิ้นสุดก็จะเป็นเด็กที่ไม่รู้จักโตเสียที สิ่งที่เข้าใจกันน้อยก็คือ การกีดกันการนำเข้าเพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจบางภาค จะมีผลบิดเบือนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นการทำร้ายภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ผลของการเจรจารอบอุรุกวัยกับการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งดูเป็นเรื่องน่าแปลกใจที่สุดก็คือ ประโยชน์ที่ภาคเกษตรของไทยจะได้รับจากการลดการอุดหนุนหมู่ตลาด หรือการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรตามที่ตกลงในรอบอุรุกวัย อาจน้อยกว่าประโยชน์ที่ภาคเกษตรของไทยได้รับจากการลดภาษีศุลกากรสำหรับสิน

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

คำอุตสาหกรรมที่นายธารินทร์ นิมนต์เหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศเอง (โดยไม่ได้เป็นพันธกรณีจากรอบอุรุกวัย) เมื่อต้นปี 1995 (๒๕๓๘)

ในความคิดส่วนลึก นักเจรจาจำนวนมากคงจะเห็นด้วยกับนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ในระหว่างการเจรจา นักเจรจาจะทราบดีว่าการเปิดตลาดเป็นความเสียสละ นักเจรจาสำหรับบางคนวิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาว่าใช้การเปิด-ปิดตลาดเป็นเครื่องมือต่อรองทั้งๆ ที่รู้ว่าการปิดตลาดทำให้ผู้ปิดตลาดเดือดร้อนที่สุด¹⁸ Martin Wolf นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งปัจจุบันเป็นผู้เขียนบทบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ *Financial Times* เคยสรุปว่าแนวความคิดในการเจรจาการค้าเป็น “ความเท็จทางเศรษฐศาสตร์ที่มีประโยชน์ในทางการเมือง”¹⁹ ที่ว่าเป็นความเท็จนั้นก็คือการที่ประเทศต่างๆ ทราบดีว่าถ้าเปิดตลาดให้ประเทศอื่นก็เท่ากับเป็นการ “เสียสละ” ให้ ทั้งๆ ที่ความจริงประเทศผู้เปิดตลาดจะได้รับประโยชน์เอง ที่ว่า “มีประโยชน์” ก็เพราะเมื่อนักเจรจามีทัศนคติเช่นนี้แล้ว การต่อรองกันว่าจะเปิดตลาดหรือไม่ กลายเป็นเครื่องมือที่ได้ผลในการ “บีบ” ให้ประเทศอื่นเปิดตลาด การเจรจาทั้งแปดรอบของเกตต์ได้รับความสำเร็จในการลดและผูกพันอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมก็ด้วยวิธีนี้ ในทางตรงกันข้ามด้านนักเจรจามองเรื่องนี้ว่านักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป ไป จำสนทนต่อรองกันน่าจะออกมาในทำนอง “ถ้าประเทศของคุณจะกีดกันการนำเข้า ตัวคุณก็จะเจ็บเอง ผมจะไปเดือดร้อนทำไม?”

คำสรุปของ Wolf จงใจมองสถานการณ์อย่างรวบรัดเกินไป แต่เป็นคำสรุปที่มีประโยชน์เพราะเป็นการย้ำเตือนว่าความคิดบางอย่างที่วงการการเมืองหลายประเทศยึดถือเสมือนเป็นสามัญสำนึกนั้นอาจจะคลาดเคลื่อน ยิ่งไปกว่านั้น นึกคิดว่าวิธีการเจรจาของประเทศไทยในรอบอุรุกวัย แสดงให้เห็นว่ากระทรวงการคลังไม่ต้องการฉวยโอกาสจากลักษณะการเจรจาที่ Wolf เรียกอย่างประชดประชันว่าเป็น “ความเท็จที่มีประโยชน์” เพราะไม่ยอมเสนออัตราภาษีศุลกากรที่จะเก็บจริงภายหลังการปฏิรูปปี 2538 (1995) ให้เป็นอัตราผูกมัดเพื่อต่อรองให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดมากขึ้น

ในระยะราวๆ 10 ปีที่ผ่านมาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การค้าดั้งเดิมนั้นถูกท้าทายอย่างหนัก แต่ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของโลกในระยะ 70 ปีแรกของคริสต์ศตวรรษนี้ดูเหมือนจะพิสูจน์ว่าแนวคิดที่นิยมการค้าเสรีเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง กว่าครึ่งหนึ่งของระยะ 70 ปีนั้นเป็นช่วงที่ประเทศใหญ่ๆ ทำสงครามกีดกันทางการค้ากัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก จากนั้นอีกราว 20 ปีเป็นช่วงที่ระบบเกตต์ค่อยๆ เสริมสร้างระบบการค้าที่เสรียิ่งขึ้นซึ่งเอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจโลกขยายตัวรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

¹⁸ จากการสัมภาษณ์

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

ผู้คิดกันเป็นใหญ่

การพิจารณาประวัติของเกดต์มักจะมีสหรัฐเป็นตัวเอก ตลอดเวลากว่า 40 ปีของประวัติศาสตร์เกดต์ 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 แรงบีบคั้นจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่วิ่งเต้นอยู่เป็นประจำส่วนหนึ่ง กับแนวความคิดที่ต้องการให้รัฐบาลสหรัฐใช้อำนาจทางเศรษฐกิจบีบให้ประเทศอื่นไม่เลือกปฏิบัติในการเก็บภาษีสินค้าจากสหรัฐอีกส่วนหนึ่ง คือให้เก็บในอัตรา “ชาติผู้ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง” (most favoured nation หรือ MFN) โดยสหรัฐเองไม่เสนอข้อผ่อนผันทางภาษีศุลกากรให้ประเทศอื่น รัฐสภาสหรัฐเคยออกกฎหมายเพิ่มภาษีศุลกากรแบบนี้มาหลายฉบับในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 กับต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ในระดับสากลประเทศต่างๆ พยายามรักษาหลักการ 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 นอกจากจะเพิ่มอัตราภาษีอีกระลอกหนึ่ง 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) คนนั้นจะได้ประโยชน์มากและจะกล้าทำเพราะคิดว่าถ้าตนคนเดียวคงไม่ทำให้ใครเดือดร้อน ไม่คิดว่าจะกระทบกระเทือนระบบ พอคนอื่นเห็นเป็นตัวอย่างก็ลัดคิวบ้างจนกระทั่งรถติดหนักกว่าเก่า ไม่มีใครอยากรักษากฎจราจร และในขณะเดียวกันทำให้ทุกคนลำบากขึ้นด้วย

คือให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ทำให้ต้นทุนสินค้านำเข้าเท่ากับต้นทุนการผลิตสินค้า นั้นๆ ภายในประเทศ (แต่อำนาจดังกล่าวรัฐบาลใช้ไม่เต็มที่)

สถานการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งทำให้ระบบ MFN ประสบปัญหาว่าด้วย “สินค้าสาธารณะท่ามกลางผู้เล่นจำนวนมาก” นักท้วงยิ่งขึ้น เพราะมีประเทศใหม่ และสินค้าใหม่เข้ามาอยู่ในตลาด ประกอบกับมีแรงบีบคั้นจากการที่ประเทศผู้แพ้สงครามต้องชำระค่าเสียหาย ประเทศต่างๆ พยายามรักษา ระบบ 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) สรุปว่าเรื่องนี้ต้องเจรจาระดับทวิภาคี การเจรจาแบบพหุภาคีจะไร้ประโยชน์

ประเทศต่างๆ ราว 60 ประเทศ ตอบโต้กฎหมาย Smoot-Hawley ด้วยการเพิ่มภาษีหรือใช้มาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ

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

อังกฤษต้องการเสนอลดภาษีเพื่อต่อรองให้สหรัฐลดภาษีตาม แต่ทนต่อแรงต้านจากแคนาดา กับออสเตรเลียไม่ไหว จึงประกาศขึ้นภาษี พร้อมกับกำหนดอัตราต่ำพิเศษสำหรับประเทศในจักรภพ (Empire)

อิตาลี กับสเปนประกาศเพิ่มภาษีสินค้าจากสหรัฐ สวิตเซอร์แลนด์ไม่กล้าทำอย่างนั้นเพราะกลัวว่าจะถูกสหรัฐเล่นงาน จึงให้ประชาชนคว่ำบาตรสินค้าสหรัฐ หลังจากนั้นสวิตเซอร์แลนด์เพิ่มภาษีอัตรา MFN โดยทั่วไป และประกาศจำกัดปริมาณสินค้าที่จะได้รับสิทธิ ออสเตรียก็ประกาศนโยบายทำนองเดียวกัน

ผลคือทำให้การค้าของสหรัฐลดลงอย่างรุนแรงและกระชั้นชิด มูลค่าสินค้านำเข้าของสหรัฐลดลงจาก \$4.40 พันล้านในปี 1929 (๒๔๗๒) เป็น \$1.45 พันล้าน ในปี 1933 (๒๔๗๖) การส่งออกลดลงจาก \$5.16 พันล้าน เป็น \$1.65 พันล้านในระยะสี่ปีเดียวกันนั้น ส่วนหนึ่งเพราะการโต้ตอบของประเทศต่างๆ อีกส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะการที่สหรัฐเพิ่มภาษีให้สหรัฐเจ็บบเอง ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าภารกิจกีดกันทางการค้าเป็นสาเหตุเดียวที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ยังมีสาเหตุอื่นที่ประกอบกันอีกหลายสาเหตุ รวม

ทั้งผลของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และการที่อังกฤษมีปัญหาด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกกับค่าทองคำ แต่มาตรการต่างๆ ที่ทำให้การค้าลดลงถึงขนาดนี้ย่อมมีผลต่อเศรษฐกิจด้านอื่นด้วย²²

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

... ไม่สามารถทำความเข้าใจกับรายละเอียดที่ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย [การที่กฎหมายมีรายละเอียดมากมายเช่นนี้] กลายเป็นคุณสมบัติปรกติของกฎหมายใหญ่ๆ ทุกฉบับที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร ด้วยเหตุนี้ และเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ [เสียงโดยทั่วไป] เห็นอกเห็นใจการเรียกร้องให้กีดกันการนำเข้า จึงสรุปได้ว่ารัฐสภามีการปกป้องให้แก่คนทุกกลุ่มที่เรียกร้อง ภาพที่เกิดขึ้นคือกระบวนการประชาธิปไตยถูกแอบอ้างใช้เพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มอย่างเกินเหตุเป็นอย่างมาก (a gross

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

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

(แต่เราน่าจะถือว่าข้อวิจารณ์ดังกล่าวนี้เป็น การวิจารณ์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคมากกว่าการหักล้างผู้ที่เห็นว่าการกีดกันทางการค้าทำให้เศรษฐกิจโลกตกต่ำยิ่งขึ้น)

excess of the democratic process) และประธานาธิบดีกับผู้นำในรัฐสภาสูญเสียอำนาจในการควบคุมดูแลระบบเศรษฐกิจ

Destler วิเคราะห์ว่าตามปรกติกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกร้องการปกป้อง (protection) มักจะมีอิทธิพลมากกว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี เพราะ “ต้นทุน” หรือ ความเจ็บปวดหรือความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวเนื่องจากการแข่งขันจากต่างประเทศมักจะกระจุกตัวเฉพาะในคนบางกลุ่มในขณะที่ประโยชน์จากการเปิดตลาดรับสินค้าเข้ามาจะกระจายกันกระจาย ลักษณะเช่นนี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ แรงผลักดันเพื่อกีดกันการนำเข้ามักจะเข้มแข็งกว่าแรงผลักดันให้เปิดตลาดนำเข้า เพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ประโยชน์ที่จะได้จากการเปิดตลาดเป็นประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต ซึ่งมีความไม่แน่นอนหรือไม่แน่นอนอยู่มากจึงอาจจะเคลื่อนลอยหรือห่างตัว ในขณะที่ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจนไม่ตกงานหรือรายได้ไม่ตกก็จะเห็นผลประโยชน์ที่ตนได้รับค่อนข้างชัดเจน สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการขาดสมดุลในทางการเมือง คือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจที่ประสบแต่ความราบรื่นเจริญงอกงามนั้นมีแนวโน้มว่าจะไม่ยอมสละเวลาเพื่อวิ่งเต้นทางการเมืองในขณะที่ผู้ที่กำลังจะได้รับความเสียหายอาจจะมีเหตุจูงใจให้วิ่งเต้นมากกว่า

คองเกรสสนใจจำกัดการตรากฎหมาย

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) เงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้อัตราภาษีศุลกากรของสหรัฐกลายเป็นอัตรา “เพื่อการต่อรอง” แทนที่จะเป็นอัตรา “ตามที่กฎหมายกำหนด” หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นอัตราที่ใช้หลักการของ Wolf ว่าด้วย “ความเท่าเทียมประโยชน์” หลังจากนั้นรัฐสภาได้ต่ออายุการมอบอำนาจดังกล่าวในปี 1937 (๒๔๘๐) 1940 (๒๔๘๓) และ 1943 (๒๔๘๖) แต่น่าสังเกตว่า จนกระทั่งทุกวันนี้การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร

เป็นการมอบชั่วคราวซึ่งต้องต่ออายุอยู่เรื่อยๆ (เช่นในกรณีการต่ออายุอำนาจการเจรจาประเภท fast track ที่กำหนดเส้นตายให้การเจรจารอบอุรวัย) ทางรัฐสภาคงจะมองว่าการทำเช่นนี้เป็นการยืนยันว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญยังเป็นของรัฐสภาอยู่ แต่ผลในทางปฏิบัติคือกฎหมายเหล่านี้สร้างข้อจำกัดให้นักเจรจาสหรัฐตลอดจนประเทศคู่เจรจาของสหรัฐในเรื่องการกำหนด “เส้นตาย” ว่าจะต้องเจรจาเสร็จภายในเมื่อไร และการที่จะต้องคำนึงถึงปฏิกริยาของรัฐสภาสหรัฐอยู่ตลอดเวลา

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

ในสมัยเดียวกันกับการออกกฎหมายเจรจาการค้านั้น มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งในระยะต่อมามีผลในทางตรงกันข้ามคือกฎหมายปกป้องภาคเกษตรที่เรียกว่ารัฐบัญญัติการปรับตัวของภาคเกษตร (Agricultural Adjustment Act) ปี 1933 (๒๔๗๖) ซึ่งเป็นผลงานของรัฐบาลประธานาธิบดี Roosevelt เช่นกัน กฎหมายการเกษตรฉบับนี้กำหนดทิศทางการปกป้องสินค้าเกษตรของสหรัฐ กฎหมายอื่นๆ ที่เป็นทายาทตามหลังมาทำให้รัฐบาลสหรัฐขอยกเว้นสินค้าหลายตัวจากวินัยของเกดต์ (Stewart 1993: 137-138) มีผู้สรุปว่ากฎหมายสหรัฐทั้งสองฉบับดังกล่าว (คือกฎหมายการค้ากับกฎหมายการเกษตร) มีอิทธิพลเท่าๆ กันในการกำหนดรูปแบบของระบบเกดต์ (Wolfe 1995: 119) คือฉบับหนึ่งกำหนดวิธีเจรจาแลกเปลี่ยนการเปิดตลาด อีกฉบับหนึ่งจัดการเกษตรออกจากกระบวนการดังกล่าว

องค์การการค้าระหว่างประเทศ

ผู้ที่มีส่วนในการดึงสหรัฐ (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 รัฐมนตรีคลังถือเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในฝ่ายสหรัฐที่คิดค้นและผลักดันให้เกิดระบบ Bretton Woods ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประกอบด้วยธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และควรจะมีองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation หรือ ITO) เป็นเสาหลักเสาที่สามด้วย นาย Clayton เป็นตัวตั้งตัวตีระดับสูงที่อยากให้องค์การการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้น โดยเห็นว่าน่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติที่รับหน้าที่รักษาสันติภาพในระบบเศรษฐกิจโลก เหมือนกับที่สหประชาชาติเองจะรักษาสันติภาพของโลกในด้านการทหาร

ในเดือนธันวาคม 1945 (๒๔๘๘) สหรัฐยื่นข้อเสนอเพื่อขยายการค้าและการว่าจ้างของโลก (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 ได้แก่ ศึกในการประชุมนานาชาติที่ฮาวานา การประชุมเริ่มเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 1947 (๒๔๙๐) และมีกำหนดสิ้นสุดลงในเดือนมกราคมปีถัดไป แต่เช่นเดียวกับการเจรจาการค้าพหุภาคีแทบทุกครั้งในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษหลังจากนั้น การเจรจาต้องต่อเวลาหลายหมายกำหนดการเดิม กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ลงนามได้ในที่สุดในวันที่ 24 มีนาคม 1948 (๒๔๙๑) โดยมีประเทศผู้ลงนาม 53 ประเทศ ในจำนวนนี้มีประเทศที่กำลังพัฒนา 30 ประเทศ จากผู้ที่ไปร่วมเจรจามีเพียงสอง

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

ประเทศที่ไม่ยอมลงนาม คือ อาร์เจนตินา กับ โปแลนด์ (ซึ่งตอนนั้นอยู่ในค่ายโซเวียตแล้ว) ส่วนสหภาพโซเวียตคว่ำบาตรการเจรจาโดยกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยมสหรัฐ

สิ่งที่สหรัฐต้องเผชิญที่หนักที่สุดที่ฮาวานา คือ การต่อสู้กับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา นักเจรจาสหรัฐสรุปว่าหลายคนในขณะนั้นเจรจาจากประเทศลาตินอเมริกาหลายประเทศนิยมเผด็จการฝ่ายขวา จึงรังเกียจสหรัฐกับประเทศพันธมิตรที่เพิ่งทำสงครามชนะกับฟาสซิสต์ กลุ่มประเทศเหล่านี้ยื่นเสนอแปรมติร่างกฎบัตรรวมทั้งหมดราว 800 ข้อ ผู้แทนอาร์เจนตินาปราศรัยประนาม “ชีวิตภายใต้เครื่องหมายดอลลาร์” กลุ่มประเทศเหล่านี้ขอสงวนสิทธิ์ที่จะกำหนดโควตานำเข้า กำหนดอัตราภาษีพิเศษแบบเลือกปฏิบัติ และควบคุมการปริวรรตเงินตรา โดยไม่ต้องปรึกษารองการการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยอ้างว่าต้องใช้มาตรการเหล่านี้ เพื่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหมดยืนยันว่าการลงมติในองค์การการค้าระหว่างประเทศ ต้องเป็นการนับคะแนนซึ่งสมาชิกมีสิทธิลงคะแนนประเทศละหนึ่งเสียง สหรัฐต้องการให้การออกเสียงถ่วงน้ำหนักตามขนาดเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ในประเด็นนี้ในที่สุดสหรัฐต้องยอมรับระบบลงคะแนนประเทศละหนึ่งเสียง²⁴ ส่วนในกลุ่มประเทศพันธมิตรของสหรัฐเองก็ยังมีประเด็นที่ขัดแย้งกันอีกด้วยเช่นกัน คืออังกฤษ เรียกร้องสิทธิที่จะกำหนดโควตาจำกัดการนำเข้า ในกรณีที่มีปัญหานี้ขึ้นกับปัญหาดุลการชำระเงิน ในที่สุดอังกฤษต้องอ่อนข้อ แต่มาตรการด้วยการจำกัดการนำเข้าในกรณีที่มีปัญหาดุลการชำระเงินยังคงมีอยู่ในเกดต์จนกระทั่งทุกวันนี้ นอกจากนี้อังกฤษยังคัดค้านการเรียกร้องของสหรัฐที่จะให้สินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นจากหลักการค่าเสรีที่ใช้กับสินค้าอุตสาหกรรม จะเห็นว่าประเด็นที่ได้เถียงกันที่ฮาวานาหลายประเด็นยังคงค้างมาถึงทุกวันนี้เมื่อมีองค์การการค้าโลกเกิดขึ้นจริงๆ หากแต่ว่าจุดยืนของหลายประเทศในหลายประเด็นอาจพลิกไปอยู่คนละฝ่ายกัน เช่นทุกวันนี้ อังกฤษ (โดยผ่านสหภาพยุโรป) ไม่เห็นด้วยกับการอ้างปัญหาดุลการชำระเงิน และถึงแม้ว่าอังกฤษยังคัดค้านการปกป้องและอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่ในเมื่อเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อังกฤษกลับอยู่ในฝ่ายที่ต้องการรักษามาตรการเหล่านี้ ในขณะที่สหรัฐเป็นตัวตั้งตัวตีให้ยกเลิกการกีดกันและอุดหนุนสินค้าเกษตร

ในวันที่ 18 มีนาคม 1948 (๒๔๙๑) เพียงหกวันก่อนการลงนามที่ฮาวานา คณะกรรมการการเงิน (Ways and Means Committee) ของสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐลงมติไม่ยอมรับกฎบัตรฮาวานา ประธานาธิบดี

²⁴ ทุกวันนี้ยังถกเถียงกันอยู่ว่าวิธีการอย่างไรจึงจะยุติธรรมที่สุด ในเกดต์และองค์การการค้าโลกมักใช้ระบบเสียงเอกฉันท์ (consensus) ถึงแม้ว่าจะมีระเบียบว่าด้วยการลงคะแนนเสียงในบางกรณี แต่มีผู้เสนอว่าน่าจะใช้ระบบคณะกรรมการบริหาร (คล้าย board ของบริษัทหรือ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับธนาคารโลก) ในการตัดสินใจเรื่องบางเรื่อง ผู้เสนอกล่าวว่าถึงแม้ว่าสมาชิกหลายประเทศจะไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการบริหาร แต่ยังคงดีกว่าระบบปัจจุบันซึ่งประเพณีปฏิบัติที่ใช้เสียงเอกฉันท์ ในทางปฏิบัติทำให้อำนาจการตัดสินใจแทบทั้งหมดอยู่ที่มหาอำนาจสี่ฝ่าย คือสหรัฐ สหภาพยุโรป แคนาดา และญี่ปุ่น (Schott 1994: 138-140)

Harry Truman จึงไม่กล้าเซ็นร่างกฎหมายให้รัฐสภาสัตยาบัน เสี่ยงคัดค้านกฎบัตรฮาวานา ในรัฐสภามีพื้นฐานจากประเพณีการกีดกันทางการค้าที่ยังฝังรากลึกอยู่ แต่คำปราศรัยคัดค้านมักจะเน้นหลักการรัฐธรรมนูญ โดยผู้คัดค้านอ้างว่านักเจรจาสหรัฐเจรจาเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้งอภิปรายว่าการยอมรับองค์การการค้าระหว่างประเทศจะทำให้สหรัฐสูญเสียอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายการค้าซึ่งมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทางฝ่ายนักการเมืองที่นิยมการค้าเสรีก็คัดค้านด้วยเพราะข้อเสนอบางส่วนจะให้องค์การการค้าระหว่างประเทศสนับสนุนการแทรกแซงตลาด เช่น ให้รักษาเสถียรภาพราคาสินค้าโภคภัณฑ์ ประธานาธิบดี Truman วีรหรือไม่ยอมลองเสี่ยงในสภาฯ อีก สถานการณ์ทั้งภายในประเทศ (เช่น กระบวนการ McCarthyism) และต่างประเทศ (เช่น สงครามเกาหลี) ประกอบกับความระแวงองค์การการค้าระหว่างประเทศที่นักการเมืองหลายคนยังมีอยู่ ทำให้รัฐสภานำเรื่องนี้ไปแช่แข็ง จนกระทั่งเดือนเมษายน 1950 (๒๔๙๓) ประธานาธิบดี Truman จึงประกาศอย่างไม่เป็นทางการว่า จะไม่ยื่นเสนอกฎหมายให้สัตยาบันองค์การการค้าระหว่างประเทศเลย ในที่สุดองค์การการค้าโลกตายไป โดยรัฐสภาสหรัฐไม่ได้ลงมติคัดค้านอย่างเป็นทางการเลย

แกตต์

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) ได้มีการเจรจาลดภาษีรอบที่สองที่เมืองอันเนซีในฝรั่งเศส ในปีถัดไปมีการเจรจารอบที่สามที่เมืองทอร์คีในประเทศอังกฤษ จำนวนผู้ลงนามในแกตต์เพิ่มเป็น 34 ประเทศ แต่การลดภาษีมีน้อยกว่าในรอบแรก คือ รอบที่สองกับสามรวมกันลดอัตราภาษีโดยเฉลี่ยเพียง 5%

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

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

ยี่สิบปีแรกของแกตต์อาจถือได้ว่าเป็นยุคทองของระบบการค้าโลกโดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม แต่พอเวลาผ่านไปนานๆ เข้า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจโลกกับเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนไป ทำให้เกิดแรงผลักดันให้ยกเครื่องระบบแกตต์ 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: การเจรจาลดภาษีไม่เจรจาสินค้า แต่ให้ลดอัตราภาษีสินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิดลงครึ่งหนึ่ง ไม่ว่าอัตราเดิมจะเป็นเท่าไร (linear method) ทำตามเป้าได้ในหลายกรณี ครอบคลุมการค้ามูลค่า \$40 พันล้าน นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงเรื่องสิทธิพิเศษ ผลิตรถยนต์เคมี และมี “โคด” ต่อต้านการทุ่มตลาด
1973-1979 (๒๕๑๖-๒๒)	99	Tokyo Round: ลดและผูกพันภาษี ครอบคลุมการค้ามูลค่ากว่า \$300 พันล้านในตลาดที่สำคัญ 9 ตลาด อัตราภาษีศุลกากรทั่วเฉลี่ยต่งน้ำหนักลดลงจาก 7.0 เป็น 4.7 ตกลงกันให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา และลดภาษีสำหรับสินค้าเซตร้อน 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)

หลักพื้นฐานของเกณฑ์บางประการ

1. การไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งมี 2 ประเภท

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

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

2. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน (Reciprocity)

เป็นหลักการสำคัญของการเจรจาการค้าในเกณฑ์ แต่คำนี้มีความหมายหลายอย่าง เช่นอาจตอบแทนกันในตลาด กลุ่มสินค้า หรือภาค เดียวกัน หรือ ต่างกันก็ได้

3. ความโปร่งใส (Transparency) และความแน่นอน

ถ้ากฎเกณฑ์ของการค้าคลุมเครือหรือเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จะทำให้เลือกปฏิบัติได้หรือทำให้การค้าไม่คล่องตัว จนวางแผนล่วงหน้าลำบาก การผูกมัดหรือผูกพันมาตรการเปิดตลาดเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความแน่นอน

4. ลดภาษีศุลกากร และผูกพัน (bind) เพื่อเปิดตลาด และเพื่อความแน่นอน

การลดภาษีช่วยให้การค้าคล่องขึ้น การผูกพันในเกณฑ์ทำให้การเพิ่มอัตราภาษีขึ้นมาใหม่ทำได้ยาก เพราะประเทศที่จะยกเลิกข้อผูกพันต้องเจรจา และอาจต้องชดเชยประเทศผู้ส่งออก

5. แปลงอุปสรรคที่ไม่เป็นภาษีให้เป็นภาษี (tariffication)

โควตาหรือการห้ามนำเข้า (การจำกัดปริมาณ) ถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่พึงปรารถนา การแปลงให้เป็นภาษีดีกว่า เพราะอย่างน้อย ผู้ส่งออกที่ผู้อัตราภาษีได้สามารถขยายการส่งออกโดยเฉพาะเมื่อมีการลดและผูกพันภาษีด้วย

เหตุการณ์สำคัญในรอบอุรุกวัย

1985-86	เจนีวา : เตรียมร่างคำประกาศเปิดรอบใหม่
กค-สค 1986	พหุญา-แครนส์ : ตั้งกลุ่มแครนส์
กย. 1986	ปุนตา เดล เอสเต : ประชุมรัฐมนตรีเกษตร เพื่อเปิดรอบอุรุกวัยหลังจากสู้กันหนักในเรื่องการเกษตรกับบริการ ตกลงกันว่า จะเจรจา 15 เรื่อง โดยแยกสินค้า 14 เรื่อง ออกจากบริการหนึ่งเรื่อง กำหนดให้เสร็จในสี่ปี
1986-1988	เจนีวา : เจรจาครั้งแรก ส่วนใหญ่เป็นการหารือเรื่องหลักการกว้างๆ
ธค. 1988	มอนทรีออล : รัฐมนตรีประชุมเพื่อประเมินครั้งแรก และกำหนดทิศทางเจรจาช่วงต่อไป แต่ล้มเหลว สหรัฐกับประชาคมฯ ไม่ตกลงกันเรื่องการเกษตร กลุ่มลาตินอเมริกาเดินออก
เมย. 1989	เจนีวา : เจ้าหน้าที่อาวุโสตกลงกันได้ในเรื่องการสรุปครั้งแรก
1989-1990	เจนีวา : ยื่นข้อเสนอกันในหลายเรื่อง แต่การเจรจาเรื่องการเกษตรช้ากว่ากำหนด
ธค. 1990	บรัสเซลส์ : การประชุมรัฐมนตรีเพื่อพยายามปิดรอบล้มเหลว เพราะตกลงกันไม่ได้เรื่องการเกษตร ประเทศลาตินอเมริกาเดินออกอีก
มค. 1991	บรัสเซลส์ : กรรมาธิการยุโรปเริ่มหารือกันเรื่องการปฏิรูปการเกษตรภายในประชาคมฯ
ธค. 1991	เจนีวา : Arthur Dunkel เลขาธิการเกษตรรวบรวมร่างข้อตกลงฉบับสมบูรณ์ ประเทศส่วนใหญ่รับเป็นพื้นฐานสำหรับข้อตกลงสุดท้าย ประชาคมฯ ไม่ยอมรับร่างเรื่องการเกษตร
พค. 1992	บรัสเซลส์ : ประชาคมฯ ตกลงเรื่องการปฏิรูปการเกษตร การเจรจาทวิภาคีกับสหรัฐเริ่ม ต่อมาเกิดกรณีพิพาทระหว่างสองฝ่ายเรื่องเมล็ดพืชน้ำมัน ทำท่าจะบานปลายเป็นสงครามการค้า
พย. 1992	วอชิงตัน : ก่อนที่ทั้งสองฝ่ายจะแลกหมัดก็ติดกันสินค้าได้ตอบกัน ก็ตกลงกันได้เรื่องเมล็ดพืชน้ำมันกับหลักการข้อตกลงการเกษตรในรอบอุรุกวัย (Blair House Accord) เพียงไม่กี่วันหลังการเลือกตั้งในสหรัฐ แต่ฝรั่งเศสไม่ยอมรับข้อตกลงที่กรรมาธิการยุโรปเจรจา
กค. 1993	โตเกียว : กลุ่มสี่ฝ่าย (สหรัฐ ประชาคมฯ แคนาดา ญี่ปุ่น) ตกลงกันได้ในระดับสำคัญเรื่องการลดภาษี ก่อนการประชุมขั้นสุดยอด G-7 ทำให้ Peter Sutherland เลขาธิการเกษตรคนใหม่รณรงค์อย่างหนัก ให้เจรจาเสร็จภายในสิ้นปี
ธค. 1993	เจนีวา : การเจรจาเสร็จจริงๆ ในนาทีสุดท้าย (ยกเว้นเรื่องการเปิดตลาดซึ่งเจรจาท่ออีกสองเดือน)
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 หลังจากการเจรจาแรกประสบความสำเร็จ ปรากฏว่าการเจรจาถัดมามีหลังจากนั้นสองสามรอบในช่วงต้นๆ กลับได้ผลไม่มากนัก ในระยะต่อมาการเจรจาเพิ่มความเข้มข้นทั้งในเรื่องเดิมๆ คือเรื่องภาษีศุลกากร และในเรื่องอื่นๆ เช่นเรื่องการเกษตร สิ่งทอ กติกาการค้าของโลก ตลอดจนในเรื่องใหม่ๆ ที่นำเข้ามาในรอบอุรุแก้ว ได้แก่ทรัพย์สินทางปัญญา การค้าบริการ และกติกาการลงทุน วิวัฒนาการของระบบการค้าแกตต์ในระยะ 40 ปีจนกระทั่งเปิดรอบใหม่ในปี 1986 อาจสรุปได้ว่าได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงสี่ประการคือ

- การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของโลก มีประเด็นใหญ่ๆ สามประเด็นคือ หนึ่ง กลุ่มประเทศยุโรปรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรปซึ่งท้าทายความเป็นใหญ่ของสหรัฐในค่ายทุนนิยม ทำให้ความขัดแย้งข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ครอบงำระบบแกตต์มาเป็นเวลา 30 ปี สอง ในระยะราวๆ 20 ปีหลังนี้กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและลาตินอเมริกาได้ก้าวเข้ามามีบทบาทส่งสินค้าอุตสาหกรรมหลายอย่างไปขายในประเทศอุตสาหกรรมเก่า ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและการว่าจ้างแบบดั้งเดิมของประเทศอุตสาหกรรมในอเมริกาและยุโรป ทำให้เกิดแรงผลักดันที่จะปกป้องภาคเศรษฐกิจเก่าๆ อย่างเช่นสิ่งทอกับเหล็กกล้า และที่จะเปิดโอกาสใหม่ๆ ให้ธุรกิจใหม่ๆ เช่นบริการ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ต่อมาการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีผลทำให้เกิดข้อขัดแย้งที่สามในระบบทุนนิยม คือข้อขัดแย้งนี้ และ สาม คือการที่ระบบโซเวียตล่มสลายซึ่งเป็นบริบทใหม่ของรอบอุรุแก้ว โดยเฉพาะ

ถึงแม้ว่าความขัดแย้งระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปจะครอบงำระบบการค้าของโลก แต่ไม่น่าจะถือว่าเป็นความล้มเหลวของระบบแกตต์เสียทีเดียว การที่ยกย่องทั้งสองต้องการใช้แกตต์เป็นกติกากับเวทีของข้อพิพาท น่าจะมองได้ว่าแกตต์ได้ช่วยบรรเทาปัญหาขัดแย้งดังกล่าวโดยจำกัดให้อยู่ในกรอบ เท่ากับทำหน้าที่ส่วนหนึ่งตามความประสงค์ของ Will Clayton ที่

ต้องการหน่วยงานที่จะพยายามช่วยรักษาความสงบทางเศรษฐกิจของโลก ถ้าไม่มีแกตต์ ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทั้งสองอาจรุนแรงเท่าสมัยกฎหมาย Smoot-Hawley

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานด้านการเจรจาที่ทำให้การค้าแยกออกจากประเด็นทางการทูตชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสหรัฐตั้งสำนักงานผู้แทนการค้า และประชาคมยุโรปใช้กรรมวิธีการยุโรป

การก่อตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษ (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ) ซึ่งเทียบเท่ากับทบวงหรือกระทรวงโดยผู้แทนการค้าอยู่ในคณะรัฐมนตรีนั้น ตอบสนองความต้องการของรัฐสภาสหรัฐที่จะแยกการเจรจาการค้าออกจากการทูต ทำให้สหรัฐสามารถมีท่าทีแข็งกร้าวในด้านการค้าควบคู่กับที่สหรัฐพยายามรักษามิตรภาพทางด้านการทูต เมื่อประกอบกับกรอบทางกฎหมายที่รัฐสภาใช้ค่อยๆ บังคับให้ผู้แทนการค้าต้องดำเนินการบางอย่าง (เช่นในภายหลังบังคับให้เล่นงานประเทศคู่ค้าภายใต้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้า) ทำให้นโยบายการค้าตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มนักวิ่งเต้นผลักดันต่างๆ มากยิ่งขึ้น บังเอิญโครงสร้างการบริหารงานการเจรจาการค้าของยุโรปก็มีวิวัฒนาการคล้ายคลึงกันในแง่ที่ประชาคมฯ มอบหมายให้การเจรจาการค้าเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกรรมวิธีการประชาคมฯ ทำให้นโยบายการเจรจาการค้าแยกออกจากเรื่องการทูต ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐบาลสมาชิกแต่ละประเทศ ยังไม่เป็นนโยบายร่วมกันของประชาคมฯ

- การพยายามตามไล่แก้ปัญหาเก่า จากการที่สหรัฐและประเทศอื่นถอนภาคเศรษฐกิจบางภาคออกจากวินัยของแกตต์ โดยเฉพาะการเกษตรและสิ่งทอ
- วิธีการกีดกันการค้าแบบใหม่ ที่เกิดขึ้นในระยะหลังและอยู่นอกกติกาแกตต์ (ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากความสำเร็จของแกตต์ในการจำกัดการใช้วิธีการแบบเก่าๆ)

ประเด็นเหล่านี้อยู่เบื้องหลังการที่สหรัฐพยายามเปิดการเจรจารอบต่างๆ มาโดยตลอด รวมทั้งผลักดันให้เกิดรอบที่แปด คือรอบอุรุกวัยในกลางทศวรรษ 1980 (ราวๆ ๒๕๒๕-๒๕)

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

ໄດ້ດີຂຶ້ນ ການປ່ຽນແປງທີ່ສຳຄັນ ທີ່ໄດ້ກ່າວເຖິງໃນຂັ້ນຕົ້ນນີ້ມີປະສິດທິພາບໃນເຫດການຕ່າງໆ ທີ່ຈະກ່າວເຖິງຕໍ່ໄປ

ບັນຫາເກົ່າທີ່ຕ້ອງແກ້

ບັນຫາເກົ່າທີ່ຕົກທອດມາເຖິງຮອບອຸຮຸກວຽຫຼາຍບັນຫາມີຕົ້ນກຳເນີດມາຈາກສະຖານະ ເຖິງໃຫຍ່ທີ່ເປັນ ຂ້າວມາຕະຫຼອດເວລາເຊິ່ງເປັນສະຖານະການທີ່ເຮົາເຫັນວ່າຮອບອຸຮຸກວຽໄດ້ແກ້ເລື່ອງສິນຄ້າເກຢຕຣ ທີ່ສະຫະລັດອາເມລິກາຕ້ອງການຄວາມຄຸ້ມຄອງ ໂຄດນໂຍນໂຍນການເກຢຕຣຮ່ວມ (Common Agricultural Policy) ຂອງປະຊາກອນຢູໂຣປ໌ ແຕ່ການໄດ້ເຖິງກັນເລື່ອງສິນ ຄ້າເກຢຕຣມີມາຕັ້ງແຕ່ການປະຊຸມທີ່ສາວານປີ 1947-48 (໒໔໔໐-໔໑) ໃນສະໄໝນັ້ນສະຫະລັດເປັນຝ່າຍຕ້ອງການຢຸດເຢັນ ສິນຄ້າເກຢຕຣຈາກມາຕຣການປະກົດທີ່ໃຊ້ກັບສິນຄ້າປະເພດອື່ນເພື່ອໃຫ້ຄ້າຂາຍກັນຢ່າງເສຍໃຈ ໂດຍອັງກິດເປັນ ປະເທດທີ່ຕັດສິນໃຈບໍ່ເຫັນດີກັບການຢຸດເຢັນສິນຄ້າເກຢຕຣ ໃນປີ 1955 (໒໔໕໔) ສະຫະລັດບິນບັງຄັບໃຫ້ປະເທດສະ ລິດໃນແກດຕ໌ທັງຫຼາຍຍິນຍອມໃຫ້ສະຫະລັດບໍ່ຕ້ອງປະຕິບັດຕາມກົດຂອງແກດຕ໌ (ເອີ້ນວ່າເປັນ “waiver”) ໃນກໍລະນີທີ່ ສະຫະລັດຈະກຳນົດໂຄດການນຳເຂົ້າສິນຄ້າເກຢຕຣຫຼາຍຊະນິດ ໄດ້ແກ້ນ້ຳຕານ ຕົ້ວລິສັງ ຍາສູບ ແລະຜົນຕົ້ນຕົ້ນ (ເຊັ່ນ ເນຍ ໂຍເກີຣ໌ ໂອສຕຣີ) ການຮູ້ສຶກວ່າເກຢຕຣເປັນເກຢຕຣສະຖານະທີ່ຕ້ອງປະຕິບັດເພື່ອຄວາມໝັ້ນຄົງດ້ານ ອາຫານ ຫຼື ເພື່ອຮັກສາຊີວິດການເປັນຢູ່ດັ່ງເດີມໃນບັນດາ ເປັນການຮູ້ສຶກທີ່ມີຢູ່ໃນປະເທດສ່ວນໃຫຍ່ໃນໂລກ ໃນໄມ້ຂ້າງຫຼາຍໆ ປະເທດກໍຕາມຢ່າງສະຫະລັດ (Stewart 1993: 137-138) ທາງຝ່າຍຢູໂຣປ໌ກໍຈະເຊື່ອມສະຫະລັດວ່າໂຍ ນໂຍນການເກຢຕຣທີ່ສະຫະລັດຕັດສິນໃຈນັກເກຢຕຣໃນລະຫວ່າງ ການຈະເປັນການຕາມຢ່າງນໂຍນໂຍນເດີມຂອງສະຫະລັດນັ້ນເອງ

25 ບັນຫາການເກຢຕຣບໍ່ໄດ້ເລີ່ມແກ້ໄຂກັນຢ່າງຈິງຈັງ ຈັງຈາ ຈົນກະທັ່ງຮອບອຸຮຸກວຽ ແລະແມ້ແຕ່ຜົນຂອງຮອບອຸຮຸກ ວຽກໍຕ້ອງເຖິງເປັນກ້າວແກ້ເກົ່າ ຍັງຕ້ອງເຈາະກັນຕໍ່ອີກຫຼາຍໆ

ບັນຫາສິນຄ້າເກຢຕຣເປັນກໍລະນີໜຶ່ງທີ່ສະຫະລັດຕ້ອງແກ້ບັນຫາທີ່ຕົນເອງມີສ່ວນສ້າງຂຶ້ນ ໝາຍເຖິງກັນມີ ບັນຫາອື່ນທີ່ສະຫະລັດມີສ່ວນສ້າງຂຶ້ນຮ່ວມກັບປະເທດໃນຢູໂຣປ໌ ທີ່ຕໍ່ມາທັງສອງຝ່າຍຕ້ອງຍອມນຳມາເຈາະແລກກັບ ການນຳເຊິ່ງໃຫມ່ໆ ເຂົ້າສູ່ລະບົບແກດຕ໌ ນັກເຈາະສະຫະລັດໃນຮອບອຸຮຸກວຽກໍຕ້ອງຍອມເຈາະຈາຍເລີກໂຄດຕາສິ່ງທອ ແລກກັບການທີ່ປະເທດກຳລັງພັດທະນາຍອມພິຈາລະນາຊັບຊົນທາງສິນທາງບັນຫາ

ການປະຕິບັດສະຖານະການດ້ານການເກຢຕຣໂດຍການດຶງອອກຈາກຄວາມຄຸ້ມຄອງຂອງແກດຕ໌ ມີປະຫວັດຍາວນານພ້ອມ ກັບການ ຄວາມຄຸ້ມຄອງສະຖານະການດ້ານການເກຢຕຣຂອງແກດຕ໌ ໃນປີ 1957 (໒໕໐໐) ສະຫະລັດໄດ້ຮັບຄວາມສຳເລັດໃນການເຈາະຈາຍກັບຝ່າຍຝ່າຍ

25 ເອົາຂໍ້ຂຽນຂອງເຈົ້າໜ້າທີ່ຄະນະການສາທາລະນະຢູໂຣປ໌ສອງຄົນ:

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 เป็นขั้นแรกของการใช้มาตรการกีดกันทางการค้านอกแอกต์สองระบบ คือ ระบบโควตาส่งทอ ซึ่งต่อมาในปี 1973 (๒๕๑๖) กลายเป็น Multifibre Arrangement (MFA) และระบบการเจรจาวิภาคิที่นำไปสู่การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (voluntary export restraint หรือ VER) การที่สหรัฐเริ่มทำสัญญาแบบนี้กับญี่ปุ่นสะท้อนว่าระบบทุนนิยมจะมีข้อที่สาม แม้จะเป็นข้อที่เล็กกว่าสหรัฐกับยุโรป คือข้อเอเชียตะวันออกที่มีญี่ปุ่นเป็นศูนย์กลาง

การใช้มาตรการแนวนี้นักวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด เช่นในปี 1969 (๒๕๑๒) นาย Carl Gilbert ผู้แทนการค้าพิเศษคนใหม่ของประธานาธิบดี Richard M. Nixon นำคณะนักเจรจาสหรัฐไปสมทบคิดกับประชาคมยุโรปให้จัดการประชุมจำกัดการค้าขายสิ่งทอ ทำให้นาย Oliver Long เลขาธิการแอกต์คนใหม่ในสมัยนั้นแถลงประณามความเคลื่อนไหวดังกล่าวว่าจะบ่อนทำลายระบบการค้าพหุภาคี (Dryden 1995: 135-136) แต่การจำกัดโควตาส่งทอและการใช้มาตรการ “สมัครใจ” จำกัดการส่งออกสิ่งทอกับสินค้าอื่นค่อยๆ แผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมาตรการซึ่งถือว่าถูกต้องภายใต้แอกต์ถูกละเลย ดังเช่นมาตรา 19 ว่าด้วยการคุ้มกัน (safeguard) อุตสาหกรรมภายในประเทศในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งหลายคนคิดว่าน่าจะเพียงพอแล้วสำหรับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Abbott 1995) ประเด็นสิ่งทอ และ การใช้มาตรการนอกกรอบ ก็เป็นประเด็นสำคัญของรอบอุรุกวัยเช่นกัน

สหรัฐเผชิญกับประชาคมยุโรป

เพียงอีกไม่กี่ปีหลังจากที่ได้รับ waiver สำหรับสินค้าเกษตรนั้น คือในปี 1961 (๒๕๐๔) สหรัฐกลายเป็นประเทศที่เรียกร้องให้ภาคเกษตรของโลกเปิดเสรียิ่งขึ้น²⁶ เป้าหมายคำเรียกร้องของสหรัฐมุ่งไปที่ประชาคมยุโรป ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ๆ ในปี 1957 (๒๕๐๐) ในสมัยแรกๆ นั้นประชาคมยุโรปมีสมาชิกเพียงหกประเทศคือ เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และอิตาลี แต่การรวมตัวกันเพียงหกประเทศนี้ก็เริ่มทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงไป แม้กระทั่งในสมัยนั้นสหรัฐรู้สึกสองจิตสองใจอยู่ตลอดเวลาว่าควรจะถือว่าการสร้างประชาคมยุโรปเป็นก้าวที่ดีในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์หรือควรมองว่าเป็นภัยคุกคามเพราะจะเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองสมัยนั้นโลกยังแบ่งเป็นค่ายใหญ่ๆ สองค่าย คือ ค่ายโซเวียตกับค่ายทุนนิยม สหรัฐจึงอยากได้พันธมิตรที่มีอำนาจ แต่ภายในระบบทุนนิยมสหรัฐเคยเป็นยักษ์ใหญ่แต่เพียงผู้เดียว การรวมตัวของประชาคมยุโรป เริ่มทำให้เกิดความหวาดวิตกทางเศรษฐกิจที่สามารถท้าทายสหรัฐ 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 เป็นคนผลักดันให้เปิดการเจรจารอบใหม่ที่เจนีวาในปี 1960 (๒๕๐๓) รอบดิลลอนเจรจาต่อเข้าไปในปีถัดไปซึ่งเป็นปีแรกของรัฐบาล นาย John F Kennedy ข้างประชาคมยุโรปเสนอลดภาษีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทุกประเภทลง 20% สหรัฐไม่สามารถยื่นข้อเสนอที่เทียบเท่าข้อเสนอของประชาคมฯ ด้วยเหตุผลสองประการคือ หนึ่ง สหรัฐไม่พอใจที่ประชาคมยุโรปไม่ยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งเรื่องที่บาดหมางใจที่สุดคือระบบภาษีแปรผัน (variable levy) ที่ประชาคมฯ เก็บจากการนำเข้าสินค้าเกษตร และ สอง กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่ดูแลการเจรจาของสหรัฐ มีปัญหาแตกแยกอย่างหนักกับกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร และ กระทรวงอื่นๆ จนทำให้สหรัฐไม่สามารถกำหนดกลยุทธ์ และจุดยืนที่จะไปสู่กับประชาคมฯ ในที่สุดสหรัฐยอมตามจุดยืนของประชาคมฯ แต่เป็นการยินยอมที่ทำให้หน่วยราชการสหรัฐแทบแตกหักกัน ในเช้ามีดของวันที่ 29 พฤศจิกายน 1961 (๒๕๐๔) หลังจากการเจรจาที่เจนีวายืดเยื้อข้ามคืน นาย George W Ball รัฐมนตรีช่วยฯ ต่างประเทศฝ่ายเศรษฐกิจ ส่งโทรเลขจากเจนีวากลับไปทิวอิงตัน เสนอรัฐบาลว่าจะต้องยอมรับจุดยืนของประชาคมฯ เพราะประชาคมฯ จะไม่ยัับจุดยืนอีก ในเวลาเดียวกันนักเจรจาที่เป็นข้าราชการระดับต่ำกว่าจากกระทรวงเกษตรส่งโทรเลขโต้แย้งอย่างเผ็ดร้อนกลับไปทิวอิงตันประณามจุดยืนของประชาคมฯ 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 เสียงส่วนใหญ่ถือว่าการเจรจารอบดิลลอนมีผลเป็นการอ่อนข้อให้แก่ประชาคมยุโรปโดยที่สหรัฐไม่ได้รับอะไรเป็นการตอบแทน ประธานาธิบดี Kennedy มีปฏิกิริยาสามด้าน คือ หนึ่ง นาย Kennedy วิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจกับยุโรปจะเสื่อมลง ทำให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองเสียหาย และเป็นภัยต่อการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ สอง นาย Kennedy ต้องการพยายามแก้ไขสถานการณ์ที่ฝ่ายสหรัฐถือว่าอ่อนข้อต่อประชาคมยุโรปในรอบดิลลอน และ สาม นาย Kennedy สรุปว่าสหรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำหน้าที่เจรจาการค้าภายในระบบราชการของสหรัฐเอง ทางออกสำหรับปัญหาสองข้อแรกคือการเสนอให้เปิดเจรจาใหม่ คราวนี้นาย Kennedy เสนอว่าควรใช้สูตรลดภาษีคิดเป็นร้อยละที่เท่ากันสำหรับอัตราภาษีทั้งหมด (เช่นอาจลดลง 20% ทุกพิกัด)

ทางออกสำหรับปัญหาข้อที่สาม (คือปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการเจรจา) เริ่มต้นด้วยการเสนอกฎหมายการค้าฉบับใหม่ที่จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปเจรจาการค้า โดยเป็นการมอบให้ที่เดียวนานถึง 5 ปี (เรียกว่ารัฐบัญญัติขยายการค้า หรือ Trade Expansion Act) แต่เมื่อเข้าไปพิจารณาในคณะกรรมการการเงิน (Ways and Means) ของสภาผู้แทนฯ ปรากฏว่าคณะกรรมการยืนยันกรานว่าต่อไปประธานาธิบดีต้องตั้งหัวหน้านักเจรจาของตนเอง จะใช้กระทรวงต่างประเทศต่อไปไม่ได้แล้ว เพราะนักการเมืองเห็นว่ากระทรวงต่างประเทศเห็นแก่มิตรภาพทางการทูตมากเกินไปจนไม่ยอมแข็งข้อกับประเทศยุโรปในเรื่องการค้า ทางฝ่ายกระทรวงพาณิชย์จึงยื่นขอรับหน้าที่หัวหน้าการเจรจาการค้า แต่ภาพพจน์ของกระทรวงพาณิชย์ไม่สู้จะดีนัก เพราะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ มีชื่อเสียงว่าอุ้ยอ้ายไร้ประสิทธิภาพ 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 แม้นาย Kennedy จะต้องการเปิดการเจรจาใหม่เพื่อปรองดองกับประเศยุโรป แต่การหาข้อกันทำให้สหรัฐกับประชาคมยุโรปทะเลาะกันหนักหน่วงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการเกษตร ในที่สุดนาย Herter ผลักดันให้เปิดการเจรจารอบใหม่สำเร็จ แต่รอบใหม่ที่เรียกว่ารอบเคนเนดีนั้น ไม่ได้เปิดจนกระทั่งปี 1964 (๒๕๐๗) หนึ่งปีหลังจากประธานาธิบดี Kennedy ถูกลอบยิง นาย Herter เองก็ถึงแก่กรรมก่อนที่รอบเคนเนดีจะสิ้นสุดลง

ปัญหาฉันทานุมัติของประชาคมฯ

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

²⁹ ความรู้สึกชาตินิยมของฝรั่งเศสในลักษณะนี้ยังหลงเหลืออยู่ เมื่อฝรั่งเศสบีบบังคับให้กรรมาธิการประชาคมฯ กับรัฐบาลสหรัฐไปเจรจาบทวนข้อตกลงแบร์เฮาส์ในช่วงท้ายของรอบอุรุกวัย รัฐมนตรีฝรั่งเศสบางคนประกาศว่าเป็นชัยชนะเหนือกรรมาธิการฯ

ปัญหาเรื่องสินค้าเกษตรกับความขัดแย้งภายในของประชาคมยุโรป มีผลต่อเนื่องถึงการเจรจาทุกวันนี้ ในช่วงวิกฤตของการเจรจารอบเคนเนดี เจ้าหน้าที่สหรัฐจำนวนหนึ่งสรุปบทเรียนเป็นการภายในว่าถ้าประชาคมฯ แยกหักถึงขนาดนี้ เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาคมฯ ยอมลดราคาประกันกับกำแพงภาษีที่คุ้มครองรัฐพืช 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 เจ้าหน้าที่สหรัฐกับกลุ่มแครนส์ยังต้องเผชิญกับปัญหาเดิมๆ 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 มีโนพีเทอร์ 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 เช่นมีข้อตกลงว่าด้วยรัฐพิธีกับผลิตภัณฑ์เคมี และมี “โคด” ฉบับแรกว่าด้วยการต่อต้านหรือตอบโต้การทุ่มตลาด (“โคด” เป็นคำที่ใช้สำหรับข้อตกลงในระยะหลัง โดยเฉพาะรอบเคนเนดี กับรอบโตเกียว ที่มีประเทศภาคีแอกต์เพียงบางส่วนลงนาม คูทีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 212-222) ข้อตกลงใหม่ๆ เหล่านี้มีผลในทางปฏิบัติน้อยมาก แต่ก็เป็นการก้าวแรกที่นำไปสู่ความพยายามยกเครื่องปฏิรูประบบแอกต์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งเริ่มต้นในรอบโตเกียวและได้รับความสำเร็จอย่างจริงจังในระดับพหุภาคี³³ เป็นครั้งแรกในรอบอุรุกวัย

เมื่อถึงทศวรรษ 1970 (๒๕๑๓-๒๒) ลักษณะความเป็นสองขั้วในค่ายทุนนิยมฝังรากหนักแน่นยิ่งขึ้น ในปี 1973 (๒๕๑๖) ปีแรกของรอบโตเกียว ประชาคมยุโรปมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจากหกประเทศเป็นเก้าสมาชิกใหม่ได้แก่ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ กับอังกฤษ ถึงแม้ว่าอังกฤษยังพยายามรักษา “ความสัมพันธ์พิเศษ” กับสหรัฐ แต่การแยกค่ายระหว่างสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกย่อมชัดเจนยิ่งขึ้น การที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกประชาคมฯ ทำให้ประเทศที่สำคัญอีกสองประเทศเดือดร้อนเป็นพิเศษ คือออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ ประเทศทั้งสองเคยถือว่าอังกฤษเป็นตลาดหลักสำหรับสินค้าเกษตรของตน เมื่ออังกฤษย้ายเข้าไปอยู่ภายในกำแพงปกป้องภาคเกษตรของประชาคมฯ ทำให้ประเทศทั้งสองตกอยู่ในภาวะวิกฤตทั้งทางด้านเศรษฐกิจกับด้านจิตวิทยา ผลของวิกฤตการณ์ดังกล่าวยังคงทอดอยู่ถึงทุกวันนี้ โดยเฉพาะในการเคลื่อนไหวต่อต้านการคุ้มครองภาคเกษตรที่ออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ใช้กลุ่มแครนส์ การที่ประเทศทั้งสองพยายามปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนให้นับภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ กับตลาดใหม่ๆ ในเอเชีย และในการผลักดันให้เกิดการค้าเสรีในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (APEC)

การขยายตัวของประชาคมยุโรปและการที่เศรษฐกิจของประเทศประชาคมมีลักษณะรวมตัวกัน (integrate) มากยิ่งขึ้น ทำให้คณะกรรมการประชาคมฯ มีอำนาจมากขึ้น ทางด้านสหรัฐ ในช่วงก่อนการ

³³ ในภาษาของแอกต์ คำว่า “พหุภาคี” (multilateral) หมายความว่าถึงมวลภาคีแอกต์หรือมวลสมาชิกองค์การการค้าโลกทั้งหมด ข้อตกลงที่มีสมาชิกเพียงบางส่วนลงนามเรียกว่า “plurilateral” ทั้งนี้คิดกับการใช้คำว่า “พหุภาคี” ตามปรกติในวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งใช้ในกรณีที่กระทำร่วมกันหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ เช่นสหประชาชาติ (ซึ่งตรงกับความหมายที่ใช้ในระบบแอกต์) หรือกลุ่มที่เล็กลงมา เช่นในอาเซียน (ซึ่งระบบแอกต์ถือว่าเป็นข้อตกลงระดับภูมิภาค ไม่ใช่พหุภาคี)

เจรจารอบโตเกียว สำนักงานผู้แทนการค้า ก่อนข้างจะขาดบารมี เพราะในระบอบนั้นประธานาธิบดี Richard M. Nixon ไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่ากับประธานาธิบดี Kennedy กับ Johnson แต่ต่อมานาย Nixon เปลี่ยนท่าทีเนื่องจากเศรษฐกิจสหรัฐประสบปัญหาและเนื่องจากนาย Nixon ต้องการแสดงจุดยืนแข็งกร้าวในด้านความสัมพันธ์ทางการค้ากับประชาคมฯ กับญี่ปุ่น เพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1972 (๒๕๑๕) (Dryden 1995: 185) ในปี 1974 (๒๕๑๗) ซึ่งเป็นสมัยของประธานาธิบดี Gerald Ford รัฐสภาออกกฎหมายใหม่บังคับว่าสำนักงานผู้แทนการค้าต้องสังกัดทำเนียบประธานาธิบดี นักวิเคราะห์หลายคนสรุปว่าชะตาของรอบโตเกียวเปลี่ยนไปเมื่อนาย Jimmy Carter ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีในปี 1977 (๒๕๒๐) และแต่งตั้ง Robert S. Strauss เป็นผู้แทนการค้าพิเศษในปีเดียวกัน อีกสามปีหลังจากนั้น คือในปี 1980 นาย Carter ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน โดยขยายสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษและเปลี่ยนชื่อให้เป็นสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้บรรจุอยู่ในกฎหมายปี 1979 (๒๕๒๒) ที่ให้สัตยาบันรับรองข้อตกลงรอบโตเกียว กฎหมายฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกสองส่วน นาย Carter ย้ายอำนาจการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดกับการอุดหนุนการส่งออกจากกระทรวงการคลังไปไว้ที่กระทรวงพาณิชย์ ด้วยเหตุผลที่คล้ายกับการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าพิเศษที่เห็นว่าหน่วยราชการที่รับผิดชอบมาแต่เดิมอ่อนแอเกินไป พร้อมกันนั้นรัฐสภากำหนดเงื่อนไขบังคับให้รัฐบาลตอบโต้ที่เข้มงวดขึ้น ผลลัพธ์คือรัฐบาลสหรัฐทำการสอบสวนและได้ตอบการทุ่มตลาดกับการอุดหนุนการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังปี 1979 (๒๕๒๒) ทำให้สหรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับทั้งประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นหนักหน่วงยิ่งขึ้น (Destler 1995: 105-6, 117-8)

พร้อมๆ กันนั้น สถานการณ์ด้านสินค้าเกษตรกำลังล้นโลกสู่วิกฤตการณ์ที่รุนแรง ในคริสต์ทศวรรษ 1970 (๒๕๑๓-๒๒) สถานการณ์ทางภาคเกษตรที่ดูเหมือนว่าการผลิตอาหารจะไม่เพียงพอ และราคาสินค้าประเภทนี้ค่อนข้างสูง ทำให้รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ นำนโยบายสนับสนุนการเกษตรมาใช้เพื่อส่งเสริมรายได้และผลผลิตของเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น ผลของนโยบายเหล่านี้ทำให้ผลผลิตล้นตลาดอย่างที่ไม่เคยมีใครคาดมาก่อน โดยเฉพาะประชาคมยุโรปกลายเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่สำหรับสินค้าหลายตัว สถานการณ์เลวร้ายถึงขนาดคออสตรเลียประท้วงอย่างหนักในการประชุมรัฐมนตรีภาคีแกตต์เมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) และ Wolfe (1995) เรียกรอบอุรุกวัยว่าเป็นการเจรจาสงบศึกในสงครามการเกษตร

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

กระบวนการที่จะขาดหลักเกณฑ์ ง่ายแก่การฉกฉวยไปเป็นเครื่องมือสำหรับการกีดกันทางการค้า นักเศรษฐศาสตร์บางคนถึงกับแสดงความเห็นว่าแนวความคิดในเรื่องการข่มตลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง จนไม่น่าจะต้องมีการเก็บภาษีตอบโต้เลย

ความพยายามส่วนหนึ่งของสหรัฐกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่จะหาทางออกจากการแข่งขันที่กดดันภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมของตนคือ การพยายามพัฒนาภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ ด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ โดยบางครั้งลงทุนในประเทศใหม่ๆ ด้วย ความพยายามดังกล่าวนี้ทำให้สหรัฐผลักดันที่จะให้การศึกษาของแอกต์ครอบคลุมการค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา กับการลงทุน ในขณะที่เดียวกันอาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่หันไปสนใจว่าทฤษฎีการค้าเสรีจะล้มเหลวในกรณีใดบ้าง ทำให้เกิดทฤษฎีการค้าแบบยุทธศาสตร์ (strategic trade theory) ที่พิจารณาว่าในกรณีใดบ้างประเทศใหญ่ๆ อย่างสหรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำหนดราคาในตลาดได้ระดับหนึ่ง จะสามารถใช้วิธีจำกัดปริมาณการค้าขายหรืออุดหนุนอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อเพิ่มค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ถึงแม้ว่านักเศรษฐศาสตร์บางคนอย่างเช่น Paul Krugman จะกล่าวในภายหลังว่า นักวิ่งเต้นกับนักการเมืองเข้าใจทฤษฎีเหล่านี้ไม่ถ่องแท้และใช้ในทางที่ผิด³⁴ แต่ผลทางการเมืองก็คือธุรกิจสหรัฐที่เคยเป็นคนละฝ่ายกัน (คือบริษัทส่งออกที่ชอบการค้าเสรี กับผู้ผลิตป้อนตลาดภายในที่เรียกร้องความคุ้มครอง) กลายเป็นพันธมิตรกัน เพราะการข่มขู่จะปิดตลาดกลายเป็นอาวุธที่สหรัฐใช้เพื่อบีบให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาด (Finger 1990: 14) ผลในทางปฏิบัติของแนวร่วมใหม่นี้คือมาตรา 301 (รูปแบบต่างๆ) ของกฎหมายการค้าสหรัฐ

รายละเอียดเรื่องทั้งหลายเหล่านี้ในช่วงรอบโดเกี่ยวกับรอบอุรุกวัยมีเขียนอยู่หลายแห่ง (เช่น ฟิเตอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 162-73 และเอกสารที่อ้างในนั้น) โดยสรุป รอบโดเกี่ยวได้รับความสำเร็จระดับหนึ่งในการพยายามกำหนดกติกาใหม่สำหรับการกีดกันทางการค้าในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) แต่เป็นความสำเร็จในวงจำกัดเพราะข้อตกลงรอบโดเกี่ยวเป็นเพียง “โคด” ที่ลงนามเพียงบางประเทศ ความพยายามของสหรัฐที่จะปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรล้มเหลวแทบทั้งสิ้นโดยมี “โคด” จี๊ดๆ ว่าด้วยเนื้อวัวและผลิตภัณฑ์นม ประเทศที่ไม่ยอมลงนามในข้อตกลงฉบับต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งกล่าวหาว่าประเทศอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่จะทำให้สิทธิพิเศษทางการค้าให้มากพอที่จะช่วยการค้าของประเทศที่ยากจนกว่า

