

บทที่ 2

ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา ในการแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศ

การศึกษาเรื่องปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา นั้น หัวใจสำคัญอยู่ที่ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และท่าทีของสหรัฐอเมริกาว่า ท่าไมสหรัฐอเมริกาจึงได้ดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ทั้งต่อประเทศไทยและคู่ค้าอื่น ๆ ทั่วโลก ทั้ง ๆ ที่สำคัญสำหรับไทยแล้วมองอเมริกาอย่างมหามิตรเสมอมา ปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนนั้นย่อมหลีกเลี่ยง ประเด็นอันเกี่ยวเนื่องด้วยผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้นไม่ได้ เพราะขณะนั้นไทยยังคงเป็นประเทศที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากไทยอยู่ในสถานะด้านหน้าของค่ายโลกเสรี ตามทฤษฎี "โดมิโน" ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของโลกจุดหนึ่ง เพราะเป็นเส้นทางการเดินทางเรือพาณิชย์ที่จะไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ หากสหรัฐอเมริกาไม่สามารถปกป้องไทยให้รอดพ้นจากภัยคุกคามจากค่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งจีนและสหภาพโซเวียตในขณะนั้นได้ ลัทธิคอมมิวนิสต์ก็อาจจะลุกลามไปทั่วเอเชียอาคเนย์ แต่เมื่อสงครามเย็นอันยาวนานกว่าสี่ทศวรรษ (1953-1985) ได้ผ่อนคลายการเผชิญหน้าลงในระดับที่อาจกล่าวได้ว่าสงครามเย็นได้ยุติลงแล้ว สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการทบทวนบทบาท ปัญหา และผลพวงจากสงครามเย็น เพื่อที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมบนพื้นฐานของความเป็นจริง ศักยภาพ สภาพแวดล้อมภายในและระหว่างประเทศตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ค่อนข้างแตกต่างไปจากในอดีตอย่างชัดเจน

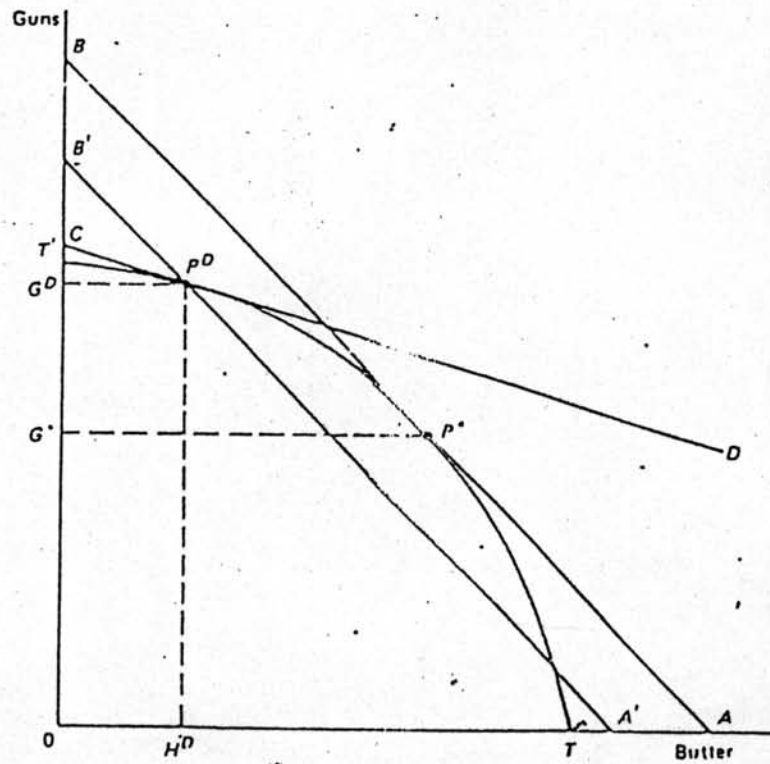
ปัญหาหลาย ๆ ด้าน ที่ถูกละเลยและขาดการเอาใจใส่ในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจภายใน ซึ่งฝ่ายบริหารในช่วงทศวรรษก่อน ๆ ได้ให้ความสำคัญในระดับรองจากนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศและการทหาร ซึ่ง

สะท้อนให้เห็นในงานเขียนของ T.N. Srinivasan (1987) แห่งมหาวิทยาลัยเยล (Yale University) ใน The National Argument for Government Intervention in Foreign Trade รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความสำคัญกับการผลิตอาวุธและยุทธปัจจัยทางการทหารเพื่อใช้ในกองทัพอเมริกันเอง ส่งออกจำหน่ายและให้ความช่วยเหลือพันธมิตรทั่วโลก โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคเท่าที่ควร ทำให้โอกาสในการพัฒนาของอุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากยุทธปัจจัยต้องสูญเสียไป T.N. Srinivasan ยังได้อ้างถึงคำกล่าวของ General Slay นายทหารอเมริกันซึ่งได้พูดไว้ในปี 1980 (Seabury, 1983) ว่า "สหรัฐอเมริกาคงไม่สามารถรักษาศักยภาพทางการทหารไว้ในอันดับที่หนึ่ง และปล่อยให้ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมตกอยู่ในลำดับที่สองได้ตลอดไป"

นอกจากนี้นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเยลผู้นี้ยังได้แสดงให้เห็นภาพในเชิงเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมอาวุธและการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค โดยอธิบายผ่านเส้นกราฟในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1

Optimality of an output subsidy to increase defense production



Source : T.N. Srinivasan, "The National Defense Argument for Government Intervention in Foreign Trade," in U.S. Trade Policies in a Changing World Economy, ed. Robert M. Stern (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987), pp. 338.

T.N. Srinivasan ได้ใช้รูปกราฟแสดงการเปรียบเทียบความสำคัญของการผลิตอาวุธ (Guns) และการผลิตเครื่องอุปโภคบริโภค (Butter) ซึ่งจากรูปกราฟได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนการผลิตอาวุธในอัตราที่สูงกว่ามาก เพราะถ้ารัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนการผลิตอาวุธ ปริมาณของ

อาวุธจะอยู่ที่จุด OG^* เท่านั้น ในขณะที่จะสามารถผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคได้ที่ ปริมาณ G^*P^* และจากการสนับสนุนของรัฐบาลทำให้การผลิตอาวุธที่น่าจะอยู่ที่จุด OG^* เพิ่มขึ้น โดยจะอยู่ที่ OG^D ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอุปโภค บริโภคก็ต้องเสียโอกาสไปอย่างมากมาย ระบบเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในสหรัฐ- อเมริกาเพียงแห่งเดียว แต่ในสหภาพโซเวียตอดีตผู้นำค่ายคอมมิวนิสต์เองก็มีลักษณะ เช่นเดียวกัน และค่อนข้างจะมากกว่าของสหรัฐอเมริกาหลายเท่านี้ ปัญหาการ ทุ่มเทพลังการของชาติจำนวนมากมายมหาศาลให้กับการผลิตอาวุธนี้เอง ได้กลายเป็น ปัจจัยที่สำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้อดีตสหภาพโซเวียตต้องล่มสลายลงในที่สุด สหรัฐ- อเมริกาเองก็มิได้มีสภาพที่แตกต่างไปมากนัก เพราะรัฐบาลต้องประสบกับปัญหา เศรษฐกิจมากมาย ขาดดุลการค้าและขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง มีหนี้สินสะสม พอกพูน ภาคธุรกิจเอกชนก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างชาติ ซึ่งได้มีการ พัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตติดต่อกันมาภายใต้การสนับสนุนของภาครัฐอย่างเข้มแข็ง มาไม่น้อยกว่าสองทศวรรษ

การยุติของสงครามเย็นนั้นยังส่งผลต่อปริมาณอาวุธตกค้างอย่างมากมาย ซึ่งหากตกไปอยู่ในมือของผู้นำประเทศที่มีความก้าวร้าวก็จะกลายเป็นภัยคุกคามต่อ สันติภาพของโลกอย่างสำคัญ อีกทั้งอาวุธต่าง ๆ นั้นยังหาซื้อได้ง่ายกว่าในอดีตมาก เพราะประเทศในกลุ่มอดีตสหภาพโซเวียต (CIS) และยุโรปตะวันออกนั้นมีความพร้อมที่จะขายอาวุธจำนวนมากเพื่อนำเงินไปพัฒนาประเทศ นอกจากนี้อันตรายร้าย- แรงอีกอย่างหนึ่งคือ "อาวุธนิวเคลียร์" ซึ่งยังไม่มีมาตรการควบคุมการผลิตรักษา ตลอดจนทำลายอย่างมีประสิทธิภาพ นับเป็นภัยต่อสันติภาพของโลกอย่างยิ่ง ซึ่งสหรัฐ- อเมริกาเองก็ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ในการพิจารณากำหนดนโยบาย ทางด้านความมั่นคงและการทหาร เพราะอเมริกาเริ่มถูกท้าทายต่อบทบาทผู้รักษา ความสงบเรียบร้อยของโลก หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "ตำรวจโลก" การท้าทาย ครั้งสำคัญนั้นเกิดขึ้นในสมัยอดีตประธานาธิบดีจอร์จ บุช คือ การรยกกองกำลังทหาร เข้ายึดครองคูเวต โดยประธานาธิบดีบิลคลินตัน ฮุสเซน แห่งอิรัก เมื่อเวลาสองนาฬิกา

