

ปีที่ 14 ฉบับที่ 1-2 มกราคม-ธันวาคม 2549





วาทสาร ยุโรปศึกษาฉบับนี้ เป็นฉบับรวมประจำปี พ.ศ. 2549 ซึ่งทาง ศูนย์ยุโรปศึกษาได้รับเกียรติจากผู้เขียนบทความหลายท่านในการส่งบทความมา นำเสนอเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยุโรปศึกษาในสังคมไทยให้ชัดเจนมากขึ้น

บทความแรก เป็นเรื่อง "สหภาพยุโรปกับกรณีปัญหาอิสราเอล-เลบานอน" โดย นฤตม์ เจริญศรี ซึ่งได้อธิบายถึงบทบาทของสหภาพยุโรป ในการเข้าไปมีส่วน แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับเลบานอน ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 ที่ ผ่านมา ซึ่งตอกย้ำบทบาทของสหภาพยุโรปที่เพิ่มมากขึ้นในเวทีการเมืองระหว่าง ประเทศ

บทความต่อมา เรื่อง "สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทาง ชาติพันธุ์" วรลักษณ์ สงวนแก้ว ได้กล่าวถึงปัญหาชนกลุ่มน้อยและความหลากหลาย ทางชาติพันธุ์ในสหภาพยุโรป โดยผู้เขียนนำเสนอเป็น 3 ส่วน คือ 1) วิวัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มน้อย และชาติพันธุ์ในทวีปยุโรป 2) นโยบายและมาตรการ ส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสหภาพยุโรป และ 3) ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังได้ชี้ว่า การขยายสมาชิกของสหภาพยุโรป เป็น สิ่งท้าทายอย่างยิ่ง เพราะการรับสมาชิกใหม่จะนำชาติพันธุ์ที่ต่างกันเข้ามารวมกันใน สหภาพยุโรปมากขึ้น

"ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?" เป็น บทความที่เขียนขึ้นโดย จีรเดช มหาวรรณกิจ บทความนี้ได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของ ความแตกต่างทางสังคมในฝรั่งเศส ซึ่งได้มีมาตั้งแต่ยุคศตวรรษที่ 18 ความแตกต่าง ดังกล่าวทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางด้านสังคมในปัจจุบัน เช่น การหยั่งเสียงประชามติ ไม่รับรองร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป เหตุการณ์จลาจลในปี ค.ศ. 2005 ฯลฯ ใน

ตอนท้าย ผู้เขียนได้แสดงลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ทั้งยังชี้ให้เห็นว่า เหตุการณ์ต่างๆ ดังกล่าวยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมฝรั่งเศสในที่สุด

บทความถัดไปที่ชื่อ "สงครามอัฟกานิสถาน (2001): ลัทธิแอตแลนติก (Atlanticism) ในนโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักร" โดย จุฑามณี สามัคคีนิษฐ์ อธิบายเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักรภายใต้รัฐบาลของ โทนี แบลร์ ซึ่งดำเนินไปในทางเดียวกับประธานาธิบดี จอร์จ บุช ของสหรัฐอเมริกา ใน สงครามอัฟกานิสถานเมื่อปี ค.ศ. 2001 ผู้เขียนเห็นว่า นโยบายดังกล่าว คือ 'การร่วมมือกันด้วยความเต็มใจ' ของทั้งสองฝ่าย จนกลายมาเป็น 'สัมพันธภาพเชิงต่อรอง' เพื่อ สหราชอาณาจักรจะได้มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในลักษณะพหุภาคี และสหรัฐฯ เองก็จะได้รับการสนับสนุนในการทำสงครามดังกล่าวเช่นกัน

บทความเรื่อง "การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย" เป็นบทความวิชาการดัดแปลงจากบทถอดเทปบันทึกเสียงการอบรมสัมมนาวิชาการซึ่ง จัดโดยศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในชื่อเรื่องเดียวกัน บทความนี้ ประกอบด้วยหัวข้อย่อย 3 หัวข้อด้วยกัน คือ 1) กระบวนการบูรณาการสหภาพยุโรป 2) กระบวนการบูรณาการอาเซียน 3) กระบวนการรวมตัวของสหภาพยุโรป: บทเรียน และทิศทางของอาเซียนและประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง

บทความเรื่อง "จาก WTO สู่ EU-ASEAN FTA (ความล้มเหลวของการเจรจา การค้าพหุภาคีกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีสหภาพ ยุโรป-อาเซียน)" ทีมงานไทยยุโรป.เน็ต ต้องการสำรวจพัฒนาการของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน หลังจากการประชุมองค์การการค้าโลกรอบโต ฮายูติลง บทความได้ชี้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายสหภาพยุโรป โดยเปลี่ยนจากการ เน้นพหุภาคีเป็นหลักมาสู่การเจรจาทวิภาคีเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการขยายเครือข่าย การจัดตั้งการค้าเสรีกับประเทศแต่ละประเทศในภาคีอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทย

บทความถัดมา "การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมแห่งสหภาพยุโรป: สาเหตุและปัจจัย" โดย จตุจักร ชมไม้ และ ณรงค์ พันธ์พุมมี ได้เสนอภาพโครงสร้าง การเกิดขึ้นของนโยบายการเกษตรร่วมแห่งสหภาพยุโรปบนเวทีการเมืองโลกปัจจุบัน ทั้งที่โดยหลักการแล้ว นโยบายดังกล่าว ขัดกับหลักการการค้าเสรีที่ถือเป็นหัวใจสำคัญ ขององค์การการค้าโลกอย่างเห็นได้ชัด

บทความประวัติศาสตร์เรื่อง "ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ. 2468-2475" วราภรณ์ เรืองศรี ได้อธิบายถึง ความเคลื่อนไหวทางด้านเศรษฐกิจของ สยามช่วงก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 โดยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกสภา เกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม ในปี พ.ศ. 2468 อันเป็นปีเริ่มรัชกาลของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงเวลาดังกล่าวระบบเศรษฐกิจสยามได้ กลายเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลกแล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่สยามถูกจัดวางให้เป็น ประเทศส่งออกข้าวรายสำคัญ อย่างไรก็ตาม บทความได้เสนอว่า การเข้าเป็นสมาชิก สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศของสยาม แทบมิได้สัมพันธ์กับนโยบายที่เกิดขึ้นใน ภาคเกษตรกรรม แต่น่าจะเป็นเรื่องของความพยายามสร้างตำแหน่งแห่งที่ของสยาม ต่อนานาชาติมากกว่า

บรรณาธิการ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหาของทุกบทความในวารสารนี้ จะเป็น ประโยชน์อย่างมาก ในการศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการศึกษา สหภาพยุโรปและความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียนและไทยต่อไป

... สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ...

บรรณาธิการประจำฉบับ
ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FROM THE EDITOR

This issue of the Journal of European Studies is the combined issue of the year 2006, in which the editor takes honour from a number of authors in presenting articles.

For the first article, "Lebanon-Israel Conflict and the European Union" by Narut Charoensri, presented about the Lebanon-Israel conflict that erupts in August 2006 and the European Union members' role in creating peace in the region. In fact, the conflict has enriched the role of the European Union internationally in every aspect.

In the second article, "The European Union: Minority and Diversity" Woraluk Sanguankaeo examines the issue about minority and racial problem in the European Union. The article suggests that the future of the European Union after the 2004 enlargement is a challenge because the joining of new member countries will create more racial differences among European citizens. Moreover, there are many new member countries, which cannot follow every agreement of the European Union within a short period of time.

The article "France in the Contemporary Period: From the Empire to the Social Disorder," by Jiradej Mahawannakij, explains the starting point of social diversity in France, which has existed since the eighteenth century. The social diversity causes many occurrences to France in a present time, such as

the referendum against the European Constitution and the riot in 2005. Later, the author explains about the causes of the riot, chronology of main events and key flashpoints, and indicates that the disturbance leads to many changes in France.

"Afghanistan War (2001): Atlanticism in British Foreign Policy" by Juthamani Samakkeenit, proposes about the foreign policy of the United Kingdom under Tony Blair that goes hand in hand with the President George W. Bush in Afghanistan War (2001). This 'coalition of willing,' it argues, becomes 'bargain relationship' at which the both come to attain their own interests mutually.

The next article, which is "EU Integration: Implication for ASEAN and Thailand," is the discussion of the Academic Seminar hosted by Centre for European Studies on June 30, 2006. The article comprised of three topics delivered by distinguished speakers: EU Integration Process, ASEAN Integration Process; and Lessons and Directions for ASEAN and East Asian Community.

"From WTO to EU-ASEAN FTA" by Thaieurope.net, aims to explore a recent development of EU-ASEAN economic and commercial relations after the WTA Doha Round negotiation comes to a halt. It argues that a rather limited success of Doha Round has brought a shift in the EU's economic and commercial strategies towards ASEAN, from its focus on 'multilateralism' towards strengthening interregional and bilateral relations.

The story of the EU Common Agricultural Policy will be scrutinised in the article "The EU Common Agricultural Policy: Original Raison d'être and Its Relevance Today." The authors elaborate the topics by chronologically portraying the reason why such policy existed despite its contradiction with the principle of trade liberalisation lauded in the World Trade Organisation.

In the article that delves into the history, "The Notice about the International Agricultural Council joining of Siam and Siam's Agricultural Circumstance between 1925 to 1932" Waraporn Reungsri surveys the movement of Siam's economics in the period before 1932 revolution. It is interesting that Siam joined the International Agricultural Council in 1925. By that time, Siam's economy had depended on the World market, as a main exporter of rice. However, membership of the International Agricultural Council did not change the production process, since Siam's rice production still depended on the nature. It can be considered that the major reason of this joining is only to establish Siam's role in the international realm.

I hope that the reader will enjoy this edition of Journal of European Studies.

... SUTHACHAI YIMPRASERT ...

**Editor
Centre for European Studies**

สหภาพยุโรปกับกรณีปัญหาอิสราเอล-เลบานอน นรุตม์ เจริญศรี	1
สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ วรลักษณ์ สงวนแก้ว	19
ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม? จิรเดช มหาวรรณกิจ	33
สงครามอัฟกานิสถาน (2001): ลัทธิแอตแลนติก (Atlanticism) ในนโยบาย ต่างประเทศของสหราชอาณาจักร จุฑามณี สามัคคีนิษฐ์	63
การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย บทถอดเทปจากงานสัมมนาวิชาการ	109
จาก WTO สู่ EU-ASEAN FTA ทีมงานไทยยุโรปเน็ต	139
การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมแห่งสหภาพยุโรป: สาเหตุและปัจจัย จตุภัทร ชมไม้ และ ณรงค์ พันธ์พุ่มมี	161
ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก สหภาพศุลกากรระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475 วรภรณ์ เรืองศรี	213

CONTENTS

Lebanon-Israel Conflict and the European Union	1
Narut Charoensri	
The European Union: Minorities and the Variation of Nationalities	19
Woraluk Sanguankaeo	
French in the Contemporary Period:	
From the Empire to the Social Disorder	33
Jiradej Mahawannakij	
Afghanistan War (2001): Atlanticism in British Foreign Policy	63
Juthamani Samakkeenit	
EU Integration: Implication for ASEAN and Thailand	109
The Summary of the Academic Seminar	
From WTO to EU-ASEAN FTA	139
Thaieurope.net	
The EU Common Agricultural Policy: Original Raison d'Être and Its Relevance Today	161
Jatuchatra Chommai and Narongdej Phanthaphoommee	
The Notice about the International Agricultural Council Joining of Siam and Siam's Agricultural Circumstance between 1925 to 1932	213
Waraporn Reungsri	

**LEBANON-ISRAEL CONFLICT AND
THE EUROPEAN UNION**

Narut Charoensri

The Lebanon-Israel conflict is such an important issue in the world community. Many countries keep it in their concern and cooperate in stopping this conflict.

This article is divided into 3 parts, which are the explanation about the conflict, notion of the European Union's members about this occurrence and the European Union members' role in creating peace in Lebanon.

The EU member countries disagree with the use of violence in Lebanon. They condemn the Hezbollah for the seizure of Israel soldiers and that the Israel's retaliation is an overreaction. Moreover, some EU members feel anxious about provincial part's tension that may occur because of this conflict.

While incident causes severe damage in southern part of Lebanon, the European Union has offered both diplomatic and humanitarian supports. The conflict has enriched the role of the European Union internationally in every aspect.

สหภาพยุโรปกับกรณีปัญหา อิสราเอล-เลบานอน

นฤตม์ เจริญศรี

ทูตแห่งสหภาพยุโรปและผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงได้วางแผนร่วมกัน เพื่อฟื้นฟูสันติภาพระหว่างประเทศในบริเวณตอนใต้ของเลบานอน โดยเตรียมการที่จะส่งกองกำลังนานาชาติเข้าไปในพื้นที่เพื่อรักษาความสงบ ซึ่งประกอบไปด้วยกำลังพลจำนวนกว่า 15,000 นาย ซึ่งประเทศที่แสดงความพร้อมที่จะส่งกองทหารเข้าร่วม ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เยอรมนี กรีซ และสวีเดน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ได้แสดงท่าทีที่จะส่งกองกำลังเข้าไปด้วยเช่นกัน อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเข้าไปของของประเทศเหล่านี้ คือ กองทัพนี้จะเข้าไปปลดอาวุธกลุ่มฮิซบอลลอห์ (Hezbollah) หรือไม่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศส ฟิลิปป์ ดูสแต-บลาสซี (Philippe Douste-Blazy) กล่าวต่อหนังสือพิมพ์เลอมองด์ (Le Monde) ของฝรั่งเศส ว่ากองกำลังที่จะเข้าไปนี้ มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะไปปลดอาวุธกลุ่มฮิซบอลลอฮ์ ในขณะที่อิสราเอลต้องการให้กองกำลังของสหประชาชาติช่วยเข้าไปดำเนินการปลดอาวุธ และต้องการให้มีการนำเอากองทัพอากาศสันติภาพไปให้มากพอเพื่อที่จะรับมือกับฮิซบอลลอฮ์ ในที่สุด สหประชาชาติก็มีความพร้อมที่จะเข้าประจำการในพื้นที่ภายใน 10 วัน'

ต่อมา วันที่ 18 สิงหาคม 2006 สหประชาชาติก็ได้เร่งให้ประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปส่งกองกำลังเข้าไปช่วยรักษาสันติภาพเข้าไปในเลบานอนมากขึ้น โดยรองเลขาธิการสหประชาชาติ มัลลอค บราวน์ (Malloch Brown) กล่าวว่าประเทศทางเอเชียได้ส่งกองทัพอากาศเข้าไปช่วยจำนวนมากแล้ว ทั้งจากอินโดนีเซีย มาเลเซีย บังกลาเทศ และเนปาล¹ ดังนั้นประเทศยุโรปจึงควรแสดงบทบาทมากขึ้น

นี่คือสถานการณ์ทางการเมืองโลกที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์การยิงถล่มกันระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มฮิซบอลลอฮ์ โดยสถานที่ที่เกิดการปะทะกันนั้น อยู่บริเวณทางตอนใต้ของเลบานอนหรือทางตอนเหนือของอิสราเอลนั่นเอง

เหตุการณ์เริ่มต้นเมื่อทหารของอิสราเอล 2 นาย ถูกกลุ่มฮิซบอลลอฮ์จับตัวไป เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2006 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้อิสราเอลรู้สึกไม่พอใจ และอ้างความเป็นสาเหตุในการเข้าโจมตีกลุ่มฮิซบอลลอฮ์ที่ตั้งมั่นอยู่ในพื้นที่ทางตอนใต้ของเลบานอนอย่างหนัก ทั้งทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก โดยมีเป้าหมายอยู่ที่เมืองในเลบานอน ถนน และสาธารณูปโภคต่างๆ ผลจากการโจมตีของอิสราเอลนี้เอง ส่งผลให้กลุ่มฮิซบอลลอฮ์ตอบโต้โดยใช้จรวดโจมตีอิสราเอล อย่างไรก็ดี ในที่สุดสหประชาชาติก็สามารถยุติความขัดแย้งนี้ได้โดยให้มีการหยุดยิงกันได้ในวันที่ 14 สิงหาคม 2006

¹ <http://www.eupolitix.com/EN/News/200608/d866214c-ba59-414f-9817-49dfcfc02929.htm> (สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2006).

² <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/5264450.stm> (สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2006).

ในบทความนี้ผู้เขียนได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนด้วยกัน *ส่วนที่หนึ่ง* เป็นการอธิบายความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและเลบานอน *ส่วนที่สอง* เป็นเรื่องของ ธรรมชาติและความรู้สึกของประเทศต่างๆ ในช่วงที่เกิดการปะทะกันระหว่างสองประเทศ และ *ส่วนสุดท้าย* ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของประเทศต่างๆ ที่พยายามเข้าไปรักษาสันติภาพ ในดินแดนที่เกิดความขัดแย้ง เพื่อแสดงบทบาทของสหภาพยุโรปที่มีมากขึ้นในเวที การเมืองระหว่างประเทศ

ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและเลบานอน 2006

เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศเกิดขึ้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2006 เมื่อเวลา 09.05 น. เมื่อหิซบุลลอฮ์ยิงจรวดคัตยูชา (Katyusha) และเป็นครกเข้า ถล่มที่มั่นทางทหารของอิสราเอลและหมู่บ้านตามแนวชายแดนของอิสราเอล ใน ขณะเดียวกันทหารของหิซบุลลอฮ์ได้ข้ามแดนไปยัง อิสราเอล จับตัวนายทหาร 2 นาย และสังหารทหารไป 3 นาย จนทำให้ทั้งสหประชาชาติ สหภาพยุโรป กลุ่มประเทศ อุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศ สหรัฐอเมริกา และสำนักข่าวชั้นนำ รวมไปถึงสำนัก ข่าวญะซีเราะฮ์ (Al Jazeera) ได้กล่าวว่า การกระทำของหิซบุลลอฮ์ในครั้งนี้เป็นปฏิบัติการ ข้ามแดนที่หน้ากึ่งวล³

กลุ่มหิซบุลลอฮ์กล่าวว่า สาเหตุที่กลุ่มได้จับตัวนายทหารนั้น ก็เพื่อสร้างข้อ แลกเปลี่ยนให้อิสราเอลปล่อยตัวชาวอาหรับที่จับตัวไปมากกว่า 10,000 ราย

³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/5179434.stm> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).



แผนที่แสดงบริเวณความขัดแย้ง

ที่มา <http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline-of-the-2006-Israel-Lebanon-conflict>

การกระทำของทีชบุลลอฮ์ทำให้นายกรัฐมนตรีของอิสราเอล เอฮุด โอลเมิร์ต (Ehud Olmert) ออกมากล่าวว่าเป็นการมุ่งก่อสงคราม และกล่าวเสริมว่าจะตอบโต้เลบานอนให้สาสมและเจ็บปวด⁴ สำนักข่าวซีเอ็นเอ็น (CNN) ของสหรัฐอเมริกาอ้างรายงานที่ สภาอิสราเอลได้อนุมัติให้มีการตอบโต้อย่างรุนแรงต่อเลบานอน และในวันที่ 13 กรกฎาคม 2006 อิสราเอลได้ส่งเครื่องบินรบเข้าไปทิ้งระเบิดสนามบินของเลบานอน ใกล้กับกรุงเบรุต (Beirut) รวมถึงการปิดกั้นทางทะเลของเลบานอน รวมไปถึงทิ้งระเบิดทางหลวง เบรุต-ดามัสกัส ในวันเดียวกันกลุ่มทีชบุลลอฮ์จึงตอบโต้ด้วยการระเบิดเมืองนาฮารียาและเมืองซาเฟ็ด ของอิสราเอลด้วยจรวด 9K51 Grad ทำให้มีผู้เสียชีวิต 2 ราย และบาดเจ็บกว่า 29 ราย

⁴ <http://www.msnbc.msn.com/id/13827858/> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

การสู้รบระหว่างสองฝ่ายดำเนินมาจนถึง 8 นาฬิกาของวันที่ 14 สิงหาคม 2006 เมื่อสหประชาชาติขอให้ทั้งสองฝ่ายยุติการโจมตีระหว่างกัน ซึ่งนายกรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่ายก็เห็นด้วยที่จะปฏิบัติตาม โดยสองชั่วโมงก่อนที่จะมีการหยุดยิงกันนั้น อิสราเอลได้กล่าวหากลุ่มฮิซบอลลอฮ์ว่าเป็นต้นเหตุของ “ความพึงพินาศ การปลัดถิ่น และความตาย” และในเวลาไม่กี่ชั่วโมงก่อนการหยุดยิง ทั้งสองฝ่ายต่างโจมตีกันและกัน ประหนึ่งว่าเป็นการทิ้งทวน ทั้งการโจมตีรถตู้ และการยิงนายทหาร

นายกรัฐมนตรีอิสราเอล กล่าวเสริมหลังการหยุดยิงระหว่างสองฝ่ายว่าเขาได้ติดตามติดกลุ่มฮิซบอลลอฮ์ต่อไปทุกที่ทุกเวลา และอิสราเอลจะดำเนินการต่อตามที่อิสราเอลเรียกว่า “เป็นการต่อสู้ที่ซับซ้อน ยากลำบากยาวนาน และตราตรำ” ในขณะที่หัวหน้ากลุ่มฮิซบอลลอฮ์ ฮัสซัน นาสรัลลาห์ (Hassan Nasrallah) กล่าวว่ากองกำลังของเขาจะจับตาดูกลุ่มทหารอิสราเอลที่จะออกไปจากเลบานอน

พลของสงครามระหว่างสองฝ่าย

การยุติปัญหาระหว่างสองฝ่ายทำให้เกิดหลายมุมมอง เช่น ฝ่ายอาหรับ โดยเฉพาะเลบานอนและซีเรียมองว่าเป็นชัยชนะของฝ่ายป้องกัน (defender) ในขณะที่อิสราเอลและสหรัฐอเมริกาองว่าฮิซบอลลอฮ์แพ้ ในขณะที่ฝ่ายยุโรป นิตยสารดิ อีโคโนมิสต์ (The Economist) มองว่าเป็นชัยชนะของฝ่ายฮิซบอลลอฮ์ ทางด้านการเมืองและการทหาร⁵ โดยให้เหตุผลว่าเพราะฮิซบอลลอฮ์สามารถต้านทานการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพจากจรวด รวมทั้งยังสามารถรวมความช่วยเหลือจากอิหร่านเข้ามาได้อย่างไม่จำกัด

⁵ <http://www.fox28.com/News/index.php?ID=2857> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

⁶ “Hizbullah's shallow victory”, *Economist*, 19 August 2006.

มุมมองจากนานาภวติ

หลายชาติแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไปต่อสงครามที่เกิดขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลีย และแคนาดา มีความคิดเห็น ว่าอิสราเอลมีสิทธิ์ที่จะป้องกันตัวเอง ในขณะที่สหประชาชาติ สหภาพยุโรป องค์การการประชุมโลกอิสลาม (Organisation of Islamic Conference: OIC) และองค์การด้านสิทธิมนุษยชนประณามอิสราเอลในประเด็นเรื่องการตอบโต้อย่างไม่เหมาะสมต่อ Хиซบุลลอฮ์

ส่วนเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงนั้น อิหร่าน ซิเรีย เยเมน ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อกลุ่ม Хиซบุลลอฮ์ ในขณะที่สันนิบาตอาหรับ (The Arab League) ประณามทั้ง การกระทำของ Хиซบุลลอฮ์ และการตอบโต้ที่ไม่เหมาะสมของอิสราเอล

สหภาพยุโรป: มุมมองต่อปัญหาในระหว่างสงคราม

ออสเตรีย

รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศออสเตรีย เออร์ซูลา พลาสนิค (Ursula Plassnik) เรียกร้องให้ยุติความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างสองฝ่าย และกล่าวให้ทั้งสองฝ่ายหยุดการใช้อาวุธและหันมาใช้วิธีการทางการทูตแทน⁷

เบลเยียม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเบลเยียม คาร์ล เดอ กุชท์ (Karel de Gucht) และนายกรัฐมนตรีกาย เวอร์ฮอฟสตาดท์ (Guy Verhofstadt) กล่าวว่า อิสราเอลมีสิทธิ์ที่จะป้องกันตนเอง แต่ตอนนี้กลายเป็นการตอบโต้โดยใช้ความรุนแรง

⁷<http://www.easybourse.com/Website/dynamic/News.php?NewsID=33317&lang=fra&NewsRubrique=2>
(สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

เกินควร อีกทั้งเสริมให้ทีชบุลลอฮ์ปล่อยตัวทหารที่ถูกจับตัวไป ในขณะที่ผู้นำกลุ่มสันนิบาตอาหรับยุโรป (Arab European League) นายดียบ อะบู จาห์จาห์ (Dyab Abou Jahjah) กล่าวเสริมว่าเขาจะเดินทางไปเลบานอนเพื่อสู้กับอิสราเอล⁸

บัลแกเรีย

บัลแกเรียมีความกังวลต่อความเครียดที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาค โฆษกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดิมิตาร์ ซานซอฟ (Dimitar Tsanchev) กล่าวว่า “เราขอประณามการลักพาตัวทหารอิสราเอล 2 นาย เราเห็นว่ากลุ่มทีชบุลลอฮ์ควรปล่อยตัวนายทหารโดยทันที และหยุดการโจมตีพื้นที่ชายแดนของอิสราเอล และเราขอประณามการใช้ระเบิดจนทำให้ชาวเลบานอนต้องเผชิญความลำบากต่อการตอบโต้เช่นนั้น”⁹

เดนมาร์ก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เปอร์ สติกโมลเลอร์ (Per Stig Møller) กล่าวว่ารัฐบาลเลบานอนมีหน้าที่รับผิดชอบปกป้องดูแลการโจมตีของทีชบุลลอฮ์ และอิสราเอลมีสิทธิ์ที่จะปกป้องตนเอง แต่ก็ไม่ควรใช้วิธีการที่รุนแรง¹⁰

ฟินแลนด์

ฟินแลนด์ในฐานะประธานสหภาพยุโรป (EU Presidency) ในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2006 นี้ ได้ออกแถลงว่า “สหภาพยุโรปมีความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับการใช้กำลังที่ไม่เหมาะสมโดยอิสราเอลต่อเลบานอนในกรณีของทีชบุลลอฮ์ ประธานสหภาพยุโรปมีความสลดใจต่อการสูญเสียพลเรือน และความสูญเสียสาธารณูปโภคต่างๆ รวมไปถึงการที่อิสราเอลปิดล้อมทะเลและน่านฟ้าของเลบานอนนั้นไม่ถูกกฎหมาย”¹¹

⁸ <http://www.arabeuropean.org/article.php?ID=117> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

⁹ <http://www.bnr.bg/RadioBulgaria/Emission-English/News/B1113072006.htm> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹⁰ <http://www.jp.dk/udland/artikel-aid=3840146-fid=11686/> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹¹ EU accuses Israel of 'disproportionate use of force' in Lebanon, Haaretz, 13 July 2006.

ฝรั่งเศส

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิป ดูสท์-บลาสซี (Philippe Douste-Blazy) กล่าวว่า การตอบโต้ของอิสราเอลต่อเลบานอนนั้นไม่เหมาะสม ซึ่งอาจนำเลบานอนให้หันกลับไปสู่ปีที่เลวร้ายอีกครั้งก่อนที่จะต้องก่อสร้างประเทศอีกครั้ง และแสดงความกังวลต่อกระบวนการพัฒนาชายแดนระหว่างสองฝ่าย ทั้งการยิงจรวด ตลอดจนการลักพาตัว โดยฝรั่งเศสต้องการให้มีการปล่อยตัวโดยเร็ว และหากมีการใช้ความรุนแรงอีกต่อไป ผู้ที่จะสูญเสียเป็นคนแรกคือพลเรือนนั่นเอง¹²

เยอรมนี

นายกรัฐมนตรีอังเกลา เมอร์เกิล (Angela Merkel) กล่าวว่า “เราต้องการให้ผู้จัดการเพื่อลดการเพิ่มขึ้นของประเด็นในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงดังกล่าว เพราะแม้ว่าเราจะไม่อาจปฏิเสธได้กับเหตุและผลของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่การเกิดขึ้นก็เกิดขึ้นจากการจับตัวนายทหาร 2 นาย ... เราควรเน้นให้รัฐบาลของเลบานอนมีความเข้มแข็งมากกว่านี้ และชี้ให้เห็นว่าการจับตัวแบบนี้เป็นเรื่องที่ไม่อาจทนได้ การโจมตีได้เริ่มจากฝ่ายอิสราเอล แต่เริ่มจากฝ่ายชีฆุลลอฮ์ต่างหาก”¹³

อิตาลี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมัซซิโม ดาเลมา (Massimo D'Alema) กล่าวว่า “เรามีความรู้ลึกว่าการกระทำของอิสราเอลไม่มีความเหมาะสม และเป็นการกระทำที่อาจนำไปสู่อันตราย” และยังคงกล่าวประณามการที่ชีฆุลลอฮ์ได้จับตัวนายทหารไปด้วย

กรีซ

โฆษกรัฐบาลอีวานเจลอส อันโตนารอส (Evangelos Antonaros) ได้กล่าวต่อสาธารณชนเพื่อเร่งให้กลุ่มชีฆุลลอฮ์ปล่อยทหารที่จับตัวไป และแสดงความกังวล

¹² <http://www.foxnews.com/story/0,2933,203096,00.html> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/5175886.stm> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

ต่อเหตุการณ์ที่เริ่มแย่งเรื่องๆ อีกทั้งเรียกร้องไม่ให้รัฐบาลอิสราเอลใช้การตอบโต้ที่ไม่เหมาะสม¹⁴

สหราชอาณาจักร

นายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ (Tony Blair) ได้เสนอตัวที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่าย โดยกล่าวว่า “ผมมีความเข้าใจความต้องการ และความปรารถนาของทั้งสองฝ่าย ที่อิสราเอลต้องการป้องกันตนเอง และสภาพที่เลวร้ายที่เลบานอนต้องประสบอยู่ วิธีการเดียวที่สถานการณ์เช่นนี้จะได้รับการแก้ไขคือการให้สหประชาชาติเข้าไป และให้วางแผนทาง (road map) ในการคืนดีเพื่อความสัมพันธ์ที่ดีในอนาคตระหว่างสองประเทศ สถานการณ์เช่นนี้เป็นสภาพที่เลวร้ายสำหรับประชาชนที่เกี่ยวข้อง แต่หนทางที่จะแก้ไข คือประชาคมโลกต้องร่วมกันสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน”¹⁵

สวีเดน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเจน อีเลียสัน (Jan Eliason) กล่าวเมื่อ 13 กรกฎาคม 2006 ว่า “กองทัพที่โหดร้ายของอิสราเอลจะก่อให้เกิดสภาวะที่อันตรายมากขึ้นในภูมิภาค” พร้อมกล่าวเสริมถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมของกลุ่มติดอาวุธ แต่กล่าวว่า การตอบโต้ของอิสราเอลเองก็มากเกินไปแล้ว¹⁶

สเปน

นายกรัฐมนตรีของสเปนโฆเซ หลุยส์ โรดริเกส ซาปาเตโร (José Luis Rodríguez Zapatero) ออกแถลงการณ์ว่า “ตามมุมมองของข้าพเจ้า อิสราเอลเป็นฝ่ายผิด อย่างหนึ่งคือการป้องกันตนเอง อีกอย่าง คือใช้กำลังในเลบานอนและในฉนวนกาซา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการเพิ่มความรุนแรงในภูมิภาค”¹⁷

¹⁴ <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1150885990113&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹⁵ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk-news/politics/5180116.stm> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹⁶ <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=148&a=559274> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

¹⁷ <http://english.people.com.cn/200607/14/eng20060714-283042.html> (สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2006).

บทบาทของสหภาพยุโรป

หากจะย้อนดูความสัมพันธ์ระหว่างเลบานอนและสหภาพยุโรปแล้ว ทั้งสองฝ่ายเริ่มมีความสัมพันธ์กันหลังจากการลงนามสองฝ่ายในปี 1977 ที่เรียกว่า "ปฏิบัติการตามข้อตกลงระหว่างประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและสาธารณรัฐเลบานอน" (Co-operation Agreement between the European Economic Community and the Lebanese Republic) ซึ่งเลบานอนเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่สหภาพยุโรปมีความสัมพันธ์มานานที่สุดในกลุ่มประเทศคู่ค้าของยุโรปในเมดิเตอร์เรเนียน (the Euro Mediterranean Partnership) ซึ่งเริ่มเมื่อปี 1995 หลังจากการประชุม Barcelona Conference ระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียน 12 ประเทศ อันประกอบไปด้วย อิสราเอล โมร็อกโก อัลจีเรีย ตูนิเซีย อียิปต์ จอร์แดน บาเลสไตน์ เลบานอน ซีเรีย ตุรกี ไชปรัส และมอลตา (ปัจจุบันลิเบียมีสถานะเป็นประเทศผู้เฝ้าสังเกตการณ์อยู่)

ในการประชุมบาเซโลนา (Barcelona Conference) ในครั้งนั้นได้มีการประกาศปฏิญญาบาร์เซโลนา (Barcelona Declaration) ออกมาโดยหลักการสำคัญดังนี้

1. สร้างพื้นที่ของสหภาพยุโรปและเมดิเตอร์เรเนียนให้เป็นพื้นที่แห่งความมั่นคงและสันติภาพร่วมกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย
2. เสริมสร้างพื้นที่แห่งการแบ่งปันความมั่งคั่งโดยสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและพันธมิตร
3. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการเสริมหลักความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม และสร้างหนทางแห่งการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างสหภาพยุโรปและเมดิเตอร์เรเนียน รวมไปถึงการพัฒนาประชาสังคม

ในปี 2002 สหภาพยุโรปและเลบานอนได้ลงนามร่วมกันในข้อตกลง สหภาพยุโรป-เลบานอน (The EU-Lebanon Association Agreement) โดยจะให้ความเคารพในหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การลงนามได้กำหนดให้มีกรอบทางการเมือง เศรษฐกิจ รวมไปถึงด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้เลบานอนพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน พัฒนาสังคม และพัฒนาเขตการค้าเสรีไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดเหตุการณ์ระหว่างอิสราเอลและ Hizbullah บ้านเรือนทางตอนใต้ของเลบานอนก็ตกอยู่ในสภาพที่ต้องได้รับการฟื้นฟู ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม จิตใจประชาชน ทำให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทของตนเองในการเข้าไปช่วยเหลือ เช่น ในวันที่ 8 สิงหาคม 2006 ณ กรุงบรัสเซล (Brussels) สหภาพยุโรปได้กำหนดประเด็นในการช่วยเหลือ เช่น การช่วยเหลือทางการทูต เน้นการไกล่เกลี่ยโดยใช้หลักการแทรกแซงทางมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) และการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในภูมิภาค แต่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้านการเมือง เช่น การย้ายประชากรชาวยุโรปออกจากเลบานอน รวมไปถึงการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เป็นต้น โดยประชากรที่ได้อพยพออกมาได้ถูกนำไปอยู่ที่ไซปรัส (Cyprus) ทั้งนี้ในระหว่างวันที่ 17 ถึง 21 กรกฎาคม 2006 เรือ 27 ลำจากหลายประเทศได้นำผู้อพยพกว่า 18,000 คนจากเลบานอนไปยังไซปรัส ซึ่งจะมีมาเพิ่มอีก 13 ลำตอนสิ้นสัปดาห์ อีกทั้งอพยพพลเมือง 23,491 ราย โดยทางเครื่องบินไปยังไซปรัส ซึ่งเป็นพลเมืองยุโรปกว่า 12,491 ราย¹⁸

ส่วนการให้ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เลบานอนนั้น เนื่องจากผลของสงครามทำให้สถานการณ์ในเลบานอนเลวร้ายมาก พลเมืองกว่าครึ่งล้านต้องพลัดถิ่นประชาชนกว่า 150,000 คนต้องย้ายถิ่นไปยังซีเรีย ทำให้ประชาชนต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ซึ่งความต้องการหลักคือ ยา น้ำ อาหาร และที่พัก รวมไปถึงการสาธารณสุขต่างๆ

¹⁸ European Union Joint Press Release: EU Action in Response to the crisis in Lebanon, 2006

นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้บริจาคเงินกว่า 10 ล้านยูโรสำหรับความช่วยเหลือเร่งด่วน และเตรียมไว้อีกกว่า 150 ล้านยูโร เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือของสหประชาชาติ

เปาโล เลห์โตมากี (Paulo Lehtomaki) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาของฟินแลนด์ กล่าวเสริมว่า "สหภาพยุโรปจะเป็นผู้นำในการฟื้นฟูสถานการณ์ เช่นการบริจาคเงิน 115 ล้านยูโร เพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เลบานอน รวมไปถึงการช่วยสร้างบ้านเรือนที่ถูกทำลายไปกว่า 15,000 - 30,000 หลังคาเรือน โดยตั้งเป้าหมายให้เสร็จก่อนฤดูหนาวที่จะมาถึง"

เหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศครั้งล่าสุดนี้ ทำให้สหภาพยุโรปสามารถแสดงตนออกมาในเวทีการเมืองโลกที่สำคัญมากขึ้น ทั้งในบทบาทด้านความมั่นคงและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งเท่ากับเป็นการต่อยอดถึงบทบาทของสหภาพยุโรปที่มากขึ้นเรื่อยๆ และสหภาพยุโรปก็เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ตระหนักถึงบทบาทและความสามารถของตนเองที่จะเข้าไปช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ในโลกได้ ทั้งนี้ก็ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะสร้างโลกที่สงบและมีสันติภาพมากขึ้น

¹<http://www.eu2006.fi/news-and-documents/other-documents/vko33/en-GB/1155889145630/> (สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2006).

สหภาพยุโรปกับกรณีปัญหาอิสราเอล-เลบานอน

ตารางแสดงความช่วยเหลือและกองทัพอากาศจากสหภาพยุโรปสู่เลบานอน

EU Assistance to the Crisis in Lebanon ²⁰ (in Euro)			
COUNTRY	COMMITMENTS	PLEDGES	AID IN KIND
Commission	20,000,000	30,000,000	*
(DG ECHO)			
Austria	500,000		
Belgium	1,000,000		
Cyprus	125,973		oil spill clean-up equipment, contacts to specialised companies
Czech Republic	524,475		
Denmark	3,163,539		
Estonia	31,955		
Finland	1,500,000		
France	2,191,274	12,808,726	humanitarian supplies (100,000 dry rations) + expert support to local civil protection authorities (value of 531,000)
Germany	4,099,990		fire-fighting equipment, blankets, medicines
Greece	1,158,191		45 tons of humanitarian supplies (medicines, food, shelter

²⁰<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/306&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (สืบค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2006).

			materials); 106 tons of humanitarian relief
Hungary	21,767		medical assistance team already sent via Damascus; 15,000 of medical supplies
Ireland	500,000		oil spill clean-up equipment (booms); generators and fire fighting equipment (extinguishers and accessories)
Italy	420,900		80 tons of humanitarian supplies, mainly medicines (Lebanese RC)
Latvia	56,915		6 tons assistance in kind (medicines, blankets)
Lithuania	86,886		
Luxembourg	750,000		
Malta			blankets, water, energy drinks, food (33 pallets)
Netherlands	5,329,440		oil spill: contacts to specialised companies
Norway (for aid in kind through MIC only)			oil spill clean-up equipment (booms, skimmers, hand tools, shoreline equipment, boat)
Poland	250,000		unspecified (foreseen)
Portugal	200,000		food, kitchen items, hygiene kits, sheets, blankets, tents, pillows, beds

สหภาพยุโรปกับกรณีปัญหาอิสราเอล-เลบานอน

Slovakia	107,000		tents, blankets, clothes, stretchers
Slovenia	20,000		
Spain	2,000,000		medicines, hygiene kits, kitchen items
Sweden	5,226,303		
United Kingdom	4,396,500		oil spill: contacts to specialised companies
Total	53,661,108	42,808,726	
Other Commission contributions			
DG RELEX (IOM)	11,000,000		
Rapid Reaction Mechanism			
GRAND TOTAL	64,661,108	42,808,726	
* Subject to approval by EU Budgetary Authority			

บรรณานุกรม

Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*: California, Sage Publications, 2003.

European Union Joint Press Release: EU Action in Response to the crisis in Lebanon, 2006.

นิตยสาร The Economist

<http://english.people.com.cn>

<http://news.bbc.co.uk>

<http://www.arabeuropean.org>

<http://www.bnr.org>

<http://www.dn.se>

<http://www.easybourse.com>

<http://www.eupolitix.com>

<http://www.europa.eu>

<http://www.foxnews.com>

<http://www.fox28.com>

<http://www.jp.dk>

<http://www.jpost.com>

<http://www.msnbc.msn.com>



“...ชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์กลายเป็น
ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของ
สหภาพยุโรปไปแล้ว...”

ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION: MINORITY AND DIVERSITY

Woraluk Sanguankaeo

Nowadays, it is accepted that the issue about minority and racial problems have become one of the most important issues about human rights in the European Union. This problem affects not only the European Union, but also the whole world's peace. Therefore, support and protection of minorities' rights will play an important role in creating political stability of the EU only or the whole world.

In this article, there are 3 parts, which are the history of minorities and races in Europe, policies and measures for supporting minorities' rights in the European Union and the European Union's system of rights and liberties protection of citizen.

The author of this article suggests that the future of the European Union after the enlargement is a challenge because the joining of new member countries will create more racial difference among European citizens. Moreover, there are many new member countries, which cannot follow every agreements of the European Union within a short period of time.

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์¹

วรลักษณ์ สงวนแก้ว

บทนำ

สหภาพยุโรป เป็นการรวมกลุ่มของประเทศประชาธิปไตยในยุโรป เพื่อร่วมกันสร้างความเจริญรุ่งเรืองและสันติภาพ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐสมาชิกจะต้องเป็นประชาธิปไตย และมารวมกลุ่มกันเพื่อร่วมกันสร้างความเจริญและสันติภาพในทวีปยุโรป นอกจากปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวแล้ว “สหภาพยุโรป” นับว่ามีความเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีเอกลักษณ์ไม่มีใครเหมือน เช่น มีระดับการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด จนถือว่าเป็นตลาดเดียว มีนโยบายทางการเงินร่วมกัน และมีการประสานนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกรวมไว้ส่วนกลาง โดยการกำหนดนโยบายร่วมกัน มีสถาบันที่มีอำนาจในการบริหารนโยบายร่วมระดับสหภาพยุโรป และมีสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อีกทั้งยังมีตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้กับรัฐสมาชิก ในขณะที่รัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการเมือง การต่างประเทศ การทหาร แต่สามารถที่จะเลือกกำหนดนโยบาย

¹ บทความนี้ได้รับรางวัลชนะเลิศจากการประกวดเรียงความของศูนย์ยุโรปศึกษา ในหัวข้อ “สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยและความหลากหลายทางชาติพันธุ์”

รวมในด้านดังกล่าวได้หากรัฐสมาชิกมีความเห็นพ้องกัน ขณะนี้สหภาพยุโรปประกอบด้วยรัฐสมาชิก 25 ประเทศ และมีประชากรรวมกันถึง 450 ล้านคน นอกจากนี้ สหภาพ ยุโรปยังมีบทบาทและอิทธิพลสูงต่อประชาคมระหว่างประเทศในหลายด้าน แต่ในขณะเดียวกัน “สหภาพยุโรป” ก็กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและวิวัฒน์ตนเองไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกของยุโรป รวมทั้งเป้าหมายและความต้องการของประชาชนชาวยุโรปเองด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุโรปได้รับผลกระทบรุนแรงมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากยุโรปถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ยุโรปตะวันออกและยุโรปตะวันตก นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่ายุคนี้ คือ ยุคยุโรปใหม่ หรือ New Europe ซึ่งเป็นยุโรปที่มีความขัดแย้งระหว่างประเทศลดน้อยลงไปมาก แต่จะมีความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติขึ้นแทน² ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์กลายเป็นประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของสหภาพยุโรปไปแล้ว เพราะไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตของสหภาพเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อสันติภาพของโลกอีกด้วย ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ แห่งองค์การสหประชาชาติ ได้บัญญัติไว้ว่า การส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชาติพันธุ์ ต่างๆ จะมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและการเมืองของรัฐนั้น

บทความเรื่องนี้เขียนจากความรู้และประสบการณ์ของผู้เขียน ที่ได้จากการศึกษาในระดับชั้นปริญญาโท การสัมมนา และการศึกษาดูงาน ณ กลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ในการนำเสนอบทความนี้ ผู้เขียนจะขอนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้ ส่วนที่หนึ่ง วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชน กลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ในทวีปยุโรป ส่วนที่สอง นโยบายและมาตรการส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสหภาพยุโรป และ ส่วนที่สาม ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

² ซีระ นุชเปี่ยม, “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่ศตวรรษที่ 21.” สหภาพยุโรปวันนี้. ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5 - 6, 2546.

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์

1. วิวัฒนาการทวิประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มน้อย และ ชาติพันธุ์ ในทวีปยุโรป

ปัจจุบันรัฐต่างๆ ในโลก มีชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งกลุ่มชนเหล่านี้ คือ กลุ่มผู้ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะทางด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากชนส่วนใหญ่ของประเทศ การทำให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างประชากรเจ้าของประเทศ กับ ชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ต่างๆ นั้น เป็นการลดความตึงเครียดระหว่างพลเมืองเจ้าของประเทศกับกลุ่มชาติพันธุ์อีกด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงและสันติภาพในระดับภูมิภาคและระดับโลก ปัจจุบันยังไม่มีนิยามชัดเจนในเรื่องของชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ หากแต่จะต้องอาศัยการตีความที่แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาศัยอยู่ในเฉพาะเจาะจง บางกลุ่มอาศัยกระจัดกระจายไปหลายพื้นที่ ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มมีจุดยืนและเอกลักษณ์ที่โดดเด่นเฉพาะ บางกลุ่มเหลือแค่ความเป็นชาติพันธุ์เท่านั้น ในบางกรณีชนกลุ่มน้อยมีอิสระในการปกครองตนเอง ในบริเวณที่รัฐนั้นๆ อนุญาต บางกลุ่มต้องการให้รัฐนั้นออกกฎหมายและนโยบายคุ้มครองพวกตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนที่อาศัยอยู่มาเป็นเวลาช้านานและเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์สร้างชาติยุโรป วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ในยุโรป เป็นสิ่งที่ควรศึกษาเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่นของโลก ปัจจุบันนักวิชาการได้แบ่งประเภทของชนกลุ่มน้อยไว้ 2 ประเภทด้วยกัน ชนกลุ่มน้อยประเภทแรก คือ ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในอดีตนั้น ยุโรปประกอบไปด้วยรัฐต่างๆ ที่ไม่มีพรมแดนติดกัน โดยที่พรมแดนมักจะเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ และไม่มีการกำหนดเขตแดนที่แน่นอนตามแผนที่ภูมิศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 การปลดปล่อยดินแดนต่างๆ เกิดขึ้น ทำให้เกิดกลุ่มชนต่างๆ ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และในเวลาต่อมาจึงได้มีการประกาศเอกราช เป็นรัฐอย่างเป็นทางการขึ้น ชนกลุ่มที่อาศัยในบริเวณนั้นมาแต่ดั้งเดิม จึงกลายเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศเหล่านั้น ชนกลุ่มน้อยประเภทที่ 2 คือ ชนกลุ่มน้อยที่อพยพถิ่นฐาน

ไปอยู่อาศัยเป็นชนส่วนน้อยของประเทศและมีวิวัฒนาการเกี่ยวข้องโดยตรงกับ กระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ เมื่อพรมแดนของยุโรปเปิดขึ้น ก็มีผู้อพยพเข้าไปตั้งรกรากอยู่ในทวีปยุโรปเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดความหลากหลายทางชาติพันธุ์เกิดขึ้น³ ชนกลุ่มน้อยที่ผู้เขียนจะนำมาเสนอเป็นตัวอย่าง คือ ชนกลุ่มน้อยที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในอันดับต้นๆ ของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ ชาวโรมา และชาวเซิร์บ

1.1 ชาวโรมา (Roma people)

ชาวโรมาคือกลุ่มที่เป็นที่รู้จักในนามว่าชาวยิปซี เป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยกระจัดกระจายอยู่ในทวีปยุโรป จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสสนทนากับเพื่อนชาวเซอร์เบีย-มาเซโดเนีย ในงานสัมมนาสิทธิมนุษยชน ก็ทำให้ทราบว่า ชนกลุ่มน้อยบางพวกเช่นชาวโรมานั้น จะดำรงชีวิตและมีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่แตกต่างจาก เจ้าของประเทศที่พวกเขาไปอาศัยอยู่โดยสิ้นเชิง อาทิ การอยู่อาศัยในที่พื้นที่เฉพาะ และการไม่ยอมคบหากับเจ้าของประเทศที่ไปอาศัยอยู่ นอกจากนี้เด็กชาวโรมา ก็แทบจะไม่มีโอกาสที่จะได้เรียนหนังสือ ซึ่งปัจจุบันทางสหภาพ ยุโรปก็มีได้ให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าวและได้ออกกฎหมายตลอดจนนโยบายเพื่อช่วยเหลือชาวโรมาจำนวนมาก

1.2 ชาวเซิร์บ (Serb people)

จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสรับฟังคำบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิชาวยุโรปในการศึกษาดูงาน ณ องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organisation: NATO) ในหัวข้อ “ชนกลุ่มน้อย วิกฤตการณ์หลังสงครามเย็น” ผู้บรรยายได้เน้นถึงกรณีปัญหาของชาวเซิร์บว่า ชาวเซิร์บคือ ชนกลุ่มน้อยที่ตั้งรกรากมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานในทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนกลุ่มน้อยเซิร์บในจังหวัดโคโซโว การปฏิบัติการทางทหารจาก NATO ในจังหวัดโคโซโว ได้ทำให้ชาวเซิร์บผู้บริสุทธิ์บาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก นักวิชาการชาวยุโรปบางท่านได้กล่าวไว้ว่า⁴

³ Yash Ghai, “Public Participation and Minorities,” Minorities Rights Group International, July 2003, United Kingdom.

⁴ NATO in the 21st Century, Brochure Published by NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2006

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์

วิกฤตความรุนแรงในบริเวณแถบคาบสมุทรบอลข่าน ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีสาเหตุหลักมาจากชนวนความขัดแย้งทางด้านชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ ปัจจุบันความขัดแย้งดังกล่าวได้คลี่คลายลงมาก เนื่องจากสหภาพยุโรป และกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้คนในบริเวณนี้

2. นโยบายและมาตรการส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสหภาพยุโรป

ปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้ให้คำจำกัดความของเอกลักษณ์แห่งยุโรปจากการมีพื้นฐานทางการเมืองร่วมกัน หรือการมีเอกลักษณ์ของชุมชนที่อยู่บนหลักการของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งสามารถแสดงออกภายในโครงข่ายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (ตามที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป มาตราที่ 6 ซึ่งระบุว่า สหภาพยุโรปจัดตั้งขึ้นตามหลักเสรีภาพ ประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน เสรีภาพพื้นฐาน และหลักกฎหมาย)⁵ มุมมองนี้เห็นว่าจำกัดให้เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา ฯลฯ เป็นเรื่องส่วนบุคคล และเพื่อรองรับความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และศาสนาตามที่ปรากฏอยู่ในสหภาพยุโรปปัจจุบัน สหภาพยุโรปจึงชูแนวคิด “เอกภาพในความหลากหลาย” หรือ unity in diversity เป็นคำขวัญประจำสหภาพยุโรป เพื่อแสดงให้เห็นว่า แม้ประชาชนจะมีการปฏิบัติตามหลักศาสนาหรือวัฒนธรรมที่ต่างกัน ก็ยังคงถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ด้วยการยึดค่านิยมทางการเมืองร่วมกันโดยที่ยังยึดถือการปฏิบัติเกี่ยวกับวัฒนธรรมแตกต่างกัน ข้อจำกัดของสหภาพยุโรปจึงควรอยู่ที่เรื่องพื้นฐานทางการเมืองไม่ใช่เรื่องทางวัฒนธรรม (ซึ่งจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป นอกเหนือจากการเป็น “ประเทศยุโรป” แล้ว ยังต้องเคารพหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนอีกด้วย) การ

⁵ Article 6, Treaty of Maastricht, 1993

สร้างเอกลักษณ์ของยุโรปบนพื้นฐานร่วมทางการเมืองแทนค่านิยมทางศาสนาวัฒนธรรม จะช่วยให้สังคมยุโรปสามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางอารยธรรมได้

2.1 นโยบายและมาตรการส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อย จากสถาบันของ สหภาพยุโรป

ปัจจุบันสหภาพยุโรปถือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีกฎหมายและนโยบาย ในการส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อยได้อย่างดีเยี่ยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันหลักของ สหภาพยุโรป สถาบันหลักของสหภาพยุโรปที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และ มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย คือ คณะกรรมาธิการยุโรป และ รัฐสภายุโรป

- คณะกรรมาธิการยุโรป

คณะกรรมาธิการยุโรปคือสถาบันที่เป็นกลจักรสำคัญในการบริหารงานของ สหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปได้วางแผนกำหนดการทางด้านสิทธิมนุษยชน และ ดำเนินความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริม กลไกการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ที่เกี่ยวกับเรื่องชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ แผนการดังกล่าวนับได้ว่ามีส่วนช่วยในการ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในสหภาพยุโรป ได้มาก

- รัฐสภายุโรป

รัฐสภายุโรปมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริม ระบบการปกครองภายใต้กฎหมายและประชาธิปไตย โดยผ่านทางกลไกต่างๆ ของ รัฐสภายุโรป นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรหลักในการประสานงานทางด้านสิทธิมนุษยชน กับสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป ระบบการทำงานของรัฐสภายุโรปจะประกอบไปด้วย พรรคการเมืองต่างๆ ที่ทำการปกป้องผลประโยชน์ให้กับพลเมืองยุโรป นอกจากนี้การ ทำงานของสมาชิกรัฐสภายุโรปก็จะแบ่งออกเป็นคณะกรรมาธิการซึ่งมีโครงสร้างคล้ายๆ กับรัฐสภาในระดับประเทศอีกด้วย คณะกรรมาธิการที่มีบทบาทในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็คือ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของรัฐสภายุโรปนั่นเอง ผลงานทางด้านสิทธิ มนุษยชนของรัฐสภายุโรปที่สำคัญคือ การจัดสรรงบประมาณและ

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์

การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือชนกลุ่มน้อย กองทุนส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในยุโรป จัดตั้งโดยความคิดริเริ่มของรัฐสภายุโรปในปี ค.ศ.1994 โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของกองทุนสนับสนุนโครงการและกิจกรรมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้รัฐสภายุโรปยังได้ทำการกดดันให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ปลดปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง และการไม่อนุมัติเงินงบประมาณให้กับประเทศสมาชิกที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2.2 การรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกพัฒนากฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลขั้นต่ำของสหภาพยุโรป

ปัจจุบันสิทธิมนุษยชนกลายเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกทุกรัฐยอมรับนับถือไปปฏิบัติกันอยู่แล้ว แต่ประเทศกลุ่มสมาชิกใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มยุโรปตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออก ยังมีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ต่ำกว่ามาตรฐานของสหภาพยุโรป หรือ minimum standard สหภาพยุโรปจึงได้มีการรณรงค์ให้กลุ่มประเทศเหล่านี้พัฒนากฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรป ดังต่อไปนี้

- การแก้ไขรัฐธรรมนูญของชาติสมาชิกให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า รัฐต่างๆ นั้นมีแนวโน้มที่จะดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกันมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศ และการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ เพราะประเทศเหล่านั้นไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เช่นกัน ก็ต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนให้เข้ากับมาตรฐานสากล และ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นๆ ได้ทำไว้ในระดับระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญในทุกๆ ประเทศจะบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน เนื่องจากรัฐธรรมนูญจะเป็นประเด็นแรกที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดมีความ

สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และมาตรฐานระหว่างประเทศแล้ว ประชาคมระหว่างประเทศก็จะให้การยอมรับและเชื่อถือประเทศดังกล่าว

ในกรณีของสหภาพยุโรปนั้น ปัจจุบันรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปได้ถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรกลางสหภาพยุโรปในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป ดังนั้นรัฐธรรมนูญของชาติสมาชิก จึงต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพยุโรปไว้ด้วย ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นจึงต้องทำการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณีของสหภาพยุโรปเสมอ เพราะปัจจุบันมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกจำนวนไม่น้อยที่ล้าหลังและไม่ตอบสนองกับมาตรฐานของสหภาพยุโรปเท่าใดนัก

- *การสร้างนโยบาย ทางด้านการศึกษา ภาษา และวัฒนธรรมเพื่อสร้างความ เป็นเอกภาพของคนในชาติ*

การสร้างนโยบายทางด้านการศึกษา ภาษา และวัฒนธรรมถือ เป็นหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างชนกลุ่มน้อยกับชนในชาติ ปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ทำการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเขียนหลักสูตรทางการศึกษาเพื่อการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องชนกลุ่มน้อย และชาติพันธุ์ของสหภาพยุโรป ให้แก่นักเรียนที่เป็นพลเมืองยุโรป อีกทั้งยังจัดการเรียนการสอนทางด้านภาษาราชการของสหภาพยุโรปให้กับนักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อย เพื่อให้เกิดความเข้าใจทางด้านวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปอาศัยอยู่

3. ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีสนธิสัญญาที่เป็นทางการจำนวนมาก แม้สนธิสัญญาส่วนมากจะไม่ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของชนกลุ่มน้อยโดยตรง แต่สหภาพก็สามารถอาศัยหลักกฎหมายทางด้านสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติรับรองในสนธิสัญญาต่างๆ เพื่อการ

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์

คุ้มครองสิทธิของพลเมืองได้ สนธิสัญญาที่มีระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีดังต่อไปนี้

3.1 สนธิสัญญาโรม ค.ศ. 1957

สนธิสัญญาโรมเป็นสนธิสัญญาหลัก ของประชาคมยุโรป ที่ประเทศสมาชิกตกลงมอบอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและการบริหารงานใน กิจการที่มีการตัดสินใจร่วมกันให้แก่ประชาคม สนธิสัญญาโรม ที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักในการรวมตัวของสหภาพยุโรปว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักในเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

3.2 สนธิสัญญามาสทริคต์ ค.ศ. 1993

สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป ได้กล่าวไว้โดยเฉพาะว่าสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในนโยบายหลักทางด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของสหภาพยุโรป นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนยังได้กลายเป็นนโยบายความร่วมมือหลัก อีกด้วย นอกจากนี้สนธิสัญญาดังกล่าว ยังมีกลไกหลักในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากมาย

3.3 สนธิสัญญา อัมสเตอร์ดัม ค.ศ. 1997

ได้กล่าวถึงมาตรการลงโทษรัฐสมาชิกที่ไม่เคารพสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังได้บัญญัติอีกว่า เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญของยุโรปและเป็นเงื่อนไขว่าประเทศที่มีความประสงค์จะเข้าเป็นภาคีแห่งสหภาพยุโรปจะต้องให้การเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้สนธิสัญญาดังกล่าวยังให้อำนาจแก่รัฐสมาชิกมากขึ้น อีกทั้งยังปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานในนโยบายด้านการต่างประเทศ ความมั่นคง และการรวมกฎบัตรทางสังคม (The Social Charter) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา

3.4 สนธิสัญญานีซ ค.ศ. 2000

สนธิสัญญานีซได้กล่าวเน้นย้ำถึง สิทธิมนุษยชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเงิน การส่งเสริมประชาธิปไตย นอกจากนี้สนธิสัญญาดังกล่าวยังได้เน้นย้ำว่า สิทธิมนุษยชน ไม่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบาย

ของสหภาพยุโรปเท่านั้นหากแต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการต่างๆของสถาบันหลักในสหภาพยุโรปอีกด้วย

3.5 ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งธรรมนูญสำหรับสหภาพยุโรป ค.ศ. 2005

ภายหลังจากที่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญานี้ ประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะร่าง "ธรรมนูญยุโรป" โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรวมสนธิสัญญาของประชาคมและสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปต่างๆที่เคยมีมาเข้าเป็นหนึ่งเดียว เพื่อความชัดเจนโปร่งใสและสะดวกต่อการเข้าใจมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อเตรียมความพร้อมประเทศสมาชิกใหม่อีก 10 ประเทศที่จะเข้าร่วมสหภาพยุโรปใน ค.ศ. 2004 แม้จะได้รับการลงนามแล้ว แต่ธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีผลทางกฎหมายจนกว่าประเทศสมาชิกจะให้สัตยาบันเสียก่อนสาระสำคัญของธรรมนูญยุโรปที่ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้ การบัญญัติรับรองและระบุว่านโยบายหรือการตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะต้องอ้างอิงถึงกฎบัตรแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights) การบัญญัติรับรองว่าสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกจะยึดมั่นในอุดมการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม (rule of law)

บทสรุป

อนาคตของสหภาพยุโรป หลังจากการขยายจำนวนสมาชิกเป็น 25 ประเทศเป็นสิ่งที่ท้าทายประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการรับประเทศสมาชิกใหม่จะทำให้พลเมืองยุโรปมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้นการที่ยุโรปจะอยู่ร่วมกันได้ทั้ง 25 ประเทศเป็นสิ่งที่จะต้องอาศัยระยะเวลาและปัจจัยทางด้านต่างๆ ประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ ดังเช่น กลุ่มประเทศ ยุโรปตะวันออก และยุโรปตอนกลางที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหภาพยุโรปได้ทั้งหมดภายในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ต่ำกว่า มาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard)

สหภาพยุโรป: ชนกลุ่มน้อยกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์

ของสหภาพยุโรป สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สหภาพยุโรปยังสามารถที่จะพัฒนากลไกทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย จนเป็นแม่แบบที่ประเทศต่างๆ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของตนได้

บรรณานุกรม

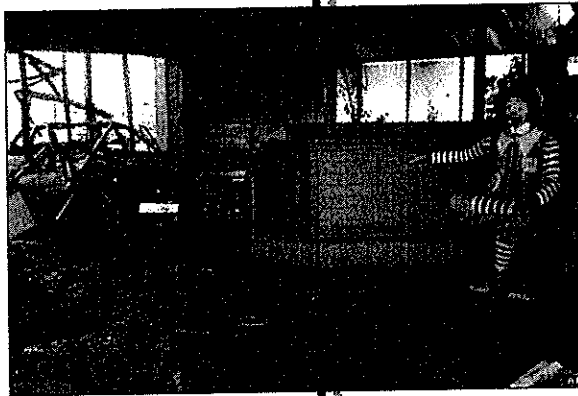
- ธีระ นุชเปี่ยม. "ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สู่ศตวรรษที่ 21." สหภาพยุโรปวันนี้. ศูนย์ยุโรปศึกษา
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5-6, 2546.
- วิฑิต มั่นตาภรณ์. "นโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม." สหภาพยุโรปวันนี้. ศูนย์ยุโรปศึกษา
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 323-326, 2546.

