

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2537

บนเส้นทางสู่ไตรอภีร์พิภพ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การประชุม APEC Summit ณ นครโบกอร์ (Bogor) ประเทศอินโดนีเซียเมื่อกลางเดือนพฤศจิกายน 2537 จบลงด้วยความสำเร็จอันงดงาม

คำประกาศแห่งโบกอร์ (Bogor Declaration) มีเนื้อหาสำคัญอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก มวลสมาชิก APEC แสดงเจตนารมณ์อันแรงกล้าที่จะให้เอเชียแปซิฟิกมีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศโดยเสรีภายในปี 2563 และโดยที่ตระหนักดีถึงลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงกำหนดเงื่อนไขเวลาที่แตกต่างกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา โดยที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องเปิดตลาดภายในปี 2553 ส่วนประเทศด้อยพัฒนาภายในปี 2563 คำประกาศแห่งโบกอร์ยืนยันว่า APEC มิใช่เขตการค้าที่สร้างป้อมปราการกีดกันการค้าและการลงทุนจากประเทศนอกภาคี (Inward-looking Trading Bloc) ทั้งนี้ APEC ไม่เพียงแต่จะส่งเสริมให้ทำลายอุปสรรคการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศภาคี APEC ด้วยกันเท่านั้น หากยังต้องการส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างภาคี APEC กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกอีกด้วย

ประการที่สอง มวลสมาชิก APEC แสดงเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการเป็นหุ้นส่วนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน (Equal Partnership) รับผิดชอบร่วมกัน เคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกัน ตลอดจนการมีความสนใจและผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อเสริมความแข็งแกร่งแก่ระบบการค้าพหุภาคีที่เสรี ส่งเสริมการลดการกีดกันและควบคุมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในเอเชียแปซิฟิก และเร่งเสริมสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเอเชียแปซิฟิก ภาคี APEC ยอมรับเป้าหมายหลักร่วมกัน 3 ด้าน อันได้แก่ การเติบโตที่ยั่งยืน การพัฒนาที่เป็นธรรม และเสถียรภาพแห่งชาติ

ประการที่สาม คำประกาศแห่งโบกอร์เรียกร้องให้ภาคี APEC ผลักดันการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย อีกทั้งเรียกร้องให้ประเทศที่มีได้เป็นภาคี APEC ร่วมมือกับ APEC ในการสถาปนาระบบการค้าพหุภาคีที่เสรี

คำประกาศแห่งโบกอร์มีส่วนผลักดันให้ APEC ก้าวไปข้างหน้าอีกหนึ่งก้าว และนับเป็นก้าวสำคัญ เนื่องจากมีการกำหนดเป้าหมายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเสรี โดยมีเงื่อนไขที่แน่นอน ความสำเร็จดังกล่าวนี้ นับเป็นความสำเร็จส่วนบุคคลของประธานาธิบดีชูฮาร์โต ด้วยเหตุที่ประธานาธิบดีแห่งอินโดนีเซียต้องการใช้การประชุม APEC Summit ครั้งนี้ ในการสร้างเกียรติประวัติให้ตนเอง ส่วนหนึ่งเพื่อลดรอยต่างทางการเมืองภายในประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของประชาคมโลกที่มีต่อปัญหาการลิดรอนสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก ผู้ที่มีบทบาทอยู่เบื้องหลังความสำเร็จของประธานาธิบดีชูฮาร์โต ก็คือ เอกอัครราชทูตพิเศษบิโตร์ โจโกรอามิดโจโจ (Bintoro Tjokroamidjojo)

คณะผู้ทรงคุณวุฒิของ APEC ที่เรียกกันว่า Eminent Persons Group หรือเรียกย่อๆว่า EPG นับเป็นกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในการผลักดันความก้าวหน้าของ APEC ครั้งนี้ EPG ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคีรวม 18 ประเทศ โดยมีศาสตราจารย์เฟรด เบิร์กสเตน (Fred Bergsten) แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นประธาน การจัดตั้งกลุ่ม EPG เป็นมติของผู้นำ APEC ในการประชุมเดือนกันยายน 2535 ณ กรุงเทพฯ กลุ่ม EPG ได้เสนอรายงานเรื่อง *A Vision for APEC : Toward an Asia-Pacific Community* ในการประชุม APEC ณ นครซีแอตเติลในเดือนพฤศจิกายน 2536 เพื่อเสนอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่า APEC จะมีเขตการค้าเสรีภายในปี 2539 หรือไม่ แต่การประชุม APEC Summit ในปี 2536 ไม่สามารถมีข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องนี้