³⁴ Krugman 1994: 221-267. Krugman เป็นคนหนึ่งที่พยายามคำนวณว่าอุตสาหกรรมใดอยู่ในฐานะที่จะได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าแบบยุทธศาสตร์ จนกระทั่งถูกนักเศรษฐศาสตร์ที่ต่อต้านนโยบายชนิดนี้ประนาม แต่ต่อมา Krugman กล่าวว่างานวิจัยของเขาในเรื่องนี้เป็นเพียงการทดลองคำนวณซึ่งผลการคำนวณนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ (รวมทั้งตัว Krugman เอง) จะไม่เชื่อถือ แฉผลการคำนวณชวนให้สรุปว่านโยบายการค้าแบบยุทธศาสตร์ไม่น่าจะให้ประโยชน์มากนัก (Krugman 1994: 243)

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์สำเร็จในปี 1982 (๒๕๒๕) สามปีหลังการปิดรอบโดเกียว ปีนั้นเป็นปีที่ภาคีแกตต์ประชุมกันในระดับรัฐมนตรี ประเทศไทยในฐานะน้องใหม่จึงได้มีโอกาสชมประเทศรุ่นพี่ทะเลาะกันอย่างรุนแรง และในระยะต่อมาได้ร่วมขบวนในการเปลี่ยนจุดยืนของกลุ่มประเทศโลกที่สาม (ดูตอนที่ 2) ในระยะ 1982 (๒๕๒๕) นั้นสหรัฐเริ่มพยายามจะนำเรื่องใหม่ (คือบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และการลงทุน) เข้ามาในระบบแกตต์ แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างรุนแรง ส่วนการทะเลาะกันในเรื่องการเกษตรก็รุนแรงถึงขนาดรัฐมนตรีของออสเตรเลียประท้วงด้วยการเดินออก ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการประชุมที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง (อาจยกเว้น *The Economist* 1982)

รอบอุรุกวัยตกอยู่ในภาวะวิกฤตตั้งแต่เริ่มต้น และเกิดวิกฤตการณ์ซ้ำหลายครั้ง จนกระทั่งสิ้นสุดลงช้ากว่ากำหนดสามปี ความพยายามที่จะเปิดรอบในการประชุมรัฐมนตรีที่ปูเตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัยเมื่อเดือนกันยายน 1986 (๒๕๒๙) เกือบล้มเหลวเพราะประชาคมยุโรปคัดค้านข้อเสนอสำหรับการเจรจาเรื่องการเกษตร และเพราะอินเดีย บราซิล กับประเทศที่กำลังพัฒนาหัวแข็งอื่นๆ ในกลุ่มสิบประเทศไม่ยอมเจรจาในเรื่องใหม่ โดยเฉพาะเรื่องบริการ การประชุมรัฐมนตรีเพื่อประเมินครั้งแรกของรอบที่มอนทรีออลอีกสองปีหลังจากนั้นล้มเหลวเพราะติดขัดในเรื่องสินค้าเกษตร การประชุมรัฐมนตรีเพื่อพยายามปิดรอบที่บริสเซลส์ในปี 1990 (๒๕๓๓) ล้มเหลวเพราะติดขัดในเรื่องการเกษตรอีก แต่ความจริงข้อตกลงในเรื่องอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่เสร็จด้วย จากนั้นประชาคมยุโรปใช้เวลาหลายเดือนถกปัญหาการปฏิรูปนโยบายการเกษตรภายในประชาคม จนกระทั่งตกลงได้ในเดือนพฤษภาคม 1992 (๒๕๓๕) ทำให้ตกลงกับสหรัฐได้ครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน (เรียกว่า Blair House Accord) การเจรจาจึงค่อยๆ พื้นตัวจนกระทั่งประเทศใหญ่สี่ฝ่าย คือสหรัฐ ประชาคมฯ ญี่ปุ่น และแคนาดา (เรียกรวมกันว่า the Quads) ตกลงกันในสาระสำคัญของข้อตกลงเปิดตลาด (market access) ก่อนการประชุมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศที่เรียกว่า G-7 ที่โดเกียวในเดือนกรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) และต่อมาเนื้อหาส่วนใหญ่เจรจาเสร็จในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน

ในสายตาชาวโลก การเจรจารอบอุรุกวัยติดขัดอยู่ตลอดเวลา แต่ความจริงมีหลายช่วงที่นักเจรจาสามารถทำงานกับหน้าไปได้ไม่น้อยในรายละเอียดทางเทคนิคที่จะนำไปสู่ความตกลง ในช่วงที่เป็นครั้งหลังอย่างเป็นทางการของรอบอุรุกวัย คือปี 1989-90 (๒๕๓๒-๓๓) มีข้อเสนอในหัวข้อต่างๆ มากมาย ปัญหาที่ทำให้การเจรจาไม่จบเสียที ไม่ใช่ปัญหาที่ประเทศต่างๆ ไม่กระตือรือร้นให้การเจรจาจบลง มิฉะนั้นคงไม่มีข้อเสนอมากมายเช่นนั้น แต่เป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนข้อเสนอของตนให้เข้าหากันยิ่งถ้าเป็นช่วงที่อยู่ในสายตาประชาชนมากๆ เช่นในการประชุมรัฐมนตรี การขยับจุดยืนยิ่งดูจะเป็นไปได้ยาก นับเป็นเรื่องที่ทำทายกระบวนการเจรจาระดับนี้เพราะในที่สุดการเจรจาควรจะไปรุ่งใส นักเจรจาควรรับผิดชอบ (accountable) ต่อประชาชนของตน แต่เมื่อมีสื่อมวลชนห้อมล้อมมักจะทำให้ขยับตัวยากขึ้น

ในช่วงเตรียมเปิดรอบอุรุกวัย ประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียน อยู่ในกระบวนการที่แสดงถึง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศโลกที่สาม คือร่วมขบวนการกับประเทศลาตินอเมริกาบางประเทศ (เช่น โคลอมเบีย) ในการประนีประนอมยอมเปิดการเจรจารอบอุรุกวัย การที่ประเทศที่กำลังพัฒนาทยอยกัน ยอมรับการเจรจาเรื่องใหม่ๆ และมองเห็นว่ากติกาของแอกต์นั้นจะช่วยปกป้องตนจากแรงบีบของสหรัฐอเมริกา หนึ่ง นับว่าเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรอบอุรุกวัย ทำให้ผลของการเจรจาเป็นข้อตกลงซึ่งประเทศที่ เข้าเจรจาลงนามกันหมด ซึ่งเพียงแค่นี้ก็ต้องนับว่าก้าวหน้ากว่าข้อตกลงรอบโตเกียวมาก (รอบอุรุกวัยมีข้อ ตกลงแบบ “โคด” เพียงสี่ฉบับ — ดูภาพที่ 1) ลักษณะพิเศษอีกสองประการของรอบอุรุกวัยคือการรวมตัว ของกลุ่มแครีนส์³⁵ กับการก่อตั้งองค์การการค้าโลก

เรื่องเหล่านี้เกี่ยวโยงไปถึงประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์รอบอุรุกวัย (หลังจากที่เปิดเจรจาได้แล้ว) ซึ่งมีสามเรื่องใหญ่ๆ คือ หนึ่ง ทำไมการเจรจายบลงได้ด้วยความตกลง สอง ทำไมข้อตกลงต่างๆ ถึงได้ออก มาอย่างที่ปรากฏออกมา และ สาม ผลของการเจรจาจะเป็นอย่างไรในอนาคต (ประเด็นที่สามนี้จะกล่าวถึงใน ตอน ที่ 7)

สักแต่มีประเทศบางประเทศต้องการเปิดเจรจาการค้าระดับโลกและประเทศที่เหลือส่วนใหญ่ ยินยอมเปิดเจรจานั้น ไม่ได้หมายความว่า การเจรจาจะต้องจบลงด้วยความตกลง หลังจากรอบอุรุกวัยไม่ สามารถยุติลงตามเป้าหมายในการประชุมรัฐมนตรีที่บรัสเซลส์ในปี 1990 (๒๕๓๓) ชะตาของรอบอุรุกวัยดู จะไม่แน่นอนนัก โอกาสที่จะล้มเหลวโดยสิ้นเชิงยังมีอยู่ โดยสรุป ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าจะทำให้ การเจรจายบลงในที่สุดก็คือประชาคมการค้าของโลกตระหนักดีว่าถ้าล้มเหลวจะเกิดความหายนะเพียงไร เพราะถักรอบอุรุกวัยล้มเหลว ความเชื่อถือในระบบกติกการค้าสากลก็จะหมดไป โลกอาจจะแบ่งค่ายกันตาม ภูมิภาคต่างๆ ซึ่งเริ่มเคลื่อนไหวทำข้อตกลงกันอยู่แล้ว และแรงผลักดันให้กีดกันทางการค้าอาจเป็นแรงที่ต้าน ไม่อยู่ ดังที่เคยเกิดหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่แค่นี้ก็ยังไม่พอ ประชาคมโลกจะต้องค้นหาสูตรที่จะใช้ เป็นข้อตกลงได้อีกด้วย ความต้องการที่จะเจรจาให้จบก็คงเป็นแรงจูงใจที่ช่วยให้ค้นหาข้อตกลงให้ได้ ประการหนึ่ง

นอกจากนี้ เหตุผลที่สำคัญอาจจะได้แก่ ความตระหนักของสหภาพยุโรป (กับญี่ปุ่น) ว่าจะต้องยอม อ่อนข้อเรื่องการเกษตร การที่สหรัฐยอมอ่อนข้อด้วยในที่สุดทำให้รายละเอียดที่แอบแฝงอยู่ในข้อตกลงการ เกษตรเป็นรายละเอียดที่ทำให้ข้อตกลงดังกล่าวค่อนข้างจืด (Siamwalla 1995) ความเหนียวแน่นของประเทศ อันที่ยอมให้ข้อตกลงหลายฉบับจืดชืดลงไปโดยที่ถือว่าในที่สุดการตกลงกันยังดีกว่าการไม่ตกลงกัน และ

³⁵ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา ชิล โคลอมเบีย ฟิจิ ฮังการี อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิ ลิปปินส์ ไทย อุรุกวัย อุรุกวัย โมริ (๒๕๓๔: 111-152) และเอกสารที่อ้างในนั้น

ความเปลี่ยนแปลงในค่ายโลกที่สาม ที่ยอมรับระบบเสรีนิยม กับการเน้นการส่งออกมากกว่าในสมัยที่เริ่มเจรจา ในหลายๆ ประเทศข้อเสนอซึ่งเคยดูเป็นเรื่องที่รับยากในช่วงเปิดเจรจา ได้กลายเป็นเรื่องธรรมดาในภายหลังเพราะประเทศเหล่านั้นได้ปฏิรูปนโยบายของตนด้วยตนเองหรือด้วยแรงบีบระดับทวิภาคีในระหว่างการเจรจา เช่นบราซิลกับอินเดียปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจและตัดสินใจเปิดประเทศให้มากขึ้น ไทยให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้นเนื่องจากแรงบีบทวิภาคีของสหรัฐ และเม็กซิโกผ่านการเจรจาก่อตั้งข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) จนทำให้ประเด็นต่างๆ ที่เจรจาในรอบอุรุกวัยกลายเป็นเรื่องหยาบหยาบ สำหรับประเด็นที่ติดขัดจนทำให้การเจรจาต้องหยุดชะงักลงเป็นเวลาสองปีนั้น (คือเรื่องการเกษตร) สิ่งที่ทำให้การเจรจาเริ่มเดินเครื่องต่อได้คือการที่ประชาคมยุโรปตกลงเป็นการภายในได้ว่าจะปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของตนอย่างไร ซึ่งนำไปสู่การตกลงกันระดับทวิภาคีเบื้องต้นระหว่างประชาคมฯ กับสหรัฐ ที่เรียกว่าข้อตกลงแบลร์เฮาส์

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้ว นักวิเคราะห์บางคน³⁶ ยังยืนยันว่าบุคลิกของนาย Peter Sutherland มีผลทำให้การเจรจาลงได้ ซึ่งผู้ที่ไม่ค่อยเชื่อว่างูเจกบุคคลมีอิทธิพลมากนักต่อประวัติศาสตร์อาจพยายอมรับได้ว่าอย่างน้อยนาย Sutherland ช่วยเร่งให้การเจรจาลงภายในสิ้นปี 1993 (๒๕๓๖) บางคนเห็นว่าการที่ Sir Leon Brittan กรรมการวิเทศสัมพันธ์ของประชาคมยุโรป จะเข้าพบกับนาย Mickey Kantor ผู้แทนการค้าสหรัฐนั้น ก็ช่วยให้ยักษ์ใหญ่ทั้งสองตกลงกัน โดยบุคคลในตำแหน่งเดียวกันก่อนหน้านี้ (คือนาย Frans Andriessen กับนาง Carla Hills) ระแวงกันมากเกินไปจนทำให้ไม่มีวันประนีประนอมกันได้ แต่ต่อมาปรากฏชัดขึ้นว่าความจริงหัวหน้าคณะเจรจาทั้งสองบุคคลไม่สู้จะเข้ากันนัก ผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์จึงสรุปว่าในช่วงท้ายของการเจรจา สองคนจะเข้าหากันเพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือต้องการให้การเจรจาลงเสียที เรื่องนี้ชวนให้คิดได้ในแง่กลไกการเจรจา การเปลี่ยนบุคคลสำคัญอาจช่วยให้การเจรจาลงถึงข้อตกลงได้ เพราะคนใหม่อาจมีมุมมองใหม่ และไม่ต้องรักษาหน้าด้วยการยืนยันสิ่งเก่าๆ ที่คนเก่าเคยยืนยัน การเปลี่ยนบุคคลระหว่างการเจรจารอบโตเกียวก็จะมีผลเช่นนั้น (Winham 1986: 164; พิเตอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 30)

ทฤษฎี hegemonic stability ที่มองว่าสหรัฐเป็นพี่เบิ้มที่จะบงการให้ระบบการค้าของโลกเป็นระเบียบจะไม่ค่อยมีหลักฐานยืนยันที่เพียงพอ โครงสร้างอำนาจในการเจรจารอบอุรุกวัยสลับซับซ้อนกว่าการมีพี่เบิ้มเพียงประเทศเดียวอย่างแน่นอน เพราะเป็นโครงสร้างที่มีมหาอำนาจพี่เบิ้มสองฝ่าย (คือสหรัฐกับสหภาพยุโรป) และมีประเทศหรือกลุ่มประเทศอีกจำนวนมากที่มีสิทธิ์มีเสียงในเรื่องต่างๆ ตามไล่ในระดับรองลงมา เช่นญี่ปุ่นกับแคนาดา รวมทั้งพี่เบิ้มทั้งสองเป็นกลุ่มสี่ฝ่าย “quadrilaterals” (ที่ประชุมผู้นำกลุ่ม

³⁶ จากการสัมภาษณ์

ประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศที่เรียกว่า G-7 ซึ่งนักวิเคราะห์บางคนถือว่าสำคัญ น่าจะสรุปได้ว่าเป็นกลุ่ม quadrilaterals ในอีกรูปแบบหนึ่ง) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มประเทศอื่นๆ ในยุโรป กลุ่มแครนส์ และกลุ่มอื่นๆ ที่รวมตัวกันในประเด็นต่างๆ แต่ผลของการเจรจาในโครงสร้างที่สลับซับซ้อนเช่นนี้ ยังสามารถนำไปสู่ข้อตกลงที่น่าจะทำให้ระบบการค้าของโลกมีเสถียรภาพมากขึ้น กล่าวคือเสถียรภาพของระบบไม่ต้องอาศัยที่เข้มแข็งเพียงประเทศเดียว

ส่วนทฤษฎี embedded liberalism ที่ Wolfe (1995) อ้างถึง กับการทำสงครามการเกษตรนั้น ยังคงจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่โดยจุดอ่อนที่ได้กล่าวถึงใน ตอนที่ 2 ของบทความนี้ยังมีอยู่ ถ้าจะมองว่าการเจรจารอบอุรุกวัยในหัวข้อการเกษตรเป็นการเจรจาหยุดยั้งในสงครามการเกษตร ก็ต้องถือว่าการยังต่อสู้กันยังมีอยู่ แต่กระบวนการเจรจาลดอาวุธได้เริ่มต้นอย่างจริงๆ จังๆ

การที่สหภาพยุโรปยอมตกลงในเรื่องการเกษตรนั้นมีสาเหตุหลายประการ ความสูญเสียเนื่องจากค่าใช้จ่ายจากงบประมาณที่สูงมากเป็นปัจจัยหนึ่งอย่างแน่นอน ในขณะที่เดียวกันการเมืองภายในสหภาพยุโรปอาจจะเปลี่ยนแปลงไปมากพอที่จะทำให้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น โดยแม้กระทั่งในฝรั่งเศส จำนวนเกษตรกรลดลงเพราะคนหนุ่มสาวหันไปทำงานในเมืองมากกว่า ถึงแม้ว่าประชาคมยุโรปจะประกาศอยู่ตลอดเวลาว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรเป็นเรื่องภายในที่ไม่เกี่ยวกับการเจรจารอบอุรุกวัย แต่เจ้าหน้าที่และนักเจรจายอมรับเป็นการส่วนตัวว่าในการร่างแผนปฏิรูปนโยบายการเกษตร ตนได้คำนึงถึงแรงผลักดันในการเจรจารอบอุรุกวัยด้วย ขณะเดียวกันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเกิดกลุ่มแครนส์เป็นพลังที่สามในกระบวนการเจรจาเรื่องการเกษตร ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชาคมยุโรป ตลอดจนญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ ยอมรับว่าจะคุ้มครองภาคเกษตรอย่างเท่าไม่ได้แล้ว การวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มแครนส์เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก เพราะอิทธิพลของกลุ่มทำนองนี้วัดเป็นตัวเลขไม่ได้ อีกทั้งต้องยอมรับว่าในช่วงวิกฤตจริงๆ การเจรจากลายเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับประชาคม/สหภาพยุโรป แต่หลักฐานที่ชวนให้สรุปว่ากลุ่มแครนส์มีอิทธิพลจริงนั้นมีเพียงพอ เช่น

- จากการกระทำของสมาชิกกลุ่มแครนส์เอง เช่นกรณีที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีที่มอนทรีออล (1988 หรือ ๒๕๓๑) กับที่บรัสเซลส์ (1990 หรือ ๒๕๓๓) ต้องปิดลงเพราะสมาชิกกลุ่มแครนส์จากลาตินอเมริกาประท้วงด้วยการเดินออก หรือการเดินทางของรัฐมนตรีการค้าออสเตรเลียในช่วงวิกฤตต่างๆ เพื่อพยายามไกล่เกลี่ยเป็นต้น บางครั้งการกระทำดังกล่าวนี้อาจไม่ได้ทำร่วมกับกลุ่มแครนส์ทั้งกลุ่ม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณว่ากลุ่มแครนส์รู้สึกอย่างไร และที่สำคัญคือคนอื่นมองว่าเป็นการเคลื่อนไหวของสมาชิกกลุ่มแครนส์
- จากปฏิกิริยาของประชาคม/สหภาพยุโรป ที่พยายามขจัดภาพพจน์ว่าคนโคเดเด็ยคือต่อต้านการยอมปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรอยู่คนเดียว ช่วงที่เห็นชัดที่สุดคือช่วงการประชุมรัฐมนตรีที่บรัส

เชลส์ (1990 หรือ ๒๕๓๓) (ทีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 67-84)

- จากการให้สัมภาษณ์ของนักเจรจายุโรป (ในโครงการวิจัยนี้) ที่ยอมรับว่าต้องให้น้ำหนักแก่กลุ่มแครนส์ในการพิจารณาจุดยืนของประชาคม/สหภาพ แต่นักเจรจาเหล่านี้กล่าวว่ากลุ่มแครนส์มีน้ำหนักไม่มากนัก และนักเจรจาอาวุโสคนหนึ่งยังเข้าใจผิดว่ากลุ่มแครนส์ได้สลายตัวไปแล้ว หลังการเจรจาสิ้นสุดลง ในขณะเดียวกันนักเจรจาโรยยังมองว่าในบางช่วงกลุ่มแครนส์พร้อมที่จะประนีประนอมมากกว่าสหรัฐเพราะข้อเสนอของกลุ่มแครนส์เป็นการยอมรับความจริงว่าในรอบอุรุกวัยจะไม่สามารถเจรจาให้การลดหนี้และการปกป้องภาคเกษตรหมดไปโดยสิ้นเชิง
- จากการที่กลุ่มแครนส์มีตัวแทนในการประชุมลับของเจ้าหน้าที่อาวุโสที่ฝ่ายในช่วงวิกฤตบางช่วง สี่ฝ่ายดังกล่าวได้แก่สหรัฐ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น กับออสเตรเลีย (Gill 1994 และจากการสัมภาษณ์)
- จากข้อตกลงสุดท้ายที่สะท้อนความต้องการของประเทศสมาชิกกลุ่มแครนส์ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งคำเรียกร้องของโคลอมเบีย กับไทย ที่ต้องการให้ถือว่าโครงการปลูกพืชทดแทนยาเสพติดจะได้รับการยกเว้นจากข้อจำกัดด้านการลดหนี้กับการปกป้อง ส่วนประเด็นหลักๆ ในข้อตกลงสุดท้ายแยกไม่ออกจากส่วนไหนเป็นข้อเสนอของกลุ่มแครนส์ ส่วนไหนมาจากสหรัฐ เพราะข้อเสนอทั้งสองใกล้เคียงกันมาก แต่แม้กระทั่งข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับประเทศอื่นๆ ที่เรียกว่าแบลร์เฮาส์ ก็ต้องถือว่ากลุ่มแครนส์น่าจะมีอิทธิพลอยู่บ้าง เพราะข้อตกลงแบลร์เฮาส์เป็นการแปรญัตติร่างข้อตกลงที่นาย Arthur Dunkel เลขาธิการแอกต์ รวบรวมเสนอในเดือนธันวาคม 1991 (๒๕๓๔) ร่างของนาย Dunkel มาจากการเจรจาโดยประมวลจากข้อเสนอของทุกฝ่ายรวมทั้งของกลุ่มแครนส์ด้วย

ในระยะแรกหลังจากการเจรจาเสร็จสิ้นลงใหม่ๆ ความรู้สึกโดยทั่วไปคือปัญหาของภาคเกษตรจะได้รับการแก้ไขอย่างจริงๆ จังๆ เสียที ต่อมาเมื่อมีการวิเคราะห์รายละเอียดของข้อตกลง เริ่มเป็นที่ประจักษ์ว่าอย่างน้อยในช่วงต้นๆ การลดหนี้กับการกีดกันทางการค้าจะลดลงน้อยมาก ด้วยเหตุผลหลักๆ สามประการ คือ หนึ่ง ปีฐานที่กำหนดสำหรับการคำนวณว่าการลดหนี้ลดลงเท่าไรนั้น กลายเป็นปีที่ผิดปกติ คือมีการลดหนี้มากเป็นพิเศษ สอง การกำหนดค่าจัดความของ “สินค้า” แต่ละชนิดใช้การจำแนกประเภทที่หยาบมาก โดยอัตราภาษีที่ต้องลดลงเป็นอัตราเฉลี่ยที่ไม่ถ่วงน้ำหนัก เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศรักษาอัตราภาษีสำหรับสินค้าบางชนิดได้ในอัตราที่ค่อนข้างสูง และ สาม ข้อผูกมัดของแต่ละประเทศที่เป็นการแปลงมาตรการจำกัดจำนวนให้เป็นอัตราภาษีที่เทียบเท่า (tariffication) ไม่ค่อยจะตรงไปตรงมา ทำให้เกิดคำศัพท์ใหม่คือ “dirty tariffication” ปัญหาหลังนี้ไม่มีทางแก้ เพราะพันธกรณีทางกฎหมายของแต่ละประเทศได้แก่ข้อผูกมัดที่ตนยื่นเสนอและเป็นที่ยอมรับไปแล้วในพิธีสารมารราเคซ (ดูภาพที่ 2) สูตรที่ว่าควรลดอะไรลงร้อยละเท่า

ไรไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง แต่มาจากเอกสารในลักษณะแนะนำวิธีการ³⁷ ประเทศไทยเองก็ฉวยโอกาสจากการกระทำ dirty tariffication อย่างแพร่หลาย เพราะการคำนวณของไทยก็ออกมาในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ไทยบางคนคุยว่า “ประเทศไทยไม่ต้องทำอะไร”

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสำหรับภาคเกษตร ยังน่าจะถือว่าเป็นข้อตกลงที่สำคัญเพราะถึงแม้ว่าระดับการอุดหนุนกับการกีดกันสินค้าเกษตรจะไม่ลดลงมากนัก แต่เป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมสินค้าเกษตรทั้งภาค โดยอัตราภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าเกษตรทุกชนิดอยู่ภายใต้การผูกพันหรือผูกมัด (binding) ซึ่งนับว่าเป็นการผูกมัดมากกว่าสินค้าอุตสาหกรรม ประกอบกับมีข้อตกลงกันว่าจะต้องมีการเจรจาต่อในปี 2000 (๒๕๔๓) ทำให้มีโอกาสที่จะหยุดยั้งในภาคเกษตรอย่างจริงๆ จังๆ ในระยะยาว

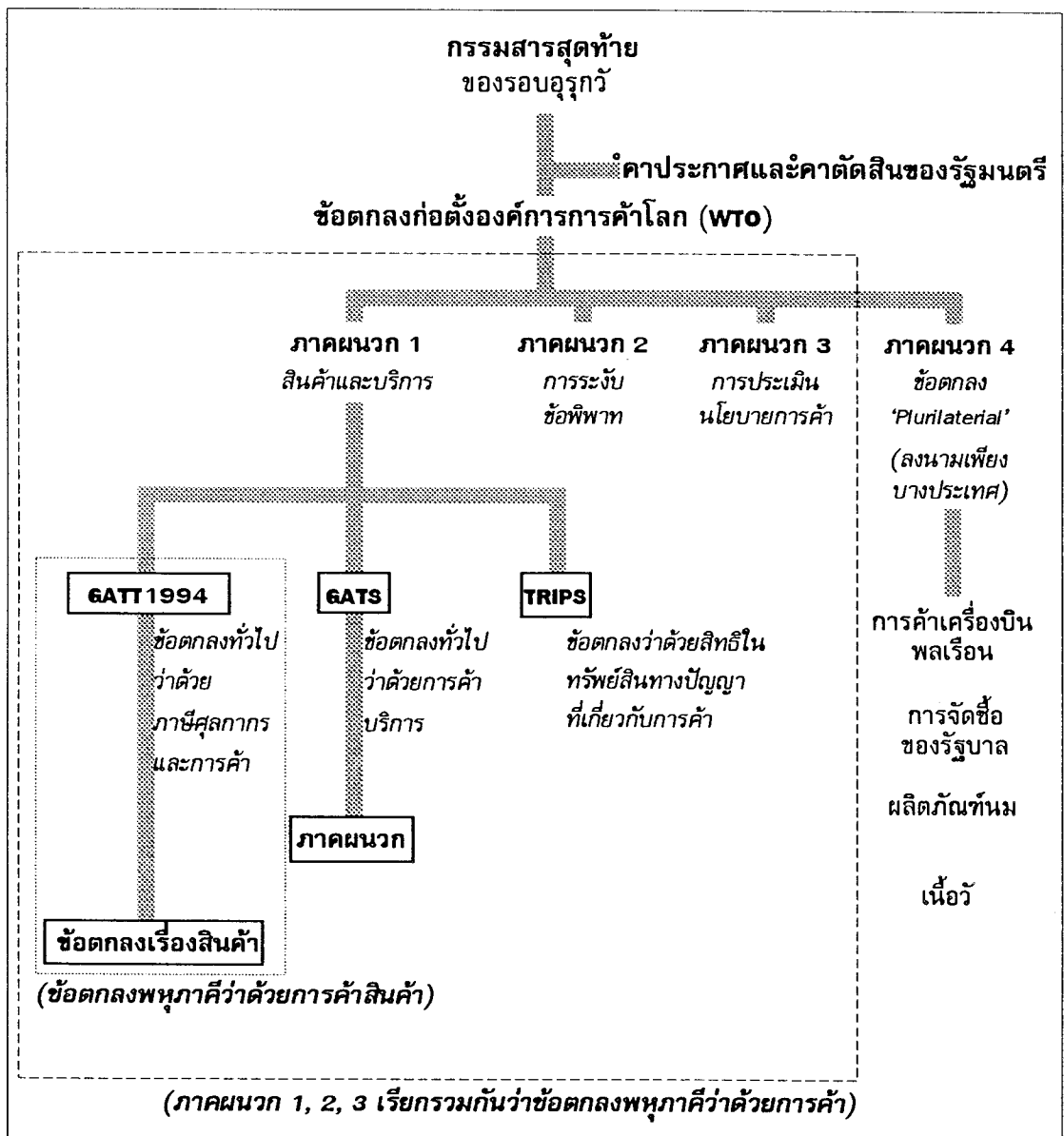
สำหรับการก่อตั้งองค์การการค้าโลกนั้น ถือว่ามีนัยสำคัญในประเด็นใหญ่ๆ สองประเด็นคือ หนึ่ง เป็นการนำเรื่องหลายเรื่องให้อยู่ในกรอบเดียวกันถึงแม้ว่าจะใช้ข้อตกลงคนละฉบับกัน ได้แก่ เกดต์ (สำหรับสินค้า) เกดส์ (สำหรับบริการ) ทริปส์ (สำหรับทรัพย์สินทางปัญญา) การระงับกรณีพิพาท (ใช้ร่วมกัน) และการประเมินนโยบายการค้า (ดูภาพที่ 1) และ สอง น่าจะเป็นการเสริมสร้างระบบกติกาของการค้าโลกให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งสำหรับประเทศเล็กน่าจะหมายความว่าได้รับการคุ้มครองจากการกระทำแบบ “อำนาจเป็นธรรม” ในระดับหนึ่ง (จะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่คงต้องดูกันต่อไป) ตัวองค์การการค้าโลกจะสามารถเป็นองค์กรรักษาสันติภาพทางเศรษฐกิจในโลกอย่างที่ Will Clayton ฝันใฝ่หรือไม่ก็ยังคงต้องดูต่อไป แต่ในแง่นี้ องค์การการค้าโลกดูจะมีข้อจำกัดไม่น้อยเพราะในปีก่อตั้ง 1995 (๒๕๓๘) ประเทศสมาชิกไม่อนุมัติงบประมาณเต็มขั้นตามที่องค์การการค้าโลกขอ คือเพิ่มจากงบประมาณของสำนักเลขาธิการเกดต์เดิมไม่มากนัก

³⁷ เรียกว่า “modalities” (GATT 1993a).