Yash Ghai, "Public Participation and Minorities," Minorities Rights Group International, July
2003, United Kingdom.

NATO in the 21st Century, Brochure Published by NATO Public Diplomacy Division,
Brussels, 2006.

The European Parliament, Publication Office of the European Union, Brussels, 2006.

www.europa.eu.int



“...ชาวฝรั่งเศสทุกคนต้องตระหนักร่วมกัน
ว่าปัญหาสังคมที่กำลังเกิดอยู่นั้นต้องการ
การปฏิรูป และการปฏิรูปไม่ได้นำมาซึ่ง
ผลร้ายเสมอไป...”

ABSTRACT

FRANCE IN THE CONTEMPORARY PERIOD: FROM THE EMPIRE TO THE SOCIAL DISORDER

Jiradej Mahawannakij

We can consider France as a “melting pot” of multi-race residents. France keeps its identity – a plural society – without any social disorder for very long time. However, social problems, nowadays, often occur in this society.

This article explains about the starting point of the social diversity in France, which took a clear form since the eighteenth century. The social diversity is considered underlying causes at many social problems to France in a present time.

In this article, the author discusses these cases in contemporary France which are 1) the referendum against the European Constitution 2) the riot in 2005, including a chronology of main events and key flashpoints 3) the enactment of new employment law for the first time called “Contrat Première Embauche” by showing how they can be explained by the existence of social diversity

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิ สู่ความแตกแยกของสังคม? ¹

จิรเดช มหาวรรณกิจ

บทนำ

ความหลากหลาย (diversity) และความเป็นเอกภาพ (unity) ดูจะเป็นคำสองคำที่ไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ ทว่าในทางปฏิบัติเรากลับมองเห็นหลายๆ กรณีที่คำทั้งสองสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือความแตกแยก ดังที่หลายๆ ท่านคงเคยได้ยินเกี่ยวกับสหรัฐอเมริกาว่าเป็นประเทศที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้คนหลากหลายเชื้อชาติมากที่สุดในโลก คำกล่าวอ้างดังกล่าวคงจะไม่ผิดจากความเป็นจริงนัก แต่ความหลากหลายทางเชื้อชาติไม่ค่อยได้สร้างปัญหาให้กับสหรัฐอเมริกามากนัก (จะมีก็แต่ปัญหาระหว่างคนขาวกับคนผิวสี) เพราะสังคมสหรัฐอเมริกามีแนวโน้ม 'หม้อหลอม' (melting pot) ที่หลอมรวมคนหลายเชื้อชาติเหล่านั้นให้รวมกันเป็นหนึ่งได้ นั่นคงจะสะท้อนค่านิยมการอยู่ร่วมกันด้วยความประนีประนอมได้เป็นอย่างดี

¹ บทความนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการนำเสนอโครงการนิทรรศการจุฬาฯ วิชาการประจำปี 2548 ของนิสิตชั้นปีที่ 4 ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้านิสิตภาควิชาความสัมพันธ์ในขณะนั้น และเป็นผู้รับผิดชอบการนำเสนอปัญหาการจลาจลภายในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภาพที่อ้างอิงในบทความนี้ทั้งหมดมาจาก <http://news.bbc.co.uk>

อย่างไรก็ดี ประเทศในแถบยุโรปก็ไม่ได้หนีหน้าสหรัฐอเมริกาในเรื่องของความหลากหลายทางเชื้อชาติ เพราะมีคนจำนวนไม่น้อยที่อพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในยุโรป โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศฝรั่งเศสก็ถือได้ว่าเป็นแหล่งรวมของผู้คนอพยพหลายเชื้อชาติ (และหลายศาสนา) ซึ่งเคยอยู่ร่วมกันอย่างค่อนข้างมีเอกภาพเสมอมา แต่ในยุคปัจจุบันนี้สถานการณ์ความวุ่นวายที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และข่าวต่างประเทศในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมาคงทำให้เราต้องหันมาตั้งคำถามกันใหม่ว่าลักษณะพหุสังคม (plural society) ของฝรั่งเศสเริ่มแตกร้างแล้วหรือ และรอยร้าวนี้อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นใดได้อีกบ้าง

ภายในบทความนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงปัญหาทางสังคมของฝรั่งเศสในยุคปัจจุบัน นับตั้งแต่ปัญหาทางประวัติศาสตร์ เรื่อยมาจนถึงการจลาจลครั้งใหญ่เมื่อปลายปีที่ผ่านมา จนมาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2006

สังคมแห่งยุโรป: จุดเริ่มต้นของความหลากหลายทางสังคม

ประเทศฝรั่งเศสนั้นมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและถือเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทวีปยุโรป การแข่งขันในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ช่วงศตวรรษที่ 18 ได้ผลักดันให้ ผู้นำฝรั่งเศสออกล่าเมืองขึ้นหรืออาณานิคมเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรและแรงงานพลเมืองของดินแดนต่างๆ (โดยเฉพาะในสมัยของจักรพรรดินโปเลียน) ในการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศของตน ดินแดนที่ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสส่วนใหญ่อยู่ในทวีปแอฟริกาตอนเหนือ เช่น ตูนิเซีย โมร็อกโก แอลจีเรีย และในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (หรืออินโดจีน) เช่น ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นต้น โดยอาณานิคมเหล่านี้ได้รับเอกราชและมีสิทธิปกครองตนเองหลังจากการต่อสู้เรียกร้องอัน

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

ยาวนาน ทว่าในปัจจุบันนี้ฝรั่งเศสก็ยังคงมีอาณานิคมอยู่ โดยดินแดนอาณานิคมบางส่วนถูกเปลี่ยนสถานะไปเป็น ดินแดนและเขตการปกครองโพ้นทะเล (Départements et territoires d'outre-mer: DOM-TOM) เช่น เฟรนช์เกียนา (French Giana) ในทวีปอเมริกาใต้ กัวเดอลูป (Guadeloupe) ในทะเลแคริบเบียน แดปเฟรนช์-โพลินีเซียน (French- Polinisia) ในมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นต้น ดินแดนเหล่านี้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลฝรั่งเศส และมีสิทธิเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส (เช่นการใช้เงินสกุลยูโร) เมื่อดินแดนอาณานิคมเหล่านี้ได้รับเอกราช รัฐบาลฝรั่งเศสถือเป็นภาระสำคัญในการช่วยเหลือและบำรุงประเทศเหล่านี้ให้มีเสถียรภาพโดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เศรษฐกิจและสังคม เช่น การให้เงินช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเสริมสร้างความร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนเหล่านี้โดยจัดให้มีวันประชาคมผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสโลก (la Francophonie) ขึ้นเป็นประจำทุกปี และที่สำคัญคือการให้สิทธิแก่ประชาชนในอาณานิคมในการเข้าไปตั้งรกรากอยู่ในประเทศฝรั่งเศสได้อย่างถาวร นั่นจึงทำให้เกิดกระแสการอพยพครั้งใหญ่ของชาวต่างชาติเข้าไปอาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ผสมกับในช่วงหลังสงครามโลกทั้งสองครั้ง ได้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานเนื่องจากชายฉกรรจ์จำนวนมากซึ่งถูกเกณฑ์ไปเข้าร่วมสงครามต้องบาดเจ็บและล้มตายไปเป็นจำนวนหลายล้านคน จึงทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้อนรับกระแสผู้อพยพชาวต่างชาติ เช่น เบลเยียม โปแลนด์ อิตาลี แอฟริกาตอนเหนือ และอินโดจีน เข้ามาเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นการสร้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

เราอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการอพยพของชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นเป็น 2 ระลอกใหญ่ๆ กล่าวคือครั้งแรกในช่วงทศวรรษ 1920 (หลังสงครามโลก) และอีกครั้งหนึ่งในช่วงทศวรรษ 1990 (หลังจากการผ่อนปรนนโยบายการเข้าเมือง)

ทว่าในปี 1974 วิกฤตเศรษฐกิจโลกอันเกิดจากความขาดแคลนในอุปทานน้ำมัน (เรียกกันว่า Oil shock ในปี 1973) ส่งผลให้รัฐบาลฝรั่งเศสภายใต้ประธานาธิบดีวาเลรี ชีสการ์ เดสแต็ง (Valérie Giscard d'Estaing) ประกาศยุติการรับผู้อพยพเข้ามาในประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จะให้สิทธิพิเศษเฉพาะในกรณีที่เป็นการอพยพเข้ามาเพื่อพำนักร่วมกับครอบครัว (family unification) และกรณีของการลี้ภัย (asylum) เท่านั้น คงเป็นการยากหากเราต้องการจะทราบจำนวนที่แท้จริงของชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในฝรั่งเศส เพราะผู้อพยพจำนวนไม่น้อยได้แปลงสัญชาติเป็นฝรั่งเศสไปแล้ว (naturalisation) (ปรากฏว่าชาวต่างชาติจำนวน 1/3 ที่อยู่ในฝรั่งเศสถือสัญชาติฝรั่งเศส และจำนวนของผู้แปลงสัญชาติก็เพิ่มมากขึ้นทุกๆ 10 ปี) หรือไม่ลูกของชาวต่างชาติที่เกิดในฝรั่งเศสก็ได้รับสัญชาติฝรั่งเศสโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตามก็ดียังมีการสำรวจจำนวนประชากรต่างชาติอย่างสม่ำเสมอโดยสถาบันสถิติและการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ (Institut National de la Statistique et des Études économiques หรือ INSEE) จากตารางถัดไปจะชี้ให้เห็นว่าจำนวนชาวต่างชาติในฝรั่งเศสในช่วงตั้งแต่ปี 1975 ถึงปี 1999 เพิ่มขึ้นราว 400,000 คน โดยในจำนวนนี้สัดส่วนของผู้อพยพจากทวีปแอฟริกา เอเชีย อเมริกาและโอเชียเนียได้เพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 1 จำนวนผู้อพยพแบ่งตามประเทศที่ถือสัญชาติเดิม

	1975	1982	1990	1999	
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนสุทธิ
ยุโรป	67.2	57.3	50.4	44.9	1 934,144
สเปน	15.2	11.7	9.5	7.3	316,232
อิตาลี	17.2	14.1	11.6	8.8	378,649
โปรตุเกส	16.9	15.8	14.4	13.3	571,874

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

โปแลนด์	4.8	3.9	3.4	2.3	98,571
ประเทศอื่นๆ	13.1	11.7	11.4	13.2	568,818
แอฟริกา	28.0	33.2	35.9	39.3	1,691,562
แอลจีเรีย	14.3	14.8	13.3	13.3	574,208
โมร็อกโก	6.6	9.1	11.0	12.1	522,504
ตูนิเซีย	4.7	5.0	5.0	4.7	201,561
ประเทศอื่นๆ	2.4	4.3	6.6	9.1	393,289
เอเชีย	3.6	8.0	11.4	12.8	549,994
ตุรกี	1.9	3.0	4.0	4.0	174,160
อินโดจีน	0.7	3.0	3.7	3.7	159,750
ประเทศอื่นๆ	1.0	1.9	3.6	5.0	216,084
อเมริกาและโอเชียเนีย	1.3	1.6	2.3	3.0	130,394
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	
จำนวนสุทธิ	3,887,460.0	4,037,036.0	4,165,952.0	4,306,094.0	4,306,094

* อ้างอิงจาก: สถาบันสถิติและการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ของประเทศฝรั่งเศส
(<http://www.insee.fr>)

นอกจากนั้น ในแต่ละปียังมีแรงงานและผู้อพยพที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก² (ในปี 2005 มีประมาณ 200,000 ถึง 400,000 คน) เช่นในกรณีของเรือ East Sea ซึ่งถูกจับกุมในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2001 บนเรือดังกล่าวมีผู้อพยพชาวเคิร์ด (Kurds) ซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศซีเรียราว 900 คน

² และในแต่ละปียังมีแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาในประเทศอีกราว 100,000 คน

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสเริ่มหันมาตระหนักว่าขณะนี้ฝรั่งเศสกำลังเป็นช่องทางส่งผ่าน (transit country) สำหรับ ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมุ่งหน้าไปยังสหราชอาณาจักรหรือ ยุโรปตอนเหนือ ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังทำให้ประเทศเพื่อนบ้านของฝรั่งเศส เช่น สหราชอาณาจักร และอิตาลี ต้องหันมาคุมเข้มเรื่องนโยบายการรับคนเข้าเมือง (immigration policy) อีกด้วย

ผู้อพยพส่วนใหญ่ในฝรั่งเศสอาศัยอยู่ที่บริเวณชานกรุงปารีส หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า banlieue (บ็องลิเยอ) และมีอีกจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่กระจัดกระจายในแถบชนบท แต่เดิมนั้นผู้อพยพที่เข้ามาที่นี่เพื่อมาชดเชยอุปทานแรงงาน ทว่าในปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่จะมาจากการเข้าไปอาศัยอยู่ร่วมกับครอบครัว อาชีพของบุคคลเหล่านี้โดยหลักแล้วคือการใช้แรงงาน เช่น ในการก่อสร้าง อุตสาหกรรมรถยนต์ และการบริการ นั่นก็หมายความว่าผู้อพยพส่วนใหญ่มักจะประสบกับปัญหาการไม่ได้รับการจ้างงานในตำแหน่งสูงๆ นั่นเอง นอกจากนี้ปัญหาหลักๆ ที่ผู้อพยพต้องประสบคือความยากลำบากในการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมใหม่ (cultural difficulties) เช่น ศาสนา มาตรฐานความประพฤติ และโครงสร้างทางสังคม เพราะสิ่งแวดล้อมใหม่นี้ขัดแย้งกับบรรทัดฐานในสังคมเดิมของตนเอง ซึ่งความยากลำบากในการปรับตัวตรงนี้อาจทำให้หลายๆ คนแสดงความไม่พอใจออกมาอย่างชัดเจนในรูปแบบของการใช้ความรุนแรงเป็นต้น

นโยบายการรับผู้อพยพถือเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองที่นักการเมืองจากแต่ละพรรคให้ความสนใจมากล่าวอ้างเพื่อขยายฐานเสียงสนับสนุนพรรค เพราะพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีนโยบายที่ค่อนข้างจะประนีประนอมกับผู้อพยพในขณะที่พรรคแนวร่วมแห่งชาติ (Front National) ซึ่งเป็นพรรคอนุรักษนิยมขวาจัดต่อต้านชาวต่างชาติอย่างสุดโต่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากการใช้ความรุนแรงในการจลาจล ค.ศ. 2005 ชาวฝรั่งเศสจำนวนมากเริ่มมีท่าทีไม่พอใจชาวต่างชาติมากยิ่งขึ้น เป็นไปได้ว่า

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

นโยบายที่รุนแรงต่อชาวต่างชาติอาจได้รับความนิยมและจะเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะมีขึ้นในเดือนเมษายน 2007 นี้

มาตรการที่เปิดโอกาสให้มีการอพยพเข้าเมืองตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เองที่กลายมาเป็นระเบิดเวลาทางสังคมของฝรั่งเศสในปัจจุบันซึ่งพร้อมที่จะระเบิดได้ตลอดเวลาหากมีแรงกระตุ้นจากความขัดแย้งเฉพาะหน้า เพราะเมื่อจำนวนของคนงานต่างชาติมากขึ้นจะส่งผลให้ตำแหน่งงานภายในประเทศลดลง และสร้างความไม่พอใจให้กับคนฝรั่งเศสเองที่รู้สึกว่าตนเองถูกผู้อพยพแย่งตำแหน่งงานไปด้วย

ในปัจจุบันฝรั่งเศสถือเป็นหนึ่งในชาติมหาอำนาจของโลก ในแง่เศรษฐกิจ ฝรั่งเศสมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลก มีบริษัทข้ามชาติเป็นจำนวนมาก เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกหรือ G-8 และยังเป็นแกนนำในการจัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้นจนประสบความสำเร็จ ในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น ฝรั่งเศสก็อยู่ในระดับแนวหน้าด้วยการเป็นหนึ่งในบรรดาชาติที่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง นอกจากนั้นยังเป็นหนึ่งใน 5 สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) แห่งสหประชาชาติอีกด้วย แต่ในทางสังคม ฝรั่งเศสยังคงประสบกับปัญหาเรื่องเชื้อชาติซึ่งเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ดังได้กล่าวแล้วและปัญหานี้ก็ยังเป็นสิ่งสร้างความไร้เสถียรภาพในสังคมฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัยนี้เอง

กรอบประณามอดีตกับรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป

ประเทศฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นตัวแสดงหลักที่สร้างให้เกิดพลวัตในการบูรณาการสหภาพยุโรป โดยพลวัตนั้นมีทั้งการเป็นตัวเร่งและการเป็นตัวเตะถ่วง เพราะนับตั้งแต่เริ่มต้นมาดูเหมือนว่าฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับการรวมยุโรปให้เป็นปึกแผ่นภายใต้การนำของฝรั่งเศสเอง (เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง) แต่ในขณะเดียวกัน

การเป็นผู้นำของฝรั่งเศสนั้นก็ได้เป็นตัวขัดขวางการขยายสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วย เช่น การที่ประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอโกล ลงมติคัดค้านการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรถึง 2 ครั้งด้วยกัน จากนั้น บทบาทการเป็นตัวขัดขวางก็ค่อยๆ จางหายไปเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ ทว่าในเดือนพฤษภาคม 2005 ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญขึ้นคือการลงประชามติแก่นิสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป (Treaty Establishing A Constitution for Europe) คำถามคือเกิดอะไรขึ้นกับประเทศ ฝรั่งเศสผู้ซึ่งครั้งหนึ่งเคยสนับสนุนการบูรณาการยุโรปอย่างเต็มที่

สนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดจากการประชุมว่าด้วยอนาคตของยุโรปเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 2002 โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส คือ วาเลรี ชีสการ์ด เดสแต็ง (Valérie Giscard d'Estaing) เป็นประธาน (จะสังเกตเห็นได้อีกครั้งว่าฝรั่งเศสเล่นบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการบูรณาการเชิงลึกของสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน) คณะทำงานดังกล่าวได้พยายามร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจะช่วยลดความสลับซับซ้อนของสหภาพยุโรปลงและในขณะเดียวกันก็เพิ่มความมีประสิทธิภาพให้มากขึ้น โดยให้นิสนธิสัญญานับดังกล่าวจะเข้าแทนที่บรรดานิสนธิสัญญาที่เคยมีมาทั้งหมด และผนวกกฎบัตรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพื้นฐานแห่งยุโรปเข้าไปด้วย เรียกได้ว่าจะสร้างให้เกิดกฎหมายแม่บทสูงสุดของสหภาพยุโรปเพียงฉบับเดียวนั่นเอง

ใจความสำคัญของสนธิสัญญาดังกล่าวคือการอธิบายโครงสร้างและการดำเนินงานของสหภาพยุโรป โดยจะต้องมีการปฏิรูปองค์กรบางส่วนเพื่อให้รับกับแรงท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น การแก้ไขระบบการลงคะแนน การจัดตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ การปรับโครงสร้างการคณะกรรมาธิการยุโรป เป็นต้น โดยการที่สนธิสัญญานับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้นั้นจะต้องได้รับการให้สัตยาบัน (Ratification) จากทุกชาติสมาชิกก่อน ซึ่งในบางประเทศอาจเป็นการให้สัตยาบันโดยผ่านรัฐสภา ส่วนในบางประเทศจะเป็นการให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติ (referendum)

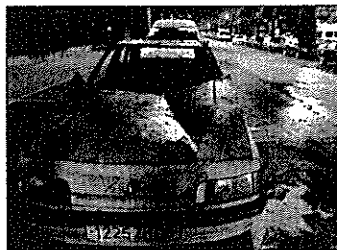
ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2005 ประเทศฝรั่งเศสได้จัดให้มีการลงประชามติ เพื่อให้สัตยาบันกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ผลปรากฏว่าประชาชนชาวฝรั่งเศสร้อยละ 70 ลงคะแนนไม่เห็นด้วย (ทำให้กลายเป็นข่าวใหญ่ไปทั่วยุโรปและวลีที่ว่า Voter Non กลายเป็นคำยอดนิยม) ผู้เชี่ยวชาญจากหลายสำนักคิดได้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าวว่าเกิดจากหลายๆ ปัจจัยรวมกัน เช่น ความไม่เข้าใจรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้ของชาวฝรั่งเศส ปัญหาการว่างงานภายในประเทศและการแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อตัวผู้นำประเทศและรัฐบาลซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาภายในประเทศได้ ฝรั่งเศสจึงกลับกลายเป็นผู้ขัดขวางกระบวนการบูรณาการสหภาพยุโรปอีกครั้งหนึ่ง ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงยังไม่มีผลใช้บังคับนับจนถึงปลาย 2006 เพราะยังคงมีอีกหลายประเทศที่ยังไม่สามารถให้สัตยาบันต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

การจลาจลในประเทศฝรั่งเศส 2005: ที่มาและผลกระทบ

ภาพของการก่อการจลาจลในกรุงปารีสช่วงเดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายนของปีที่ผ่านมาคงเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงประชาชนชาวฝรั่งเศสเองรู้สึกตกใจและสะท้อนใจเป็นอย่างมาก เพราะจะว่าไปแล้วการจลาจลครั้งใหญ่ๆ ก็ร้างลาจากประเทศฝรั่งเศสมากกว่า 3 ทศวรรษแล้ว กล่าวคือ การจลาจลครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสคือการจลาจลของนักศึกษาในกรุงปารีสเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1968 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ Paris Spring หรือ May 1968 เหตุการณ์ครั้งนั้นเริ่มต้นโดยการที่นักศึกษาโรงเรียนให้มีการแก้ปัญหาในมหาวิทยาลัยและต่อมาผู้ใช้แรงงานก็เข้าร่วมประท้วงและเปลี่ยนประเด็นมาเป็นการเรียกร้องให้รัฐบาลของประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอ โกล (Charles de Gaulle) ทำการปฏิรูปสังคม (social reform) ฝ่ายรัฐบาลตอบโต้ด้วยการสั่งปิดมหาวิทยาลัยปารีสยิ่งทำให้สถานการณ์รุนแรง

ขึ้น มีผู้บาดเจ็บและถูกจับกุมหลายร้อยราย ผลจากการเดินขบวนประท้วงในครั้งนั้นได้ทำให้เกิด (หรือเกิดพร้อมๆ กับ) การจลาจลของนักศึกษาในหลายๆ ประเทศ เช่น เยอรมนี เม็กซิโก อาร์เจนตินา อิตาลีและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น การเดินขบวนในครั้งนั้นจึงถือเป็นการก่อความไม่สงบ (revolutionary unrest) ครั้งยิ่งใหญ่ของศตวรรษที่ 20 ซึ่งเกือบจะถึงขั้นการปฏิวัติโดยเป็นการแสดงออกทางการเมืองของคนฝรั่งเศสทุกเพศ ทุกวัย ทุกชนชั้น แต่แล้วการจลาจลในครั้งนั้นก็จบลงอย่างรวดเร็ว โดยพรรคคอมมิวนิสต์ และสหพันธ์แรงงานได้ช่วยบรรเทาสถานการณ์และขอร้องให้แรงงานกลับเข้าทำงานตามปกติ (จะสังเกตได้ว่าการจลาจลดังกล่าวไม่มีมิติของความขัดแย้งทางเชื้อชาติแต่อย่างใด)



เราอาจจะกล่าวได้ว่าประวัติศาสตร์ได้ซ้ำรอยอีกครั้งเมื่อเกิดการจลาจลเมื่อปลายปีที่ผ่านมา ทว่าประเด็นใหม่ที่เกิดขึ้นก็คือทั่วโลกต่างตระหนักดีว่าการจลาจลครั้งล่าสุดนี้เป็นสัญญาณเตือนครั้งสำคัญถึงความล้มเหลวทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความสามารถในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของประเทศฝรั่งเศส คำถามสำคัญจึงเกิดขึ้นว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไรในฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจที่อยู่ในใจกลางกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นดินแดนที่ร่ำรวยด้วยอารยธรรม เศรษฐกิจเฟื่องฟูจากการท่องเที่ยว และขึ้นชื่อในเรื่องของแนวความคิดทางการเมืองและสิทธิมนุษยชน

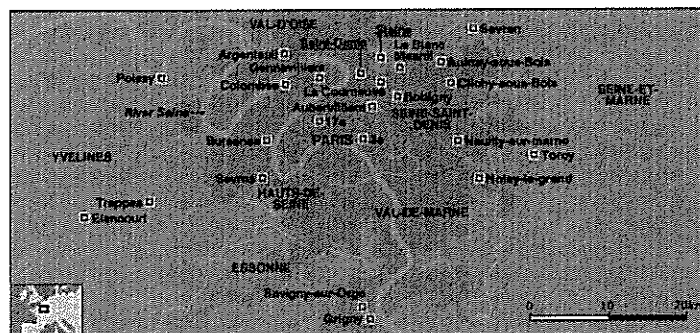
ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

ต้นตอของปัญหาเกิดขึ้นจากกรณีที่ได้ก๊วยรูนีวดำประมาณสิบคนซึ่งเพิ่งเล่นฟุตบอลในสนามใกล้ๆ ย่านคลิชี-ซู-บัว (Clichy-sous-Bois) ชานกรุงปารีสเสร็จและกำลังเดินทางกลับบ้านได้ไปเจอกับตำรวจซึ่งกำลังเดินตรวจตราอยู่ เด็กทั้งกลุ่มจึงวิ่งหนีกระจัดกระจายกันไปคนละทิศทาง โดยเด็กสามคนวิ่งหนีไปทางสถานีรถไฟใต้ดินและสองในสามคนนั้นถูกกระแสไฟฟ้าจากรางรถไฟช็อตจนเสียชีวิต อีกคนหนึ่งรอดตายมาได้ จากการสอบถามเด็กที่รอดชีวิตดังกล่าวทราบความว่าเหตุผลที่เด็กๆ ต้องวิ่งหนีตำรวจก็เพราะพวกเขากลัวการสอบสวน เพราะทุกครั้งที่ถูกจับพวกเขาต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชนและอาจถูกกักตัวไว้นานถึง 4 ชั่วโมงที่สถานีตำรวจ บางครั้งผู้ปกครองจะต้องมาพบเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยตนเองก่อนที่จะพวกเขาจะได้รับการปล่อยตัว

การจลาจลเกิดขึ้นในย่านคลิชี-ซู-บัวนั่นเองและแพร่ขยายออกไปยังชานเมืองอย่างรวดเร็ว โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ก่อการจลาจลนั้นมีลักษณะร่วมกันคือเป็นพื้นที่ที่มีผู้คนเชื้อสายอาหรับและแอฟริกันอาศัยอยู่มาก หากเราเดินผ่านไปแถบนั้นจะเห็นบรรดาวัยรุ่นใส่ชุดนั่งอยู่ตามบาทวิถี รถเข็นซูเปอร์มาร์เก็ตจอดอยู่ตามซอกซอย เรียกได้ว่ามีสภาพต่างจากในเมืองลิบบ์ กล่าวกันว่าในย่าน Clichy นั้นไม่มีแม้กระทั่งสถานที่ทำการของรัฐ เขตชานเมืองเหล่านี้ อยู่ห่างจากปารีสเพียงไม่กี่กิโลเมตร แต่ความรู้สึกเห็นทางนั้นมีอยู่สูงมาก นักวิจารณ์บางท่านกล่าวว่าปัญหาเรื้อรังทางสังคมของฝรั่งเศสถูกละเลยและไม่ได้รับการแก้ไขมากกว่า 30 ปีแล้วและมาลงเอยด้วยการใช้ความรุนแรงดังกล่าว เพราะในพื้นที่ที่ถูกเพิกเฉยเหล่านี้ การใช้ความรุนแรงเป็นทางออกเดียวที่จะทำให้รัฐบาลและประชาชนทั่วทั้งประเทศ (อาจจะรวมถึงในต่างประเทศ) ได้หันมาให้ความสนใจและรีบแก้ไขปัญหารื้อรังที่บ่มเพาะมาเป็นเวลานาน

ลักษณะเด่นของเหตุการณ์ครั้งนี้คือการขยายตัวของการจลาจลและการใช้ความรุนแรงในปัจจุบันเป็นไปอย่างมีโครงสร้างมากกว่าการจลาจลในปี 1968 เพราะนวัตกรรมของการติดต่อสื่อสาร วัยรูนีวในการจลาจลปี 2005 สามารถติดต่อกันได้โดยใช้โทรศัพท์มือถือและอีเมล จนในหลายๆ ครั้งกลุ่มวัยรุ่นสามารถรับมือกับการปราบปราม

ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ รวมถึงรู้ความเคลื่อนไหวของฝ่ายตำรวจ แต่ข้อแตกต่างประการสำคัญของการจลาจลในปี 1968 และ 2005 คือ ในครั้งนี้บรรดานักศึกษาไม่ได้เป็นส่วนหลักของกลุ่มผู้ก่อการจลาจล จนสื่อวิจารณ์การจลาจลในครั้งนี้ว่าเป็นการกระทำที่ร่วมมือกันเป็นอย่างดีและมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า



ระยะเวลาโดยรวมของการก่อการจลาจลคือ 22 วัน มูลค่าความเสียหายอยู่ที่ราว 200 ล้านยูโร การจลาจลดังกล่าวยิ่งสร้างให้ความรู้สึกไม่พึงพอใจชาวมุสลิมและคนผิวดำมากขึ้นเป็นเท่าตัว อย่างไรก็ตาม นักการเมืองส่วนใหญ่ของฝรั่งเศสไม่คิดว่าศาสนาอิสลามจะเป็นตัวปัญหาหลัก แม้จะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ไม่อาจมองข้ามได้ก็ตาม ในระยะแรกของการจลาจลนั้นองค์กรมุสลิมที่มีบทบาทอย่างเช่น สหภาพองค์กรอิสลามแห่งฝรั่งเศส (The Union of Islamic Organisations of France: UIOF) หรือ สภาครีษชาชาวมุสลิมแห่งฝรั่งเศส (The French Council of Muslim Faith: CFCM) ต่างร่วมกันออกบัญญัติทางศาสนา (หรือ *Fatwa*) เพื่อประกาศมิให้ประชาชนมุสลิมเข้าร่วมการจลาจลดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ดียังคงมีความกังวลอยู่ว่าในขณะที่ประเทศกำลังระส่ำระสายอยู่นี้ กลุ่มพวกมุสลิมหัวรุนแรงจะฉวยโอกาสในการใช้ความรุนแรงด้วยเหตุที่พวกของตนไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

แนวทางการตอบโต้ของ นิโกลา ซาร์โกซี (Nicolas Sarkozy) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทันทีที่เกิดการจลาจลขึ้นคือการส่งกองกำลังตำรวจเข้าปราบปราม บรรดาผู้ชุมนุมจากกรณี May 1968 ไม่ได้ช่วยย้าเตือนรัฐบาล ฝรั่งเศสเลยว่าการใช้กำลังไม่ใช่ ทางออกที่ดีในการตอบโต้กับกลุ่มผู้ประท้วง เขาส่งกองกำลังต่อต้านจลาจล 17 หน่วยไป ประจำอยู่ทั่วพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนั้นเขายังออกนโยบายให้ชาวต่างชาติที่ถูก จับกุมในการจลาจลถูกส่งตัวกลับประเทศ (deportation) ทั้งนี้ ฝ่ายซ้าย-มารี เลอ แปน (Jean-Marie Le Pen) นักการเมืองขวาจัดผู้เป็นหัวหน้าพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) กล่าวว่าเขาเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวและนอกจากนั้นยังต้องการ ให้ผู้ก่อความไม่สงบที่ได้รับการแปลงสัญชาติ (naturalisation) ถูกเพิกถอนสัญชาติ ฝรั่งเศสอีกด้วย

นอกจากมาตรการตอบโต้ของรัฐบาลในช่วงการจลาจลแล้ว หลังจากการ จลาจลผ่านไป นิโกลา ซาร์โกซีรัฐมนตรีมหาดไทยได้ดำเนินการส่งตัวผู้มีส่วนร่วมในการ จลาจลดังกล่าวกลับประเทศ (deportation) โดยเขาได้เสนอให้ส่งตัวชาวต่างชาติกว่า 120 คนกลับประเทศ ทว่าในบางกรณีก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะผู้ต้องหาเป็นผู้ที่ ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

ด้าน โดมินิก เดอ วิลเป็ง (Dominique de Villepin) นายกรัฐมนตรีของ ฝรั่งเศสเสนอวิธีการแก้ปัญหาสังคมดังกล่าวด้วยการส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน ที่ด้อยโอกาส กล่าวคือเดิมนั้นระบบการศึกษาของฝรั่งเศสกำหนดให้เด็กอายุตั้งแต่ 16 ปี ต้องเข้าได้รับการฝึกงานอาชีพ แต่ความพยายามครั้งใหม่นี้จะกำหนดให้เริ่มเข้าฝึกงาน อาชีพได้ตั้งแต่อายุ 14 โดยเฉพาะในกรณีของเด็กที่ครอบครัวมีปัญหา และจะเพิ่ม สัดส่วนทุนการศึกษาอีกสามเท่า นอกจากนั้นรัฐบาลจะสนับสนุนกองทุนช่วยเหลือด้านที่ พักอาศัยและการศึกษาสำหรับชุมชนต่างๆ ที่เกิดเหตุ เพราะกองทุนส่วนนี้ถูกตัด งบประมาณลงไปมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยจุดประสงค์สูงสุดของรัฐบาลคือลด ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนลงให้มากที่สุด



ฝ่ายประธานาธิบดีฌัก ชีรัก (Jacques Chirac) เองก็ได้ออกแถลงการณ์เพื่อเรียกร้องให้ชาวฝรั่งเศสหันมาสมัครกัน โดยเขากล่าวว่า “ไม่ว่าเราจะมีต้นกำเนิดมาจากที่ใด เราต่างก็ล้วนเป็นลูกหลานของสาธารณรัฐ” แต่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าการตอบโต้ของเขาเกิดขึ้นช้าไป เพราะการจลาจลผ่านไปแล้วยังถึง 10 วัน ชีรักถึงออกแถลงการณ์ดังกล่าว

สาเหตุของการจลาจล

เราสามารถจำแนกสาเหตุของการก่อจลาจลในประเทศฝรั่งเศสได้ออกเป็นสองส่วนหลักๆ กล่าวคือ

1. สาเหตุสืบเนื่อง (underlying causes) แบ่งย่อยๆ ออกได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1.1. ปัญหาทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นปัจจัยหลักในการกระตุ้นการจลาจลครั้งนี้ เพราะแม้ฝรั่งเศสจะเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (G-8) และมีรายได้มากมายจากการท่องเที่ยว แต่อัตราการว่างงานของฝรั่งเศสเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปทั้ง 25 ประเทศแล้วอยู่ในลำดับที่ 8 โดยมีอัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 9.5 (หาก

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

ไม่รวมสมาชิกที่เข้าใหม่อีก 10 ประเทศ จะอยู่ลำดับที่ 2) จากการสำรวจในปี 2003 มีคนว่างงานราว 2.5 ล้านคน โดยชุมชนในแถบพื้นที่ชานเมืองปารีสเป็นบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากการว่างงานมากที่สุดในประเทศ หากพิจารณากันในเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น อัตราการว่างงานของผู้จบการศึกษาชาวฝรั่งเศสอยู่ที่ร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับอัตราการว่างงานของผู้จบการศึกษา เชื้อสายแอฟริกันที่ร้อยละ 26.5 นอกจากนั้นลักษณะเศรษฐกิจของฝรั่งเศสยังคงถูกดำเนินการโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ และแม้จะมีการลงทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากแต่การจ้างงานของบริษัทเหล่านี้ก็ได้ช่วยให้อัตราการว่างงานในประเทศ ฝรั่งเศสลดลง เพราะกฎหมายของรัฐบาลฝรั่งเศสพยายามให้สิทธิกับลูกจ้าง จนบางครั้งก็มากเกินไป เช่นการออกกฎหมายลดชั่วโมงการทำงานจาก 39 เหลือ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และยังมีรายจ่ายที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้เพื่อเข้ากองทุนของลูกจ้างกฎระเบียบดังกล่าวทำให้บริษัทไม่นิยมจ้างแรงงานแต่ใช้เครื่องจักรแทน รัฐบาลของประธานาธิบดีซัค ซีรีด รับปากว่าจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจมานานแล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่สามารถทำได้

1.2 ปัญหาทางศาสนา ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศยุโรปตะวันตกที่มีประชากรมุสลิมอาศัยอยู่มากที่สุด (ราว 5 600 000 ล้านคน สถิติปี 2002) แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลฝรั่งเศสจะมีนโยบายที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมต่อคนต่างศาสนา แม้ว่าการนโยบายแยกศาสนาออกจากกิจการของรัฐ (secularism) จะถูกเข้าใจโดยรัฐบาลฝรั่งเศสว่าเป็นความพยายามที่จะช่วยให้ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาลดลง แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นกลับตรงกันข้าม การออกกฎหมายห้ามสตรีชาวมุสลิมสวมใส่ผ้าคลุมศีรษะ (headscarf) ในปี 2004 กลับทำให้พลเมืองต่างศาสนารู้สึกที่ตนเองถูกกลั่นแกล้งสิทธิในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพทางศาสนา อีกทั้งหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมตึกเวิร์ลเทรด ในปี 2000 ท่าทีของฝรั่งเศสยังทำให้บรรดาคนมุสลิมในฝรั่งเศสรู้สึกเป็นกังวลเพราะภาพลักษณ์ของมุสลิมกลับเป็นลบ โลกอาหรับถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้นิยมความรุนแรง

ดังนั้นจะว่าไปแล้วศาสนาอิสลามจึงมิใช่สาเหตุ แต่ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับศาสนาอิสลามต่างหากที่เป็นต้นเหตุอันแท้จริงของความขัดแย้ง



1.3. ปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ นับเป็นแรงกระตุ้นสำคัญอีกประการหนึ่งเบื้องหลังการก่อความไม่สงบครั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสเป็นบ้านของลูกครึ่งเชื้อสายแอฟริกันจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่คนเหล่านี้มาจากประเทศในทวีปแอฟริกาที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส เช่น แอลจีเรีย โมร็อกโก และตูนิเซีย เป็นต้น บรรดาพลเมืองฝรั่งเศสที่มีเชื้อสายอาหรับและแอฟริกัน (หรือที่โดยรวมเรียกกันว่าเป็นคนผิวดำ ผมหยิก) เหล่านี้ยังคงถูกเลือกปฏิบัติอยู่อย่างมากใน ฝรั่งเศส มีนักศึกษาผิวดำสำเร็จการศึกษาใหม่จำนวนมากแต่ประสบปัญหาเพราะไม่สามารถหางานทำได้เท่าเทียมกับพลเมืองผิวขาวของฝรั่งเศส พลเมืองผิวดำเหล่านี้ถูกมองว่าเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับประเทศและมีรายงานว่าคนเหล่านี้มักถูกนายจ้างรังแก ในหลายกรณีมีรายงานว่าผู้สมัครงานที่มีชื่อแบบอาหรับมักถูกปฏิเสธงาน และผู้ชายผิวดำจะมีโอกาสในการได้งานทำน้อยกว่าผู้หญิงผิวดำ เป็นต้น

1.4. ปัญหาในการบูรณาการคนต่างชาติ ประเทศฝรั่งเศสนับว่าเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่ประกอบด้วยคนหลากหลายเชื้อชาติ ในปี 2000 มีสัดส่วนคนต่างชาติอยู่ราวสามล้านคน แต่ปัญหาในข้อสองและสามส่งผลให้การบูรณาการคนต่างชาติเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะนอกจากความคิดของคนฝรั่งเศสเองที่มีอคติกับคนผิวดำและ

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

คนต่างชาติที่เป็นปัญหาแล้ว ยังต้องไม่ลืมพิจารณาด้วยว่าในหลายๆ ครั้งคนต่างชาติเหล่านี้หรือคนที่เป็นลูกครึ่งเองก็รู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส ทำให้ในการบูรณาการของรัฐบาลจะแข็งแกร่งเกินไป เรอเน่ เดอแกลร์ (René Declercq) ซึ่งเป็นหนึ่งในที่ปรึกษาของพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ให้ความเห็นว่าในประเทศฝรั่งเศสนั้นการบูรณาการถือเป็นสิ่งสำคัญโดยกล่าวย้าว่า "หากคุณไม่ต้องการบูรณาการก็จงอย่าหวังความช่วยเหลือใดๆจากฝรั่งเศส" (เป็นที่แน่นอนว่าการบูรณาการเข้ากับสังคมฝรั่งเศสนั้นต้องอาศัยกุญแจสำคัญ คือ ความรู้ภาษาฝรั่งเศส ผู้ที่ไม่ได้เรียนรู้ภาษาฝรั่งเศสคงไม่สามารถเข้ากับสังคมฝรั่งเศสได้ง่ายๆ นี่จึงเป็นเหตุผลให้ในยุคหลังๆ ผู้อพยพเพิ่มให้ลูกหลานของตนเรียนภาษาฝรั่งเศสมากขึ้น)

2. สาเหตุเฉพาะหน้า (immediate cause) ก็คือการเสียชีวิตของวัยรุ่นฝรั่งเศส ผิดำเชื้อสายอาหรับและแอฟริกัน อันเป็นแรงปะทุสำคัญที่ทำให้ระเบิดเวลาทางสังคมที่คุกรุ่นมานานระเบิดขึ้น

ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการจลาจล (Chronology of main events)

วันที่	เหตุการณ์
25 ตุลาคม	เมื่อนิโกลา ซาร์โกซี (Nicolas Sarkozy) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Interior Minister) เดินทางไปตรวจดูการปรับใช้มาตรการใหม่ในการรับมือกับการใช้ความรุนแรงในแถบอาร์ซีองเตย (Argenteuil) ซึ่งอยู่ชานกรุงปารีส เขาก็ถูกขว้างปาด้วยก้อนหินและขวดแก้ว เขาใช้ถ้อยคำรุนแรงวิจารณ์กลุ่มผู้ใช้ความรุนแรง เช่น พวก 'เนื้อเยื่อที่ตายแล้ว' (gangrene) 'ฝูงชนไร้ระเบียบ' (rabble) 'พวกเศษเดนมนุษย์' (scum) เป็นต้น
27 ตุลาคม	วัยรุ่นสองคน คือ ซิด เบ็นนา (Zyed Benna) อายุ 17 ปีเชื้อสายตูนิเซียและบูนา ทราออร์ (Bouna Traore) อายุ 15 ปีเชื้อสายมาลี ถูกกระไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตหลังจากพยายามปีนรางรถไฟใต้ดินในแถบคลิชี-บูว์ (Clichy-sous-Bois)

	ซานกรุงปารีส ส่วน มูติน อัลตัน (Muhttin Altun) เพื่อนวัยรุ่นอายุ 15 ปี เชื้อสายตุรกกีอีกคนหนึ่งถูกไฟฟ้าช็อตเช่นกันแต่ไม่เสียชีวิต ผู้พบเห็นเหตุการณ์กล่าวว่าวัยรุ่นทั้งสองพยายามหลบหนีการจับกุมของตำรวจ ในขณะที่ฝ่ายตำรวจปฏิเสธ อย่างไรก็ตามก็ตีข่าวการเสียชีวิตของวัยรุ่นทั้งสองคนได้เป็นชนวนให้เกิดการจลาจลในย่านชุมชนที่มีประชากรเชื้อสายอาหรับและแอฟริกัน เป็นผลให้ยานพาหนะ 15 คันถูกวางเพลิงเสียหาย
29 ตุลาคม	ในขณะที่การก่อความไม่สงบค่อยๆ ขยายตัวไปสู่ย่าน แซน-แซ็ง-เดอนี (Seine-Saint-Denis) ก็มีการเดินขบวนเพื่อระลึกถึงการเสียชีวิตของซิดและมูนาในย่านคลีซี-ซู-บัว โดยผู้ร่วมไว้อาลัยต่างสวมเสื้อยืดซึ่งเขียนข้อความว่า 'ตายแบบไร้ค่า' (Dead for nothing)
30 ตุลาคม	นิโกลา ซาร์โกซีไม่พอใจการจลาจลและสั่งให้กำลังสนับสนุนของตำรวจเข้าไปในย่านคลีซี-ซู-บัว ฝ่ายอะซุ เบอากัก (Azouz Begag) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องโอกาสที่เท่าเทียมกัน (equal opportunities) และนักการเมืองคนอื่นต่างประณามการใช้คำพูดที่รุนแรงของซาร์โกซี ส่วนการปะทะกันของเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้ก่อจลาจลทำให้ระเบิดแก๊สน้ำตาของตำรวจปราบจลาจลระเบิดขึ้นในสุเหร่าในย่านดังกล่าว ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะตั้งใจหรือไม่ก็ตามเหตุการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลให้ความโกรธแค้นรุนแรงมากขึ้น
1 พฤศจิกายน	โดมินิก เดอ วิลเลเปิน (Dominique de Villepin) นายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสให้คำมั่นว่าจะมีการสอบสวนอย่างละเอียดเกี่ยวกับการเสียชีวิตของวัยรุ่นทั้งสองคนและจะเข้าปรึกษากับครอบครัวของผู้เสียชีวิตทั้งสอง แต่การจลาจลก็ยังขยายตัวออกไปยังย่านอื่นๆ ในแถบกรุงปารีส
2 พฤศจิกายน	กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเจ้าใจมตีสถานีตำรวจในแถบโอลเน-ซู-บัว (Aulnay-sous-Bois) ตำรวจถูกยิงได้รับบาดเจ็บที่ ลา กูร์เนอฟ (La Courneuve) และรถยนต์กว่า 177 คันถูกเผาทำลาย
3 พฤศจิกายน	การใช้ความรุนแรงขยายตัวออกไปยังเมืองดิง (Dijon) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของปารีส และยังแพร่ไปสู่ทางตอนใต้และตะวันตก โดยมีรถยนต์ราว 400 คันถูกเผาทำลาย

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

6 พฤศจิกายน	ประธานาธิบดีฌัก ชีรัค (Jacques Chirac) ให้สัญญาว่าจะทำให้ประเทศกลับสู่สภาวะปกติอีกครั้งหลังจากการประทุหมักกับบรรดาคนแรรฐมนตรี แต่หลายคืนหลังจากนั้นกลับตามมาด้วยการจลาจลที่รุนแรงกว่าเดิม โดยมีรถยนต์ถูกเผากว่า 1,500 คัน และมีผู้ก่อความไม่สงบถูกจับกุมราว 400 คน ตำรวจสองนายได้รับบาดเจ็บสาหัสในการปะทะกันที่ยานกรินยี (Grigny) ชานกรุงปารีส
7 พฤศจิกายน	นายฌ็อง-ฌัก เลอ เชอเนด็อง (Jean-Jacques Le Chenadec) วัย 61 ปี เสียชีวิตจากอาการบาดเจ็บในการปะทะกับตำรวจในเมืองสแต็ง (Stains) ในย่านแซน-แซ็ง-เดอนี (Seine-Saint Denis) สื่อมวลชนฝรั่งเศสประกาศว่าเขาเป็นผู้เสียชีวิตรายแรกในการก่อจลาจลครั้งนี้ นับเป็นจุดสูงสุดของการจลาจล
8 พฤศจิกายน	คณะรัฐมนตรีอนุมัติการใช้อำนาจฉุกเฉินในการรับมือกับการก่อความไม่สงบ ซึ่งภายใต้อำนาจดังกล่าวเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถประกาศภาวะฉุกเฉิน (เคอร์ฟิว) และจำกัดการเคลื่อนไหวของประชาชนได้ นับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายจากปี 1955 ถูกนำมาปรับใช้ในประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายผู้ประท้วงตอบโต้รัฐบาลด้วยการเผารถยนต์อีกกว่า 1,173 คัน มีผู้ถูกจับกุม 330 คน และตำรวจได้รับบาดเจ็บ 12 นาย
9 พฤศจิกายน	การใช้อำนาจฉุกเฉินมีผลบังคับใช้นับจากเวลาเที่ยงคืนในเมืองต่างๆ ราว 30 เมือง รวมถึงปารีสและชานเมือง ส่วนเมือง อาเมียง (Amiens) ทางตอนเหนือถือเป็นเมืองแรกที่ประกาศเคอร์ฟิว ฝ่ายตำรวจแถลงว่าการใช้ความรุนแรงลดลง แม้ว่ายังคงมีเหตุการณ์ก่อความไม่สงบทั่วประเทศก็ตาม
11 พฤศจิกายน	รัฐบาลประกาศห้ามการชุมนุมสาธารณะที่เสี่ยงต่อการส่งเสริมการก่อความไม่สงบในกรุงปารีส จากเวลา 9.00 น. ของวันเสาร์ที่ 12 ถึงเวลา 7.00 น. ของวันอาทิตย์ที่ 13 ส่วนในเมืองอาเมียง (Amiens) ผู้ก่อความไม่สงบโจมตีโรงไฟฟ้าหลายแห่งทำให้เกิดไฟดับในตอนเหนือของเมือง
12 พฤศจิกายน	หลายชั่วโมงก่อนที่การประกาศเคอร์ฟิวจะเริ่มขึ้นในเมือง ลียง (Lyon) ตำรวจปราบจลาจลยิงแก๊สน้ำตาเพื่อสลายฝูงชนในจัตุรัสเบลคูร์ (Place Bellecour) นับเป็นการจลาจลครั้งแรกในใจกลางเมืองลียง และในช่วงกลางคืนมีสถานรับเลี้ยงเด็กย่านการปองทราส (Carpentras) ถูกวางเพลิง

14-15 พฤศจิกายน	ในเมืองแซ็งต์-เตเตียน (Saint-Étienne) รถประจำทางราว 18 คันถูกเผา รถยนต์ถูกเผาทั่วประเทศรวม 215 คัน สูเทร่าแห่งเมืองแซ็งต์-ชามง (Saint-Chamond) ถูกโจมตีด้วยระเบิด 3 ลูก แต่ความเสียหายไม่มากนัก
16 พฤศจิกายน	เกิดการจลาจลในเมืองทางตอนเหนือของกัวเดอลูป (Guadeloupe) ซึ่งเป็นหนึ่งในเขตปกครองโพ้นทะเลของ ฝรั่งเศสแถบทะเลแคริบเบียน กลุ่มวัยรุ่นเผา รถยนต์ 2 คัน ตั้งสิ่งกีดขวางถนน และยิงปืนลูกซองเข้าใส่เจ้าหน้าที่ตำรวจ
17 พฤศจิกายน	สำนักงานตำรวจแห่งฝรั่งเศสออกแถลงการณ์รายงานว่า สถานการณ์ได้เข้าสู่สภาวะปกติเรียบร้อยแล้ว และรายงานถึงความเสียหายอันเกิดจากการจลาจลดังกล่าว
18 พฤศจิกายน	เกิดการจลาจลขึ้นหลังเทศกาลไวโนในเมืองเกรอน็อบล์ (Grenoble) โดยฝูงชนได้ขว้างปาก้อนหินและขวดแก้วเข้าใส่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่งผลให้วัยรุ่น 16 คน และตำรวจ 17 นายได้รับบาดเจ็บ แหล่งข่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเลียนแบบผู้ก่อการจลาจลในเขตชานเมือง

จุดสำคัญที่ได้รับผลกระทบโดยตรง (Key flashpoints)

Aulnay-sous-Bois: เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกยิง รถยนต์และร้านค้าถูกเผา

Dijon, Marseille, Nice และ Strasbourg: ล้วนเป็นเมืองใหญ่ที่การจลาจลเกิดต่อเนื่องมาจากการจลาจลในกรุงปารีส

เขต 3 และเขต 17 ในกรุงปารีส: รถยนต์หลายคันถูกเผาทำลายในบริเวณใจกลางเมืองในคืนวันที่ 5 และ 6 พฤศจิกายน

Grigny: การปะทะกันระหว่างผู้ก่อการจลาจลกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ 6-7 พฤศจิกายน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บ 10 นาย โดย 2 นายได้รับบาดเจ็บสาหัส

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

Saint-Étienne: โรงเรียน 2 แห่งและรถประจำทาง 1 คันถูกลอบวางเพลิง ช่วงวันที่ 6-7 พฤศจิกายน

Raincy: ประกาศภาวะฉุกเฉิน (เคอร์ฟิว) ในวันที่ 7 หลังจากเกิดการจลาจลรุนแรง

Stains: ชายอายุ 61 ปี เสียชีวิตจากอาการบาดเจ็บหลังจากการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

Toulouse: การจลาจลต่อเนื่องในวันที่ 7 และ 8 พฤศจิกายน มีรถประจำทางหลายคันถูกเผา

Lille: สถานรับเลี้ยงเด็กถูกเผา รถยนต์ถูกเผาทำลาย

Bordeaux: สำนักงานตัวแทนจ้างงานถูกโจมตีด้วยระเบิดในวันที่ 7-8 พฤศจิกายน รถยนต์ถูกระเบิดทำลายในช่วงคืนวันที่ 8-9 พฤศจิกายน

Lyon: การขนส่งสาธารณะถูกปิดหลังจากการโจมตีที่สถานีรถไฟด้วยระเบิด ช่วงวันที่ 8-9 พฤศจิกายน

สถิติจากการจลาจลในประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 2005

- ผู้เสียชีวิต 1 คน
- เมืองที่ได้รับผลกระทบ 274 เมือง
- รถยนต์ถูกเผาทำลาย 8,973 คัน
- ผู้ก่อจลาจลถูกจับกุม 2,888 คน
- ผู้ก่อจลาจลถูกพิพากษาลงโทษ 17 คน
- ตำรวจและพนักงานดับเพลิงได้รับบาดเจ็บ 126 นาย
- มูลค่าความเสียหายราว 200 ล้านยูโร



นอกจากความเสียหายภายในประเทศเหล่านี้แล้ว การจลาจลดังกล่าวยังส่งผลกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้านของฝรั่งเศส เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก เยอรมนี กรีซ สเปน และสวิตเซอร์แลนด์ อีกด้วย กล่าวคือในประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้เกิดการจลาจลขนาดเล็กขึ้นกระจายเป็นหย่อมๆ ส่วนใหญ่เป็นการเผารถยนต์ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายไม่มากนัก (เมื่อเทียบกับกรณีของฝรั่งเศส)

การปฏิรูปนโยบายการรับมือขบวนการ 2005

แต่เดิมนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสมีท่าทีที่ค่อนข้างประนีประนอมในด้านนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพเข้าเมือง ทว่าการจลาจลใน 2005 ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสรับปฏิรูปนโยบายเกี่ยวกับผู้เข้าเมืองเสียใหม่ สาระโดยสังเขปของกฎหมายใหม่มิได้ดังต่อไปนี้

- การเพิ่มความเข้มงวดของมาตรการผ่านแดน
- ให้มีตำรวจเกี่ยวกับกิจการผู้อพยพเข้าเมืองโดยเฉพาะ
- ให้รัฐบาลกลางมีหน่วยงานดูแลเกี่ยวกับผู้เข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย
- จัดทำรายชื่อประเทศที่ 'ปลอดภัย' ซึ่งพลเมืองของประเทศนี้จะได้รับการพิจารณาในลำดับต้นเมื่อมีการร้องขอการลี้ภัย

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

นอกจากนั้นท่าทีของรัฐมนตรีมหาดไทยเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายยิ่งทวีความเข้มงวดมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากข่าวเมื่อกลางเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 ได้เกิดการกวาดล้างชาวต่างชาติขึ้นโดยมีการใช้กำลังตำรวจกว่า 500 นายในการบุกเข้าตรวจค้นที่พักอาศัยซึ่งแต่เดิมเคยเป็นที่พักของมหาวิทยาลัยในย่านกาซอง (Cachan) ชานกรุงปารีสและพบว่าผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายราว 500 คน และมีมาตรการในการจัดการกับผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนี้คือการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย และอาจรวมถึงการส่งตัวกลับประเทศ (deportation) ด้วย

กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานครั้งแรก (First Employment Contract) 2006

ดูเหมือนว่าสถานการณ์ทางการเมืองของฝรั่งเศสยังไม่ทันจะสงบดี ก็ต้องมีเหตุการณ์วุ่นวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐบาลพยายามจะออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหามาตรการในการจลาจลปลายปี ค.ศ. 2005 และการว่างงานราว 26% ของเด็กวัยรุ่น ภาษาฝรั่งเศสเรียกกฎหมายฉบับดังกล่าวว่า 'Contrat Première Embauche' (หรือ CPE) ใจความหลักของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการให้สิทธิแก่นายจ้างในการได้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 26 ปีออกจากงานได้โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผลให้ทราบในช่วงทดลองงาน 2 ปีแรก (probation) รัฐบาลมีเจตนากระตุ้นให้นายจ้างจ้างงานลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 26 ปีโดยมีการลดภาษีและให้ความยืดหยุ่นกับนายจ้างมากขึ้น และยังคาดหวังว่าวัยรุ่นจะมีโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน กฎหมายดังกล่าวผ่านการรับรองโดยรัฐสภาเมื่อต้นปี 2006 โดยการผลักดันของนายกรัฐมนตรีโดมินีก เดอวิลเบียง ทว่ากลับถูกต่อต้านโดยประชาชนและกลุ่มนักศึกษาวัยรุ่นทั่วประเทศกว่า 3 ล้านคน โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างมีอำนาจเหนือลูกจ้างมาก

ขึ้นและสามารถใช้เป็นสิ่งกดดันลูกจ้าง (เช่น การลดค่าแรง การล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น)³ การประท้วงเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2549 และดำเนินเรื่อยมาจนถึงเดือนเมษายน ทำให้มหาวิทยาลัยปารีสต้องปิดการเรียนการสอนกว่า 1 สัปดาห์ โดยประธานาธิบดีซิร์คจึงตัดสินใจยกเลิกกฎหมายดังกล่าวในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 2005 และแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยการเพิ่มมาตรการใหม่ๆ เข้าไปเพื่อพยายามหาทางประนีประนอม

อนาคตของประเทศฝรั่งเศส

ในปัจจุบันนี้การเมืองของฝรั่งเศสเริ่มเข้าสู่สภาวะพลิกผัน และความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองคงจะเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้จากลักษณะการบริหารราชการในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (the fifth Republic นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นปีแห่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีดังกล่าวเป็นต้นมา) กล่าวคือ การปกครองของฝรั่งเศสเป็นแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี แต่อำนาจผูกขาดอยู่ที่ประธานาธิบดีเป็นหลัก การเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งจัดขึ้นในปี 2002 สะท้อนให้เราเห็นอย่างชัดเจนว่าทิศทางทางการเมืองของคนฝรั่งเศสเริ่มไม่นิยมสายกลาง เพราะในการเลือกตั้งผู้สมัครจากพรรคฝ่ายขวาจัด (คือ ซ็อง-มารี เลอ แปง [Jean-Marie Le Pen] จากพรรค Front National) ได้รับคะแนนเสียงเป็นลำดับที่ 2 ในขณะที่ผู้สมัครจากพรรคฝ่ายซ้าย (คือ อาร์เลต ลากีเย [Arlette Laguiller] จากพรรค Lutte Ouvrière) อยู่ในลำดับที่ 5 ซึ่งความนิยมอย่างสูงในสองพรรคซึ่งมีอุดมการณ์รุนแรง (extreme) ไม่เคยปรากฏอย่างชัดเจนมาก่อนตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และที่สำคัญคือความ

³ Wikipedia, First Employment Contract in

<http://en.wikipedia.org/wiki/Contrat-premiers%20A%20re-embauche> สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2549.

