

บริบทระหว่างประเทศและผลกระทบต่อการปรับตัวของอาเซียน

นับตั้งแต่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา อาเซียนดำเนินบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และในด้านการสร้างบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก เพื่อนำไปสู่สันติภาพ ความก้าวหน้า และความเจริญรุ่งเรืองในภูมิภาค การที่อาเซียนยังคงบทบาทดังกล่าวได้นั้น เป็นเพราะอาเซียนมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่องโดยการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย การปรับตัวดังกล่าวของอาเซียนจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นมาสามารถสะท้อนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามบริบทในขณะนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทระหว่างประเทศและการปรับตัวของอาเซียน หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริบทระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินบทบาทและพฤติกรรมของอาเซียน

ในบทนี้จะพิจารณابริบทระหว่างประเทศตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 จนถึงปัจจุบันเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบทดังกล่าวที่ส่งผลให้เกิดการปรับตัวของอาเซียน โดยจะจำแนกการศึกษาตามเงื่อนไขเวลาที่การเปลี่ยนแปลงในบริบทระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อปรับตัวของอาเซียนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งกลไกความร่วมมือ ดังนี้ (1) ปี ค.ศ. 1967-1975 (2) ปี ค.ศ. 1976-1990 และ (3) ปี ค.ศ. 1991-2002

3.1 บริบทระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1967-1975: ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อตั้งและพัฒนาการในช่วงทศวรรษแรก

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตในฐานะประเทศมหาอำนาจตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1950 ก่อให้เกิดระบบสองขั้วอำนาจอย่างชัดเจนในระบบระหว่างประเทศ โดยแต่ละฝ่ายใช้มาตรการต่าง ๆ ในการขยายอิทธิพลของตนไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อแสวงหาพันธมิตร และเพื่อขัดขวางการขยายอิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม เช่น สหภาพโซเวียตร่วมกับประเทศยุโรปตะวันออกจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาวอร์ซอ (Warsaw Treaty Organization: WTO) ในปี ค.ศ.

1955 เพื่อคานดุลอำนาจกับองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) ที่จัดตั้งขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา ร่วมกับประเทศในยุโรปตะวันตกในปี ค.ศ. 1949 เพื่อต่อต้านการแผ่ขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในทวีปยุโรป เป็นต้น ทั้งนี้ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทั้งสองส่งผลให้ระบบระหว่างประเทศตกอยู่ในภาวะตึงเครียด *

การต่อสู้แข่งขันระหว่างทั้งสองฝ่ายดำเนินมาอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องจนกระทั่งช่วงทศวรรษที่ 1970 สหรัฐอเมริกาในฐานะหนึ่งในขั้วอำนาจหลักของระบบระหว่างประเทศต้องประสบปัญหาการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการปิดล้อมการแผ่ขยายลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ตาม “หลักการทรูแมน (Truman Doctrine)” โดยเฉพาะกรณีสงครามเวียดนามซึ่งมีระยะเวลายืดเยื้อติดต่อกันมาเป็นเวลากว่า 10 ปี อีกทั้งสหรัฐอเมริกาต้องทุ่มงบประมาณและกำลังพลจำนวนมากสำหรับการดำเนินการดังกล่าว แทนที่จะนำมาใช้เพื่อกิจการภายในประเทศ¹ ทำให้ชาวอเมริกันรู้สึกไม่พอใจและเรียกร้องให้รัฐบาลถอนกำลังทหารของตนกลับประเทศ ทั้งนี้ ผลกระทบดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาต้องทบทวนนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญซึ่งนำไปสู่การค่อยถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด

ประธานาธิบดีนิกสันซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ต่อจากประธานาธิบดีจอห์นสันได้ประกาศ “หลักการนิกสัน” (Nixon Doctrine) ในปี ค.ศ. 1969 เพื่อเป็นกรอบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1970 ซึ่งมีประเด็นสำคัญ คือ²

1. การยังคงรักษาพันธกรณีต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกากระทำไว้ แต่สหรัฐอเมริกาจะเข้าไปมีส่วนพัวพันมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตได้ใน Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War 1945-1990* 6th ed. (New York: McGraw-Hill, Inc., 1991).

¹ Robert A. Pastor, “The United States: Divided by a Revolutionary Mission,” in *A Century's Journey: How the Great Power Shape the World*, ed. Robert A. Pastor (New York: Basic Books, 1999), p.224.

² Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace* (Washington, DC: U.S. Government Printing House, 1971), pp.10-14.

2. การทำหน้าที่พิทักษ์เสรีภาพแก่ประเทศพันธมิตรหรือประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา หากประเทศเหล่านี้ถูกคุกคามโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ รวมทั้งการเรียกร้องให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาการห้ามแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty: NPT)

3. การสนับสนุนประเทศโลกที่สามในการต่อสู้และป้องกันภัยคุกคามต่าง ๆ ด้วยตนเองเป็นอันดับแรก ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังคงให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารภายใต้กรอบสนธิสัญญาที่ได้กระทำร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของ “หลักการนิคสัน” (Nixon Doctrine) ยังคงมุ่งที่จะต่อต้านการแผ่ขยายของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เหมือนกับ “หลักการทรูแมน” (Truman Doctrine) แต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบและระดับการเข้าร่วม รวมทั้งความพยายามที่จะใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการบรรลุสู่เป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ “หลักการนิคสัน” (Nixon Doctrine) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลในท่าทีและบทบาทของสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากการยุติบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม การเจรจาเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต รวมทั้งการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศจากเดิมไปสู่ระบบสองขั้วอำนาจแบบหลวม ๆ และบรรยากาศในระบบระหว่างประเทศผ่อนคลายความตึงเครียดลง (Détente)

3.1.1 การยุติบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม

สงครามเวียดนามเป็นประเด็นหนึ่งในการดำเนินนโยบายตาม “หลักการทรูแมน” (Truman Doctrine) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา โดยในช่วงแรกเริ่มของสงครามดังกล่าวเป็นการต่อสู้ระหว่างฝรั่งเศสซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมเดิมในอินโดจีนและขบวนการชาตินิยมเวียดนามที่ซึ่งต้องการปลดแอกตนเองจากฝรั่งเศส โดยขบวนการชาตินิยมเวียดนามที่ได้รับการสนับสนุนจากจีน สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนร่วมในสงครามนี้ในรูปของความช่วยเหลือทางการเงินและอาวุธยุทโธปกรณ์แก่ฝรั่งเศส จนกระทั่งฝรั่งเศสพ่ายแพ้ต่อขบวนการชาตินิยมเวียดนามในปี ค.ศ. 1954 และต้องมีการเจรจาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในอินโดจีน ซึ่งนำไปสู่การเป็นเอกราชของประเทศ

ในคาบสมุทรอินโดจีน และการแบ่งเวียดนามออกเป็น 2 ส่วน ณ เส้นขนานที่ 17 คือ เวียดนามเหนือซึ่งมีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และเวียดนามใต้ซึ่งนิยมลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตย³

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้นมองว่า ชัยชนะของเวียดนามที่ในสงครามดังกล่าวเป็นการตอกย้ำถึงความพยายามของสหภาพโซเวียตที่จะแผ่ขยายลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ซึ่งลาว กัมพูชา และไทยจะเป็นเป้าหมายถัดไปของการถูกรอบงำจากลัทธิดังกล่าวตามทฤษฎีโดมิโน ดังนั้น เพื่อปิดล้อมและสกัดกั้นการแผ่ขยายของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกายังคงให้ความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารแก่เวียดนามใต้ ลาว และกัมพูชา ในฐานะประเทศหน้าด่านของการต่อต้านการแผ่ขยายดังกล่าว และขยายกรอบของการปิดล้อมออกไปให้ครอบคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยการลงนามในสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Collective Defense Treaty) ร่วมกับอังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และไทย ในปี ค.ศ. 1954 ซึ่งต่อมาขยายไปสู่การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Treaty Organization: SEATO)⁴

แต่การเผชิญหน้าและการปะทะทางการทหารระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้บทบาทต่อต้านลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคแห่งนี้ของสหรัฐอเมริกามีความเข้มข้นมากขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมสงครามเวียดนามอย่างเต็มตัวหลังกรณีอ่าวตังเกี๋ยในปี ค.ศ. 1964 เมื่อสหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าเวียดนามเหนือโจมตีเรือรบ Maddox ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาทอบโต้ด้วยการส่งเครื่องบินไปทิ้งระเบิดในพื้นที่ของเวียดนามเหนือ พร้อมทั้งจัดส่งกองกำลังทหารของตนเข้าไปในเวียดนามใต้เพื่อช่วยต่อต้านการรุกรานของเวียดนามเหนือด้วย

สงครามเวียดนามขยายตัวและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการรุกในวันตรุษ (Tet Offensive) ของเวียดนามเหนือและเวียดกงในเมืองต่าง ๆ ของเวียดนามใต้ช่วงเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1968 แม้ว่าสหรัฐอเมริกาและเวียดนามใต้ประสบชัยชนะในการรบครั้งนี้

³ Wilfred F. Knapp, *A History of War and Peace 1939-1965* (London: Oxford University Press, 1967), pp. 212-215, 252-256.

⁴ John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II* 7th ed. (New York: Praeger Publishers, Inc., 1977), p.112.

