



บทที่ 4

การเมืองในการเจรจาเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในแอกต์รอบอรัวส์

ในบทก่อน ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายเกษตรที่มีต่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายมีผลกระทบต่อทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ กล่าวคือ นโยบายเกษตรของทั้งสองฝ่ายได้สร้างภาระให้กับผู้บริโภคและผู้เสียภาษีภายในประเทศของตน และยังส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ยังพบว่า สหรัฐอเมริกามีความพร้อมที่จะยกเลิกโครงการสนับสนุนการเกษตรของตนมากกว่าประชาคมยุโรป ทั้งนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาต้นทุนโครงการเกษตรที่สูง และฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะลดการสนับสนุนราคาและรายได้แก่เกษตรกรลง ในขณะที่ประชาคมยุโรปไม่ต้องการลดการอุดหนุนการเกษตรลง เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้เกิดผลผลิตส่วนเกินภายในประชาคมเพิ่มมากขึ้น และทำให้ต้นทุนในการเก็บรักษาสต็อกสินค้าส่วนเกินเหล่านี้เพิ่มขึ้น อันเป็นการเพิ่มต้นทุนของนโยบายเกษตรร่วมของตน

ดังนั้น ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแอกต์รอบอรัวส์ ซึ่งจะได้นิยามถึงการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และกลุ่มแครนส์ ซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรในการประชุมแอกต์รอบอรัวส์ โดยจะพิจารณาจากการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งสำคัญ ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1986-1993 ว่าประเทศเหล่านี้มีท่าทีและนโยบายของตนอย่างไร มีการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลเล็กน้อยเพียงใดในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร นอกจากนี้จะพิจารณาว่าประเด็นใดที่ทำให้การเจรจาเกิดความชะงักงัน เพราะเหตุใด โดยจะพิจารณาในประเด็นสำคัญ ๆ เช่น การลดการสนับสนุนภายใน การลดการอุดหนุนการส่งออก การเปิดตลาดสินค้าเกษตร ปิศาจที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการลดการอุดหนุน เป็นต้น

การเจรจาในช่วงที่ 1 (ค.ศ. 1986-1990)

ในช่วงแรกนี้ จะได้กล่าวถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีที่สำคัญ 4 ครั้ง ก็คือ การประชุมเพื่อเปิดการเจรจาที่กรุงปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) ในปี ค.ศ. 1986 การประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1988 การประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1989 และการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ ในปี ค.ศ. 1990

การประชุมเพื่อเปิดการเจรจาที่กรุงปุนตา เดล เอสเต (ค.ศ. 1986)

ในการเปิดการประชุมแกตต์รอบอุรุกวัยที่กรุงปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 นั้น ที่ประชุมได้ออกปฏิญญาปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este Declaration) ซึ่งได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการเจรจาในเรื่องสินค้าเกษตรไว้ดังนี้คือ¹

ประเทศภาคีตกลงกันว่ามีความจำเป็นร่วมกันที่จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรของโลกมีระเบียบวินัยและมีความแน่นอนมากขึ้น โดยจะแก้ไขและป้องกันการจำกัดและการบิดเบือนทางการค้า รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า ทั้งนี้ มีเป้าหมายที่จะทำให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น และเพื่อให้มาตรการทั้งหมดที่กระทบกระเทือนการเข้าสู่ตลาดและการแข่งขันการส่งออก ได้เข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของแกตต์ โดยมีเป้าหมายการเจรจาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การปรับปรุงการเข้าสู่ตลาด โดยการลดสิ่งกีดขวางการนำเข้า เป็นต้น
2. การปรับปรุงสภาวะการแข่งขัน โดยการเพิ่มระเบียบวินัยในการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งการลดผลกระทบทางลบของมาตรการเหล่านี้ให้น้อยลงตามลำดับ และการดำเนินการเพื่อแก้ไขสาเหตุของปัญหา

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 2 ปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจารอบอุรุกวัยของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลประโยชน์ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2530), หน้า 57-65.

3. การลดผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งเกิดจากระเบียบข้อบังคับและเรื่องกีดขวางทางด้านสุขอนามัยที่เกี่ยวกับมนุษย์ สัตว์ และพืช ให้เหลือน้อยที่สุด* โดยคำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

การดำเนินการเจรจาสินค้าเกษตรเบื้องต้นในปี ค.ศ. 1987 นั้น ประเทศที่มีบทบาทสำคัญได้เสนอแนวทางที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการเจรจาต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรดังต่อไปนี้คือ**

1. สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้ยกเลิกนโยบายที่บิดเบือนทางการค้าสินค้าเกษตรทั้งหมดภายในปี ค.ศ. 2000 ที่เรียกว่า zero option แต่ขอให้มีข้อยกเว้นแก่โครงการภายในประเทศที่มีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อการผลิตและการค้า เช่น โครงการบริจาคอาหารภายในประเทศ ความช่วยเหลือด้านอาหารที่ให้กับต่างประเทศ และความช่วยเหลือด้านรายได้แก่เกษตรกรที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิต นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้ใช้มาตรวัดที่มีลักษณะคล้ายมาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Subsidy Equivalent - PSE) เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงของโครงการสนับสนุนภายในต่าง ๆ ว่ามีความคืบหน้าในการเปิดการค้าเสรีหรือไม่¹

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า การเสนอให้ยกเลิกนโยบายที่บิดเบือนทางการค้าสินค้าเกษตรทั้งหมด เป็นข้อเสนอที่ล้นเหลืออย่างมาก และเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นแนวทางที่ประชาคมยุโรปไม่อาจยอมรับได้ที่จะยกเลิกนโยบายการสนับสนุนราคาและนโยบายการอุดหนุนการเกษตรของตน และเป็นแนวทางที่กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกาเองก็ยอมรับไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ผลิตน้ำตาล ผลิตมันฝรั่ง และฝ้าย ซึ่งเกรง

* เดิมไม่มีกฎเกณฑ์ทางการค้าที่ให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัย ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงยึดมาตรฐานของประเทศตนเป็นหลัก ซึ่งเปิดโอกาสให้บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเป็นข้อจำกัดในการนำเข้า และเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.1

¹ H. Wayne Moyer and Timothy E. Josling, Agricultural policy reform: Politics and process in the EC and the USA (London: Harvester Wheatsheaf, 1990), p. 185.

ตารางที่ 4.1

แนวทางของประเทศและกลุ่มประเทศที่สำคัญที่เสนอต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร เมื่อปี ค.ศ. 1987

ประเทศ	สาระสำคัญ
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> - ยกเลิกการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าทุกรูปแบบภายใน 10 ปี - ยกเลิกอุปสรรคที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดทั้งหมดภายใน 10 ปี - ใช้มาตรการที่มีลักษณะคล้ายมาตรการอุดหนุนผู้ผลิต เพื่อติดตามความคืบหน้าของการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร - ให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบด้านเลขอนามัยให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และให้มีหลักประกันที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวิธีการผลิตและการแปรรูปที่จะมั่นใจว่าสินค้าเป็นไปตามเงื่อนไขเลขอนามัย - ให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา - ให้มีข้อยกเว้นในเรื่องเงินช่วยเหลือที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาด ความช่วยเหลือกรณีที่มีภัยธรรมชาติและสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ รวมทั้งความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเกษตรภายในและภายนอกประเทศ
กลุ่มแครนัล	<ul style="list-style-type: none"> - ให้คงระดับการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าไว้ ๕ ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน - กำหนดเป้าหมายในการยกเลิกการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าภายใน 10 ปี - ให้ยกเลิกข้อยกเว้นต่าง ๆ ในกฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตร และห้ามการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนการค้า - ใช้มาตรการที่มีลักษณะคล้ายมาตรการอุดหนุนผู้ผลิต เพื่อติดตามความคืบหน้า - ให้มีเกณฑ์และหลักการในการกำหนดระเบียบด้านเลขอนามัยที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการค้า - สนับสนุนให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา - ให้มีข้อยกเว้นได้เฉพาะมาตรการที่ไม่มีผลกระทบต่อการค้า เช่น มาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสวัสดิการพื้นฐาน มาตรการเพื่อมนุษยธรรม และมาตรการการช่วยเหลือรายได้โดยตรงต่อผู้ผลิตที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการผลิตและการตลาด เป็นต้น
ประชาคมยุโรป	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ดำเนินการรักษาเสถียรภาพของตลาดสินค้าที่สำคัญก่อนในระยะสั้น โดยเน้นที่ธัญพืช ข้าว น้ำตาล เมล็ดพืชน้ำมัน ผลิตภัณฑ์นมเนยและเนื้อโค คือให้ความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนไว้ ๕ ระดับเดิมก่อน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขยายตัวของความไม่สมดุลของการผลิตและความต้องการจากระดับที่เป็นอยู่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

แนวทางของประเทศและกลุ่มประเทศที่สำคัญที่เสนอต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร เมื่อปี ค.ศ.1987

ประเทศ	สาระสำคัญ
ประชาคมยุโรป	<ul style="list-style-type: none"> - ลดระดับการสนับสนุนลงอย่างมาก ภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน - ปรับปรุงกฎระเบียบของแกตต์ - ใช้มาตรวัดที่มีลักษณะคล้ายมาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต ที่สามารถปรับใช้ในการควบคุมปริมาณผลผลิต - ปรับปรุงกฎระเบียบด้านเลขอนามัยให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน - ให้มีการปฏิบัติเป็นนิคมและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา - ให้มีการใช้ระบบสองราคาต่อไปได้ - ให้มีข้อยกเว้นสำหรับมาตรการอุดหนุนที่ไม่เชื่อมโยงหรือส่งเสริมการผลิต
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่เพิ่มการอุดหนุนการส่งออกจากระดับปัจจุบัน - ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และลดผลกระทบในทางลบของการอุดหนุนภายใน - ให้อำนาจเจรจา แบบขอมมาและเสนอไป ในการปรับปรุงการเข้าตลาด - ดำเนินการเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านเลขอนามัยที่ชัดเจน - ไม่จำเป็นต้องมีมาตรวัดระดับการอุดหนุนที่มีลักษณะคล้ายมาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต - ให้มีการปฏิบัติเป็นนิคมและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยพิจารณาตามความเหมาะสม - ให้มีข้อยกเว้นในเรื่องมาตรการที่ใช้ปรับปรุงปัจจุบันฐานทางเศรษฐกิจ มาตรการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การอุดหนุนการวิจัย และการพัฒนา การบรรเทาสถานการณ์ภัยธรรมชาติ และการอุดหนุนที่ไม่เชื่อมโยงกับการผลิต

ที่มา : ดัดแปลงจาก H. Wayne Moyer and Timothy E. Josling, Agricultural policy reform: Politics and process in the EC and the USA, p. 186, และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาวิจัยนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรกรรมของไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 8-14.

ว่าการปกป้องสินค้าของตนในรูปแบบโควตาอาจถูกยกเลิก² อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกลุ่มล็อบบี้ทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าประชาคมยุโรปไม่อาจรับข้อเสนอนี้ได้ จึงได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอที่เรียกว่า zero option โดยกล่าวว่า “มันเป็นวิถีทางเดียวที่จะสร้างหลักประกันของการต่อสู้แข่งขันที่เท่าเทียมกัน (level playing field) กับคู่แข่งชั้นต่างประเทศที่ให้การอุดหนุน” และกล่าวว่า “การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงที่เลว”³ แม้แต่กลุ่มล็อบบี้น้ำตาล ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรที่ได้รับการปกป้องสูงกลุ่มหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอนี้

การที่สหรัฐอเมริกาเสนอ zero option ก็เนื่องจาก ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ทางด้านนโยบายเกษตรในสมัยประธานาธิบดีเรแกน (ในขณะนั้น) ต้องการที่จะปฏิรูปนโยบายเกษตรภายในของตน โดยลดการสนับสนุนรายได้นักเกษตรกรลง แต่ถูกขัดขวางจากกลุ่มล็อบบี้ทางการเกษตรภายในซึ่งใช้อิทธิพลผ่านทางคณะกรรมการเกษตรของรัฐสภา (agricultural committees of the U.S. Congress)⁴ ดังนั้น จึงอาศัยกดดันเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปนโยบายเกษตรของตน ในขณะเดียวกัน ก็ต้องการให้ประเทศอื่น ๆ ที่ให้การอุดหนุนการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป ลดการสนับสนุนการเกษตรและลดการอุดหนุนการส่งออก เพื่อให้กลไกตลาดเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดการผลิตและการค้า และลดการแทรกแซงของรัฐบาลลง อันจะนำไปสู่การค้าสินค้าเกษตรอย่างเสรี ซึ่งสหรัฐอเมริกาสามารถ

²Theodore H. Cohn, "The changing role of the United States in the global agricultural trade regime," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 33.

³Robert L. Paarlberg, "Why agriculture blocked the Uruguay Round," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 46.

⁴Alan Oxley, The challenge of free trade (London: Harvester Wheatsheaf, 1990), p. 173.

⁵Robert L. Paarlberg, "Why agriculture blocked the Uruguay Round," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery, p. 41.

ใช้เป็นข้ออ้างกับผู้ผลิตที่ออกเสียงภายในประเทศ ในการลดการสนับสนุนการเกษตรภายในประเทศของตนลงได้ด้วย⁶

นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกาเสนอให้มีข้อยกเว้นแก่โครงการบางโครงการนั้น ก็เพื่อว่าการยกเลิกนโยบายที่บิดเบือนทางการค้า จะไม่ส่งผลกระทบต่อโครงการภายในที่ตนดำเนินอยู่ เช่น โครงการช่วยเหลือที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง (deficiency payment) โครงการความช่วยเหลือทางด้านอาหารในกรณีเกิดภัยธรรมชาติหรือสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ

2. ประชาคมยุโรปได้เสนอให้ลดการอุดหนุนและการกีดกันทางการค้าอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเสนอให้ดำเนินมาตรการในระยะสั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับตลาดสินค้าโภคภัณฑ์บางชนิดที่มีความสำคัญต่อการค้าสินค้าเกษตรมากที่สุดก่อน เช่น ธัญพืช น้ำตาล ผลิตภัณฑ์นมเนย⁷ แล้วจึงค่อยพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป และยอมให้มีการลดระดับการสนับสนุนลงอย่างมาก (substantial decline in support levels) แต่ไม่ยอมให้ยกเลิกการสนับสนุนการเกษตรทั้งหมด นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบของแกตต์ และให้ปรับใช้มาตรวัดที่มีลักษณะคล้ายกับมาตรวัดการอุดหนุนผู้ผลิต โดยคำนึงถึงนโยบายควบคุมปริมาณผลผลิตและความเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า การเสนอให้รักษาเสถียรภาพให้กับตลาดสินค้าโภคภัณฑ์บางชนิดที่มีความสำคัญต่อการค้าสินค้ามากที่สุดก่อน แล้วจึงค่อยพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ อยู่นั้น เป็นข้อเสนอที่อ่อนน้อมและเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้ผูกมัดว่าจะมีการยกเลิกการอุดหนุนทั้งหมด และยังปฏิเสธข้อเสนอ zero option ของสหรัฐอเมริกาคด้วย

การที่ประชาคมยุโรปเสนอให้ดำเนินมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับสินค้าประเภทธัญพืช น้ำตาล และผลิตภัณฑ์นมเนย ก่อนนั้น ก็เนื่องจากสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประชาคม กล่าวคือ เป็นสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนค่อนข้างมาก⁸ นอกจากนี้ การที่ประชาคมยุโรปปฏิเสธการยกเลิกการสนับสนุนการเกษตรทั้งหมดนั้น ก็เนื่องจากทราบว่าไม่มีทางที่ประเทศสมาชิก

⁶ Alan Oxley, The challenge of free trade, p. 173.

⁷ H. Wayne Moyer and Timothy E. Josling, Agricultural policy reform: Politics and process in the EC and the USA, p. 187.

⁸ ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.3

โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส จะต่อต้านผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีอาชีพเป็นเกษตรกรของตน และไม่มีทางที่ประเทศสมาชิกจะยินยอมยกเลิกการอุดหนุนการเกษตรและการสนับสนุนราคาทั้งหมดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหากมีการเปิดการค้าสินค้าเกษตรโดยเสรีแล้ว สินค้าเกษตรของประชาคมบางชนิด เช่น ข้าวสาลีของฝรั่งเศสจะแข่งขันกับสินค้าของประเทศอื่นในตลาดโลกได้น้อยลง^๖ ดังนั้น ประชาคมจึงต้องคัดค้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มีต่อโครงการเกษตรภายในของตน ถึงแม้ว่า ในที่สุดแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศของประชาคมจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาเขตต์รอบนี้ก็ตาม^๗

3. กลุ่มแครนส์ได้เสนอให้มีข้อมุกมัดอัตราภาษีศุลกากรไว้ในระดับที่ต่ำหรือไม่มีเลย และมีให้มีการใช้มาตรการกีดกันที่มีใช้ภาษีศุลกากร และยกเลิกข้อกเว้นต่าง ๆ ในกฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นการสนับสนุนแนวทางการปฏิรูประยะยาวของสหรัฐอเมริกา และยังได้เสนอให้คงระดับการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าไว้ ณ ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นมาตรการระยะสั้นและเป็นก้าวแรกของกระบวนการปฏิรูปในระยะยาว ซึ่งจะต้องปฏิรูปกฎระเบียบของเขตต์เพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรและเพื่อให้มีการเปิดตลาด รวมทั้งให้มีการยกเลิกการอุดหนุนและลดการสนับสนุนสินค้าเกษตรลง นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า การสนับสนุนแนวทางการปฏิรูประยะยาวและการคงระดับมาตรการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนการค้าไว้ ณ ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นแนวทางที่ประนีประนอมระหว่างแนวทางของสหรัฐอเมริกาและของประชาคมยุโรป ซึ่งกลุ่มแครนส์คาดว่าทั้งสองฝ่ายยอมรับแนวทางของตนได้ และในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบได้นำแนวทางดังกล่าวข้างต้นมาใช้เป็นกรอบในการเจรจาด้วย

^๖Theodore H. Cohn, "The changing role of the United States in the global agricultural trade regime," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery, p. 31.

^๗William P. Avery, "Agriculture and free trade," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 3.

การที่กลุ่มแคร์นส์ เสนอให้ลดภาษีศุลกากรลงและมีให้ใช้มาตรการกีดกันที่มีใช้ภาษีศุลกากร รวมทั้งให้ยกเลิกข้อกีดกันต่าง ๆ นั้น ก็เนื่องจากว่ากลุ่มแคร์นส์คาดหวังให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทเป็นตัวกำหนดการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งจะทำให้กลุ่มของตนได้รับประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรีดังกล่าว¹⁰ และการที่เสนอให้คงระดับมาตรการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนการค้าไว้ ก็เพื่อเพิ่มโอกาสของการเข้าสู่ตลาดให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปซึ่งมีมาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

4. ญี่ปุ่นได้เสนอให้คงระดับการอุดหนุนการส่งออกไว้ ณ ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน รวมทั้งให้ลดผลกระทบในทางลบของการอุดหนุนภายใน โดยมีข้อกีดกันสำหรับมาตรการปรับปรุงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มาตรการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การอุดหนุนการวิจัยและการพัฒนา การบรรเทาสถานการณ์ภัยธรรมชาติ และการอุดหนุนที่ไม่เชื่อมโยงกับการผลิต นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้ใช้การเจรจาแบบ "ขอมาและเสนอไป" (request/offer) ในการลดภาษีศุลกากรเพื่อการปรับปรุงการเข้าสู่ตลาด และให้ปรับปรุงกฎระเบียบด้านสุขอนามัยให้มีความชัดเจนขึ้น รวมทั้งให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยพิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เห็นความจำเป็นในการใช้มาตรการวัดการอุดหนุนผู้ผลิต

การประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบครั้งที่ 1 (ค.ศ.1988)

นายเคลย์ตัน ยุตเตอร์ (Clayton Yutter) ซึ่งเป็นผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ.1985-1988 ได้เสนอให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีกลางรอบ เพื่อทบทวนผลการเจรจาขั้นแรก ซึ่งเขาได้เสนอความคิดนี้ต่อนายอาเธอร์ ดันเคิล (Arthur Dunkel) เลขาธิการกตต เมื่อต้นปี ค.ศ.1987 และนายดันเคิลได้นำไปหารือกับหัวหน้าผู้แทนเจรจาต่าง ๆ ในที่สุด คณะกรรมการเจรจการค้าได้ยอมรับข้อเสนอนี้เมื่อต้นปี ค.ศ.1988 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีประชุมกันที่กรุงมอนทรีออลในปลายปี ค.ศ.1988

ในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบที่กรุงมอนทรีออลนี้ มีผลคืบหน้าในหลายเรื่อง ยกเว้นเรื่องสินค้าเกษตร กล่าวคือ ได้มีการพบกันสองต่อสองระหว่างอินเดียและสหรัฐอเมริกาเพื่อคลี่คลายปัญหาตึงเครียดในเรื่องการค้าบริการ แต่ในเรื่องสินค้าเกษตรนั้นได้เกิดการชะงักงันขึ้น ทั้งนี้

¹⁰ Alan Oxley, The challenge of free trade, p. 121.