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

นิยมในแนวคิดสุดโต่งของสังคมฝรั่งเศสอาจจะทำให้สังคมไม่สามารถหาจุดสมานฉันท์หรือความเห็นพ้องกันได้ง่ายๆ⁴

นอกจากนั้นการแก้ไขปัญหาสังคมของฝรั่งเศสก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะปัญหาที่ผู้อพยพส่วนใหญ่พบเจอคือปัญหาทางวัฒนธรรม (cultural difficulties) เช่น ศาสนา มาตรฐานความประพฤติ และโครงสร้างอำนาจภายในครอบครัวซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ในประเทศเดิมของตน ผู้อพยพส่วนใหญ่สามารถเอาชนะอุปสรรคเหล่านี้ได้โดยการสร้างอัตลักษณ์ (identity) ใหม่สำหรับตนเอง ซึ่งช่วยบูรณาการอัตลักษณ์เดิมเข้ากับสังคมฝรั่งเศส เช่น กลุ่มเบอर्स (Beurs) ซึ่งเป็นวัยรุ่นแอฟริกันเกิดจากพ่อแม่ที่อพยพเข้ามาอยู่ในฝรั่งเศสพวกกลุ่มนี้จะไม่ละทิ้งมาตรฐานทางวัฒนธรรมเดิมของตน เช่น ศาสนาอิสลาม และภาษาอารบิก นอกจากนี้ยังสามารถพูดภาษาฝรั่งเศสและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมฝรั่งเศสได้อย่างไม่มีปัญหา แต่ก็ยังมีคนอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถ (และไม่ยินดีที่จะ) ปรับตัวให้เข้ากับสังคมฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีปัญหา เพราะท้ายที่สุดแล้วความมีอัตลักษณ์สูง รวมถึงความรู้สึกที่ว่าตนเองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่ตนเองเป็นพลเมือง (หรือการกลายเป็นคนแปลกแยกในประเทศของตนเอง - alienation) ของบรรดาชาวต่างชาติ ต่างศาสนาที่อาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเกิดจากการเลือกปฏิบัติหรือเหตุผลส่วนตัวใดก็ตาม จะค่อยๆ สัมผัสเป็น ‘ความคับข้องใจและวิกฤตด้านอัตลักษณ์’ ในที่สุด (อันเป็นที่มาของการใช้ความรุนแรงหรือการก่อการร้าย) เพราะแม้จะได้รับความเป็นพลเมืองและได้รับการศึกษาแบบตะวันตก แต่กลับถูกปฏิบัติด้วยมาตรฐานที่ต่างไป สิ่งนี้เองที่นำมาซึ่งต้นตอของปัญหาทางสังคมในปัจจุบันของฝรั่งเศส อาจกลายเป็นจุดแตกหักของสังคมได้

⁴ Nicolas de Boisgrollier, *The Challenge of Reforming France* in <http://www.brookings.edu/fp/cuse/analysis/index.htm> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2549.

สู่การเลือกตั้งใน 2007: ตัวกำหนดทิศทางของอนาคต

ประธานาธิบดีซัค ซึ่งกำลังจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งสมัยที่สองของเขาในปี 2007 ที่กำลังจะถึงนี้ และรัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีรอบแรกขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 22 เมษายน และรอบที่สองในวันอาทิตย์ที่ 6 พฤษภาคม โดยที่หากการเลือกตั้งในรอบแรกนั้นไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมาก ก็จะต้องนำเอาผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงที่สุด 2 คน มาแข่งขันกันต่อในรอบที่สอง เพื่อหาผู้ชนะต่อไป

การเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นจุดพลิกผันสำคัญอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองของฝรั่งเศส มีนักการเมืองหลายคนที่ได้รับกระแสความนิยม อาทิ นาย นิโกลา ซาร์โกซี รัฐมนตรีมหาดไทยคนปัจจุบัน และซ็อง-มารี เลอแปน จากพรรคแนวร่วมแห่งชาติ เซโกแลน ร็วาล (Ségolène Royal) และโลรองต์ ฟาบีอุส (Laurent Fabius) จากพรรคสังคมนิยม อาร์เลต ลากีเย (Arlette Laguiller) จากพรรคแรงงาน (Lutte Ouvrière) นอกจากนี้ยังมีผู้ลงสมัครอีกมาก รวมถึงประธานาธิบดีซัค และนายกรัฐมนตรีโคมินิกเองด้วย

ทิศทางการเมืองคงจะพลิกผันไปได้หลายอย่าง หากประธานาธิบดีซัคได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีต่ออีกสมัยหนึ่งก็คงสามารถคาดเดาได้ว่าปัญหาที่เคยมีอยู่คงไม่สามารถจะสะสางได้ง่ายๆ และอาจจะยิ่งทำให้ปัญหาเหล่านั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตามเราไม่อาจแน่ใจได้ว่าหากฝรั่งเศสได้ประธานาธิบดีหน้าใหม่ เลือดใหม่ ไฟแรง จะทำให้สถานการณ์ต่างๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

เราก็คงได้แต่คาดหวังว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะเกิดขึ้นนี้จะทำให้ฝรั่งเศสได้ผู้นำคนใหม่ที่เข้าใจปัญหาทางสังคมของฝรั่งเศสลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น และพร้อมที่จะแก้ปัญหาที่สั่งสมมานานเพื่อให้คนหลากหลายเชื้อชาติและศาสนาสามารถอยู่รวมกันได้อย่างสันติ

ฝรั่งเศสในยุคร่วมสมัย: จากจักรวรรดิสู่ความแตกแยกของสังคม?

นอกจากนี้ชาวฝรั่งเศสทุกคนต้องตระหนักร่วมกันว่าปัญหาสังคมที่กำลังเกิด
อยู่นั้นต้องการการปฏิรูป และการปฏิรูปไม่ได้นำมาซึ่งผลร้ายเสมอไป

“เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ” (Liberté, Egalité, Fraternité) อันเป็น
คำขวัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะสามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้หรือไม่ เราคงต้อง
จับตามดูอย่างใกล้ชิดต่อไป...

ไอออนสธัววอ

Ministère des Affaires Étrangères. (2005). France. Paris: La Documentation Française.

สารนุกรมเสรีออนไลน์	http://en.wikipedia.org
หนังสือพิมพ์รายวันของฝรั่งเศส	http://www.lemonde.fr
หนังสือพิมพ์รายวันของฝรั่งเศส	http://www.lefigaro.fr
ข่าวรอบโลก	http://news.bbc.co.uk
สถาบันศึกษายุโรปและสหรัฐอเมริกา	http://www.brookings.edu
สถาบันสถิติและการศึกษา ด้านเศรษฐศาสตร์ของฝรั่งเศส	http://www.insee.fr
การเลือกตั้งประธานาธิบดี	http://www.presidentielle-2007.net



**“...What did the British anticipate from
this problematical warfare ? ...”**

สงครามอัฟกานิสถาน (2001): ลัทธิแอตแลนติก ใน นโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักร

จุฑามณี สามัคคีนิษฐ์

จุดประสงค์ ของบทความชิ้นนี้โดยหลัก คือการเสนอภาพของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลโทนี แบลร์ (Tony Blair) ซึ่งมีเป็นส่วนสำคัญในการร่วมมือกันด้วยความเต็มใจ (coalition of the willing) กับสหรัฐอเมริกาในสงครามอัฟกานิสถานเมื่อตุลาคม 2001 บทความชิ้นนี้ยังเน้นหนักเรื่องลัทธิแอตแลนติก คือความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป (Atlanticism) โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นสะพานเชื่อมระหว่างสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก

“ความสัมพันธ์แบบพิเศษ” ระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหรัฐฯ นี้ รู้จักกันดีในอีกคำหนึ่งก็คือ “สัมพันธภาพเชิงต่อรอง” (bargain relationship) สหราชอาณาจักรผูกความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อจุดประสงค์ที่ตนเองจะมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในลักษณะพหุภาคี และสหรัฐฯ เองก็ถือว่าเป็นผู้เริ่มต้นที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างตนเองกับยุโรป อันเป็นส่วนสำคัญเพื่อได้ชัยชนะในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย

AFGHANISTAN WAR (2001): ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

Jutamanee Samakkeenit

In the aftermath of September 11, 2001, the United States declared a war against terrorism, with the stated goals of bringing Osama Bin Laden and Al Qaeda to justice and preventing the emergence of other terrorist networks. On 7th October 2001, the United States, with international support, started its "*war on terrorism*" campaign in Afghanistan. The officially stated purpose of the invasion was to target Al Qaeda members and to punish the Taliban government, which had provided support and haven to Al Qaeda.¹

The United Kingdom declared its commitment to play a major role in a "*coalition of the willing*" with the United States in the war on terrorism. As

¹ '2001: US launches air strikes against Taleban'. *BBC*, 7 October 2001.

<http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/7/newsid-2519000/2519353.stm>, viewed 16 June 2006.

Blair said, "we therefore here in Britain stand shoulder to shoulder with our American friends in this hour of tragedy and we, like them, will not rest until this evil is driven from our world."² This commitment became apparent when the United Kingdom engaged in a round of shuttle diplomacy to help form and maintain a coalition prior to the attack on Afghanistan and sent British troops to participate in the Afghanistan war.³

Critics say that Blair's political agenda has been dominated by the United States. Because of Blair's close co-operation with the United States on the wars in both Afghanistan and Iraq, where the United Kingdom contributed by far the greatest degree of military support for the United States-led invasions, he has been called "Bush's poodle,"⁴ "Governor of the 51st state,"⁵ and, by Nelson Mandela, former President of South Africa, "the United States foreign minister."⁶ An interesting question is why Blair loyally followed Bush into the Afghanistan war.

This paper identifies key contributory factors in driving the British government in its involvement in the war against the Taliban in Afghanistan.

² G Jones, 'We will help hunt down evil culprits, say Blair', *Telegraph*, 12 September 2001, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2001/09/12/nblur12.xml>, viewed 14 June 2006.

³ GP Herd, 'The Causes and Consequences of Strategic Failure in Afghanistan and Iraq', Conflict Studies Research Center, Defence Academy of the United Kingdom, 2004, <http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/middle-east/04%2822%29-GPH.pdf>, viewed 14 June 2006.

⁴ LD Freedman, 'The Special Relationship, Then and Now', *Foreign Affairs*, vol. 85, issue 3, pp.61-73.

⁵ S Naysmith & J John, 'Millions tell Blair: not in our name', *Sunday Herald*, 16 February 2006, <http://www.sundayherald.com/print31480>, viewed 16 June 2006.

⁶ 'Mandela condemns US stance on Iraq', *BBC*, 30 January 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2710181.stm>, viewed 16 June 2006.

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

The Blair Administration realises that winning this war will be difficult and complicated. They need to spend a lot of time and money. Moreover, no one knows the timeframe of when the mission will be completed.⁷ The key question is why the Blair Administration involved itself in this war. What did the British anticipate from this problematical warfare?

The opening section of this paper gives a brief history of the Afghanistan war from the period of the Cold War to the 2001 United States-led invasion. The following part looks at the primary goals of the United Kingdom in the Afghanistan war: to transform a "*failed state*" into a democratic state; to destroy the terrorism threat. The Blair Administration has informed that they have already won the first stage of this war. Is the United Kingdom achieving its goals? The final part describes the key contributory factors in driving the British government's involvement in the Afghanistan war.

THE CONNECTION BETWEEN TALIBAN AND AL QAEDA

During the latter part of the 20th century, Afghanistan was wracked by political instability, civil conflict and outside intervention. Soviet forces occupied the country in 1979, but failed to defeat a determined

⁷ PJ Middlebrook & SM Miller, 'Living on a Life Support Machine: The Challenge of Rebuilding Afghanistan', *Foreign Policy In Focus*, 27 January 2006, <http://www.fpiif.org/fpifxt/3093>, viewed 16 June 2006.

insurgency by *Mujaheddin* fighters and eventually withdrew in 1989. Throughout the period of the invasion of Soviet forces in Afghanistan, Al Qaeda, led by Osama Bin Laden, became known as part of a fighting movement against Soviet.⁸

After the Soviet withdrawal, the conflict degenerated into civil war, as rival ethnic, political and economic interests splintered the Mujaheddin coalition into competing factions.⁹ Popular frustration at the lawlessness and corruption and the absence of peace allowed a new militant Islamist movement known as the Taliban to emerge in the south of the country. The Taliban effectively ruled most of Afghanistan from 1996 until 2001. It gained diplomatic recognition from only three States: the United Arab Emirates, Pakistan, and Saudi Arabia.¹⁰

The Al Qaeda group had supplied armed forces and financial support for the Taliban. In return the Taliban allowed Al Qaeda to locate their camps used for training terrorists in Afghanistan. Between 1997 and 2001, Bin Laden was able to integrate an alliance between the Taliban and his Al

⁸ *The Causes and Effects of Terrorism in Afghanistan*, Ministry of Foreign Affairs of Afghanistan, 2003, <http://www.afghanistan-mfa.net/pressrelease/statementSeptember222003.html>, viewed 10 May 2006.

⁹ A Davis, 'How the Taliban became a military force', in W Maley (ed), *Fundamentalism reborn?: Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., London, 1998, pp.43-50.

¹⁰ MJ Gohari, *The Taliban: ascent to power*, Oxford University Press, Karachi, 2000.

Qaeda group. It is estimated that about 2,000 armed forces were trained every year and supported by Bin Laden.¹¹

In 1998 Bin Laden and his armed force were charged with the bomb attacks of the United States embassies in Nairobi and Dar Es Salaam. In the aftermath of the embassy bombings, international pressure on the Taliban began to increase. In 1999 the United Nations Security Council adopted Resolution 1267, calling on the Taliban to hand over Bin Laden for trial. For two years the Taliban had rejected the Resolution to surrender Bin Laden and his members to justice.¹²

THE FALL OF TALIBAN

Bin Laden and Al Qaeda were identified as the culprits for the attacks in the United States on 11th September 2001, among other crimes. Following 11th September, the demand that the Taliban submit Bin Laden to justice was reiterated by the United States.¹³ On 20th September 2001, Bush made a five point ultimatum to the Taliban: (1) Deliver to the United States all

¹¹ *11 September 2001: the response*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

¹² *Resolution 1267 (1999)*, Security Council, the United Nations, 1999.
<http://www.un.int/usa/sres1267.htm>, viewed 14 June 2006.

¹³ T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

of the leaders of Al Qaeda: (2) Release all imprisoned foreign nationals: (3) Close immediately every terrorist training camp: (4) Hand over every terrorist and their supporters to appropriate authorities: (5) Give the United States full access to terrorist training camps for inspection. Bush insisted that these demands were not open to negotiation or discussion and the Taliban needed to respond immediately.¹⁴ However, the Taliban rejected this ultimatum on 21st September 2001, stating there was no evidence in their possession linking Bin Laden to the September 11 attacks.¹⁵

Before the United States invaded Afghanistan, the Taliban offered to turn over Bin Laden to a neutral country for trial if the United States would provide sufficient evidence of Bin Laden's complicity in the attacks. However, Bush responded by saying "We know he is guilty. Turn him over"¹⁶, and soon thereafter the United States invaded Afghanistan and deposed the Taliban government.¹⁷

The war on terrorism began in October 2001. The United States, aided by the United Kingdom and supported by a coalition of other countries

¹⁴ 'Transcript of President Bush's address', CNN, 21 September 2001.

<http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>, viewed 17 June 2006.

¹⁵ 'Taliban Won't Turn Over Bin Laden', CBS, 21 September 2001.

<http://www.cbsnews.com/stories/2001/09/11/world/main310852.shtml>, viewed 17 June 2006.

¹⁶ 'Bush Rejects Taliban's Offer to Turn Over bin Laden to Third Party', *CNN*, 14 October 2001.

<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/011014/sun.03.html>, viewed 23 May 2006.

¹⁷ GP Herd, 'The Causes and Consequences of Strategic Failure in Afghanistan and Iraq', Conflict Studies Research Center, Defence Academy of the United Kingdom, 2004.

<http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/middle-east/04%2822%29-GPH.pdf>, viewed 14 June 2006.

including the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) alliance, opened an invasion of Afghanistan, under the codename "Operation Enduring Freedom."¹⁸ The United States and the United Kingdom made the necessary notifications to the United Nations Security Council that they went to war in self-defense.¹⁹ This statement was used to defend the legitimacy of their actions in the international community.²⁰ Due to a reasonably substantive connection between Osama Bin Laden, Al Qaeda, and the Taliban, the invasion of Afghanistan had overwhelming international support.²¹

A phase of bombing in Afghanistan followed for about a month. As a result of this invasion, Taliban training camps were destroyed and much of the alleged existing operating structure of Al Qaeda was disrupted. In November 2001, the last Taliban-held city in the north was captured. Nearly all of the Taliban escaped to Pakistan. On 7th December 2001, most of the surviving Taliban in Kandahar, a center city of jihad and Mujaheddin activity,

¹⁸ "Operation Enduring Freedom" *Afghanistan*, GlobalSecurity.org, 2005,

<http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>, viewed 13 May 2006.

¹⁹ T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

²⁰ B Keach, 'International law: Illusion and reality', *International Socialist Review*, issue 27, 2003,

<http://www.isreview.org/issues/27/international-law.shtml>, viewed 14 June 2006.

²¹ 'Bush: Afghanistan is a victory over terrorism', *CNN*, 15 June 2004,

<http://www.cnn.com/2004/US/06/15/karzai/>, viewed 16 June 2006.

surrendered.²² On 2nd May 2003, Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld announced the end of Afghan combat.²³ However, Bin Laden still has not been caught. The American government has claimed that the Al Qaeda network and its Taliban allies are not yet defeated and battles between the United States forces, the Taliban and Al Qaeda continue.²⁴

THE POST-AFGHANISTAN WAR

Following the collapse of the Taliban, the international community pledged support for its stabilisation and reconstruction. The United Nations stepped up its efforts to sponsor a conference on post-Taliban Afghanistan. All of the four key Afghan groupings agreed to attend the Bonn summit in Germany on 27th November 2001. After week-long negotiations, the Bonn agreement was published, and provided the road

²² T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

²³ V Loeb, 'Rumsfeld Announces End of Afghan Combat', *Washington Post*, 2 May 2003, p.A16.

²⁴ C Amanpour, 'For U.S. forces, war in Afghanistan heats up', *CNN*, 9 September 2003, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/central/09/09/afghanistan.1/index.html>, viewed 14 June 2006.

map for the transformation of the Afghan state.²⁵ The Afghan parties agreed for the development of an interim government, led by Hamid Karzai.²⁶

The current president Hamid Karzai became the first ever democratically elected head of state in Afghanistan in late 2004. The current parliament was elected in 2005. Among the elected officials were former mujahadeen, Taliban fighters, communists, reformists, and Islamic fundamentalists.²⁷ The Afghan people have a constitution guaranteeing their rights and freedoms and freely participate in the democratic process, economic growth, and human rights.²⁸ In addition, woman's rights have been improved. According to a report on Afghanistan's parliamentary elections, the first for 30 years, in 25% of the 34 provinces, female candidates were elected above male candidates.²⁹ Ironically, this made Afghanistan, long known under

²⁵ T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

²⁶ *ibid*

²⁷ S Kolhatkar & J Ingalls, 'Giving Democracy a Bad Name: Afghanistan's Parliament Election', *Foreign Policy In Focus*, 16 September 2005, <http://www.fpiif.org/fpiifxtl/647>, viewed 17 June 2006.

²⁸ *The Causes and Effects of Terrorism in Afghanistan*, Ministry of Foreign Affairs of Afghanistan, 2003, <http://www.afghanistan-mfa.net/pressrelease/statementSeptember222003.html>, viewed 10 May 2006.

²⁹ T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

the Taliban for its oppression of women, one of the leading countries in terms of female representation.³⁰

On the other hand, following the conflict in Afghanistan, political violence continues to be a problem. In September 2002, the Taliban attempted to assassinate President Hamid Karzai, but it was unsuccessful.³¹ Serious problems developed in the first term of the new administration, particularly building the Afghan stability.³²

RECONSTRUCTION OF AFGHANISTAN

Under the United Nations Security Council Resolution 1386 of 20th December 2001 a 5,000-strong International Security Assistance Force (ISAF) was mandated to establish peace and security in Afghanistan. The role of the lead nation in ISAF initially fell to the United Kingdom, followed by Turkey. Since August 2003 the force has come under the command of

³⁰ ibid

³¹ GJ Gilmore, 'Karzai Escapes Assassination Attempt, Downtown Kabul Bombed', United States Department of Defense, 5 September 2002, <http://www.defenselink.mil/news/Sep2002/n09052002-200209051.html>, viewed 17 June 2006.

³² S Kolhatkar & J Ingalls, 'Giving Democracy a Bad Name: Afghanistan's Parliament Election', *Foreign Policy In Focus*, 16 September 2005, <http://www.fpiif.org/fpiftxt/647>, viewed 17 June 2006.

NATO.³³ It is the first mission outside the Euro-Atlantic area in NATO's history. There are 36 nations contributing more than 600 soldiers to be stationed in Afghanistan.³⁴

About 1,500 British military troops play the role of "peace keeper" in Afghanistan. Major General John McColl, a British soldier, has been positioned in command of the peace-keeping force.³⁵ By the end of 2006, about 3,300 British forces will take the United States positions in Afghanistan. The deployment is anticipated to let the United States scale back its fighting troops and assist the Afghanistan government in maintaining security.³⁶

THE LONG WAR

After a successful invasion of Afghanistan to oust the Taliban government, some people believe that the threat of Taliban attacks has been

³³ T Youngs, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

³⁴ *ISAF Structure*, International Security Assistance Force (ISAF), 2006.
<http://www.afnorth.nato.int/ISAF/structure/structure-structure.htm>, viewed 13 May 2006.

³⁵ 'Afghanistan: The shape of things to come?', *BBC*,
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/in-depth/uk-politics/2001/open-politics/foreign-policy/afghanistan.stm>, viewed 11 May 2006.

³⁶ D Walsh, '3,300 soldiers and a briefcase of grand plans but is it mission impossible?', *The Guardian*, 15 May 2006, <http://www.guardian.co.uk/military/story/0,1774778,00.html>, viewed 14 June 2006.

dismissed. Nevertheless, the Taliban has not disappeared and still mounts a resistance. A United States-led operation in the Afghanistan war seems to have had only minimum impact on the Taliban.³⁷ The violent situation in Afghanistan has deteriorated increasingly.³⁸ Bombing continues in Kabul, targeting the international peacekeepers of the ISAF.³⁹ Consequently, in August 2004 the United Nations staff union requested that the United Nations withdraw all international employees from the country. In January 2006, more than 30 people died in a series of suicide attacks. From January to March 2006, there were 31 coalition fatalities and 270 members of the Taliban killed.⁴⁰ In May 2006 another bomber blew himself up at an Afghan army base. As a result, more than 100 people died.⁴¹

The Taliban claimed responsibility for this surge in attacks. These attacks took place after the Blair Administration had planned to deploy 2,000 crack British troops to the uncontrolled southern province of Helmand, and another 2,000 in Kabul, as part of the peacekeeping operation. The plan will

³⁷ 'Stronger and more deadly, the terror of the Taliban is back', *The Observer*, 16 November 2003, <http://observer.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,,1086409,00.html>, viewed 17 May 2006.

³⁸ M Sedra, 'Afghanistan: Democracy before Peace?' *Foreign Policy In Focus*, September 2004, <http://www.fpiif.org/papers/2004afghandem.html>, viewed 14 May 2006.

³⁹ *ibid*

⁴⁰ 'Timeline: Afghanistan', *BBC*, 4 February 2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south-asia/1162108.stm>, viewed 12 May 2006.

⁴¹ 'Battle, bombs kill more than 100 in Afghanistan', *azdailysun.com*, 19 May 2006, <http://www.azdailysun.com/articles/2006/05/19/news/world/20060519-world-news-60.txt>, viewed 20 May 2006.

increase the number of British troops in Afghanistan to about 4,800, while a trend of the tenuous stability in the country is expected to continue.⁴²

Mohammad Hanif Sherzad, a key member of the Taliban leadership, stated that the British forces' mission to enforce security over Afghanistan would end in failure. As he said, "our activity will increase day by day. We now have the confidence to fight face-to-face and we have all the ammunition we need." On a satellite telephone he told *The Times*, a newspaper in Britain, "we will turn Afghanistan into a river of blood for the British...we have beaten them before and we will beat them again".⁴³ It is clear that many thousand of new Taliban fighters have been mobilised in the Taliban-controlled areas. The new followers of Taliban have been rearmed and recruited. They are preparing to attack the 8,000 forces of NATO.⁴⁴

Graeme P. Herd, a research associate at Conflict Studies Research Centre, indicated that the threat of the return of neo-Taliban forces would have an intense impact. "It would promote *spill-over* into the whole region of the weakness, bloodshed, boost transnational terrorist groups, and raise the number and violence of mass casualty attacks," he stated.⁴⁵

⁴² T Albone, 'Taleban tell British to expect a river of blood', *The Times*, 5 May 2006, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-2165731,00.html>, viewed 14 May 2006.

⁴³ *ibid*

⁴⁴ T Albone, 'Taleban tell British to expect a river of blood', *The Times*, 5 May 2006, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-2165731,00.html>, viewed 14 May 2006.

⁴⁵ GP Herd, 'The Causes and Consequences of Strategic Failure in Afghanistan and Iraq', Conflict Studies Research Center, Defence Academy of the United Kingdom, 2004, <http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/middle-east/04%2822%29-GPH.pdf>, viewed 14 June 2006.

An article in the British paper, *The Independent*, describes the war in Afghanistan as “the war with no end.”⁴⁶ A reporter quoted in the article that “It could take longer to crack than Iraq. It could take ten years.” John Reid, the Secretary of State for Defence, also warned that Britain faced a “prolonged” involvement in the country.⁴⁷ Alastair Leithead, correspondent of *BBC*, said that there is no doubt that the strength of the Taliban insurgents has been increasing and the thousands of British and international troops moving into the south will have their hands full.⁴⁸

An article written by Richard Beeston, a diplomatic editor of *The Times*, reports that Kabul appears pretty peaceful after successful ousting the Taliban, however, there has been little change in much of the rest of Afghanistan, especially the situation in the southern province of Helmand, which is known as the a Taliban stronghold. As Beeston cited,

There are still huge obstacles to sort out here and the fact remains that, far from being a beaten force, the Taliban appears to be resurgent... The number of attacks,• suicide bombings, roadside bombs and the campaign of intimidation against schools,

⁴⁶ J Huggler, ‘Afghanistan: The war with no end’, *The Independent*, 15 November 2005, <http://news.independent.co.uk/world/asia/article327097.ece>, viewed 17 June 2006.

⁴⁷ Cited in J Huggler, ‘Afghanistan: The war with no end’, *The Independent*, 15 November 2005, <http://news.independent.co.uk/world/asia/article327097.ece>, viewed 17 June 2006.

⁴⁸ ‘Top Taleban commander arrested’, *BBC*, 19 May 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south-asia/4997548.stm>, viewed 20 May 2006.

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

government officials and so on. All that is rising. This battle is by no means finished yet.⁴⁹

The United States and British governments have repeatedly insisted that the war against terrorism is a long war. Even if they can capture Bin Laden, the war on terrorism will not end.⁵⁰ At the moment the United Kingdom soldiers from inside the battlefield are facing a series of suicide bombings and an Afghanistan firefight against hundreds of Taliban. Blair admitted Afghanistan had seen an increasing degree of violence. However, he argued that the situation was "difficult to judge, but the medium to long-term prospects are good rather than bad."⁵¹

Certainly, the victories in beating the Taliban regime and setting up of the democratised government might be considered a strategic success of the United States and United Kingdom. However, it is still unclear whether or not building a democratic state can combat terrorism.⁵² Since the United States and its alliance have intervened in Afghanistan, the situation in Afghanistan remains very doubtful and uncertain, with bombing and ground

⁴⁹ R Beeston, 'On the spot: outside Kabul the Government's writ does not run', *The Times*, 1 March 2006, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-2064351,00.html>, viewed 14 May 2006.

⁵⁰ 'Is the long war already lost?', *New Statesman*, vol. 130, 15 October 2001, pp.4.

⁵¹ 'Blair defends UK foreign policy', *politics.co.uk*, 22 November 2005, <http://www.politics.co.uk/foreign-policy/blair-defends-uk-foreign-policy-15096820.htm>, viewed 14 May 2006.

⁵² T Carothers, 'Promoting Democracy and Fighting Terror', *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 1, 2003, pp. 84-97.

fighting still unending. No one can guarantee when the war will end. Critics say that these outcomes have proved that the United Kingdom foreign policy attempts have been unsuccessful.⁵³

Blair argues that if military action in Afghanistan achieves the aim of making it a stable, democratic state, the world would be safer. "There are always difficulties when creating the transition from a dictatorship, but the only way we are going to get long-term stability is on the basis of democracy," he said.⁵⁴ "Terrorism is not going to go away until we uproot it in every way... In the end even if you eliminate Iraq, Palestine, Afghanistan...it would come down to the way of life we have here and the way of life they want to oppose," he declared.⁵⁵

As decisions are made regarding Afghanistan and its future, the United Kingdom insists that it will not run away, and it must win the peace as well as the war.⁵⁶ In July 2005, Prime Minister Tony Blair met with President Hamid Karzai in London and discussed the long-term co-operation between the United Kingdom and Afghanistan. They signed *the Enduring Relationship declaration* as the framework for bilateral relations. The Declaration sets out

⁵³ M Sedra, 'Afghanistan: Democracy before Peace?', *Foreign Policy in Focus*, September 2004, <http://www.fpiif.org/papers/2004afghandem.html>, viewed 14 May 2006

⁵⁴ 'Blair defends UK foreign policy', *politics.co.uk*, 22 November 2005, [http://www.politics.co.uk/foreign-policy/blair-defends-uk-foreign-policy-\\$15096820.htm](http://www.politics.co.uk/foreign-policy/blair-defends-uk-foreign-policy-$15096820.htm), viewed 14 May 2006.

⁵⁵ *ibid*

⁵⁶ 'Blair on the war: the Observer interview in full', *The Observer*, 14 October 2001, <http://observer.guardian.co.uk/waronterrorism/story/0,1373,573849,00.html>, viewed 17 May 2006.

their common interests and strong friendship, and highlights the United Kingdom's long-term commitment to Afghanistan.⁵⁷

It is clear that the Blair Administration actively involved itself in the Afghanistan war. The following is a discussion of key contributory factors in driving the Blair Administration's involvement in Afghanistan.

GLOBAL TERRORISM TREAT TO THE UNITED KINGDOM

Global terrorism has been mentioned as the key problem facing the British security. It was found that the United Kingdom has already become one of the potential targets of the Al Qaeda attacks. There have been reports that Al Qaeda planned to attack the House of Parliament and the Tower Bridge.⁵⁸ In addition, it is conceivable that Al Qaeda has made greater progress in acquiring a so-called "dirty bomb." The BBC reported that a previous Al Qaeda safe house contained essential strategies for building a rudimentary nuclear device and description of how to make various poisons.⁵⁹

When the Bush Administration started its war on terrorism in Afghanistan, Blair strongly supported the United States by sending British

⁵⁷ 'Joint declaration of an enduring relationship between the UK and Afghanistan', *10 Downing Street*, 19 July 2005, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page7951.asp>, viewed 17 June 2006.

⁵⁸ 'Al-Qaeda 'planned more attacks'', *BBC*, 6 December 2001, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south-asia/1694918.stm>, viewed 12 May 2006.

⁵⁹ *ibid*

troops to participate in Afghanistan. Blair realised that he would have to tackle a growing rebellion in the British people, some anti-American and some against all wars. However, Blair pointed out two main objectives of the war against the Taliban to clarify his rational judgment.

Firstly, the United Kingdom needed to track down Bin Laden and his Al Qaeda terrorist network. Blair warned that if Bin Laden and Al Qaeda were not stopped, there was a threat they could acquire chemical, biological, even *weapons of mass destruction (WMD)*. As Blair said, "If they are allowed to carry on doing this, our world will be an insecure, unsafe place and there will be no corner of the world, particularly not a place like Britain, that will be untouched by that".⁶⁰ Therefore, Blair declared that the United Kingdom would use its assets and influence to be "a force for good" in the world.⁶¹ As Blair stated, "the global threat to our security was clear. So was our duty: to act to eliminate it".⁶²

Secondly, the objective of the United Kingdom government's campaign against the Taliban is concerned with building up the stability of the "failed states," in which central authorities provide a base or sponsor for

⁶⁰ 'Blair outlines UK troop decision' *BBC*, 26 October, 2001.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk-politics/1621252.stm>, viewed 12 May 2006.

⁶¹ 'Can Britain be a force for good?', *BBC*, 8 January 2002.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking-point/1742841.stm>, viewed 12 June 2006.

⁶² 'Blair terror speech in full', *BBC*, 5 March 2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk-politics/3536131.stm>, viewed 22 June 2006.

terrorists' activities.⁶³ It became obvious that the religious extremism of the Taliban had been sheltering Bin Laden and the Al Qaeda alliance. As a result, the United Kingdom needed to remove the Taliban regime. In Blair's words, "here is an organisation, a network, shielded by the Taliban regime that has committed terrorist atrocities before 11th September. It has now committed a terrible, the most terrible atrocity the world has witnessed. Part of its ideology is to create more such terrorist incidents. What is the alternative?"⁶⁴

Since 11th September, it cannot be denied that international terrorism has been promoted as the greatest threat facing the world. Although the network of the terrorists repeatedly targets Western interests, Blair points out that the entire world has been in danger of terrorist attacks, WMD, and regional conflicts.⁶⁵ Furthermore, the British government insists that the war on terrorism is not a conflict between different value systems or a "clash of civilisations." Terrorism attacks, which have become fluid, global, and relatively unpredictable, are the common enemy of civilisation. This is a threat faced by the West and the "non-western" countries: the Middle East, Africa, and Asia.⁶⁶ Thus, Blair has asked all countries to fight the terrorist threats together. As he stated,

⁶³ 'Full text of Blair's speech', *The Guardian*, 13 November 2001.

<http://politics.guardian.co.uk/speeches/story/0,,592735,00.html>, viewed 19 June 2006.

⁶⁴ 'Blair outlines UK troop decision', *BBC*, 26 October 2001.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk-politics/1621252.stm>, viewed 20 June 2006.

⁶⁵ *ibid*

⁶⁶ *ibid*

The only effective response is a truly international and co-operative one, based on a vigorous pursuit of terrorists within the rule of law, on addressing justly and effectively the underlying issues which lead some to use terrorism, on proper protective measures, and on good contingency planning for terrorist attacks.⁶⁷

Certainly, military power is the vital means of defeating the terrorists including the Taliban. Blair realised that American military power can strengthen the United Kingdom's capability to combat global terrorism. However, the United Kingdom cannot depend heavily on only the United States. Blair argued that the defining characteristic of today's world is its interdependence. "Our self-interest was allied to the interests of others and seldom did conflict in one region of the world not contaminate another," he said.⁶⁸ To win the war on terrorism, it is so important to mobilise international coalitions and build institutions to address shared threats and challenges.⁶⁹

The reaction against the terrorists is complicated. The United Kingdom requires active international co-operation to defeat the threat of

⁶⁷ Cited in T Dunne, 'When the shooting starts': Atlanticism in British Security Strategy', *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 811-833.

⁶⁸ T Blair, *Prime Minister's speech at the George Bush Senior Presidential Library*, 10 Downing Street, 7 April 2002, <http://www.pm.gov.uk/output/Page1712.asp>, viewed 19 June 2006.

⁶⁹ JS Nye Jr., 'Why military power is no longer enough', *The Observer*, 31 March 2002, <http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,676169,00.html>, viewed 9 June 2006.

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

transnational terrorism.⁷⁰ For instance, victory over the terrorist cells throughout the world depends on close civilian co-operation across borders, whether that means the co-operation of intelligence service in many countries, co-ordinating police work across borders, or tracking global financial flows.⁷¹ Moreover, reconstruction efforts in Afghanistan are very costly and difficult. Blair needs a broad coalition of countries to help. For this reason, the Blair government needs to be clear in its mind about how the international community can work together in order to deal with global terrorism, especially the United States and Europe.⁷² It is absolutely imperative that the Blair government cannot choose to support one over the other.⁷³ As Blair declared his position,

We have buried the myth that Britain has to choose between being strong in Europe or strong with the United States. Afghanistan has shown vividly how the relationships reinforce each other; and that both the United States and our European partners value our role with the other. So let us play our full part in Europe not retreat to its

⁷⁰ S Chapman, 'Bush's Bad Foreign Policy: Unilateralism and remaking the world don't mix', *Reason*, February 2004, <http://www.reason.com/0402/cr.sc.bushs.shtml>, viewed 3 June 2006.

⁷¹ R Jervis, *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge, New York, 2005, p. 105.

⁷² T Youngs, P Bowers & M Oakes, *The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban*, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 2001.

⁷³ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, no.4, 2003, pp. 90-104.

margins; and let us proclaim our closeness to the United States and use it to bring Europe closer to America.⁷⁴

BRIDGE ROLE

Prime Minister Winston Churchill once wrote, "Learn all you can from history, for how else can one even make a guess what is going to happen in the future . . . in history lie all the secrets of statecraft". Churchill was right, and his guidance is especially appropriate in understanding the British foreign policy.⁷⁵

Since the end of the World War II, British foreign policy has tried to play a role in "*three circles*," the British Commonwealth of Nations, the transatlantic Anglo-Saxon partnership, and the connections with its continental European neighbors.⁷⁶ The image of the three interlocking circles that represented Britain's position in the world was mentioned by Prime

⁷⁴ T Blair, *Speech by the Prime Minister Tony Blair at Lord Mayo's banquet*, 10 Downing Street, 12 November 2001, <http://www.number10.gov.uk/output/Page1661.asp>, viewed 19 June 2006.

⁷⁵ Cited in R Raymond, 'The U.S.-UK special relationship in historical context: lessons of the past', in JD McCausland & DT Stuart (ed), *U.S.-UK Relations at the Start of the 21st Century*, the Strategic Studies Institute, 2006, pp. 1-13.

⁷⁶ W Wallace, 'The collapse of British foreign policy', *International Affairs*, vol. 82, no. 1, 2005, pp. 53-68.

Minister Winston Churchill during a speech to the Conservative party conference in 1948.⁷⁷

Later, as Britain's empire in Africa came to an end, the Commonwealth connections shifted from apparent asset to apparent burden. As a result, the British government shifted its role from three circles to "two stepping-off points", the United States and Western Europe, with the United Kingdom acting as the "bridge" between them.⁷⁸

Since the end of the Cold War, the British government has emphasised over time its main goals of British foreign policy, which is based on the emergence of the greater role of multinational corporations. The first is an obligation to multilateral co-operation. The second is the longing to be America's closest partners. The third is a leading role in Europe.⁷⁹ These principles have been used as a conceptual framework for understanding the means and the ends for Britain's conduct in the world.

Since Blair became Prime Minister in 1997, the primary vision of the Blair Administration's international role was not especially distinctive from the previous approach of its predecessors.⁸⁰ The Blair Administration has demonstrated clearly its multilateral approach. Strong expressions of

⁷⁷ A Deighton, 'The foreign policy of British Prime Minister Tony Blair: radical or retrograde', Center for British Studies, Humboldt University, 11 July 2005, pp. 1-13.

⁷⁸ W Wallace, 'The collapse of British foreign policy', *International Affairs*, vol. 82, no. 1, 2005, pp. 53-68.

⁷⁹ NJ Wheeler & T Dunne, 'Good international citizenship: a third way for British foreign Policy', *International Affairs*, vol. 74, no. 4, 1998, pp. 847-870.

⁸⁰ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, no.4, 2003, pp. 90-104.

multilateralism were evident during the first term of the new Labour's period in power. It emphasised the United Kingdom's global interests in the United Nations Security Council, NATO, the European Union, the G7, and the Commonwealth.⁸¹

Above all, at the heart of Blair's grand strategy was an effort to find the right balance between the relationship with the United States and that with Europe.⁸² As Blair described it to his audience at the Lord Mayor's Banquet on 10th November 1997,

[British foreign policy should aim to be] strong in Europe and strong with the United States. There is no choice between the two. Stronger with one means stronger with the other. Our aim should be to deepen our relationship with the United States at all levels. We are the bridge between the United States and Europe. Let us use it.⁸³

In the 1998 Strategic Defense Review, the British government insisted that the United Kingdom would remain the closest ally of the United States. The United Kingdom also claimed to be at "the centre of Europe" and

⁸¹ K Hughes & E Smith, 'New Labour-new Europe', *International Affairs*, no. 74, issue 1, 1998, pp. 93-104.

⁸² SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, no.4, 2003, pp. 90-104.

⁸³ Cited in W Wallace, 'The collapse of British foreign policy', *International Affairs*, no. 82, issue 1, 2005, pp. 54-68.

repeatedly made the presumptuous assertion it was the bridge between Europe and the United States.⁸⁴

ANGLO-AMERICAN RELATIONS

"Anglo-American relations" have a long history. Since World War II, the historical inheritance of the United States and the United Kingdom is seen as underpinning their close diplomatic and military co-operation.⁸⁵ At this time the United States was becoming the new imperial power, and Churchill realised that Britain's greatest chance of retaining international influence was to stay close to America. The term "special relationship" was first used by Churchill during his Iron Curtain speech of March 1946.⁸⁶

Similarly, in Prime Minister Harold Macmillan's phase, the belief that the British could retain influence by staying close to the United States was a fundamental element in postwar British economic and political policy. As John Eatwell, the President of Queens' College, Cambridge, explained,

⁸⁴ D Keohane, 'The United Kingdom' in A Danchev & J MacMillan (ed), *The Iraq War and Democratic Politics*, Routledge, Oxon, 2005, pp. 59-76

⁸⁵ B Wright, 'Analysis: Anglo-American special relationship', *BBC*, 6 April 2002.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1913522.stm>, viewed 17 June 2006.

⁸⁶ *ibid*

"Britain was to play Greece to American's Rome, to be the wise diplomacy and philosophic advisor to the brash, new fledgling authority."⁸⁷

In the period of the Cold War Margaret Thatcher became a familiar figure internationally, having a very close personal relationship with President Ronald Reagan and gaining the praise of Soviet leader Mikhail Gorbachev. This is why Thatcher outlasted the Cold War.⁸⁸

After the end of the Cold War, International order has become an "*American World Empire*". Charles Krauthammer, political columnist, called it a "*unipolar moment*", a period in which one superpower, the United States, stood clearly above the rest of the international community.⁸⁹ As the centre of world power is the unchallenged superpower, the United Kingdom quickly learned that it could not act contrary to American wishes. A special relationship between the United Kingdom and the United States is known as a "*bargain relationship*." At its core, the United Kingdom promised its trustworthiness to the United States in return for influence over the United States' direction of foreign policy.⁹⁰ As a result, the British government chose to be a "junior partner" of the United States.⁹¹

⁸⁷ J Eatwell, 'Britain and America: Ameliorating Unilateralism', *Social Research*, vol. 72, no. 4, 2005, pp.791-798.

⁸⁸ *ibid*

⁸⁹ C Krauthammer, 'The Unipolar Moment', *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, pp. 23-33.

⁹⁰ T Dunne, 'When the shooting starts: Atlanticism in British Security Strategy', *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 811-833.

⁹¹ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, issue 4, 2003, pp. 90-104.

Undoubtedly, Blair inherited that same commitment. Due to the "*Pax Americana*," the special relationship underpins the fundamental attitude of the British towards the United States. The British government has collaborated with the United States because it hopes that the special relations between the two countries can enable the United Kingdom to influence American policy. While American dominance within the post-Cold War global order is likely to remain, the British government needs to ensure that the United States maintains its liberal approach for the foreseeable future.⁹²

However, since Bush became President of the United States in 2000, it has been difficult for Blair to stay close to the United States in order to influence the United States foreign policy. Bush has demonstrated the clear perception of unilateralism and global American domination.⁹³ The United States, as the pre-eminent power of the world, depended deeply on the unilateral exercise of American power rather than on international law and institutions to get its way.⁹⁴ Bush regarded the United Nations as an "entirely instrumental light." If it were functional in securing wider support for the contemplated achievement, the Bush Administration was willing to work through it. Evidently, the United States decisions demonstrated that it did not

⁹² W Wallace, 'Living with the Hegemon: European Dilemmas', Social Science Research Council, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/wallace.htm>, viewed 23 June 2006.

⁹³ IH Daalder & JM Lindsay, *American Unbound: the Bush revolution in foreign policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003.

⁹⁴ R Jervis, 'Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained', *Political Science Quarterly*, vol. 120, no.3 2005, pp. 351-377.

give the nod to the United Nations.⁹⁵ For instance, the United States has rejected initiatives on climate change and the trade in small arms. America withdrew from the 'Anti-Ballistic Missile Treaty (ANM Treaty)' in December 2001 and blocked international efforts to strengthen the Biological Weapons Convention, even though the 2001 anthrax attacks in the United States clearly confirmed the dangers of biological terrorism.⁹⁶ Worst of all, the Bush Administration withdrew from a treaty to establish an International Criminal Court (ICC) in 2002.⁹⁷

After the 11th September attacks, Bush's *neo-conservative* foreign affairs and defense policies have been focused on the Bush doctrine of *pre-emption* with the powerful assertion of American hegemony. As a result, a strongly sense of distrust against the United States' legitimacy has rapidly grown. Even worse, the United States forces violate international Geneva Conventions in events such as the torture and prisoner abuse scandal in Guantanamo Bay, Cuba,⁹⁸ Bagram, Afghanistan,⁹⁹ and Abu Ghraib, Iraq.¹⁰⁰

⁹⁵ RW Tucker & DC Hendrickson, 'The Source of American Legitimacy', *Foreign Affairs*, vol. 83, no.6, 2004, pp. 18-32.

⁹⁶ 'US rejects germ warfare plan', *BBC*, 25 July 2001.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1456088.stm>, viewed 16 May 2006.

⁹⁷ 'US renounces world court treaty', *BBC*, 6 May, 2002.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1970312.stm>, viewed 16 May 2006.

⁹⁸ RN Taylor, 'Guantanamo is symbol of injustice, says Goldsmith', *The Guardian*, 11 May 2006.
<http://www.guardian.co.uk/guantanamo/story/0,1772226,00.html>, viewed 4 June 2006.

⁹⁹ T Golden, 'In U.S. Reports, Brutal Details of 2 Afghan Inmates' Deaths', *The New York Times*, 20 May 2005, <http://www.nytimes.com/2005/05/20/international/asia/20abuse.html>, viewed 4 June 2006.

Many people now believe that if American military act immorally or unethically then they are no better people than the "insurgents" they are trying to find.¹⁰¹

Since Bush's neo-conservative foreign policy swing toward unilateralism, and the decline of American legitimacy and credibility in the eyes of others, the special relationship between Britain and America was left in an uncomfortable position.¹⁰² During the Bush Administration's first eight months in office, the British government rapidly adapted to the major shift from the engaged internationalist perspective of the Clinton Administration to the unilateral approach of the Bush presidency.¹⁰³

There is no denying that the United States is only one superpower and it can go it alone if it has to.¹⁰⁴ From Blair's point of view, it is time to accept this fact and move on.¹⁰⁵ Blair believes that the world would be a much more risky place if the United States were left to go it alone and the

¹⁰⁰ D Jehl, 'G.I. in Abu Ghraib Abuse is spared time in jail', *The New York Times*, 3 November 2004, p. 16.

¹⁰¹ RW Tucker & DC Hendrickson, 'The Source of American Legitimacy', *Foreign Affairs*, vol. 83, no. 6, 2004, pp. 18-32.

¹⁰² *ibid*

¹⁰³ T Dunne, 'When the shooting starts: Atlanticism in British Security Strategy', *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 811-833.

¹⁰⁴ R Jervis, 'Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained', *Political Science Quarterly*, vol. 120, no. 3, 2005, pp. 351-377.

¹⁰⁵ A Moravcsik, 'Striking New Transatlantic Bargain', *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 4, 2003, pp. 74-89.

British did not stay close.¹⁰⁶ On occasions, when the United States decides to go it alone, the view of Blair is that his retreat will not make the Bush Administration multilateralist.¹⁰⁷ As a result, the United Kingdom must stay as close to the United States as possible with the aim of influencing United States foreign policy in a more multilateral approach.¹⁰⁸

It is clear from a speech from Prime Minister Blair in 2003 that Blair expected that Anglo-American relations could influence the United States to enlarge its liberal approach. In his words,

The price of influence is that we do not leave the United States to face the tricky issues alone ... We should remain the closest ally of the United States, and as allies, influence them to continue broadening their agenda. We are the allies of the United States not because they are powerful, but because we share their values.¹⁰⁹

Following the 11th September attacks, Blair has positioned the United Kingdom as the closest ally and supporter of the United States' war on terrorism, marking the multiple ties between the two countries. Blair realised

¹⁰⁶ J Eatwell, 'Britain and America: Ameliorating Unilateralism', *Social Research*, vol. 72, no. 4, 2005, pp.791-798.

¹⁰⁷ T Dunne, 'When the shooting starts: Atlanticism in British Security Strategy', *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 811-833.

¹⁰⁸ J Eatwell, 'Britain and America: Ameliorating Unilateralism', *Social Research*, vol. 72, no. 4, 2005, pp.791-798.

¹⁰⁹ 'Blair spells out UK and U.S. ties', *CNN*, 7 January 2003.

<http://cnnstudentnews.cnn.com/2003/WORLD/europe/01/07/blair.ambassadors/>, viewed 16 May 2006.

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

that "only the most voluble expressions of solidarity with the United States would purchase any influence over the White House."¹¹⁰ The special relationship between the United Kingdom and the United States after the 11th September attacks can be divided into two parts.

Firstly, the United Kingdom stood "shoulder to shoulder" with the United States in seeking to find and punish the perpetrators of the terrorist attacks on the World Trade Centre and the Pentagon and accepted the risks involved. Due to the warmth and cordiality of the United Kingdom, Bush paid the United Kingdom a compliment. "America has no truer friend than Great Britain," Bush said.¹¹¹

Secondly, Blair became a "missionary for the international coalition" against terrorism.¹¹² The role of the British military in Afghanistan may have been minor, but it led a major task in the area of diplomacy. After the 11th September attacks, Blair played an important role in building an international consensus, which would let the United States start an attack on the Taliban.¹¹³ Before the Afghanistan war, Blair embarked on two months of

¹¹⁰ D. Keohane, 'The United Kingdom' in A. Danchev & J. MacMillan (ed), *The Iraq War and Democratic Politics*, Routledge, Oxon, 2005.

¹¹¹ GW Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, The White House, 20 September 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, viewed 19 June 2006.