ของวันที่ 2 สิงหาคม 1990* โดยไม่หวาดหวั่นต่อคำขู่เตือนของผู้นำสหรัฐอเมริกา แต่อย่างใด นอกจากนั้นปัญหาสหรัฐฯ กับลิเบีย ในกรณีการวินาศกรรมเครื่องบินพาณิชย์ของสายการบินแพนแอม เมื่อปี 1988 และประธานาธิบดี บิล คลินตัน ของสหรัฐฯ ได้ประกาศเตือน พันเอกโมอัมมาร์ กาดดาฟี ผู้นำของลิเบียผ่านคำปราศรัยต่อที่ประชุมประจำปีของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 1993 ให้รับส่งตัวชาวลิเบียที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้วางระเบิด ก่อนที่ลิเบียจะถูกแซงก์ชันด้วยมาตรการที่รุนแรงยิ่งขึ้น แต่ทางฝ่ายผู้นำลิเบียกลับเขียนบทความตอบโต้ในหนังสือพิมพ์ อัลแอม ของลิเบียว่าจะเลิกอดทนต่อการตกเป็นแพะรับบาปจากการทำสงครามประสาธของอังกฤษและสหรัฐฯ และเรียกร้องให้ชาวลิเบียประกาศสงครามศักดิ์สิทธิ์กับทั้งสหรัฐฯ และอังกฤษด้วยอาวุธนานาชนิดเท่าที่มี ผู้นำลิเบียยังได้กล่าวประชดประชันสหรัฐฯ และอังกฤษว่า "เลือดเนื้อของเราราคาถูกลงมากนักหรือ และเราจำเป็นต้องรู้สึกอกสั่นขวัญแขวน จากการที่เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ในเมืองต่าง ๆ ของชาติตะวันตก เพราะเราคงไม่รอดพ้นจากการถูกกล่าวหาว่าเป็นหัวโจกวางแผนใส่ยานอนหลับให้คนขับรถยนต์นั้นด้วย อย่างนั้นหรือ"¹

* สงครามอ่าวเปอร์เซียเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 โดยอิรักได้ส่งกองกำลังทหารจำนวน 120,000 คน พร้อมด้วยขบวนรถถังนำหน้าประมาณ 900 คัน เข้ายึดครองคูเวตได้ทั้งประเทศโดยใช้เวลาประมาณ 12 ชั่วโมง และได้ประกาศผนวกคูเวตเข้าเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก โดยให้ชื่อว่าจังหวัด คาคิมา (Kadhima) เหตุการณ์ครั้งนี้ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ใหญ่ครั้งแรกของโลกหลังยุคสงครามเย็น อนึ่งคูเวตเป็นประเทศที่มีน้ำมันสำรองใต้ดินมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลก คือประมาณ 97,100 ล้านบาร์เรล

¹"คลินตันแบไต๋นโยบายต่างประเทศหลังสิ้นยุคสงครามเย็น," มติชน (25 กันยายน 2536) : 25.

ในกรณี เวียดนาม และคิวบา สหรัฐฯ ได้ประกาศคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เพื่อกดดันให้ทั้งสองประเทศยอมเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบเสรีประชาธิปไตยตามที่สหรัฐฯ ต้องการ แต่ไม่ปรากฏว่าประสบความสำเร็จแต่ประการใด จนในที่สุดสหรัฐอเมริกาต้องเลิกการคว่ำบาตรต่อเวียดนาม ส่วนในกรณีคิวบานั้น ได้เกิดผลกระทบอย่างมากมายต่อสหรัฐฯ เนื่องจากมาตรการคว่ำบาตรทำให้คิวบาประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจค่อนข้างจะรุนแรง ประชาชนทั่วไปอยู่ในสภาพอดอยากขาดแคลน แต่ประธานาธิบดีฟิเดล คาสโตร ที่สหรัฐฯ ต้องการจะโค่นล้มมิได้หวาดหวั่นแต่อย่างใด อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนอพยพเข้าสู่มลรัฐฟลอริดาของสหรัฐฯ ซึ่งห่างจากชายฝั่งคิวบาเพียงไม่ถึง 100 ไมล์ อย่างมากมาย จนรัฐบาลสหรัฐฯ รับมือไม่ไหว ทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ถูกประชาชนตำหนิอย่างรุนแรงว่าดำเนินนโยบายย่ำแย่และผิดพลาด

เหตุการณ์ในบอสเนีย ซึ่งกองกำลังนาโตภายใต้การนำของสหรัฐฯ ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปที่กองกำลังนาโตตั้งอยู่ แม้รัฐบาลประธานาธิบดีบิล คลินตัน มีแผนการที่จะส่งทหารสหรัฐฯ เข้าร่วมในการรักษาสันติภาพจำนวนสูงถึง 25,000 นาย แต่ก็เป็นการดำเนินมาตรการที่ค่อนข้างล่าช้าเป็นอย่างยิ่ง ในย่านเอเชียฐานทัพอากาศคลาร์ก (The U.S. Clark air base) ก็ต้องถอนตัวออกไปด้วยสาเหตุจากการระเบิดของภูเขาไฟปินาตูกุโบ ส่วนฐานทัพเรือที่อ่าวซูบิค (Subic Bay naval base) ต้องถอนออกไปเพราะมติไม่ต่อสัญญาเช่าของสภาองเกรสฟิลิปปินส์ การถอนตัวออกไปของฐานทัพใหญ่ในตะวันออกไกล ทำให้อิทธิพลทางทหารของสหรัฐฯ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ฐานทัพใหญ่ทั้งสองแห่งนี้มีอิทธิพลครอบคลุมการติดต่อระหว่างซีกโลกตะวันตกและตะวันออกอย่างมาก เพราะสามารถควบคุมเส้นทางการเดินทางเรือสำคัญในบริเวณนี้ไว้เกือบทั้งหมด การถอนตัวออกไปของฐานทัพสหรัฐฯ ทำให้กำลังทหารอเมริกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกลดจำนวนลง ส่งผลให้มหาอำนาจทางทหารในเอเชียอย่างจีน เริ่มขยับตัวเป็นลำดับ แม้สหรัฐอเมริกายังมีความพยายามที่

จะหวนกลับมามีบทบาทในเอเชียอีกครั้ง แต่นับจากนี้ต่อไปคงมิใช่เรื่องง่ายนัก เพราะประเทศต่าง ๆ ในเอเชียคงรวมตัววางกันจนถึงที่สุด โดยเฉพาะอาเซียน ได้ริเริ่มเวทีเจรจาความมั่นคงภูมิภาคที่เรียกว่า "ASEAN REGIONAL FORUM"² โดยผู้แทนสหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นเพียงหนึ่งในสิบแปดชาติที่ร่วมประชุมเท่านั้น ไม่ใช่ผู้นำในการประชุมเหมือนอย่างในอดีตอีกต่อไป ซึ่งก็เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐฯ มิได้ส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรีต่างประเทศเข้าร่วมประชุม อีกทั้งเป้าหมายซ่อนเร้นประการหนึ่งของการจัดเวทีประชุมนี้ของอาเซียนก็คือ การปฏิเสธการแทรกแซงจากชาติมหาอำนาจใด ๆ ทั้งที่อยู่ในเอเชียและจากภายนอก อิทธิพลของสหรัฐฯ ในด้านความมั่นคงในเอเชียได้ลดลงไปอย่างมาก เนื่องจากภัยคุกคามในภูมิภาคเกือบจะยุติลงแล้วโดยทั่วไป สถานะที่สำคัญของสหรัฐฯ ในเอเชียที่ยังคงอยู่ก็มีเพียงในคาบสมุทรเกาหลีและญี่ปุ่นเป็นหลักเท่านั้น แม้ว่าสหรัฐฯ จะพยายามหาที่ตั้งฐานทัพเพิ่มเติมก็ได้รับการปฏิเสธจากผู้นำเอเชียเกือบทุกประเทศ สหรัฐฯ เองได้เคยเจรจาขอเช่าฐานน้ำอาณาเขตของไทยเพื่อจัดตั้งฐานทัพลอยน้ำ แต่ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลไทย. (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)

นอกจากปัญหาการเมืองหลากหลายที่เป็นปัจจัยภายนอกให้สหรัฐฯ ต้องปรับบทบาทของตัวเองใหม่แล้ว ยังมีปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลและชาวอเมริกันทั้งประเทศ เพราะปัญหาเศรษฐกิจนั้นจะเป็นปัญหาลูกโซ่ที่กระทบต่อปัญหาอื่น ๆ เป็นช่วง ๆ ไปเรื่อย ๆ เช่น ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาการศึกษา ปัญหาสุขภาพ ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการลงทุน ปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาการเงิน ปัญหาการขาดดุลการค้าจำนวนมหาศาล และปัญหาการขาดดุลงบประมาณ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้รอคอยการแก้ไขจากรัฐบาลอยู่

² ประเสวีรัฐ จิชาติวัฒนพงศ์, "การเผชิญหน้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับเอเชีย การปะทะทางอารยธรรม," ผู้จัดการรายวัน. (6 ตุลาคม 2537) : 9.

อย่างเร่งด่วน เพราะเป็นปัญหาที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอเมริกันโดยตรง อีกทั้งเป็นปัญหาที่ผู้นำสหรัฐฯ โดยเฉพาะประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้เคยให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน เช่นปัญหาสุขภาพอนามัยซึ่งขึ้นอยู่กับโครงการด้านรักษาพยาบาลซึ่งชาวอเมริกันบอกว่า "น่าจะตายเสียดีกว่าไปหาหมอ เพราะค่ารักษาแพงมหาโหด" นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือหรือนาฟต้า ซึ่งยังไม่มี การเซ็นสัญญาและดำเนินการให้เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากยังคงมีกระแสคัดค้านเป็นจำนวนมากเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะข้อตกลงนาฟต้านี้อาจจะเป็นสาเหตุให้แรงงานภายในประเทศตกงานจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายสนับสนุนก็มีจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะนักธุรกิจและนักลงทุน เนื่องจากจะทำให้สามารถจ้างแรงงานราคาถูกจากเม็กซิโกได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นอย่างมากมายจนต้องตั้งงบประมาณ เพื่อเพิ่มกำลังตำรวจ การออกกฎหมายห้ามซื้อปืนพก การออกกฎหมายประหารชีวิตให้กว้างขวางสู่หลายมลรัฐ

ปัญหาด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งประธานาธิบดีได้เคยเสนอที่จะยกเลิกการประกันการเลี้ยงชีพสำหรับคนที่ไม่ทำงาน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม! เช่น มีบุตรมาก เจ็บป่วยพิการ เป็นต้น ในอดีตรัฐบาลอเมริกาได้เคยให้สวัสดิการด้านนี้ตลอดมา เมื่อจะยกเลิกจึงไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะจะต้องได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรง ชาวอเมริกันส่วนหนึ่งเริ่มเรียกร้องให้รัฐบาลหันกลับมาใช้นโยบาย "โดดเดี่ยวตัวเอง" (Isolationism) เหมือนในสมัยก่อนที่สหรัฐฯ จะเข้ามามีบทบาทในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 แต่คนอเมริกันอีกกลุ่มกลับพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลหันกลับมาปรับนโยบายใหม่ที่พร้อมจะเผชิญหน้ากับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันอย่างแท้จริงเองจริงเอาจึง เพราะเวลานี้ไม่ใช่เวลาที่ชาวอเมริกันจะสามารถถดถอยซบเซาในสงครามเย็นได้อย่างเต็มภาคภูมิได้อีกต่อไป แม้กระทั่งสงครามอ่าวเปอร์เซียที่ดูเหมือนว่าฝ่ายสหรัฐฯ จะเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ แต่ก็ยังไม่สามารถควบคุมอิรักให้อยู่ในกรอบที่วางไว้ได้อย่างได้ผล เพราะมีการละเมิดข้อห้ามอยู่