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต่างก็ยืนยันที่จะไม่ประนีประนอมในเรื่องเป้าหมายระยะยาวของการเจรจา โดยทางฝ่ายประชาคมยุโรปได้ประกาศชัดเจนว่าไม่อาจยอมรับว่าเป้าหมายของการดำเนินงานในกลุ่มสินค้าเกษตรที่ให้ออกเลิกรัฐบาลการช่วยเหลือและการอุดหนุนภาคเกษตรกรรมโดยสิ้นเชิงได้ (elimination) ในขณะที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกานั้นก็ได้ยืนยันว่าในระยะยาวจะต้องมีการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกโดยสิ้นเชิง สำหรับกลุ่มแคร์นส์นั้นก็มีความเห็นเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าวดังเช่นสหรัฐอเมริกา ในเรื่องของการใช้คำว่า elimination ดังกล่าว หากแต่ได้ใช้คำกว้าง ๆ ว่า reduce support และ liberalization of international trade

ตลอดระยะเวลาการประชุม กลุ่มแคร์นส์ได้พยายามอย่างเต็มที่ที่จะประสานท่าทีที่ขัดแย้งกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป โดยนายไมเคิล ดัฟฟี (Michael Duffey) รัฐมนตรีว่าการเจรจาการค้าของออสเตรเลีย ในฐานะประธานกลุ่มแคร์นส์ ได้พยายามหาทางไกล่เกลี่ย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากในการประชุมกลุ่มย่อยซึ่งเขาได้รับมอบหมายให้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1988 สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องเป้าหมายระยะยาวของการปฏิรูปการเกษตร กล่าวคือ สหรัฐอเมริกายืนยันให้มีการเปิดการค้าเสรีอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ประชาคมยุโรปอินทรากรานให้ลดการสนับสนุนอย่างค่อยเป็นค่อยไป¹¹

เมื่อไม่อาจตกลงกันได้ในกลุ่มสินค้าเกษตร ประเทศต่าง ๆ จึงประกาศไม่ยอมรับผลการเจรจาในกลุ่มอื่น ๆ ทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่จนถึงวันสุดท้ายของการประชุม ก็ได้มีการตกลงกันแล้วในกลุ่มอื่น ๆ 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสินค้าเซตร้อน กลุ่มกลไกของระบบแกตต์ กลุ่มว่าด้วยการยุติข้อพิพาททางการค้า กลุ่มภาษีศุลกากร และกลุ่มการค้าบริการ รวมทั้งได้มีการตกลงกันแล้วก่อนมาที่กรุงมอนทรีออลอีก 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร กลุ่มบทบัญญัติของแกตต์ กลุ่มสินค้าที่ผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มข้อตกลงหลายฝ่ายจากรอบโตเกียว กลุ่มการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ และกลุ่มการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า¹² โดยในช่วงท้ายของการประชุมครั้งนี้ สมาชิกกลุ่มแคร์นส์ที่เป็นประเทศลาตินอเมริกา คือ อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี โคลัมเบีย

¹¹ Ibid., p. 167.

¹² กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีของคณะกรรมการว่าด้วยการเจรจาการค้าเพื่อทบทวนผลกลางรอบของการเจรจารอบอุรุกวัย วันที่ 5-9 ธันวาคม 2531 (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2531), หน้า 6-7.

และอรุณชัย ได้ประกาศว่าถ้าไม่ยอมตกลงกันในเรื่องสินค้าเกษตรแล้ว สิ่งต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันในหัวข้ออื่น ๆ ก็จะมีทั้งหมด¹³ การประชุมจึงต้องระงับไป

ดังนั้น เพื่อหาทางออกที่จะไม่ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและเพื่อให้ความเสียหายต่อการเจรจาที่ดีที่สุด ประธานคณะกรรมการเจรจาการค้า จึงตัดสินใจเสนอให้เลื่อนการตกลงในทุก ๆ เรื่องออกไป เพื่อให้คณะกรรมการเจรจาการค้าในระดับเจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้พิจารณาอีกครั่งในเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 และที่ประชุมก็ได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของประธานที่ให้เลื่อนการพิจารณาในทุกเรื่อง รวมทั้งเลื่อนการเจรจาใน 4 กลุ่มที่เหลือ ซึ่งได้แก่ สินค้าเกษตร สิ่งทอ มาตรการคุ้มกัน และสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการค้าสินค้าปลอมแปลง ออกไปจนกว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้าอีกในเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 ที่กรุงเจนีวา โดยได้กำหนดให้เป็นการเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกลุ่มปัญหาทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องสินค้าเกษตร แต่ผลที่ได้รับจากการประชุมครั้งนี้ ก็คือ ทำให้ประเทศภาคีทราบถึงท่าทีของประเทศต่าง ๆ และมีแนวทางที่จะนำไปพิจารณาทบทวนท่าทีของตนเองใหม่ ก่อนที่จะมีการประชุมในเดือนเมษายน ค.ศ. 1989¹⁴

การประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1989)

ในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบที่กรุงเจนีวา เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 ได้มีการตกลงกันเกี่ยวกับสาระสำคัญในเรื่องสินค้าเกษตร ดังนี้คือ¹⁵

¹³พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, "เมื่อประเทศขนาดเล็กและกลางต้องการสร้างอำนาจต่อรอง: กรณีกลุ่มแครนส์และการเจรจาการค้า," รัฐศาสตร์สาร 17 (มกราคม - เมษายน 2534): 41.

¹⁴กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีของคณะกรรมการว่าด้วยการเจรจาการค้าเพื่อทบทวนผลกลางรอบของการเจรจาอูรุกวัย วันที่ 5-9 ธันวาคม 2531, หน้า 8.

¹⁵สุทินันต์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในอูรุกวัย: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990 (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 6/8.

1. ให้แยกประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรที่เป็นเรื่องระยะสั้นและระยะยาวออกจากกัน
2. ประเด็นในระยะยาวนั้น จะเป็นเรื่องกรอบของการลดการอุดหนุนและการปกป้องสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะมีการเจรจาในเรื่องนโยบายและมาตรการที่แน่นอน โดยเฉพาะมาตรการวัดการสนับสนุนโดยรวม (Aggregate Measurement of Support - AMS) หรือวิธีการอื่น ๆ นอกจากนี้ จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยที่จะปรับใช้กับประเทศภาคีในด้านสำคัญ เช่น ข้อกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ภาษีและการผูกมัดทางภาษี มาตรการสนับสนุนภายในประเทศ เงินสนับสนุนการส่งออก ข้อจำกัดและสิ่งกีดขวางการส่งออก
3. ประเด็นในระยะสั้น จะเป็นเรื่องการไม่เพิ่มการปกป้องและการสนับสนุนการส่งออกและการสนับสนุนภายในประเทศจากระดับที่เป็นอยู่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 โดยมีรายละเอียดในทางปฏิบัติกำหนดไว้ด้วย

จากสาระสำคัญข้างต้น ที่ประชุมได้กำหนดกรอบการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้คือ⁶

1. ขั้นตอนระยะสั้น ระหว่างเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 จนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 ประเทศพัฒนาแล้วจะไม่เพิ่มระดับการอุดหนุนหรือการกีดกันให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และขอมลลดการอุดหนุนและการกีดกันลงบ้าง โดยแจ้งให้กลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรทราบภายในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1989
2. ขั้นตอนระยะยาว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นไป เป็นช่วงของการปฏิรูปนโยบายเกษตร โดยมีเป้าหมายระยะยาวที่จะลดการอุดหนุนและการกีดกันต่าง ๆ ลงอย่างมากและอย่างต่อเนืองภายในระยะเวลาที่จะตกลงกัน แต่ไม่ได้ระบุถึงระดับของการลดเอาไว้ ซึ่งรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมได้ตกลงกันว่า วัตถุประสงค์ระยะยาวของการเจรจาสินค้าเกษตร คือ การสร้างระบบการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นธรรมและมุ่งเน้นตลาด และตกลงว่ากระบวนการปฏิบัติควรเริ่มด้วยการเจรจาเกี่ยวกับข้อผูกมัดในเรื่องการอุดหนุนและการกีดกัน รวมทั้งทำให้กฎระเบียบและวินัยของภาคีมีความเข้มแข็ง

⁶ "ปรีชา วงศ์อรุณ, "ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ไทย-ประชาคมยุโรป (พ.ศ. 2530-2535)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทศวรรษรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 230.

และมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากขึ้น ดังต่อไปนี้คือ¹⁷

2.1 การลดการอุดหนุน ให้ลดการอุดหนุนภายในประเทศและการอุดหนุนการส่งออก
 2.2 การกีดกันการค้า ให้ลดภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรทั้งในด้านการส่งออกและการนำเข้า ในกรณียกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรไม่ได้ ก็ให้ปรับมาอยู่ในรูปภาษีศุลกากร (tariffication) แทน

2.3 กฎระเบียบด้านสุขอนามัย ให้แก้ไขระเบียบต่าง ๆ ด้านสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร มิให้นำมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้า

2.4 ข้อยกเว้น ให้ถือว่ากฎเกณฑ์บางประการจะได้รับการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential treatment - S&D) โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันเหมือนกับประเทศพัฒนาแล้วทุกประการ เช่น รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมเพื่อการพัฒนาชนบทได้ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา โดยรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้ระบุในความตกลงว่า ควรคำนึงถึงความจำเป็นและเงื่อนไขบางอย่างของประเทศกำลังพัฒนา ในทุกขั้นตอนของการเจรจา และยังได้ตกลงกันว่าการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเป็น "ส่วนประกอบเต็ม ที่ไม่อาจแบ่งแยกจากการเจรจาได้"

2.5 เงื่อนไขเวลา ใช้เวลาในการปฏิรูปนโยบายเกษตรไม่น้อยกว่า 10 ปี นับตั้งแต่ปีที่ตกลงกันได้ ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการผ่อนผันให้สามารถใช้เวลาในการปรับตัวได้นานกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

จากกรอบการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบข้างต้นนี้ ประเทศต่าง ๆ ได้ยื่นข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปการเกษตรระยะยาวต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในปลายปี ค.ศ. 1989 ซึ่งข้อเสนอของประเทศที่สำคัญ ๆ มีดังนี้คือ¹⁸

¹⁷ United Nations Conference on Trade and Development, Uruguay Round: Further papers on selected issues (New York: United Nations, 1990), pp. 4-5.

¹⁸ สุทธิพันธุ์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990, หน้า 6/9.



1. ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา เน้นการปฏิรูปนโยบาย 4 ด้าน ได้แก่ การเข้าสู่ตลาด การแข่งขันการส่งออก การสนับสนุนภายใน และมาตรการสุขอนามัยมนุษย์ พืชและสัตว์ โดยสหรัฐอเมริกาเห็นว่าต้องพิจารณาพร้อมกันทั้ง 4 ด้าน ไม่ใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง

1.1 การเข้าสู่ตลาดเน้นที่กระบวนการการปรับเข้าสู่ระบบภาษี (tariffication)

1.2 การแข่งขันการส่งออก เน้นที่การยกเลิกการสนับสนุนการส่งออกทั้งหมดและข้อกีดขวางการส่งออกตามกลุ่มสินค้าเกษตรที่ต้องตกลงกัน

1.3 มาตรการสนับสนุนภายใน จะต้องมีการปรับปรุง โดยแยกเป็นมาตรการที่ต้องยกเลิก มาตรการที่ต้องมีกฎระเบียบ และมาตรการที่ยกเว้น

1.4 มาตรการสุขอนามัยมนุษย์ พืชและสัตว์ เน้นที่การพัฒนาให้การแจ้ง การปรึกษาหารือ และนันทกรณีในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับอุปสรรคทางการค้าด้านสุขอนามัยมีความเข้มแข็งมากขึ้น

ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ต่างจากข้อเสนอในปี ค.ศ. 1987 ในเรื่องการเข้าสู่ตลาดและมาตรการสนับสนุนภายใน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงจากข้อเสนอที่ให้ยกเลิกอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดทั้งหมดภายใน 10 ปี มาเป็นกระบวนการปรับเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร และเสนอให้แบ่งมาตรการสนับสนุนภายในออกเป็น 3 ประเภท โดยเสนอให้ลดการสนับสนุนภายในสำหรับมาตรการที่ต้องยกเลิกและมาตรการที่ต้องมีกฎระเบียบ ส่วนมาตรการที่ยกเว้นนั้นไม่ต้องลดการสนับสนุนลง

2. ข้อเสนอของประชาคมยุโรป มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ให้ลดการสนับสนุนและการปกป้องบางส่วนเป็นลำดับภายใน 5 ปี และให้มีการทบทวนใหม่หลังจากครบ 5 ปี

2.2 มาตรการให้ใช้หน่วยมาตรการสนับสนุนที่เรียกว่า SMU (Support Measurement Unit)

2.3 ประชาคมยุโรปยอมรับการแปลงภาษีในระดับหนึ่ง แต่ขอให้มีการคุ้มครองโดยการปรับดุล (rebalancing)* เพื่อปกป้องตนเอง โดยเฉพาะธัญพืชทดแทน (cereal substitutes)

* การปรับดุล เป็นการปรับระดับการคุ้มครองเพื่อรักษาสมดุลภายใน โดยการลดการอุดหนุนการผลิตธัญพืชลง แต่เพิ่มการปกป้องธัญพืชทดแทนด้วยการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าธัญพืชทดแทน

ข้อเสนอของประชาคมยุโรปในครั้งนี้ต่างจากข้อเสนอในปี ค.ศ. 1987 ในเรื่องมาตรการลดการสนับสนุนและการปรับลด กล่าวคือ ประชาคมยุโรปได้เสนอมาตรการลดการสนับสนุนที่เรียกว่า SMU ซึ่งต่างจากมาตรการอุดหนุนผู้ผลิต ตรงที่มาตรการลดการสนับสนุนนี้จะไม่รวมการสนับสนุนที่เป็นการจ่ายเงินชดเชยโดยตรงที่ให้กับเกษตรกร และไม่รวมการสนับสนุนที่จ่ายให้ในกรณีที่มีการลดการใช้ปัจจัยการผลิตและมีมาตรการควบคุมการผลิต นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการปรับลด ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ประชาคมต้องการให้เพิ่มการกีดกันสินค้าบางชนิด เช่น ธัญพืชทดแทน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการลดการกีดกันสินค้าบางชนิดลง

3. ข้อเสนอของกลุ่มแครนส์ เสนอให้มีการระบวนการปฏิรูปภายใน 10 ปี หรือน้อยกว่านั้นใน 4 ด้านที่สำคัญเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา โดยเสนอให้เปิดตลาดนำเข้าและยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกคล้ายกับสหรัฐอเมริกา และสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรให้เป็นภายใต้ศุลกากร ซึ่งอันที่จริง สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ได้ร่วมตกลงกันก่อนหน้านี้แล้วเกี่ยวกับความจำเป็นในการปฏิรูปเครื่องมือทางนโยบายการค้าสินค้าเกษตร

ข้อเสนอของกลุ่มแครนส์ในครั้งนี้ต่างจากข้อเสนอในปี ค.ศ. 1987 ตรงที่กลุ่มแครนส์ให้การสนับสนุนการเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรให้เป็นภายใต้ศุลกากร ซึ่งเสนอโดยสหรัฐอเมริกา

4. ข้อเสนอของญี่ปุ่น เน้นในเรื่องมาตรการความมั่นคงทางอาหาร (food security measures) มาตรการเกี่ยวกับการอุดหนุนและข้อกีดขวางการส่งออก มาตรการสุขอนามัยมนุษย์ นิชและสัตว์ ตลอดจนมาตรการพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ข้อเสนอของญี่ปุ่นในครั้งนี้ต่างจากข้อเสนอในปี ค.ศ. 1987 ตรงที่เน้นในเรื่องมาตรการความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งข้อเสนออันนี้ ญี่ปุ่นใช้เป็นข้ออ้างในการไม่เปิดตลาดข้าวของตน

จากข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้พยายามแก้ไขแนวทางของตนใหม่ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาไม่พยายามบังคับให้ยกเลิกอุปสรรคต่าง ๆ ให้หมดไปภายใน 10 ปีอีกต่อไป แต่ได้เสนอให้เปลี่ยนอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรทั้งหมดให้เป็นภายใต้ศุลกากรภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน แล้วจึงค่อยลดภายใต้ศุลกากรเหล่านั้นลงให้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ๆ ส่วนประชาคมยุโรปนั้นได้ปรับตัวตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ ด้วยการยอมให้มีการเปลี่ยนอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรให้เป็นภายใต้ศุลกากร แต่อย่างไรก็ตาม ประชาคมยุโรปก็ได้เสนอให้มีการคุ้มครองโดยการปรับลด และเสนอให้มีหน่วยมาตรการลดการสนับสนุนที่กำหนดตายตัวเพื่อเป็นมาตรฐานในการลดการสนับสนุนการเกษตรร่วมกัน อันเป็นข้อเสนอที่สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์รับได้เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ไม่อาจรับข้อเสนอให้มีการปรับลดได้ ทั้งนี้

เนื่องจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนทางการค้าได้ต่อไป สำหรับข้อเสนอของกลุ่มแครนส์ นั้น เป็นไปในลักษณะที่ให้การสนับสนุนข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ข้อเสนอของญี่ปุ่นเน้นการปกป้องตลาดสินค้าของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดข้าว โดยอ้างถึงมาตรการความมั่นคงทางอาหาร

การประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ (ค.ศ. 1990)

การเจรจาในปี ค.ศ. 1990 เริ่มเข้มงวดและมีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเป็น ปีสุดท้ายของการเจรจาที่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องได้ผลสรุปเป็นข้อตกลงร่วมกัน แต่ผลของการเจรจา ที่ผ่านมาก็ยังไม่อาจตกลงกันได้โดยเริ่มต้นต่อไปนี้ คือ ประเด็นการเข้าสู่ตลาด การสนับสนุนภายใน และการแข่งขันการส่งออก¹⁹ ดังนั้น นายอาร์ท เดอ ซู (Art de Zeeuw) ประธานกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตรในขณะนั้น จึงได้ยื่นข้อเสนอที่เขาร่างขึ้น หลังจากที่ได้ปรึกษากับคณะผู้เจรจาต่าง ๆ แล้วเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ข้อเสนอเดอซู (the de Zeeuw proposal)²⁰ นี้เป็น ข้อเสนอที่พัฒนามาจากแนวความคิดของสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และกลุ่มแครนส์ ซึ่งเขาหวังว่าข้อเสนอนี้จะ เป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดข้อตกลงในการเจรจาขั้นสุดท้าย อันจะนำไปสู่ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรและข้อตกลงแกตต์รอบอุรุกวัยทั้งหมด²¹ ในปลายเดือนเดียวกันนี้ นายเรย์

¹⁹ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มีที่มาจากการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบที่กรุงเจนีวา เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยในประเด็นการเข้าสู่ตลาดนั้น สหรัฐอเมริกาเสนอให้เปลี่ยนอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตรให้เป็นภาษีศุลกากร ซึ่งประชาคมยุโรปและกลุ่มแครนส์ได้ให้การสนับสนุนในเรื่องนี้ แต่ที่ตกลงกันไม่ได้นั้นก็คือ อัตราส่วนในการลดภาษีศุลกากร สำหรับประเด็นการสนับสนุนภายในนั้น สหรัฐฯ เสนอให้แยกการสนับสนุนภายในออกเป็น 3 ประเภท และให้มีการลดมาตรการสนับสนุนภายในที่เป็นการบิดเบือนการค้าทั้งหมด ในขณะที่ประชาคมเสนอให้ลดลงเพียงบางส่วน และสำหรับประเด็นการแข่งขันการส่งออกนั้น สหรัฐฯ เสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออกทั้งหมด ในขณะที่ประชาคมไม่ขอมผูกมัดในเรื่องนี้ เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อนโยบายเกษตรร่วมของตน

²⁰ เนื้อหาของข้อเสนอเดอซู ที่ภาคผนวก ก

²¹ H. Wayne Moyer, "The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at all costs," in *World agriculture and the GATT*, ed. William P. Avery (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 106.

แมคแชร์รี่ (Ray MacSharry) กรรมการการเกษตรของประชาคมยุโรป ได้ตอบสนองต่อข้อเสนอเดอซู ด้วยการเสนอว่าประชาคมยุโรปจะลดการสนับสนุนสินค้าเกษตรลง 30% โดยใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีฐาน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประชาคมยุโรปได้เสนอปริมาณการลดการสนับสนุนที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม เขาจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและจากคณะมนตรีเกษตรของประชาคมยุโรปก่อน จึงจะสามารถยื่นข้อเสนอขั้นสุดท้ายได้

ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ไม่ยอมรับข้อเสนอของนายแมคแชร์รี่ในเรื่องการใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีฐาน ทั้งนี้เนื่องจากว่าปี ค.ศ. 1986 เป็นปีที่มีการอุดหนุนสูงเป็นพิเศษ และในช่วงระยะเวลา 4 ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 นั้น ประชาคมยุโรปได้ลดการอุดหนุนลงแล้วร้อยละ 20 ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วข้อเสนอดังกล่าวจึงนับว่าลดการสนับสนุนลงน้อยมาก²⁰

ในการประชุมของกลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าสินค้า (Group of Negotiations on Goods - GNG) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1990 เพื่อกร่างข้อตกลงที่ประเทศต่าง ๆ ยื่นเข้ามาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990 นั้น ยังมีความขัดแย้งกันมาก โดยเฉพาะระหว่างประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งกลุ่มแครนส์ ที่ประชุมจึงไม่สามารถกร่างข้อเสนอในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 ได้ สารสำคัญของข้อเสนอของประเทศที่มีบทบาทในการเจรจาสินค้าเกษตรที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุมในเดือนตุลาคม มีดังนี้คือ*

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนภายใน (domestic support) สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ได้เสนอให้ลดลง 75% ภายในระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ทั้งนี้ให้มีการลดสินค้าทุกหมวดและลดทุกมาตรการที่บิดเบือนการค้า ตามข้อเสนอของประธานกลุ่ม รวมทั้งโครงการกันพื้นที่เพาะปลูกออกจากการผลิต (crop retirement program) ด้วย ส่วนประชาคมยุโรปได้เสนอให้ลดลง 10-30% ภายในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ทั้งนี้ให้มีการลดเฉพาะบางกลุ่มสินค้าและไม่เจาะจงเป็นรายสินค้า รวมทั้งเสนอให้มีข้อยกเว้นสำหรับบางมาตรการที่ไม่ต้องลดเลิก เช่น ข้อยกเว้นสำหรับความช่วยเหลือในการลงทุนและความช่วยเหลือทางด้านอาหาร ทางฝ่ายญี่ปุ่นนั้นได้เสนอให้ลดลง 30% ภายในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986

²⁰ สุธิพันธุ์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจาด้านการค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990, หน้า 6/10.