ภาพที่ 1 : โครงสร้างคร่าวๆ ของข้อตกลงรอบอุรุกวัย

เนื้อหาหลักคือ ข้อตกลงก่อตั้ง WTO หนึ่งฉบับ บวกกับภาคผนวก (Annex) สี่ชุด

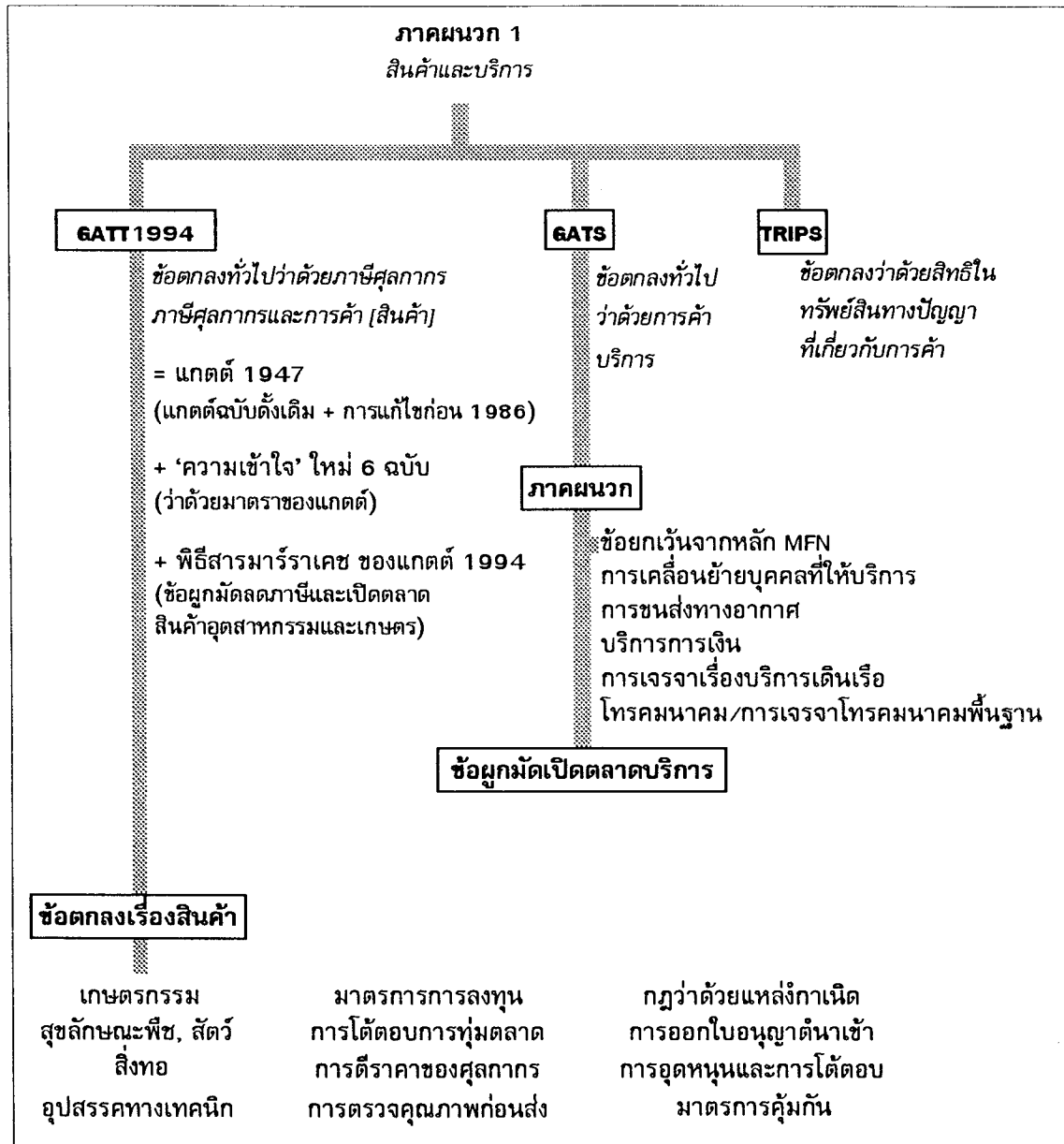
- ภาคผนวก 1, 2 และ 3 เรียกรวมกันว่า ‘ข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้า’;
- แกตต์ 1994 รวมกับข้อตกลงเรื่องสินค้า เรียกว่า ‘ข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า’



ที่มา: กรรมสารสุดท้ายของรอบอุรุกวัย

ภาพที่ 2 : รายละเอียดภาคผนวก 1 ของข้อตกลง WTO

ว่าด้วยสินค้าและบริการ

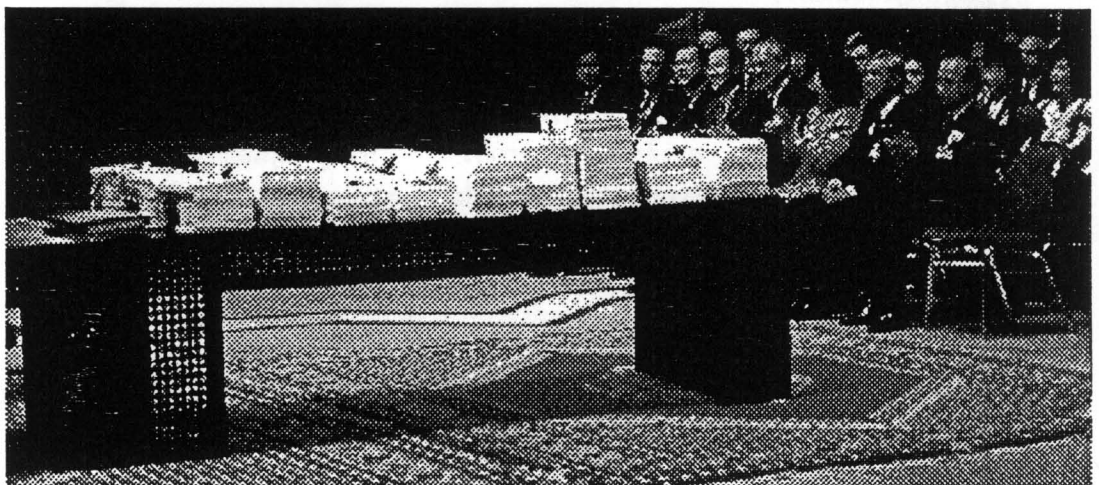


ที่มา: กรมสารสุตทำยของรอบอุรุกวัย

ภาพที่ 3 : คำประกาศและคำตัดสินของรัฐมนตรีที่มารราเคซ

คำตัดสินของรัฐมนตรี	คำประกาศของรัฐมนตรี
● มาตรการสำหรับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ● ขั้นตอนกระบวนการแจ้งข้อมูล ● ผลกระทบต่อประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและที่นำเข้าอาหารสุทธิ ● การแจ้งเมื่อนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเข้าระบบครั้งแรก ● อุปสรรคด้านเทคนิค : ระบบสารสนเทศ WTO-ISO ● อุปสรรคด้านเทคนิค : การเผยแพร่ข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ ISO/IEC ● คำตัดสินเรื่องการทุ่มตลาดและการโต้ตอบ ● คำตัดสินเรื่องการตีราคาโดยศุลกากร ● การจัดองค์กรของ GATS ● การระงับข้อพิพาทของ GATS ● บริการและสิ่งแวดล้อม ● การเจรจาเรื่องการอพยพบุคคล ● บริการทางการเงิน ● การเจรจาเรื่องการเดินเรือ ● การเจรจาเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐาน ● บริการวิชาชีพ ● การจัดซื้อของรัฐบาล ● การระงับข้อพิพาท	● WTO กับ การประสานนโยบายระดับโลก ● WTO กับ IMF
	ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อผูกมัดเรื่อง บริการทางการเงิน

ที่มา: กรมสารสุตท้ายของรอบอุรุกวัย



ยาว 21,100 หน้า หนัก 170 กิโลกรัม: ข้อตกลงมารราเคซของบราซิลให้รัฐมนตรีลงนาม

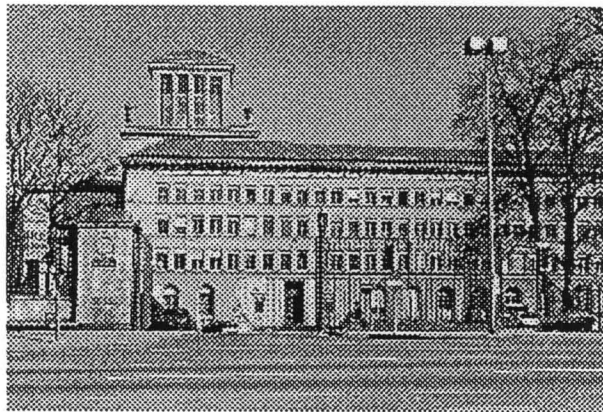
ภาคที่ ๒

ประเทศไทยในระบบโลก



ไตรรงค์ สุวรรณคีรี อุทัย พิมพ์ใจชน ศุภชัย พานิชภักดิ์ และเดช บุญนาค (เอกอัครราชทูตไทย ประจำองค์การระหว่างประเทศที่เจนีวา) ในพิธีลงนามข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่มารราเคซ

5. ความเข้าใจผิด



There should be no impression that the WTO can be merely a forum, a sort of world trade tennis court passively awaiting play. If it is to fulfil the hopes and efforts invested in seven years of negotiation the organisation we are setting up must be an activist one.

*Peter Sutherland, GATT director-general
Marrakech, April 12, 1994*

ในช่วงที่องค์การการค้าโลกตั้งขึ้นใหม่ๆ นี้ ความตื่นตัวในเรื่องระบบแอกต์กับองค์การการค้าโลก (WTO) มีมากขึ้น แต่ความเข้าใจผิดก็ยังมีหลงเหลืออยู่มากเช่นกัน คงจะต้องขจัดความสับสนในประเด็นหลักๆ เสียก่อนเพื่อที่จะพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเทศไทยต่อไปด้วยความเข้าใจที่ดีขึ้น ความเข้าใจผิดที่สำคัญที่พบในประเทศไทยเป็นประจำมีสองประการคือ

ความเข้าใจผิดที่ 1 คือ การที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก นับเป็นสิ่งใหม่โดยสิ้นเชิง ประเทศไทยไม่เคยมีพันธกรณีเช่นนี้มาก่อนเลย จริงอยู่องค์การการค้าโลกเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1995 (๒๕๓๘) และจริงอยู่การก่อตั้งองค์การการค้าโลก นับเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญ แต่องค์การฯ นี้เป็นเพียงทายาทของระบบแอกต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 1948 หรือ ๒๔๙๑) หลักการและพันธกรณีดั้งเดิมภายใต้ แอกต์ ยังคงมีอยู่ต่อไปภายใต้องค์การการค้าโลก เพราะแอกต์ดั้งเดิม (ปัจจุบันเรียกว่า GATT 1947) ยังมีตัวตนอยู่ เป็นรากฐานสำคัญของข้อตกลงจากรอบอุรุกวัยที่เรียกว่า “ข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลก” (WTO Agreement) ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าสินค้า (รายละเอียด ข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลกอยู่ในแผนภาพที่ 1-3)

ประเทศไทยมีพันธกรณีในระบบแอกต์นับตั้งแต่ลงนามในข้อตกลงแอกต์เมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) แต่ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากระบบแอกต์มาก่อนหน้านั้นหลายปี เพราะประเทศคู่ค้าสำคัญๆ เช่น สหรัฐอเมริกาและยุโรป และญี่ปุ่นยอมลดภาษีศุลกากร และใช้มาตรการเปิดตลาดอื่นให้แก่สินค้าส่งออกของไทย

ตามที่ได้ตกลงกันในการเจรจารอบต่างๆ ของเกณฑ์ เหมือนกับประเทศไทยลงนามในเกณฑ์แล้ว ทั้งนี้เพราะไทยทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่ให้สิทธิเรื่องอัตราภาษีศุลกากรซึ่งกันและกันเท่ากับที่ให้ประเทศอื่น (most-favoured nation หรือ MFN) (แต่ไทยไม่ได้รับสิทธิในการปฏิบัติตามกติกาของเกณฑ์) เมื่อสินค้าของไทยถูกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ประเทศต่างๆ ผูกมัดในเกณฑ์ การส่งออกของไทยก็ขยายตัวในอัตราสูงในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นผลประโยชน์ที่ประชากรไทยได้รับโดยตรงจากการเจรจารอบต่างๆ ของเกณฑ์ จากการเจรจารอบต่างๆ เหล่านั้น อัตราภาษีศุลกากร เฉลี่ยสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ลดลงจากระดับเฉลี่ย 40% ในปลายคริสต์ทศวรรษ 1940 (ราวๆ ๒๔๕๐) เหลือเพียง 5% ในขณะนี้ ปริมาณการค้าของโลกขยายตัว 12 เท่าในช่วง 40 ปีหลังจากเกณฑ์ก่อตั้งเมื่อปี 1947 (๒๔๕๐) และมูลค่าการค้าสินค้าของโลกขยายตัวจากประมาณ \$57 พันล้านในปีก่อตั้งเกณฑ์ เป็น \$4,060 พันล้านในปี 1994 (๒๕๓๗)¹ เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนนโยบายมาเน้นการส่งออก จึงสามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดตลาดในประเทศคู่ค้า ตัวอย่างสินค้าที่ได้รับประโยชน์ ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (ก่อนที่ปริมาณการส่งออกจะถูกจำกัดด้วยโควตา) สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ และมันสำปะหลัง การที่ประเทศไทยต้องการลงนามในข้อตกลงเกณฑ์อย่างถูกต้อง ก็เพื่อที่จะให้การเปิดตลาดในประเทศคู่ค้าเป็นสิทธิประโยชน์ที่คงทนถาวร และเพื่อที่จะให้การค้าของตนอยู่ภายใต้กติกาที่แน่นอน

สรุปแล้วประเทศไทยพัวพันกับระบบเกณฑ์และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาแล้วหลายสิบปี

ความเข้าใจผิดที่ 2 คือ เกณฑ์ หรือ องค์การการค้าโลก “สั่ง” หรือ “บังคับ” ให้ประเทศไทยทำสิ่งต่างๆ ได้ (ส่วนใหญ่ผู้พูดมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะต้องทำ) ในการปราศรัยที่มารีราเช ประเทศมอโรคโค เมื่อเดือนเมษายน 1994 (๒๕๓๗) ซึ่งเป็นที่ประชุมลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัย นาย Peter Sutherland เลขาธิการเกณฑ์ในสมัยนั้น กล่าวว่า องค์การการค้าโลกจะไม่เป็นเพียงสนามกีฬาให้ประเทศสมาชิกใช้วิ่งเล่นกัน² หมายความว่าองค์การการค้าโลกจะไม่อยู่เฉยๆ แต่จะมีส่วนในการริเริ่มกระทำการเพื่อส่งเสริมระบบการค้าของโลกให้ก้าวหน้าออกไป แต่ในทางปฏิบัติองค์การการค้าโลกจะริเริ่มกระทำการเองได้มากนักน้อยเพียงไรยังไม่ปรากฏชัด ผู้เชี่ยวชาญในองค์การการค้าโลกเอง และในประเทศสมาชิกที่สำคัญๆ ยังไม่แน่ใจ

¹ GATT (1995); WTO (1995).

² คำแถลงของ Peter Sutherland ต่อคณะกรรมการเจรจาการค้าระดับรัฐมนตรี ที่มารีราเช 12 เมษายน 1994 (๒๕๓๗) ตีพิมพ์ใน GATT(1994c).

ในเรื่องนี้³ ถ้าพิจารณาจากฐานะทางกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าพื้นฐานขององค์การการค้าโลกยังเป็นข้อตกลงอยู่ เช่นเดียวกับ แกดต์ ประเทศสมาชิกจะทำอะไรก็เป็นเรื่องที่จะเจรจาตกลงกันในหมู่สมาชิก สำนักเลขาธิการจะมีอำนาจน้อยมาก ทั้งนี้ผิดกับธนาคารโลก หรือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งผู้บริหารสามารถตัดสินใจเองได้โดยไม่ต้องปรึกษาประเทศสมาชิกว่าจะให้ใครกู้เงินจำนวนเท่าไรภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถกำหนดบทลงโทษแก่ประเทศที่ผู้บริหารเห็นว่าปฏิบัติไม่ถูกต้อง วิธีลงโทษคือ องค์การนั้นๆ ระงับการให้กู้เงิน แต่ในกรณีขององค์การการค้าโลกอาวุธที่ใช้ในการพยายามบังคับ หรือ ลงโทษประเทศสมาชิก ได้แก่ การตั้งกำแพงขัดขวางการค้าของประเทศที่ถูกลงโทษ ตัวองค์การการค้าโลกไม่มีอำนาจที่จะตั้งกำแพงกีดกันการค้าเอง ประเทศเจ้าทุกข์เท่านั้นที่จะลงโทษประเทศจำเลยได้ (เช่น กีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศจำเลย) อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์การการค้าโลกที่แตกต่างจากระบบแกดต์ดั้งเดิมก็ยังมีอยู่คือ ในการพิจารณาข้อพิพาท คำชี้ขาดขององค์การการค้าโลกเป็นคำชี้ขาดที่เด็ดขาดมากขึ้น ถ้าชี้ขาดว่าจำเลยผิด เท่ากับอนุญาตให้เจ้าทุกข์ได้ตอบลงโทษได้ แต่คำว่า “องค์การการค้าโลก” ในที่นี้หมายความว่าสมาชิกองค์การฯ กับคณะผู้พิจารณาที่ดีที่สมาชิกแต่งตั้งขึ้น ตัวองค์การการค้าโลกไม่มีอาวุธที่จะลงโทษเอง⁴

สรุปแล้วพันธกรณีที่ประเทศไทยมีภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ใช่คำบังคับขององค์การระหว่างประเทศ เป็นพันธกรณีที่เกิดจากการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน และเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยยอมตกลงร่วมกับประเทศอื่นกว่า 100 ประเทศที่ลงนามในข้อตกลงของรอบอุรุกวัย พันธกรณีของไทยเป็นผลของคำเรียกร้อง (จะถือว่าเป็นการเรียกร้องเกมบังคับก็ได้) ของประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และที่เป็นประเทศคู่ค้าของไทย แต่ไม่ใช่การสั่งหรือบังคับของแกดต์ หรือ องค์การการค้าโลกเอง ประเทศไทยยอมตกลงรับพันธกรณีดังกล่าว เพราะประเทศไทยอยากให้ประเทศอื่นมีพันธกรณีเช่นกัน หากจะพิจารณาว่าประเทศไทย “ยอมสูญเสีย” อะไรไปจากการลงนามในข้อตกลง ก็ต้องพิจารณาว่าประเทศไทย “ได้รับ” อะไรจากการที่ประเทศอื่นลงนามด้วย เช่นถ้าถือว่าประเทศไทย “สูญเสีย” เนื่องจากยอมลดภาษีศุลกากร หรือยกเลิกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ ก็ต้องเปรียบเทียบกับกรณีที่ประเทศไทย “ได้รับ” คำมั่นสัญญาจากประเทศยักษ์ใหญ่ว่าจะเปิดตลาดสิ่งทอกับสินค้าเกษตร หรือลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าจะเปรียบเทียบว่า ความ “สูญเสีย” คู่กับสิ่งที่ “ได้รับ” หรือไม่ ก็ต้องคำนึงถึงบรรยากาศ สภาพแวดล้อมทางการเจรจา ต้องคำนึงถึง

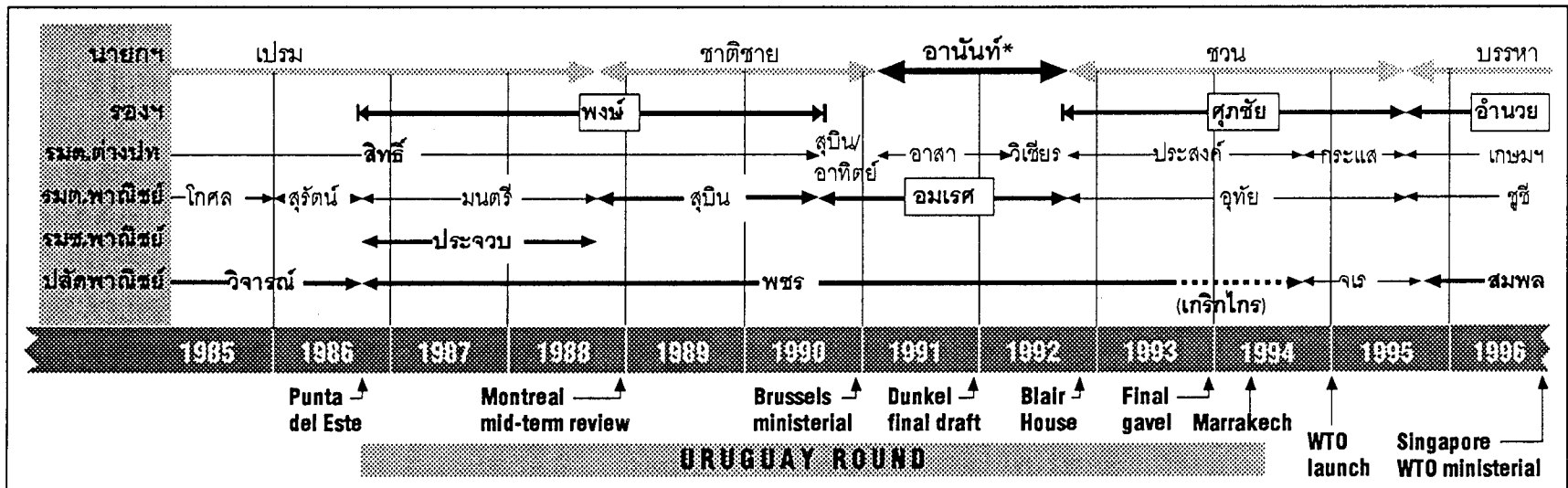
³ จากการสัมภาษณ์

⁴ คำตัดสินของคณะผู้พิจารณา (panel) หรือคณะผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในกรณีพิพาทจะถือเป็นคำชี้ขาด ยกเว้นในกรณีที่สมาชิก WTO มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ค้านคำตัดสินดังกล่าว (GATT 1994a: 417, 419)

อำนาจต่อรอง และต้องคำนึงถึงผล “ได้” กับ ผล “เสีย” หากประเทศไทยไม่ยอมลงนามในข้อตกลง จนทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่นอกระบบการค้าของประเทศส่วนใหญ่ อีกทั้งต้องคำนึงว่าสภาพการค้าของโลกจะเป็นอย่างไรหากไม่มีข้อตกลงเลยเพราะการเจรจาอุรุภวายล้มเหลว บทเรียนจากสถานการณ์ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นแสดงให้เห็นว่าหากระบบการค้าไร้ระเบียบจะเกิดความเสียหายได้มากขนาดไหน โดยเฉพาะสำหรับประเทศเล็กที่ต้องพึ่งการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก หากประชาคมการค้าโลกต้องการระเบียบ สมาชิกประชาคมการค้า (รวมทั้งประเทศไทย) ก็มีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับเพื่อให้ระเบียบดังกล่าวอยู่รอดได้ ระเบียบในระบบการค้าโลกไม่ใช่สิ่งที่ได้มาฟรีๆ

ภาพที่ 4 : ทีมชาติ?

การแบ่งงานรับผิดชอบ และการให้ความสนใจเรื่องเกตต์ การเจรจาต่อรองกับองค์การการค้าโลก ในช่วงรัฐบาลต่างๆ



* รัฐบาลสุจินดา (เมษายน-พฤษภาคม 1992) อยู่ในตำแหน่งระยะสั้นเกินไป จึงไม่มีบทบาทในเรื่องนี้

— ชื่อในกรอบ — = บทบาทระดับหัวหน้า

— ชื่อตัวหนา — = มีบทบาทมาก

— ชื่อตัวบาง — = บทบาทน้อย

(ข้อมูลรายละเอียด ดูหน้าต่อไป)

ทีมชาติ? ใครเป็นใครในภาพที่ 4

นายกรัฐมนตรี

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มีค. 1980 - สค. 1988)

บทบาทน้อย

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สค. 1988 - กพ. 1991)

บทบาทน้อย

นายอานันท์ ปันยารชุน (กพ. 1991 - เมย. 1992, พค.

- กย. 1992) ติดตาม

พลเอกสุจินดา คราประยูร (เมย. - พค. 1992) ไม่ทัน

มีบทบาท

นายชวน หลีกภัย (ตค. 1992 - กค. 1995) บทบาท

น้อย

นายบรรหาร ศิลปอาชา (กค. 1995 -) ยังไม่มีบท

บาท

รองนายกฯ

นายพงษ์ สารสิน (สค. 1986 - สค. 1990) หัวหน้า:

ประธานกนศ. บทบาทปานกลาง

ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ (ตค. 1992 - กค. 1995) หัว

หน้า: ประธานกนศ. สนใจมาก

ดร.อานวย วีระวรรณ (กค. 1995 -) หัวหน้า: ประธาน

กนศ. สนใจ (แต่รอบอุกวัยจบแล้ว).

รัฐมนตรีต่างประเทศ

พลอ.สิทธิ เสวตศิลา (กพ. 1980 - สค. 1990) ช่วย

ตั้งกลุ่มแครีนส์ จากนั้นบทบาทน้อย

ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (สค. - ธค. 1990) ไม่มีบทบาท

ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ (ธค. 1990 - กพ. 1991) ไม่มีบท

บาท

นายอาสา สารสิน (กพ. 1990 - เมย. 1992) ไม่มีบท

บาท (แต่ประชุมเอเปค)

นายปองพล อดิเรกสาร (เมย. - พค. 1992) ไม่มีบท

บาท

นายวิเชียร วัฒนคุณ (พค. - ตค. 1992) ไม่มีบทบาท

นต.ประสงค์ สุ่นศิริ (ตค. 1992 - พย. 1994) ไม่มีบท

บาท (แต่ประชุมเอเปค)

ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พย. 1994) ประชุมเอเปคเท่านั้น

นพ.กระแส ชนะวงศ์ (พย. 1994 - กค. 1995) ไม่มีบท

บาท

มรว.เกษมโสสมสร เกษมศรี (กค. 1995 -) ยังไม่มีบท

บาท

รัฐมนตรีพาณิชย์

นายโกศล ไกรฤกษ์ (เมย. 1983 - มค. 1986) ไม่มีบท

บาท

รตอ.สุรัตน์ โอสธานุเคราะห์ (มค. - สค. 1986) ไม่มี

บทบาท

นายมนตรี พงษ์พานิช (สค. 1986 - สค. 1988) ไม่มี

บทบาท

ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (สค. 1988 - สค. 1990) มีบทบาท

บ้าง ไปประชุมที่มอนทรีออล

นายอมเรศ ศิลลาอ่อน (สค. 1990 - เมย. 1992, พค. -

ตค. 1992) สนใจ และเป็นหัวหน้า

ดร.อนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ (เมย. - พค. 1992) ไม่มี

บทบาท

นายอุทัย พิมพ์ใจชน (ตค. 1992 - กค. 1995) บทบาท

น้อย แต่เคลื่อนไหวเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (ทวิ

ภาคีไทย-สหรัฐ) และไปประชุมปิดรอบที่มารีราเคซ

นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ (กค. 1995 -) ยังไม่มีบทบาท

รมช.พาณิชย์

นายประจวบ ไชยสาส์น (สค. 1986 - สค. 1988) สน

ใจมาก ไปแครีนส์ กับปุนดาฯ

(รมช. คนอื่นบทบาทน้อยมาก ยกเว้นมรว.ปรีดียาธร เท

วกุลในรัฐบาลอานันท์ 2)

ปลัดพาณิชย์

นายวิจารณ์ นิเวตวงศ์ (1972 - กย. 1986) มีบทบาท

มาก

นายพชร อิศรเสนา (ตค. 1986 - กย. 1994) มีบทบาท

มาก แต่ช่วงกลางปี 1993 ถึงกย. 1994 มีปัญหา

กับนายอุทัย ถูกพักราชการ อธิบดีกรมเศรษฐกิจการ

พาณิชย์ (นายเกริกไกร จิระแพทย์) ทำหน้าที่แทน

ในทางปฏิบัติ

นายจเร จุฑารัตนกุล (ตค. 1994 - กย. 1995) บทบาท

น้อย รอบอุกวัยจบแล้ว

นายสมพล เกียรติไพบูลย์ (ตค. 1995 -) เพิ่งรับ

ตำแหน่ง

6. ປະເທດໄທຍ໌

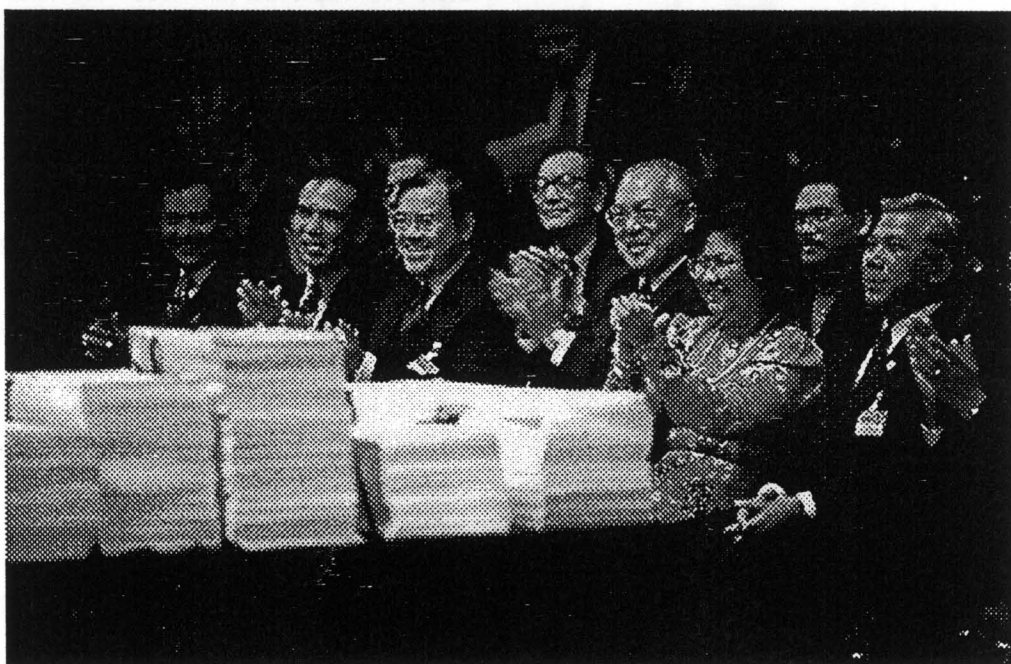
ຄວາມຈຳເປັນໃນການສ້າງຄວາມສັມພັນຊຶ່ງອຸປະຕິຊູລັກ ... ນັບເປັນເຫດຖານ
ສຳຄັນປະການໜຶ່ງທີ່ເຮັດໃຫ້ມີການແຂ່ງຂັນເຂົ້າທາງເສຍຫຼາຍຈາກການ
ດຳເນີນໂຍບາຍເສຍຫຼາຍ

ຣັງສຸວຸດ ສະພຸດພັນຸ

“ກະບວນການກຳນົດໂຍບາຍເສຍຫຼາຍໄທຍ໌”

ເປົ້າໝາຍຂອງໄທຍ໌

ການເຄື່ອນໄຫວຂອງໄທຍ໌ໃນເວທີການເຈາະການຄ້າລະດັບໂລກ ເປັນການເຄື່ອນໄຫວໃນບໍລິບົດທີ່ໄທຍ໌ເປັນປະເທດເລັກ
ຢູ່ໃນສັງຄົມໂລກຊຶ່ງສຳຮູດກັບສະຖາພະຍຸໂຣປ໌ມີອິດທິພົນທີ່ສຸດ (ບາງຄົນອາດເວົ້າວ່າສະຖາພະຍຸໂຣປ໌ເປັນທີ່ເນັ້ນຜູ້ທຽບອິດທິ
ພົນແບບ hegemon ດ້ວຍຊຳໄປ) ລະບົບທີ່ໄທຍ໌ເລືອກເຊື່ອເປັນລະບົບທີ່ສຳພັນລະຫວ່າງການຄ້າເສີ ການຄຸ້ມຄອງພາກ
ເສຍຫຼາຍພາກ (ເຊັ່ນການເຄື່ອນໄຫວກັບສິນຄ້າ) ແລະການດຳເນີນໂຍບາຍທີ່ເນັ້ນການຄຸ້ມຄອງສ່ວນແບ່ງຕາມການ
ຄ້າລະຫວ່າງປະເທດ (mercantilism) ອ່າຍທີ່ໄດ້ກ່າວມາແລ້ວໃນຕອນຕົ້ນໆ ຄວາມທີ່ປະເທດໄທຍ໌ເປັນປະເທດເລັກ
ເຮັດໃຫ້ປະເທດໄທຍ໌ຕ້ອງພົບກັບໜ້າທີ່ເພີ່ມອຳນາດຕ່ຳຮອດ ແລະເພື່ອແບ່ງງານກັນເຮັດເປັນທາງອອກທາງໜຶ່ງ



