

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 15 พฤศจิกายน 2538

Osaka APEC Summit

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

อนาคตของ APEC กำลังอยู่ในภาวะ 'ลูกผีลูกคน' ในเมื่อภาคีสมาชิกมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเส้นทางเดินของ APEC การประชุมสุดยอด ณ เมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า Osaka Summit ระหว่างวันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2538 จะมีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดชะตากรรมของ APEC

APEC ซึ่งย่อมาจาก The Asia Pacific Economic Cooperation ก่อเกิดจากข้อเสนอของนายโรเบิร์ต เจ. ฮอก (Robert J. Hawke) ในการประชุม ณ กรุงไซด ประเทศเกาหลีใต้ในเดือนมกราคม 2532 ในเวลานั้น นายฮอกดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง APEC ในตอนต้น มิได้ต้องการให้มีการจัดองค์กร และมีได้มุ่งหมายที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) หากแต่ต้องการให้ APEC เป็นที่ประชุมประสานงานเพื่อผลักดันการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี (multilateral trading framework) เวลานั้น การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ทำท่าล้มเหลว

ในช่วงเวลา 6 ปีที่ผ่านมา APEC เปลี่ยนโฉมหน้าไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการจัดองค์การและมีความเป็นสถาบันมากขึ้นตามลำดับ เริ่มจาก Seoul Declaration ในปี 2534 ซึ่งมีสภาพเสมือนหนึ่งธรรมนูญของ APEC ตามมาด้วย Bangkok Declaration ในปี 2535 ซึ่งยังผลให้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการ APEC ในปัจจุบัน APEC มีการประชุมระดับรัฐมนตรีปีละ 1 ครั้ง มีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสปีละ 3-5 ครั้ง มีการประชุมคณะกรรมการดำเนินงานในด้านต่างๆ รวม 10 ด้าน มีการประชุมคณะกรรมการด้านการค้าและการลงทุนปีละ 3-4 ครั้ง นอกจากนี้ ยังมีการประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านอีกด้วย

แต่การประชุมที่มีความสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางของ APEC ก็คือ การประชุมสุดยอด APEC Summit หรือที่เรียกกันอย่างเป็นทางการว่า APEC Economic Leaders' Meeting

นายวิลเลียม คลินตัน (William Clinton) ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลักดันให้มี APEC Summit โดยมีการประชุมผู้นำครั้งแรก ณ นครซีแอตเติล ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปี 2536 หลังจาก Seattle Summit ก็มี Bogor Summit ในประเทศอินโดนีเซียในปี 2537 และ Osaka Summit ในปี 2538

เมื่อแรกจัดตั้ง APEC นั้น นายฮอกเกลลงอย่างชัดเจนว่า มิได้ต้องการให้ APEC เป็นเขตการค้า (trading bloc) ที่มุ่งสกัดสินค้าจากนอกเขต ภาควิ APEC ต่างรับหลักการว่าด้วย Open Regionalism กล่าวคือ แม้จะมีการรวมกลุ่มประเทศต่างๆในเอเชียแปซิฟิก แต่ก็เป็นกรรวมกลุ่มแบบเปิด ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (outward orientation) ดูเหมือนจะเป็นหลักการพื้นฐานของ APEC

ในระยะแรก APEC มีที่ท่าว่าจะเป็องค์กรประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ุดเดียวกับ OECD (= Organization for Economic Cooperation and Development) แต่มี ภาควิสมาชิกจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับพัฒนาการในเส้นทางนี้ จุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญได้แก่ การแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิของ APEC หรือที่เรียกกันว่า Eminent Persons Group (EPG) ในการประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงเทพฯ ในเดือนกันยายน 2535 EPG มีศาสตราจารย์เฟรด เบิร์กสเตน (Fred Bergsten) แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นประธาน

EPG พยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียแปซิฟิกในรายงานเรื่อง *A Vision for APEC : Toward an Asia-Pacific Community* ซึ่งเสนอต่อ Seattle Summit ในเดือน พฤศจิกายน 2536 แต่ Seattle Summit จบลงโดยไม่มีมติเกี่ยวกับเรื่องนี้

EPG เสนอรายงานเรื่อง *Achieving the APEC Vision : Free and Open Trade in the Asia Pacific* ต่อ Bogor Summit ในเดือนพฤศจิกายน 2537 คราวนี้ EPG มิได้ผลักดันให้ APEC เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) แต่ต้องการให้มี 'การค้าเสรีในเขตเอเชียแปซิฟิก' (Free Trade in the Area) ซึ่งสร้างความงุนงงแก่ผู้คนจำนวนมากกว่า Free Trade in the Area แตกต่างจาก Free Trade Area อย่างไร นอกจากนี้ความเคลือบแคลงใจก็ยังมีอยู่ ในเมื่อ EPG เคย ผลักดันเรื่องเขตการค้าเสรีมาก่อนแล้ว