*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2

ข้อเสนอของประเทศและกลุ่มประเทศที่สำคัญในการเจรจาการค้าเกษตร
ของการเจรจาทางการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย

วิธีการ เฉพาะด้าน	สาระสำคัญ			
	สหรัฐอเมริกา	กลุ่มแครีนส์	ประชาคมยุโรป	ญี่ปุ่น
การสนับสนุน ภายใน (Domestic Support)	- ลดลง 75% ภายใน 10 ปี เริ่มปี 1991 - ลดทบทวมวลสินค้า (HS 1-24) และทกมาตรการที่บิดเบือนการค้าตามข้อเสนอของประธานกลุ่ม รวมถึง Crop Retirement	- ลดลง 75% ภายใน 10 ปี เริ่มปี 1991 - ลดทบทวมวลสินค้า (HS 1-24) และ ทกมาตรการที่บิดเบือน	- ลดลง 10-30% ภายใน 5 ปี เริ่มปี 1986 - ลดเฉพาะบางกลุ่มสินค้าและไม่เจาะจงเป็นรายสินค้า - มีข้อยกเว้นบางมาตรการที่ไม่ต้องลดเลิก (Green Policy) ในเรื่อง investment aid, marketing support และ food aid เป็นต้น	- ลดลง 30% ไร่ปีฐาน 1986 - ลดเฉพาะบางสินค้าและมีข้อยกเว้นพืชซึ่งเป็น basic foodstuff รวมทั้งข้าวด้วยตามมาตรการ security และ diversification program
การแข่งขันการ ส่งออก (Export Competition)	- ลดลง 90% (export subsidies) ภายใน 10 ปี	- ลดลง 90% ภายใน 10 ปี	- ไม่มีข้อผูกพัน โดยอ้างว่า อัตราการลด ขึ้นอยู่กับระดับของการลดมาตรการอุดหนุนภายใน	- ไม่มีมาตรการ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)
 ชื่อเล่นของประเทศและกลุ่มประเทศที่สำคัญในการเจรจาสินค้าเกษตร
 ของการเจรจาทางการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย

วิธีการ เฉพาะด้าน	สาระสำคัญ			
	สหรัฐอเมริกา	กลุ่มแคริบเบียน	ประชาคมยุโรป	ญี่ปุ่น
การเปิดตลาด (Market Access)	<ul style="list-style-type: none"> - ลดมาตรการการกีดกัน NTM ทั้งหมดภายใน 10 ปี - ปรับลดมาตรการภาษีศุลกากร 75% และผูกพันรวมถึงขยาย tariff quota - อัตราเปิดตลาดต่ำสุด 3% ของการบริโภค 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดมาตรการการกีดกัน NTM ทั้งหมดภายใน 10 ปี - ปรับลดมาตรการภาษีศุลกากร 75% - อัตราเปิดตลาดต่ำสุด 5% ของการบริโภค 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดมาตรการการกีดกัน NTM ทั้งหมดโดยเพิ่มเงื่อนไข connective factor และ rebalancing - ปรับลดมาตรการภาษีศุลกากรแบบลด fix component ขึ้นอยู่กับการลด internal support 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดมาตรการการกีดกัน NTM ทั้งหมด ยกเว้นเงื่อนไขภายใต้มาตรา 11(2c) ของแกตต์ - ปรับลดมาตรการภาษี 36% ตามข้อตกลงรอบโตเกียวภายใน 5 ปี

ที่มา : ลุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอูรุกวัย: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990, หน้า 6/11-6/12.

2. ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการการแข่งขันการส่งออก (export competition) สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ได้เสนอให้ลดลง 90% ภายในระยะเวลา 10 ปี ส่วนประชาคมยุโรปไม่ได้เสนออัตราและระยะเวลาในการลดเล็กลงมาตรการนี้ โดยอ้างว่าอัตราการลดการอุดหนุนการส่งออกขึ้นอยู่กับมาตรการสนับสนุนภายใน ทางฝ่ายญี่ปุ่นนั้นไม่ได้เสนออัตราและระยะเวลาในการลดเล็กลงมาตรการนี้ไว้เช่นกัน

3. ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปิดตลาด (market access) สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ได้เสนอให้ลดมาตรการกีดกันที่มีใช้ทางศุลกากรทั้งหมดภายในระยะเวลา 10 ปี และให้ปรับลดมาตรการทางศุลกากรลง 75% รวมทั้งกำหนดอัตราเปิดตลาดขั้นต่ำสุดไว้ที่ 3% ของการบริโภค (สหรัฐอเมริกาเสนอ) และ 5% ของการบริโภค (กลุ่มแครนส์เสนอ) ส่วนประชาคมยุโรปได้เสนอให้ลดมาตรการกีดกันที่มีใช้ทางศุลกากรทั้งหมด แต่ได้เพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับปัจจัยเชื่อมโยง (connective factor) และการปรับลดเข้าไป และให้ปรับลดมาตรการทางศุลกากรตามการลดมาตรการสนับสนุนภายใน ทางฝ่ายญี่ปุ่นนั้นได้เสนอให้ลดมาตรการกีดกันที่มีใช้ทางศุลกากรทั้งหมด ยกเว้นเงื่อนไขภายใต้มาตรา 11(2c) ของแกตต์² และให้ปรับลดมาตรการทางศุลกากรลง 36% ตามข้อตกลงรอบโตเกียว

4. ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการด้านสุขอนามัย (sanitary and phytosanitary) ประเทศไทยและประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะรวมเอามาตรการด้านสุขอนามัยเข้าด้วยกันกับมาตรการที่ใช้เกี่ยวกับ consumer preference, animal welfare, consumer information และ ethical and moral consideration

ดังนั้น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1990 อันเป็นการประชุมที่ต้องนำมาซึ่งความสำเร็จในการเปิดการเจรจาอบูรุกัวนั้น จึงมีอันต้องเลื่อนการเจรจาออกไปโดยไม่มีข้อตกลงใด ๆ เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากประชาคมยุโรปไม่ยอมเปลี่ยนจุดยืนในเรื่องสินค้าเกษตรของตน เช่น ประชาคมยุโรปไม่ยอมลดการสนับสนุนภายในลงเกินกว่า 30% และยังคงเสนอให้ใช้ปี ค.ศ.1986 เป็นปีฐาน นอกจากนี้ ยังไม่ยอมกำหนดอัตราส่วนและระยะเวลาในการลดทางศุลกากรลงถึงแม้ว่าจะยอมรับกระบวนการเปลี่ยนเป็นทางศุลกากรแล้ว

² มาตรา 11(2c) ของแกตต์ กล่าวถึง การจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์เกษตรและผลิตภัณฑ์ประมงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสินค้าสดและสินค้าที่อยู่ในขั้นตอนแรกของกระบวนการผลิตและสามารถนำเข้าเปื่อยได้

ก็ตาม และที่สำคัญคือ เสนอให้มีการปรับลดและไม่ยอมมีข้อผูกมัดในเรื่องมาตรการการแข่งขันการส่งออก ดังนั้น ผู้แทนเจรจาของสหรัฐอเมริกาจึงไม่อาจยอมรับข้อเสนองานของประชาคมยุโรปได้ แม้ว่าได้มีความพยายามไกล่เกลี่ยจุดยืนที่แตกต่างของทั้งสองฝ่ายจากนายแมทซ์ เฮลสตรอม (Mats Hellstrom) รัฐมนตรีเกษตรของสวีเดนและประธานกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตร (ในขณะนั้น) แล้วก็ตาม* แต่ประชาคมยุโรปไม่มีท่าทียืดหยุ่นแต่อย่างใด ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้แสดงท่าทีสนับสนุนหรือปฏิเสธแนวทางของนายเฮลสตรอมดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรต่าง ๆ ก็ได้ถอนตัวจากการเจรจาในเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งนายรูเบนส์ ริคูเปโร (Rubens Ricuperio) ทูตบราซิลประจำแอกตต์ ได้เล่าให้นักข่าวกลุ่มหนึ่งฟังว่า ทันทักการเจรจากรเกษตรหยุดชะงักลง คณะผู้แทนจากกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ซึ่งมีได้ระบุว่ามิประเทศใดบ้าง รีบส่งข่าวไปยังผู้แทนประเทศตนที่กำลังเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าบริการอยู่ในห้องข้างเคียง ทันทักที่ข่าวไปถึงห้องเหล่านั้น คณะผู้แทนจากกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาก็หยุดการเจรจา ซึ่งมีผลเท่ากับการ “เดินออก” นั้นเอง ถึงแม้ว่าไม่มีใครลุกขึ้นออกจากห้องประชุมก่อนประธานในการประชุมในแต่ละห้อง² ก็ตาม

ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์นั้น ก็ไม่อาจยอมรับการปรับลดได้ เพราะถือว่าเป็นการเพิ่มการบิดเบือนทางการค้า และไม่เห็นด้วยกับการใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีฐาน ซึ่งเป็นปีที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทั่วโลกและมีการอุดหนุนมาก และเมื่อถึงปี ค.ศ. 1990 ราชจำยที่ใช้ในการอุดหนุนการเกษตรของประชาคมยุโรปก็ได้ลดลงแล้ว เพราะฉะนั้นการลดการสนับสนุนลง 30% จากระดับปี ค.ศ. 1986 นั้น จึงหมายถึงการลดเพียงราว ๆ 10-15% จากระดับปี ค.ศ. 1990 ซึ่งสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ต้องการให้ลดมากกว่านี้ และต้องการให้กำหนดเป้าหมายสำหรับมาตรการทั้งสามประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแยกออกจากกัน อันจะเป็นการป้องกันการแอบปรับลดด้วย ในขณะที่เดียวกัน ประชาคมยุโรปก็ไม่อาจยอมรับข้อเสนองานของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ที่ให้กำหนดเป้าหมายเฉพาะสำหรับมาตรการทั้งสามประเภท ซึ่งได้แก่ การเปิดตลาดการอุดหนุนการส่งออก และการสนับสนุนภายในประเทศ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวเท่ากับเป็นการเฉือนหัวใจสำคัญของนโยบายเกษตรร่วมที่มีฝรั่งเศสและเยอรมนีคอยหนุน

* ดูเนื้อหาของข้อเสนองานของนายแมทซ์ เฮลสตรอม ที่ภาคผนวก ข

² นีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, “เมื่อประเทศขนาดเล็กและกลางต้องการสร้างอำนาจต่อรอง: กรณีกลุ่มแครนส์และการเจรจากรการค้า,” รัฐศาสตร์สาร 17: 43.

หลังอยู่²² ดังเห็นได้จากคำกล่าวของนายพล ตัลเลเจอร์ (Poul Dalsager) ซึ่งได้กล่าวไว้ในการเปิดแถลงการณ์ว่าด้วยสินค้าเกษตรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 ว่า "การขอให้ประชาคมทำการเปลี่ยนนโยบายเกษตรร่วมอย่างรุนแรงนั้น ก็คล้ายกับการขอให้สหรัฐอเมริกาทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ" นั่นเอง²³ นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปยังคงยืนยันให้มีการ "ปรับลด" ด้วย ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่สินค้าบางชนิดมีการคุ้มครองหรือสนับสนุนน้อยลงก็จะขอเพิ่มมาตรการคุ้มครองสินค้าชนิดอื่น เพื่อให้สมดุลกับการคุ้มครองหรือสนับสนุนที่ลดลงจากระดับที่สูงมากของสินค้าบางชนิด

ดังนั้น ในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ครั้งนี้ คณะกรรมการเจรจาการค้าจึงได้ประกาศให้เลื่อนการประชุมออกไป และมอบหมายให้นายอาเธอร์ ดันเคิล (Arthur Dunkel) เลขาธิการกทต รับผิดชอบในการเจรจาต่อไปในต้นปี ค.ศ.1991 และพยายามให้หาข้อตกลงกันได้ได้ในทุกเรื่องที่มีการเจรจากัน

การเจรจาในช่วงที่ 2 (ค.ศ.1991-1993)

ในช่วงที่สองนี้ จะได้กล่าวถึงข้อเสนอหลักของเลขาธิการกทตในเรื่องสินค้าเกษตรในปี ค.ศ.1991 ข้อตกลงแบลร์เฮาส์ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1992 และการเจรจาล่าสุดท้ายในปี ค.ศ.1993

ข้อเสนอหลักของเลขาธิการกทตในเรื่องสินค้าเกษตร

ในการประชุมของคณะกรรมการเจรจาการค้าเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1991 นายดันเคิล เลขาธิการกทตและประธานคณะกรรมการเจรจาการค้าในขณะนั้น ได้เสนอเอกสารที่เป็นร่างข้อเสนอของการเจรจาในทุก ๆ เรื่อง ที่เรียกว่า ร่างกรรมสารสุดท้าย (Draft Final Act

²² Ronald Barston, "International trade: The Uruguay Round," in International politics since 1945: Key issues in the making of the modern world, ed. Ronald Barston (Worcester: Billing & Sons, 1991), p. 230.

²³ "Opening statement on agriculture by Mr. Poul Dalsager," in EBC/US Ministerial. (Mimeographed).

- DFA) ต่อประเทศภาคีภาคี เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาและหาข้อยุติต่อไป ในร่างกรมสารสุดท้ายนี้ได้แบ่งเนื้อหาสาระสำคัญของร่างตกลงการเจรจาการค้าของกลุ่มสินค้าเกษตรออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้คือ*

1. ส่วนที่ 1 ได้แก่ Part A ซึ่งเป็นข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round Agreement on Agriculture) มีเนื้อหาอยู่ทั้งหมด 12 ส่วนย่อย (parts) 20 มาตรา (articles) และ 2 ภาคผนวก (annexes)

ประเด็นสำคัญในส่วนที่ 1 นี้จะเป็นหลักการและตัวบท ที่ประเทศต่าง ๆ ต้องยึดเป็นกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่ความหมายร่วมกันที่ต้องใช้ในการนิยามสินค้าเกษตร เช่น มาตรการอุดหนุนการส่งออก การอุดหนุนการส่งออก การใช้ปฏิรูป ฯลฯ ผลิตภัณฑ์ที่ครอบคลุมทั้งหมด (product coverage) การผ่อนผันและการผูกมัดของประเทศภาคี การผ่อนผันการเข้าสู่ตลาด การผูกมัดการสนับสนุนภายใน การผูกมัดการแข่งขันการส่งออก มาตรการทางด้านสุขอนามัยเกี่ยวกับมนุษย์ นิชและสัตว์ การได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาที่มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารสุทธิ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการทบทวนการปรับใช้ข้อผูกมัด การปรึกษาหารือและการไกล่เกลี่ย และความต่อเนื่องของกระบวนการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้น

สำหรับภาคผนวกที่ 1 นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ครอบคลุมทั้งหมด และภาคผนวกที่ 2 เป็นข้อยกเว้นพื้นฐานของการสนับสนุนภายใน สำหรับสินค้าที่ต้องมีการผูกมัดในการลดการกีดกันการค้า ซึ่งโดยหลักการนโยบายการสนับสนุนภายในจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขพื้นฐานส่วนโดยรวมแล้ว โปรแกรมของรัฐบาลที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ การอุดหนุนที่ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้าหรือต่อการผลิต การให้บริการเป็นการทั่วไปของรัฐที่ไม่จ่ายให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้แปรรูปโดยตรง ความช่วยเหลือทางด้านอาหารภายในประเทศ การจ่ายเงินช่วยเหลือโดยตรงแก่ผู้ผลิต และการจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น

2. ส่วนที่ 2 ได้แก่ Part B ซึ่งเกี่ยวกับข้อตกลงที่จะใช้เป็นกรอบในการจัดทำคำมั่นสัญญาผูกมัดแบบเจาะจง ภายใต้โปรแกรมการปฏิรูปครั้งนี้ (Agreement on Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform

*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สฤทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990, หน้า 6/13-6/17.

Program) แบ่งออกเป็น 4 ส่วนย่อย ได้แก่ การเปิดตลาด การสนับสนุนภายใน การแข่งขันการส่งออก และการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง

ในส่วนของการเปิดตลาดนั้น ให้ลดภาษีศุลกากรลง 36% ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 โดยมีอัตราการลดอย่างต่ำ 15% และให้มีการเปิดตลาดขั้นต่ำ 3% ของการบริโภคภายในในปีแรก และขยายเป็น 5% เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ ในส่วนของการสนับสนุนภายในนั้น ให้ลดลง 20% ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 สำหรับสินค้าและกลุ่มสินค้าที่มีการสนับสนุนไม่เกิน 5% ของมูลค่าการผลิต สินค้าและกลุ่มสินค้านี้คงกล่าวไม่จำเป็นต้องลดการสนับสนุนลง และในส่วนของการแข่งขันการส่งออกนั้น ให้ลดงบประมาณที่ใช้ในการอุดหนุนการส่งออกลง 36% และลดปริมาณการส่งออกลง 24% ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 โดยใช้ปี ค.ศ.1986-1990 เป็นปีฐาน¹

สำหรับการปฏิบัติเป็นพิเศษและต่างต่างนั้น อนุญาตให้เฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องเปิดตลาด ลดการสนับสนุนภายใน และลดการอุดหนุนการส่งออกภายใน 6 ปีนั้น ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการขยายเป็น 10 ปี และในกรณีที่ประเทศพัฒนาแล้วได้รับอนุญาตให้ยกเว้นการลดการสนับสนุนภายใน สำหรับสินค้าเกษตรส่งออกที่มีการอุดหนุนน้อยกว่าร้อยละ 5 นั้น ประเทศกำลังพัฒนาได้รับข้อยกเว้นเพิ่มเป็นร้อยละ 10

สำหรับส่วนสุดท้ายของส่วนที่ 2 นี้จะมีด้วยกัน 8 ภาคนวนก นับตั้งแต่รายการผลิตภัณฑ์ที่ครอบคลุมทั้งหมด รายการคำมั่นสัญญาเจาะจง ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องผูกมัดภายใต้การเจรจา รอบนี้ การเปิดตลาด ซึ่งได้แก่ วิธีการคำนวณ ตลอดจนเงื่อนไขความจำเป็นต่าง ๆ ความหมายของการสนับสนุนภายใน การอุดหนุนการส่งออก และกรอบคำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการแข่งขันการส่งออก

3. ส่วนที่ 3 ได้แก่ Part C ซึ่งเป็นการตัดสินใจของประเทศภาคีภาคีที่ จะปรับใช้มาตรการสุขอนามัยที่เกี่ยวกับมนุษย์ นิชและสัตว์ (Decision by Contracting Parties on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) และเกี่ยวข้องกับ การค้าระหว่างประเทศ ปัจจุบันมาตรการสุขอนามัยเกี่ยวกับมนุษย์ นิชและสัตว์ ได้ถูกนำไปใช้ เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศหนึ่ง ๆ ค่อนข้างสูง ซึ่งไม่ใช่ ว่าภาคีจะไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะทุกประเทศต่างก็มีสิทธิที่จะได้รับสุขอนามัยที่ดี เพื่อเป็นการ ปกป้องสุขภาพและชีวิตของประชาชน และสามารถกำหนดขอบเขตการใช้มาตรการดังกล่าวได้

¹ดูรายละเอียดของสาระสำคัญของ การผูกพันสินค้าเกษตรตามร่างข้อเสนองานของนายดันเคิล (Dunkel Text) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1991 ในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3

สาระสำคัญของการผูกพันสินค้าเกษตรตามร่างข้อเสนองานของนายตันเคิลเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 1991

วิธีการเฉพาะด้าน	สาระสำคัญ
การสนับสนุนภายใน (Domestic Support)	<ul style="list-style-type: none"> - ลดการสนับสนุนภายในลงร้อยละ 20 ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถดำเนินการภายในระยะเวลา 10 ปี (p. L.20) - สำหรับสินค้าและกลุ่มสินค้าที่มีการสนับสนุนไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิตสินค้าและกลุ่มสินค้าดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องลดการสนับสนุน (p. L.20) <p>ในกรณีประเทศกำลังพัฒนาให้ขยายการสนับสนุนได้ไม่เกินร้อยละ 10 (p. L.20)</p>
การแข่งขันการส่งออก (Export Competition)	<ul style="list-style-type: none"> - ลดการอุดหนุนการส่งออกในรูปแบบเงินที่ให้เพื่อการส่งออกลงร้อยละ 36 และในรูปปริมาณการส่งออกร้อยละ 24 ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 โดยใช้ฐานข้อมูลปี ค.ศ.1986-1990 เป็นเกณฑ์
การเปิดตลาด (Market Access)	<ul style="list-style-type: none"> - ลดภาษีศุลกากรปกติ (ordinary customs duties) เฉลี่ยลงร้อยละ 36 ในช่วงปี ค.ศ.1993-1999 โดยมีอัตราการลดอย่างต่ำร้อยละ 15 สำหรับรายการภาษีศุลกากรที่เฉลี่ย (tariff line) (p. L.19) <p>สำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้ขยายเวลาเป็น 10 ปี</p> <ul style="list-style-type: none"> - เปิดตลาดสินค้าสำหรับสินค้าที่แทบจะไม่เปิดตลาดนำเข้า โดยปีแรกจะต้องนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 3 ของการบริโภคภายใน และขยายเป็นร้อยละ 5 ของการบริโภคภายในเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้กำหนดกัน

ที่มา : สุกธินันท์ จิราธิวัฒน์, "การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบออร์กัซ: ภาพรวมและนัยสำหรับประเทศไทย," ใน บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2535 เรื่องการค้าระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990, หน้า 6/15.

