

เศรษฐกิจการเมืองเรื่องเสื้อผ้ามือสอง: ศึกษานโยบาย
การลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้ว
ของประเทศในกลุ่มประชาคมแอฟริกาตะวันออก

พงษ์พันธ์ ยอมิน¹

Received: 23 April 2025; Revised: June 13, 2025; Accepted: June 16, 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาภูมิหลังและการดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วของประเทศสมาชิกประชาคมแอฟริกาตะวันออก (East African Community - EAC) ในช่วงปี ค.ศ. 2016–2018 ซึ่งเป็นความพยายามในการปกป้องและพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในภูมิภาคผ่านมาตรการยกระดับภาษีนำเข้า โดยมีเป้าหมายที่จะยุติการนำเข้าสินค้าประเภทนี้ภายในปี ค.ศ. 2019 อย่างไรก็ตาม แรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะความกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิภายใต้กฎหมายกฏหมายการเติบโตและโอกาสของแอฟริกา (African

¹ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
Email: pongpan.yor@gmail.com

Growth and Opportunity Act: AGOA) ส่งผลให้ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยุตินโยบายดังกล่าว ยกเว้นรวันดาซึ่งยังคงยืนยันดำเนินการนี้ต่อเนื่อง บทความวิเคราะห์กรณีนี้ผ่านกรอบแนวคิดพาณิชย์นิยมใหม่ (Neo-mercantilism) และภูมิภาคนิยมแบบปิด (Closed Regionalism) เพื่ออธิบายแรงจูงใจเชิงรัฐชาติในการใช้มาตรการปกป้องทางเศรษฐกิจร่วมกัน และบทบาทของรัฐในการคงเสถียรภาพเชิงนโยบายของประเทศสมาชิกในบริบทของแรงกดดันระดับโลก

คำสำคัญ: เสื้อผ้ามือสอง, ประชาคมแอฟริกาตะวันออก, รวันดา, พาณิชย์นิยมใหม่, ภูมิภาคนิยมแบบปิด

The Political Economy of Second-hand Clothing: A Study of Import Reduction Policies on Used Garments in the East African Community

Pongpan Yormin²

Abstract

This article investigates the background and implementation of the East African Community (EAC)'s policy to phase out imports of used clothing and textiles between 2016 and 2018. The policy aimed to protect and develop the region's domestic textile industries by raising import tariffs, with the goal of banning such imports by 2019. However, fears of losing preferential trade benefits under the U.S. African Growth and Opportunity Act (AGOA) led most EAC member states to abandon the initiative—except Rwanda, which continued to uphold the policy. Drawing on the theoretical frameworks of

² Master of Arts in Political Science, Kasetsart University,
Email: pongpan.yor@gmail.com

neo-mercantilism and closed regionalism, the article analyzes how economic protectionism emerged as a regional strategy to safeguard national interests and how Rwanda maintained policy autonomy under global trade pressure.

Keywords: second-hand clothing, East African Community, Rwanda, neo-mercantilism, closed regionalism

บทนำ (Introduction)

ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2018 สำนักข่าวต่างประเทศหลายแห่งในโลกตะวันตก อาทิ สำนักข่าว BBC, Reuters, CNBC, CNN Business และ Washington Post ได้มีการลงตีพิมพ์เผยแพร่รายงานข่าวเกี่ยวกับ “สงครามทางการค้า” (trade war) ที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ระหว่างประเทศมหาอำนาจกล่าวคือสหรัฐอเมริกา กับวันดาซึ่งเป็นประเทศเล็กที่ปราศจากทางออกทางทะเลประเทศหนึ่งในทวีปแอฟริกา (Crabtree, 2018; Fox & Kiernan, 2018; Harris, 2018; John, 2018; Uwiringiyimana & Bavier, 2018) โดยมูลเหตุของการเผชิญหน้าระหว่างกันนั้น มีสาเหตุมาจากการที่วันดาขึ้นกรณในการดำเนินการตามมติของที่ประชุมกลุ่มผู้นำสูงสุดของประชาคมแอฟริกาตะวันออก (East African Community: EAC) ที่มีมติร่วมกันในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2016 ให้แต่ละประเทศสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจแห่งนี้ซึ่งในขณะนั้นประกอบไปด้วย

บุรุนดี (Burundi) เคนยา (Kenya) แทนซาเนีย (Tanzania) รวันดา (Rwanda) และยูกันดา (Uganda) ยกระดับอัตราภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าใช้แล้ว หรือ “เสื้อผ้ามือสอง” จากภายนอกภูมิภาคร่วมกันเพื่อเป็นการปกป้องและยกระดับความสามารถของอุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคให้อยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ โดยที่ประชุมได้มีมติให้เริ่มดำเนินการกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2016 และมีเป้าหมายในการทยอยลดการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจากประเทศและภูมิภาคอื่น ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งสามารถยุติการนำเข้าสินค้าประเภทนี้ได้อย่างสิ้นเชิงได้ภายในระยะเวลา 3 ปี หรือเมื่อถึงปี ค.ศ. 2019 ซึ่งรวันดาก็เป็นประเทศหนึ่งในประชาคมแห่งนี้ที่ได้เห็นชอบและดำเนินนโยบายกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวอย่างแข็งขันด้วยการยกระดับอัตราภาษีนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจากเดิมที่มีอัตรา 0.20 ดอลลาร์สหรัฐ ไปสู่อัตรา 2.50 ดอลลาร์สหรัฐต่อสินค้านำเข้าจำนวน 1 กิโลกรัม (Behuria, 2019, pp. 1050-1051; O'Reilly & Heron, 2023, p. 617)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการประกาศนโยบายดังกล่าวออกมาได้ไม่นาน กลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมแอฟริกาตะวันออกก็ได้รับแรงกดดันอย่างสูงจากผู้ประกอบกิจการส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าประเภทดังกล่าวเข้ามาสู่แอฟริกาตะวันออกรายใหญ่ที่สุดให้ยกเลิกนโยบายดังกล่าว โดยสมาคมผู้ส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วแห่งสหรัฐอเมริกา (Secondary Materials and Recycled Textiles: SMART) ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทน

การค้าสหรัฐอเมริกา (United States Trade Representative: USTR) ให้ทำการตรวจสอบการขึ้นอัตรากำแพงภาษีของกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมแอฟริกาตะวันออก โดยร้องเรียนว่ามาตรการปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในภูมิภาคของกลุ่มประเทศ EAC ดังกล่าวนั้น เป็นการละเมิดต่อสิทธิแห่งการค้าตามกฎหมายเพื่อโอกาสและการเติบโตของชาวแอฟริกัน (the 2000 African Growth and Opportunity Act: AGOA) ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประเทศในทวีปแอฟริกาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้มีสิทธิในการส่งออกสินค้าบางประเภทเข้าไปขายในตลาดภายในสหรัฐอเมริกาได้โดยปลอดภาษีและไม่มี การจำกัดโควตา ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ทำให้สำนักงานผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการของ EAC เป็นกรณีพิเศษ (out of cycle review) ซึ่งในที่สุดแล้วนั้น ประเทศสมาชิกประชาคมแอฟริกาตะวันออกก็มีการทยอยยกเลิกการยกเว้นอัตราภาษีตามมติของที่ประชุมผู้นำสูงสุดที่มีการตกลงกันไว้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2016 ไปทีละประเทศ โดยจนกระทั่งถึงในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 ประเทศสมาชิก EAC ทุกประเทศได้แก่บูรุนดี เคนยา แทนซาเนียและยูกันดา ยกเว้นวันดาต่างก็หันกลับไปใช้อัตราภาษีนำเข้าเสื้อผ้าและรองเท้าใช้แล้วก่อนหน้าปี ค.ศ. 2016 (Wolff, 2021, pp. 1310-1311) จนกล่าวได้ว่า ความพยายามของ EAC ที่พยายามผลักดันนโยบายดังกล่าวในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ความพยายามร่วมกันของกลุ่มประเทศสมาชิก EAC ในการผลักดันการลดและยุติการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก จะไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายนั้น รัฐบาลกลับเป็นประเทศเดียวที่ยังคงยืนยันดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยยังคงยืนยันการขึ้นภาษีนำเข้าเสื้อผ้ามือสองตามที่ EAC กำหนดไว้ในปี 2016 และยังไม่เลิกดำเนินมาตรการดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าประเทศอื่น ๆ ใน EAC จะเลิกใช้มาตรการกำแพงภาษีแล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามว่าเพราะเหตุใด รัฐบาลวันดาจึงยังคงยืนยันการดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในบทความนี้จึงมีความสนใจทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการทำความเข้าใจกับภูมิหลังของการกำหนดนโยบายดังกล่าวของกลุ่มประเทศประชาคมแอฟริกาตะวันออก จากนั้นจะเป็นการศึกษาความพยายามในการดำเนินนโยบาย “กำแพงภาษี” ของกลุ่มประชาคมแอฟริกาตะวันออก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2016-2018 และอุปสรรคที่ส่งผลให้ประเทศส่วนใหญ่ต้องยุติการดำเนินนโยบายดังกล่าวในปี ค.ศ. 2018 และท้ายที่สุดจะเป็นความพยายามทำความเข้าใจว่าเพราะเหตุใดวันดาจึงยืนยันการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีในการสั่งห้ามการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจากภายนอก แม้ว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ตัดสินใจยกเลิกการดำเนินนโยบายดังกล่าวไปแล้วในปี ค.ศ. 2018 โดยการศึกษาในครั้งนี้จะเน้นการกำหนดและดำเนินนโยบายของกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลา

ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2018 ที่กลุ่มประเทศสมาชิก EAC ได้มีความพยายามในการดำเนินนโยบายการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจากภายนอกเข้ามาสู่ภูมิภาคเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ในการศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อปกป้องอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐชาติ อาทิ การดำเนินนโยบายกำแพงภาษีของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกในกรณีนี้ นั้น แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศพื้นฐานที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ก็คือทฤษฎีพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรม การปกป้องอุตสาหกรรม การผลิตภายในประเทศของตนเองจากการแข่งขันกับภายนอก และการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนเองโดยการจัดระเบียบและควบคุมกติการองการการแข่งขันระหว่างภาคธุรกิจนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดพาณิชย์นิยมในยุคสมัยใหม่ (Sørensen et al., 2022, p. 176) อย่างไรก็ตาม ดังเช่นในกรณีของการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของกลุ่มประชาคมแอฟริกาตะวันออกที่สมาชิกขององค์กรเห็นชอบในการหาแนวทางร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐชาติที่เป็นสมาชิกองค์กรนั้น นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่าง ๆ เห็นชอบในการใช้มติและการผลักดันขององค์กรในระดับภูมิภาคเพื่อปกป้อง “ประโยชน์แห่งชาติ” ที่ประเทศสมาชิกเห็นชอบร่วมกัน อาทิ เฮทท์นี (Hettne, 1993, pp. 211, 221) ซึ่งอธิบายการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับดังกล่าวไว้ว่าเป็นการสะท้อนลักษณะของ

