

บทที่ 6

บทสรุป

สมาคมประชาชาติเอเซียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนนี้ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอายุยืนยาวมาจนถึงปัจจุบันนี้ นับเป็นปีที่ 18 เป็นสมาคมระหว่างประเทศที่มีการกล่าวขวัญถึงกันมาก ในแง่ของผลงาน และ รูปแบบของอาเซียนในการศึกษาถึงรูปแบบวิทยาลัยพจนธฉบับนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบกับ โครงสร้างทางกฎหมาย และการจัดองค์กรแล้ว พบว่า อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะต่างจากทฤษฎี หรือแนวความคิดในเรื่องบูรณาการ (Intergation) อยู่เป็นอันมาก ในเรื่องของเจตนารมณ์นั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมุ่งหวังที่จะใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือ เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของตน (National Interest) มากกว่าที่มุ่งหมายจะให้อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมุ่งที่จะสร้างสรรค์ผลประโยชน์เพื่อภูมิภาค หรือเพื่อความเจริญก้าวหน้าร่วมกัน กับทั้งเพื่อให้อาเซียนเป็นเครื่องมือที่จะนำประเทศสมาชิกไปสู่สันติภาพและความร่วมมือร่วมใจกันที่ดีกว่าในอดีตมากกว่าที่จะมุ่งหมายให้อาเซียนมีความสามารถในการสร้างสรรค์กิจกรรมใหม่ ๆ ได้ด้วยตนเอง ส่วนในเรื่องโครงสร้างทางกฎหมายนั้นได้แสดงให้เห็นชัดแจ้งถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนดังกล่าว โดยการวางรูปแบบความสัมพันธ์ในด้านกฎหมายของสมาคมอาเซียนไว้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือความสัมพันธ์ในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนลักษณะหนึ่ง และความสัมพันธ์ในฐานะประเทศภาคีสมาชิกสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถ้าหากมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้นในรูปแบบใดแล้ว ก็จะไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนับเป็นข้อที่น่าสนใจอย่างยิ่ง และนับได้ว่าโครงสร้างของอาเซียนนั้นเป็นโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะ เฉพาะตัวและไม่เคยปรากฏมาก่อนในองค์การระหว่างประเทศอื่น

ในปัจจุบันนี้แม้จะมีผู้วิจารณ์มากกว่าว่าอาเซียนก้าวหน้าไปได้ช้ามาก เพราะประเทศสมาชิกขาดความจริงจังในอันที่จะร่วมมือร่วมใจกันอย่างจริงจัง โดยชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการของความร่วมมือของอาเซียนควรจะก้าวจากการประชุมตกลงกันไปสู่การดำเนิน

การที่แท้จริงเสียที หรือในด้านความร่วมมือทางการค้า ตามแนวความคิดในเรื่องพัฒนาการด้านการค้าที่มุ่งจะให้มีการพัฒนาการจากการให้สิทธิพิเศษทางการค้า ถึงเขตการค้าเสรีเข้าสู่สหภาพศุลกากร และตลาดร่วมจนถึงองค์กรเหนือรัฐในที่สุดนั้น น่าจะถือได้ว่าแนวความคิดเหล่านี้ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับสมาคมอาเซียนได้เลย เพราะอาเซียนมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาไปในทิศทางเหล่านั้น จริงอยู่ที่อาเซียนได้พิจารณาลดภาษีขาเข้าระหว่างกันในสินค้าหลายชนิด แต่การลดอัตราภาษีนี้มีใช้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าอาเซียนจะมีพัฒนาการไปตามแนวความคิดนี้ เพราะเป็นเพียงรูปแบบของความสัมพันธ์ระดับพื้นฐานยิ่งไปกว่านั้น ถ้าเราจะถือว่าขั้นตอนพัฒนาการทางด้านความร่วมมือที่ว่าเป็นความเจริญเติบโตในแนวตั้งแล้ว อาเซียนกลับมีเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่าพัฒนาการของอาเซียนไม่เจริญไปในแนวตั้งแต่เจริญไปในแนวนอนอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายความว่าลักษณะของพัฒนาการของอาเซียนมีลักษณะแผ่ขยายมากกว่าการเจริญเติบโต ในปัจจุบันอาเซียนมีองค์กรในรูปคณะกรรมการย่อย ๆ จำนวนมากมาย ในปีหนึ่ง ๆ จะมีการประชุมต่าง ๆ ในขอบข่ายงานของอาเซียน เฉพาะที่เป็นการประชุมขนาดใหญ่ ไม่น่ากว่า 280 ครั้ง และชนิดของงานในชื่ออาเซียนก็แผ่ครอบคลุมไปแทบทุกวงการไม่ว่าเป็นด้านการค้า ศิลป วัฒนธรรม การโทรคมนาคม สื่อสาร หรือแม้แต่วงการบันเทิงซึ่งถือว่าเป็นงานด้านวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง อาเซียนมีคณะกรรมการความร่วมมือในเรื่องเหล่านั้น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ถึงขนาดของสมาคมอาเซียนว่าในปัจจุบันอาเซียนเป็นกิจกรรมระหว่างประเทศที่มีขนาดใหญ่จะไม่น่าจะมีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับอาเซียนโดยตรงมักจะมีความกังวลใจว่าในปัจจุบันอาเซียนกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จนยากแก่การควบคุมโครงสร้างอันใหญ่โตนั้นได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การประชุมรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ นั้นมีเพิ่มขึ้นมากมายและแต่ละที่ประชุมก็มีงานในขอบข่ายของตนที่เป็นคณะกรรมการย่อย ๆ ซึ่งดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ แยกออกไปอีก และเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกขณะ จนในปัจจุบันนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถสรุปงานของอาเซียนทั้งหมดได้ว่าอะไรกำลังเกิดขึ้นภายใต้ชื่ออาเซียนบ้าง ขนาดที่ใหญ่โตของอาเซียนนี้ก่อให้เกิดปัญหาหนักหน่วงสำหรับหน่วยงานกลางที่ต้องรับผิดชอบงานของอาเซียนโดยตรง หน่วยงานที่ว่าเป็นนี้คือสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat)