ในการประชุม APEC Summit ในปี 2537 กลุ่ม EPG เสนอรายงานเรื่อง *Vision 2020* เพื่อให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่า APEC จะมีการค้าเสรีภายในปี 2563 หรือไม่ ข้อเสนอของกลุ่ม EPG กำหนดเงื่อนไขเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ปี 2553 สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ปี 2558 สำหรับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และปี 2563 สำหรับประเทศด้อยพัฒนา ทั้งนี้การขจัดอุปสรรคการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศจะเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี 2543 แต่ประธานาธิบดีชูฮาร์โตต้องการร่นกำหนดการให้เร็วขึ้นในปี 2539 โดยมีปี 2543 เป็นกำหนดการสุดท้าย

แม้ว่าคำประกาศแห่งโบกอร์จะเป็นก้าวสำคัญของ APEC แต่ความไม่ชัดเจนของคำประกาศนี้ยังคงอยู่ ความคลุมเครือของคำประกาศนี้มีรากฐานจากรายงานของกลุ่ม EPG ด้วยเหตุที่กลุ่ม EPG ไม่ต้องการให้ APEC เป็น 'เขตการค้าเสรี' (Free Trade Area) แต่ต้องการให้มี 'การค้าเสรีในเขตเอเชียแปซิฟิก' (Free Trade in the Area) วิวาทะว่าด้วย Free Trade Area กับ Free Trade in the Area จึงเกิดขึ้นในทันทีที่รายงานของกลุ่ม EPG ปรากฏสู่สาธารณชน ผู้เข้าร่วมประชุมบางคนมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างวลีทั้งสองนี้ แต่นายไมตรี อึ้งภากรณ์ แห่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยให้บรรดาธิบายว่า เขตการค้าเสรีหรือ Free Trade Area เป็นการรวมกลุ่มเพื่อขจัดอุปสรรคการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศภาคี

โดยที่ยังคงมีกำแพงกีดกันการค้าและการลงทุนจากประเทศนอกภาคี แต่ Free Trade in the Area มีความหมายว่า อาเซียนแปซิฟิกทั้งภูมิภาคจะกลายเป็น 'เมืองท่าเสรี' (Free Port) ซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าและเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี ไม่ว่าจะสินค้าหรือเงินทุนนั้นจะมาจากประเทศภาคีหรือไม่ก็ตาม (*The Sunday Post*, November 20, 1994)

แม้ว่ากลุ่ม EPG จะยืนยันแนวความคิดว่าด้วย Free Trade in the Area แต่ผู้คนจำนวนไม่น้อยยังไม่แน่ใจว่ากลุ่ม EPG มีเจตนารมณ์แอบแฝงหรือไม่ นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้หนึ่งที่แสดงความเคลือบแคลงใจในเรื่องนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ากลุ่ม EPG เคยผลักดันให้ APEC เป็น Free Trade Area มาก่อนแล้ว แม้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะไม่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT แต่การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีศุลกากรแก่ APEC มากกว่าประเทศนอกภาคี อาจตีความได้ว่าเป็นการละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT

APEC ประกอบด้วยภาคี 18 ประเทศ ไม่ว่าจะ APEC จะเป็น Free Trade Area หรือมี Free Trade in the Area คำประกาศแห่งโบกอร์จะทำให้ APEC เป็นเขตเศรษฐกิจที่สำคัญของโลก เพราะ APEC เชื่อมโยงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา, แคนาดา และเม็กซิโก) เข้ากับเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA ซึ่งประกอบด้วย บรูไน, อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์ และไทย) และเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ (Australia and New Zealand Closer Economic Relationship = ANZCER) ดังนั้น APEC จึงยิ่งใหญ่กว่าทั้ง NAFTA และ AFTA รวมกัน หาก APEC เป็น 'ป้อมปราการทางการค้า' APEC นำเกรงขามมากกว่าสหภาพยุโรป (EU) มากนัก เพราะ APEC ให้ผลผลิตมากกว่าครึ่งหนึ่งของผลผลิตประชาชาติของโลก และมีส่วนแบ่งการค้าของโลกมากกว่า 40% ข้อสำคัญ APEC ครอบคลุมอาณาบริเวณที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงยิ่ง เพราะคลุมทั้งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) กลุ่มประเทศอาเซียนและสาธารณรัฐประชาชนจีน ยิ่งไปกว่านั้น APEC ยังสามารถขยายอาณาเขตต่อไป เนื่องจากยังมีอีก 14 ประเทศในอาเซียนแปซิฟิกที่เข้าเป็นภาคีในอนาคตได้

