

นโยบายของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

โดย

นาย มานพชัย วงศ์ภักดี
อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
กระทรวงการต่างประเทศ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง นโยบายของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative)

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายมานพชัย วงศ์ภักดี

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศดังกล่าวเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคแอฟริกา และเพื่อศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของไทยต่อแอฟริกา ตลอดจนกระบวนการ รูปแบบและลักษณะ และบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่างประเทศในภาพรวมให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

ผู้วิจัยได้เริ่มต้นศึกษาทฤษฎีหรือแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์และตีความนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซีย ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยมและทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ จากนั้น ได้ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา โดยแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาออกเป็น ๒ ช่วง ช่วงแรก คือปี ๒๕๓๐ – ๒๕๕๔ และช่วงที่สอง คือปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ และศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาในแง่ของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย รวมทั้งบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก จากนั้น ได้เปรียบเทียบข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทยกับการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิของมาเลเซีย เพื่อวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสม

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า แม้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จะเป็นตัวอย่างนโยบายต่างประเทศของไทยในมิติใหม่ที่มีความน่าสนใจ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนกับแอฟริกาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมาต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาการเมืองภายในประเทศของไทย การขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว และการขาดการบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เป็นต้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปนโยบายดังกล่าว ทั้งในแง่ของกระบวนการ รูปแบบและลักษณะ และบทบาทของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก เพื่อการปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป

คำนำ

ทวีปแอฟริกา เป็นทวีปที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ ๒ ของโลก รองจากทวีปเอเชีย มีพื้นที่ ๓๐.๔ ล้านตารางกิโลเมตร (๑๑.๙ ล้านตารางไมล์) หรือประมาณร้อยละ ๒๐.๔ ของพื้นดินบนผิวโลกทั้งหมด มีประชากรรวมกันทั้งสิ้น ๑,๑๑๐.๖๓ ล้านคน (ประมาณการเดือนมกราคม ๒๕๕๗) และมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวสูงขึ้นทุกปี จึงถือเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพสูง และเป็นตลาดใหม่ที่สำคัญสำหรับไทย นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของโลกหลายประเภท เช่น น้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ทองคำ ถ่านหิน เพชรแร่เหล็ก ทองแดง แร่หินภูเขาไฟ บ็อกไซต์ และยูเรเนียม เป็นต้น

ในอดีต ไทยและแอฟริกาความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างห่างเหินกัน เนื่องจากระยะทางที่อยู่ห่างไกล ความยากลำบากในการเดินทางไปมาหาสู่กัน และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล แม้ว่าไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ยาวนานกับหลายประเทศในแอฟริกา และได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนากับแอฟริกามาตั้งแต่ ปี ๒๕๒๑ แต่ไทยก็ยังมิได้ให้ความสำคัญกับแอฟริกาเท่าที่ควร กระทั่งเกิดปัญหาเศรษฐกิจ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้ริเริ่มนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) ทำให้ไทยเล็งเห็นโอกาสจากแอฟริกา และมีนโยบายเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกามากขึ้น

นโยบาย “ซอร์ริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative)” ถือเป็นนโยบายต่างประเทศของไทยในรูปแบบใหม่ เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยได้แบ่งความร่วมมือออกเป็น ๓ มิติ คือ ๑. มิติด้านการพัฒนา ๒. มิติด้านเศรษฐกิจ และ ๓. มิติด้านยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงศักยภาพของไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา และมีประสบการณ์ทางด้านการเกษตร การพัฒนา การแปรรูปทางอาหาร อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว สาธารณสุข และการศึกษา โดยได้เริ่มมีการเตรียมการตั้งแต่ช่วงปลายปี ๒๕๕๕ ในระดับภายในหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ ตามด้วยการประกาศจัดตั้งซอร์ริเริ่มไทย-แอฟริกา โดยอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ๒ ครั้ง และการเตรียมการประชุมไทย-แอฟริกาในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามซอร์ริเริ่มไทย-แอฟริกา ต้องหยุดชะงักลง เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการเมืองภายในประเทศของไทยและการไปยึดโยงกับฝ่ายการเมืองมากเกินไป และการขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว เนื่องจากแนวทางการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้การดำเนินนโยบายตามซอร์ริเริ่มไทย-แอฟริกา ยังไม่มีทิศทางและการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงได้พยายามศึกษาและวิเคราะห์จุดแข็งซึ่งควรจะต้องมุ่งเน้นหรือสนับสนุน และปัญหาหรือจุดอ่อนที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขของนโยบายตามซอร์ริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปนโยบาย ทั้งในแง่ของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย และบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ค

ในการกำหนดนโยบาย คือกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อประโยชน์สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และนโยบายต่างประเทศในภาพรวมของไทยต่อไป

(นายมานพชัย วงศ์ภักดี)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความหมายและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ	๗
ทฤษฎีและแนวคิดการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ	๗
ทฤษฎีการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย	๙
ทฤษฎีการกำหนดนโยบายต่างประเทศของมาเลเซีย	๑๐
นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๓๐ – ๒๕๕๔	๑๑
นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗	๑๖
นโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา	๑๘
การประชุมระหว่างประเทศลิ่งกาวิ (LID)	๑๙
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๒
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ	๒๓
กรอบความคิดของการวิจัย	๒๔
สรุป	๒๔
บทที่ ๓ นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา	๒๖
กระบวนการในการกำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา	๒๖
รูปแบบและลักษณะของนโยบาย	๒๘
เปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา	
ปี ๒๕๓๐-๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕-๒๕๕๗	๓๐
เปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
และนโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา	๓๑
บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก	๓๕
ปัญหาของการกำหนดนโยบาย	๓๖
สรุป	๓๙
บทที่ ๔ การปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย	๔๐
กระบวนการในการกำหนดนโยบาย	๔๐
รูปแบบและลักษณะของนโยบาย	๔๔
แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก	๕๐
สรุป	๕๔
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๖
สรุป	๕๖
ข้อเสนอแนะ	๕๙
บรรณานุกรม	๖๒
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๕

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒-๑	ตารางจำนวนประเทศและมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทย กับแอฟริกา	๑๓

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทวีปแอฟริกา (Africa) เป็นทวีปที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ ๒ ของโลก รองจากทวีปเอเชีย มีพื้นที่ ๓๐.๔ ล้านตารางกิโลเมตร (๑๑.๗ ล้านตารางไมล์) หรือประมาณร้อยละ ๒๐.๔ ของพื้นดินบนผิวโลกทั้งหมด มีประเทศจำนวน ๕๔ ประเทศ โดยมี ๖ ประเทศอยู่ในกลุ่มมาเกร็บ (Maghreb หรือกลุ่มตะวันออกกลางที่มีความเป็นอาหรับสูง) และอีก ๔๘ ประเทศอยู่ทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan) ที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม มีประชากรรวมกันทั้งสิ้น ๑,๑๑๐.๖๓ ล้านคน (ประมาณการเดือนมกราคม ๒๕๕๗) ซึ่งส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ และความเชื่อดั้งเดิม

ในปี ๒๕๕๖ ทวีปแอฟริกามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Real GDP Growth) อยู่ที่ร้อยละ ๔.๕ และคาดว่าจะเติบโตเป็นร้อยละ ๕.๒ ในปี ๒๕๕๗ (Economist Intelligence Unit, Online, ๒๐๑๔) โดยประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่หรือมีอัตรา GDP อยู่ในระดับสูง ได้แก่ ไนจีเรีย แอฟริกาใต้ อียิปต์ แอลจีเรีย แองโกลา โมร็อกโก ซูดาน ลิเบีย และเอธิโอเปีย ทั้งนี้เศรษฐกิจของแอฟริกามีแนวโน้มที่จะมีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากหลายประเทศเริ่มมีการพัฒนาพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ทวีปแอฟริกายังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกหลายประเภท เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ทองคำ ถ่านหิน เพชร แร่เหล็ก ทองแดง แร่หินภูเขาไฟ บ็อกไซต์ ยูเรเนียม ตะกั่ว ดีบุก หินสแตน เป็นต้น ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาและนำมาใช้ประโยชน์มากขึ้น (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๖)

อย่างไรก็ดี ภูมิภาคแอฟริกายังต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญหลายประการ เช่น สงครามกลางเมือง ปัญหาความยากจนและการขาดแคลนอาหาร ปัญหาทางด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของโรคเอดส์และมาลาเรีย ปัญหาความรู้หนังสือ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในรูปของกองโจรไปจนถึงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริเวณ Great Lakes Region (สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก สาธารณรัฐคองโก รวันดาและบุรุนดี) นอกจากนี้

ปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ในปัจจุบัน ยังส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ไม่เฉพาะแค่ในทวีปแอฟริกาเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงระดับประชาคมโลกด้วย ขณะเดียวกัน ความท้าทายของแอฟริกาบางส่วนก็ถือเป็นโอกาสสำหรับประเทศภายนอกที่จะเข้ามาแสวงหาโอกาสความร่วมมือในด้านการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคแอฟริกา

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับแอฟริกา เดิมทีประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับทวีปแอฟริมาก่อนนัก อันเนื่องมาจากระยะทางที่อยู่ห่างไกลกัน ความยากลำบากในการเดินทางไปมาหาสู่กันในระดับประชาชน และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล ทำให้แอฟริกาเป็นเสมือนทวีปที่อยู่ในเงามืดของไทยตลอดมา โดยเฉพาะในช่วงที่ไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงและมีตลาดการค้าระหว่างประเทศที่มั่นคง ทวีปแอฟริกาได้รับความสำคัญจากไทยค่อนข้างน้อย แม้ว่าไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ยาวนานกับหลายประเทศในแอฟริกา และได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศในภูมิภาคแอฟริกาในรูปแบบต่าง ๆ มาตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบัน แต่ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับแอฟริกายังมีลักษณะที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ ขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ

กระทั่งในช่วงระยะเวลาต่อมา ไทยเริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอยภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ในส่วนของการค้าระหว่างประเทศ ไทยเริ่มถูกกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรงและหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ประกอบกับการเกิดขึ้นของประเทศคู่แข่งทางการค้าใหม่ ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าไทย ทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดการค้าเดิมในหลายประเทศ เพราะการแข่งขันที่สูงขึ้น การคงนโยบายการค้าและการต่างประเทศแบบเดิมจึงไม่สามารถแข่งขันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้ รัฐบาลไทยจึงต้องมองหาทางเลือกใหม่ ตลาดใหม่ หรือภูมิภาคใหม่ๆ ที่จะขยายความสัมพันธ์ออกไป เพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลไทยจึงได้ริเริ่มการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกที่ผลักดันให้เกิดการเข้าไปขยายความสัมพันธ์และแสวงหาโอกาสใหม่ในระดับระหว่างประเทศ ด้วยนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) โดยการให้ความสำคัญกับภูมิภาคหรือกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพและอยู่ไปทางทิศตะวันตกของไทย ได้แก่ กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา ทำให้ไทยเริ่มเห็นความสำคัญของภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งนับวันจะทวีความสำคัญต่อไทยมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เนื่องด้วยแอฟริกาเป็นทวีปที่มีประชากรจำนวนมาก มีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และเป็นตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ นอกจากนั้น จำนวนประเทศในภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งมีมากถึง ๕๔ ประเทศ (มกราคม ๒๕๕๘) ทำให้แอฟริกาสามารถเป็นฐานเสียงสนับสนุนของไทยที่สำคัญในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศกำลังพัฒนา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะมีนโยบายมองตะวันตก โดยให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคที่เป็นตลาดใหม่ ซึ่งครอบคลุมถึงภูมิภาคแอฟริกาเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อภูมิภาคแอฟริกา คือการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ เพื่อแสวงหาลู่ทางและโอกาสทางเศรษฐกิจจากภูมิภาคแอฟริกา ในฐานะตลาดใหม่ แต่ในขณะเดียวกัน ไทยก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการเพื่อกระชับความร่วมมือกับแอฟริกาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน เพื่อแสวงหาโอกาสและลู่ทางทางการค้าการลงทุน พลังงานและวัตถุดิบ ตลอดจนหาพันธมิตรในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งเพื่อแสดงบทบาทของไทยในการเชื่อมโยงระหว่างเอเชียกับแอฟริกา ซึ่งยังคงเป็นสิ่งเชื่อมโยงที่ขาดหาย (Missing Link) อยู่ระหว่างทั้งสองทวีป บทบาทดังกล่าวจึงถือเป็นความท้าทายที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลไทยในการขยายบทบาทเข้าไปในภูมิภาคแอฟริกา โดยเฉพาะในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ ดังกล่าว

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จึงถือเป็นมิติใหม่ในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาและเป็นแนวทางการดำเนินการระยะยาวอย่างเป็นทางการครั้งแรกของไทย ในการยกระดับความสัมพันธ์หุ้นส่วนกับแอฟริกา ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือใน ๓ ด้านหลักคือ ๑. ด้านการพัฒนา ๒. ด้านเศรษฐกิจ และ ๓. ด้านยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงศักยภาพของไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา และมีประสบการณ์ในด้านการเกษตร การพัฒนา การแปรรูปทางอาหาร อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว สาธารณสุข และการศึกษา เพื่อร่วมกันกำหนดวาระการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ และอาจเป็นจุดเริ่มต้นสู่ความเชื่อมโยงของความร่วมมือระหว่างภูมิภาคเอเชียกับภูมิภาคแอฟริกาได้ในอนาคต

ในส่วนของพัฒนาการของการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกานั้น กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้จัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ๒ ครั้ง โดยครั้งที่ ๑ จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อประกาศเจตนารมณ์ของไทยที่จะให้ความสำคัญกับภูมิภาคแอฟริกา และนำเสนอข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ให้ฝ่ายแอฟริกาได้รับทราบ ส่วนครั้งที่ ๒ จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๖ - ๗ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือและหารือเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ รวมทั้งเตรียมการสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา แต่การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้ส่งผลให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาหยุดชะงักลงชั่วคราว และไทยจำเป็นต้องเลื่อนการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกาซึ่งกำหนดจะจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๓-๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ออกไปเพื่อรอนโยบายในเรื่องดังกล่าวของรัฐบาลชุดใหม่

ผู้วิจัย ได้ศึกษาจุดเริ่มต้นและพัฒนาการของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา รวมทั้งนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือหรือการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่แอฟริกา และสามารถแสดงบทบาทในการผลักดันข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อให้ไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาบรรลุเป้าหมายได้ จึงต้องการศึกษาและวิจัยเพิ่มเติมถึงการดำเนิน

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของนโยบายดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาและข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ซึ่งได้ริเริ่มขึ้นในปี ๒๕๕๖ ยังส่งผลในทางปฏิบัติไม่มากนัก เมื่อพิจารณาในแง่ความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณในการดำเนินความสัมพันธ์กับภูมิภาคแอฟริกา และผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยพึงจะได้รับ สืบเนื่องจากหลายปัจจัย เช่น การขาดการตีความที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของไทยในแอฟริกา การขาดยุทธศาสตร์ในเชิงบูรณาการของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร การขาดองค์ความรู้ในด้านการใช้เครื่องมือทางการต่างประเทศอย่างเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย รวมทั้งปัญหาการเมืองภายในของไทยที่ทำให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาตลอดจนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกาขาดความต่อเนื่อง

ผู้วิจัยยังต้องการวิเคราะห์จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบของไทย ซึ่งควรจะต้องมุ่งเน้นหรือสนับสนุน และปัญหาหรือจุดอ่อน ที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อแอฟริกาในฐานะตลาดใหม่ อีกทั้งเพื่อพิจารณาแนวทางในการใช้เครื่องมือทางการทูต โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่เฉพาะแค่ต่อภูมิภาคแอฟริกาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกาเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของไทยต่อแอฟริกา และศึกษากระบวนการรูปแบบและลักษณะ และบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกา คือกระทรวงการต่างประเทศ ตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา โดยแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา ช่วงแรกคือปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงที่สองคือ ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในภาพรวมให้มี

ความเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของไทยอย่างเป็นระบบ และยั่งยืนมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

๑. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ในการศึกษาการดำเนินการให้ความช่วยเหลือของไทยต่อแอฟริกา และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา โดยช่วงแรกของการศึกษาวิจัยจะเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกามีลักษณะไม่ใกล้ชิด แม้จะมีความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างกัน จนกระทั่งไทยเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของภูมิภาคแอฟริกา ในฐานะตลาดใหม่และมีนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) ซึ่งให้ความสำคัญกับภูมิภาคแอฟริกามากขึ้น ส่วนช่วงเวลาที่สองของการศึกษาวิจัยจะเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ซึ่งไทยได้เริ่มมีนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy) และมีการริเริ่มข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา สำหรับเป็นกรอบความร่วมมือในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา ซึ่งทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในภาพรวมเริ่มปรากฏความชัดเจนมากขึ้น

๒. ทฤษฎีการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ผู้วิจัยจะใช้เฉพาะทฤษฎีหรือแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักในการวิเคราะห์การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและมาเลเซีย ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยม (Realism) และทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) เท่านั้น เนื่องจากมีลักษณะที่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียมากที่สุด โดยทั้งสองทฤษฎีต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดเรื่องรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centrism) ในการวิเคราะห์การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐ

๓. การศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เนื่องจากปัจจุบัน ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกายังอยู่ระหว่างการรอโอกาสในการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลใหม่ ดังนั้น การศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาจะศึกษาจากเอกสารแผนปฏิบัติการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เอกสารสรุปผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ทั้ง ๒ ครั้ง ในปี ๒๕๕๖ เอกสารวาระการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ และเอกสารกรอบแนวคิดสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา ซึ่งเดิมกำหนดจะจัดขึ้นในวันที่ ๓-๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย แต่ได้ถูกเลื่อนออกไปก่อน

๔. การศึกษาการประชุม Langkawi International Dialogue (LID) ซึ่งเป็นตัวอย่างนโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา เนื่องจากการประชุม LID ของมาเลเซียมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกับนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทย โดยที่ไทยกับมาเลเซียถือเป็น

ประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน โดยผู้วิจัยจะศึกษาการประชุม LID ตั้งแต่จุดเริ่มต้นและกรอบแนวคิดหลักของการประชุมฯ และความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว โดยเน้นไปที่การประชุม LID ครั้งที่ ๙ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๔

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะเริ่มต้นศึกษาจากทฤษฎีและแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และตีความนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียในภูมิภาคแอฟริกา และศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ในแง่ของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ว่าข้อริเริ่มนี้ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบเคียงกับต้นทุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาใน ๒ ช่วงระยะเวลา คือช่วงแรกระหว่างปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงที่ ๒ ระหว่างปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ จากนั้นจะทำการเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียต่อภูมิภาคแอฟริกาในฐานะที่ไทยและมาเลเซียเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้วิจัยจะใช้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทยมาเปรียบเทียบกับข้อริเริ่มการประชุม Langkawi International Dialogue ระหว่างมาเลเซียกับภูมิภาคแอฟริกา และเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศมาเลเซียต่อแอฟริกา

จากนั้น ผู้วิจัยจะเสนอแนะแนวทางสำหรับการปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ในแง่ของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย รวมถึงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยมากที่สุด

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในอนาคต เนื่องจากจะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ทราบความเหมาะสมของการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไร โดยพิจารณาจากยุทธศาสตร์ของไทยต่อแอฟริกาในภาพรวม กระบวนการ รูปแบบ บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการ

ดำเนินการที่ผ่านมา ซึ่งข้อเสนอแนะจากงานวิจัยชิ้นนี้ทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติการจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากมีการรื้อฟื้นข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาขึ้นมาอีกครั้ง หรือสำหรับการริเริ่มนโยบายต่างประเทศที่สร้างสรรค์อื่นๆ รวมทั้งจะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย และ การใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภาพรวมอย่างเหมาะสม ไม่เฉพาะแค่ต่อภูมิภาคแอฟริกาเท่านั้น เพื่อนำมาซึ่งการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในที่สุด

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ในการวิจัยเรื่อง “นโยบายของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative)” ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดหรือทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ผู้วิจัยใช้เป็นกรอบในการศึกษาหรือวิเคราะห์เรื่องการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซีย นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาช่วงแรก ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงที่ ๒ ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ซึ่งจะนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้นต่อไป จากนั้น ผู้วิจัยจะศึกษานโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ และกรอบความคิดในการวิจัยการนำเสนอแบ่งเป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

ทฤษฎีและแนวคิดการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ

นโยบายต่างประเทศคือ นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ประเภทหนึ่งที่ประเทศหรือรัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ (อภิญญา รัตนมงคลมาศ, ๒๕๔๘ : ๑๒) ไม่ว่าจะเป็นเพื่อความอยู่รอดของรัฐ ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศเป็นผลมาจากการผสมผสานของปัจจัยและกระบวนการหลายขั้นตอน หรือเป็นปัจจัยส่งออก (Outputs) ของแต่ละรัฐ โดยมีพื้นฐานมาจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่แต่ละรัฐมีเหมือนกันหรือต่างกัน ปัจจัยนำเข้าที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐต่าง ๆ ได้แก่ ขนาดและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง/ยุทธศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม ปัจจัยด้านการทหาร เอกภาพภายในประเทศ ประชากร และผู้นำประเทศ (ประทุมพร วัชรเสถียร, ๒๕๕๑ : ๕๒)

สำหรับแนวทางในการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นมีหลายแนวทาง โดยในอดีต ได้มีการแบ่งแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างกว้างๆ ออกเป็นหลักการสัมถนิยม (Realism) และหลักการอุดมคตินิยม (Idealism) ซึ่งสามารถแตกย่อยออกเป็นแนวคิดอีกหลายแขนง ในเวลาต่อมา นอกจากนั้น ยังมีแนวคิดอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำความเข้าใจพฤติกรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ เช่น ทฤษฎีที่ว่าด้วยพฤติกรรมนิยม (Behavioralism) ทฤษฎีที่ว่าด้วยการตัดสินใจ (Decision Making Theory) และทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นต้น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, ๒๕๔๗ : ๑-๒) อย่างไรก็ตาม ในบทนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดกรอบการวิจัยโดยใช้เพียงแค่ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักคือ ทฤษฎีสัจนิยม (Realism) และทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) มาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยส่งออก

ในภาพรวมในปัจจุบันของไทย และเปรียบเทียบกับของมาเลเซียในฐานะประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกันมาก ดังนี้

๑. แนวคิดสังคมนิยม (Realism)

แนวคิดสังคมนิยม (Realism) เป็นแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เริ่มถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ มีสมมติฐานเบื้องต้นว่าธรรมชาติของมนุษย์มีลักษณะที่เห็นแก่ตัว ไร้ศีลธรรมจรรยาบรรณ และจะดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันสูงสุดของตน โดยไม่คำนึงถึงว่าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้ผู้อื่นเสียประโยชน์แต่อย่างใด ตลอดชีวิตของมนุษย์ในทุกสังคมจะเป็นชีวิตของการดิ้นรนต่อสู้ ดังนั้น มนุษย์ในระดับบุคคลหรือรัฐจะต้องเรียนรู้ที่จะอยู่ในโลกที่มีสภาพไม่น่าพึงพอใจได้อย่างปลอดภัยและได้ประโยชน์มากที่สุด (ประทุมพร วัชรเสถียร, ๒๕๕๑ : ๓๑-๓๒)

เมื่อเกิดการพัฒนาแนวคิดสังคมนิยมในระดับบุคคลมาเป็นระดับรัฐ แนวคิดสังคมนิยมถือว่ารัฐ (State) เป็นตัวแสดงหลักในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และรัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องแบ่งให้ตัวแสดงอื่น ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงในระดับใต้รัฐหรือเหนือรัฐ และเนื่องจากแต่ละรัฐต่างต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐต่างๆ จะทำทุกวิถีทางเพื่อให้สามารถบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของตน โดยไม่จำเป็นต้องยึดถือศีลธรรมจรรยาบรรณได้อย่างแน่วแน่ หลักการหรือวิธีการใดที่เป็นการรักษาหรือนำไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติถือว่ามีความถูกต้องและชอบธรรมทั้งสิ้น เวทีระหว่างประเทศจึงเปรียบเสมือนสมรภูมิที่โหดร้ายสำหรับแต่ละรัฐในการต่อสู้แข่งขันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ และการเมืองในทุกระดับล้วนเป็นการต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ซึ่งอำนาจในที่นี้จะรวมทั้งวิธีการและเป้าหมายของรัฐในตัวเอง (Morgenthau, 1948 : 17)