¹¹² D. Keohane, 'The United Kingdom' in A. Danchev & J. MacMillan (ed), *The Iraq War and Democratic Politics*, Routledge, Oxon, 2005.

¹¹³ 'Afghanistan: The shape of things to come?', *BBC*, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/in-depth/uk-politics/2001/open-politics/foreign-policy/afghanistan.stm>, viewed 11 May 2006.

diplomacy gathering international support for military action. Peter Riddell, a *London Times* columnist, estimates that, in the eight weeks after the 11th September attacks, Blair held 54 meetings with world leaders and traveled more than 40,000 miles, on 31 flights to persuade governments such as Russia and Pakistan to join the United States-led group.¹¹⁴ The United Kingdom also provided a diplomacy bridge between the United States on the one side and countries that America deemed to be sponsors of terrorism, such as Iran and Syria.¹¹⁵ By doing so, the British and American media designated Blair as "United States ambassador to the world."¹¹⁶

Blair's solidarity with the American tragedy and his leading role in and commitment to defeating Al Qaeda made an impression on Bush, the American congress, and the public. In 2003 he became the first Briton since Winston Churchill to be awarded a Congressional Gold Medal by the United States Congress for being "a staunch and steadfast ally of the United States of America" for his "outstanding and enduring contributions to maintaining the security of all freedom-loving nations."¹¹⁷ In 2003, Blair was also awarded

¹¹⁴ Cited in W Wallace, 'The collapse of British foreign policy', *International Affairs*, vol. 82, no. 1, 2005, pp. 53-68.

¹¹⁵ D Keohane, 'The United Kingdom' in A Danchev & J MacMillan (ed), *The Iraq War and Democratic Politics*, Routledge, Oxon, 2005.

¹¹⁶ C Suellentrop, 'Tony Blair: Bush's ambassador to America', *Slate*, 13 September 2002, <http://www.slate.com/id/2070857/>, viewed 14 June 2006.

¹¹⁷ L Hollingshead, 'Whatever happened to Blair's congressional gold medal?', *The Guardian*, 20 May 2006, <http://www.guardian.co.uk/usa/story/0,1779384,00.html>, viewed 19 June 2006.

AFGHANISTAN WAR (2001):

ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

an Ellis Island Medal of Honor for his support of the United States after 9/11. He is the first non-American to be so honoured.¹¹⁸

ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

Atlanticism is a philosophy of co-operation among European and North American nations regarding political, economic, and defense issues.¹¹⁹ According to a theory of liberal hegemony from Arnold Toynbee, a British economic historian, it has provided a rationale for American engagement in the construction and maintenance of global order after 1945. Toynbee looked back to the Western international organisation established under the United States leadership. Dominant powers had established structures of custom, law and institutionalised diplomacy, which were accepted as authoritative by America's allies and partners.¹²⁰

Since the post-Cold War era, the relationship between America and Europe has begun to transform from a true friendship with a strong-shared vision and common values, into a "coalition of the willing" with many non-willing states.¹²¹ Therefore, the United Kingdom has tried to bridge the gap

¹¹⁸ 'US to award Blair for leadership', *BBC*, 16 April 2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/2954567.stm>, viewed 19 June 2006.

¹¹⁹ JH Daalder, 'The End of Atlanticism', *Survival*, vol. 45, no. 2, 2003, pp. 147–166.

¹²⁰ W Wallace, 'Living with the Hegemon: European Dilemmas', Social Science Research Council, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/wallace.htm>, viewed 23 June 2006.

¹²¹ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, issue 4, 2003, pp. 90–104.

between the United States and Europe. As William Wallace, Professor of International Relations, London School of Economics, cited, "British foreign policy has tried to punch above its weight for the past half-century, while balancing between different sets of international allegiances".¹²² To reach this goal, successive British governments have followed the familiar strategy of seeking to persuade the United States to view the United Kingdom as its most trustworthy and effective ally and then leveraging this special status in its relations with other European countries.¹²³

Douglas T. Stuart, an Assistant Professor of Political Science at Dickinson College, stated that it has been difficult for the United Kingdom to sustain its role as a bridge between the United Kingdom and Europe, but the British have sixty years of experience to draw upon. As he said,

On the American side, the United Kingdom appreciate that it is not enough to "play Greece to America's Rome." Washington will only accord London a special status if the British are prepared to make a substantive contribution to the solution of common problems. On the Europe side, British attempts to play the "prefect" to an American "headmaster" are always resented and often rejected by the other NATO allies. To cope with the image of being an American "Trojan

¹²² W Wallace, 'The collapse of British foreign policy', *International Affairs*, vol. 82, no. 1, 2005, pp. 53-68.

¹²³ DT Stuart, 'NATO and the Wider World', *Australian Journal of International Affairs*, vol. 58, no.1, 2004, pp. 33-46.

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

horse" London has had to demonstrate its continuing commitment to some elements of the EU campaign of "ever closer union."¹²⁴

When Blair came to office, it was obvious that he is an "Atlanticist." One of his grand strategies of foreign policy focused on how to enhance a relationship with Europe, while the United Kingdom still played a leading and self-confident role. At the same time the United Kingdom government was concerned about how to balance the relationship with the European Union (EU) while binding the special relations with the United States.¹²⁵

In his first keynote speech on foreign policy, Blair made two clear points: that he wanted the United Kingdom to (1) bridge the gap between the United States and the continent of Europe and (2) play a leading and self-confident role in Europe. As he insisted, "we must end the isolation of the last twenty years and be a leading partner in Europe."¹²⁶

Once again, Blair set out this ambition in a speech in the autumn of 1999. He alluded to Dean Acheson's famous remark some 40 years earlier, that Britain had lost an empire and failed to find a role. As Blair argued, "we have a new role...not as a superpower but as a pivotal power, as a power

¹²⁴ ibid

¹²⁵ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, no.4, 2003, pp. 90-104.

¹²⁶ T Blair, *Speech by the Prime Minister Tony Blair at Lord Mayo's banquet*, 10 Downing Street, 10 November 1997, <http://www.number10.gov.uk/output/Page1070.asp>, viewed 19 June 2006.

that is at the crux of the alliances and international politics which shape the world and its future.”¹²⁷

Acting as a bridge across the Atlantic, Blair made good progress until Bush came to office in 2000. Since Bush became President of the United States, his foreign policy has been focused on a unilateral approach.¹²⁸ The rise of American unilateralism led to the ensuing European countries, especially France and Germany, feeding back against it. They question to the United States power, which has the ability to harm other states.¹²⁹ The losses of mutual trust and faith in the value of the partnership between the two sides of the Atlantic have been increasing. An argument in the contemporary European debate over world politics is to find ways of restraining American hegemony. Critics point out that European countries need to balance American dominance by building up European institutions as a competing center of power. For instance, the French policy has opposed a unipolar world. President Jacques Chirac of France took on the leadership of a coalition, which was designed to counterbalance American unilateralism and to put a multilateral approach as the top priority.¹³⁰ As Chirac stated,

¹²⁷ Cited in P Stephens, 'The special relationship and foreign policy: panel chairman's report', in JD McCausland & DT Stuart (ed), *U.S.-UK Relations at the Start of the 21st Century*, the Strategic Studies Institute, 2006, pp. 135-143.

¹²⁸ R Jervis, 'Understand the Bush Doctrine', *Political Science Quarterly*, vol. 118, no. 3, 2003, pp. 365-388.

¹²⁹ SP Kramer, 'Blair's Britain after Iraq', *Foreign Affairs*, vol. 82, issue 4, 2003, pp. 90-104.

¹³⁰ *ibid*

AFGHANISTAN WAR (2001):
ATLANTICISM IN BRITISH FOREIGN POLICY

When you look at the evolution of the world, you see that quite naturally a multipolar world is being created, whether one likes it or not. It's inevitable... That means our relations between the European Union and the United States will have to be relations of complementarity and partnership between equals. Otherwise it will be a different world, which is not what France observes and wants.¹³¹

Similarly, Dominique de Villepin, former foreign minister of France, augured that to counterbalance the hyperpower: the expansion of numerous regional poles will help to achieve international stability rather than enhancing the partnership with the United States.¹³²

Tim Dunne, the Head of the Department of Politics at the University of Exeter, concluded "the theory of realism would suggest that the rational response for states in a unipolar order is to balance against the hegemon in order to check the projection of its power. An underlying assumption here is that a unipolar world is a more disorderly one. The ties that bind alliances together will also be looser in a unipolar world."¹³³

The growing imbalance of power between the United States and European countries is becoming a crisis in transatlantic relations. Americans

¹³¹ C Kovacs, 'US-European Relations from the Twentieth to the Twenty-first Century', *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, 2003, pp. 435-455.

¹³² T Dunne, 'When the shooting starts: Atlanticism in British Security Strategy' *International Affairs*, vol. 80, no. 5, 2004, pp. 811-833.

¹³³ *ibid*

and Europeans are growing apart. Robert Kagan, an American neo-conservative scholar and political commentator, pointed out "Americans are from Mars and Europeans are from Venus."¹³⁴ Kagan argued, "It's time to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the world, or even that they occupy the same world".¹³⁵

Ivo H. Daalder, a senior fellow at the Brookings Institution, expected that the one crucial consequence of the differentiation of power is the effective end of Atlanticism. "American-European foreign policies no longer centre around the transatlantic alliance to the same overriding extent as in the past," he said.¹³⁶

It has been suggested that it is pointless to offer advice to the American empire due to the belief that the United Kingdom government has no influence on the United States. Peter Riddell, a leading political commentator for *Times*, argued that the alliance between the British and the United States over Afghanistan has been a marriage of convenience and circumstance, not of ideological unity. He pointed out that Bush and Blair have different approaches. "The former is nationalist in origin and application, while the later is internationalist," Riddell stated.¹³⁷ In addition, Larry Diamond, a Professor of Sociology and Political Science at Stanford University, stated that the United States has had a policy to "freeze out the

¹³⁴ R Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World*, Alfred A. Knopf, New York, 2003, p. 3-4.

¹³⁵ Cited in PH Gordon, 'Bridging the Atlantic Divide', *Foreign Affairs*, vol. 80, no.1, 2003, pp. 70-83.

¹³⁶ IH Daalder, 'The End of Atlanticism', *Survival*, vol. 45, no. 2, 2003, pp. 147-166.

¹³⁷ P Riddell, 'Tony Blair Needs a Hug', *Foreign Policy*, issue 139, 2003, pp. 90.

Brits.”¹³⁸ The United Kingdom has also been damaged by supporting the United States in the war on terrorism resulting in the United Kingdom's diminished influence in Europe. Therefore, it is imperative that the United Kingdom turns away from the United States and pays more attention to enhancing its relationship with Europe.¹³⁹

This tension has put the United Kingdom in a difficult situation. Bush's neo-conservative perception has become one of the most important challenges facing Blair's foreign affairs. Questions are raised about the heart of Blair's strategy, which is an effort to find a new position in order to balance the relationship with the United States and that with Europe.¹⁴⁰

In an age of an American world empire, Blair disagrees with the critics' perception of “the end of Atlanticism”. In a speech by Blair in 2006, the second in a series of three he is giving on international policy, he confirmed his support of Atlanticism, stated that there needs to be a strong alliance to tackle the world problems, especially the terrorism threats. From Blair's point of view, the conflicts can be solved by a strong by maintaining alliance and supporting an active foreign policy of engagement not isolation. Blair realises that it is difficult to become a true friend with the United States. Moreover, he insisted that the United Kingdom would not always agree with America. However, Blair blamed the strain of anti-American feeling in parts of

¹³⁸ Cited in J Sloboda & G Rifking, *What would we want to say on global security policy to the incoming US Administration*, Oxford Research Group, Oxford, 2004.

¹³⁹ J Sloboda & G Rifking, *What would we want to say on global security policy to the incoming US administration*, Oxford Research Group, Oxford, 2004.

¹⁴⁰ IH Daalder, ‘The End of Atlanticism’, *Survival*, vol. 45, no. 2, 2003, pp. 147–166.

European politics and called it “madness.” Instead of being against the American hegemon, the United Kingdom has urged Europe to co-operate with the United States in order to promote the long-term interests of the world. As Blair concluded,

The danger with America today is not that they are too much involved. The danger is they decide to pull up the drawbridge and disengage. We need them involved. We want them engaged. The reality is that none of the problems that press in on us can be resolved or even contemplated without them. Our task is to ensure that with them, we do not limit the agenda to security. If our security lies in our values and our values are about justice and fairness as well as freedom from fear, then the agenda must be more than security and the alliance include more than America.¹⁴¹

After the 11th September attacks, Blair’s foreign policy has thus been guided by the hope that Britain can combine its position as America’s closest friend with one of foreign policy leadership in the EU.¹⁴² Blair instigated bilateral meetings with some European leaders and with President Bush. Blair and other heads of states and governments of the European Council attended an urgent meeting in Brussels, at which an action plan of anti-terrorism was approved. The European Foreign Secretary and other

¹⁴¹ T Blair, *Global alliance for global values speech*, 10 Downing Street, 27 March 2006, <http://www.number10.gov.uk/output/Page9245.asp>, viewed 19 June 2006.

¹⁴² SP Kramer, ‘Blair’s Britain after Iraq’, *Foreign Affairs*, vol. 82, no.4, 2003, pp. 90–104.

government ministers attended special sessions of the EU Council of Ministers, at which initiatives to combat terrorism at a European level were taken.¹⁴³

While the United States, the strongest military power in the world, hesitated over whether or not to co-operate with the NATO, Blair has begun to renew the American relationship with Europe by playing a leading role in NATO. The United Kingdom, therefore, tried to encourage Europe to commit them to multilateralism to solve global problems, and particularly over the issue of global terrorism. The British government hoped that Europe's general commitment to multilateral efforts would close the policy gap between the European states and America, and influence the United States to enlarge its multilateral approach.¹⁴⁴

In the anti-terrorist campaign, the United Kingdom needs collective security, which promotes shared and sustainable responsibilities for the management terrorism threats. The United Kingdom has respect for international law and fundamental human rights at its heart. Blair insisted that only by working together would countries be able to overcome the threats they face.¹⁴⁵ The United Kingdom has been at the forefront of efforts within NATO to transform it from being a military alliance designed to defend its

¹⁴³ T Youngs, *Afghanistan: the culmination of Bonn process*, *International Affairs and Defence Section*, House of Commons Library, the United Kingdom Parliament, 26 October 2005.

¹⁴⁴ JM McCormick, 'The War on Terror and Contemporary U.S.-European Relations', *Politics & Policy*, vol. 34, no. 2, 2006, pp. 426-450.

¹⁴⁵ T Blair, *Global alliance for global values speech*, 10 Downing Street, 27 March 2006.
<http://www.number10.gov.uk/output/Page9245.asp>, viewed 19 June 2006.

members, to one focused both on high-intensity warfighting and, increasingly, demanding post-conflict stabilisation operations. Blair persuaded NATO to tackle the root causes of terrorism 'aboard. Blair's policies focus on diplomacy, peacekeeping and nation-building efforts, economic aid, and democracy-promoting assistance.¹⁴⁶

As Blair cited, So I believe this a fight for freedom. And I want to make it a fight for justice too. Justice not only to punish the guilty, but justice to bring those same values of democracy and freedom around the world... The starving, the wretched, the dispossessed, the ignorant, those living in want and squalor from the deserts of Northern Africa, to the slums of Gaza, to the mountain ranges of Afghanistan: they too are our cause.¹⁴⁷

The United Kingdom has had much success in the case of the Afghanistan war. A long-term commitment to regional stability became the EU's main priority.¹⁴⁸ Eighteen countries, Austria, Belgium, Bulgaria, Great Britain, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Romania, Spain, Sweden, and Turkey are contributing to the ISAF, the peacekeeping mission in Afghanistan

¹⁴⁶ JM McCormick, 'The War on Terror and Contemporary U.S.-European Relations', *Politics & Policy*, vol. 34, no. 2, 2006, pp. 426-450.

¹⁴⁷ Cited in IH Daalder, 'The End of Atlanticism', *Survival*, vol. 45, no. 2, 2003, pp. 147-166.

¹⁴⁸ S Duke, 'CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link', *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, 2002, pp. 153-169.

sanctioned by the United Nations Security Council in December 2001. France, Italy, Germany and Britain are the main contributors.¹⁴⁹

The ISAF works closely with the United Nations and the Afghan interim government. It carries three principal tasks: (1) aiding the interim government in developing national security structures; (2) assisting the country's reconstruction; and (3) assisting in developing and training future Afghan security forces.¹⁵⁰ ISAF's role has primarily been one of successful roles of Europe after 11th September 2001.¹⁵¹

Evidently, the United Kingdom tried to reconstruct the transatlantic partnership between the United States and European countries. While Blair has great faith in the value of the special relationship with the United States, he also made efforts to ensure that he does not detach himself from his partners in the European Union.

CONCLUSION

While the United States has been placed as the pre-eminent power of the world, the world is becoming increasingly interdependent. Consequently, the United Kingdom needs to find a new balance between a

¹⁴⁹ R Huang, 'Fact Sheet: International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan', Center for Defense Information, 14 February 2002, <http://www.cdi.org/terrorism/isaf.cfm>, viewed 21 June 2006.

¹⁵⁰ *ibid*

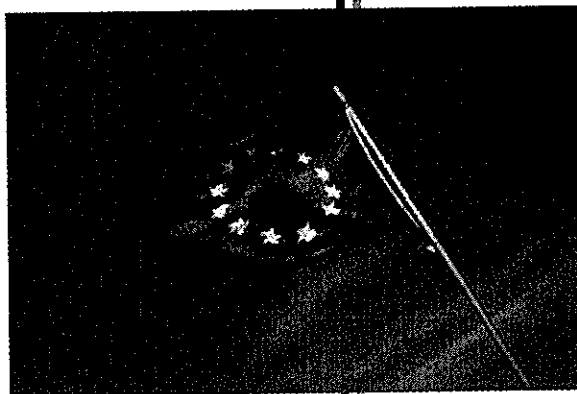
¹⁵¹ P Rogers, *Iraq, Afghanistan and now Iran Once Again*, Oxford Research Group, Oxford, 2006.

close relationship with the United States and a determination to finally become an unquestioned part of Europe. It is imperative that the United Kingdom is able to be the "bridge" between America and Europe.¹⁵²

No country is great enough to solve the problem of global terrorism alone. To win the war on terrorism, the United Kingdom needs to mobilise international coalitions and build institutions to address shared threats and challenges. The United Kingdom needs to ensure that the United States and Europeans countries do not go their separate ways. The Blair government needs to convince both sides of the Atlantic that despite their differences, in the world of interdependence and global terrorism, neither Europe nor America can tackle on these issues independently. They need to work together to promote common interests around the world.¹⁵³ This will be a win-win situation all round.

¹⁵² J Dumbrell, 'Working with Allies: The United States, the United Kingdom, and the War on Terror', *Politics & Policy*, vol. 34, no. 2, 2006, pp. 452-472.

¹⁵³ PH Gordon, 'Bridging the Atlantic Divide', *Foreign Affairs*, vol. 80, no.1, 2003, pp. 70-83.



“...อาเซียนอาจจะไม่จำเป็นต้องเลียนแบบ
เพียงแต่นำมาเป็นตัวแบบที่นำมาศึกษา
นำส่วนที่ดีมาใช้ และคงจะไม่เหมือนยุโรป
ได้ทั้งหมด...”

ABSTRACT

EU INTEGRATION: IMPLICATION FOR ASEAN AND THAILAND

The Summary of the Academic Seminar

This article is adapted from the presentation and discussion of the Academic Seminar delivered at Chulalongkorn University on June 30, 2006. The Centre for European Studies hosted the biannual Academic Seminars, the purpose of which is to educate high-school Thai teachers to acknowledge and comprehend the fundamental information on the European Union.

This article comprises of three different topics in the theme of 'EU integration: Implication for ASEAN and Thailand' by three distinguished lecturers. Assist. Prof. Surat Horachaikul gave the lecture on the aspect of 'EU Integration Process.' Assoc. Prof. Dr. Prapat Thepchatree presented 'ASEAN Integration Process.' This is followed by 'EU Integration: Lessons and Directions for ASEAN and East Asian Community' by Assoc. Prof. Dr. Chulacheeb Chinwanno.

การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย*

ผศ. ดร.จาริต ดิงศรัทธี

กิจกรรมการอบรมสัมมนาประจำศูนย์ยุโรปศึกษาจัดทำเพื่อเผยแพร่เกี่ยวกับยุโรปและสหภาพยุโรปให้กับผู้ที่อยู่ในประเทศไทย ประกอบด้วยประเด็น

การบูรณาการ (Integration) อย่างในสหภาพยุโรปอย่างไร และมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างไร

การรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค (Regionalism) เกิดขึ้นมานานในภูมิภาคยุโรปเองเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มขึ้นในช่วง ค.ศ. 1960 ฉะนั้นการรวมตัวดำเนินมาโดยตลอด สิ่งที่น่าสนใจคือ ปัจจุบันการรวมกลุ่มไม่ได้หยุดนิ่งเพียงเท่านั้น แต่กลับมีการขยายขอบเขตการรวมตัวมากขึ้น ขณะเดียวกันการรวมเป็นสหภาพ ประเทศ และรัฐยังคงมีอยู่ ฉะนั้นโลกาภิวัตน์ยังคงเกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปนี้

เศรษฐกิจ พ.ศ. 2542 เกิดเงินสกุลยูโรและนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายกลายเป็นเงินตราสกุลหลัก ยกเว้นไม่กี่ประเทศที่ไม่ใช้ เรื่องนี้ได้กลายมาเป็นประเด็นที่

* บทความนี้ดัดแปลงจากบทถอดเทปบันทึกเสียงการอบรมสัมมนาวิชาการเรื่อง “การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย” จัดขึ้น ณ ห้องประชุมจุฬารัตน์-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 30 มิถุนายน 2549 เวลา 8.00-16.00 น.

น่าสนใจอันจะมีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศด้วย ทางศูนย์ศึกษายุโรปเองก็ได้ศึกษาเหตุผลความเป็นมาของเงินสกุลนี้ด้วย

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) หากกล่าวถึงสหภาพยุโรปในบริบทของอาเซียน ไม่ใช่แม่แบบของเรา แต่เป็นจุดอ้างอิง (Reference Point) เพื่อใช้ในการศึกษาและการเปรียบเทียบ

ในแง่ความสัมพันธ์ยุโรปกับไทย ด้านการค้า การลงทุน ผลประโยชน์ และการเงิน วาทะของแต่ละฝ่ายในโลกเป็นอย่างไร รวมถึงความสัมพันธ์กับอาเซียนครบรอบ 10 ปีแล้วอาเซียนได้อะไรบ้าง

กระบวนการบูรณาการสหภาพยุโรป: ความก้าวหน้าล่าสุดถึงปัจจุบัน

ผ.ศ.สุรัตน์ โทราชัยกุล

อะไรคือสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปไม่ใช่องค์การเหนือชาติหรือองค์การระหว่างรัฐบาลมาเจกัน หากเป็น *supranational* นักการเมืองพวกโปรยุโรป (Pro-EU) อย่างมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) อาจไม่เห็นด้วย แต่หากเป็น *international government* พวกยูโรสเกปติก (Euro-sceptic) นั้นกลับพอใจ แต่พวก Pro-EU นั้นจะไม่พอใจ¹ ทำให้คำสองคำระหว่าง *supranational* และ *international government* มีค่าเท่ากัน

¹ หลังจากการก่อตั้งสหภาพยุโรป กลุ่มนักการเมือง นักวิชาการและปัญญาชนในยุโรปมีความเห็นหลักแบ่งเป็น 2 ทาง ได้แก่กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางนโยบายของสหภาพยุโรปเรียกว่าพวกโปรยุโรป (Pro-EU) และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่มั่นใจในจังหวะก้าวของสหภาพยุโรป เรียกว่ายูโรสเกปติก (Euro-sceptic)

ฉะนั้น *อัตลักษณ์* ของยุโรปใหม่มีลักษณะอย่างไร จึงเหลือเป็นคำถาม เพราะเหล่า Franco-German Motor เริ่มมีปัญหา ยุคนี้เองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่ง Euro-parliament ประกอบด้วยเหล่า Euro-sceptic จำนวนมาก

ประเทศฝรั่งเศสและฮอลแลนด์ปฏิเสธรัฐธรรมนูญร่วมของสหภาพยุโรป (EU constitution) แต่ก็มีกลุ่มที่สนับสนุนเช่นกัน จึงเกิดภาวะชะงักงันบ้าง จากนั้นก็จะกระโดดตนเองไปไกลจากจุดเดิมอีก ทุกอย่างจึงเป็นวิวัฒนาการ (evolution) ปัญหาคือปลายทางของความสำเร็จอยู่ตรงจุดใด เพราะหากจะทำนายในเชิงสมบูรณ์ อาจจะถูกต้องหมด แต่ขณะเดียวกันหากมองเชิงสัมพัทธ์นั้นไม่ใช่สิ่งง่าย เพราะต้องมองปัจจัยควบคุมภายนอกด้วย

แล้วอะไรคือสหภาพยุโรป ในเมื่อระบบที่เรียกว่า Franco-German นั้นมีปัญหาแม้เยอรมันจะอุทิศตัวในหลายๆ เรื่องอย่างก็ตาม โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม ตั้งแต่ ค.ศ. 1970 จนกระทั่งการสิ้นสุดของกำแพงเบอร์ลินแล้วอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปก็ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีหลายปัจจัยอื่นอีกเช่น

1. ชาวโคโซโวที่เป็นมุสลิม พ่อแม่ถูกฝังทั้งเป็นโดยชาวเซิร์บ พี่สาวถูก ข่มขืน และกักขัง พ่อมีลูกต้องย้ายไปนับถือออร์ทอดอกซ์ กลายเป็นเหตุการณ์การสังหารหมู่ของยิดเลอร์ (Holocaust) ปัญหาที่ยังเกิดขึ้นข้างหลังบ้านของทวีปยุโรปไม่ได้รับความสนใจ กลับสนใจเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจเท่านั้น นโยบายความมั่นคง (Security Policy) ยังคงมีปัญหา

2. เหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหภาพยุโรปก็ยังไม่พบโดยเฉพาะอังกฤษประกาศด้านการก่อการร้ายร่วมกับสหรัฐฯ หรือการสร้างความสัมพันธ์ในอดีตระหว่างนายกรัฐมนตรีแธตเชอร์ซึ่งเป็นอนุรักษนิยมกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ โรนัลด์ เรแกน จากพรรครีพับลิกัน จนถึงปัจจุบันความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีเช่นนี้จะบั่นทอนในระดับพหุภาคีในยุโรปได้ ความเป็นเสรีนิยมใหม่

(Neo-liberalism) ของอังกฤษค่อนข้างชัดเจนมากขึ้นในช่วง 17 ปีที่ผ่านมาและพรรคเลเบอร์ก็ค่อยๆ ย้ายอุดมการณ์ทางซ้ายมาอยู่ตรงกลางจนมาอยู่ทางขวา

3. อีกในหลายๆ ประเทศต้องเปลี่ยนท่าทีจากที่เคยสนับสนุนสหรัฐฯ เรื่องการก่อการร้าย พอถูกผู้ก่อการร้ายโจมตีจึงเปลี่ยนท่าที เช่นเหตุการณ์ในสเปน ฮอลแลนด์ อัลจีเรีย ฝรั่งเศสและตูนิเซีย เป็นต้น

4. ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ เหตุการณ์การเขียนการตูนล้อเลียนศาสดามุฮัมมัด โดยนักหนังสือพิมพ์ของเดนมาร์ก แสดงให้เห็นถึงความก้าวร้าวและล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน ภายหลังสหรัฐฯ กลับสนับสนุนเดนมาร์กอีก พอสหภาพยุโรปเปลี่ยนจาก Anti-communism world เป็น Anti-terrorism world ในสายตาชาวอเมริกันถือว่ายุโรปทำตนก้าวร้าวเกินไป ปัจจุบันต้องยอมรับว่าโลกไม่ได้มองแง่ร้ายถึงเพียงนั้น บ้างว่าไม่ควรเชื่อสหรัฐฯ มากเกินไป และเมื่อมองข้อเท็จจริงว่า “เวียตนาม” กำลังเกิดขึ้นในอิรัก รวมทั้งอิหร่านและเกาหลีเหนือประเทศเหล่านี้ไม่เกรงกลัว ซึ่งให้เห็นว่าบริบทการต่างประเทศปัจจุบันเป็นตัวกำหนดปัญหามากกว่าถูกกำหนดโดยมุมมองของสหรัฐฯ อีกทั้งหากเชื่อแนวคิดเสรีนิยมใหม่จะมุ่งไปสู่การทำลายรัฐสวัสดิการสังคม (Welfare State - UK / Social Welfare - US)

5. ปัญหารัฐสวัสดิการ (Welfare state) บริษัทและโรงงานต่างหลบหนี (runaway plants) คนจึงตกงานเพราะปัญหาอยู่ที่โครงสร้าง และแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย ที่เหลือผู้หญิงก็กลับออกมาทำงานและทำได้ดีในอุตสาหกรรมบริการ (Service Industry) แต่อุตสาหกรรมการผลิต (Manufacture Industry) กลับพึ่งลงบรรดาเจ้าของโรงงานจึงไม่ต้องการใช้แรงงานของคนในประเทศ กลับออกไปตั้งโรงงานในต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย เพราะละเมิดสิทธิแรงงานได้ง่ายกว่า (abuse) อีกทั้งอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนีประกาศขอไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เพราะคนเข้ามาในตลาดแรงงานได้น้อยลง ด้วยเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่ บริษัท โรงงานก็ย้ายฐานการผลิต

การเก็บภาษีที่ทำได้น้อยและความรับผิดชอบต่องินบำเหน็จบำนาญมีน้อยลง สหภาพยุโรปจึงหลงทางและระบุตัวตนได้ไม่ชัดเจน

6. การต่างประเทศของสหภาพยุโรป

เรื่องพม่า สหภาพยุโรปเกี่ยวข้องมาโดยตลอด (แตกต่างจากประเทศจีนและเกาหลีเหนือที่ไม่เคยคิดทำอะไรด้วย) นักธุรกิจผู้ลงทุนต่างเรียกร้องให้เลิกเกี่ยวข้องกับเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะส่งผลกระทบเรื่องธุรกิจ

นโยบาย CAP (Common Agricultural Policy) - เกิดข้อขัดแย้งทางด้านการค้า เพราะเนื่องจากว่ามีการบริจาคความช่วยเหลือมากเกินไปบิดเบือนตลาดที่ควรจะเป็นไปตามกลไก

นโยบาย CFSP (Common Foreign & Security Policy) - ไม่ได้ทำงานบนพื้นฐานของยุโรป เมื่อสงครามเวียดนามจบลง สหรัฐฯ พ่ายแพ้ ได้มีการวางยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ ไว้คือการกำหนดกฎหมาย กฎเกณฑ์เยอรมนีกับญี่ปุ่น ซึ่งสร้างความลำบากใจแก่สหรัฐฯ นักวิเคราะห์ต่างวิเคราะห์ว่าผู้ชนะสงครามคือเยอรมนีกับญี่ปุ่น เพราะเยอรมนีและญี่ปุ่นไม่เสียค่าบารุงกลาโหมใดๆ ในอดีต และพอวันนี้สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ครองเศรษฐกิจและรับผิดชอบกฎเกณฑ์ของโลกเอาไว้ ปัญหาในโคโซโว ผู้รับผิดชอบคือสหภาพยุโรป แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุดคือ เยอรมนี รวมถึงปัญหาอื่นๆ ที่ประสบเช่น การอพยพ ทหารในอัฟกานิสถาน ส่วนญี่ปุ่นกลับเป็นว่าให้การช่วยเหลือเป็นเงินมากกว่า เพราะมีความรู้สึว่าการทหารญี่ปุ่นมีความอ่อนไหวมากกว่า ฉะนั้นหากสหรัฐฯ ขอกำลังทหารจากญี่ปุ่นได้ต้องใช้วิธีการซู่ความสัมพันธ์ จึงจะยอม เพื่อให้เกิดการขัดใจ

สหภาพยุโรปมีผลกระทบกับไทยอย่างไรและเหตุที่ควรนำสหภาพยุโรปและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเปรียบเทียบ

เพื่อนำมาศึกษาและใช้อ้างอิงเรื่องตรรกะของการบูรณาการและปรับใช้ในภูมิภาคนี้เพื่อสร้างอำนาจตนให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นแรงบันดาลใจให้ อาเซียนได้

ทำบูรณาการเชิงลึกที่ไม่ใช่เชิงกว้าง (การเพิ่มจำนวนสมาชิก) ได้เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป อุปสรรคสำคัญคือการยังยึดหลัก *ชาตินิยม* และความคิดที่ทำให้การขยายในเชิงลึกไม่สำเร็จ ฉะนั้นหากจะสร้างบูรณาการเชิงลึก อาเซียนไม่จำเป็นต้องสร้างให้เหมือนกันทุกประการ เพราะความแตกต่างหลากหลาย (diversity) อย่างน้อยในเรื่อง *ศาสนา* เช่น ตุรกีซึ่งเป็นประเทศมุสลิมอันเป็นอุปสรรคในการเข้าร่วมสหภาพยุโรป อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรก็เช่นเดียวกันที่ทำให้ผิดหวังในเรื่องบูรณาการ เหตุการณ์ในประเทศกัมพูชาเผาศาสนาพุทธไทยอันเกิดจากพื้นฐานของการเมืองภายในที่เกิดขึ้นและรัฐบาลไทยไม่ยอมกดดันเพื่อนบ้านให้ไปสู่กระบวนการประชาธิปไตย อีกทั้งสนับสนุนการกักขังขององซาน ชู จี หรือกรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นประเด็นมาดบังภาพใหญ่ของประเทศ คือ ความมั่นคงโดยเฉพาะระหว่างไทยและมาเลเซีย ตัวประเทศมาเลเซียก็หัวง่กรงถึงปัญหาการก่อการร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นกับตน ในฐานะเป็นเพื่อนบ้านจึงต้องใส่ใจและเห็นใจประเทศเพื่อนบ้าน

ฉะนั้นหากประเทศไทยทำสิ่งที่ถูก ไม่เข้าข้างในสิ่งที่ผิด รวมทั้งให้เข้าถึงความรู้สึกของประเทศเพื่อนบ้านที่แท้จริง (Feel the same) จะช่วยให้การเกิดบูรณาการเป็นไปได้ ประเทศไทยอาจจะกลายเป็นเหยื่อของจักรวรรดิโลกตะวันตกได้เพราะมาจากการเซ็นข้อผูกมัดต่างๆ ในนามของ divide & rule โดยเฉพาะ FTAs การค้าขายเสรี เช่น กับประเทศสหรัฐฯ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น แต่เหตุใดจึงไม่หันมาทำกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บัง ทังหมดนี้คือสิ่งที่ยุโรปสามารถสอนเราได้ และการบูรณาการในอาเซียนอาจจะเกิดขึ้น

ถาม-ตอบ

คำถาม ตอนแรกสหภาพยุโรปมีค่าเงินสกุลยูโรที่ต่ำกว่าสหรัฐฯ แต่ปัจจุบันกลับสูงขึ้น จุดนี้สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจของยุโรปอย่างไร

คำตอบ ยุโรปเป็นผลผลิตของสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตั้งแต่เงินช่วยเหลือที่ได้รับจากแผนมาร์แชล (Marshall plan) ซึ่งทั้งผู้รับเงินกับผู้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปดั้งเดิมล้วนเป็นบุคคลเดียวกัน ยกเว้นประเทศยูโกสลาเวีย (นำโดยติโต)

ถูกต่อต้านจากสหรัฐฯ ส่วนอิตาลีได้รับเงินช่วยเหลือซ้ำเนื่องจากมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายซ้ายเข้ามา และสหรัฐฯ ได้ส่งหน่วยงานซีไอเอ (CIA) เข้าไปจัดการในประเทศนี้ สุดท้ายพระสันตะปาปาก็ต่อต้านฝ่ายซ้ายเช่นกันและกล่าวว่าหากอยากจะเป็นสังคมนิยม (Socialism) ได้จะต้องไม่เป็นรัฐคริสเตียนด้วย ทั้งหมดนี้คือภาพรวมที่สะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐฯมีนัยสำคัญในการสร้างพันธมิตร สหภาพ ยุโรปเองยังไม่ได้ลังบางในตอนแรก พอมีเงินยูโรครั้งแรกนักเศรษฐศาสตร์บางคนมองถึงความจำเป็นมากน้อยของการมีสกุลยูโร สมมติว่านำเงิน 100 ปอนด์ แล้วไปแลกเงินตราในหลายๆประเทศ โดยห้ามนำไปใช้ จากนั้นนำเงินกลับมาแลกคืนเป็นเงินปอนด์อีกครั้งจะพบว่าเงินเหลือ 86 ปอนด์ แสดงให้เห็น 2 ประเด็นคือ

1. หากต้นทุนการทำรายการ (Cost of Transaction) สูงมาก ทำให้เงินลดค่าลงไป การรวมกลุ่มในภูมิภาค (bloc) จะเกิดขึ้นลำบาก
 2. อีกทั้งยังเรื่องกลไกการตลาด ที่ต้องใช้ปัจจัยมากเพียงใดในการควบคุมเงิน
- ในสหรัฐฯ ค่าเงินที่ถึงแม้ขาดเสถียรภาพ (Stability) กล่าวคือ stock dollar มีลักษณะขึ้นลงบ่อยครั้ง (fluctuation) พ่อค้าบางคนกลับให้ความสนใจ แต่ขณะเดียวกันในยุโรปเองกลับมีข้อถกเถียงกันว่าหากเงินยูโรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจะส่งผลให้เงินมีมูลค่าหรือเสถียรภาพหรือไม่ ข้อสำคัญหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นคือ สหภาพยุโรปและมาเลเซียปฏิเสธฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ของสหรัฐฯ เพราะเงินสกุลดอลลาร์ต้องอิงอยู่กับหลักการตลาด หากทำความเข้าใจว่าเงินยูโรมีเกณฑ์ขั้นต่ำและสูง (minimum and maximum thresholds) อยู่และสามารถใช้ตัวเองกำหนดเงินว่าจะอยู่ ณ จุดใด ฉะนั้น เงินที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอน่าจะมีปัจจัยบวกมาสนับสนุนอยู่ อย่างเช่นประเทศเยอรมนีและอังกฤษมีเงินสะสมอยู่ค่อนข้างมาก อันเป็นปัจจัยเพิ่มขึ้นที่สำคัญ อย่างไรก็ตามเกิดความคิดว่าทำอย่างไรให้เงินสกุลยูโรมีค่าเทียบเท่ากับเงินดอลลาร์ให้ได้

คำถาม จากการทำสงครามในโคโซโวของนาโต (NATO) นำโดยสหรัฐฯ มีประเทศที่เป็นสมาชิกนาโตและเป็นทั้งสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยนั้น ไม่เต็มใจที่จะร่วมสงครามนี้ และต่อมาหากนาโตจะต้องทำสงครามอีกและประเทศสมาชิกนาโตที่อยู่ในสหภาพยุโรปจะต้องลำบากใจ จำเป็นหรือไม่ที่สหภาพยุโรปจะมีกองทัพเป็นของตนเองต่างหากจากนาโต

คำตอบ สหภาพยุโรปมีกองกำลังเป็นของตนเองอยู่แล้ว คือ European Army Unit อย่างไรก็ตาม มีการระบุว่าถ้าประเทศใดที่ต้องการจะส่งเข้าร่วมก็แล้วแต่สมัครใจ ซึ่งให้เห็นว่าภูมิภาคนี้นี้คือการขาดค่านิยมร่วม (common value) และสิ่งที่ขัดกันอีกประการคือเงินที่สนับสนุนการฝึกอบรมกองทัพสหภาพยุโรป ปัจจุบันเงินสนับสนุนมาจากทรัพยากรของนาโตถึงร้อยละ 83 ด้วยเหตุนี้แม้แต่ประเทศตุรกีไม่พอใจ เพราะทั้งที่ตนเป็นสมาชิกนาโตแต่กลับไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเสียที หรือประเทศไนจีเรียมีประเทศอังกฤษที่เป็นผู้รู้จักดีที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศในเครือจักรภพ (commonwealth nation) เช่นเดียวกับ อิตาลีที่รู้จักอัลเบเนียดี ฉะนั้นความคิดเรื่องรัฐชาติ (Nation-state) ยังคงมีอยู่ในสหภาพยุโรปซึ่งไม่ใช่รัฐเพียงรัฐเดียวแต่ประกอบไปด้วยหลายๆ รัฐชาติ คำกล่าวที่ว่ารัฐชาติได้หมดสิ้นไปแล้วเป็นเพียงมายาคติเท่านั้น รัฐชาติยังคงอยู่และแข็งแกร่งกว่าเดิม เพราะไม่ว่าการตัดสินใจใดๆ ก็ตามเช่น FTAs หรือการรับประกันเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนในท้ายที่สุดแล้วรัฐชาติเท่านั้นเป็นผู้ตัดสินใจเพราะถือว่าเป็นสิ่งชอบธรรม

คำถาม เมื่อ 10 กว่าปีที่แล้ว กองทัพของประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสมีความสำคัญต่อภูมิภาค ทั้งแข็งแกร่งและจะพัฒนาเป็นผู้นำภูมิภาคไปสู่นโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระแท้จริงจากนาโต แต่แล้ว เมเดลีเน อัลไบรต์ (Madeleine Albright รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศสหรัฐฯ ในขณะนั้น) กล่าวว่าการปฏิบัติการด้านการทหารจะต้องเป็นไปในกรอบของนาโตเท่านั้น อีกประการคือ *สนธิสัญญาเซนต์ มาร์โลว์* (St. Marlow 1998) ระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการผลักดันความร่วมมือทางด้านการทหาร แต่ประเทศเยอรมนีกลับไม่พยายามร่วมมือ หากมองใน

ระดับโครงสร้างขณะนี้ประเทศต่างๆ มีความพยายามให้ทหารเป็นทหารอาชีพ เพราะทหารอาชีพจะสามารถถูกส่งไปรบยังต่างประเทศได้ ภารกิจหลักของยุโรป คือ ปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศได้ ในความคิดเห็นของอาจารย์ [วิทยากร] เป็นอย่างไร เหตุใดเยอรมนีจึงไม่ยอมรับการสร้างทหารอาชีพและร่วมมือกับประเทศอื่นๆ

คำตอบ ดั่งที่อัลไบร์ต ระบุไว้นั้นอาจจะไม่ชัดเจนแต่กล่าวว่าเป็น กองกำลังรักษาสันติภาพ (Peace Keeping Force) ซึ่งในทัศนะของวิทยากรเห็นว่าไม่มีอันตรายใดๆ และมีข้อถกเถียงเยอรมนีว่ามีให้รวมกองกำลังแล้ว กำลังความสามารถ (Capacity) โดยรวมแล้วยังมาก (ระดับ 4-5 จาก 10) ส่วนอังกฤษมีสหราชอาณาจักรเป็นผู้ถ่ายทอดด้านการทหารที่สูงที่สุดอยู่แล้ว (ระดับ 8) เช่นเดียวกันกับอิสราเอล เยอรมนีก็จะเกรงกลัวว่าจะทำให้ประเทศเสียเงินจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงทางมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ซึ่งเป็นคำที่กำกวมเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามการแทรกแซงคือความรับผิดชอบในการปกป้องผู้อื่น หากมหาอำนาจสนับสนุนเรื่องนี้และนำไปใช้ในทางที่ผิด อันจะส่งผลให้เยอรมนีเสียเงินจำนวนมาก ขณะเดียวกันยังมีความไม่ลงรอยในอีกหลายเรื่อง เพราะผลประโยชน์ของอังกฤษและเยอรมนีไม่เหมือนกัน แม้จะมีจุดร่วมกันอยู่บางประการ ฉะนั้นบางกรณีเยอรมนีก็ตกลงกับสหราชอาณาจักรหากอย่างเช่นในอัฟกานิสถาน จึงยากที่จะเข้าใจว่าความมั่นคงของเยอรมนีเป็นอย่างไร เพราะมีความสับสนในตัวเอง รวมถึงทัศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนไปด้วย

กระบวนการบูรณาการอาเซียน: ความก้าวหน้าล่าสุดถึงปัจจุบัน

รศ. ดร.ประภัสสร เทพชาตรี

การบูรณาการของอาเซียน โดยมองตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและอนาคต โดยมีหัวข้อการบรรยายต่อไปนี้

1. วิวัฒนาการอาเซียนตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน
2. ความร่วมมือทางด้านความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจ
3. กรอบความร่วมมือใหม่ของอาเซียน คือ อาเซียน+3

วิวัฒนาการอาเซียน

- กำเนิดขึ้นมาในปี ค.ศ.1967 ประเทศไทยมีความสำคัญซึ่งเป็นตัวผลักดันริเริ่มอาเซียน สมัยนั้น ดร.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคิดว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แห่งนี้ยังไม่มีองค์กรความร่วมมือ
- ต่อมาได้ลงนามในปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok - Declarations 1967) ณ วังสราญรมย์เดิม
- ในปี ค.ศ. 2007 อาเซียนจะครบรอบ 40 ปี เราจะได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลว่าตลอดเวลาอาเซียนได้ทำอะไรบ้าง

ยุคก่อตั้งของอาเซียน

ช่วง 10 ปีแรก (1967 - 1976) อาจจะกล่าวว่ายังไม่มีอะไรชัดเจน เกิดเหตุการณ์สำคัญต่างๆ ในภูมิภาค โดยจะยกตัวอย่างเพื่อให้ได้เห็นภาพว่าความร่วมมือของอาเซียนจะก้าวหน้าได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อย่างเช่นเหตุการณ์ ค.ศ. 1975 เวียดนามได้ ลาว เขมรเป็นคอมมิวนิสต์ จนกลั้วถึงผลกระทบที่อาจมีต่อประเทศไทย

ด้วย เหตุการณ์การณ์นองเลือดของไทยวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.1976 (พ.ศ. 2519) ซึ่งเป็น เหตุการณ์ที่กล่าวได้ว่าไทยจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ จึงเห็นว่าจะต้องดำเนินการบางอย่าง

ก่อนหน้านี้ ค.ศ.1975 ขณะนั้นหลักประกันความมั่นคงของประเทศไทยคือ สหรัฐฯไทยผูกมิตรกับสหรัฐฯ แล้วก็ส่งทหารอเมริกันเข้ามา พอสหรัฐฯแพ้สงคราม เวียดนาม จึงนำตัวออกห่างจากภูมิภาค ไทยก็ขาดที่พึ่งพา จึงต้องปรับนโยบายกันใหม่ วิธีทางหนึ่งคือ การกระชับความสัมพันธ์กับประเทศอาเซียน ในขณะนั้นมีสมาชิก ประกอบไปด้วย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย ถ้าหากไทยสามารถ สร้างความร่วมมือ ความแข็งแกร่ง และความสามัคคีระหว่างสมาชิกทั้ง 5 ในภูมิภาคนี้ ให้เกิดขึ้น อันจะเป็นปราการสำคัญต่อภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น

ค.ศ. 1976 ประเทศไทยได้ผลักดันให้มีการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่เกาะบาหลี (หรือที่เรียกว่า Bali Summit) มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์อาเซียน เพราะมีการตกลงและลงนามในสนธิสัญญาต่างๆ ดังนี้

1. สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Co-operation - TAC) เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1976 เป็นสนธิสัญญาระดับแรก ของอาเซียนเกี่ยวข้องกับการเมือง ความมั่นคง

2. ข้อตกลงบาหลี (Bali Concord) ระบุถึงสาขาความร่วมมือของอาเซียนด้านต่างๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

3. ข้อตกลงความร่วมมือทางการค้าของอาเซียน (Preferential Trading Arrangement - PTA) ค.ศ. 1977 ความหลัก คือ การลดอัตราภาษีเป็นพิเศษให้กับ ประเทศอาเซียนที่ค้าระหว่างกัน

4. ข้อตกลงความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Joint Venture - AIJV) ส่งเสริมการอุตสาหกรรม การร่วมการลงทุนของบริษัทของประเทศ อาเซียนด้วยกัน

5. *ข้อตกลง ASEAN Industrial Project (AIP)* คือ โครงการขนาดใหญ่ที่แต่ละประเทศคิดตั้งขึ้นและประเทศอาเซียนอื่นๆ ก็จะมาร่วมลงทุนด้วย ซึ่งจะเป็นโครงการระดับชาติของรัฐบาล

6. *ข้อตกลงความร่วมมือ ASEAN Industrial Complementation (AIC)* คือ โครงการที่อาเซียนจะให้สิทธิพิเศษต่างๆ สำหรับการลงทุนที่จะมีการแบ่งการผลิต เช่น บริษัทโตโยต้า ลงทุนในอาเซียน โดยแบ่งการผลิตตัวถังในไทย และผลิตเครื่องยนต์ในสิงคโปร์แล้วนำมาประกอบกัน โครงการลักษณะนี้จะได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ

โดยสามข้อตกลงสุดท้ายที่ได้กล่าวมานั้นคือโครงการความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมในยุคแรกๆ เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้วพร้อมกับการตั้ง PTA (ค.ศ.1977)

การป้องกันคอมมิวนิสต์

ค.ศ. 1978 เกิดปัญหาทางด้านการเมืองอีกครั้งคือเวียดนามส่งกองกำลังเข้ายึดเขมร และทหารเวียดนามเข้ามาชิดกับแนวจังหวัดในไทย คือ ตราด และจันทบุรี ไทยไม่ยอมเวียดนามเพราะอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยมาก และขณะนั้นก็ยังคงเกิดความขัดแย้งกันระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 5 กับประเทศศัตรูที่เป็นคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ถึงกับมีหนังสือพิมพ์ตะวันตกว่าทหารเวียดนามอาจบุกกรุงเข้าสู่กรุงเทพฯ ด้วยกำลังทหารนับแสน นโยบายต่างประเทศของไทยอันเป็นเป้าหมายสูงสุดด้วยการผลักดันให้เวียดนามถอนตัวออกจากเขมร ไทยจึงดึงอาเซียนเข้ามาช่วย ฉะนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1978 ถึง ค.ศ.1988 ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่เวียดนามยึดเขมร ทั้งไทยและอาเซียนร่วมมือกันในการประสานนโยบายและกำหนดท่าทีร่วมกัน ทั้งในเวทีสหประชาชาติ การเจรจากับมหาอำนาจต่างๆ อย่างจีนและสหรัฐฯ หรือแม้แต่ยุโรป เพื่อช่วยกันกดดัน ท้ายที่สุดเวียดนามยอมถอยปี ค.ศ. 1988

ในระหว่างก่อนที่เวียดนามจะถอนตัว อาเซียนได้กำหนดการประชุมสุดยอดอีกครั้ง ปี ค.ศ. 1987 คือที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ การประชุมครั้งนี้สถานการณ์ในภูมิภาคเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามดีขึ้นเยอะ เรียกได้ว่าประเด็นความมั่นคงเริ่มอ่อนลงแล้ว และประเด็นด้านเศรษฐกิจเข้ามาแทนที่

เรื่องหลักของอาเซียนกลายเป็นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ ในช่วงก่อนการประชุมสุดยอดที่กรุงมะนิลา แนวโน้มทางเศรษฐกิจขณะนั้นกำลังจะมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขึ้น โดยในทวีปยุโรปเริ่มเดินหน้าการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ส่วนสหรัฐฯ ก็เริ่มมีการรวมกลุ่มเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือขึ้น (แคนาดา สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก) ฉะนั้นจึงเริ่มเป็นกลุ่ม 2 กลุ่ม สำหรับเอเชียไม่มีกลุ่ม เพราะยังไม่ชัดเจน เว้นแต่การตกลงสิทธิพิเศษทางการค้าเท่านั้น อาเซียนเริ่มตระหนักว่าโลกเริ่มแตกออกเป็นกลุ่มๆ ทั้งเอเชีย และอาเซียนตระหนักถึงการบูรณาการทางเศรษฐกิจเพื่อให้แข่งขันกับสหภาพยุโรปได้ อาเซียนเริ่มตั้งคำถามว่าจะมีเขตการค้าเสรีอาเซียนหรือตลาดร่วมอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นบางประเทศรู้สึกว่ายังไม่พร้อม ในบรรดาประเทศทั้งหมด (6 ประเทศ รวมบรูไน) นั้น อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดแล้วรู้สึกยังไม่พร้อมจะเปิดเสรีการค้า ฉะนั้นเขตการค้าเสรีอาเซียนจึงยังไม่เกิดในปี ค.ศ. 1987

ในวิถีทางของอาเซียนใช้วิธีการตัดสินใจที่เรียกว่า ฉันทานุมติ หรือ ฉันทามติ (Consensus) หมายความว่าหากกระทำการใดๆ จะต้องได้รับความเห็นด้วยจากทุกประเทศ อย่างกรณีการทำการค้าเสรี เมื่อมีอินโดนีเซียที่ยังไม่พร้อม มติก็ตกไป ฉะนั้นจึงต้องรอไปอีก 5 ปี

ค.ศ. 1992 การประชุมสุดยอดครั้งถัดมาที่สิงคโปร์ ขณะนั้นรัฐบาลไทยนำโดยนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้ซึ่งมีประสบการณ์ทางด้านการต่างประเทศ จึงเป็นผู้ที่เข้าใจในเรื่องนโยบายต่างประเทศและมีวิสัยทัศน์กว้างอย่างดียิ่ง นายอานันท์กล่าวว่าถึงเวลาที่จะให้อาเซียนมี ASEAN Free Trade Area (AFTA) เสียที เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องหว่านล้อมเหล่าสมาชิกรวมไปถึงอินโดนีเซีย บริบทของเศรษฐกิจช่วงต้นทศวรรษ 90 เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นดีมาก โดยเฉพาะประเทศไทยเองเศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 10-12 และรวมถึงประเทศอื่นๆ ด้วย สิงคโปร์ และมาเลเซียเติบโตร้อยละ 8-9 เรียกว่ายุคทองของเศรษฐกิจอาเซียน ฉะนั้นจึงรู้สึกว่าพร้อมแล้วที่จะเดินหน้าเพื่อยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพร้อมที่จะเปิด AFTA เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1992 จนกระทั่งปัจจุบัน อาเซียนถือว่า AFTA ถือว่ามีความสมบูรณ์เต็มรูปแบบแล้ว

การผลักดันให้มีสมาชิกครบ 10 ประเทศ

การประชุมสุดยอด ณ กรุงเทพมหานคร ค.ศ. 1995 ประเด็นหลักที่สุดคือ ข้อเสนอของไทย ที่จะผลักดันให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสมาชิกอาเซียนให้ครบ 10 ประเทศ (ขณะนั้นขาดประเทศเวียดนาม ลาว เขมร พม่า) อาเซียนก็คิดว่าหากมีสมาชิกครบแล้วทำให้เหมือนเราเป็นครอบครัวเดียวกัน ปกป้องหาหรือได้ง่าย รวมทั้งอาเซียนก็จะมีอำนาจแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในที่ประชุมได้ลงมติที่จะเพิ่มสมาชิก เวียดนาม (1995) พม่า และลาว (1997) เขมร (1999)

วิกฤติเศรษฐกิจ

ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) อาเซียนประสบความสำเร็จในความร่วมมือและนำภัย ย่อง แม้จะเป็นกลุ่มความร่วมมือของประเทศกำลังพัฒนา นอกเหนือจากสหภาพยุโรปที่ ประสบความสำเร็จในการบูรณาการ ส่วนทวีปแอฟริกาและเอเชียได้ล้วนเป็นกลุ่มกำลัง พัฒนา แต่มีเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ดำเนินไปได้และสร้างข้อตกลง FTA ได้ตั้งแต่ ค.ศ. 1992

ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เกิดเหตุการณ์ครั้งใหญ่ อาเซียนล้มระเนระนาดจาก วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งนับว่ารุนแรงที่สุด โดยมาตรการวัดมวลรวมทางผลผลิตของ ประเทศ (GDP) จากเกือบ 2 แสนล้าน เหลือเพียง 1 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ ยากที่ กลับมาฟื้นฟูดังเช่นปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ได้ ความพยายามในการผลักดัน AFTA พังสลาย

ประเทศไทยเอง ตอนเกิดวิกฤติอาเซียนไม่สามารถช่วยอะไรได้ จึงต้องพึ่ง International Monetary Fund (IMF) ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคต่างเอาตัวรอด จนบางคนกล่าวว่าอาเซียนกำลังจะแตกสลายราวกับ *sunset organisation* สื่อมวลชน ตะวันตกเองก็วิพากษ์วิจารณ์อาเซียนต่างๆ นานา ด้วยเหตุเพราะความรังเกียจที่อาเซียน พยายามตีตนขึ้นเป็นผู้นำ

ปัญหาที่พบหลังเหตุการณ์วิกฤตการณ์เศรษฐกิจและเป็นโจทย์ที่จะต้องแก้ไข
3 ประการ ได้แก่

1. ทำอย่างไรอาเซียนจะกลับมาเป็นที่น่ายกย่องเหมือนเดิม
2. หลังจากการรับสมาชิกใหม่อีก 4 ประเทศได้แก่ เวียดนาม ลาว พม่า กัมพูชา ล้วนเป็นประเทศยากจน ทำให้อาเซียนเกิดช่องว่างระหว่างยากจนกับรวย จนประเทศยากจนคิดว่าประเทศรวยไม่ช่วยพัฒนาตนให้ดีขึ้น โจทย์คือ การลดช่องว่างที่เกิดขึ้น

3. นอกจากนี้มาตรการการต่อรองเจรจาในเวทีโลก อาเซียนสูญเสียศักยภาพทางด้านการแข่งขันทางการค้า และเป็นตลาดแหล่งการลงทุนที่สำคัญ