ອາເຊຍສາມັດຕິ: ພ້ອມເຟຣິງກັນສະໝັດສະໜີຂອງສິງຄ໌ປ໌ (ນອກພາບ) ລຸ່ມນາມທີ່ມາຣ໌ຊາເຊ

สำหรับประเทศที่ขาดผู้เชี่ยวชาญในเรื่องทั้งหลายที่เจรจากัน พันธมิตรที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยได้แก่ กลุ่มแครนส์ (ซึ่งเลื่อนไหวในเรื่องการเกษตรล้วนๆ) นอกจากนี้มีกลุ่มอาเซียน ซึ่งให้ประโยชน์ทั้งในด้านการเพิ่มอำนาจต่อรอง และในการแบ่งงานกันทำ คือไทยดำเนินการในเรื่องการเกษตรในนามอาเซียน อินโดนีเซียเป็นผู้แทนอาเซียนในเรื่องสิ่งทอ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ในแกตต์ตั้งแต่ปี 1978 (๒๕๒๑) และลงนามเป็นภาคีเต็มขั้นเมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) (รังสรรค์ ๒๕๓๒: 22-24) แต่ประสบการณ์ของประเทศไทยในเวทีการเจรจาการค้าขนาดใหญ่ไม่ได้เริ่มที่แกตต์ ประสบการณ์ดังกล่าวกลับเริ่มในเวทีที่เป็นการถอนเสรีภาพจากสำคัญหนึ่งภาคออกจากแกตต์ คือสิ่งทอ ข้าราชการไทยเล่าว่าในสมัยนั้นสหรัฐเรียกไทยมาหารือตามบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ หรือ Multifibre Arrangement (MFA) เพื่อขอจำกัดโควตาผลิตภัณฑ์สิ่งทอบางชนิด ด้วยความที่มองว่าไทยไม่มีอำนาจต่อรอง นักเจรจาของไทยจึงยอมตามที่สหรัฐเรียกร้อง ปรากฏว่าการที่ไทยยอมนั้นทำให้ประเทศผู้ส่งออกอีกหลายประเทศมาบ่นว่าไทยสร้างตัวอย่างที่ไม่ดี เพราะไทยมีสิทธิ์ต่อสู้คำเรียกร้องของสหรัฐภายใต้กติกานานาชาติของ MFA ข้าราชการไทยเล่าว่าคำทักท้วงของประเทศอื่นนั้น เป็นครั้งแรกที่นักเจรจาไทยเริ่มเห็นคุณค่าของกติการะหว่างประเทศกับกระบวนการระงับกรณีพิพาทพหุภาคี

ในระหว่างการเจรจารอบอุรุกวัย มีเหตุการณ์อีกอันหนึ่งที่ตอกย้ำให้นักเจรจาไทยให้ความสำคัญแก่ระบบพหุภาคี เมื่อสหรัฐกล่าวหาว่าไทยละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้วยการเลือกปฏิบัติกีดกันบุหรืต่างประเทศ ไทยขอให้สหรัฐนำเรื่องนี้เข้าพิจารณาภายใต้กระบวนการระงับกรณีพิพาทของแกตต์แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องทวิภาคีที่สหรัฐใช้อำนาจบังคับขู่เข็ญเพียงข้างเดียว ผลของการพิจารณาในแกตต์เมื่อกลางปี 1990 (๒๕๓๓) (GATT 1990b; Bayard and Elliott 1994: 449-450; Ungphakorn 1990b) คือไทยต้องเปิดตลาด แต่ไทยไม่ต้องแก้กฎที่ห้ามการโฆษณาบุหรื เพราะเป็นกฎที่บังคับใช้อย่างเสมอภาคทั้งกับบุหรืไทยและบุหรืต่างประเทศ นักเจรจาไทย (ยกเว้นแพทย์ที่รณรงค์ต่อต้านบุหรื) พอใจกับผลการพิจารณาดังกล่าว โดยชี้ว่าในกรณีประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ และมาเลเซีย ซึ่งไม่ได้นำเรื่องนี้ไปพิจารณาในแกตต์ ประเทศเหล่านั้นต้องยอมให้บริษัทบุหรืสหรัฐโฆษณาได้ด้วย

ดังนั้นในไม่กี่ปีหลังจากกรณี MFA เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยของแกตต์เริ่มในปี 1986 (๒๕๒๙) วัตถุประสงค์สำคัญในใจนักเจรจาไทยที่ต้องการให้มีการเปิดรอบใหม่ คือการเสริมสร้างกติกการค้าของโลกเพื่อช่วยเป็นเกราะป้องกันประเทศไทยจากการใช้อำนาจข้างเดียวดังเช่นการใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าสหรัฐ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเล่าว่าเรื่องนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทย (และอาเซียนทั้งกลุ่ม) รวมกลุ่มกับโคลอมเบียกับสวิตเซอร์แลนด์ ที่ต้องการประนีประนอมกับประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ในเรื่องร่างประกาศเปิดรอบอุรุกวัย จุดยืนดังกล่าวนี้ขัดกับท่าทีที่แข็งแกร่งของกลุ่มประเทศหัวแข็งสิบประเทศ ที่มีอินเดียกับบราซิลเป็นผู้นำ ซึ่งต่อต้านความพยายามของสหรัฐที่จะให้มีการเจรจาเรื่องการค้าบริการกับการคุ้มครอง

ครองทรัพย์สินทางปัญญา (พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 37-45, 117-118) เรื่องการรักษากฎหมาย หรือการใช้ rule of law ในระบบการค้าจะเป็นเรื่องนามธรรมมาก แต่แปดปีหลังจากนั้นเมื่อรัฐมนตรีประเทศต่างๆ ไปชุมนุมที่เมืองมารราเคซ ประเทศมอโรคโค เพื่อลงนามในข้อตกลงของรอบอุรุกวัย ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่าการของการเจรจาที่มีค่าที่สุดคือการปรับปรุงกติกา และการก่อตั้งองค์การการค้าโลก แสดงว่าความคิดดั้งเดิมไม่ได้เลือนหายไป

ในใจนักเจรจาของไทย เรื่องกติกาอาจจะสำคัญที่สุด แต่การเคลื่อนไหวของไทยอย่างออกหน้าเป็น เรื่องการเกษตร สงครามการเกษตรระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปทำให้สหรัฐออกกฎหมายการเกษตร ฉบับใหม่ในปี 1985 (๒๕๒๘) ในลักษณะที่เพิ่มการอุดหนุนเพื่อระบายสินค้าที่ผลิตล้นตลาดออกไปสู่ตลาดโลกในราคาต่ำพอที่จะแข่งกับการอุดหนุนของประชาคมฯ ในกรณีข้าวเจ้าสหรัฐไม่ต้องอุดหนุนการส่งออกแข่งกับประชาคมฯ แต่สมาชิกรัฐสภาจากมลรัฐที่ปลูกข้าวสาลี หรือฝ้าย ต้องเอาใจวุฒิสมาชิกที่มาจากรัฐที่ปลูกข้าว กฎหมายใหม่จึงเพิ่มการอุดหนุนข้าวด้วย ในปี 1986 (๒๕๒๙) ในระยะที่ประเทศต่างๆ กำลังหารือกันในเรื่องการเปิดเจรจารอบใหม่ กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐเริ่มบังคับใช้ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านในกรุงเทพ ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้เข้าไปช่วยก่อตั้งกลุ่มแครนส์ โดยมีการหารือกันอย่างเงียบๆ ที่เจนีวา⁵ นอกจากไทยจะเป็นประเทศที่เคลื่อนไหวอย่างแข็งขันในกลุ่มแครนส์มาโดยตลอดแล้ว ประเทศไทยยังช่วยให้กลุ่มแครนส์มีน้ำหนักด้วยการชักจูงให้ประเทศอาเซียนอีกสามประเทศเข้าเป็นสมาชิกด้วย ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ความจริงประเทศทั้งสามนั้นไม่ได้กระตือรือร้นเท่าใดนัก เช่นเจ้าหน้าที่มาเลเซียยอมรับว่ากลุ่มแครนส์ไม่มีความหมายสำหรับประเทศตน เพราะมาเลเซียสนใจสินค้ากลุ่มน้ำมันพืชมากกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เจรจาในกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเขตร้อนกับการเปิดตลาด ไม่ใช่ในหัวข้อการเกษตร ส่วนอินโดนีเซียกับฟิลิปปินส์ขอสงวนสิทธิ์ที่จะปกป้องภาคเกษตรในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนาในขณะที่เรียกร้องให้ประเทศอุตสาหกรรมเปิดตลาดของตน จึงน่าจะสรุปว่าประเทศทั้งสามเข้ามาในกลุ่มแครนส์เพื่อเอาใจประเทศไทย และเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งประสานงานกับแบ่งงานกันทำอย่างค่อนข้างดีในการเจรจารอบอุรุกวัยเป็นหลัก ประเทศทั้งสามสนใจเป้าหมายของกลุ่มแครนส์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ประเทศทั้งสามจะสนใจเรื่องการเกษตรจริงหรือไม่ อาจจะเป็นประเด็นที่ไม่สำคัญนัก ที่สำคัญคือการที่สามประเทศรับคำชวนของไทยให้เป็นสมาชิกกลุ่มแครนส์ทำให้กลุ่มแครนส์มีน้ำหนักมากขึ้นมาก ในขณะที่เดียวกันการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการรักษาความสัมพันธ์ก็เป็นประเด็นที่สำคัญเช่นกัน กลุ่มอา

⁵ สรุปการก่อตั้งกลุ่มแครนส์มีใน พีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 137-145)

เขียนพยายามจะสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มด้วยโครงการลดภาษีหรือส่งเสริมการลงทุนร่วมกัน แต่เกือบตลอดช่วงระยะเวลาของการเจรจาอุรุกวัยนั้นความพยายามของอาเซียนดังกล่าวล้มเหลว (จนกระทั่งตกลงกันว่าจะตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเมื่อต้นปี 1992 หรือ ๒๕๓๕) อาเซียนกลับได้รับความสำเร็จในความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นการร่วมมือกันเผชิญหน้ากับโลกภายนอก คือในการเจรจาอุรุกวัย เริ่มต้นด้วยการตัดสินใจร่วมขบวนกับกลุ่มโคลอมเบีย-สหภาพยุโรปในการร่างคำแถลงเปิดรอบฉบับประนีประนอม และตามด้วยการยื่นข้อเสนอร่วมกันในบางเรื่อง (เช่นสิ่งทอ กับทรัพย์สินทางปัญญา) ประเทศสมาชิกอาเซียนแบ่งงานกันทำตามความสนใจของแต่ละประเทศ ไทยเป็นแกนนำในเรื่องการเกษตร อินโดนีเซียนำในเรื่องสิ่งทอ มาเลเซียกับฟิลิปปินส์นำในเรื่องสินค้าเขตร้อน (โดยเฉพาะพืชน้ำมันกับไม้เขตร้อน) สิงคโปร์นำในเรื่องกติกางานหัวข้อ (ขณะนั้นบรูไนยังไม่เป็นภาคีภาคี) นักการทูตอาเซียนบางคนที่อยู่ในเหตุการณ์แสดงความเห็นว่า ความร่วมมือในอาเซียนดังกล่าวมีข้อจำกัด โดยคณะกรรมการอาเซียนประจำเจนีวา (ASEAN Geneva Committee) ทำหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลมากกว่าเวทีสำหรับการหารือเรื่องจุดยืนร่วม ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกมักจะปล่อยให้ประเทศแกนนำในเรื่องต่างๆ ไปเจรจาเองในเรื่องนั้นๆ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าอย่างน้อยในช่วงมีข้อเสนอที่สร้างสรรค์ออกมาร่วมกันในนามอาเซียน และในสายตานักเจรจานอกกลุ่ม อาเซียนมีภาพพจน์ว่าร่วมมือกันดี สร้างสรรค์ และมีน้ำหนักระดับหนึ่ง⁶

การที่ประเทศไทยกระตือรือร้นในลักษณะนี้ ทำให้จุดยืนของไทยมีโอกาสดำเนินการพิจารณาบรรจุในข้อตกลงสุดท้ายมากขึ้น ประเด็นที่เจรจากันทั้งหลายจำเป็นต้องใช้การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อคลี่คลายปัญหาติดขัด ยิ่งถ้าเป็นเรื่องที่ได้ถึงกันหน้ากัน ยิ่งต้องใช้กลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ (พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 45-47, 126-128) โอกาสที่ประเทศเล็กๆ จะได้รับเชิญให้เข้ากลุ่มย่อยเหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่าประธานหรือผู้นัดประชุม “มองเห็น” ประเทศนั้นๆ หรือไม่ ความกระตือรือร้น บวกกับการเป็นสมาชิกหรือโหมกของกลุ่มพันธมิตรย่อมทำให้ประเทศอย่างประเทศไทย “เตะตา” มากยิ่งขึ้น ดังนั้นไทยได้รับเชิญให้เข้าประชุม “ห้องเขียว” (Green Room คือการหารืออย่างไม่เป็นทางการในห้องประชุมข้างห้องทำงานของเลขาธิการภาคี และในที่อื่น — ดูพีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 45-47, 67-80) ในเรื่องสินค้าเกษตรเพราะเป็นโหมกของอาเซียนในกลุ่มแครนส์ นอกจากนี้ ในการแบ่งกลุ่มที่ย่อยลงไปอีก ถ้าออสเตรเลีย (ประธานกลุ่มแครนส์) เข้าประชุม ดังเช่นการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสสี่ฝ่ายที่ได้กล่าวถึงในตอน 4 ไทยก็พอจะถือได้ว่ามีผู้แทนไปเจรจาในเรื่องที่วิกฤตที่สุด ถึงแม้ว่าในบางครั้งเจ้าหน้าที่ไทยอาจบ่นว่าออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นผู้แทนประเทศอื่นได้ไม่เต็มที่ ถึงแม้ว่าในช่วงท้ายการเจรจาเรื่องการเกษตรจะเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรป แต่เนื้อหาการเจรจาระหว่างสองฝ่าย อาศัยร่างข้อตกลงของนาย Dunkel ปี 1991 (๒๕๓๔) เป็นพื้นฐาน ทำให้จุดยืน

⁶ จากการสัมภาษณ์นักการทูตหลายประเทศ

ของกลุ่มแครนส์ กับประเทศไทยสะท้อนอยู่ในข้อตกลงสุดท้ายบ้าง

บุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีบทบาทในการเป็นเจ้าภาพการประชุมเตรียมก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่พญาเมื่อเดือนกรกฎาคม 1986 (๒๕๒๙) คือนายคณัย ดุลละลัมพะ ซึ่งในสมัยนั้นเป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ในระยะแปด-เก้าปีหลังจากนั้นการนำทีมเจรจาของไทยได้ผันผวนเปลี่ยนแปลงไปสองสามช่วง แต่จุดยืนในการเจรจาก่อนข้างจะต่อเนื่อง ปรากฏว่าเมื่อไทยตั้งตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำองค์การการค้าโลกในปี 1995 (๒๕๓๘) นี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งคนแรกคือนายคณัย และต่อมานายคณัยได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการเกษตรคนแรกของการการค้าโลกด้วย

ในช่วงที่จะเปิดรอบอุรุกวัยนั้น มีการเคลื่อนไหวอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสนใจในประเทศไทย คือ การที่นักการเมืองสหรัฐพยายามเพิ่มการกีดกันสินค้าสิ่งทอ ร่างกฎหมายในสมัยนั้นเรียกว่าร่างรัฐบัญญัติเจเนคินส์ เป็นร่างกฎหมายที่ไทยต่อต้าน ถึงขนาดมีคนงานโรงงานไปชุมนุมประท้วงที่หน้าโรงแรมโอเรียนเต็ลตอนที่สมาชิกรัฐสภาสหรัฐคนหนึ่งมาเยือนประเทศไทย จุดยืนของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ชัดเจน คือ ต้องการยกเลิกระบบโควตาของ MFA แต่ในระยะแรกภาคเอกชนในอุตสาหกรรมสิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่มรู้สึกกังวล เพราะคิดว่าประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการที่ประเทศคู่แข่งถูกจำกัดโควตาด้วย ปฏิบัติเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นการแสวงหาความสบายจากโควตาที่จำกัดคู่แข่ง อีกส่วนหนึ่งอาจเป็น rent seeking

ดังนั้นโดยสรุปจุดยืนของประเทศไทยมีประเด็นหลักๆ อยู่สามข้อคือ หนึ่ง การเสริมสร้างสถาบันกติกา และกระบวนการระงับกรณีพิพาทพหุภาคี เพื่อช่วยให้ประเทศเล็กอย่างประเทศไทยสามารถต้านแรงผลักดันฝ่ายเดียวของมหาอำนาจ (รวมทั้งให้มีกติกานานาชาติว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาด้วยเหตุผลเดียวกัน ถึงแม้ว่าจุดยืนทางการของไทยคือควรให้องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกเป็นผู้ดูแลก็ตาม) สอง การหยุดยั้งในสงครามสินค้าเกษตร และ สาม การยกเลิกโควตาที่จำกัดการค้าสิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่ม เพื่อแลกกับเป้าหมายดังกล่าวนี้ ไทยยินยอมเจรจาเรื่องบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา กับมาตรการการลงทุน โดยประเทศไทยมียุทธวิธีการเจรจาที่ค่อนข้างจะได้ผลเมื่อคำนึงว่าประเทศไทยเป็นประเทศเล็กในเวทีที่มีผู้เจรจากว่า 100 ประเทศ

จุดยืนมาจากไหน?

สรุปแล้วประเทศไทยทุ่มเทความพยายามในการเจรจารอบอุรุกวัยไม่น้อย และมีความสนใจในประเด็นต่างๆ ค่อนข้างมาก แต่มุมจุดยืนในแต่ละช่วงค่อนข้างคงทนไม่เปลี่ยนแปลง คำอธิบายว่าทำไมถึงเป็นเช่นนี้จะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน อย่างน้อยเห็นได้ชัดว่ากระบวนการตัดสินใจของไทยปราศจากการวิ่งเต้นของกลุ่มธุรกิจกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มนักพัฒนาเอกชน ซึ่งผิดกับสภาพในประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ และแม้แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศเช่นอินเดียนั้นก็ใกล้เคียงกับเกาหลีได้

ในประเด็นใหญ่ๆ หนึ่งประเด็น จุดยืนของไทยในรอบอุรุกวัยเป็นผลของการบีบบังคับระดับทวิภาคี คือเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา จุดยืนเดิมของไทยคือไม่ต้องการให้เรื่องนี้อยู่ในความรับผิดชอบของแกตต์ แต่ให้คงไว้ในองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organisation หรือ WIPO) จุดยืนดังกล่าวเป็นจุดยืนของประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แต่สหรัฐกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ไม่เห็นด้วยเพราะ WIPO ไม่มีอำนาจลงโทษประเทศที่ละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ผิดกับแกตต์ซึ่งถ้ามีกรณีพิพาท ประเทศผู้ชนะอาจใช้มาตรการทางการค้าลงโทษหรือได้ตอบประเทศผู้แพ้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามผลการพิจารณาคดี ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงต้องการใช้แกตต์เป็นองค์กรเพื่อรักษากฎหมายระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยอาศัยความสามารถที่จะใช้แกตต์ลงโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในระหว่างการเจรจารอบอุรุกวัย สหรัฐไม่ยอมรับผลของการเจรจา (ซึ่งผิดกับกรณีการลดทอนข้าวที่สหรัฐยืนยันว่าจะต้องให้การเจรจาเสร็จสิ้นเสียก่อนที่จะยอมแก้มาตรการที่ใช้อยู่)

สหรัฐบีบบังคับทั้งเรื่องการนำทรัพย์สินทางปัญญาเข้าระบบของแกตต์ และเรื่องเนื้อหาที่ว่าควรกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในแกตต์อย่างไร เช่นการบังคับสิทธิ์ (compulsory licensing) ในกรณีที่เจ้าของสิทธิบัตรยาใช้อำนาจผูกขาดเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค (สหรัฐไม่นิยมระบบการบังคับสิทธิ์) และมาตรการชั่วคราวเพื่อให้ความคุ้มครองย้อนหลังแก่สิ่งประดิษฐ์ใหม่ในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายสิทธิบัตรยากำลังเริ่มใช้ รัฐบาลไทยภายใต้นายอานันท์ ปันยารชุน กับนายชวน หลีกภัย เห็นว่าการที่สหรัฐจะได้อบด้วยกำจัดการนำเข้าสินค้าส่งออกของไทยบางชนิด⁷ เป็นคำขู่ที่รุนแรง จะทำให้ธุรกิจ (ที่ไม่เกี่ยวกับยา) ของไทยเสียหาย และการพยายามสู้ในแกตต์จะเป็นการเสี่ยงที่ไม่คุ้มค่า จึงยอมแก้กฎหมายทั้งในเรื่องสิทธิบัตรยา และลิขสิทธิ์ (เกริกไกร ๒๕๓๔) ในช่วงกลางปี 1993 (๒๕๓๖) นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีพาณิชย์ ตกลงกับสหรัฐสำเร็จ สหรัฐพอใจในประเด็นใหญ่ๆ ทั้งหมด และในรายละเอียดปลีกย่อยเกือบทั้งหมด โดยนายอุทัยสั่งการให้ปราบปรามเถปเถื่อนอย่างเข้มงวด ทำให้ปัญหาระหว่างไทยกับสหรัฐในเรื่องนี้คลี่คลายไป แต่ทำให้นายอุทัยกับนายพชร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทะเลาะกันอย่างรุนแรง และทำให้นายชวนกับดร.สุชัย พานิชภักดิ์ไม่ค่อยพอใจ เมื่อไทยยอมแก้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเอง การยอมรับข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Trade-related Intellectual Property Rights หรือ TRIPS) ในรอบอุรุกวัย จึงกลายเป็นเรื่องเล็ก⁸

⁷ ตามกฎหมายการค้าสหรัฐ การได้ตอบจะต้องเป็นการลงโทษสินค้านำเข้ามูลค่าไม่เกินจำนวนความเสียหายที่สหรัฐคำนวณว่าเกิดจากการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา หรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมรูปแบบอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้นำเข้าสหรัฐด้วย

⁸ ความจริงข้อตกลง TRIPS มีเนื้อหาบางส่วนที่นักเศรษฐศาสตร์หลายคนเห็นว่าจำกัดการแข่งขันมากเกินไปเนื่องจากสหรัฐเอนเอียงเข้าข้างเจ้าของลิขสิทธิ์กับสิทธิบัตรมากเกินไป เช่นมีข้อจำกัดในการใช้ compulsory licensing

ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับการเมืองของไทยในช่วงระยะเวลาของการเจรจา รอดรูกว้ย เราอาจจะคาดหวังว่าผู้ที่ช่วยดูแลเรื่องที่ใหญ่ขนาดการเจรจารอดรูกว้ยจะมีลักษณะเหมือน “ทีมชาติ” แต่ในความเป็นจริงจากภาพที่ 4 อาจมีข้อสรุปหลักๆ สี่ข้อคือ

หนึ่ง รัฐมนตรี (หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี) ส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจเรื่องเกอด้ องค์การการค้าโลก หรือรอดรูกว้ยเลย แม้กระทั่งรัฐมนตรีพาณิชย์ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจ รัฐมนตรีพาณิชย์ที่สนใจมากที่สุด เป็นรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง คือนายอมเรศ สีลาอ่อน ลักษณะเช่นนี้สะท้อนสภาพการเมืองไทยที่ไม่สนใจเรื่องนี้เลย นักการเมืองไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันด้านนี้เลย อีกทั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ เพื่อมอบฉันทานุมัติให้นักเจรจาไทย มติของคณะรัฐมนตรีเป็นมติกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดเลย แต่ทั้งนี้ไม่ได้ แปลว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องเมินเฉยเสมอไป นายประจวบ ไชยสาส์น ในสมัยที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ กลับเห็นว่าการปรากฏตัวในเวทีการเจรจาการค้าระดับโลก จะช่วยเสริมสร้างฐานะของตนในระบบการเมืองไทย นักวิเคราะห์บางคนสันนิษฐานว่าการที่นายประจวบได้รับมอบหมายให้ดูแลกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์นั้น เป็นเพราะนายมนตรี พงษ์พานิชไม่ยอมให้เข้ามายุ่งในเรื่อง rent-seeking ในกระทรวง (ในสมัยนั้นนายประจวบสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ คนละพรรคกับนายมนตรีซึ่งเป็น เลขานุการพรรคกิจสังคม) ข้อสันนิษฐานนั้นจะจริงเท็จอย่างไรก็ตาม ผลปรากฏว่านายประจวบไปประชุม ก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่เมืองแครนส์ประเทศออสเตรเลีย ในเดือนสิงหาคม 1986 (๒๕๒๙) และไปเปิดรอดรูกว้ยที่เมืองปุนตา เบล เอสเตในเดือนถัดไป นายประจวบเรียนรู้เรื่องเกอด้อย่างรวดเร็ว ต่อมาออกหนังสือเล่ม หนึ่งในเรื่องนี้ในโอกาสฉลองวันเกิด (ประจวบ ๒๕๓๐) และใช้วิดีโอที่ถ่ายที่แครนส์กับปุนตา ในการหาเสียงรับเลือกตั้ง

สอง รัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบเรื่องการเจรจาส่วนใหญ่มีพื้นฐานนอกระบบการเมือง นายอมเรศ ดร.ศุภชัย กับดร.อานวย วีรวรรณมาจากธุรกิจเอกชน แต่พื้นเพเดิมของรองนายกฯ ทั้งสองคือราชการ หรือกึ่งราชการ (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ทั้งสามคนมีบุคลิกเป็นนักคิดมากกว่านักธุรกิจส่วนใหญ่⁹ รอง

และไม่อนุญาตให้ทำ parallel imports คือไม่ให้บริษัทอะไรสั่งซื้อสินค้าได้ลิขสิทธิ์โดยตรงจากเจ้าของลิขสิทธิ์ (เสมือนเป็นบริษัทขายส่งในประเทศเจ้าของลิขสิทธิ์) เพื่อนำเข้าในอีกประเทศหนึ่งแข่งกับคู่แข่งจำหน่ายที่เจ้าของลิขสิทธิ์แต่งตั้งเอง นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงจากประเทศอุตสาหกรรมคนหนึ่งทำงานในองค์การระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง (ซึ่งไม่ประสงค์ให้ระบุนาม) กล่าวว่าความจริงไม่น่าเป็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เข้าระบบเกอด้ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการที่ระบบเกอด้หรือองค์การการค้าโลกจะถูกบีบให้กลายเป็นตำรวจ เพื่อรักษากฎหมายระหว่างประเทศนานาชาติ

⁹ ในปี 1986 (๒๕๒๙) นายอมเรศเขียนบทความในพิมพ์ดีดสหรัฐ ว่าออกกฎหมายการเกษตรเพื่อขับไทยออกจากตลาดข้าว และแนะนำว่าถึงอย่างไรไทยก็ต้องเตรียมเลิกผลิตสินค้าขึ้นปรุม (Sila-on 1986) สมัยนั้นนายอมเรศ

นายกฯคนแรกที่ทำหน้าที่นี้คือนายพงษ์ สารสิน ก็มีพื้นเพมาจากธุรกิจเอกชน แต่นายพงษ์ไม่ได้ติดตามเรื่อง แกตต์ลิกซึ่งทำรอนายกฯ อีกสองคน นายกรัฐมนตรีคนเดียวที่สนใจแกตต์คือนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่ง มาจากภาคเอกชนแต่ มีพื้นเพเดิมมาจากราชการเช่นกัน และค่อนข้างจะเป็นนักคิด (น่าสังเกตว่านายอานันท์ ไม่ตั้งรอนายกรัฐมนตรีให้รับผิดชอบเรื่องนี้) ทั้งนี้ถ้าจะสรุปว่าจุดยืนของไทยมาจากตัวแทนภาคเอกชนใน คณะรัฐมนตรี ก็คงจะคลาดเคลื่อน

สาม ถึงแม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะพยายามมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ และถึงแม้ว่าข้าราชการกระทรวงนี้มักกล่าวว่ากระทรวงต่างประเทศน่าจะทำหน้าที่ประสานงานและ ลงมือเจรจาในเวทีใหญ่ แต่รัฐมนตรีต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจเรื่องแกตต์กับรอบอุรุภัย รัฐมนตรีคน เดียวที่อาจจะสนใจคือนายอาสา สารสิน (ดูจากบทบาทเมื่อเป็นเอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน) แต่นาย อาสาคงไม่ต้องการก้าวทำงานของนายอมเรศ ดังนั้นรัฐมนตรีต่างประเทศคนเดียวที่มีบทบาทคือพลอากาศ เอกสิทธิ เสวตศิลา เฉพาะในการช่วยจัดการประชุมเตรียมก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่พญาเมื่อเดือนกรกฎาคม 1986 (๒๕๒๙) พลอ.สิทธิ ทำเช่นนี้ได้โดยอาศัยความสัมพันธ์พิเศษสองอย่าง คือเมื่อพบกับนาย Bill Hayden รัฐมนตรีต่างประเทศของออสเตรเลียก็ตกลงให้ไทยเป็นเจ้าภาพ และพลอ.สิทธิเพิ่งช่วยขอตัวนายคณัยมา เป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจที่กระทรวงต่างประเทศ นายคณัยย้ายมาจากกระทรวงพาณิชย์เพราะมีปัญหากับรัฐ มนตรีโกศล ไกรฤกษ์ (รวมทั้งมีปัญหาส่วนตัวกับนายพร อิสรเสนา อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ใน ขณะนั้น ซึ่งกำลังจะขึ้นเป็นปลัดกระทรวง) ภายในกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ก็มีความคิดทำนองเดียวกัน ว่าประเทศไทยน่าจะเป็นเจ้าภาพกลุ่มต่อต้านการปกป้องและอุดหนุนการเกษตร ทั้งนี้เป็นผลจากนักเจรจา ประเทศที่เกี่ยวข้องประชุมกันที่เจนีวา และจากการบอกเล่าของข้าราชการบางคน ทางฝ่ายปลัดวิจารณ์ นิวาด วงศ์แห่งกระทรวงพาณิชย์ก็มีความคิดทำนองนี้ด้วย นายวิจารณ์ค่อนข้างสนิทกับนายคณัย นายคณัยจึงกลายเป็นเจ้าภาพการประชุมเจ้าหน้าที่ที่พญา แต่หลังจากนั้นกระทรวงต่างประเทศไม่มีบทบาทเลยนอกจากเอก อัครราชทูตประจำเจนีวาจะเข้าประชุมในนามประเทศไทยเป็นครั้งคราว

สี่ โครงสร้างอำนาจการดูแลเรื่องนี้เปลี่ยนค่อนข้างบ่อยแต่จุดยืนของไทยเปลี่ยนน้อยมาก ในช่วงต้น ของการเจรจา (คือปี 1986 หรือ ๒๕๒๙) อำนาจดังกล่าวได้ย้ายอย่างกระตือรือร้นจากกลุ่มคณัย-สิทธิ-วิจารณ์ ไปยังกลุ่มพร-โกศล ในบางสมัยมีระบบคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ (กนศ.) คือสมัยรองนายกฯพงษ์ สุขชัย กับอานวย บางสมัยไม่มี คณะรัฐบาลมีทั้งนายกฯ ที่มาจากการ เลือกตั้งและที่มาจากแต่งตั้ง พรรคที่กุมนโยบายมีทั้งพรรคกิจสังคม ชาติไทย (ผ่านนายอมเรศใน รัฐบาลชาติชาย) ประชาธิปัตย์ และนำไทย ระดับความรับผิดชอบย้ายไปย้ายมาระหว่างรองนายกฯ กับรัฐ

มนตรีพาณิชย์ สิ่งที่ดีวที่สุดในระยะเวลาเจ็ดปีเศษของการเจรจาต่อรองตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดย นายพร อิศรเสนาอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่ช่วงเปิดรอบใหม่ ๆ จนกระทั่งปลายปี 1994 (๒๕๓๗) ทว่านายพร ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในช่วงวิกฤตช่วงสุดท้าย คือตั้งแต่กลางปี 1993 (๒๕๓๖) ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาด้านกับรัฐมนตรีอุทัย พิมพ์ใจชน