การที่รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่และจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวนี้ สืบเนื่องจากระบบระหว่างประเทศในทัศนะของกลุ่มสังคมนิยมมีลักษณะที่เรียกว่า “อนาธิปไตย” ซึ่งหมายถึง การปราศจากอำนาจศูนย์กลางที่จะคอยควบคุมพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ ให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด และจรรยาบรรณสันติสุขให้แก่ทุกรัฐในโลก ต่างจากการเมืองภายในประเทศที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด เมื่อไม่มีองค์กรกลางที่สามารถรับรองความปลอดภัยให้แก่ทุกรัฐได้ รัฐจึงต้องมุ่งแสวงหาความมั่นคงและความปลอดภัยสูงสุดให้แก่รัฐของตน อันนำมาซึ่งพฤติกรรมช่วยเหลือตัวเอง (Self-help) และการตระหนักถึงแต่เฉพาะผลประโยชน์ของตัวเอง (Self-regarding) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเหมือนกันทุกรัฐ ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก แม้พันธมิตรระหว่างประเทศสามารถเกิดขึ้นได้ แต่ก็เกิดขึ้นเพียงแค่ชั่วคราว โดยถือว่าไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในเวทีระหว่างประเทศ

๒. แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism)

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ถือกำเนิดขึ้นในช่วงระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปีสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ โดยมุ่งเน้นการศึกษาบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหาในระดับนานาชาติ จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า แนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) มีสมมติฐานเบื้องต้นว่า รัฐเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล (Rational Actor) ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติของตน ในฐานะหน่วยทางการเมืองที่มีความเป็นเอกภาพและตัดสินใจบนพื้นฐานของการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ และมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง (Jennifer Sterling-Folger, 2013 : 117) โดยที่ผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐนี้จะสามารถบรรลุร่วมกันได้จากความร่วมมือระหว่างรัฐ

แม้แนวคิดเสรีนิยมใหม่จะยังคงมีกรอบการวิเคราะห์โดยเน้นเรื่องรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centrism) เช่นเดียวกับแนวคิดสังคมนิยม แต่ได้มีความพยายามลดความสุดโต่งเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาระหว่างประเทศได้ เนื่องจากเมื่อโลกพัฒนาขึ้นก็ยังมีปัญหาชนิดใหม่ๆ เกิดขึ้นตามมามากมาย เช่น ปัญหาความยากจน และปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยที่ปัญหาเหล่านี้มีลักษณะข้ามชาติในตัวเอง และยังสามารถขยายตัวได้รวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยพลังของโลกาภิวัตน์ ดังนั้นรัฐจึงไม่จำเป็นต้องหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนไว้อย่างเข้มงวดในลักษณะที่เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือกับรัฐอื่น เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในโลกจำเป็นต้องมีผลประโยชน์ร่วมกัน (ประทุมพร วัชรเสถียร, ๒๕๕๑ : ๔๑)

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเสรีนิยมใหม่จึงให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว (สมพงษ์ ชูมาก, ๒๕๕๒ : ๕๘) โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) ในฐานะศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างรัฐ และเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการ เพื่อให้จุดประสงค์ที่รัฐต่าง ๆ มีร่วมกันดำเนินไปสู่เป้าหมายร่วมที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และศีลธรรมจรรยาบรรณในการจรรโลงสันติภาพแกโลก

ทฤษฎีการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย

กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย มีวิสัยทัศน์คือ การเป็นองค์กรนำในการเสริมสร้างสถานะและบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรี ทั้งทางด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง ศักยภาพความเจริญทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคม ตลอดจนนำโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์มาสู่สังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๗) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหลักการและแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยแล้ว ผู้วิจัยมีทัศนะว่า

นโยบายต่างประเทศของไทยมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากที่สุด โดยเมื่อพิจารณาพันธกิจหลักในนโยบายต่างประเทศของไทย ได้แก่ การปกป้องเอกราชและอำนาจอธิปไตยของประเทศ การรักษาเกียรติภูมิของชาติ การปกป้องและส่งเสริมสถานะและผลประโยชน์ของไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการคุ้มครอง ส่งเสริมดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ จะพบว่าล้วนมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสิ้น

ปัจจุบัน นโยบายต่างประเทศของไทยยังมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เห็นได้จากการที่กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ดำเนินความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในระดับทวิภาคีกับประเทศและกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อไทยหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป รวมทั้งกับประเทศในภูมิภาคที่มีศักยภาพในการขยายความร่วมมือกับไทย เช่น แอฟริกา เอเชียกลาง และลาตินอเมริกา โดยเฉพาะการผลักดันข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกา ที่เป็นกรอบในการร่วมมือกับประเทศในแอฟริกาและการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาในหลายภูมิภาคทั่วโลก

ส่วนในระดับพหุภาคี ไทยได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกรอบอาเซียน โดยได้มีการดำเนินการภายในหลายประการผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในองค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ ไทยเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศหลายกลุ่ม เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐ เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) กรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue - ACD) การประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) กรอบการหารือเอเชีย-ตะวันออกกลาง (AMED) และเวทีความร่วมมือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงกับลาตินอเมริกา (FEALAC) เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

ทฤษฎีการกำหนดนโยบายต่างประเทศของมาเลเซีย

เป้าหมายพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย (Wisma Putra) นับตั้งแต่มาเลเซียได้รับเอกราชในปี ๒๕๐๐ จนถึงปัจจุบันคือ การปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติในระดับระหว่างประเทศ และการจรรโลงประชาคมระหว่างประเทศที่มีความเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติ การส่งเสริมสันติภาพสากล และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนานาประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก (Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, Online, 2013) นโยบายต่างประเทศของมาเลเซียสามารถอธิบายด้วยแนวคิด/ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ด้วยแนวคิดสังคมนิยม เนื่องจากแก่นหลักของแนวคิดสังคมนิยมคือ

รัฐในฐานะตัวแสดงหลัก ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะทำทุกวิถีทาง เพื่อให้สามารถบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของตนได้ ซึ่งสอดคล้องกับพันธกิจหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซียคือ การรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน การส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของมาเลเซียในระดับระหว่างประเทศ ตลอดจนผลประโยชน์ของมาเลเซียในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก

ในการปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศ มาเลเซียได้เน้นประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกันของรัฐอธิปไตย การเคารพหลักการบูรณภาพแห่งดินแดน (Territorial Integrity) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี โดยเฉพาะในบริบทความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาค (Ministry of Foreign Affairs, Malaysia , Online, 2013) มาเลเซียไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Intervention) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์เรื่องกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี โดยเฉพาะในการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ยกเว้นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในระดับสูง เช่น เหตุการณ์นองเลือดหรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ มาเลเซียจะเข้ามามีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของมนุษยชาติผ่านทางกลไกขององค์การสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, Online, 2013)

นอกจากนั้น มาเลเซียได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ โดยปัจจุบัน มาเลเซียเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญหลายองค์การ ได้แก่ สหประชาชาติ (United Nations) องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation – OIC) สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เครือจักรภพ (Commonwealth) กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement – NAM) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) กลุ่ม G77 และสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (IOR-ARC) (Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, Online, 2013) อีกทั้งมาเลเซียยังได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแบบไม่ถาวร วาระปี ค.ศ. ๒๐๑๕-๒๐๑๖ ร่วมกับเวเนซุเอลา แองโกลา นิวซีแลนด์ และสเปน (The United Nations, Online, 2014)

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๓๐ – ๒๕๕๔

๑. ยุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกา ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔

ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับทวีปแอฟริมาก่อนนัก อันเนื่องมาจากระยะทางที่อยู่ห่างไกลกัน ความยากลำบากในการเดินทางไปมาหาสู่กันในระดับประชาชน และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล ทำให้แอฟริกาได้รับความสำคัญจากไทยค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในช่วง

ที่ไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงและมีตลาดการค้าระหว่างประเทศที่มั่นคง แต่ต่อมา ไทยเริ่มประสบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอยภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ส่วนการค้าระหว่างประเทศก็เริ่มถูกกีดกันทางการค้าที่รุนแรงและหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ประกอบกับการเกิดขึ้นของประเทศคู่แข่งทางการค้าใหม่ ๆ ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าของไทย ส่งผลให้ไทยต้องสูญเสียตลาดการค้าเดิมในหลายประเทศเพราะการแข่งขันที่สูงขึ้น การคงนโยบายการค้าและการต่างประเทศแบบเดิมจึงไม่สามารถแข่งขันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้ ไทยจึงต้องมองหาตลาดใหม่ หรือภูมิภาคใหม่ ๆ ที่จะขยายความสัมพันธ์ออกไป เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ

ด้วยข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้ริเริ่มการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกที่ผลักดันให้เกิดการเข้าไปขยายความสัมพันธ์และแสวงหาโอกาสใหม่ในระดับระหว่างประเทศด้วยนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กับภูมิภาคหรือกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพและอยู่ทางทิศตะวันตกของไทย ได้แก่ กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ภูมิภาคตะวันออกกลาง และภูมิภาคแอฟริกา ทำให้ไทยเริ่มเล็งเห็นศักยภาพของภูมิภาคแอฟริกาในฐานะตลาดใหม่

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปี ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้ต้องปรับลดงบประมาณความร่วมมือกับต่างประเทศลง ส่งผลให้ความร่วมมือกับแอฟริกาในส่วนของความร่วมมือทวิภาคีหยุดชะงักไป ก่อนที่ไทยจะกลับมาเพิ่มการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอีกครั้งในปี ๒๕๔๗ รวมทั้งร่วมกับแหล่งผู้ให้ที่สำคัญ เช่น ญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency - JICA) และ (United Nations Development Programme - UNDP) ในรูปแบบของความร่วมมือแบบไตรภาคี

๒. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔

ไทยได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศในภูมิภาคแอฟริกามาตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ โดยความร่วมมือส่วนใหญ่อยู่ในรูปของทุนการฝึกอบรมและทุนการศึกษาดูงาน ซึ่งจะมีทั้งทุนแบบประจำปี และทุนที่ให้ตามคำร้องขอ (Individual Request) ตลอดจนการส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปปฏิบัติงานยังประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแอฟริกา ทั้งนี้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยยังคงอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) โดยไทยได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นประเทศผู้รับมาเป็นประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Development Partner) ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ บนหลักการพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน (สำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ, ๒๕๕๐, ๑๗-๑๘) โดยผู้วิจัยสามารถจำแนกประเภทของความร่วมมือเพื่อพัฒนาดังกล่าวออกเป็น ๕ รูปแบบ ได้แก่

๒.๑ หลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติประจำปี (Annual International Training Course : AITC) คือ หลักสูตรฝึกอบรมในสาขาการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นการต้องการร่วมกันของประเทศกำลังพัฒนา เช่น เกษตรกรรม สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การค้าและเศรษฐกิจ การศึกษา และการท่องเที่ยว ซึ่งรัฐบาลไทยจัดเป็นประจำทุกปี ปีละประมาณ ๓๐ หลักสูตร และได้แจ้งเวียนไปยังรัฐบาลของ

ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ทั่วโลก โดยรัฐบาลไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทั้งหมด

๒.๒ ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (Technical Cooperation among Developing Countries: TCDC) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ประเทศไทยและประเทศหุ้นส่วนในภูมิภาคแอฟริการ่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมในประเทศไทยในสาขาที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในประเทศใด (Local Cost) ประเทศนั้นจะรับผิดชอบ ส่วนประเทศคู่ร่วมมือในภูมิภาคแอฟริกาจะรับผิดชอบค่าเดินทางระหว่างประเทศ (International Travel Expenses)

๒.๓ การฝึกอบรมประเทศที่สาม (Third Country Training Programme: TCTP) เป็นรูปแบบการให้ความร่วมมือที่ประเทศไทยร่วมกับองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศจัดหลักสูตรฝึกอบรม/ดูงานในประเทศไทยให้กับผู้รับทุนจากประเทศในภูมิภาคแอฟริกา โดยองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่าย

๒.๔ โครงการความร่วมมือทวิภาคี (Technical Cooperation Project) เป็นโครงการความร่วมมือที่ดำเนินงานในประเทศไทยในภูมิภาคแอฟริกา มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจง กิจกรรมหลักของโครงการประกอบด้วย การส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปปฏิบัติงานในแอฟริกา และการให้ทุนฝึกอบรม/ดูงานในประเทศไทยแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสมทบภายใต้โครงการ

๒.๕ ความร่วมมือทางวิชาการแบบไตรภาคี (Trilateral Cooperation) เป็นความร่วมมือที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามที่ตกลงกัน กิจกรรมความร่วมมือที่ดำเนินการ ได้แก่ การจัดฝึกอบรม/ดูงานในประเทศไทยให้แก่บุคลากรจากประเทศในภูมิภาคแอฟริกา และการส่งผู้เชี่ยวชาญไปให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานในประเทศในแอฟริกา

โดยหากพิจารณามูลค่าโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของไทยในแอฟริกา จะพบว่าจำนวนประเทศที่ไทยให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และมูลค่าความร่วมมือเพื่อพัฒนามีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒-๑ ตารางจำนวนประเทศและมูลค่าความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างไทยกับแอฟริกา

ปี (พ.ศ.)	จำนวนประเทศในแอฟริกาที่ไทยให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	มูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (บาท)
๒๕๔๐	๑๐	๑๔,๓๕๖,๐๐๐
๒๕๔๑	๘	๓,๑๐๑,๐๐๐
๒๕๔๒	๕	๕๑๑,๐๐๐
๒๕๔๓	๙	๒๖๑,๐๐๐

๒๕๔๔	๗	๔๔๖,๐๐๐
๒๕๔๕	๔	๑๖๓,๐๐๐
๒๕๔๖	๗	๔,๑๙๑,๐๐๐
๒๕๔๗	๑๐	๒,๑๓๗,๐๐๐
๒๕๔๘	๑๔	๑๖,๘๗๒,๐๐๐
๒๕๔๙	๒๙	๓๑,๕๕๙,๐๐๐
๒๕๕๐	๒๓	๒๒,๔๖๓,๐๐๐
๒๕๕๑	๒๖	๓๐,๗๕๒,๐๐๐
๒๕๕๒	๓๒	๔๖,๗๘๘,๐๐๐
๒๕๕๓	๓๕	๓๓,๕๘๖,๕๐๐
๒๕๕๔	๒๖	๒๑,๔๐๑,๐๐๐

ที่มา : Department of International Cooperation, Online, 2014

นอกจากการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแอฟริกาแล้ว รัฐบาลไทยยังได้แลกเปลี่ยนการเยือนในระดับต่าง ๆ กับประเทศในแอฟริกา ในช่วงปี 2547 – 2549 โดยเฉพาะกับเคนยา ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อไทย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง และเป็นสมาชิกองค์การตลาดร่วมแห่งภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาตอนใต้ (COMESA) และประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันออก (EAC) ซึ่งสามารถเป็นประตูในการกระจายสินค้าของไทยสู่ภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายการเชื่อมโยงการคมนาคมที่ดี โดยกรุงไนโรบีถือเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศของภูมิภาค และมีท่าเรือที่สำคัญคือ เมืองมอมบาซา

นาย Mwai Kibaki ประธานาธิบดีเคนยา ได้เดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 28-30 ตุลาคม 2547 โดยทั้งสองประเทศได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม (Joint Statement) ซึ่งระบุว่าฝ่ายไทยพร้อมจะขยายความร่วมมือทางวิชาการให้แก่เคนยาในสาขาการชลประทาน การจัดการน้ำ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สาธารณสุขมูลฐาน การป้องกันโรคเอดส์ การแปรรูปทางอาหาร การจัดการด้านการท่องเที่ยว และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

ภายหลังการเยือนของประธานาธิบดีเคนยาดังกล่าว รัฐบาลไทยยังได้ขยายความร่วมมือทางวิชาการกับเคนยา โดยในปี 2548 ได้จัดสรรทุนประจำปีในหลักสูตรต่าง ๆ ให้กับเคนยาจำนวน 7 หลักสูตร และเพิ่มจำนวนเป็น 12 หลักสูตร ในด้านการท่องเที่ยว การจัดการเศรษฐกิจ

สาธารณสุข การเกษตร และการศึกษา อีกทั้งยังได้จัดส่งคณะผู้แทนไทยจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน) กรมส่งเสริมการเกษตร กรมทรัพยากรน้ำ กรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น ไปหารือและสำรวจความต้องการของเคนยา เพื่อนำมาจัดทำข้อเสนอโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับเคนยา ระหว่างวันที่ 24 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม 2548 ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอโครงการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมต่อไป

ส่วนฝ่ายเคนยา ได้ส่งคณะผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ นำโดยผู้แทนจากกระทรวงวางแผนและการพัฒนาแห่งชาติเคนยา จำนวน 4 คน เข้ามาดูงานในประเทศไทย ระหว่างวันที่ 25 - 29 เมษายน 2549 เพื่อเรียนรู้ศักยภาพของไทยในด้านต่าง ๆ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การรวมกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร การเพาะปลูกข้าว และการพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร

ต่อมา พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น และคณะผู้แทนระดับสูงของไทย อาทิเช่น นายกันตธีร์ ศุภมงคล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุริยะ จิรุงเรืองกิจ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้เดินทางเยือนเคนยา อย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 8-10 พฤศจิกายน 2548 ตามคำเชิญของนาย Mwai Kibaki ประธานาธิบดีเคนยาในขณะนั้น เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับเคนยา และเป็น การเยือนตอบแทนที่ประธานาธิบดีเคนยาได้มาเยือนไทยอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 28 - 30 ตุลาคม 2547 อีกทั้งยังเป็นการส่งสัญญาณต่อประเทศต่าง ๆ ในแอฟริกาถึงความจริงจังของไทย ที่พร้อมจะเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาของแอฟริกา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation)

ผลการเยือนดังกล่าว ปรากฏว่าไทยและเคนยาเห็นพ้องที่จะมีความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้น โดยไทยสนใจที่จะร่วมลงทุนด้านธุรกิจ โรงแรม ร้านจำหน่ายสินค้า ๑ ตำบล ๑ ผลิตภัณฑ์ (OTOP) ร้านอาหาร และร้านอาหารไทย เพื่อเสริมสร้างความนิยมไทยและรองรับนักท่องเที่ยวจากประเทศที่สาม ส่วนในด้านการค้า ไทยและเคนยาเห็นพ้องร่วมกันที่จะร่วมมือทางการค้า โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้า (Joint Trade Committee) และจัดทำระบบ Barter Trade โดยการแลกเปลี่ยนค้าของเคนยากับการให้บริการของไทยเพื่อลดข้อจำกัดทางการเงิน อาทิ การแลกเปลี่ยนอัญมณี ชา กาแฟ โซดาแอส ของเคนยากับการส่งผู้เชี่ยวชาญหรือวิศวกรก่อสร้างของไทยไปช่วยในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเคนยา โดยที่ผ่านมา แม้ไทยและเคนยาจะเคยทำความตกลงทางการค้าระหว่างกันในปี 2536 แต่ยังมีได้มีการนำข้อตกลงนั้นมาปฏิบัติจริง นอกจากนี้ ไทยและเคนยายังได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการบริหารจัดการอุทยานและสัตว์ป่า โดยฝ่ายเคนยาตกลงจะมอบสัตว์ป่าจำนวน 175 ตัว ให้แก่สวนสัตว์เปิดเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี เพื่อเป็นของขวัญแก่ประเทศไทย

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรียังได้พบปะกับภาคเอกชนรายใหญ่ของเคนยา คือ นาย Manish Shah ประธานบริษัท Kingsway Group ซึ่งประกอบกิจการหลายสาขา อาทิ การค้าปลีก ธุรกิจยางรถยนต์ เครื่องตกแต่ง/เครื่องประดับบ้าน เพื่อศึกษาช่องทางในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างสองประเทศ โดยเห็นว่าเคนยาเป็นประเทศที่มีศักยภาพและสามารถเป็นประตูสำหรับการส่งออกสินค้าไทยในแอฟริกา ส่วนคณะนักธุรกิจไทยเห็นควรให้รัฐบาลไทยสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้าไทยในเคนยา และเร่งเจรจากับฝ่ายเคนยาเพื่อให้มีการจัดทำความตกลงส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน และความตกลงยกเว้นภาษีซ้อน เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าเงินธุรกิจระหว่างไทยกับเคนยา

การเยือนเคนยาในครั้งนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเยือนภูมิภาคแอฟริกาอย่างเป็นทางการครั้งแรกของนายกรัฐมนตรี ในปี 2558 ซึ่งรัฐบาลประกาศให้เป็นปีแอฟริกา โดยรัฐบาลไทยต้องการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา อันเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกา และเป็นการติดตามสานต่อสิ่งที่ผู้นำของทั้งสองประเทศได้ตกลงกันไว้ จากการพบหารือในระดับผู้นำครั้งล่าสุด เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น การลงนามความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ไทย-เคนยา และความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ คือ การเพิ่มมูลค่าทางการค้าระหว่างกัน การเพิ่มเที่ยวบินตรงระหว่างกัน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ เป็นต้น

ทั้งนี้ ก่อนหน้าการเยือนเคนยาของนายกรัฐมนตรี ในช่วงเดือนมิถุนายน 2548 ผู้แทนของไทยในระดับต่าง ๆ ได้เดินทางเยือนเคนยาหลายครั้ง เพื่อเป็นการปูทางสำหรับการเยือนของนายกรัฐมนตรี คือการเยือนของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมด้วยภาคเอกชน การร่วมกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จัดการประชุม Aids Workshop และการส่งคณะผู้แทนจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบัน) ไปสำรวจพื้นที่ที่ไทยจะให้ความร่วมมือทางวิชาการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างไทยกับประเทศในแอฟริกาในระดับต่าง ๆ หยุดชะงักลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลใหม่ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาขาดความต่อเนื่อง กระทั่งได้รับการรื้อฟื้นขึ้นใหม่ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เดินทางเยือนประเทศโมซัมบิก แทนซาเนีย และยูกันดาอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 28 กรกฎาคม - สิงหาคม 2556 เพื่อสานต่อนโยบาย Look West Policy ในฐานะที่แอฟริกาเป็นตลาดใหม่ที่มีศักยภาพและมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

๑. ยุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกา ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศมองเห็นศักยภาพของภูมิภาคแอฟริกาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยต้องการจากแอฟริกานั้นก็มีความหลากหลายมากขึ้น ในด้านการเมืองและความมั่นคง ไทยต้องการเสียงสนับสนุนจากแอฟริกาในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือในประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ (Transnational Issues) เช่น การต่อต้านการค้ามนุษย์ การลักลอบค้ายาเสพติดและสัตว์ป่าสงวน การต่อต้านภัยจากการก่อการร้ายและปัญหาโจรสลัด เป็นต้น ขณะที่ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยต้องการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของไทยในภูมิภาคแอฟริกา ได้แก่ การเข้าถึงตลาดทางการค้า บริการ การลงทุน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่สูงขึ้น เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมการผลิตของไทยและส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงาน ตลอดจนการขยายการท่องเที่ยวจากไทยไปยังแอฟริกา เช่น Medical Tourism เป็นต้น ส่วนในด้านสังคมและวัฒนธรรม รัฐบาลไทยยังต้องการส่งเสริมความรู้สึกรักไทย ทั้งในระดับรัฐบาลและระดับประชาชน ตลอดจนส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทยเพื่อให้ชาวแอฟริการู้จักประเทศไทยและชาวไทยมากขึ้น อันจะนำไปสู่การสนับสนุนทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจดังกล่าว (กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๖ : ๙๕-๙๖)

๒. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกา ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

ในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๗ กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินนโยบายต่อแอฟริกา ดังต่อไปนี้

๒.๑ การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยการสนับสนุนความพยายามของแอฟริกา ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ภายในระยะเวลาที่กำหนดคือ ปี ๒๕๕๘ การให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนานี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการดำเนินยุทธศาสตร์ในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) เพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของไทย โดยในปี ๒๕๕๕ ไทยได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่แอฟริกาทั้งสิ้น ๒๖ ประเทศ มูลค่า ๔๓,๒๔๓,๕๐๐ บาท ส่วนในปี ๒๕๕๖ ไทยได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่แอฟริกา จำนวน ๓๑ ประเทศ รวมมูลค่า ๔๓,๒๔๓,๕๐๐ บาท (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