แนวคิดพาณิชย์นิยมใหม่ (Neo-Mercantilism) ที่มีลักษณะเป็นการแสวงหาหรือสร้างเสริมความเป็นภูมิภาค (the pursuit of regionness) ซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมตัวกันเพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองภายใต้ระเบียบโลกใหม่ การศึกษาในบทความนี้จะใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวมาทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายร่วมกันของกลุ่ม EAC โดยใช้กรอบทฤษฎีว่าด้วยภูมิภาคนิยมแบบปิด (Closed Regionalism) ซึ่งอธิบายการจัดทำข้อตกลงขององค์กรทางการเมืองและเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคมีการจัดทำข้อตกลงในการลดอุปสรรคทางการค้า และการแสวงหามาตรการในการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากภายนอกพร้อมกัน (Buzdugan, 2007, p. 634) รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดและวิธีการของชยสุริยะ (Jayasuriya, 2003, pp. 339-340) ที่เสนอให้ทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายทางการเมืองเศรษฐกิจขององค์กรในระดับภูมิภาคว่ามีลักษณะของ “โครงการการอภิบาลในระดับภูมิภาค” (regional governance projects) ซึ่งมติและโครงการของแต่ละองค์กรควรที่จะต้องถูกมองว่าเป็นโครงการทางการเมือง (political project) ที่ตัวแสดงและแนวร่วมที่สนับสนุนในแต่ละประเทศเห็นควรให้มีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของแต่ละรัฐชาติก่อนที่จะมีการใช้อำนาจในระดับภูมิภาคเป็นกลไกในการจัดทำโครงการความร่วมมือในกรณีที่ประเทศสมาชิกในองค์กรเห็นว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในเวลาต่อมา

ภูมิหลังของเศรษฐกิจการค้าและการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออก

ธุรกิจการนำเข้าและส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม รวมถึงรองเท้าใช้แล้วระหว่างประเทศนั้น มีแนวโน้มในการเติบโตและกลายเป็นหนึ่งในภาคธุรกิจที่มีการทำเงินอย่างสูงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในตลาดโลกตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยจากข้อมูลสถิติขององค์การการค้าโลก (UN Comtrade) ในปี ค.ศ. 2019 นั้นได้มีการระบุว่า มูลค่าการค้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วในตลาดการค้าระหว่างประเทศมีลักษณะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เป็นลำดับ จาก 0.75 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 1990 ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 1.53 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 2001 และเพิ่มขึ้นไปจนถึง 4.2 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งผู้ส่งออกเสื้อผ้ามือสองรายใหญ่ที่สุดสามลำดับแรกในปี ค.ศ. 2018 ได้แก่สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเยอรมนีตามลำดับ (Lampel, 2020, p. 1) โดยที่ธุรกิจการส่งออกและนำเข้าเสื้อผ้ามือสองเหล่านี้เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ มีเครือข่ายการรวบรวมสินค้า การคัดแยก การนำเข้าและการส่งออกที่สลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับบทบาทของผู้คนหรือองค์กรจำนวนมาก อาทิ องค์กรการกุศลที่เป็นผู้รับบริจาค ผู้ประกอบการรับซื้อและรวบรวมเสื้อผ้าใช้แล้ว ผู้ประกอบการส่งออกที่ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มประเทศโลกเหนือ (Global North) ผู้นำเข้าและผู้ประกอบการค้าในกลุ่มประเทศโลกทางใต้ (Global South) ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะนำเข้าสินค้าประเภทนี้จากกลุ่มประเทศโลกเหนือ เนื่องจากมีราคาถูกกว่าเสื้อผ้าที่ผลิตขึ้นเองภายในประเทศ

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ที่มาของเสื้อผ้าที่ใช้แล้วซึ่งต่อมาจะถูกส่งไปขายในตลาดโลกนั้น จำนวนมากเป็นเสื้อผ้าเหลือใช้แล้วที่มาจากห้างและบริจาคของผู้คนในประเทศโลกเหนือ หรือในประเทศที่ร่ำรวย โดยเทคโนโลยีการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีการพัฒนาอย่างมากจนทำให้เกิดการผลิตได้อย่างรวดเร็วและมีราคาถูก รวมถึงมีการเปิดโรงงานการผลิตในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งค่าจ้างแรงงานต่ำนั้น ก็ส่งผลให้มีการผลิตเสื้อผ้าออกมาในลักษณะเสื้อผ้าสำเร็จรูปตามกระแสที่ผลิตออกมาได้อย่างรวดเร็ว (fast fashion) จำนวนมาก ซึ่งกระแสการบริโภคและผลิตเปลี่ยนแปลงถี่โดยตลอด ทำให้สินค้าเหล่านี้กลายเป็นสิ่งของที่เหลือใช้และถูกทิ้งอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้คนในประเทศโลกเหนือซึ่งกล่าวได้ว่ามีปริมาณการผลิตเสื้อผ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสื้อผ้าสำเร็จรูปล้นเกินความต้องการ (Brooks, 2015) ทั้งนี้ ตัวแสดงสำคัญที่เป็นผู้รวบรวมและคัดแยกเสื้อผ้าที่ถูกทิ้งและบริจาคไว้ตามที่ต่าง ๆ ก็คือ องค์กรการกุศล หรือองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นผู้รวบรวมและเคลื่อนย้ายเสื้อผ้าตามที่มีการจัดตั้งจุดรับบริจาคในที่ต่าง ๆ อาทิ ธนาคารเสื้อ (clothing bank) ร้านขายของชำร่วยหรือร้านขายของมือสอง ซูเปอร์มาร์เก็ต รวมถึงจุดรับบริจาคและสถานที่รับทิ้งสิ่งของไม่ใช้แล้วที่มีอยู่โดยทั่วไป นอกจากนี้องค์กรการกุศลหลายแห่ง อาทิ ในกรณีขององค์กรโครงการเพื่อการลงมือปฏิบัติเพื่อการกำจัดขยะและอนุรักษ์ทรัพยากร (Waste and Resources Action Programme: WRAP) องค์กรคณะกรรมการออกซฟอร์ดเพื่อบรรเทาความอดอยาก (Oxford Committee for Famine Relief: Oxfam) องค์กรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้

สูงวัย (Help the Aged) คณะกองทัพแห่งความรอด (Salvation Army) และสมาคมคนหนุ่มสาวคริสเตียน (Young Men's Christian Association: YMAC) ซึ่งเป็นองค์กรการกุศลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปนั้น ก็จะมีบริการไปรับบริจาคสิ่งของเครื่องใช้ที่ไม่ใช้แล้วถึงบ้านด้วย (Brooks & Simon, 2012, pp. 2-3) ซึ่งเสื้อผ้าเหล่านี้ก็จะถูกรวบรวมนำไปที่สถานที่คัดแยก และถูกคัดแยกโดยเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร หรือมีพนักงานจากบริษัทส่งออกเสื้อผ้าใช้แล้วมาคัดแยกเองโดยตรงก่อนที่จะถูกนำไปขายให้ผู้ประกอบการส่งออกเสื้อผ้ามือสองส่งออกสู่ตลาดโลกต่อไป (Lampel, 2020, pp. 33-40)

ทั้งนี้ แม้ว่าธุรกิจการค้าเสื้อผ้ามือสองอาจจะถูกมองได้ว่ามีข้อดีอยู่บ้างในแง่ของการเป็นธุรกิจซึ่งเป็นการนำเอาสิ่งของที่ไม่ถูกใช้และปราศจากมูลค่าแล้วกลับมาใช้ใหม่ รวมถึงเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ให้แก่ผู้คนจำนวนมากไม่น้อย อย่างไรก็ตาม การที่เสื้อผ้ามือสองจำนวนมากเป็นสิ่งของเหลือใช้ หรือขยะที่เกิดขึ้นจากการผลิตที่เกินความต้องการของผู้คนในประเทศที่ร่ำรวยและถูกนำไปสร้างมูลค่าในประเทศโลกใต้ที่ยากจนกว่านั้นก็ก่อให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมและสะท้อนความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมระหว่างผู้คนที่ร่ำรวยในประเทศที่กำลังพัฒนาแล้วและคนจนในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างยิ่ง (Brooks, 2015) นอกจากนี้เสื้อผ้ามือสองจำนวนมาก ที่เดินทางไปถึงตลาดสินค้ามือสองในประเทศโลกใต้นั้นจำนวนมากมีสภาพที่เลวร้าย ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่และสร้างมูลค่าได้ ซึ่งเสื้อผ้าเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นกองขยะจำนวนมากมหาศาลที่ก่อให้เกิด

ปัญหาในระบบนิเวศแก่ประเทศผู้เป็นปลายทางของเสื้อผ้าบริจาคเหล่านี้ อาทิ เคนยาซึ่งมีการนำเข้า “มิตุмба” (Mitumba) หรือเสื้อผ้าใช้แล้วกว่า 100,000 ตันต่อปี แต่มีการประมาณการว่าสินค้าเหล่านี้จำนวนกว่า 35,000 ตันนั้นชำรุดจนไม่สามารถนำไปขายหรือใช้งานต่อได้ ต้องถูกนำไปทิ้งตามที่ทิ้งขยะต่าง ๆ ทำให้เกิดพื้นที่ทิ้งขยะขนาดใหญ่ ตัวอย่างเช่นย่าน แดนโดรา (Dandora) ที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของกรุงไนโรบี (Nairobi) นั้น ได้ชื่อว่าเป็นที่ทิ้งขยะที่ใหญ่ที่สุดในทวีปแอฟริกา (Hunt, 2021) การหลั่งไหลเข้ามาจำนวนมากของสิ่งของส่วนเกินจากประเทศโลกเหนือดังกล่าวนี้จึง ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศให้แก่ประเทศปลายทางเป็นอัน มาก อีกทั้งยังถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอ ภายในประเทศ นอกจากนี้ เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม รวมถึงรองเท้าใช้แล้วที่ ปราศจากการฆ่าเชื้อซึ่งหลังไหลเข้ามาจำนวนมากก็ถูกมองได้ว่าอาจจะเป็น ภัยต่อสาธารณสุขได้เช่นกัน (Wetengere, 2018, pp. 129-130)

แอฟริกาเป็นทวีปที่เป็นผู้นำเข้าเสื้อผ้ามือสองรายใหญ่ที่สุดของ โลก มีการประมาณการว่าร้อยละ 70 ของเสื้อผ้าที่มีผู้บริจาคทั้งหมดในโลก นั้นถึงที่สุดแล้วก็ถูกขนส่งนำเข้ามาสู่ทวีปแอฟริกาโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ ส่งออกรายใหญ่ที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2014 นั้น แอฟริกาทั้งทวีปมีการนำเข้า เสื้อผ้าใช้แล้วจำนวนทั้งสิ้น 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ และแอฟริกา ตะวันออกก็เป็นภูมิภาคที่สัดส่วนการนำเข้าเสื้อผ้าและรองเท้าใช้แล้ว เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ในแอฟริกา โดยมี มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นจาก 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2000

สู่ปริมาณสูงกว่า 300 ล้านเหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 2014 (Wetengere, 2018, p. 120) ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 2015 นั้นภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก เป็นผู้นำเข้าเสื้อผ้ามือสองคิดเป็นร้อยละ 12.5 จากปริมาณการค้าเสื้อผ้ามือสองในตลาดโลกทั้งหมด โดยการสำรวจของหน่วยงานเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) ในปี ค.ศ. 2017 นั้นพบว่า ผู้คนในภูมิภาคดังกล่าว นี้กว่าสองในสามซื้อเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายอย่างน้อยส่วนหนึ่งมาจากตลาด เสื้อผ้ามือสองในท้องถิ่น (USAID, 2017, pp. 6,9) ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ผู้คนส่วนใหญ่เลือกบริโภคเสื้อผ้าใช้แล้วดังกล่าว นั้น มาจากคุณภาพ รูปลักษณ์ การหาซื้อได้ง่าย นอกเหนือจากการเป็นสินค้าที่มีราคาถูกทั้งสำหรับผู้บริโภคและผู้ที่ต้องการเริ่มต้นทำธุรกิจ ("When industrial policy," 2022)

