

เอเปค : ปรากฏการณ์ใหม่ ความเชื่อมโยงการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม

*จุลศักดิ์ ชาญณรงค์

"Apec 2001 confirmed all to see that there is on level playing field in international life. The 21 members, from the richest to the poorest, have to know their weights and measures and set their sights accordingly." (Anuraj manibhandu, Bangkok Post, Shanghai)

องค์การความร่วมมือภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific - Cooperation - APEC) ได้ก่อตั้งขึ้นตามแนวคิดของนายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย ตั้งแต่ปี 1989 เป็นแนวคิดหนึ่งในหลายแนวคิดของทฤษฎีด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่พิเศษกว่าแนวคิดอื่นๆ (ดังเช่นการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน, สหภาพยุโรป) เนื่องจากเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ รวม 21 ประเทศ (2544) ทั้งในเอเชียและยุโรป เพื่อให้เกิดการพึ่งพิง และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในหลายๆ ด้าน มิใช่เพียงในด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น แต่ยังรวมถึงด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม

สำหรับการจัดประชุมนั้นมี 2 ลักษณะ คือ เป็นไปตามกลไกปกติ และกลไกเฉพาะกิจ ซึ่งการ

จัดการประชุมครั้งล่าสุดที่นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ 20-21 ตุลาคม 2544 ถือได้ว่าเป็นกลไกเฉพาะกิจ ทั้งนี้เพราะเหตุผลหลักสืบเนื่องจาก สถานการณ์ที่สหรัฐถูกก่อวินาศกรรมจากกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างน้อยที่สุดก็อยู่ในขอบข่ายของประเด็นด้านมนุษยธรรม หรือถ้าจะกล่าวในวงกว้างก็คือเรื่องของความเชื่อทางศาสนาที่ถูกนำมาถกเถียงอย่างไม่มีข้อยุติ ดังนั้นประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีของเอเปค ซึ่งมีสหรัฐอเมริกา รวมอยู่ด้วยจึงไม่สามารถเพิกเฉยต่อกรณีดังกล่าวได้ การประชุมครั้งนี้ จึงเป็นการประชุมที่มีความพิเศษที่สุดในรอบ 12 ปีของการก่อตั้ง นั่นคือมีการออกแถลงการณ์ในประเด็นทางการเมืองแยกต่างหากจากแถลงการณ์หลัก (ด้านเศรษฐกิจ) อันแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ใหม่ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้เป็นอย่างดี

บทความนี้นอกจากจะเป็นการสรุปสาระสำคัญของการประชุมดังกล่าวแล้วยังเป็นการ ให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับความเป็นมาและกลไกการดำเนินงานของเอเปคอันเป็นพื้นฐานความรู้เบื้องต้นด้วย

*อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความเป็นมาและแนวทางการดำเนินงาน

องค์การเอเปคมีประเทศสมาชิกประกอบด้วย ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา ชิลี จีน ฮังการี อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เปรู ฟิลิปปินส์ รัสเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม รวม 21 ประเทศ (2544)

ความคิดในการจัดตั้งเอเปคนั้น เริ่มเมื่อ ค.ศ. 1989 โดย Bob Hawke นายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย ขณะนั้น ซึ่งเห็นว่าการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ในขณะนั้นมีท่าว่าจะล้มเหลวในขณะที่แนวโน้มในการปกป้องทางการค้ามีมากขึ้นในรูปแบบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ เช่น อาเซียน, สหภาพยุโรป ดังนั้น ออสเตรเลียซึ่งหวังเกรงว่า จะต้องอยู่โดดเดี่ยว จึงได้เสนอให้จัดตั้งเอเปคขึ้น เพื่อสนองนโยบายทางการเมืองของออสเตรเลียที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในภูมิภาคเอเชียและเพื่อให้ตนเองมีส่วนร่วมในกลุ่มเศรษฐกิจนี้ในการคานอำนาจกับกลุ่มเศรษฐกิจภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งต่อมาแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ในแถบเอเชีย - แปซิฟิก

เดิมทีเดียวเอเปคเป็นเพียงเวทีสำหรับปรึกษาหารือกันในการส่งเสริมและลดอุปสรรคทางการค้า และการลงทุนต่อมาได้ใช้เป็นที่ให้ความร่วมมือในด้านอื่นๆ ด้วย อาทิ การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม เป็นต้น

เอเปคได้พัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันโดยลำดับ เริ่มตั้งแต่การลงนาม APEC Seoul Declaration ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของเอเปค และต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการเอเปค โดย Bangkok Declaration ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการเป็นองค์การระหว่างประเทศ (สมพงศ์ ชูมาก, 2540 : 71-72)

สำหรับกลไกการดำเนินงานของเอเปคนั้น กระทรวงต่างประเทศกองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝายความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

(2537) กล่าวไว้ว่า กลไกการดำเนินงานของเอเปคสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) กลไกปกติในการดำเนินงานซึ่งแบ่งเป็น 5 ระดับได้แก่