แต่การรุกรดังก้าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสหรัฐอเมริกาทั้งในส่วนของทหารอเมริกันที่สูญเสียขวัญและกำลังใจในการต่อสู้ และในส่วนของการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา โดยมีการเดินขบวนประท้วงสงครามเวียดนามอย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ผลกระทบดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจาก “หลักการทรูแมน” (Truman Doctrine) ไปสู่ “หลักการนิกสัน” (Nixon Doctrine) ดังกล่าวข้างต้น

ในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาสงครามเวียดนามภายใต้ “หลักการนิกสัน” (Nixon Doctrine) นั้น สหรัฐอเมริกาพยายามให้ทหารเวียดนามใต้เข้าไปทำการรบมากขึ้น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาทยอยถอนกำลังพลของตนกลับประเทศ พร้อมทั้งดำเนินการเจรจากับเวียดนามเหนือเพื่อยุติสงครามแต่ยังคงไม่บรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่อาจยอมรับเงื่อนไขของเวียดนามเหนือเกี่ยวกับสถานะของกองกำลังเวียดนามเหนือที่อยู่ในพื้นที่ของเวียดนามใต้ว่า ไม่ได้เป็นกองกำลัง “ภายนอก”⁵ ซึ่งแสดงถึงความชอบธรรมของกองกำลังฝ่ายเวียดนามเหนือในการเข้ามาในพื้นที่ของเวียดนามใต้ อันจะนำไปสู่การรวมเป็นหนึ่งเดียวของเวียดนามทั้งสองโดยปริยาย อีกทั้งแสดงถึงความพ่ายแพ้ต่อลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น ในขณะที่การปะทะทางการทหารระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ยังคงดำเนินอยู่ สหรัฐอเมริกาซึ่งต้องการถอนตัวออกจากสงครามดังกล่าวอย่างสมเกียรติและโดยเร็วที่สุดจึงหันมาใช้กลยุทธ์ “การทำให้เป็นเวียดนาม” (Vietnamization) คือ การเพิ่มบทบาทของกองกำลังเวียดนามใต้ในการต่อต้านการรุกรานของเวียดนามเหนือทางภาคพื้นดิน ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังคงกดดันเวียดนามเหนือด้วยการโจมตีทางอากาศเพื่อทำลายฐานที่ตั้งของเวียดนาม และตัดเส้นทางส่งกำลังบำรุงที่เวียดนามเหนือใช้ในการขนอาวุธทางบกและทางทะเลจากลาวและกัมพูชามายังไฮจิมนท์⁶ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาคาดว่ากลยุทธ์ดังกล่าวทำให้เวียดนามเหนือหันกลับมาเจรจายุติสงครามตามที่ตนต้องการ

ภายหลังจากการถูกโจมตีทางอากาศอย่างหนักและการถูกปิดล้อม ประกอบกับสหรัฐอเมริกาทำการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียตและจีนซึ่งเป็นพันธมิตรที่ให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามเหนือ เพื่อให้ประเทศทั้งสองกดดันให้เวียดนามเหนือกลับมาสู่เวทีเจรจากับสหรัฐอเมริกา ทำให้เวียดนามเหนือตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากและต้องยินยอมเจรจา

⁵ Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy (Expanded Edition)* (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1974), pp.109-110.

⁶ Leon F. Litwack et.al., *The United States: Becoming a World Power Volume II* 6th ed. (Englewood, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1987), pp.800-801.

กับสหรัฐอเมริกาในท้ายที่สุด และมีการลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาปารีส (The Paris Peace Agreement) ในปี ค.ศ. 1973 โดยถือว่า เป็นการยุติบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเวียดนาม ซึ่งส่งผลให้บทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดน้อยลง

นอกเหนือจากความพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาทิ้งไว้เบื้องหลังการถอนตัว คือ ความตึงเครียดและความหวาดระแวงซึ่งกันและกันของประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นภายใต้ความแตกต่างด้านอุดมการณ์และระบบการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของแต่ละประเทศและของภูมิภาคโดยรวม ประกอบกับสนธิสัญญาปารีสไม่ได้ระบุถึงการประกาศยุติสงครามดังกล่าว และไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า พื้นที่ใดอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใด ซึ่งส่งผลให้การต่อสู้ในเวียดนามใต้ กัมพูชา และลาวยังคงดำเนินต่อไป โดยในท้ายที่สุดประเทศทั้งสามประสบความพ่ายแพ้ต่อกลุ่มฝึกฝึลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1975⁷ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.1.2 การเจรจาเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Talks: SALT) ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีแสนยานุภาพทางการทหารสูงสุดเนื่องจากมีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในครอบครองอยู่เพียงผู้เดียว สหรัฐอเมริกาอาศัยความได้เปรียบดังกล่าวในการสร้างและรักษาดุลแห่งอำนาจในระบบระหว่างประเทศกับสหภาพโซเวียต ซึ่งแม้ว่าจะได้รับการยอมรับว่ามีศักยภาพด้านกำลังอาวุธปกติ (Conventional Arms) และความสามารถทางภาคพื้นดิน แต่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง ทั้งนี้ การ “ผูกขาด” ดุลแห่งอำนาจดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาที่มีความรู้สึกมั่นคงมากขึ้น แต่กลับเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้สหภาพโซเวียตต้องสร้างและพัฒนาศักยภาพทางการทหารของตนเพื่อการครอบครองและใช้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งจะนำไปสู่การคานดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกาในท้ายที่สุด⁸

⁷ Wiwat Mungkandi, “The Security Syndrome: 1941-1975,” in *A Century and a Half of Thai-American Relations*, eds. Wiwat Mungkandi and William Warren (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1982), pp.104-106.

⁸ Edgar Bottome, *The Balance of Terror: Nuclear Weapons and the Illusion of Security 1945-1985* (Boston: Beacon Press, 1986), pp.4-5.

ความเสียเปรียบทางยุทธศาสตร์ของสหภาพโซเวียตเริ่มลดน้อยลงเป็นลำดับ ภายหลังที่สหภาพโซเวียตประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องในการสร้างและพัฒนาศักยภาพทางการทหารของตน ไม่ว่าจะเป็นการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 1949 การทดลองระเบิดไฮโดรเจนในปี ค.ศ. 1953 การผลิตเครื่องบินทิ้งระเบิดข้ามทวีป (Intercontinental Bomber) ปี ค.ศ. 1956-1957 การจัดส่งดาวเทียมสปุตนิกไปโคจรรอบโลกเป็นประเทศแรกของโลกในปี ค.ศ. 1957 ความสำเร็จดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ สหภาพโซเวียตก้าวขึ้นมามีอำนาจทางการทหารในลักษณะเทียบเคียงมากขึ้นกับสหรัฐอเมริกา ส่วนสหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียการผูกขาดต่อการกำหนดและรักษาดุลแห่งอำนาจในระบบระหว่างประเทศ ประกอบกับในขณะนั้น การเผชิญหน้าระหว่างค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยและค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีสงครามในคาบสมุทรเกาหลี (ปี ค.ศ. 1950-1953) กรณียกเหตุการณ์ช่องแคบไต้หวัน (ปี ค.ศ. 1958) ยกเหตุการณ์คิวบา (ปี ค.ศ. 1962) เป็นต้น ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญที่นำไปสู่การแข่งขันสะสมอาวุธทางยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงปริมาณและประสิทธิภาพระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 *

การสร้างและพัฒนาสมรรถนะทางการทหารของประเทศมหาอำนาจทั้งสอง ดูเหมือนว่า จะทำให้แต่ละฝ่ายมีความมั่นคงมากขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกาสามารถผลิต Multiple Re-entry Vehicle (MRV) สำหรับส่งหัวรบไปทำลายเป้าหมายได้ในปี ค.ศ. 1964 และต่อมาพัฒนาเป็น Multiple Independent Re-entry Vehicle (MIRV) ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งมีประสิทธิภาพในการส่งหัวรบทำลายเป้าหมายในที่ต่าง ๆ ได้ในเวลาเดียวกัน ในขณะที่สหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการติดตั้งระบบต่อต้านขีปนาวุธ (Anti-ballistic Missile System: ABM) ไว้รอบกรุงมอสโกเพื่อต่อต้านการโจมตีด้วยขีปนาวุธข้ามทวีป (Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) จากฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศมหาอำนาจทั้งสองกลับรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้น เนื่องจากการแข่งขันสะสมอาวุธดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการแข่งขันระหว่างรัฐและ/หรือระบบพันธมิตรทางการทหารอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับแต่ละฝ่ายต่างมีความหวาดกลัวเหมือนกันต่ออำนาจการทำลายล้างของอาวุธนิวเคลียร์และความยับยั้งชั่งใจของอีกฝ่ายหนึ่งในการใช้อาวุธดังกล่าว ทำให้มีความหวาดระแวงต่อกัน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงสงครามนิวเคลียร์และเพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะ “ดุลแห่งความหวาดกลัว” (Balance of Terror) สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อเจรจา

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการแข่งขันสะสมอาวุธระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตใน Edgar Bottome, *The Balance of Terror: Nuclear Weapons and the Illusion of Security 1945-1985* (Boston, MA: Beacon Press, 1986).

จำกัดอาวุธเหล่านี้ ซึ่งนำไปสู่การเจรจาเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Talks: SALT)

การจำกัดอาวุธ (Arms Control) พัฒนามาจากแนวคิดที่ว่า ความมั่นคงเป็นเป้าหมายที่รัฐสามารถยึดถือและมีร่วมกันได้ แม้ว่าจะเป็นรัฐที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน เนื่องจากความมั่นคงร่วมมิใช่สิ่งที่มีรัฐจะได้มาด้วยความสูญเสียของรัฐอื่น⁹ SALT I เป็นผลสำเร็จขั้นแรกของการเจรจาการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต แม้ว่าจะต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจาระหว่างกันถึง 18 เดือน (พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1969-พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1972)^{*} โดยประเทศมหาอำนาจทั้งสองลงนามร่วมกันในสนธิสัญญา 2 ฉบับ คือ¹⁰

1. Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty ซึ่งกำหนดไม่ให้มีการแข่งขันสะสมอาวุธประเภทป้องกันตนเอง เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้เกิดการแข่งขันสะสมอาวุธประเภทโจมตีผู้อื่นมากขึ้น โดยสนธิสัญญากำหนดให้แต่ละประเทศสามารถมีระบบ ABM ได้ 2 สถานีที่ตั้งซึ่งจะต้องตั้งห่างจากกันอย่างน้อย 1,300 กิโลเมตร แม้ว่าสนธิสัญญาฉบับนี้ จะไม่ได้ระบุระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ที่แน่นอนไว้แต่ยังคงมีผลบังคับใช้ โดยแต่ละฝ่ายสามารถขอยกเลิกสนธิสัญญาได้โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 6 เดือน หากแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติตามสนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของตน^{**}

⁹ Michael Sheehan, *The Balance of Power: History and Theory* (London: Routledge, 2000), p.190.

^{*} โปรดดูรายละเอียดการเจรจา SALT I ใน John Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1974).

¹⁰ Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy (Expanded Edition)*, pp.152-154.

^{**} สหรัฐอเมริกาประกาศถอนตัวออกจาก ABM Treaty อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2001 ด้วยเหตุผลที่ว่า สนธิสัญญาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อสหรัฐอเมริกาในการป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายข้ามชาติภายหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรมอาคารเวิลด์เทรด วันที่ 11 กันยายน ปี ค.ศ. 2001 โปรดดูรายละเอียดใน The White House, *ABM Treaty Fact Sheet: Announcement of Withdrawal from the ABM Treaty, 13 December 2001*. Available from: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-2.html>; INTERNET.