หอควร รวมทั้งช่วยกำจัดการปลอมปนสินค้าในการค้าระหว่างประเทศได้ แต่สิ่งที่แกตต์ได้วางรากฐานให้ประเทศภาคีแกตต์ได้ปฏิบัติต่อไปจะเกี่ยวข้องกับสิทธิและข้อบังคับที่หนึ่งปฏิบัติขั้นพื้นฐาน การปรับมาตรฐานให้เข้าสู่แนวทางเดียวกัน การเทียบเท่ากันทางมาตรฐาน การประเมินความเสี่ยงและการกำหนดระดับพอเหมาะเกี่ยวกับการคุ้มครองทางด้านสุขอนามัยเกี่ยวกับมนุษย์ นิชและสัตว์ ความช่วยเหลือทางเทคนิค การปฏิบัติเป็นนิเศษและแตกต่าง การให้คำปรึกษาและการเจรจา ยติข้อถกเถียง เป็นต้น

4. ส่วนที่ 4 ได้แก่ Part D ซึ่งเป็นคำประกาศมาตรการที่เกี่ยวกับผลกระทบเชิงลบที่เป็นไปได้ของโปรแกรมการปฏิรูปต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารสุทธิ (Declaration on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programmes on Net-Importing Developing Countries) แกตต์ได้มีการเน้นย้ำในส่วนนี้ว่าไม่ควรกระทบต่อความช่วยเหลือทางอาหารที่ให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารสุทธิ ซึ่งจะต้องอาศัยคณะกรรมการเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางอาหารจัดการให้อยู่ในระดับที่ต้องการ และให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านี้ต่อไปตามคำขอ ซึ่งจะมีกรอบและกระบวนการความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค เพื่อช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพและโครงสร้างพื้นฐานของภาคเกษตรกรรมในประเทศเหล่านี้ต่อไป

ข้อตกลงแบร์เฮาส์

ในปี ค.ศ. 1992 ได้เกิดภาวะชะงักงันในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัยทั้งนี้เนื่องจากประชาคมยุโรปได้ปฏิเสธข้อเสนอของนายดันเคิลข้างต้น อีกทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปยังมีข้อขัดแย้งกันในเรื่องการลดการอุดหนุนการเกษตรและในเรื่องปัญหาเมล็ดนิชน้ำมันที่ประชาคมยุโรปไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะลูกขุนของแกตต์ ความขัดแย้งนี้ได้ลุกลามขึ้นจนเกือบกลายเป็นชนวนสงครามทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศจะใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าด้วยการขึ้นภาษีสินค้านำเข้าจากประชาคมยุโรป อย่างไรก็ตาม ในราวต้นเดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้เจรจากันเพื่อหาข้อยุติ แต่ก็ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องการลดปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุน ทั้งนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาส่งออกให้ลดลง 24% ตามข้อเสนอของนายดันเคิล ในขณะที่ประชาคมยุโรปไม่ยอมลดเกินกว่า 18% ต่อมาได้มีการเจรจากันอีกครั้งระหว่างวันที่ 11-12 ตุลาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งมีขึ้นก่อนหน้าการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาสามลัปดาห์ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) ได้มีคำสั่งให้หาข้อยุติให้ได้ ซึ่งทำให้ผู้แทนเจรจาของสหรัฐอเมริกาต้องยอมลดปริมาณการส่งออกที่

ได้รับการลดหย่อนเหลือ 22% ซึ่งนายแมคแชร์รี่ กรรมการการเกษตรของประชาคมยุโรป (ในขณะนั้น) เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่พอจะรับได้ นอกจากนี้ นายฟรานซ์ แอนเดรียสัน (Frans Andriessen) และนายมาร์ติน แบงก์แมน (Martin Bangemann) ก็เห็นว่าน่าจะพบกับครึ่งทางกับสหรัฐอเมริกา แต่นายฌาค์ เดอลอร์ (Jacques Delors) ประธานคณะกรรมการการเกษตรของประชาคมไม่เห็นด้วย จึงไม่อาจตกลงกันได้อีก ซึ่งนายแมคแชร์รี่ได้ให้ความเห็นว่า "เป็นเพราะนายเดอลอร์เป็นกังวลในเรื่องระยะเวลาของข้อตกลงมากกว่าเนื้อหา ด้วยเกรงว่าหากมีการยอมรับข้อตกลงดังกล่าวก่อนการเลือกตั้งของฝรั่งเศสที่จะมีขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 แล้ว อาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ภายในฝรั่งเศสได้"²⁴

ต่อมา ในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 นายแมคแชร์รี่ และนายเอ็ดเวิร์ด เมดิแกน (Edward Madigan) รัฐมนตรีเกษตรของสหรัฐอเมริกา ได้เจรจากันที่กรุงชิคาโก ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันว่าให้ลดปริมาณการส่งออกที่ได้รับการลดหย่อนลง 21% แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแพคต์ (peace clause) และเนื่องจากในวันดังกล่าวเป็นวันเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นายเมดิแกนจึงต้องออกไปลงคะแนนเสียงในระหว่างที่มีการเจรจา ซึ่งในช่วงนั้น ได้มีโทรศัพท์จากนายเดอลอร์ถึงนายแมคแชร์รี่ 2 ครั้ง โดยนายเดอลอร์ได้เตือนนายแมคแชร์รี่ว่า การลดลง 21% เป็นการลดปริมาณการลดหย่อนมากกว่าที่กำหนดไว้ในการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม และได้กล่าวว่าเขาจะคัดค้านข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งคณะกรรมการจะไม่อนุมัติให้ผ่าน อีกทั้งหากนำเสนอต่อคณะมนตรีของประชาคมแล้ว ฝรั่งเศสอาจใช้อำนาจในการวีโต ที่เรียกว่า "การประนีประนอมที่ลักเซมเบิร์ก" (Luxembourg Compromise) ก็ได้²⁵ หลังจากที่นายเมดิแกนกลับจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้ว เขาได้มีท่าทีที่แข็งกร้าวขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเขาได้รับทราบเกี่ยวกับโทรศัพท์จากนายเดอลอร์ ผลก็คือ การเจรจาในครั้งนี้ล้มเหลวลงอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อนายแมคแชร์รี่กลับถึงกรุงบรัสเซลส์ เขาได้ยื่นจดหมายลาออกจากความรับผิดชอบในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร โดยเขาให้เหตุผลว่านายเดอลอร์พยายามขัดขวางการเจรจาของเขา ซึ่งผู้ช่วยของนายเดอลอร์ได้ออกมาตอบโต้ว่า การลดปริมาณการลดหย่อนการส่งออก

²⁴ Charles Grant, Delors: Inside the House that Jacques built (London: Nicholas Brealey Publishing, 1994), p. 173.

²⁵ Ibid., pp. 174-175.

21% จะทำให้ประชาคมต้องลดอัตราร้อยละ 2 ล้านตัน” ต่อมาได้มีแรงกดดันจากรัฐบาลของเยอรมนี และของสหราชอาณาจักรให้นายเดอลอร์เริ่มต้นการเจรจาใหม่อีกครั้ง ดังนั้น ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 นายเดอลอร์ นายแอนเดรียสสัน และนายแบงก์แมน จึงได้ตัดสินใจให้นายแมคแซร์รี่รับภาระหน้าที่ในการเจรจากับสหรัฐอเมริกาต่อไป นายแมคแซร์รี่ได้บินไปที่กรุงวอชิงตันเพื่อเจรจาท่อ ซึ่งเขาได้ตกลงให้ลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกของ 21% ภายใน 6 ปี และตกลงให้มีมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแยกตัว ภายใน 6 ปี อย่างไรก็ตาม นายเมดิแกนได้ปฏิเสธในเรื่องการจำกัดการผลิตเมล็ดพืชน้ำมันของประชาคมที่เสนอเพียง 5.13 ล้านเอกเตอร์ เพราะก่อนหน้านี้ เขาต้องการให้มีการกำหนดเพดานผลผลิตเมล็ดพืชน้ำมันของประชาคมเป็นจำนวน 10 ล้านตันต่อปี แต่ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็สามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 หลังจากที่นายเมดิแกนได้รับแรงกดดันจากประธานาธิบดีบุช ข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้ เรียกว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์ (Blair House Accord - BHA)²⁶ ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันในเรื่องของการเปิดตลาด การลดการสนับสนุนภายใน การลดการอุดหนุนการส่งออก และความตกลงเมล็ดพืชน้ำมันด้วยการลดพื้นที่การผลิต

สาระสำคัญของข้อตกลงแบลร์เฮาส์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาอูรุกวัยนั้น มีประเด็นหลักที่สำคัญ 4 ประเด็นดังนี้คือ²⁶

1. การสนับสนุนภายใน ประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกาทกลงที่จะสนับสนุนข้อตกลงแยกตัวอูรุกวัย (a GATT Uruguay Round Agreement) ที่ให้มีการลดลง 20% โดยในปี ค.ศ. 1986-1988 เป็นปีฐาน ซึ่งวัดโดยมาตรการลดการสนับสนุนโดยรวม

สำหรับการจ่ายเงินโดยตรงภายใต้โครงการจำกัดการผลิตต่าง ๆ นั้น ไม่จำเป็นต้องมีข้อผูกมัดในการลด แต่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ เช่น ในกรณีของอัตราร้อยละ ได้มีการกำหนดพื้นที่

²⁵ ประชาคมยุโรปผลิตอัตราร้อยละได้ประมาณ 180 ล้านตันต่อปี

²⁶ ดูเนื้อหาของข้อตกลงแบลร์เฮาส์ ใน "What the Blair House Accord says," Bangkok Post (26 June 1993): 22, และดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค

²⁶ Joint press statement of the Commission of the European Communities and the United States of America, 20 November 1992. (Mimeographed).

เพาะปลูกที่ตายตัว และกำหนดค่าใช้จ่ายที่ตายตัวสำหรับระดับการผลิตที่น้อยกว่า 85% ส่วนในกรณีของการเลี้ยงสัตว์นั้น ได้มีการกำหนดปริมาณสัตว์เลี้ยงที่ตายตัวเอาไว้ด้วย

2. การอุดหนุนการส่งออก สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปตกลงที่จะสนับสนุนข้อตกลงแกตต์รอบอุรุกวัยที่ให้ลดปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกลง 21% ซึ่งในร่างกรมสารสุดท้ายกำหนดไว้ 24% และลดงบประมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 36% โดยในปี ค.ศ. 1986-1990 เป็นปฏิธานตามที่ระบุไว้ในร่างกรมสารสุดท้ายของนายตันเคิล

3. การเข้าสู่ตลาด สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปตกลงที่จะสั่งให้มณฑลเจรจาของตนเสนอรายการลดภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเกษตรให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่นเดียวกับการอุดหนุนการเกษตร นอกจากนี้ทั้งสองฝ่ายยังได้ตกลงกันว่า จะทำการปรึกษารื้อถอน หากมีการนำเข้าส่วนประกอบของอาหารที่มีใช้ถิ่นพืชของประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่สร้างความเสียหายให้กับการค้าเนินงานตามโครงการเกษตรของประชาคมยุโรป

4. กฎระเบียบของแกตต์ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปตกลงกันว่า ในช่วงของการปฏิบัติตามมาตรการการสนับสนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออกภายใน 6 ปี จะปฏิบัติตามข้อผูกมัดในการลดและเกณฑ์มาตรฐานอื่น ๆ อย่างเต็มที่ จะไม่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบของแกตต์ที่ว่าด้วยการอุดหนุน (GATT rules on subsidies) อย่างไรก็ตาม สามารถใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (countervailing duties) ต่อไปได้ หากการนำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนอย่างมากก่อให้เกิดความเสียหายภายในประเทศ

ส่วนในประเด็นการเจรจาสองฝ่ายอื่น ๆ (other bilateral issues) นั้น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้ตกลงที่จะหาทางแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกันในเรื่อง corn gluten feed และ malted barley sprouts นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปยังได้ตกลงที่จะขยายข้อตกลงออกไปจนถึงปี ค.ศ. 1993 ที่อนุญาตให้มีการนำเข้าข้าวโพด 2 ล้านตันและนำเข้ามันสำปะหลัง 3 แสนตัน เข้าไปยังประเทศสเปน โดยเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ

อย่างไรก็ตาม ผลของข้อตกลงแบลร์เฮาส์นี้ได้สร้างความไม่พอใจให้กับประเทศฝรั่งเศส ในฐานะที่เป็นแหล่งเพาะปลูกถั่วเหลืองที่สำคัญที่สุดในประชาคมยุโรป ดังจะเห็นได้จากการที่นายปีแอร์ แบร์โกวอย นายรัฐมนตรีของฝรั่งเศส (ในขณะนั้น) ได้ประกาศไม่ยอมรับข้อตกลงแบลร์เฮาส์ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาวฝรั่งเศส และนายโรลองด์ คูมาส์ รัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส (ในขณะนั้น) ได้ประกาศเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่า รายละเอียดของข้อตกลงการลดเงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่เสนอโดยกรรมาธิการของประชาคมยุโรปไม่มีผลบังคับ



ตามกฎหมาย²⁷ นอกจากนี้ เกษตรกรของฝรั่งเศสยังได้ประท้วงข้อตกลงแบร์เฮาส์และเรียกร้องให้แก้ไขข้อตกลงแบร์เฮาส์กับสหรัฐอเมริกาเสียใหม่ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาต้องการคงข้อตกลงแบร์เฮาส์ไว้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระแต่อย่างใด

การที่ฝรั่งเศสไม่ยอมรับข้อตกลงแบร์เฮาส์นั้น มีด้วยกัน 2 เหตุผล คือ เหตุผลทางด้านกระบวนการและเหตุผลทางด้านเนื้อหาสาระ ซึ่งประเด็นหลักของฝรั่งเศสอยู่ที่เนื้อหาสาระของข้อตกลงฉบับนี้ ฝรั่งเศสต้องการให้แก้ไขใหม่ โดยให้เหตุผลทั้งสองประการไว้ดังนี้คือ²⁸

1. เหตุผลทางด้านกระบวนการ กล่าวคือ ข้อตกลงแบร์เฮาส์ไม่เป็นไปตามคำสั่ง (mandate) ที่คณะมนตรีประชาคมยุโรปมอบหมายให้แก่คณะกรรมการ (Commission) เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ในเรื่องสินค้าเกษตร

2. เหตุผลทางด้านสาระ กล่าวคือ ข้อตกลงแบร์เฮาส์มีข้อเสียหลัก 4 ข้อ คือ

2.1 ไม่เป็นการสมดุล (imbalance) ในการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร เนื่องจากข้อตกลงแบร์เฮาส์กำหนดให้มีการลดการอุดหนุนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือโดยตรงในการส่งออก ในขณะที่ไม่สมดุลและไม่เป็นธรรมต่อประชาคมยุโรปเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา และยังทำให้เกิดความไม่สมดุลมากขึ้นเมื่อคำนึงถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

2.2 มีข้อจำกัดเกินขอบเขตของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม (CAP reform) จากการวิเคราะห์ข้อตกลงแบร์เฮาส์ของคณะกรรมการประชาคมยุโรปและคณะมนตรีประชาคมยุโรปเมื่อฤดูใบไม้ผลิ ปี ค.ศ. 1993 พบว่า หากจะให้ข้อตกลงแบร์เฮาส์และนโยบายเกษตรร่วมสอดคล้องกันนั้น จะต้องมียปัจจัยต่าง ๆ (factors) ที่เกิดขึ้นและเป็นจริงพร้อมกัน ซึ่งเป็นไปได้ยากมาก

ในกรณีของอิตาลี ตามข้อตกลงแบร์เฮาส์ อาจทำให้ประชาคมยุโรปมีสินค้าส่วนเกินมากกว่า 15 ล้านตันที่ไม่สามารถส่งออกได้ สำหรับเนื้อวัวเป็นที่เข้าใจว่าจะต้องมีการปฏิรูปองค์การตลาดร่วม (Common Market Organisation - CMO) เสียใหม่ สำหรับเนื้อสัตว์ปีกและสุกรจะมีการนำเข้าเพิ่มมากขึ้น สำหรับสินค้านมและสินค้าที่มาจากแถบเมดิเตอร์เรเนียน คณะกรรมการประชาคมยุโรปก็ยอมรับว่าจะมีปัญหาในการส่งออกและมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปองค์การตลาดร่วมเสียใหม่

²⁷ "7 ปีที่ล่วงเลยของข้อตกลงแกตต์," กรุงเทพธุรกิจ (13 ธันวาคม 2536): 15.

²⁸ วีระชัย, "เอกสารเกี่ยวกับ Blair House," 3 กันยายน 2536. (อัดสำเนา).

2.3 เป็นการกีดกันประชาคมยุโรปไม่ให้มีส่วนร่วมในการขยายตัวของตลาดโลกที่สามารถจะคาดได้ เนื่องจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์กำหนดให้ลดมูลค่าสมมูลในการส่งออกของประชาคมยุโรปไว้ล่วงหน้า ถ้าหากตลาดโลกขยายตัว ประชาคมยุโรปจะไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของตลาดโลกเหมือนกับประเทศภาคีอื่น ๆ

2.4 เป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของนโยบายเกษตรร่วม เนื่องจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์กำหนดมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแกดต์ไว้เพียง 6 ปี ในขณะที่การแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อน (concession) ต่าง ๆ ที่ให้กับสหรัฐอเมริกาเป็นการถาวร อันเป็นผลมาจากการผูกพันไว้กับแกดต์

กระแสการต่อต้านข้อตกลงแบลร์เฮาส์ของฝรั่งเศสที่กล่าวมานี้ จัดเป็นประเด็นสำคัญของ การเจรจาแก้ไขไต่สวนระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปตลอดปี ค.ศ. 1993 จนกระทั่งถึง นาที่เกือบสุดท้ายของเส้นตายการเจรจารอบอูร์กวัยที่กรุงเจนีวา ที่กำหนดไว้ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ท่ามกลางความวิตกของบรรดาประเทศภาคีแกดต์ทั้งหลายว่า การเจรจาแกดต์รอบ อูร์กวัยจะประสบความสำเร็จล้มเหลวเพราะข้อตกลงแบลร์เฮาส์ แต่ในที่สุดแล้ว ก่อนหน้าที่จะถึงกำหนด เส้นตายเพียงไม่กี่วัน สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปก็สามารถทำความตกลงกันได้ ในข้อตกลงแบลร์เฮาส์ โดยไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการลดหย่อนภายใน หรือ การลดหย่อนการส่งออกทั้งในแง่ของปริมาณและงบประมาณ หากแต่มีการเปลี่ยนปริมาณของการลดหย่อนที่ใช้คิดคำนวณอัตราส่วนที่จะลดการลดหย่อนลง จากปีฐานเดิมระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 มาเป็น ปี ค.ศ. 1991-1992 โดยเลือกช่วงที่มีปริมาณการส่งออกมากที่สุดของปีฐานทั้งสอง มาใช้คำนวณ การลดการลดหย่อน (ลดการลดหย่อนงบประมาณลงร้อยละ 36 และลดการลดหย่อนปริมาณลงร้อยละ 21) ซึ่งเท่ากับว่าสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปสามารถให้การลดหย่อนในปริมาณที่สูงต่อไปได้ เพราะฐานในการคำนวณเพื่อลดการลดหย่อนที่กำหนดนี้จะกว้างมากขึ้น นอกจากนี้การเลือกเอาช่วง ที่มีปริมาณการส่งออกสูงสุดเป็นเกณฑ์นั้น ก็ทำให้ประเทศฝรั่งเศสพอใจในระดับหนึ่งต่อข้อเสนอในการขยายปีฐานนี้²⁹

²⁹ "การผนวกข้อตกลง BLAIR HOUSE เข้าสู่กรรมสารสุดท้าย," ประชาชาติธุรกิจ (26-29 ธันวาคม 2536): 6.

ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรในกรรมสารสุดท้าย

การปรับความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในร่างกรรมสารสุดท้าย ที่เสนอโดยเลขาธิการ แกตต์เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 ให้เข้ากับข้อตกลงแบร์เฮาส์ ที่เป็นข้อตกลงสองฝ่ายระหว่าง สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ซึ่งได้รับการแก้ไขอีกครั้งใน ปลายปี ค.ศ. 1993 อันเป็นผลมาจากการผลักดันของฝรั่งเศสนั้น ได้นำไปสู่การบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร และทำให้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยสามารถสรุปผลลงได้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993

สาระสำคัญของข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรในกรรมสารสุดท้าย (Final Act - FA) ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ

1. ความตกลงพื้นฐานและพันธกรณีตามข้อผูกพัน แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่*

1.1 การเปิดตลาด กำหนดให้เปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร เช่น การกำหนดปริมาณหรือห้ามการนำเข้า เป็นมาตรการภาษีทั้งหมด แล้วให้ประเทศพัฒนาแล้วลดภาษีศุลกากรลงทั้งหมดร้อยละ 36 โดยลดภาษีศุลกากรในแต่ละรายการสินค้าลงอย่างน้อยร้อยละ 15 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้รับการผ่อนผันให้ลดภาษีศุลกากรลงร้อยละ 24 โดยลดภาษีศุลกากรในแต่ละรายการสินค้าลงอย่างน้อยร้อยละ 10 ภายใน 10 ปี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีสินค้าเข้ามามากหรือเข้ามาในราคาต่ำมาก ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดภาษีเพิ่มเติมได้ ภายใต้มาตรการที่แกตต์กำหนด

สำหรับสินค้าที่เคยควบคุมการนำเข้า ต้องเปิดตลาดให้มีการนำเข้าสินค้าในปริมาณที่ไม่ต่ำกว่าปริมาณนำเข้าเฉลี่ยของปี ค.ศ. 1986-1988 และสำหรับสินค้าที่ไม่เคยนำเข้ามามาก่อน ก็จะต้องเปิดตลาดให้มีการนำเข้าขั้นต่ำในปริมาณร้อยละ 3 ของการบริโภคภายในประเทศ จากปริมาณเฉลี่ยของปี ค.ศ. 1986-1988 และเพิ่มปริมาณนำเข้าเป็นร้อยละ 5 ในปี ค.ศ. 1999

1.2 การอุดหนุนภายใน มาตรการอุดหนุนภายในแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ มาตรการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้า (amber policies) และมาตรการอุดหนุนที่ถือว่าไม่เป็นการบิดเบือนทางการค้า (green policies) ซึ่งสามารถดำเนินการต่อไปได้

มาตรการอุดหนุนภายในที่เป็นการบิดเบือนทางการค้า ได้กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดมาตรการอุดหนุนภายในที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าลงร้อยละ 20 ภายใน 6 ปี ส่วน

*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4
 สารสำคัญของการผูกพันสินค้าเกษตรตามข้อตกลง
 ทางด้านสินค้าเกษตรในกรมสารคดี

วิธีการเฉพาะด้าน	สารสำคัญ
การอุดหนุนภายใน	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศพัฒนาแล้วลดการสนับสนุนภายในลงร้อยละ 20 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดการสนับสนุนภายในลงร้อยละ 13 ภายใน 10 ปี สำหรับมาตรการที่เป็นการบิดเบือนทางการค้า - สำหรับมาตรการที่ไม่เป็นการบิดเบือนทางการค้า สามารถดำเนินการต่อไปได้
การอุดหนุนการส่งออก	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศพัฒนาแล้วลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 14 ภายใน 10 ปี - ประเทศพัฒนาแล้วลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี
การเปิดตลาด	<ul style="list-style-type: none"> - ยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร แล้วปรับเปลี่ยนเป็นมาตรการภาษีศุลกากรแทน - ประเทศพัฒนาแล้วลดภาษีศุลกากรลงทั้งหมดร้อยละ 36 โดยลดภาษีศุลกากรแต่ละรายการลงอย่างน้อยร้อยละ 15 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ลดภาษีศุลกากรลงทั้งหมดร้อยละ 24 โดยลดภาษีศุลกากรแต่ละรายการลงอย่างน้อยร้อยละ 10 ภายใน 10 ปี

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

สาระสำคัญของการผูกพันสินค้าเกษตรตามข้อตกลง
ทางด้านสินค้าเกษตรในกรมสารสุดท้าย

วิธีการเฉพาะด้าน	สาระสำคัญ
การเปิดตลาด	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดตลาดสินค้าที่ไม่เคยมีการนำเข้ามามาก่อน โดยกำหนดให้เปิดตลาดนำเข้าในปริมาณร้อยละ 3 ของการบริโภคภายในประเทศ จากปริมาณเฉลี่ยของปี ค.ศ. 1986-1988 และขยายเป็นร้อยละ 5 ของการบริโภคภายในประเทศ ในปี ค.ศ. 1999 - เปิดตลาดสินค้าที่เคยจำกัดการนำเข้า โดยกำหนดให้เปิดตลาดนำเข้าในปริมาณที่ไม่ต่ำกว่าปริมาณนำเข้าเฉลี่ยของปี ค.ศ. 1986-1988 - หากมีสินค้าเข้ามามากหรือเข้ามาในราคาที่ต่ำมาก ประเทศนำเข้าสามารถเพิ่มภาษีศุลกากรได้ภายใต้มาตรการที่เกกตต์กำหนด
ข้อยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - ให้การอุดหนุนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าผลผลิตสินค้าหนึ่ง ๆ - ให้การอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิตและการลงทุนด้านเกษตรกรรมได้ - ให้การอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อให้มีการปลูกพืชอื่นทดแทนการปลูกพืชเส้นติดได้ - ให้การอุดหนุนการส่งออก เพื่อการลดต้นทุนการตลาดได้ เช่น การขนส่งสินค้าส่งออก - ให้การอุดหนุนการวิจัย การพัฒนา และการบริการแก่เกษตรกรเพื่อปรับปรุงเทคนิคการผลิตได้

ที่มา : "ความตกลงที่สำคัญในเกกตต์," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 25 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2537): 12-13.

ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดลงร้อยละ 13 ภายใน 10 ปี เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลเปลี่ยนการอุดหนุนไปสู่แบบที่ไม่เป็นการบิดเบือนทางการค้า

ส่วนมาตรการอุดหนุนภายในที่ถือว่าไม่เป็นการบิดเบือนทางการค้า จะครอบคลุมมาตรการอุดหนุนภายในอย่างกว้าง ๆ รวมทั้งการให้บริการเป็นการทั่วไปของรัฐบาลเกี่ยวกับงานศึกษาวิจัย การควบคุมโรคติดต่อ โครงการสาธารณสุขโรคพื้นบ้าน การนิเทศสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงด้านอาหาร นอกจากนี้ ยังรวมเงินที่จ่ายโดยตรงให้แก่ผู้ผลิตเพื่อรักษาระดับรายได้ เงินช่วยเหลือเพื่อปรับโครงสร้าง เงินที่จ่ายโดยตรงภายใต้แผนงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและแผนงานช่วยเหลือส่วนภูมิภาค

1.3 การอุดหนุนการส่งออก กำหนดให้ทุกประเทศต้องลดการอุดหนุนการส่งออกลงอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องลดปริมาณการส่งออกสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 และต้องลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้รับการผ่อนผันให้ลดปริมาณการส่งออกสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 14 และลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี นอกจากนี้ เพื่อให้โอกาสประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาการเกษตรและพัฒนาชนบท ประเทศกำลังพัฒนาไม่จำเป็นต้องลดการอุดหนุนที่ให้เป็นการทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต รวมทั้งการอุดหนุนที่สนับสนุนให้เลิกการเพาะปลูกพืชเสพติด สำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่ลุดนั้นได้รับการยกเว้น ไม่มีข้อผูกพันที่ต้องลดการอุดหนุน

นอกจากนี้ ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรยังห้ามเพิ่มการอุดหนุนการส่งออกใด ๆ ที่ไม่เคยใช้มาก่อนในช่วงปีฐาน และห้ามใช้การบริจาคมอาหารเป็นข้อแอบอ้างในการให้การอุดหนุนการส่งออก โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้ไว้ด้วย

การเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป นำไปสู่ข้อเสนอกับทำให้ลดการอุดหนุนการส่งออกช้าลงกว่าข้อเสนอเดิม ซึ่งช่วยให้ประชาคมยุโรปสามารถขยายสินค้าเกษตรส่วนเกินได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้ขยายช่วงเวลาของมาตรการที่ไม่นำข้อนิทาน้องร้องต่อคณะลูกขุนแอกตต์ จาก 6 ปี เป็น 9 ปี

การดำเนินการทั้งหมดนี้เป็นเพียงขั้นตอนแรกในกระบวนการปฏิรูประยะยาวที่มุ่งหวังให้ระบบการค้าสินค้าเกษตรเป็นไปอย่างยุติธรรมและขึ้นกับสภาวะตลาด อย่างที่ตกลงกันไว้ที่กรุงมอนทรีออลเมื่อปี ค.ศ. 1988 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในข้อตกลงนี้ทำให้มั่นใจได้ว่าการปฏิรูปจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และจะมีการประเมินการดำเนินการตามความตกลงโดยคณะกรรมการสินค้าเกษตรที่ตั่งขึ้นใหม่

จากความตกลงพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พบว่า อัตราส่วนและระยะเวลาในการลดในเรื่องการเปิดตลาด การอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนการส่งออกนั้น เป็นผลมาจากข้อเสนอของนายดันเคิล เมื่อปี ค.ศ. 1991 เป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นประเด็นเดียว คือ ประเด็นการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งในประเด็นนี้ ทั้งสองฝ่ายได้บรรลุความตกลงกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 โดยในช่วงแรกสหรัฐอเมริกาเสนอให้ลดลง 24% ตามข้อเสนอของนายดันเคิล และต่อมาได้ขอมลดลงเหลือ 22% และ 21% ในที่สุด ในขณะที่ในช่วงแรกประชาคมยุโรปเสนอให้ลดเพียง 18% และในที่สุดขอมลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 21% ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการนบกันครึ่งทางระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป

แต่หากพิจารณาอัตราส่วนของการลดภาษีศุลกากรและการอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งอัตราส่วนของการลดงบประมาณในการอุดหนุนการส่งออก กับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเมื่อปี ค.ศ. 1990 แล้ว พบว่า อัตราส่วนของการลดที่นายดันเคิลเสนอในประเด็นเหล่านี้ ค่อนข้างโน้มเอียงมาทางประชาคมยุโรปมากกว่าสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประชาคมยุโรปจะเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบมากกว่าสหรัฐอเมริกา เนื่องจากอัตราส่วนในการลดที่นายดันเคิลเสนอนั้น น้อยกว่าอัตราส่วนที่สหรัฐอเมริกาเสนอไว้เมื่อปี ค.ศ. 1990

สำหรับอัตราส่วนและระยะเวลาในการลดภาษีศุลกากร การอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนานั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นผลมาจากข้อเสนอของนายดันเคิล แต่หากพิจารณาย้อนกลับไป จะพบว่า ได้มีการเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการผ่อนผันมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบเมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งในเรื่องนี้เป็นผลมาจากการผลักดันของกลุ่มแครีนส์ที่เสนอให้ประเทศกำลังพัฒนามีระยะเวลาในการปรับตัวมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

2. การกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัย* ข้อตกลงได้อนุญาตให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์ นิช และสัตว์ได้ แต่จะต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้สนับสนุน และไม่เป็นการบิดเบือนการค้าระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ประเทศภาคีใช้มาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน "ความตกลงที่สำคัญในแกตต์," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 25 (มีนาคม - เมษายน 2537): 27.

3. มาตรการให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาที่นำเข้าอาหารสุทธิ เมื่อคำนึงถึงผลเสียที่ประเทศด้อยพัฒนาผู้นำเข้าอาหารสุทธิจะได้รับในเรื่องการนำเข้า ข้อตกลงจึงได้กำหนดให้คงมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านี้ไว้ ซึ่งรวมถึงความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกด้วย

หลังจากที่ประเทศที่เข้าร่วมเจรจาจำนวน 117 ประเทศ มีความเห็นพ้องต้องกันในทูลเรื่องแล้ว จึงได้สรุปผลเพื่อปิดการเจรจารอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 หลังจากนั้นได้มีการลงนามรับรองอย่างเป็นทางการโดยผู้แทนระดับรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ เมื่อวันที่ 12-15 เมษายน ค.ศ. 1994 ที่กรุงมาราเกช (Marrakech) และประเทศภาคีแต่ละประเทศได้ดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายของตน เพื่อให้รัฐบาลของประเทศตนสามารถยื่นสัตยาบันยืนยันการรับรองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อให้ประเทศของตนมีฐานะเป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกโดยสมบูรณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 แกตต์จะแปรสภาพจากความตกลงการค้าทางด้านสินค้าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ต้องบริหารความตกลงระหว่างประเทศทางด้านสินค้าทุกชนิด ทางด้านการค้าบริการ และทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด เพื่อความเป็นระเบียบของการค้าโลก^{๓๐}

บทวิเคราะห์การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

ในที่นี้ จะแบ่งการวิเคราะห์การเมืองในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอุรุกวัยออกเป็น 2 ช่วง คือ ในช่วง 4 ปีแรก ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่อาจบรรลุความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรได้ ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นและสาเหตุที่ทำให้การเจรจาในช่วงนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ และในช่วง 3 ปีหลัง ระหว่างปี ค.ศ. 1991-1993 ซึ่งเป็นช่วงที่ทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรมีความคืบหน้าและบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรได้ในที่สุด

^{๓๐} กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจารอบอุรุกวัย ฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 36.

การเจรจาในช่วงที่ 1 (ค.ศ.1986-1990)

ในการศึกษาการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในช่วง 4 ปีแรกนั้น พบว่ามีประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้ดังนี้คือ ในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบเมื่อปี ค.ศ.1988 ประเด็นสำคัญที่ไม่อาจตกลงกันได้ นั้น ได้แก่ เป้าหมายระยะยาวที่ให้มีการยกเลิกหรือลดลงอย่างมากของการอุดหนุนการส่งออกระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป^{*} ซึ่งประชาคมยุโรปขอมลลดการอุดหนุนการส่งออกอย่างมาก ในขณะที่สหรัฐอเมริกาสันนิษฐานให้ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกอย่างสิ้นเชิง ถึงแม้ว่าประธานกลุ่มแครี่ส์พยายามหาทางไกล่เกลี่ย แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า หากประชาคมยุโรปขอมให้มีการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกอย่างสิ้นเชิงแล้ว จะส่งผลกระทบต่อนโยบายเกษตรร่วมของตน ซึ่งจะทำให้มีสินค้าส่วนเกินภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ในที่สุด เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ ที่ประชุมจึงได้มีมติให้เลื่อนการพิจารณาในทุกเรื่องออกไป โดยให้มีการพิจารณาอีกครั้งในเดือนเมษายน ค.ศ.1989

ในการประชุมเพื่อทบทวนผลกลางรอบเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1989 ถึงแม้ว่าจะตกลงกันได้เกี่ยวกับสาระสำคัญที่ให้มีการแยกประเด็นระยะสั้นและประเด็นระยะยาวออกจากกัน และได้กำหนดกรอบการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรออกเป็นขั้นตอนระยะสั้นและขั้นตอนระยะยาวแล้วก็ตาม แต่เมื่อถึงการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ในปลายปี ค.ศ.1990 ปรากฏว่า ข้อเสนอการปฏิรูปการเกษตรระยะยาวของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปที่ยื่นต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรเมื่อปลายปี ค.ศ.1989 นั้น มีหลายประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้ ดังนี้คือ^{**}

1. การปรับลด ประชาคมยุโรปยินยอมให้มีการปรับลด คือ ในกรณีที่มีการลดการปกป้องและการสนับสนุนสินค้าบางชนิด เช่น ธัญพืช ก็ขอเพิ่มการปกป้องและการสนับสนุนในสินค้าชนิดอื่น เช่น ธัญพืชทดแทน ซึ่งในเรื่องนี้ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครี่ส์ไม่สามารถยอมรับได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายหลังเห็นว่าการปรับลดดังกล่าวเป็นการเพิ่มการบิดเบือนการค้า

2. ปีฐาน ประชาคมยุโรปเสนอตั้งแต่วันที่เดือนสิงหาคม ค.ศ.1990 ว่า จะขอมลลดการจ่ายสนับสนุนการเกษตรลงร้อยละ 30 ในช่วง 5 ปี โดยใช้ปี ค.ศ.1986 เป็นปีฐาน ซึ่งในเรื่องนี้ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครี่ส์ไม่สามารถยอมรับได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากปี ค.ศ.1986 เป็นปีที่มีการอุดหนุนสูง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากราคาดินค้าเกษตรที่ตกต่ำทั่วโลก นอกจากนี้ การ

^{*} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.5

^{**} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.5

ผลการเจรจาในกลุ่มสินค้าเกษตรเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1988

ประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้	สหรัฐอเมริกา	ประชาคมยุโรป	กลุ่มแครนส์
เป้าหมายระยะยาวของการเจรจา	ยืนยันว่าในระยะยาวจะต้องมีการยกเลิกโดยสิ้นเชิง	ไม่ให้ใช้คำว่า elimination ซึ่งหมายถึงการยกเลิกการอุดหนุนการเกษตรโดยสิ้นเชิง แต่ให้ใช้คำว่า substantial reduction แทน	ใช้คำกว้าง ๆ ว่า reduce support และ liberalization of international trade

ลดการสนับสนุนลง 30% จากระดับปี ค.ศ. 1986 นั้นเท่ากับเป็นการลดการอุดหนุนเพียง 10-15% จากระดับปี ค.ศ. 1990 อันเป็นการลดเพียงเล็กน้อย

3. มาตรการสามประเภท ซึ่งได้แก่ มาตรการการเข้าสู่ตลาด มาตรการการสนับสนุนภายใน และมาตรการการอุดหนุนการส่งออก สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ต้องการให้ตั้งเป้าหมายของการลดมาตรการทั้งสามนี้แยกออกจากกัน เพื่อป้องกันการแอบปรับดุล ในขณะที่ประชาคมยุโรปไม่ต้องการให้แยกมาตรการทั้งสามออกจากกัน ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อนโยบายเกษตรร่วมของประชาคม ซึ่งต้องดำเนินการเก็บภาษีมันแปรต่อสินค้านำเข้าและให้การอุดหนุนการส่งออกควบคู่ไปกับนโยบายการสนับสนุนภายในทางด้านราคา

4. อัตราส่วนในการลดการสนับสนุนการเกษตร กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาเสนอให้ลดภาษีศุลกากรและลดการสนับสนุนภายในลง 75% และเสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลง 90% ซึ่งประชาคมยุโรปเสนอเพียงให้ลดการสนับสนุนภายในลง 30% โดยใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีที่เริ่มลดการสนับสนุน โดยอ้างเหตุผลว่าการลดการสนับสนุนภายใน จะส่งผลให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออกและลดมาตรการกีดกันการนำเข้าในที่สุด

ตารางที่ 4.6

ประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ เมื่อปี ค.ศ. 1990

ประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้	สหรัฐอเมริกา	ประชาคมยุโรป
การปรับลด	- ไม่ยอมรับการปรับลดที่ประชาคมยุโรปเสนอ เพราะถือว่าเป็นมาตรการที่บิดเบือนทางการค้า	- เสนอให้มีการปรับลด ซึ่งเป็นข้อแลกเปลี่ยนระหว่างการลดการสนับสนุนสินค้าบางชนิดลง กับการเพิ่มการสนับสนุนสินค้าชนิดอื่นขึ้น
ปฏิฐาน	- ไม่ยอมรับการใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปฏิฐานในการลดการสนับสนุน เนื่องจากทำให้ลดการสนับสนุนการเกษตรลงเพียงเล็กน้อย	- เสนอให้ใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปฏิฐานในการลดการสนับสนุน
มาตรการสามประเภท	- เสนอให้แยกเป้าหมายของการลดมาตรการทั้งสามออกจากกันเพื่อป้องกันการแอบปรับลด โดยการลดการสนับสนุนสินค้าที่ไม่สำคัญมากกว่าสินค้าที่มีความสำคัญ	- ไม่ต้องการให้แยกเป้าหมายของการลดมาตรการทั้งสามออกจากกัน เพราะจะกระทบต่อนโยบายเกษตรร่วม ซึ่งต้องดำเนินมาตรการทั้งสามควบคู่กันไป
อัตราส่วนในการลดการสนับสนุนการเกษตร	- เสนอให้ลดภาษีศุลกากรและลดการสนับสนุนภายในลง 75% และ เสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลง 90%	- เสนอให้ลดการสนับสนุนภายในลง 30% แต่ไม่เสนออัตราส่วนในการลดการอุดหนุนการส่งออก

ประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้ในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 ที่กล่าวมานี้ ทำให้ไม่อาจบรรลุความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรภายในระยะ 4 ปีตามที่กำหนดไว้แต่แรกได้ และมีผลให้ความตกลงในเรื่องอื่น ๆ ต้องระงับไปด้วย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะได้มีการตกลงกันว่าจะต้องยอมรับทุกเรื่องพร้อมกัน ดังนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ประเด็นดังกล่าวแล้ว ในที่สุดก็ต้องเลื่อนการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัยออกไป

ความล้มเหลวของการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ในครั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากการเมืองภายในของประชาคมยุโรปและของสหรัฐอเมริกา ดังนี้คือ

ในส่วนของประชาคมยุโรปนั้น สาเหตุประการแรก ก็คือ แรงกดดันไม่ให้มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนเจรจาของประชาคมยุโรป และนายแมคแซร์รี่ กรรมการการเกษตร ซึ่งเป็นตัวแทนในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรของประชาคม ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตน จึงทำให้นายฟรานซ์ แอนเดริสสัน (Frans Andriessen) ผู้ซึ่งรับผิดชอบการเจรจาในกัตต์ทั้งหมด ไม่สามารถควบคุมจุดยืนของประชาคมในเรื่องสินค้าเกษตรได้³¹

สาเหตุประการที่สอง ก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรมของประชาคมยุโรป ซึ่งคาดว่าจะได้รับผลประโยชน์อย่างมากจากความล้มเหลวของการเจรจากัตต์รอบอุรุกวัย ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อจุดยืนในเรื่องนโยบายการค้าสินค้าเกษตรได้ และไม่สามารถเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรได้³²

สาเหตุประการที่สาม ก็คือ กลุ่มล็อบบี้ทางการเกษตรของประชาคมยุโรปใช้แรงกดดันผ่านทางรัฐบาลของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเยอรมนีและในฝรั่งเศส โดยกลุ่มล็อบบี้ดังกล่าวพยายามขัดขวางการแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนใด ๆ ที่จะ เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของตนผ่านทางรัฐบาลของตน ทำให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกที่ให้การสนับสนุนกลุ่มล็อบบี้ดังกล่าว มอบอำนาจให้กรรมการการเกษตรและคณะมนตรีเกษตร ทำหน้าที่เจรจาเรื่องสินค้าเกษตร อีกทั้งหน่วยงานและบุคคลเหล่านี้มีแรงจูงใจที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีสิทธิออกเสียงของตน ที่อาจถูกข่มขู่โดยความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรของกัตต์ด้วย³³

สาเหตุประการที่สี่ ก็คือ โครงสร้างการเจรจาของกัตต์และโครงสร้างการตัดสินใจของประชาคมยุโรปช่วยปกป้องผลประโยชน์ทางการเกษตรจากอิทธิพลภายนอก กล่าวคือ ในประการแรก โครงสร้างการเจรจาของกัตต์รอบนี้ที่แยกกลุ่มเจรจาในการดูแลเรื่องต่าง ๆ นั้น ทำให้

³¹ H. Wayne Moyer, "The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at all costs," in *World agriculture and the GATT*, ed. William P. Avery, p. 110.

³² Ibid.

³³ Ibid.



ยากต่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือ ต่อรองระหว่างกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตรกับกลุ่มเจรจาในเรื่องอื่น ๆ ที่มีใช้สินค้าเกษตร ซึ่งประชาคมยุโรปก็ได้จัดผู้ดูแลในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ด้วย ประการที่สอง โครงสร้างการตัดสินใจของประชาคมยุโรป ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้น ทำให้คณะกรรมการเกษตรสามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าได้ ซึ่งในเรื่องนี้ ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการเจรจาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากคณะกรรมการเกษตรคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มลobbiesทางการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มบริการ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่กลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มบริการจะใช้แรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศต่อคณะกรรมการเกษตรเหล่านี้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้มีสิทธิออกเสียงในภาคเกษตรมีความสำคัญต่อฐานเสียงของพวกเขามากกว่าความสำเร็จของการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัย³⁴

นอกจากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แนวโน้มทางเศรษฐกิจและแผนการทางการเมืองภายในประชาคมยุโรป ก็เป็นแรงสนับสนุนให้นโยบายเกษตรร่วมมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในประการแรก แม้ว่าต้นทุนของนโยบายเกษตรร่วมจะสูงขึ้น แต่ก็ได้เป็นแนวโน้มทางเศรษฐกิจที่รุนแรงจะทำให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีการคลัง และคณะกรรมการการค้าของประชาคมยุโรป หันมาแก้ไข้ปัญหาและทำทาสกับกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายเกษตรร่วม ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนของนโยบายเกษตรร่วมยังคงต่ำกว่างบประมาณของปี ค.ศ. 1990 และยังคงอยู่ภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความตกลงที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1988 (1988 Brussels Agreement) ประการที่สอง การเป็นอิสระของยุโรปตะวันออกในปัจจุบันเป็นแผนการทางการเมืองที่สำคัญ ที่ทำให้นายแอนเดรียสสัน กรรมการการค้าต่างประเทศ หันมาให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากกว่าการเจรจาแกตต์รอบอูรุกวัย ประการที่สาม การเลือกตั้งของเยอรมนีที่มีขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 เป็นแผนทางการเมืองอีกประการหนึ่งที่ทำให้นายเฮลมุท โคห์ล (Helmut Kohl) นายกรัฐมนตรีของเยอรมนี ไม่อาจยอมสละผลประโยชน์ทางการเกษตรของเยอรมนีได้จนกว่าจะผ่านหน้าการเลือกตั้งไปเสียก่อน การเลือกตั้งของเยอรมนีมีขึ้นก่อนหน้าการเริ่มการเจรจาแกตต์ที่กรุงบรัสเซลส์เพียงเล็กน้อย ดังนั้นจึงมีเวลาเหลือน้อยและยากที่จะเปลี่ยนแปลงจุดยืนใด ๆ ของประชาคมในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร และประการที่สี่ ความขัดแย้งในกรณีอ่าวเปอร์เซียในขณะนั้น ได้ดึงความสนใจออกไปจากแกตต์ด้วยเช่นกัน³⁵

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., p. 111.

จากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้ประชาคมยุโรปยากที่จะเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตนในเรื่องสินค้าเกษตรได้ และยังคงยืนกรานตามข้อเสนอเดิมของตนที่ได้เสนอต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

ในส่วนของสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้แทนเจรจาของสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาแล้วว่าไม่อาจยอมตามที่ประชาคมยุโรปเรียกร้องได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประการแรก ข้อเสนอของประชาคมยุโรปที่ขอมลลดการสนับสนุนการเกษตรลง 30% นั้นเป็นข้อเสนอที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งยังคงต้องขอความเห็นชอบจากคณะมนตรีมาก่อน และข้อเสนอดังกล่าวยังมีข้อเรียกร้องอื่น ๆ อีกที่เป็นข้อแลกเปลี่ยน เช่น ข้อเรียกร้องให้มีมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแยกต่างหากภายใน 5 ปี การให้ถือว่าการจ่ายเงินสดให้กับเกษตรกรของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า การจ่ายเงินชดเชย (deficiency payments) นั้นเป็นการอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งข้อเรียกร้องให้เชื่อมโยงความตกลงขั้นสุดท้ายเข้ากับระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศแผนใหม่ เพื่อปกป้องประชาคมยุโรปจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ประการที่สอง ผู้แทนเจรจาของสหรัฐอเมริกาทะหนักว่าสามารถขอลดภาษีจากรัฐสภาให้ขยายเวลาของอำนาจนำสัดแทรกออกไปได้ ทั้งนี้ เพราะที่ไม่มีเสียงคัดค้านในเรื่องนี้ นอกจากนี้ เขายังเห็นด้วยกับข้อเสนอขององค์การล็อบบี้ทางการเกษตร ซึ่งได้กล่าวที่กรุงบรัสเซลส์ว่า "การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงที่เลว"³⁶ หนึ่งในสัปดาห์หลังจากการเจรจาที่กรุงบรัสเซลส์ประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว คณะมนตรีด้านธัญพืชของสหรัฐอเมริกา (U.S. Feed Grain Council) ได้ยกย่องนายฮูเตอร์ว่า มี "ความกล้าหาญและเข้มแข็ง" ที่เดินออกจากโต๊ะเจรจาที่กรุงบรัสเซลส์³⁷

ประการที่สาม สหรัฐอเมริกามองว่าแนวโน้มจากความล้มเหลวของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรที่ทำให้การเจรจางดตัวรอบอุรุกวัยล้มเหลวนี้ จะส่งผลให้เกิดแรงกดดันภายในประชาคมยุโรป ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเยอรมนีอาจกดดันให้ฝรั่งเศสยอมรับความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรได้ในที่สุด เพื่อให้การเจรจางดตัวรอบนี้ประสบความสำเร็จ

³⁶ องค์การล็อบบี้ทางการเกษตรของสหรัฐอเมริกา 29 องค์การ ได้กล่าวต่อนายเคลย์ตัน ฮูเตอร์ รัฐมนตรีเกษตรของตน เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ว่า "การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงตามที่ประชาคมยุโรปเสนอมา"

³⁷ Robert L. Paarlberg, "Why agriculture blocked the Uruguay Round," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery, p. 54.

จากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจไม่ยอมตามข้อเสนอของประชาคมยุโรป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่ยอมเปลี่ยนแปลงจุดยืนเดิมของตน และยังคงยืนยันตามข้อเสนอที่ตนเสนอต่อกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร ทำให้การประชุมที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในเรื่องอัตราส่วนในการลดการสนับสนุนการเกษตร ซึ่งสหรัฐอเมริกาเสนอให้ลดการอุดหนุนการเกษตรลง 75-90% ภายในระยะเวลา 10 ปี ในขณะที่ประชาคมยุโรปเสนอให้ลดการอุดหนุนภายในลง 30% โดยเริ่มจากปี ค.ศ. 1986 และเสนอให้มีการปรับลดแต่ไม่ได้เสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออก ทั้งนี้ เนื่องจาก ในช่วงฤดูใบไม้ร่วงของปี ค.ศ. 1990 รัฐมนตรีของประชาคมยุโรปได้ประชุมเพื่อพิจารณาข้อเสนอเรื่องการลดการอุดหนุนเป็นจำนวน 6 ครั้ง แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ อันเป็นผลมาจากการคัดค้านของฝรั่งเศส ซึ่งนายเดอลอร์ ในฐานะประธานกรรมาธิการของประชาคม ก็ได้หาทางไกล่เกลี่ยหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว³⁷

การเจรจาในช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1991-1993)

ในการศึกษาการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในช่วง 3 ปีแรกนั้น พบว่ามีปัจจัยที่ทำให้สามารถบรรลุความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรเมื่อปี ค.ศ. 1993 ดังต่อไปนี้คือ

1. ร่างกรรมสารสุดท้าย เป็นร่างความตกลงที่ประกอบด้วยผลของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยในช่วง 4 ปีแรก ที่นายดันเคิล เลขานุการแกดต์ เสนอต่อคณะกรรมการเจรจาการค้าเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 จุดมุ่งหมายของร่างดังกล่าวนี้ในเรื่องสินค้าเกษตร ก็คือ การสร้างแนวทางที่เป็นข้อผูกมัดสำหรับประเทศภาคีแกดต์ทั้งหลาย เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการสร้างข้อผูกมัดอันใหม่ในลักษณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเพื่อให้การเจรจารอบอุรุกวัยดำเนินต่อไป

ร่างกรรมสารสุดท้ายนี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรสามารถบรรลุความตกลงได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศภาคีแกดต์สามารถใช้ร่างกรรมสารสุดท้ายนี้เป็นพื้นฐานในการเจรจา ซึ่งในร่างกรรมสารสุดท้ายนี้ได้กำหนดอัตราส่วนและระยะเวลาที่แน่นอนของมาตรการการเข้าสู่ตลาด มาตรการการอุดหนุนภายใน และมาตรการการอุดหนุนการส่งออกไว้ ซึ่งเลขานุการแกดต์คาดว่าประเทศภาคีแกดต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและ

³⁷ Charles Grant, Delors: Inside the House that Jacques built,

ประชาคมยุโรป หอจะรับได้ แต่ปรากฏว่า ประชาคมยุโรปไม่ยอมรับข้อเสนอในเรื่องสินค้าเกษตรของร่างฉบับนี้ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปจึงต้องเจรจากันเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้อาศัยร่างกรรมสารสุดท้ายเป็นพื้นฐานในการเจรจาระหว่างกัน ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็สามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ ที่เรียกว่า ข้อตกลงแบร์เฮาส์

2. การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม รัฐมนตรีของประชาคมยุโรปตกลงให้มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1992 ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า โครงสร้างของนโยบายเกษตรของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจมีการปกป้องมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาเมื่อปลายปี ค.ศ.1990 ไม่สามารถสรุปผลลงได้ ดังนั้น จึงได้มีแรงกดดันจากภายนอกให้ประชาคมยุโรปดำเนินการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของตนเสียใหม่ แต่ประชาคมยุโรปกล่าวว่า การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนี้ เป็นการสนองตอบต่อปัญหาทางการเมืองภายในมากกว่าเป็นการสนองตอบต่อการเจรจาของแกตต์*

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่เอื้ออำนวยให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์บรรลุผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก อุปสรรคสำคัญอันหนึ่งของการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรก็คือ นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป ซึ่งให้หลักประกันกับผู้ผลิตว่าจะได้รับผลตอบแทนขั้นต่ำ โดยมีหน่วยงานแทรกแซงรับซื้อผลผลิตในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดโลก และเมื่อราคาภายในประชาคมสูงกว่าราคาในตลาดโลก ก็ทำให้ต้องเก็บภาษีผันแปรจากสินค้านำเข้าเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกตัดราคา และต้องให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของตนด้วย

*ในเรื่องนี้ นายเดล แฮททอเวย์ (Dale Hathaway) เคยกล่าวไว้ว่า

การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม สามารถแก้ปัญหาที่สำคัญที่สุดในด้านการค้าของประชาคมยุโรปได้ทางหนึ่ง . . . การอุดหนุนการส่งออกของประชาคมยุโรปเป็นจุดที่ขัดแย้งในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศมาหลายทศวรรษ และได้เป็นประเด็นหลักในการเจรจาของแกตต์ การปฏิรูปจะช่วยให้ประชาคมยุโรปยอมรับความต้องการของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครีนส์ ที่จะให้ประชาคมลดหรือขจัดการอุดหนุนการส่งออก

นอกจากนี้ เขายังได้กล่าวอีกว่า การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมจะทำให้ข้อเรียกร้องของประชาคมยุโรปในเรื่องการปรับลดหมวดความหมายไป

ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม ก็แสดงให้เห็นว่าประชาคมยุโรปพร้อมที่จะลดการสนับสนุนและการปกป้องลง และพร้อมที่จะยอมรับความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัย ทั้งนี้ เนื่องจากสาระสำคัญของ การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมได้กำหนดให้ลดราคาเป้าหมายของสินค้าบางชนิดลง เช่น ธัญพืช เนื้อวัว ผลิตภัณฑ์นมเนย เนื้อแกะ และยาสูบ เพื่อลดปัญหาในเรื่องปริมาณผลผลิตที่มีมากเกินไปเกินความต้องการภายในกลุ่มประชาคมยุโรปลง และได้หันมาจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกรโดยตรงแทน หากยอมจำกัดพื้นที่เพาะปลูก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน

3. ข้อตกลงแบร์เฮาส์ เป็นความตกลงที่สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้ตกลงกันเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรของทั้งสองฝ่ายเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้นำข้อตกลงแบร์เฮาส์นี้ไปเสนอต่อที่ประชุมแกตต์ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัย โดยผนวกเข้ากับร่างกรมสารสุดท้าย ซึ่งนายคิม แอนเดอร์สัน (Kym Anderson) ได้กล่าวไว้ว่า

การที่สหรัฐอเมริกาใช้ข้อตกลงแบร์เฮาส์เป็นพื้นฐานสำหรับการเจรจาความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัย ก็เนื่องจากว่าข้อตกลงแบร์เฮาส์นี้สร้างความเสียหายเพียงเล็กน้อยให้กับผู้ผลิตนมเนยและน้ำตาลของตน เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับของผู้ผลิตข้าวและถั่วเหลือง ซึ่งสหรัฐอเมริกามีฐานะเบียดเบียนในการสนับสนุนสินค้าเหล่านี้ภายในประเทศน้อยมาก อันเป็นผลมาจากการใช้นโยบายจำกัดปริมาณผลผลิต³⁸

นอกจากนี้ นายแอนเดอร์สัน ยังได้กล่าวอีกว่า

สำหรับประชาคมยุโรปนั้นมีเหตุผลด้วยกัน 2 ประการ คือ ประการแรก เนื่องจากข้อตกลงแบร์เฮาส์นี้ไม่มีกฎระเบียบที่เข้มงวดมากนักเกี่ยวกับการสนับสนุนภายในที่ให้กับโครงการนมเนยและน้ำตาลที่มีการจำกัดปริมาณผลผลิต และข้อเรียกร้องในการลดมาตรการทางพรมแดนของข้อตกลงแบร์เฮาส์ยังมีน้อยกว่ามาก เมื่อเทียบกับข้อเรียกร้องแรกเริ่มของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้นักการเมืองของประชาคมยุโรปสามารถเสนอข้อตกลงนี้ต่อประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของนายแมคแชร์ริสได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป³⁹

³⁸ Kym Anderson, "Trade negotiations and farm policy," Economic Policy 18 (April 1994): 33.

³⁹ Ibid.

และประการที่สอง แนวโน้มที่จะมีการรวมประเทศในกลุ่มสมาคมการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Association - EFTA) บางประเทศเข้ามาในประชาคมยุโรป ทำให้ประชาคมสามารถยอมรับการจำกัดการส่งออกสินค้าเกษตรส่วนเกินในปลายทศวรรษที่ 1990 ได้โดยง่าย ทั้งนี้เนื่องจากการรวมประเทศในกลุ่มสมาคมการค้าเสรียุโรปเข้ามานั้น จำเป็นต้องลดราคาอาหารภายในของประชาคมลงจากระดับที่สูงให้เหลืออยู่ในระดับที่ต่ำ อีกทั้งประเทศเหล่านี้สามารถเป็นตลาดรองรับสินค้าส่วนเกินของประชาคมยุโรปได้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาคมยุโรปสามารถปฏิบัติตามข้อผูกมัดของข้อตกลงแบร์เฮาส์ได้โดยไม่ได้รับความเสียหายมากนัก⁴⁰

4. การยอมเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ หลังจากที่สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้แล้ว ญี่ปุ่นก็มีท่าทีที่ผ่อนปรนในการเปิดตลาดข้าว* โดยในการประชุมแกตต์ที่กรุงเจนีวาเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 ญี่ปุ่นได้ตกลงเปิดตลาดข้าวของตนที่ปิดมานานกว่า 30 ปี ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ ในปี ค.ศ. 1995 ญี่ปุ่นจะเปิดโควตานำเข้าข้าว 4% ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ และในปี ค.ศ. 2001 เพิ่มโควตาเป็น 8% ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ ส่วนเกาหลีใต้นั้นก็มีท่าทีที่ผ่อนปรนเช่นเดียวกับญี่ปุ่น หลังจากที่ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าวของตนแล้ว โดยเกาหลีใต้ได้ตกลงเปิดตลาดข้าวของตน ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ เกาหลีใต้จะเปิดโควตานำเข้าข้าว 1% ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ ในปี ค.ศ. 1995 และเพิ่มโควตาเป็น 4% ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ ในปี ค.ศ. 2005**

⁴⁰ Ibid., p. 35.

* ในเรื่องนี้ รองอธิบดีสมจินต์ สันถาวรภัช ได้กล่าวว่า

ญี่ปุ่นมีปัญหาเรื่องข้าวเรื่องเดียว เรื่องอื่นที่ญี่ปุ่นทำได้ตลอด . . . และทุกคนก็เข้าใจดีในแง่ที่ว่า ไม่ว่าความตกลงจะออกมาในรูปใด ญี่ปุ่น survive ได้ เรื่องข้าวเรื่องเดียวที่เขาเป็นห่วงว่าเขาจะไม่ survive เพราะเรารักกันมาแล้วที่ญี่ปุ่นทำโน่นทำนี่แล้ว ผลสุดท้ายเขาก็ไปปรับตัวได้ดีกว่าทุกคนในโลกนี้ . . . แต่ว่ามันต้องแสดงอาการว่าไม่พอใจ . . . ลดไม่ได้ (สัมภาษณ์ สมจินต์ สันถาวรภัช, รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กองการค้าพหุภาคี, 13 มกราคม 2538.)

** ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7
การเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ประเทศ	ระยะเวลา	โควตาของปริมาณการบริโภค	ปริมาณนำเข้า (ตัน)
ญี่ปุ่น	ค.ศ. 1995	4%	379,000
	ค.ศ. 2001	8%	758,000
เกาหลีใต้	ค.ศ. 1995	1%	51,307
	ค.ศ. 2005	4%	205,228

ที่มา : ไนศาล มหระนฤกษ์วรรณ, เอกสารวิเคราะห์กรมการค้าต่างประเทศเรื่องภาพรวมของภาคการส่งออกข้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2537), หน้า 5, และ เกริกไกร จีระแพทย์, GATT กับการปรับตัวของไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 15.

การยอมเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้นี้ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สามารถบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากตลอดการเจรจาที่ผ่านมา ญี่ปุ่นปฏิเสธที่จะเปิดตลาดข้าวของตน รวมทั้งเกาหลีใต้ด้วย โดยอ้างเหตุผลในเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปสามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันได้ ก็ทำให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ต้องยอมเปิดตลาดข้าวของตน และเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในที่สุดญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ต้องยอมเปิดตลาดข้าวของตน

5. กำหนดเส้นตายของอำนาจศาลที่แทรกของฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา หากประธานาธิบดีคลินตันแจ้งต่อรัฐสภาภายในวันพุธที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ว่าจะลงนามในความตกลงภาคการส่งออกข้าวแล้ว รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจะมีสิทธิออกเสียงเสียงว่า "ได้ หรือ ไม่ได้" เท่านั้น โดยไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขใด ๆ อีก ดังนั้นหากการเจรจากับภาคการส่งออกข้าวในครั้งนี้ ไม่สามารถบรรลุความตกลงได้ภายในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 แล้ว ก็จะทำให้รัฐสภาของสหรัฐอเมริกามีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงทั้งหมดที่ได้ตกลงกันในภาคการเจรจาการส่งออกข้าวต้องล้มเหลวลงอีก นอกจากนี้ ฝ่ายบริหาร

ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศในการประชุม "ห้องเขียว" (green room) เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1993 ว่าการขยายเวลาของอำนาจฟาสต์แทรกจะเป็นการขยายเวลาครั้งสุดท้าย⁴

นอกจากนี้ ประเทศภาคีแกตต์ส่วนใหญ่เห็นว่าเวลาก็เหลือน้อยแล้ว และหากไม่บรรลุ ความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในครั้งนี้อีก ก็ไม่รู้ว่าจะบรรลุความตกลงได้อีกเมื่อไร ดังนั้น ในการประชุมที่กรุงเจนีวาเพื่อปิดกรอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ประเทศภาคีแกตต์ ทั้งหลายจึงได้ให้ความเห็นชอบในการเจรจาทุก ๆ เรื่อง และให้มีการลงนามในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 ที่กรุงมาร์ราเกช

ดังนั้น จึงถือว่าการกำหนดเส้นตายของอำนาจฟาสต์แทรกเป็นปัจจัยหนึ่งที่ยับยั้งต้องบรรลุ ความตกลงแกตต์ในทุก ๆ เรื่อง รวมทั้งความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรด้วย

6. กำหนดเส้นตายของการปิดการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย ซึ่งนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการแกตต์คนใหม่ ได้กำหนดให้ปิดการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยใน วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศภาคีแกตต์ต่าง ๆ ร่วมมือ กัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงในทุก ๆ เรื่องได้ทันกำหนดเส้นตายดังกล่าวนี้

ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พบว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์เป็นปัจจัยที่สำคัญ มากที่สุดเป็นอันดับแรก เพราะหากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถตกลงกันในประเด็น ต่าง ๆ เช่น ประเด็นการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก ประเด็นมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้อง ต่อคณะลูกขุนแกตต์ และประเด็นปฏิรูป ที่ปรากฏในข้อตกลงแบลร์เฮาส์ได้แล้ว ปัจจัยอื่น ๆ ก็อาจ ไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ

1. หากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์แล้ว ผู้ปุ่บ และเกาหลีใต้ก็คงยังไม่ยอมเปิดตลาดข้าวของตน ทั้งนี้เนื่องจากพฤติกรรมของทั้งสองประเทศตลอด การเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยที่ผ่านมา นั้น ปฏิเสธที่จะเปิดตลาดข้าวของตนมาโดยตลอด แต่ได้ยอมเปิด ตลาดข้าวของตน หลังจากที่สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปตกลงกันได้แล้ว

2. หากไม่มีการบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์แล้ว คาดว่ารัฐสภาของสหรัฐอเมริกาก็คงจะ ให้ฉันทานุมัติในการขยายเวลาของอำนาจฟาสต์แทรกออกไปอีก เพราะปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ช่วยให้ สหรัฐอเมริกาสามารถเจรจากับประเทศอื่น ๆ ในเวทีการค้าโลกได้ ซึ่งก็ได้มีปรากฏให้เห็นมาแล้ว

⁴ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจาอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์, 2537), หน้า 29-30.

ในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นปีที่แกตต์ไม่สามารถเปิดการประชุมรอบอุรุกวัยลงได้ และอำนาจฟาสต์แทรกของฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาที่กำลังจะหมดอายุลง เมื่อมีการเลื่อนการประชุมแกตต์รอบอุรุกวัยออกไปอีก รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาก็ได้ขยายเวลาของอำนาจฟาสต์แทรกออกไป และในปี ค.ศ. 1992 ก็ได้มีการขยายเวลาของอำนาจฟาสต์แทรกออกไปอีกเช่นกัน

3. หากไม่มีการบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์แล้ว คาดว่า เลขานุการแกตต์ก็คงจะเลื่อนเวลากำหนดเส้นตายของการประชุมแกตต์รอบอุรุกวัยออกไป จนกว่าทุกฝ่ายจะตกลงกันได้ ซึ่งก็ได้มีปรากฏให้เห็นมาแล้ว ในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นกำหนดเส้นตายของการปิดการเจรจาแกตต์รอบนี้ แต่เมื่อไม่สามารถบรรลุความตกลงใด ๆ ได้ ที่ประชุมก็ได้มีมติให้เลื่อนการเจรจาออกไป

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ กำหนดเส้นตายของอำนาจฟาสต์แทรก และกำหนดเส้นตายของการปิดการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยในปี ค.ศ. 1993 นั้น เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร

สำหรับร่างกรมสารสุดท้ายนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญอันดับสองที่รองลงมาจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์ ทั้งนี้เนื่องจาก การที่มีร่างกรมสารสุดท้ายนั้น ทำให้มีเอกสารหรือร่างความตกลงที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาได้ หากไม่มีร่างดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการบรรลุความตกลงต่าง ๆ เพราะประเทศภาคีแกตต์ขาดมาตรฐานเดียวกันในการเจรจา เมื่อไม่มีมาตรฐานร่วมกันแล้ว ย่อมยึดถือมาตรฐานของตน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นสำคัญ และที่กล่าวว่า ร่างกรมสารสุดท้ายนี้เป็นปัจจัยรองลงมาจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์ก็เนื่องจากว่า หากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่อาจบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์ได้แล้ว ปัจจัยนี้ก็คงจะไม่มีผลมากนักที่จะผลักดันให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ เพราะประเด็นที่ติดขัดนั้น เป็นประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องเจรจากันให้ได้ก่อน แล้วจึงจะทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรสามารถบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรได้

ส่วนการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันดับสองที่รองลงมาจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาคมยุโรปสามารถยอมรับเงื่อนไขในการเปิดตลาด การลดการสนับสนุนภายใน และการลดการอุดหนุนการส่งออกได้ และที่กล่าวว่า การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนี้เป็นปัจจัยรองลงมาจากข้อตกลงแบลร์เฮาส์นั้น ก็เนื่องจากว่า หากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่อาจบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์ได้แล้ว การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมก็ไม่มีผลโดยตรงที่จะไปผลักดันให้เกิดข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรได้ หากแต่เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ประชาคมยุโรปสามารถยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์ได้เท่านั้น

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ประเด็นสำคัญที่ทำให้บรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรได้นั้น ก็คือ

1. การลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้เจรจาต่อรองกัน จากตอนที่สหรัฐอเมริกาเสนอให้ลด 24% ตามข้อเสนอของนายดันเคิล และประชาคมยุโรปเสนอให้ลดเพียง 18% ซึ่งหลังจากเจรจากันหลายครั้งแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็ตกลงกันได้ว่าให้ลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 21% การที่ประชาคมยุโรปยอมให้ลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 21% นั้น เป็นเพราะสหรัฐอเมริกาได้ยอมให้ประชาคมยุโรปส่งออกอัญชิวได้เพิ่มขึ้นอีก 8 ล้านตันภายในระยะเวลา 6 ปี ซึ่งมากกว่าที่ได้เคยตกลงกันไว้ก่อนหน้านี้ และยอมยกเว้นสต็อกอัญชิวของประชาคมยุโรปที่เก็บไว้จำนวน 25 ล้านตัน จากการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก⁴² ซึ่งทำให้ประชาคมยุโรปได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น ก็ได้รับประโยชน์จากการที่ประชาคมยุโรปยอมเปิดตลาดให้กับสินค้าประเภทเนื้อหมู เมล็ดพืชน้ำมัน ผลิตภัณฑ์นม ผัก ไข่ไก่ วงอัลมอนด์ และลูกพีช⁴³ ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถส่งสินค้าเหล่านี้เข้าสู่ตลาดยุโรปได้มากขึ้น และยังได้รับการลดภาษีศุลกากรสำหรับข้าวโพดจำนวน 2 ล้านตัน และมันสำปะหลังจำนวน 3 แสนตัน ที่จะส่งเข้าไปขายยังประเทศสเปนและโปรตุเกส

ประเด็นการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกนี้แสดงให้เห็นว่าการเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นตัวกำหนดความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากอัตราส่วนที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันนี้ได้ถูกรรจไว้ในข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร ซึ่งเป็น การเปลี่ยนแปลงจากอัตราส่วนเดิมที่นายดันเคิลเสนอไว้ที่ 24% มาเป็น 21% สำหรับการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกของประเทศที่พัฒนาแล้ว และสำหรับอัตราส่วนของการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนานั้น ก็เป็นผลมาจากความตกลงของทั้งสองฝ่ายนี้เช่นกัน เนื่องจากเดิมกำหนดไว้ที่ 16% ก็ถูกรับเหลือเพียง 14% ตามสัดส่วนที่ได้มีการตกลงกันไว้ว่าให้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการผ่อนผันการลดที่น้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

2. ปีฐาน ซึ่งทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้ตกลงกันให้มีการเปลี่ยนปีฐานในการคำนวณการลดการอุดหนุน จากปีฐานเดิมที่กำหนดไว้ ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 มาเป็นปี

⁴² สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "สหภาพยุโรปกับแกตต์," ผู้จัดการรายวัน (16 ธันวาคม 2536): 4.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ค.ศ. 1991-1992 โดยเลือกช่วงที่มีปริมาณการส่งออกมากที่สุดของปีฐานทั้งสอง ความตกลงในประเด็นนี้ จะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์จากการที่สามารถเพิ่มปริมาณการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ภายในระยะเวลา 6 ปี (ค.ศ. 1995-2001) กล่าวคือ จะทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถเพิ่มปริมาณการอุดหนุนการส่งออกข้าวสาลีจำนวน 7.4 ล้านตัน น้ำมันพืชจำนวน 1.2 ล้านตัน ข้าวจำนวน 7 แสนตัน และไข่จำนวน 65 ล้านโหล และจะทำให้ประชาคมยุโรปสามารถเพิ่มปริมาณการอุดหนุนการส่งออกข้าวสาลีจำนวน 8.1 ล้านตัน เนยแข็งจำนวน 1 แสนตัน และเนื้อวัวจำนวน 3.6 แสนตัน⁴⁴

ประเด็นปีฐานนี้ แสดงให้เห็นว่าการเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นตัวกำหนดความตกลงเรื่องสินค้าเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการบรรจุประเด็นนี้ไว้ในข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากปีฐานเดิมที่นายคันทิลเลนโอไว้ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 มาเป็นปี ค.ศ. 1991-1992 โดยเลือกช่วงที่มีปริมาณการส่งออกมากที่สุดของปีฐานทั้งสอง

3. มาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแกดต์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปได้ตกลงกันในข้อตกลงแบร์เฮาส์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ว่าให้มาตรการดังกล่าวมีผลใช้บังคับภายใน 6 ปี แต่เนื่องจากฝรั่งเศสไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าเป็นภัยต่อความอยู่รอดของนโยบายเกษตรร่วม และต้องการกำหนดเงื่อนไขให้มีการส่งออกอาหารและวัตถุดิบเพิ่มขึ้นหากราคาในตลาดโลกสูงกว่าราคาที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งในที่สุดสหรัฐอเมริกาได้ยอมขยายเวลาของมาตรการนี้ออกไปเป็น 9 ปี ความตกลงในประเด็นนี้ จะทำให้นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปในเรื่องการอุดหนุนไม่ได้รับผลกระทบจากแกดต์มากนัก

4. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เรื่องสินค้าเกษตรกับเรื่องภานยนตร์และรายการโทรทัศน์ ในช่วงต้นเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องสินค้าเกษตร และการเข้าสู่ตลาดยุโรปของอุตสาหกรรมภานยนตร์และรายการโทรทัศน์

⁴⁴ Giovanni Anania, Colin A. Carter, and Alex F. McCalla, "The US-EC agricultural trade conflict," in Agricultural trade conflicts and GATT: New dimensions in US-European agricultural trade relations, eds. Giovanni Anania, Colin A. Carter, and Alex F. McCalla (Boulder: Westview Press, 1994), p. 33.

ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ฝรั่งเศสไม่ยอมรับข้อตกลงแบลร์เฮาส์ ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 และต้องการแก้ไขเนื้อหาบางอย่างของข้อตกลงแบลร์เฮาส์ นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังได้เรียกร้องให้ตนสามารถอุดหนุนอุตสาหกรรมภาพยนตร์ได้ต่อไป และสามารถจำกัดจำนวนรายการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกาที่ออกฉายในสถานีโทรทัศน์ของตน ทั้งนี้ เนื่องจากในปี ค.ศ. 1992 อุตสาหกรรมภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปฉายในตลาดของประชาคมยุโรปได้กวาดเงินจากนักชมของยุโรปไปกว่า 3,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี ในขณะที่อุตสาหกรรมภาพยนตร์ของยุโรปกวาดเงินจากนักชมของสหรัฐอเมริกาได้ไม่ถึง 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี⁴⁵ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ยกเรื่องภาพยนตร์และโทรทัศน์มาต่อรองกับประชาคมยุโรป โดยสหรัฐอเมริกาคงยอมถอนเรื่องภาพยนตร์และโทรทัศน์ออกจากการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย เมื่อแลกกับการยอมรับข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรของประชาคมยุโรป

หลังจากที่ทั้งสองฝ่ายเจรจาท่อรองกัน ฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร เมื่อแลกกับการที่สหรัฐอเมริกาถอนเรื่องภาพยนตร์และโทรทัศน์ออกจากการเจรจาแกตต์ นางคาร์ลา เอ. ฮิลล์ (Carla A. Hills) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการถอนเรื่องภาพยนตร์และโทรทัศน์ออกจากการเจรจาแกตต์ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ว่า "รัฐบาลคลินตันได้ทำในสิ่งที่ถูกต้องแล้ว ที่ยอมรับในสิ่งที่สามารถตกลงได้ และเลื่อนส่วนที่เหลือ [ภาพยนตร์และโทรทัศน์] ออกไป"⁴⁶ นอกจากนี้ นายเกลน เจ. กัมเพล (Glenn J. Gumpel) ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารของ Directors Guild of America ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้อำนวยการกว่า 10,000 คน ได้ให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ที่กรุงเจนีวาว่า "ไม่มีใครในฝ่ายของเราคิดว่า พวกเราควรขอให้ประธานาธิบดี และ นายมิกกี้ แคนเตอร์ เดินออกจากการเจรจาแกตต์ เพียงเพื่อเรื่อง [ภาพยนตร์และโทรทัศน์] นี้ เท่านั้น หลังจากสหรัฐอเมริกาคงบรรลุความตกลงในเรื่องอื่น ๆ แล้ว"⁴⁷

ประเด็นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจน และความตกลงในประเด็นนี้ ทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์ในบางเรื่อง และเสียประโยชน์ใน

⁴⁵ "แกตต์อุรุกวัย รอบแห่งความล้มเหลว," สยามโพลิต (25 ตุลาคม 2536): 18.

⁴⁶ Keith Bradsher, "U.S. and Europe clear the way for a world accord on trade," New York Times (15 December 1993).

⁴⁷ Ibid.

บางเรื่องไป กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้รับผลประโยชน์จากการยอมรับข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรของประชาคมยุโรป โดยยอมเสียผลประโยชน์ในเรื่องภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ ในขณะที่ประชาคมยุโรปตกลงยอมรับข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่จะได้รับการที่สหรัฐอเมริกาถอนเรื่องภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ออกจากการเจรจาเขตต์

ดังนั้น จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า การเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เป็นตัวกำหนดข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร นอกจากนี้ ในช่วงที่ทั้งสองฝ่ายเจรจาต่อรองกัน ได้มีการใช้อิทธิพลผลักดันและขัดขวางการบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร เช่น การที่นายเดอลอร์ขัดขวางการเจรจาระหว่างนายแมคแซร์รี่และนายเมดิแกนเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1992 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือ การที่รัฐบาลของสหราชอาณาจักรและรัฐบาลของเยอรมนีผลักดันให้นายเดอลอร์ หาข้อยุติในเรื่องสินค้าเกษตรกับสหรัฐอเมริกา

หากพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบของทั้งสองฝ่ายจากข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรที่ปรากฏในกรรมสารสุดท้ายแล้ว พบว่า ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรนี้เป็นการตอบสนองต่อข้อเสนอของประชาคมยุโรปและให้ประโยชน์ต่อประชาคมยุโรปมากกว่าสหรัฐอเมริกา และแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ยอมอ่อนข้อให้กับประชาคมยุโรปอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรนี้เป็นข้อตกลงที่ยังห่างไกลจากแนวทางหรือข้อเสนอแรกเริ่มของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ.1987 ที่ให้ยกเลิกการอุดหนุนการเกษตรทุกรูปแบบให้หมดไปภายในปี ค.ศ.2000 ซึ่งจะทำให้มีการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในสินค้าเกษตรทุกชนิดที่ได้รับการปกป้อง นอกจากนี้ ยังเป็นข้อตกลงที่ห่างไกลจากข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาเมื่อปลายปี ค.ศ.1990 ที่เสนอให้ลดมาตรการสนับสนุนภายในและให้มีการเปิดตลาดด้วยการลดภาษีศุลกากรลง 75% และลดการอุดหนุนการส่งออก 90% ซึ่งในขณะนั้นประชาคมยุโรปยอมลดมาตรการสนับสนุนภายในลง 10-30% เท่านั้น และมีการคาดกันว่าทั้งสองฝ่ายอาจประนีประนอมกันให้ลดลงประมาณ 50%^{4b} แต่ปรากฏว่าข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรได้กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการสนับสนุนภายในลงเพียง 20% ลดภาษีศุลกากรลงเพียง 36% ลดภาษีศุลกากรในแต่ละรายการลงเพียง 15% ลดงบประมาณในการอุดหนุนการส่งออกเพียง 36% และลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกเพียง 21% ซึ่งข้อตกลงทางด้าน

^{4b} Kym Anderson, "Trade negotiations and farm policy," Economic Policy 18: 32.

สินค้าเกษตรนี้เป็นผลมาจากการปรับความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรในร่างกรมสารลดทาบกับข้อตกลง แบลร์เฮาส์เข้าด้วยกัน และนำมาใช้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติแก่ประเทศภาคีแกตต์ทั้งหลาย

บทบาทในการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรปและกลุ่มแครีนส์

บทบาทของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรและต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัยเป็นอย่างมาก บทบาทที่เห็นเด่นชัด ก็คือ บทบาทในการเสนอแนวทางของการเจรจา เช่น เสนอให้ยกเลิกเงินโอบายที่เป็นการบิดเบือนการค้าสินค้าเกษตรทั้งหมด ที่เรียกว่า zero option เมื่อปี ค.ศ.1987 และได้เสนอแนวความคิดว่าด้วยการเปลี่ยนเป็นภาษีศุลกากร ที่เรียกว่า tariffication เมื่อปี ค.ศ.1988 และได้เสนอให้แยกมาตรการสนับสนุนภายในออกเป็น 3 ประเภท คือ มาตรการที่ต้องยกเลิก มาตรการที่ต้องมีกฎระเบียบ และมาตรการที่ยกเว้น เมื่อปี ค.ศ.1989 เป็นต้น

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีบทบาทในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติ และผลักดันให้เกิดข้อตกลง ซึ่งเห็นได้จากความพยายามในการเจรจาประนีประนอมกับประชาคมยุโรปในปี ค.ศ. 1992 ในประเด็นต่าง ๆ ที่ยังตกลงกันไม่ได้ เช่น ประเด็นการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก ประเด็นมาตรการไม่นำข้อพิพาทฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนของแกตต์ จนที่ในที่สุดสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ ที่เรียกว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์

สำหรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นไปในลักษณะที่ให้มีการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรอย่างเต็มที่ พร้อม ๆ กับเสนอให้มีการยกเลิกการสนับสนุนภายใน ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก เปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรให้เป็นภาษีศุลกากร และลดภาษีศุลกากรลง ซึ่งในช่วงแรก สหรัฐอเมริกาเสนอให้ยกเลิกการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าทั้งหมดภายในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากมาก เพราะประชาคมยุโรปยังไม่เต็มใจที่จะดำเนินการตามข้อเสนอนี้ อย่างไรก็ตาม คาดว่าข้อเสนอนี้เป็นเพียงยุทธวิธีที่สหรัฐอเมริกาใช้ผลักดันให้ประเทศที่ให้การอุดหนุนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาคมยุโรป ลดการอุดหนุนการเกษตรให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ด้วยการผลักดันให้ลดในปริมาณที่มากกว่าก่อน เพื่อว่าจะได้บีบบังคับให้มีการลดการอุดหนุนการเกษตรได้มาก ซึ่งต่อมา ในปี ค.ศ.1990 สหรัฐอเมริกาได้ขอมลลดข้อเสนอของตนเองมา ด้วยการเสนอให้ลดการอุดหนุนการส่งออกลง 90% และลดการสนับสนุนภายใน รวมทั้งลดภาษีศุลกากรลง

75% แต่ประชาคมยุโรปก็ไม่อาจรับข้อเสนอนี้ได้ ดังนั้นในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 สหรัฐอเมริกาก็ไม่อาจรับข้อเสนอของประชาคมยุโรปที่ให้มีการปรับลดและการใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีฐานได้ ในที่สุดการประชุมในครั้งนั้นจึงประสบความล้มเหลว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1992-1993 สหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทอย่างมากในการผลักดันให้เกิดความตกลงสินค้าเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากนับตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้เจรจาเนื้อหาข้อยุติกับประชาคมยุโรป ซึ่งได้มีการตกลงกันในเรื่องการลดการสนับสนุนภายใน การลดการอุดหนุนการส่งออก และการเปิดตลาด โดยใช้ข้อเสนอของนายตันเคิลเป็นกรอบในการเจรจา และสามารถบรรลุข้อตกลงได้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 แต่เนื่องจากฝรั่งเศสไม่ยอมรับข้อตกลงนี้ จึงต้องมีการเจรจาทันทีในประเด็นที่ฝรั่งเศสเรียกร้อง ซึ่งในที่สุดก็หาข้อยุติกันได้

บทบาทและข้อเสนอที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้มีการปรับปรุงสภาวะการแข่งขัน โดยพยายามกำหนดให้เป้าหมายของการลดภาษีศุลกากร การลดการสนับสนุนภายใน และการลดการอุดหนุนการส่งออกสูงมากเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเป้าหมายหลักของสหรัฐอเมริกาก็คือ การปฏิรูปมาตรการและเครื่องมือต่าง ๆ ของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรป

ดังนั้น สรุปได้ว่า สหรัฐอเมริกาทำให้ประเด็นสินค้าเกษตรได้รับการแก้ไขจนประสบผลสำเร็จ และสามารถผลักดันให้เกิดกรอบพื้นฐานที่นำไปใช้ปฏิบัติแก่ประเทศภาคีแกตต์ทั้งหลายได้ และหากปราศจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเด็นสินค้าเกษตรนี้อาจจะต้องยืดเยื้อออกไปอีกเป็นเวลานาน หรือ อาจถูกละเลยจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประชาคมยุโรป

บทบาทของประชาคมยุโรป

ประชาคมยุโรปเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรและต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอูรุกวัยเป็นอย่างมาก บทบาทที่เห็นเด่นชัด ก็คือ บทบาทในการขัดขวางการบรรลุข้อตกลง ซึ่งเห็นได้จากท่าทีที่ไม่ยอมประนีประนอมในการประชุมครั้งต่าง ๆ เช่น ในการประชุมที่กรุงมอนทรีออล เมื่อปี ค.ศ. 1988 ประชาคมยุโรปเสนอเงื่อนไขให้ลดการสนับสนุนภายในลง แต่ไม่ยอมให้มีการยกเลิกการอุดหนุนอย่างสิ้นเชิงที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกา จึงทำให้การประชุมครั้งนั้นไม่สามารถบรรลุความตกลงใด ๆ ได้ และในการประชุมที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 ได้เสนอให้มีการปรับลดและให้ใช้ปี ค.ศ. 1986 เป็นปีฐาน แต่ไม่ยอมผูกมัดในเรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออกและไม่ยอมรับการแยกเป้าหมายการลดมาตรการสามประเภทออกจากกัน ถึงแม้ว่านายแมทซ์ เฮลสตรอม ประธานกลุ่มเจรจาสินค้า

เกษตรในขณะนั้น พยายามใกล้เคียงด้วยการเสนอให้ลดมาตรการทั้งสามลง 30% ในช่วงปี ค.ศ. 1990-1995 แล้วก็ตาม แต่ประชาคมยุโรปก็ไม่ยอมเปลี่ยนจุดยืนของตน จึงทำให้การประชุมในครั้งนั้นประสบความล้มเหลว นอกจากนี้ ยังได้ปฏิเสธร่างกรมสารสุดท้ายที่เสนอโดยนายดันเคิลอีกด้วย การที่ประชาคมยุโรปแสดงบทบาทในการขัดขวางการบรรลุข้อตกลงสินค้าเกษตรนั้น ก็เพราะต้องการปกป้องนโยบายเกษตรร่วมของตน ที่ได้ให้การสนับสนุนภาคเกษตรมาเป็นเวลานาน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาคมยุโรปต้องคัดค้านหรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับนโยบายเกษตรร่วมของตน อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมแล้ว ก็มีแนวโน้มว่าสามารถบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรในเกณฑ์ได้โดยง่าย

สำหรับข้อเสนอของประชาคมยุโรปนั้น เป็นไปในลักษณะที่ไม่ยอมให้มีการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร ดังจะเห็นได้จากการเสนอให้ลดการอุดหนุนอย่างค่อยเป็นค่อยไป การไม่ยอมผูกมัดในเรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออก โดยอ้างเหตุผลว่าการลดการสนับสนุนภายในจะทำให้การอุดหนุนการส่งออกลดลงในที่สุด นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการปรับลด ซึ่งทำให้สามารถบิดเบือนการค้าได้ต่อไป รวมทั้งเสนออัตราส่วนในการลดเพียงเล็กน้อย คือ ประมาณ 10-30% ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไม่เต็มใจที่จะให้มีการเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1992-1993 ประชาคมยุโรปได้มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงดังกล่าว ประชาคมยุโรปได้ยอมเจรจากับสหรัฐอเมริกาเพื่อหาข้อยุติ และได้ตกลงให้ลดการสนับสนุนภายในและยอมเปิดตลาดตามข้อเสนอของนายดันเคิล แต่สำหรับการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกนั้น ได้มีการเจรจาท่องกับสหรัฐอเมริกาจาก 24% เป็น 21% และได้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในเรื่องสินค้าเกษตรกับเรื่องยานยนต์และโทรทัศน์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมยานยนต์และโทรทัศน์ของประชาคมเอาไว้ ตลอด 2 ปีหลังนี้ พบว่า มีการใช้สิทธิขัดขวางและผลักดันการเจรจาให้บรรลุข้อตกลง ดังเห็นได้จากกรณีที่นายเดอลอร์ ประธานกรรมาธิการ ขัดขวางไม่ให้นายแมคคาร์ธี กรรมาธิการการเกษตร ยอมรับข้อเสนอในการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 21% หรือกรณีที่รัฐบาลของสหราชอาณาจักรและของเยอรมนี ผลักดันให้นายเดอลอร์ เจริญหาข้อยุติกับสหรัฐอเมริกาให้ได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

บทบาทและข้อเสนอที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของประชาคมยุโรปในการปกป้องนโยบายเกษตรร่วม ด้วยการกำหนดเป้าหมายของการลดภาษีศุลกากร การลดการสนับสนุนภายใน และการลดการอุดหนุนการส่งออกให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออก

ดังนั้นสรุปได้ว่า ประชาคมยุโรปทำให้การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรยึดถือออกมาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในภาคีรอบอุรุกวัย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าหากประชาคมยุโรปไม่ปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม และไม่ยอมเจรจาหรือหาทางยุติความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเด็นสินค้าเกษตรก็คงยึดถือต่อไปอีก

บทบาทของกลุ่มแครนส์

ถึงแม้ว่าประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร จะได้แก่สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป แต่ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในภาคีรอบอุรุกวัย ได้พบว่ามีกลุ่มแครนส์ ซึ่งเป็นกลุ่มพันธมิตรระหว่างประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่มีผลประโยชน์ทางการเกษตรร่วมกันนั้น เป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทในการเจรจาในช่วง 4 ปีแรกเป็นอย่างมาก บทบาทที่เห็นเด่นชัด ก็คือ บทบาทในการเป็นตัวประสานจุดยืนที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งบทบาทนี้สามารถเห็นได้ชัดในช่วง 2 ปีแรกของการเจรจารอบนี้ คือ ในปี ค.ศ. 1988 ที่สหรัฐอเมริกายืนยันให้มีการลดการอุดหนุนในระยะยาว แต่ประชาคมยุโรปไม่ยอมรับข้อผูกมัดที่รุนแรงดังกล่าว ดังนั้น กลุ่มแครนส์จึงได้เสนอแนวทางที่ยืดหยุ่นเข้าสู่กระบวนการเจรจาด้วยการเสนอให้คงระดับการปกป้องไว้ ณ ระดับปัจจุบัน แล้วลดการสนับสนุนลงภายใน 2 ปี ซึ่งเป็นโครงการระยะสั้นสำหรับการปฏิรูปในระยะยาว และเสนอให้มีการลดการสนับสนุนลง 10% ในช่วงปี ค.ศ. 1989-1990⁴⁹

นอกจากนี้ กลุ่มแครนส์ยังมีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจ ด้วยการเสริมอำนาจให้กับฝ่ายสหรัฐอเมริกาเพื่อกดดันประชาคมยุโรป อันเป็นการผลักดันให้การเจรจาดำเนินต่อไป⁵⁰ และในขณะที่

⁴⁹ H. Wayne Moyer, "The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at all costs," in World agriculture and the GATT, ed. William P. Avery, p. 97.

