

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาของให้พา

ตลอดช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ความตกลงทั่วไปว่าด้วยนิกัตการค้าและการค้า หรือที่เรียกชื่อย่อว่า แกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) ได้ช่วยให้การค้าโลกขยายตัวมากขึ้น กล่าวคือ ทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยมีมูลค่าถึง 3,000 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ.1989 ซึ่งนับเป็นมูลค่าสูงสุดเป็นประวัติการณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงต้นทศวรรษ 1950 ซึ่งมีมูลค่าเพียง 57 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เท่านั้น¹ อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของปริมาณการค้าโลกได้เริ่มชะลอตัวลง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน โดยมีการนำเอามาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ออกมาตอบโต้กัน จึงได้สร้างความหวุ่นวิตกให้กับประเทศภาคีแกตต์หลายประเทศ และในที่สุดก็ได้ผลักดันให้มีการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1986

แกตต์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1948 โดยมีการเจรจาทั้งสิ้น 7 รอบด้วยกัน ก่อนที่จะมีการเจรจารอบอุรุกวัย และวัตถุประสงค์หลักของการเจรจาแกตต์ทั้ง 7 รอบที่ผ่านมา ก็คือการลดอัตราภาษีศุลกากรสินค้าอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากการที่อัตราภาษีศุลกากรของประเทศอุตสาหกรรมได้ลดลงประมาณ จากร้อยละ 40 ในปี ค.ศ.1948 ลงมาเหลือเพียงร้อยละ 5 ในปี ค.ศ.1988 และปริมาณการค้าระหว่างประเทศของสินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นอย่างมากถึง 20 เท่าของปริมาณการค้าในปี ค.ศ.1948 นอกจากนี้ประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีแกตต์ก็ได้เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีสมาชิกแรกเริ่มเพียง 23 ประเทศ เป็น 117 ประเทศ ในปลายปี ค.ศ.1993 และยังมีบางประเทศที่ไม่ได้เป็นประเทศภาคีแกตต์แต่ได้ยึดถือปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของแกตต์อีกด้วย

¹ เพ็ชรพรรณ กำเนิดศิริ, "อวสานการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย?", สรุปข่าวธุรกิจ

การประชุมภาคีรอบอุรุกวัย ที่กรุงปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) ประเทศอุรุกวัย ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 นับเป็นครั้งแรกที่มีการเปิดการประชุมการเจรจาการค้าหลายฝ่ายขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา โดยการประชุมในรอบนี้ได้กำหนดระยะเวลาการเจรจาตอนต้นไว้ 4 ปี คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 แต่เมื่อดำเนินการเจรจาจริง ๆ แล้วกลับใช้เวลาในการเจรจาท่อรองถึง 7 ปี กว่าจะบรรลุผลการเจรจาได้ในปี ค.ศ. 1993

ในช่วงระยะเวลา 46 ปีที่ผ่านมา นั้น ภาคีได้จัดให้มีการเจรจามาแล้วทั้งสิ้น 8 รอบด้วยกัน คือ ครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบเจนีวา" (Geneva Round) ครั้งที่สองจัดขึ้นที่กรุงแอนนิซี ประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1949 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบแอนนิซี" (Ancey Round) ครั้งที่สามจัดขึ้นที่กรุงทอร์ควอย ประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1950 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบทอร์ควอย" (Torquay Round) ครั้งที่สี่จัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1956 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบเจนีวา" (Geneva Round) ครั้งที่ห้าจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1960-1961 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบดิลลอน" (Dillon Round) ครั้งที่หกจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1962-1967 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบเคนเนดี" (Kennedy Round) ครั้งที่เจ็ดจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1973-1979 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบโตเกียว" (Tokyo Round) และครั้งที่แปดจัดขึ้นที่กรุงปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1993 ซึ่งเรียกการเจรจาครั้งนี้ว่า "รอบอุรุกวัย" (Uruguay Round)