การฟื้นตัวของอาเซียน

ค.ศ. 1999 - 2000 อาเซียนเริ่มลุกตัวขึ้นและเริ่มแก้โจทย์ 3 ประการ ข้างต้น ประเทศไทยเองจากที่เคยมีบทบาททางด้านเศรษฐกิจในอาเซียน เริ่มเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งฟื้นฟู ขณะเดียวกันสิงคโปร์ได้เสนอ *Initiatives for ASEAN Integration* เพื่อแก้ปัญหาช่องว่าง

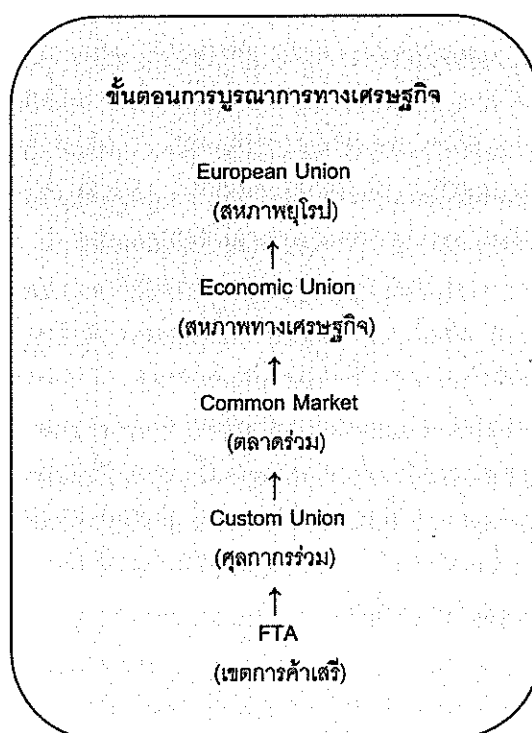
ค.ศ. 2000 *Declarations on Development* ถูกปรับใช้ถึงปี ค.ศ. 2001 สามารถลดปัญหาได้ระดับหนึ่งและอีกโจทย์สำคัญที่ตามมาคือแล้วจะเดินหน้าอย่างไร และยกระดับบูรณาการขึ้น หลังจากที่ดีติดอยู่กับ AFTA มานาน

การบูรณาการ

ค.ศ. 2003 การประชุม *Bali Summit* เกิดข้อตกลงสำคัญเรื่องการบูรณาการ *Bali Concord* เพื่อการพัฒนาเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

1. ประชาคมความมั่นคงอาเซียน
2. ประชาคมเศรษฐกิจและสังคมอาเซียน
3. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เสาหลักที่ 3 ได้กำหนดชัดเจนว่าจะพัฒนาเป็นตลาดร่วมภายในปี ค.ศ. 2020 บ้างก็มีความเห็นว่า ค.ศ. 2020 ซ้ำไปที่จะสร้างตลาดร่วม จึงย่นระยะเวลาลงเป็น ค.ศ. 2015 อย่างไรก็ตามยังไม่พร้อม เป้าหมายจึงกลับไปที่เคยเดิมคือ ค.ศ. 2020 โดยสรุปหากจะเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป ดังแผนภาพ



ปัจจุบันสหภาพยุโรปอยู่ในขั้นสหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) ขณะที่อาเซียนยังอยู่ขั้น FTA หวังว่าจะมาอยู่ในขั้นสหภาพทางเศรษฐกิจ ภายใน ค.ศ.2020

อาเซียนอาจจะไม่จำเป็นต้องเลียนแบบ เพียงแต่นำมาเป็นตัวแบบที่นำมาศึกษา นำส่วนที่ดีมาใช้ และคงจะไม่เหมือนยุโรปได้ทั้งหมดเพราะพื้นฐานที่แตกต่าง

และเอเชียมีลักษณะที่ชอบความยืดหยุ่น และไม่ชอบความเป็นทางการมากเกินไป ฉะนั้นระบบตัดสินใจแบบฉันทามติจึงแตกต่างจากยุโรปที่มักจะต้องลงคะแนนเสมอเพื่อความเด็ดขาด แต่เอเชียจะไม่เป็นเช่นนั้น

มองข้ามไปอีกชั้นหนึ่งของอาเซียน คือ แม้อาเซียนประกอบด้วยสมาชิก 10 ประเทศ หรือหากจะเพิ่มติมอร์ตะวันออก จนกลายเป็น 11 ประเทศก็ตามแล้ว ความพยายามในการสร้างบูรณาการไม่ว่าเชิงลึกหรือเชิงกว้าง ตลาดร่วม หรือสหภาพทางเศรษฐกิจ อาเซียนยังถือว่าเล็กและไม่มีอำนาจต่อรองกับสหภาพยุโรปหรือสหรัฐอเมริกาที่เพียงพอ ในที่สุดอาเซียนอาจจะถึงทางตันหากยังรวมอยู่แค่ 10 ประเทศ จึงเกิดความคิดที่จะนำประเทศที่มีอำนาจมากกว่ารวมเข้าในอาเซียนด้วยกัน ได้แก่ จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น (อาเซียน +3) กลายเป็นประชาคมเอเชียตะวันออก

พ.ศ. 1997 เกิดการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 จน ค.ศ. 1999 Joint Statement on East Asia Co-operation ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับอาเซียน+3 หลังจากนั้นปลายปีที่ผ่านมาเริ่มมีความร่วมมือระหว่าง 13 ประเทศนี้มากขึ้นเรื่อยๆ อย่างเรื่องการเงิน ASEAN Monetary Funds (AMF) มาแทนที่ IMF หากเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจรอบสองสามารถกู้เงินผ่านกองทุนเงินนี้ จนกระทั่งเห็นไปถึงการมีสกุลเงินร่วมกันดังเช่นยุโรป นอกจากนี้ยังมีความคิดการก่อตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก หากเกิดขึ้นจริงจะเป็นเขตการค้าที่ใหญ่และมีพลังอำนาจอย่างมาก ซึ่งขณะนี้เขตการค้าเสรีกับจีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

บท-สอง

คำถาม เรื่องการบูรณาการซึ่งเห็นตัวอย่างจากสหภาพยุโรปว่ามีเงื่อนไข

1. ทางด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง ในสมัยสงครามเย็นกำหนดให้กลุ่มประเทศมารวมตัวกันได้ แต่อาเซียนไม่มีลักษณะของการผลักดันอย่างนั้นแต่เป็นแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ

2. พื้นฐานของอาเซียนและยุโรปก็แตกต่างกัน ยิ่งทำให้เป็นที่น่าสนใจว่าการรวมตัวอาเซียนอาจจะไม่ค่อยเหมือน EU ซึ่งมีพื้นฐานหลายอย่างใกล้เคียงกัน เช่น

มาตรฐานของประชาชน การศึกษา ฐานะความเป็นอยู่ แม้แต่โครงสร้างด้านวัฒนธรรม เช่นศาสนา ซึ่งมีความเป็นปึกแผ่นยิ่งกว่า ในขณะที่อาเซียนมีความแตกต่างของ 2 ศาสนาอย่างมาก คือ อิสลามและพุทธศาสนา แม้จะไม่มี ความขัดแย้งมากระหว่าง 2 ศาสนาในภูมิภาคแต่เป็นหลักลำคัญสำหรับชาวยุโรป ดังที่เห็นปัญหาการรับประเทศตุรกี เข้ามาเป็นสมาชิก ทั้งๆ ที่ตุรกีเองก็พยายามจะประกาศตนเองให้เป็นมุสลิมสมัยใหม่ (Modern Muslim) เพื่อจะได้ปรับตัวเข้ากับสหภาพให้ได้ ดังนั้นด้านศาสนาจะเป็น เงื่อนไขที่จะทำให้การบูรณาการยากขึ้นไปหรือไม่

3. *เงื่อนไขสำคัญของการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ* เพื่อจะประสานและลด ช่องว่างระหว่างคนจน กับคนรวยซึ่งความพยายามนี้ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เพราะเช่นกรณีของไทยกับพม่ามีช่องว่างดังกล่าวที่ห่างกันพอสมควร อีกทั้งพม่าเองก็ ไม่พยายามเข้าหาอาเซียนแต่กลับออกห่างและเข้าหาอเมริกาแทน

- การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้อย่างไร เมื่อเศรษฐกิจของชาติ เช่น รายได้ของประชาชนแตกต่างกันมาก

- ความพยายามสร้างอาเซียน+3 ซึ่งมีประเทศมหาอำนาจอย่างจีน มาร่วม ด้วย ทั้งๆที่จีนเองเป็นประเทศที่น่าเกรงขามทุกประเทศทั่วโลกต่างกลัวอิทธิพล ฉะนั้น การนำจีนมาร่วมด้วยอาจจะเป็นการครอบงำ (Domination) มากกว่า การบูรณาการ (Integration) หรือไม่ จึงยังเหลือเป็นคำถาม

คำตอบ การบูรณาการของอาเซียน รวมทั้งอาเซียน+3 ไม่ใช่ว่าราบรื่นเสมอไป ยังเจออุปสรรคอีกหลายประการ

1. Economic Competition ประเทศในอาเซียนยังมีความรู้สึกกลัวๆ ว่ายังไม่ ไว้ซึ่งเนื้อเนื้อใจกันอยู่

2. ความแตกต่างระหว่างประเทศรายกับจน

3. ความขัดแย้งทางการเมืองอีกมาก เช่น

- ปัญหาจีน-ญี่ปุ่น

- ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี

- ปัญหาได้หวั่น

4. บทบาทของสหรัฐฯ เป็นประการสำคัญเพราะอาเซียนหากจะรวมกลุ่มเพื่อคานอำนาจกับสหรัฐฯ สหรัฐฯ เองก็ยังไม่พอใจและต่อต้านได้

5. สำหรับอาเซียนไม่มีใครเป็นผู้นำกลุ่ม เมื่อรวมตัวกันเป็นอาเซียน +3 แล้วก็ตาม อาจจะต่างแข่งขันกันเองอีก ในอาเซียนไม่มีปัจจัยภายนอกที่มาเป็นภัยคุกคามดังเช่นทางยุโรปที่ได้รับบทเรียนมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และต้องการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามโลกขึ้นมาอีก จึงเห็นว่าการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจจึงเป็นหนทางนำไปสู่สันติภาพถาวร และสำหรับอาเซียนยังไม่มี การสร้างอัตลักษณ์สำหรับอาเซียนจึงยาก

ความคิดเห็น สิ่งหนึ่งที่กลุ่มประเทศอาเซียนไม่อาจสร้างความไว้วางใจเชื่อใจระหว่างกันได้มาจากความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลแตกต่างกัน หากถ้าจะกล่าวไปถึงอาเซียน + 3 โดยเฉพาะประเทศจีนไม่มีความโปร่งใสและไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล แม้ญี่ปุ่นอาจจะมีความโปร่งใสมากกว่าก็ตาม ทั้ง 3 ประเทศอาจจะไม่ได้มีเจตนาดีต่อการรวมกลุ่ม หากพิจารณาแล้วจะเห็นความแตกต่างและเป็นสาเหตุที่ทำให้การรวมกลุ่มเป็นไปได้ยาก

คำถาม การทำเขตการค้าเสรีกับระบบความร่วมมือของอาเซียนมี ทิศทางที่สอดคล้องกันหรือไม่

คำตอบ อาจจะสอดคล้องกันได้ เพราะว่าการทำเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นและกับจีนและก็ในกรอบของอาเซียนเช่นเดียวกัน หรือสหรัฐฯเองได้ทำ FTA กับอาเซียนทั้งกลุ่มหรือไม่ ปัจจุบันได้ทำกับสิงคโปร์แล้วและกับไทยซึ่งยังยึดเยื้อกันอยู่ รวมไปถึงมาเลเซียด้วยที่อาจจะสำเร็จก่อนไทย ฉะนั้นจึงเป็นการเจรจาคุุณานกันไป

คำถาม อย่างที่ทราบแล้วว่า การทำ FTA กับ Dialogue Partners ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของอาเซียนที่จะดึงประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ EU สหรัฐฯ ออสเตรเลีย

นิวซีแลนด์และรัสเซีย จุดนี้ต้องคำนวณถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อการขยายกลุ่มออกไป คือ สร้างพลังของอาเซียน นอกเหนือจาก ASEAN Economic Community (AEC) และ FTA เพราะจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอันจะสร้างพลังการแข่งขันกับคู่แข่งอื่น

ขณะเดียวกันหากมองต่อไปอีกว่าอาเซียนจะสามารถต่อกรกับ EU หรือสหรัฐอเมริกาหรือไม่ ระบบของอาเซียนที่มี AFTA ยังคงคลุมเครือ คือ อาเซียนพยายามรวมตัวอยู่ในระดับหนึ่งแต่ขณะเดียวกันก็ยังไม่จริงจังกันพอ นอกจากนี้ยังพยายามสร้างกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เช่นเดียวกับ EU เพื่อสร้างอาเซียนมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลและสร้างข้อผูกมัดต่างๆ ได้ง่าย คำถามคือว่า อาเซียนสมควรที่จะเลียนแบบหรือไม่

คำตอบ หากจะทำให้อาเซียนดูเป็นองค์กรที่เป็นทางการและถูกต้องตามกฎหมาย เช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ และ EU น่าจะส่งผลดีและสมควรที่จะทำ

กระบวนการรวมตัวของสหภาพยุโรป: บทเรียนและทิศทางของอาเซียนและประชาคมอาเซียนในอนาคต

รศ. ดร.จุลชีพ ชินวรรณ

จุดเริ่มต้นการบูรณาการในยุโรป

เริ่มต้น ค.ศ. 1951-1952 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สาเหตุเพราะนักวิชาการมอง มอนเน็ต (Jean Monnet) มองเห็นว่ายุโรปเกิดสงครามจำนวนมากและหากย้อนไปเมื่อ 200 ปี คู่สงครามมีเพียงฝรั่งเศสกับเยอรมนี และในสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เช่นเดียวกัน สาเหตุมาจากการแย่งชิงทรัพยากรที่สำคัญ คือ *ถ่านหินและเหล็กกล้า*

ถ่านหินเป็นปัจจัยสำคัญของอุตสาหกรรมและการป้องกันประเทศ โดยใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้ง 2 ฝ่ายพยายามกีดกันเพื่อจะได้มาซึ่งวัตถุดิบดังกล่าว ตราบใดทรัพยากรเหล่านี้ยังอยู่ในความดูแลของประเทศต่างๆ ซึ่ง

คำนึงถึงผลประโยชน์ตนเองเป็นหลัก สงครามยังคงเกิดขึ้นอีก ดังนั้นจึงต้องนำวัตถุดิบ ทั้ง 2 ออกจากการดูแลของรัฐบาล โดยควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ ขึ้นมาดูแลแทน ฌอง มอนแนต์จึงนำเสนอขึ้นให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศของฝรั่งเศส โรแบร์ ซูมาน ซึ่งเห็นชอบความคิดนี้ สมาชิกประกอบด้วย ฝรั่งเศสและเยอรมนี (ตะวันตก) และตั้งประเทศ อิตาลี เบนลักซ์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์กเข้าร่วมภายหลัง เรียกความร่วมมือนี้ว่า ประชาคมถ่านหินและ เหล็กกล้าในยุโรป (European Coal and Steel Community - ECSC) ถือว่าเป็นความร่วมมือแบบเฉพาะเรื่อง (Functional Co-operation) นั่นคือเรื่องถ่านหินและเหล็กกล้า

จุดเริ่มต้นการบูรณาการในอาเซียน

เริ่มก่อตั้งวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยมี คือ พลเอกพิเศษ ดร.ถนัด คอมันตร์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศขณะนั้น) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้ง การลงนามก่อตั้งมีขึ้น ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ลงนามจาก 5 ประเทศ

สาเหตุของการร่วมมือ คือ เริ่มต้นมาจากความร่วมมือก่อนหน้านี้ที่เรียกว่า Association of South-East Asia (ASA) ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้น เมื่อ ค.ศ. 1961 โดยมีสมาชิก 3 ประเทศ คือ มาลายา ไทย และฟิลิปปินส์ ขณะนั้นมาลา ยายังต้องการนำซาบารห์ และซาราวัก ดินแดนที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและน้ำมัน มาเป็นของมาลายาและกลายเป็นมาเลเซีย สร้างความไม่พอใจแก่ฟิลิปปินส์เพราะก ีต้องการดินแดนดังกล่าวเช่นกัน รัฐมนตรีถนัดจึงเป็นตัวกลางเจรจาไกลเกลี่ย

ในขณะเดียวกันอินโดนีเซียต้องการจะจัดตั้งความร่วมมือ MAPHILINDO ประกอบด้วยมาเลเซีย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ในระยะเวลาไม่นานก็เกิดความ ขัดแย้ง ค.ศ. 1963 อินโดนีเซียขัดแย้งกับฟิลิปปินส์กรณีเกาะบรีเวณชายแดน ฟิลิปปินส์กับมาลายา และอินโดนีเซียกับมาลายา ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ต่างประเทศถนัด คอมันตร์ ก็เป็นตัวกลางเจรจาไกลเกลี่ยอีกเช่นกัน (Shuttle

Diplomacy) ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศจึงคิดว่าควรจะสร้างความร่วมมือและปรองดองกัน

ฉะนั้น วาระที่เปิดเผยสำหรับการก่อตั้งอาเซียนคือ ต้องการจะร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration) เรียกความร่วมมือว่า Association of South-East Asian Nations (ASEAN)

ส่วนวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda) คือ เพื่อจะสร้างกลไกการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศอาเซียนดังที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้

กระบวนการและขั้นตอนของการจัดตั้งการบูรณาการ

ตามหลักทฤษฎีการสร้างบูรณาการมีลักษณะเป็นกระบวนการและขั้นตอนประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

1. จัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA) การลดภาษีศุลกากร เพื่อส่งเสริมการค้าอย่างเสรีโดยไม่มีภาษีศุลกากรอันเป็นอุปสรรคทางการค้า จะส่งผลประโยชน์ ดังนี้

- 1.1 ราคาสินค้าที่ถูกลงและผู้บริโภคก็จะเพิ่มการซื้อมากขึ้น
- 1.2 อัตราการจ้างงานที่สูงขึ้น
- 1.3 สภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัว

2. การจัดตั้งสหภาพศุลกากร (Custom Union) ประเทศจะต้องตกลงที่จะกำหนดภาษีนอกกลุ่มร่วมกัน ซึ่งมีเพียงอัตราเดียว ข้อเสียคือได้ภาษีน้อย หลายประเทศต้องการตั้งภาษีแพงเพื่อจะมาใช้จ่ายต่างๆ

3. การเป็นตลาดร่วม (Common Market) หรือ ตลาดเดียว (Single Market) เป้าหมายไม่ใช่ให้สินค้าเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีเพียงอย่างเดียวแต่รวมไปถึงปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะทุนแรงงานเรียกว่า 'free flow of production factors'

การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย

4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) สมาชิกจะต้องตกลงที่จะประสานนโยบายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization of economic policy) เช่น นโยบายการเงิน

5. สหภาพเหนือชาติ (Supranational Union) องค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันมีอำนาจเหนืออธิปไตยของรัฐ เป้าหมายจึงเพื่อการบูรณาการแบบสมบูรณ์ (total comprehensive integration)

ยุโรปกับอาเซียนเดินบนเส้นทางอย่างไร

ยุโรปก่อตั้ง ค.ศ. 1952 ด้วยเหตุที่ ฌอง มอนเนต์ มีความคิดที่จะแก้ปัญหาถ่านหินเหล็กกล้า จนนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าในยุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) และลงนามโดย 6 ประเทศในสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) จากนั้นเริ่มเห็นว่าควรจะมีความร่วมมือ (Functions) อื่นๆ ได้แก่ การก่อตั้ง ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Economic European Community: EEC) นอกจากนี้ยังสร้างความร่วมมือในด้านนิวเคลียร์เรียกว่าประชาคมนิวเคลียร์ของยุโรป (European Atomic Energy Community: EURATOM)

แม้นิวเคลียร์อาจเป็นดาบ 2 คม เพราะสามารถพัฒนาเป็นทั้งพลังงานมหาศาลหรืออาวุธอันร้ายแรง อย่างไรก็ตามทั้ง 3 ความร่วมมือนี้ แม้จะสามารถ แก้ไขความขัดแย้งได้จริงแต่ปัญหาประการหนึ่งคือ กลไกการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน

ค.ศ. 1967 จึงรวมตัวกันเป็นประชาคมเดียวกัน เรียกว่า *ประชาคมยุโรป* โดยมีเป้าหมายหลักคือการลดภาษีศุลกากรและสร้างเขตการค้าเสรี (บรรลุนั้นที่ 1)

ค.ศ. 1968 บรรลุนั้นที่ 2 คือการสร้าง *สหภาพศุลกากร*

ค.ศ. 1969 ความพยายามในการบรรลุนั้นที่ 3 คือ *ตลาดร่วม* ซึ่งเป็นไปได้ช้ากว่าที่คาดไว้ และเศรษฐกิจก็ตกต่ำ ค.ศ. 1983-1984 เรียกว่ายุโรปกลายเป็น sunset continent ทวีปที่ตกต่ำ เศรษฐกิจก็ถดถอยตัวน้อย ทั้งๆ ที่ตลาดร่วมน่าจะช่วยขยาย

ดังนั้นจึงกลับมาวิเคราะห์หาสาเหตุ โดยตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อระบุสาเหตุออกมาอยู่ในรูปของสมมุติฐาน ประกอบด้วยปัญหา 3 ประการ

1. ปัญหาทางกายภาพ (Physical Obstacle) ด้านศุลกากรจะต้องตั้งอยู่ทั้ง 2 ฝ่ายเขตชายแดนระหว่างประเทศ ทำให้เมื่อสินค้าที่จะส่งออกกลับตกอยู่ที่ด่านเขตแดนเป็นระยะเวลานานเพราะเนื่องจากใช้เวลาในการดำเนินการ สินค้าจึงเกิดความเสียหาย
2. ปัญหาทางเทคนิค (Technical Obstacle) แต่ละประเทศกฎระเบียบแตกต่างกัน สินค้าบางประเภทจึงถูกจัดกันอยู่คนละกลุ่ม หรือเสียภาษีคนละชนิดกัน
3. ปัญหาการคลัง (Fiscal Barriers) ได้แก่ อุปสรรคทางด้านภาษี การตั้งภาษีของ 6 ประเทศสมาชิกแตกต่างกัน

เมื่อความพยายามสร้างตลาดรวมเป็นไปได้ยาก นักวิชาการจึงมีข้อเสนอแบบเบ็ดเสร็จเพื่อแก้ปัญหาด้วยการแก้ไขกฎหมาย กว่า 300 ฉบับของแต่ละประเทศ ฉะนั้นจะใช้เวลากว่า 5 ปีจน กฎบัญญัติตลาดรวม (Single Market Act) ถูกบัญญัติขึ้นสำเร็จในปี ค.ศ. 1992 เป็นกฎหมายที่ต้องการให้สินค้า ทุนและแรงงานเคลื่อนย้ายอย่างสะดวกเสรี

ธันวาคม ค.ศ. 1991 ณ เมืองมาสทริคต์ (Maastricht) เนเธอร์แลนด์ในฐานะผู้นำยุโรปซึ่งเข้าร่วมประชุมต่างเห็นถึงประโยชน์ของตลาดรวม ฉะนั้นผู้นำจึงเห็นว่าควรร่วมมือให้ลึกซึ้งกว่าเดิม กลายมาเป็นสหภาพการเงิน (Economic Union) เศรษฐกิจของโลกก็เปรียบได้เหมือนเหรียญ 2 ด้าน คือด้านการเงิน และการค้าที่กระทบต่อการเงินที่มีเสถียรภาพ การค้าก็จะขยายตัวตาม และในทางกลับกันด้วย จึงตกลงกันว่า จะสร้างสหภาพทางการเงิน โดยมีสกุลเงินเดียวกัน อันส่งผลดีต่อ 1) การลดต้นทุนสินค้าและ 2) ลดต้นทุนการส่งออก กระนั้นก็ตามยังคงมี 3 ประเทศที่ยังไม่เห็นด้วย ได้แก่ อังกฤษ สวีเดน เดนมาร์ก อาจจะเป็นสาเหตุเพราะว่าความเป็นอนุรักษนิยมที่ต้องการรักษาเงินตราซึ่งมีพระมหากษัตริย์อยู่บนเหรียญ หรือ ธนบัตรของตน (อนุรักษนิยม) จึงยังไม่ต้องการเข้าร่วม

การบูรณาการสหภาพยุโรป: ผลต่ออาเซียนและประเทศไทย

จนในปี ค.ศ. 1999 ตั้งกฎเกณฑ์การเข้าร่วม 3 ประการ (Convergence Criteria) ได้แก่ 1) อัตราเงินเฟ้อ 2) การเติบโตทางเศรษฐกิจ 3) หนี้สาธารณะอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ประเทศเดียวที่ยังไม่เข้าข่ายคือกรีซ แต่ประเทศอื่นอีก 14 ประเทศ ล้วนตรงตามเกณฑ์

การขยายสมาชิก

มีความเป็นมาโดยเริ่มแรกที่ประกอบด้วย 6 ประเทศ จากนั้นก็กลายเป็น 12 และ 15 ตามลำดับ และปัจจุบันสมาชิกขยายถึง 25 ประเทศ เหลืออีกประมาณ 3 ประเทศที่จะเข้าร่วมในปี ค.ศ.2007

ขั้นสุดท้ายของพัฒนาการบูรณาการคือการสร้างองค์การเหนือชาติด้วยการมี *ธรรมนูญยุโรป* (European Constitution) สาเหตุอันเนื่องมาจากการมีสนธิสัญญาจำนวนมากเกินจึงควรรวมให้เหลือเพียงฉบับเดียว หมายความว่า *ธรรมนูญยุโรป* จะกลายเป็นแม่บทของกฎหมายอื่นๆ และกฎหมายของประเทศนั้นๆ จะมีอำนาจอย่างไรต่อไป อีกทั้งประชาชนจะมีอำนาจมากน้อยหรือไม่ ประเทศแรกคือฝรั่งเศสที่ประชาชนกลับปฏิเสธและลงคะแนนเพื่อไม่ต้องการธรรมนูญแห่งยุโรป หลังจากนั้นประเทศอื่นๆ เริ่มเห็นเช่นเดียวกัน ฉะนั้นพัฒนาการตั้งแต่การเริ่มเป็นตลาดร่วม จนถึงปัจจุบันยังคงอยู่ที่ European Union (ขั้นที่ 4) ยังไม่บูรณาการได้ทุกด้านจริงในหลายประเทศ เพียงการเข้าสู่ตลาดร่วมก็ใช้ระยะเวลานาน (1968-1992) เนื่องจากมีอุปสรรค ทางกายภาพ เทคนิค และการเงิน ส่วนด้านอื่นๆ ไม่มีเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การเมือง ความเป็นประชาธิปไตย หรือทุนนิยมเดียวกัน

ASEAN เริ่มต้นปี ค.ศ. 1967

จุดประสงค์การก่อตั้ง มาจากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และอินโดนีเซีย มีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นไปได้ช้า เพราะแต่ละประเทศมีผลผลิตทางการเกษตรที่คล้ายกัน แทนที่จะเอื้อกัน (complement) แต่กลับกลายเป็นการแข่งขันระหว่างกัน (competition) เช่น ยางพารา เป็นต้น

นอกจากนี้ยุโรปได้ทำสงครามกันมานาน จึงรู้จักระหว่างกันดี ส่วนอาเซียนไม่ค่อยรู้จักกันเพราะประเทศอาเซียนล้วนเคยตกเป็นอาณานิคม ยกเว้นไทย ฉะนั้นก็จะไม่ยอมติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านแต่กลับติดต่อกับประเทศเจ้าอาณานิคมของตน อาเซียนจึงใช้เวลากว่า 10 ปีที่จะเรียนรู้ระหว่างกันและสร้างความไว้นื้อเชื่อใจกันได้ในราวปี ค.ศ. 1971 เห็นได้จากการที่มาเลเซียเสนอหลักเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) 2 ประการคือ

1. การรักษาสันติภาพและเสรีภาพนั้นทุกประเทศยอมรับยกเว้นความเป็นกลางนั้นยังคงคลุมเครือว่าแต่ละประเทศยังดำเนินนโยบายแบบเป็นกลางหรือไม่ เช่น ไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งต่างไม่เห็นกับข้อเสนอนี้ อย่างไรก็ตามยังยอมให้มาเลเซียประกาศเป็นข้อเสนอของอาเซียน แสดงให้เห็นความไว้นื้อเชื่อใจกัน เพราะเราอยู่ในฐานะที่เป็นเพื่อนกัน

2. นอกจากนี้การตัดสินใจอาเซียนแบบฉันทามติ (Consensus) วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้นื้อเชื่อใจกัน การออกกฎเกณฑ์ กติกาใดๆ ต้องเป็นที่ยอมรับของทุกประเทศ เมื่อใดก็ตามหากมีประเทศที่ไม่เห็นด้วยแล้ว มติก็ตกไป

แตกต่างจากยุโรปที่ออกเสียงข้างมาก ข้างน้อย Minority/Majority และลงนามกันอยู่ในรูปกฎหมาย หรือสนธิสัญญา (treaty) แต่อาเซียนนั้นกลับมีเพียงปฏิญญา (declarations) เท่านั้นเอง มีเพียงสนธิสัญญาเดียวที่ลงนาม คือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Co-operation: TAC) ครั้งการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี ค.ศ. 1976 โดยตั้งกฎเกณฑ์ว่าหากอาเซียนขัดแย้งกัน ให้แก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี

ความร่วมมือในอาเซียนยังพัฒนาได้ไม่มาก จนกระทั่งการตั้ง FTA ค.ศ. 1992 โดยครั้งสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สาเหตุที่มีความคิดเช่นนี้ มาจากครั้งที่มิยาอากะ สารสิน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ ขณะนั้นปี ค.ศ. 1991 มีการประชุมระหว่างประชาคมยุโรปกับอาเซียน ก่อนหน้านั้นปี ค.ศ. 1991 ยุโรปส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาประชุม พอปี 1991 แล้วยุโรป

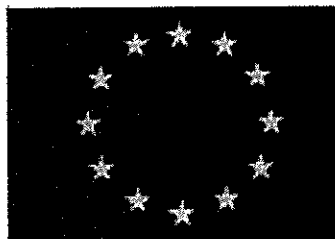
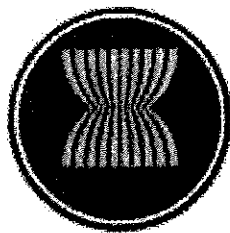
กลับส่งเพียงอิทธิพล หมายความว่ายุโรปไม่ได้ให้เกียรติและความสำคัญแก่อาเซียน ดังเช่นแต่ก่อน หากวิเคราะห์แล้วยุโรปมีที่อื่นที่น่าสนใจมากกว่าอาเซียน เพราะสหภาพยุโรปกำลังสลายตัว จึงดึงดูดให้ไปลงทุนในยุโรปตะวันออกมากกว่า

ก่อนหน้านี้ นายอาสา เคยเป็นประธานสภาอุตสาหกรรมของไทยและอาเซียนต่อมา สภาอุตสาหกรรมคิดว่าจะทำอะไร หากอาเซียนจะร่วมมือกัน และคำตอบคือการตั้งเขตการค้าเสรี นั่นคือการลดภาษีระหว่างกันในกลุ่มอาเซียน จะช่วยดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาสนใจอาเซียนมากขึ้น ฉะนั้นจึงต้องลดภาษีศุลกากรเช่นกัน ประเทศที่จะขัดขวางได้ต้องเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาภาษีศุลกากร เพราะจะต้องนำเงินที่ได้จากภาษีมาพัฒนา แต่กลับต้องลดภาษีศุลกากรจากที่ตั้งไว้สูง ได้แก่ประเทศอินโดนีเซีย นายกรัฐมนตรี อาห์หมัด เชฮาป เจรจากับประธานาธิบดีซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย ความคิดเหล่านี้ล้วนเพื่อประโยชน์ของอาเซียน ให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ฉะนั้นเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ตั้งขึ้น ค.ศ. 1993 จนถึง ค.ศ. 2003 สามารถลดภาษีเหลือร้อยละ 0-5

ค.ศ. 2003 การประชุมสุดยอดที่บาหลี ขณะนั้นมีสมาชิกครบ 10 ประเทศแล้ว และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ควรสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือจากเขตการค้าเสรี กลายเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และมีตลาดเดียวกัน ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการสร้างตลาดร่วมในยุโรป มีปัญหา 3 ประการคือ ทางกายภาพ ทางเทคนิค และทางด้านเศรษฐกิจ แต่อาเซียนจะมีปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เพราะสมาชิกอาเซียนยังไม่ได้มีระบบการเมืองแบบเดียวกันทั้งหมด บางประเทศเป็นประชาธิปไตย บางก็เป็นทหารเผด็จการ (พม่า) หรือคอมมิวนิสต์ (ลาว เวียดนาม)

อาเซียนเมื่อเป้าหมายเป็นประชาคมทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม น่าจะร่วมมือกับประเทศอื่นอย่างประเทศจีน ญี่ปุ่น ซึ่งกำลังฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และเกาหลีใต้ นายกรัฐมนตรีบัตตาวีของมาเลเซียเสนอให้มีประชาคมเอเชียตะวันออก โดยเริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ประเทศอินเดียและ

ออสเตรเลียก็เข้าร่วมประชุม ยกเว้นสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับเข้าร่วม จึงทำให้สหรัฐฯ รู้สึก
ถูกละทิ้ง จึงรีบหันมาสนใจภูมิภาคนี้อีกครั้ง



“...ไม่ว่าจะมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพ
ยุโรปกับอาเซียน/ไทยหรือไม่ก็ตาม สิ่งที่ไทยจะ
หลีกเลี่ยงไม่ได้ ... คือเรื่องระดับมาตรฐานของคุณภาพ
สินค้าและการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา...”

FROM WTO TO EU-ASEAN FTA

Analysis by Writers at Thaieurope.net

This paper aims to explore a recent development of EU-ASEAN, particularly EU-Thai, economic and commercial relations after the WTO (World Trade Organisation) Doha Round negotiation comes to a halt. It argues that a rather limited success of Doha Round during 2004-2006 has brought a shift in the EU's economic and commercial strategies towards ASEAN, from its focus on 'multilateralism' towards a more attention on strengthening interregional and bilateral relations with ASEAN. This includes a new possibility for the EU-ASEAN Free Trade Agreement (FTA), officially announced by Peter Mandelson, EU Trade Commissioner, and ASEAN Economic Ministers at the AEM-EU Trade Commissioner Consultation in May 2006 in the Philippines.

Empirical investigation conducted for this paper observes the European Commission's recent attitude towards the future negotiation of EU-ASEAN FTA. It concludes by analysing implications of the policy shift, particularly the possibility for FTA, on Thailand, and suggesting some policy recommendations for Thailand in the coming negotiation.

จาก WTO สู่ EU-ASEAN FTA ความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคี กับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี สหภาพยุโรป-อาเซียน

ทีมงานไทยยุโรปเน็ต

สหภาพยุโรปนับเป็นผู้ที่ยึดมั่นในหลักการการค้าพหุภาคี (Multilateralism) มากที่สุด ที่ผ่านมา สหภาพยุโรปดำเนินยุทธศาสตร์ทางการค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับพหุภาคีกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเอเชีย โดยถือนโยบาย ‘พหุภาคีเป็นหลัก’ หรือ ‘Multilateralism First’ (Lamy, 2002) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาการค้าพหุภาคีในกรอบองค์การการค้าโลก (WTO) และมองการจัดตั้งการค้าเสรีเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าเป็นยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ ปีเตอร์ แมนเดลสัน (Peter Mandelson) กรรมการยุโรปด้านการค้าคนปัจจุบัน (พ.ศ.2547-2552) ออกมาตอกย้ำเสมอถึงความสำคัญอันยิ่งยวดของการค้าพหุภาคีในกรอบ WTO และกล่าวว่า “การเจรจาการค้ารอบโดฮานันั้นสำคัญเกินกว่าที่จะปล่อยให้ล้มเหลว” (Mandelson, 2006)

ทว่า หลังจากที่มีการเจรจารอบโดฮาถึงทางตัน เมื่อกรกฎาคม พ.ศ. 2549 ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจภายในของยุโรปและกระแสเศรษฐกิจของโลกที่รุ่มร่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางเศรษฐกิจของจีนและอินเดียที่ผงาดขึ้น อีกทั้ง สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ก็กำลังรุกหน้าขยายเครือข่ายการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือ FTA กับหลาย ภูมิภาคทั่วโลก ท่ามกลางสถานการณ์ที่บีบรัดดังกล่าว สหภาพยุโรปจึงได้ส่งสัญญาณ การปรับยุทธศาสตร์การค้าครั้งใหญ่โดยเปลี่ยนมาเน้นความสำคัญกับการดำเนินการค้า ระดับภูมิภาค (แบบกลุ่มต่อกลุ่ม) และแบบทวีปมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาที่ การจัดตั้ง FTA กับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย ดังนั้น ยุทธศาสตร์การค้าใหม่ดังกล่าว ของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่าง สหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน จึงเป็นประเด็นที่ไทยควรจับตาดูอย่างใกล้ชิด ว่า ควรจะคาดหวังอะไรจากการเจรจาต่อรองในเรื่องดังกล่าว สหภาพยุโรปจะมีท่าทีอย่างไร ในการเจรจา และทางไทยควรจะเตรียมความพร้อมในการเจรจาและเตรียมตัวรับ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียนอย่างไร

การเจรจามการค้าในกรอบพหุภาคี WTO รอบโดฮา (Doha Round)

การเจรจารอบโดฮาเริ่มต้นในการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2544 ที่กรุงโดฮา และมีกำหนดเจรจา 3 ปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 - 2547 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2547 สมาชิกสามารถกำหนดกรอบข้อผูกพัน (Framework for establishment of modalities) ในเรื่องเจรจาสำคัญ ได้แก่ การเปิดเสรีสินค้าเกษตร การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม บริการ รวมทั้งตัดสินใจให้เริ่มเจรจาเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยเรียก Framework ดังกล่าว ว่า 'July Package' แต่เนื่องจากสมาชิกไม่สามารถสรุปผลการเจรจาได้ในปี พ.ศ. 2547 ตามเป้าหมาย จึงเลื่อน การเจรจาออกไปจนถึงการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ที่ฮ่องกง ในปี พ.ศ. 2548

แต่การหารือประมุขรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ที่ฮ่องกงระหว่างวันที่ 13-18 ธันวาคม พ.ศ. 2548 กลับไม่คืบหน้า อีกทั้งการเจรจาอบฉกเงินที่นครเจนีวา ประเทศ สวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ต้องล้มเหลวลงอีกครั้ง ส่งผลให้การเจรจาการค้ารอบโดฮาดูเหมือนจะถึงทางตันไร้ซึ่งทางออก ซึ่งสถานการณ์ ดังกล่าว ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของสหภาพยุโรปในหลักการพหุภาคี โดยเฉพาะการให้ความสำคัญ แก่การเจรจารอบโดฮาเริ่มอ่อนลง

กระแสการจัดตั้งเขตการค้าเสรีและนโยบายยึดเหนี่ยวของสหภาพ ยุโรปต่อเอเชีย

ในขณะที่การเจรจาการค้าในกรอบองค์การการค้าโลกไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ความเชื่อมั่นของหลายฝ่ายในกรอบพหุภาคี หรือ Multilateralism เริ่มจะอ่อนลง พร้อมๆ กันนั้นกระแสการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) หรือที่รู้จักกันในชื่อสั้นๆ ว่า FTA เริ่มก่อตัวขึ้นมากมายในหลายภูมิภาค ทั่วโลก โดยประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้เข้าร่วมการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้า เสรีกับประเทศคู่ค้าหลายประเทศทั้งในแบบทวิภาคีและแบบกลุ่มต่อกลุ่ม อาทิ ไทย-สหรัฐอเมริกา ไทย-ญี่ปุ่น อาเซียน-จีน ฯลฯ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปมักเน้นยุทธศาสตร์ทางการค้าที่ยึดมั่นอยู่บน พื้นฐานของการดำเนินการค้าเสรี โดยใช้กรอบพหุภาคี WTO เป็นหลัก และดำเนิน ยุทธศาสตร์ทางการค้าระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเอเชียตาม หลักการ/ภายใต้กรอบ WTO ซึ่งนโยบายดังกล่าวเรียกว่านโยบาย 'พหุภาคีเป็นหลัก' หรือ 'Multilateralism First' (Lamy 2002) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่ปาสกาล ลามี่ (Pascal Lamy) เป็นกรรมาธิการยุโรปด้านการค้าระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึง 2547

ทว่า เมื่อปีเตอร์ แมนเดลสัน (Peter Mandelson) เข้ารับตำแหน่งกรรมาธิการ ยุโรปด้านการค้าคนใหม่แทนนายลามี่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่านาย

แมนเดลสัน นั้นมีท่าทีที่ยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าลามี แม้แมนเดลสัน ยังคงให้ความสำคัญแก่ WTO เป็นหลักสำคัญ

ท่าทีที่ยืดหยุ่นของสหภาพยุโรป และการให้ความสำคัญแก่การดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสนใจของสหภาพยุโรปในการเริ่มการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นนอกจากจะเป็นผลมาจากการเจรจารอบโดฮาที่ยืดเยื้อออกไป ในขณะเดียวกันประเทศคู่แข่งทางการค้าสำคัญของสหภาพยุโรป อาทิ สหรัฐฯ จีน อินเดีย และญี่ปุ่นได้เริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศในกลุ่มอาเซียนหลายประเทศแล้วในลักษณะทวิภาคี รวมทั้งกับประเทศไทยด้วย อีกทั้ง เขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่มระหว่างอาเซียน-จีนก็มีความคืบหน้าไปมาก¹

ในสถานการณ์เร่งรัดเช่นนี้ ทางสหภาพยุโรปจึงเห็นว่าหากตนยังนิ่งเฉย อาจพลาดโอกาสทางการค้าในตลาดสำคัญๆ อย่างเอเชียไปได้ อีกทั้งความกังวลในบทบาทของจีนและอินเดีย ซึ่งนับวันจะมีบทบาทที่มากขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศของจีนและอินเดีย สหภาพยุโรปจึงมองกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นภูมิภาคถ่วงดุลอำนาจ (counter-balancer) กับคู่แข่งทางการค้าอื่นๆ ของสหภาพยุโรปในเอเชีย และหันมาให้

¹ผู้นำอาเซียน-จีนได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน (Framework Agreement on ASEAN-China Comprehensive Economic Co-operation) ระหว่างการประชุม ASEAN-China Summit เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีนและการจัดทำความตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ซึ่งรวมถึงเรื่องการค้าสินค้า บริการ และลงทุน โดยกำหนด end-date การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ในปี พ.ศ.2553 สำหรับสมาชิกอาเซียนเดิมและในปี พ.ศ.2558 สำหรับสมาชิกอาเซียนใหม่ 4 ประเทศ และเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.2547 รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน-จีนได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Agreement on Dispute Settlement Mechanism) และความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreement on Trade in Goods) ซึ่งมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2548 สำหรับจีนและประเทศอาเซียน 6 ประเทศ ที่มีการดำเนินกระบวนการภายในเพื่อให้ความตกลงดังกล่าว มีผลบังคับใช้แล้ว (รวมไทยด้วย) อย่างไรก็ดี ความตกลงด้านการค้าบริการและการลงทุนได้มีการเจรจากันแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ และยังอยู่ระหว่างการเจรจากัน (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ)

ความสนใจการหาช่องทางและความเป็นไปได้ในการเริ่มการเจรจาการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน

ถกถึงเปลี่ยนแปลงไป: มุมทวิภาคี v FTA

แม้ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปจะกล่าวให้ความสำคัญกับการค้าแบบพหุ-พาคี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสหภาพยุโรปได้วางพื้นฐานของการดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 แล้ว ในรูปของ “Communication” โดยชื่อว่า “A New Partnership with South-East Asia” (European Commission, 2003) โดยอาจสังเกตได้ว่าใน Communication ฉบับดังกล่าว สหภาพยุโรปเน้นการดำเนินนโยบายที่ยึดหยุ่นขึ้นต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่คณะกรรมการยุโรปเรียกว่า ‘Flexible Approach’ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญแก่การดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีของสหภาพยุโรปกับแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น อาทิ มีการเปิดโอกาสสำหรับการเจรจาครอบคลุมความร่วมมือแบบทวิภาคี กับประเทศอาเซียนเป็นรายประเทศ โดยเห็นว่า ‘EU will offer new Bilateral Agreements to countries in the region’ (2003: 4) หากความร่วมมือทวิภาคี ดังกล่าวยังอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคหรือแบบกลุ่มต่อกลุ่มระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน หรือ Bilateralism within EU-ASEAN Inter-regionalism

นอกจากนี้ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ใหม่ดังกล่าวได้มีการจัดตั้งแผนริเริ่มทางการค้าข้ามภูมิภาคสหภาพยุโรป-อาเซียน (Trans Regional EU - ASEAN Trade Initiative) หรือ TREATI ซึ่งเป็นแผนขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรปได้รับการริเริ่มขึ้นในปี 2003 นับเป็นครั้งแรกที่สหภาพยุโรปแสดงความสนใจในการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและ

อาเซียนที่อาจนำไปสู่การเจรจาการค้าเสรีในอนาคต แต่ในขณะนั้นสหภาพ ยุโรปไม่ได้ให้ข้อผูกมัดใดๆ แต่ได้กำหนดชัดเจนไว้ใน TREATI ว่าความสำเร็จของการเจรจารอบโตฮานันเป็นเงื่อนไขสำคัญใน การเริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน โดยคณะกรรมการการค้ายุโรปเห็นว่า

"TREATI will thus permit serious consideration to be given to entering into a FTA following the successful outcome of the current round of multilateral trade negotiations,...based on the "WTO-plus" principle" (2003: 31)

จึงอาจมองได้ว่า ยุทธศาสตร์ใหม่ของคณะกรรมการการค้ายุโรปต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้ Communication ชื่อว่า 'A New Partnership with South-East Asia' ที่ออกในปี พ.ศ. 2547 และแผนยุทธศาสตร์ TREATI เป็นการเปิดช่องในเชิงตัวเลือกทางนโยบายให้ สหภาพยุโรปสามารถหันมาดำเนินนโยบายทวิภาคีกับกลุ่มประเทศอาเซียนได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบกลุ่มต่อกลุ่มหรือแบบต่อรายประเทศ ในขณะที่การเจรจารอบโตฮายังคงดำเนินอยู่

ความสนใจของสหภาพยุโรปในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้นตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งได้มีการจัดการประชุมกลุ่มวิสัยทัศน์อาเซียน-สหภาพยุโรป (ASEAN-EU Vision Group) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียนขึ้น โดยศึกษาอุปสรรคทางการค้าที่เป็นมาตรการทางภาษี ที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษี และการหารือเรื่องรูปแบบการเจรจา เพื่อตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าน่าจะเหมาะสม โดยกลุ่มวิสัยทัศน์ฯ มีกำหนดการประชุมกันทั้งสิ้น 5 ครั้ง เพื่อนำเสนอรายงานข้อสรุป/ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน - กรรมการการค้าของสหภาพยุโรป (EU AEM-EU Trade Commissioner Consultation) ใน

ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็ได้แสดงความสนใจในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศ/กลุ่มประเทศอื่น ๆ อาทิ รัสเซีย กลุ่มประเทศอเมริกากลาง กลุ่มประเทศเมดิเตอร์เรเนียน เกาหลีใต้ และคณะมนตรีความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย (Gulf Co-operation Council) หรือ GCC เป็นต้น

ผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์

ในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 กรรมการยุโรปด้านการค้า แมนเดลสันเข้าประชุมในการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนและกรรมการการค้าของสหภาพยุโรป (EU AEM-EU Trade Commissioner Consultation) ที่กรุงมะนิลา ซึ่งมีการเสนอผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์อาเซียน-สหภาพยุโรป ในระหว่างการประชุมดังกล่าวนายแมนเดลสัน กล่าวถึง ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหภาพยุโรป-อาเซียนที่เปลี่ยนแปลงไปมาก และประกาศความเห็นพ้องต้องกันของสองฝ่ายในการพิจารณาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยแสดงความพร้อมที่จะเดินหน้าสำหรับก้าวต่อไปอย่างรวดเร็ว

รายงานผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์ให้การสนับสนุนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอย่างเต็มที่ โดยเน้นว่าความตกลงเพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มการค้าทั้งด้านสินค้าและด้านบริการ และจะเป็นการดึงดูดการลงทุนจากสหภาพยุโรปสู่ภูมิภาคอาเซียน อีกทั้ง จะเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากอาเซียนสู่สหภาพยุโรปให้มากขึ้นเช่นกัน ที่สำคัญ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริการจะส่งผลประโยชน์ให้แก่ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนั้น รายงานยังได้กล่าวถึงแนวทางอื่นๆ ในการสานความสัมพันธ์สหภาพยุโรปและอาเซียนให้ใกล้ชิดได้แก่ การเปิดโอกาสที่กว้างขึ้นสำหรับการเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป การพัฒนาการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อดึงดูดการลงทุน

และการแลกเปลี่ยนกฎเกณฑ์และกฎระเบียบ เพื่อให้การค้าระหว่างธุรกิจของสองฝ่าย
ง่ายขึ้น

เมื่อดูจากยุทธศาสตร์การค้าที่เปลี่ยนไปของสหภาพยุโรปและผลของกลุ่ม
วิสัยทัศน์ซึ่งสนับสนุนการทำเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน จึงไม่เป็นที่
น่าแปลกใจว่าทางคณะกรรมการยุโรปได้ออกมาแสดงความสนใจที่เริ่มเปิดเจรจากับ
ทางกลุ่มอาเซียนอย่างชัดเจน

คณะกรรมการของสหภาพยุโรปได้อนุมัติแผนการค้าเสรี

เมื่อสหภาพยุโรปแสดงท่าทีจริงจัง ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน
คำถามที่ฝ่ายไทยควรนำมาพิจารณาคือข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับ
ท่าทีดังกล่าว มี 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ รูปแบบของเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรป
และกลุ่มประเทศอาเซียนจะเป็นไปในรูปแบบใด จะเป็นแบบกลุ่มต่อกลุ่ม (สหภาพยุโรป
กับอาเซียน) หรือแบบทวิภาคี (สหภาพยุโรปกับประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ)
และจะเริ่มขึ้นเมื่อใด นอกจากนี้ประเด็นที่ 2 คือสหภาพยุโรปจะมีท่าทีอย่างไรเกี่ยวกับ
ในการเจรจาเขตการค้าเสรี สหภาพยุโรป-อาเซียน

1. รูปแบบของเขตการค้าเสรี

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการค้ายุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แสดงความเห็นว่า รูปแบบของเขตการค้า
เสรีความเป็นไปได้มี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. แบบกลุ่มต่อกลุ่ม 2. แบบทวิภาคี หรือ 3. แบบ
ผสมระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มและทวิภาคี

แม้จะยังไม่มีความชัดเจนว่า ทางสหภาพยุโรปจะเลือกเสนอการจัดตั้งเขต
การค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนใน รูปแบบใด ทว่า หากดูจากจุดยืนที่ผ่าน
มาของคณะกรรมการยุโรปแล้ว อาจประมาณการได้ว่า การจัดทำเขตการค้าเสรีแบบ

กลุ่มต่อกลุ่ม ระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน (แบบที่ 1) น่าจะเป็นรูปแบบที่ คณะกรรมาธิการยุโรปให้การสนับสนุนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในรูปแบบดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากอาจมี 2 ประเด็นสำคัญ ที่อาจเป็นอุปสรรค ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนสำหรับสหภาพยุโรป และการบริหารงานภายในระหว่างสถาบัน ต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเอง แม้คณะกรรมาธิการยุโรปจะไม่ได้มีปัญหาขัดข้องใด ๆ กับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีรูปแบบกลุ่มต่อกลุ่มกับอาเซียน แต่คณะมนตรียุโรป ซึ่งเป็นผู้ให้อาณัติแก่คณะกรรมาธิการยุโรปในการเปิดการเจรจากับคู่เจรจา คือกลุ่มประเทศอาเซียน อาจไม่ยอมรับการจัดทำการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่ม เนื่องจากมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่มหมายความว่า คณะมนตรียุโรปยอมรับพม่าเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน อันขัดกับจุดยืนร่วมที่คณะมนตรีได้ตั้งไว้ใน การประณามประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในพม่า (Council 2002, Council 2003, Council 2004) ด้วยเหตุนี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า คณะกรรมาธิการยุโรปในฐานะผู้เจรจาจึงต้องหาทางประสานด้านนโยบายและหาทางออกที่คณะมนตรียุโรปน่าจะรับได้

ประเด็นที่สอง การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาและความพร้อมไม่เท่าเทียมกัน เป็นประเด็นที่อาจเป็นข้อจำกัดสำหรับการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่ม โดยมักได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้งจากฝ่ายสหภาพยุโรปว่า บурณาการของอาเซียนยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควรและยังไม่มีตลาดรวมอาเซียนอย่างแท้จริง อีกทั้ง ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้การค้าเสรีอาเซียน หรือ AFTA ได้เริ่มดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546²

² โดย AFTA มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มิใช่ภาษี รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าเสรี ประเทศ

ทว่า AFTA ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาและกฎเกณฑ์ยังคงแตกต่างกันออกไป ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนเดิมและกลุ่มประเทศอาเซียนใหม่ อาจทำให้อาเซียนในฐานะกลุ่มประเทศอาจยังมีความพร้อมไม่เพียงพอในการเริ่มการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีบูรณาการที่แข็งแกร่งและมีตลาดร่วมยุโรปมายาวนานกว่า

เมื่อพิจารณาจากปัญหาทั้ง 2 ประการแล้ว การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในรูปแบบกลุ่มต่อกลุ่ม (แบบที่ 1) อาจเป็นไปได้ยาก จึงมีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการการยุโรปอาจเลือกรูปแบบการเจรจาการค้าเสรีในแบบที่ 3 คือ แบบผสม ซึ่งหมายถึง “การดำเนินการเจรจาแบบทวิภาคี แต่อยู่ในกรอบกว้างสหภาพยุโรป-อาเซียน” อันเป็นทางออกให้แก่คณะกรรมการการยุโรป ในการเดินทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน

// ทำที่สำคัญของสหภาพยุโรป

ทำที่สำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับอาเซียน คือ พยายามผลักดันให้เป็นความตกลงแบบสมบูรณ์ ใน 3 สาขาหลักได้แก่ สินค้า บริการ และการลงทุน (comprehensive agreement) ที่จะใช้เป็นต้นแบบสำหรับการเจรจากับประเทศในกลุ่มอาเซียนทุกประเทศ โดยเจ้าหน้าที่คณะกรรมการการยุโรปเห็นว่าอาจใช้กรอบระยะเวลาที่แตกต่างกันไปตามระดับความพร้อมที่ไม่เท่าเทียมกัน อาทิ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความพร้อมก็สามารถเริ่มการเจรจาก่อน (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549) ซึ่งอีกนัยหนึ่งอาจอนุมานได้ว่า สหภาพยุโรปอาจสนใจการใช้รูปแบบผสมระหว่างแบบกลุ่มต่อกลุ่มและ

สมาชิกเดิม 6 ประเทศลดภาษีสินค้าในบัญชี Inclusion List (IL) ให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 และจะลดให้เป็น 0% ภายในปีพ.ศ. 2553 สำหรับ ประเทศสมาชิกใหม่จะพยายามลดภาษีลงเหลือ 0-5% ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในปี พ.ศ. 2549 สำหรับเวียดนาม: ปีพ.ศ. 2551 สำหรับลาวและพม่า: และปี พ.ศ. 2553 สำหรับกัมพูชา (กองอาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ มิถุนายน พ.ศ. 2548)

แบบทวิภาคี หรือแบบที่ 3 ซึ่งก็คือเป็นการดำเนินนโยบายแบบยืดหยุ่นหรือ flexible approach ตามที่กล่าวไปข้างต้นนั่นเอง

ทั้งนี้ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่สหภาพยุโรปเห็นว่ามีความพร้อม มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง และมีศักยภาพในการเริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรี ได้แก่ สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย และไทย โดยประเด็นที่คาดว่าสหภาพยุโรปจะให้ความสำคัญในการเจรจาการค้าเสรีกับฝ่ายไทย แบ่งเป็น 3 สาขาหลัก คือ สินค้า บริการ และการลงทุน

1. การเจรจาในด้านสินค้า

1.1 กฎแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin - RoO)

กฎแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นกฎที่ประเทศคู่เจรจาเขตการค้าเสรีกำหนดขึ้นในการเจรจาระหว่างกันเพื่อตรวจสอบสัญชาติของสินค้า และเพื่อเป็นข้อสงวนเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์ของสินค้านอกเขตการค้าเสรีมาใช้ประโยชน์ ซึ่งสินค้าแต่ละชนิดก็จะมีกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่แตกต่างกันไปและ แตกต่างกันไปอีกในแต่ละเขตการค้าเสรี กฎแหล่งกำเนิดสินค้า มี 4 กฎหลัก อาทิ (1) กฎการใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly Obtained: WO) (2) กฎการแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial Transformation: ST) (3) กฎสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศ (Local Content: LC) และ (4) กฎการผลิตขั้นต่ำ (Minimal Operation/Process) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ)

ในการเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศคู่เจรจา อาทิ สหรัฐฯ และ ญี่ปุ่น ประเด็นเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้า เข้ามาเกี่ยวข้องและกลายเป็นประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งออกสินค้าเกษตรและสินค้าอาหารแปรรูป แม้ภาชนำเข้าในตลาดส่งออกของไทยได้ลดลงภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศนั้นๆ แล้ว แต่สินค้าเกษตรของไทยบางประเภทยังไม่สามารถใช้สิทธิพิเศษส่งไปขายยังตลาดเหล่านั้นได้ เนื่องจากปัญหาเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้านี้ดังกล่าว ยกตัวอย่างในกรณีของ

เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ สินค้าส่งออกของไทยที่จะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรภายใต้ เขตการค้าเสรี จะต้องเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย และมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไทยและสหรัฐฯกำหนด ซึ่งอาจมีการพิจารณาควบคู่กับสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิต หรือ local content ด้วย

นอกจากนั้น ที่ผ่านมาในกรณีของสหภาพยุโรป เรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้ายังเป็นประเด็นปัญหาสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยภายใต้สิทธิพิเศษทางภาษี (GSP) ที่สหภาพยุโรปให้แก่ไทย และสินค้าประมงหลายประเภท แม้ทั้งจะได้สิทธิพิเศษทางภาษี แต่สำหรับสินค้าทูน่ากระป๋องไทยไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากเงื่อนไขเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับทูน่ากระป๋องจะต้องเป็น Wholly Obtained คือใช้วัตถุดิบในประเทศผู้ผลิตทั้งหมด แต่สถานะปัจจุบัน วัตถุดิบทูน่ากระป๋องของไทยส่วนใหญ่นำเข้ามาจาก ไต้หวัน ญี่ปุ่น และมีการนำเข้าจากอาเซียนเพียงร้อยละ 3-4 และทูน่าที่จับในประเทศไทย มีเพียงร้อยละ 20 ของปริมาณวัตถุดิบที่ต้องการใช้ทั้งหมด (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป)

1.2 ข้อเสนอของสหภาพยุโรปเรื่อง Cumulative Rules of Origin และ Value Added Rules

ฝ่ายคณะกรรมการการค้ายุโรปเล็งเห็นปัญหาเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าที่ฝ่ายไทยต้องประสบในการเจรจาการค้าเสรีกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น (ซึ่งเป็นการเจรจาแบบทวิภาคี) และอ้างว่าในการเจรจาการค้าเสรีกับตน สหภาพยุโรปจะยื่น 'ข้อเสนอที่ดีกว่า' ให้แก่ไทย ใน 2 ประเด็น คือ (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการค้ายุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549)

ประเด็นที่หนึ่ง คือจะเสนอข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin ให้ไทย ซึ่งอาจหมายถึงการยอมให้ไทยสามารถใช้วัตถุดิบที่มาจากหลายแหล่งกำเนิดในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ โดยไม่ได้จำกัดว่าต้องใช้แหล่งวัตถุดิบที่มาจากไทยเท่านั้น ดังเช่นที่สหรัฐฯและญี่ปุ่นจำกัดไว้ในการจัดทำการค้าเสรีกับไทย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของ

คณะกรรมการการยุโรปเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจเป็นโอกาสที่ดีสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและมีอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปเป็นจุดแข็ง ซึ่งหมายถึงโอกาสที่ดีและเปิดกว้างขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรแปรรูปของไทยในตลาดยุโรป

อย่างไรก็ดี อาจวิเคราะห์ได้ว่าข้อเสนอดังกล่าวของสหภาพยุโรปไม่ได้แปลกใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากสหภาพยุโรปเองเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบภาษีเดียวกันแล้ว และมีการเคลื่อนย้ายของสินค้าในตลาดร่วมยุโรปได้อย่างเสรีโดยยกเว้นภาษี (free movement of goods) มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ดังนั้น การเจรจาการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศคู่ค้าใดๆ จึงจำเป็นต้องใช้กฎ cumulative rules of origin เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว อาทิ ในการเจรจาการค้าเสรีกับชิลี สหภาพยุโรปก็ใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว กล่าวคือมีการสะสมวัตถุดิบที่มาจากแหล่งกำเนิดจากประเทศสหภาพยุโรป 25 ประเทศ+ชิลี แต่ชิลีไม่สามารถใช้แหล่งวัตถุดิบที่มาจากกลุ่มประเทศ Mercosur³ ซึ่งชิลีเป็นสมาชิกแบบ Associate Member อยู่ได้

แม้ข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin อาจไม่ใช่ “ข้อเสนอที่ดีกว่า” ตามที่สหภาพยุโรปกล่าวอ้าง ทว่า ไทยจึงไม่ควรรอช้าในการศึกษาข้อได้เปรียบเสียเปรียบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โอกาสสำหรับสินค้าเกษตรแปรรูปของไทยที่อาจได้รับจากกฎเกณฑ์ cumulative rules of origin ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรปอ้างว่าจะเสนอข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin นี้ให้แก่ทุกๆ ประเทศในอาเซียน และมีหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน ที่มีศักยภาพในการส่งออกสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปเช่นเดียวกับไทย อาทิ เวียดนาม กำลังสนใจในข้อเสนอดังกล่าว เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการยุโรปจึงได้อ้างว่าประเทศที่เริ่มการเจรจาการก่อนจะเป็นผู้ได้เปรียบตามหลัก ‘first comes first served’

ประเด็นที่สอง สหภาพยุโรปอาจเสนอการใช้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่า Value Added Rules ในการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศอาเซียน ซึ่ง

³ กลุ่มประเทศ Mercosur หรือ Southern Common Market ประกอบด้วย อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย อุรุกวัย และเวเนซุเอลา ซึ่งเริ่มเข้าเป็นสมาชิกเมื่อธันวาคม 2548

คณะกรรมการการยุโรปอ้างว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นขึ้น (กว่ากฎที่ไทยใช้ในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับคู่ค้าอื่นๆ อาทิ สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งต้องมีมาตรการการพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าที่ซับซ้อน) กล่าวคือ การพิจารณาว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดมาจากไทยหรือนับเป็นสินค้าไทยหรือไม่นั้น ให้คิดตาม 'มูลค่าเพิ่ม' ของสินค้า โดยจะต้องคำนวณว่าสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มเป็นอัตราร้อยละเท่าไร (ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ที่ 40 หรือ 60 เปอร์เซ็นต์) จึงนับเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากไทย ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับที่สหภาพยุโรปใช้เป็นหลักเกณฑ์หลักในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศชิลี ในกรณีของชิลีได้กำหนดไว้ว่า 60 เปอร์เซ็นต์ ต้องมีแหล่งกำเนิดมาจากชิลี โดยการคำนวณแบบมูลค่าเพิ่มของสินค้า

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีความชัดเจนว่าท่าทีของสหภาพยุโรปในเรื่องกฎเกณฑ์ Cumulative Rules of Origins และ Added Value Rules ในรายละเอียดจะเป็นอย่างไร สำหรับฝ่ายไทย ควรมีการศึกษาต่อไปโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปว่า ไทยจะได้ประโยชน์จากประเด็นที่สหภาพยุโรปอ้างว่าเป็นข้อเสนอดีแก่ไทยได้จริงหรือไม่ และข้อจำกัดมีอะไรบ้าง และหากมีการใช้ cumulative rules of origin และ Value Added Rules แล้วไทยสามารถใช้แหล่งกำเนิดสะสมจากประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ในอัตราร้อยละเท่าไร และจะเป็นประโยชน์กับตัวสินค้าใดบ้าง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดต่อไป โดยเฉพาะสำหรับสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกสูง ว่าไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปได้อย่างไร

2. การเจรจาในด้านบริการ

สหภาพยุโรปมีท่าทีที่จะผลักดันการเจรจาบริการอย่างจริงจังในการเจรจาการค้าเสรีกับอาเซียนควบคู่ไปกับการเจรจาการค้าเสรีในเรื่องสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาการท่องเที่ยว (การให้บริการด้านการท่องเที่ยว อาทิ การตั้งบริษัทนายหน้าเรื่องการ

ท่องเที่ยว) และสาขาการเงินและการธนาคาร ซึ่งเป็นสาขาที่สหภาพยุโรปมีความแข็งแกร่ง⁴

สำหรับท่าทีฝ่ายไทยในด้านนี้ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์กล่าวว่า ไทยเน้นการเจรจาใน Positive list approach โดยเน้นธุรกิจบริการที่ไทยมีความพร้อม เช่น การท่องเที่ยว สุขภาพ ก่อสร้าง ออกแบบ และสนับสนุนธุรกิจที่มีอนาคต เช่น ICT logistics บันเทิง ช่อมบารุง สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ยังไม่พร้อม เช่น ธนาคาร ประกันภัย โทรคมนาคม ขนส่ง ให้มีระยะเปลี่ยนผ่าน 10 ปี เช่น ในกรณีของการเจรจากับสหรัฐฯ สาขาด้านบริการที่อาจมีผลกระทบต่อไทยและสาขาที่ไม่ได้เปิดให้สหรัฐฯ เข้ามาลงทุน/ประกอบธุรกิจในไทย ได้แก่ การเงิน การขนส่ง และโทรคมนาคม

เมื่อดูเช่นนี้แล้ว อาจมีบางสาขาที่ทางไทยและสหภาพยุโรปมีจุดยืนในการเปิดเสรีที่ขัดแย้งกัน เช่น ด้านการเงินและธนาคาร นอกจากนี้ ในขณะที่ไทยอาจสนใจผลักดันการเจรจาเรื่องการให้บริการข้ามพรมแดน ซึ่งอาจเป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับการเข้ามาประกอบอาชีพด้านบริการของคนไทยใน ยุโรปในธุรกิจหลายประเภท อาทิ ธุรกิจร้านอาหาร สปา โรงแรม ทว่าเป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีความอ่อนไหวในประเด็นการให้การอพยพข้ามชาติและการให้บริการข้ามพรมแดนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังการขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรปไปรวมประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกในปี พ.ศ. 2547 และการขยายสมาชิกภาพครั้งต่อไป ดังนั้น ในการเจรจาด้านบริการ ซึ่งเป็นสาขาที่ยุโรปมีความแข็งแกร่งและมีความพร้อมอยู่มาก ไทยจึงควรใช้ความรอบคอบอย่างมากในการเจรจาในสาขาดังกล่าวกับสหภาพยุโรป

⁴ ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็ได้เดินหน้าการเปิดเสรีด้านบริการภายในสหภาพยุโรปอย่างจริงจัง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 สมาชิกสหภาพยุโรปได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนระเบียบว่าด้วยการเปิดเสรีด้านบริการ ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของสหภาพยุโรปในการเปิดเสรีด้านบริการ หลังจากมีการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวมานานกว่า 2 ปี (อย่างไรก็ดี ระเบียบดังกล่าวยังต้องได้รับการพิจารณาจากคณะมนตรียุโรปเพื่อรับรองออกเป็นกฎระเบียบของ EU ต่อไป)

3. การเจรจาในด้านด้านการลงทุน

นอกจากสหภาพยุโรปจะสนใจการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ครอบคลุมทั้งสินค้าและบริการแล้ว ยังให้ความสำคัญแก่การผลักดันประเด็นด้านการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่กฎหมายไทยจำกัดการถือหุ้นของชาวต่างชาติไม่เกิน 49% (ในบางสาขา) ซึ่งเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปสนใจที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยอ้างว่าขัดต่อกฎระเบียบ WTO และทางยุโรปกำลังจับตาท่าทีของทางการไทยในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปไม่เพียงให้ความสนใจการเพิ่มโอกาสและการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงทุนของนักธุรกิจยุโรปในเอเชียเท่านั้น แต่ท่าทีใหม่ของสหภาพยุโรปที่อาจสังเกตได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา คือ ยุโรปหวังจะเป็นแหล่งสำหรับการลงทุนของนักธุรกิจเอเชีย และมุ่งดึงดูดนักลงทุนเอเชียให้เข้ามาลงทุนในยุโรปมากขึ้นด้วย ดังนั้น ในการเตรียมความพร้อมเจรจาเขตการค้าเสรี ไทยจึงน่าจะจับตาดูว่าสหภาพยุโรปจะมีเงื่อนไขใดที่อาจเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนไทย

บทสรุปและวาระการพูดคุยประเทศไทย

ในยุคที่เวทีการค้าระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนโฉมไป สหภาพยุโรปเองก็ดูเหมือนจะปรับยุทธศาสตร์ทางการค้าใหม่จากเดิมที่ให้ความสนใจเพียงแค่กรอบพหุพาคีเป็นหลัก ทันทีให้ความสนใจกับการเจรจาในระดับภูมิภาคและทวีปมากยิ่งขึ้น สำหรับการดำเนินการค้ากับภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งเอเชีย เมื่อสหภาพยุโรปมีท่าทีจริงจังในการเปิดการเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศที่มีศักยภาพในอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย โดยมีความเป็นไปได้ที่อาจเป็นการเจรจาในลักษณะทวีปาคี (แต่ยังคงอยู่ในกรอบกว้างของความสัมพันธ์สหภาพยุโรป-อาเซียน) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยควรเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาที่อาจเกิดขึ้นในไม่ช้า โดยในเบื้องต้น สามารถวิเคราะห์

ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรี EU-ASEAN ต่อประเทศไทย ทั้งในระยะสั้น และระยะยาวได้ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก

หากพิจารณาถึงผลกระทบเชิงบวก ในระยะสั้นอาจเห็นได้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียน ดูเหมือนจะเป็นการแก้ไขปัญหาทางด้านการค้าต่างๆ ที่ไทยต้องประสบอยู่ในการดำเนินการค้ากับสหภาพยุโรปมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นสิทธิพิเศษทางภาษี โดยสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปของไทย จะได้รับการยกเว้นภาษีและการใช้กฎ cumulative rules of origin อาจเป็นโอกาสที่เปิดกว้างขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปของไทยในตลาดยุโรป

ผลกระทบเชิงลบ

แม้ผลของการทำเขตการค้าเสรีจะลดปัญหาเรื่องการตัดสิทธิ GSPไปได้ สินค้าไทยก็ยังคงต้องเผชิญกับการตรวจสอบในเรื่องมาตรฐานและความปลอดภัยทางด้านสินค้าและอาหารของสหภาพยุโรปอยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ ความสามารถที่แตกต่างกันอย่างมากในการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ ดูจะเป็นจุดอ่อนและเป็นข้อเสียเปรียบที่สำคัญของไทย หากมีการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นภูมิภาคที่มีข้อได้เปรียบอย่างยิ่งในเรื่องการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า จึงไม่น่าแปลกใจที่สหภาพยุโรปจะพยายามผลักดันการใช้กฎ Value Added Rule แทนกฎ Harmonised System ในการเจรจาการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าต่างๆ และผลักดันประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นประเด็นที่ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญมาตลอดและมุ่งผลักดันและปราบปรามการละเมิดและส่งเสริมการเคารพสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาในเอเชีย ควบคู่กับการเจรจาการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน

ในระยะยาว สหภาพยุโรปเองก็ไม่หยุดนิ่ง มองการณ์ไกลเร่งพัฒนาเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา (R&D) และการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ควบคู่กันไปอย่างจริงจังในอุตสาหกรรมทุกประเภทและทั้งในบริษัทใหญ่ (MNCs) และบริษัทขนาดกลาง

และขนาดย่อม (SMEs) โดยนโยบายการสร้างนวัตกรรมของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์ Lisbon นับเป็นแผนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบพื้นฐาน ความรู้ หรือ knowledge-based economy โดยใช้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการสร้าง มูลค่าเพิ่มของสินค้าอย่างยั่งยืน อันจะช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมยุโรปสามารถใช้สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการจากการเจรจาการค้าเสรีได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการคำนึงถึงข้อได้เปรียบ/เสียเปรียบทางเศรษฐกิจของไทยในกรณีที่มีการทำการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปแล้ว ก็ควรจะมีการศึกษาถึงข้อได้เปรียบเสียเปรียบหากประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนซึ่งมีการผลิตสินค้าที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยสามารถตกลงทำเขตการค้าเสรีได้ก่อนไทย เช่น สิงคโปร์ เวียดนาม และมาเลเซีย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยโดยตรงอย่างแน่นอน

ทั้งนี้ในการเตรียมความพร้อมที่จะเจรจา ฝ่ายไทยอาจพิจารณาศึกษาท่าทีของสหภาพยุโรปในการเจรจากับชิลี ซึ่งเป็นประเทศแรกที่สหภาพยุโรปทำการค้าเสรีด้วยอย่างน้อยที่สุด ไทยควรได้รับข้อเสนอที่เท่าเทียม หรือดีกว่าชิลี การจัดทำรายงานเชิงวิเคราะห์เพื่อดูกรณีศึกษาการเจรจาการค้าสหภาพยุโรป-ชิลี โดยเฉพาะในสาขาเกษตร อาจเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

นอกจากนั้น สาขาบริการและการลงทุนยังเป็นสาขาที่สหภาพ ยุโรปให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสาขาที่สหภาพยุโรปมีจุดแข็ง ฝ่ายไทยจึงควรศึกษาข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเจรจาในสาขาดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับการเจรจาเขตการค้าเสรีกับจีน สหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ที่อยู่ระหว่างการเจรจาในปัจจุบัน

ในท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน/ไทยหรือไม่ก็ตาม สิ่งไทยดูจะหลีกเลี่ยงไม่ได้กับการค้ากับสหภาพยุโรปไม่ว่าในรูปแบบใด คือเรื่องระดับมาตรฐานของคุณภาพสินค้าและการปกป้องทรัพย์สินทาง

ปัญญา ดังนั้นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ไทยได้รับประโยชน์สูงสุดจากการค้ากับสหภาพยุโรปในทุกรูปแบบคือ การพัฒนาศักยภาพของภาคเกษตรไทยแบบยั่งยืน เพื่อให้สินค้าไทยพร้อมรับโอกาสที่เปิดกว้างขึ้นจากการเจรจาการค้าเสรีที่อาจเกิดขึ้นและสามารถแข่งขันในตลาดใหญ่อย่าง สหภาพยุโรปได้ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ พร้อมควรมีการหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น มิใช่แค่การป้องกันการลอกเลียนแบบหรือการจับกุมผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น แต่ควรเป็นการรณรงค์ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ การผลิตแบบที่เน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มของตัวสินค้า และการสร้าง brand ของไทยที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นสิ่งสำคัญ การสร้างมูลค่าเพิ่มจากนวัตกรรมไม่เพียงจะช่วยเอื้อให้ไทยได้รับประโยชน์จากหลัก Cumulative Rule of Origin ซึ่งกำลังกลายมาเป็นหลักสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ แต่ยังเป็นสร้างเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจและความแข็งแกร่งของประเทศอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งจะรับมือทุกรูปแบบการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบพหุภาคีหรือทวิภาคี และทุกกระแสการค้าโลก ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การค้าใหม่ของสหภาพยุโรปหรือบทบาทของจีนและอินเดียที่มากขึ้นเรื่อยๆ ในเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปจะเป็นรูปแบบใด (ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นแบบผสม กล่าวคือ แบบทวิภาคีในกรอบ EU-ASEAN) แม้การเจรจาในรูปแบบดังกล่าวอาจจะซับซ้อน แต่ในทางกลับกันจะเป็นการส่งเสริมการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งกำลังเร่งพัฒนาระดับการบูรณาการและหมายมั่นที่จะตั้ง ASEAN Community ให้ได้ภายในปีพ.ศ. 2563 ให้แข็งแกร่งขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

Ussunumsu

- Council (2002) Common Position and Council Conclusion, Brussels, 21 October 2002
- Council (2003) Council Conclusion, General Affairs and External Relations Council (GAERC), Brussels, 16 June 2003
- Council (2004) Council Conclusion, General Affairs and External Relations Council (GAERC), Brussels, 26 January 2004
- European Commission (2002) 'The EC-Thailand Country Strategy Paper 2002-2006', Brussels, 28 February 2002
- European Commission (2003) 'A New Partnership with South-East Asia', Brussels - COM (2003) 399 final
- European Commission News (2003) 'Commission Lunches a 'New Partnership with South-East Asia'', Brussels, 9 July 2003 - IP/03/961.
- European Commission News (2004) 'Launch of Negotiations for Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) between the EU-Thailand and between the EU-Singapore', Hanoi, 8 October 2004
- Lamy, Pascal (2002) 'Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy', *The World Economy*, 25(10)
- Mandelson, Peter (2006) 'Doha Is Too Important to Fail', article published in several European newspapers, 26 June 2006 - from DG Trade Website

จาก WTO สู่ EU-ASEAN FTA

ข้อมูลอ้างอิงจากแหล่งอื่น ๆ

- การสัมมนาเจ้าหน้าที่คณะกรรมการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลล์ 21 กุมภาพันธ์ 2006
- ข้อมูลจาก สำนักงานที่ปรึกษาเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป
- เว็บไซต์ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ
- เว็บไซต์ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ

- ขอขอบคุณ ดร. ชโยดม สรรพศรี ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับข้อมูล คำอธิบาย และวิสัยทัศน์อันมีค่าเกี่ยวกับ FTA ที่อาจารย์อนุเคราะห์เป็นวิทยาทานแก่ผู้เขียน ในระหว่างการเดินทางเยือนกรุงบรัสเซลล์ของอาจารย์ในช่วงต้นปี 2006

**THE EU COMMON AGRICULTURAL POLICY:
ORIGINAL RAISON D'ETRE AND ITS RELEVANCE
TODAY?**

Jatuchatra Chommai and Narongdej Phanthaphoommee

The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the common policies implemented by the European Union, which represents almost half of its budget. Although the policy aims at ensuring food security and providing market stability to the union, it is under heavy criticism from other countries. The policy; consequently, generates distortion in the international trade. Apparently, the policy contradicts with the principle of trade liberalisation enshrined in the World Trade Organisation (WTO). This article attempts to find the answer to the following questions: 1) why CAP could be implemented despite its inconsistency with the principle of trade liberalisation?; 2) why its existence seems to remain static despite a number of complaints from other affected countries. This article analyses the issue from three perspectives: 1) international trade regulations, 2) the union's internal politics; 3) international opposition voices. The authors believe that the union's protectionism in agricultural sectors will remain the same in substance, though with different forms.

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วม แห่งสหภาพยุโรป: สาเหตุและปัจจัย

จตุภัทร ชมไม้
ณรงเดช พันระพุมมี

บทนำ

การค้าของโลกในปัจจุบันถือว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการค้าเสรีอยู่มาก หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น พยายามส่งเสริมหลักการการค้าเสรี ซึ่งหมายถึงการค้าโดยไม่ต้องมีกำแพงภาษีเข้ามาเป็นอุปสรรค แนวโน้มนี้ได้ถูกพูดถึงเป็นอันมากในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ดังที่จะเห็นได้จากความพยายามในการเจรจาเปิดเสรีการค้า ไม่ว่าจะเป็นในระดับพหุภาคี ผ่านการเจรจาการค้ารอบต่างๆ ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) และในระดับทวิภาคี ผ่านการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ระหว่างประเทศต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า มีส่วนหนึ่งในการค้าระหว่างประเทศที่ขัดกับตรรกะของหลักการการค้าเสรี นั่นก็คือ การค้าสินค้าเกษตร กล่าวคือประเทศที่พัฒนาแล้วออกมาปกป้องภาคการเกษตรของตนเองเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการตั้งกำแพงภาษี การให้เงินอุดหนุนภายใน และการให้เงินอุดหนุนการส่งออก การกระทำของประเทศที่พัฒนาแล้วนี้ บิดเบือนระบบการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่สินค้าออกส่วนมากเป็นผลผลิตทางการเกษตร สิ่งที่เกิดขึ้นกลายเป็นประเด็นร้อนในเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน กระแสให้มีการยกเลิกการปกป้องภาคการเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา นับวันจะนานาประเทศสนใจมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรป กลายเป็นจุดสนใจของประชาคมโลกมากขึ้น เพราะเนื้อหาของนโยบายนี้ ขัดกับตรรกะของหลักการการค้าเสรีอย่างชัดเจน อีกทั้งเด่นชัดจนประเทศอื่นๆ สัมผัสและมองเห็นถึงปัญหาของนโยบาย CAP ได้ค่อนข้างง่าย เมื่อเทียบกับการปกป้องภาคการเกษตรในรูปแบบอื่นๆ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจและเลือกหยิบนโยบาย CAP มาทำการศึกษา ว่าเหตุใดนโยบาย CAP ยังสามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งๆ ที่ขัดกับหลักการการค้าเสรีอย่างเห็นได้ชัด จากที่ได้ศึกษามาผู้เขียนขอเสนอว่า นโยบาย CAP ดำรงอยู่ได้ เนื่องจากปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ภายในของสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศที่เสียผลประโยชน์ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

โครงสร้างของบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน คือส่วนแรกจะกล่าวถึงความหมายและกลไกการทำงานของนโยบาย CAP ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงนโยบาย CAP กับระบบการค้าโลก ส่วนที่ 3 เป็นปัจจัยภายในที่ต้องการให้นโยบายนี้คงอยู่ ส่วนที่ 4 เป็นเรื่องข้อขัดแย้งในเวทีการค้าโลกปัจจุบันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา ส่วนที่ 5 เป็นการนำ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศมา (International Political Economy) วิเคราะห์ว่าทำไมนโยบายจึงคงอยู่ โดยจะวิเคราะห์จากเนื้อหาของส่วนที่ 2 - 4 และในตอนท้ายผู้เขียนจะสรุปและมองแนวโน้มของนโยบายนี้ว่าจะเป็นอย่างไรต่อไปในอนาคต

1. ความหมายและกลไกของนโยบายการเกษตรร่วม

- นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการให้การอุดหนุนสินค้าเกษตร นโยบายนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณกลางของสหภาพยุโรป (European Union) ถึง 44 เปอร์เซ็นต์ (หรือประมาณ 43 พันล้านยูโรที่คาดว่าจะใช้ในปี 2005) หลักการให้การเงินอุดหนุนนี้มีกลไกการทำงานเพื่อรับประกันว่า ผู้ผลิตสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะขายสินค้าเกษตรได้ราคาดี และเพื่อจ่ายเงินโดยตรงไปยังฟาร์ม วิธีการนี้ช่วยให้กระบวนการขายสินค้าของเกษตรกรในสหภาพยุโรป และราคาสินค้าเกษตรที่จะออกสู่ตลาดมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าวยังสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคในอีกทางหนึ่ง

นโยบาย CAP นี้เกิดขึ้นได้โดยคณะกรรมการการสหภาพยุโรป (European Commission) ได้เสนอตัวนโยบายในปี 1960 นโยบายนี้เจริญรอยตามสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) ในปี 1958 ซึ่งมีใจความหนึ่งต้องการให้มีตลาดร่วม (Common Market) เกิดขึ้น ประเทศสมาชิกในขณะนั้น 6 ประเทศได้สนับสนุนภาคการเกษตรของตนเองอย่างยิ่งยวด โดยใส่ใจเรื่องการผลิต เรื่องราคาควรทำให้ที่น่าพอใจ และเรื่องระบบฟาร์ม อย่างไรก็ดี ความตั้งใจอันดีของแต่ละประเทศที่จะรับประกันความเป็นอยู่ของเกษตรกรในประเทศตนนั้น กลับเป็นตัวขัดขวางแนวความคิดการค้าเสรีที่พวกเขายึดถืออยู่ ประเทศสมาชิกบางประเทศ โดยเฉพาะฝรั่งเศส และกลุ่มองค์กรผู้ชำนาญใน

เรื่องการทำฟาร์มและการเกษตรนั้น ต้องการให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการด้านการเกษตรอย่างแข็งขันให้มากกว่าเดิม

ในปี 1962 หลักการ 3 ประการเพื่อวางรากฐานให้กับนโยบาย CAP ได้ถือกำเนิดขึ้น นั่นคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของตลาด (market unity) ความใส่ใจกับชุมชนโดยหลัก (community preference) และความมั่นคงทางการเงิน (financial solidarity) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นโยบาย CAP จึงเป็นเหมือนศูนย์กลางของระบบการทำงานของสหภาพยุโรปมาจนถึงปัจจุบัน นโยบาย CAP นี้ อาจมองว่าเป็นนโยบายที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากฝรั่งเศสกับเยอรมนีประนีประนอมกันทางการเมืองด้วยกัน กล่าวคือ อุตสาหกรรมเยอรมันสามารถเข้าไปถึงตลาดภายในของฝรั่งเศสได้ ในทำนองเดียวกัน สินค้าเกษตรของฝรั่งเศสก็สามารถเข้าไปขายในตลาดของเยอรมนีได้เช่นกัน

จุดประสงค์แรกเริ่มของนโยบาย CAP นี้ได้เขียนไว้ในสนธิสัญญากรุงโรม มาตรา 39:

- 1) เพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น ด้วยวิธีส่งเสริมกระบวนการทางด้านเทคนิคและรับประกันว่า ปัจจัยในการผลิตทุกส่วนจะถูกใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะแรงงาน
- 2) เพื่อให้เกิดมาตรฐานการครองชีพที่น่ายอมรับแก่ชุมชนเกษตรกรรม
- 3) เพื่อสร้างเสถียรภาพทางด้านตลาด
- 4) เพื่อรับรองว่าจะมีอาหารมากเพียงพอ
- 5) เพื่อจัดหาอาหารให้แก่ผู้บริโภคในราคาสมเหตุสมผล

ในภาพรวม นโยบาย CAP เป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการที่จะช่วยเหลือโครงสร้างสังคมทางด้านการเกษตรและโครงสร้างที่ต่างกันในภูมิภาคที่มีภาคการเกษตรหลากหลายให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ในขณะเดียวกันนโยบาย CAP ยังเป็นนโยบายที่ตอบสนองความจำเป็นที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างเหล่านั้นให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการผลิต

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

กลไกการทำงานของนโยบาย CAP นั้น ก็คือ ต้องคงรักษาระดับราคาสินค้าภายในสหภาพยุโรปและให้เงินอุดหนุนสินค้า หลักการ 3 หลักของกลไกนี้มีดังต่อไปนี้

1) ใช้มาตรการภาษีนำเข้ากับสินค้าบางชนิดที่เข้ามาในสหภาพยุโรป มาตรการภาษีนี้จะกำหนดให้ราคาสินค้าตลาดโลกที่นำเข้า อยู่ในระดับที่สหภาพยุโรปตั้งเป้าไว้ ราคานี้หมายถึงเป็นราคาที่สหภาพยุโรปพึงปรารถนาสูงสุด

2) แทรกแซงราคากภายใน หากราคาสินค้าภายในตกลงต่ำกว่าระดับที่ถูกแทรกแซงแล้ว สหภาพยุโรปก็จะซื้อสินค้าเพื่อยกระดับราคากลับไปสู่ระดับที่ถูกแทรกแซง ราคาสินค้าที่ถูกแทรกแซงนี้จะตั้งให้ต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ราคาสินค้าภายในจะเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างราคาที่ถูกระหว่างกับราคาเป้าหมาย

3) ให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรที่ปลูกพืชเฉพาะอย่าง เป้าหมายของวิธีการนี้ก็เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเลือกปลูกพืชที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและรักษาระดับปริมาณอาหารภายในให้เพียงพอ เงินอุดหนุนจะจ่ายตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูก ไม่ได้จ่ายตามปริมาณของผลผลิตที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบครั้งล่าสุดมีเป้าหมายให้เลิกจ่ายเงินตามขนาดของพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกษตรกรหันมาให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และเพื่อลดการผลิตเกินความจำเป็น

2. นโยบายการเกษตรร่วมกับระเบียบการค้าโลก

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรปมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างเสถียรภาพให้กับระดับราคาของสินค้าเกษตรภายในกลุ่ม การดำเนินนโยบาย CAP ย่อมหมายความว่า รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพในภาคการเกษตรของกลุ่ม ผลที่ตามมาจากการนำนโยบาย CAP มาใช้ก็คือ ราคาสินค้าเกษตร

ระหว่างประเทศถูกบิดเบือน ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงถูกนานาชาติประณามว่า นโยบาย CAP ทำให้ระบบการค้าระหว่างประเทศไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เป็นธรรมกับประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า นโยบาย CAP นั้น ขัดแย้งกับหลักการการค้าเสรีที่ฝังรากลึกใน WTO อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นคำถามที่ตามมาคือ ในเมื่อนโยบาย CAP ไม่ได้เป็นไปตามหลักการการค้าเสรี เหตุใดสหภาพยุโรปจึงยังคงสามารถบังคับใช้นโยบาย CAP ได้อย่างเปิดเผย แม้จะมีนานาชาติประเทศที่เสียผลประโยชน์ขนานบองอยู่ก็ตาม

เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบุไว้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariffs: GATT) และ WTO

ข้อสรุปที่พบคือ นโยบาย CAP นั้นคงอยู่ได้ก็เพราะสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ สินค้าเกษตรถูกยกเว้น ไม่ต้องเปิดเสรีการค้ามาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้แม้ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรจะถูกสร้างออกมาในภายหลัง แต่ประเทศมหาอำนาจที่ยังคงต้องการปกป้องสินค้าเกษตรกลับมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการเจรจาการค้า ด้วยเหตุนี้กฎเกณฑ์ต่างๆ ของการค้าระหว่างประเทศจึงเปิดช่องให้ประเทศเหล่านั้นอุดหนุนและปกป้องสินค้าเกษตรได้อยู่ต่อไป แม้จะเป็นไปในระดับที่ลดลงก็ตาม

2.1 บริบททางประวัติศาสตร์

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หมู่อารยประเทศได้พยายามในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation: ITO) เพื่อวางกติกาสำหรับการค้าระหว่างประเทศ แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากถูกต่อต้านจากสหรัฐฯ อย่างไรก็ดีตามในปี 1947 ประเทศต่างๆ รวม 23 ประเทศได้บรรลุ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ข้อตกลง GATT ผลจากข้อตกลงฉบับนี้ทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วภายใต้การเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบการเจรจาต่างๆ

อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรก็ยังคงหนีไม่พ้นลัทธิกีดกันทางการค้า (Protectionism) รัฐบาลประเทศต่างๆ ยังคงใช้มาตรการหลากหลาย ในการช่วยเหลือและอุดหนุนภาคเกษตรของตนเอง ทั้งเพื่อการผลิตภายในและเพื่อการส่งออก วิธีดำเนินการของรัฐในลักษณะนี้พัฒนาขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่ว่า

- 1) ในช่วงทศวรรษที่ 1930 เกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พิษผลทางการเมืองจึงมีราคาตกต่ำลง และ
- 2) สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องควบคุมภาคการเกษตรของตนโดยควบคุมราคา วางแผนการผลิต และปันส่วนอาหาร แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายในประเทศต่างๆ ดังนั้นภายใต้บริบทที่นี้ประเทศมหาอำนาจจึงพยายามที่จะร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นสินค้าเกษตรจากการค้าเสรีของข้อตกลง GATT

แม้ว่าข้อตกลง GATT ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรจะมีผลบังคับใช้ไม่ต่างไปจากสินค้าอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ข้อตกลง GATT ก็มีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าเกษตร 2 ข้อ นั่นคือ มาตรา XI: 2(C) อนุญาตให้มีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้า และมาตรา XVI: 3 การอุดหนุนเพื่อการส่งออกเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ตราบใดที่ไม่ทำให้ได้ส่วนแบ่งจากการค้าระหว่างประเทศอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ข้อตกลง GATT ยังไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับการอุดหนุนภายในประเทศ เพราะฉะนั้นจึงเท่ากับเปิดช่องให้ประเทศต่างๆ สามารถให้เงินอุดหนุนในประเทศได้อย่างเสรีนั่นเอง

การแทรกแซงของรัฐในภาคการเกษตรขยายตัวออกไปเรื่อยๆ โดยอาศัยช่องโหว่จากกฎเกณฑ์ของข้อตกลง GATT ประเทศพัฒนาแล้วได้รับประโยชน์จากช่องโหว่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก สำหรับยุโรปในปี 1957 สมาชิกรัฐประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ประกาศใช้นโยบาย CAP ซึ่งเป็นนโยบายแบบ "Inward Looking" โดยเน้นที่การอุดหนุนเกษตรกรและคุ้มครองภาคเกษตรของ

ประเทศสมาชิก แม้ว่าวัตถุประสงค์แรกเริ่มของนโยบาย CAP คือ การประกันว่าประชาคมยุโรปจะมีอาหารเพียงพอสำหรับเลี้ยงตัวเอง แต่เมื่อเวลาผ่านไป นโยบาย CAP ก็ได้มีส่วนในการเปลี่ยนประชาคมยุโรปจากประเทศผู้นำเข้าอาหารไปเป็นประเทศผู้ส่งออกแทนในที่สุด

ตลอดทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 การเจรจาการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในเวทีการค้าระหว่างประเทศอิงอยู่กับผู้เล่นสำคัญ 2 ฝ่าย ได้แก่ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป แม้ว่าสหรัฐฯ ได้พยายามเรียกร้องให้มีการเปิดเสรีการค้าเกษตร แต่ก็ต้องการคงมาตรการบางอย่างเพื่อปกป้องกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรบางกลุ่มด้วย ในทางตรงกันข้ามสหภาพยุโรปต้องการให้เปิดเสรีการค้าเกษตรที่สอดคล้องกับกลไกการทำงานของนโยบาย CAP นั้นด้วย

กระแสวิพากษ์วิจารณ์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วเริ่มดังมากขึ้นเรื่อยๆ หลายฝ่ายพยายามนำเอาภาคเกษตรเข้ามาสู่กฎเกณฑ์ของข้อตกลง GATT งานชิ้นสำคัญคือ Haberler Committee Report และยังรวมไปถึงรายงานของคณะกรรมการต่างๆ อีกจำนวนหนึ่งด้วย งานเหล่านี้ผลักดันให้สหรัฐฯ และประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรสร้างกระแสกดดันทางการเมือง ผลักดันให้นำเรื่องการค้าเปิดเสรีสินค้าเกษตรเข้าสู่วาระการเจรจากรอบ Dillon และรอบ Kennedy แม้ว่าการเจรจารอบ Dillon จะไม่มีผลที่ก้าวหน้านัก แต่ในการเจรจารอบ Kennedy นั้น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป (European Community: EC) ประสบความสำเร็จร่วมกันในการทำข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด

จุดพลิกผันที่สำคัญคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 สินค้าเกษตรทั่วโลกตกต่ำลงเป็นอย่างมาก รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้วต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือภาคการเกษตรของตน ความขัดแย้งทางการค้ากลายเป็นความรุนแรงทางการเมือง ข้อพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ และประชาคมยุโรปเพิ่มมากขึ้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นการประชุมระดับรัฐมนตรีที่จัดขึ้นที่กรุงเจนีวาจึงตกลงจัดทำแผนการเจรจาสินค้าเกษตร

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

และก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (Committee for Trade in Agriculture: CTA) เพื่อเตรียมการสำหรับการเจรจาการค้าในรอบต่อไป ช่วงเวลาเดียวกันกลุ่มประเทศ OECD (Organisation for Economic Corporation and Development) ก็ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์นโยบายการเกษตรและการค้าขึ้นด้วยเช่นกัน

แม้พัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะมีมากขึ้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่จนถึงตรงนี้สถานะของข้อตกลง GATT กลับเริ่มสั่นคลอน ทั้งนี้เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วยังคงปกป้องสินค้าเกษตรของตนในอัตราสูง กล่าวคือ ในช่วงปี 1986 ถึงปี 1988 กลุ่มประเทศ OECD ได้ใช้งบประมาณรวมกันทั้งสิ้น 298 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี เพื่ออุดหนุนภาคการเกษตรของตน หากการเจรจาการค้ารอบต่อไปยังไม่ยอมหยิบยกภาคการเกษตรขึ้นมาพูดแล้ว ความชอบธรรมของข้อตกลง GATT ก็มีสิทธิที่จะถูกตั้งคำถามได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะเปิดการเจรจาการค้ารอบใหม่ในปี 1982 กลับไม่ประสบผลสำเร็จ สมาชิกต้องใช้เวลาถึง 4 ปีเพื่อเริ่มเจรจาการค้ารอบ Uruguay ในปี 1986 ที่เมืองปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศเข้าร่วมการประชุมอย่างเต็มตัว ไม่ใช่แค่เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้ขอความช่วยเหลือเหมือนในการเจรจาการค้ารอบก่อนหน้านี้

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในการเจรจาการค้ารอบ Uruguay ดำเนินไปอย่างยากลำบาก เพราะประเทศกำลังพัฒนาโดยกลุ่มแครนส์ (Cairns) ต้องการให้ยกเลิกการอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในและการอุดหนุนการส่งออกให้หมดในช่วงระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งต้องการเปลี่ยนแปลงอุปสรรคทางการค้าทั้งหมดให้อยู่ในรูปของภาษี ในขณะที่สหภาพยุโรปและพันธมิตรต้องการเพียงแค่ลดค่าใช้จ่ายรวมที่ใช้อุดหนุนสินค้าเกษตรภายในและการอุดหนุนการส่งออก และต้องการจำกัดการลด

อุปสรรคทางการค้าเพียงบางด้านเท่านั้น ส่วนญี่ปุ่นก็ต่อต้านข้อเสนอที่จะให้ยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าเช่นกัน

อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปก็สามารถยุติข้อตกลงข้อขัดแย้งต่างๆ ได้ ภายใต้ข้อตกลงเบลล์ เฮาส์ (Blair House Agreement) ในเดือนพฤศจิกายน 1992 ข้อตกลงดังกล่าวถือว่าการประนีประนอมระหว่าง 2 ฝ่ายที่มีส่วนทำให้การเจรจาการค้ารอบ Uruguay สามารถดำเนินต่อไปได้

การเจรจาการค้ารอบ Uruguay สะท้อนให้เห็นภาพของการเมืองในเชิงอำนาจอย่างชัดเจน กล่าวคือ การประนีประนอมเกิดขึ้นเฉพาะในหมู่ประเทศมหาอำนาจด้วยกันเองเท่านั้น ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปที่มีอยู่แล้วแน่นอนว่า ประเทศกำลังพัฒนาย่อมไม่พอใจ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไปบิดเบือนราคาแท้จริงของสินค้าเกษตร ทำให้ไม่เป็นธรรมกับระบบการค้าระหว่างประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาจึงเสียผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีอำนาจต่อรองมากเพียงพอที่จะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันมาให้ความสนใจกับข้อกังวลของพวกเขา

การเจรจาการค้ารอบ Uruguay กินระยะเวลายาวนานมากถึง 7 ปี ประเทศสมาชิกได้จัดทำข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture: AoA) ขึ้น เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการดำเนินการค้าระหว่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่โลกมีกติกาสำหรับควบคุมการอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 กฎเกณฑ์และจุดอ่อนของข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture)

ข้อตกลง AoA ถือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการปฏิบัติต่อสินค้าเกษตรบนเวทีการค้าระหว่างประเทศ ข้อตกลง AoA ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ได้แก่ 1) การเข้าถึงตลาด 2) การอุดหนุนภายใน และ 3) การอุดหนุนการส่งออก
ประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีจะต้องพยายามลดการแทรกแซงกลไกตลาดที่เกี่ยวข้องกับ
สินค้าเกษตรภายใต้หลักทั้ง 3 หลักนี้

หลักที่ 1: การเข้าถึงตลาด

จุดประสงค์ของเสาหลักนี้ก็คือ การทำให้ประเทศสมาชิกเปิดตลาดสินค้า
เกษตรของตน โดยประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องเปลี่ยนแปลงมาตรการกีดกันทางการค้า
ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้า การออกใบอนุญาตนำเข้า ฯลฯ ให้เป็นภาษี
ทั้งหมด (tariffication) หลังจากนั้นภาษีใหม่ที่คำนวณได้และภาษีที่มีอยู่ก่อนแล้วจะต้อง
ลดลง โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องลดภาษีสินค้าเกษตรเฉลี่ย 36 เปอร์เซ็นต์จากปี
ฐาน และภาษีแต่ละตัวจะต้องลดลงอย่างน้อย 15 เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลา 6 ปี
ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดภาษีสินค้าเกษตรเฉลี่ย 20 เปอร์เซ็นต์จากปีฐาน
และภาษีแต่ละตัวจะต้องลดลงอย่างน้อย 10 เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลา 10 ปี

ควบคู่ไปกับการลดภาษีนี้ ประเทศต่างๆ จะต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเข้า
สินค้าเกษตรขั้นต่ำในรูปของโควตา สินค้าเกษตรที่ว่าจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า
ปกติ ประเทศสมาชิกจะต้องให้โควตาไม่ต่ำกว่า 3 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณที่บริโภค
ภายในประเทศในปีฐาน และจะต้องเพิ่มเป็น 5 เปอร์เซ็นต์ เมื่อสิ้นปี 2000 (ปี 2004
สำหรับประเทศกำลังพัฒนา)

ในการปฏิบัติจริง ข้อตกลง AoA ภายใต้หลักที่ 1 ยังมีปัญหาและจุดอ่อนเป็น
จำนวนมาก จึงทำให้การลดอุปสรรคเข้าถึงตลาดไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้
สินค้าเกษตรยังคงมีอัตรารภาษีสูงถึง 62 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับ 5-10 เปอร์เซ็นต์ ใน
สินค้าอุตสาหกรรม (Diakosavvas 2003: 37)

ประการแรก มีการใช้วิธีสกริปในกระบวนการแปลงภาษี โดยทั่วไปอัตราภาษี
ก็คือ ราคาสินค้าในประเทศหักลบด้วยราคาสินค้านำเข้า ในการคำนวณจริงนั้น ประเทศ

สมาชิกมักนำเอาสินค้าภายในประเทศที่มีคุณภาพสูงและห่างไกลจากตลาดซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายขนส่งมากมายใช้ในการเทียบราคา ในขณะที่เดียวกันก็ใช้สินค้านำเข้าที่มีคุณภาพต่ำและอยู่ใกล้ตลาดมาใช้เทียบราคา ผลที่ตามมาก็คือ อัตราภาษีที่คำนวณได้จึงสูงกว่าความเป็นจริงค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น อัตราภาษีสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึง 61 เปอร์เซนต์ (นิพนธ์ พัวพงศกร และสิริลักษณ์ดา คอ มันตร์ 2548: 26)

ประการที่สอง ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เลือกในปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐานในการแปลงภาษี ทั้งนี้เพราะช่วงเวลาดังกล่าวสินค้าเกษตรในตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำที่สุด ดังนั้นเมื่อนำมาเทียบกับราคาสินค้าเกษตรในประเทศที่ได้รับการประกันราคา อัตราภาษีที่คำนวณได้จึงอยู่ในอัตราที่สูง

ประการที่สาม ข้อตกลงในการลดภาษีนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลดภาษีโดยเฉลี่ย นั่นหมายความว่า ถ้าหากมีการลดภาษีจากที่เคยเก็บอยู่ 1 เปอร์เซนต์ เหลือ 0.5 เปอร์เซนต์ ก็จะถูกนับเป็นการลดภาษี 50 เปอร์เซนต์ ดังนั้นหลายประเทศจึงมักใช้วิธีการลดภาษีในสินค้าที่เก็บภาษีต่ำอยู่แล้วในสัดส่วนที่มากกว่าการลดภาษีในสินค้าอ่อนไหว ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงสามารถทำตามข้อผูกมัดในข้อตกลง AoA ได้โดยที่ไม่ได้ลดอัตราภาษีของตนมากเท่าใดนัก

ประการที่สี่ ประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโควตาการนำเข้าสินค้าเกษตรได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก สาเหตุหลักก็คือ สินค้าที่ให้โควตานั้นแข่งขันกันสูงอยู่แล้วในประเทศผู้นำเข้า อีกทั้งประเทศผู้นำเข้าได้นำระบบใบอนุญาตมาใช้ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงตลาดยุ่งยาก นอกจากนี้ ประเทศเหล่านั้นยังจำกัดโควตาการนำเข้าเพียงไม่กี่ประเทศ ทำให้ประเทศอื่นๆ ที่อยู่วงนอกจึงสูญเสียโอกาสไป สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ปริมาณการนำเข้าจริงไม่ได้เพิ่มมากนักตามที่ข้อตกลง AoA มุ่งหวังไว้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

หลักที่ 2: การอุดหนุนภายใน

ข้อตกลง AoA ต้องการให้ประเทศสมาชิกลดการอุดหนุนภายในประเทศซึ่งก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าขึ้น ภายใต้ข้อตกลง AoA การอุดหนุนภายในแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) Green Box - การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า เช่น โครงการบ้านอยู่ การให้ข้อมูลทางการตลาด ฯลฯ การอุดหนุนประเภทนี้ไม่มีข้อผูกพันให้ต้องลด 2) Amber Box - การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้า ซึ่งโดยมากมักเป็นการอุดหนุนในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิต เช่น การประกันราคา การรับจำนำผลผลิต ฯลฯ การอุดหนุนประเภทนี้จำเป็นต้องถูกจำกัด และ 3) Blue Box - การอุดหนุนที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่าง 2 แบบแรก การอุดหนุนประเภทนี้มีผลทำให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า แต่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องลด เช่น การจ่ายเงินเพื่อให้ลดการผลิต ฯลฯ

การอุดหนุนที่มีผลต่อการบิดเบือนตลาดทั้งหมดจะถูกนำมาคำนวณในรูปของ "การวัดผลรวมการอุดหนุน" (Aggregate Measurement of Support: AMS) ภายใต้ข้อตกลง AoA ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องลดการอุดหนุนลง 20 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี 2000 และประเทศกำลังพัฒนาจะต้องลดการอุดหนุนลง 13.3 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี 2004 โดยใช้ปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐาน อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องลดการอุดหนุน ถ้าหากการอุดหนุนนั้นมีมูลค่าไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าการผลิตสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว (10 เปอร์เซ็นต์ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ทั้งนี้เพราะจัดว่าเป็นการอุดหนุนปริมาณต่ำ ข้อยกเว้นที่ว่านี้จะพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นการอุดหนุนเฉพาะรายสินค้า (product specific support) และในส่วนที่เป็นการอุดหนุนทั่วไป (non-product specific support) ควบคู่กันไป

ในปีแรกของการนำข้อตกลง AoA มาใช้ การอุดหนุนภายในของประเทศกำลังพัฒนาแล้วลดลงอย่างเห็นได้ชัด มูลค่าเฉลี่ยของ "การวัดผลรวมการอุดหนุน" ในปี 1995 ถึง 1998 อยู่ที่ 100 พันล้านเหรียญ ซึ่งเทียบเท่ากับ 60 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าในปี 1986 ถึง 1998 (Diakosavvas 2003: 41) กล่าวได้ว่า การอุดหนุนภายในถือได้ว่าได้รับการ

เคารพจากประเทศพัฒนาแล้วค่อนข้างมาก แต่แม้กระนั้นประสิทธิภาพของข้อตกลง AoA ที่มีต่อการลดการอุดหนุนภายในกลับเป็นไปอย่างจำกัด ปัญหาและช่องโหว่ในการบังคับใช้ยังคงเห็นได้ในหลายภาคส่วน

ประการแรก การใช้ปี 1986 ถึง 1988 เป็นปีฐานถือเป็นข้อผิดพลาด เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวการอุดหนุนภายในอยู่ในระดับที่สูงผิดปกติอันเนื่องมาจากความตกต่ำอย่างหนักของราคาพืชผลในตลาดโลก ดังนั้นถึงแม้ประเทศต่างๆ จะปฏิบัติข้อผูกพันของข้อตกลง AoA อัตราการอุดหนุนภายในก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเช่นเดิม

ประการที่สอง ข้อผูกมัดในการลดการอุดหนุนภายในมีลักษณะครอบคลุมทั้งภาคการผลิต แทนที่จะมีลักษณะเจาะจงเป็นรายสินค้าไป สภาพเช่นนี้เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศเลือกที่จะลดการอุดหนุนภายในของสินค้าบางส่วน แต่คงการอุดหนุนภายในของสินค้าบางอย่างไว้ได้ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะเท่ากับระดับที่กำหนดไว้ในข้อตกลง AoA

ประการที่สาม ตามข้อตกลง AoA การอุดหนุนภายในที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลด (Blue Box) ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในกลุ่มประเทศ OECD 60 เปอร์เซนต์ของการอุดหนุนภายในได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องลด (Diakosavvas 2003: 43) ในขณะที่เดียวรายการให้การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า (Green Box) ก็เพิ่มขึ้นในสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ จริงอยู่ที่ว่าการให้การอุดหนุนในลักษณะนี้จะเป็นที่เข้าใจกันว่าไม่ส่งผลกระทบหรือส่งกระทบน้อยมากต่อการบิดเบือนทางการค้า แต่ในความเป็นจริงการอุดหนุนในลักษณะนี้ย่อมส่งผลกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างแน่นอน

ประการที่สี่ การยกเว้นให้ประเทศต่างๆ ที่มีการอุดหนุนปริมาณต่ำไม่ต้องลดการอุดหนุนลงกลับทำให้การอุดหนุนแบบนี้เพิ่มมากขึ้น

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

หลักที่ 3: การอุดหนุนการส่งออก

ข้อตกลง AoA กำหนดให้ประเทศสมาชิกลดการอุดหนุนการส่งออกก่อนหน้าที่จะมีข้อตกลง AoA การอุดหนุนการส่งออกเป็นนโยบายสำคัญของแต่ละประเทศในการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์นมและธัญพืช ข้อตกลง AoA ไม่ได้ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก หากแต่ให้มีการจำกัดปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนรวมไปถึงงบประมาณที่จะถูกนำมาใช้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องลดปริมาณสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนลง 21 เปอร์เซ็นต์ และจะต้องลดงบประมาณการอุดหนุนการส่งออกลง 36 เปอร์เซ็นต์ โดยใช้ปี 1986 ถึงปี 1990 เป็นปีฐาน ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องทำตามข้อผูกมัดนี้ภายในระยะเวลา 6 ปี (10 ปีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา) โดยพิจารณาสินค้าเป็นรายการไป ในขณะเดียวกันการให้การอุดหนุนการส่งออกต่อสินค้าที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนในช่วงปีฐานเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้

ข้อผูกมัดในการลดการอุดหนุนการส่งออกดูเหมือนว่าจะมีผลผูกพันสมาชิกมากที่สุดในการลดการอุดหนุนการส่งออกที่ยังคงมีอยู่ต่อไป ในหลายๆ กรณีการอุดหนุนการส่งออกมีการใช้วิธีที่แยบคายมากขึ้น เช่น โครงการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร การให้เงินกู้เพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร ฯลฯ ด้วยเหตุนี้หากกล่าวโดยรวมแล้วการอุดหนุนการส่งออกจึงยังคงมีอยู่ในอัตราสูงเช่นเดิม

เมื่อพิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์จะพบว่า การค้าระหว่างประเทศนั้นได้พัฒนาขึ้นจากการยอมรับการปกป้องภาคการเกษตรที่มีมาอยู่ก่อนหน้านั้น ในช่วงต้นของการบังคับใช้ข้อตกลง GATT นั้น สินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นจากหลักการค้าเสรีประเทศต่างๆ ใช้มาตรการหลายๆ อย่างเพื่อปกป้องและช่วยเหลือภาคการเกษตรของตนอย่างเข้มข้น ในช่วงเวลานี้เองที่สหภาพยุโรปได้พัฒนานโยบาย CAP ขึ้นมาเพื่อตอบสนองการรวมตัวกันภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเมื่อเวลาผ่านไปกระแสเรียกร้องให้มีการนำเอาหลักการค้าเสรีมาบังคับใช้กับสินค้าเกษตรมีมากขึ้น การเจรจาการค้ารอบ Uruguay ถือเป็นครั้งแรกที่มีการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปกป้องและ

ช่วยเหลือสินค้าเกษตรของสมาชิก ข้อตกลง AoA ที่เป็นผลมาจากการเจรจาการค้ารอบ Uruguay กลายเป็นหัวใจสำคัญของกฎกติกาที่ใช้ในการค้าสินค้าเกษตรในเวลาต่อมา แต่แม้กระนั้นข้อตกลง AoA เกิดขึ้นได้ก็เพราะการประนีประนอมของมหาอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าข้อตกลง AoA มีลักษณะที่โอนอ่อนผ่อนตามนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่านโยบาย CAP ได้รับกระทบจากข้อตกลง AoA ไม่มาก และนี่ก็เป็นเหตุผลว่า ทำไมนโยบาย CAP จึงสามารถอยู่ได้แม้กระทั่งทุกวันนี้

2.3 โอกาสจากข้อตกลง AoA

เมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้อาตกลง AoA ก็พบว่า ข้อตกลง AoA ไม่ได้ห้ามการปกป้องสินค้าเกษตรแต่อย่างใด แต่ที่จริงข้อตกลง AoA เป็นเพียงความพยายามในการลดการปกป้องและช่วยเหลือสินค้าเกษตรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงยังคงบังคับใช้นโยบาย CAP ของตนได้อยู่ แม้ว่าจะถูกผูกมัดด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามข้อตกลง AoA ก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นข้อตกลง AoA มีจุดอ่อนและช่องโหว่ค่อนข้างมาก จึงเปิดโอกาสในประเทศต่างๆ หลบเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของข้อตกลง AoA ได้โดยง่าย โดยสหภาพยุโรปเองก็เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศยังคงให้การปกป้องสินค้าเกษตรของตนในอัตราสูง นั้นหมายความว่า นโยบาย CAP ยังคงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปกป้องสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปภายใต้กฎเกณฑ์ที่ข้อตกลง AoA เอื้อให้

นโยบาย CAP แม้ว่าจะขัดกับหลักการค้าเสรี แต่หาได้ขัดกับกฎเกณฑ์การค้าโลกไม่ ทิศทางของนโยบาย CAP จะดำเนินไปในทิศทางใดก็ขึ้นอยู่กับว่า ประเทศต่างๆ นั้นพร้อมใจที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรหรือไม่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