2. Interim Agreement on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Weapons มีเป้าหมายหลัก คือ การคงจำนวนขีปนาวุธทางยุทธศาสตร์ประเภทจู่โจมผู้อื่นทั้งที่มีอยู่แล้วและที่อยู่ในระหว่างการผลิตของแต่ละฝ่ายไว้ในจำนวนที่มีอยู่ในขณะนั้น พร้อมทั้งกำหนดให้ประเทศคู่สัญญาสามารถตรวจสอบการจำกัดอาวุธประเภทดังกล่าวของอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วยเทคนิคของตน ทั้งนี้ สนธิสัญญาฉบับนี้มีระยะเวลาบังคับใช้ 5 ปี

กล่าวได้ว่า SALT I เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตไปในลักษณะความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น โดยแต่ละฝ่ายมุ่งสร้างเสถียรภาพและการป้องกันร่วมกันบนหลักการว่าด้วยความทัดเทียมทางยุทธศาสตร์ ซึ่งจะนำไปสู่การผ่อนคลายความตึงเครียดทางการทหารต่อกัน¹¹ ดังนั้น สิ่งที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตได้รับจาก SALT I คือ การลดความหวาดระแวงที่มีต่อกันและการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศทั้งสอง ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์หลักของประเทศ¹²

สำหรับผลประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มหาอำนาจทั้งสองต่างได้รับจาก SALT I คือ การยังคงรักษาสถานะ (Status Quo) ของการเป็นมหาอำนาจและความเป็นผู้นำของลัทธิทางการเมืองของตนไว้เช่นเดิม เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตสามารถใช้สนธิสัญญาทั้งสองฉบับเป็นคำกล่าวอ้างในการไม่เผยแพร่และ/หรือถ่ายโอนความรู้และเทคโนโลยีอาวุธทางยุทธศาสตร์ให้แก่พันธมิตรของตน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้ประเทศอื่นมีอาวุธดังกล่าวไว้ในครอบครองเพื่อสร้างและขยายอำนาจทางการทหารให้มีลักษณะเทียบเคียงกับตนได้ กระนั้นก็ดี มหาอำนาจทั้งสองต้องเผชิญกับท่าทีที่ไม่เห็นด้วยและความหวาดระแวงของประเทศพันธมิตรของตนต่อการตัดสินใจดังกล่าว เช่น จีนได้แสดงความไม่พอใจต่อสหภาพโซเวียตที่ปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาวุธยุทธศาสตร์แก่จีน หรือกรณีฝรั่งเศสที่ตัดสินใจถอนตัวออกจากองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) เป็นต้น

อนึ่ง นอกเหนือจากความต้องการหลีกเลี่ยงสงครามนิวเคลียร์และสภาวะ “จุดแห่งความหวาดกลัว” ข้างต้นแล้ว สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างมีปัจจัยอื่นที่เร่งเร้าให้ต้องเจรจา SALT อย่างจริงจัง โดยสหรัฐอเมริกานั้นส่วนหนึ่งต้องการใช้สหภาพโซเวียตเป็นตัวกลางใน

¹¹ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1985), p.299.

¹² Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy (Expanded Edition)*, pp.155-156.

การกดดันให้เวียดนามเหนือยอมเจรจากับตนเพื่อยุติสงครามเวียดนามตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว และอีกส่วนหนึ่ง คือ การเข้ามาแสวงหาและรักษาผลประโยชน์อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน

ส่วนสหภาพโซเวียตนั้น SALT I ถือเป็นหลักฐานอันชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับของสหรัฐอเมริกาต่อสถานะทางยุทธศาสตร์ที่ทัดเทียมของสหภาพโซเวียต ซึ่งสหภาพโซเวียตสามารถใช้เป็นข้อกล่าวอ้างถึงความแข็งแกร่งของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และความอ่อนแอของลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง¹³ นอกจากนี้ สหภาพโซเวียตต้องการใช้สหรัฐอเมริกาเป็นตัวคานาคูล่ออำนาจกับจีน ซึ่งในอดีตเป็นประเทศหนึ่งในค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต แต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 สหภาพโซเวียตขัดแย้งกับจีนเกี่ยวกับการตีความและปฏิบัติตามแนวคิดมาร์กซ์-เลนินและความขัดแย้งในบริเวณชายแดน ซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นจนนำไปสู่การเผชิญหน้าและการปะทะทางการทหาร จีนประกาศแยกตัวออกมาและดำเนินนโยบายโดยอิสระตามความเชื่อของตน พร้อมกับหันไปปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ทำให้สหภาพโซเวียตจำเป็นต้องร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อป้องกันมิให้ประเทศทั้งสองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากเกินไป

สำหรับความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนนั้นปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อแต่ละฝ่ายต่างพยายามแข่งขันในการแผ่ขยายอิทธิพลของตนเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคดังกล่าว

3.1.3 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 กล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาประเมินจีนว่า เป็นประเทศบริวารและเป็นตัวแทนของสหภาพโซเวียตในการแผ่ขยายลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ผลก็คือสหรัฐอเมริกาจึงดำเนินนโยบายต่อต้านและปิดล้อมจีนมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่าง ๆ ทั้งทางด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ เช่น การส่งกองเรือที่ 7 (Seven Fleet) เข้าประจำการบริเวณช่องแคบไต้หวัน การจัดส่งกองกำลังทหารเข้าประจำการในพื้นที่บริเวณเส้นขนานที่ 38 ในคาบสมุทรเกาหลี การให้ความช่วยเหลือทางการทหารแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียเพื่อต่อต้าน

¹³ Leszek Buszynski, *Soviet Foreign Policy and Southeast Asia* (Kent: CroomHelm Ltd., 1986), p.41.

การขยายอิทธิพลของกลุ่มประเทศฝักใฝ่ลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ การโดดเดี่ยวจีนออกจากเวทีประชาคมระหว่างประเทศด้วยการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาลคอมมิวนิสต์ของเหมา เจ๋อตง ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการห้ามการค้าต่างประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมกับจีน¹⁴

ในขณะที่จีนมองสหรัฐอเมริกาว่า เป็นภัยคุกคามต่อตนเองเนื่องจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ทางการเมือง โดยสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนต่อรัฐบาลเจียง ไคเช็กซึ่งพ่ายแพ้ต่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนและลี้ภัยไปอยู่ที่เกาะไต้หวัน และความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากสงครามในคาบสมุทรเกาหลี โดยสหรัฐอเมริกากล่าวหาจีนว่าเป็นฝ่ายเริ่มต้นใช้กำลังทางการทหารในสงครามดังกล่าว แม้ว่าจีนจะพยายามแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวว่ามีได้ปรารถนาจะคุกคามหรือใช้กำลังต่อรัฐใด อีกทั้งยังต้องการจะอยู่ร่วมกับรัฐอื่นอย่างสันติแม้ว่าจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไร้ผล¹⁵ เมื่อสหรัฐอเมริกานำประเด็นดังกล่าวเข้าที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติเพื่อเป็นข้ออ้างในการคัดค้านการพิจารณารับจีนเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ อีกทั้งยังทำให้หลาย ๆ ประเทศรู้สึกหวาดระแวงต่อจีน

ทั้งนี้ จากการรับรู้ต่อการเป็นปรปักษ์ระหว่างกัน ทำให้การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนจึงมีลักษณะเย็นชาและหวาดระแวงต่อกัน

การปิดล้อมและสกัดกั้นจีนของสหรัฐอเมริกาผ่อนคลายลงในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนตาม “หลักการนิคสัน” (Nixon Doctrine) โดยเฉพาะการสกัดกั้นและปิดล้อมการแผ่ขยายของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อันเป็นผลมาจากการต่อต้านสงครามเวียดนามของประชาชนชาวอเมริกัน ในขณะที่เดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับการสูญเสียความได้เปรียบทางยุทธศาสตร์ เมื่อสหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพทางการทหารของตนและสามารถก้าวขึ้นมาเป็นสถานะทางยุทธศาสตร์ในระดับเทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการควบคุมอำนาจของสหภาพโซเวียตที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

¹⁴ Charles W. Freeman, Jr., “The Process of Rapprochement: Achievements and Problems,” in *Sino-American Normalization and Its Policy Implications* eds. Gene T. Hsiao and Michael Witunski (New York: Praeger Publisher, 1989), pp.1-2.

¹⁵ Golam W. Choudhury, *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC Since 1970* (Boulder, CO: Westview Press, 1982), pp.20-22.

สหรัฐอเมริกาใช้กลยุทธ์ “ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์สามเหลี่ยม” (Strategic Triangle) ด้วยการนำจีนเข้ามาเป็นหนึ่งในคู่อำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เนื่องจากสหรัฐอเมริกามองว่า จีนเป็นประเทศที่มีอำนาจมากประเทศหนึ่ง โดยพิจารณาจากขนาดประเทศที่กว้างใหญ่ จำนวนประชากร และทรัพยากรธรรมชาติอันมหาศาล แม้ว่าจะมีการพัฒนาประเทศอยู่ในระดับต่ำก็ตาม ดังนั้น สหรัฐอเมริกาเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับความสัมพันธ์กับจีนโดยมีเป้าหมายหลัก คือ จะช่วยเพิ่มอำนาจแก่สหรัฐอเมริกาในการคานดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียต และเร่งเร้าให้สหภาพโซเวียตหันมาร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ซึ่งจะช่วยลดความตึงเครียดทางการทหาร รวมทั้งจีนอาจจะมีส่วนช่วยสหรัฐอเมริกาในการเจรจากับเวียดนามเหนือเพื่อยุติสงครามเวียดนามได้

สำหรับจีนเห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้จีนต้องปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาประการแรกคือ การคานดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียต¹⁶ แม้ว่าในอดีตสหภาพโซเวียตและจีนต่างมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ดังเห็นได้จากสหภาพโซเวียตเป็นประเทศแรกๆ ที่ให้การรับรองต่อรัฐบาลของพรรคคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตงภายหลังการสถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 1949 และการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่จีน ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในสภาพอ่อนแอและกำลังฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และต้องต่อต้านการคุกคามจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำไปสู่การลงนามร่วมกันใน Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance ในปี ค.ศ. 1950¹⁷

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนไม่ได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลมาจากการมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน แต่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์แห่งชาติที่แต่ละฝ่ายต่างคาดหวังที่จะได้รับจากความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยสหภาพโซเวียตต้องการจีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของตนเพื่อคานดุลอำนาจกับฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย ส่วนจีนต้องการความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูประเทศให้สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง¹⁸ แต่จากการที่ประเทศทั้งสองต่างมีสหรัฐอเมริกาเป็นภัยคุกคามร่วม ดังนั้น ความ

¹⁶ William R. Kintner, *The Impact of President Nixon's Visit to Peking on International Politics* (Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute, 1972), pp.11-15.