ภาคี APEC ไม่เพียงแต่จะมีลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเท่านั้น หากยังมีผลประโยชน์แตกต่างกันด้วย มิใช่จะกล่าวถึงความเข้าใจที่แตกต่างกันในประเด็นเรื่อง Free Trade Area กับ Free Trade in the Area ความแตกต่างเหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคในการรวมตัวของ APEC ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น มาเลเซียคัดค้านการรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรีมาช้านาน การที่นายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัดยอมลงนามในคำประกาศแห่งโบกอร์ก็ด้วยความเกรงใจประธานาธิบดีซูฮาร์โตผู้เป็นเจ้าภาพ แต่ในอีก 2 ปีข้างหน้า เมื่อมาเลเซียเป็นเจ้าภาพ APEC Summit มาเลเซียอาจแผลงฤทธิ์หันเหทิศทางของ APEC ได้

ญี่ปุ่นดูเหมือนจะไม่ยินดียินร้ายกับ APEC เพราะเอเชียแปซิฟิกเป็นเขตผลประโยชน์ดั้งเดิมของญี่ปุ่นอยู่แล้ว อีกทั้งญี่ปุ่นกำลังขยายอาณาจักรผลประโยชน์ไปสู่สาธารณรัฐประชาชนจีนและอินโดจีน โดยมีจำต้องมี APEC เครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของ 'ระบบทุนนิยมตะเกียบ' (Chopsticks Capitalism) ระหว่างญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย กลุ่มประเทศอาเซียน และอินโดจีน ทำให้ประเทศเหล่านี้มีความกระตือรือร้นไม่มากนักในการผลักดันให้ APEC เป็น Free Trade Area หรือมี Free Trade in the Area กลุ่มประเทศอาเซียนเองถึงกับมีจุดยืนร่วมกันในการต่อต้านมิให้ APEC เป็นเขตการค้าเสรีในการประชุม APEC Summit ในปี 2536

ประเทศที่แสดงความกระตือรือร้นในการกระชับสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภาคี APEC ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่ยังไม่มีฐานเศรษฐกิจอันมั่นคงในเอเชียแปซิฟิกและต้องการขยายฐานเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

แม้ว่าอนาคตของ APEC ยังมีความไม่แน่นอนอยู่มาก แต่คำประกาศแห่งโบกอร์อาจเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกในอนาคตได้ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ยากแก่การทำนาย

ณ บัดนี้ ความเป็นไปได้ที่โลกจะแปรสภาพเป็นไตรภพ (Tripolarity) เริ่มปรากฏแล้ว เขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกเริ่มเห็นรูปร่างแล้ว การก่อเกิดของเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก ผนวกกับสหภาพยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ซึ่งถือกำเนิดก่อนหน้านี้ ทำให้โลกกำลังแปรสภาพเป็นไตรภพ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แทนที่เขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกจะก่อเกิดขึ้นภายใต้การนำของประเทศในเอเชียแปซิฟิก กลับเป็นสหรัฐอเมริกาที่จุดปะทุในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ด้วยบทบาทการนำของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้เอง APEC จึงประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกและเขตเศรษฐกิจอเมริกา

หาก APEC สามารถผนึกตัวอย่างแน่นแฟ้น และขยายอาณาจักรต่อไปยังอเมริกาใต้ ในไม่ช้า โลกจะแปรสภาพเป็นทวิภพ (Bipolarity) อันประกอบด้วย APEC กับสหภาพยุโรป