เป็นระยะ ๆ และไม่แน่ว่าสงครามในบริเวณอ่าวเปอร์เซียจะประทุขึ้นมาอีกเมื่อไหร่
 ในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาอยู่ ก็ต้องตกอยู่ใน
 สภาพที่หวาดระแวงอยู่ตลอดเวลา เพราะการทำทลายโดยเกาหลีเหนือ ซึ่งมีความ
 พยายามเป็นอย่างสูงที่จะผลิตอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมาให้ได้ เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขต่อรอง
 ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศซึ่งแหลมคมขึ้นมาเรื่อย ๆ อีกทั้งเกาหลีเหนือเอง
 ในปัจจุบันต้องตกอยู่ในสภาพตัวคนเดียว เพราะประเทศต่างๆ รวมทั้งจีนและรัสเซีย
 ได้ทะยอยกันเปิดประเทศเป็นลำดับ เนื่องจากตระหนักดีต่อกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่ง
 ขยายตัวไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ล้าหลังเกาหลีเหนือเพียงประเทศเดียวถึงแม้จะมี
 กำลังทหารที่กล้าแข็งเพียงใดก็คงจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นต่อแรงกดดันของกระแสหลักของ
 โลกในปัจจุบัน จึงได้พยายามสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นมาต่อรองตลอดเวลา

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีคลินตัน ตระหนักดี
 ถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงพยายามปรับโครงสร้างฝ่ายบริหารเพื่อรับมือ
 สิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในแถบเอเชียแปซิฟิก ซึ่งมีความโดดเด่นขึ้น
 เป็นลำดับ พร้อม ๆ กับการย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ซึ่งเอเชีย
 แปซิฟิกได้รับการกล่าวขานกันว่าจะเป็นศูนย์กลางของโลกในศตวรรษต่อไป สหรัฐฯ
 เองก็คาดหวังว่า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกจะกลายเป็นหนทาง
 หนึ่งที่จะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในได้ หากสามารถผลักดันให้การรวมกลุ่ม
 ดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ คือ เป็น "เขตการค้าเสรี" หรือหากการ
 รวมตัวกันมีความเหนียวแน่นมากขึ้น เวทีของการรวมตัวในภูมิภาคนี้ก็สามารถใช้เป็น
 พลังต่อรองในการเจรจากับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรปได้แต่การรวมกลุ่ม
 ในเอเชียแปซิฟิก ภายใต้ชื่อว่า "Asia Pacific Economic Cooperation -
 APEC" นั้นจะสำเร็จหรือไม่ก็ยังไม่ชัดเจนนักเนื่องจากความ
 แตกต่างในเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจของบรรดาประเทศสมาชิกนั้นมียุคก่อนข้าง
 สูงมาก แต่อย่างไรก็ตามประเทศเหล่านี้ก็มีอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลก

เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายปี การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้โดยเฉพาะกับประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกานั้นก็มีการขยายตัวค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1

U.S. and Japanese Trade with the Pacific, 1985-1988
(U.S. dollar values)

Partner	United States			Japan		
	1985-1988 Growth Rates		1988 Trade Balance (\$ billions)	1985-1988 Growth Rates		1988 Trade Balance (\$ billions)
	Exports	Imports		Exports	Imports	
United States	—	—	—	10.6	17.4	48.0
Japan	18.6	8.8	-55.4	—	—	—
Canada	13.6	5.5	-12.2	12.1	20.0	-1.9
Australia	8.7	7.9	3.1	7.2	11.0	-3.6
New Zealand	9.0	0.4	-0.4	-1.3	21.8	-0.6
Subtotal	14.7	7.2	-64.9	10.3	16.7	41.9
Singapore	18.4	23.1	-2.5	28.8	13.3	6.0
Hong Kong	26.9	6.3	-5.1	21.3	39.7	9.6
Taiwan	37.2	13.9	-14.1	41.5	36.8	5.6
Korea	23.8	25.6	-9.9	29.2	41.8	3.6
Subtotal	27.3	16.7	-31.6	30.0	36.0	24.8
Malaysia	11.6	17.1	-1.7	11.9	2.9	-1.7
Thailand	32.3	30.4	-1.5	36.0	38.6	2.4
Philippines	10.9	7.6	-1.0	22.5	17.8	-0.3
Indonesia	9.9	-10.9	-2.4	11.7	-2.0	-6.6
China	9.3	30.0	-4.2	-9.0	14.7	-0.4
Subtotal	12.8	14.1	-10.9	4.1	7.5	-6.5
Pacific Rim	16.9	9.8	-107.4	13.6	17.1	60.2
Rest of World	12.4	6.4	-32.2	15.8	7.0	17.3

Source : International Monetary Fund, Direction of Trade
Statistics Yearbook (Washington, D.C., 1990)

หมายเหตุ : ดุลการค้าสหรัฐอเมริกาชำระด้วยราคา f.o.b.-f.o.b.

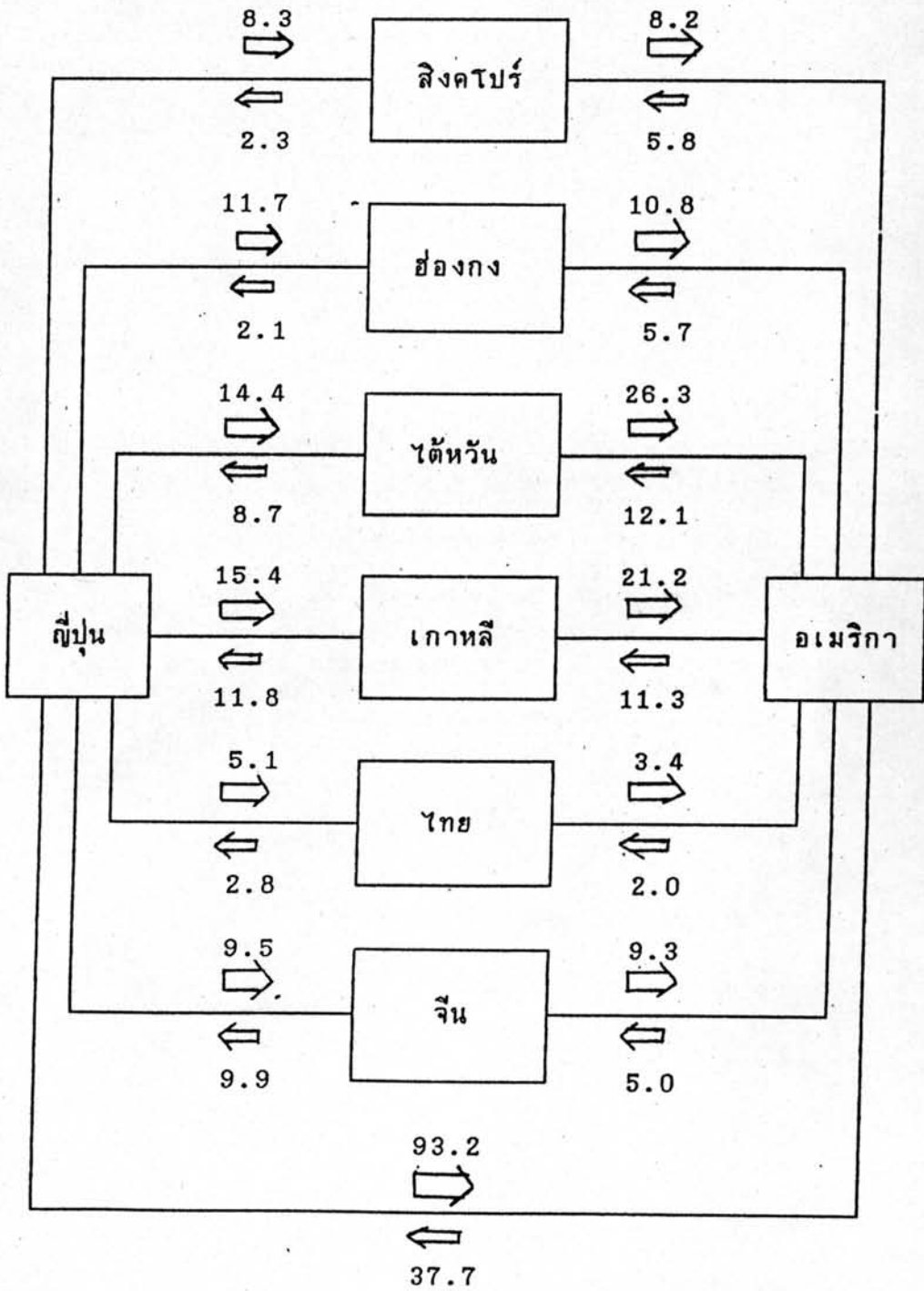
ส่วนดุลการค้าญี่ปุ่นชำระด้วยราคา f.o.b.-c.i.f.