ทั้งนี้ แม้ว่ารูปแบบและลักษณะการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกาจะยังคงดำเนินไปตามรูปแบบ ๕ รูปแบบเดิม แต่ได้มีการเพิ่มจำนวนงบประมาณและสาขาความร่วมมือให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้นทั้งภายใต้กรอบทวิภาคีและไตรภาคี เช่น ใน

ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้จัดสรรทุนให้แก่ประเทศต่างๆ ในแอฟริกา จำนวน ๑๙ หลักสูตร ในสาขาที่เป็นความต้องการของแอฟริกา เช่น หลักสูตร Sufficiency Economy และหลักสูตร Waste Management for Sustainability เป็นต้น

ตัวอย่างโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ได้ดำเนินการในช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เช่น โครงการจัดตั้งโรงงานผลิตชาเทียม มีการฝึกอบรมการทำชาเทียมให้แก่เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อหารูปภาพและพิการเซเนกัล ระหว่างวันที่ ๑ กรกฎาคม - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ โครงการเพาะเลี้ยง ปลานิลแดง ซึ่งไทยได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญไปสำรวจพื้นที่ที่ประเทศโมซัมบิก ระหว่างวันที่ ๓๐ มิถุนายน - ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จากนั้นได้จัดส่งพันธุ์ปลานิลแดง จำนวน ๓,๐๐๐ ตัว ให้แก่กระทรวงประมงของโมซัมบิก และจัดการฝึกอบรมการเลี้ยงปลานิลแดงให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของโมซัมบิก ระหว่างวันที่ ๒๔ มีนาคม - ๑๑ เมษายน ๒๕๕๗ นอกจากนี้ ยังจัดหลักสูตรฝึกอบรมที่เป็นความต้องการของภูมิภาคแอฟริกา ได้แก่ หลักสูตรด้านการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน และหลักสูตรเสริมทักษะทางการทูตแก่บุคลากรด้านกิจการระหว่างประเทศ เป็นต้น

๒.๒ นโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy) นอกจากการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศต่าง ๆ ในแอฟริกา ในรูปแบบและสาขาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังมีนโยบาย “การทูตเชิงเศรษฐกิจ” ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับต่างประเทศ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การสร้างช่องทางสำหรับแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ตลอดจนการมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านต่างๆ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดกรอบภารกิจการทูตเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมการค้าการลงทุนระหว่างไทยกับต่างประเทศ โดยการแสวงหา “ตลาดใหม่” ในทวีปแอฟริกา เพื่อประโยชน์ในด้านการค้า การลงทุนของไทยและตอบสนองต่อบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะมิติเศรษฐกิจ (ชุตินทร คงศักดิ์, ๒๕๕๗ : ๒๕๒-๒๕๓)

แนวทางหรือกลไกในการดำเนินนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจต่อภูมิภาคแอฟริกา ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการลงนามความตกลงต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่การลงทุน การส่งเสริมให้มีการเปิดสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ หรือการแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ในประเทศที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของไทย การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการด้านโลจิสติกส์แบบบูรณาการเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโอกาสใหม่ๆ ในแอฟริกา และการสำรวจและสร้างเครือข่ายระหว่างนักธุรกิจไทยกับประเทศเป้าหมาย ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ถึงศักยภาพและโอกาสทางเศรษฐกิจของแอฟริกา เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๗ : ๑๐๙)

๒.๓ การจัดทำข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative) กระทรวงการต่างประเทศได้สานต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของไทยต่อแอฟริกา โดยการริเริ่มข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ที่เป็นกรอบในการให้ความร่วมมือกับประเทศในแอฟริกาให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นในหลายด้าน เช่น การเกษตร สาธารณสุข การศึกษา และการพัฒนา (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๖) ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ส่งเสริมภาพลักษณ์ และส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศในทุกกระดับ และถือเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา คือ การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและการแสวงหาตลาดใหม่ตามนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ

นโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา

รัฐบาลมาเลเซียตระหนักถึงความสำคัญของภูมิภาคแอฟริกาในฐานะภูมิภาคที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและภูมิภาคแห่งโอกาสในการพัฒนาความร่วมมือในระดับทวิภาคี (Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, Online, 2013) ทั้งนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติที่มาเลเซียต้องการจากแอฟริกาสามารถแบ่งออกเป็นหลายด้าน ในด้านการเมือง มาเลเซียต้องการการสนับสนุนบทบาททางด้านการเมืองจากแอฟริกาในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงการสนับสนุนในประเด็นความร่วมมือต่าง ๆ ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา ส่วนในด้านเศรษฐกิจ มาเลเซียต้องการแสวงหาประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดทางการค้า การลงทุน และแหล่งทรัพยากรในแอฟริกา นอกจากนี้ แอฟริกายังมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งมาเลเซียจะต้องรักษาและขยายความสัมพันธ์ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาด้วย

ในภาพรวม มาเลเซียค่อนข้างให้ความสำคัญกับแอฟริกาในหลายๆ ด้าน ทั้งในด้านสันติภาพและความมั่นคง การค้าและการลงทุน รวมถึงการพัฒนาแบบองค์รวม ทั้งนี้ มาเลเซียได้ใช้ความร่วมมือในด้านต่างๆ บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกันในการยกระดับความสัมพันธ์กับแอฟริกา ยุทธศาสตร์สำคัญของมาเลเซียต่อแอฟริกา คือ การเร่งพัฒนาความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับแอฟริกา โดยการยกระดับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีและสร้างความร่วมมือในทุกแง่มุมกับแอฟริกา ภายใต้กรอบการเมืองและความมั่นคง การค้าและเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของมาเลเซียในแอฟริกา ทั้งนี้ มาเลเซียมีพันธกรณีกับแอฟริกาในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา หรือความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสาขาต่างๆ โดยเฉพาะในสาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการดัดศักยภาพจากแอฟริกาทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ (Consultancy Africa Intelligence, Online, 2011)

ปัจจุบัน มาเลเซียได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพันธมิตรในแอฟริกาในการพัฒนาศักยภาพของสถาบัน เพื่อให้แอฟริกามีนโยบายที่อำนวยความสะดวกต่อการค้าและการลงทุนจากภายนอก โดยความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างมาเลเซียกับแอฟริกาส่วนใหญ่จะดำเนินภายใต้กรอบโครงการความร่วมมือทางวิชาการของมาเลเซีย (Malaysian Technical Cooperation Program - MTCP) รวมทั้งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบไตรภาคี MTCP-JICA-Africa ที่ประกอบไปด้วยโครงการความร่วมมือทางวิชาการของมาเลเซีย (MTCP) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency – JICA) และฝ่ายแอฟริกา ส่วนในระดับพหุภาคี มาเลเซียมีกรอบการประชุม Langkawi International Dialogue (LID) เพื่อเป็นเวทีหารือกับแอฟริกาในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาจากนั้น มาเลเซียยังมีโครงการความร่วมมือกับแอฟริกาที่เฉพาะเจาะจงในเวทีการประชุมหรือกรอบการหารืออื่น ๆ ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน เช่น สมาคมใต้-ใต้มาเลเซีย (Malaysian South-South Cooperation) ความร่วมมือแบบใต้-ใต้มาเลเซีย (Malaysian South-South Cooperation) โดยในปี ๒๕๕๖ มีผู้เข้าร่วมโครงการความร่วมมือทางวิชาการของมาเลเซียประมาณ ๗,๐๐๐ คน จาก ๔๕ ประเทศแอฟริกา (Malaysia Permanent Mission to the United Nations, Online, 2012)

ผลจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของมาเลเซียต่อแอฟริกาอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ส่งผลในเชิงประจักษ์ต่อความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างมาเลเซียกับแอฟริกา โดยมีรายงานจาก UNCTAD เรื่อง the Rise of BRICS FDI and Africa ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ระบุว่า มาเลเซียเป็นประเทศที่มีมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) ในแอฟริกามากที่สุด และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มระยะห่างจากประเทศอื่นมากขึ้นด้วย (UNCTAD, Online, 2013) อีกทั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ มาเลเซียได้กลายเป็นประเทศผู้ลงทุนในแอฟริกาสูงสุดเป็นลำดับที่สาม รองจากสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเท่านั้น ทั้งนี้ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศทั่วโลกของมาเลเซีย ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า ๕ เท่า จากทศวรรษที่ผ่านมา มีมูลค่าสูงถึง ๑๐๖ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยอยู่ในทวีปแอฟริกา ๑๙.๓ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงกว่าชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในเอเชียอย่างจีนและอินเดีย โดยบริษัทของมาเลเซียที่ลงทุนในแอฟริกาที่สำคัญ ได้แก่ บริษัทปิโตรนาส (Petronas) และบริษัทไซม์ ดาร์บี้ (Sime Daby) (Reuters, Online, 2013)

การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ Langkawi International Dialogue (LID)

การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ (Langkawi International Dialogue - LID) ริเริ่มขึ้นโดย ดร. มหาเธร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้น เมื่อปี ๒๕๓๘ เพื่อเป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกรอบแนวคิดระหว่างประเทศกำลังพัฒนา โดยสมาชิกของการประชุม

ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจากมาเลเซีย และประเทศจากภูมิภาคแอฟริกาและแคริบเบียน

การประชุมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการพยายามสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างความเชื่อมโยงในทุกกระดับในสังคม ตั้งแต่ระดับผู้นำทางการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ แรงงาน สื่อมวลชน และประชาชนในภาพรวม และได้ส่งผลให้เกิดการประชุมหารืออื่นๆ ในแอฟริกา ตามมาอีกหลายการประชุม เช่น การประชุม Southern Africa International Dialogue (SAID) เป็นต้น สำหรับในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอหยิบยกการประชุม LID ครั้งที่ ๙ ในปี ๒๕๕๔ มาเป็นตัวอย่างของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อภูมิภาคแอฟริกาตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

๑. กรอบแนวคิดหลักของการประชุม LID

การประชุม LID ครั้งที่ ๙ จัดขึ้นที่เมืองปุตราจายา ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ภายใต้กรอบแนวคิด “Enhancing Smart Partnership for Socio-Economic Transformation” มีจุดมุ่งหมายเพื่อขยายเครือข่ายทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันระหว่างมาเลเซียกับประเทศสมาชิกจากแอฟริกาและแคริบเบียน โดยผู้เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ ลังกาวิ มีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล เจ้าหน้าที่อาวุโส ตัวแทนจากภาครัฐ และภาคเอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ของประเทศสมาชิกจากแอฟริกาและแคริบเบียน จำนวน ๑๖ ประเทศ ผู้เข้าร่วมการประชุมที่สำคัญ เช่น นาย Robert Mugabe ประธานาธิบดีซิมบับเว นาย Jakaya Kikwete ประธานาธิบดีแทนซาเนีย นาย Pakalitha Bethuel Mosisili นายกรัฐมนตรีเลโซโท นาย Barnabas Sibusiso Dlamini นายกรัฐมนตรีสวาซิแลนด์ และนาย Kalonzo Musyoka รองประธานาธิบดีเคนยา เป็นต้น

นายนาจิบ ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้กล่าวสุนทรพจน์ในพิธีเปิดการประชุมว่าการประชุม LID ถือเป็นความรับผิดชอบและเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีที่มาเลเซียมีต่อประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะของความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายของโลกในปัจจุบัน โดยเชื่อว่า รูปแบบการพัฒนาของมาเลเซียสามารถเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศสมาชิก LID อื่นๆ ในการพิจารณาเพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน เนื่องจากแต่ละประเทศต่างมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน (Bernama, Online, 2011)

จุดเน้นที่สำคัญของการประชุม LID คือ การให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องนวัตกรรม โดยนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค ได้กล่าวว่า ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มีความรู้และนวัตกรรมเป็นพื้นฐานจะมีความได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ เนื่องจากนวัตกรรมเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยยกระดับขนาดทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในระดับโลก

ดังนั้น ประเด็นด้านนวัตกรรม จึงเป็นสาขาที่มาเลเซียพยายามผลักดันในการประชุม โดยการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิก LID ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทในการพัฒนาประเทศของตนเพื่อประโยชน์สูงสุด เนื่องจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ สามารถเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่ประเทศได้ แต่ขณะเดียวกัน ก็สามารถนำมาซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมตามมา เช่น ปัญหาความยากจนและอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น ดังนั้น รัฐบาลมาเลเซียพร้อมที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิก LID ในการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

๒. ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ

ในด้านเศรษฐกิจ การประชุม LID มีกลไกสำคัญที่จัดขึ้นเป็นครั้งแรกคือ การประชุมธุรกิจมาเลเซีย-แอฟริกา (Malaysia-Africa Business Forum) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นช่องทางสำหรับภาคธุรกิจในการแสวงหาโอกาสด้านการค้าและการลงทุนทั้งในแอฟริกาและมาเลเซียสำหรับนักลงทุนของทั้งสองฝ่าย และเป็นเวทีสำหรับการเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก LID ท่ามกลางสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้มีการแบ่งการอภิปรายเป็น ๓ หัวข้อหลัก คือ การปฏิบัติตามวิสัยทัศน์แห่งชาติท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดการนวัตกรรมด้านการเงินเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และการกำจัดความยากจน

มาเลเซียได้เชิญชวนให้ประเทศแอฟริกาเข้ามาลงทุนในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ในมาเลเซียแทนการเข้าไปลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) ซึ่งมาเลเซียสามารถแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ให้แก่ฝ่ายแอฟริกาได้ โดยหน่วยงานของรัฐบาลมาเลเซียคือ Malaysia External Trade Organization (MATRADE) และ Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) สามารถช่วยเหลือในด้านการค้าและการลงทุนในมาเลเซีย รวมทั้งการแสวงหาโอกาสและความร่วมมือทางวิชาการจากผู้ประกอบการของมาเลเซีย การประชุมธุรกิจมาเลเซีย-แอฟริกาในครั้งนี้ ยังได้มีการจัดนิทรรศการแสดงสินค้า ซึ่งมีผู้ประกอบการจำนวน ๘๖ ราย เข้าร่วม เพื่อนำเสนอสินค้าและบริการแก่ผู้เข้าร่วมการประชุมใน ๕ กลุ่ม ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อุตสาหกรรมการผลิต เกษตรกรรม เทคโนโลยีชีวภาพ และกลุ่มอื่น ๆ

นอกจากนั้น ระเบียบวาระของการประชุม LID ยังครอบคลุมประเด็นเรื่องราคาของอาหารและพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นมาก เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยในการประชุมระดับประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาล ได้มีการแลกเปลี่ยนมุมมองในประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน การใช้สื่อสังคมออนไลน์ และทิศทางในอนาคตของความเป็นหุ้นส่วนในการ

ประชุม LID ซึ่งถือเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของมาเลเซียในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียกับแอฟริกา

๓. ความร่วมมือด้านการพัฒนา

ในด้านการพัฒนา มาเลเซียแสดงความพร้อมที่จะแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญในสาขาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน โดยคณะกรรมการปาล์มน้ำมันมาเลเซีย (Malaysian Palm Oil Board-MPOB) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลมาเลเซีย และมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องกฎระเบียบการพัฒนาและการส่งเสริมอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน สามารถแลกเปลี่ยนความรู้กับแอฟริกา ในเรื่องเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์และการรับรองสินค้า ทั้งนี้ มาเลเซียเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปาล์มน้ำมันรายใหญ่ของโลก

ในการพัฒนาการศึกษา มาเลเซียได้ให้ทุนการศึกษาจำนวนมากแก่นักศึกษาจากแอฟริกา โดยมหาวิทยาลัย Limkokwing ของมาเลเซียที่มีสาขาอยู่ในประเทศบอตสวานา เลโซโท และสวาซิแลนด์ จะให้ทุนการศึกษาด้านการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมแก่ประเทศแอฟริกา มูลค่าประมาณ ๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแบ่งออกเป็นทุนการศึกษาเต็มจำนวน ๔๕ ทุน ทุนการศึกษาไม่เต็มจำนวน ๔๕๐ ทุน และทุนฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแอฟริกา ๑๕๐ ทุน โดยทุนทั้งหมดจะเน้นเรื่องการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม ส่วนมหาวิทยาลัย Binary University College of Management and Entrepreneurship ของมาเลเซีย ได้เสนอที่จะร่วมให้ทุนการศึกษากับรัฐบาลของประเทศแอฟริกา โดยรับผิดชอบทุนการศึกษาคนละครึ่ง ในหลักสูตรการสร้างผู้ประกอบการ ภายใต้โครงการ Entrepreneurship Program 50:50 (EP 50:50) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อกำจัดความยากจนโดยการสร้างผู้ประกอบการรุ่นใหม่ (Bernama, Online, 2011) โครงการ EP 50:50 ถือเป็นตัวอย่างโครงการที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการประชุมที่มุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนอันชาญฉลาดมากกว่าการให้ความช่วยเหลือโดยตรงทั้งหมด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยบางเรื่องที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับเรื่องที่คุณกำลังศึกษาวิจัย ดังนี้

Lori S. Ashford ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศักยภาพของภูมิภาคแอฟริกาเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคล ในหัวข้อเรื่อง **Africa's Youthful Population: Risk or Opportunity?** โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. แอฟริกามีความได้เปรียบภูมิภาคอื่นของโลกในด้านโครงสร้างของประชากร เนื่องจากหลายประเทศซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการเกิดของประชากรสูงในทศวรรษที่ผ่านมา ขณะที่อัตราการเสียชีวิตของทารก และอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลงในปัจจุบันจะส่งผลต่อโครงสร้างประชากรของแอฟริกาและเศรษฐกิจของแอฟริกาในภาพรวม เนื่องจากเมื่อประชากรอายุน้อยกลุ่มนี้เข้าสู่วัยทำงาน (กำหนดให้อยู่ในช่วงอายุ ๑๕-๖๔ ปี) จะมีสัดส่วนที่สูงกว่าประชากรในวัยเด็กและวัยชราจำนวนมาก และสามารถเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้ โดยประชากรวัยทำงานจำนวนมากจะช่วยสร้างโอกาสในการลด การใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคมอื่นๆ การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา การเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจ และการลงทุนด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจ ทำให้แอฟริกาได้ประโยชน์จากผลพลอยได้ของโครงสร้างประชากรนี้ไปอีกหลายทศวรรษ

๒. แอฟริกาจะสามารถถกฉวยผลประโยชน์จากผลพลอยได้ของโครงสร้างประชากรนี้หรือไม่ ยังขึ้นอยู่กับคุณภาพในเชิงสถาบัน (Institutional Quality) ซึ่งประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น ความเข้มแข็งของระบบนิติรัฐ ประสิทธิภาพของระบบราชการ เสถียรภาพของรัฐบาล และบรรยากาศทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการลงทุนจากภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าแอฟริกาควรจะดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการขยายโอกาสสำหรับกลุ่มประชากรที่อายุน้อย โดยการปรับปรุงเรื่องปริมาณและคุณภาพทางการศึกษา โดยเฉพาะเกณฑ์การเข้าเรียน การจัดหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างทักษะที่จำเป็นสำหรับกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจ การออกและบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการแต่งงานในวัยเยาว์ การผ่อนคลายนโยบายการจ้างงานเพื่อให้การจ้างงานและการเปลี่ยนงานสะดวกขึ้น และการส่งเสริมการวางแผนครอบครัว เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเชื่อว่าโครงสร้างประชากรดังกล่าวจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของแอฟริกา

Tony Addison, Saurabh Singhal และ Finn Tarp ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่อทวีปแอฟริกา ในหัวข้อเรื่อง **"Aid to Africa: The changing context"** โดยมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. ปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือต่อแอฟริกามีบริบทที่แตกต่างจากเดิม ผลกระทบจากสภาวะโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของแอฟริกาไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็ทำให้เกิดความท้าทายสำหรับแอฟริกา เช่น เศรษฐกิจของแอฟริกาได้เข้าไปยึดโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ทำให้แอฟริกาต้องพึ่งพารายได้จากการค้าเป็นหลักจนมีความเสี่ยงที่จะเกิดสภาวะ Trade Shock และความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคการผลิต โดยเฉพาะในสาขาเกษตรกรรม นอกจากนี้หลายประเทศในแอฟริกา เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก และโซมาเลีย เป็นต้น ยังคงเผชิญกับปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้แอฟริกาต้องการการเจริญเติบโตที่ครอบคลุม (Inclusive Growth) เพื่อนำมาซึ่งสันติภาพและความอยู่ดีกินดีอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) จากแหล่งต่าง ๆ ที่มอบให้แก่แอฟริกา จึงควรมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโดยประเทศผู้ให้ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทของแอฟริกาได้อย่างเหมาะสม

๒. ปัจจุบัน ความช่วยเหลือจากทั่วโลกที่ให้แก่แอฟริกาเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลงกว่าในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินของโลก เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๙ (Hamburger Crisis) โดยแม้ว่าหลายประเทศในแอฟริกาจะประสบความสำเร็จในการบรรลุการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ในแง่ความเท่าเทียมและเป็นธรรมทางสังคม ยังถือเป็นความท้าทายที่สำคัญ นอกจากนี้ แอฟริกาควรมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอด เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ ได้อย่างทันทั่วถึง ขณะที่ผู้ให้ความช่วยเหลือควรจะให้แนวคิดหรือวิสัยทัศน์การพัฒนา นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือเฉพาะทางการเงิน ในบทสรุป กลุ่มผู้วิจัยยังคงมองว่าความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ สามารถกระตุ้นให้เกิดการค้า ซึ่งจะนำมาสู่การเพิ่มระดับการพัฒนาและการลงทุนของภาคเอกชน และทำให้แอฟริกาเข้าไปยึดโยงกับเศรษฐกิจโลก โดยมีการเจริญเติบโตที่ครอบคลุม อันจะนำมาซึ่งสันติภาพของทวีปในที่สุด

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

นาง Gennet Zewide Birry เอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเอธิโอเปีย ถิ่นพำนัก ณ กรุงนิวเดลี (ตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) ได้ให้ข้อคิดเห็นภายหลังจากเข้าร่วมการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ ว่า เมื่อแรกเริ่มที่มีการก่อตั้งองค์การเอกภาพแอฟริกา ซึ่งพัฒนามาเป็นสหภาพแอฟริกา (African Union-AU) ประเทศในแอฟริกาหลายประเทศยังเป็นเมืองขึ้น และมีปัญหาความแตกแยกภายในประเทศ แต่ ๕๐ ปีหลังจากนั้น แม้แอฟริกาจะยังมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างมาก ในภาพรวม แอฟริกาเป็นทวีปที่มีความสงบ มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และยังมีประชากรกว่า

หนึ่งพันล้านคนที่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งเป็นพลังของการเติบโต รวมทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย โครงการที่รัฐบาลไทยเสนอถือว่าเป็นการริเริ่มที่สำคัญและเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาในอนาคต และเชื่อว่า ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างไทยกับแอฟริกาจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย (ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ก้าวสำคัญนโยบายต่างประเทศ, ๒๕๕๖ : ๓๐)

นาง Rubina Marks เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประจำประเทศไทย (ตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) ได้ให้ข้อคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา (เนชั่น, ออนไลน์, ๒๕๕๖) ว่าแอฟริกาเป็นตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ มีประชากรวัยหนุ่มสาวอายุต่ำกว่า ๓๕ ปี กว่าร้อยละ ๗๐ และถือเป็นแหล่งลงทุนปลอดภัยที่ให้ผลตอบแทนสูง หลังจากตลอดหลายปีที่ผ่านมา มีทัศนคติแบบฝังแน่นว่าแอฟริกาเป็นทวีปที่เลวร้ายมีดมน แต่ในความเป็นจริง นักลงทุนที่กล้าลงทุนในแอฟริกาก่อนจะได้รับผลตอบแทนที่สูงมาก เนื่องจากแอฟริกาเป็นทวีปที่กำลังเติบโตและมีทรัพยากรบุคคลที่เป็นคนหนุ่มสาวจำนวนมาก ขณะที่ไทยก็กำลังเป็นผู้เล่นที่สำคัญและมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมระหว่างอาเซียนกับแอฟริกา แอฟริกาไม่ได้จะเสริมสร้างความสัมพันธ์กับไทยโดยการร้องขออะไรจากฝ่ายไทยอย่างเดียว แต่แอฟริกามีหลายสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกับไทย ปัจจุบัน หมดยุคที่ประเทศอื่นจะมาตักตวงผลประโยชน์จากแอฟริกาฝ่ายเดียวแล้ว แต่ต้องเป็นหุ้นส่วนที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย โดยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) จะเป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ การลงทุนในแอฟริกาจะได้รับผลตอบแทนที่สูงนอกจากนั้น การปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนเท่านั้นที่จะช่วยลบล้างความเชื่อแบบเดิมๆ ที่มีต่อแอฟริกาที่ฝังแน่นและไม่เป็นความจริงได้

กรอบความคิดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบความคิดการวิจัย โดยเริ่มต้นจากการทบทวนทฤษฎีและแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเปรียบเทียบกับของมาเลเซีย โดยประเทศทั้งสองต่างมีการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยมและแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เนื่องจากมุ่งเน้นการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนในเวทีระหว่างประเทศในทุกวิถีทางในลำดับแรก และให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในฐานะกลไกที่จะนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐร่วมกันในสภาวะโลกาภิวัตน์ ซึ่งโลกมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว

ต่อมา ผู้วิจัยได้ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาใน ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาที่มีความเด่นชัดและมีมิติของการดำเนินความสัมพันธ์ที่หลากหลายมากขึ้น จากในช่วงแรกที่มีแค่การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเท่านั้น และได้ศึกษานโยบาย

ต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา โดยยกตัวอย่างนโยบายการประชุม Langkawi International Dialogue ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลมาเลเซียในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกา

สรุป

นโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยมและแนวคิดเสรีนิยมใหม่มากที่สุด เนื่องจากประเทศทั้งสองให้ความสำคัญกับการปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติของตนในเวทีระหว่างประเทศ และให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในองค์การระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ โดยไทยและมาเลเซียต่างให้ความสำคัญกับแอฟริกาในฐานะภูมิภาคแห่งโอกาสในการเสริมสร้างความร่วมมือซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียต่อแอฟริกา โดยในปัจจุบันประเทศทั้งสองต่างมีนโยบายเชิงรุกต่อแอฟริกาอย่างเห็นได้ชัด โดยไทยมีความพยายามสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาอย่างเป็นระบบภายใต้กรอบข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ขณะที่มาเลเซียมีกรอบการประชุม Langkawi International Dialogue ซึ่งจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ และเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินความร่วมมือกับแอฟริกาในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับศักยภาพของแอฟริกาในด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบในการพัฒนาเศรษฐกิจความช่วยเหลือจากนานาชาติประเทศต่อภูมิภาคแอฟริกา และแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประจำประเทศไทย ถิ่นพำนัก ณ กรุงนิวเดลี และเอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเอธิโอเปียประจำประเทศไทย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้วิจัยในการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาต่อไป

บทที่ ๓

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เป็นนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของไทยต่อแอฟริกา เพื่อเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์และบทบาทของไทยกับแอฟริกาอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศของไทย ในฐานะที่ภูมิภาคแอฟริกาเป็นตลาดใหม่ซึ่งสามารถรองรับสินค้าและบริการจากไทย เป็นแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่สำคัญ โดยใช้ความร่วมมือด้านการพัฒนาและด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือหลัก และถือเป็นการแสดงวิสัยทัศน์ของไทยต่อการสร้างความเชื่อมโยงเชิงหุ้นส่วนในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างทวีปเอเชียกับแอฟริกา ในบทนี้ผู้วิจัยจะศึกษาวิจัยการดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

กระบวนการในการกำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

๑. การริเริ่มและการจัดทำแผนงานเพื่อเตรียมการจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีจุดเริ่มต้นมาจากความต้องการกรอบการหารือที่เป็นทางการระหว่างไทยกับแอฟริกาในฐานะเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาอย่างเป็นระบบ และตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทย โดยในเบื้องต้นได้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในระดับภายในหน่วยงานคือ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และกรมองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในช่วงปลายปี ๒๕๕๕

จากนั้น ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศได้เริ่มจัดการประชุมหารือกับหน่วยงานภายนอกคือ สถานเอกอัครราชทูตของกลุ่มประเทศแอฟริกาในประเทศไทยในหลายระดับเป็นจำนวนหลายครั้ง ทั้งการหารือระหว่างเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงการต่างประเทศกับเอกอัครราชทูตกลุ่มประเทศแอฟริกา และการหารือระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศกับผู้แทนทางการทูตของสถานเอกอัครราชทูตกลุ่มประเทศแอฟริกา เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตามกรอบความคิดการประชุมและความเป็นไปได้ในการจัดทำข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา โดยกระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำรายงานสรุปผลการประชุมที่ผ่านมาและปรับแก้เอกสารกรอบแนวคิดสำหรับแผนการดำเนินงานและประเด็นสนทนา เพื่อส่งต่อให้สถานเอกอัครราชทูต

และสถานกงสุลใหญ่ของไทยในแอฟริกา จำนวน ๘ แห่ง นำไปปรึกษาหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแอฟริกา รวมทั้งขอข้อคิดเห็นในการดำเนินการเพิ่มเติม จากนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้นำเสนอ นโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้ฝ่ายรัฐบาลรับทราบ และเตรียมการประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาอย่างเป็นทางการในโอกาสที่เหมาะสมต่อไป

๒. การจัดกิจกรรมวันแอฟริกา และการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑

กระทรวงการต่างประเทศได้เป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรมวันแอฟริกา (Africa Day 2013) และการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยมี นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน และมีคณะผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแอฟริกา จำนวน ๒๖ ประเทศเข้าร่วม (Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, Online, 2013) การประชุมในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองและข้อคิดเห็นในเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการกระชับความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนระหว่างไทยและแอฟริกา ในระยะยาว และเพื่อเตรียมการสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา เพื่อให้ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างไทยกับแอฟริกาดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

๓. การประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาอย่างเป็นทางการ

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา อย่างเป็นทางการ ในระหว่างการเยือนสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จากการกล่าวสุนทรพจน์ในงาน Business Forum ในหัวข้อ “Thai-African Initiative” โดยได้ประกาศ มาตรการในการดำเนินการตามข้อริเริ่มที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มการเข้าถึงสินค้าแอฟริกาของตลาดไทย โดยไทยได้ข้อสรุปกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation - WTO) ในประเด็นด้านการปลอดภาษี และการเข้าถึงตลาดโดยไม่จำกัดจำนวน การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างศักยภาพแก่เยาวชนแอฟริกา ซึ่งไทยจะมีโครงการอาสาสมัครไทย (Thai Volunteers) สำหรับ ความมั่นคงด้านอาหารและสาธารณสุข ไทยพร้อมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน การแปรรูปทางอาหาร การประกันสุขภาพล่วงหน้า การเสริมสร้างความร่วมมือในการต่อสู้กับโรคระบาดและการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือระหว่างแอฟริกากับเอเชีย โดยรัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา ในโอกาสต่อไป

๔. การจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒

ภายหลังจากการจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ และการประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาอย่างเป็นทางการของอดีตนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๖ - ๗ กันยายน ๒๕๕๖ ที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีผู้แทนจากประเทศต่างๆ

ในภูมิภาคแอฟริกา ทั้งจากสถานเอกอัครราชทูตประเทศแอฟริกาประจำประเทศไทย รวมทั้งเอกอัครราชทูตไทยในแอฟริกาและเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง การประชุมในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือที่เฉพาะเจาะจงและหารือเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการในกรอบความร่วมมือทั้งสามมิติ ได้แก่ มิติด้านการพัฒนา มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านยุทธศาสตร์ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๕. การเตรียมการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา

ภายหลังการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ ซึ่งได้มีการกำหนดสาขาความร่วมมือย่อยในสามมิติความร่วมมือหลัก ภายใต้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศในฐานะองค์กรกลางในการประสานการทำงานกับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ดำเนินการจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นกับหน่วยงานในภาคส่วนต่างๆ เพื่อจัดทำเอกสารผลลัพธ์การประชุม และแผนปฏิบัติการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมระหว่างไทยกับแอฟริกาสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา (เดิมกำหนดจะจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๓ - ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) แต่หลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ทำให้ไทยจำเป็นต้องเลื่อนการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกาและการดำเนินการตามกรอบเวลาที่ได้วางไว้อย่างไม่มีกำหนด

รูปแบบและลักษณะของนโยบาย

สำหรับรูปแบบการดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา นั้นสามารถแบ่งความร่วมมือออกเป็น ๓ มิติ โดยพิจารณาจากแผนปฏิบัติการความร่วมมือระหว่างไทยและแอฟริกา (Plan of Action) ระยะเวลา ๕ ปี (ตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๔-๒๐๑๙) ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดเตรียมสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา (Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, Online, 2013) ได้ดังนี้

๑. ความร่วมมือด้านการพัฒนา แบ่งออกเป็น ๓ สาขาย่อย ได้แก่

๑.๑ ด้านความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ในเรื่องที่แต่ละฝ่ายมีความเชี่ยวชาญ เพื่อนำไปสู่การบรรลุความมั่นคงทางอาหาร โดยการส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน การใช้เทคโนโลยีและวิทยาการด้านการเกษตร การพัฒนาเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาด้านการวิจัย และกิจกรรมอื่น ๆ ที่ช่วยยกระดับความสามารถในการเพิ่มปริมาณผลผลิตทางการเกษตรและพัฒนาคุณภาพการผลิต เพื่อให้ประชากรมีอาหารเพียงพอสำหรับการบริโภคอย่างมีคุณภาพอัน

จะนำมาซึ่งความมั่นคง ด้านอาหารของประเทศต่อไป ตัวอย่างโครงการความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหาร เช่น การซื้อขายข้าวและมันสำปะหลังแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) เป็นต้น

๑.๒ ด้านสาธารณสุข (Public Health) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเข้าถึง สุขอนามัยและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการเพิ่มพูนความร่วมมือระหว่างกันในสาขาต่าง ๆ ได้แก่ การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น โรคเอดส์ โรคมาลาเรีย โรคฉี่หนู และโรคท้องร่วง เป็นต้น การพัฒนาระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ ความปลอดภัยของอาหาร การพัฒนาอนามัยของแม่และเด็ก และการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบาย การพัฒนาด้านสาธารณสุข การประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage-UHC) ซึ่งไทยได้ดำเนินการผลักดันในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง แนวทางหรือโครงการความร่วมมือด้านสาธารณสุข มีทั้งการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีทางการแพทย์ และการให้ความช่วยเหลือด้านยารักษาโรค เช่น โครงการ Thai Mobile Clinic โครงการจัดตั้งศูนย์ First Aid Center โครงการจัดตั้งโรงงานผลิตยาเทียม โครงการผลิตยาต้านมาลาเรีย และโครงการอาสาสมัครไทย รวมทั้งการให้ทุนการศึกษา/ทุนฝึกอบรม/ทุนศึกษาดูงาน เป็นต้น

๑.๓ ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาของชุมชน (Community Development) ด้วยการพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) เกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการส่งเสริมความเข้มแข็งและการกระจายรายได้ในระดับชุมชน และการช่วยเหลือให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงตลาดที่สูงขึ้น

๑.๔ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development) มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของทรัพยากรบุคคลและสถาบันในระดับชุมชนเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว และสร้างมูลค่าเพิ่มในเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สำหรับกลไกความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การสร้างโรงเรียน/สถาบันอาชีวศึกษา โครงการแลกเปลี่ยนนักวิชาการและนักศึกษา การจัดตั้งศูนย์วิจัยร่วม การจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพ และการให้ทุนการศึกษา/ทุนฝึกอบรม/ทุนศึกษาดูงาน

๒. ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น ๓ สาขาย่อย ได้แก่

๒.๑ การส่งเสริมการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Promotion) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนระหว่างไทยกับแอฟริกา การลดอุปสรรคทางการค้าและส่งเสริมการค้าที่เท่าเทียม เพื่อลดการเสียเปรียบดุลการค้า โดยการแสวงหาโอกาสสำหรับธุรกิจและ

การแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยมีกลไกที่สำคัญเช่นการจัดตั้งสภาธุรกิจไทย-แอฟริกา การให้ Credit Line/Credit Guarantee สำหรับนักธุรกิจไทยการยกเว้นภาษีและโควตาในกรอบ WTO การจัดทำความตกลงคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุน และการจัดทำความตกลงยกเว้นภาษีซ้อน เป็นต้น

๒.๒ การอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน (Trade and Investment Facilitation) มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการค้า การลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านทางการค้าต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหรือคณะทำงานร่วมทางการค้า การเร่งรัดกระบวนการเจรจาจัดทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนในระดับทวิภาคีที่คั่งค้าง การจัดตั้งเครือข่ายระหว่างสถาบันทางการเงินและธนาคารของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจในแอฟริกาอย่างประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกาตะวันออก (ECOWAS) และตลาดร่วมแห่งภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาตอนใต้ (COMESA)

๒.๓ ความเชื่อมโยง การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชน (Connectivity, Tourism, and People to People Exchanges) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับประชาชนระหว่างไทยกับแอฟริกา โดยการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเดินทางไปมาหาสู่กันมากขึ้น โดยมีแนวทางหรือโครงการความร่วมมือด้านความเชื่อมโยง เช่น การพิจารณาข้อยกเว้นหรือจัดทำความตกลงเพื่อให้ Visa-on-Arrival สำหรับประเทศจากแอฟริกาเพิ่มขึ้น การอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตรา และการเปิดเที่ยวบินตรงระหว่างกันเพิ่มขึ้น ส่วนด้านการท่องเที่ยว จะเน้นการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยว และการให้ทุนฝึกอบรม/ทุนศึกษาดูงานด้านการท่องเที่ยว

๓. ความร่วมมือด้านยุทธศาสตร์ แบ่งออกเป็น ๒ สาขาย่อย ได้แก่

๓.๑ ความร่วมมือเกี่ยวกับวาระการพัฒนาด้านหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (Cooperation on the post-2015 Development Agenda) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่สร้างสรรค์ในประเด็นที่เกี่ยวกับวาระการพัฒนาด้านหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา

๓.๒ ความร่วมมือในองค์การสหประชาชาติ เวทีการประชุมระดับพหุภาคี และระดับภูมิภาค (Cooperation in the United Nations and multilateral and regional fora) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่สร้างสรรค์สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ บนพื้นฐานการเคารพซึ่งกันและกัน โดยใช้การจัดตั้งกลไกหารือในเวทีพหุภาคีเพื่อประสานท่าทีและเป็นสะพานเชื่อมในการแสวงหาแนวร่วมระหว่างประเทศ

เปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

๑. ยุทธศาสตร์ของไทยต่อแอฟริกา

ในช่วงปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ ระยะแรกความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา มีลักษณะไม่ใกล้ชิด เนื่องจากกระยะทางที่อยู่ห่างไกลกัน ความยากลำบากในการไปมาหาสู่กันในระดับประชาชน และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล มิติการดำเนินความสัมพันธ์ยังคงมีแค่การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งไทยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ และยังคงมีปริมาณไม่มากนัก เนื่องจากแอฟริกาไม่ใช่ภูมิภาคเป้าหมายในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลำดับแรก ๆ อีกทั้งสถานะของไทยในระยะแรกยังเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ จนถึงปี ๒๕๓๕ จึงได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา

ส่วนในช่วงที่สอง คือ ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ไทยมีผลประโยชน์แห่งชาติที่ต้องการจากแอฟริกามากขึ้น โดยนอกจากผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจคือ การเข้าถึงตลาดทางการค้า การบริการ การลงทุน แหล่งพลังงาน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยต่อแอฟริกา ยังครอบคลุมถึงด้านการเมืองและด้านสังคม ทั้งการสนับสนุนไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกัน รวมทั้งการส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทย การสร้างความนิยมไทย และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับแอฟริกา

๒. ความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างไทยกับแอฟริกา

ในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา แม้ว่ารูปแบบและลักษณะในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสองช่วงเวลาจะยังคงเป็นไปในลักษณะ ๕ รูปแบบ ได้แก่ หลักสูตรฝึกอบรม นานาชาติประจำปี ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา การฝึกอบรมประเทศที่สาม โครงการความร่วมมือ ทวิภาคี และความร่วมมือทางวิชาการแบบไตรภาคี แต่เมื่อเปรียบเทียบในเชิงปริมาณและสาขาความร่วมมือระหว่างทั้งสองช่วงเวลาแล้ว ผู้วิจัยพบว่าความร่วมมือเพื่อพัฒนากับกลุ่มประเทศแอฟริกา ในช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ มีจำนวนประเทศในแอฟริกาที่ไทยให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และสาขาความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเพิ่มสูงขึ้นกว่าในช่วงระยะเวลาแรกในช่วงก่อนปี ๒๕๔๙

ผู้วิจัยคาดการณ์ว่า ในอนาคต มูลค่า สาขาความร่วมมือ และจำนวนประเทศในแอฟริกา ที่ไทยให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาน่าจะมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ เนื่องจากปัจจุบัน ยังมีอีกหลายโครงการความร่วมมือทั้งระดับทวิภาคีและไตรภาคีที่อยู่ในระหว่างการเตรียมการ การสำรวจพื้นที่ และการจัดทำแผนการดำเนินงาน เช่น โครงการพัฒนาบุคลากรให้แก่

ชุดาน และโครงการฝึกอบรมการควบคุมและป้องกันโรคมมาลาเรียให้แก่เซเนกัล เป็นต้น (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๖) รวมทั้งหลักสูตรฝึกอบรมในสาขาใหม่ ๆ สำหรับแอฟริกา

๓. นโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจและข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

ในช่วงปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา มีจุดเน้นอยู่ที่ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นสำคัญ ขณะที่ในช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ นอกจากการคงนโยบายการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยการเพิ่มมูลค่าและสาขาความร่วมมือระหว่างกันแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังมีนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ การค้าการลงทุนระหว่างไทยกับต่างประเทศ โดยมีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การแสวงหาตลาดใหม่ในภูมิภาคแอฟริกา เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยและตอบสนองต่อบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อส่งเสริมปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาคแอฟริกาในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ และการพัฒนา โดยคำนึงถึงศักยภาพของไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา

เปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา และนโยบายต่างประเทศของมาเลเซียต่อแอฟริกา

ไทยและมาเลเซียต่างเป็นต้นแบบการพัฒนาของแอฟริกา เนื่องจากประเทศทั้งสองเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถแลกเปลี่ยนและแบ่งปันประสบการณ์ในด้านการพัฒนาแก่แอฟริกาได้ ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอเปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะของนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกา ได้แก่ ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative) ของไทย และการประชุมระหว่างประเทศลังกาวี (Langkawi International Dialogue - LID) ของมาเลเซีย ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. จุดเริ่มต้นของนโยบาย

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีจุดเริ่มต้นมาจากความต้องการการrobความร่วมมือหรือกลไกเพื่อใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับภูมิภาคแอฟริกาอย่างเป็นระบบในฐานะหุ้นส่วนด้านการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ และด้านยุทธศาสตร์ โดยมีการริเริ่มจากระดับหน่วยงานของรัฐบาล คือ กระทรวงการต่างประเทศของไทย และต่อมา ได้มีการหารือเรื่องการสร้างความเป็นหุ้นส่วนเป็นการภายในกับฝ่ายแอฟริกาในหลายระดับเป็นจำนวนหลายครั้ง เพื่อร่วมกันออกแบบและนำเสนอทิศทางการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับหุ้นส่วน กระทั่งได้นำมาสู่การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส จำนวน ๒ ครั้ง ในปี ๒๕๕๖ เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการดำเนินการตามข้อริเริ่มนี้ให้แก่ฝ่ายบริหาร คือรัฐบาลรับทราบ เพื่อปูทางไปสู่การประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกาต่อไป

ขณะที่การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิมีจุดเริ่มต้นมาจากความคิดริเริ่มของ ดร. มหาเธร์ มูฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย (ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่ยังริเริ่มการประชุมฯ) ที่ต้องการสร้างเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกรอบความคิดระหว่างประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งยังต้องการสร้างความเป็นหุ้นส่วนอันชาญฉลาดกับภาคส่วนต่างๆ ในทุกระดับของสังคม ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เริ่มจัดขึ้นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ และรัฐบาลชุดถัดมาคือ รัฐบาลของนายอับดุลละห์ อะห์มัด บาดาวี (ปี ๒๕๔๖ - ๒๕๕๒) และรัฐบาลของนายนาจิบ ราซัค (ปี ๒๕๕๒ - ปัจจุบัน) ได้สานต่อการจัดการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิอย่างต่อเนื่อง โดยครั้งล่าสุดได้จัดขึ้นเป็นครั้งที่ ๙ ในปี ๒๕๕๔ ณ เมืองปูตราจายา

๒. แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย

เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่ในการผลักดันการจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และเป็นองค์กรกลางในการจัดการประชุมประสานงาน เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำเอกสารผลลัพธ์การประชุมและแผนปฏิบัติการสำหรับการประชุมระดับสูง ไทย-แอฟริกา ซึ่งเป็นก้าวสำคัญของการทำให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีผลในทางปฏิบัติ

ขณะที่การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ รัฐบาลมาเลเซียในฐานะองค์กรนำในการริเริ่มการประชุมฯ ตั้งแต่ครั้งแรก จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ผลักดันและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายเท่านั้น เห็นได้จากในการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ ครั้งที่ ๙ ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลมาเลเซียได้มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ มีบทบาทในการดำเนินการ เช่น คณะกรรมการปาล์มน้ำมันมาเลเซีย (Malaysian Palm Oil Board - MPOB) รับผิดชอบการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับแอฟริกาในด้านเทคโนโลยีการผลิตและการพัฒนา ปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน ขณะที่ในด้านเศรษฐกิจได้มอบหมายให้ภาคเอกชนริเริ่มการจัดตั้งเวทีทางธุรกิจระหว่างมาเลเซียกับแอฟริกา เพื่อเป็นกลไกในการสร้างความเชื่อมโยงทางธุรกิจของนักธุรกิจทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

๓. จุดเด่นที่สำคัญของกรอบความร่วมมือ

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีจุดเด่นที่สำคัญคือ การใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือหลักในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกา เนื่องจากเป็นกลไกที่รัฐบาลไทยใช้ในการกระชับความสัมพันธ์และสร้างความนิยมไทยต่อแอฟริกาเป็นเวลานาน และเมื่อไทยต้องการกลไกในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศจึงบูรณาการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือที่ชัดเจน โดยใช้แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่าง

ประเทศกำลังพัฒนาหรือแบบใต้-ใต้ มาเป็นแกนหลักของความร่วมมือ นอกจากนี้ ยังมีการนำความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและด้านยุทธศาสตร์มาเป็นส่วนประกอบของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาด้วย

ส่วนการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิมีประเด็นสำคัญที่มาเลเซียพยายามผลักดันในที่ประชุมคือ เรื่องนวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยมาเลเซียได้สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกการประชุมใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทด้านการพัฒนาของประเทศตน โดยคำนึงถึงข้อดีและข้อเสียจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนา ท่ามกลางสภาพการณ์ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ บนพื้นฐานแนวคิดของการเป็นประเทศกำลังพัฒนาและการใช้ความร่วมมือแบบใต้-ใต้เช่นเดียวกับไทย ทั้งนี้ ความร่วมมือของมาเลเซียจะอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดสำคัญคือ “ความเป็นหุ้นส่วนอันชาญฉลาด” ที่ได้มุ่งเน้นเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินฝ่ายเดียวแต่ต้องเป็นหุ้นส่วนที่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และคำนึงถึงผลที่จะได้รับจากการให้ความร่วมมือของประเทศคู่ร่วมมือเป็นสำคัญ

๔. ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ

มิติความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจภายใต้กรอบข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา นั้นสามารถแบ่งออกเป็น ๓ แนวทาง คือ การส่งเสริมและอำนวยความสะดวกทางการค้า การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน และการส่งเสริมความเชื่อมโยง การท่องเที่ยว และปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน โดยการแลกเปลี่ยนนักศึกษา นักท่องเที่ยว การยกเว้นการตรวจลงตรา และการเปิดเที่ยวบินระหว่างกันเพิ่มขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังเป็นเพียงแค่กรอบแนวคิดในการปฏิบัติซึ่งยังมิได้เคยดำเนินการมาก่อน จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและประเมินทั้งผลดีและผลเสียจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดอีกครั้ง