เมื่อเปรียบเทียบการเจรจารอบอุรุกวัยนี้กับรอบต่าง ๆ ที่ผ่านมา พบว่า การเจรจาภาคีรอบอุรุกวัยครั้งนี้ ประเทศภาคีภาคีต่างมีความกระตือรือร้นอย่างมาก กล่าวคือ มีความพยายามแก้ไขประเด็นต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากมาตรการที่เป็นภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีประเด็นในการเจรจาทั้งสิ้น 15 เรื่องด้วยกัน คือ เรื่องภาษีศุลกากร มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร สินค้าเกษตร สิ่งทอและเสื้อผ้า สินค้าเซรุ่ม สัตว์จากทรัพยากรธรรมชาติ บทบัญญัติของภาคี ความตกลงฮอฮันเป็นผลจากการเจรจารอบโตเกียว มาตรการคุ้มกัน การอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ การยุติข้อพิพาททางการค้า การดำเนินงานของระบบภาคี สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าและการค้าสินค้าปลอมแปลง มาตรการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า และการค้าบริการ สำหรับประเด็นที่สนใจศึกษาในที่นี้ได้แก่ ประเด็นสินค้าเกษตร ซึ่งในอดีตไม่ค่อยได้รับความสนใจหรือแก้ไขจากประเทศภาคีภาคีมาก่อน

ประเด็นสินค้าเกษตรนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากผลกระทบของการใช้มาตรการอุดหนุนการผลิตและการส่งออก (production and export subsidies) และมาตรการจำกัดโควตา โดยเฉพาะมาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (Voluntary Export Restraint - VER) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้นโยบายอุดหนุนการผลิตและการส่งออกอย่างมากของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดสินค้าเกษตรส่วนเกินในประเทศที่พัฒนาแล้ว และทำให้ปริมาณสินค้าเกษตรล้นตลาดโลก รวมทั้งทำให้ราคาสินค้าต่อหน่วยลดลงด้วย

นอกจากนี้มาตรการอุดหนุนการส่งออกของประเทศมหาอำนาจ ยังนำไปสู่การแข่งขันในการส่งออกกับประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น หากมีการแก้ไขในเรื่องเหล่านี้และมีการนำการค้าสินค้าเกษตรซึ่งเป็นข้อยกเว้นของแกตต์ในรอบก่อน ๆ นั้น เข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับของแกตต์ และสร้างกฎเกณฑ์อันเป็นที่เคารพของทุกฝ่ายแล้ว ก็จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรในระบบระหว่างประเทศเป็นการค้าแบบเปิดเสรีมากขึ้น และยังทำให้ราคาสินค้าเกษตรโดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งคาดว่าจะอย่างน้อยราคาสินค้าจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 จากระดับก่อนการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย²

ดังนั้น ในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรไว้ว่า ให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรี มีระเบียบวินัย แก้ไขการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการค้าและมาตรการให้การอุดหนุนอื่น ๆ ที่มีผลบิดเบือนการค้า (trade distortion) รวมทั้งบังคับให้การค้าสินค้าเกษตรเข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับของแกตต์ที่จะต้องปรับปรุงให้เข้มแข็งและนำมาใช้ปฏิบัติอย่างได้ผล นอกจากนี้ ให้ปรับปรุงสถานะการแข่งขันให้มีความเป็นธรรม โดยการลดการอุดหนุนทั้งการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออก³

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเด็นสินค้าเกษตรนี้ได้รับการบรรจุเข้ามาในกฎของแกตต์ แต่ตลอดระยะเวลาของการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยนี้ นับว่าเป็นประเด็นที่หากจะบรรลุผลสำเร็จซึ่งเห็นได้จากการประชุมเพื่อทบทวนผลการเจรจากึ่งรอบ (Mid-Term Review - MTR) ที่

²สภาพการค้าแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: สภาพการค้าแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 5.

³กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจาอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 20.

กรุงมอนทรีออล ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1988 สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถบรรลุความเห็นชอบร่วมกันในประเด็นการค้าสินค้าเกษตรได้ และในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ระหว่างวันที่ 3-7 ธันวาคม ค.ศ. 1990 เพื่อปิดการเจรจาและลงนามในข้อตกลงผลการเจรจานั้น ปรากฏว่าในที่ประชุมไม่สามารถเห็นพ้องต้องกัน โดยเฉพาะเรื่องสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นผลมาจากความเห็นที่แตกต่างกันมากในเรื่องการลดการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรระหว่างประชาคมยุโรปฝ่ายหนึ่ง กับสหรัฐอเมริกาและกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหรือกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group)^๖ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกตัวอีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีผลให้การเจรจาทุกเรื่องต้องหยุดชะงักลง ที่ประชุมจึงมีมติให้ขยายระยะเวลาการเจรจาออกไป เพื่อให้หาข้อยุติให้ได้