¹⁷ Michel Oksenburg, “China: A Tortuous Path onto the World's Stage,” in *A Century's Journey: How the Great Powers Shape the World*, ed. Robert A. Pastor (New York: Basic Books Group, 1999), pp.306-308.

¹⁸ *Ibid.*, p.314.

สัมพันธภาพระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ คือ การต่อต้านสหรัฐอเมริกา และผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เองกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสองในเวลาต่อมา

ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนเริ่มต้นขึ้นอย่างชัดเจนในปี ค.ศ. 1953 เมื่อจีนกล่าวหาสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของครุสชอฟว่า บิดเบือนลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ภายหลังกรุสชอฟหันไปฟื้นฟูความสัมพันธ์กับยูโกสลาเวียซึ่งในอดีตเคยมีความขัดแย้งกับสหภาพโซเวียตในสมัยสตาลิน ทั้งนี้ การหันไปคืนดีกับยูโกสลาเวียทำให้จีนหวาดระแวงว่า สหภาพโซเวียตอาจจะหันไปคืนดีกับฝ่ายตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันไปในทิศทางความร่วมมือมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการของครุสชอฟในปี ค.ศ. 1959 การลงนามร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตใน The Nuclear Test Ban Treaty ในปี ค.ศ. 1963 รวมทั้งสหภาพโซเวียตปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธยุทธศาสตร์แก่จีน พฤติกรรมเหล่านี้ของสหภาพโซเวียตส่งผลให้จีนทวิตความรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้น เนื่องจากเกรงว่า สหภาพโซเวียตจะระงับการสนับสนุนจีนในการต่อต้านฝ่ายตะวันตก และหันไปร่วมมือกับฝ่ายตะวันตกเพื่อต่อต้านจีน¹⁹

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนดำเนินมาจนถึงจุดแตกหักเมื่อ สหภาพโซเวียตจัดส่งกองกำลังเข้าไปเสริมกองกำลังของตนตามบริเวณแนวชายแดนสหภาพโซเวียต-จีน และในมองโกเลียในปี ค.ศ. 1968 ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 กองกำลังของประเทศทั้งสองมีการปะทะกันที่บริเวณเกาะเจเนเป่า (Chen-pao) หรือดามันสกีในแม่น้ำอัสซูรี (Ussuri) ทำให้จีนเกรงว่า สหภาพโซเวียตอาจจะเปิดสงครามกับตน ประกอบกับสหภาพโซเวียตประกาศแนวคิดการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมเอเชีย (Collective Security System) ปี ค.ศ. 1969 เพื่อขยายอิทธิพลของตนออกมาสู่ทวีปเอเชียและเพื่อปิดล้อมจีน ทำให้จีนจำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านอิทธิพลของสหภาพโซเวียต²⁰

¹⁹ K. S. Nathan, *Détente and Soviet Policy in Southeast Asia* (Kuala Lumpur: Gateway Publishing House, 1984), p.39.

²⁰ Golam W. Choudhury, *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC Since 1970* pp.57-58.

สำหรับปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้จีนปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา คือ การได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศแทนจีนคนละชาติในเวทีสหประชาชาติ โดยผลจากการดำเนินนโยบายปิดล้อมจีนของสหรัฐอเมริกา ทำให้จีนไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งส่งผลต่อการรับรองความชอบธรรมของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์จีน ประกอบกับจีนมีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศของตนให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่น เนื่องจากการดำเนินนโยบายปฏิวัติวัฒนธรรมที่ผ่านมาตามแนวคิดของประธานเหมา เจอตงนั้นเน้นการก่อกองกำลังทางการเมืองเป็นหลักโดยละเลยประเด็นด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนประสบปัญหาความยากจน ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ รวมทั้งไต้หวันและฮ่องกงกลับมีการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาย่อมจะเป็นโอกาสอันดีสำหรับจีนในการก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกหนึ่งของประเทศประชาคมระหว่างประเทศ โดยจีนสามารถใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศเพื่อเป็นช่องทางในการแสวงหาความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนการพัฒนาประเทศของตนต่อไป

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มต้นที่ระดับประชาชน เช่น ปริมาณการค้าขายระหว่างภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาและจีนที่เพิ่มมากขึ้นภายหลังสหรัฐอเมริกาผ่อนคลายมาตรการปิดล้อมทางเศรษฐกิจต่อจีน การผ่อนผันข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินทาง ทำให้ประชาชนของทั้งสองประเทศสามารถเดินทางไปมาได้สะดวกมากขึ้น การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม กีฬา สังคม เทคโนโลยี เช่น ปี ค.ศ. 1971 ทีมปิงปองสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมการแข่งขันในจีนตามคำเชิญของจีน²¹ จากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องจนมาถึงระดับรัฐต่อรัฐ เมื่อประธานาธิบดี นิกสันเดินทางไปเยือนจีนอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งนำไปสู่การลงนามร่วมกันใน "แถลงการณ์ร่วมเซี่ยงไฮ้" (Shanghai Communique) เพื่อเป็นกรอบในการปรับความสัมพันธ์กลับเข้าสู่สภาพปกติต่อไป ดังเห็นได้จากความร่วมมือในการจัดการประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาระหว่างกัน เช่น ปัญหาอินโดจีนซึ่งจีนให้การช่วยเหลือด้านการทหารแก่เวียตนามเหนือ ปัญหาไต้หวันซึ่งสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนแก่จีนคนละชาติ ปัญหาสถานะของญี่ปุ่นภายหลังการลดบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจีนเกรงว่า ญี่ปุ่นจะหวนกลับไปสู่นโยบายทหารนิยมเหมือนในอดีต เป็นต้น

²¹ Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's: Shaping a Durable Peace* (Washington, DC: U.S. Government Printing House, 1973), pp.11-15.

กล่าวได้ว่า ช่วงปี ค.ศ. 1967-1975 เป็นช่วงเวลาที่ระบบระหว่างประเทศอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญ อันเป็นผลมาจากการรับรู้ที่แปรเปลี่ยนไปต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศของประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน โดยสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ สงครามเย็นซึ่งเป็นการต่อสู้แข่งขันทางอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นได้ถูกแทนที่ด้วยการคานดุลอำนาจในลักษณะพันธมิตรทางยุทธศาสตร์สามเส้า (สหรัฐอเมริกา-สหภาพโซเวียต-จีน) โดยการดำเนินนโยบาย “ผ่อนคลายความตึงเครียด” นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและจีนที่สามารถพัฒนาความสัมพันธ์อันดีต่อกันได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คือ การรับรู้ที่แปรเปลี่ยนไปของประเทศที่มีอำนาจรองลงมา โดยเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียน ดังเห็นได้จากการปรับตัวของประเทศเหล่านี้เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะจีนและเวียดนามในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ทำให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอินโดนีเซีย มลายา * ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ฝักใฝ่ลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยมีความวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่ใกล้ชิดหรือเชื่อมติดกับประเทศดังกล่าว ประกอบกับประเทศเหล่านี้ต่างมีความสามารถด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลให้ไม่อาจพัฒนาความสามารถด้านการทหารให้อยู่ในระดับสามารถปกป้องตนเองจากภัยคุกคามได้ ดังนั้น จากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยการแข่งขันและไม่เป็นมิตรอันเป็นผลมาจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ประเทศเหล่านี้ทำการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมดังกล่าวด้วยการร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจนอกทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เช่น สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา (The Philippines-American Mutual Defence Treaty) ปี ค.ศ. 1951 สนธิสัญญาการป้องกันระหว่างมลายูและอังกฤษ (The Anglo-Malayan Defence Agreement) ปี ค.ศ. 1957 สนธิสัญญาอาร์คส์-ถนัด (Rusk-Thant Communique) ปี ค.ศ. 1962 สนธิสัญญาการป้องกันร่วมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Collective Defense Treaty) ปี ค.ศ. 1954 ระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และไทย เป็นต้น รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศภายในภูมิภาคด้วยตนเองในรูปแบบของ “สถาบัน (Regime)” เช่น สมาคมอาสา (Association of Southeast Asia: ASA) ปี ค.ศ. 1961 มาฟิลินโด

* ในขณะนั้นสิงคโปร์ยังเป็นส่วนหนึ่งของมลายา แต่ได้แยกตัวออกมาเป็นรัฐอิสระในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1965

(MAPHILINDO) ปี ค.ศ. 1963 และสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ปี ค.ศ. 1967 ตามลำดับ

การปรับตัวดังกล่าวโดยเฉพาะความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจภายนอกช่วยเสริมสร้างอำนาจแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ดังเห็นได้จากการที่ไม่มีประเทศใดเพ็ญพลังหรือพ่ายแพ้แก่ภัยคุกคามดังกล่าว แต่ในอีกแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือดังกล่าวกลายเป็นช่องทางสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจภายนอกใช้เป็นข้อกล่าวอ้างในการเข้ามาบีบบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องดำเนินนโยบายอิงต่อประเทศมหาอำนาจ เช่น ไทยยินยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้สนามบินอู่ตะเภาเพื่อเป็นฐานทัพอากาศชั่วคราวในการทำสงครามเวียดนามตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น ดังนั้น กล่าวได้ว่า การจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นขึ้นอยู่กับประเทศมหาอำนาจภายนอกเป็นสำคัญ²²

สำหรับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประเทศในภูมิภาค (ซึ่งจะรวมตัวกันเป็นอาเซียน) เผชิญในช่วงปี ค.ศ. 1967-1975 คือ ความไม่แน่นอนที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนท่าทีและบทบาทของประเทศไทยในลักษณะที่เรียกว่าจากหน้ามือเป็นหลังมือตามที่ได้นำเสนอข้างต้น การที่สหรัฐอเมริกาลดบทบาทในภูมิภาคลงตาม “หลักการนิกสัน” (Nixon Doctrine) ก่อให้เกิดสภาวะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ของโครงสร้างทางอำนาจในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เกิดความรู้สึกไม่มั่นคง แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยืนยันอย่างแข็งขันต่อการยังคงปฏิบัติตามพันธะกรณีที่ตกลงร่วมกันไว้เช่นเดิม แต่ความรู้สึกไม่มั่นคงของประเทศเหล่านี้ถูกตอกย้ำมากขึ้นเมื่อสหภาพโซเวียตและจีนต่างแข่งขันกันเพื่อขยายบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างกัน

ในอดีตนั้นสหภาพโซเวียตแทบไม่ให้ความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากพื้นที่หลักของการต่อสู้ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต คือ ทวีปยุโรป ดังนั้น บทบาทของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคแห่งนี้จึงมีเป้าหมายเพียงเพื่อต่อต้านอิทธิพลของ

²² Chiang Hai Ding, "Southeast Asian Perceptions of the Future of the Region," in Directions in the International Relations of Southeast Asia: The Great Power and Southeast Asia, ed. Lau Teik Soon (Singapore: Singapore University Press, 1973), p.20.