ขณะที่มิติความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในกรอบการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ แม้จะไม่ได้มีการแบ่งสาขาออกมาอย่างชัดเจน แต่ได้มีกลไกในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากกว่า โดยจากการประชุมครั้งล่าสุด ได้มีการจัดตั้งกลไกที่สำคัญคือ การประชุมธุรกิจมาเลเซีย-แอฟริกา (Malaysia-Africa Business Forum) เป็นครั้งแรก เพื่อเป็นช่องทางสำหรับภาคธุรกิจในการแสวงหาโอกาสทางการค้า การลงทุนระหว่างกัน อีกทั้งยังเป็นเวทีกลางสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และมีการจัดงานแสดงสินค้า เพื่อประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการที่โดดเด่นของมาเลเซียให้แก่ผู้เข้าร่วมการประชุม โดยแนวคิดนี้ได้มีการนำเสนอในระหว่างการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ให้มีการจัดกิจกรรมทางธุรกิจในระหว่างการประชุมระดับสูง ไทย-แอฟริกาเช่นกัน แต่ยังมีได้มีการนำมาปฏิบัติจริง

๕. ความร่วมมือทางการพัฒนา

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาได้มีการแบ่งมิตีความร่วมมือด้านการพัฒนาออกเป็น ๔ สาขาใหญ่ ซึ่งเป็นสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญ ได้แก่ สาขาความมั่นคงทางอาหาร สาธารณสุข การพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเมื่อพิจารณาจากแผนปฏิบัติการความร่วมมือของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ได้มีการริเริ่มโครงการระยะสั้นและระยะยาวไว้หลายโครงการ เช่น การซื้อขายข้าวและมันสำปะหลังแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีทางการแพทย์ การจัดตั้งศูนย์ First Aid Center การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการพัฒนาชุมชน และการจัดตั้งศูนย์ฝึกวิชาชีพ เป็นต้น

ขณะที่การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ มีการกล่าวถึงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสอง ด้านหลัก ด้านที่หนึ่งคือ การพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถทำรายได้ให้แก่มาเลเซียเป็นอย่างมาก โดยมาเลเซียพร้อมที่จะแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับแอฟริกาในเรื่องเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน ส่วนด้านที่สองคือ ด้านการศึกษา ซึ่งมาเลเซียได้เสนอให้ทุนการศึกษาจำนวนมากแก่นักศึกษาจากแอฟริกา ผ่านทางมหาวิทยาลัยของมาเลเซียที่มีสาขาอยู่ในประเทศแอฟริกา โดยมุ่งเน้นไปที่หลักสูตรที่ผู้รับทุนสามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ทันที และหลักสูตรเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจของแอฟริกา โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนอันชาญฉลาดกับแอฟริกาเป็นสำคัญ

เมื่อเปรียบเทียบความร่วมมือด้านการพัฒนาของกรอบความร่วมมือทั้งสองแล้วพบว่า ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีการนำเสนอความร่วมมือด้านการพัฒนาที่มีความหลากหลาย และครอบคลุมมากกว่าการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิขณะที่การประชุมระหว่างประเทศลังกาวิ แม้จะมีสาขาความร่วมมือน้อยกว่า แต่ก็ได้พยายามมุ่งเน้นสาขาการพัฒนาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของแอฟริกาโดยแท้จริง ทั้งการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และการพัฒนาด้านการศึกษา เนื่องจากเชื่อว่า ความร่วมมือดังกล่าวสามารถช่วยยกระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของประชาชนได้ แนวทางความร่วมมือด้านการพัฒนาของมาเลเซียจึงเน้นไปที่การพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม แตกต่างจากข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาที่มุ่งเน้นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในภาคเกษตรกรรม

๖. แนวโน้มในอนาคต

แนวโน้มในอนาคตของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกายังไม่มีทิศทางที่แน่นอนชัดเจน เพราะยังคงต้องรอนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ว่าจะให้ความสำคัญกับภูมิภาคแอฟริกาและข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มากน้อยเพียงใด ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาจึงเปรียบเสมือนเป็นนโยบายต่างประเทศที่กำลังลุลบอยู่ โดยมีผลลัพธ์จากการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ๒ ครั้งที่ผ่านมาเป็นแนวทางสำหรับการรื้อฟื้นนโยบายนอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาบรรยากาศทางการเมือง

ที่เหมาะสมเป็นสำคัญก่อนที่จะมีการนำเสนอข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้แก่ฝ่ายรัฐบาลในโอกาสต่อไป ส่วนในช่วงเวลาระหว่างนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา น่าจะกลับไปมุ่งเน้น การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตามนโยบายของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเช่นเดิม

ขณะที่การประชุมระหว่างประเทศลึงกาฬ มีระยะเวลาในการจัดการประชุม ที่ค่อนข้างแน่นอน โดยมาเลเซียจะสลับเป็นเจ้าภาพการประชุมกับประเทศจากแอฟริกา ทุก ๑ หรือ ๒ ปี โดยมาเลเซียได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศลึงกาฬมาแล้วถึง ๙ ครั้ง นับตั้งแต่ ปี ๒๕๓๘ ทั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่า การประชุมระหว่างประเทศลึงกาฬจะยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล มาเลเซียในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาในทุกระดับ และสมาชิกของการประชุมระหว่าง ประเทศลึงกาฬ น่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นและครอบคลุมพื้นที่ในหลายส่วนของแอฟริกา

บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก

หน่วยงานรับผิดชอบหลักในการผลักดันและดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา คือ กระทรวงการต่างประเทศของไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานการทำงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งต้องมีการจัดโครงสร้าง และหน้าที่ความ รับผิดชอบภายในองค์กร ดังนี้

๑. การจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส-ไทยแอฟริกา

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อนำเสนอข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้แก่ฝ่ายแอฟริการับทราบ และได้จัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๖ - ๗ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือ ได้แก่ ความร่วมมือด้านการพัฒนา ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และ ความร่วมมือด้านยุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศภายใต้กรอบข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และหารือ เกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ ซึ่งได้ปรากฏออกมาเป็นเอกสารผลลัพธ์การประชุมและแผนปฏิบัติการ สำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องเลื่อนการประชุม ดังกล่าวออกไป เนื่องจากเกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖

๒. การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดข้อ ริเริ่มไทย-แอฟริกา

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนความร่วมมือระหว่างไทยและแอฟริกา

โดยภายหลังการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ กระทรวงการต่างประเทศ ได้แบ่งบทบาทและหน้าที่ให้กับหน่วยงานภายใน เพื่อจัดทำจัดการด้านสาระสำคัญของความร่วมมือด้านการพัฒนาและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๑ ความร่วมมือด้านการพัฒนา กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นคณะทำงานด้านสาระของการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา และเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยกับแอฟริกา ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการกับแอฟริกา ๒ ครั้ง การประชุมครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ เพื่อชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดประชุม และขอทราบแนวทางการจัดทำแผนงานการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่กลุ่มประเทศแอฟริกาในภาพรวม และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นการประชุมกลุ่มย่อย ๒ กลุ่ม ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางอาหาร และด้านสาธารณสุข โดยได้รวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุม ทั้ง ๒ ครั้ง และนำมาจัดทำแผนงานความร่วมมือกับแอฟริกาภายใต้แนวคิด “Development for Human Security”

๒.๒ ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ได้จัดการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับแอฟริกา ภายใต้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยได้เชิญหน่วยงานราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นในประเด็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและแอฟริกาใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ การส่งเสริมการค้าการลงทุน การจัดตั้งกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในแอฟริกา โดยการยกเลิกภาษีนำเข้าและภาษีโควตา (Duty Free/Quota Free: DFQF)

ปัญหาของการกำหนดนโยบาย

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีปัญหาในการกำหนดนโยบายที่ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

๑. ปัญหาการเมืองภายในประเทศของไทยและการยึดโยงกับฝ่ายการเมือง

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาประสบกับปัญหาในการผลักดันการดำเนินการตามนโยบาย เนื่องจากขาดความต่อเนื่องทางการเมือง โดยภายหลังจากที่มีการจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ และการเตรียมการสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา

ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทยคือ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ทำให้ไทยจำเป็นต้องเลื่อนการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกาออกไป เพื่อรอความชัดเจนทางการเมืองและระบอบรัฐบาลใหม่ที่มีเสถียรภาพมาสานต่อนโยบายการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา จึงยังมิได้เกิดขึ้นจริงตามเจตนารมณ์ และข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาก็ยังมิได้มีการดำเนินการตามแนวทางที่ได้มีการอภิปรายในระหว่างการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

การขาดความต่อเนื่องทางการเมืองของไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แผนการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาหยุดชะงัก ขณะเดียวกัน ความล้มเหลวในการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกานี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศดังกล่าวมีความเปราะบางและยืดหยุ่นกับฝ่ายการเมืองของไทยมากเกินไป อีกทั้งยังต้องพึ่งพาความต่อเนื่องของรัฐบาลในการดำเนินการสูง แม้จะมีจุดเริ่มต้นของนโยบายมาจากกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ แต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีผลในทางปฏิบัติคือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่จะทำหน้าที่รับรองข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้มีผลบังคับใช้ได้จริง นอกจากนี้ โครงการระยะสั้นตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาบางโครงการยังอาจถูกมองว่า เป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาล เช่น โครงการซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) เพื่อระบายผลผลิตจากนโยบายการรับจำนำข้าวของรัฐบาล เป็นต้น ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาจำเป็นต้องพิสูจน์ว่า กลไกในการดำเนินการตามข้อริเริ่มดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภูมิภาคแอฟริกาอย่างเป็นระบบและยั่งยืนโดยแท้จริง ไม่อิงกับผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลชุดใด

นอกจากนั้น ในส่วนของการเมืองภายในของแอฟริกาเองก็มีปัญหาเช่นกัน แม้หลายประเทศจะมีเสถียรภาพทางการเมืองและมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้น แต่ก็ยังมีบางประเทศที่ประสบปัญหาทางการเมืองภายใน ทั้งความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศ เช่น มาลี แอฟริกากลาง ซูดาน หรือบางประเทศกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบการปกครองเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเช่น ตูนิเซีย ทำให้ผู้แทนจากประเทศเหล่านี้มิได้มีความกระตือรือร้นต่อข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทยเท่าที่ควร เนื่องจากยังเป็นห่วงสถานการณ์การเมืองภายในประเทศของตน ทั้งนี้ แม้ประเทศที่มีปัญหาดังกล่าวอาจจะมิได้มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อไทยโดยตรง แต่ก็เป็นที่รัฐบาลไทยไม่ควรละเลยความสำคัญ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคในภาพรวมได้

๒. การขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว

ที่ผ่านมา แนวทางการดำเนินการจากแผนปฏิบัติการมีเพียงแค่การระบุว่าจะมีกลไกหรือแนวทางการปฏิบัติในแต่ละสาขาของมิติความร่วมมือทั้งสามด้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความร่วมมืออย่างกว้าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการดำเนินการที่เป็นระบบอย่างชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น ผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยพึงจะได้รับจากแอฟริกา และผลกระทบต่อการพัฒนาของแอฟริกา เพื่อกำหนดทิศทางและลำดับความสำคัญของการดำเนินงานที่มีความชัดเจนและเข้าใจตรงกัน และทำให้งบประมาณที่นำมาใช้มีความคุ้มค่า ไม่กระจัดกระจาย และสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ นอกจากนั้น ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกายังขาดกลไกหรือมาตรการในการประเมินผลการประชุมที่เกิดขึ้นในทุกระดับ และผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมอย่างรอบด้าน เพื่อการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาการขาดยุทธศาสตร์และการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดการตีความที่ชัดเจนถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยต้องการ จะได้รับอย่างเป็นรูปธรรมจากการดำเนินนโยบายนี้ในทุกภาคส่วนของสังคม โดยข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ยังไม่สามารถระบุได้ว่า การดำเนินความร่วมมือในมิติต่าง ๆ มีผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นรูปธรรมสำหรับไทย และเมื่อประเมินความคุ้มค่าของผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและต้นทุนของการดำเนินนโยบาย นโยบายดังกล่าวมีความคุ้มค่าต่อการดำเนินการมากน้อยเพียงใด รวมทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ในการใช้ความร่วมมือ เพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศชนิดหนึ่งว่า ควรมีแนวทางอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติมากที่สุด

๓. การขาดการบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน

การดำเนินงานตามแผนงานของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐคือ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหลัก แม้จะมีการจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่การประชุมดังกล่าวยังเป็นแค่การหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนในขั้นตอนการจัดทำเอกสารผลลัพธ์การประชุมและแผนปฏิบัติการสำหรับการประชุมไทย-แอฟริการะดับสูง กระทรวงการต่างประเทศก็เป็นผู้ดำเนินการหลักเพียงหน่วยงานเดียว ด้วยเหตุนี้ จึงขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบหากแนวทางตามแผนปฏิบัติการไม่สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยเท่าที่ควร นอกจากนั้น ในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกาในทั้งสองครั้งที่ผ่านมา ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อร่วมกำหนดวาระการประชุม แสดงข้อคิดเห็นและอภิปรายประเด็นความร่วมมือด้านการพัฒนาและด้านเศรษฐกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองและแนวคิดที่เป็นประโยชน์แต่อย่างใด

๔. การขาดความพร้อมของภาคเอกชนในภาพรวม

เมื่อพิจารณาบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำแผนงานตามข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกา ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ประกอบการไทยที่ต้องการจะไปลงทุนในแอฟริกายังมีค่อนข้างน้อย โดยมีเฉพาะภาคเอกชนรายใหญ่ ๆ เช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) กลุ่มบริษัท ปตท. และ บริษัท อิตัลไทย ขณะที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) แม้จะมีบางบริษัทที่เริ่มศึกษาลู่ทางการค้าการลงทุนในแอฟริกา แต่ความสนใจที่จะเข้าไปลงทุนในภาพรวมยังมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากความห่างไกลและความไม่คุ้นเคยระหว่างกัน นอกจากนี้ อุปสรรคในเชิงสถาบันของแอฟริกาที่ไม่ดึงดูดการค้าและการลงทุนจากภายนอก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย การเปิดเสรีของระบบการทำธุรกรรม การขาดระเบียบและกฎหมายทางธุรกิจที่สำคัญ และบรรยากาศทางธุรกิจในภาพรวม ยังเป็นอุปสรรคที่ทำให้ภาคเอกชนไทยไม่กล้าเข้าไปลงทุนในแอฟริกา

ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนไทยในแอฟริกายังมีค่อนข้างน้อย ขณะเดียวกัน ก็ยังไม่สามารถสร้างแรงผลักดันให้แก่ภาครัฐบาลในการแสดงบทบาทนำอย่างแข็งขันในการเข้าไปเปิดตลาดแอฟริกาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาครัฐและภาคเอกชนของไทยไม่ได้มีบทบาทในเชิงสนับสนุนซึ่งกันและกันเท่าที่ควรสำหรับการริเริ่มนโยบาย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกา ของไทยยังไม่สุกงอมเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกาของประเทศอื่น ซึ่งภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายด้วย

๕. การใช้งบประมาณมหาศาลในการวางกลไกและดำเนินการตามนโยบาย

การดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศ จำเป็นต้องใช้งบประมาณสำหรับขั้นตอนหรือกระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก โดยที่ยังไม่สามารถประเมินได้ว่า นโยบายดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ส่วนงบประมาณในทางปฏิบัติตามนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา นั้น ไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางมีงบประมาณสำหรับการดำเนินการที่ค่อนข้างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกาของประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าไทย เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินเดีย เป็นต้น ซึ่งทำให้แอฟริกามีทางเลือกในการรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากประเทศอื่นที่เสนอให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นมูลค่ามหาศาลแก่แอฟริกา ขณะที่ไทยเองก็ต้องมองถึงเรื่องความคุ้มค่า และต้นทุนค่าเสียโอกาสของการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบความสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน ทวีปเอเชีย หรือภูมิภาคอื่น ๆ ที่ไทยมีผลประโยชน์แห่งชาติที่ต้องการบรรลุเช่นกัน

๖. พื้นฐานปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนยังไม่เข้มแข็งมากพอ

นโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ยังขาดเสียงตอบรับที่ดี และยังไม่ได้รับความสำคัญจากประชาชนมากนัก สาเหตุหนึ่งมาจากการขาดความเชื่อมโยงในระดับประชาชนระหว่างไทยกับแอฟริกา ทั้งนี้ การสร้างปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนที่เข้มแข็งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับแอฟริกาอย่างยั่งยืน แต่การดำเนินการนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ที่ผ่านมามีมุ่งเน้นเฉพาะการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ยังมีได้ให้ความสำคัญกับมิติความร่วมมือในระดับประชาชนต่อประชาชนมากเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างกัน และความร่วมมือทางวิชาการ ทั้งการแลกเปลี่ยนอาจารย์และนักศึกษา และการริเริ่มหลักสูตรที่เกี่ยวกับแอฟริกาในไทยและหลักสูตรเกี่ยวกับไทยในแอฟริกา เป็นต้น ปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนของทั้งสองฝ่ายที่น้อยเกินไปจึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่ทำให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาไม่ได้รับความสำคัญในวงกว้าง

สรุป

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีกระบวนการในการกำหนดนโยบายในหลายขั้นตอนและหลายระดับ เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนงานเพื่อเตรียมการในระดับหน่วยงาน การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา การประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาอย่างเป็นทางการ และการเตรียมการสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา แต่กระบวนการดำเนินงานตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ได้หยุดชะงักลง เนื่องจากปัญหาทางการเมืองของไทย รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ส่วนรูปแบบและลักษณะของนโยบายของความร่วมมือตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ มิติหลัก คือ ด้านการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ และด้านยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ กระบวนการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทรับผิดชอบหลัก ได้มีบทบาทในการจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา และการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเปรียบเทียบข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทยกับการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิของมาเลเซีย ซึ่งมีความแตกต่างกัน ทั้งจุดเริ่มต้นของนโยบาย แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย จุดเน้นที่สำคัญของนโยบาย ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา และแนวโน้มในอนาคต ผู้วิจัยพบว่า นโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างสูง ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินไปตามแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้แต่ต้น จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้นโยบายดังกล่าวตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

บทที่ ๔

การปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย

การดำเนินนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ถือเป็นมิติการดำเนินความสัมพันธ์กับแอฟริกา ในเชิงรุกที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของไทย หากมีการปรับปรุงและแก้ไข สิ่งที่เป็นจุดอ่อนให้มีความเหมาะสม โดยในบทที่ ๓ ผู้วิจัยได้ระบุประเด็นปัญหาไว้ ๖ ประการ ได้แก่ ๑. ปัญหาการเมืองภายในประเทศไทยและการยึดโยงกับฝ่ายการเมืองมากเกินไป ๒. การขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว ๓. การขาดการบูรณาการกับภาคส่วนต่างๆ อย่างรอบด้าน ๔. การขาดความพร้อมของภาคเอกชนในภาพรวม ๕. การใช้งบประมาณมหาศาลในการวางกลไกและดำเนินการตามนโยบาย และ ๖. พื้นฐานปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนยังไม่เข้มแข็งมากพอ ในบทนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดแนวทางการปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศเฉพาะในแง่สำรัดและการทำงานในภาพรวมเท่านั้น โดยจะพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ในประเด็นดังต่อไปนี้

กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

๑. การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

ปัจจุบัน ไทยเห็นความสำคัญของภูมิภาคแอฟริมากำขึ้นและมีนโยบายที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคแอฟริกาอย่างเป็นระบบและยั่งยืนผ่านทางข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ดังนั้น ควรจะมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทยอย่างเป็นรูปธรรมโดยแท้จริงในทุกกระดับ ดังตัวอย่างของการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิของมาเลเซียที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากภาคเอกชน สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม เข้าร่วมการอภิปรายและการกำหนดทิศทางของการประชุมฯ ตลอดจนเป็นกระบอกเสียงให้แก่กลุ่มของตนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายในเชิงบูรณาการ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในการจัดการประชุมไทย-แอฟริการั้งต่อไปไม่ว่าจะ เป็นในระดับใด ควรมีการเชิญตัวแทนจากภาคเอกชน และตัวแทนจากภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสีย

(Stakeholders) เข้าร่วมการประชุมด้วย เพื่อหารือในสาขาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเป็นการเฉพาะ และยังเป็น การขยายโลกทัศน์ของการประชุม เพื่อให้การประชุมครอบคลุมทุกสาขาที่จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทย นอกจากนี้ รัฐบาลควรตั้งให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย ในลักษณะของหุ้นส่วน (Partner) ที่ช่วยกันแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายเพื่อประหยัดงบประมาณของภาครัฐ และสร้างช่องทางให้ภาคเอกชนเข้ามาสร้างความรู้จักและคุ้นเคยกับ ภาครัฐบาลและภาคประชาชนของแอฟริกา ซึ่งจะเป็นการสร้างเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่าง ภาคเอกชนของไทยกับแอฟริกาอีกทางหนึ่ง ส่วนตัวแทนจากภาคประชาสังคม แม้จะไม่ได้มีส่วนร่วม ในการดำเนินการตามนโยบายโดยตรง แต่ก็สามารถให้มุมมองและข้อคิดเห็นในประเด็นที่เป็น ประโยชน์ต่อภาครัฐและภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาได้

๒. การจัดทำยุทธศาสตร์ตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

การขับเคลื่อนนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ยังไม่เคยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ การดำเนินความร่วมมืออย่างเป็นระบบ เพื่อให้การนำนโยบายมาปฏิบัติมีเป้าหมาย ทิศทาง และการ จัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน โดยข้อเสนอในที่ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกาที่ผ่านมา ล้วนแล้วแต่เป็นการนำเสนอกลไกในการให้ความช่วยเหลือแก่แอฟริกาอย่างกว้างๆ เท่านั้น ผู้วิจัย จึงเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการดำเนิน นโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาที่เป็นระบบและมีความชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อใช้ ประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และใช้งบประมาณตามนโยบายได้อย่างคุ้มค่าและมี ประสิทธิภาพมากที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่จะจัดทำขึ้นจึงควรมีการระบุถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ที่เป็นรูปธรรมว่า ไทยต้องการอะไรจากแอฟริกา และจะต้องกำหนดกลยุทธ์อย่างไร เพื่อให้ การดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาบรรลุผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับเป้าประสงค์ตาม ยุทธศาสตร์ ซึ่งขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์และการตีความเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของผู้กำหนดนโยบาย และเนื่องจากประเทศต่างๆ ในแอฟริกาจำนวน ๕๔ ประเทศ ล้วนมีความแตกต่างหลากหลายทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ระดับการพัฒนา และลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จึงควรมีการกำหนดและจัดแบ่งกลุ่มประเทศในแอฟริกาตามระดับความสัมพันธ์และความต้องการ ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยตามความเหมาะสม ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ซึ่งไทย มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ประจำอยู่ (เช่น ไนจีเรีย เคนยา อียิปต์ และโมร็อกโก) กลุ่มประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (เช่น โมซัมบิก เอธิโอเปีย แทนซาเนีย และแองโกลา) กลุ่มประเทศที่มีความร่วมมือกับไทยด้านการพัฒนา แต่ยังมีความสัมพันธ์โดยรวมห่างเหิน (เช่น เซเชลส์ โกดิดิวัวร์ บอตสวานา และยูกันดา) กลุ่มประเทศที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันน้อย (เช่น แอฟริกากลาง ไนเจอร์ ชาด และแคเมอรูน) เป็นต้น เพื่อกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยต้องการ

จะบรรลุและแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ตามนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับแต่ละกลุ่มประเทศเป้าหมายดังกล่าวมากที่สุด

ทั้งนี้ แอฟริกายังมีทางเลือกในการรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากประเทศอื่นๆ นอกจากไทย ที่ต้องการจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากภูมิภาคแอฟริกาเช่นกัน โดยปัจจุบัน มีเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของแอฟริกาหลายเวที เช่น การประชุมระหว่างประเทศ ลังกาวี (Langkawi International Dialogue-LID) ของมาเลเซีย การประชุม Tokyo International Conference for Africa Development (TICAD) ของญี่ปุ่น การประชุม Korea-Africa Forum ของเกาหลีใต้ เวที Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) ของจีน เวที India-Africa Forum Summit ของอินเดีย และเวที Vietnam-Africa Conference ของเวียดนาม เป็นต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องวางยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ที่ชัดเจน ขณะเดียวกัน ไทยก็จำเป็นต้องแสดงออกถึงความต้องการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของไทยด้วย เพื่อมิให้แอฟริกาคาดหวังความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแบบให้เปล่าจากรัฐบาลไทย เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการเสพติดความช่วยเหลือได้ แต่ต้องควบคุมความร่วมมือดังกล่าว ให้อยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในเชิงหุ้นส่วน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของไทยควบคู่ กับผลประโยชน์ทางการพัฒนาของแอฟริกา

นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า ที่ผ่านมา แม้ไทยจะใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกา เพื่อช่วยยกระดับการพัฒนาและคุณภาพชีวิตของชาวแอฟริกาโดยรวม แต่ก็ไม่ควรยึดติดกับการใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็น เครื่องมือแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมองหาเครื่องมือใหม่ ๆ นอกจากการดำเนินความสัมพันธ์ใน ระดับบน (High Politics) คือ การแลกเปลี่ยนการเยือนของบุคคลสำคัญระหว่างกัน สำหรับใช้ในการ ยกระดับการดำเนินความสัมพันธ์ในทุกระดับด้วย เช่น นโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ และนโยบายการ ทูตวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งจะทำให้มิติ การดำเนินความสัมพันธ์ของไทยต่อแอฟริกามีความหลากหลาย และไม่ยึดติดกับเครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งมากเกินไป โดยควรจะมีการกำหนดแนวทางการใช้ เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกาในยุทธศาสตร์ที่จะจัดทำขึ้นด้วย เพื่อใช้เป็น แนวทางในการดำเนินการตามนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ในระยะยาวต่อไป

๓. การศึกษากลไกความร่วมมือตามแผนปฏิบัติการ

ในกระบวนการกำหนดนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านการพัฒนาและด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งภาคเอกชนที่ต้องการหรือ สนใจจะเข้าไปลงทุนในแอฟริกา จะต้องศึกษาข้อดีและข้อเสียของแผนปฏิบัติการ แนวทางหรือกลไก ในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาอย่างละเอียดถี่ถ้วน รวมทั้งผลประโยชน์หรือผลกระทบ

ในระยะสั้นและระยะยาวต่อไทย เนื่องจากบางกลไกยังไม่ได้มีการศึกษารายละเอียดอย่างรอบด้าน เช่น นโยบายการให้ Credit Line จำนวนมหาศาลแก่ภาคเอกชนไทย เพื่อจูงใจให้เข้าไปลงทุนในแอฟริกา (พิจารณารายละเอียดในหัวข้อย่อยการปฏิรูประบบและลักษณะของนโยบายด้านการส่งเสริมการค้าและการลงทุน) หรือการจัดทำ Package ทางเศรษฐกิจให้กลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในแอฟริกา (Least Developing Countries: LDCs) เป็นต้น

๔. การจัดทำกลไกสำหรับการติดตามผลการประชุมตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

เพื่อให้การดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาประสบความสำเร็จในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งผลการประชุมทุกระดับ และผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม และการตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ในแต่ละมิติความร่วมมือ รวมทั้งแนวทางการต่อยอดผลของการประชุมและผลการดำเนินการนั้นๆ ดังตัวอย่าง เช่น การประชุม Tokyo International Conference on Africa Development (TICAD) ระหว่างญี่ปุ่นกับแอฟริกา ซึ่งนอกจากจะมีการประชุมในระดับผู้นำ ทุก ๕ ปีแล้ว ยังมีการจัดประชุมในระดับรัฐมนตรีทุก ๑ ปี เพื่อติดตามผลการประชุมนับตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ด้วย ทำให้ผลการประชุมระดับสูงระหว่างญี่ปุ่นกับแอฟริกาได้รับการนำไปปฏิบัติจริง

สำหรับการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายนั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดหรือตีความของผู้กำหนดนโยบายว่า ตีความผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่จะได้จากแอฟริกาของผู้กำหนดนโยบาย เช่น การเข้าถึงตลาดสินค้าและบริการ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงานของแอฟริกาในระดับที่สูงขึ้น และเมื่อได้ดำเนินนโยบายไประยะหนึ่งแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลลัพธ์ว่าภาครัฐและภาคเอกชนไทยสามารถสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับแอฟริกาตามวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด หรือการที่ไทยจะได้รับเสียงสนับสนุนจากแอฟริกาสำหรับการเลือกตั้งในเวทีระหว่างประเทศ ก็ต้องมีการประเมินว่า ประเทศจากแอฟริกาช่วยเหลือไทยในเวทีระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด เป็นต้น เพื่อนำมาประเมิน และตัดสินใจสำหรับแนวทางการดำเนินการตามนโยบายในขั้นต่อไป

แนวทางดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาในอนาคต และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่เป็นรูปธรรม โดยไม่เป็นแค่เวทีในการพูดคุยเจรจา (Talk Shop) แต่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และต่อยอดไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างไทยกับแอฟริกาได้ กลไกสำหรับการติดตามผลจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกัน ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและจริงจังของฝ่ายไทยในการดำเนินนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาด้วยเช่นกัน

๕. การวางรากฐานที่เข้มแข็งสำหรับการจัดทำข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

การดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางรากฐานที่เข้มแข็งในทุกภาคส่วนของสังคมให้มีความพร้อมและความตื่นตัวต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐบาล เพราะหากขาดความพร้อมจากภาคส่วนต่าง ๆ ก็เป็นการยากที่นโยบายดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีการเร่งรัดกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อหวังผลเฉพาะหน้าที่เร็วเกินไป โดยมีได้มีการวางรากฐานที่เข้มแข็งทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ควรจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาในระดับต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็งแนวทางการปูพื้นฐานในระดับภาคเอกชนและภาคประชาชน เช่น การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายระหว่างภาคธุรกิจของเอเชียและแอฟริกา และการสนับสนุนให้ภาคเอกชนของไทยเข้าไปลงทุนในแอฟริกามากขึ้น เป็นต้น และการจัดทำความตกลงในสาขาความร่วมมือต่างๆ กับแอฟริกาในระดับทวิภาคี รวมทั้งการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนสู่ประชาชน การแลกเปลี่ยนนักเรียนนักศึกษา การส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการ ความร่วมมือด้านวัฒนธรรม และการอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว เป็นต้น

๖. การให้ความสำคัญกับองค์กรภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ

ที่ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ได้เสนอให้ไทยหารือกับคณะกรรมการสหภาพแอฟริกา (African Union Commission – AUC) เพื่อให้สหภาพแอฟริกาจับตาและสนับสนุนการจัดทำหุ้นส่วนระหว่างไทยกับแอฟริกา เนื่องจากเป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในการกระจายข้อมูลและให้ข้อคิดเห็น ซึ่งสามารถใช้เป็นช่องทางสำคัญที่สามารถใช้เผยแพร่ สานต่อ และขยายขอบเขตความร่วมมือของไทยกับประเทศในแอฟริกาได้ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรในระดับภูมิภาคของแอฟริกาอีกหลายองค์กรที่มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน เช่น ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Cooperation-SADC) และตลาดร่วมแห่งภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาตอนใต้ (Common Market for Eastern and Southern Africa - COMESA) เป็นต้น ดังนั้น หากไทยประสงค์จะสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนกับแอฟริกาในภาพรวม จึงไม่ควรละเลยบทบาทขององค์กรเหล่านี้ ในฐานะองค์กรที่สามารถแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ และเป็นช่องทางการประชาสัมพันธ์นโยบายของไทย

นอกจากนั้น การพิจารณาเชิงองค์กรที่เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินและการพัฒนาของแอฟริกา เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) กลุ่มธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา (African Development Bank – AfDB)

ก็เป็นอีกทางเลือกที่น่าสนใจ เนื่องจากแอฟริกาต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์กรดังกล่าวเป็นประจำทุกปี หากไทยสามารถมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่องค์กรเหล่านี้ในรูปแบบของความร่วมมือแบบไตรภาคีหรือนำรูปแบบการพัฒนาของไทยมาเผยแพร่ผ่านทางองค์กรเหล่านี้ เพื่อสนับสนุนประเทศแอฟริกาทางการเงิน น่าจะช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการดำเนินการนโยบายต่างประเทศของไทย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อไทยมากกว่าการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินนโยบาย

รูปแบบและลักษณะของนโยบาย

รูปแบบและลักษณะของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา นั้น ได้มีการแบ่งออกเป็น ๓ มิติ คือ มิติความร่วมมือด้านการพัฒนา มิติความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และมิติความร่วมมือ ด้านยุทธศาสตร์ โดยผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการปฏิรูประูปแบบและลักษณะของความร่วมมือ ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางปฏิรูประูปแบบและลักษณะของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

ผู้กำหนดนโยบายได้วางกลไกและแนวทางในการบรรลุเป้าหมายการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาผ่านแผนปฏิบัติการ ซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับการประชุมระดับสูง ไทย-แอฟริกา โดยได้แบ่งมิติความร่วมมือออกเป็น ๓ มิติ คือ ๑. มิติความร่วมมือด้านการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหาร ด้านสาธารณสุข ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน และด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ๒. มิติความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยส่งเสริมการค้าและการลงทุน การอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน และความเชื่อมโยง การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชน และ ๓. มิติความร่วมมือทางด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือเกี่ยวกับวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และความร่วมมือในองค์การสหประชาชาติ และการประชุมพหุภาคีในระดับภูมิภาค โดยผู้วิจัยจะขอเสนอแนวทางในการปฏิรูปนโยบายในแต่ละด้านดังนี้

๑.๑ ด้านความมั่นคงทางอาหาร มีลักษณะที่กว้างเกินไป เนื่องจากครอบคลุมทั้งความร่วมมือเรื่องกระบวนการผลิตอาหาร และความร่วมมือทางด้านเกษตรกรรม ผ่านทางกลไกต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมการทำเกษตรกรรมแบบผสมผสาน การใช้เทคโนโลยีและวิทยาการด้านการเกษตร และด้วยเหตุผลที่ความร่วมมือในสาขาเกษตรกรรมเป็นสาขาความร่วมมือหลักที่ไทยได้ดำเนินการร่วมกับแอฟริกามาเป็นเวลานาน และเป็นสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญและสอดคล้องกับความต้องการของแอฟริกามากที่สุด จึงสมควรที่จะยกระดับความร่วมมือด้านเกษตรกรรมขึ้นมาเป็นสาขาความร่วมมือหลักของความร่วมมือ เพื่อการพัฒนา โดยแยกความร่วมมือด้านความมั่นคงทาง

อาหารออกมาเป็นอีกสาขาความร่วมมือหนึ่ง เพื่อเป็นการดึงดูดเด่นของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้เป็นที่ดึงดูดแก่แอฟริกา

ส่วนโครงการความร่วมมือระยะสั้นที่ได้มีการนำเสนอในแผนปฏิบัติการ เช่น การซื้อขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ควรจะมีการพิจารณารายละเอียดในการดำเนินการอย่างถี่ถ้วนอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัฐจะใช้กลไกผูกขาดตลาดข้าว โดยการเข้ามาเป็นผู้ซื้อขายโดยตรงเพียงรายเดียว แม้จะตกลงว่าจะซื้อขายกันในราคาที่สามารถสร้างการแข่งขัน (Competitive Price) ก็ตาม เนื่องจากจะเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด และทำให้เกิดสภาวะตลาดแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์จากการเข้ามาแทรกแซงของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาข้าวทั่วโลกเกิดความปั่นป่วนและปรับตัวลดลง (กรุงเทพธุรกิจ, ออนไลน์, ๒๕๕๗) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากไทยต้องการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาอย่างแท้จริง ก็ควรให้ความสำคัญกับความร่วมมือที่จะดำเนินการในระยะยาว โดยการวางยุทธศาสตร์และกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการตามกลไกต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากกว่าการมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าจากโครงการ ในระยะสั้นที่ยังไม่ได้มีการศึกษาผลดีและผลเสียอย่างรอบด้าน

๑.๒ ด้านสาธารณสุข ค่อนข้างครอบคลุมกรอบความร่วมมือที่ไทยได้ดำเนินการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่แอฟริกาแล้ว ทั้งการอบรมเรื่องการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น โรคมาลาเรียและโรคเอดส์ นอกจากนั้น ยังมีการริเริ่มโครงการที่น่าสนใจและน่าจะช่วยส่งเสริมนโยบาย การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่แอฟริกาในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งโครงการศูนย์ Thai Mobile Clinic โครงการจัดตั้งศูนย์ First Aid Center โครงการจัดตั้งโรงงานผลิตยาเทียม โครงการอาสาสมัครไทย โครงการผลิตยาต้านโรคมาลาเรีย เป็นต้น และมีการนำเสนอประเด็นเรื่องการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage - UHC) ซึ่งเป็นประเด็นที่ไทยพยายามผลักดันในเวทีระหว่างประเทศ ขณะที่แอฟริกายังต้องเผชิญกับความท้าทายด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ โรคมาลาเรีย และล่าสุดคือ โรคอีโบล่า ในแอฟริกาตะวันตก จึงเป็นโอกาสอันดีสำหรับไทยที่จะใช้ความร่วมมือด้านสาธารณสุข ในการกระชับความสัมพันธ์และสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกา

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ฝ่ายไทยควรจะต้องเพิ่มเติมในเอกสารแผนปฏิบัติการให้มีความชัดเจน คือ ประเทศที่จะเข้าไปดำเนินโครงการ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติตามโครงการ และเป้าหมายของการดำเนินโครงการ รวมทั้งควรจะต้องศึกษาข้อดีและข้อเสียของโครงการอย่างละเอียดอีกครั้งก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติ โดยในการดำเนินโครงการต่างๆ ไทยควรคำนึงถึงความพร้อมและความต้องการของฝ่ายแอฟริกาเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ควรจะเพิ่มเติมความร่วมมือด้านสาธารณสุขในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด

ของโรคโควิด-19 เป็นต้น เพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหาโรคระบาดได้อย่างรวดเร็วและทันที่ในสภาวะโลกาภิวัตน์ที่โรคระบาดเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของโลก

๑.๓ ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นสาขาความร่วมมือที่ไทยเชี่ยวชาญและดำเนินนโยบายที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคแอฟริกา เนื่องจากรัฐบาลไทยได้มีการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๘ จนถึงฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๑๑ (ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) โดยแผนปฏิบัติการได้มุ่งเน้นการส่งเสริมความเข้มแข็งและการกระจายรายได้ในระดับชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า และการพัฒนาสาธารณสุขภาคในชนบท เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ไทยควรแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ในระดับที่เอื้อให้ประเทศแอฟริกาสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน โดยไม่พยายามโน้มน้าวรูปแบบการพัฒนาของไทยมากเกินไป เนื่องจากแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาและความพร้อมในการรับความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน และควรจะกำหนดกลุ่มประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือและขั้นตอนการดำเนินการให้ชัดเจนขึ้น

๑.๔ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นสาขาที่ไทยได้ดำเนินการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งไทยควรจะใช้ประโยชน์จากการที่แอฟริกามีโครงสร้างประชากรที่ได้เปรียบ เนื่องจากมีประชากรอายุน้อยที่ต้องการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำนวนมาก แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังมีลักษณะกระจายและไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้ดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศต่าง ๆ แม้จะมีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีทั้งในรูปแบบของการจัดสรรหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติประจำปี ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา การฝึกอบรมประเทศที่สาม และโครงการความร่วมมือในระดับทวิภาคีและไตรภาคี ในสาขาที่เป็นความต้องการร่วมกันของประเทศกำลังพัฒนา โดยขอบเขตความร่วมมือได้ครอบคลุมหลายประเด็น เช่น การอบรมวิชาการ ด้านการเกษตร การประมง และการฝึกอบรมด้านการทูตและการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งขอบเขตดังกล่าวมีลักษณะที่กว้างมากเกินไป

ผู้วิจัยเสนอว่า ความร่วมมือในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ควรจะมีกรอบในการกำหนดสาขาความร่วมมือที่ชัดเจนมากขึ้นว่า ไทยจะเน้นการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้แก่แอฟริกาในสาขาใดเป็นพิเศษ เนื่องจากมีบุคลากรและงบประมาณที่จำกัด จึงควรจะมีจุดเน้นในด้านที่ไทยมีความชำนาญ และควรมีการจัดลำดับความสำคัญของความร่วมมือในแต่ละด้านให้ดี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และป้องกันไม่ให้เกิดงบประมาณที่นำมาใช้กระจายมากเกินไป โดยกลไกที่มีการระบุในแผนปฏิบัติการ ได้แก่ การสร้างโรงเรียนและสถาบันอาชีวศึกษา โครงการแลกเปลี่ยนนักวิชาการและนักศึกษา และ

การจัดตั้งศูนย์วิจัยและศูนย์ฝึกอบรม รวมทั้งการให้ทุนการศึกษา/ทุนฝึกอบรม/ทุนศึกษาดูงานเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการอย่างกว้างๆ แต่ยังไม่มีการระบุนกรอบความร่วมมือในสาขาย่อยที่ไทยต้องการมุ่งเน้นหรือส่งเสริมให้เป็นจุดเด่นของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จึงควรจำกัดขอบเขตกรอบความร่วมมือให้ชัดเจนว่าจะให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาใดบ้าง

๑.๕ ด้านการส่งเสริมการค้าและการลงทุน เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนระหว่างไทยกับแอฟริกา รวมถึงการลดอุปสรรคทางการค้าเพื่อลดการเสียเปรียบดุลการค้า โดยมีกลไกที่สำคัญ เช่น การจัดตั้งสภาธุรกิจไทย-แอฟริกา การให้ Credit Line/Credit Guarantee แก่ นักธุรกิจไทย สำหรับการเข้าไปลงทุนในแอฟริกา การยกเว้นภาษีและโควตาในกรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation – WTO) การจัดทำความตกลงทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาความร่วมมือในสาขาธุรกิจที่แต่ละฝ่ายมีศักยภาพ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วพบว่า ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ทำการศึกษาวิจัยที่ลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับผลกระทบในด้านบวกและด้านลบของนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างในกรณีการเปิดวงเงินสินเชื่อ Credit Line เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการและนักลงทุนไทยในแอฟริกา เนื่องจากปัจจุบัน ยังมีผู้ประกอบการส่งออกไปยังแอฟริกาค่อนข้างน้อย และมูลค่าการค้าการลงทุนระหว่างกันยังมีไม่มากนัก การให้สินเชื่ออาจจะดำเนินการได้ยาก หากพิจารณาถึงปัจจัยเรื่องงบประมาณ และสถานะของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ที่ต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากตลาดมาให้กับผู้ประกอบการไทย ดังนั้น การตั้งวงเงินสำหรับ Credit Line จึงควรต้องศึกษาอย่างละเอียดว่า อุตสาหกรรมใดของไทยที่มีศักยภาพและสามารถประกอบธุรกิจกับแอฟริกาได้ แล้วจึงกำหนดวงเงินในภาพรวม ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขของการลงทุนในแอฟริกาก่อนที่จะให้ Credit Line ว่า การประกอบการค้าดังกล่าวจะมีส่วนช่วยพัฒนาภาคเอกชนของไทยอย่างไร และหากมีกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สินเชื่อ ภาครัฐจะมีบทบาทในการช่วยชดเชยความเสียหายแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยมากน้อยเพียงใด หรือจะมีการกำหนดทางออกอื่น ๆ อย่างไร เป็นต้น

นอกจากนั้น กลไกทั้งหมดที่เสนอในแผนปฏิบัติการล้วนแล้วแต่เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการเพิ่มพูนมูลค่าทางเศรษฐกิจระหว่างกัน แต่ยังมีได้มีแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ซึ่งควรจะเป็นจุดเน้นของการส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจมากกว่าการมุ่งเน้นมูลค่าทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว เนื่องจากจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจของทั้งไทยและแอฟริกาในระยะยาว และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ

๑.๖ ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการค้า การลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านทางกลไกต่างๆ เช่น การจัดตั้ง

คณะทำงานร่วมทางการค้า เพื่อเป็นเวทีในการอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวกับการค้าและการลงทุน การเร่งรัดกระบวนการเจรจาจัดทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนในระดับทวิภาคี การส่งเสริมความร่วมมือและการจัดตั้งเครือข่ายระหว่างสถาบันทางการเงินและธนาคารของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการเพิ่มพูนบทบาทความเกี่ยวข้องของไทยกับองค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจในแอฟริกา อย่างประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกาตะวันตก (ECOWAS) และตลาดร่วมแห่งภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาตอนใต้ (COMESA) เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับโอกาสและช่องทางทางเศรษฐกิจในแอฟริกา โดยควรแบ่งแยกบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ให้มีความชัดเจน เช่น ให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการผลักดันการจัดตั้งสภาธุรกิจระหว่างไทยกับประเทศในแอฟริกาที่ไทยมีผลประโยชน์ และมีศักยภาพที่จะสร้างเครือข่ายและขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างกัน โดยภาครัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำและปูทาง เพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ไทยควรจะเน้นให้คำแนะนำในเชิงสถาบันให้แก่แอฟริกา ได้แก่ ภาวะเป็ยบทางการค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภายนอกมากขึ้น และอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าหรือเงินกู้แก่แอฟริกาโดยไม่มีเงื่อนไข เพื่อก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่หรือโครงสร้างพื้นฐาน จึงควรเน้นความร่วมมือในเชิงสถาบันทางเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นประโยชน์ในระยะยาวแทน

๑.๗ ด้านความเชื่อมโยง การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชน เพื่อส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระดับประชาชนของทั้งสองฝ่าย โดยมีกลไกสำคัญ เช่น การแลกเปลี่ยนนักศึกษา การพิจารณาจัดทำความตกลงเพื่อให้ Visa-on-Arrival แก่แอฟริกา การอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตรา การเปิดเที่ยวบินระหว่างกันเพิ่มขึ้น และการถ่ายทอดความรู้ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ความร่วมมือในด้านนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนระหว่างไทยกับแอฟริกาในระยะยาว โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ซึ่งไทยมีความชำนาญ และการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชน จึงควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการกำหนดแนวทางความร่วมมือให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะขั้นตอนและเป้าหมายในการดำเนินการ

๑.๘ ความร่วมมือเกี่ยวกับวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อส่งเสริมให้เกิดเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่สร้างสรรค์ในประเด็นที่เกี่ยวกับวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ความร่วมมือในด้านนี้ยังไม่มีกระบวนการแนวทางการดำเนินการหรือประเด็นด้านการพัฒนาที่ควรกำหนดร่วมกันอย่างแน่ชัด มีเพียงแค่การกำหนดเป้าหมายอย่างกว้าง ๆ ถึงสิ่งที่ประสงค์จะบรรลุร่วมกันเท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แผนปฏิบัติการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาควร

จะมีการกำหนดประเด็นด้านการพัฒนาที่ชัดเจน โดยควรเป็นด้านที่ไทยมีความเชี่ยวชาญและสามารถสร้างจุดเด่นให้แก่แอฟริกาได้ เช่น สาขาเกษตรกรรม หรือสาขาการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นหัวข้อหลักสำหรับการหารือแนวทางสำหรับการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ นอกจากนี้ ไทยควรเสนอความร่วมมือในประเด็นด้านการพัฒนาที่ยังไม่ได้รับความสำคัญมากนัก เช่น ความร่วมมือที่เน้นการส่งเสริมศักยภาพ บทบาทและสิทธิของสตรีในแอฟริกา ซึ่งขาดการสนับสนุนหรือโอกาสทางสังคม ประเด็นเรื่องการส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก หรือประเด็นที่สามารถส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนอื่น ๆ

๑.๙ ความร่วมมือในองค์การสหประชาชาติและการประชุมพหุภาคีในระดับภูมิภาค เพื่อการแลกเปลี่ยนมุมมองและข้อคิดเห็นในประเด็นระหว่างประเทศต่างๆ บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน โดยใช้กลไกคือ การหารือทางการทูตของทั้งสองฝ่ายในเวทีพหุภาคีเพื่อประสานท่าทีและเป็นสะพานเชื่อมในการแสวงหาแนวร่วมระหว่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่า ความร่วมมือในด้านนี้ยังมีลักษณะที่เลือนลอยและไม่มีการระบุวิธีการในการสร้างกลไกการหารือที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น ไทยควรจะมีการกำหนดประเด็นสำคัญที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันกับแอฟริกาในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความร่วมมือใต้-ใต้ระหว่างประเทศกำลังพัฒนา