การไหลทะลักเข้ามาของเสื้อผ้ามือสองในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาถูกมองว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะชะงักงันของอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในภูมิภาคซึ่งแต่เดิมเคยเฟื่องฟูเนื่องจากได้รับการผลักดันจากภาครัฐให้เป็นอุตสาหกรรมหลักเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงทศวรรษ 1960 – 1970 หรือกล่าวได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมตั้งต้นจากประเทศเกิดใหม่ที่ต้องการก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยรัฐละทิ้งการสนับสนุนและการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่หันไปเปิดเสรีทางการค้าเพื่อให้ตอบรับกับกระแสการค้าเสรีตั้งแต่ทศวรรษ 1980 และ 1990 เป็นต้นมา ก็ส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอในทวีป

แอฟริกา ซึ่งรวมถึงในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกด้วยเช่นกัน ผลที่ติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ การหลั่งไหลเข้ามาของสิ่งทอจากภายนอกภูมิภาคซึ่งรวมถึงเสื้อผ้ามือสองที่มีราคาถูกกว่าเสื้อผ้าและสิ่งทอที่ผลิตภายในประเทศและภูมิภาคแห่งนี้ ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมท้องถิ่นภายในประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถแข่งขันได้ ปัจจัยดังกล่าวประกอบกับสาเหตุอื่น ๆ อาทิ ปัญหาวิกฤตินี้สธารณะและราคาฝ้ายที่ตกต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้จำนวนมากต้องทยอยปิดตัวลงไป และทำให้ขนาดของภาคการผลิตลดขอบเขตลงไปมาก จนส่งผลให้แรงงานจำนวนมากต้องสูญเสียโอกาสในการถูกว่าจ้างในภาคการผลิตไปด้วย อาทิ แทนซาเนียเมื่อรัฐบาลเปิดเสรีทางการค้าในทศวรรษ 1990 ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการสิ่งทอจำนวน 22 แห่ง จาก 24 แห่งต้องปิดตัวลงไปในที่สุด (Wetengere, 2018, p. 120) ในขณะที่ในเคนยา ซึ่งเคยมีแรงงานที่ถูกว่าจ้างในอุตสาหกรรมสิ่งทอใน 2-3 ทศวรรษก่อนกว่า 5 แสนคน หากแต่เมื่อถึงทศวรรษ 2010 ยังเหลือแรงงานในภาคการผลิตดังกล่าวอยู่เพียง 20,000 กว่าคนเท่านั้น (De Freytas - Tamura, 2017)

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง ธุรกิจนำเข้าและค้าขายเสื้อผ้ามือสองก็ได้กลายมาเป็นกิจกรรมทางการค้าที่หล่อเลี้ยงชีวิตของผู้คนจำนวนมากให้มีรายได้หล่อเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัวต่อไป โดยรายงานจาก USAID ในปี ค.ศ. 2017 นั้นระบุว่าธุรกิจนำเข้าและซื้อขายเสื้อผ้ามือสองในแอฟริกาตะวันออกนั้นสร้างงานให้แก่ผู้คนที่ไปได้ถึง 355,000 ตำแหน่ง ส่งผลให้เกิดการสร้างรายได้กว่า 230 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี จนสามารถหล่อเลี้ยงชีวิต

ผู้คนกว่า 1.4 ล้านคนทั่วภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคก็มีรายได้จากการเก็บภาษีต่อสินค้าประเภทร่วมกันแล้วกว่า 140 ล้านเหรียญต่อปีด้วยเช่นเดียวกัน (USAID, 2017, pp. 5, 11, 13-14)

อนึ่ง ถึงแม้อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกจะเสียเปรียบคู่แข่งจากภายนอก หนึ่งในปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้ประกอบการสิ่งทอจำนวนหนึ่งยังสามารถดำเนินกิจการอยู่ได้มีสาเหตุจากการที่ประเทศในภูมิภาคนี้ยังได้รับอภิสิทธิ์ทางการค้าจากประเทศโลกเหนือให้สามารถส่งออกสินค้าไปขายในประเทศกลุ่มนี้ได้โดยปราศจากอุปสรรคด้านภาษี หนึ่งในกรให้สิทธิพิเศษที่สำคัญอย่างยิ่งต่อผู้ประกอบการในแอฟริกาคือ การให้อภิสิทธิ์ในการส่งออกสินค้าเข้าสู่ตลาดในสหรัฐอเมริกาโดยไม่ต้องเสียภาษีและไม่จำกัดโควตาตามอภิสิทธิ์ในกฎหมายการเติบโตและโอกาสของแอฟริกา (AGOA) ซึ่งผ่านสภาองเกรสในปี ค.ศ. 2000 โดยสหรัฐอเมริกามอบสิทธิพิเศษดังกล่าวให้แก่ประเทศในแอฟริกาที่รัฐบาลสหรัฐเห็นว่ามีความสัมพันธ์ตรงกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายฉบับนี้มีการอนุญาตให้ประเทศในแอฟริกาสามารถใช้สิทธิพิเศษในการนำเข้าวัตถุดิบในกิจการสิ่งทอจากประเทศที่สาม (Third Country Fabric: TCF) ก็ทำให้ประเทศที่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องมือในการผลิตจากประเทศภายนอกได้โดยไม่เสียสิทธิ AGOA ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกสิ่งทอส่วนหนึ่งในแอฟริกายังดำเนินอยู่ต่อไปได้ แม้จะมีการวิเคราะห์ว่าสิทธิตามกฎหมาย AGOA ของ

สหรัฐอเมริกาเน้นเอื้อประโยชน์ให้แก่ทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในแอฟริกา มากกว่าอุตสาหกรรมท้องถิ่นเองก็ตาม (Behuria, 2019, pp. 1039-1040)

ที่มาและการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของสมาชิก กลุ่มประชาคม EAC ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2018

องค์กรประชาคมแอฟริกาตะวันออก (East African Community: EAC) นั้นเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1967 เพื่อเป็นกลไกประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก ก่อนที่องค์กรนี้จะมีการยุติบทบาทลงไปในปี ค.ศ. 1977 และได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งในปี ค.ศ. 2000 เพื่อเป็นกลไกที่สนับสนุนกระบวนการค้าเสรี และการแสวงหาแนวทางลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค โดยประเทศที่ลงนามร่วมกันก่อตั้ง EAC ขึ้นมาใหม่อีกครั้งในปี 1999 และมีผลให้เกิดการรื้อฟื้นองค์กรนี้ขึ้นอย่างเป็นทางการได้แก่ เคนยา แทนซาเนีย และยูกันดา ก่อนที่บุรุนดีและรวันดาจะลงนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 2007 ซูดานใต้ (South Sudan) เข้าร่วมองค์กรในปี ค.ศ. 2016 สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (Democratic Public of Congo) เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 2022 ในขณะที่โซมาเลีย (Somalia) เพิ่งจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรนี้ในปี ค.ศ. 2024

กล่าวได้ว่า เป้าหมายเบื้องต้นแรกของ EAC ก็คือการสนับสนุนการค้าเสรีและลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยผลการ

ดำเนินงานที่สำคัญที่ผ่านมา อาทิ การจัดตั้งสหภาพศุลกากรร่วมกันในปี ค.ศ. 2005 การจัดตั้งตลาดร่วมได้ในปี ค.ศ. 2010 และการลงนามในพิธีสารในการหาแนวทางจัดตั้งเงินสกุลร่วมในปี ค.ศ. 2013 เพื่อเป็นการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาสกุลเงินร่วมระหว่างภูมิภาคซึ่งมีเป้าหมายแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2024 (UN Economic Commission for Africa, 2018, pp. 4-5) อย่างไรก็ตาม ความถดถอยของสภาวะเศรษฐกิจโลกภายใต้ระบอบการค้าเสรีที่ผ่านมา และกระแสแนวคิดการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจ (protectionism) รวมถึงในด้านการเมืองที่ได้รับการฟื้นกลับคืนขึ้นมาอีกครั้งในช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา ก็กระตุ้นให้ประเทศและองค์กรในระดับภูมิภาคต่าง ๆ ภายในแอฟริการวมถึงภูมิภาคอื่นทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมาหันมาริเริ่มดำเนินนโยบายเพื่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศและภายในภูมิภาคของตนเอง โดยหนึ่งในนโยบายที่ถูกริเริ่มขึ้นขึ้นมา ก็คือ การสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศและในภูมิภาค ซึ่งภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกก็เป็นอีกหนึ่งในภูมิภาคในทวีปแอฟริกาที่ตกอยู่ภายใต้กระแสดังกล่าว โดยกลุ่มประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคได้เกิดแนวคิดในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางชาตินิยม เน้นการพัฒนาและคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาค ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่ขัดแย้งกับแนวคิดการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการเข้าร่วมกับตลาดโลกที่เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจกระแสหลักภายในภูมิภาคในช่วงทศวรรษก่อน (O'Reilly, 2023, pp. 53-54, 59-60, 64-67) โดย EAC ก็เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่ตกอยู่ภายใต้กระแสดังกล่าว

ด้วยเช่นกัน ดังปรากฏว่าในปี ค.ศ. 2012 EAC ได้มีการประกาศใช้แผนการ
ที่ถือเป็นพิมพ์เขียวในการกำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรมในภูมิภาคไว้
สองฉบับคือ ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของ EAC
ระหว่างปี ค.ศ. 2012 - 2032 (the East African Community
Industrialization Strategy 2012 - 2032) และนโยบายการ
เปลี่ยนแปลงสู่ภาวะอุตสาหกรรมของ EAC ระหว่าง ค.ศ. 2012-2032 (the
East African Community Industrialization Policy 2012 - 2032) ซึ่ง
แผนการทั้งสองฉบับครั้งนี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นการวางแนวทางให้
ประเทศสมาชิก EAC ได้หันกลับไปรื้อฟื้นและสนับสนุนอุตสาหกรรม
ภายในประเทศต่าง ๆ ขึ้นมาอีกครั้ง โดย EAC จะแสดงบทบาทในฐานะผู้
ประสานงานและให้ความช่วยเหลือ (O'Reilly & Heron, 2023, pp. 616-617)

แผนยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคดังกล่าว กอปรกับกระแสการรื้อ
ฟื้นและสนับสนุนการผลิตภายในประเทศที่เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกาตลอด
1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้ประเทศสมาชิก EAC มีการจัดทำแผน
วิสัยทัศน์ของประเทศต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการผลิตและบริโภคภายในประเทศ
ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายของ EAC ด้วยเช่นเดียวกัน อาทิ
การจัดทำวิสัยทัศน์ยูกันดา 2035 (Uganda Vision 2035) วิสัยทัศน์เคนยา
2030 (Kenya Vision 2030) วิสัยทัศน์บุรุนดี 2025 (Burundi Vision
2025) วิสัยทัศน์แทนซาเนีย 2025 (Tanzania Vision 2025) และวิสัยทัศน์
รวันดา 2020 (Rwanda Vision 2020) (Wetengere, 2018, p. 121)
วิสัยทัศน์เหล่านี้ได้กลายเป็นพิมพ์เขียวของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย
อุตสาหกรรมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการผลิตและบริโภคภายในประเทศ อาทิ