3. สหภาพยุโรปกับนโยบายการเกษตรร่วม

ในส่วนของปัจจัยภายในสหภาพยุโรประดับรัฐนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศทางด้านการเกษตรได้คงอยู่ก็คือ มีการเมืองเรื่องอำนาจอยู่ในสหภาพยุโรป การเมืองนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจผลักดันเพื่อให้ นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) มีอยู่ต่อไป

แต่ก่อนที่จะเข้าไปวิเคราะห์ถึงท่าทีของประเทศที่เป็นแกนหลักต่อต้านการยกเลิกนโยบายนี้ตามคำเรียกร้องว่าขัดกับหลัก WTO ของประเทศกำลังพัฒนา สิ่งหนึ่งที่จำเป็นจะต้องดูก่อนก็คือ ปัจจัยแรกเริ่มที่ต้องการจะให้ CAP เกิดขึ้นมาเสียก่อน

อย่างที่ได้อ้างมาข้างต้นแล้ว ว่านโยบาย CAP เกิดขึ้นมาตามหลักการของ Treaty of Rome ในมาตรา 39 ที่ต้องการให้สหภาพยุโรป 1) เพิ่มผลผลิตโดยส่งเสริมกระบวนการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะทางด้านแรงงาน 2) เพื่อประกันมาตรฐานการครองชีพของประชากร 3) เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับตลาด 4) เพื่อรับรองว่าจะมีอาหารมากเพียงพอ 5) เพื่อจัดหาอาหารให้แก่ผู้บริโภคในราคาสมเหตุสมผล

เป้าหมายแท้จริงที่สหภาพยุโรป (ในขณะนั้นคือ European Community) ต้องการสร้างนโยบาย CAP ขึ้นมาเพื่อที่จะได้เน้นเรื่อง:

“ความต้องการที่จะจัดการกับโครงสร้างทางการเกษตรและความแตกต่างทางด้านโครงสร้างในแต่ละภูมิภาคทางการเกษตร เพื่อที่จะให้เกิดผลต่อการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสมโดยระดับต่างๆ” (Eur-Lex 2006)

จากเป้าหมายข้างต้น ทำให้พอจะทราบถึงแนวทางแต่แรกเริ่มของสหภาพยุโรปที่ต้องการจะให้มันนโยบายนี้อยู่ได้ นั่นคือ เพื่อผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรปเอง ซึ่งมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่สนับสนุนในกรณีนี้ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมนี เป็นต้น

ปัจจัยภายในสหภาพยุโรปนี้เอง เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ CAP ยังคงอยู่ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหภาพยุโรปต้องการจะคงนโยบายดังกล่าวไว้ โดยมีผลประโยชน์ทางด้านการเกษตรภายในประเทศตนเป็นตัวกำกับ เช่น บางประเทศต้องการจะปกป้องเกษตรกรภายในประเทศไม่ให้ได้รับผลกระทบจากสินค้าต่างประเทศ (ที่โดยมากมาจากประเทศกำลังพัฒนา) ที่เข้ามาตีตลาด หรือบางประเทศต้องการเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรภายในประเทศสมาชิกด้วยกันเอง ฯลฯ

3.1 เงินงบประมาณนโยบายการเกษตรร่วมในภาพรวม

ก่อนที่จะเข้าไปสู่บทวิเคราะห์เหตุผลเบื้องหลังของประเทศที่มีส่วนได้เสียกับนโยบายนี้ ผู้เขียนจะขอแสดงภาพรวมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ได้รับเงินและเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายนี้เสียก่อน

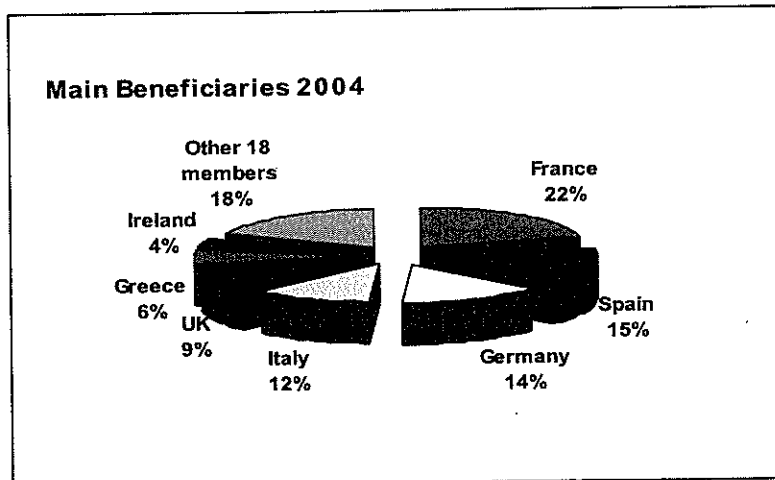
ประเทศแรกที่ต้องพูดถึงคือ ฝรั่งเศส เพราะฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ได้รับเงินสนับสนุนจากนโยบาย CAP มากที่สุด นั่นคือ 20 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินทั้งหมด ในขณะที่ สเปน เยอรมนี อิตาลี ได้รับเงินอุดหนุนอยู่ระหว่าง 12-15 เปอร์เซ็นต์ ในแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้น สัดส่วนของเงินอุดหนุนโดยมากแล้วจะสอดคล้องกับสัดส่วนของผลิตภัณฑ์เกษตรที่ออกมาสู่ตลาด แต่ก็มีกรณีของประเทศที่ได้รับสัดส่วนของเงินอุดหนุนมากกว่าสินค้าการเกษตรที่ออกมาจริงเช่นกัน นั่นคือ กรณีของไอร์แลนด์และกรีซ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไอร์แลนด์นั้นได้เงินมากกว่าถึงสองเท่า เงินที่ไอร์แลนด์ได้คิดเป็น 1.5 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ (GDP) ในส่วนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปใหม่นั้น เริ่มรับเงินอุดหนุนนี้ในปี 2004 แต่คิด

^๑อนึ่ง ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่สามารถเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ หากเกิดการปฏิรูปนโยบาย CAP และการเรียกเก็บเงินคืน (rebate) ที่อังกฤษต้องการจากนโยบาย CAP ซึ่งก็ยังไม่คืบหน้าไปในทิศทางใด ดังนั้น ข้อมูลเหล่านี้ จึงเพียงแสดงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับและสนับสนุนเงินในนโยบายนี้ในช่วงปี 2004 ที่ผ่านมา

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

เป็นเพียง 25 เปอร์เซ็นต์จากที่ได้จ่ายให้กับสมาชิกเก่า อย่างไรก็ตาม อัตราการอุดหนุนนี้จะค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนถึงจุดที่เท่ากันในปี 2013 เมื่อถึงเวลานั้น ประเทศที่น่าจะกลายเป็นผู้รับเงินอุดหนุนสำคัญก็คือ โปแลนด์ซึ่งมีประชากรที่เป็นเกษตรกรมากถึง 2.5 ล้านคน อย่างไรก็ตาม มีผู้สังเกตว่า เงินโดยส่วนมากของนโยบาย CAP ที่แต่ละประเทศได้รับจัดสรรไปนั้น จะไปตกอยู่ที่เกษตรกรรายใหญ่และกลุ่มธุรกิจการเกษตร (agribusiness) เช่น กลุ่มธุรกิจน้ำตาล Tate and Lyle ในอังกฤษ คือกลุ่มที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด นั่นคือมากถึง 186 ล้านยูโร

แผนภาพแสดงสัดส่วนของผู้ได้รับเงินสนับสนุนจากนโยบายการเกษตรร่วม ปี 2004



ที่มา: European Commission

แผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่า ในปี 2004 ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดถึง 22 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือ สเปน 15 เปอร์เซ็นต์ เยอรมนี 14 เปอร์เซ็นต์ อิตาลี 12 เปอร์เซ็นต์ สหราชอาณาจักร 9 เปอร์เซ็นต์ กรีซ 6 เปอร์เซ็นต์ ไอร์แลนด์ 4

เปอร์เซ็นต์ และประเทศสมาชิกอื่นๆ อีก 18 ประเทศได้รับเงินสนับสนุนรวม 18 เปอร์เซ็นต์

ดังนั้น เมื่อมองตามภาพแผนภูมินี้ พอจะสรุปได้คร่าวๆ ว่า ประเทศที่ได้รับผลประโยชน์อย่างมาก (และสูงสุดในกรณีของฝรั่งเศส) คงไม่รู้สึกรู้สว่าเป็นแน่ หากนโยบายทางการเกษตรของสหภาพยุโรปที่ตนได้รับผลดีอยู่นั้นต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไป เมื่อมีสถานการณ์จากภายนอกกดดัน กล่าวก็คือ เสี่ยงเรียกร้องจากนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาผ่านองค์การการค้าโลก ให้สหภาพยุโรปยกเลิกนโยบาย CAP ก็ยิ่งทำให้ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากนโยบายนี้หนึ่งนอนใจไม่ได้ จะต้องออกโรงยื่นกรานเพื่อที่จะคงรักษานโยบายที่ได้ประโยชน์นี้ไว้ให้ได้ ไม่ว่าจะใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองมากน้อยเท่าใดก็ตาม

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีผู้วิจารณ์ว่านโยบาย CAP สร้างประโยชน์ให้แก่คนเพียงไม่กี่กลุ่ม ประชากรของสหภาพยุโรปเพียงแค่ 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น (10 ล้านคน) ที่ทำงานในการเกษตร และในภาคเกษตรนี้ก็ให้ผลผลิตเพียง 1.6 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของสหภาพยุโรป แต่กระนั้น กลุ่มผู้สนับสนุน CAP ก็ยังกล่าวว่า CAP จะรับประกันให้ชุมชนชนบทอยู่รอดได้ ชุมชนชนบทนี่เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรยุโรปเกินกึ่งหนึ่ง นอกจากนั้นแล้วนโยบาย CAP ยังเป็นนโยบายที่สนับสนุนภาคการเกษตรซึ่งแม้ว่าจะเป็นภาคไม่สำคัญมากนัก แต่หากพิจารณาทางด้านรายได้ ก็ถือว่าสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึง “ความมั่นคงทางด้านอาหาร” (Food Security) ทั้งนี้เป็นเพราะว่าสหภาพยุโรปไม่อาจเสี่ยงที่จะขาดแคลนอาหารได้ รวมไปถึงประเทศสมาชิกเองยังต้องการคำจูนภาคการเกษตรที่เป็นตัวหนุนภาคอุตสาหกรรมอีกทอดหนึ่งด้วย เช่น การประมงเป็นแหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมปลาแช่แข็ง การผลิตอ้อยถือว่าเป็นตัวสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น

แม้ว่าจะมีข้อวิจารณ์ แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งถึงส่วนดีเกี่ยวกับนโยบาย CAP ต่อไปอีกว่า ประการแรก ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนมาก เช่น สหรัฐฯ หรือญี่ปุ่น ก็มักจะ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ให้เงินอุดหนุนทางการเกษตรเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงไม่น่าแปลกที่สหภาพยุโรปจะป้องกันโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรของตนเองบ้างโดยวิธีให้เงินอุดหนุนเช่นประเทศอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้น ประการที่สอง หากสหภาพยุโรปไม่มีนโยบายกลางอย่างนโยบาย CAP มาควบคุมประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปแล้ว จะทำให้การเกษตรในสหภาพยุโรปเกิดความไม่เสมอภาค ความไม่เสมอภาคกันนี้อาจนำไปสู่แรงกดดันทางด้านกำแพงการค้าอีกก็เป็นได้ นั่นเพราะสำหรับแต่ละประเทศของสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น ภาคการเกษตรของตนถือว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแทบทั้งสิ้น แต่ระดับความสำคัญจะต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ในโปแลนด์มีประชากร 18 เปอร์เซ็นต์ของประชากรทำงานให้อยู่ในภาคเกษตรกรรม ในขณะที่ อังกฤษและเบลเยียมมีประชากรอยู่ในภาคเกษตรเพียง 2 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ส่วนภาคเกษตรของสวีเดนซึ่งมีเพียง 0.6 เปอร์เซ็นต์แล้ว เมื่อเทียบกับกรีซมีมูลค่ามากกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ของ GDP ถือว่าน้อยมาก ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์กลางมาดูแลการเกษตรโดยรวมของสหภาพยุโรป

ข้อดีถัดมาที่หลายประเทศในสหภาพยุโรปเห็นพ้องกัน โดยเฉพาะประเทศผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ก็คือ CAP จะช่วยให้ตลาดแรงงานภาคการเกษตรของแต่ละประเทศอยู่รอดได้ อีกนัยหนึ่งคือ หากสหภาพยุโรปจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือถึงขั้นยกเลิกนโยบายนี้ อาจเกิดภาวะคนว่างงานขึ้นเป็นจำนวนมาก ภาวะดังกล่าวจะกลับมาสร้างภาระให้แก่แต่ละประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชั่วร้ายจะไปสร้างปัญหาเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคอื่นๆ อีกด้วยก็เป็นได้ เช่น ในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบจะต้องได้รับผลกระทบในทางลบแน่นอน

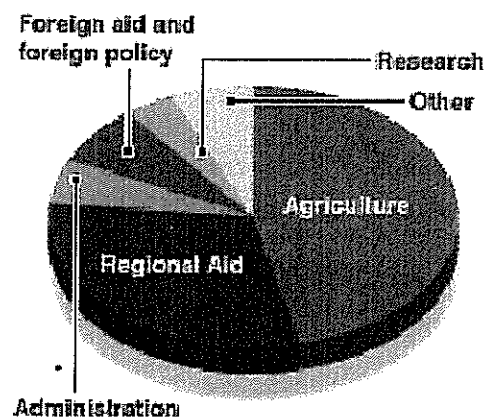
3.2 การจัดสรรงบประมาณ

นโยบาย CAP นี้ ถือได้ว่า เป็นนโยบายที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด ดังจะเห็นได้จากงบประมาณที่ทุ่มลงไปกับภาคการเกษตรถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของ

งบประมาณทั้งหมด จึงไม่น่าแปลกใจที่ฝรั่งเศสในฐานะประเทศที่มีผลผลิตทางการเกษตรเป็นอันดับต้นๆ จะวิ่งเต้นไม่ให้ปริมาณสัดส่วนของเงินที่อุดหนุนภาคนี้ต้องลดลง

ดังจะเห็นได้จากแผนภาพแสดงข้างล่าง แผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่า ปริมาณเงินที่ลงไปในแต่ละส่วนนั้น สะท้อนการให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องของสหภาพยุโรป ซึ่งมีแรงผลักดันทางด้านการเมืองมาจากประเทศสมาชิก

แผนภาพแสดงงบประมาณของสหภาพยุโรปที่ลงไปในแต่ละส่วน



ที่มา: European Commission

แผนภาพนี้แสดงปริมาณเงินที่สหภาพยุโรปทุ่มลงไปเพื่อให้ความสำคัญกับภาคการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือเงินช่วยเหลือส่วนภูมิภาค ถัดไปคือเงินส่วนที่ใช้บริหาร เงินช่วยเหลือต่างประเทศและนโยบายต่างประเทศ การค้นคว้าวิจัย และอื่นๆ ตามลำดับ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

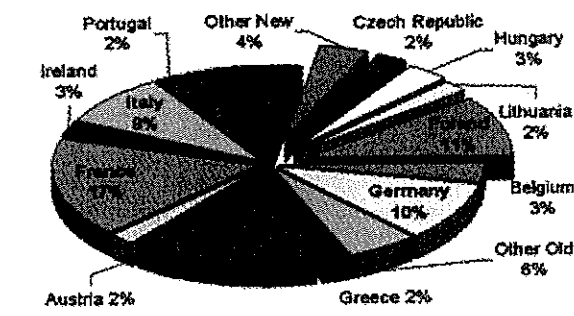
สาเหตุและปัจจัย

หากพูดถึงประเทศผู้ได้รับผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนนั้น ประเทศที่มีสัดส่วนภาคการเกษตรในระดับสูงอย่างเช่น ฝรั่งเศสและสเปน จะได้รับเงินสนับสนุนอย่างมาก ภายใต้นโยบายนี้ แต่เมื่อพูดถึงประเทศที่ให้เงินเข้ามาเป็นกองกลางของนโยบายนี้ในภาพรวมแล้ว มีไม่กี่ประเทศที่เป็นผู้ให้เงินสนับสนุนสุทธิ (net contributors) เช่น เยอรมนี (ผู้ให้เงินมากที่สุด) และเนเธอร์แลนด์ (ผู้ให้เงินมากที่สุดเมื่อคิดเป็นรายหัวประชากร) แต่อังกฤษและฝรั่งเศสก็ให้ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนจะขอมาพิจารณาถึงสัดส่วนที่เป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทำการเกษตรของแต่ละประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการผลิตผลทางการเกษตรที่ออกมา และต่อการได้รับเงินอุดหนุนอีกประการด้วย

แผนภาพแสดงสัดส่วนของพื้นที่ทำการเกษตรของแต่ละประเทศ

Percentage of EU Farm Land by Country



ที่มา: European Commission

จากแผนภาพจะทำให้ทราบว่า ฝรั่งเศสมีพื้นที่ใช้สอยในด้านการเกษตรมากที่สุด ถึง 17 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือสเปน 15 เปอร์เซ็นต์ ส่วนประเทศสมาชิกใหม่ที่มีพื้นที่ทำการเกษตรใหญ่ที่สุดคือ โปแลนด์ ซึ่งมาเป็นอันดับที่ 3 หากนับรวมกับประเทศสมาชิก

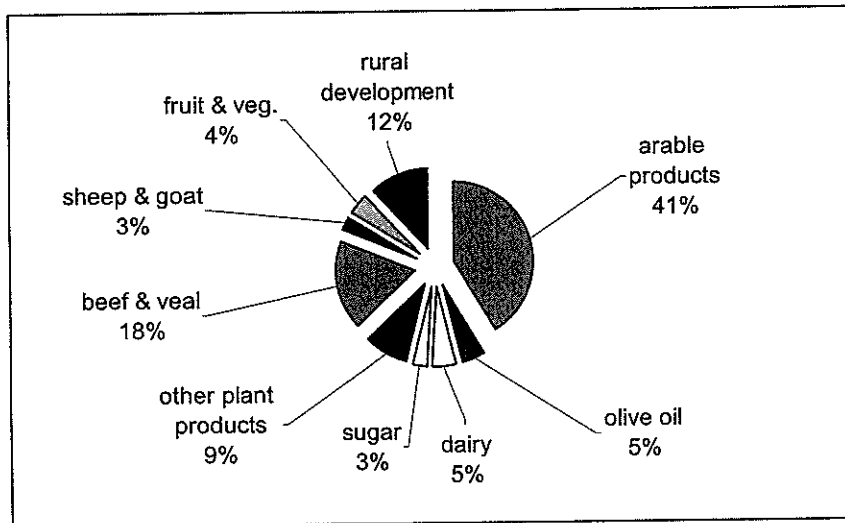
เก่าเข้าด้วยกัน ตัวเลขนี้มีนัยสำคัญต่อการคงอยู่ของ CAP กล่าวคือ ประเทศที่มีพื้นที่การเกษตรมากก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากตามไปด้วย และเพราะไม่ต้องการจะเสียเงินอุดหนุนไป ประเทศเหล่านี้จึงออกเสียงต้านการปฏิรูปใดๆ ที่จะไปลดทอนจำนวนเงินสนับสนุนที่ตนเคยได้รับ อย่างไรก็ตาม โปแลนด์ก็ยังถือว่าไม่มีสิทธิเสียงมากนักเพราะเป็นประเทศสมาชิกใหม่ซึ่งต้องพึ่งเงินอย่างเดียวไม่ได้ให้เงินสนับสนุนกับอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมนี

ในส่วนถัดไปจะดูในเรื่องพืชพันธุ์ที่สหภาพยุโรปให้การสนับสนุนโดยให้เงินในปริมาณที่ต่างกันออกไป

พืชพันธุ์ที่สหภาพยุโรปสนับสนุนมีตั้งแต่ ธัญพืช เนื้อวัว ผลิตภัณฑ์นม นอกจากนั้นแล้วยังมีฝ้าย ว่ากันตามตัวเลขแล้ว เกษตรกรผู้ปลูกฝ้ายได้รับเงินอุดหนุนถึง 873 ล้านยูโร ในปี 2003 เกษตรกรผู้ปลูกยาสูบได้เงิน 960 ยูโร เป็นต้น เงินที่จ่ายไปให้กับผู้ปลูกน้ำมันมะกอกในปีเดียวกัน มีถึง 2.3 พันล้านยูโร มากกว่าเงินที่ลงไปในส่วนที่เป็นผลไม้ซึ่งได้รับ 1.5 พันล้านยูโร ผู้ผลิตน้ำตาลได้ 1.3 ล้านยูโร และผู้ผลิตไวน์ได้ 1.2 พันล้านยูโร อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นผลิตภัณฑ์นมและน้ำตาลนั้นจะจำกัดโควตา ไม่ได้รับเงินเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ แต่ในส่วนของไวน์จะเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้กำหนดเงินพิเศษที่ครอบคลุมไปถึงบริษัทหรือซื้อแอลกอฮอล์ด้วย และจ่ายเงินทดแทนให้กับไวน์ที่มีคุณภาพต่ำด้วยไวน์คุณภาพสูง

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

แผนภาพแสดงสัดส่วนของเงินที่ลงไปในการเกษตรแต่ละภาค (Farm Spending Breakdown)



ที่มา: European Commission

จากแผนภาพเราจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของเงินงบประมาณที่ลงไปนั้น อยู่ส่วนที่เป็นพืชไร่ (arable products) มากที่สุด 41 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือเนื้อวัวและเนื้อลูกวัว 18 เปอร์เซ็นต์ และ 12 เปอร์เซ็นต์ในอันดับที่ 3 นั้น เป็นเรื่องการพัฒนาชนบท ไม่ได้เป็นการให้เงินอุดหนุนเพราะปลูกโดยตรง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ฝรั่งเศสก็มีกิจการและเพาะปลูกพืชพันธุ์ในส่วนที่พืชไร่อย่างมาก เช่น องุ่น เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วฝรั่งเศสยังเป็นฐานของบริษัทผลิตอาหารรายใหญ่หลายๆ รายของยุโรปอีกด้วย เช่น Danone (เดิมชื่อ BSN) ซึ่งก่อตั้งในปี 1966 และ Besnier ที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ในฝรั่งเศสก็เป็นบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ฟาร์มนม ซึ่งไม่นับรวม Nestlé และ Unilever ที่ครองส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุดในฝรั่งเศส (Grant 1997: 50-1)

3.3 จุดยืนของประเทศที่ได้รับผลประโยชน์จากการคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วม

ผู้เล่นที่สำคัญในเวทีเจรจาต่อรองเรื่องนโยบาย CAP ในสหภาพยุโรปคือ ฝรั่งเศส และดูเหมือนว่า เสียงของฝรั่งเศสจะมีน้ำหนักมากเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากที่ฝรั่งเศสพยายามถ่วงเวลาการปฏิบัติรูปนโยบาย CAP กับอังกฤษโดยยกประเด็นรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปขึ้นมาเป็นข้อต่อรอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดสรรงบประมาณกลางของสหภาพยุโรปที่เปรียบเป็น zero-sum game คือ จะต้องมิผู้ได้และผู้เสีย

อย่างไรก็ดี เหตุผลที่ฝรั่งเศสต้องการให้คงรักษานโยบายนี้เอาไว้สามารถอธิบายได้จากท่าทีของฝรั่งเศสที่ออกมาข้างล่างนี้

รัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศส เทียร์รี เบรอตง (Thierry Breton) ได้ออกมาแสดงจุดยืนที่ชัดเจนเกี่ยวกับ CAP ในประเด็นที่ว่าควรคงอยู่ต่อหรือจะยกเลิกไป เบรอตงเห็นว่านโยบายนี้สมควรจะคงอยู่ต่อไป เพราะ 1) ในความคิดของฝรั่งเศสนั้นเห็นว่านโยบาย CAP สำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของสหภาพยุโรป เพื่อรับประกันความมั่นคงทางด้านอาหารแก่สหภาพยุโรป ดังนั้น สหภาพยุโรปจะต้องไม่ยกเลิกนโยบายนี้เพื่อทำตามข้อเรียกร้องของ WTO รัฐมนตรีแห่งฝรั่งเศสมองว่า นโยบายนี้เป็นนโยบายที่มองการณ์ไกล คือเล็งเห็นปัญหาในเรื่องอาหารของยุโรปทั้งหมดในอนาคต ดังนั้นนโยบาย CAP จึงจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของยุโรป นอกจากนั้น Breton ยังอ้างต่อไปอีกว่า 2) ยุโรปได้พัฒนาระบบเกษตรที่ปลอดภัยที่สุดและดีที่สุดในโลกแล้ว จึงไม่น่าที่จะทำลายระบบนี้ทิ้งไป รัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศสท่านนี้ยังมองต่อไปอีกว่า ประชากรโลกที่เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปีจะสร้างปัญหาในด้านการผลิตอาหาร แม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นมาแล้วก็ตาม (Grant 2005a) เช่นนี้ สหภาพยุโรปจึงจำเป็นที่จะต้องคงนโยบายนี้ต่อไป

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

คำกล่าวของรัฐมนตรีฝรั่งเศสแสดงให้เห็นจุดยืนอย่างชัดเจนของฝรั่งเศสที่ไม่เคยเปลี่ยนมาตั้งนโยบายกีดกันเมื่อครั้งแรก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝรั่งเศสได้รับผลประโยชน์มาตั้งแต่แรกเริ่ม เหตุผลแรกเริ่มนั้นเป็นเพราะฝรั่งเศสจะได้รับประโยชน์จากนโยบาย CAP ทั้งทางด้านการเมืองและด้านปฏิบัติ กล่าวคือ ทางด้านการเมืองฝรั่งเศสจะสามารถผูกเยอรมนีเข้าไปในประชาคมยุโรป (ก่อนที่จะมาเป็นสหภาพยุโรป) และทางด้านปฏิบัติ เกษตรกรชาวฝรั่งเศสได้รับเงินอุดหนุนอย่างเต็มที่ (Ockenden and Franklin 1995: 29) ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลอันใดที่ฝรั่งเศสจะต้องสนับสนุนให้ยกเลิกนโยบาย CAP

อย่างไรก็ดี ภายในประเทศฝรั่งเศสเอง ก็ยังมองประเด็นของการมีอยู่ของนโยบาย CAP ออกเป็นสองฝ่าย คือระหว่างกลุ่มที่มองนโยบายนี้เป็น นโยบายที่มุ่งจะปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพทางการเกษตรและการส่งออก กับกลุ่มที่มองว่านโยบายนี้เป็นพลังของพวกกีดกันทางการค้า (protectionist) ที่ต้องการแต่เพียงจะรักษาผลประโยชน์ทางราคาที่สูงไว้เท่านั้น (Ockenden and Franklin 1995: 30) แต่ถึงกระนั้น ดูเหมือนว่าฝ่ายแรกจะทรงอิทธิพลมากกว่าฝ่ายหลัง เพราะฝรั่งเศสเห็นว่า การสร้างและคงอยู่ของนโยบายนี้ เป็นผลสำคัญมาจากความจริงที่ว่า ฝรั่งเศสครอบงำตลาดการเกษตรภายในสหภาพยุโรปอยู่ และต้องการจะเลี้ยงโควตาในระดับโลกที่จำกัดการส่งออกของฝรั่งเศส ดังนั้นหากมีนโยบายนี้อยู่ ฝรั่งเศสก็จะสามารถขายสินค้าในตลาดสหภาพยุโรปที่ตนเองเป็นใหญ่อยู่แล้วได้ นอกเหนือไปจากเรื่องความมั่นคงทางอาหารและประเด็นแรงงานทางด้านการเกษตรที่ได้กล่าวมาก่อนแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังเห็นว่านโยบาย CAP จะช่วยป้องกันความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ด้วย กล่าวคือ นโยบาย CAP จะช่วยผลกระทบทางการตลาด ในกรณีที่

เกิด Cobweb cycles^{*} จะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่สหภาพยุโรปจะต้องการกลไกอย่างนโยบาย CAP ขึ้นมาสร้างความมั่นคงให้แก่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ทั้งนี้เพื่อเสริมกับประเด็นข้างต้นที่ฝรั่งเศสมองว่า ยุโรปจำเป็นต้องปกป้องความมั่นคงทางอาหาร “ไม่ว่าจะต้องแลกกับอะไรก็ตาม ไม่เช่นนั้น [ยุโรป] ก็อาจประสบภัยทางด้านอาหารที่อาจระบดไปทั่ว” (Grant 2005a) อนึ่ง ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศผู้ได้รับเงินสนับสนุนโดยตรงใหญ่ที่สุด คือ 6.9 พันล้านยูโร ในปี 2002 โดยเงินส่วนมากที่ฝรั่งเศสได้ไปนั้น ก็เพื่อไปสนับสนุนกลุ่มธุรกิจทางการเกษตรขนาดใหญ่ ไม่ได้ไปสู่เกษตรกรรายย่อยหรือกลาง เพราะฝรั่งเศสไม่ได้มีพื้นที่ปลูกพืชหรือทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดเล็กและกลางดังกล่าว

แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องจากนานาชาติให้สหภาพยุโรปปฏิรูปนโยบาย CAP เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของ WTO กล่าวคือ ตัดทอนเงินอุดหนุนที่ให้การเกษตรในภาคต่างๆ แต่ก็มีเสียงคัดค้านดังขึ้นจากประเทศสมาชิกที่อาจขาดผลประโยชน์ไปหากสหภาพยุโรปทำตามขอเรียกร้องดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น เรื่องน้ำตาลที่เป็นประเด็นให้ประเทศต่างๆ ออกมาตอบโต้มาตรการปฏิรูปน้ำตาล ก็แสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกทั้งหลายที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปเรื่องน้ำตาลออกมาคัดค้านโดยตรงต่อการปฏิรูปดังกล่าว ประเทศที่คัดค้านมี 9 ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ อิตาลี ฟินแลนด์ กรีซ ไอร์แลนด์ โปรตุเกส ลักเซมเบิร์ก ลิชัวเนีย และสเปน ทั้ง 9 ประเทศนี้ มีเสียง

^{*} Cobweb cycles คือปรากฏการณ์ที่ราคาสินค้าในตลาดเกิดความผันผวนไม่แน่นอนขึ้น ซึ่งเป็นผลการแสดงของอุปสงค์และอุปทาน โดยเฉพาะในธุรกิจฟาร์มและสินค้าเกษตร กล่าวคือ เกษตรกรปลูกพืชชนิดหนึ่ง ได้ผลดีแล้วนำออกขายในท้องตลาด เมื่อทุกคนปลูกและนำออกขาย ปริมาณพืชชนิดนั้นก็ล้นตลาด ทำให้ราคาสินค้าลดลง ดังนั้นในปีถัดมา เกษตรกรก็จะลดการผลิตพืชชนิดนั้นลง แล้วหันไปปลูกพืชชนิดอื่น เช่นนั้นก็ทำให้พืชชนิดเดิมราคาสูงเพราะมีปริมาณสินค้าในตลาดน้อย ปีถัดมาเมื่อเห็นว่าราคาสูง เกษตรกรก็หันมาปลูกพืชชนิดเดิมอีก เป็นอย่างนี้ไปทุกๆ ปี จนเป็นวัฏจักร โปรดดูเพิ่มใน

<http://en.wikipedia.org/wiki/Cobweb-Cycle>

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ข้อคัดค้านรวมกัน 132 เสียง ซึ่งมากเพียงพอที่จะยับยั้งร่างการปฏิรูปที่น่าขึ้นเสนอสภา
ของสหภาพยุโรปก่อนหน้านี้แล้ว (Grant 2005b)

ปัจจัยภายในของแต่ละประเทศที่ไม่ต้องการให้นโยบาย CAP ยกเลิกไปหรือ
แม้แต่ถูกปฏิรูปนี้เอง ทำให้ให้นโยบาย CAP ยังคงอยู่ในระดับประเทศสมาชิกไปแล้ว จึง
ทำให้สหภาพยุโรปต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ให้นโยบายนี้คงอยู่ต่อไปในระดับนานาชาติ อัน
จะเป็นผลประโยชน์ต่อสมาชิกของสหภาพยุโรปเอง

อนึ่ง มีความพยายามที่จะเจรจาจากฝ่ายประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเรียกร้องให้
สหภาพยุโรปทบทวนนโยบายดังกล่าว ตั้งแต่การประชุม WTO รอบ Doha แล้วแต่ก็
ล้มเหลวมาเป็นลำดับดังที่แสดงให้เห็นในส่วนต้นของรายงาน นั้นเป็นเพราะ สหภาพ
ยุโรปยังยึดในหลักการ Multifunctionality ซึ่งเป็นหลักการที่ได้มาจากความพยายามที่
จะปฏิรูปนโยบาย CAP ใน Agenda 2000 พร้อมกับแนวทาง Sustainability

แนวทาง Multifunctionality เป็นหัวใจของ Agenda 2000 ที่เป็นการปฏิรูปการ
ให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร เนื้อหาสาระของ Agenda 2000 ก็คือ จากที่สหภาพยุโรป
เคยให้เงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรก็หันมาให้เงินอุดหนุนโดยตรง
กับสินค้าเกษตรนั้นๆ เลย ทั้งนี้เพราะว่าหลัก Multifunctionality นั้น เน้นย้ำในเรื่องการ
ทำงานและประสานงานทุกส่วนเข้าเป็นองค์รวมเดียวกัน คือไม่เพียงพิจารณาแต่เฉพาะ
แง่การผลิต (production) เท่านั้น แต่จะต้องพิจารณารวมถึงแง่ภาคที่ไม่ใช่การผลิต
(non-production) อีกด้วย เช่น มิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม อาณาเขต และ
สิ่งแวดล้อม เป็นต้น สหภาพยุโรปใช้หลักการนี้เป็นข้ออ้างต่อองค์กรระหว่างประเทศ
เพื่อบอกประเทศกำลังพัฒนาว่า สหภาพยุโรปจำเป็นต้องรักษานโยบาย CAP นี้ไว้
(Fouilleux 2003: 257-61) ด้วยเหตุนี้ CAP จึงยังคงอยู่ นอกเหนือไปจากเหตุผลทางด้าน
ความมั่นคงทางอาหารและปัญหาทางด้านแรงงานแล้ว

จากข้างต้น สามารถสรุปประเด็นในส่วนนี้ได้ดังนี้คือ 1) สหภาพยุโรปเล็งเห็น
ผลประโยชน์ของตนในเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร 2) ดังนั้นจึงมีนโยบายการให้เงิน

อุดหนุนทางการเงินเกษตร เพื่อที่ว่า สหภาพยุโรปจะได้มีหลักประกันทางด้านอาหารให้กับตนเอง ผลอีกประการของการให้เงินอุดหนุนก็คือ เกษตรกรของสหภาพยุโรปจะได้ไม่ได้รับความเดือดร้อนจากความผันผวนทางด้านตลาดที่อาจเกิดขึ้น เช่น กรณี Cobweb cycle เป็นต้น

3) ฝรั่งเศสเป็นเสียงหลักที่จะคัดค้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย CAP อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนที่ผูกโยงอยู่กับนโยบายนี้ เนื่องจากความจริงที่ว่า ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีพื้นที่ใช้สอยทางด้านเกษตรมาเป็นอันดับหนึ่งของยุโรป อีกทั้งยังมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่เป็นชนิดเดียวกับเงินอุดหนุนมุ่งจะให้ ฝรั่งเศสจึงได้รับเงินอุดหนุนทางการเงินเกษตรตามผลผลิตทางการเกษตรที่ออกมาเป็นอันดับหนึ่งอีกเช่นกัน เมื่อตีความออกคำพูดของรัฐมนตรีการเงินของฝรั่งเศสที่ออกมาพูดแล้ว ก็ทำให้สามารถวิเคราะห์เป็นได้ว่า (แม้เขาจะอ้างเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหารของสหภาพยุโรปโดยรวมก็ตาม) ฝรั่งเศสต้องการจะปกป้องผลประโยชน์ของตนเองที่ได้รับเงินมากที่สุดในประเทศสมาชิก

4) และเมื่อมีข้อเรียกร้องจากประเทศกำลังพัฒนาให้สหภาพยุโรปทบทวนนโยบายนี้ หรือยกเลิกนโยบายนี้ ก็ยิ่งทำให้ฝรั่งเศสกระทำทุกทาง ไม่ว่าจะเป็นการลอบบี้ หรือการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะที่เป็นประเทศใหญ่ ต่อรองเพื่อให้สหภาพยุโรปไม่โอนอ่อนไปกับคำเรียกร้องของประเทศเหล่านั้น ทั้งๆ ที่นโยบาย CAP ที่มีมานานแล้วนี้ ขัดกับหลักการค่าเสรีที่ตนเองสนับสนุนอย่างเห็นได้ชัด

5) ในการปฏิเสธที่จะยกเลิกนโยบายนี้นั้น สหภาพยุโรปได้อ้างหลักการของ Multifunctionality หลักนี้มุ่งเน้นจุดที่ว่า การเกษตรมีหลายส่วน ดังนั้นการจะลดบทบาทส่วนใดลงไป จะทำให้ส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบ สหภาพยุโรปจึงไม่ต้องการให้การเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นกับนโยบายนี้ เพราะหากยกเลิกนโยบาย CAP ไปจริง ก็อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็น การขนส่ง ความเป็นอยู่ของเกษตรกร สภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ จึงจำเป็นที่จะต้องคงรักษานโยบายนี้ไว้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

4. ข้อขัดแย้งบนเวทีโลก

นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรปเป็นนโยบายสำคัญที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในเวทีการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การใช้นโยบาย CAP ก็คือการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ซึ่งขัดกับหลักการค้าแบบเสรี นโยบาย CAP ที่ประกอบด้วย 3 ส่วนคือการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรภายใน การให้การอุดหนุนภายใน และการให้การอุดหนุนการส่งออก ได้ทำให้สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรป สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ทั้งนี้ที่สหภาพยุโรปไม่ได้มีประสิทธิภาพในการผลิตเท่าใดนัก สิ่งที่เกิดขึ้นสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่มีสัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตรอยู่ในระดับสูง

ตารางแสดงบทบาทของการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาตามภูมิภาค

Region	Agricultural Value Added (% of Total GDP)		Agricultural Row Materials Exports (% of Total Merchandise export)		Rural Population (% of Total)	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
East Asia and Pacific	24.2	12.6	12	2	78	65
Europe and Central Asia	-	10.5	-	9	41	35
Latin America & the Caribbean	10.3	7.1	4	3	35	25
Middle East and North Africa	10.3	14.3	1	0	52	41
South Asia	38.0	25.1	10	1	78	72
Sub-Saharan	17.6	17.0	6	4	77	66

ที่มา: World Bank

จากตารางจะพบว่า ประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติอยู่ในระดับสูง ดังนั้น การแทรกแซงกลไกตลาดภายใต้ นโยบาย CAP จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น จากตารางจะพบว่า สัดส่วนประชากรของประเทศกำลังพัฒนาที่อาศัยอยู่ในชนบทมีอัตราสูง ประชากรในชนบทนี้มีความเกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคการเกษตรไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และมีฐานะค่อนข้างยากจน เมื่อสินค้าเกษตรที่เป็นความหวังเดียวของพวกเขาเผชิญกับอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ก็จะเป็นการยากที่จะทำให้พวกเขา ยกตัวเองออกมาจากวงจรความยากจนได้

ประเทศกำลังพัฒนาประสบความยากลำบากในการส่งสินค้าเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพราะสหภาพยุโรปตั้งอัตราภาษีขาเข้าสำหรับการค้าเกษตรไว้สูงถึง 21 เปอร์เซ็นต์ นอกจากอัตราภาษีแล้ว สหภาพยุโรปยังมีการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี ในรูปแบบต่างๆ เช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสาธารณสุข ฯลฯ การปกป้อง สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปเช่นนี้ ทำให้สินค้าเกษตร ของประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปได้ ทั้งๆ ที่สินค้าเกษตร ของประเทศกำลังพัฒนาเมื่อไม่รวมภาษีมีราคาถูกกว่ากันมาก

การอุดหนุนสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปก็ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับการตั้งกำแพงภาษี แม้ว่านโยบาย CAP จะมีหลักการเบื้องต้นอยู่ที่ การสร้างความเพียงพอทางด้านอาหาร (self-sufficiency in food) ให้กับสหภาพยุโรป แต่เมื่อเวลาผ่านไปนโยบาย CAP ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นผู้ ส่งออกสินค้าเกษตรสุทธิ มาตรการหลักที่ถูกนำมาใช้ภายใต้ นโยบาย CAP ก็คือ การ ประกันราคา เกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนตามส่วนต่างระหว่างราคาที่ได้รับการประกัน กับราคาตลาด การประกันราคาเช่นนี้สร้างผลเสียก็คือ เกษตรกรจะมุ่งเน้นผลิตเพื่อให้ ได้รับเงินอุดหนุน เกษตรกรไม่จำเป็นต้องกังวลกับราคาสินค้าที่จะตกต่ำลงอันเป็นผลมาจากปริมาณสินค้าเกษตรที่เพิ่มมากขึ้น เพราะอย่างไรเสีย พวกเขาก็จะได้รับเงินชดเชยจาก

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

เงินอุดหนุนอยู่ดี ยิ่งเกษตรกรผลิตมากเท่าไร ก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สภาพเช่นนี้ ทำให้สินค้าเกษตรมีล้นเกินความต้องการของตลาด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรจึงหันไปพึ่งตลาดต่างประเทศเพื่อกำจัดสินค้าเกษตรที่ล้นเกินในตลาดภายในประเทศ

แต่กระนั้น สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปไม่สามารถยืนอยู่ด้วยลำแข้งของตัวเอง สหภาพยุโรปจำเป็นต้องให้การอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าของตนด้วย มิเช่นนั้นแล้ว สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะไม่สามารถแข่งขันได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปอยู่ในระดับสูง ถึงตรงนี้ สหภาพยุโรปที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำก็สามารถทำการแข่งขันกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงกว่าได้ แต่สิ่งที่สหภาพยุโรปทำนี้เท่ากับให้การค้าสินค้าเกษตรในเวทีการค้าโลกบิดเบือน ผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกช่วงชิงความได้เปรียบจากการมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตรที่มากกว่าไปจากมือ

นอกจากนั้น การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายใต้นโยบายนี้ มีผลให้ราคาสินค้าในตลาดโลกต่ำลงด้วย ปรากฏการณ์ครั้งนี้เป็นไปตามตรรกะเดียวกับการอุดหนุนภายใน นั่นหมายความว่า เกษตรกรจะมุ่งเน้นการผลิตให้ได้มากที่สุด เพื่อรับเงินอุดหนุนการส่งออกจากสหภาพยุโรป ผลที่ตามมาคือปริมาณสินค้าเกษตรในโลกจะมีมากขึ้น ราคาสินค้าเกษตรก็จะต่ำลงตามหลักอุปสงค์/อุปทาน ราคาสินค้าเกษตรที่ตกลงไม่ส่งผลในด้านร้ายกับเกษตรกรของสหภาพยุโรป เพราะอย่างไรเสีย พวกเขาก็จะได้รับการประกันราคา แต่ในทางกลับกัน เกษตรกรในประเทศโลกที่สามจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ราคาสินค้าที่ตกต่ำทำให้รายได้ของพวกเขาตกลง และจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขาต่อไปในที่สุด

ที่ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบในเรื่องการค้านี้ ทำให้เสียงเรียกร้องให้สหภาพยุโรปยกเลิกการแทรกแซงสินค้าเกษตรดังขึ้นเรื่อยๆ ในเวทีเจรจาระดับโลก ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรถือเป็นหัวใจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการ

อยู่หรือไม่ของการเจรจา Doha ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า พวกเขาจะไม่มีทางยอม
สละความต้องการที่จะทำหยาการปกป้องและส่งเสริมสินค้าเกษตรของประเทศพัฒนา
แล้วอีกต่อไป

4.1 ท่าทีของโลกที่สาม

ในเวทีการค้าโลก นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กัน
อย่างมาก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านี้มักส่งออกสินค้า
การเกษตรเป็นหลัก เมื่อสหภาพยุโรปส่งเสริมให้มและคงนโยบายนี้ไว้ จึงทำให้ประเทศ
กำลังพัฒนาไม่สามารถส่งสินค้าทางการเกษตรของตนไปขายในตลาดยุโรปได้ ทั้งนี้ไม่ใช่
เรื่องภาษีที่สูงเพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะเรื่องราคาราคาสินค้าเกษตรที่
ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถรู้ราคาได้อีกด้วย เนื่องจากหลังจากสินค้าเกษตรได้รับ
การอุดหนุนจากสหภาพยุโรปแล้ว ราคาของสินค้าก็จะถูกลง จนสินค้าจากภายนอกเข้า
มาตีตลาดไม่ได้ ยังอาจเกิดการเนืสินค้าล้นตลาดยุโรปจากที่เกษตรกรผลิตมากเกินไปเกินความ
ต้องการเพื่อให้ได้เงินอุดหนุน แล้วนำไปทุ่มขาย (dumping) ในตลาดประเทศโลกที่ 3
อีกด้วย ดังที่ชี้ให้เห็นข้างต้นมาแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ทางฝ่ายสหภาพยุโรปก็สามารถอ้างได้ว่า โดยส่วนมากประเทศ
ที่พัฒนาแล้วต่างก็ทำกัน เช่น สหรัฐฯ ก็มีการให้เงินสนับสนุนเกษตรกรของตัวเอง
เช่นกัน รวมไปถึงในกรณีของญี่ปุ่นด้วย แต่ประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่อาจจับฟังได้ ทั้งนี้
ประเทศกำลังพัฒนากล่าวว่า นโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกๆ ปีเป็นเงินจำนวนมาก
เช่นนี้ ไม่ยุติธรรมต่อการแข่งขันเสรีในการขายสินค้าระดับระหว่างประเทศ ความจริงที่
เห็นได้ชัดเจนนก็คือ ประเทศในกลุ่ม OECD ให้เงินสนับสนุนภาคการเกษตรของตนเป็น
จำนวนเงินที่มากกว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดของทวีปแอฟริกาเสียอีก
(Raghavan 2001)

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการจะเรียกร้องและแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมก็คือ 1) การให้เงินอุดหนุนการเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะไปสร้างอุปทานที่มากเกินไปของผลิตภัณฑ์การเกษตร ซึ่งก็ไหลออกขายต่อในประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่สามารถส่งสินค้าเข้าไปขายในยุโรปอีก ปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้ประเทศที่เน้นการส่งออกสินค้าเกษตรยอมรับไม่ได้ (Fundamentals 2005) ถัดมาคือ 2) นโยบาย CAP นี้ สร้างความยากจนให้กับประเทศโลกที่ 3 โดยทำให้เกษตรกรในประเทศเหล่านั้นต้องออกจากภาคธุรกิจการเกษตร เพราะภาคการเกษตรของประเทศเหล่านั้นล่มสลาย แม้ว่าข้อโต้แย้งนี้จะดูมากเกินไปบ้าง แต่ข้อมูลที่น่าสนใจของ Human Development Report 2003 (UNDP 2003) ที่ว่า ในปี 2001 วัฒนธรรมโดยเฉลี่ยในสหภาพยุโรปได้รับเงินสนับสนุนถึง 913 ดอลลาร์สหรัฐฯ มากกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในแอฟริกาทางตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Sahara) เสียอีกนั้นก็ไม่ใช่เรื่องโกหกแต่อย่างใด ด้วยเหตุทั้งหลายนี้ จึงทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ออกมาคัดค้านและเรียกร้องให้มีการยกเลิกนโยบายดังกล่าวผ่านการประชุมระดับนานาชาติ

กลุ่มการเจรจาที่สำคัญก็มี กลุ่ม G20 และ G90 แม้ว่าทั้ง 2 กลุ่มนี้จะป็นกลุ่มประเทศโลกที่ 3 ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในแง่ของอำนาจต่อรอง (CAFOA 2005)

- G20 กลุ่มนี้พยายามรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดการเจรจาการค้าที่เมืองแคนคูน (Cancún) ประเทศเม็กซิโก นั่นคือพยายามคงท่าทีที่แข็งแกร่งในการเล่นบทเป็นผู้เล่นหลักใน WTO ทำให้เช่นนี้ทำให้กลุ่มนี้ได้รับความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วก็เริ่มมองเห็นความสำคัญของกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น

- G90 กลุ่มนี้ก็พยายามรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดระยะเวลาการประชุมเช่นกัน แม้ว่าจะมีขนาดของสมาชิกที่ใหญ่ แต่กลุ่มนี้ก็ไม่สามารถเรียกร้อง

อะไรได้เป็นขึ้นเป็นอันจากการเจรจาที่เมืองแคนคูน ประเทศพัฒนาแล้วก็ยังไม่ได้สนใจพวกเขาอยู่ดี

ทำที่ที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ว่าจะเป็น Cairns, G20, G90, African Group, Special Safeguard Mechanism, หรือกลุ่มผู้ผลิตฝ้าย ฯลฯ ออกมาแสดงในการประชุมการค้าโลกรอบ Doha นั้น ก็เป็นประจักษ์พยานให้เห็นแล้วว่า ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ไม่อาจทนเห็นการเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้ และประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้เองที่เป็นผู้เน้นย้ำหลักการการค้าเสรี ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว การให้เงินอุดหนุนไม่ได้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักการที่พวกเขาอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวกันว่า ที่กลุ่มต่างๆ ของประเทศโลกที่ 3 ออกมาเคลื่อนไหวท้าทายประเทศที่พัฒนาแล้วที่การประชุมรอบ Doha เช่นนี้ เป็นเสมือนชัยชนะที่ได้มาจากการรวมกลุ่มกันได้ของประเทศที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายปกป้องการเกษตรของประเทศในกลุ่ม OECD

4.2 ความไม่เป็นเสียงเดียวกันของโลกที่สาม

การเจรจารอบ Doha ที่ล่มสลายทำให้เกิดคำถามกับตัวระบบ หรือก็คือองค์การการค้าโลกนั่นเอง เพราะไม่ใช่เพียงแค่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรนี้เท่านั้น แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วเองด้วยที่ตั้งคำถามและวิจารณ์ WTO ว่าไม่แยแสความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก องค์กรอิสระต่างๆ (NGOs) และประเทศกำลังพัฒนากล่าวหา WTO ว่าส่งเสริมการค้าเสรีในลักษณะที่ต้องแลกกับจุดประสงค์ทางการพัฒนา สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการล้มลงไม่เป็นท่าของการประชุมรอบ Doha ก็แสดงให้เห็นถึงการเมืองเรื่องอำนาจในระดับระบบอย่างเห็นได้ชัด คือระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนากลุ่มต่างๆ ที่เรียกร้องต้องการให้ประเทศที่ให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรของตัวเองยกเลิกนโยบายไป (CER 2006)

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าที่รอบ Doha นี้ จะได้เห็นปรากฏการณ์การรวมตัวกันของ ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เสียผลประโยชน์ แต่นัยสำคัญที่มองลึกลงไปได้ก็คือว่า การประชุมเจรจาครั้งนี้แตกต่างกับการหารือรอบก่อนหน้านี้อย่างมาก กล่าวคือ กลุ่ม ประเทศที่รวมตัวกันนั้น เป็นกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่สูง ไม่ว่าจะเป็น บราซิล จีน และอินเดีย ในขณะที่เดียวกัน ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐฯ และ ยุโรป หรือแม้แต่ญี่ปุ่นไม่สามารถนิ่งเฉย หรือรบรัดข้อตกลงต่างๆ ได้เพียงลำพังอีกต่อไปแล้ว เพราะมีกลุ่มในลักษณะข้างต้นเข้ามาเป็นตัวต่อรอง

แต่กระนั้น ก็เป็นที่น่าสังเกตและน่าเสียดายว่า 1) กลุ่มต่างๆ ของประเทศ กำลังพัฒนานี้ไม่ได้หลอมรวมเป็นเสียงเดียวกัน หรือไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตนได้ ยกตัวอย่าง เช่น กลุ่ม G20 สร้างขึ้นมาเพื่อให้ประเทศที่มีเศรษฐกิจกำลังพัฒนารายใหญ่อย่างบราซิล และอินเดีย มีพื้นที่ในการเจรจาต่อรอง แต่ในขณะที่บราซิลมีอุตสาหกรรมการเกษตรที่ แข่งขันสูงและต้องการเข้าถึงตลาดประเทศที่พัฒนาแล้ว อินเดียกลับกลัวว่าการเปิดเสรี ทางสินค้าเกษตร (ที่เรียกร้องต่อสหภาพยุโรปเช่นกัน) จะเข้ามาทำลายเกษตรกรรมนับล้าน ของตนให้ไม่สามารถสู้กับสินค้าเกษตรที่อาจจะทะลักเข้ามาได้ นั่นจึงทำให้การเจรจา การค้าเป็นเรื่องยากที่จะหาจุดยืนร่วมกันเพื่อที่จะเดินหน้าสู้กับประเทศที่พัฒนาแล้วต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ 2) ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ขาดผู้นำอย่าง ชัดเจนที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของฝ่ายตน หรือบางประเทศก็เล่นนอกบทบาทให้น่า หักในการต่อรองเสียสมดุลไป เช่น ท่าทีที่ยังไม่แน่นอนของจีน จีนถือว่าจะได้ ประโยชน์อย่างสูงหากเปิดเสรีทางการเกษตรตามข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา แต่จีนก็ไม่ได้มีท่าทีที่สนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาอย่างชัดเจน เพราะจีนเองก็ได้ ประโยชน์ในทางอ้อมมากเพียงพออยู่แล้วหลังจากได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ในปี 2001

นั่นอาจจะเป็นเพราะว่า ความรู้สึกร่วมในชะตากรรมเดียวกันยังมีมากไม่พอ รู้สึกร่วมที่จะต่อสู้เพื่อเรียกร้องความไม่สมดุลกันทางการค้าที่ต้องการให้เสรี แต่ก็ไม่สามารถเสรีได้จริงในเรื่องสินค้าเกษตร ทั้งๆ ที่พอจะเป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาพอจะแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ไม่ต้องพูดถึงเรื่องสินค้าอุตสาหกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วครอบครองการขายสินค้าอย่างท่วมท้น จนประเทศโลกที่สามไม่สามารถแข่งขันได้ ลักษณะที่ร่วมกันไม่ได้เช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจมาจากข้อเสนอที่ประเทศพัฒนาแล้วประนีประนอมด้วย จึงทำให้กลุ่มต่างๆ ที่มาเรียกร้องพอใจกับข้อเสนอเล็กน้อยบางประการ จนทำให้ยกเลิกข้อเรียกร้องไป เช่น กลุ่ม African Group อาจพอใจที่สหภาพยุโรปเปิดตลาดให้บางส่วน และใช้กฎหมาย anti-dumping อันเป็นกฎหมายป้องกันการทุ่มขายในตลาดโลกที่สาม

หรือกลุ่ม G22 (เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกจาก G20 ซึ่งก็แสดงให้เห็นความไม่สม่ำเสมอของการร่วมตัว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบางประเทศในแถบละตินอเมริกาถูกสหรัฐฯ กดดันไม่ให้เข้าร่วมกลุ่ม) ก็อาจยกเลิกข้อเรียกร้องเพียงเพราะมีแรงกดดันทางอ้อมจากประเทศที่มีอิทธิพลอยู่อย่างในกรณีละตินอเมริกา หรือได้รับข้อเสนอที่หน้าสนใจ อีกกลุ่มคือกลุ่มผู้ผลิตฝ้ายก็อาจจะพอใจที่สหรัฐฯ ยินดีเปิดตลาดให้บางส่วน บางประเทศอาจไม่ต้องการที่จะมาโต้ตอบกับประเทศมหาอำนาจ เพราะเกรงว่าจะถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง จนไม่มีผู้ใดคบค้าด้วย (Narlikar and Wilkinson 2005: 456-58)

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการยากที่ประเทศต่างๆ ที่เสียผลประโยชน์จากการที่ประเทศมหาอำนาจให้เงินอุดหนุนต่อการเกษตรตน และยากขึ้นไปอีกที่จะขอยกเลิกนโยบายดังกล่าวที่แท้จริงแล้วขัดกับหลักการการค้าเสรีโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะได้มีการประกาศเป็นข้อยกเว้นไว้ตั้งแต่มีการเจรจาแรกๆ แล้ว ว่าสินค้าเกษตรเป็นข้อยกเว้น จึงทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาพลาตมาตั้งแต่ต้นที่ยอมให้มีข้อยกเว้นเรื่องสินค้าเกษตร กล่าวคือ ไม่เปิดเสรีดังเช่นสินค้าอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ โดยอ้างเพียงความไม่พร้อม ฉะนั้นเมื่อออกมาเรียกร้องภายหลังถึงความไม่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ยุติธรรมที่เกิดขึ้น และถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวกันได้จนทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วหันมาสนใจอยู่บ้าง แต่ก็ดูเหมือนจะไม่มีน้ำหนักมากเพียงพอ เพราะประเทศมหาอำนาจก็เป็นห่วงเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหารและทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรของตน จึงไม่น่าแปลกใจที่นโยบายการให้เงินสนับสนุนการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นนโยบาย CAP ในกรณีของสหภาพยุโรปจะยังคงอยู่ แม้ว่าจะมีการลดทอนผ่อนปรนลงบ้างตามข้อเรียกร้องของประเทศโลกที่สาม ที่มีผลอยู่บ้างก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศที่เสียผลประโยชน์จากการไม่เปิดเสรีทางสินค้าเกษตรกับประเทศพัฒนาแล้วนั้น คือสิ่งที่เปื้อนอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงที่จะทำให้พวกเขาไม่อาจเรียกร้องให้เกิดความยุติธรรมขึ้นได้ และเหมือนจะเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้นโยบายสนับสนุนการเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วไม่อาจล้มเลิกไปได้