อย่างไรก็ตาม Bogor Summit กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนว่า ภาควิ APEC จักต้องขจัดอุปสรรคการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศให้หมดสิ้นไปภายในปี 2553 สำหรับ ประเทศที่พัฒนาแล้ว และภายในปี 2563 สำหรับประเทศด้อยพัฒนา วาระการประชุมสำคัญของ Osaka Summit ก็คือ การจัดทำวาระการปฏิบัติการ (Action Agenda) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังกล่าวนี

ในการประชุมครั้งนี้ EPG มีข้อเสนอให้พิจารณาอย่างน้อย 4 ข้อ ข้อแรก EPG เสนอให้ภาควิสมาชิกพิจารณาลดเวลาลง 50% ในการเดินสู่นวทางเศรษฐกิจเสรีทั้งด้านการค้าและ

การลงทุนระหว่างประเทศ ข้อที่สอง EPG เสนอให้ที่ประชุมจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างภาคีสมาชิก ข้อที่สาม EPG เสนอให้มีการเจรจาเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายใน APEC เพราะ APEC ประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจย่อย ดังเช่นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ (ANZCER = Australia and New Zealand Closer Economic Relationship) ดังนั้น จึงควรพิจารณาปรับระเบียบเศรษฐกิจของเขตเศรษฐกิจย่อยเหล่านี้เข้าหากัน ข้อที่สี่ EPG เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาสถาปนาเครือข่ายโทรคมนาคมและการขนส่งระหว่างภาคีสมาชิก ที่เรียกว่า *Infrastructure 2020*

แต่แล้ว Osaka Summit ทำท่าว่าจะล้มเหลวก่อนที่จะมีการประชุมเสียอีก เนื่องจากญี่ปุ่นซึ่งเป็นเจ้าภาพเสนอให้มีการกำหนด 'ภาคเศรษฐกิจที่อ่อนไหว' (sensitive sectors) ซึ่งไม่ต้องลดอากรขาเข้าตามกำหนดการเดิม ญี่ปุ่นมีภาคเศรษฐกิจข้าวอยู่ในใจ เนื่องจากมีอาชญากรรมกดดันทางการเมืองจากกลุ่มเกษตรกรภายในประเทศได้ ญี่ปุ่นได้รับแรงหนุนช่วยจากสาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีใต้ และได้หวัน รัฐบาลญี่ปุ่นส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงตระเวนหยังความคิดเห็นของภาคีสมาชิก พร้อมทั้งเกลี้ยกล่อมให้สนับสนุนข้อเสนอของญี่ปุ่น แต่แล้วก็ต้องหงายหลังกลับมาสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียเป็นผู้นำในการคัดค้านข้อเสนอของญี่ปุ่น โดยมีนิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และไทยเป็นกองหนุน มาเลเซียไม่ต้องการเห็นความสำเร็จของ APEC อยู่แล้ว เพราะต้องการผลักดันให้จัดตั้ง EAEC (= East Asia Economic Caucus) ส่วนฟิลิปปินส์ก็จะเห็นใจญี่ปุ่น เพราะเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวเช่นเดียวกับญี่ปุ่น แต่ก็มีได้แสดงท่าทีสนับสนุนหรือคัดค้านญี่ปุ่น เพราะต้องเป็นเจ้าภาพ APEC Summit ครั้งต่อไป จึงไม่ต้องการกระโดดเข้าสู่ความขัดแย้ง

การตั้ง 'ภาคเศรษฐกิจที่อ่อนไหว' ออกจากกรอบการขจัดอุปสรรคทางการค้า มีผลเสมือนหนึ่งการกำหนดรายชื่อสินค้าที่ไม่ต้องลดอากรขาเข้าตามกำหนดเวลา หรือที่เรียกกันว่า Exclusion List เหตุหนึ่งที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ไม่รู้ดูหน้าเท่าที่ควร ก็เพราะภาคีสมาชิกกำหนดบัญชีสินค้าที่ขอยกเว้นมากจนเกินไป การกำหนด Sensitive Sectors หรือ Exclusion List จึงเป็นยุทธวิธีเชิงลบในการเดินไปสู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม EPG ไม่เห็นด้วยกับยุทธวิธีเช่นนี้ และเสนอให้ภาคี APEC เลือกลงใช้ยุทธวิธีเชิงบวก โดยให้แต่ละประเทศวาง 'เงินดาวน์' (down payment) ตามความสามารถของตน กล่าวคือ ให้ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศเสนอแผนการขจัดอุปสรรคการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของตน ทั้งนี้ภายในกำหนดการที่ตกลงไว้ใน Bogor Summit

หากญี่ปุ่นตั้งต้นที่จะเสนอให้ดึง Sensitive Sectors ออกจากแผนปฏิบัติการ APEC ก็คงไม่สามารถรุดหน้าต่อไปได้ และญี่ปุ่นก็ต้องเสียชื่อในฐานะเจ้าภาพ อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่วาระเรื่อง Sensitive Sectors จะถูกเลื่อนไปพิจารณาใน APEC Summit ครั้งต่อไป