ยูกันดาที่มีการเริ่มประกาศใช้นโยบาย Buy Uganda, Build Uganda (BUBU) ตั้งแต่ ค.ศ. 2017 (Uganda National Bureau of Standard, 2017) ส่วนเคนยาก็มีการประกาศยุทธศาสตร์ Buy Kenya, Build Kenya ในปีเดียวกัน (Tralac.org, 2017) ในขณะที่ในรวันดานั้น มีการประกาศการรณรงค์ในโครงการ Made in Rwanda มาตั้งแต่ ค.ศ. 2015 ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ใหญ่แห่งชาติเช่นนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศในกลุ่ม EAC จะมีการจัดทำแผนพัฒนาและนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมสิ่งทอออกมา โดยเฉพาะด้วย อาทิ ยูกันดาที่มีการประกาศนโยบายสิ่งทอแห่งชาติออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 (the 2009 National Textile Policy) และแทนซาเนียซึ่งประกาศยุทธศาสตร์ “ผ้าฝ้ายสู่เสื้อผ้า” (Cotton to Clothing Strategy) ที่มีแผนการดำเนินงานในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2016-2020 เป็นต้น

บรรยากาศทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในภูมิภาค หรือแม้แต่ทั่วทั้งทวีปแอฟริกาเองที่อยู่ภายใต้กระแสรีอูฟื้นอุตสาหกรรมภายในประเทศให้กลับมารุ่งเรืองขึ้นดังกล่าวจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าเพราะเหตุใด EAC จึงได้ก้าวขึ้นมาแสดงบทบาทในการผู้นำในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก โดยที่เสื้อผ้ามือสองถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตและรีอูฟื้นอุตสาหกรรมดังกล่าวขึ้นมาในภูมิภาค ในการประชุมผู้นำสูงสุด EAC ในปี ค.ศ. 2015 ที่ประชุมจึงได้มอบหมายให้คณะมนตรีแห่ง EAC ไปแสวงหามาตรการในการสนับสนุนอุตสาหกรรมสิ่งทอในภูมิภาค พร้อมกับหาแนวทางในการสั่งห้ามการนำเข้าเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายใช้แล้วเข้ามาในภูมิภาคด้วย (Wolff, 2021, p. 1310) ต่อมาในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.

2016 สภาการค้า อุตสาหกรรม และการลงทุนแห่งแอฟริกาตะวันออก (the EAC's Sectorial Council of Trade, Industry, Finance and Investment: SCTIFI) ได้มีการประชุมและเห็นชอบร่วมกันให้กลุ่มประเทศสมาชิก EAC ใช้มาตรการกำแพงภาษีเพื่อลดการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองภายในภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่การยุติการนำเข้าสินค้าประเภทนี้อย่างสิ้นเชิงในที่สุด ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอข้อเสนอของคณะมนตรีแห่ง EAC และได้ถูกนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะให้แก่ที่ประชุมผู้นำสูงสุดของ EAC ในเดือนมีนาคมจนทำให้ผู้นำรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก EAC ซึ่งมีอยู่ 5 ประเทศในขณะนั้น คือ บรูไนดี เคนยา แทนซาเนีย รวันดา และ ยูกันดา ได้มีมติเห็นชอบร่วมกันให้มีการอนุมัติแผนการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย รวมถึงรองเท้าที่ผ่านการใช้แล้วผ่านการยกระดับกำแพงภาษีในสหภาพศุลกากรร่วมกัน โดยกำหนดแผนการดำเนินงานในระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะยุติการนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวอย่างสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 2019 (O'Reilly & Heron, 2023, pp. 617-618; USAID, 2017, p. 16; Wolff, 2021, pp. 1310-1311)

มาตรการกำแพงภาษีดังกล่าว ซึ่งมีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 นั้น ได้กำหนดให้มีการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายที่ผ่านการใช้แล้วจากเดิมที่มีการจัดเก็บที่อัตรา 0.20 เหรียญสหรัฐต่อหนึ่งกิโลกรัม ให้เพิ่มขึ้นเป็น 0.40 เหรียญสหรัฐต่อหนึ่งกิโลกรัม หรือร้อยละ 35 แล้วแต่จำนวนใดในอัตราภาษีสองอัตรานี้จะมียุทธศาสตร์มากกว่า นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนั้น

วันดาได้ขอใช้สิทธิ์ stay of application หรือการใช้สิทธิ์ผ่อนผันไม่ปฏิบัติ ตามกฎเกณฑ์กำแพงภาษีของ EAC ด้วยการให้สิทธิ์ในการขอยกระดับ กำแพงภาษีนำเข้าเสื้อผ้าและรองเท้าให้สูงกว่าที่ EAC ได้กำหนดไว้ กล่าวคือจากอัตรา 0.40 เหรียญสหรัฐต่อหนึ่งกิโลกรัม หรือร้อยละ 35 แล้วแต่จำนวนใดในอัตราภาษีสองอัตรานี้จะมีมูลค่ามากกว่ากันนั้น ไปสู่ อัตรา 2.5 เหรียญสหรัฐต่อหนึ่งกิโลกรัม และกำหนดอัตราสำหรับนำเข้า รองเท้าให้แล้วไว้ที่ 5 เหรียญสหรัฐต่อกิโลกรัม หรือจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 35 แล้วแต่อัตราหนึ่งในสองอัตราดังกล่าวนี้จะมีมูลค่ามากกว่า (USAID, 2017, pp. 16-17)

การประกาศใช้นโยบายดังกล่าวได้สร้างความตื่นตระหนกและไม่ พอใจอย่างยิ่งแก่ผู้ประกอบการส่งออกสิ่งทอใช้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ส่งออกเสื้อผ้ามือสองเข้ามาสู่ภูมิภาคแอฟริกา ตะวันออกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.5 จากจำนวนเสื้อผ้ามือสองที่ถูก นำเข้ามาในแอฟริกาตะวันออกทั้งหมดในปี ค.ศ. 2015 (USAID, 2017, p. 9) โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2017 สมาคมผู้ส่งออกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้ แล้วแห่งสหรัฐอเมริกา (Secondary Materials and Recycled Textiles: SMART) ได้ยื่นร้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (United States Trade Representative: USTR) ให้สอบสวนว่ามาตรการกำแพง ภาษีของ EAC ดังกล่าวนั้น เป็นการละเมิดต่อเงื่อนไขตามกฎหมาย AGOA ซึ่งกลุ่มประเทศสมาชิก EAC นั้นได้รับอภิสิทธิ์อยู่ตามกฎหมายนี้หรือไม่ (Wolff, 2021, p. 1311) USTR จึงได้ดำเนินการไต่สวนเป็นกรณีพิเศษ

(out of cycle review) ต่อวันดา แทนซาเนีย และยูกันดาในเดือน ก.ค. 2017³ ซึ่งถ้าหากว่า USTR พบว่าประเทศเหล่านี้ละเมิดเงื่อนไขของ ข้อตกลงตามกฎหมาย AGOA ด้วยการตั้งกำแพงภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการ นำเข้าสินค้าอย่างเสรี ก็มีความเป็นไปได้ว่าประเทศกลุ่มนี้จะถูกยกเลิก อภิสิทธิ์ตามกฎหมาย AGOA โดยในการโต้สวนที่เกิดขึ้นนั้น ผู้แทนจาก ประเทศสมาชิก EAC ก็พยายามปกป้องการดำเนินนโยบายของตนเอง อาทิ ผู้แทนส่วนกลางจาก EAC ชี้แจงว่า นโยบายกำแพงภาษีต่อเสื้อผ้ามือสอง นั้นไม่ได้ขัดกับกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เนื่องจากเป็นมาตรการที่ดำเนินการต่อทุกประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่การละเมิดสิทธิตามกฎหมาย AGOA ในขณะที่ผู้แทนของ EAC รวมถึงยูกันดานั้น ยังแก้ต่างด้วยว่า การขึ้นภาษีดังกล่าวเป็นเพียงการ ปรับอัตราภาษีแค่เพียงเล็กน้อย ไม่ใช่มาตรการลดทอนการนำเข้าสินค้า ประเภทนี้อย่างสิ้นเชิง ส่วนผู้แทนของสหพันธ์สิ่งทอและผ้าฝ้ายแอฟริกา (The African Cotton & Textile Federation: ACTIF) นั้นอ้างว่าเสื้อผ้า มือสองที่ EAC ต้องการลดการนำเข้านั้นไม่ได้มีที่มาตามกฎหมายว่าด้วยถิ่น กำเนิดสินค้า (rules of origin) จากสหรัฐอเมริกาทั้งหมด ด้วยเหตุนี้

³ บุรุนดีซึ่งดำเนินนโยบายกำแพงภาษีสินค้าต่อเสื้อผ้าใช้แล้วตาม EAC ด้วยนั้น ไม่ได้ ถูกโต้สวนในครั้งนี้ด้วยเนื่องจากตนเองเสียสิทธิตามกฎหมาย AGOA ไปแล้วตั้งแต่ เดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2016 เนื่องจากปัญหาการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ (Yanai, 2017, p. 4)

ผู้ประกอบการในกลุ่มประเทศ EAC จึงไม่ควรเสียสิทธิตามกฎหมาย AGOA ในขณะที่ผู้แทนจากรวันดาและแทนซาเนียนั้น ชี้แจงโดยตรงว่าการขึ้นภาษีนำเข้าเสื้อผ้ามือสองดังกล่าวมาจากความต้องการในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (O'Reilly & Heron, 2023, pp. 622-623)

แรงกดดันจากรัฐอเมริกา และความหวาดเกรงในการสูญเสียสิทธิตามกฎหมาย AGOA ซึ่งในปี ค.ศ. 2016 กลุ่มประเทศสมาชิก EAC ได้ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ในการส่งสินค้าเข้าไปขายในสหรัฐอเมริกา มูลค่ากว่า 435 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยที่สินค้าจำนวนกว่าร้อยละ 88 ที่ส่งออกไปนั้นเป็นเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ส่งผลให้กลุ่มประเทศสมาชิก EAC ส่วนใหญ่เกิดความลังเลในการดำเนินนโยบายขึ้นกำแพงภาษีต่อสินค้าประเภทเสื้อผ้ามือสอง โดยมีการประมาณการว่า หากกลุ่มประเทศ EAC ยืนยันในการดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไปจนเสียสิทธิตามกฎหมาย AGOA ก็จะทำให้ภาคธุรกิจการค้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วในภูมิภาคต้องเสียดำรงงานไปกว่า 219,000 ตำแหน่ง และทำให้ผู้คน 500,000 คนปราศจากรายได้ (USAID, 2017, p. 9) จึงส่งผลให้ในท้ายที่สุด โครงการที่เป็นเป้าหมายในภูมิภาคร่วมกันดังกล่าวต้องยุติลงไปอย่างรวดเร็ว โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2017 เคนยาเป็นประเทศแรกที่ขอใช้สิทธิ์ผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กำแพงภาษี (stay of application) ของ EAC ด้วยการหันกลับไปใช้อัตรารภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้ามือสองเดิมก่อนหน้าปี ค.ศ. 2016 ในขณะที่ทั้งแทนซาเนียและยูกันดานั้นในขณะนั้นก็ยังยืนยันที่จะดำเนินนโยบายกำแพงภาษีดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงการประชุมผู้นำสูงสุดของ EAC ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 นโยบาย

การลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจากภายนอกภูมิภาคก็ไม่ได้ได้รับการกล่าวถึงในแถลงการณ์ของผู้นำสูงสุดสูงในที่ประชุมอีกต่อไป โดยปรากฏแต่เพียงถ้อยแถลงจากที่ประชุมว่า EAC จะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอที่สามารถแข่งขันได้ภายในภูมิภาคเท่านั้น และภายในเดือนเดียวกัน ทั้งบรูไนดี แทนซาเนีย และยูกันดาต่างก็เปลี่ยนอัตราภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้ามือสอง ให้กลับไปอยู่ในอัตราเดิมก่อนหน้าปี ค.ศ. 2016 เช่นเดียวกับเคนยาที่ดำเนินการไปแล้ว ส่งผลให้เมื่อถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 ประเทศสมาชิก EAC ทุกประเทศ ยกเว้นรวันดา ต่างก็ละทิ้งโครงการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองและเป้าหมายในการสั่งห้ามนำเข้าสินค้าประเภทนี้ต่อไปในอนาคตโดยปริยาย (O'Reilly & Heron, 2023, pp. 624-625; Wolff, 2021, p. 1311) แม้ว่าในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา EAC และประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกจะมีความพยายามปรับปรุงกลไกทางภาษีเพื่อปกป้องสินค้าในภูมิภาคหลายประการแต่โครงการสั่งห้ามนำเข้าเสื้อผ้ามือสองโดยการขึ้นภาษีนำเข้าโดยตรงนั้น ก็ยังไม่ได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกอย่างเป็นทางการจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

การกำหนดและดำเนินนโยบายของกลุ่มประเทศสมาชิก EAC ในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกดังที่กล่าวมาแม้ว่าอาจจะสามารถพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศอื่น ๆ อาทิ ทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism) และสถาบันนิยมเสรี (Liberal Institutionalism) ซึ่งชี้ให้เห็นบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศในการกำหนดและเป็นตัวกลางในการประสานนโยบายเพื่อเสริมสร้างประโยชน์

และความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในองค์กร การศึกษาในบทความนี้ที่ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยพหุชาตินิยมใหม่ และภูมิภาคนิยมแบบปิดกลับพยายามชี้ให้เห็นว่า นโยบายของ EAC และความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจและความพยายามของรัฐบาลในการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยที่องค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ซึ่งได้แก่ EAC ในกรณีนี้นั้น เป็นเพียงเครื่องมือหรือเวทีสำหรับการประสานนโยบายที่ประเทศสมาชิกเห็นว่าเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ดังที่เฮทท์นี (Hettne, 1993) เห็นว่า กรอบแนวคิดและทฤษฎีพหุชาตินิยมใหม่นั้น คือการมองการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคว่าเป็นพัฒนาการสืบเนื่องมาจากแนวคิดพหุชาตินิยมเดิมที่เล็งเห็นว่านโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลชาตินั้นมีเป้าประสงค์หลักเพื่อการปกป้องและเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้พหุชาตินิยมใหม่ในทัศนะของเฮทท์นีจึงเป็นการเสาะแสวงหาหรือการสร้างความเป็นภูมิภาคให้เกิดขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล โดยพัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากความจำเป็นของกระแสเศรษฐกิจการเมืองโลก ซึ่งระบบเศรษฐกิจโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 20 นั้นได้กลายมาเป็นเงื่อนไขที่ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องรวมกลุ่มหรือสร้างความเป็นภูมิภาคขึ้นเพื่อปกป้องตนเอง เนื่องจากการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศโดยการดำเนินการของรัฐบาลแห่งหนึ่งแห่งใดแต่เพียงอย่างเดียววันนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลกในยุคปัจจุบันได้อีกต่อไป การรวมกลุ่มหรือการสร้างภูมิภาค

นิยมจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ซึ่ง “การปกป้องผลประโยชน์ของชาติ” ดังกล่าว ในทัศนะของเฮทท์นีมิใช้เพียงการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หากแต่เป็นการสนับสนุนการสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยเช่นเดียวกัน (Hettne, 1993, pp. 218-219)

มาตรการกำแพงภาษีต่อเสื้อผ้ามือสองของ EAC ยังสามารถอธิบายได้ด้วยการวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยภูมิภาคนิยมแบบปิด ซึ่งนอกเหนือจากการใช้มาตรการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองแล้วนั้น หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของภูมิภาคนิยมในลักษณะนี้ก็คือการให้ความสำคัญกับการผลิตภายในประเทศในแต่ละภูมิภาคเพื่อทดแทนการนำเข้าจากภายนอก ซึ่งส่งผลให้การบริโภค และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสินค้าและบริการบางประเภทนั้นมีความสัมพันธ์ที่ลดลงกับตลาดโลก (Kang, 2016, p. 247) แนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมในลักษณะดังกล่าวที่เคยปรากฏในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา อาทิ กลุ่มประเทศละตินอเมริกา และแอฟริกา ในช่วงทศวรรษ 1960 หากแต่ถูกละทิ้งไปในเวลาต่อมาภายหลังจากกระแสการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ได้ปรากฏแนวโน้มในการถูกรื้อฟื้นขึ้นมามีอีกครั้งในกลุ่มประเทศโลกใต้ตลอดช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา การลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสอง ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่ไปกับความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกในการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอเพื่อการบริโภคภายในประเทศและภูมิภาคของตนเองจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นแนวคิด

ภูมิภาคนิยมแบบปิดที่สินค้าและบริการบางประเภทนั้นถูกพิจารณาจากผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ และจำเป็นจะต้องได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากภายนอก ซึ่งการให้ความสำคัญกับสินค้าและบริการบางประเภทเป็นพิเศษดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่าองค์กรในระดับภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคจะดำเนินนโยบายภูมิภาคนิยมแบบปิดในทุกกรณี ตัวอย่างเช่นประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม EAC เอง ซึ่งสินค้าและบริการหลากหลายประเภทที่ถูกผลิตขึ้นได้ถูกบูรณาการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ทั้งภายในระดับภูมิภาคและในระดับโลกอยู่ในระดับหนึ่ง อาทิ สินค้าทางการเกษตรและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่แพร่หลายในห่วงโซ่มูลค่าในระดับภูมิภาค และผลิตภัณฑ์จากโรงงานอุตสาหกรรมในรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นกลายส่วนหนึ่งของสายการผลิตและเชื่อมโยงกับตลาดโลก ทั้งนี้ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งทวีปแอฟริกา (the African Continental Free Trade Area: AfCFTA) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2019 เป็นต้นมานั้น ก็อาจจะเป็นปัจจัยแปรผันที่สำคัญซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นไปได้ที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าของระบบเศรษฐกิจทั้งภายในทวีปแอฟริกาและในตลาดโลกในเชิงลึกมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต (Krantz, 2025, pp. 151-152)

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กรอบแนวคิดภูมิภาคนิยมแบบปิด อาจจะสามารถนำมาใช้เพื่ออธิบายแรงจูงใจของรัฐชาติต่าง ๆ ในการใช้กลไกขององค์กรระดับภูมิภาคเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางประการ

ร่วมกันได้นั้น ในกรณีของการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของ EAC ที่ประสบความสำเร็จนั้น กรอบแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมแบบเปิดอาจจะไม่พอเพียงในการทำความเข้าใจว่าเพราะเหตุใดประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม EAC จึงตัดสินใจยกเลิกนโยบายดังกล่าว และเพราะเหตุใดจึงเลิกตัดสินใจในการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีต่อสินค้าประเภทเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วจากภายนอกภูมิภาคต่อไป ด้วยเหตุนี้ ในหัวข้อถัดไป นอกเหนือจากการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความตัดสินใจเชิงนโยบายแล้วนั้น ผู้เขียนจะใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในแนวทางพหุนิยมใหม่มาทำความเข้าใจกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไปของรวันดา ซึ่งในทางกลับกันก็จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีที่เป็นการอธิบายสาเหตุที่ประเทศสมาชิกกลุ่มประชาคม EAC อื่น ๆ ละทิ้งนโยบายการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองเข้ามาในประเทศของตนเองในท้ายที่สุดด้วยไปพร้อมกัน

รวันดากับการยืนกรานในนโยบายลดทอนการนำเข้า “เสื้อผ้ามือสอง”

ในขณะที่ประเทศสมาชิก EAC อื่น ๆ ต่างละทิ้งแผนการลดทอนและยกเลิกการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองในระยะเวลา 3 ปี ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น รวันดากลับกลายเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคที่ยืนกรานในการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีเพื่อลดทอนการนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวเข้ามาสู่ประเทศของตนเองต่อไป การยืนกรานดังกล่าวของรวันดาซึ่งยินยอมแม้กระทั่งการสูญเสียอธิปไตยในกฎหมาย AGOA ของสหรัฐอเมริกาภายใต้

หลังจากที่ประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ ได้มีคำสั่งเพิกถอนการให้สิทธิแก่
รวันดาในการส่งออกสินค้าประเภทเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่มเข้ามาสู่
สหรัฐอเมริกาโดยไม่ต้องเสียภาษีตามอภิสิทธิ์ในกฎหมาย AGOA เมื่อวันที่
30 กรกฎาคม ค.ศ. 2018 (The White House, 2018) ส่งผลให้รวันดาตก
อยู่ในสถานะ “สงครามการค้า” กับสหรัฐอเมริกามาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน
ทั้งนี้ เหตุผลที่รวันดาที่ยืนยันในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ (แม้ว่าประเทศ
อื่น ๆ ในภูมิภาคจะละทิ้งโครงการดังกล่าวไปแล้วนั้น) สามารถประมวล
ออกมาได้สองเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ 1) สภาพของตลาดและอุตสาหกรรมสิ่ง
ทอภายในประเทศของรวันดาเอง และ 2) ความสามารถของรัฐบาลรวันดาใน
การบังคับใช้กลไกรัฐเพื่อดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ตนเองเห็นสมควร

สาเหตุประการแรก อันได้แก่สภาพของตลาดและอุตสาหกรรมสิ่ง
ทอของรวันดาเองนั้น กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมด้านนี้ในรวันดานั้นยังเป็น
อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ยังมีมูลค่าการผลิตภายในประเทศและการพึ่งพา
การส่งออกยังไม่มากนัก ซึ่งสอดคล้องกับธรรมชาติของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
ของรวันดาเองซึ่งไม่มีพรมแดนทางทะเล จำนวนประชากรที่มีน้อย และ
กำลังซื้อในตลาดรวมถึงความสามารถในการผลิตของรวันดานั้นมีสัดส่วนที่
ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ร่วมภูมิภาค อาทิ เคนยา
ยูกันดา และแทนซาเนีย ส่งผลให้การนำเข้าซึ่งรวมถึงกำลังซื้อและรายได้
จากธุรกิจนำเข้าและซื้อขายเสื้อผ้ามือสองของรวันดานั้นมีไม่มากนักเมื่อ
เปรียบเทียบกับประเทศสมาชิก EAC อื่น ๆ จากการสำรวจของ USAID
พบว่าในปี ค.ศ. 2016 มูลค่าการนำเข้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าใช้
แล้วของรวันดานั้นมีมูลค่าทั้งสิ้นจำนวน 17 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่