สำนัก เลขาธิการอาเซียน เป็นจุดอ่อนที่น่าจะได้มีการนำมากล่าวถึง เป็นพิเศษ เมื่อมีการศึกษาถึงข้อบกพร่องของอาเซียน เพราะในขณะที่อาเซียนขยายตัวอย่างรวดเร็ว สำนัก เลขาธิการขาดบุคลากรที่จะทำงานแม้จะเป็นเพียงงานตรวจและติดตามผลทั่วไปก็ แทนจะไม่มีบุคลากรพอที่จะทำได้ ในการศึกษาถึง เรื่องโครงสร้างและการจัดองค์กรนี้ ผู้เขียนได้พบปะกับ เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวกับอาเซียนโดยตรงหลายท่าน และทุกท่านก็ กล่าว เป็น เสียง เดียวกันถึงความด้อยประสิทธิภาพหรือความอ่อนแอของสำนัก เลขาธิการ ซึ่งต้องการการปรับปรุงไม่ใช่แต่เฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องพยายามของสำนัก เลขาธิการออกอีกให้มีบุคลากรให้พอเพียง และเป็นที่น่าแปลกใจว่าแม้ทุกคนจะทราบถึงปัญหานี้แต่การแก้ไขหรือความพยายามที่จะ แก้ไข เรื่องนี้กลับ เป็น ไป ได้ ยาก เพราะความ เข้าใจ ของ ประเทศสมาชิก ใน ปัญหานี้ ยัง แตกต่าง กัน อยู่ มาก สิงคโปร์และมาเลเซีย เป็นสองประเทศที่มีความกังวลในเรื่องการ ขยายอำนาจหน้าที่และขนาดของสำนัก เลขาธิการ ที่ เป็น เช่น นั้น ก็ สามารถ เข้าใจ ได้ ทัน ที่ ว่าเป็น เพราะสำนัก เลขาธิการอาเซียนมีที่ตั้งอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งสิงคโปร์และ มาเลเซียยังมีความไม่มั่นใจว่าอินโดนีเซียจะไม่ใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ ของประเทศ หากว่าสำนัก เลขาธิการอาเซียนจะมีคนอินโดนีเซียเป็นพนักงานมากขึ้น และ จากประสบการณ์เช่นที่ผ่านมา นายคาร์โซโน ซึ่งเป็นเลขาธิการคนแรกของอาเซียนและเป็นชาวอินโดนีเซียนั้น ได้สร้างภาพพจน์ที่ทำให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ เกรงว่าหาก อินโดนีเซียสามารถครอบงำสำนัก เลขาธิการและตัวเลขาธิการชอบใช้อำนาจอย่างเช่นที่ คาร์โซโนเคยทำแล้ว อินโดนีเซียจะมีอิทธิพลมาก ซึ่งย่อมจะกระทบประเทศสมาชิกทุก ประเทศและกระทบแนวทางของอาเซียนเป็นส่วนรวมด้วย อย่างไรก็ตามความจำเป็นใน การที่จะต้องขยายสำนัก เลขาธิการเพื่อรองรับอาเซียนที่กำลังพัฒนาใหญ่ขึ้นทุกทีนี้เป็นความ จำเป็นซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีการคาดหมายกันว่าในที่สุดท่าทีของสองประเทศนี้ก็ จะ เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาอีกประการหนึ่งของอาเซียนนั้น เป็นปัญหาซึ่งมีลักษณะ เฉพาะซึ่ง เรียก ได้ว่าแปลกมากเมื่อเทียบอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในประเทศตะวันตก ปัญหานั้นคือปัญหาในเรื่องศักดิ์ศรี ฐานะ และเกียรติภูมิซึ่งเกิดขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันใน สมาคมอาเซียนก็ เพราะว่าสมาชิกอาเซียนล้วนแต่เป็นชาวตะวันออกที่ยึดถือค่านิยมนี้อยู่ อย่างแน่นแฟ้น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ก็คือปัญหาของฐานะผู้แทนประเทศในที่ประชุมต่าง ๆ