ในปีต่อมา นายอาเธอร์ ดันเคิล (Arthur Dunkel) เลขาธิการกตตในขณะนั้น ได้ตัดสินใจเสนอเอกสารรวบรวมผลการเจรจาทั้ง 15 เรื่อง หรือที่เรียกว่า ร่างกรรมสารสุดท้าย (Draft Final Act - DFA) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1991 เพื่อหาข้อยุติของปัญหาที่ยังตกลงกันไม่ได้ในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 อย่างไรก็ตาม ประชาคมยุโรปได้ปฏิเสธข้อเสนอนี้ของนายดันเคิล ที่ต้องการให้ยุติปัญหาการอุดหนุนสินค้าเกษตรเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1991

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ประเทศภาคีกตตส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งร่วมมือกับสมาชิกกลุ่มอาเซียนอย่างใกล้ชิด ได้รับร่างกรรมสารสุดท้ายเป็นพื้นฐานในการเจรจาเพื่อให้บรรลุข้อตกลง แต่ประชาคมยุโรปไม่ยอมรับร่างความตกลงเรื่องสินค้าเกษตร การเจรจาที่กรุงเจนีวาในครั้งนั้นจึงหยุดชะงักลงอีกครั้งหนึ่ง

สหรัฐอเมริกาซึ่งมีปัญหาระหว่างสินค้าเกษตรกับประชาคมยุโรปมากที่สุด พยายามหาทางประนีประนอมข้อขัดแย้งจนสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992

^๖ กลุ่มแคร์นส์ คือ กลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร 14 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วย อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา ชิลี โคลอมเบีย นิจี อังการี อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ไทย และอุรุกวัย โดยมีออสเตรเลียเป็นผู้ประสานงานของกลุ่ม กลุ่มแคร์นส์เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงจากการใช้มาตรการทางการค้าของประเทศผู้ค้ารายสำคัญของโลก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น จึงได้รวมตัวกันเป็นพันธมิตรและยื่นข้อเสนอมิให้มีการแก้ไขปัญหาค้าสินค้าเกษตร

โดยทำความตกลงสองฝ่ายที่เรียกว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์ (Blair House Accord - BHA) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ในเรื่องสินค้าเกษตร แต่การเจรจาซึ่งไม่สามารถเสร็จสิ้นลงได้ในปลายปี ค.ศ.1992 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีและผู้รับผิดชอบในการเจรจาของสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม ค.ศ.1993 และเมื่อประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) เข้ามาบริหารประเทศ สหรัฐอเมริกาก็มีท่าทีว่าจะขอแก้ไขผลการเจรจาที่ตกลงกันแล้วหลายเรื่อง เช่น ความตกลงเรื่องการอุดหนุน องค์การการค้าโลก ประกอบกับอำนาจการเจรจาของฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า อำนาจฟาสต์แทรก (Fast Track Authority)* ได้หมดอายุลงในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.1993 การเจรจาจึงหยุดชะงักลงอีกครั้งเพื่อรอให้สหรัฐอเมริกาขอต่ออายุอำนาจการเจรจาจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ต่อมา ในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1993 ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความเห็นชอบขยายเวลาอำนาจการเจรจาครอบงำที่มอบให้แก่ฝ่ายบริหารออกไปจนถึงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ.1994 ดังนั้นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาพิจารณาภายใน 120 วัน ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาจึงต้องนำผลการเจรจาแก่ต์ครอบงำเสนอต่อรัฐสภาภายในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1993 จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทุกฝ่ายพยายามผลักดันให้สรุปผลการเจรจาให้ได้ภายในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1993 นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ.1993 ได้มีมติเห็นชอบให้นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) ชาวไอริช เลขาธิการแก่ต์คนใหม่ เข้ารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการเจรจาการค้าแทนนายดันเคิล ซึ่งเลขาธิการแก่ต์คนใหม่ได้เสนอว่าในการหารือประเด็นต่าง ๆ ที่ยังคงค้างอยู่ ควรมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างกรรมสารสุดท้ายให้น้อยที่สุด