ประเทศร่วมภูมิภาคที่มีกำลังซื้อในตลาดและภาคการผลิตที่ใหญ่กว่าได้แก่ เคนยา แทนซาเนีย และยูกันดานั้นนำเข้าเสื้อผ้ามือสองเข้ามาในประเทศของตนเองโดยมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 124, 64, และ 67 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ ซึ่งจากปริมาณการนำเข้าดังกล่าวนั้นเป็นที่น่าสนใจว่าจำนวนของภาชีนำเข้าที่รัฐบาลของกลุ่มประเทศสมาชิก EAC จัดเก็บได้อย่างเป็นทางการกลับมีปริมาณไม่มากนัก อาทิ ในปี ค.ศ. 2015 ผลการสำรวจของ USAID พบว่า ราวنداสามารถจัดเก็บภาชีจากผู้นำเข้าเสื้อผ้ามือสองอย่างเป็นทางการได้เพียง 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่เคนยา แทนซาเนียและยูกันดาสามารถจัดเก็บภาชีนำเข้าสินค้าประเภทเดียวกันได้ 63, 32 และ 34 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ (USAID, 2017, pp. 10,14) และเมื่อสำรวจมูลค่าการส่งออกสินค้าไปขายในสหรัฐอเมริกาตามสิทธิ AGOA ของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกก็จะฉายภาพให้เห็นกำลังการซื้อและกำลังการผลิตขนาดเล็กของราวنداได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อมูลค่าการส่งออกสินค้าของราวنداสู่ตลาดสหรัฐภายใต้สิทธิตามกฎหมาย AGOA นั้นมีมูลค่าเพียง 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับ การส่งออกของเคนยาและแทนซาเนียที่มีมูลค่า 394 และ 37 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ (p. 14)

ด้วยเหตุนี้ การที่ราวน่ายังคงมีอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศที่ยังอยู่ในระยะแรกเริ่ม และภาครัฐเองก็พึ่งพารายได้จากการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองและส่งออกสิ่งทอภายในประเทศสู่ตลาดภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาไม่มากนัก ส่งผลให้รัฐบาลราวنداเลือกที่จะยื่นกรานในการใช้นโยบายกำแพงภาชีเพื่อปกป้องและสนับสนุนอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตนเอง รวมถึงการยินยอมเสียผลประโยชน์จาก

การส่งออกสิ่งทอที่ผลิตภายในประเทศไปสู่ตลาดในสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะนำมาซึ่งการเสียอธิสิทธิ์ในกฎหมาย AGOA ก็ตามเนื่องมาจากวันดาหวังผลในการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศในระยะยาว การเลือกดำเนินนโยบายเช่นนี้สอดคล้องกับกรณีในปี ค.ศ. 2015 วันดาได้มีการประกาศแผนยุทธศาสตร์เพื่อรีอูฟี่ นอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Domestic market recapturing strategy - DMRS) ขึ้น โดยมี การรณรงค์ภายใต้คำขวัญ “Made in Rwanda” เพื่อให้ประชาชนบริโภคสิ่งของภายในประเทศเป็นหลัก ก่อนที่มีการยกระดับ “Made in Rwanda” จากการรณรงค์ (campaign) ให้กลายมาเป็นนโยบาย (policy) ในชื่อ “Made in Rwanda Policy” อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2017 ซึ่ง อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศก็ได้กลายเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่ได้รับการแทรกแซงและผลักดันจากรัฐด้วยเช่นกัน (Fashion Revolution, n.d., p. 3)

เหตุผลประการที่สองที่ส่งผลให้วันดา ยืนกรานในการดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองมาจากความสามารถของรัฐบาล วันดาในการบังคับใช้กลไกของรัฐในการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่แตกต่างจากบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก โดยในขณะที่รัฐบาลของประเทศอื่น ๆ อาทิ เคนยา ซึ่งพึ่งพารายได้จากการส่งออกสิ่งทอเข้าไปในสหรัฐอเมริกาโดยใช้ อธิสิทธิ์ในกฎหมาย AGOA อย่างมากนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่มีความสามารถในการบังคับใช้กลไกของรัฐเพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างเต็มที่ เนื่องจากความอ่อนแอ การขาดเสถียรภาพทางการเมือง และการต้องคำนึงถึงความคิดเห็นและเสียงเรียกร้องจากตัวแสดงอื่น ๆ ที่มี

อิทธิพลและสามารถกำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจ อาทิ กองทัพภาคธุรกิจภายในประเทศ บริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศ ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นผู้บริจาคเงินสนับสนุนและให้อภิสติธิ์ทางการค้าเป็นพิเศษ ดังเช่นในกรณีของเคนยา ซึ่งเมื่อ EAC เห็นชอบร่วมกันในการขึ้นกำแพงภาษีเพื่อลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสอง ในภูมิภาคนั้น รัฐบาลเคนยาก็ประสบกับการต่อต้านภายในประเทศจากภาคธุรกิจนำเข้าและส่งออกสินค้าสิ่งทอ ประชาชนทั่วไป รวมถึงการหว่านล้อมจากสหรัฐอเมริกาที่พยายามจูงใจผ่านเสียงร้องร่ำของ บริษัทผู้ส่งออก รายใหญ่ ส่งผลให้กลุ่มการเมืองฝ่ายรัฐบาลของเคนยาซึ่งมีความลังเลในการดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองและหวาดเกรงว่าตนเองจะสูญเสียความนิยมในการเลือกตั้งภายในประเทศที่กำลังจะเกิดขึ้นตัดสินใจยกเลิกนโยบายดังกล่าวในที่สุด ในขณะที่รัฐบาลของยูกันดานั้น แม้ว่าจะมีความตั้งใจจริงในการดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองแต่ก็ประสบปัญหาได้รับการต่อต้านจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอในยูกันดาซึ่งพึ่งพาการส่งออกเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาผ่านอภิสติธิ์ในกฎหมาย AGOA โดยเสียงเรียกร้องดังกล่าวได้ส่งผลให้ยูกันดาในที่สุดแล้วตัดสินใจยกเลิกนโยบายการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองเช่นเดียวกับเคนยาและประเทศสมาชิก EAC อื่น ๆ (Wolff, 2021, pp. 1314-1319)

สภาวะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับในรวันดาที่ภายหลังการสิ้นสุดสงครามกลางเมือง ในปี ค.ศ. 1994 อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับผู้นำทางการเมืองที่มาจากพรรค Rwandan Patriotic Front (RPF) ซึ่ง

เดิมเป็นกองกำลังของเผ่าทุตซี (Tutsi) ที่ต่อสู้กับกับเผ่าฮุตู (Hutu) ในช่วงสงครามกลางเมืองระหว่างปี ค.ศ. 1990-1994 และสามารถถือครองอำนาจได้อย่างเด็ดขาดโดยตลอดภายหลังประสบชัยชนะในสงคราม โดยการปกครองของรัฐบาล RPF นั้นกล่าวได้ว่ามีลักษณะอำนาจนิยม มีการใช้กลไกรัฐในการรวบอำนาจ การปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่นโยบายทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาล RPF ดำเนินการทั้งการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค และการใช้กลไกของรัฐเข้าไปแทรกแซงและควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรงในชนบท เช่นการปฏิรูปที่ดิน การสนับสนุนการทำเหมืองแร่และเกษตรกรรม ซึ่งนอกจากเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้วนั้น การบังคับใช้กลไกของรัฐเหล่านี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างอำนาจและเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล RPF เอง อาทิ นโยบายปฏิรูปและจดทะเบียนที่ดินที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ชนเผ่าทุตซีซึ่งเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาล (Takeuchi, 2019, pp. 125-127) นอกจากนี้ การควบคุมกลไกและอำนาจทางเศรษฐกิจภายในประเทศของรัฐบาล RPF ยังปรากฏให้เห็นได้จากการที่พรรค RPF และกองทัพนั้นเข้าไปเป็นเจ้าของหรือให้การสนับสนุนแก่บริษัทชั้นนำหลายบริษัทในประเทศ อาทิ รัฐบาล RPF เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท Cristal Ventures จำกัด (Cristal Ventures Limited: CVL) ซึ่งเป็นบริษัทผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดของประเทศ และมีบริษัทที่ประกอบธุรกิจชั้นนำภายในประเทศหลายบริษัทอยู่ภายใต้เครือของ CVL ดังที่มีการประมาณการว่าบริษัทในเครือ CVL ทั้งหมดนั้นมีรายได้รวมกันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3 ของจำนวนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross

domestic product: GDP) ทั้งหมดในปี ค.ศ. 2009 และเสียหายให้แก่รัฐคิดเป็นร้อยละ 9 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2009/2010 ในขณะที่กองทัพนั้นก็เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งกลุ่มบริษัทในเครือ Horizon (Horizon Group) โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินเบื้องต้นจากบริษัท Military Micro Finance Cooperative Society (Military Micro Finance Cooperative Society: ZIGAMA-CSS) ซึ่งกองทัพเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ยังมีวิสาหกิจของรัฐที่สำคัญอื่น ๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ สายการบินวันดา (Rwanda Air) เป็นต้น จนกล่าวได้ว่าการเติบโตของภาคธุรกิจในวันดาช่วงที่ผ่านมานั้น เกิดขึ้นผ่านการริเริ่มและผลักดันของพรรค RPF กองทัพ และรัฐบาลเป็นสำคัญ (p. 128)

การที่รัฐบาลวันดาควบคุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจและศักยภาพมากเพียงพอในการบังคับใช้กลไกของรัฐในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม โดยภายหลังทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา รัฐบาล RPF ก็เริ่มมีการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคภายในประเทศผ่านการรณรงค์ภายใต้คำขวัญ *agacio* ซึ่งหมายถึง เกียรติหรือคุณค่าในตัวเองตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 การจัดทำยุทธศาสตร์ DMRS ในปี ค.ศ. 2015 และนโยบาย *Made in Rwanda* ในปี ค.ศ. 2017 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว (Wolff, 2021, p. 1320) และเมื่อรัฐบาลประกาศความตั้งใจในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองภายหลังจากที่ EAC มีมติเห็นชอบตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 นั้น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลวันดาก็มีการวางแผนการดำเนินงานตามนโยบาย การศึกษาข้อกฎหมาย และการดำเนิน

มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้าใช้แล้วและการหาแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศอย่างรวดเร็ว อาทิ การรณรงค์กับผู้บริโภคให้ใช้ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ การเชิญชวนให้บริษัทผู้นำเข้าสิ่งทอจากต่างประเทศจำนวน 10 แห่งมาพูดคุยเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจกับภาครัฐ การจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับโรงงานเสื้อผ้าและรองเท้า การลดภาษีไฟฟ้า และการแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมในประเทศ (Wolf, 2021, p. 1320-1321)

นอกจากนี้ รัฐบาล RPF ยังมีการเจรจากับบริษัทสิ่งทอจากจีนที่เข้ามาลงทุนในเวียดนามให้ระงับการผลิตตามคำสั่งซื้อจากสหรัฐอเมริกาไปก่อน การพยายามแสวงหาตลาดส่งออกใหม่และการพยายามเจรจาท่องร่วมกับสหรัฐอเมริกาในกรณีการถูกเลิกสิทธิตามกฎหมาย AGOA (p. 1320-1321) ภาครัฐยังพยายามสร้างสถาบันการศึกษาเพื่อเสริมสร้างแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญการในอุตสาหกรรมสิ่งทอ การดำเนินงานของสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งชาติในการจัดทำโครงการให้เอกชนสามารถร้องขอการสนับสนุนทางวิชาการ การจัดหาและฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์ในการผลิตและการให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตโดยใช้เส้นด้ายใยอ้อย เป็นต้น (Fashion Revolution, n.d., p. 10) มาตรการเหล่านี้ที่ยังดำเนินมาอยู่จนกระทั่งถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงและความสามารถของรัฐบาลเวียดนามในการบังคับใช้นโยบายและการควบคุมกลไกทางเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองซึ่งแตกต่างกับสภาพการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค

อาทิ เคนยาและยูกันดา ที่ปัจจัยภายในประเทศส่งผลให้รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ไม่มีศักยภาพในการบังคับใช้นโยบายได้เช่นเดียวกับรวันดา

การดำเนินนโยบายของรวันดาที่ยังยืนยันในการใช้มาตรการกำแพงภาษีเพื่อลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองดังที่กล่าวมา เมื่อใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีพาณิชย์นิยมใหม่เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วนั้น สามารถทำความเข้าใจการเลือกดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลรวันดาได้ว่าเป็นการเลือกตัดสินใจทางนโยบายโดยผ่านการคิดคำนวณถึง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” เป็นสำคัญ โดยรัฐบาลรวันดาเล็งเห็นว่าการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นทางเลือกที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศมากกว่าการหันกลับไปใช้อัตราภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มใช้แล้วก่อนหน้าปี ค.ศ. 2016 อีกทั้งยังคิดคำนวณแล้วว่าผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีต่อไปนั้นเกิดประโยชน์มากเพียงพอจนทำให้รวันดายินยอมในการเสียอธิปไตยการส่งออกสินค้าประเภทสิ่งทอตามกฎหมาย AGOA เข้าไปสู่ตลาดสหรัฐอเมริกา การยื่นกรานในการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นยังเป็นการสะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและอำนาจการต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศสมาชิก EAC อื่น ๆ ที่ยังต้องพึ่งพิงตลาดการค้าในสหรัฐอเมริกามากกว่ารวันดา จนส่งผลให้ประเทศเหล่านี้เมื่อคิดคำนวณถึง “ผลประโยชน์ของชาติ” ก็ตระหนักว่าตนเองไม่สามารถสละอธิปไตยทางการค้าตามกฎหมาย AGOA ที่สหรัฐอเมริกากำหนดไว้ได้ ซึ่งภาวะดังกล่าวตรงกันข้ามกับรวันดาที่มองว่า

ตนเองนั้นมีการพึ่งพารายได้จากการนำเข้า และการส่งออกสิ่งทอเข้าไปสู่สหรัฐอเมริกาไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

การยุติโครงการร่วมในระดับภูมิภาคของ EAC โดยที่เกือบทุกประเทศในภูมิภาคต่างถอนตัวจากการใช้มาตรการกำแพงภาษีเพื่อลดทอนการนำเข้าสินค้าประเภทเสื้อผ้าและสิ่งทอใช้แล้วดังกล่าว ยังได้สะท้อนลักษณะของ “ภูมิภาค” ตามกรอบแนวคิดพาดิชย์นิยมใหม่ ซึ่งเฮทท์นี (Hettne, 1993) เห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นองค์กรในระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในทางการเมืองและเศรษฐกิจนั้น โดยเนื้อแท้แล้วก็ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาอำนาจและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งแม้ว่าต่อไปในอนาคตการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคอาจจะเกิดการสร้างความเป็นภูมิภาคในเชิงลึกยิ่งขึ้นจนอาจจะนำไปสู่การก่อกำเนิดของรัฐระดับภูมิภาค (region-states) ที่เข้ามาแทนที่รัฐชาติ (nation-states) ก็ตาม (Hettne, 1993, p. 221) หากแต่ในปัจจุบันรัฐชาติยังคงเป็นตัวแสดงหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการรวมกลุ่มขององค์กรในระดับภูมิภาค อาทิ EAC นั้น ก็ยังคงเป็นการรวมกลุ่มของประเทศที่ใช้องค์กรในระดับภูมิภาคดังกล่าวเพื่อเป็นเวทีสำหรับการปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ “ภูมิภาคนิยมแบบปิด” ที่เกิดขึ้นในกรณีความพยายามลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้าใช้แล้วของ EAC เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดในการสร้างภูมิภาคตามกรอบทฤษฎีพาดิชย์นิยมใหม่ของเฮทท์นี ก็จะสามารถอธิบายได้ว่า “ภูมิภาคแบบปิด” ดังกล่าว ก็ยังคงเป็นภูมิภาคที่ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักมากกว่าผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาค

ดังนั้น การละทิ้งนโยบายร่วมของ EAC ในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของประเทศสมาชิก EAC เกือบทุกประเทศ โดยการใช้สิทธิพิเศษในการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กำแพงภาษีของ EAC นั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการคิดคำนวณผลประโยชน์ของชาติที่รัฐบาลในแต่ละประเทศคิดคำนวณแล้วว่ามีลำดับความสำคัญมากกว่าความสำเร็จเชิงนโยบายขององค์กรระดับภูมิภาค ท่าทีดังกล่าว รวมถึงนโยบายของรวันดาเองที่ยืนกรานในการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีสืบต่อไปนั้น ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐชาติแต่ละแห่งนั้น มีการคิดคำนวณถึง “ผลประโยชน์ของชาติ” และเลือกดำเนินนโยบายที่เห็นว่าจะส่งผลประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุดที่แตกต่างกันออกไป โดยที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สามารถละทิ้งหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่องค์กรระดับภูมิภาคกำหนดไว้ได้ตลอดเวลา เมื่อเล็งเห็นว่านโยบายและโครงการเหล่านั้นนั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองอีกต่อไป

สรุป

โครงการของประเทศสมาชิก EAC ในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองร่วมกันโดยการขึ้นอัตราภาษีนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวในปี ค.ศ. 2016 และมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการยกเลิกการนำเข้าสินค้าประเภทนี้อย่างสิ้นเชิงเมื่อถึงปี ค.ศ. 2019 นั้น กล่าวได้ว่าเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกาที่ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ประเทศและองค์กรในระดับทวีปและภูมิภาคเริ่มปรับทิศทางของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจไปสู่

การสร้างอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อเน้นการบริโภคภายในประเทศ รวมถึงการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศและภูมิภาคของตนเอง

ในกรณีของประเทศสมาชิก EAC ที่พยายามดำเนินโครงการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองนั้น กล่าวได้ว่าโครงการนี้เกิดขึ้นได้เนื่องจากผู้นำทางการเมืองของแต่ละประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกเห็นประโยชน์ร่วมกันในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้าใช้แล้วเพื่อเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” จึงสอดคล้องกับผลประโยชน์ขององค์กรในระดับภูมิภาคที่ได้กลายมาเป็นเวทีให้ประเทศต่าง ๆ เห็นชอบในการกำหนดนโยบายร่วมกัน อย่างไรก็ตาม “ความล้มเหลว” ของ EAC ที่ไม่สามารถผลักดันโครงการให้สัมฤทธิ์ผล จนนำไปสู่การละทิ้งเป้าหมายดังกล่าวอย่างสิ้นเชิงเมื่อถึงปี ค.ศ. 2018 กล่าวได้ว่าสามารถสรุปสาเหตุออกมาได้สองประการ ประการแรกนั้นมาจากการที่โครงสร้างและลักษณะองค์กรของ EAC ที่ไม่มีกลไกและความสามารถอย่างเป็นรูปธรรม ในการบังคับให้ประเทศสมาชิกดำเนินการตามนโยบายที่มีการกำหนดมาจากส่วนกลางได้โดยไม่มี การแทรกแซง และสาเหตุประการที่สอง เกิดจากการที่รัฐบาลในแต่ละประเทศมีการคิดคำนวณ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” และความตั้งใจในการดำเนินโครงการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ร่วมในภูมิภาคไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ปรากฏแนวโน้มว่าประเทศที่ยืนกรานในการคงอัตรากำแพงภาษีต่อเสื้อผ้านำเข้าใช้แล้วนั้นอาจจะสูญเสียโอกาสตามกฎหมาย AGOA การละทิ้งเป้าหมายเดิมที่มีการตั้งไว้ร่วมกันในระดับภูมิภาคจึงสามารถ

เกิดขึ้นได้ตลอดเมื่อประเทศต่าง ๆ ไม่พร้อม หรืออาจจะไม่มีความสามารถมากพอในการดำเนินโครงการที่อาจจะส่งผลเสียในระยะสั้น แต่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายในระยะยาว

ในกรณีของวันดา ในขณะที่ประเทศสมาชิก EAC อื่น ๆ ไม่มีความสามารถในการบังคับใช้กลไกรัฐ รวมถึงการถูกกดดันจากตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของประเทศจนไม่สามารถดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองได้นั้น วันดากลับเป็นประเทศเดียวที่ยังยืนกรานในการลดทอนการนำเข้าสินค้าประเภทนี้ จนส่งผลให้เสียสิทธิตามกฎหมาย AGOA ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 การที่วันดายึดมั่นในนโยบายดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเห็นว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอของตนเองยังมีขนาดเล็ก รัฐไม่จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองและการส่งออกสิ่งทอสู่ตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกามากนัก รวมถึงการที่รัฐบาลมีความสามารถในการบังคับใช้กลไกเพื่อผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าว วันดาจึงเลือกที่จะลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองโดยยอมเสียผลประโยชน์ในระยะสั้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ในระยะยาวให้แก่อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของตนเอง

การศึกษาประเด็นปัญหาของบทความนี้ที่ใช้กรอบแนวคิดพหุนิยมใหม่และภูมิภาคนิยมแบบปิดเป็นแนวทางหลักในการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ซึ่งประเทศต่าง ๆ เกิดแรงจูงใจในการรวมกลุ่มและใช้กลไกความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อแสวงหาและปกป้อง

ผลประโยชน์ของตนเองภายใต้แรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับโลก อย่างไรก็ตาม ดังที่เฮทท์นี (Hettne, 1993) ได้เสนอว่าการรวมกลุ่มของประเทศต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการสร้างและแสวงหาความเป็นภูมิภาค เมื่อพิจารณาโดยกรอบทฤษฎีพหุนิยมใหม่แล้วนั้น ควรจะถูกมองว่าเป็นการรวมตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของชาติมากกว่าการสร้างสถาบันระหว่างประเทศที่มีความเป็นสถาบัน และมีกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีอำนาจในการตัดสินใจในลักษณะองค์กรเหนือรัฐ ซึ่งรัฐชาติปราศจากอำนาจในการกำหนดทิศทางทางการเมืองและเศรษฐกิจด้วยตนเองอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินนโยบายหรือโครงการทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคใด ๆ ทั้งที่มีลักษณะภูมิภาคนิยมแบบเปิด กล่าวคือ เป็นโครงการและแผนการที่มีการเปิดกว้างในการรับสมาชิก เป็นมิตรกับระบบตลาดและมีลักษณะเสรีทางเศรษฐกิจ รวมถึงการมีกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และภูมิภาคนิยมแบบปิด ซึ่งเน้นการคุ้มครองอุตสาหกรรมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค (Kang, 2016, pp. 247, 249) จึงยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรักษาอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ การเห็นชอบในการดำเนินการและการละทิ้งโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาค แม้กระทั่งในกรณีที่โครงการและแผนการดังกล่าวได้ถูกเห็นชอบจากประเทศสมาชิกภายในองค์กรร่วมกันแล้ว จึงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในกรณีที่ประเทศสมาชิกในองค์กรนั้นเล็งเห็นว่านโยบายหรือโครงการดังกล่าวเป็น