⁵⁰ ไดอานา ทัสซี (Diana Tussie) ได้กล่าวไว้ว่า "เป็นไปได้ทีเดียวว่าหากปราศจากกลุ่มแครนส์แล้ว สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปอาจใช้ประเด็นการปรับดุลมาเป็นข้ออ้างในการที่ไม่สามารถตกลงกันได้ แทนที่จะหาทางแก้ไขอื่น ๆ"

เดียวกันก็เป็นการโดดเดี่ยวกลุ่มลิวเบียทางการเกษตรของประชาคมยุโรปด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มแครนส์มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็น "ตัวแสดงที่สำคัญอันดับสาม" ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มแครนส์ ทำให้ประเทศที่มีการอุดหนุนการเกษตรสูง อย่างประชาคมยุโรป จำเป็นต้องพิจารณาและหาทางปรับตัวให้สามารถยอมรับข้อเสนอของฝ่ายสหรัฐอเมริกาและของกลุ่มแครนส์ได้

สำหรับข้อเสนอของกลุ่มแครนส์นั้น จะเป็นไปในลักษณะที่ให้การสนับสนุนกระบวนการลดอย่างค่อยเป็นค่อยไป พร้อม ๆ กับให้ความตกลงในการปฏิรูปนโยบายเกษตรในระยะยาว เพื่อให้มีการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตร รวมทั้งสนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ให้เป็นภาษีศุลกากร และให้มีการจัดประเภทการอุดหนุนภายในโดยนิยามที่ระดับการบิดเบือนทางการค้า รวมทั้งให้มีการลดการอุดหนุนการส่งออกไปพร้อม ๆ กับการลดระดับการสนับสนุนภายใน ซึ่งกลุ่มแครนส์เห็นว่าลักษณะของข้อเสนอนี้ ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปน่าจะรับได้

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ได้ถูกรวบรวมไว้ในร่างกรมสารสุดท้ายของนายดันเคิลที่เสนอเมื่อปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 ด้วย ซึ่งในจุดนี้ แสดงให้เห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร เป็นผลมาจากความพยายามของกลุ่มแครนส์ในระดับหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม การที่ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรบรรลุผลได้นั้น เป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปในช่วงปลายปี ค.ศ. 1992-1993 จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 3 ปีหลังนั้น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปมีบทบาทอย่างมากต่อการบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากว่าหากทั้งสองฝ่ายนี้ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์ระหว่างกันได้แล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่จะบรรลุข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอุรุกวัยได้

ถึงแม้ว่าในช่วง 3 ปีหลังนั้น จะดูเหมือนว่าบทบาทของกลุ่มแครนส์ได้ลดลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว มิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการประชุมลับระหว่างหัวหน้าการเจรจาในระดับ



เจ้าหน้าที่ 4 ฝ่าย คือ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป กลุ่มแครนส์ และญี่ปุ่น^๖ ซึ่งก็หมายความว่า ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มแครนส์ จึงได้มีการปรึกษาหารือกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มแครนส์สามารถมีอำนาจต่อรองในการเจรจา เรื่องสินค้าเกษตรในช่วง 3 ปีหลังได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับอิทธิพลของกลุ่มแครนส์ต่อการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรนั้น จะเห็นได้จากการ ประชุมที่กรุงมอนทรีออล เมื่อปี ค.ศ. 1988 กล่าวคือ กลุ่มลาตินอเมริกาซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่ม แครนส์ได้ออกเสียงยับยั้ง ด้วยการที่จะไม่เจรจาเรื่องอื่น ๆ ต่อไป หากการเจรจาเรื่องสินค้า เกษตรประสบความล้มเหลว โดยประกาศว่า จะฉีกสิ่งต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันในหัวข้ออื่น ๆ ทั้ง ถ้า ไม่ยอมตกลงกันในเรื่องสินค้าเกษตร

ดังนั้น กลุ่มแครนส์จึงเป็นตัวแสดงที่ทำให้การเจรจาการค้าสินค้าเกษตรยังคงเป็นหัวใจ สำคัญของการประชุมแกตต์รอบอุรุกวัยที่ประเทศภาคินแกตต์ทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันแก้ไข และหาก ปรากฏกลุ่มแครนส์แล้ว ประเด็นสินค้าเกษตรอาจได้รับความสนใจน้อยลงจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นที่เกิดขึ้นในการเจรจาแกตต์ 2-3 รอบที่ผ่านมา และอาจทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันไปให้ ความสนใจกับการเจรจาในเรื่องอื่น ๆ ที่เขาเห็นว่าสำคัญกว่า เช่น เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และ การค้าบริการ

^๖ ในเรื่องนี้ นายพีเตอร์ ไมตรี อิงภากรณ์ ได้กล่าวว่า

จริง ๆ แล้วมันมีการประชุมลับ 4 ฝ่าย . . . มี จูเลียส แคทซ์ (Julius Katz) ซึ่งเป็นรองผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (Deputy U.S. Trade Representative) มี ปีเตอร์ ฟิลด์ (Peter Field) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศและ การค้าของออสเตรเลีย (Deputy Secretary Department of Foreign Affairs and Trade) อ้างว่าในนามของกลุ่มแครนส์ มี จิโร ชิวกุ (Jiro Shiwaku) ซึ่งเป็น Vice Minister for International Affairs ของญี่ปุ่น และ มี กี เลอกา (Guy Legras) ซึ่งเป็น Director-General of Agriculture . . . 4 คนนี้เขาจะคุยกัน เขาจะแอบเจอกันเป็นระยะ ๆ รู้สึกว่าเจอกันครั้งแรกหลังติดขัดที่มอนทรีออล เมื่อต้นปี ค.ศ. 1989 แล้วก็มีการเจอกันอีกหลายครั้ง (สัมภาษณ์ พีเตอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2538.)

บทบาทของกลุ่มแคร์นส์ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในเขตต์รอบอุรุกวัยที่กล่าวมานี้ ได้ให้แง่คิดว่า หากประเทศต่าง ๆ ที่มีปัญหาทางการค้าและขาดอำนาจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยลำพัง แต่สามารถมีมุมมองร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกัน รวมทั้งมีผู้นำกลุ่มที่ดีในการดำเนินการ* แล้ว ก็สามารถมีบทบาทในการเจรจาต่อรองในเวทีการค้าพหุภาคีได้ ดังเช่นกรณีของกลุ่มแคร์นส์ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในเขตต์รอบอุรุกวัย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มแคร์นส์เป็นกลุ่มพันธมิตรที่สามารถมีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรองทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศได้ อันเป็นตัวอย่างที่ดีของการรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรในรูปแบบต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต เนื่องจากกลุ่มแคร์นส์ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ประเทศที่มีเป้าหมายคล้ายคลึงกัน สามารถรวมตัวกันเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่น หากมีการจัดระเบียบการทำงานและการประสานงานกันอย่างเป็นระบบแล้ว ย่อมจะช่วยเสริมสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองให้มากขึ้น ซึ่งในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในเขตต์รอบอุรุกวัยนั้น กลุ่มแคร์นส์ได้แสดงบทบาทของตนและมีอิทธิพลได้ในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าบทบาทในช่วง 3 ปีหลังของกลุ่มแคร์นส์จะไม่โดดเด่นเท่ากับบทบาทในช่วง 4 ปีแรกก็ตาม แต่กลุ่มแคร์นส์ก็ได้มีส่วนร่วมในการบรรลุข้อตกลงในข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรเช่นกัน

สำหรับบทบาทและเป้าหมายที่สำคัญของกลุ่มแคร์นส์ในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในเขตต์รอบอุรุกวัยนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้คือ**

1. ในช่วงก่อตั้ง กลุ่มแคร์นส์มีเป้าหมายหลักต้นให้มีการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในการประชุมเขตต์รอบอุรุกวัย การผลักดันดังกล่าวประสบความสำเร็จในเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 หนึ่งเดือนหลังจากการก่อตั้งกลุ่มแคร์นส์ คือ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีเขตต์ที่กรุงปุนตา เดล เอสเต

* การที่กลุ่มแคร์นส์ประสบความสำเร็จในการมีส่วนผลักดันการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีผู้นำกลุ่มที่มีความสามารถ อย่างเช่นออสเตรเลีย ในการดึงให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายมารวมกัน โดยออสเตรเลียจะเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนทางเทคนิคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมข้อมูลพื้นฐานทางสถิติอย่างเป็นระบบให้กับกลุ่ม หรือการจัดประชุม เป็นต้น

** ดุราลละ เอียดเน็ม เต็มใน นีเทอร์ ไมตรี อังภากรณ, สามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไวิลาย, 2538), หน้า 139-141.

2. ในระยะต่อมา กลุ่มแครนส์ได้ร่วมในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรอย่างแข็งขัน จนเป็นที่ยอมรับว่าเป็น "พลังที่สาม" ในเรื่องนี้ ซึ่งเห็นได้จากการที่กลุ่มแครนส์มีการประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างประเทศสมาชิกเป็นระยะ ๆ และได้ยื่นข้อเสนอลำดับต่อที่ประชุมกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในปลายปี ค.ศ.1987 และปลายปี ค.ศ.1989 ซึ่งข้อเสนอมือปี ค.ศ.1987 เป็นการสรุปหลักการเบื้องต้น ส่วนข้อเสนอมือปี ค.ศ.1989 เป็นร่างข้อเสนอฉบับสมบูรณ์ของกลุ่มที่ มาจากการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 21-23 พฤศจิกายน ค.ศ.1989 นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากการที่ออสเตรเลียในฐานะประธานของกลุ่ม ได้เป็นแกนนำกร่างหนังสือขึ้น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1993 เพื่อยื่นต่อผู้นำของสหรัฐอเมริกาและประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ โดยมีประเทศภาคีภาคีประมาณ 40 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณากร่าง เพื่อให้ประเทศมหาอำนาจได้ทราบถึงความกังวลของประเทศภาคีภาคีเกี่ยวกับความไม่คืบหน้าของการเจรจาเกษตรรอบอุรุกวัย และเรียกร้องให้ประเทศเหล่านี้รับผิดชอบในการเจรจา เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว⁵⁰

3. กลุ่มแครนส์พยายามประนีประนอม ไกล่เกลี่ยระหว่างจุดยืนต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน เช่น ในขณะที่ทั้งกลุ่มแครนส์และสหรัฐอเมริกาผลักดันให้มีการลดหรือยกเลิกมาตรการการบิดเบือนการค้าในระยะยาว คือไม่เกิน 10 ปีนั้น ข้อเสนองของกลุ่มแครนส์ได้เน้นกวลดมาตรการต่าง ๆ ลงในระยะสั้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปเสมือนเป็นการวางเงินมัดจำ (down-payment) เพื่อทดลองดูผล และเพื่อสร้างความเข้าใจกัน นอกจากนี้ การที่สมาชิกของกลุ่มแครนส์เป็นประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ จึงทำให้ข้อเสนองของกลุ่มมีลักษณะเห็นอกเห็นใจให้หาของประเทศอื่นมากกว่าข้อเสนองของสหรัฐอเมริกา เช่น อินโดนีเซียต้องการดำเนินนโยบายเพื่อความมั่นคงทางอาหาร และบราซิลต้องการข้อยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ทำให้เห็นว่ากลุ่มแครนส์มีความเห็นอกเห็นใจประเทศที่ต้องการพึ่งตนเองทางอาหารและประเทศกำลังพัฒนาที่นำเข้าอาหาร แต่ไม่ได้หมายรวมถึงญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมแล้ว

เมื่อการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรทำท่าว่าจะหยุดชะงักลง ผู้นำกลุ่มแครนส์จะพยายามช่วยไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะรัฐมนตรีการค้าของออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่ นายจอห์น ดอร์กินส์ (John Dawkins) ในช่วงปี ค.ศ.1985-1986 นายไมเคิล ดันฟี ในช่วงต่อมาจนถึงปลายปี ค.ศ.1989 และนายนิล บลิเวท (Neal Blewett) ในระยะหลัง กล่าวคือ ในช่วงการประชุมที่กรุง

⁵⁰ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กตตกับการเจรจาอุรุกวัย, หน้า 29.

มอนทรีออลเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1988 นายตันฟี ในฐานะประธานการเจรจาจากลุ่มย่อยชุดต่าง ๆ ได้ทำงานหนักแทบทั้งวันทั้งคืนเพื่อพยายามหาทางคลี่คลายปัญหา และในช่วง 2-3 เดือนหลังจากนั้น นายตันฟี ได้เดินทางตระเวนทั่วยุโรปและอเมริกาเหนือจนปัญหาคลี่คลายไป ส่วนนายบลิวทั้น ก็ได้เดินทางมากเช่นกันในช่วงกลางถึงปลายปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเดิมกำหนดเป็นปีสุดท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัย

4. ประเทศสมาชิกของกลุ่มแครีนส์ในบางครั้งพร้อมที่จะมีท่าทีแข็งกร้าวในจังหวัดสำคัญ ๆ บางจังหวัด เช่น ในการตกลงข่าวระหว่งการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งสำคัญ ๆ นั้น นายตันฟี และนายบลิวทั้นได้พูดด้วยน้ำเสียงและท่าทีที่แข็งกร้าว

5. ประเทศสมาชิกของกลุ่มแครีนส์บางประเทศ โดยเฉพาะประเทศลาตินอเมริกา พร้อมที่จะข่มขู่กระดานในบางจังหวัด เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงมอนทรีออลเมื่อปี ค.ศ. 1988 และที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อปี ค.ศ. 1990 ประเทศลาตินอเมริกาได้แสดงออกว่าจะไม่รับข้อตกลงในเรื่องอื่น ๆ หากไม่มีการตกลงกันในเรื่องสินค้าเกษตร

บทสรุป

จากการศึกษาการเจรจาในช่วงแรก ระหว่างปี ค.ศ. 1988-1990 พบว่า ประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้การเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยในปี ค.ศ. 1990 ล้มเหลวนั้น ก็คือ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เนื่องจากว่าทั้งสองฝ่ายมีแนวทางและข้อเสนอที่แตกต่างกันมาก และไม่ยอมเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตน ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามไกล่เกลี่ยและเสนอแนวทางในลักษณะที่ประนีประนอมแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจตกลงกันได้ นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรของทั้งสองฝ่ายยังได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะผู้แทนเจรจา ทำให้ความพยายามเจรจาทอรองกันในช่วงแรกนี้ ไม่อาจบรรลุความตกลงหรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใด ๆ เกิดขึ้นได้

จากการศึกษาการเจรจาในช่วงที่สอง ระหว่างปี ค.ศ. 1991-1993 พบว่า ประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในแกตต์รอบอุรุกวัย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เนื่องจากทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาทกลงกันในประเด็นต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันได้ นอกจากนี้ ยังพบว่า ในการเจรจาช่วงที่สองนี้ ได้มีการเสนอร่างกรรมสารสุดท้ายโดยนายตันเคิล เลขาธิการแกตต์ เพื่อใช้เป็นกรอบพื้นฐานในการเจรจา ถึงแม้ว่าร่างกรรมสารสุดท้ายนี้มีลักษณะที่โน้มเอียงไปทางประชาคมยุโรปแล้วก็ตาม แต่ประชาคมยุโรปก็ไม่ยอมรับร่างกรรมสารสุดท้ายนี้ ซึ่งทำให้การเจรจาในช่วงปี ค.ศ. 1992 ต้องหยุดชะงักลงชั่วคราว ดังนั้น

สหรัฐอเมริกาจึงได้เจรจากับประชาคมยุโรปเพื่อหาทางประนีประนอมและหาข้อยุติในเรื่องสินค้าเกษตร ซึ่งประเทศภาคีแกตต์อื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์ทางการค้าเกษตร จำเป็นต้องให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้เสียก่อน และหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อตกลงระหว่างกัน ที่เรียกว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 และได้เจรจากันไขว่ในประเด็นที่ขัดแย้งกันเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้นำมาเสนอต่อที่ประชุมแกตต์ ซึ่งประเทศภาคีแกตต์อื่น ๆ ได้ให้การยอมรับ จึงทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรสามารถบรรลุผลสำเร็จลงได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ของทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ

หากพิจารณาถึงท่าทีและนโยบายของประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาแล้ว พบว่าสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้มีการลดมาตรการสนับสนุนการเกษตรต่าง ๆ ให้มากที่สุดและต้องการให้มีการปรับปรุงนโยบายเกษตรของประเทศที่ให้การอุดหนุนสูง เช่น ประชาคมยุโรป ในขณะที่ท่าทีและนโยบายของประชาคมยุโรป เป็นไปในลักษณะที่พยายามรักษานโยบายเกษตรร่วมของตนเอาไว้ และพยายามให้มีการลดมาตรการสนับสนุนการเกษตรให้น้อยที่สุด สำหรับบทบาทของกลุ่มแคร็งส์นั้น เป็นไปในลักษณะที่ใกล้เคียงและประสานจุดยืนที่แตกต่างกันของสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป และต้องการให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบของแกตต์ในเรื่องสินค้าเกษตรให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

หากพิจารณาถึงประเด็นสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรแล้ว พบว่า ประเด็นการลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกเป็นประเด็นสำคัญที่ยากจะตกลงกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายประชาคมยุโรปไม่ยอมผูกมัดในเรื่องนี้มาตั้งแต่แรก และพยายามหาทางเจรจาให้มีการลดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในที่สุด ทั้งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปก็ได้พบกันครึ่งทางระหว่าง 24% และ 18% ส่วนประเด็นปฏิรูปที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการลดการอุดหนุนนั้น ก็ได้เปลี่ยนจากปี ค.ศ. 1986-1990 มาเป็นปี ค.ศ. 1991-1992 ซึ่งทำให้ทั้งสองฝ่ายลดการอุดหนุนน้อยลง ส่วนประเด็นมาตรการไม่นำข้อผูกพันฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนแกตต์นั้น ก็ได้มีการขยายเวลาของมาตรการนี้จาก 6 ปีเป็น 9 ปี ทำให้นโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากแกตต์ และสำหรับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในเรื่องสินค้าเกษตรกับเรื่องภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์นั้น สหรัฐอเมริกาได้ยอมถอนเรื่องภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ออกจากการเจรจาแกตต์เมื่อแลกเปลี่ยนกับการยอมรับข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรของประชาคมยุโรป

หากพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรบรรลุผลสำเร็จแล้ว พบว่า ข้อตกลงแบลร์เฮาส์เป็นปัจจัยสำคัญอันดับหนึ่งต่อความสำเร็จของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากหากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่สามารถบรรลุข้อตกลงแบลร์เฮาส์ได้แล้ว ก็ไม่สามารถที่จะหาข้อยุติในเรื่องสินค้าเกษตรได้ เพราะประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้นั้น เป็นประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องเจรจากันเพื่อหาข้อยุติให้ได้เสียก่อน ส่วนปัจจัยที่สำคัญเป็นอันดับสอง ได้แก่ ร่างกรรมสารสุดท้ายและการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม สำหรับร่างกรรมสารสุดท้ายนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถมีกรอบพื้นฐานในการเจรจาระหว่างกันเพื่อหาข้อยุติ ส่วนการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมนั้น ทำให้ประชาคมยุโรปสามารถยอมรับข้อผูกมัดในเรื่องสินค้าเกษตรในเกณฑ์ได้ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเสริมอื่นอีกที่ทำให้การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งได้แก่ การยอมเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ กำหนดเส้นตายของอำนาจนำสัตว์แทรกของฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา และกำหนดเส้นตายของการปิดการเจรจาเกณฑ์รอบอูรุกวัย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น