ในที่สุด ข้อตกลงด้านสินค้าเกษตรก็สามารถตกลงกันได้ โดยมีการปรับข้อตกลงแบลร์เฮาส์ ซึ่งเป็นความตกลงสองฝ่ายระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1992 ให้เข้ากับร่างกรรมสารสุดท้าย ซึ่งเสนอโดยเลขาธิการแก่ต์เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1991 ซึ่งกว่าจะบรรลุผลและปิดการเจรจาแก่ต์ครอบงำเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1993 นั้น ได้มี

*อำนาจฟาสต์แทรก คือ อำนาจของฝ่ายบริหารสหรัฐอเมริกา ในการเจรจาเพื่อทำความตกลงทวิภาคีและในการเจรจาการค้าครอบงำ เมื่อฝ่ายบริหารทำความตกลงแล้ว จะเสนอให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกานำไปพิจารณา ให้ความเห็นชอบ ซึ่งรัฐสภามีสิทธิออกเสียงเสียง "เห็นด้วย" หรือ "คัดค้าน" เท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงความตกลงดังกล่าวได้

ความพยายามจากกลุ่มแครนส์ที่ผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 4 ปีแรก แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ความสำเร็จของข้อตกลงด้านสินค้าเกษตรนี้เกิดมาจากการเจรจาประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ

ความสำคัญของเรื่อง

ผู้เขียนเห็นว่า การเจรจาทางการค้าเกี่ยวกับสินค้าเกษตรในการประชุม閣ตต์รอบอุรุกวัยมีความสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. 閣ตต์ เป็นเวทีและกติกาการค้าระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรอบอุรุกวัยนี้ (ระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1986-1993) เนื่องจากทิศทางการค้าของโลกมีแนวโน้มว่าการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1980 และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างมาก ทำให้ประเทศต่าง ๆ ซึ่งเคยมีนโยบายที่มุ่งเน้นทางด้านความมั่นคงและการเมืองระหว่างประเทศ ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของตนหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น เวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ดังเช่น 閣ตต์ ซึ่งก่อตั้งมาเป็นเวลานานกว่า 4 ทศวรรษแล้วจึงมีบทบาทอย่างมากในการลดแรงกดดันในการกีดกันทางการค้า ด้วยการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งด้านภาษีศุลกากรและมีโซ่ภาษีศุลกากร รวมทั้งมีการปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้น การเจรจา閣ตต์รอบอุรุกวัยนี้จึงเป็นเวทีในการต่อรองปัญหาทางการค้าต่าง ๆ หลายเรื่องที่ประเทศภาคี閣ตต์หลายประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

2. ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ จะเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจในการค้าระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ จะเห็นว่าในการเจรจาระหว่างประเทศภาคี閣ตต์นั้นเป็นไปในลักษณะที่ทุกคนได้ (variable-sum game) ซึ่งใครได้มากได้น้อยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาทางการเมืองระหว่างประเทศต่าง ๆ

3. ประเด็นสินค้าเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการเจรจา閣ตต์รอบอุรุกวัย เนื่องจากประเด็นสินค้าเกษตรเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้การเจรจา閣ตต์รอบนี้ไม่สามารถยุติลงได้ภายใน 4 ปี ตามที่กำหนดไว้เดิมว่า ให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 1990 แต่เนื่องด้วยความเห็นที่แตกต่างกันมากในเรื่องการลดการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรระหว่าง

ประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งกลุ่มแครนส์ จึงมีผลให้การเจรจาทุกเรื่องหยุดชะงักลง และที่ประชุมต้องขยายเวลาการเจรจาออกไป ซึ่งกว่าที่จะบรรลุผลการเจรจารอบนี้ได้ นั้น ต้องใช้เวลาถึง 7 ปี คือ เสร็จสิ้นในปี ค.ศ.1993 นอกจากนี้ ปัญหาสินค้าเกษตรยังเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรมาเป็นเวลานาน กล่าวคือ ในอดีตที่ผ่านมา แกตต์มีข้อยกเว้นให้บรรดาประเทศต่าง ๆ สามารถนำนโยบายอุดหนุนการเกษตรมาใช้ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศได้อย่างเต็มที่ แต่ด้วยเหตุที่นโยบายอุดหนุนการเกษตรนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกาหลายครั้งหลายหน อีกทั้งยังทำให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรไม่สามารถขายสินค้าของตนแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ดังนั้น ในการประชุมแกตต์รอบอูรุกวัย จึงนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนำประเด็นสินค้าเกษตรเข้ามาเจรจาอย่างจริงจัง ซึ่งสหรัฐอเมริกาและประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรได้เสนอในที่ประชุมแกตต์ว่าให้ประเทศภาคีแกตต์ลดเลิกนโยบายอุดหนุนการเกษตร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาว่าในการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัยนั้น การเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดข้อตกลงด้านการค้าสินค้าเกษตรอย่างไร และมีปัจจัยแทรกซ้อน (intervening factors) ไตหรือไม่ในการกำหนดข้อตกลงดังกล่าว
2. เพื่อศึกษาว่าในการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัยนั้น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และกลุ่มแครนส์ มีวัตถุประสงค์หลักและมีการประนีประนอมกันในการเจรจาปัญหาสินค้าเกษตรอย่างไร และที่สำคัญคือประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของตนหรือของกลุ่มตนเพียงใด รวมทั้งในกรณีที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์นั้นเป็นเพราะเหตุใด
3. เพื่อประเมินความสำคัญของนโยบายการค้าสินค้าเกษตรต่อการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัย

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาบทบาทของสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และกลุ่มแครนส์ ในการเจรจาต่อรองเรื่องสินค้าเกษตร ในการประชุมแกตต์รอบอูรุกวัย ซึ่งมีขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1986-1993 โดยเน้นศึกษาบทบาทของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ

สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานว่า “การเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เป็นตัวกำหนดข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร”

จากสมมติฐานข้างต้น คำว่า “การเมือง” หมายถึง การเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ที่ต้องการ กล่าวคือ สมมติฐานข้างต้น หมายถึง ความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในการเจรจาเขตการค้าเสรี

กรอบความคิดในการศึกษา

ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาเศรษฐกิจและการเมืองนั้นแยกออกจากกัน และมีกระบวนการในการศึกษาเป็นของตนเอง ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ โดยในแต่ละสาขาได้ละเลงจุดร่วมที่ทั้งสองสาขานี้ เหลือล้ำหรือมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจึงได้ถูกแยกออกจากกันเป็นการเมืองระหว่างประเทศสาขาหนึ่งและเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศอีกสาขาหนึ่ง โดยที่นักเศรษฐศาสตร์ได้ละเลงบทบาทของปัจจัยทางการเมืองในนโยบายและกระบวนการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่ตัวนักศึกษการเมืองระหว่างประเทศก็ได้ละเลงประเด็นเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ต่อมา นักศึกษการเมืองระหว่างประเทศที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองส่วนใหญ่ได้ศึกษาในแง่ที่สภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดการเมือง เช่น ทรนฮากทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดอำนาจในทางการทูตและในทางเทคนิค หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ ปริมาณและคุณภาพของทรนฮากของประเทศ และฐานะทางการเงินและการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวกำหนดศักยภาพทางทหาร

แต่นายโจน อีเดลแมน สเปโร (Joan Edelman Spero) ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง (The Link between Economics and Politics) ไว้ว่า ในการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงนั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง เนื้อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองในระบบระหว่างประเทศ นอกเหนือไปจากนี้ เขายังได้กล่าวต่อไปว่า พลวัตทางการเมืองเป็นตัวกำหนดเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ใน

3 รูปแบบ คือ⁴

1. ระบบการเมืองเป็นตัวกำหนดระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ โครงสร้างและการปฏิบัติงานของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างและการปฏิบัติงานของระบบการเมืองระหว่างประเทศ
2. ความสนใจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ นโยบายทางเศรษฐกิจบ่อยครั้งมักถูกกำหนดโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ครอบงำอยู่
3. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยตัวของมันเองแล้ว ก็คือความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกับปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่ตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ จัดการหรือเผชิญไม่จัดการความขัดแย้งของพวกตน และหมายถึงกระบวนการที่ตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐร่วมมือกันหรือเผชิญไม่ร่วมมือกันในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน

จากแนวความคิดของนาสปีโร ที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ ถึงแม้ว่าเขาได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองว่า จำเป็นต้องเชื่อมโยงช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อศึกษาช่องว่างระหว่างสองสิ่งนี้ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่เขาต้องการชี้ให้เห็นก็คือ นวัตกรรมทางการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ได้ โดยเฉพาะแนวทางที่กล่าววาระบบการเมืองระหว่างประเทศเป็นตัวกำหนดระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น จะเห็นได้จากเงื่อนไขของการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ในการเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปซึ่งเป็นตัวกำหนดข้อตกลงร่วมกันทางด้านสินค้าเกษตร นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปโดยตัวของมันเองแล้ว ก็คือ ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งสองนั่นเอง

สำหรับบทบาทอันโดดเด่นของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปในการเจรจาจัดหาสินค้าเกษตรของเกษตรกรรอบอูร์กัวนั้น สามารถอธิบายได้โดยแนวความคิดเรื่อง "มหาอำนาจและโครงสร้างแบบศักดินาโลก" (Big Powers and the World Feudal Structure) ของนาส

⁴Joan Edelman Spero, The politics of international economic relations (U.K.: Academic Division of Unwin Hyman, 1990), p. 4.

โจอัน กัลตุง (Johan Galtung) ซึ่งเขาได้กล่าวว่าระบบศักดินายังคงมีอยู่ในปัจจุบันและสามารถสังเกตเห็นได้ ไม่ว่าในระบบระหว่างประเทศหรือในระบบภายในรัฐก็ตาม ซึ่งเขาได้กล่าวถึงลักษณะของระบบศักดินาในสมัยยุคกลาง (Middle Ages) ว่าเป็นระบบศักดินาที่สมบูรณ์แบบ (Perfect Feudal System) มีลักษณะคล้ายปิรามิดยอดแหลม ซึ่งแบ่งเป็นระดับชั้น โดยมีกษัตริย์ (king) อยู่บนยอดสูงสุด ตามมาด้วยขุนนาง (lords) เจ้าผู้ครอบครองที่ดิน (vassals) และทาสติดที่ดิน (serfs)

ส่วนลักษณะของระบบศักดินาในยุคสงครามเย็น ที่นายกัลตุง นำมาใช้ในการศึกษาระบบระหว่างประเทศนั้น เขาเรียกว่า ระบบศักดินาแบบไม่สมบูรณ์แบบ (Truncated Feudal System)⁵ มีลักษณะเป็นปิรามิดยอดคั่น กล่าวคือ เป็นระบบศักดินาที่ไม่มียอดสูงสุด แต่มีชั้น 2 ชั้น ซึ่งได้แก่ประเทศมหาอำนาจสองประเทศที่มีบทบาทในการควบคุมประเทศบริวารของตนเอง ซึ่งในขณะนั้นก็คือ ค่ายโลกตะวันตกที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และค่ายโลกตะวันออกที่นำโดยสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ ในปิรามิดของระบบระหว่างประเทศยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับชั้น คือ ระดับบนเป็นมหาอำนาจขนาดใหญ่ (big powers) ระดับกลางเป็นมหาอำนาจขนาดกลาง (middle powers) และระดับล่างเป็นมหาอำนาจขนาดเล็ก (small powers) สำหรับลักษณะการแบ่งของเขานั้น แบ่งตามตำแหน่งฐานะทางโครงสร้าง (structural position) ของแต่ละประเทศ มิได้แบ่งตามขนาดทางภูมิศาสตร์ ตามจำนวนประชากร หรือตามผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ สำหรับลักษณะการบังคับบัญชาชั้น มีลักษณะเป็นแบบศักดินา คือ ประเทศบริวารที่อยู่ระดับล่างของปิรามิดคอยปฏิบัติตามประเทศมหาอำนาจขนาดใหญ่ที่อยู่ระดับบนของปิรามิด และประเทศมหาอำนาจขนาดใหญ่นี้เปรียบเสมือนกับขุนนางในระบบศักดินาสมัยยุคกลาง

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่อง "การเมืองในการค้าระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีการเจรจาต่อรองเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในการประชุมแอกต์รอบออร์กัวส์" นี้ จึงเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองได้เป็นอย่างดี ตามแนวความคิดของนายสปีโร ในแองมมที่กล่าวถึงพลวัตทางการเมืองเป็นตัวกำหนดเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยมีมุมมองเสริมจากนายกัลตุง ที่ว่าประเทศมหาอำนาจขนาดใหญ่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในระบบระหว่างประเทศตามลักษณะของระบบศักดินาแบบไม่สมบูรณ์แบบ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

⁵Johan Galtung, Essay in peace research vol. IV (Copenhagen: Christian Ejlert, 1980), p. 353.