เช่น ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจบางครั้งผู้แทนในที่ประชุมนี้มีตำแหน่งสูงกว่ารัฐมนตรี เช่น อาจเป็นรองนายกรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบเรื่องเศรษฐกิจ อย่างเช่นประเทศไทยเคยมีนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นต้น ความไม่เท่าเทียมกันในฐานะนี้ก่อปัญหามากในการทำความตกลงเจรจากัน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นเรื่องแปลกมาก หรืออย่างเช่นการประชุมสุดยอดหัวหน้ารัฐบาลนี้ก็มีปัญหาอีกในเรื่องของคำว่า Head of State และ Head of Government ประเทศฟิลิปปินส์มีประธานาธิบดีที่เป็นทั้งหัวหน้ารัฐบาลและประมุขของรัฐ และความแตกต่างเช่นนี้เป็นเรื่องที่เคยสร้างปัญหามาแล้วในการประชุมสุดยอดทั้งสองครั้งที่ผ่านมา เป็นเรื่องที่น่าแปลกกว่าสาเหตุอันหนึ่งซึ่งไม่มีการประชุมสุดยอดบ่อยเท่าที่ควร ทั้งนี้การประชุมสุดยอดควรจะเป็นองค์การการตัดสินใจที่จะทำให้อาเซียนก้าวหน้าไปได้ดียิ่งขึ้นนั้น ก็เพราะผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติเกรงว่าอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้นำประเทศในที่ประชุมนั้นขึ้นได้ และความขัดแย้งหรือไม่ถูกอรรถาธิบายกันของผู้นำประเทศ จะก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในการดำเนินงานของอาเซียนเป็นส่วนรวมซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกมาก เรียกได้ว่าปัญหาและความเข้าใจปัญหาท่านองนี้เกิดขึ้นได้ เฉพาะกับประเทศตะวันออกด้วยกันเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีได้คำนึงถึงเรื่องการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะปัญหาซาบาร์ ซึ่งเป็นข้อซึ่งมาเลเซียยังข้องใจอยู่เป็นอันมาก และความแตกแยกของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้ทันทีถ้ามีการยกปัญหานี้ขึ้นเมื่อใดก็ตาม การดำเนินงานของอาเซียนถูกจำกัดโดยเงื่อนไขหลายประการรวมทั้งวัตถุประสงค์ที่ต่างจากองค์การระหว่างประเทศทั่วไป อาเซียนจึงเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือไม่ได้เกิดขึ้นเพราะประเทศสมาชิกมีความรู้สึกภูมิภาคนิยมร่วมกัน และพัฒนาการของอาเซียนก็ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องบูรณาการโครงสร้างและการจัดองค์กรของอาเซียนจึงมีรูปแบบหรือลักษณะที่มุ่งจะให้อาเซียนดำเนินการไปได้ตามความต้องการของประเทศสมาชิก โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาเซียนก็มีการขยายตัวในกรอบที่กำหนดไว้นี้ได้อย่างรวดเร็วเป็นที่น่าพอใจ และสมตามวัตถุประสงค์ของประเทศสมาชิก

## ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงโครงสร้างและการจัดองค์กรของอาเซียนแล้วทำให้เกิดความคิดที่ว่าอาเซียนนั้นเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มุ่งผลในทางปฏิบัติให้ดีที่สุด โดยมีเงื่อนไขในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้อาเซียนมีโครงสร้างอย่างที่เป็นอยู่ ดังนั้นการจะกำหนดกรอบหรือระเบียบกฎเกณฑ์ใดมากำหนดรูปแบบของอาเซียนให้เป็นที่แน่นอนตายตัวนั้นย่อมจะไม่ถูกต้อง เพราะในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีอาเซียนตกอยู่ในเงื่อนไขที่ต่างกัน ตัวอย่างเช่นสาเหตุที่ทำให้เอกสารก่อตั้งอาเซียนอยู่ในฐานะเป็นความตกลง (Agreement) แทนที่จะเป็นสนธิสัญญาเต็มตามรูป (แม้ว่าความตกลงเช่นนี้จะมีฐานะเป็นสนธิสัญญาอย่างหนึ่งก็ตาม) ก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงกระบวนการที่จะต้องนำเอาสนธิสัญญานั้นผ่านกระบวนการให้สัตยาบันตามกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องจำเป็นที่ทำให้อาเซียนต้องค่อย ๆ แก้ไขปัญหาไปทีละขั้นโดยหลีกเลี่ยงข้อจำกัดต่าง ๆ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่จะต้องวางระเบียบที่เคร่งครัดจนเกินไปเพื่อหวังผลที่ดีที่สุด แม้จะไม่มีโครงสร้างที่เป็นระเบียบหรือแข็งแกร่งในลักษณะหนึ่งก็ตาม หรือกฎเกณฑ์บางอย่างซึ่งถึงแม้จะเป็นเรื่องที่ต้องยอมในเหตุผล เช่นการหมุนเวียนตำแหน่งต่าง ๆ ของอาเซียนไปตามตัวอักษรชื่อประเทศสมาชิก หากการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ของความรู้สึกเต็มใจที่จะร่วมมือกันในหมู่สมาชิกแล้วก็ควรพิจารณาถึงผลได้เป็นประการสำคัญ เว้นแต่เรื่องนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียมากจนเห็นได้ชัด เช่นการหมุนเวียนคณะกรรมการประจำดังกล่าวข้างต้น

ในเรื่องของโครงสร้างการจัดองค์กรอาเซียนเห็นควรที่จะให้มีการตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives) ขึ้นแทนที่คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ Task Force โดยให้คณะกรรมการนี้ทำงานร่วมกับสำนักงานเลขาธิการอาเซียน เพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้น และมีความต่อเนื่องในขณะเดียวกันก็เห็นควรให้มีการขยายขอบข่ายงานของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในด้านการประสานงานและเพิ่มบุคคลากรให้มากขึ้น เพื่อให้มีองค์กรกลางที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอาเซียนเป็นส่วนรวมได้ แต่อย่างไรก็ตามขอขยายอำนาจสำนักเลขาธิการก็ดี

ของคณะกรรมการผู้แทนถาวรก็จะต้องอยู่ใน เรื่องของการดำเนินงานมากกว่าที่จะเป็น เรื่องนโยบาย เพราะถ้าหากให้อำนาจการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก่องค์กรทั้งสองนี้มากเกินไป ย่อมจะไปกระทบอำนาจของรัฐบาลของรัฐสมาชิกอัน เป็นจุดที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจะปล่อยให้ถูกกระทบกระเทือนไม่ได้ เพราะถ้าหาก เมื่อใดรัฐบาลของประเทศสมาชิกมีความรู้สึกที่ว่าอาเซียนกำลังขยายตัวขึ้นจนมีแรงผลักดันระหว่างอาเซียนกับรัฐบาลแล้ว ย่อมจะมีผลทำให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกเกิดความระแวงในอาเซียนและจะทำให้ ใงานของอาเซียนถูกบีบให้พัฒนาได้ช้าลงไปอีก ส่วนในเรื่องตัวบุคคลนั้นควรคำนึงถึง ความเหมาะสมในด้านความสามารถ เป็นประการสำคัญ ไม่ว่าจะในคณะกรรมการผู้แทนถาวร หรือ เลขาธิการ แม้ว่าสำหรับ เลขาธิการนั้นยังจำเป็นต้องหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษร ก็น่าจะให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีโอกาส เลือกจากบุคคลซึ่งประเทศที่ถึงรอบที่จะได้ ดำรงตำแหน่ง เป็นผู้เสนอมา โดยการเสนอ เพื่อให้เลือกซึ่งการคัดเลือกโดยวิธีนี้จะประ สบกับปัญหาการหาเสียงสนับสนุนน้อยกว่าการที่เปิดให้มีการคัดเลือกโดยทั่วไปตามข้อเสนอ ของคณะกรรมการ Task Force และยังคงรักษาความเท่าเทียมกันโดยยึดหลักการ หมุนเวียนตามรายชื่อ เช่นที่เป็นอยู่เดิมด้วย