ข้อสรุปจากภาพดังกล่าวนี้คือ จุดยืนและบทบาทของไทยค่อนข้างจะเป็นอิสระจากระบบการเมือง และจากแรงบีบคั้นจากภาคเอกชน กลุ่มธุรกิจที่สนใจการเจรจารอบอุรุภัยอย่างต่อเนื่องมีกลุ่มเดียว คือกลุ่ม สิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่มซึ่งต้องติดตามเพราะติดตามระบบโควตาของ MFA อยู่แล้ว แม้กระทั่งในบางช่วงที่หัวหน้าทีมของไทยกระตือรือร้นมาก (เช่นในสมัยรองนายกฯ สุภชัย) ก็ต้องถือว่าการเมืองกับราชการคล้อยตามกัน Terdudomtham (1994: 168) สรุปการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของการกีดกันการค้าของไทยว่า ในกรณีอัตราภาษีศุลกากร (ซึ่งบังเอิญเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการหลายกระทรวงที่มีกระทรวง การคลังเป็นประธาน) ข้อมูลจะยืนยันว่าข้าราชการตัดสินใจตามแนวที่ตนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ระบบ เศรษฐกิจของไทยเป็นส่วนใหญ่ แต่ในกรณีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกระทรวง พาณิชย์) ข้าราชการจะทำตัวเป็นตัวกลางตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (ตามทฤษฎีข้าราชการจะตอบ สอนกลุ่มผลักดันเพื่อเสริมสร้างอำนาจของตน) แต่ข้อสรุปของ Terdudomtham (1994) อาจจะเป็นการมอง ภาพที่เรียบง่ายเกินไปเนื่องจากข้อจำกัดของการวิเคราะห์ทางสถิติ ก่อนที่จะลงมือวิเคราะห์ทางสถิติ Terdu- domtham (1994) ก็กล่าวเกริ่นว่าการวิเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นว่าแนวโน้มนโยบายต่างๆ มักจะเป็นการผสมผสาน ระหว่างการดูแลผลประโยชน์ของชาติ กับการเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

อิสรภาพของระบบราชการมีข้อจำกัด

การที่แนวโน้มนโยบายเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการมีเสรีภาพที่จะกำหนด นโยบายตามอำเภอใจ การที่ไม่มีแรงกดดันทางการเมืองหรือจากนักวิ่งเต้นโดยตรง ไม่ได้หมายความว่า การ กำหนดนโยบายปลอดพ้นจากแรงกดดันเหล่านี้ การกำหนดนโยบายในเรื่องการเจรจาการค้ารอบอุรุภัย ต้องอยู่ในกรอบ นักเจรจาไทยเคยให้สัมภาษณ์ว่าสาเหตุที่ทำให้มีจุดยืนเรียกร้องการค้าเสรีสำหรับสินค้า เกษตรก็เพราะตระหนักว่าถ้ายังปล่อยให้ยักษ์ใหญ่แข่งขันลดต้นทุนภาคเกษตร ราคาข้าวกับผลิตผลอื่นจะตกต่ำ และเกษตรกรจะเดินขบวน (Ungphakorn 1990a) เท่ากับเป็นการคาดคะเนแรงกดดันทางการเมือง โดยนัก เจริญใช้ความคิดทางวิชาการของตัวเองซึ่งนำหน้าระหว่างโอกาสที่เกษตรกรจะเดินขบวนเพราะราคาพืชผล ตกต่ำในระบบที่ลดต้นทุนปุ๋ยราคาได้ (ซึ่งข้าราชการเห็นว่าไทยไม่สามารถลดต้นทุนแข่งกับยักษ์ใหญ่) กับ โอกาสที่จะเดินขบวนในระบบที่ไม่มีสงครามการลดต้นทุนซึ่งรัฐบาลไทยก็ไม่สามารถพยุงราคาพืชผลด้วย

สภาพแวดล้อมที่กำหนดกรอบการกำหนดนโยบายเป็นสภาพที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน บางส่วนเป็น เรื่องของความคิด คือมาจากการศึกษาที่หล่อหลอมให้ข้าราชการผู้กำหนดนโยบายศรัทธาแนวความคิดแบบ

ເສຣນຊຸກິງເສຣີນິຍມ (ຮວມທັງນັກການເມືອງອຸດົດຂ້າຮາກອາຍາເຊັ່ນ ສຸກຊັຍ ກັບ ດຣ. ອຳນວຍ) ຕຣລອດຈນແນວການ ໃຫ້ຄຳປຶກຍາຂອງໜ່ວຍງານຮ່ວມກັນປະເທດເຊັ່ນ ຮນາການໂລກ ກອນທຸນການເງິນຮ່ວມກັນປະເທດ ແລະ (ໃນຣະຍະ ຟັງ) ແກດຕ໌ກັບອັກຄະການຄ້າໂລກ ທີ່ປະກອບກັນເປັນພື້ນຖານຂອງແນວການປັດທະນາປະເທດ ກັບ ແນວນາຍໂພຍາຍ ເສຣນຊຸກິງທັງໆ ໄປ ບາງສ່ວນມາຈາກການຫາຮ້ອຍກັນຮ່ວມກັນກັບກຳລັງຮູ້ກັບກຳລັງເອກຂນ ຈຶ່ງເຮັດໃຫ້ໄດ້ຮັບອຶຣິຟຣາຈາກຜຣ ປະໂຍຊນຂອງກຳລັງເອກຂນມາກັບ ນ້ອຍບ້າງ ໃນຮູບນາຍໂພຍາຍເສຣີນິຍມບ້າງ ຫຼື rent-seeking¹⁰ ບ້າງ ແລ້ວແຕ່ ຍຸດສະມັຍແລະເຣື່ອງທີ່ຫາຮ້ອຍກັນ (ຣາຍລະເອີຍຕຸລາໃນ ຣັງສຣຣັກ ໒໕໓໒; Laothamathas 1992; Terdudomtham 1994.)

ໃນກະຫຮວງພາຣົມຊັຍອາຈະແຍກແນວຄວາມຄິດກວ້າງໆ ອອກເປັນສອງແນວ ໜ່ວຍງານຂອງກະຫຮວງທີ່ ເຄື່ອງກັບການຄວບຄຸມໂຄວດາມັກຈະນິຍມນາຍໂພຍາຍການແຫຮກແຂງຕຣລາດຊຶ່ງສ່ວນໃຫຍ່ຈະມີເຜຸດຜຣປະຣາທ rent-seeking ຕົວຢ່າງທີ່ເຫັນຊັດຕົວຢ່າງໜຶ່ງຄືອກຣຸນີທີ່ກະຫຮວງພາຣົມຊັຍຢາຍໄດ້ຮັບຮຸນນາຍໂພຍາຍ ພິມພັຈຈນ ກັບຊຸຊິຟ ຫາລຸສວັດ ຍືນຍັນວ່າຈະຕ້ອງຈັດສຣໂຄວດາການສົ່ງອອກມັນສັມປະຟັງໄປຍັງສະຖາປະຣາປາຣໂປໃນປີ 1994/95 ກັບ 1995/96 (໒໕໓໓/໓໔ ກັບ ໒໕໓໔/໓໕) ທັງໆ ທີ່ຍອດການຜຣິດເພື່ອສົ່ງອອກຈະຕໍ່າກວ່າເຜດານທີ່ໂຄວດາກຳລັງກຳນົດ ທາງດ້ານໜ່ວຍງານທາງວິຊາການ ຄືອກຣຸນເສຣນຊຸກິງການພາຣົມຊັຍ ຈຶ່ງຮັບຜິດຊອບການເຈຣຈາການຄ້າພຸກາດີ ມັກຈະມີ ແນວຄວາມຄິດເສຣີນິຍມ ກຣຸນີນາຍພຣ ອິສຣເສນາ ປັດຕະກະຫຮວງຜູ້ເປັນນັກຄິດນັກວາງແຜນຄນສຳຄັນໃນການຄິດ ຄລຸທຣການເຈຣຈາເຄືອບຕຣລອດຣະຍະເວລາຂອງການເຈຣຈາ ໃນບາງປະເດັນນາຍພຣອາຈເຮັດໄດ້ວ່າຢູ່ໃນກຸ່ມພັງເສຣີ ນິຍມ ແຕ່ກໍຍັງເຫັນດ້ວຍກັບການແຫຮກແຂງໃນບາງກຣຸນີ ຂ້າຮາກຂັ້ນຜູ້ໃຫຍ່ຄນອື່ນໆ ທີ່ມີບຸກທາທາໃນການເຕຣຍິມ ການເຈຣຈາ ເຊັ່ນ ນາຍເກຣກໂກຣ ຈິຣະພາຣ໌ ນາຍກາກຣຸນ ຄິດຕິສຣາຣ ນາຍສຸຂາຍ ເຂາວິວິຊິນຸ ນາຍອິຣິດີ ດັນຕຣາ ກຣຸນ ນາຍສມຈິນດັນ ສັນດຣວຣັກ ນາຍຣວຣັກ ສະຖາເສຄິຣພຣ ເປັນດັນ ສ່ວນຈັດໄດ້ວ່າຢູ່ໃນກຸ່ມເສຣີນິຍມນີ້ ຈຶ່ງ ແມ້ວ່າອາຈມີຄວາມຄິດເຫັນທີ່ແຕກຕ່າງກັນໃນຣາຍລະເອີຍ ຫລາຍຄນເຄຍເປັນທີ່ປຶກຍາພາຣົມຊັຍ ຫຼືອັກຄະຣາຣທຸດ ປະຈຳແກດຕ໌ ໃຫ້ຮຸ້ນເຄຍກັບແນວຄວາມຄິດແບບແກດຕ໌ທີ່ສ່ວນທາງກັບແນວຄວາມຄິດ rent-seeking ອາຍາງໄດ້ ຕາມ ຜຣຂອງການເຈຣຈາໃຫ້ພຸດຕິກຣຸນແບບ rent-seeking ດຳຣງຢູ່ໄດ້ເພຣາະຂໍດຄລງບາງສ່ວນ ເຊັ່ນຂໍດຄລງ ເຣື່ອງການເຄຍຕຣຶງອຸນຸຖາດໃຫ້ສິນຄ້າຫລາຍຊນິດໃຊ້ຮະບບ tariff-quota¹¹ ອາຈມອງໄດ້ວ່າໃຫ້ຮະບບໂຄວດາມີ

¹⁰ “ການແສວກາຄ່າເຂ້າທາງເສຣນຊຸກິງ” ໄດ້ແກ່ນນາຍໂພຍາຍຫຼືພຸດຕິກຣຸນທີ່ພາຍາມຈຳກັດຫຼືຄວບຄຸມແຫຮກແຂງຄິດກຣຸນ ທາງເສຣນຊຸກິງ (ເຊັ່ນການກຳລັງກຳນົດໂຄວດາຈຳກັດການຄ້າຂາຍ) ຈຶ່ງຈະເຮັດໃຫ້ສິນຄ້າຫຼືອຶຣິຟຣາແຂງຂຶ້ນ ຫຼືອັດທຸນຕໍ່າລຸ ຫຼືທັງສອງຢ່າງ ຄ່ອໃຫ້ເກີດຄ່າໂຣສ່ວນເຄຍຫຼືທີ່ເຮັດເປັນຄັຟເສຣນຊຸກິງສຣຣວ່າ “ຄ່າເຂ້າທາງເສຣນຊຸກິງ” ທີ່ຜູ້ຄຸມ ນາຍໂພຍາຍສາມາດຕັດຄວງເພື່ອໃຫ້ເປັນຂອງສ່ວນຕົວຫຼືສ່ວນຮວມ ດູຣັງສຣຣັກ (໒໕໓໒: 5) ດ້ວຍ

¹¹ Tariff-quota ຄືການກຳລັງກຳນົດອັດຣາຢາຍີຣຸດຄາກສອງຣະດັບ ສຳຮັບປຣິມານການນຳເຂ້າທີ່ຢູ່ກາຍໃນໂຄວດາຈະເຄັບໃນ ອັດຣາທີ່ຕໍ່າກວ່າ ສ່ວນປຣິມານທີ່ເຄັບໃນໂຄວດາຈະເຄັບໃນອັດຣາທີ່ສູງກວ່າ ສ່ວນໃຫຍ່ການປ່ຽນແລກມາດການຈຳກັດປຣິມານເຄັມ ໃຫ້ເປັນ tariff-quota ຢາຍໄດ້ຂໍດຄລງການເຄຍຕຣ (ຊຶ່ງເຮັດວ່າ tariffication) ມັກຈະກຳລັງກຳນົດອັດຣາອອກໂຄວດາໃນຣະດັບ

ความชอบธรรมมากขึ้นอย่างน้อยในระยะสั้น ตัวอย่างหนึ่งคือกรณีการนำเข้าหัวพันธุ์มันฝรั่ง ซึ่งแต่เดิมปล่อยให้นำเข้าเสรีโดยเก็บภาษีเพียงอย่างเดียว แต่ในปี 1995 (๒๕๓๘) องค์การคลังสินค้าของกระทรวงพาณิชย์ อ้าง tariff-quota ที่ไทยผูกมัดภายใต้องค์การการค้าโลกเพื่อประกาศว่าต่อไปจะต้องมีการจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยองค์การคลังสินค้าจะเป็นผู้จัดสรรโควตา ทั้งนี้ต้องถือว่าเป็นการฉวยโอกาสที่ชัดเจนารมณ์ของข้อตกลง บุคคลในวงการปลูกมันฝรั่งไทยกล่าวว่าการส่วนตัวว่าในกรณีที่ปล่อยให้นำเข้าเสรีนั้น ไม่มีผู้ผลิตในประเทศไทยที่ได้รับความเสียหาย แสดงว่ามาตรการดังกล่าวนี้กระทำไปเพื่อให้องค์การคลังสินค้าคักตวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจล้วนๆ

ทำไมรัฐมนตรีพาณิชย์ซึ่งส่วนใหญ่จะนิยมแนว rent-seeking มากกว่า (ยกเว้นนายอมเรศ) ถึงได้ยอมให้นักเจรจาไทยไปเจรจาในแนวเสรีนิยม? คำตอบที่เป็นไปได้มีหลายคำตอบ แต่คำตอบเหล่านี้ไม่มีหลักฐานอะไรยืนยัน เป็นไปได้ว่าความคิดที่ไม่เสรีนิยมกลายเป็นความคิดที่ทวนกระแส (ในแง่ความคิด ไม่ใช่ใน การปฏิบัติ) รัฐมนตรีบางคนจึงไม่กล้าประกาศนโยบายที่ทวนกระแส แต่ในความเป็นจริงพอถึงเวลาที่รัฐมนตรีอยากจะทำโควตา หรือห้ามการค้าขาย ก็มักจะทำได้โดยอ้างว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ผลิตรายอื่นๆ ภายในประเทศ (ดังเช่นกรณีมันสำปะหลัง) เป็นไปได้ว่าเรื่องแกลดต์เป็นเรื่องที่ดูเข้าใจยาก รัฐมนตรีหลายคนจึงปล่อยให้คนอื่นเคลื่อนไหวแทน ข้อเสนอพื้นฐานนี้พอจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่คงจะใช้ไม่ได้กับกรณี ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (ซึ่งไปประชุมที่มอนทรีออลปี 1988 หรือ ๒๕๓๑) กับนายอุทัย พิมพ์ใจชน ซึ่งลงมือด้วยตนเองเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสหรัฐในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

เป็นไปได้ว่าบุคลิกของปลัดพชร อิศรเสนา ซึ่งเป็นคนที่แข็งและสนใจเนื้อหาเกี่ยวกับกลยุทธ์ของการเจรจาเป็นอย่างยิ่ง ช่วยดันแนวเสรีนิยมในสถานการณ์ที่รัฐมนตรีแนว rent-seeking ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก (อาจจะเปรียบเทียบกับกรณีกระทรวงเกษตรซึ่งในระดับปลัดกระทรวงได้ให้ความสนใจเรื่องสงครามอุทกหนูนกับกีดกันสินค้าเกษตรน้อยกว่ากระทรวงพาณิชย์มาก ทำให้กระทรวงเกษตรมีจุดยืนที่ไม่ชัด) เป็นไปได้ว่านายกรัฐมนตรียุคทั้งหลาย ที่ดูเหมือนจะไม่สนใจรอบอุรุภัย กลับมีบทบาทโดยการตั้งรองนายกรัฐมนตรีหัวเสรีนิยมมาช่วยดูแลเรื่องนี้ นายกฯ ทุกคนที่ดูจะไม่ถนัดนักในเรื่องเศรษฐกิจ ต้องพยายามเลือกคนที่มีความพอพจน์ดีมาเป็นรัฐมนตรีหรือรองนายกฯ ที่คุมเศรษฐกิจ คำว่า “ภาพพจน์ดี” ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาหมายความว่ามีความประพฤติดีและมีทัศนคติที่ทันสมัย (ซึ่งหมายถึงเสรีนิยม) หรือที่รวบอยู่ก่อนแล้ว บุคคลที่เข้าข่ายดังกล่าวคือ นายพงษ์ สารสิน นายอมเรศ ศิลาอ่อน ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ และดร.อานวย วีรรณ

คำอธิบายที่ “เป็นไปได้” ข้อสุดท้าย ก็คือการสรุปเนื้อหาของผลการเจรจารอบอุรุภัยให้รัฐมนตรี

ทราบ ข้าราชการย่อมชี้แจงว่ามาตรการต่างๆ ที่กำลังเจรจากันอยู่ จะไม่ต้องปฏิบัติจนกระทั่งเวลาผ่านไปแล้ว หนึ่ง และในหลายกรณีสิ่งที่ตกลงกันจะไม่ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนนโยบายมากนัก ดังที่เกิดขึ้นจริงๆ ใน เรื่องการเกษตร เมื่อเป็นเช่นนี้ คงไม่ทำให้รัฐมนตรีหัว rent-seeking ลำบากใจนัก เพราะการเจรจาจะไม่มีผลกระทบต่อค่าเช่าทางเศรษฐกิจของตนเองในระยะไม่กี่ปีที่ตนจะอยู่ในตำแหน่งนี้ รัฐมนตรี เหล่านี้จึงสามารถกระทำการที่เป็น rent-seeking พร้อมๆ กับที่ประกาศสนับสนุนการเจรจาแนวเสรีนิยม ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับสินค้าเกษตรหลายชนิดระบบ tariff-quota ทำให้ใช้วิธี rent-seeking ได้มากขึ้นด้วยซ้ำไป ดังตัวอย่างหัวพันมั่งฝรั่งเศสที่ได้กล่าวถึงแล้ว ถ้า Wolfe (1994), Ruggie (1983) กับงานอื่นในแนวนี้วิเคราะห์ถูกต้องในการสรุปว่าระบบระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม เป็นระบบเสรีนิยมที่ฝังในระบบสวัสดิการสังคม (หรือ embedded liberalism) ก็น่าคิดว่าส่วนที่เป็นระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้การปกป้องภาคเกษตรได้รับการต่ออายุไปนั้น ได้ช่วยให้ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์สามารถต่ออายุพฤติกรรมประเภท rent-seeking ได้ด้วย นโยบายของไทยจึงเป็น rent-seeking ที่มี liberalism แฝงอยู่

การประสานงาน

ในกรณีกระทรวงอื่น ความรู้สึกที่ว่าเนื้อหาการเจรจาอยู่ไกลตัว ก็ดูจะเป็นความรู้สึกที่แพร่หลายไม่น้อย จนกระทั่งต้องลงมือเจรจาเรื่องของตนจริงๆ ในช่วงท้ายของรอบ คำว่า “ไกลตัว” ในที่นี้ มีความหมายหลายอย่าง ทั้งในแง่ที่คนในกระทรวงนั้นๆ อาจคิดว่าการค้าไม่ใช่ความรับผิดชอบของตน ทั้งในแง่ที่อาจคิดว่ายังอีกนานกว่าตนจะต้องทำอะไร และทั้งในแง่ที่กล่าวหาว่ากระทรวงพาณิชย์รวบอำนาจ ไม่ยอมปรึกษาหารือ

การขาดความร่วมมือกันระหว่างกระทรวงต่างๆ เป็นปัญหาใหญ่ แต่ในที่สุดผลการเจรจา กับข้อผูกมัดที่ไทยจะต้องปฏิบัติ ก่อนข้างจะเป็นที่พอใจของทุกหน่วยงาน สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากในที่สุดหน่วยงานราชการทั้งหลายเข้ามาเจรจาเองหรือช่วยกำหนดจุดยืนในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบของตน อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากลักษณะการเจรจาพหุภาคีขนาดใหญ่ที่ใช้เวลานานทำให้ประเทศอย่างประเทศไทยมีโอกาสปรับตัว และในหลายเรื่องยังมีอีกหลายประเทศที่เจรจาแทนประเทศไทยได้เพราะอยู่ในฐานะคล้ายคลึงกัน กระทรวงกับหน่วยงานอื่นๆ (นอกเหนือจากกระทรวงพาณิชย์) ที่เกี่ยวกับเนื้อหาหัวข้อต่างๆ ของรอบอุรุแก้ว ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม (ในเรื่องบริการหลายแขนง) กระทรวงอุตสาหกรรม (มาตรการการลงทุน กับมาตรฐานสินค้า) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (มาตรการการลงทุน) กระทรวงการคลัง (เรื่องภาษีศุลกากร กับบริการค้าหลักทรัพย์) ธนาคารแห่งประเทศไทย (บริการธนาคาร) กระทรวงศึกษาธิการ (ทรัพย์สินทางปัญญา) กระทรวงสาธารณสุข (ทรัพย์สินทางปัญญา และกฎว่าด้วยสุขลักษณะของอาหาร) กระทรวงยุติธรรม (การตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา) กระทรวงแรงงาน (การประกอบวิชาชีพของต่างด้าว) เป็นต้น เหลือไม่กี่กระทรวงที่ไม่เกี่ยวข้องโดยในจำนวนนี้มีบางกระทรวงที่เริ่มเกี่ยวข้องในระยะต่อมา เช่นกระทรวงวิทยาศาสตร์ต้องเข้ามาสนใจเรื่องการค้ากับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่ทำให้การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควรอาจจัดได้เป็นปัญหาสามกลุ่มซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือปัญหาการไม่ยอมรับกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาการไม่เห็นความสำคัญของรอบอุรุกวัย กับปัญหาความบกพร่องในการติดต่อสื่อสารกัน กระทรวงพาณิชย์รับหน้าที่ผู้ประสานงานการเจรจาเพราะแต่เดิมกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานคณะกรรมการแกตต์และอังค์เทต (UNCTAD) แห่งชาติด้วยเหตุที่เนื้อหาของแกตต์คู่จะเป็นเรื่องการค้าสินค้าล้วนๆ ทั้งๆ ที่เรื่องภาษีศุลกากรเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ต่อมากระทรวงพาณิชย์เป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศร่วมกับกระทรวงต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอื่นจะตกต่ำที่สุดในช่วงประมาณ 1991-1993 (๒๕๓๔-๓๖) แต่ก็มีการระงับระงับกันก่อนและหลังช่วงเวลานั้นด้วย การทะเลาะกันที่หนักที่สุดเป็นการทะเลาะกับกระทรวงต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องอาเซียนกับเอเปค กระทรวงพาณิชย์หาว่ากระทรวงการต่างประเทศกีดกันตนในการประชุมเอเปค กระทรวงพาณิชย์อ้างว่าตนน่าจะมีบทบาทสำคัญเพราะเอเปคกำลังแปลงโฉมไปเป็นเวทีเจรจาการค้าซึ่งไม่น่าแยกกับการเจรจาพหุภาคี กระทรวงต่างประเทศอ้างว่ากระทรวงพาณิชย์เป็นเพียงกระทรวงเดียวในหลายๆ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเอเปค เพราะเอเปคมีโครงการร่วมมือหลายด้านเช่นงานศุลกากร การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การคมนาคม ดังนั้นกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้ประสานงานถูกต้องแล้ว ปัญหาข้าราชการไม่ถูกกันเป็นการส่วนตัวทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เมื่อถึงเวลาที่จะต้องเจรจาเขตการค้าเสรีในอาเซียน ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์กล่าวหาว่าข้าราชการกระทรวงการคลังงุบงิบไม่ยอมหารือเรื่องการลดภาษีและกล่าวว่าข้าราชการกระทรวงการคลังต่อต้านการลดภาษี ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงคลัง กับกระทรวงอื่นบางกระทรวง แทบจะตั้งแนวร่วมต่อต้านกระทรวงพาณิชย์ในหลายๆ เวที ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนที่มะนิลาเมื่อปี 1992 (๒๕๓๕) เกิดสงครามระหว่างข้าราชการกระทรวงต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์บางคนเพื่อแย่งชิงตร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกฯ ผู้เพิ่งเข้ารับตำแหน่งสดๆ ร้อนๆ ในช่วงที่ทะเลาะกันรุนแรงที่สุดต้องเรียกว่าจิงก็ร่าจ่าก็แรง ในช่วงนั้นข้าราชการในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องบางคนในทั้งสองกระทรวงมีปฏิกริยาแบบขี้อริแวง คิดเล็กคิดน้อย จนยากที่จะสร้างความเชื่อถือให้ผู้อื่นมั่นใจว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างตรงไปตรงมา

การปะทะคารมกันในระยษณัั้น บางครั้งรุนแรงมาก แต่ส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันไม่ได้เลวร้ายถึงขนาดนั้น ในทางปฏิบัติการดำเนินการในเรื่องการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ได้ชะงักงันอย่างที่เกิดขึ้นในเรื่องเอเปคในบางช่วง ทว่าบรรยากาศที่ขุ่นมัวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกระทรวงต่างๆ ไม่ค่อยราบรื่นทำให้การทำงานเชิงเข้าไปบ้าง ที่น่าสังเกตคือความสัมพันธ์ที่เจนิวาระหว่างนักการทูตของกระทรวงต่างประเทศกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ดูราบรื่นเป็นปรกติดี ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์บอกว่าความจริงต้องการให้กระทรวงอื่นไปเจรจาด้วยตนเองด้วยเข้าไป และในที่สุดหลายๆ กระทรวงส่งนักเจรจาของตนไปเจนิวาในระยษณัที่กำลังเจรจาหัวข้อในความรับผิดชอบของกระทรวงตน การแบ่งงานที่ดีที่สุดคงเป็นการแบ่งงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย ความรับผิดชอบของธนาคารชาติในเรื่องการกำกับดูแลภาคธนาคารเป็นความรับผิดชอบที่เห็นชัด ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยกระตือรือร้นที่จะไปเจรจาด้วยตนเอง ถึง

ขนาดนายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารชาติ ลงทุนไปเจรจาเองอย่างน้อยสองครั้ง เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยภูมิใจที่ได้มีส่วนในการยื่นข้อเสนอฉบับสำคัญฉบับหนึ่งในระหว่างการเจรจา คือข้อร่างข้อตกลงของสมาคมธนาคารกลางแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹² ทางกระทรวงพาณิชย์ถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยรับลูกอย่างดี การแบ่งงานกันจึงเกิดขึ้นด้วยความสบายใจของทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ การประสานงานกับกระทรวงเกษตรก็ดูจะราบรื่นพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระตือรือร้นที่จะทำแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (computable general equilibrium) เพื่อคำนวณผลของข้อเสนอทางการเกษตรที่อาจจะมีต่อสินค้าของไทย สิ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์ไม่ดีเท่าที่ควรคือในบางระยะระดับเบื้องต้นในกระทรวงเกษตรไม่ได้ให้ความสนใจมากเท่ากับในธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงเกษตรยังไม่ถนัดนักในการพิจารณาเรื่องการค้าสินค้าเกษตรเพราะส่วนใหญ่เน้นวิชาการปลูกพืชกับเลี้ยงสัตว์ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงทั้งสองต้องเรียกว่าส่วนใหญ่สร้างสรรค์¹³

การไม่เห็นความสำคัญของรอบอุรุกวัยมีผลทำให้การประชุมประสานงานกันขัดข้อง ในระยะแรกคณะกรรมการกนส. ประกอบด้วยผู้หลักผู้ใหญ่ตามวัตถุประสงค์จริงๆ แต่ต่อมารัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงค่อยๆ หายหน้าหายตาไป ส่งกันแค่ข้าราชการระดับผู้น้อย สถานการณ์เช่นนี้เป็นดาบสองคม ในแง่หนึ่งข้าราชการผู้น้อยที่เข้าประชุมอาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านนี้และรู้เรื่องนี้อย่างแท้จริง แต่พอถึงเวลาที่จะต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ข้าราชการผู้น้อยมักจะต้องขอกลับไปขอความเห็นจากผู้ใหญ่ในกระทรวงที่ไม่ได้มาประชุม การมองว่าเรื่องการเจรจาการค้าเป็นธุระของกระทรวงพาณิชย์อาจเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กระทรวงอื่นไม่ค่อยสนใจ เมื่อความสนใจไม่เท่ากันเช่นนี้ เกิดปัญหาในการส่งข้อมูลข่าวสารด้วย บางกระทรวงยืนยันว่ากระทรวงพาณิชย์ต้องส่งเอกสารผ่านสำนักงานปลัด ไม่ควรส่งตรงให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยที่ทำงานด้านนี้ แต่สำนักงานปลัดส่งเรื่องต่อซ้ำ

ความพยายามของกระทรวงพาณิชย์ ที่จะให้หลายกระทรวงเห็นความสำคัญอาจถือว่าได้รับความสำเร็จมากที่สุดในการประชุมเพื่อลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่มารีราเคซ คณะของไทยเป็นคณะที่ใหญ่ที่สุดคณะหนึ่งเพราะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายกระทรวงหลายหน่วยงานเดินทางไปด้วย

¹² อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เนปาล ศรีลังกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ พม่า (GATT 1990c) ดูทีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 74)

¹³ ในบางช่วง ความรู้สึกไม่พอใจกระทรวงพาณิชย์ทำให้คนอื่นไขว้เขว ข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งเคยพูดกับผู้เขียนแบบที่เล่นทีจริงว่าความจริงตัวเองรู้สึกทำงานร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ได้เป็นอย่างดี แต่พอได้ยินคนอื่นบ่นมามากๆ เขาก็ชักไม่ค่อยแน่ใจ

โดยสรุป ถึงแม้ว่าการประสานงานจะซุกซนบ้าง แต่ก็ยังต้องถือว่าจุดยืนของไทยมาจากระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ ความซุกซนดังกล่าวอาจยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ (ยกเว้นในเรื่องการพยายามใช้อัตราภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการต่อรองให้ประเทศอื่นเปิดตลาดมากขึ้น ดังกรณีที่ได้กล่าวถึงใน ตอนที่ 1) เพราะหลายเรื่องที่เจรจา เป็นการเจรจาครั้งแรก เช่นกรณีการเกษตรกับการค้าบริการ ประเทศไทยสามารถผูกมัดตัวเองเพียงแค่การเปิดตลาดเท่าที่เปิดอยู่ในขณะนั้น ในอนาคตการเจรจาในเรื่องเหล่านี้จะหนักหน่วงยิ่งขึ้น หน่วยราชการต่างๆ คงจะต้องประสานงานให้ดีขึ้นและโหวตให้ทันกับสถานการณ์ในภาคเศรษฐกิจหลายๆ ภาคพร้อมๆ กันให้มากกว่าที่ผ่านมา

แม้กระทั่งในการเจรจารอบอุรุกวัย มีตัวอย่างผลการเจรจาที่แสดงว่านักเจรจาไทยโหวตไม่ทันสาเหตุสำคัญคงจะเป็นเพราะข้อตกลงมีรายละเอียดมาก บางเรื่องเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนในทางเทคนิค ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อย หากการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ดีกว่านี้จะช่วยให้ได้ข้อตกลงที่ดีขึ้นหรือไม่ยังคงเป็นเรื่องที่สรุปไม่ได้