สหรัฐอเมริกาเป็นหลัก มิใช่เพื่อขยายอิทธิพล²³ ดังจะเห็นได้จากการให้ความสนับสนุนทางการทหารและเศรษฐกิจแก่เวียดนามเหนือในสงครามเวียดนาม แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาถอนตัวออกจากภูมิภาคภายหลังความพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามในปี ค.ศ. 1973 ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งกับจีน ทำให้สหภาพโซเวียตเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีอิทธิพลในบริเวณนี้ โดยในปี ค.ศ. 1969 สหภาพโซเวียตประกาศแนวคิดการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมเอเชีย (Asian Collective Security System) ซึ่งกำหนดแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การละเว้นการใช้กำลังต่อกัน การเคารพในอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของแต่ละประเทศ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และการเร่งรัดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ ระหว่างกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติในท้ายที่สุด

แต่เนื่องจากแนวคิดข้างต้นเป็นเพียงข้อเสนอแบบกว้าง ๆ และมีความขัดแย้งในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนที่ได้นำเสนอไปแล้ว หรือสหภาพโซเวียตจัดส่งกองกำลังทหารขององค์การสนธิสัญญาออร์ซอเข้าปราบปรามผู้เรียกร้องเสรีภาพในฮังการีในปี ค.ศ. 1956 และเชโกสโลวะเกียในปี ค.ศ. 1968 เหล่านี้ล้วนแต่ตอกย้ำถึงพฤติกรรมการใช้กำลังและความรุนแรงของสหภาพโซเวียตในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศที่มีอำนาจน้อยกว่า ประกอบกับประเทศสมาชิกอาเซียนมองสหภาพโซเวียตในฐานะผู้ให้การสนับสนุนเวียดนามเหนือในการแผ่ขยายลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคแห่งนี้ ทำให้ประเทศเหล่านี้ยังคงหวาดระแวงต่อสหภาพโซเวียต และต่างเห็นพ้องต้องกันว่า แนวคิดการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมเอเชียเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของสหภาพโซเวียตที่จะเข้ามาแทนที่สหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจเดิมในภูมิภาค ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของสหภาพโซเวียตในการแผ่ขยายอิทธิพลของตนให้ครอบคลุมไปทั่วโลก และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจุดยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญของสหภาพโซเวียตในการปิดล้อมจีน²⁴ ดังนั้น เพื่อป้องกันการถูกรอบงำจากสหภาพโซเวียตและเพื่อหลีกเลี่ยงประเด็นที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ต่อการปรับความสัมพันธ์กับจีน ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงไม่ได้ให้การตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าวเท่าที่ควร²⁵

²³ K. S. Nathan, *Détente and Soviet Policy in Southeast Asia*, pp.35-38.

²⁴ Leszek Buszynski, *Soviet Foreign Policy and Southeast Asia*, pp.1-2.

²⁵ Lau Teik Soon, "ASEAN and Soviet Policy in Southeast Asia," in *Southeast Asia and the Great Powers*, eds. K.K. Nair and Chardran Jeshuran (Kuala Lumpur: Malaysian Economic Association, 1980), pp.68-69.

สำหรับจีนนั้นกล่าวได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมองว่า จีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนมากกว่าสหภาพโซเวียต เนื่องจากจีนมีความสภาพทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ที่ใกล้ชิดกับประเทศเหล่านี้มากกว่าสหภาพโซเวียต อีกทั้งบทบาทของจีนในภูมิภาคแห่งนี้ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 นั้นแม้ว่าจะคล้ายคลึงกับสหภาพโซเวียต คือ มุ่งแผ่ขยายลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เพื่อต่อต้านอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาด้วยการสนับสนุนทั้งทางด้านการทหารและเศรษฐกิจแก่เวียดนามเหนือในสงครามเวียดนาม แต่จีนดำเนินการในรูปแบบอื่นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือต่อการปฏิบัติการของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการเสริมสร้างอิทธิพลเหนือกลุ่มชาวจีนโพ้นทะเลที่อยู่ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เป็นต้น

แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ และสหภาพโซเวียตกลายเป็นภัยคุกคามหลักต่อจีน มิใช่สหรัฐอเมริกาเหมือนในอดีต ดังนั้น เพื่อป้องกันและต่อต้านการคุกคามจากสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ซึ่งในอดีตนั้นจีนและเวียดนามต่างมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน แต่ภายหลังการขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน เวียดนามได้เอนเอียงไปหาสหภาพโซเวียตมากขึ้น ทำให้จีนรู้สึกหวาดระแวงและไม่มั่นคงมากขึ้น²⁶ โดยจีนเสนอ “ทฤษฎีสามโลก (Theory of the Three Worlds)” ในปี ค.ศ. 1974 เพื่อโน้มน้าวและชักชวนให้ประเทศยากจนหรือประเทศกำลังพัฒนา (โลกที่สาม) และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ยุโรปตะวันออก และญี่ปุ่น (โลกที่สอง) รวมตัวกันเพื่อต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมของสหภาพโซเวียต (โลกที่หนึ่ง)

กล่าวได้ว่า ข้อเสนอ “ทฤษฎีสามโลก” ของจีนสอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การมุ่งต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมและการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ แต่การเข้าร่วมกับจีนตามแนวคิดดังกล่าวย่อมหมายถึงประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับจีนในฐานะประเทศผู้นำของตน โดยจีนอาจจะนำประเด็นดังกล่าวไปใช้เป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ามามีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะการต่อต้านการถูกปิดล้อมจากสหภาพโซเวียต ซึ่งจะส่งผลให้ภูมิภาคแห่งนี้หวนกลับเข้าสู่การเป็นเวทีของการต่อสู้และการแข่งอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจอีกครั้งหนึ่ง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการหลีกเลี่ยง ประกอบกับจีนเองยังคงให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และกลุ่มชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศ

²⁶ Steven I. Levine, “China in Asia: The PRC as a Regional Power,” in *China's Foreign Relations in the 1980s*, ed. Harry Harding (New Haven: Yale University Press, 1984), pp.117-118.

สมาชิกอาเซียน ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนรู้สึกไม่มั่นใจต่อท่าทีต่อจีน ดังนั้น จึงไม่มีประเทศสมาชิกใดตอบรับต่อข้อเสนอ "ทฤษฎีสามโลก" ของจีน

อนึ่ง นอกเหนือจากบทบาทที่เพิ่มขึ้นของสหภาพโซเวียตและจีนแล้ว ยังมี การเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกประการหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ทวีความตึงเครียดมากขึ้น และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการปรับตัวของประเทศสมาชิกอาเซียน นั่นคือ ชัยชนะที่เบ็ดเสร็จของฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เหนือคาบสมุทรอินโดจีนในปี ค.ศ. 1975 ซึ่งนำไปสู่การรวมประเทศของเวียดนามและการจัดตั้งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาและลาว โดยความสำเร็จดังกล่าวทำให้เวียดนามกลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางการทหารสูงสุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทวีความรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้น เนื่องจากการเผชิญหน้าโดยตรงเป็นครั้งแรกระหว่างฝ่ายเสรีประชาธิปไตยของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 (ในขณะนั้น) และฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของกลุ่มประเทศอินโดจีนซึ่งมีเวียดนามเป็นแกนหลัก อีกทั้งในเวลาเดียวกันนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเผชิญปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการแทรกซึมบ่อนทำลายของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในแต่ละประเทศ เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เป็นต้น ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากประเทศภายนอกทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเร่งดำเนินการ

แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า แต่ละประเทศรับรู้ต่อความมั่นคงของภูมิภาคในแง่มุมที่แตกต่างกัน²⁷ กล่าวคือ อินโดนีเซียมุ่งนโยบายการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเป็นหลัก ในขณะที่มาเลเซียยืนยันการดำเนินนโยบายความเป็นกลาง ฟิลิปปินส์และไทยต่างยังคงต้องการธำรงความเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐอเมริกา ส่วนสิงคโปร์นั้นยังคงยึดมั่นในนโยบายการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจยังคงธำรงอยู่ในภูมิภาคเพื่อคานดุลอำนาจระหว่างกัน ทำให้แต่ละประเทศต่างจัดการปัญหาดังกล่าวตามแนวทางของตน เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทยให้การสนับสนุนจีนในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1971 การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนและมาเลเซียในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งต่อมาฟิลิปปินส์และไทยในปี ค.ศ. 1975 เป็นต้น

²⁷ Pranee Saipiroon Thiparat, "ASEAN Security Cooperation: Problems and Prospects" (Doctoral Dissertation, Department of Politics, Princeton University, 1995).