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีบทบาทเป็นตัวจักรสำคัญ ที่ทำให้กลุ่มประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิกมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดต่อกันหลายปี การค้าในกลุ่มเอเชียแปซิฟิกนี้จะมีลักษณะเด่นคือเป็นการค้าแบบ "สามเส้า" (Triangular)³ คือญี่ปุ่นเป็นผู้นำเข้าสินค้าทุน ส่วนประกอบ และเครื่องอุปโภคบริโภคมายังกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และประเทศแปซิฟิกอื่น ๆ และประเทศเหล่านี้จะเป็นผู้ผลิตขั้นสุดท้ายก่อนส่งเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่สินค้าที่ส่งออกจากประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ใช่สินค้าที่ผลิตขึ้นโดยบริษัทของชาตินั้น ๆ ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่เป็นสินค้าที่บริษัทญี่ปุ่นเข้าไปร่วมทุนอยู่ด้วย เพราะปัจจัยการผลิตเช่นวัตถุดิบและค่าจ้างแรงงานซึ่งยังคงมีอัตราค่อนข้างต่ำ และยังสามารถใช้ประเทศเหล่านี้เป็นฐานการส่งออกเนื่องจากมีสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) ที่ได้รับจากสหรัฐฯ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงอีกส่งผลต่อการแข่งขันกับสินค้าจากแหล่งอื่น รวมทั้งสินค้าที่ผลิตขึ้นในสหรัฐฯ เองด้วย สินค้าจากประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียจึงสามารถชิงส่วนแบ่งผู้บริโภคนในตลาดสหรัฐฯ ได้อย่างรวดเร็ว วิธีการแบบที่เรียกว่า "การค้าสามเส้า" ดังกล่าวนี้เป็นยุทธศาสตร์ทางการค้าที่ญี่ปุ่นนำมาใช้อย่างได้ผล ซึ่งจะเห็นภาพชัดเจนขึ้นจากแผนภูมิที่แสดงไว้ ซึ่งเป็นสถิติทางการค้าแบบสามเส้าที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1985-1988

³Peter A. Petri, "One Bloc, Two Blocs, or None? Political-Economic Factors in Pacific Trade Policy," in The U.S.-Japan Economic Relationship in East and Southeast Asia, ed. Kaoru Okuizumi, Kent E. Calder, and Gerrit W. Gong (Colorado : Westview Press, 1992), pp.42.

แผนภูมิที่ 2

การค้าสามเส้า : ญี่ปุ่น, ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (รวมจีนและไทย)
และสหรัฐอเมริกา
(พันล้านดอลลาร์)



จากแผนภูมิที่ 2 แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับประเทศในแถบแปซิฟิกเกือบทุกประเทศ ในขณะที่ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้ากับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และประเทศไทย ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นขึ้นมา จึงสะท้อนมาถึงประเทศแปซิฟิกอื่น ๆ โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี และไทย แม้กระทั่งมาตรา 301 ซุปเปอร์ (Super 301) ซึ่งเป็นบทเฉพาะในกฎหมายการค้าและได้หมดอายุลงในปี 1990 แล้ว แต่เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 1994 ประธานาธิบดีบิล คลินตันได้ออกประกาศ Executive Order เพื่อนำมาตรา Super 301 กลับมาใช้อีกครั้ง ทั้งนี้เพราะสาเหตุจากความล้มเหลวของการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1994⁴ ในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดตลาดญี่ปุ่นให้กับสินค้าของสหรัฐฯ โดยเฉพาะสินค้าเกี่ยวกับรถยนต์และส่วนประกอบ (Autos and Autoparts) กิจการประกันภัย (Insurance) อุปกรณ์โทรคมนาคมในกิจการของรัฐ (Government Procurement of Telecommunication Equipment) และอุปกรณ์ทางการแพทย์ (Medical Equipment) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสหรัฐฯ มุ่งดำเนินมาตรการทางการค้าสำคัญ ๆ กับประเทศที่ทำให้สหรัฐฯ เสียดุลการค้าจำนวนมาก แต่เพื่อทำให้เป็นการไม่เลือกปฏิบัติสหรัฐฯ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเดียวกันกับประเทศเล็ก ๆ อื่น ๆ รวมทั้งไทยด้วย ทำให้ไทยต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างหนัก สำหรับไทยนั้นสหรัฐฯ ได้จับประเด็นในเรื่องการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเป็นประเด็นเรียกร้องหลัก แต่ก็ไม่ได้ละเลยที่จะเรียกร้องในส่วนอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อดุลการค้าของสหรัฐฯ ไปพร้อม ๆ กันด้วย

สหรัฐอเมริกาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน เป็นต้นมาได้ตระหนักดีถึงการเสียเปรียบดุลการค้ากับประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิกหลาย ๆ

⁴สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน, "รายงานนโยบายและกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา," พ.ศ. 2537, หน้า 15.

ประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลอเมริกันก็พยายามดำเนินนโยบายทางการค้าอย่างระมัด-
ระวังถึงแม้ว่าจะมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงกับคู่ค้าบางประเทศในหลาย ๆ ครั้ง
แต่ปฏิบัติการของฝ่ายบริหารสหรัฐฯ ก็มักจะออกมาในลักษณะการชู้เพื่อให้ยอมมาก
กว่าการที่จะดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง เพราะสหรัฐฯ เองก็หวังที่จะผูกมิตรกับ
ประเทศในภูมิภาคนี้ไว้ให้มากที่สุด เนื่องจากเข้าใจถึงความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ
ของภูมิภาคนี้ทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตที่ค่อนข้างชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก
สุนทรพจน์ของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นายจอร์จ ชูลท์ซ ที่ได้กล่าว
ต่อที่ประชุมนักเศรษฐศาสตร์แห่งอินโดนีเซีย ถึงพัฒนาการของประเทศแถบแปซิฟิกว่า
"เรากำลังอยู่ในยุคที่หลายคนถือว่า คำว่า "แปซิฟิก" และ "อนาคต" มีความหมาย
เกือบจะเหมือนกัน เพราะสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในโลกย่านแปซิฟิก เรียกว่า ประสบ
ความสำเร็จโดยทั่วไป"⁵ อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในเอเชีย
แปซิฟิกนั้นจะเห็นได้จากสถิติในตารางที่ 2 และแผนภูมิที่ 3

⁵ ปัญญา ไกรทัศน์, "ตลาดค้าเสรี หัวใจสำคัญมั่งคั่งของเอเชีย,"

ตารางที่ 2

Role of the Pacific in World Production and Trade as of 1987

(U.S. dollar values)

	GDP/ Capita (1987\$)	Population (millions)	GDP			Exports			Imports		
			1987 (\$ billions)	1965-80 (percent)	1980-87 (percent)	1987 (\$ billions)	1965-80 (percent)	1980-87 (percent)	1987 (\$ billions)	1965-80 (percent)	1980-87 (percent)
United States	18,530	244	4,497	2.7	3.1	253	6.4	-0.5	422	5.5	9
Japan	15,760	122	2,376	6.3	3.8	229	11.4	5.8	146	4.9	3
Canada	15,160	26	374	5.0	2.9	93	5.4	6.3	93	2.6	7
Australia	11,100	16	183	4.2	3.2	25	5.5	6.0	29	0.9	2
New Zealand	7,750	3	32	2.5	2.9	7	4.2	4.5	7	1.1	4
Subtotal	17,116	411	7,463	3.8	3.3	607	7.4	2.8	698	4.5	7
Hong Kong	8,070	6	37	8.6	5.8	48	9.5	11.4	48	8.3	9
Singapore	7,940	3	20	10.1	5.4	29	4.7	6.1	32	7.0	3
Taiwan	3,500	20	70	9.6	8.0	51	19.0	13.5	34	15.1	6
Korea	2,690	42	121	9.5	8.6	47	27.2	14.3	41	15.2	9
Subtotal	3,543	70	248	9.4	7.7	175	10.8	11.6	156	9.1	11
Malaysia	1,810	17	31	7.4	4.5	18	4.4	9.7	13	2.9	-0
Thailand	850	54	48	7.2	5.6	12	8.5	10.2	13	4.1	3
Philippines	590	58	35	5.9	-0.5	6	4.7	-0.4	7	2.9	-4
Indonesia	450	171	70	8.0	3.6	17	9.6	2.7	14	14.2	
China	290	1,069	293	6.4	10.4	40	5.5	11.7	43	7.9	
Subtotal	363	1,368	477	6.8	7.2	92	6.3	8.0	90	5.9	4
Pacific Rim*	4,209	1,850	8,187	4.0	3.6	874	7.6	4.7	944	5.1	7
Rest of World (ROW)	2,371	2,789	6,953	4.2	2.1	1,516	5.4	2.7	1,533	4.4	2
Pacific Rim as percent of ROW	178%	66%	118%	94%	173%	58%	140%	174%	62%	115%	386

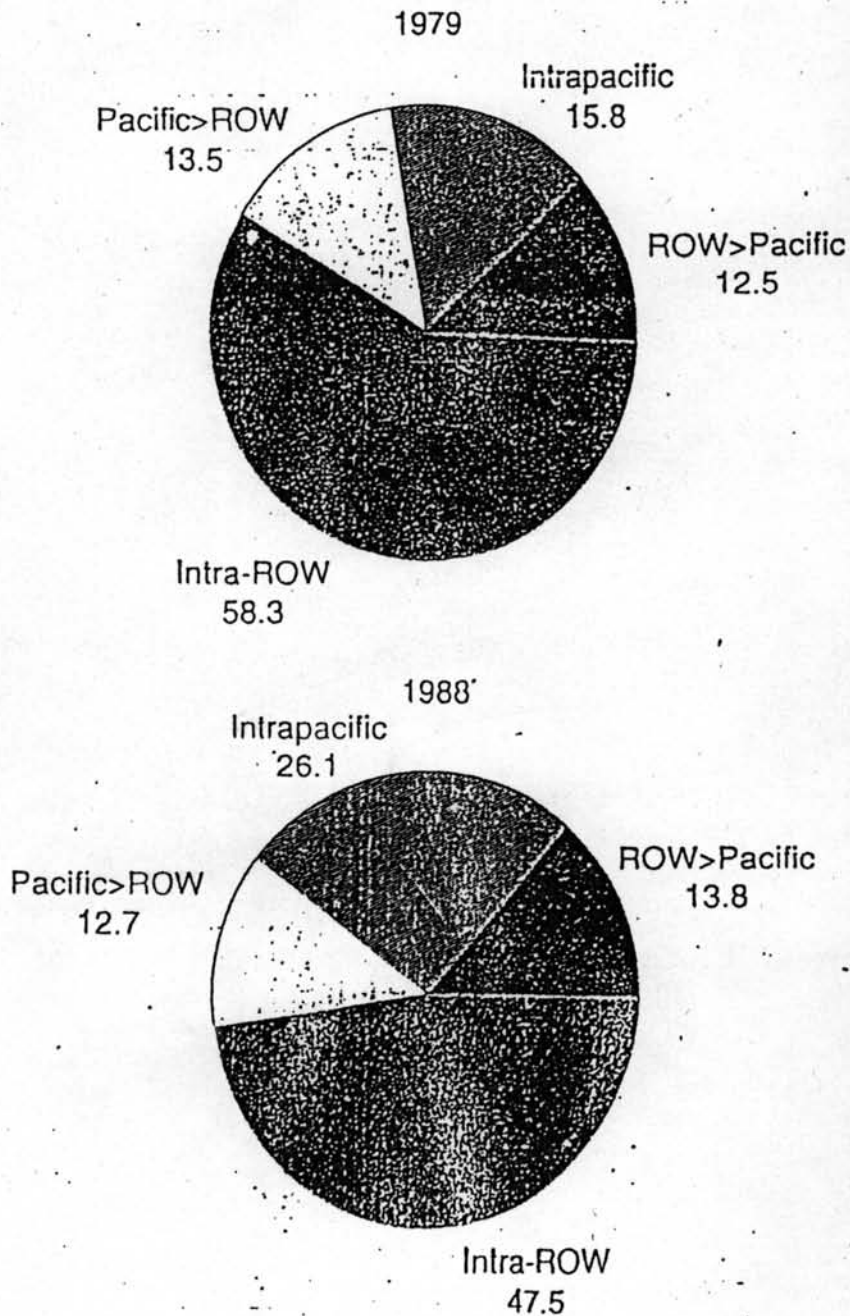
Source : World Bank, World Development Report (Washington, D.C., 1989).