สิ่งที่ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่แต่ละประเทศพึงได้รับ ดังเช่นในกรณีของนโยบายการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของกลุ่มประเทศ EAC ณ ที่นี้ ซึ่งเมื่อประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันทางเศรษฐกิจจากมหาอำนาจโลกที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองนั้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก็คิดคำนวณและตัดสินใจเชิงนโยบายโดยอิงแอบกับ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ที่แต่ละประเทศคิดคำนวณและจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการละทิ้งแผนการดังกล่าวของประเทศอื่น ๆ ในแอฟริกาตะวันออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสายสัมพันธ์ในตลาดโลกกับประเทศมหาอำนาจ และการยืนยันในการดำเนินนโยบายลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองเพื่อหวังผลในการสร้างอุตสาหกรรมและสนับสนุนการบริโภคภายในประเทศต่อไปในกรณีของรวันดา

ข้อเสนอแนะ

1. ในแง่ของกรอบแนวคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์ของบทความนี้นั้น ผู้เขียนเลือกใช้กรอบทฤษฎีเกี่ยวกับพหุชาตินิยมใหม่และภูมิภาคนิยมแบบปิดเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองของประเทศสมาชิกกลุ่มประชาคมแอฟริกาตะวันออก การศึกษาได้พยายามทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงการสอดประสานระหว่างแนวคิด “พหุชาตินิยม” ซึ่งให้ความสำคัญกับการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของชาติ กับ “ภูมิภาคนิยม” ซึ่งเฮทท์นี

(Hettne, 1993) มองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐชาติเห็นความจำเป็นร่วมกัน ในการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายหลักเบื้องต้นในการ รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของแต่ละรัฐชาติ ส่งผลให้การถอยห่าง หรือยกเลิก โครงการในระดับภูมิภาคในการลดทอนการนำเข้าเสื้อผ้ามือสองจาก ภายนอกของประเทศสมาชิก EAC นั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการ สะท้อนลักษณะของภูมิภาคนิยมที่มีพื้นฐานมาจากการปกป้องผลประโยชน์ ของรัฐก่อนในเบื้องต้นอย่างที่เฮทท์เน่ได้เสนอ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการ ประยุกต์ใช้ทฤษฎีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการอธิบายความเป็น “การเมือง” ของ การกำหนดนโยบายและอภิบาลการดำเนินโครงการและเป้าหมายใน รูปแบบต่าง ๆ ระหว่างรัฐ และองค์กรระหว่างภูมิภาคนั้น สามารถ ดำเนินการวิเคราะห์ได้โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในรูปแบบอื่น ๆ อาทิ กรอบแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยเสรีนิยมนิยมใหม่ หรือสถาบันนิยมระหว่าง ประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญที่การสร้างสถาบันและกรอบความร่วมมือระหว่าง ประเทศในการอภิบาลประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษาประเด็นปัญหา ต่าง ๆ ที่มีความใกล้เคียงกันกับประเด็นปัญหาที่บทความนี้ได้พยายาม ศึกษา นั้น ผู้ศึกษาก็อาจจะประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในรูปแบบ อื่น ๆ มาใช้ในการศึกษาได้ โดยอาจจะก่อให้เกิดภาพความเข้าใจได้ชัดเจน มากกว่ากรอบทฤษฎีที่ผู้เขียนได้ใช้ในการอธิบายประเด็นปัญหาของ บทความนี้ ทั้งนี้ การเลือกใช้กรอบทฤษฎีใด ๆ ในการวิเคราะห์แต่ละ ประเด็นปัญหานั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทของแต่ละประเด็นที่ ทำการศึกษาเป็นสำคัญ

2. ในแง่ของประเด็นปัญหาทางวิชาการที่บทความนี้สามารถใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นที่สามารถขยายขอบเขตไปสู่การสำรวจและทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาและปรากฏการณ์อื่น ๆ ได้ต่อไปนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นปัญหาที่สมควรได้รับการสำรวจ ทั้งในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกหรือกระทั่งภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลกก็คือ ความเป็น “การเมือง” ในการดำเนินการอภิบาลประเด็นปัญหาและโครงการต่าง ๆ ขององค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค และการดำเนินนโยบายของรัฐที่สอดประสานหรือมีความขัดแย้งกับโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรในระดับภูมิภาคดังกล่าว โดยการศึกษาที่ต่อเนื่องจากบทความนี้อาจจะดำเนินการผ่านการสำรวจการกำหนดและดำเนินนโยบาย รวมถึงประเด็นปัญหาในมิติเศรษฐกิจการเมืองเฉพาะด้านอื่น ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งแนวทางการศึกษา อาจจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของการดำเนินนโยบายปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าในแต่ละกรณีขององค์กรและสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ พร้อมกับการดำเนินนโยบายที่มีทั้งที่สอดประสาน และปรากฏความไม่สอดคล้องต่อผลประโยชน์ของรัฐชาติที่เป็นสมาชิกขององค์กรและสถาบันระหว่างประเทศแห่งนั้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาอื่น ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก หรือภูมิภาคอื่น ๆ ที่บทความนี้สามารถเป็นตัวอย่างหรือจุดตั้งต้นของการสำรวจประเด็นปัญหาอื่น ๆ ได้ด้วยเช่นกัน อาทิ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบของเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศกับสิ่งแวดล้อมในประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ บทบาทของตัวแสดง

ที่ไม่ใช่รัฐในการผลักดันหรือต่อต้านนโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจและนโยบายของประเทศมหาอำนาจต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจขององค์กรระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ รวมถึงในกรณีของรวันดาเอง ที่บทความนี้สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง รวมถึงการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจในระยะยาวของรวันดาที่เกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุดสงครามกลางเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา

เอกสารอ้างอิง (References)

- Behuria, P. (2019). Twenty-first century industrial policy in a small developing country: The challenges of reviving manufacturing in rwanda. *Development and Change*, 50(4), 1033-1062.
- Brooks, A. (2015). *Clothing poverty: The hidden world of fast fashion and second-hand clothes*: Zedbooks.
- Brooks, A., & Simon, D. (2012). Unravelling the relationships between used-clothing imports and the decline of african clothing industries. *Development and Change*, 43(6), 1265-1290.

- Buzdugan, S. (2007). Open and closed regionalism. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 634 - 635). Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Crabtree, J. (2018, May 30). The US has another trade spat going on — and it's over old clothes. *CNBC*. Retrieved March 24, 2025 from <https://www.cnbc.com/2018/05/30/us-and-rwanda-trade-dispute-over-second-hand-clothes.html>
- De Freytas - Tamura, K. (2017, October 12). For dignity and development, East Africa curbs used clothes imports. *The New York Times*. Retrieved March 24, 2025 from <https://www.nytimes.com/2017/10/12/world/africa/east-africa-rwanda-used-clothing.html>
- Fashion Revolution. (n.d.). *An evaluation of made in Rwanda: A Policy dialogue on standards, quality and sustainability in fashion and textile*. Retrieved April 2, 2025 from https://issuu.com/fashionrevolution/docs/made_in_rwanda_policy_dialogue
- Fox, K., & Kiernan, E. (2018, July 12). The US is fighting one of the world's poorest countries over trade. *CNN Business*. Retrieved March 24, 2025 from <https://money.cnn.com/2018/07/12/news/economy/us-trade-fight-rwanda/index.html>

- Harris, G. T. (2018, June 6). The U.S. is punishing Rwanda for rejecting our old jeans and T-shirts. It's a shortsighted move. *The Washington Post*. Retrieved March 24, 2025 from <https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/06/06/the-u-s-is-punishing-rwanda-for-rejecting-our-old-jeans-and-t-shirts-its-a-shortsighted-move/>
- Hettne, B. (1993). Neo-mercantilism: The pursuit of regionness. *Cooperation and Conflict*, 28(3), 211-232.
- Hunt, A. (2021). Does Africa want your second-hand clothes? Retrieved March 24, 2025 from <https://newseu.cgtn.com/news/2021-06-08/Does-Africa-want-your-second-hand-clothes--10UiZd3Di5G/index.html>
- Jayasuriya, K. (2003). Embedded mercantilism and open regionalism: The crisis of a regional political project. *Third World Quarterly*, 24(2), 339-355.
- John, T. (2018, May 28). How the US and Rwanda have fallen out over second-hand clothes. *BBC*. Retrieved March 24, 2025 from <https://www.bbc.com/news/world-africa-44252655>
- Kang, Y.-D. (2016). Development of regionalism: New criteria and typology. *Journal of Economic Integration*, 31(2), 234-274.

Krantz, S. (2025). Patterns of global and regional integration in the East African Community. *Review of World Economics*, 161(1), 151-230.

Lampel, L. (2020). *Value capture and distribution in second-hand clothing trade: The role of charity discourses, commercial strategies and economic and political contexts*. Retrieved March 24, 2025 from https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Foren/forum72_lampel_web.pdf

O'Reilly, P. (2023). African regionalism, economic nationalism and the contested politics of social purpose: the East African Community and the 'new developmentalism'. *The Journal of Modern African Studies*, 61(1), 49-71.

O'Reilly, P., & Heron, T. (2023). Institutions, ideas and regional policy (un-)coordination: The East African Community and the politics of second-hand clothing. *Review of International Political Economy*, 30(2), 608-631.

Sørensen, G., Møller, J., Jackson, R., Sørensen, G., Møller, J., & Jackson, R. (2022). International political economy: Marxism, Mercantilism, Liberalism. In *Introduction to international relations: theories and approaches* (8th ed., pp. 170-190): Oxford University Press.

- Takeuchi, S. (2019). Development and developmentalism in post-genocide Rwanda. In Y. Takagi, V. Kanchoochat, & T. Sonobe (Eds.), *Developmental state building: The politics of emerging economies* (pp. 121-134). Singapore: Springer Nature Singapore.
- The White House. (2018). *Presidential Proclamation to Take Certain Actions Under The African Growth and Opportunity Act for Other Purposes*. The White House Retrieved April 2, 2025 from <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-take-certain-actions-african-growth-opportunity-act-purposes-3/>
- Tralac.org. (2017). *Buy Kenya, Build Kenya Strategy*. Retrieved April 2, 2025 from <https://www.tralac.org/documents/resources/by-country/kenya/576-buy-kenya-build-kenya-strategy-june-2017/file.html>
- Uganda National Bureau of Standard. (2017). Ministry Of Trade, Industry And Cooperatives launches Buy Uganda Build Uganda (BUBU) policy. Retrieved April 2, 2025 from <https://unbs.go.ug/news-highlights.php?news=31&read>

UN Economic Commission for Africa. (2018). *The East African Monetary Union: Ready or not?* : United Nations Economic Commission for Africa.

USAID. (2017). *Overview of the second - hand clothing market in East Africa: Analyses of determinants and implications*: USAID.

Uwiringiyimana, C., & Bavier, J. (2018, May 24). Trump versus Rwanda in trade battle over used clothes. *Reuters*. Retrieved March 24, 2025 from <https://www.reuters.com/article/world/trump-versus-rwanda-in-trade-battle-over-used-clothes-idUSKCN1IP0W5/>

Wetengere, K. K. (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in east Africa? *African Journal of Economic Review* 6(1), 119-141. Retrieved April 2, 2025 from <https://www.ajol.info/index.php/ajer/article/view/166029>

When industrial policy meets African political realities: lessons from Uganda. (2022, January 10). *The Conversation*. Retrieved April 2, 2025 from <https://theconversation.com/when-industrial-policy-meets-african-political-realities-lessons-from-uganda-172528>

- Wolff, E. A. (2021). The global politics of African industrial policy: the case of the used clothing ban in Kenya, Uganda and Rwanda. *Review of International Political Economy*, 28(5), 1308-1331.
- Yanai, A. (2017). *Current issues on the African Growth and Opportunity Act (AGOA)*: Institute of Developing Economies.