1.1 การประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Meeting - MM) จัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะ (สำหรับฮ่องกงและไต้หวันมีรัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นหัวหน้าคณะ) โดยประเทศเจ้าภาพจะเป็นประธานการประชุมจัดสลับกันไประหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศนอกกลุ่ม

1.2 การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officer Meeting - SOM) จัดขึ้นปีละ 3 - 5 ครั้งโดยมีหัวหน้าคณะเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวงทำหน้าที่ในการรับทราบ และพิจารณาความคืบหน้าของกิจกรรมภายใต้คณะทำงาน และกลุ่มต่างๆ ของเอเปค และอนุมัติงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของเอเปค

1.3 การประชุมคณะกรรมการ (Working Group - WG) เป็นการประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะด้าน ซึ่งมี 10 ด้านด้วยกัน เช่น ด้านการประมง, ด้านการท่องเที่ยว

1.4 การประชุมคณะกรรมการด้านการค้า และการลงทุน (CTI) คณะกรรมการด้านการบริหาร และงบประมาณ (BAC) และคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ (EC) โดยจะจัดเป็นประจำปีละ 3-4 ครั้ง

1.5 ฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่ในด้านการบริหาร และงบประมาณของเอเปค

(2) กลไกเฉพาะกิจ เป็นการประชุมเป็นครั้งคราวเพื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะด้านในรอบกลุ่มเอเปค

2.1 การประชุมรัฐมนตรีเอเปคที่เกี่ยวข้อง

2.2 การประชุมผู้นำด้านเศรษฐกิจของเอเปค

2.3 การประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดทิศทางสู่นาคัดในประเด็นปัญหาด้านต่าง ๆ

สาระสำคัญของการประชุมครั้งที่ 13

สาระสำคัญของการประชุมแต่ละครั้งมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ในขณะนั้น เช่น การประชุมครั้งที่ 6 ในปี 1996 ที่กรุงจาการ์ตา และเมืองโบกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย มีการเกิดของแนวคิดการค้าเสรีในภูมิภาคอื่นทั่วโลก การประชุมดังกล่าวจึงมีลักษณะในด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมติในปฏิญญาโบกอร์ (Bogor declaration) อันเป็นหลักการที่จะเริ่มมีเขตการค้าเสรีในระหว่างประเทศสมาชิก เป็นต้น สำหรับการประชุมครั้งที่ 13 (2001) นี้ได้กล่าวไว้แล้วในบทนำว่า การประชุมดังกล่าวเกิดจากเหตุการณ์ที่สหรัฐถูกก่อวินาศกรรมจากกลุ่มก่อการร้าย อันแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ด้านการเมืองที่ตึงเครียด เนื่องจากมีประเด็นทางความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปิดสงครามทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องหรือความไม่เห็นชอบต่อการโจมตีประเทศอาฟกานิสถานซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มประเทศอิสลามอยู่นั่นเอง

ดังนั้นสาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้จึงแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

1. ทำที่ร่วมกันของผู้นำเอเปคต่อลัทธิก่อการร้าย (อันเป็นประเด็นทางการเมือง- ผู้เขียน)
2. ข้อตกลงเซี่ยงไฮ้ (ซึ่งเป็นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ-ผู้เขียน)

ในประเด็นแรก ผู้นำเอเปคได้ประนามการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 โดยเห็นว่าการก่อการร้ายในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น ณ สถานที่ใด เวลาใด หรือต่อบุคคลใดๆ ถือเป็นภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อสันติภาพ และความมั่นคง ดังนั้นจึงต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ เพื่อการปราบปรามการก่อการร้ายอย่างเบ็ดเสร็จ และองค์การสหประชาชาติควรมี

บทบาทหลักในประเด็นดังกล่าว มีการเรียกร้องให้หมู่สมาชิกลงนาม และให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาการต่อต้านการก่อการร้ายทุกฉบับ รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการยับยั้งการสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)

นอกจากนี้ แฉลงการณ์ยังระบุว่าการร่วมมือกับการต่อต้านการก่อการร้าย กลุ่มเอเปคจะต้องคำนึงถึงภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยการหามาตรการทางการเงินที่เหมาะสมในการป้องกันการเคลื่อนย้ายของเงินทุนไปสู่ผู้ก่อการร้าย รวมทั้งยังมีการส่งเสริมความมั่นคง เช่น ความมั่นคงตามแนวชายแดนอีกด้วย

อย่างไรก็ตามผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า คำประกาศดังกล่าวมิได้ระบุถึงการสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการปฏิบัติการแต่อย่างใด เพียงแต่กล่าวประนามการกระทำของกลุ่มก่อการร้ายเท่านั้น และดูเหมือนว่าจะโยนความรับผิดชอบให้แก่ องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ตัดสินต่อไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความเห็นที่ยังไม่ลงรอยกันของประเทศสมาชิก เพราะมีประเด็นทางสังคม เช่น เรื่องทางศาสนาเข้ามารวมอยู่ด้วย (เช่น มาเลเซียคัดค้านการกระทำของสหรัฐว่ามีความรุนแรงมากเกินไป)