พฤติกรรมดังกล่าวของประเทศสมาชิกดูเหมือนว่า อาเซียนไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคและความต้องการประเทศสมาชิกได้ แต่สิ่งหนึ่งที่ทุกประเทศสมาชิกต่างตระหนักและยอมรับเป็นอย่างดี คือ ความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจนั้นมีขอบเขตและระดับความเข้มข้นเกินกว่าที่ตนจะเข้าไปจัดการได้โดยลำพัง ประกอบกับประเทศสมาชิกเองยังมีความหวาดระแวงต่อกัน ดังนั้น อาเซียนจึงเป็นทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมในขณะนั้นสำหรับประเทศสมาชิก

ในการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งการเร่งรัดความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นในช่วงนี้นั้น อาเซียนมุ่งเน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก การเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในหมู่ประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่การแสวงหาช่องทางที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น รวมทั้งการสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่ประเทศสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากกลไกความร่วมมือในรูปการประชุมระดับรัฐมนตรีและคณะกรรมการต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ (AMM) คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสาร การบริการการจราจรทางอากาศ และการอนุสัญญามหาสมุทร (Permanent Committee on Communication, Air Traffic Services and Meteorology) คณะกรรมการถาวรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Permanent Committee on Science and Technology) เป็นต้น

การประกาศปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ.1971 ถือเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและตอบสนองความต้องการของประเทศสมาชิกที่ต่างมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะให้เสถียรภาพและความมั่นคงของตนให้พ้นจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปหรือลักษณะใด รวมทั้งการไม่เข้าไปพัวพันกับความขัดแย้งของมหาอำนาจ โดยอาเซียนมุ่งที่จะให้ปฏิญญาดังกล่าวเป็นกรอบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกกลุ่มโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น อาเซียนคาดหวังที่จะให้ประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน ค้ำประกันความเป็นกลางของภูมิภาคแห่งนี้ โดยส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการคานดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจด้วยกันเอง และอีกส่วนหนึ่งคือ การสร้างสภาพแวดล้อมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีลักษณะที่มั่นคงมากขึ้นในระดับที่สามารถคาดการณ์ได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น แต่ไม่มีประเทศมหาอำนาจใดให้การรับรองต่อปฏิญญาดังกล่าว

นอกจากนี้ อาเซียนยังพยายามที่จะเสริมสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคด้วยตนเองหลังจากการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1973 โดยการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศอินโดจีน คือ กัมพูชาและลาว ดังจะเห็นได้จากอาเซียนได้เชิญลาวและกัมพูชาเข้าร่วมพิธีเปิดการประชุม AMM ครั้งที่ 6 ณ ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1973 อีกทั้งยังจัดตั้งกลไกความร่วมมือของตน คือ คณะกรรมการประสานงานอาเซียนว่าด้วยการฟื้นฟูบูรณะประเทศในอินโดจีน (ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States: ACCRIS) เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามสนธิสัญญาปารีสว่าด้วยการสงบศึกและการฟื้นฟูสันติภาพในเวียดนามและการหยุดยิงในเวียดนาม (The Paris Agreement on Ending War and Restoring Peace in Vietnam) อย่างไรก็ตาม อาเซียนไม่สามารถดำเนินบทบาทผ่านกลไกดังกล่าวได้ตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากการต่อสู้ระหว่างฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้ กัมพูชา และลาวยังคงดำเนินต่อไป โดยในท้ายที่สุดฝ่ายแรกพ่ายแพ้ต่อฝ่ายหลังในปี ค.ศ. 1975

แม้ว่ากลไกความร่วมมือจะไม่สามารถรองรับบทบาทของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาสำคัญของภูมิภาคและของประเทศสมาชิก คือ ปัญหาความมั่นคงอันเกิดจากภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แต่กลไกความร่วมมือดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของอาเซียนตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน กล่าวได้ว่า อาเซียนประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการทำหน้าที่องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในหมู่ประเทศสมาชิกอันเป็นขั้นตอนแรกที่จะนำไปสู่การแสวงหาลู่ทางที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น การหลีกเลี่ยงการเข้าไปพัวพันในการแข่งขันต่อสู้ของประเทศมหาอำนาจ และการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้รับผลประโยชน์มากที่สุดหรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ดังจะเห็นได้จากตลอดระยะเวลาของการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจนั้น ไม่มีประเทศมหาอำนาจใดสามารถกล่าวอ้างถึงชัยชนะอันเด็ดขาดของตนเหนือประเทศมหาอำนาจอื่นได้ ซึ่งหมายความว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงปลอดภัยจากการถูกครอบงำอย่างสมบูรณ์จากประเทศมหาอำนาจ

3.2 บริบทระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1976-1990

แม้ว่าระบบระหว่างประเทศช่วงปี ค.ศ. 1967-1975 จะอยู่ในภาวะ “ผ่อนคลายความตึงเครียด” ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า ภาวะสงครามเย็นอันเป็นการต่อสู้แข่งขันระหว่างลัทธิเสรีประชาธิปไตยและลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จะสลายหายไป หากแต่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในขอบเขตจำกัด โดยมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันไป เช่น การต่อสู้ระหว่างรัฐบาลอัฟกานิสถานและฝ่ายกบฏมุจาฮิดีนระหว่างปี ค.ศ. 1979-1989 โดยฝ่ายแรกได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต ในขณะที่ฝ่ายหลังมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

นอกจากนี้ สภาพอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศทำให้รัฐต้องพึ่งตนเองและอยู่ร่วมกับรัฐอื่นด้วยความหวาดระแวงต่อกัน ความร่วมมือระหว่างรัฐเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากทุกรัฐต่างพยายามจะไม่ร่วมมือกับรัฐอื่น ทำให้ทุกรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสูญเสียผลประโยชน์ร่วมที่พึงจะได้รับซึ่งถือได้ว่าเป็นผลลัพธ์ที่ไร้ประโยชน์ที่สุดของความร่วมมือระหว่างรัฐ ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างละเมิดต่อข้อตกลง SALT I ที่ได้กระทำร่วมกัน โดยแต่ละฝ่ายต่างยังคงพัฒนาจำนวนหัวรบนิวเคลียร์ที่อยู่ในการครอบครองของตนอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 3-1) ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริการิเริ่มโครงการ Strategic Defense Initiative (SDI) ซึ่งสหภาพโซเวียตต้องการให้สหรัฐอเมริกายกเลิกโครงการดังกล่าวเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของตน ทำให้ภาวะการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมาหยุดชะงักลง และหวนกลับไปสู่การแข่งขันการสะสมอาวุธระหว่างมหาอำนาจทั้งสองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเห็นได้จากความล้มเหลวของการเจรจาเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ครั้งที่ 2 (Strategic Arms Limitations Treaty: SALT II) ในปี ค.ศ. 1985²⁸

²⁸ Lawrence W. Lerner and Donald W. Treadgold, editors, *Gorbachev and the Soviet Future* (Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1988), p.13.

ตารางที่ 3-1 จำนวนหัวรบนิวเคลียร์ในครอบครองของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต
ปี ค.ศ. 1964-1988

ปี ค.ศ.	สหรัฐอเมริกา	สหภาพโซเวียต
1964	4,180	771
1968	4,839	1,605
1972	7,601	2,573
1976	10,436	3,477
1980	10,608	7,480
1984	11,508	9,626
1988	13,000	10,834

ที่มา SIPRI, *SIPRI Yearbook 1992: World Armament and Disarmament*, p.21.

นอกเหนือจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตแล้ว การเผชิญหน้าและต่อสู้ระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งตามที่น่าเสนอไว้ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทวีความตึงเครียดให้เพิ่มมากขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค ทั้งนี้ การต่อสู้ เผชิญหน้า และแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจนั้นปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนใน “ปัญหากัมพูชา” ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ 1980 และปัญหากัมพูชาเองที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีนัยต่อการปรับตัวของอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990

3.2.1 ปัญหากัมพูชา

ปัญหากัมพูชาเป็นความขัดแย้งระหว่างเวียดนามและกัมพูชา* โดยเวียดนามรุกรานดินแดนกัมพูชาประชาธิปไตยเมื่อปลายปี ค.ศ. 1978 และสามารถบุกยึดกรุงพนมเปญเป็น

* ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามและกัมพูชาเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยฝรั่งเศสเข้ามาเป็นเจ้าของอาณานิคมในคาบสมุทรอินโดจีน โปรดดูรายละเอียดได้ใน Stephen J. Morris, *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and the Causes of War* (Stanford, CA.: Stanford University Press, 1999). และ

ผลสำเร็จในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1979 โดยมีเป้าหมายหลักที่จะยึดครองประเทศดังกล่าว แต่เวียดนามกล่าวอ้างเหตุผลของการรุกรานดังกล่าวว่า ต้องการช่วยเหลือชาวกัมพูชาให้รอดพ้นจากการถูกสังหารหมู่โดยรัฐบาลเขมรแดงภายใต้การนำของพอลพต ดังจะเห็นได้จากจำนวนประชากรกัมพูชาที่ลดลงอย่างรวดเร็วจากเดิม 7 ล้านคนเหลือเพียง 4 ล้านคน²⁹ ทั้งนี้ ภายหลังจากการยึดครองกัมพูชาได้แล้ว เวียดนามจัดตั้งรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (People's Republic of Kampuchea: PRK) ในปี ค.ศ. 1979 ภายใต้การนำของเฮง สัมริน ขึ้นมาแทนรัฐบาลเดิมซึ่งรัฐบาลใหม่ได้รับการรับรองจากสหภาพโซเวียตและพันธมิตรเท่านั้น พร้อมกันนี้ เวียดนายังตั้งกองกำลังทหารของตนเป็นจำนวนถึง 2 แสนคนไว้เพื่อรักษาความสงบในกัมพูชา โดยไม่มีท่าทีที่จะถอนกำลังทหารดังกล่าวออกไปจากกัมพูชา³⁰ ส่วนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยของพอลพตซึ่งลี้ภัยออกไปนอกประเทศนั้นร่วมมือกับสมเด็จเจ็ญและนายซอน ซานซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีกัมพูชาและเป็นผู้นำต่อต้านกลุ่มเขมรแดงในการจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government of Democratic Kampuchea: CGDK) ในปี ค.ศ. 1982 เพื่อต่อต้านและขับไล่กองกำลังทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา

ผลกระทบที่เกิดจากการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามในระดับระหว่างประเทศ คือ การสั่นคลอนของสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงของประเทศสมาชิกอาเซียนถูกกระทบกระเทือนโดยตรง ดังเห็นได้จากไทยต้องเผชิญหน้าและปะทะกับกองกำลังทหารของเวียดนามที่ประจำการอยู่ตามบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา รวมทั้งการหลั่งไหลของชาวกัมพูชานับแสนคนที่ลี้ภัยสงครามเข้ามาในไทยทั้งที่พักพิงอยู่ในค่ายผู้อพยพในเขตแดนไทยและที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งกลายเป็นภาระอันหนักหน่วงเกินกว่าที่ไทยและอาเซียนจะแบกรับได้โดยลำพัง และจำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือจากนานาประเทศ

Malcolm Caldwell, "Background to the Conflict in Indochina," *Monthly Review* (September 1979): 1-21.