5. กุญแจในการวิเคราะห์นโยบายการเกษตรร่วม

ในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศนั้น เราสามารถใช้ทฤษฎีได้หลากหลายในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆ นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ในฐานะเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองโลกก็เช่นกัน สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีต่างๆ แต่ในที่นี้ ผู้เขียนเห็นว่าทฤษฎี Rational Choice และแนวคิด Mercantilism จะมีประโยชน์มากที่สุดในการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวให้เห็นภาพชัดเจน

5.1 Rational Choice

นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปเป็นเหมือนดั่งภาพสะท้อนของทฤษฎี Rational Choice ทฤษฎี Rational Choice มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า รัฐไม่ได้ “ทำ” สิ่ง

ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการคิดหรือการตัดสินใจ คนต่างหากที่ “ทำ” พฤติกรรมของรัฐเป็นผลมาจากการที่ปัจเจกบุคคลเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายของรัฐ ในความพยายามแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ ผลประโยชน์แห่งชาติแท้ที่จริงก็คือผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคลนั่นเอง

หากพิจารณาแล้ว เราจะพบว่า กลุ่มเกษตรกรของสหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อนโยบาย CAP ค่อนข้างมาก และหากปราศจากนโยบาย CAP แล้วสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปก็就会被ตีตลาดจากสินค้าเกษตรของประเทศโลกที่ 3 ที่มีราคาถูกกว่าได้โดยง่าย เกษตรกรของยุโรปก็อาจจะได้รับผลกระทบในทางลบ ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรของสหภาพยุโรปจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักที่สนับสนุนให้สหภาพยุโรปคงใช้นโยบายร่วมต่อไป

กรณีข้างต้นทำให้เราสามารถมองเห็นได้ว่า พลวัตทางการเมืองสามารถเป็นตัวกำหนดข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ โครงสร้างภายในสหภาพยุโรปเป็นตัวกำหนดข้อตกลงสินค้าทางด้านเกษตร นโยบายเกษตรภายในและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องของนโยบายเกษตรมีผลโดยตรงต่อท่าทีของสหภาพยุโรปที่แสดงออกมานวที่ระหว่างประเทศ นอกจากนั้น กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวแทนทางการเมืองก็จะมีผลต่อการตัดสินใจใดๆ ในทางเศรษฐกิจของรัฐนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปที่เป็นปัญหา กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้พยายามขัดขวางหรือล๊อบบี้ไม่ให้รัฐบาลและผู้แทนทางการค้าของตนยอมรับประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อตน ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐก็คือ ในปี 1992 กลุ่มเกษตรกรของฝรั่งเศสประท้วงข้อตกลง Blair House ที่เป็นข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพยุโรปในเรื่องการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร กลุ่มเกษตรกรไม่พอใจเป็นอันมาก เพราะข้อตกลงดังกล่าวกระทบผลประโยชน์ทางการเกษตรของกลุ่มทางด้านสินค้าอุปโภคบริโภคที่จะทำให้เกิดส่วนเกินทางการค้าหลายล้านตัน ฯลฯ หากยึดตามหลัก Blair House ดังกล่าว

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

ผลจากการกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้นทำให้สหภาพยุโรปต้องมาทำความเข้าใจความตกลงกันใหม่กับสหรัฐฯ ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือแก้ไขสาระสำคัญใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนภายใน หรือการอุดหนุนการส่งออกทั้งในแง่ปริมาณและงบประมาณ ข้อตกลงใหม่นี้ทำให้ฝรั่งเศสในฐานะประเทศที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรได้รับผลกระทบจากข้อตกลง Blair House ในช่วงแรก ได้รับความพอใจในระดับหนึ่ง

อนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์การเกษตรในสหภาพยุโรปมีมากมายหลายกลุ่ม และมีการก่อตั้งมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1950 และได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1960 มีจำนวนมากกว่า 100 กลุ่ม และจนถึงปี 2000 จำนวนกลุ่มได้เพิ่มมากถึง 130 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งที่มีชื่อเสียงอย่างมากในการเป็นหัวหอกสำคัญเพื่อต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย CAP คือกลุ่มที่เรียกว่า Committee of Agricultural Organisation in European Union (COPA) กลุ่มผลประโยชน์นี้ถือว่าเป็นกลุ่มองค์กรในระดับสูงที่เป็นกระบอกเสียงของเกษตรกรทุกกลุ่ม นอกจากกลุ่มองค์กรของเกษตรกรอย่าง COPA แล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรของผู้เชี่ยวชาญในด้านการเกษตร รวมไปถึงกลุ่มทุน กลุ่มการค้า (ผู้ค้าปลีก-ย่อย) หรือก็คือกลุ่มคนที่อยู่ในห่วงโซ่ของสินค้าเกษตรก็มีการจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์อีกด้วย แม้ว่ากลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะลดบทบาทลงแล้วในปัจจุบัน (เพราะรัฐได้รับเอาผลประโยชน์ของพวกเขาไว้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว) แต่ก็ยังถือว่ากลุ่มเหล่านี้เป็นพลังสำคัญในการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อนโยบาย CAP ที่ส่งผลประโยชน์แก่พวกเขา (Nugent 2003: 389)

จากเหตุการณ์ลوبيบีไม่เอาข้อตกลง Blair House ข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนผลักดันให้ผลประโยชน์ของการเป็นประเด็นระดับชาติ จนกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (นอกจากเรื่อง Food Security) แล้วนั่นเอง หากขยายความขึ้นเพื่อให้เห็นภาพก็จะได้ว่า ในที่สุดแล้ว การลوبيบีและกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้รัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมบีบบังคับภายในกระบวนการเจรจาต่อรองและกำหนดรูปแบบ

ของข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ และยังเห็นได้ชัดอีกว่า นี่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ ในแง่ที่การเมืองภายในมีอิทธิพลหรือเป็นตัวกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศ

5.2 Mercantilism

แนวคิด Mercantilism ถือเป็นแนวคิดที่เก่าแก่อีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการค้าระหว่างประเทศ แนวคิดนี้สนใจการสร้างความมั่งคั่งและอำนาจของรัฐเพื่อปกป้องและรักษาความมั่นคงและความเป็นเอกราช พวก Mercantilist ไม่ต่างจากพวก Realist ที่มองว่า ความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิด Mercantilism ไม่สนับสนุนรัฐที่พึ่งพาทรัพยากรจากรัฐอื่นมากเกินไป เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐนั้นๆ ได้ รัฐต่างๆ จะสามารถตั้งอยู่บนรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงได้ ด้วยการพึ่งพารัฐอื่นๆ ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ พวก Mercantilism ยังเห็นว่า การเปิดเสรีจะส่งผลทำให้ภาคการผลิตในประเทศที่มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำได้รับผลกระทบ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงของรัฐในภาพรวม การค้าระหว่างประเทศในมุมมองของแนวคิด Mercantilism เป็นแบบ zero-sum game ที่จะแบ่งผู้ที่ได้ประโยชน์และผู้ que เสียประโยชน์ออกจากกัน นั่นคือ จะต้องมิผู้ได้และผู้เสีย ไม่ได้ใครได้ในคราวเดียวเหมือนกันหมด รัฐต่างๆ จะต้องพยายามส่งออกให้มากกว่านำเข้าเพื่อสะสมความมั่งคั่งของตนเอง

เราจะพบว่า แนวคิด Mercantilism ก่อนข้างสอดคล้องกับการดำเนินนโยบาย CAP ของสหภาพยุโรป ประการแรก นโยบาย CAP จะมีพื้นฐานอยู่ที่การสร้างความปลอดภัยทางอาหารให้กับสหภาพยุโรป อาหารถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิต การขาดแคลนอาหารจะทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคมได้ นอกจากนี้ หากสหภาพยุโรปต้องพึ่งพาการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศมากเกินไป สหภาพยุโรปก็จะตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากต่างชาติได้ง่าย ดังนั้นเพื่อให้สหภาพยุโรปมีอาหารที่เพียงพอ สหภาพ

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

ยุโรปจึงต้องใช้นโยบายต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตร และรับประกันว่าจะไม่ขาดทุน โดยที่ไม่ได้รับกระทบจากความผันผวนทางการค้าในตลาด

ประการที่ 2 การใช้นโยบาย CAP มีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ การเกษตรถือเป็นหัวใจสำคัญของชีวิตคนชนบท หากปราศจากการเกษตร ชุมชนชนบทก็จะล่มสลาย และหากปราศจากชุมชนชนบท สหภาพยุโรปก็จะประสบปัญหาเกษตรกรหลังไหลเข้าสู่เขตเมือง จำนวนเกษตรกรนี้คิดเป็น 6 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งหมด (Gardner 1996: 4) ผลที่ตามมาคือ ปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การว่างงาน ความแออัดของเมือง ฯลฯ สภาพที่เกิดขึ้นนี้ย่อมเสี่ยงไม่ได้ที่สหภาพยุโรปจะประสบกับภาวะความวุ่นวายทางสังคม นอกจากนี้ เราไม่ควรมองเฉพาะภาคเกษตรอย่างเดียวเท่านั้น เพราะการผลิตสินค้าเกษตรยังเกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย เช่น การขนส่ง อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมอาหาร ฯลฯ ดังนั้น ถ้าหากภาคเกษตรล่มสลายลงแล้ว สหภาพยุโรปก็จะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงกว้าง

ประการที่ 3 นโยบาย CAP ทำให้สหภาพยุโรปไม่ต้องกังวลเรื่องการขาดดุลชำระเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง หมายความว่า หากปราศจากนโยบาย CAP แล้ว สหภาพยุโรปก็จะเกิดปัญหาอาหารไม่เพียงพอ เมื่ออาหารไม่เพียงพอ ก็จะต้องนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ ปัญหาการขาดดุลชำระเงินจึงอาจเกิดขึ้นได้ ที่สำคัญการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ ยังเท่ากับเป็นการโอนถ่ายความมั่งคั่งของตนไปยังประเทศที่ตนนำเข้าสินค้ามา สภาพเช่นนี้ ถือว่าไม่เป็นที่พึงปรารถนาตามแนวคิด Mercantilism

5.3 Liberal, Protectionist or Misunderstood?

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การค้าระหว่างประเทศตกอยู่ภายใต้กรอบแนวความคิดเสรีนิยมที่ส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทางการค้า ก่อนหน้านั้น ประเทศต่างๆ จึงร่วมมือกันที่จะทำให้การค้าระหว่างประเทศเสรีมากยิ่งขึ้น กฎเกณฑ์และกติกา

ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นโดยอิงกับแนวคิดเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากการทำข้อตกลง GATT ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น WTO ตลอดระยะเวลากว่า 60 กว่า แนวคิดเสรีนิยมได้กลายเป็น *วาทกรรม* หลักที่ครอบงำการค้าระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่า ประเทศต่างๆ จะได้มั่งคั่งโดยถ้วนหน้า ถ้าหากการค้าระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างเสรี แนวคิดเสรีนิยมตั้งอยู่บนพื้นฐานและทฤษฎี Comparative Advantage ที่เสนอโดย David Ricardo ที่ว่า ประเทศต่างๆ ควรผลิตเฉพาะสินค้าที่ตัวเองถนัดมากที่สุด หากทำตามข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้แต่ละประเทศเกิดความชำนาญเฉพาะทางขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ความประหยัดต่อขนาด ซึ่งหมายถึงการมีประสิทธิภาพในการผลิต การที่แต่ละประเทศผลิตเฉพาะสินค้าที่ตนเองถนัดที่สุดจะนำความมั่งคั่งมาให้ประเทศนั้นๆ ประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นต้องผลิตสินค้าทุกอย่าง ชนชาติใดที่ตัวเองไม่ถนัดในการผลิตชนิดใดก็แลกเปลี่ยนกับประเทศอื่นที่ทำได้ดีกว่า การแลกเปลี่ยนลักษณะเช่นนี้จะส่งผลดีต่อความมั่นคงโดยรวม ด้วยเพราะยึดถือแนวความคิดดังกล่าว เหตุนี้พวกเสรีนิยมจึงส่งเสริมให้มีการค้าเสรี เพื่อที่จะทำให้การแลกเปลี่ยนสินค้าเป็นไปอย่างราบรื่นนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า พวกเสรีนิยมมองการค้าระหว่างประเทศเป็น positive-sum game ที่ทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยถ้วนหน้าจากการแลกเปลี่ยนสินค้าในลักษณะดังกล่าว

แนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างมากต่อการค้าระหว่างประเทศ การเจรจาการค้ารอบต่างๆ ที่ผ่านมัล้วนแต่มุ่งเน้นให้มีการเปิดเสรีการค้าโดยการลดภาษีและอุปสรรคต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคที่มีการบิดเบือนการค้าน้อยที่สุด ภาษีและอุปสรรคต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ไม่เพียงแต่ในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น การเปิดเสรีภาคบริการก็ได้พัฒนาไปอย่างมาก สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นเครื่องยืนยันอย่างดีว่า ประเทศต่างๆ เห็นประโยชน์ของการค้าเสรีในอันที่

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

จะทำให้พวกเขาสามารถเพิ่มความมั่นคงของตนเองได้ แนวคิดเสรีนิยมที่ฝังรากอยู่ในเวทีระหว่างประเทศถือว่า เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระหว่างประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า นโยบาย CAP ของสหภาพยุโรปไม่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมเท่าใดนัก สหภาพยุโรปใช้เงินทั้งสิ้นถึง 40 พันล้านยูโร ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนครึ่งหนึ่งของสหภาพยุโรปในการอุดหนุนภาคการเกษตรของตนเอง (The Economist 2005a: 25) ความจริงแล้ว สหภาพยุโรปก็ไม่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ เท่าใดนักในเรื่องแยกสินค้าเกษตรออกจากหลักการค้าเสรี

ในการวิเคราะห์นโยบาย CAP ไม่ว่าจะอิงอยู่กับทฤษฎี Rational Choice หรือแนวคิด Mercantilism ก็ตาม เราก็จะพบว่า สหภาพยุโรปไม่อาจที่จะปล่อยให้มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรได้เลย นั่นหมายความว่า ภาคการเกษตรนั้นมีความสำคัญต่อสหภาพยุโรปค่อนข้างมาก ฉะนั้นความสำคัญตรงนี้จึงสะท้อนออกมาในรูปของนโยบาย CAP ที่มีแก่นกลางอยู่ที่ลัทธิปกป้องทางการค้า (Protectionism) นโยบาย CAP จะช่วยยืนยันว่า 1) ผลประโยชน์ของเกษตรกรของสหภาพยุโรปจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้า ตามทฤษฎี Rational Choice 2) สหภาพยุโรปจะมีความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) 3) สินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ทั้งทางด้านราคาและคุณภาพ และ 4) ตลาดสินค้าเกษตรภายในจะได้รับการปกป้องไม่ให้สินค้าราคาถูกจากที่อื่นเข้ามาตีตลาด ตามแนวคิด Mercantilism

บทสรุปและแนวโน้ม

จากการศึกษาพบว่า การที่นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) สามารถดำรงอยู่ได้นั้น เป็นเพราะปัจจัย 3 ปัจจัย นั่นคือ โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรป และความไม่เข้มแข็งของประเทศกำลังพัฒนา

โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศนั้น เปิดช่องให้สินค้าเกษตรไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการค่าเสรีมาในตอนต้น เพราะข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ไม่ได้เขียนข้อบังคับให้ประเทศต่างๆ ต้องเปิดเสรีสินค้าเกษตรของตนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการทำข้อตกลงขึ้นมาใหม่โดยเพิ่มเรื่องสินค้าเกษตรเข้าไปแล้ว แต่ก็ยังมีจุดอ่อนที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยังสามารถปกป้องภาคการเกษตรของตนได้อยู่นั่นเอง

กลุ่มผลประโยชน์ภายในสหภาพยุโรปนั้น เป็นแรงต้านการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดกับนโยบาย CAP เพราะการเปลี่ยนแปลงหรือการยกเลิกการให้เงินอุดหนุนนั้น หมายถึงผลประโยชน์ของตัวเองที่จะต้องเสียไปด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรนี้ ผลักดันประเด็นของตนจนกลายเป็นประเทศในระดับชาติ คือเรื่องความเป็นอยู่ของเกษตรกรภายในแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร การกระทำดังกล่าวของกลุ่มผลประโยชน์ภายในโดยเฉพาะเกษตรกรชาวฝรั่งเศส นี้ ทำให้สหภาพยุโรปจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อคงรักษานโยบาย CAP ไว้

ความไม่เข้มแข็งของประเทศกำลังพัฒนานั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ไม่อาจทำให้นโยบาย CAP หายไปได้สักที เพราะขาดผู้นำที่จริงจัง และแต่มีกลุ่มหลากหลายกลุ่มมากเกินไป จนทำให้ข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มแตกต่างกันออกไป อีกทั้งแต่ละกลุ่มอาจถูกปิดปากโดยผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่ประเทศที่พัฒนาแล้วยื่นให้ เช่น การให้โควตาสินค้า การเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคี เป็นต้น

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:

สาเหตุและปัจจัย

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า ทั้ง 3 ปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้นโยบาย CAP ไม่อาจเลื่อนหายไปจากระบบการค้าระหว่างประเทศได้ ถึงแม้ว่าจะขัดกับหลักการค้าเสรีที่ประเทศพัฒนาแล้วเฝ้าหาและกล่าวอ้างอยู่เองก็ตาม

อย่างไรก็ดี อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในอนาคตขึ้นอีกก็เป็นได้ การประชุมการค้าโลกที่ฮ่องกง เมื่อวันที่ 13 - 18 ธันวาคม 2005 ดูเหมือนว่า ประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรจะได้รับการประนีประนอมจากประเทศสมาชิกค่อนข้างมาก ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า การอุดหนุนสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรจะต้องหมดไปภายในปี 2013 (The Economist 2005b: 99) ถ้าเป็นไปตามนี้ หมายความว่า การบิดเบือนการค้าของสินค้าเกษตรเวทีการค้าระหว่างประเทศก็จะลดลง โอกาสในการแข่งขันสินค้าเกษตรของประเทศโลกที่สามก็จะมากขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นทำให้หลายคนเห็นว่า จิตวิญญาณของการเจรจาการค้ารอบ Doha นั้น ยังไม่ดับสลายไปเสียทีเดียว ดังที่ได้มีการคาดการณ์ไปไว้ก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี เมื่อมองทางด้านสหภาพยุโรปที่เป็นตัวแสดงหลักในเวทีระหว่างประเทศในประเด็นการให้เงินสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ก็จะทำให้เห็นว่า สหภาพยุโรปอาจจะได้รับผลกระทบคือ เกษตรกรของตนก็จะประสบปัญหาในการส่งออก เพราะสินค้าของพวกเขาผลิตมาด้วยต้นทุนที่สูง เมื่อขาดการสนับสนุนการส่งออกจากสหภาพยุโรปแล้ว ราคาสินค้าของพวกเขาจะมีราคาสูงขึ้นจนไม่สามารถแข่งขันกับประเทศโลกที่สามได้

แม้กระนั้น ผลกระทบต่อเกษตรกรของสหภาพยุโรปดังกล่าวก็อาจจะไม่มากนัก เพราะข้อตกลงจากการประชุมการค้าโลกที่ฮ่องกงจำกัดอยู่เฉพาะเพียงยกเลิกการสนับสนุนการส่งออกเท่านั้น แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้เงินอุดหนุนภายในและการเข้าถึงตลาด ดังนั้น สหภาพยุโรปก็ยังสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนภายในแก่เกษตรกรของตนได้ต่อไป และยังสามารถดำเนินมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบกีดกันการค้าได้ไม่ต่างจากเดิม

นอกจากนี้ จุดอ่อนของข้อตกลงดังกล่าวก็ยังมีอยู่ กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศพัฒนาแล้วมี อาจเป็นแปรสำคัญที่ทำให้พวกเขาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้ ไม่มีผู้ใดรับประกันได้ว่าการสนับสนุนการส่งออกจะหายไปจริงตามข้อตกลง

แม้ว่าประเทศโลกที่สามจะได้รับชัยชนะในขั้นต้นที่สามารถทำให้ประเทศพัฒนาแล้วยุติการสนับสนุนการส่งออก แต่กระแสการเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมของประเทศโลกที่สามอาจจะยังดำเนินอยู่ และในอนาคตข้างหน้า อาจมีการเจรจาอื่นๆ ที่รวมเอาเรื่องของการอุดหนุนภายในและการเข้าถึงตลาดมาพูดคุยกันมากยิ่งขึ้น ถึงตอนนั้น สหภาพยุโรปก็อาจจะตกที่นั่งลำบาก แต่ก็อาจหาทางออกให้กับตัวเองได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบต่อเกษตรกรของตนและเรื่องความมั่นคงทางอาหาร กล่าวคือ สหภาพยุโรปอาจสร้างกลไกบางอย่างขึ้นมารองรับการเปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น มาตรการกีดกันสินค้าที่ไม่ใช่ภาษีอื่นๆ อย่างเรื่องสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และการสร้างภาพลักษณ์ให้แก่สินค้าเกษตรของตนเองนั้นมีคุณภาพที่ดีกว่าสินค้าเกษตรที่มาจากประเทศโลกที่สาม

ผู้เขียนมองว่า ในที่สุดแล้วนโยบาย CAP อาจจะต้องค่อยๆ หายไป แต่ก็ยังมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจการเมืองของสหภาพยุโรปและโลกในระดับค่อนข้างสูงระยะนี้

การคงอยู่ของนโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป:
สาเหตุและปัจจัย

Ionas O'Leary

นิพนธ์ พัวพงศกร และสิริลักษณ์ คอมนันต์. 2548. การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร: ความไม่
สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โตชา). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

CAFOD, [Catholic Agency for Overseas Development]. 2005. "Analysis of the WTO
Framework Agreement." [Online]. Available:
<http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/php1d1AF5.pdf>:
Retrieved February 20, 2006.

Diakosavvas, Dimitris. 2003. "The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice:
How Open Are OECD Markets?" In Merlinda D. Ingco, ed. **Agriculture, Trade,
and the WTO: Creating a Trading Environment for Development**. Washington
D.C.: The World Bank.

Eur-Lex. 2006. "Treaty establishing the European Community." [Online]. Available:
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre208.html>: Retrieved February
24, 2006.

Fundamentals: Legal and Investment Commentary. 2005. "Free to Trade?" [Online].
Available: <http://www.lgim.com/%5Cpdfs%5Clibrary%5Cpublications%5Cfundamentals%5CJulyAug%202005.pdf>: Retrieved February 10, 2006.

Gardner, Brian. 1996. **European Agricultural: Policies, Production and Trade**. London:
Routledge.

Nugent, Neill. 2003. **The Government and Politics of the European Union**, 5th ed. Durham:
Duke University Press.

- Raghavan, Chakravarthi. 2001. "Africa: Massive Aid, Debt Write-offs, and Change in Trade Rules Advocated." [Online]. Available:
<http://www.twinside.org.sg/title/massive.htm> Retrieved February 24, 2006.
- The Economist. 2005a. "Europe's Farm Follies." 10 December 2005.
- The Economist. 2005b. "Hard Truths." 24 December 2005.
- UNDP, [United Nation Development Programme]. 2003. "Human Development Report 2003." [Online]. Available: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003>; Retrieved February 20, 2006.



“...การเข้าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรรมระหว่าง
ประเทศ ณ กรุงโรม จึงเป็นการพยายามสร้าง
ตำแหน่งแห่งที่ของรัฐสยามต่อสายตาของนานา
ประเทศ มากกว่าความคาดหวังว่าการเข้าร่วมเวที
ระหว่างประเทศดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้าง
ศักยภาพของเกษตรกรสยามอย่างแท้จริง...”

**OBSERVATIONS ON SIAM'S JOINING INTERNATIONAL
AGRICULTURAL COUNCIL AND SIAM'S AGRICULTURAL
CIRCUMSTANCES BETWEEN 1925 TO 1932**

Waraporn Reungsri

The movement of Siam's economy in the period of governmental changing significantly relates to the International Agricultural Council joining of Siam in 1925. By that year, Siam's economic system has related to the world economy already. Siam exported rice to the World market and rapidly increased the production area. However, the International Agricultural Council joining did not change the production process at all. Siam's rice production still depends on the nature. Therefore, natural disasters and climatic changing affected Siam's rice export value.

It can be considered that the major reason of this joining is not the effort to develop Siam's agriculture structure, but to create Siam's role in the international realm.

**ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง
พ.ศ.2468-2475**

วราภรณ์ เรืองศรี

ข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในฐานะสินค้าส่งออกของสยามนับตั้งแต่การทำสนธิสัญญากับนานาประเทศช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 เป็นต้นมา การขยายพื้นที่ปลูกข้าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ภาพลักษณ์ของสยามกับสังคมเกษตรกรรมมีความเด่นชัดขึ้นเป็นลำดับในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อจากสังคมระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบรัฐสภา มีความเคลื่อนไหวทางด้านเศรษฐกิจอันมีนัยสำคัญทางการเมืองที่น่าสนใจ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจสยามได้ถูกเชื่อมเข้ากับระบบการค้าโลกแล้ว อันจะสังเกตได้ว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงปี พ.ศ.2472-2475 สยามได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะราคาข้าวตกต่ำ และเกิดปัญหาขาดแคลนข้าวในบางปี

การเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ พ.ศ.2460 ทำให้ผลผลิตหายไปกว่า 1 ใน 3 ส่วน รายได้ของภาครัฐอันเนื่องมาจากภาษีอากรและการส่งออกซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าหลักลดลง ขณะที่รายจ่ายของรัฐยังคงสูงอย่างต่อเนื่อง

ในภาวะที่รัฐบาลขาดแคลนเงินทุนสำรองและงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ไม่สามารถมองข้าม ดังจะพบว่าสยามได้เข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม ในปี พ.ศ.2468 ปีเดียวกันกับที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เสด็จฯ ขึ้นครองราชย์ ทั้งที่สภาแห่งนี้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2448 ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ มีเป้าหมายที่จะ "...ศึกษา รวบรวม และเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อความอันเกี่ยวกับการกสิกรรมในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นทางผดุงการกสิกรรมในโลกให้เจริญยิ่งขึ้น..."¹ เราอาจตั้งข้อสงสัยได้ว่าเหตุใดสยามไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกแต่แรกเริ่มที่สภาฯ ก่อตั้ง ทั้งนี้ เพราะโดยภาพรวมภาคเกษตรกรรมของสยามตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งถึงช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก ส่วนใหญ่ยังคงวิถีการผลิตเพื่อบริโภคภายในเป็นหลัก อาศัยความรู้ในการผลิตแบบดั้งเดิมและอาศัยปัจจัยทางธรรมชาติเป็นสำคัญ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2460 ความซับซ้อนของกลไกทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏเค้าลางให้เห็นบ้างแล้ว เพราะชาวนาบางส่วนเริ่มปรับตัวเข้าสู่การผลิตเพื่อขาย และบุกเบิกที่ดินทำกินมากกว่าการจัดการแรงงานภายในครัวเรือน แต่เป็นการจ้างแรงงานอิสระร่วมด้วย การขยายตัวของภาคการผลิตประสบปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการขาดแคลนทุนในการขยายผลผลิต รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำได้

¹ กษ.รล.17/66 เรื่อง "สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศที่กรุงโรม" ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2473 ตอนที่นายกรัฐมนตรีประกาศนโยบายของรัฐบาลสยามเข้าร่วมพิธีฉลองในโอกาสเปิดประชุมใหญ่ในวันที่ 14 ตุลาคม ศกหน้า โดยได้เชิญเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการแห่งประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกเข้าร่วมด้วย.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สหภาพศรัทธาระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของสหภาพศรัทธาระหว่างประเทศ พ.ศ.2468-2475

เพราะขาดแคลนเงินทุนสำรองด้วยเช่นกัน สถานการณ์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดนายทุน
เงินกู้ในระบบ ซึ่งเป็นนายทุนนายหน้าที่เข้าไปสัมพันธ์กับเกษตรกรโดยตรง วงจรเงินกู้
สร้างเงื่อนไขผูกพันในการขายผลผลิตหรือการตั้งเอาผลผลิตเป็นค้ำตอบแทนเงินกู้ แต่
เนื่องจากการผลิตในแต่ละปีได้ผลไม่แน่นอนทำให้ชาวนาส่วนใหญ่อยู่ในวังวนของภาระ
หนี้สินและถึงขั้นสูญเสียที่ดิน จนกลายเป็นแรงงานรับจ้างหรือต้องเช่าที่ดินทำกินใน
ที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับการทำนากลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงมากขึ้น
ทั้งนี้เพราะช่วงเวลานั้นสยามมีรายได้สำคัญมาจากการค้าข้าวกับต่างประเทศ และการ
เก็บภาษีอากร

การปล่อยให้กลไกการทำงานของกลุ่มทุนเข้ามามีการจัดการปัญหาเศรษฐกิจเวลา
นั้น ปรากฏรูปแบบของบริษัทออกเงินกู้ที่มีการกล่าวถึงคือบริษัทอีสต์ เอเชียติก (East
Asiatic) ที่เข้ามาลงทุนในกิจการหลายอย่างทั้งการทำไม้ เหมืองแร่ ค้าข้าว ในส่วนของ
การค้าข้าวได้เข้ามามีข้อเสนอออกเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ชาวนาผ่านการทำสัญญากับ
หัวหน้าชาวนา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือชาวนาในระบบเงินกู้ของบริษัทต้องขายข้าวให้กับ
บริษัทเท่านั้น ดังข้อร้องเรียนของผู้นำชาวนาจังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ.2472 ว่านอกจาก
ต้องขายให้บริษัทแล้วชาวนายังต้องขนข้าวไปส่งให้แก่บริษัทในที่ที่บริษัทกำหนด สร้าง
ความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง ชาวนาบางส่วนกู้เงินไปแล้วไม่สามารถใช้หนี้คืนได้ตาม
กำหนดก็ต้องถูกยึดที่ดินที่อาจหมายถึงทั้งที่นาและที่บ้านที่นำไปค้ำประกัน ข้อร้องเรียน
นี้ลุกลามไปถึงประเด็นที่ว่าสยามกำลังถูกต่างชาติคุกคาม และชาวนาสยามกำลังจะเสีย
ที่ดินให้กับนายทุนต่างชาติ²

² ปราณี กล้าส้ม, "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

³ กชช.,ม-ร.7 พ/10, ระบบเงินกู้ของอีสต์ เอเชียติก คือ บริษัทจะให้หัวหน้าชาวนากู้ในอัตราที่ดิน 100 ไร่ ต่อ
จำนวนเงิน 1,500 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี หัวหน้าชาวนาจะให้ชาวนาที่เป็นสมาชิกกู้ต่อในอัตราที่ดิน 100

ความต่างอย่างเห็นได้ชัดที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของสยามในช่วงแรกกับช่วงหลังคือความซับซ้อนของปัญหาภาคเกษตรที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นตัวเร่งเร้าให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ.2474-2475 ราคาข้าวลดลงจากเกวียนละ 120 บาท เหลือเพียงเกวียนละ 40 บาท หากต้องการข้าวหนึ่งเกวียนชาวนาต้องทำนา 4-5 ไร่ ขณะที่ทำนาต่อไร่ต้องใช้ทุนไม่ต่ำกว่า 12 บาท หมายความว่าถ้าทำนา 5 ไร่ต้องใช้ทุนประมาณ 60 บาท ขณะที่ขายข้าวได้เพียง 40 บาท หรือขาดทุนไปถึง 20 บาท เป็นต้น⁴ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ปรากฏร่องรอยความตื่นตัวในการศึกษาและแก้ปัญหาเศรษฐกิจสยามทั้งระบบอยู่บ้าง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้จริง แม้แต่กรณีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันเข้ามาวางแผนการเพาะปลูกก็ไม่สามารถทำได้ เพราะมีเงินเดือนให้ในจำนวนจำกัด รัชกาลที่ 7 ทรงมีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า “มีความเลี้ยวใจที่ว่าจ้างผู้ชำนาญไม่ได้ ถ้าจ้างอเมริกันไม่ได้ จะจ้างชาติอื่นบ้างไม่ได้หรือ เช่น ชาวฮอลันดาก็มีความชำนาญมาก และได้เคยเห็นที่ชวามาแล้ว มีความสามารถและความคิดดีมากในทางเพาะปลูก ทั้งในทางการเมือง ก็ดูจะเป็นการเรียบร้อย”⁵ อย่างไรก็ตามชาวต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทต่อการประเมินฐานะทางเศรษฐกิจและช่วยรัฐบาลวางแผนการเศรษฐกิจช่วงเวลานั้นนั้นท่านหนึ่งคือคาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน

ในปี พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เชิญศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด สหรัฐอเมริกาท่านนี้ให้มาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของชนบทสยาม ในตอนหนึ่งซิมเมอร์แมนเห็นว่า กลไกกรรมของสยามมีอุปสรรคที่สำคัญคือ อัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมสูงเกินไป เนื่องจากพ่อค้าคนกลางมีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือเกษตรกร หากพิจารณาถึงบทบาทของพ่อค้าคนกลางซึ่งประกอบกิจการ

⁴ ไร่ ต่อจำนวนเงิน 600 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี หัวหน้าชาวนาจะเป็นผู้รวบรวมเงินจากชาวนาและค้าประกันเงินกู้กับบริษัทโดยตรง.

⁵ ปราณี กล้าส้ม, เรื่องเดิม, หน้า 110.

⁶ กจธ.ม-ร.7 บ/13.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สหภาพศรษฐกรรระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของสหภาพศรษฐกรรสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

ทางเศรษฐกิจเป็นต้นว่า การให้กู้ การรับซื้อข้าว การขายอาหารและของใช้ให้แก่ชาวนา
ธุรกิจทั้ง 3 ส่วนนี้ ทำให้คิดว่าผู้ให้กู้เงินมุ่งหมายจะทำกำไรจากการค้าข้าว หรือมุ่งค้า
กำไรจากเงินกู้ ในปัญหานี้เขาเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสมาคมเพื่อหาทุนให้แก่เกษตรกร³
จากการสำรวจของซิมเมอร์แมน พบปัญหาหนี้สินของชาวนาไทยในภาคต่างๆ ปัญหา
การไร้ที่ดินทำกินของชาวนาไทย และการที่เจ้าที่ดินสะสมที่ดินโดยมิได้ทำการ
เพาะปลูก

ในปี พ.ศ.2473 ปรากฏว่ามีชาวนาไร้ที่ดินทำกินเท่าที่สำรวจพบคือ ภาคกลาง
ร้อยละ 36 ภาคเหนือร้อยละ 27.44 ภาคใต้ร้อยละ 14.50 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ร้อยละ 18⁴ ซิมเมอร์แมนเห็นว่าการที่สยามเข้าสู่เศรษฐกิจการค้าในระยะที่การนำเอา
เครื่องจักรอุปกรณ์มาใช้ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรโดยเฉพาะเขตชนบทที่เขาสำรวจยังคงมี
การใช้ไถแบบเดิม ไม่มีการคัดเลือกพันธุ์ข้าว ไม่ใช้ปุ๋ยและไม่ใช้แรงงานสัตว์ให้มากขึ้น
เขาพบว่าแม้ภาคกลางจะใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกมากกว่าภาคอื่น เฉพาะอากรที่ดินใน
ภาคกลางได้ถึงร้อยละ 73 ของค่าภาษีทั้งหมด แต่กลับใช้แรงงานสัตว์น้อยกว่าภาคอื่น
ขณะเดียวกันก็ดึงเอาแรงงานเข้ามาแก้ไขปัญหการขยายตัวการผลิตไม่อาศัยวัตถุทุนที่
ให้ผลดีกว่า ค่าใช้จ่ายในการการผลิตยังหมดไปกับการจ้างแรงงาน เป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อ
เทียบกับรายจ่ายทั้งหมด คือ ภาคกลางร้อยละ 54 ภาคเหนือร้อยละ 40 ภาคใต้ร้อยละ
47 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 18⁵

ที่ปรึกษาชาวอเมริกันท่านนี้ไม่เพียงได้รับความไว้วางใจให้เป็นที่ปรึกษาใกล้ชิด
ว่าพระองค์ยังยกข้อมูลของซิมเมอร์แมนโต้แย้งกับนายปรีดี พนมยงค์ว่าด้วยสภาพ
ความเป็นอยู่ของราษฎรอีกด้วย อาทิ ขณะที่นายปรีดี อ้างว่าร้อยละ 90 ของราษฎรขาด

³ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน แปลและเรียบเรียงโดย ชิม วีระไวทยะ, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม, มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2525, หน้า 104-108.

⁴ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, เรื่องเดิม, หน้า 36.

⁵ คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน, เรื่องเดิม, หน้า 36-38.

ทั้งที่ดินทำกินและเงินทุน รัชกาลที่ 7 ยกรายงานของซิมเมอร์แมนมาแย้งว่าราษฎรไม่มีที่ดินและทุนที่จะทำการเลี้ยงชีพเองมีแต่เพียงร้อยละ 36 เท่านั้น หรือตอนที่นายปรีดีเห็นว่าเป็นอยู่ของราษฎรสยามขาดแคลนกระทั่งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยังมีชีวิตไม่แน่นอนในอนาคต รัชกาลที่ 7 ยกรายงานของโปรเฟสเซอร์มาแย้งว่า ฐานะของเราไม่สูงกว่าบรรดาราษฎรในประเทศอื่นในทวีปเอเชีย⁶ นอกจากการอ้างถึงผู้ชำนาญการชาวต่างชาติ ประเด็นการวิเคราะห์ของชนชั้นนำต่อวิถีความเป็นอยู่ของชาวนาก็มีความน่าสนใจไม่น้อย เป็นต้นว่ารัฐบาลยังเห็นว่าปัญหาหนี้สินของชาวนาโดยภาพรวมเป็นเรื่องของความไม่มีกยสิทธิ์⁷ หรือไม่ขยันขันแข็งเท่ากับคนจีนเพราะเป็นเรื่องนิสัยของพลเมือง ทั้งนี้เพราะสยามเป็นประเทศที่สมบูรณ์ทั้งข้าวปลาอาหารและมีอาณาเขตกว้างขวางเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร ทำให้การแข่งขันในการหาเลี้ยงชีพไม่ค่อยมี⁸ เหล่านี้เป็นความเห็นที่น่าจะสัมพันธ์ต่อทิศทางหรือการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ด้านการเงินในการช่วยเหลือชาวนาเพราะรัฐบาลยังคงมีความกังวลเรื่องความเสี่ยงหรือหลักประกันที่มั่นคง

ดังจะพบว่าการพิจารณาการช่วยเหลือชาวนาด้านเงินทุนสองทางคือการให้กู้ผ่านแบงก์กับสหกรณ์ รัฐบาลสนใจรูปแบบหลังมากกว่า รัชกาลที่ 7 เห็นว่า สหกรณ์มีคุณมากกว่าเพราะนอกจากจะช่วยเรื่องเงินกู้แล้วยังช่วยในการศึกษา ส่งเสริมจรรยา ความประพฤติและความสามัคคีของสมาชิก⁹ ก็กิจการสหกรณ์ที่ดำเนินการอยู่จึงขยายตัวขึ้นเนื่องมาจากปัจจัยด้านเงินทุนส่วนหนึ่ง และน่าจะเป็นปัญหาเรื่องความคาดหวังของรัฐต่อกิจการสหกรณ์ที่ขัดกับความเป็นจริง เพราะนอกจากสหกรณ์แล้วแหล่งเงินกู้

⁶ สิริ เปรมจิตต์, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงโต้แย้งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสาวภาค, 2516) หน้า 50-68.

⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: ดัสดิน, 2539) หน้า 54.

⁸ กจช.ม-ร.7 พ/10.

⁹ กจช.ม-ร.7 พ/10.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

นอกระบบดูจะเป็นสิ่งที่เข้าถึงตัวชาวนาง่ายกว่าและมีความยืดหยุ่นกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มนายหน้าเงินกู้เข้าไปสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของชาวนามากขึ้น บ้างที่เปิดกิจการร้านค้าก็ให้ชาวนาซื้อสินค้าแล้วเรียกเก็บคืนเป็นผลผลิตข้าวที่คิดราคาข้าวต่ำกว่าราคาตลาด ทำให้การช่วยเหลือชาวนาของสหกรณ์ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะสภาพวิถีชีวิตของชาวนาก็มีการปรับตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง เริ่มปรากฏความเปลี่ยนแปลงบางอย่างให้เห็นบ้างแล้ว⁶ เป็นต้นว่ามีการซื้อพันธุ์ข้าวจากตลาด โดยพื้นที่ 1 ไร่ ต้องใช้พันธุ์ข้าว 1/30 เกวียน (สำหรับ นาหวาน) หรือ 2/30 เกวียน สัตว์จำพวกควายก็ปรากฏว่ามีการซื้อขาย ให้เช่าในตลาดค้าควาย โดยควาย 1 ตัว สามารถทำงานได้วันละ 5 ชั่วโมงครึ่ง ในพื้นที่ประมาณ 1 ไร่ ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับการใช้เครื่องจักร ส่วนเครื่องมือที่ปรากฏว่ามีการซื้อขายกันเวลานั้นก็มี โถ คราด เคียว ระหัดวิดน้ำ ซึ่งมีราคาสูง ขณะที่วิถีชีวิตบางด้านของชาวนาก็เปลี่ยนไปส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้นว่าชาวนาบางส่วนที่ต้องใช้เวลาไปกับภาคการผลิตเพิ่มขึ้น จะเลิกทอผ้าใช้เอง หันไปซื้อเสื้อผ้าสำเร็จรูป ส่วนเรื่องเงินทุนขณะนั้นพบว่าการกู้ยืมกันหลายรูปแบบ ทั้งการกู้ยืมในระบบเครดิตซึ่งอาจไม่คิดดอกเบี้ย ไปจนถึงการกู้ยืมนอกระบบที่ต้องเสียดอกเบี้ยราคาแพง

จากการศึกษาของทวีศิลป์พบว่ารัฐบาลให้ความสนใจส่งเสริมด้านการผลิตข้าว น้อยมาก เป็นต้นว่าการชลประทานมิได้เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ แต่เป็นการรักษาพื้นที่เพาะปลูกเดิมมิให้ขยายออกไป ส่วนการช่วยเหลือด้านอื่นอย่างการตั้งโรงเรียนเพาะปลูก การประกวดพันธุ์ข้าว การตั้งสถานีทดลองข้าวและการส่งเสริมเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำไม่มีผลมากนักเพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายที่แน่นอน

⁶ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, “การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2411-2475).” วิทยานพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

หากเราพิจารณาว่าการส่งเสริมการเกษตรในทางอ้อมข้างต้นดูจะใกล้เคียงความเป็นจริงอยู่มากนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับองค์กรระหว่างประเทศยังเป็นเรื่องที่คาดไม่ถึงในคราวที่รัฐบาลอิตาลีได้ให้สถานทูตของตนเชิญรัฐบาลสยามเข้าเป็นสมาชิกของสภาฯ นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้หารือกับกระทรวงเกษตรธิการ และมีความเห็นร่วมกันว่า "...ประเทศสยามเป็นประเทศที่อาศัยการกสิกรรมเป็นพื้น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกแห่งสภานี้ย่อมจะเป็นประโยชน์อยู่..."¹⁰ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้รับประโยชน์หรือได้ศึกษากรณีตัวอย่างจากนานาประเทศทางตะวันตกโดยตรง และรัฐบาลก็พอใจเพียงรับรายงานการประชุมที่อัครราชทูต ณ กรุงโรมเป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมในแต่ละครั้ง โดยหนังสือโต้ตอบทางการทูตรัฐบาลสยามให้เหตุผลสั้นๆ เพียงว่าคิดว่าการประชุมน่าจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสยามมากนัก และการส่งผู้แทนจากสยามไปโดยตรงจะเป็นการเสียประโยชน์มากกว่า ตัวอย่างด้านเกษตรกรรมที่มีการกล่าวถึงคือพระราชดำรัสของรัชกาลที่ 7 ต่อที่ประชุมอภิรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2473 กล่าวคือการจัดการของชาวตาต่อเรื่องนี้ไว้ด้วยความสนพระทัย คือเรื่องกันแจ็กเอาเปรียบในเชิงการค้า ซึ่งรัฐบาลจัดให้ชาวนาได้ยืมเงินจากแบงค์ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นตามมณฑลต่างๆ และว่าเรามีงบประมาณพิเศษแบ่งจากภาษีบางอย่างสำหรับใช้จ่ายบำรุงท้องที่เป็นมณฑล ทรงเห็นว่า เป็นเรื่องที่ดีและควรเอาอย่าง"

ช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและความเป็นอยู่ของราษฎรประสบความทุกข์ยากมากขึ้น กลายเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้รัฐบาลจัดการปัญหาหลายภาคส่วนพร้อมกัน นอกจากปัญหาเฉพาะหน้าแล้วยังเป็นเรื่องของการจัดการระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ยังขาดการพัฒนาอีกมาก ในคราวที่รัชกาลที่ 7 เสด็จเยือนยุโรปช่วงปี พ.ศ.2476 พระองค์ได้เยี่ยมเยือนกิจการต่างๆ ของอิตาลีซึ่งล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะรัฐบาลฟาสซิสต์ เป็นต้นว่าการจัดโรงเลี้ยงเด็กในลักษณะของการให้สวัสดิการฟรีจากภาครัฐ

¹⁰ กจข.รล.17/66 .เรื่องเดิม.

¹¹ กจข.ม-ร.7 พ/10.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

ในตอนหนึ่งของ “จดหมายเหตุเสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป”¹² กล่าวว่า “... ความมุ่งหมายของคณะฟลชีสต์มีว่า ธรรมตามนุษย์ไม่ว่าผู้ดีหรือไพร่มีหรือจน ย่อมต้องการหาความสุขพอสมควรแก่สภาพทั่วกัน ฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมแก่ยุคและสมัย คือไม่ปล่อยให้ผู้น้อยหรือคนจนเห็นย่ำแย่ผู้ใหญ่หรือคนมีลมหมาทาระดับของตน เพราะถ้าปล่อยดังนั้นก็คล้ายกับโคนไม้ใหญ่ลงให้เสมอหญ้าแพรก...” ความตอนนี้นสะท้อนความคิดของกลุ่มคนชั้นนำเวลานั้นที่ตระหนักถึงกระแสเรียกร้องการจัดการใดๆ ของรัฐเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลยังหมายถึงการอยู่อย่างมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ดังที่ผู้บันทึกจดหมายเหตุได้วิเคราะห์ไว้โดยตลอดว่า “...คณะฟลชีสต์จะเจริญและมั่นคงอยู่ได้ก็เพราะมีพระมหากษัตริย์ทรงปกปักรักษา...”

กรณีของสยามการปรับตัวช่วงสุดท้ายของคณะที่ปรึกษาในรัฐบาล ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับส่งผลให้สถานการณ์ดูจะทรุดหนักกว่าเดิมอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายด้านการคลังแบบอนุรักษ์นิยมมุ่งปรับงบประมาณให้ได้ดุล ลดรายจ่ายและการกู้เงินจากต่างประเทศ ด้านการเงินก็มุ่งรักษาค่าภายนอกของเงินบาทให้มีเสถียรภาพมั่นคงให้ต่างชาติเชื่อถือ หรือกล่าวอีกทางหนึ่งคือรัฐบาลสะสมเงินคงคลังไว้โดยไม่ทำให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร¹³ ดังจะพบว่ามีภาระงบประมาณต่างๆ ที่กำลังจะสร้างช่วงเวลานั้น รวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ต้องใช้งบประมาณ ในปี พ.ศ.2469 มีการปลดข้าราชการที่เป็นเกษตรมณฑล และเกษตรจังหวัดประจำมณฑลออกหลายนาย

¹² จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ.2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี ปชา สิริวรสาร ป.ช.ป.ม. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 12 พ.ย.2526. อนึ่ง ผู้ที่ทำการบันทึกคราวเสด็จฯ ครั้งนี้คือ พลโทพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร (หม่อมราชวงศ์สิทธิ สุทัศน์) ราชเลขาธุการในพระองค์.

¹³ มยุรี นกยูงทอง, “ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-2477).” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

และยังประกาศให้มีการยุบรวมกองต่างๆ ของกระทรวงเกษตรธิการอีกด้วย สถานการณ์เวลานั้นจึงถอยห่างจากความตั้งใจในหลักการของกระทรวงเกษตรฯ ที่กล่าวรายงานไว้ในหนึ่งปีก่อนหน้านี้ว่าการเพาะปลูกจะต้องมีแผนบำรุงการทำนา การทำสวน โดยมีเจ้าหน้าที่จัดทดลองค้นคว้าหาทางทำลายอุปสรรคต่างๆ ที่ชาวนาประสบอยู่ และมีหน้าที่คัดเลือกพันธุ์พืช และแนะนำวิธีการที่ได้ทดลองให้แก่ราษฎร¹⁴

จะเห็นว่าความเห็นข้างต้นค่อนข้างจะห่างไกลกับสภาพความเป็นจริงที่กลุ่มชนชั้นนำสยามพยายามนำเสนอต่อนานาชาติว่าสยามเป็นประเทศที่ทำเกษตรกรรมเป็นพื้น และเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะปัญหาด้านเกษตรกรรมภายในของสยามยังมิได้ไปถึงขั้นของการศึกษาวิจัยอย่างแท้จริง เฉพาะปัญหาพื้นฐาน อาทิ ปัญหาชาวนาไร้ที่ดินทำกิน เครื่องมือในการผลิต รวมถึงหนี้สินอันเกิดขึ้นจากการขาดแคลนเงินทุนและการกู้เงินนอกระบบทำให้เกษตรกรไม่สามารถปรับปรุงและพัฒนาเทคโนโลยีด้านการผลิตได้อย่างแท้จริง และการที่รัฐบาลไม่เคยนำปัญหาของเกษตรกรสยามไปแลกเปลี่ยนในเวทีโลกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำลายบทบาทของรัฐในระบบบูรณาณาสีห์ การเข้าเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม จึงเป็นการพยายามสร้างตำแหน่งแห่งที่ของรัฐสยามต่อสายตาของนานาชาติมากกว่าความคาดหวังว่าการเข้าร่วมเวทีระหว่างประเทศดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกรสยามอย่างแท้จริง

¹⁴ กจช.ม-ร.7 กษ/1, ความเห็นของรัชกาลที่ 7 ตอนหนึ่งแสดงว่าทรงคาดหวังกับกระทรวงเกษตรฯ อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดการน้ำ และทรงเห็นว่าการหาน้ำสำหรับชาวนายังขาดความรู้ความเข้าใจอยู่มาก.

ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิก
สภาเกษตรกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงโรม
และบริบทของเกษตรกรรมสยามช่วง พ.ศ.2468-2475

Ionasov

เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ

กช.รล.17/66.

กช.ม-ร.7 พ/10.

กช.ม-ร.7 ป/13.

กช.ม-ร.7 กษ/1.

คาร์ล ซี. ซิมเมอร์แมน แปลและเรียบเรียงโดย ชิม วีระไวทยะ. การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่ง
สยาม. มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2525.

จดหมายเหตุ เสด็จพระราชดำเนินประพาสยุโรป พ.ศ.2476-2477 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พิมพ์เป็นอนุสรณ์
เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี ปชา สิริวรสาร ป.ช.ป.ม. ณ เมรุวัดเทพศิรินทรา
วาส วันที่ 12 พ.ย. 2526.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาล
ที่ 7 (พ.ศ.2411-2475)" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521.

ปราณี กล่ำส้ม. "การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์อักษร
ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2529.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. 2539. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ตรัสวิน.
มยุรี นกยูงทอง. "ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-
2477)" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 2520.

สิริ เปรมจิตต์. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงได้แย่งเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสวภาค. 2516.

เบรอนี เจริญศรี
รัฐศาสตร์ สาขาวิชาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วรลักษณ์ ขวณนโธ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
DEA. de droit public science politique mention droit public interne, Université de Nancy
ประเทศฝรั่งเศส

นิติกร 4 กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จิรเมธ มหาวรรณกิจ
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากยมาณี งามคณิศรย์
สังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ปริญญาตรี)
รัฐศาสตร์ การทูตและการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ปริญญาโท)
Graduate Certificate of International Studies, The University of Adelaide ประเทศออสเตรเลีย
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

จุลลิตา ธนไธ
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ได้รับทุนวิจัย ณ Reitaku University ประเทศญี่ปุ่น

บุษยดิศ พันธ์ะพูนีย์
รัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งพิมพ์ ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วราภรณ์ เรืองศรี
อักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปริญญาโท)



บรรณาธิการ ผศ. ดร.สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ ดาวิสา ศรีธีรภัทร ณรงค์เดช พันธะพุ่มมี นฤตม์ เจริญศรี (ออกแบบปก)
ที่ปรึกษา รศ. ดร.สุทธิพันธ์ จีราธิวัฒน์ รศ. ประทุมพร วัชรเสถียร รศ. วิมลวรรณ ภัทโรดม
พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร 0-2331-5107

ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580
<http://ces.in.th>

Editor Asst. Prof. Dr. Suthachai Yimprasert
Assistant Editor Davisa Sritanyarat, Narongdej Phanthaphoommee, Narut Charoensri (cover)
Advisors Assoc. Prof. Dr. Suthiphand Chirathivat,
Assoc. Prof. Prathoomporn Vajrasthira, Assoc. Prof. Vimoivan Phatharodom
Printing P. Press Printing House Tel: +662-331-5107

3rd Floor, Vidyabhathana Building, Chulalongkorn University,
Phya Thai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand
Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580
<http://ces.in.th>

ISSN 0858-7795

การส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา

ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา สามารถส่งต้นฉบับบทความเกี่ยวกับยุโรปในสาขาประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ความยาว 10-20 หน้ากระดาษ A4 และบทความความยาวไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ A4 ทั้งภาษาไทย (Cordia New ขนาด 16 point) หรือภาษาอังกฤษ (Times New Roman ขนาด 12 point) ส่งผ่านไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์มาที่ publication@ces.in.th พร้อมทั้งส่งประวัติการศึกษา การทำงานและตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบันมา หรือส่งทางไปรษณีย์มาที่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ
รองผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งพิมพ์ ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พญาไท กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580 หรือ ces@chula.ac.th

ARTICLE TO BE PUBLISHED IN THE JOURNAL OF EUROPEAN STUDIES

Should you be interested in having your article or research paper focusing on European Studies in the field of History, Culture, Economics, Law, and Political Science, published in Journal of European Studies, Chulalongkorn University, please send your work and CV via e-mail address (publication@ces.in.th) in Microsoft Word, or to the address given below. Please make sure that your article or research paper, including its one-page-long abstract, lasts approximately 10-20 A4 pages, using Cordia New 16 point in Thai and Times News Roman 12 point in English.

Assistant Professor Dr. Suthachai Yimprasert
Deputy Director of Publication Affairs, Centre for European Studies
3rd Floor, Vidyabadhna Building, Chulalongkorn University,
Phya Thai Road, Bangkok, 10330, Thailand
Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580 or ces@chula.ac.th

Subscription Form for Journal of European Studies
Centre for European Studies at Chulalongkorn University

Name (Mr./Mrs./Ms.) _____

Company Name _____

Address _____

Tel. No. _____ Fax No. _____

I subscribe to the Journal of European Studies for

☐ 1 year 180 baht for 2 Issues (bi-annually)

☐ 2 years 340 baht for 4 Issues

Cost of Postage* excluded (Asia: 4\$, Europe: 5\$, America: 7\$, Australia: 5\$)

Payment

☐ I would like to pay by cash in person.

☐ I enclose a money order for 180 Baht (Hundred and Eighty).

☐ I enclose a money order for 340 Baht (Three Hundred and Forty)

pay to the order of "*Centre for European Studies at Chulalongkorn University*
via Chulalongkorn University Post Office

Signature _____

Date ____/____/____

การเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 1

ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2440 / 5 ภาษา



ศูนย์โบริศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำหนังสือแปลเฉลิมพระเกียรติเรื่อง “การเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 1 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2440” พร้อมจัดรวม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการจัดพิมพ์หนังสือที่ระลึกเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่วันพระบรมราชสมภพครบ 150 ปี” โดยสำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร

หนังสือเล่มนี้รวบรวมพระราชหัตถเลขาและพระราชโทรเลขส่วนพระองค์ในรัชกาลที่ห้าระหว่างการเสด็จประพาสยุโรปครั้งดังกล่าว แปลเป็น 5 ภาษา คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และสเปน โดยคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ พร้อมภาพประกอบโบราณจากหอจดหมายเหตุในประเทศไทยและยุโรป

จัดจำหน่ายที่ ศูนย์หนังสือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์ยุโรปศึกษา ราคา 800 บาท

สหภาพยุโรปโฉมใหม่ และ 25 ประเทศสมาชิก



หนังสือแนะนำประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปทั้ง 25 ประเทศ
ครอบคลุมเนื้อหามิติต่าง ๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
เนื้อหาทันสมัย อ่านง่าย และสนุกสนาน

ท่านผู้อ่านจะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับประเทศสมาชิกเดิมทั้ง 15 ประเทศ และ
ประเทศสมาชิกใหม่ทั้ง 10 ประเทศที่เพิ่งเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี ค.ศ. 2004

ISBN: 974-9993-33-0

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด

จัดจำหน่ายที่ ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์ยุโรปศึกษา
ราคา 300 บาท