ประเด็นที่สอง ประเด็นด้านเศรษฐกิจ ได้มีข้อตกลงเรียกว่าข้อตกลงเซี่ยงไฮ้ ซึ่งระบุว่า ให้มีการติดตามผลตามปฏิญญาโบกอร์ (การประชุมครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1994 ที่กรุงจาการ์ตา และเมืองโบกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย) เรื่องการจัดอุปสรรคทางการค้า และการลงทุนภายในประเทศสมาชิกให้หมดไปใน ปี ค.ศ. 2020 โดยคำนึงถึงความแตกต่างกันในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจทางประเทศในกลุ่ม จึงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้วเปิดเสรีภายในปี 2010 (พ.ศ. 2553) และประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดเสรีภายในปี 2020 (พ.ศ. 2563) และที่สำคัญลักษณะของเขตการค้าเสรีเอเชียแปซิฟิกนี้ จะมีความพิเศษต่างจากเขตการค้าเสรีอื่นในแนวคิดเริ่มต้น

พิเศษต่างจากเขตการค้าเสรีอื่นในแนวคิดเริ่มต้น กล่าวคือจะไม่จำกัดจำนวนสมาชิก แต่จะรวมทุกประเทศที่ต้องการเข้าร่วม และสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของเขตการค้าเสรี คือการลดอุปสรรคทางการค้า การลงทุนให้เหมือนกัน จึงสามารถรวมกลุ่มได้ ซึ่งการจะกระทำเช่นนี้ได้ตามข้อตกลงดังกล่าวเรียกว่า จะต้องมีการเปิดเสรี และมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation) อย่างจริงจัง โดยต้องมีการสร้างวิสัยทัศน์ และสร้างสมรรถนะในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ ผู้นำเอเปคยังกระตุ้นให้เปิดเจรจาการค้าโลกรอบใหม่ ภายในกรอบการหารือที่เป็นธรรม และกว้างขวางขององค์การการค้าโลก (WTO)

อย่างไรก็ตามปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำทั่วภูมิภาคซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญกลับไม่มีกรกล่าวถึงมากนัก โดยเฉพาะนโยบายอัดฉีดด้านการคลังและการเงินทว่ามีเพียงการเรียกร้องให้สมาชิกดำเนินนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวต่อที่ประชุมกลุ่มผู้นำเศรษฐกิจเอเปคเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคว่า ได้มีการชลอตัวลง แต่จะสามารถฟื้นตัวได้

ถ้าทุกฝ่ายให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ การแก้ไขในระดับชาตินั้น จะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจภายใน รวมทั้งแก้ไขปัญหาสังคมอันเป็นผลกระทบจากกระบวนการโลกาภิวัตน์

ส่วนในด้านท่าทีต่อการก่อการร้าย ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมืองอันเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของเอเปค ไทยได้มีการหารือในระดับทวิภาคีกับมาเลเซีย โดยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และนายดาโต๊ะ เสรี โซ ฮามิด อัลบาร์ รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซีย ที่มีเพียงการยืนยันท่าทีที่จะให้การสนับสนุนการต่อต้าน และปราบปรามการก่อการร้าย แต่อยู่ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ซึ่งมีได้มีรายละเอียดในการดำเนินงานแต่อย่างใด แต่คาดว่าจะมีการประชุมในกลุ่มอาเซียนอีกครั้ง อาจเป็นที่ บรูไน หรือ ประเทศไทยก็เป็นที่

ลักษณะดังกล่าวได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามีความเป็นไปได้น้อย และเป็นเพียง “ความฝันเพื่อง” (Thailand shot for the moon and hit a few stars) ซึ่งจะต้องคอยติดตามสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศกันต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การประชุมเอเปคครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าเศรษฐกิจมีได้นำการเมือง และการเมืองก็มีได้นำเศรษฐกิจเหมือนในอดีต หากแต่ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม น่าจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแยกออกจากกันมิได้ □

บรรณานุกรม

สมพงษ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน : (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม) กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

“อาเซียนชูไทยเปิดเวทีถกจับตาเดนมาร์ก” มติชน. 22-23 ตุลาคม 2544 : หน้า 18.

“เอเปก แหกคอก คำขอให้อำนวยความสะดวกการร้าย” ไทยรัฐ. 22 ตุลาคม 2544 : หน้า 2

“เอเปคอัดผู้ก่อวินาศกรรมตึงยูเอ็นแกนนำศึกต้านก่อการร้าย” ผู้จัดการรายวัน. 22 ตุลาคม 2544 : หน้า 5

“APEC” ผู้จัดการรายวัน. 24-27 ธันวาคม 2537 : หน้า 9.

“Politics comer to the fore.” Bangkok Post. 22 October 2001 : p.23.