ตัวอย่างดังกล่าว เป็นตัวอย่างจากการเจรจาเรื่องการเกษตร ได้แก่เรื่องการอุดหนุนข้าวในสหรัฐ การจำกัดโควตานำเข้าน้ำตาลในสหรัฐ การกำหนดโควตานำเข้าไก่ในสหภาพยุโรป และการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับไก่ในญี่ปุ่น ในกรณีการอุดหนุนข้าวนั้น เป้าการเจรจาไปมุ่งเล็งที่การอุดหนุนการส่งออก โดยเฉพาะโครงการเสริมการส่งออกที่เรียกว่า Export Enhancement Program (EEP) ของสหรัฐเพราะโครงการดังกล่าวไปสร้างความเจ็บปวดให้แก่ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับอาร์เจนตินา ในกรณีอื่นๆ นั้น โดยเฉพาะข้าวสาลี ข้อตกลงของรอบอุรุกวัยที่ไปจำกัดการอุดหนุนการส่งออกนั้น จำกัดการใช้ EEP ทำให้สมาชิกกลุ่มแครนส์ประเทศอื่นพอใจในระดับหนึ่ง นักเจรจาของไทยบางคนก็เคยกล่าวถึงข้อดีของการจำกัดการใช้ EEP ในกรณีข้าวเจ้า การพยายามเน้นการอุดหนุนการส่งออกก็สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของแนวคิดที่ถือว่าการอุดหนุนการส่งออกดีกว่าการอุดหนุนภายในประเทศ แต่ความจริงสหรัฐใช้ EEP อุดหนุนการส่งออกข้าวน้อยมาก ปัญหาใหญ่ของรัฐบัญญัติการเกษตรสหรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับข้าวในช่วงต้นของการเจรจารอบอุรุกวัยเป็นผลของการอุดหนุนภายในสองโครงการ คือโครงการจำนำข้าวที่ได้รับเงินอุดหนุนมหาศาลกับโครงการพยุรายได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นการอุดหนุนภายในประเทศ แต่มีผลเท่ากับการอุดหนุนการส่งออกเพราะข้าวที่สหรัฐผลิตส่วนใหญ่ส่งออก และสูตรที่ใช้คำนวณจำนวนเงินที่จะอุดหนุนนั้นอิงราคาที่จะทำให้ข้าวสหรัฐขายในตลาดโลกได้ ตามข้อตกลงรอบอุรุกวัย การอุดหนุนสินเชื่อถูกจำกัด (แต่ยังไม่ห้ามและไม่มีอะไรห้ามไม่ให้อิงราคาตลาดโลกนอกจากการจำกัดจำนวนเงินที่จะอุดหนุน) ส่วนการพยุรายได้นั้นถือเป็นโครงการที่อนุญาตให้ทำได้หากมีเงื่อนไขไม่ให้เกษตรกรเพิ่มการผลิต ในทางปฏิบัติข้อตกลงรอบอุรุกวัยบวกกับข้อจำกัดด้านงบประมาณของสหรัฐเองคงจะจำกัดปริมาณข้าวสหรัฐที่ได้รับการอุดหนุนไม่ให้ไหลทะลักออกสู่ตลาดโลกมากนัก แต่ในระหว่างการเจรจา นักเจรจาไทยไม่ได้เน้นลักษณะพิเศษของการอุดหนุนข้าวสหรัฐเลย ผลประโยชน์ของไทยในการที่จะพยายามจำกัดการอุดหนุนประเภทนี้ (โดยยืนยันหลักการว่า

การอุดหนุนภายในในบางลักษณะมีค่าเท่ากับการอุดหนุนการส่งออก) จึงไม่ปรากฏทั้งในข้อตกลงสุดท้าย และในข้อเสนอฉบับต่างๆ ที่ไทยหรือกลุ่มแครนส์ยื่นเสนอ

กรณีโควตาน้ำตาลนั้น สหรัฐประกาศว่าจะขยายโควตา แต่จะยังจัดสรรโควตาให้แก่ประเทศเดิมที่เคยได้รับการจัดสรร ทำให้สหรัฐเป็นตลาดที่เปิดสำหรับน้ำตาลไทยต่อไป (แต่เปิดให้ฟิลิปปินส์ กับประเทศ แคริบเบียนบางประเทศ)

กรณีโควตานำเข้าไก่ของสหภาพยุโรป กรมการค้าต่างประเทศค้นพบภายหลังการเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้วว่าวิธีการที่สหภาพฯ กำหนดโควตาของไทยไม่ตรงกับสูตรที่ตกลงกันว่าจะเป็นแนวทางในการเปิดตลาด¹⁴ แต่ปรากฏว่าไทยไม่สามารถฟ้องร้องให้สหภาพยุโรปเพิ่มโควตาเพราะในการไปลงนามที่มารรัลเชก ถือว่าประเทศไทยยอมรับโควตาดังกล่าวแล้ว สิ่งที่เป็นข้อตกลงคือพิธีสารมารรัลเชกที่เป็นรายการการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ สูตรที่ตกลงกันเป็นแนวทางในการคำนวณว่าแต่ละประเทศควรเปิดตลาดเท่าไรนั้น ไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงที่เป็นทางการ

กรณีภานำเข้าไก่ของญี่ปุ่นเป็นเรื่องของอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากัน คือญี่ปุ่นตกลงลดภานำเข้าให้เหลือ 11.9% ในกรณีไก่ถอดกระดูก (ซึ่งไทยส่งออกมาก) แต่ถ้าเป็นไก่ติดกระดูก (ซึ่งไทยส่งน้อยแต่สหรัฐส่งมาก) ลดเหลือ 8.5%

กรณีโควตาไก่ของสหภาพยุโรปนั้นเห็นได้ชัดว่าความผิดพลาดอยู่ที่ความล่าช้าในการตรวจสอบข้อเสนอละเอียด กรณีภานำเข้าของญี่ปุ่น กับโควตาน้ำตาลของสหรัฐ ไม่ปรากฏชัดว่าเป็นเรื่องของความล่าช้าในการตรวจสอบ หรือการขาดอำนาจต่อรอง ในกรณีที่เป็นความล่าช้า ซึ่งถ้าตัวแทนภาคเอกชนสนใจพอ และมีโอกาสตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตน หรือถ้าหน่วยราชการต่างๆ มีเจ้าหน้าที่พอที่จะเอาใจใส่ในเรื่องนี้ให้มากกว่านี้ ก็อาจจะไม่ผิดพลาดขนาดนี้

ผู้แทนของปวงชน กับความโปร่งใส

ในเรื่องที่มาของจุดยืนไทย ยังต้องพิจารณาประเด็นสำคัญอีกสองประเด็น คือบทบาทของรัฐสภา กับความโปร่งใสของข้อมูล รัฐสภามีบทบาทน้อยมากในเรื่องการเจรจารอบอุรุกวัย แต่ก็ไม่ได้ขาดบทบาทโดยสิ้นเชิง เมื่อเดือนมกราคม 1991 (๒๕๓๔) ในระหว่างการเจรจา นายอมเรศ ศิลาอ่อนแถลงนโยบายในฐานะรัฐมนตรีพาณิชย์ โดยประกาศว่ารอบอุรุกวัยเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญอันดับหนึ่ง (Ungphakorn 1991) และใน

¹⁴ คือเอกสารที่เรียกว่า “modalities” (GATT 1993a).

ปลายปี 1994 (๒๕๓๗) รัฐสภาใช้เวลาประมาณสองชั่วโมงอภิปรายและให้สัตยาบันต่อข้อตกลงรอบอุรุภัย

คณะกรรมการการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรเกิดความรู้สึกว่าการเสนอเรื่องเข้าสภาฯ มักจะกระทำหลังจากที่การเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้ว เสมือนเป็นการมัดมือชกสส. คณะกรรมการชุดนี้จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชุดหนึ่งพิจารณา “ความร่วมมือ” ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก คณะอนุกรรมการดังกล่าวยุบไปพร้อมกับการยุบสภาในกลางปี 1995 (๒๕๓๘) นำสังเกตว่าถ้าสส.ต้องการหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูก “มัดมือชก” โจทย์ของอนุกรรมการชุดนั้นไม่ค่อยตรงประเด็น หากจะไม่ให้ถูกมัดมือชก สส.ควรพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่จะต้องเจรจากันต่อไปในอนาคต (เช่นเรื่องต่างๆ ในตารางที่ 7 ของบทความนี้) มากกว่าการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงปัจจุบัน เพราะส่วนใหญ่พันธกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นเรื่องที่ยากลำบากนัก

ส่วนเรื่องความโปร่งใสของการเจรจากับการกำหนดจุดยืนนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะผู้ที่ดำเนินระบบแกลตต์มักจะกล่าวหาว่าการเจรจาเป็นเรื่องลับที่เจ้าหน้าที่ไปจับจิบตกลงกันโดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสรับรู้ เจ้าหน้าที่องค์การการค้าโลกบางคนยอมรับในการคุยกันเป็นการส่วนตัวว่าบางครั้งประเทศสมาชิกเกรงกลัวจนเกินเหตุ ทำให้เปิดเผยข้อมูลบางอย่างไม่ได้ (เช่นเอกสารแถลงข่าวบางฉบับที่ไม่ระบุชื่อประเทศที่ยื่นข้อเสนอดังกล่าว)

ในกรณีการกำหนดนโยบายในประเทศไทยโดยทั่วๆ ว่างสรรค์ (๒๕๓๒: 4-5; 151-152) สรุปว่ามักจะขาดความโปร่งใสทำให้ประชาชนตรวจสอบลำบาก แต่ในกรณีการเจรจารอบอุรุภัยไม่น่าจะถือว่าจุดยืนของไทยเป็นความลับจนเกินเหตุ การที่สื่อมวลชนไม่ค่อยตามข่าวเรื่องนี้ในรายละเอียดเป็นปัญหาสืบเนื่องจากนักข่าวกับหัวหน้าข่าวจำนวนมากขาดความเข้าใจ หรือไม่เห็นว่าเรื่องนี้สำคัญพอที่จะลงทุนใช้เวลาทำความเข้าใจ นักข่าวอีกจำนวนหนึ่งที่ติดตามความเคลื่อนไหวสามารถหาข้อมูลมารายงานได้เสมอ



ที่สิ้นสุดของรอบอุรุگوی: ศูนย์ประชุมทีมาร์ราเคซ

ตารางที่ 6 : ทีมชาติแบบไหนดีที่สุด?

แบบ	ใครนำการเจรจา	ผลภายในประเทศ	ผลระหว่างประเทศ
สหรัฐฯ: ก่อน Roosevelt	รัฐสภา (อำนาจตามรัฐธรรมนูญ)	นักการเมืองโอนอ่อนต่อเสียงกดดันการค้าทุกเสียง	การแข่งกันกดดันการค้า ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น
สหรัฐฯ: จาก Roosevelt ถึง Kennedy	กระทรวงต่างประเทศ	หน่วยราชการแตกแยกกันหนัก กระทรวงอื่นหาว่ากระทรวงต่างประเทศหยิ่ง รัฐสภาเห็นว่าอ่อนข้อเพราะเห็นแก่มิตรภาพมากไป	หลายฝ่ายในอเมริกาเห็นว่าสหรัฐฯผ่อนผันให้คนอื่นมากกว่าที่สหรัฐฯได้รับ
สหรัฐฯ: หลัง Kennedy	ผู้แทนการค้า	การประสานงานระหว่างหน่วยราชการดูจะดีขึ้น ในบางช่วงผู้แทนการค้า สามารถดันแรงกดดันฯ ด้วยการอ้างว่าจะทำให้การเจรจาผูกขาดเสียหาย	สหรัฐฯทะเลาะกับประเทศต่างๆ ทั่วไปหมด
ประชาคม/สห ภาพยุโรป	คณะกรรมการบริหารนำแต่ คณะมนตรีควบคุม	เจรจายากในหนักกว่าเจรจายากนอก บางครั้งหาจุดยืนร่วมแทบไม่ได้	“เราไม่สามารถเจรจากับประชาคมฯ จนเขาได้ฉันทามติ เมื่อเขาได้ฉันทามติเขาไม่ยอมเจรจากับเรา”
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับ แคนาดา	รวมกระทรวงต่าง ประเทศกับการค้า ระหว่างประเทศ มีรัฐ มนตรีสองคน (ต่าง ประเทศ กับการค้า)	ข้าราชการเข้าหากันดี รัฐมนตรี ออสเตรเลียบางคนยุ่งกันเป็นพระ เอก	บทบาทไม่เปลี่ยนแปลงไป มากนัก
มาเลเซีย	MITI นำ ชูตประจำ WTO สังกัดก.ต่าง ประเทศ รายงานใครก็ ได้	ระดับข้าราชการดูราบรื่นดีมีการ หมุนเวียนข้ามกระทรวง บางช่วงรัฐมนตรีต่างประเทศกับ MITI จึงเด่นกัน	ดูราบรื่นดียกเว้นขัดกับสหรัฐฯ เรื่องเอเปค

ตารางที่ 7 หมายกำหนดการเจรจาต่อภายใต้ WTO

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
1995 (๒๕๓๘)	1 มกราคม WTO บังคับใช้	ประกาศมารีราเคช
	30 มิถุนายน เลื่อนตาย เจจาบริการการเงินกับการเคลื่อนย้ายบุคคล	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
1996 (๒๕๓๙)	1 มกราคม ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาลบังคับใช้	ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาล ม. 24.1
	30 เมษายน เลื่อนตาย การเจรจาบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน ทบทวนการปฏิบัติตามทบทวนมติเรื่องการอุดหนุน R&D	ม. 8.2 เซิงอรรถ 25 ของข้อตกลงเรื่องการอุดหนุน
	30 มิถุนายน เลื่อนตายการเจรจาเรื่องบริการเดินเรือ	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	ธันวาคม ประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งแรก ที่สิงคโปร์	ข้อตกลง WTO ม. 4.1; มติคณะมนตรี WTO
1997 (๒๕๔๐)	1 มกราคม เปิดเจรจาเรื่องการจัดซื้อบริการของรัฐบาล	GATS ม. 13
	1 มกราคม ทบทวนมติเรื่องการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกครั้งแรก (ต้องทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 6 ของข้อตกลงการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก
	1 มกราคม ทบทวนมติเรื่องว่าด้วยเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ใน TRIPS	TRIPS ม. 24.2
	31 ธันวาคม เลื่อนตายการเจรจา safeguards จุกเงินสำหรับบริการ	GATS ม. 10

ตารางที่ 7 หมายกำหนดการเจรจาภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
1998 (๒๕๔๑)	1 มกราคม ตรวจสอบมาตรฐานการ review คดีต่อต้านการ ทุ่มตลาด และพิจารณานำไปใช้กับคดีได้ตอบ การอุดหนุน	ข้อตกลงของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการให้บทบัญญัติเรื่องอุปสรรคทาง เทคนิคฯ ครั้งแรก (ทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 15.4 ของข้อตกลง อุปสรรคทางเทคนิคฯ
	1 มกราคม เส้นตายให้คณะทำงานรายงานเสนอแก่ GATS ม. 15 ในประเด็นข้อยกเว้นทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวด ล้อมกับการค้าบริการ	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการให้บทบัญญัติเรื่องสัญลักษณ์ฯ (ทบท วนครั้งต่อไปเมื่อเห็นสมควร)	SPS ม. 12.7
1999 (๒๕๔๒)	1 มกราคม เริ่มเจรจาปรับปรุงข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาล	ข้อตกลงการจัดซื้อของ รัฐบาล ม. 24.7
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนการคุ้มครองพันธุ์พืชแบบ สิทธิบัตร หรือ <i>sui generis</i>	TRIPS ม. 27.3.b
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนกฎและกระบวนการระบ กรณีพิพาท	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน เริ่มทบทวนบทบัญญัติว่าด้วย serious prejudice และการอุดหนุนที่ฟ้องร้องไม่ได้ (non-actionable)	ม. 31 ของข้อตกลงการ อุดหนุน

ตารางที่ 7 หมายกำหนดการเจรจาต่อภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
2000 (๒๕๔๓)	1 มกราคม เริ่มเจรจาเปิดตลาดบริการรอบต่อไป	GATS ม. 19
	1 มกราคม ทบทวนข้อยกเว้นตามม. 2 (MFN) ใน GATS	GATS Annex
	1 มกราคม เปิดการเจรจาใหม่เพื่อปฏิรูปการเกษตรต่อไป	ม. 20 ของข้อตกลงเกษตร
	1 มกราคม ทบทวนข้อตกลง TRIPS ครั้งแรก (ทำต่อทุกๆ สอง ปี)	TRIPS ม. 71.1
	1 มกราคม เส้นตายสำหรับทบทวน TRIMS และพิจารณาว่าควรมีบทบัญญัติเรื่องการลงทุนกับการแข่งขันหรือไม่	TRIMS ม. 9
	1 มกราคม ทบทวนการตีความกฎการแก้หรือถอนข้อผ่อนผัน (concessions)	ความเข้าใจเรื่องการตีความ เกณฑ์ ม. 28
	1 มกราคม ทบทวนครั้งแรกการ grandfather รัฐบาลญัตติ Jones ของสหรัฐ (ทบทวนต่อทุกๆสองปี)	เกณฑ์ 1994 ย่อหน้า 2
	1 มกราคม เส้นตายการประเมินผลงานประเมินนโยบายการค้า	ข้อตกลงการประเมิน นโยบายการค้า ตอน F
	ไม่ระบุ เจรจาเพิ่มการคุ้มครองเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ของเหล้าองุ่นและสุรา	TRIPS ม. 23 และ 24.1
	ไม่ระบุ การอุดหนุนบริการ	GATS ม. 15

ที่มา: ดัดแปลงจาก Schott (1994: 35-36)

7. อนาคต



We must extend the reach of the system geographically to make it truly global, and we must also ensure that it remains effective in the face of growing complexity in international economic relations. ... I see three major challenges facing our new institution in the years ahead. The first is to consolidate what we have done. The second is to give substance to our built-in negotiating agenda, which essentially constitutes unfinished business emanating from the round. The third is to meet the new challenges already gathering on the horizon.

*Renato Ruggiero, WTO director-general
Harvard, October 16, 1995*

ในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) เมื่อการเจรจาจบลง นาย Peter Sutherland เลขาธิการแกตต์ในขณะนั้น กล่าวว่านั่นเป็นนาฬิกาที่จะกำหนดอนาคตของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของโลก (“a defining moment in modern economic and political history”) (GATT 1993b: 1) ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับอนาคตที่ถูกกำหนดดังกล่าวนี้มีสองประเด็นใหญ่ๆ คือระบบองค์การการค้าโลกจะดำเนินไปอย่างไร และประเทศไทยจะวางตัวอย่างไร

การพยากรณ์อนาคตไม่ใช่เรื่องง่าย มีนักวิชาการที่พยายามพยากรณ์อนาคตในระดับโลกและโยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองกับระบบราชการของไทย (เช่นรังสรรค์ ๒๕๓๖ และ ๒๕๓๘ กับ Christensen and Siamwalla 1993) งานเหล่านี้อ่านแล้วอาจรู้สึกว่ “เป็นไปได้” แต่ก็อาจไม่รู้ลึกเชื่อมั่นนักว่าจะเป็นไปตามที่พยากรณ์ ในกรณีระบบขององค์การการค้าโลกมีหลายเรื่องที่ไม่แน่นอนนักว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร สิ่งที่ยากขึ้นแน่นอนคือมีงานต่อเนื่องจากรอบอุรุกวัยที่จะต้องดำเนินการต่อจำนวนมาก (ตารางที่ ๖) ขณะที่เขียนอยู่ี่รู้แน่ๆ ด้วยว่าบางหัวข้อเจรจายากถึงขนาดอาจล้มเหลวก็ได้ ซึ่งเป็นชะตาของการเจรจาเรื่องบริการสามหัวข้อได้แก่การเงิน โทรคมนาคม กับการเดินเรือ นอกจากนี้พอจะเห็นแนวโน้มว่าดุลอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองในโลกจะเปลี่ยนแปลงต่อไป สหรัฐไม่น่าจะเป็นที่เบ้มที่เด่นชัดเหมือนเดิมเพราะประเทศอื่นขยายตัวเร็วขึ้น การเปลี่ยนสถานภาพของสหรัฐเช่นนี้อาจเพิ่มความตึงเครียดในบางเรื่องด้วย เพราะประเทศอื่น โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และแม้แต่จีน จะต่อสู้มากขึ้น ไม่ยอมแพ้ง่ายๆ ทำให้นักวิ่งเต้นกับกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐบางกลุ่มที่คุ้นเคยกับการใช้อำนาจแบบที่เบ้มต้องพยายามดิ้นรนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้พอมองเห็นว่าเป็นแนวโน้มอยู่ แต่ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าแน่นอน นอกจากนี้การทำข้อตกลงระดับภูมิภาคต่างๆ ก็อาจเป็นแนวโน้มต่อไป ซึ่งอาจมองได้ว่าในบาง

กรณี เช่นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (เอเปค) เป็นความปฏิกิริยาของสหรัฐจากที่ไม่สามารถบงการเวทีระดับโลกได้เหมือนเดิม แต่ก็ยังไม่แน่อนนักว่ากลุ่มระดับภูมิภาคบางกลุ่มจะสามารถเดินเครื่องต่อไปได้นานเท่าไร กรณีเอเปคก็เป็นกรณีหนึ่งที่มีผู้สงสัยว่าจะเปิดตลาดได้มากอย่างที่ผู้นำเคยตั้งใจหรือไม่

ดังนั้นในระดับระหว่างประเทศ เรื่องแรกที่ต้องพิจารณาคือ หมายกำหนดการสำหรับการเจรจาต่อไปภายใต้ข้อตกลงการค้าโลก หมายกำหนดการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจะต้องมีการเจรจาต่อไปในแทบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในรอบอุรุกวัย พอจะคาดคะเนได้ว่าเรื่องที่จะเจรจากันหนักหน่วงยิ่งขึ้นได้แก่การเกษตร บริการ สาขาต่างๆ การลงทุน และอุปสรรคกีดกันการค้าทั้งหลายที่ไม่ใช่ภาษี นอกจากนี้มีรายการหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่รัฐมนตรีจากประเทศต่างๆ ปราศรัยที่มีร่ำราเลขว่าอยากให้อยู่ในกรอบความรับผิดชอบขององค์การการค้าโลกที่กำลังจะตั้งขึ้นใหม่ มีทั้งเรื่องในประเทศใหญ่ๆ สนใจ และที่ประเทศที่กำลังพัฒนาสนใจ ได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการค้ากับมาตรฐานแรงงานที่เป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ
- ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายคนเข้าเมืองกับการค้า
- การค้ากับนโยบายการแข่งขัน (กับการจัดการผูกขาด) รวมทั้งคิดว่าด้วยสินเชื่อสำหรับการส่งออกและพฤติกรรมทางธุรกิจที่กีดกันคู่แข่ง
- การค้ากับการลงทุน
- การรวมกลุ่มระดับภูมิภาค
- ความสัมพันธ์และผลกระทบระหว่างนโยบายการค้ากับนโยบายที่เกี่ยวกับการเงินรวมทั้งเรื่องหนี้สินกับตลาดสินค้าโภคภัณฑ์
- การค้าระหว่างประเทศกับกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท
- การก่อตั้งกลไกเพื่อชดเชยประเทศที่สูญเสียสถานภาพพิเศษเนื่องจากการลดอุปสรรคที่ขัดขวางการค้าโดยทั่วไป
- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้า การพัฒนา เสถียรภาพทางการเมือง และการจัดความยากจน
- มาตรการทางการค้าที่ทำข้างเดียว (unilateral) หรือทำนอกอาณาเขต (extraterritorial)¹

เรื่อง “ใหม่” (คือที่ไม่ได้อยู่ในรอบอุรุกวัย) ซึ่งจะเป็นเรื่องใหญ่ในอนาคต ได้แก่หัวข้อการค้ากับ

¹ GATT (1994d). จูทีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 95) ในปี 1996 (๒๕๓๙) สหรัฐเพิ่มประเด็นใหม่คือการฉ้อราษฎร์บังหลวง (คอร์รัปชัน) กับการค้า

สิ่งแวดล้อม (มิงส์เวิร์ค และพิกมัย ๒๕๓๘) กติกาสำหรับการลงทุนซึ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ร่างขึ้น และปัญหาทางสังคม (รวมถึงเรื่องแรงงาน) กับการค้า ในระยะต่อมาสหรัฐเริ่มพูดถึงปัญหาการถือครองทรัพย์สินทางปัญญา (ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน) กับการค้า โอกาสแรกที่จะต้องพิจารณาเรื่องเหล่านี้อย่างหนักคือการประชุมรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ในเดือนธันวาคม 1996 (๒๕๓๙) บางประเด็นมีการเตรียมตัวล่วงหน้าเป็นปีๆ แม้กระทั่งองค์กรนอกองค์การการค้าโลกก็เตรียมตัวกันด้วย เช่นในเรื่องการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม สหพันธ์องค์กรของเกษตรกรทั่วโลกได้ศึกษาเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 1994-95 เนื่องจากวิตกว่าผู้รณรงค์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะมองว่าเกษตรกรเป็นศัตรูที่ทำลายสิ่งแวดล้อม สหพันธ์ฯ มุ่งที่จะเสนอจุดยืนของตนในการประชุมที่สิงคโปร์ (International Federation of Agricultural Producers 1995)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาสำหรับระบบระหว่างประเทศในอนาคตมีอีกสามประเด็น ประเด็นแรกคือโครงสร้างอำนาจในโลกกับการจับกลุ่มในลักษณะต่างๆ มหาอำนาจสองฝ่ายคือสหรัฐกับสหภาพยุโรปจะมีฐานะอย่างไร และจะแข่งขันกันต่อไปอย่างไร การขยายตัวของสหภาพยุโรปจะเป็นอย่างไร ตลอดจนการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคโดยทั่วไปจะมีผลกระทบต่อระบบพหุภาคีอย่างไร ในกลางปี 1995 (๒๕๓๘) มีเสียงพูดหนาหูขึ้นเกี่ยวกับการทำความตกลงข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก และ Sir Leon Brittan รองประธานกรรมาธิการยุโรปได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของข้อตกลงที่บางคนเรียกว่า Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) (ต่อมาเมื่อประธานาธิบดี Bill Clinton พบผู้นำสหภาพยุโรปที่กรุงมาดริดในเดือนธันวาคม 1995 (๒๕๓๘) เรียกว่า New Transatlantic Agenda บ้าง Transatlantic Economic Initiative บ้าง Transatlantic Market บ้าง) หลังจากนั้นไม่นาน ในเดือนตุลาคม 1995 (๒๕๓๘) สหภาพยุโรปประกาศว่าได้ทำข้อตกลงความสัมพันธ์หลายด้านกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา MERCOSUR ความสัมพันธ์ใหม่เหล่านี้ย่อมเพิ่มความซับซ้อนให้แก่โลกซึ่งแต่เดิมมีข้อตกลงทำนองนี้มากมายอยู่แล้ว เช่น ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) คำประกาศให้ทวีปอเมริกาเหนือและใต้เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area of the Americas) และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) เป็นต้น ในต้นปี 1996 (๒๕๓๙) มีผู้มองอนาคตของเอเปคไปคนละทางกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจะนำไปสู่ข้อตกลงการค้าเสรีได้ตามเป้าหมาย บางคนวิเคราะห์ว่าอาจจะล้มเหลว

ในสถานการณ์เช่นนี้ประเทศไทยต้องพยายามมองภาพให้ชัดว่าผลประโยชน์ของคนอยู่ในการจัดระบบแบบใด ความซับซ้อนที่เกิดจากการทำข้อตกลงระดับภูมิภาคมากมายหลายฉบับ การขาดคน และการขาดอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจ ชวนให้คิดว่าในท้ายที่สุดการอิงระบบพหุภาคีเป็นหลักน่าจะดีที่สุด ยกเว้นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคในกลุ่มประเทศที่ไม่แตกต่างกันมากเช่นในอาเซียน หรือลุ่มน้ำโขง ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยควรปฏิเสธกลุ่มเอเปค หรือการประชุมเอเชียยุโรป แต่หมายความว่าประเทศไทยไม่ควรพึ่งกลุ่มแบบเอเปคเป็นหลัก

ประเด็นที่สองคือระบบขององค์การการค้าโลกจะสามารถต้านทานแรงที่ต้องการใช้องค์การการค้าโลกเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนานาชาติได้หรือไม่ ทรรศนทางปัญญาเข้ามาอยู่ในระบบองค์การการค้าโลกเพราะองค์การการค้าโลกมีศักยภาพในการลงโทษประเทศผู้กระทำผิดโดยหน่วยงานอื่นเช่น องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกไม่มีเขี้ยวเล็บในแบบเดียวกันเพราะไม่สามารถใช้การกีดกันทางการค้าเป็นเครื่องมือในการลงโทษ นับเป็นก้าวแรกของการใช้องค์การการค้าโลกเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ การนำเรื่องอื่นตามมา เช่น สิ่งแวดล้อมบางประเด็น กับเรื่องสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิแรงงานบางประเด็น อาจจะทำให้แนวโน้มดังกล่าวฝังรากลึกลงไปมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวอันตรายเพราะจะบ่อนทำลายความสามารถของระบบขององค์การการค้าโลกที่จะให้การคัดล่องตัว มีความแน่นอน และปราศจากการเลือกปฏิบัติ จากบทบาทที่พยายามอำนวยความสะดวกให้แก่การค้า องค์การการค้าโลกอาจกลายเป็นสถาบันที่เน้นการลงโทษประเทศต่างๆ ด้วยการขัดขวางการค้า

ประเด็นที่สามคือกติกาการเจรจาในช่วงต่อไปควรจะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะการเลือกระหว่างการเจรจาเป็นเรื่องราว กับการเจรจาเป็นรอบซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ หลายเรื่อง ในการเจรจาแบบเป็นรอบประเทศต่างๆ สามารถต่อรองข้ามหัวข้อได้ หลายคนคิดว่าการเจรจาเป็นรอบหมดสมัยแล้วเพราะขณะนี้ระบบขององค์การการค้าโลกครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ มากเกินไป กรณีการเจรจารอบอุรุกวัยจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อเจรจาเรื่องที่หลากหลายขนาดนี้ไปพร้อมๆ กัน จะทำให้ตกลงกันยากขึ้น เราอาจแย้งว่าความยากลำบากของรอบอุรุกวัยเกิดจากเรื่องการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่ความหลากหลายของหัวข้อที่เจรจา และถ้าไม่มีเรื่องการเปิดตลาด การค้าบริการ และเรื่องอื่นๆ มาล่อ สหภาพยุโรปอาจยอมตกลงในเรื่องการเกษตรยากกว่านี้อีก แต่ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ในปี 1995-96 (๒๕๓๘-๓๙) การเจรจาที่สำคัญสามหัวข้อที่เจรจาล้างจากรอบอุรุกวัยจบลงแล้วดูเหมือนว่าจะล้มเหลว หรือใกล้จะล้มเหลวทั้งสามเรื่องเพราะไม่มีการเจรจาข้ามหัวข้อ ได้แก่ บริการการเงิน โตรคมนาคมพื้นฐาน และการขนส่งทางทะเล ในทั้งสามกรณีสหรัฐไม่ยอมประนีประนอม สหภาพยุโรปพยายามวางตัวเป็นผู้นำแทนสหรัฐด้วยการรวบรวมประเทศต่างๆ ให้ปรับปรุงข้อเสนอของแต่ละประเทศในเรื่องบริการการเงินกับโตรคมนาคมพื้นฐานให้ดีขึ้นเพื่อพยายามไม่ให้การเจรจาล้มเหลวแต่ก็ไม่สำเร็จ และที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากเจรจาแยกเรื่องต่างๆ ออกจากกัน ถ้ามีการเจรจาเรื่องอื่นๆ ที่ผูกกับการเจรจาหัวข้อบริการทั้งสามนี้ (คือถ้าเป็นการเจรจาแบบเป็นรอบที่มีหลายๆ หัวข้อ) สหรัฐอาจจะต้องคิดหนักกว่านี้ว่าควรยอมให้การเจรจาล้มเหลวหรือไม่ เพราะถ้าการเจรจามีลักษณะโยงกันหลายหัวข้อ สหรัฐต้องพิจารณาว่าความล้มเหลวในสามเรื่องนี้จะทำให้สหรัฐพลาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการเจรจาหัวข้ออื่นๆ ด้วย