²⁹ Cheung Ka-hing, *Kampuchea: Historical and Global Context of the Conflict* (Hong Kong: Center for the Progress of People, 1981), p. i.

³⁰ Ministry of Foreign Affairs, *Documents on the Kampuchean Problem 1975-1985* (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 1985), p.V.

ตารางที่ 3-2 งบประมาณที่ใช้ในการบริหารกิจการผู้อพยพอินโดจีน ปี ค.ศ. 1975-1990

หน่วย: ล้านบาท

ปี ค.ศ.	งบประมาณจากไทย	งบประมาณจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)
1975	15.59	182.00
1980	20.96	374.21
1985	14.77	193.39
1990	22.42	181.29

ที่มา เอกสารประกอบคำบรรยายปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย 2533.

แม้ว่าเวียดนามกล่าวอ้างหลักมนุษยธรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การกระทำ
ของตน แต่การยอมรับการกระทำของเวียดนามในกัมพูชาเท่ากับการยอมรับการใช้กำลังซึ่งขัดต่อ
หลักการของกฎบัตรสหประชาชาติทั้งในแง่หลักการอธิปไตยของรัฐและการห้ามการแทรกแซงหรือ
ยึดครองประเทศใดด้วยกำลังทหาร ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนานาประเทศที่ต้องคัดค้านการ
กระทำดังกล่าวของเวียดนาม

อนึ่ง นอกเหนือจากกัมพูชาและเวียดนามในฐานะประเทศคู่กรณีแล้ว ยังมี
ประเทศมหาอำนาจภายนอกที่เข้ามามีส่วนร่วมในปัญหาดังกล่าวด้วย คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพ
โซเวียต และจีน ซึ่งแต่ละประเทศต่างมองและมีผลประโยชน์ต่อบัญหากัมพูชาแตกต่างกันไป
ดังนี้³¹

สหรัฐอเมริกา เนื่องจากการลดบทบาทด้านการทหารภายหลังความพ่ายแพ้
ในสงครามเวียดนาม ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องการพัวพันกับปัญหากัมพูชาเท่าที่จำเป็น ดังเห็นได้
จากสหรัฐอเมริกาเพียงแต่คัดค้านการกล่าวอ้างของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาและ
รัฐบาล CGDK ที่ว่า ตนเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องและชอบธรรมของกัมพูชาตามกฎหมายระหว่าง
ประเทศ พร้อมทั้งแสดงท่าทีเห็นด้วยที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ชาวกัมพูชากำหนด
อนาคตของตนเอง แต่ท่าทีและบทบาทต่อบัญหากัมพูชาของสหรัฐอเมริกาแปรเปลี่ยนไป

³¹ Cheung Ka-hing, *Kampuchae: Historical and Global Context of the Conflict*, pp.18-24.

เมื่อสหภาพโซเวียตเร่งพัฒนาฐานทัพอากาศและฐานทัพเรือที่เมืองดานังและอำมคัมรานห์ในเวียดนาม ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อฐานทัพอากาศคลาดและฐานทัพเรือที่อ่าวซูปิคในฟิลิปปินส์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เพื่อรักษาสถานะของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และความต้องการจำกัดบทบาทเท่าที่จำเป็น สหรัฐอเมริกาสับสนุนประเทศและองค์กรส่วนภูมิภาค (อาเซียน) ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาดังกล่าว ให้เป็นตัวแสดงหลักในเรื่องนี้

สหภาพโซเวียต ต้องการรักษาอิทธิพลของตนในคาบสมุทรอินโดจีน และเพื่อปิดล้อมจีน โดยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหารต่อเวียดนามและรัฐบาล PRK ของเฮง สัมริน

จีน ให้ความช่วยเหลืออยู่เบื้องหลังแก้มพูชา (รัฐบาล CDGK) เพื่อต่อต้านการถูกปิดล้อมจากสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากจีนให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมากแก่รัฐบาล CGDK เพื่อใช้ในการต่อต้านรัฐบาลเฮง สัมรินและกองกำลังของเวียดนาม รวมทั้งการทำสงคราม "สังคมนิยม" เวียดนามในปี ค.ศ. 1979 นอกจากนี้ จีนยังให้การสนับสนุนแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนและอาเซียนในการจัดการปัญหาดังกล่าวด้วย

แม้ว่าประเทศมหาอำนาจเหล่านี้จะมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน แต่ทุกประเทศต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การกีดกันมิให้อีกฝ่ายอื่นเข้ามามีอิทธิพลเหนือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างจริงจังจึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวดำเนินไปอย่างยาวนานและยืดเยื้อถึง 10 ปี อนึ่ง จากที่นำเสนอไว้แล้วว่า ปัญหากัมพูชาส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้น ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ อาเซียน

ผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน คือ การต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และการยึดมั่นต่อหลักการ ZOPFAN ที่ต้องการให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และมีความเป็นกลาง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในรูปหรือลักษณะใด แต่ปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาระดับโลก มิใช่ปัญหาระดับภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะมีประเทศมหาอำนาจอยู่เบื้องหลังของประเทศคู่กรณีตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยท่าทีของอาเซียนต่อปัญหากัมพูชา คือ 1) ให้เวียดนามถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชา 2) ให้ประชาชนชาวกัมพูชาเป็นผู้กำหนดอนาคตด้วยตนเอง และ 3) ให้ทุกฝ่ายยุติการเข้าแทรกแซงต่อกิจการภายในของรัฐใน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทุกรูปแบบ³² ดังเห็นได้จากมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนจำนวน 16 ครั้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว³³ แต่ประเทศสมาชิกล้วนแต่เป็นประเทศที่มีอำนาจจำกัด ดังนั้น การจัดการปัญหาที่พหุของอาเซียนจึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับจีน การใช้เวทีความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหา และสุดท้าย คือ การเร่งรัดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ประเทศสมาชิก

ในช่วงที่ผ่านมา นั้น สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นพันธมิตรหลักของประเทศสมาชิกอาเซียนในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ แต่การประกาศถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกาตาม “หลักการนิกสัน (Nixon Doctrine)” ทำให้ประเทศสมาชิกรู้สึกไม่มั่นใจต่อสหรัฐอเมริกา แม้ว่าสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันที่จะให้ความช่วยเหลือตามกรอบความร่วมมือหรือข้อตกลงที่กระทำไว้ก็ตาม ดังนั้น การแสวงหาความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจอื่นจึงเป็นทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว

จีนถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจที่อาเซียนมองว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้ามาคานดุลอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งการต่อต้านการคุกคามของเวียดนาม ดังเห็นได้จากกรณีจีนทำสงครามสังคมนิยมเวียดนามในปี ค.ศ. 1979 ประกอบกับในขณะนั้นจีนภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี้เติ้ง เสี่ยวผิง มีการเปลี่ยนแปลงท่าทีทางการเมืองด้วยการประกาศนโยบายสี่ทันสมัยและการเปิดประเทศสู่ภายนอกเพื่อสานสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจีนมุ่งหวังที่จะให้เป็นแนวร่วมกับตนเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต โดยจีนทำการปิดสถานีวิฑูญกระจายเสียงของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและการลดการสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคแห่งนี้

เนื่องจากประเทศสมาชิกมีการรับรู้ที่แตกต่างกันต่อจีน โดยไทยและสิงคโปร์ต่างยอมรับบทบาทของจีนในฐานะมหาอำนาจที่จะเข้ามาช่วยคานดุลอำนาจกับเวียดนามในการจัดการปัญหาที่พหุฯ ในขณะที่อินโดนีเซียและมาเลเซียกลับมองว่า ในระยะยาวแล้ว จีนจะเป็นภัยคุกคามต่อตนมากกว่าเวียดนาม ทำให้ประเทศทั้งสองมองว่า เวียดนามจะเป็น “รัฐก้นชน” ที่ดีระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และจีน ส่วนฟิลิปปินส์กลับไม่มีท่าทีใด ๆ

³² Association of Southeast Asian Nations. ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.90-97.

³³ Ministry of Foreign Affairs, Documents on the Kampuchean Problem 1979-1985, pp.1-10.

ต่อประเด็นนี้ โดยความขัดแย้งในผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นตัวเหนี่ยวรั้งมิให้ความร่วมมือระหว่างรัฐเกิดขึ้น เนื่องจากรัฐมักจะมีมุมมองตอบสนองต่อผลประโยชน์สูงสุดของตนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงว่า รัฐอื่นจะได้รับหรือเสียผลประโยชน์หรือไม่จากการกระทำของตน

แต่เมื่อปัญหากัมพูชาทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะผลกระทบต่อประเทศสมาชิก³⁴ ดังเห็นได้จากเวียดนามจัดส่งกองกำลังของตนเข้าประจำในพื้นที่ต่าง ๆ ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่ทวีความตึงเครียดเพิ่มมากขึ้นในภูมิภาค การปะทะกันระหว่างทหารไทยกับทหารเวียดนามซึ่งบุกรุกเข้ามาในเขตแดนประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในทรัพย์สินและชีวิตของพลเรือนไทยผู้บริสุทธิ์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว รวมทั้งการหลั่งไหลของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนทั้งทางบกและทางทะเลเข้ามาในประเทศสมาชิกทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และกลายเป็นภาระที่ประเทศสมาชิกต้องแบกรับโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ประเทศสมาชิกต้องหันมาร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหา กัมพูชา โดยเฉพาะการยอมรับบทบาทของจีนในการจัดการปัญหากัมพูชา ร่วมกับอาเซียน

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การกระทำของเวียดนามเป็นการสันคลอนของสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ ดังเห็นได้จากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่ 34/22 วันที่ 14 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1979 มีมติให้เวียดนามถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชา ดังนั้น การใช้เวทีองค์การสหประชาชาติเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการจัดการปัญหาดังกล่าว อาเซียนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้น โดยการเข้าร่วมประชุมในลักษณะกลุ่มพลังทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ ในการประชุมสมัชชาทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ เพื่อรณรงค์และผลักดันให้นานาประเทศร่วมกันแก้ไขปัญหา กัมพูชา โดยสันติวิธี ดังเห็นได้จากมติที่ประชุมสมัชชาทั่วไปของสหประชาชาติต่อประเด็นดังกล่าวรวม 6 ครั้ง³⁵ พร้อมกันนี้ อาเซียนเสนอแนวทางการจัดการปัญหากัมพูชาแบบโดยรวม ซึ่งประกอบด้วย 1) การจัดส่งกองกำลังของสหประชาชาติเข้าไปควบคุมสถานการณ์ในกัมพูชา 2) การเรียกร้องให้ถอนกองกำลังต่างชาติทั้งหมดที่มีอยู่ออกจากกัมพูชาโดยเร็วที่สุดภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติ และ 3) การปลดอาวุธของฝ่ายต่าง ๆ ในกัมพูชาภายหลังการถอนตัวของกองกำลังต่างชาติ ตามลำดับ ความพยายามของอาเซียนปรากฏผลอย่างชัดเจน

³⁴ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1976-1988* 3rd ed. (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1988), pp.104-145.