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ จะใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนาเชิงอธิบาย (Descriptive Analytical Method) ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า การเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งก็คือ การเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ในการเจรจา เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้อตกลงด้านการเกษตรบรรลุผล โดยจะพิจารณาจากการประชุมที่สำคัญ ๆ ของภาคีรอบอูรุกวัย เช่น การประชุมเพื่อทบทวนผลการเจรจากลางรอบ ที่กรุงมอนทรีออล ปี ค.ศ.1988 การประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงบรัสเซลส์ ปี ค.ศ.1990 และการประชุมที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1993 ว่า มีการเจรจาต่อรองเรื่องสินค้าเกษตรมากน้อยเพียงใด ซึ่งสามารถชี้ให้เห็นว่าการเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในการประชุมภาคีรอบอูรุกวัย

ข้อมูลและเอกสารในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ จะทำการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. เอกสารทางราชการ ซึ่งได้แก่ บันทึกและรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ จากกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. เอกสารอ้างอิง เช่น เอกสารการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาภาคีรอบอูรุกวัย
3. หนังสือ วารสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ สรุปรข่าวธุรกิจ ธุรกิจก้าวหน้า เศรษฐกิจปริทัศน์ TIME The Economist Economic Policy และหนังสือพิมพ์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น ผู้จัดการรายวัน กรุงเทพธุรกิจ ประชาชาติธุรกิจ สยามโพสต์ Bangkok Post The Nation New York Times
4. การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนรับผิดชอบเรื่องสินค้าเกษตรในการเจรจาภาคีรอบอูรุกวัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ และผู้สนใจโดยทั่วไป จะได้ทราบถึงความเป็นมาของการเจรจาแก่ตรอบอรรักษ์ รวมทั้งการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตรในเวทีการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นแนวทางหนึ่งในการลดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศภาคีภาคี และก่อให้เกิดผลประโยชน์กับระบบการค้าโลก
2. ข้อเท็จจริงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจของรัฐบาลไทยในการเจรจาปัญหาทางการค้าอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันในอนาคต
3. ข้อเท็จจริงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์ในการใช้ประกอบการศึกษาการเจรจาในเวทีองค์การการค้าโลกต่อไปในอนาคต และจะเป็นประโยชน์ในการใช้ประกอบการศึกษาประเด็นการค้าอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในอนาคต
4. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวคิดนี้ไปเป็นทฤษฎีทั่วไป (general theory) ในอนาคต

การนำเสนอเรื่อง

การนำเสนอได้แบ่งออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้คือ

บทที่ 1 : บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาของปัญหา ความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา วิธีการศึกษา ข้อมูลและเอกสารในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอเรื่อง

บทที่ 2 : ความเป็นมาของการเจรจาแก่ตรอบอรรักษ์และสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตร ศึกษาประวัติความเป็นมาของภาคี ความเป็นมาของการเจรจาแก่ตรอบอรรักษ์ และสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลก

บทที่ 3 : ความสำคัญของนโยบายเกษตรต่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ศึกษาประวัติความเป็นมาและผลกระทบของนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกา ประวัติความเป็นมาและผลกระทบของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป การเปรียบเทียบนโยบายเกษตรของสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป และศึกษาตัวแสดงในการกำหนดนโยบายทางการเกษตร รวมทั้งตัวแสดงในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตร

บทที่ 4 : การเมืองในการเจรจาเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในเขตตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษา
และวิเคราะห์บทบาทของสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และกลุ่มแคริบเบียนต่อการเจรจาเรื่องสินค้า
เกษตรในการประชุมเขตตะวันออกเฉียงใต้

บทที่ 5 : บทสรุป กล่าวถึง การค้นพบข้อเท็จจริง การตีความ และข้อจำกัดในการศึกษา