หมายเหตุ : "World" ในที่นี้หมายถึงทุกประเทศที่ได้รายงานข้อมูลเข้ามายัง World Bank และได้รับการตีพิมพ์แล้ว (Pacific Rim*) หมายถึง 14 ประเทศที่ทำการศึกษาเท่านั้น

แผนภูมิที่ 3

โครงสร้างการค้าโลก ปี 1979 และ 1988

(เปอร์เซ็นต์)



จากตารางที่ 2 และแผนภูมิที่ 3 เป็นสถิติที่สามารถสนับสนุนคำกล่าวของ นายจอร์จ ชูลท์ซ ได้เป็นอย่างดี จะเห็นได้ว่าการเจริญเติบโตและการพัฒนาขยาย

ตัวครอบคลุมประเทศริมฝั่งแปซิฟิก ซึ่งมีประชากรประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ของประชากรโลก และ 54 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติโลกเกิดขึ้นในย่านนี้ นอกจากนี้อัตราการเจริญเติบโตของประเทศริมฝั่งแปซิฟิกไม่รวมสหรัฐอเมริกา ขยายตัวมากกว่าประเทศในส่วนอื่น ๆ ของโลก (ROW) 1-2 เปอร์เซ็นต์ ติดต่อกันมากกว่าสองทศวรรษแล้ว ซึ่งอัตราการเจริญเติบโตนั้นอยู่ในระดับที่มากกว่า 7 เปอร์เซ็นต์ต่อปี โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในย่านอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้นปริมาณการค้าระหว่างประเทศก็ยิ่งสูงกว่าย่านอื่น ๆ อีกด้วย ในทศวรรษที่ 1980 การส่งออกของประเทศชายฝั่งแปซิฟิก นำโดยประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และญี่ปุ่นมีการขยายตัวสูงกว่าเดิมถึง 2 เปอร์เซ็นต์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ROW ส่วนการนำเข้าเพิ่มขึ้น 5 เปอร์เซ็นต์ โดยเฉพาะนำเข้าตลาดสหรัฐอเมริกา หากพิจารณาอัตรานำเข้าและส่งออกของประเทศชายฝั่งแปซิฟิกแล้วจะมีปริมาณสูงถึง 42 เปอร์เซ็นต์ในปี 1979 และ 53 เปอร์เซ็นต์ในปี 1988 (แผนภูมิที่ 2) ซึ่งถือได้ว่าการค้าภายในภูมิภาคนี้มีอัตราการพลวัตสูงขึ้นจาก 16 เปอร์เซ็นต์เป็น 26 เปอร์เซ็นต์ ของการค้าโลก โดยเฉพาะประเทศ NICs สามารถได้ส่วนแบ่งในการส่งออกไปยังตลาดโลกเพิ่มขึ้นจาก 3 เปอร์เซ็นต์ เป็นมากกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1988

อัตราการเจริญเติบโตในแถบเอเชียแปซิฟิกนั้น นอกจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) แล้ว กลุ่มประเทศที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ฝ่ายบริหารสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 6 ประเทศและกำลังเตรียมรับสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งประเทศคือประเทศเวียดนามในอนาคตอันใกล้นี้ ปัจจุบันกลุ่มอาเซียนมีประชากรรวมกันกว่า 330 ล้านคน มีอัตราการเจริญเติบโตในระดับต้น ๆ ของโลกติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี กลุ่มประเทศอาเซียนถือว่าเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา การค้าสองทางระหว่างสมาคมอาเซียนกับสหรัฐอเมริกามีมูลค่าหลายหมื่นล้านดอลลาร์ นอกจากนี้การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในกลุ่มประเทศ

อาเซียนก็เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3 ซึ่งเป็นสถิติการค้าระหว่างประเทศอาเซียน (ยกเว้นบรูไน) กับสหรัฐอเมริกาในปี 1988

ตารางที่ 3

U.S. Trade with ASEAN, 1988

(In million US\$)

	Exports	Imports	Balance
Indonesia	1,056.0	3,188.4	-2,132.4
Malaysia	2,139.6	3,711.6	-1,572.0
Philippines	1,880.4	2,682.0	-801.6
Singapore	5,769.6	7,995.6	-2,226.0
Thailand	1,964.4	3,218.4	-1,254.0
Total	12,810.0	20,796.0	-7,986.0

Source : Organization for Economic Co-operation and Development (1989, pp.50-51).

สหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอาเซียนในลักษณะของผู้ให้การสนับสนุน และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศสมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ แม้จะมีปัญหาเรื่องการปฏิเสธการขอเข้าฐานทัพเรือในภูมิภาคนี้จากสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ทางการเมืองและการทหารอันยาวนานในสมัยสงครามเย็นยังเปรียบเสมือนสายป่านที่เหนียวมาก พอที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกายังคงอยู่ในสภาวะของมิตรได้ต่อไป ถึงแม้จะ

มีสมาชิกกลุ่มอาเซียนบางประเทศจะสะท้อนความรู้สึกไม่ยินดีให้สหรัฐอเมริกาเข้ามา
 ยุ้มย่ามในถิ่นนี้มากนัก แต่ก็ยังอยู่ในลักษณะเหมือนกับสภาชีวิตไทยที่ว่า "เกลียดตัวกิน
 ไข่เกลียดปลาไหลกินน้ำแกง" เพราะยังคงมีความต้องการที่จะเป็นคู่ค้าที่สำคัญของ
 สหรัฐฯ อยู่ต่อไป ในด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งเกิดขึ้นบ้างใน
 ช่วงนี้ เนื่องจากมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้กล่าวหาประเทศ
 ไทยว่า ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาน้อยไป โดยเฉพาะเรื่องลิขสิทธิ์
 เครื่องหมายการค้า และผลิตภัณฑ์ยาของสหรัฐอเมริกา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความ
 สัมพันธ์ทางการค้าระหว่าง ASEAN กับสหรัฐอเมริกาก็ยังมีมูลค่าสูงถึง 34 พันล้าน
 ดอลลาร์ ในปี 1988 จัดเป็นอันดับที่ 7 ของคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา⁶ ดังจะ
 เห็นได้จากตารางที่ 3 และ 4

⁶M. Louise Curley, "Venture Capital and Investment Promotion in ASEAN," in ASEAN-U.S. Economic Relations, ed. Joseph L.H. Tan and Narongchai Akrasanee (Singapore : Loi Printing, 1990), pp.130.

ตารางที่ 4

U.S. Direct Investment in ASEAN, 1988
(In Million US\$)

Indonesia	3,006
Malaysia	1,363
Philippines	1,305
Singapore	3,005
Thailand	1,126
Total	9,805

Source : Organization for Economic Co-operation
and Development (1989, p.46)

การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในอาเซียนมีมูลค่าสูงถึงประมาณสิบล้านดอลลาร์ ในปี 1988 (ตารางที่ 4) ในขณะที่ผู้ลงทุนอันดับหนึ่งในภูมิภาคนี้ยังคงเป็นประเทศญี่ปุ่น แต่คาดว่าสหรัฐอเมริกาจะเพิ่มการลงทุนในภูมิภาคแถบนี้มากขึ้น ประกอบกับผู้นำประเทศในกลุ่มอาเซียนได้มีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ (Vision) ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก มีการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการยึดหยุ่น และมุ่งสนองต่อความต้องการของตลาดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะนโยบายของไทยต่อภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายที่สร้างสรรค์และท้าทายต่อกระแสโลกาภิวัตน์เป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการกำหนดท่าทีใหม่ของไทยจากนโยบายเดิมซึ่งใช้มาเกือบสองทศวรรษ คือ "นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า" ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยผลักดันให้สงครามกลางเมือง

อันยาวนานในกัมพูชาเริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดี หรือนโยบายของกลุ่มประเทศอาเซียน ต่อประเทศสหภาพพม่า ซึ่งมีจุดยืนร่วมกันว่าจะดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ต่อสหภาพพม่า (Constructive engagement policy) การปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ในหมู่ประเทศอาเซียนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งแตกต่างจากในอดีตเป็นอย่างยิ่ง เป็นความตื่นตัวแบบก้าวหน้าตามความเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งก้าวเข้าสู่ยุคข้อมูลสารสนเทศ (Information Society) ซึ่งมีการนำความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการค้า โดยเฉพาะในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา แต่การนำวิทยาศาสตร์มาพัฒนาในเชิงพาณิชย์นี้เองได้กลายเป็นตัวกระตุ้นและเร่งจังหวะของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลกให้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งมีเครือข่ายครอบคลุมทุกภูมิภาคของโลก เช่น ระบบ Computer International Network ซึ่งแม้กระทั่งในระดับครอบครัว ก็สามารถเข้าสู่ระบบนี้และสามารถใช้บริการได้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีระบบข่าวสารผ่านจอคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ เพียงแต่ผ่านสื่อที่ไม่ใช่กระดาษ จึงเหมาะกับสถานการณ์ที่กระดาษมีราคาค่อนข้างสูงในปัจจุบัน เพราะกระแสอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเริ่มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และกระดาษนั้นจำเป็นต้องอาศัยวัตถุดิบจากธรรมชาติประเภทเยื่อไม้เป็นจำนวนมาก การผลิตสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะนี้ออกมา จึงสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาโลกเป็นอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นที่นิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้ระบบนี้กว่า 200 บริษัทแล้ว และคาดว่าในศตวรรษที่ 21 จะมีการใช้ระบบนี้อย่างกว้างขวางทั่วโลก ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิชาการคอมพิวเตอร์ก็ถือเป็นประเด็นสำคัญที่กลายเป็นปัญหาการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน เพราะความก้าวหน้าทางด้านศาสตร์คอมพิวเตอร์นั้นเป็นที่ทราบ

และยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในระดับต้น ๆ ของโลก แต่ในขณะที่เดียวกันก็ขาดเทคโนโลยีที่จะสามารถควบคุมการลอกเลียนแบบที่มีประสิทธิภาพ นอกจากมาตรการทางกฎหมายและการเรียกร้องให้ผู้ที่ลอกเลียนแบบนั้นมีคุณธรรมมากขึ้น โดยอาจจะกดดันผ่านทางรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้ที่ลอกเลียนแบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญหรือเป็นหัวใจในการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ และเป็นส่วนที่สามารถลอกเลียนแบบได้ง่าย แต่กฎหมายของหลายๆ ประเทศแม้แต่ประเทศที่พัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูง เช่น ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป หรือแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาเอง ก็ยังไม่เคยมีประเทศใดตีความคำว่า คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ว่าจัดอยู่ในงานแผนกวิทยาศาสตร์ ซึ่งอาจจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ รวมทั้งศาลของประเทศต่าง ๆ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของ องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (The World Intellectual Property Organization - WIPO) ก็ยังไม่เคยมีการวินิจฉัยว่าโปรแกรมคอมพิวเตอร์จัดอยู่ในงานแผนกวิทยาศาสตร์

นอกจากนี้ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในตลาดโดยทั่วไป มีการกระจายข่าวสารข้อมูลทางเศรษฐกิจที่อยู่บนมาตรฐานข้อมูลเดียวกัน ในเวลาเดียวกันทั้งโลกผ่านสัญญาณดาวเทียม ซึ่งมีเครือข่ายครอบคลุมอยู่ทั่วโลก ธุรกิจระหว่างประเทศมีลักษณะไร้พรมแดน (borderless) มากขึ้น กระแสการเงินในตลาดโลกในแต่ละวันสูงกว่าหนึ่งล้านล้านดอลลาร์ หรือมีจำนวนสูงกว่างบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีของหลาย ๆ ประเทศ โดยเงินจำนวนมหาศาลที่หมุนเวียนอยู่ในตลาดโลกนี้ไม่สามารถถูกปิดกั้นหรือยับยั้งโดยพรมแดนหรือนโยบายที่เข้มงวดต่าง ๆ ของประเทศหนึ่งประเทศใด สินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมาโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถเข้ามาช่วยสร้างทางเลือกให้ผู้บริโภคมากขึ้น เพราะสินค้าแต่ละชนิดในปัจจุบันนั้นเริ่มหันมาแข่งขันกันในการบริการ เนื่องจากคุณภาพอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น

ความเป็น "สินค้าใน" "สินค้านอก" เริ่มเลือนลางไปจากเงื่อนไขการเลือกซื้อของผู้บริโภค เพราะสินค้าหลายชนิดนั้นแม้จะต้องตีตราเป็นสินค้าจากต่างประเทศก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ โดยอาศัยแรงงานของคนในประเทศนั่นเอง เพราะมีการเคลื่อนย้ายโรงงานจากประเทศเดิมซึ่งมีค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น เข้าไปในประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานเหลือเฟือและค่าจ้างแรงงานก็ยังคงอยู่ในอัตราต่ำ ช่วยลดต้นทุนได้จำนวนมหาศาล ซึ่งจะเป็นตัวหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันในตลาดโลก บริษัทใหญ่ๆ บางบริษัทจึงมีเครือข่ายครอบคลุมอยู่ในหลายประเทศทุกส่วนของโลก โดยไม่เกี่ยวข้องกับสัญชาติดั้งเดิมของบริษัทนั้น ๆ แต่อย่างใด การวางแผนอย่างมีวิสัยทัศน์จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องอิงอยู่กับรัฐบาลกลางอย่างเป็นทางการเป็นด้านหลัก เพราะเอกชนเองสามารถเคลื่อนไหวในกิจกรรมระดับชาติได้ดีไม่แพ้ภาครัฐ ซึ่งการเคลื่อนไหวมีลักษณะอ้อยอิ่ง ไม่คล่องตัว ซึ่งลักษณะดังกล่าวของบริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงเพราะสามารถรวมกลุ่มบริษัทเข้าเป็นองค์กรกลาง เช่น Keiritsu ซึ่งเป็นกรรวมกลุ่มของบริษัทรถยนต์ของญี่ปุ่น องค์กรเช่นนี้จะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการผลักดันนโยบายทางการเมืองและการค้าของรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง ถ้าหากสิ่งเกดท่าทีของรัฐบาลญี่ปุ่นในการเจรจาปัญหาการค้ารถยนต์ญี่ปุ่น จะพบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า (MITI) ของญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะเหมือนร่างทรงของกลุ่ม Keiritsu เท่านั้น รัฐบาลจะตัดสินใจอย่างไรนั้นก็ขึ้นกับ Keiritsu ด้วย เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นผู้ที่จะได้คุณและโทษจากการเจรจานั้นโดยตรง ในส่วนของไทยภาคเอกชนก็เริ่มมีบทบาทนำหน้าภาครัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเดินทางมาเยือนประเทศไทยของอดีตประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งสหรัฐอเมริกา ตามคำเชิญของเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) และดัชชบอยอินเตอร์เนชั่นแนลกรุ๊ป ในวันที่ 18-21 มกราคม ค.ศ. 1994 การมาเยือนไทยของอดีตผู้นำสหรัฐอเมริกาโดยที่เอกชนไทยเป็นฝ่ายเชิญย่อมมีความหมายเป็นอย่างยิ่งซึ่งในบางครั้งภาครัฐเองยังไม่อาจกระทำได้ เพราะนายจอร์จ บุช นั้นแม้จะเป็นอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาแต่อิทธิพลและบารมีในพรรครีพับ-

ลิกนั้นยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไป เพราะการดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี
 ในรัฐบาลโรแนล เรแกน 2 สมัย เป็นเวลา 8 ปี และประธานาธิบดีอีก 1 สมัย
 เป็นเวลา 4 ปี นอกจากนี้ จอร์จ บุช ยังมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารระดับสูงของจีน
 ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำจีน ดังนั้นการเยือนไทย
 โดยคำเชิญของนายชินตง เจียวรอนนท์ ประธานบริหารเครือเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งมี
 วิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความมุ่งมั่น และเป้าหมายที่จะขยายอาณาจักรทางธุรกิจให้
 ครอบคลุมเอเชียโดยเฉพาะในจีน การสร้างภาพในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่า
 ลงทุนเป็นอย่างมาก

จอร์จ บุช เองมีแนวความคิดในการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World
 Order) ซึ่งกลุ่มซีพีเองก็สามารถนำมาดัดแปลงเป็นกลยุทธ์ทางการค้าในจีนได้อย่าง
 เหมาะสม เพราะซีพีมีความพร้อมที่จะเป็นตัวกลางในการร่วมทุนกับบริษัทอเมริกัน
 จำนวนมากที่ให้การสนับสนุนพรรครีพับลิกันทำธุรกิจจีน ซึ่งยังมีช่องว่างและโอกาส
 อยู่มาก เพราะจีนเพิ่งจะมีการปรับเปลี่ยนระบบในระยะเวลายาวนานนัก การที่ซีพี
 (CP) อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจอเมริกัน และนักการเมืองระดับสูงของ
 สหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์ในเชิงธุรกิจนั้น ย่อมสามารถสร้างความ
 มั่นใจได้มากขึ้น เพราะหากเกิดวิกฤติการณ์ทางการค้าขึ้นในอนาคต รัฐบาลอเมริกัน
 ย่อมไม่กล้าตัดสินใจดำเนินมาตรการรุนแรงกับจีนโดยไม่รอบคอบ เนื่องจากอาจ
 กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของนักธุรกิจอเมริกันในจีน ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุน
 ทางการเมืองอยู่อย่างแน่นนอน

บทบาทของภาคเอกชนจึงกลายเป็นแรงกดดัน และเป็นตัวควบคุมการ
 ตัดสินใจของภาครัฐให้มีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความกว้างไกลไร้
 พรหมแดนของภาคเอกชนนี้เอง เป็นตัวช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายความร่วมมือ
 ระหว่างกันอย่างกว้างขวางของภาครัฐเพื่อผลักดันให้เกิดการประสานทางการเมือง
 อันจะส่งผลต่อเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีศักยภาพมากขึ้น กฎหมายการ
 ค้าฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาเองก็ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถยื่นคำร้องขอ