๒. การกำหนดหัวข้อหลัก (Theme) สำหรับการดำเนินการที่ชัดเจน

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ควรจะมีการกำหนดหัวข้อหลัก (Theme) ที่มีความชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่า ไทยให้ความสำคัญกับแอฟริกาในฐานะมิตรประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่แน่นแฟ้น เพื่อสร้างความสนใจและแรงดึงดูดให้แก่แอฟริกามากขึ้น ตลอดจนเพิ่มระดับการประชาสัมพันธ์หัวข้อหลักของการประชุมไทย-แอฟริกาในทุกระดับ ให้แก่สาธารณชนทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายแอฟริการับทราบ ดังตัวอย่างเช่นการประชุมระหว่างประเทศลังกาวิครั้งล่าสุด เมื่อปี ๒๕๕๔ มาเลเซียได้กำหนดหัวข้อหลักคือ การส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยีในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยได้มีการประชาสัมพันธ์โดยสื่อมวลชนซึ่งเข้าร่วมการประชุมฯ หรือการประชุมเวียดนาม-แอฟริการะดับรัฐมนตรี เมื่อปี ๒๕๕๓ ได้ใช้ชื่อการประชุมว่า “Vietnam-Africa: Cooperation for Sustainable Development” โดยมุ่งเน้นหัวข้อหลักของการประชุมเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น

ในส่วนของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ผู้วิจัยเสนอว่า ควรจะมีการกำหนดหัวข้อการประชุม โดยเน้นความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเป็นสาขาความร่วมมือที่ไทยมีความเชี่ยวชาญและตรงกับความต้องการของประเทศจากแอฟริกาโดยรวมมากที่สุด หรือหัวข้อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และไทยสามารถนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของแอฟริกาได้ เป็นต้น เพื่อสร้างจุดเด่นและสร้างแรงดึงดูดให้กับนโยบาย

๓. การกำหนดหลักการสำคัญเพื่อเป็นมาตรฐานในการดำเนินความร่วมมือ

เมื่อมีการปรับรูปแบบและลักษณะของแผนงานความร่วมมือต่าง ๆ ตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้มีความเหมาะสมตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอแล้ว สิ่งสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามคือ หลักการ ๒ ประการ ที่ประเทศแอฟริกาให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือ หลักการเรื่องความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน (Equal Partnership) และหลักความยืดหยุ่นในหลักเกณฑ์/การตั้งเงื่อนไขของความร่วมมือในมิติต่าง ๆ (Ownership with Flexibility) ซึ่งเป็นพื้นฐานของแผนแม่บทการพัฒนาของแอฟริกา (New Partnership for Africa's Development - NEPAD) เนื่องจากที่ผ่านมา ความร่วมมือและความช่วยเหลือที่แอฟริกาได้รับจากต่างประเทศมักจะถูกกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่เข้มงวด ทำให้ประเทศจากแอฟริการู้สึกว่าตนไม่ได้เป็นเจ้าของร่วมในโครงการและความร่วมมืออย่างแท้จริง จึงต้องการให้อีกฝ่ายยอมรับความคิดเห็นและความประสงค์ของแอฟริกาในฐานะเจ้าของความร่วมมือบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ไทยจึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดในการดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากอาจทำให้แอฟริกาเกิดความรู้สึกที่ถูกละเมิดเอาเปรียบจนนำมาซึ่งความรู้สึกต่อต้านได้

ขณะเดียวกัน รูปแบบและลักษณะของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ก็ไม่ควรจะมุ่งเน้นเพียงความช่วยเหลือที่แอฟริกาจะได้รับจากประเทศไทยเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น เนื่องจากอาจจะสร้างความเคียดแค้นและนำมาสู่กระแสการขอยกเลิกไม่มีจุดสิ้นสุดได้ ทั้งนี้ ประเทศแอฟริกาส่วนใหญ่ได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากประเทศผู้ให้และองค์การระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากหลายปี ในแต่ละปี แต่ขาดวิธีการบริหารจัดการความช่วยเหลือดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ที่ยั่งยืน เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น โดยไทยต้องเน้นว่าความช่วยเหลือที่ไทยให้แก่แอฟริกา นั้น เป็นความช่วยเหลือในลักษณะของหุ้นส่วน (Partnership) มิได้เป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่า และอาจพิจารณาเสนอแนะรูปแบบการพัฒนาของไทยที่มีได้พึ่งพาความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจำนวนมาก แต่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในเชิงสถาบันด้วย เช่น นโยบายกฎระเบียบที่เอื้อต่อการค้าและการลงทุน และประสิทธิภาพในการควบคุมดูแล และดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนมากกว่าการรอความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เพียงประการเดียว

แนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก

กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ควรจะมีการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างในการทำงาน ดังนี้

๑. การบูรณาการด้านการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการต่างประเทศ ควรจะริเริ่มบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น ทั้งในระดับภายในและภายนอกหน่วยงาน นอกเหนือจากการจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการจัดทำเอกสารผลลัพธ์การประชุมและแผนปฏิบัติการสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา เช่น การให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมไทย-แอฟริกาในทุกระดับ เพื่อร่วมกำหนดกรอบความร่วมมือในแต่ละสาขาและขอบเขตของความร่วมมือว่าจะมีการพิจารณาจัดสรรอย่างไร ตลอดจนเพื่อสะท้อนมุมมองจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมต่อการดำเนินนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของรัฐบาล โดยควรจะเริ่มต้นจากการรวบรวมโครงการหรือการดำเนินงานที่หน่วยงานแต่ละหน่วยมีการดำเนินความร่วมมือกับแอฟริกาที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดท่าทีและนโยบายของไทยต่อแอฟริกา จากนั้น กระทรวงการต่างประเทศจะต้องทำหน้าที่บูรณาการข้อคิดเห็นและทัศนคติตามที่ได้ตกลงกัน เพื่อกำหนดท่าทีของไทยต่อความร่วมมือในมิติต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของไทยเป็นสำคัญ

๒. การเตรียมการและผลักดันให้มีการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา

แม้กระทรวงการต่างประเทศจะมีบทบาทในการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ ดังกล่าว แต่หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการผลักดันนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาให้มีผลในทางปฏิบัติก็คือ ภาครัฐบาล ซึ่งควรจะต้องเป็นผู้แสดงบทบาทนำในการส่งเสริมความร่วมมือกับแอฟริกาให้แก่ทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากปัจจุบัน ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ยังไม่ได้รับความสำคัญและการสานต่อจากฝ่ายการเมือง ทำให้ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหลักจึงควรแสดงบทบาทในการผลักดันให้เกิดการจัดการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกาในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากบรรยากาศและสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายแอฟริกาที่เอื้ออำนวย เช่น ช่วงเวลาที่ไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศควรจะปูพื้นฐานก่อนการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา โดยการจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นครั้งที่ ๓ หรือการจัดการประชุมระดับคณะทำงาน เพื่อพิจารณาร่างเอกสารผลลัพธ์การประชุมและแผนปฏิบัติการที่ได้มีการแก้ไขแล้วอีกครั้ง นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรมีการกำหนดหัวข้อหลัก (Theme) ที่สามารถสร้างจุดเด่นและดึงดูดให้ประเทศจากแอฟริกาสนใจเข้าร่วมการประชุมไทย-แอฟริกา ระดับสูงที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพได้ โดยอาจพิจารณาหัวข้อเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญ เช่น ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหาร หรือหัวข้อที่เกี่ยวกับวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ สำหรับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย

และแอฟริกา เพื่อใช้เป็นหัวข้อสำหรับการประชุมในทุกระดับในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายตาม
 ชอริเริ่มไทย-แอฟริกา

ขณะเดียวกัน การเชิญผู้นำจากแอฟริกาเข้าร่วมการประชุมระดับสูง
 ไทย-แอฟริกา ก็มีประเด็นเกี่ยวกับความละเอียดอ่อนทางการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง
 ที่ไทยพึงต้องระมัดระวังเช่นกัน เนื่องจากในแอฟริกายังมีการแข่งขันเพื่อช่วงชิงบทบาทนำระหว่าง
 บางประเทศในภูมิภาค หรือมีผู้นำบางประเทศที่มีปัญหาเรื่องการยอมรับจากประชาคมระหว่าง
 ประเทศจากปัญหาภายในระหว่างประเทศ เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กระทรวงการ
 ต่างประเทศจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือกเชิญผู้นำของประเทศต่างๆ เหล่านี้
 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ชื่อของการประชุม (ไทย-แอฟริกา) มีนัยครอบคลุมความร่วมมือระหว่างไทย
 และทวีปแอฟริกาทั้งทวีป แต่หากไม่เปิดโอกาสให้ผู้นำจากทุกประเทศเข้าร่วมการประชุมก็อาจนำมา
 ซึ่งความรู้สึกรู้สึกที่ไม่ดีต่อไทยของประเทศที่ไม่ได้รับเชิญได้

๓. การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการ บริหารงาน

เมื่อพิจารณาคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศที่ ๓๓/๒๕๕๖ (กระทรวงการ
 ต่างประเทศ, คำสั่ง, ๒๕๕๖) ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับกระทรวง เพื่อจัดการประชุมระดับสูง
 ไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แบ่งคณะทำงานออกเป็น ๔ ชุด คือ คณะทำงาน
 ด้านสารัตถะ คณะทำงานด้านอำนวยการ คณะทำงานด้านพิธีการและการรักษาความปลอดภัย และ
 คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ โดยคณะทำงานแต่ละชุดประกอบด้วยหน่วยงานภายในของกระทรวง
 การต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง แต่ยังมีได้มีการระบุขอบเขตหน้าที่ในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน
 ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กร โดยการแบ่งหน้าที่และภารกิจของแต่ละ
 หน่วยงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ในส่วนของคณะทำงานด้านสารัตถะ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีลักษณะที่ขาดการ
 ประสานงานกันเท่าที่ควรเนื่องจากการแบ่งหน้าที่อย่างกว้าง ๆ โดยให้กรมความร่วมมือระหว่าง
 ประเทศรับผิดชอบมิติความร่วมมือด้านการพัฒนา กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศรับผิดชอบมิติความ
 ร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และกรมองค์การระหว่างประเทศรับผิดชอบมิติความร่วมมือด้านยุทธศาสตร์
 เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบความร่วมมือกับต่างประเทศในระดับพหุภาคี ขณะที่กรม
 เอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการดำเนินความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคี
 โดยตรงกับทุกประเทศในภูมิภาคแอฟริกา และควรเป็นหน่วยงานที่กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนิน
 ความสัมพันธ์กับแอฟริกาตามชอริเริ่มไทย-แอฟริกาในภาพรวม เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เข้าใจบริบท
 ความสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในแอฟริกามากที่สุด แต่กลับไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนด
 รายละเอียดของการดำเนินความร่วมมือในแต่ละมิติเท่าที่ควร ทำให้ขาดการพิจารณาว่า การกำหนด

แนวทางและกลไกความร่วมมือตามรูปแบบและลักษณะของนโยบายจะนำไปประยุกต์ใช้กับแต่ละประเทศจากแอฟริกาอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กลไกที่มีการระบุตามแผนปฏิบัติการมีลักษณะที่กว้างเกินไปจนไม่สามารถระบุได้ว่า จะนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศใดบ้าง ขณะที่แต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาและระดับความสัมพันธ์กับไทยที่แตกต่างกัน

นอกจากนั้น ความร่วมมือในแต่ละมิติยังมีลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่ เช่น ความร่วมมือในมิติด้านการพัฒนา มีการกำหนดสาขาความร่วมมือด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ขณะเดียวกัน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ก็ไปทับซ้อนกับการกำหนดวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งมีจุดเน้นไปที่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อกำจัดความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น เพื่อให้การทำงานมีลักษณะที่สอดประสานกัน จึงไม่ควรแบ่งแยกหน้าที่ของหน่วยงานตามมิติความร่วมมือที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ แต่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำงานประสานกัน เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีความเป็นเอกภาพและมีทิศทางที่ชัดเจน

๔. การสานต่อนโยบายต่างประเทศเชิงรุกต่อแอฟริกาในด้านอื่นๆ

ในช่วงที่การดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาหยุดชะงักนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรสานต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านอื่น ๆ ตามที่ได้ดำเนินการมาโดยตลอด โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นจุดเด่นของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในช่วงเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการวางแนวทางและกำหนดขอบเขตของสาขาความร่วมมือให้มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้การดำเนินนโยบายสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหลักคือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการยกระดับจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศในปี ๒๕๕๘ จะต้องเป็นหน่วยงานหลักที่วางแนวทางสำหรับการให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนากับภูมิภาคแอฟริกา

ขณะที่การดำเนินนโยบายในระดับทวิภาคี หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมการดำเนินความสัมพันธ์กับทุกประเทศในภูมิภาคแอฟริกาในระดับทวิภาคี คือ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ควรสานต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกต่อแอฟริกาผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างไทยและแอฟริกาในระดับต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนและกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาในภาพรวม การจัดคณะผู้แทนระดับสูงเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมสุดยอดสหภาพแอฟริกา (AU) ซึ่งไทยมีบทบาทในฐานะประเทศผู้สังเกตการณ์ การจัดเวทีปฏิสัมพันธ์ระดับสูงและระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา การเจรจาจัดทำความตกลงในสาขาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน การส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างไทยและแอฟริกา การเพิ่มปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในแอฟริกาที่มีระดับความสัมพันธ์ห่างเหิน รวมทั้งการประสานกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงการต่างประเทศเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับแอฟริกาในด้านต่าง ๆ

ในระดับพหุภาคี ไทยได้เข้าร่วมการประชุมเอเชีย-แอฟริกา (Asia-Africa Conference) ซึ่งเคยจัดขึ้นสามครั้ง ครั้งแรกจัดขึ้นในปี ๒๔๙๘ (ค.ศ. ๑๙๕๕) ณ เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย เพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างประเทศเอเชียกับแอฟริกาในการต่อต้านลัทธิการล่าอาณานิคม การสนับสนุนการธำรงรักษาเอกราชของชาติและการพิทักษ์สันติภาพของโลก ซึ่งในที่สุดการประชุมดังกล่าวได้กลายเป็นรากฐานของการก่อตั้งกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement-NAM) และครั้งที่สอง จัดขึ้น เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ เมษายน ๒๕๔๘ (ค.ศ. ๒๐๐๕) ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยผลของการประชุมดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้งกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ “หุ้นส่วนใหม่ทางยุทธศาสตร์เอเชีย-แอฟริกา” (New Asian-African Strategic Partnership-NAASP) ซึ่งเป็นแผนการกระชับความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเอเชียกับแอฟริกาทั้งในระดับประชาชน รัฐบาลและภูมิภาค และครั้งที่สามจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๔ เมษายน ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ณ กรุงจาการ์ตาและเมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ไทยได้เป็นประเทศผู้ประสานงานในกรอบ NAASP ด้านการท่องเที่ยวในปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นด้านที่ไทยมีศักยภาพและประสบการณ์ที่สามารถแบ่งปันให้แก่ฝ่ายแอฟริกาได้ (กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา, ออนไลน์, ๒๕๕๖) ดังนั้น ไทยจึงควรใช้กรอบความร่วมมือดังกล่าวในการส่งเสริมความสัมพันธ์กับแอฟริกาในระดับพหุภาคีอีกช่องทางหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อแสดงท่าทีที่เป็นมิตร และเพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับแอฟริกา ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของฝ่ายไทยต่อแอฟริกา

๕. การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ควรจะเพิ่มบทบาทในการเสริมสร้างพื้นฐานของการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาในระดับประชาชน เช่น การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญและศักยภาพของทวีปแอฟริกาแก่หน่วยงานต่าง ๆ และสาธารณชนของไทยมากขึ้น โดยอาจพิจารณาประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น รายการวิทยุ เว็บไซต์ และสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น เพื่อให้สาธารณชนไทยมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแอฟริกามากขึ้น และลดทัศนคติในเชิงลบต่อแอฟริกาที่ฝังรากลึกในกลุ่มคนไทย การส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยกับแอฟริกา การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างกัน โดยเพิ่มระดับความใกล้ชิดกันให้มากขึ้นเช่น การจัดเวทีเสวนาเพื่อระดมสมองในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับไทยและแอฟริกา ปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชนนี้จะเป็นการวางรากฐานของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาในระดับสูง รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

ขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่ในการเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยให้แก่รัฐบาลและประชาชนของแอฟริกามากขึ้น ผ่านทางการใช้นโยบาย Soft Power ที่กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการผลักดันในระดับนานาชาติประเทศมาโดยตลอด คือ การทูตเชิงวัฒนธรรม (Cultural Diplomacy) เพื่อให้รัฐบาลและสาธารณชนของต่างประเทศมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศและประชาชนไทย และกระชับความสัมพันธ์ในระดับประชาชนต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลดีในระยะยาวต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับแอฟริกา โดยการสนับสนุนกิจกรรมและโครงการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น ด้านกีฬา โดยสามารถพิจารณาจัดกิจกรรมมวยไทยในแอฟริกา เพื่อเผยแพร่วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของไทย เนื่องจากเป็นกีฬาของไทยที่ได้รับความนิยมและได้รับการยกย่องกว้างขวางจากทั่วโลก หรือด้านการแสดงวัฒนธรรม โดยสามารถจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมไทย เช่น การนำคณะนาฏศิลป์ไทย หัตถกรรมไทย การแกะสลักผักและผลไม้ไทย การนวดแผนไทย และอาหารไทย ไปจัดงานเทศกาลไทยและการแสดงวัฒนธรรมไทยในแอฟริกา เป็นต้น

สรุป

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ที่ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไข ทั้งในส่วนของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย และแนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลักในแง่สารัตถะและการดำเนินนโยบายในภาพรวม เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

ในด้านกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะมีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบาย โดยอาจพิจารณาเชิญภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมการประชุมไทย-แอฟริกาในทุกๆระดับ รวมทั้งให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายในลักษณะของหุ้นส่วน เพื่อเป็นการสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ควรจะมีการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินความร่วมมืออย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานมีเป้าหมาย ทิศทาง และการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน โดยการจัดแบ่งกลุ่มประเทศในแอฟริกาตามระดับความสัมพันธ์และผลประโยชน์แห่งชาติในเชิงรูปธรรมที่ไทยต้องการจะบรรลุ และกำหนดแนวทางการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายอย่างเหมาะสม ส่วนภายหลังจากการดำเนินการตามกลไก จะต้องต้องมีเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผล ทั้งผลการประชุมในทุกๆระดับและผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

ในส่วนของรูปแบบและลักษณะของนโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทั่วโลกที่จะใช้ในการดำเนินการอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงข้อดีและข้อเสียที่จะได้รับ รวมทั้งกำหนดรายละเอียดกลไกต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนทั้งขั้นตอน เป้าหมาย ระยะเวลา และประเทศที่จะเข้าไปดำเนินงาน ส่วนในภาพรวม นโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาควรจะต้องมีการกำหนดหัวข้อหลักสำหรับการดำเนินการที่ชัดเจน โดยควรเป็นหัวข้อที่ไทยมีความเชี่ยวชาญและตอบสนองต่อความต้องการของแอฟริมากที่สุด เพื่อสร้างแรงดึงดูดให้แก่แอฟริกา บนพื้นฐานหลักการสำคัญคือ หลักความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน และหลักความยืดหยุ่นในหลักเกณฑ์ของความร่วมมือในมิติต่าง ๆ โดยไม่สร้างความเคยชินกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าให้แก่แอฟริกา จนอาจนำมาซึ่งกระแสการขออย่างไม่เป็นที่สิ้นสุด

ในส่วนของแนวคิดในการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก ผู้วิจัยเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักจำเป็นต้องแสดงบทบาทนำในการบูรณาการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มากขึ้น และกำหนดบทบาทและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในให้มีความชัดเจน และมีการประสานกันมากขึ้น อีกทั้งควรเตรียมการและผลักดันให้มีการจัดการประชุมระดับสูง ไทย-แอฟริกา ในช่วงเวลาที่เหมาะสม ขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศยังจำเป็นต้องสานต่อนโยบายต่างประเทศเชิงรุกในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะมิติความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับแอฟริกา ทั้งในระดับ ทวิภาคีและพหุภาคีผ่านทางกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ส่วนในระดับประชาชน กระทรวงการต่างประเทศสามารถเสริมสร้างพื้นฐานในการดำเนินการตามข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกา โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สาธารณชนไทย การส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการ และการเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดีของไทยให้แก่แอฟริกาผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การทูตวัฒนธรรม เป็นต้น

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านทางกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศของไทยในสองช่วงเวลา และการเปรียบเทียบนโยบายข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกาของไทยกับการประชุม Langkawi International Dialogue ของมาเลเซีย ทำให้ผู้วิจัย สามารถสรุปผล และเสนอข้อชี้แนะสำหรับการดำเนินนโยบายของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกาตามข้อ ริเริ่มไทย-แอฟริกา ในสาระสำคัญที่ต่อบวัตอุปสรรคของการวิจัยได้ ดังนี้

สรุป

๑. จากผลการศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่ม ไทย-แอฟริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างของนโยบายต่างประเทศมิติใหม่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ ในเชิงหุ้นส่วนกับแอฟริกาอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน จับต้องได้ และเป็นรูปธรรม จึงถือเป็นแนวทางการ ดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในมิติใหม่ในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาทั้งภูมิภาค โดยใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือหลักในการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในด้านการ เมือง เศรษฐกิจ และสังคม จากแอฟริกา

๒. โดยหลักการ นโยบายต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิด สัจนิยม (Realism) เนื่องจากพันธกิจหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการ ต่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย คือ การปกป้องเอกราชและอำนาจอธิปไตยของประเทศ การรักษาเกียรติภูมิของชาติ และการปกป้อง สถานะและผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในระดับระหว่างประเทศ ส่วนในทางปฏิบัติ นโยบาย ต่างประเทศของไทยมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ดังจะเห็นได้ จากการให้ความสำคัญกับการดำเนินความร่วมมือกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศหรือกลุ่ม ประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ และการเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศและกรอบความ ร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญ แนวคิดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยดังกล่าวยังมี ลักษณะที่คล้ายคลึงกับแนวคิดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมาเลเซีย ซึ่งให้ความสำคัญกับการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของมาเลเซียในระดับ ระหว่างประเทศ โดยการเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศต่างๆ

๓. จากการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาใน ๒ ช่วง คือช่วงปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ พบว่า มีลักษณะและแนวทางที่แตกต่างกัน โดยในช่วงแรกนโยบายของไทยต่อแอฟริกาจะมีเฉพาะมิติทางด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ ปี ๒๕๒๑ แต่เนื่องจากความสัมพันธ์โดยรวมยังมีลักษณะไม่ใกล้ชิด เนื่องจากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ทั้งระยะทางที่ห่างไกล ความยากลำบากในการติดต่อระดับประชาชน และข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล อีกทั้งผลประโยชน์ที่ไทยต้องการจะบรรลุจากแอฟริกายังคงมีเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น นอกจากนี้ โดยที่แอฟริกาเองก็ได้เป็นกลุ่มประเทศเป้าหมายของการดำเนินการนโยบายต่างประเทศในลำดับแรก ๆ ส่งผลให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในช่วงดังกล่าวมีมูลค่าน้อยและมีประเทศแอฟริกาที่ได้รับความช่วยเหลืออยู่ในวงจำกัด

ขณะที่ในช่วงที่สอง ผลประโยชน์ที่ไทยต้องการจะบรรลุจากแอฟริกามีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการส่งเสริมภาพลักษณ์ เพื่อสร้างความนิยมต่อแอฟริกา ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกามีมิติที่หลากหลายในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา แม้ว่ารูปแบบและลักษณะในการให้ความร่วมมือจะยังคงดำเนินไปในลักษณะเดิมเช่นเดียวกับในช่วงเวลาแรก แต่ว่ามูลค่าสาขา และจำนวนประเทศที่ไทยให้ความร่วมมือเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเทียบกับในช่วงเวลาแรกก่อนปี ๒๕๔๙ และมีมูลค่าใกล้เคียงกับในช่วงปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๔ โดยในอนาคต ผู้วิจัยคาดการณ์ว่า มูลค่าความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างไทยกับแอฟริกา น่าจะมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ เนื่องจากยังมีอีกหลายโครงการที่อยู่ระหว่างการเตรียมการและการจัดทำแผนดำเนินงาน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจซึ่งมีภารกิจสำคัญประการหนึ่งคือ การแสวงหาตลาดใหม่ในแอฟริกา และได้ประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อส่งเสริมปฏิสัมพันธ์กับแอฟริกา ในฐานะหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจและการพัฒนา

๔. ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีกระบวนการในการกำหนดและการขับเคลื่อนนโยบายในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับผู้นำลงมาถึงระดับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุมหารือเพื่อระดมความคิดเห็นในระดับภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งกรอบการหารือที่เป็นทางการระหว่างไทยกับแอฟริกา ในฐานะเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงได้มีการประชุมหารือกับหน่วยงานภายนอกคือ สถานเอกอัครราชทูตแอฟริกาในประเทศไทยเป็นจำนวนหลายครั้ง รวมทั้งหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศแอฟริกาผ่านทางสถานเอกอัครราชทูตไทยในแอฟริกา จนนำมาสู่การจัดกิจกรรมวันแอฟริกาและการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้ข้อสรุปเรื่องการแบ่งมิติความร่วมมือระหว่างไทยกับแอฟริกาออกเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ และด้านยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการ

เสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างไทยกับแอฟริกาบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศจัดตั้งข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาอย่างเป็นทางการ ระหว่างการเยือนสหสาธารณรัฐแทนซาเนียเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ก่อนที่กระทรวงการต่างประเทศจะจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๖ - ๗ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือในแต่ละด้านและหารือเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการให้มีความชัดเจน และเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา โดยการประสานงานเพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดทำเอกสารผลลัพธ์การประชุม และแผนปฏิบัติการ สำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา แต่เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ทำให้ไทยต้องเลื่อนการจัดการประชุมระดับสูง ไทย-แอฟริกา และการดำเนินการตามแผนงานที่ได้วางไว้อย่างไม่มีกำหนด โดยต้องรอนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ว่า จะให้ความสำคัญกับข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาเพียงใด เพื่อกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายในลำดับต่อไป

๕. เมื่อผู้วิจัยเปรียบเทียบนโยบายตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทย กับการประชุม Langkawi International Dialogue ของมาเลเซีย พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าทั้งไทยและมาเลเซียจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน และสามารถแลกเปลี่ยนและแบ่งปันประสบการณ์ด้านการพัฒนาให้แก่แอฟริกาได้เหมือนกัน โดยข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา มีแนวคิดเริ่มต้นมาจากหน่วยงานภาครัฐคือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันและดำเนินการตามนโยบาย แต่รัฐบาลยังไม่ได้มีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายเท่าที่ควรนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งนโยบายอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาล จุดเด่นสำคัญของนโยบายคือ การนำความร่วมมือเพื่อการพัฒนามาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกา โดยการบูรณาการสาขาความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างๆ ให้อยู่ภายใต้กรอบเดียว ภายใต้แนวคิดความร่วมมือแบบใต้-ใต้ระหว่างประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในอนาคตของข้อริเริ่มไทย-แอฟริกายังไม่มีทิศทางที่แน่นอนชัดเจน เพราะยังคงต้องรอนโยบายและความพร้อมของรัฐบาลชุดใหม่

ขณะที่การประชุม Langkawi International Dialogue มีที่มาจากความคิดริเริ่มของ ดร. มหาเธร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้น ที่ต้องการสร้างเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกรอบความคิดระหว่างประเทศกำลังพัฒนา โดยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนต่างๆ ในทุกระดับของสังคม และได้เริ่มจัดขึ้นครั้งแรกในปี ๒๕๓๘ โดยรัฐบาลมาเลเซีย ในฐานะองค์กรนำในการริเริ่มการประชุมฯ มีบทบาทเป็นเพียงผู้ผลักดันและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายเท่านั้น และไม่มี

หน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวเป็นพิเศษ การประชุม Langkawi International Dialogue ครั้งล่าสุด ซึ่งจัดขึ้นในปี ๒๕๕๔ มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ และมีกลไกในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม เช่น การประชุมธุรกิจมาเลเซีย-แอฟริกา (Malaysia-Africa Business Forum) ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นต้น นอกจากนั้น การประชุม Langkawi International Dialogue ยังมีระยะเวลาในการจัดการประชุมค่อนข้างแน่นอน คือ ทุก ๑ หรือ ๒ ปี และจะยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลมาเลเซียในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภูมิภาคแอฟริกา

๖. ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีปัญหาหรืออุปสรรคต่อกระบวนการดำเนินนโยบายหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาการเมืองภายในประเทศของไทย ได้แก่ การขาดความต่อเนื่องทางการเมือง การยึดโยงนโยบายกับการเมืองในประเทศมากกว่าความต้องการสร้างกลไกในการกระชับความร่วมมือกับแอฟริกาอย่างแท้จริง แม้จะมีจุดเริ่มต้นมาจากหน่วยงานราชการ แต่ภาครัฐเองกลับไม่ได้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายนี้เท่าที่ควร นอกจากนั้น ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ไม่ได้มีแผนการในการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน สืบเนื่องจากขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญ และผลประโยชน์ที่ไทยต้องการจะบรรลุที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาความพร้อมของภาคเอกชนและภาคประชาชน พบว่ายังไม่มีรากฐานที่เข้มแข็งเพียงพอในการผลักดันภาครัฐให้ดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนั้น การดำเนินการจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูง แต่ผู้กำหนดนโยบายยังไม่ได้มีการระบุถึงแหล่งที่มาของงบประมาณว่าจะมาจากแหล่งใด ด้วยปัญหาทั้งหมดดังกล่าว ทำให้มีแนวโน้มสูงที่ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จะเดินมาถึงทางตันในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

๑. การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

งานวิจัยฉบับนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เป็นตัวอย่างนโยบายต่างประเทศของไทยในรูปแบบใหม่ที่มีความน่าสนใจ และมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ จากความพยายามในการสร้างความร่วมมือกับแอฟริกาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จนทำให้กระบวนการในการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายไม่สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามแผนการที่วางไว้ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูปนโยบาย ตั้งแต่กระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย และบทบาทของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก เพื่อให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา สามารถเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ได้

๑.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากไทยต้องการใช้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาในการเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยควรให้ความสำคัญในเชิงนโยบายต่อภูมิภาคแอฟริมากำขึ้น นอกเหนือจากการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสถานะปกติ และการใช้นโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจเพื่อเปิดตลาดใหม่ในแอฟริกา โดยจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาในทุกระดับให้มีความเข้มแข็ง ตั้งแต่ในระดับรัฐบาล หน่วยงาน และประชาชน เพื่อเป็นการปูทางสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนกับแอฟริกา และผลักดันให้มีการรื้อฟื้นนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จากฝ่ายการเมืองอีกครั้งในโอกาสที่เหมาะสม โดยต้องไม่ทำให้นโยบายผูกติดกับการเมืองภายในประเทศมากเกินไปจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ

ผู้วิจัยเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา จะต้องจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินความร่วมมือตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อให้การนำนโยบายมาปฏิบัติมีทิศทาง เป้าหมาย และการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยต้องการจะบรรลุ รวมทั้งผลประโยชน์ด้านการพัฒนาของแอฟริกาเป็นสำคัญ โดยกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในแอฟริกาในทุกระดับให้มีความชัดเจน เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในแอฟริกามีความแตกต่างหลากหลายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา รวมทั้งระดับความสัมพันธ์กับไทย นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายควรจะกำหนดแนวทางในการใช้เครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา และเพิ่มความหลากหลายของเครื่องมือดังกล่าว โดยนอกเหนือจากความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแล้ว ไทยยังมีเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศอื่นๆ เช่น นโยบายการทูต เชิงเศรษฐกิจ และนโยบายการทูตเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น สำหรับใช้ในการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์กับแอฟริกาในทุกระดับ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นแผนแม่บทที่สำคัญสำหรับการขับเคลื่อนข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา

๑.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงเวลาที่ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา หยุดชะงัก เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ได้ศึกษามาทั้งหมด กระทรวงการต่างประเทศควรสานต่อการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาในมิติต่างๆ ตามปกติ โดยเฉพาะมิติความร่วมมือด้านการพัฒนา ซึ่งไทยได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน การส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันในระดับต่างๆ การจัดเวทีปฏิสัมพันธ์ระดับสูงและระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา การเจรจาจัดทำความตกลงในสาขาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และการเข้าร่วมเวทีการประชุมในระดับพหุภาคีกับแอฟริกา เช่น การประชุมสุดยอดเพื่อเฉลิมฉลองครบรอบ ๖๐ ปี ของการประชุมเอเชีย-แอฟริกา ที่ประเทศ

อินโดนีเซีย เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๘ เป็นต้น รวมทั้งการส่งเสริมความเชื่อมโยงในระดับประชาชนในรูปแบบต่างๆ

ในส่วนของการกำหนดรูปแบบและลักษณะของนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ควรจะต้องมีการศึกษาทั่วโลกทั้งหมดที่จะใช้ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้ง โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบจากการดำเนินการ และระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และภาคประชาชนก่อนที่จะกำหนดกลไกต่างๆ ในแผนปฏิบัติการ รวมทั้งควรกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการตามกลไกเหล่านี้ให้มีความชัดเจน เช่น ขั้นตอนการดำเนินการ ประเทศที่จะเข้าไปดำเนินการ และเป้าหมายในการดำเนินการ เป็นต้น โดยใช้แนวทางจากแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้น และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้าน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถแสดงบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในด้านที่มีความเชี่ยวชาญอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดหัวข้อหรือจุดเน้นหลัก สำหรับการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความน่าสนใจต่อนโยบายให้กับฝ่ายแอฟริกา

๒. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๒.๑ ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อกำหนดรายละเอียดของแนวทางตามยุทธศาสตร์ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ว่าจะสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยได้มากน้อยเพียงใด รวมทั้งยุทธศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในภาพรวม โดยอาจเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์ของไทยต่อประเทศหรือภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ เช่น เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และลาตินอเมริกา เป็นต้น

๒.๒ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงศักยภาพของภาคเอกชนไทยสำหรับการเข้าไปแสวงหาโอกาสทางด้านการค้า และการลงทุนในภูมิภาคแอฟริกา รวมทั้งสาขาที่ควรจะมีการส่งเสริม เพื่อให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อแอฟริกาของภาครัฐสอดคล้องกับผลประโยชน์ของภาคเอกชน

๒.๓ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกเกี่ยวกับกลไกในการกระชับความเป็นหุ้นส่วนกับแอฟริกาของประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากกรอบการประชุม Langkawi International Dialogue ของมาเลเซีย เพื่อประยุกต์แนวทางการดำเนินการที่เป็นประโยชน์มาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

การต่างประเทศ, กระทรวง. รายงานประจำปี ๒๕๕๕ กระทรวงการต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๖.

การต่างประเทศ, กระทรวง. รายงานประจำปี ๒๕๕๖ กระทรวงการต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๗.

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ, สำนักงาน. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย ๒๕๕๐-๒๕๕๔. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๐.

ประทุมพร วัชรเสถียร. โลกร่วมสมัย ตอบคำถามของคนรุ่นใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : ปาเจรา, ๒๕๕๑.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ทฤษฎีเกมกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ. ใน จุลชีพ ชินวรรณ (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

สมพงศ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ ๑๙๙๐ สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ ๒๑. พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.

อภิญา รัตนมงคลมาศ. นโยบายต่างประเทศ : แนวทางการศึกษา ทฤษฎีและระเบียบวิจัย. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ชุตินทร คงศักดิ์. “การทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy) กับกระทรวงการต่างประเทศ อีกหนึ่งบทบาทของเจ้าหน้าที่การทูต”, วารสารสารานุกรม. ๖๘, ๒๕๕๗. ๒๕๒-๒๕๗.

วรรณรัตน์ ตานิกูลิ. “ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ก้าวสำคัญนโยบายต่างประเทศ”, มติชน. ๓๖ (๑๒,๘๕๔), ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖. หน้า ๓๐.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

การต่างประเทศ, กระทรวง. “คำสั่งที่ ๓๓/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานระดับกระทรวงสำหรับการจัดการประชุมระดับสูง ระหว่างไทย-แอฟริกา”. ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

การต่างประเทศ, กระทรวง. “ข้อริเริ่มของไทยต่อแอฟริกา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://thaiafrica.mfa.go.th/about/index.php?lang=th>, ๒๕๕๖.

การต่างประเทศ, กระทรวง. “นโยบายการต่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/main/th/policy>, ๒๕๕๕.

กรุงเทพธุรกิจ. ผู้ส่งออกปศุสัตว์บาลลงโลกขายข้าวจีทูจี. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/554463>, ๒๕๕๗.

ความร่วมมือระหว่างประเทศ, กรม. “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการที่ประเทศไทยให้แก่ต่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://tica.thaigov.net/main/th/other>, ๒๕๕๘.

ความร่วมมือระหว่างประเทศ, กรม. “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในกลุ่มประเทศแอฟริกา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://tica.thaigov.net/main/th/aid/3529/40018>, ๒๕๕๖.

เอเชียใต้ตะวันออกกลางและแอฟริกา, กรม. “ข้อมูลรายประเทศ ภูมิภาคแอฟริกา (Africa)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/>, ๒๕๕๖.

เอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา, กรม. “New Asian-African Strategic Partnership (NAASP)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://sameaf.mfa.go.th/th/organization/detail.php>, ๒๕๕๖.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Morgenthau, H. J. *Scientific Man versus Power Politics*. London : Latimer House, 1947.
Sterling-Folker, Jennifer. “Neoliberalism”. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith (Eds). *International Relations Theories : Discipline and Diversity*. Oxford : Oxford University Press, 2013.

Electronic Data Base

Bernama. “Langkawi International Dialogue 2011 19th -21st June 2011 Putrajaya”. (Online). Available : <http://web10.bernama.com/lid2011/list.php>, 2011.

Consultancy Africa Intelligence. “Bridging Africa and Malaysia: The Langkawi International

- Dialogue”. (Online). Available : [http : goo.gl/jlatw3](http://goo.gl/jlatw3), 2011.
- Department of International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Thailand, “Total Value of Thai International Cooperation Program According to Program (TICP)”. (Online). Available : [http : tica.thaigov.net/main/en/other](http://tica.thaigov.net/main/en/other), 2014.
- Economist Intelligence Unit, “Africa”. (Online). Available : [http : www.eiu.com/home.aspx](http://www.eiu.com/home.aspx), 2014.
- Lori S, Ashford. “Africa’s Youthful Population : Risk or Opportunity?”. (Online). Available : [http : www.prb.org/pdf07/africayouth.pdf](http://www.prb.org/pdf07/africayouth.pdf), 2007.
- Malaysia Permanent Mission to the United Nations. “Statement by H.E. Ambassador Hussein Haniff Permanent Representative of Malaysia to the United Nations.”(Online) . Available : http://www.un.int/malaysia/sites/www.un.int/files/Malaysia/68th_session/, 2012.
- Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand. “About Thai-Africa Initiative”. (Online). Available : [http : thiafrica.mfa.go.th/about/](http://thiafrica.mfa.go.th/about/), 2013.
- Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand. “Senior Officials’ Meeting on the Thai-Africa Initiative.” (Online). Available : <http://thiafrica.mfa.go.th/som/>, 2013.
- Ministry of Foreign Affairs, Malaysia. “Bilateral Diplomacy Africa”. (Online). Available : [http : www.kln.gov.my/web/guest/bd-africa-bd](http://www.kln.gov.my/web/guest/bd-africa-bd), 2013.
- Ministry of Foreign Affairs, Malaysia. “Foreign Policy Overview”. (Online). Available : [http : www.kln.gov.my/web/guest/overview2](http://www.kln.gov.my/web/guest/overview2), 2013.
- Ministry of Foreign Affairs, Malaysia. “Press Statement Langkawi International Dialogue (LID) 2011, Putrajaya, Malaysia 19-21 June 2011”. (Online). Available : [https : www.kln.gov.my/archive/content.php?t=3&articleId=1551145](https://www.kln.gov.my/archive/content.php?t=3&articleId=1551145), 2011.
- Reuters. “Malaysia, not China, is Asia’s top investors in Africa”. (Online). Available : [http : www.reuters.com/article/2013/03/25/malaysia-africa-idUSL5N0CH2QY20130325](http://www.reuters.com/article/2013/03/25/malaysia-africa-idUSL5N0CH2QY20130325), 2013.

The United Nations. “Angola, Malaysia, New Zealand, Spain and Venezuela elected to serve On UN Security Council”. (Online). Available : [http : www. un.org/apps/news/story.asp? NewsID=49090#.VRett_ysWP0](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49090#.VRett_ysWP0), 2014.

Tony, Addison. , Singhal. Saurabh, and Tarp, Finn. “Aid to Africa: The Changing Context”. (Online). Available : [http : www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-144/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-144/), 2013.

UNCTAD. “The Rise of BRICS FDI and Africa”. (Online). Available : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf, 2013.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นาย มานพชัย วงศ์ภักดี
- วัน เดือน ปีเกิด : ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒
- การศึกษา : ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
: ปริญญาโท Master of Social Science (Asian Government)
มหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย
- ประวัติการทำงาน
- โดยย่อ : เริ่มปฏิบัติงาน ณ กระทรวงการต่างประเทศ
: เลขานุการตรี สำนักรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ
: เลขานุการโท กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
: เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ
นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา
: ผู้อำนวยการกองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ
กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
: อัครราชทูตที่ปรึกษา สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ไทเป
: กงสุลใหญ่ ณ เมืองปีนัง ประเทศมาเลเซีย
: ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ
: กงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา ประเทศญี่ปุ่น
- ตำแหน่งปัจจุบัน : อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
กระทรวงการต่างประเทศ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง นโยบายของไทยต่อแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา (Thai-Africa Initiative)

ผู้วิจัย นายมานพชัย วงศ์ภักดี

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ถือเป็นมิติใหม่ของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือใน ๓ ด้านหลัก คือ ๑. ด้านการพัฒนา ๒. ด้านเศรษฐกิจ และ ๓. ด้านยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงศักยภาพของไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา และมีประสบการณ์ในด้านการเกษตร การพัฒนา การแปรรูปทางอาหาร อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว สาธารณสุข และการศึกษา เพื่อร่วมกันกำหนดวาระการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ และอาจเป็นจุดเริ่มต้นสู่ความเชื่อมโยงของความร่วมมือระหว่างภูมิภาคเอเชียกับภูมิภาคแอฟริกาได้ในอนาคต

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า นโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาและข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ซึ่งได้ริเริ่มขึ้นในปี ๒๕๕๖ ยังส่งผลในทางปฏิบัติไม่มากนัก เมื่อพิจารณาในแง่ความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณในการดำเนินความสัมพันธ์กับภูมิภาคแอฟริกา และผลประโยชน์แห่งชาติที่ไทยพึงจะได้รับ สืบเนื่องจากหลายปัจจัย เช่น การขาดการตีความที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของไทยในแอฟริกา การขาดยุทธศาสตร์ในเชิงบูรณาการของกระทรวงการต่างประเทศทั้งระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร การขาดองค์ความรู้ในด้านการใช้เครื่องมือทางการต่างประเทศอย่างเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย รวมทั้งปัญหาการเมืองภายในของไทยที่ทำให้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาขาดความต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้คือ เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศของไทยต่อภูมิภาคแอฟริกาในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของไทยต่อแอฟริกา และศึกษากระบวนการ รูปแบบและลักษณะ และบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานที่

รับผิดชอบหลัก และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาในภาพรวม ให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอย่างเป็นระบบและยั่งยืนมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยจะใช้เฉพาะทฤษฎีหรือแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักในการวิเคราะห์การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและมาเลเซีย ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยม (Realism) และทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) เท่านั้น เนื่องจากมีลักษณะที่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซียมากที่สุด โดยทั้งสองทฤษฎีต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่องรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centrism) ในการวิเคราะห์การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐ จากนั้นได้แบ่งการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาออกเป็น ๒ ช่วงเวลา โดยช่วงแรกเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ ส่วนช่วงที่สอง ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ซึ่งไทยได้เริ่มมีนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจและมีการริเริ่มข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา สำหรับเป็นกรอบความร่วมมือในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกา

ส่วนการศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จะศึกษาจากเอกสารแผนปฏิบัติการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เอกสารสรุปผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ทั้ง ๒ ครั้ง ในปี ๒๕๕๖ เอกสารวาระการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-แอฟริกา ครั้งที่ ๒ และเอกสารกรอบแนวคิดสำหรับการประชุมระดับสูงไทย-แอฟริกา ขณะที่ในการศึกษาการประชุมระหว่างประเทศหลังกาวิ ผู้วิจัยจะศึกษาตั้งแต่จุดเริ่มต้นและกรอบแนวคิดหลักของการประชุมฯ และความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว โดยเน้นไปที่การประชุม LID ครั้งที่ ๙ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๔

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยจะเริ่มต้นศึกษาจากทฤษฎีและแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยและมาเลเซีย และศึกษาข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ในแง่ของกระบวนการในการกำหนดนโยบาย รูปแบบและลักษณะของนโยบาย บทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกา ใน ๒ ช่วงระยะเวลา คือช่วงแรกระหว่างปี ๒๕๓๐ - ๒๕๕๔ และช่วงที่ ๒ ระหว่าง ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ จากนั้นจะทำการเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศของไทยและ

มาเลเซียต่อแอฟริกา โดยใช้ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาของไทย มาเปรียบเทียบกับข้อริเริ่มการประชุมระหว่างประเทศล้งกาวิของมาเลเซีย เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับการปฏิรูปการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแอฟริกาตามนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา ให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยมากที่สุด

ผลการวิจัย

ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกามีปัญหาหรืออุปสรรคต่อกระบวนการดำเนินนโยบายหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาการเมืองภายในประเทศของไทย ได้แก่ การขาดความต่อเนื่องทางการเมือง การยึดโยงนโยบายกับการเมืองภายในประเทศมากกว่าความต้องการสร้างกลไกในการกระชับความร่วมมือกับแอฟริกาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังไม่ได้มีแผนการในการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน สืบเนื่องมาจากขาดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญ และผลประโยชน์ที่ไทยต้องการจะบรรลุที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาความพร้อมของภาคเอกชนและภาคประชาชน พบว่า ยังไม่มีรากฐานที่เข้มแข็งเพียงพอในการผลักดันภาครัฐให้ดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ การดำเนินการจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูง แต่ผู้กำหนดนโยบายยังไม่ได้มีการระบุถึงแหล่งที่มาของงบประมาณว่าจะมาจากแหล่งใดด้วยปัญหาทั้งหมดดังกล่าว ทำให้มีแนวโน้มสูงที่ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา จะเดินมาถึงทางตันในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

ในเชิงนโยบาย ไทยควรให้ความสำคัญในเชิงนโยบายต่อภูมิภาคแอฟริมากมากขึ้น นอกเหนือจากการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสภาวะปกติ และการใช้นโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจเพื่อเปิดตลาดใหม่ในแอฟริกา โดยจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับแอฟริกาในทุกระดับให้มีความเข้มแข็ง ตั้งแต่ในระดับรัฐบาล หน่วยงาน และประชาชน เพื่อเป็นทางปูทางสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนกับแอฟริกา และผลักดันให้มีการรื้อฟื้นนโยบายข้อริเริ่มไทย-แอฟริกาจากฝ่ายการเมืองอีกครั้ง ในโอกาสที่เหมาะสม และควรจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินความร่วมมือตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อให้การนำนโยบายมาปฏิบัติมีทิศทาง เป้าหมาย และการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน

ส่วนในเชิงปฏิบัติการ ในช่วงเวลาที่ข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา หยุดชะงัก เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศควรสานต่อการกระชับความสัมพันธ์กับแอฟริกาในมิติต่าง ๆ ตามปกติ โดยเฉพาะมิติความร่วมมือด้านการพัฒนา ซึ่งไทยได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน

และควรศึกษาทั่วโลกทั้งหมดที่จะใช้ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้ง เพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการตามกลไกเหล่านี้ให้มีความชัดเจน โดยใช้แนวทางจากแผน ยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้น และบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน อีกทั้งควรกำหนด หัวข้อหรือจุดเน้นหลัก สำหรับการดำเนินการตามข้อริเริ่มไทย-แอฟริกา เพื่อสร้างความน่าสนใจต่อ นโยบายให้กับฝ่ายแอฟริกา