ภายในประเทศไทยในอนาคต สถานการณ์น่าจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สำคัญคือภาคเอกชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเจรจามากขึ้น ไม่ปล่อยให้ข้าราชการกำหนดเอง ในขณะนี้ภาคเอกชนสาขาต่างๆ เริ่มติดตามความเป็นไปในเวทีการเจรจาการค้าต่างๆ มากขึ้นและเริ่มแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่

ข้าราชการไปเจรจามา ดังนั้นในอนาคตแรงบีบคั้นรัฐบาลในเรื่องต่างๆ น่าจะมีมากขึ้น ยุคสมัยที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเจรจาด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่นั้นน่าจะค่อยๆ หดไป ช่องทางที่ภาคเอกชนแต่ละสาขาใช้ในการบีบคั้นรัฐบาลมีหลากหลาย เช่นภาคเกษตรวิ่งเต้นผ่านกระทรวงเกษตร อุตสาหกรรมวิ่งเต้นผ่านสภาอุตสาหกรรม หอการค้า กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น กระทรวงต่างๆ ก็จะมีมุมมองที่แตกต่างกัน ระบบราชการกับระบบการเมืองจึงต้องมีวิธีตอบรับแรงบีบคั้นที่มาจากหลายทิศทางเช่นนี้มิฉะนั้นการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะสะเปะสะปะมากยิ่งขึ้น

ในบรรยากาศเช่นนี้ สิ่งที่ทำลายประเทศไทย คือระบบการเมืองของประเทศไทยสามารถมองภาพกว้างได้ชัดเจนพอที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ และกิจซึ่งนำหน้าระหว่างประเด็นต่างๆ ได้มากน้อยเพียงไร และระบบราชการสามารถประสานงานกันดีพอที่จะให้การเจรจาของไทยมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่เนื้อหาจุดยืนต่างๆ ของไทยในการเจรจาจะได้ตรงประเด็นทันเหตุการณ์ และเพื่อที่ไทยจะได้มีส่วนร่วมในการเจรจาระดับกลุ่มย่อยที่สำคัญๆ ด้วย ไม่ใช่ลอยไปลอยมาตามกระแสที่คนอื่นกำหนด ทั้งนี้หมายความว่าประเทศไทยควรมีจุดยืนในเรื่องต่างๆ ที่จะต้องเจรจาต่อไป ต้องคิดว่าต้องการอะไร ต้องการให้ใครเป็นพันธมิตร และต้องการให้พันธมิตรทำอะไร ตลอดจนควรวิเคราะห์ว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการเปิดรอบใหม่หรือไม่

ขณะนี้ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูประบบการเจรจาของไทยได้รับความสนใจไม่น้อย ทั้งในระดับการเมือง และระดับราชการ (ผู้ร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังพิจารณาเรื่องนี้ด้วย) รูปแบบทางออกที่เสนอกันมีหลายรูปแบบ เช่นการตั้งกระทรวงใหม่ หรือทบวงใหม่ เทียบเท่ากับสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ การย้ายบางหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยตั้งเป็นกระทรวงการต่างประเทศกับการค้า คล้ายในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับแคนาดา การตั้งกระทรวงการค้ากับอุตสาหกรรมตามแบบญี่ปุ่นและประเทศอื่นในอาเซียน หรือการยกให้กระทรวงต่างประเทศ หรือกระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบแต่ผู้เดียว

ข้อเสนอแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ข้าราชการออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับแคนาดากล่าวถึงประสบการณ์การรวมกระทรวงต่างประเทศกับการค้าในลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือส่วนใหญ่ในระยะแรกๆ แนวความคิดของผู้ที่มีพื้นเพด้านการทูตไม่ค่อยจะเข้าขากับคนที่มาทางด้านการค้า แต่พอเวลาผ่านไประยะหนึ่งก็พบว่าทำงานร่วมกันได้ดี แต่ประสบการณ์การรวมหน่วยงานเข้าด้วยกันในประเทศไทยไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป จะด้วยลักษณะระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึก หรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม ในหลายกรณีผู้ที่มาจากคนละหน่วยงานจะกลายเป็นคนละพวกกัน ดังนั้นลำพังการปรับโครงสร้างของระบบราชการอาจไม่ช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานคือการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยราชการที่ไม่สู้จะดีนัก และการมองคนอื่นเสมือนเป็นคนละพวกกัน ตลอดจนการที่หลายหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของการเจรจาแบบองค์การการค้าโลก ถ้าปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข การปรับโครงสร้างก็จะไม่แก้ปัญหา แถมอาจจะทำให้

ปัญหานักทนายขึ้น เช่นการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าจะเป็นเพียงการตั้งหน่วยราชการเพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้การทะเลาะกันหรือการพูดกันไม่รู้เรื่องหนักยิ่งขึ้นไปอีก

ในเรื่องนี้ สถานการณ์ในประเทศไทยน่าเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในมาเลเซีย เจ้าหน้าที่มาเลเซียบางคนเห็นว่าการที่ข้าราชการมาเลเซียสามารถย้ายกระทรวงหมุนเวียนไปมาช่วยลดปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกในระบบราชการ เอกอัครราชทูตของหลายประเทศในเจนีวาเป็นนักการทูตสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ที่ย้ายไปจากกระทรวงการค้า เอกอัครราชทูตของมาเลเซียเป็นตัวอย่างหนึ่งโดยหน้าที่รับผิดชอบของเอกอัครราชทูตยึดหยุ่นพอที่จะให้เลือกส่งรายงานโดยตรงกลับไปกระทรวงใดก็ได้ตามเนื้อหาของรายงานฉบับนั้นๆ โดยส่งสำเนาให้กระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง แทนที่จะต้องรายงานผ่านกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอยู่ตลอดเวลา ทำให้ส่งข้อมูลข่าวสารคล่องขึ้น แนวความคิดประเภทนี้ก็ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง ในกรณีประเทศไทยด้วย โครงสร้างทางราชการควรส่งเสริมความคล่องตัว แทนที่จะขัดขวางความคล่องตัว เพราะนับวันการเจรจาการค้ามีลักษณะ multidisciplinary มากขึ้นทุกที บางคนตั้งความหวังว่าการที่มีสำนักงานเอกอัครราชทูตประจำองค์การการค้าโลกที่เจนีวาประกอบด้วยข้าราชการหลายกระทรวง จะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้น หัวใจของปัญหาคือทำอะไรผู้ที่เกี่ยวข้องตามหน่วยงานต่างๆ จะเห็นว่าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญพอที่จะทำให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานในเรื่องนี้ตลอดจนกระตือรือร้นที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันและที่จะทำงานร่วมกัน ไม่ว่าโครงสร้างการบริหารงานจะเป็นอย่างไร เพราะไม่มีแม่แบบการบริหารงานแบบใดที่ปราศจากจุดอ่อน

ในกรณีข้อเสนอให้ตั้งผู้แทนการค้าไทยนั้นน่าจะพิจารณาเพิ่มเติมสองประการ ประการแรกคือ ข้อเสนอให้ตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไทยครั้งแรกมาจากคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีชาตยา ชุนหวะวันชูด บ้านพิษณุโลก ทางรองนายกรัฐมนตรีพงษ์ สารสิน กับข้าราชการที่เกี่ยวข้องจะยอมรับหลักการ แต่ในทางปฏิบัติสิ่งที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) แทนที่จะตั้งหน่วยงานใหม่ ต่อมาเมื่อรองนายกรัฐมนตรีสุชัย พานิชภักดิ์ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พยายามตั้งสำนักงานรองรับงานของคณะกรรมการดังกล่าว ปรากฏว่าเป็นสำนักงานที่เล็กมาก ข้าราชการที่ทำงานให้สำนักงานถูกยืมตัวมาจากกระทรวงต่างๆ ทั้งนั้น ซึ่งเป็นสภาพที่ทำให้ไม่เห็นอนาคตในการทำงานว่าจะก้าวต่อไปอย่างไร ไม่เหมือนข้าราชการที่ยังอยู่กับต้นสังกัดเดิมซึ่งมีโอกาสได้ไต่เต้าขึ้นไปเร็วกว่า ดังนั้นในที่สุดไม่มีใครอยากทำงานในสำนักงานใหม่นี้

บทเรียนจากประสบการณ์ดังกล่าวนี้คือหากจะตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาจะต้องเป็นหน่วยงานใหญ่ที่มีอำนาจพอสมควรซึ่งทำให้ข้าราชการเห็นว่าจะสามารถก้าวขึ้นต่อไปภายในหน่วยงานนั้นอย่างไร มิฉะนั้นจะไม่มีการอยากถูกยืมตัวไปทำงานที่นั่น แต่ถ้าเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ก็จะกระทบกระเทือนอำนาจของข้าราชการในกระทรวงดั้งเดิมต่างๆ ทำให้เกิดแรงต้านทาน ถ้าจะเป็นหน่วยงานเล็กที่ได้ผล มีคนเก่งๆ อยากไปทำงานระบบราชการต้องยืดหยุ่นขึ้น กระทรวงต้นสังกัดเดิมของผู้ที่ถูกยืมไป จะต้องยอมรับผลงานที่ทำใน

สำนักงานใหม่ เมื่อข้าราชการย้ายกลับไปที่ดินสังกัดเดิมจะได้มีโอกาสก้าวหน้าต่อไปตามปกติ

ประการที่สองคือเราควรพิจารณาด้วยว่าที่มาของผู้แทนการค้าสหรัฐเป็นอย่างไร สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐเป็นผลของความพยายามของรัฐบาลสหรัฐที่จะเข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาออกกฎหมายกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้ ส่วนหนึ่งเพราะเห็นว่ากระทรวงต่างประเทศอ่อนข้อเกินไปในกรณีประเทศไทยข้อเสนอให้ตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไม่ได้มาจากแรงกดดันทางการเมือง แต่มาจากความรู้สึกว่าระบบราชการแตกแยกกัน ขาดการประสานงานที่ดี โดยไม่มีผู้ใดคำนึงว่าการสร้างหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งจะช่วยให้ประสานงานดีขึ้นได้อย่างไร ในขณะเดียวกัน เห็นได้ชัดว่ากระทรวงต่างประเทศของไทยมักมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงต่างประเทศสหรัฐ คือไม่ค่อยชอบไปทะเลาะกับคนอื่น ทั้งๆ ที่คู่กรณี (เช่นผู้แทนการค้าสหรัฐ) มักจะไม่ได้เจรจากับไทยอย่างนักการทูตที่ต้องการรักษามิตรภาพ เพราะผู้แทนการค้าสหรัฐถูกกฎหมายบังคับให้แยกการทูตออกจากข้อพิพาททางการค้า การมีสำนักงานผู้แทนการค้าอาจจะช่วยให้การเจรจของไทยเข้มแข็งขึ้น แต่จะต้องอาศัยความยินยอมของหน่วยงานราชการอื่น ที่จะมอบอำนาจให้ผู้แทนการค้าไปเจรจากับตนเอง ซึ่งน่าสงสัยว่าข้าราชการกับนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงอื่นจะยินยอมหรือไม่ ในทางปฏิบัติโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นอยู่จะทำให้ผู้แทนการค้าเป็นรัฐมนตรีประเภท technocrat² และทำให้กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวง rent-seeking ล้วนๆ ซึ่งอาจจะทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจกัน หรืออาจทำให้เกิดการขัดแย้งกันได้

สำหรับสถานการณ์ที่เป็นจริงในประเทศไทยขณะนี้ มีเรื่องที่น่าพิจารณาอีกเรื่องหนึ่งคือภาวะที่เริ่มจะขาดคนที่มีฝีมือกับประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไป ถ้าเรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ในระยะต่อมา รัฐบาลอาจไม่มีทางเลือก การตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำไม่ได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องย้ายหรือยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย นิวซีแลนด์กับแคนาดา เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด³

ที่กล่าวมานั้น เป็นการพิจารณาว่าสถานการณ์ “ควร” จะเป็นอย่างไรหากประเทศไทยจะส่ง “ทีมชาติ” ลงสนามการเจรจาการค้า ถ้าจะมองแบบวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ในอนาคต “จะ” เป็นอย่างไร คง

² หรือ “ขุนนางนักวิชาการ” ที่เลื่อนขึ้นเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ ตามคำเรียกของรังสรรค์ (๒๕๓๒: 70 และเชิงอรธ)

³ อาจย้ายกรมที่เหลือไปรวมกับกระทรวงอุตสาหกรรม กลายเป็นกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งอาจแก้ปัญหาดขาดแคลนคนอีกชั้นหนึ่ง แต่เท่ากับยุบกระทรวงพาณิชย์

ต้องสรุปว่านโยบายของไทยคงจะเป็นการผสมผสานระหว่างแนวเสรีนิยมกับ rent-seeking ต่อไป เหมือนกับที่มินทวิเคราะห์กลุ่มหนึ่งสรุปว่าระบบโลกจะยังคงเป็น embedded liberalism ต่อไปหรืออีกกลุ่มหนึ่งมองว่าระบบเกตต์เป็นระบบที่ดูเหมือนจะมุ่งการค้าเสรี แต่กลับให้ความชอบธรรมแก่ระบบ mercantilism ที่เน้นการครอบครองส่วนแบ่งตลาด แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่พอมองเห็นในขณะนี้คือ ภาคเอกชนของไทยเริ่มสนใจการเจรจาแบบนี้มากขึ้น ยุคสมัยที่ข้าราชการจัดการเองได้นั้น อาจจะหมดไปในไม่ช้า แต่ไม่ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนไปแบบนั้นจริงหรือไม่ ในหลายๆ แง่ การต่อสู้ยังไม่ยุติ

ขอบคณ

งานวิจัยนี้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับข้อมูลเอกสารที่เขียนไว้ในบรรณานุกรม ผู้เขียนขอขอบคณผู้ให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้ ตลอดจนผู้ที่ไม่ม่ชื่อในที่ซึ่งให้ข้อมูลที่มีค่าอีกด้วย:

ไทย กุมภาพันธ์-พฤษภาคม ๒๕๓๘

พชร อิศรเสนา, อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์

ดนัย ดุลละล้มะ, เอกอัครราชทูตไทยประจำองค์การการค้าโลก

เกริกไกร จีระแพทย์, อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

การุณ กิตติสถาพร, รองปลัดกระทรวงพาณิชย์

สมจินต์ สันถรรพ์, อดีตรองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

อภิรดี คันธราภรณ์, อัครราชทูตไทย (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำองค์การการค้าโลก

รัชชัย โสภานเสถียรพงษ์, รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

Australia-Australians Dec 1994, March-April 1995

John Dawkins, former trade negotiations minister and Cairns Group founder

Michael Duffy, former trade negotiations minister

Neal Blewett, Australian high commissioner in London and former trade negotiations minister

Tim Fisher, National Party leader, Australian Parliament

Alan Oxley, former chief negotiator

Peter Field, former deputy secretary and chief negotiator

David Hawes, former ambassador to GATT and chief negotiator

Don Kenyon, Australian ambassador to WTO, chairman of dispute settlement committee

The O'Connors, "Abores" farm, New South Wales

Paul Barrett, executive director, Business Council of Australia

Patricia Caswell, president of Australian Conservation Foundation

Prof Peter Lloyd, director of Asian Business Centre, University of Melbourne

Peter Gill, trade editor, *Australian Financial Review* and former adviser to Neal Blewett

Tim Colebatch, economics editor, *The Age*

Stephen Mills, deputy editor, *The Sydney Morning Herald*

Greg Sheridan, foreign editor, *The Australian*

Meredith Borthwick, director, East Asia Analytical Unit, Dept of Foreign Affairs and Trade

Geneva March 1995

Peter Sutherland, WTO director general

Arthur Dunkel, former GATT director general

Warren Lavorel, WTO deputy director general and former US negotiations coordinator
Jesús Seade, WTO deputy director general and former Mexican negotiator
Anwarul Hoda, WTO deputy director general and former Indian negotiator
Richard O'Toole, WTO assistant director general and chef de cabinet to Sutherland
Åke Lindén, special adviser to WTO director general and former legal adviser
Richard Blackhurst, director of economic research and analysis, WTO
Chris Carson, counsellor, Agriculture and Commodities Division, WTO
Matthijs Geuze, counsellor, Intellectual Property and Investment Division, WTO
Richard Hughes, counsellor, textiles division, WTO
Mario Marconini, counsellor, Services Division, WTO
David Woods, director of information, WTO
Peter Cheung, Hong Kong deputy representative to WTO

European Commission July 1994, March-April 1995

Ray MacSharry, former EC agriculture commissioner (interviewed by telephone)
Hugo Paeman, deputy director general of DG-I (external economic relations), EU chief negotiator
Nico Wegte, former member of Frans Andriessen's cabinet
Robert Madelin, member of Sir Leon Brittan's cabinet
Søren F Olsen, deputy head of international affairs unit, DG-IV (agriculture)
Robert Elphick, deputy head, EU's office in London

United Kingdom April 1995

Jonathan Startup and Philip Kirby, Department of Trade and Industry negotiators and coordinators
David Legg and Tom Maher, economists, National Farmers Union, London
Edward Wheaton, National Farmers Union group secretary, Stratford-upon-Avon
Tom Mahon and family, Bishipton Hill House Farm, near Stratford-upon-Avon
Jim Meadows, Tithe Farm, near Stratford-upon-Avon
Bill Meadows, local NFU chairman, Stratford-upon-Avon
Graham Suggett, principal, Warwickshire College
Sheilagh Page, research fellow, Overseas Development Institute
Vincent Cable, Royal Institute of International Affairs
Sarah Gillet, head of Foreign Office Indochina Section
Michael Leifer, pro-director of London School of Economics and professor of international relations
Peter Montagnon, Asia editor and former world trade editor, *Financial Times*
Martin Wolf, leader writer, *Financial Times*

Malaysia-Malaysians March, May 1995

Asmat Kamaludin, secretary general, Malaysian International Trade and Industry Ministry
Haron Siraj, Malaysian ambassador to WTO

Washington May 1995

Clayton Yeutter, former USTR and Agriculture Secretary
Julius Katz, former deputy USTR
Rufus Yerxa, former deputy USTR and US ambassador to GATT
Bill Frenzel, former member, House Ways and Means committee, now scholar at Brookings
Charles "Joe" O'Mara, former US Department of Agriculture special trade negotiator
Dean Kleckner, president, American Farm Bureau Federation
Mary Latimer, US Trade Representative's Office (USTR), director for APEC affairs, former Democrat staffer

Erik Autor, international trade counsel, Senate Finance Committee (Republican)
Debbie Lamb, international trade counsel, Senate Finance Committee (Democrat)
Jeffrey Schott, Institute for International Economics
Alan Winters, chief, International Trade Division, World Bank
Michael Finger, lead economist, International Trade Division, World Bank
Will Martin, senior economist, International Trade Division, World Bank
Jed Schilling, economic adviser, East Asia and Pacific Region, World Bank

Kingston, Ontario, and Ottawa May 22-26, 1995

Robert Wolfe, senior fellow, Centre for International Relations, Queen's University
John Curtis, senior policy advisor and coordinator, trade and economic policy branch, Dept of Foreign Affairs and International Trade, former deputy Uruguay Round chief negotiator
Debra Steger, Hyman Soloway chair in business and trade law, University of Ottawa, former Canadian negotiator
Terry Collins-Williams, director, International Economic Relations Division, Department of Finance, former negotiator
Kenneth W Lewis, director, Asia Pacific Regional Coordination Division, Dept of Foreign Affairs and International Trade

นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้ที่ช่วยเหลือด้านการเงินหรือค่าใช้จ่าย:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

คณะกรรมการยุโรป

รัฐบาลออสเตรเลีย

รัฐบาลอังกฤษ

สำนักงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของแคนาดา (CIDA)

ขอบคุณผู้ที่ช่วยจัดการนัดหมายบุคคลต่างๆ ที่ให้สัมภาษณ์ และช่วยจัดโปรแกรม:

Alastair McLean, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra
Nusrat Nazeer, Information and Media Relations Department, WTO
Ghylene Coste Paul, European Commission Delegation, Bangkok
The British Foreign Office
Donna Roginski, US Information Agency, Washington
Frank Flatters, Queen's University-TDRI project

และขอบคุณผู้ที่วิจารณ์ร่างแรกๆ ของบทความนี้:

เกริกไกร จีระแพทย์, อัมมาร สยามวาลา, สมพร ฐานาชัย

ภาพถ่าย:

ภาพสำนักงานใหญ่ WTO และภาพนาย Ruggiero มาจาก WTO ที่เหลือผู้เขียนถ่าย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Abbott, Kenneth W (1995). "New Instruments of Protection: Anti-dumping, Safeguards, and Dispute Settlement after the Uruguay Round." Paper presented to a conference on the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia. Manila: Asian Development Bank, May 29-30.
- Allison, Graham T (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Mass: Little, Brown & Co.
- Bangkok Post* (1993). "To talk and talk." December 17, page 32, "Insider" column
- Bayard, Thomas O, and Kimberly Ann Elliott (1994). *Reciprocity in US Trade Policy*. Washington DC: Institute for International Economics, 1994
- Christensen, Scott R, and Ammar Siamwalla (1993). "Beyond Patronage: Tasks for the Thai State." Policy analysis paper for the 1993 Year-End Conference, Who Gets What and How?: Challenges for the Future. Bangkok: Thailand Development Research Institute, December.
- Conybeare, John (1985). "Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian and Hawley-Smoot conflicts" *World Politics*, 38 (1), October, pages 147-172; reprinted in Lake (1993) pages 149-174.
- Destler, I M (1995). *American Trade Politics*. Third Edition. Washington DC and New York: Institute for International Economics and The Twentieth Century Fund.
- Dixit, Avinash (1983). "International Trade Policy for Oligopolistic Industries." *Economic Journal*, supplement, 94, pages 1-16.
- Dornbusch, Rudiger, and Jeffrey A Frankel (1987). "Macroeconomics and Protection" in Robert M Stern (ed) *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, Mass: MIT Press (1987), pp 77-130; reprinted in Lake (1993) pages 54-107.
- Dryden, Steve (1995). *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Oxford University Press.
- Eaton, Jonathan, and Gene Grossman (1986). "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly." *Quarterly Journal of Economics*, 20, pages 249-267
- Economist, The* (1982). "Making sense of the mad Gatters' tea party." December 4, 1982, pages 75-78.
- Finger, Michael J (1990). *The GATT as International Discipline Over Trade Restrictions: A Public Choice Approach*. Policy, Research and External Affairs Working Paper WPS 402. Washington: The World Bank.
- GATT (1986). *News of the Uruguay Round*. Geneva: October.

- GATT (1990a). "The Uruguay Round — Press Background Briefs." *News of the Uruguay Round*. Geneva: July.
- GATT (1990b). "Panel report on Thai cigarette restrictions adopted on first reading" and "US/Thailand: Thai restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes." *GATT Focus* No 76. Geneva: November, pages 4-5 and 7.
- GATT (1990c). *Communication from Malaysia: Draft SEACEN Financial Services Annex*. MTN.TNC/W/52. Brussels: December 4.
- GATT (1993a). *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*. MTN.GNG/MA/W/24. Geneva: December 20.
- GATT (1993b). *GATT Focus*, No 104. Geneva: December.
- GATT (1994a). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Geneva.
- GATT (1994b). "Increases in Market Access Resulting from the Round". *News of the Uruguay Round*. Geneva: April.
- GATT (1994c). *News of the Uruguay Round*, NUR085, Geneva: April 12.
- GATT (1994d). *Concluding remarks by HE Mr Sergio Abreu Bonilla, chairman of the Trade Negotiations Committee, Minister for Foreign Affairs of the Eastern Republic of Uruguay*. MTN.TNC/MIN(94)/6. Marrakech: April 15, 1994.
- GATT (1994e). *GATT Focus*, No 107. Geneva: May.
- GATT (1994f). *GATT Focus*, No 108. Geneva: June.
- GATT (1994g). *Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*. Geneva, November.
- GATT (1995). *The Uruguay Round: A Giant Step for Trade and Development and a Response to the Challenges of the Modern World*. Geneva, undated, ca 1995.
- Gill, Peter (1994). "Undercover — how the trade deal was sealed." *Australian Financial Review*, April 13.
- Gowa, Joanna (1989). "Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: an Epitaph for Hegemonic Stability Theory?" *World Politics*. 41, 3, April. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 450-466).
- Guth, Eckart and Tonia Pankopf (1994). "The US-EC Confrontation in the GATT from an EC Perspective: What Did We Learn?" in Anania, Giovanni, Colin A Carter, and Alex F McCalla, eds, *Agricultural Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994, pages 247-261.
- Hillman, Jimmy S (1994). "The US Perspective" in K A Ingersent, A J Rayner, R C Hine (eds), *Agriculture in the Uruguay Round*, London: Macmillan, pages 26-54.
- International Federation of Agricultural Producers (1995). "Trade and Environment." Working Paper prepared by the IFAP Secretariat for IFAP conference on Commodities, Trade and the Environment, Washington DC, May 17-18, 1995. (Unpublished.)

- Jeffrey, Schott (1994). *The Uruguay Round: An Assessment*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Keohane, Robert O (1984). *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Revised and Enlarged Edition. Berkeley: University of California Press.
- Khor, Martin (1993). "Free Trade and the Third World" in Ralph Nader et al (1993). *The Case Against Free Trade: GATT, NAFTA and the Globalisation of Corporate Power*. San Francisco: Earth Island Press and North Atlantic Books.
- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: WW Norton & Co.
- Lake, David A, ed, (1993). *The International Political Economy of Trade* vol 1 Aldershot, Hants: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Laothamathas, Anek (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: from Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mark, Janette and Ann Weston (1989). "The Havana Charter Experience: Lessons for Developing Countries" in John Whalley, ed, *Developing Countries and the Global Trading System*, vol 1, Thematic Studies From a Ford Foundation Project, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- National Farmers Union (1994). *Real Choices*. NFU Long Term Strategy Group Discussion Document. London. March, 1994.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Hill Press (republished 1957).
- Putnam, Robert D (1993). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" in Peter Evans, Harold K Jacobson and Robert Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Raghavan, Chakravarthi (1990). *Recolonisation: GATT, the Uruguay Round and the Third World*. Penang: Third World Network
- Ruggie, John Gerard (1983). "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in D Krasner, ed (1983), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pages 195-231.
- Siamwalla, Ammar (1990). "Agriculture, the Uruguay Round and Developing Countries" in Maunder, Allen and Alberto Valdés, eds (1990), *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. (Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists). Aldershot, UK: Dartmouth/IAAE.
- Siamwalla, Ammar (1995). "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?" Typescript. Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement."
- Sila-on, Amaret (1986). "US Farm Act and future of Thai Agriculture." *The Nation* (Business II section), November 20, 1986.

- Stewart, Terence P, ed, (1993). *The GATT Uruguay Round: a Negotiating History (1986-1992)*. Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Stiles, Kendall W and Tsuneo Akaha, eds (1991). *International Political Economy: a Reader*. New York: Harper Collins Publishers.
- Strange, Susan (1985). "Protectionism and World Politics." *International Organisation*, 39, 2, Spring. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 113-156)
- Strange, Susan (1987). "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organisation*, 41, 4, Autumn.
- Terdudomtham, Thamavit (1994). *The Political Economy of Trade Protection in Thailand (1960-present)*. PhD Thesis. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990a). "Uruguay Round Update: Pressure mounts for Thailand as talks enter last lap." *The Nation*, March 20, 1990, page 16.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990b). "GATT negotiators' losing fight against cigarettes." *The Nation*, December 9, 1990, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1991). "GATT and the New Protectionism: Amaret writes a small piece of history." *The Nation*, January 15, 1991, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1994). "ABB chief wants complaints procedures at WTO." *Bangkok Post*, December 8, 1994, page 22.
- Winham, Gilbert R (1986) *International Trade and the Uruguay Round Negotiation*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Wolf, Martin (1986). "Fiddling while the GATT burns." *The World Economy*, 9, 1, March.
- Wolfe, Robert (1995). *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the Uruguay Round*. PhD Thesis. Kingston, Ontario: Queen's University.
- WTO (1995). *Press Release*. Geneva: March 28, 1995
- Yarbrough, Beth V, and Robert M Yarbrough (1987). "Cooperation in the Liberalisation of International Trade: after Hegemony, what?" *International Organisation*, 41, 1, Winter.

ภาษาไทย

- เกริกไกร จีระแพทย์ (๒๕๓๔). มาตรา 301: เสี่ยงเท่าฟ้าหน้าเท่ากลอง กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
- ประจวบ ไชยสาส์น (๒๕๓๐). ทำมาค้าขาย: หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันเกิด ฯพณฯ ประจวบ ไชยสาส์น ปี ๒๕๓๐ กรุงเทพฯ: บริษัทสล็อตอินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด สิงหาคม

ຟີເທອ໌ ໄມຕຣີ ອິງຖາກຣນ໌ (໒໕໓໔). ສາມມິຕີຂອງການເຈຣຈາຣອບອຸຣຸກວ໌ ກຸຣຸງເທພ: ໂຄຣງກາຈັດພິມພັຄບໄຟແລະ ສຳນັກພິມພັໄວ້ລາຍ

ມິ່ງສຣຣ໌ ຂາວສອາດ ແລະ ພິສມ໌ ກຸຣິສິນສິທຣ໌ ເອີ່ຍມສຸລຣ໌ຕນ໌ (໒໕໓໔) “ກາຣັກ vs ປັດຖາສິ່ງແວດລ້ອມ: ຈາກ ແກດຕ໌ດິງອັງຄັກກາຣັກໂລກ” ບທຄວາມໃນໂຄຣງກາວິຈັຍຊຸດຜລຣກຣທບຂອງຮອບອຸຣຸກວ໌ ກຸຣຸງເທພ: ສຖາບັນວິຈັຍເພື່ອກາຣພັດທະນາປຣະທະໄທຍ (ຍັງໄດ້ພິມພັເຊຍແພ໌)

ຣິ່ງສຣຣ໌ ຣະນະພຣພັນຖ໌ (໒໕໓໒). ກະບວນກາຣກຳນົດຄນໂຍບາຍເສຣຍຣຸກິງໄທຍ : ບທວິເຄຣະກັຣເຈິງປຣະວັດິ ສາສຕຣ໌ເສຣຍຣຸກິງກາຣເມືອງ ພ.ສ. ໒໔໙໕-໒໕໓໐ ກຸຣຸງເທພ: ສາມາຄມສັງຄມສາສຕຣ໌ແຫ່ງປຣະທະໄທຍ

ຣິ່ງສຣຣ໌ ຣະນະພຣພັນຖ໌ (໒໕໓໒). “ສັງຄມເສຣຍຣຸກິງໄທຍໃນທສວຣຣຍ 2550 : ຍຸທສາສຕຣ໌ກາຣພັດທະນາໃນກະແສ ໂລການຸວັຕຣ” ຣາຍງານປຣະກອບກາຣປຣະຊຸມວິຊາກາຣປຣະຈຳປີ ສຖາບັນວິຈັຍເພື່ອກາຣພັດທະນາປຣະທະໄທຍ

ຣິ່ງສຣຣ໌ ຣະນະພຣພັນຖ໌ (໒໕໓໔). ສັງຄມເສຣຍຣຸກິງໄທຍໃນທສວຣຣຍ 2550 : ຍຸທສາສຕຣ໌ກາຣພັດທະນາໃນກະແສ ໂລການຸວັຕຣ ກຸຣຸງເທພ: ໂຄຣງກາຈັດພິມພັຄບໄຟ

ຣຸ່ງນາ ສຣິວຣຣນວິທ໌ (໒໕໓໔). ກາຣເມືອງໃນກາຣັກຣ່າງຂ່າງປຣະທະ: ສິຖຍາກຣນິກາຣເຈຣຈາຕ້ອຣຸງເຣື່ອງກາຣັກ ສິນຄ້າເຄຍຕຣໃນກາຣປຣະຊຸມແກດຕ໌ຮອບອຸຣຸກວ໌ ວິຖຍານິພນຣ໌ຣຸສາສຕຣ໌ມາບັນຈິຕ ຈຸຖາລຸງກຣນ໌ ມາວິທຖາລ໌ຍ