ให้สำนักงานผู้แทนทางการค้าหรือ USTR ดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 301 ได้ หากบริษัทหรือองค์กรใด ๆ เห็นว่าได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งสิทธิดังกล่าวนั้นถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการค้าฉบับปี 1988 ดังนั้นหาก USTR ละเลยไม่มีการไต่สวนตามคำร้องของภาคเอกชนย่อมมีความผิดเป็นคดีอาญา โทษฐานละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทและอิทธิพล ในการดำเนินงานของภาครัฐมากขึ้น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเช่น APEC หรืออาเซียน (ในกรณี AFTA) นั้นก็ต้องอาศัยการสนับสนุนและผลักดันจากภาคเอกชน จึงจะสามารถทำให้การเจรจาหรือดำเนินการมีความคืบหน้าเร็วขึ้น ภาคเอกชนเอง ก็มีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดันให้ภาครัฐ เร่งให้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจบรรลุตามเป้าหมายโดยเร็ว เพราะการรวมตัวกันเป็นกลุ่มนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าสามารถสร้างพลังต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง แต่อย่างใดเพราะไม่ได้เสียอำนาจอธิปไตยให้แก่กลุ่มนั้น ๆ หากการรวมกลุ่มกัน ทำไปเพื่อรองรับหรือประสานผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกคืบหน้าไป ด้วยดีผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์อันนั้นก็คือ ภาคเอกชนหรือบริษัทต่าง ๆ นั้นเอง ส่วนรัฐนั้นก็อาจจะรับผลทางอ้อมคือ การเจรจาปัญหาการเมืองย่อมกระทำได้ง่ายขึ้นเพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในยุคแรก ๆ นั้นเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันของรัฐชาติบางรัฐ ในยุโรป โดยเฉพาะในเยอรมันและแถบยุโรปตะวันออกได้มีการจัดตั้งสหภาพศุลกากร มาตั้งแต่ปี 1830 มีหลักการว่า ประเทศสมาชิกจะไม่เก็บภาษีศุลกากรระหว่างกัน รวมทั้งมีการตั้งกำแพงภาษีสกัดกั้นสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มเหมือน ๆ กันด้วย ในระยะต่อมา อังกฤษได้จัดตั้งระบบสิทธิพิเศษของเครือจักรภพ (Imperial System

of Preferences)⁷ ขึ้น โดยได้มีการตกลงยกเลิกหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าที่นำเข้าจากประเทศในเครือจักรภพ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนนั้นเกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2 (ทศวรรษที่ 1930) ประเทศต่างๆ มุ่งรวมกัน เพื่อให้เกิดพลังต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจในขณะนั้นต้องการรักษาระบบอาณานิคมให้คงอยู่ต่อไป จนกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะต่อมา เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง สหรัฐอเมริกาจึงได้พยายามปฏิรูประเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ มีการผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า" (General Agreement on Tariffs and Trade)* เพื่อเป็นตัวกลางในการกำกับดูแลการ

⁷ตีรณ พงศ์มพัฒน์, "การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ : ดีหรือร้าย?",

วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ 3 (ธันวาคม 2535) : 325-364.

*การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยได้ปิดรอบลงในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 และได้สรุปผลการเจรจาอย่างเป็นทางการระดับรัฐมนตรีพร้อมการลงนามรับรองกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งเป็นเอกสารรวบรวมผลการเจรจาทั้งหมด ในวันที่ 15 เมษายน 1994 ที่เมืองมารีราเกซ ประเทศโมร็อกโก โดยได้เปลี่ยนชื่อจาก The General Agreement on Tariffs and Trade : GATT เป็น World Trade Organization : WTO ประเทศต่าง ๆ ต้องให้สัตยาบันรับรองความตกลงที่มารีราเกซ หลังจากนั้น WTO จะมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองจากประเทศสมาชิก องค์การมีหน้าที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ 1) บริหารความตกลงพหุภาคีต่าง ๆ ที่ได้เจรจาทกลงกันไว้ในรอบอุรุกวัย 2) เป็นเวทีการเจรจาระหว่างประเทศ 3) บริหารความเข้าใจว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาท และกลไกทบทวนนโยบายทางการค้า 4) ร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก

ค้าของโลก ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีความร่วมมือกันจัดตั้ง "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (International Monetary Fund : IMF) เพื่อเป็นองค์การสำหรับรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่าง ๆ เหล่านี้โดยเฉพาะแกตต์ได้พยายามทำให้ประเทศต่าง ๆ ทำการค้าระหว่างกันอย่างเป็นธรรมเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอันอาจนำไปสู่สงครามการค้าในที่สุด แต่บทบาทของแกตต์นั้นถูกรอบงำโดยประเทศมหาอำนาจมาตั้งแต่เริ่มแรก กฎเกณฑ์บางอย่างซึ่งถือว่าเป็นน่าจะใช้เป็นบรรทัดฐานที่สำคัญตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง ไม่ได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นมาตรการควบคุมเพราะกระทบต่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจในขณะนั้น เช่น ข้อห้ามไม่ให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติการค้าระหว่างประเทศ แต่จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศสมาชิกเท่านั้น ส่วนประเทศนอกกลุ่มจะถูกกีดกัน (protectionist discrimination) เมื่อไม่มีข้อห้ามจึงเกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาวะการค้าและเศรษฐกิจโลกตกต่ำอย่างรุนแรง ทำให้ประเทศต่าง ๆ พยายามหาทางแก้ไขเพื่อให้สามารถผ่านพ้นวิกฤตการณ์ในช่วงนั้นไป โดยได้รับความบอบช้ำน้อยที่สุด กลุ่มประเทศยุโรปจึงได้มีการก่อตั้ง "ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป" (European Economic Community : EEC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1957 และเกิดการรวมตัวเป็นสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (European Free Trade Association : EFTA) ขึ้นในปี 1960

นอกจากในยุโรปแล้วยังเกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขึ้นในภูมิภาคต่างๆ อย่างมากมาย เช่น สมาคมการค้าเสรีแห่งละตินอเมริกา (Latin American Free Trade Association : LAFTA) ก่อตั้งขึ้นในอเมริกาใต้ในปี 1961 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) ก่อตั้งขึ้นในปี 1967 และแม้กระทั่งในทวีปแอฟริกา ซึ่งยังมีปัญหาชายแดน ปัญหาการเมืองภายในที่กระทบกระทั่งกันเป็นระยะก็ยังมี การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขึ้นเป็น องค์การสหภาพแอฟริกา (Organization of

African Unity : OAU) ในปี 1980 สาเหตุที่มีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจอย่างมากมายในทุกภูมิภาคนั้น ก็เพราะแต่ละประเทศจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และบรรารณานาที่จะตัดวงความได้เปรียบจากประเทศคู่แข่งให้ได้มากที่สุด และยังเป็น การสร้างพลังอำนาจอันเปรียบเสมือนกำลังอาวุธไว้เป็นเครื่องต่อ-รองที่มีประสิทธิภาพ

ความร่วมมือและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นและกำลังขยายตัวไปสู่จุดต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ปัจจุบันมีกลุ่มเศรษฐกิจในโลกไม่ต่ำกว่า 23 กลุ่ม^๘ แต่ละกลุ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ หากพิจารณาจากมูลค่าผลิตภัณฑ์โดยรวมของโลกแล้วจะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มเพียงไม่กี่กลุ่มในโลก เช่น กลุ่มประชาคมยุโรป สมาคมการค้าเสรียุโรป กลุ่มออสเตรเลียนิวซีแลนด์ กลุ่มนาฟต้า และอาฟต้า มีสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศถึงร้อยละ 61.5^๙ ซึ่งหมายความว่ามูลค่าการค้าส่วนใหญ่ของโลกเป็นการค้าของประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ (ตารางที่ 5)

^๘ เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์, "ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย," เอเชียปริทัศน์ (มกราคม-เมษายน 2536) : 1.

^๙ ตีรณ พงศ์มพัฒน์, การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ : ดีหรือร้าย?, หน้า 33.

ตารางที่ 5
กลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญของโลก (1990)

จำนวนประชากร (ล้านคน)	จีดีพี (พันล้าน เหรียญสหรัฐ)	จีดีพีต่อหัว (เหรียญสหรัฐ)	ผลิตภัณฑ์ มวลรวมต่อหัว (พัน เหรียญสหรัฐ)	สัดส่วนการค้า (%)	
นาฟตา	342.7	6200.1	17094.3	1224.8	18.1
สหรัฐอเมริกา	250.0	5392.2	21568.8	910.6	13.4
แคนาดา	26.5	370.2	21515.1	256.1	3.8
เม็กซิโก	86.2	235.7	2756.1	56.2	0.9
ประชาคมยุโรป	326.0	6010.2	18322.7	2784.4	41.1
เยอรมนีตะวันตก	63.1	1494.7	23497.6	759.3	11.2
สมาคมการค้าเสรียุโรป (EFTA)	32.4	862.4	26565.7	453.6	6.7
เอเชียตะวันออก	1650.5	4086.5	2476.0	1377.0	20.3
ญี่ปุ่น	123.5	2943.9	23827.7	522.9	7.7
เกาหลีใต้	42.8	239.6	5603.5	133.8	2.0
ฮ่องกง	5.9	70.0	11866.0	164.6	2.4
ไต้หวัน	20.3	157.0	7750.9	141.2	2.1
จีน	1139.1	363.8	319.4	33.2	1.7
อาเซียน	318.9	312.1	978.7	301.2	4.4
สิงคโปร์	2.8	34.6	12366.9	133.7	1.7
ไทย	57.2	80.2	1401.5	56.4	0.8
มาเลเซีย	17.9	42.4	2372.5	58.7	0.9
อินโดนีเซีย	179.3	107.3	598.4	47.4	0.7
ฟิลิปปินส์	61.5	43.9	713.4	21.1	0.3
บรูไน	0.2	3.8	15200.0	3.9	0.1
ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์	20.4	339.1	16588.9	100.9	1.5
ออสเตรเลีย	17.1	295.7	17302.9	81.9	1.2
นิวซีแลนด์	3.3	43.4	12946.2	19.0	0.3
โลก	5283.9	22298.8	4220.1	6772.4	100.0

ที่มา : ตีรณ พงศ์มพัฒน์, "การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ : ดีหรือร้าย?", วารสาร
เศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ 3 (ธันวาคม 2535) : 34.

การขยายตัวของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในเอเชียนั้นได้มีการทำความตกลงกันเพื่อที่จะขยายการรวมกลุ่มออกไปให้ครอบคลุมประเทศริมฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกด้วย ซึ่งหากรวมตัวกันเป็นผลสำเร็จ สัดส่วนมูลค่าการค้าโลกของกลุ่มต่าง ๆ รวมกันแล้วอาจจะสูงเกินร้อยละ 80 การค้าระหว่างประเทศจึงน่าจะเป็นการค้าระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มมากขึ้น

การรวมกลุ่มทางการค้าที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในโลกนั้นได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภาวะตึงเครียดทางการค้าไม่เกิดการแตกหักขึ้นเนื่องจากเกรงว่า จะต้องสูญเสียพันธมิตรไป จากสภาวะการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลในด้านดีต่อการเจรจาแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในช่วงนี้ เนื่องจากสถานภาพของไทยในฐานะประธานอาเซียนในปี 1994 ย่อมมีอิทธิพลไม่น้อยต่อการเจรจา เพราะสมาชิกอาเซียนทั้ง 6 ชาติถือว่าเป็นสมาชิกสำคัญใน APEC ที่สหรัฐฯ เองมีความมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะผลักดันให้เป็นเขตการค้าเสรีในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งหากดำเนินการจนประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ย่อมเป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเอง ดังนั้นสหรัฐฯ จึงยังคงไม่กล้าแตกหักกับไทย สมาคมอาเซียนเองก็มีท่าทีไม่ไว้วางใจสหรัฐฯ โดยได้แสดงออกทั้งในนามของกลุ่มและจากผู้นำของประเทศต่าง ๆ กลุ่มอาเซียนยังได้เคยหยิบยกข้อเสนอเกี่ยวกับการรวมกลุ่มความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกขึ้นมาพิจารณาอย่างจริงจัง ในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ณ กรุงบันดาราเสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี 1989 ซึ่งปรากฏว่าประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศยังมีความคลางแคลงใจกับวัตถุประสงค์ของความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเกรงว่าการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกลุ่มการค้าเฉพาะประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก และกีดกันประเทศนอกกลุ่ม ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่กลุ่มอาเซียนไม่เห็นด้วย นอกจากนี้อาเซียนยังวิตกว่าประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำทั้งสามประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย อาจใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง และทางเศรษฐกิจที่ไม่ถูกต้อง ในขณะที่เดียวกันอาเซียนได้ตระหนักไปถึงว่า

กลุ่มความร่วมมือใหม่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนี้ อาจจะทำให้กลุ่มอาเซียนมีบทบาทในภูมิภาคแถบนี้ลดน้อยลง จนในที่สุดอาเซียนก็อาจจะไร้ความหมายไป ดังนั้นเมื่ออาเซียนตกลงใจเข้าเป็นสมาชิก APEC จึงได้ตั้งเงื่อนไขไว้หลายประการด้วยกัน คือ¹⁰

1. กลุ่มความร่วมมือใหม่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการค้าเสรีโลก
 2. ควรมีขอบเขตความร่วมมือทางด้านการค้า การลงทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี
 3. ในระยะแรกของความร่วมมือ ควรจำกัดจำนวนประเทศสมาชิกไว้เพียง 12 ประเทศเท่านั้น แต่สามารถรับสมาชิกเพิ่มเติมได้ในภายหลัง (อาเซียนปฏิเสธที่จะให้จีนแผ่นดินใหญ่ เข้าร่วมในระยะแรก)
 4. เมื่อต้องมีการเจรจากับประเทศอื่น ๆ หรือกลุ่มประเทศอื่น ๆ กลุ่ม APEC ควรมีจุดยืนที่เป็นเอกฉันท์
- นอกจากนี้ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนยังได้มีการแสดงท่าทีและทัศนคติต่อ APEC อย่างหลากหลายมากในระยะต้น ๆ เช่น
- ท่าทีของไทยต่อ APEC นั้นได้สะท้อนออกมาในลักษณะที่ว่า
- APEC ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคีอย่างเป็นธรรมและส่งเสริมการค้าเนื้องานของ GATT
 - ควรมีหลักการในการส่งเสริมกลไกตลาด ไม่บั่นทอนความสำคัญและบทบาทของอาเซียน รวมทั้งความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา ให้ทุกประเทศมีความเท่าเทียมกัน ไม่ถูกครอบงำโดยประเทศหนึ่งประเทศใด แต่ภาวะความรับผิดชอบไม่จำเป็นต้องเท่ากัน ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและระดับการพัฒนา ไม่เป็นการรวม

¹⁰ จลาจันทร์ พันธุ์ภักดี และคณะ "ความร่วมมือครั้งใหม่ทางการค้าและเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก," เอกสารโครงการอเมริกาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กลุ่มการค้าเพื่อสกัดกันหรือเผชิญหน้ากับประเทศนอกกลุ่ม ให้มีแนวความคิดเปิดกว้าง และร่วมมือในหลาย ๆ ด้านในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

- รูปแบบความร่วมมือ ในระยะแรกน่าจะเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อผูกพันระยะต่อไป จึงพิจารณารูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งอาจใช้องค์กรที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งองค์กรใหม่ตามแต่สถานการณ์

- ยังไม่ควรระบุชื่อประเทศสมาชิกที่แน่นอน แต่ควรกำหนดค่านิยมตามขอบเขตภูมิศาสตร์ควบคู่กับวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนก่อนเพื่อใช้เป็นข้อกำหนดในการพิจารณาสมาชิกภาพ

- ควรให้มีขอบเขตครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ อาทิ การค้า การลงทุน สิ่งแวดล้อม การถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการท่องเที่ยว โดยให้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง

ทัศนคติและท่าทีของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียมีความหวาดระแวงต่อความร่วมมือในเอเชีย-แปซิฟิกนี้มาก เพราะเกรงว่าจะทำให้บทบาทของอาเซียนลดลง นายอาลี อลาตัส อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียได้กล่าวไว้ว่า "ในการขยายความร่วมมือใหม่นี้เอกลักษณ์และความกลมเกลียวของอาเซียนต้องไม่ถูกละเมิด" และ APEC จะประสบความสำเร็จได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับอาเซียนเป็นหลักสำคัญด้วย

ทัศนคติและท่าทีของมาเลเซีย

มาเลเซียซึ่งมีอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสูงติดต่อกันมาหลายปีแล้ว มีความเห็นต่อความร่วมมือนี้ว่า ไม่ต้องการให้ความร่วมมือใหม่ทางการค้าและเศรษฐกิจของเอเชีย-แปซิฟิกนี้ถูกแปลความหมายว่ามั่นนโยบายปกป้องการค้า (protectionism) เพราะฉะนั้นจึงพยายามที่จะไม่ให้เกิดการสร้างเป็นสถาบันขึ้นมา และไม่ต้องทำให้การรวมกลุ่มนี้เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐฯ และญี่ปุ่น โดยให้ลักษณะการรวมกลุ่มนี้มา

กีดตันสมาชิกของกลุ่มให้ยอมจำนนต่อนโยบายการค้า และการดำเนินการทางการค้า นอกจากนี้ความร่วมมือใหม่ครั้งนี้ ไม่ควรที่จะทำให้ประชาคมยุโรปพยายามสร้างเสริมลักษณะการกีดกันทางการค้าขึ้นมาเป็นการตอบโต้

สรุปโดยรวมแล้วอาเซียนไม่ได้มีความกระตือรือร้นที่จะสนับสนุนต่อเรื่องนี้มากนัก แต่อาเซียนก็จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องกับการค้าและการใน APEC โดยตั้งอยู่บนหลักการและผลประโยชน์ของอาเซียนและเสรีภาพทางการค้าเป็นสำคัญ จากท่าทีดังกล่าวของอาเซียนและสมาชิกนี้เองได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรา 301 ลงโทษไทยในกรณีทรัพย์สินทางปัญญา เพราะคาดหวังว่าไทยน่าจะเป็นสื่อกลางในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกอาเซียนต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิกในฐานะประธานอาเซียนในปี 1994

ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าสหรัฐฯ ยังคงต้องอาศัยพึ่งพาประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศสำคัญประเทศหนึ่งในกลุ่มอาเซียน ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การมุ่งหวังเข้ามาลงทุนของภาคเอกชนสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ จึงยังมีความต้องการทำที่ที่เป็นมิตรของไทยเพื่อเป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ อันมีส่วนอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา ทั้งต่อกรณีปัญหาการค้ากับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ อีก 26 ประเทศ ซึ่งสำนักงานผู้แทนการค้า (USTR) ได้กำหนดเป็นมาตรการในระดับที่แตกต่างกันในการพิจารณาเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 1994

PFC	PWL	WL	
อาเจนตินา	ไทย	ออสเตรเลีย	โปแลนด์
อินเดีย	เกาหลี	โคลัมเบีย	ไต้หวัน
จีน	ตุรกี	อียิปต์	สหรัฐอเมริกาอเมริกา
(ไทยหลุดจาก	ญี่ปุ่น	เอลซัลวาดอร์	ชิลี
สถานะนี้เมื่อ	ซาอุดีอาระเบีย	กัวเตมาลา	ไซปรัส
8 กันยายน 1993)	ประชาคมยุโรป	ฟิลิปปินส์	อิตาลี
		เปรู	กรีซ
		สเปน	อินโดนีเซีย
			เวเนซุเอลา
			ปากีสถาน

โดย USTR ได้กำหนดเหตุผลและหลักการในการจัดประเภทของประเทศต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการค้าฉบับปี 1988 เหตุผลที่สำคัญประกอบด้วย

1. การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
2. กฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไม่ได้มาตรฐาน
3. กีดกันการนำเข้าสินค้าทรัพย์สินทางปัญญา
4. ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำกับสหรัฐฯ ในเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เช่น จีน
5. กีดกันมิให้บุคคลสหรัฐฯ ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาเข้าประเทศ เช่น นักร้อง นักแสดง โดยเฉพาะในกรณีของจีน

จะเห็นได้ว่าเหตุผลส่วนใหญ่ที่สหรัฐฯ นำมาอ้างในการขึ้นบัญชีประเทศต่าง ๆ นั้นล้วนเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา แต่เมื่อถึงเวลาไต่สวนและหารือกับประเทศคู่กรณีนั้น ในบางครั้งดูเหมือนประเด็นปัญหาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา กลับกลายเป็นเรื่องรองไป โดยเฉพาะในส่วนของไทยนั้นสหรัฐฯ ได้ยกปัญหาการค้าใน

เรื่องอื่น ๆ ขึ้นมาเรียกร้องอย่างมากมาย เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยซึ่งเป็นผู้เจรจาประสบปัญหาในเรื่องข้อมูลและบุคลากรที่รู้ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง และในการเจรจาทุกครั้งฝ่ายสหรัฐฯ จะมีการหยิบยกข้อเรียกร้องใหม่ ๆ ขึ้นมาทุกครั้ง จนฝ่ายไทยมีความรู้สึกเหมือนกับว่าสหรัฐฯ เรียกร้องมากเกินไป ในลักษณะ "ได้คืบจะเอาศอก"