³⁵ *Ibid.*, pp.11-17

มากยิ่งขึ้น โดยมีจำนวนประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ออกเสียงสนับสนุนการจัดการปัญหาแกมพูชาโดยสันติตามข้อเสนอของอาเซียนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ³⁶ เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงบทบาทและพลังทางการเมืองของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวในเวทีระหว่างประเทศ

ประการสุดท้าย การเร่งรัดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเป็นฐานอำนาจในการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากประเทศสมาชิกมีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ โดยเป็นประเด็นที่ฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นเหตุผลในการต่อต้านรัฐบาล ดังนั้น อาเซียนจำเป็นต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเห็นได้จากการสร้างกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจำนวนมากเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตน เช่น ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects: AIP) ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementation: AIC) และอื่น ๆ

แม้ว่าอาเซียนจะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกตามที่คาดหวังไว้ก็ตาม* แต่ประเทศสมาชิกไม่อาจปฏิเสธว่า การแสดงบทบาทด้านดังกล่าวของอาเซียนเป็นปัจจัยหนึ่งที่เร่งเร้าให้ประเทศสมาชิกพัฒนาประเทศของตนให้เจริญก้าวหน้าจนประสบความสำเร็จและก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาค อาเซียนทำหน้าที่จัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิก โดยประสบผลสำเร็จดังเห็นได้จากความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเองและความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ (องค์การสหประชาชาติ) ที่เกิดขึ้นเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวร่วมกัน อนึ่ง จากที่กล่าวมาแล้วว่า ปัญหากัมพูชาเป็นการต่อสู้และแข่งขันกันระหว่างมหาอำนาจที่ต่างพยายามกีดกันมิให้อีกฝ่ายหนึ่งเข้ามามีอิทธิพลเหนือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจเหล่านี้จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เร่งเร้าให้การแก้ปัญหาดังกล่าวไปในทิศทางสร้างสรรค์มากขึ้น ดังเห็นได้จากการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตปกติระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในปี

³⁶ Ministry of Foreign Affairs, Documents on the Kampuchean Problem 1979-1985, pp.60-62.

* โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2

ค.ศ. 1979 ผลสำเร็จของการเจรจา SALT II ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต รวมทั้ง การฟื้นฟูความสัมพันธ์เข้าสู่สภาพปกติระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนในปี ค.ศ. 1989 ตามลำดับ โดยท้ายที่สุด ปัญหาภัยพิบัติคลื่นสึนามิเมื่อเวียดนามถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาในปี ค.ศ. 1989 และการเลือกตั้งในกัมพูชามายใต้การจัดการขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1991

อนึ่ง นอกจากปัญหาภัยพิบัติที่ได้นำเสนอไปแล้ว ความยืดหยุ่นของการเจรจา การค้าหลายฝ่ายตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) รอบอุรุกวัยเป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่ส่งผลต่อการปรับตัวของอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกยังหมกมุ่นอยู่กับการแก้ไขปัญหามลพิษ อีกทั้งอาเซียนมีบทบาทน้อยมากต่อประเด็นดังกล่าว ทำให้การปรับตัวของอาเซียนต่อประเด็นดังกล่าวในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 ยังไม่ชัดเจนมากนัก แต่ประเด็นดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับตัวของอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. 1991-1997

3.2.2 ความยืดหยุ่นของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) รอบอุรุกวัย

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1945 ระบบการค้าระหว่างประเทศได้ดำเนินการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1947 * โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีภายใต้หลักการ 4 ประการ คือ 1) การ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศภาคี 2) การละเว้น การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน 3) การยึดหลักต่างตอบแทนและการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และ 4) การใช้กฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศภาคีเป็นกรอบในการ ตรวจสอบและควบคุมการค้า และการแก้ไขกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศภาคี³⁷ โดย GATT จะจัดให้มีเจรจาระหว่างประเทศคู่สัญญาหรือประเทศภาคีทั้งหมดเพื่อลดอุปสรรคที่

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของ GATT ใน John H. Jackson, The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence (London: Wellington House, 1999).

³⁷ Diana Tussie and David Glover, editors, The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), p.12.

กีดขวางการค้าระหว่างกัน การเจรจาแต่ละครั้งจะกำหนดเวลาไว้ซึ่งเรียกว่า “รอบ” (GATT Round) โดยมีระยะเวลารอบละ 4 ปีหรือ 6 ปีเนื่องจากประเทศภาคีมีจำนวนมาก และความหลากหลายของผลประโยชน์ ทำให้การเจรจาแต่ละรอบต้องเวลานานกว่าที่ทุกประเทศภาคีจะยอมรับในข้อมติร่วมกันได้ นับตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้ง GATT มีรอบการเจรจาแล้วทั้งสิ้น 7 รอบ

ตารางที่ 3-3 รอบการเจรจาของ GATT

รอบที่	ชื่อรอบ	ปี ค.ศ.	จำนวนประเทศภาคี ที่เข้าร่วมการเจรจา	มูลค่าการค้าที่ได้รับจากการเจรจา (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)
1	เจนีวา	1947	23	1.0
2	อันยองซี	1949	33	ไม่มีข้อมูล
3	ทอร์ควีย์	1950-1951	34	ไม่มีข้อมูล
4	เจนีวา	1956	22	2.5
5	ดิลลอน	1960-1961	45	4.9
6	เคนเนดี	1962-1967	48	40
7	โตเกียว	1973-1979	99	155

ที่มา John H. Jackson, The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence p.21.

GATT ประสบความสำเร็จในการลดอุปสรรคกีดขวางการค้าระหว่างประเทศภาคีได้ในระดับหนึ่ง³⁸ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศที่ประเทศภาคียอมรับในการใช้เป็นกรอบในการดำเนินการค้าระหว่างกัน เช่น ให้ปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากประเทศภาคีทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ห้ามใช้มาตรการจำกัดปริมาณ ยกเว้นกรณีที่มีปัญหาดุลการชำระเงิน หรือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเป็นสินค้าเกษตรที่ต้องจำกัดเพื่อให้มาตรการของรัฐบรรลุผล เป็นต้น รวมทั้งการลดอัตราภาษีศุลกากร ดังนั้น กล่าวได้ว่า GATT ช่วยให้การค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวและดำเนินไปอย่างเป็นระเบียบมากขึ้น³⁹ อย่างไรก็ดี

³⁸ Robert E. Baldwin. "Multilateral Liberalization," in The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, eds. J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), p.37.

³⁹ Patrick Low, Trading Free: The GATT and US Trade Policy (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1995), p.10.

หากพิจารณาพัฒนาการของ GATT จะเห็นได้ว่า การเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของ GATT นั้นขึ้นอยู่กับบทบาทของสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐเจ้ามหาอำนาจเป็นหลัก ซึ่งแนวคิด Neo-Realism อธิบายพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างรัฐอันเกิดจากอำนาจของรัฐเจ้ามหาอำนาจว่า รัฐเจ้ามหาอำนาจจะเป็นตัวแปรต้นของการก่อตั้ง การดำรงอยู่ และการล่มสลายของความร่วมมือระหว่างรัฐ โดยรัฐมหาอำนาจจะทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบเพื่อให้รัฐสมาชิกอื่นถือปฏิบัติ จัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือให้แก่ประเทศสมาชิก รวมทั้งแบกรับภาระและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือนั้น ๆ

จากพื้นฐานความเชื่อต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ประกอบกับการเป็นประเทศที่ได้รับคามเสียหายน้อยมากจากสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้แสดงบทบาทการเป็นประเทศเจ้ามหาอำนาจในการสร้างและค้ำจุน GATT นับตั้งแต่การริเริ่มและโน้มน้าวให้ประเทศอื่นเข้าร่วมการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ การเปิดให้ประเทศต่าง ๆ สามารถส่งสินค้าเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาได้อย่างเสรี โดยสหรัฐอเมริกาไม่ได้เรียกร้องหรือได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันจากประเทศคู่ค้าเหล่านี้ หรือการลดภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าต่าง ๆ (ยกเว้นสินค้าเกษตร) ลงถึงร้อยละ 65 ภายหลังจากเสร็จสิ้นการเจรจาอบเคนเนดี เป็นต้น ทั้งนี้ พฤติกรรมดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาสะท้อนให้เห็นถึงระบบขั้วอำนาจเดียวในโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในขณะนั้นอย่างชัดเจน

แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับปัญหาการค้าในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะการขาดดุลการค้าอย่างมหาศาล ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเปลี่ยนสถานะจากประเทศเจ้าหนี้มาเป็นประเทศลูกหนี้รายใหญ่ของโลก อันเป็นผลมาจากการเสียเปรียบดุลการค้ากับประเทศคู่ค้าสำคัญอย่างเช่นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและญี่ปุ่น⁴⁰ เนื่องจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและญี่ปุ่นต่างใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้สินค้าของสหรัฐอเมริกาเข้าไปจำหน่ายในตลาดยุโรปและตลาดญี่ปุ่นได้ยาก ประกอบกับแรงกดดันจากการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ประเทศคู่ค้าติดต่อค้าขาย “อย่างยุติธรรม” ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องปรับนโยบายการค้าระหว่างประเทศภายใต้หลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วยการนำมาตราการต่าง ๆ มาใช้เพื่อปกป้องและตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวจากสหรัฐ

⁴⁰ David N. Balaam and Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1996), p.113.

อเมริกา⁴¹ เช่น กฎหมายว่าด้วยการค้าและการแข่งขัน ปี ค.ศ. 1988 (The Omnibus Trade and Competitiveness Act) หรือที่เรียกว่า “เทรดบิลล์” (Trade Bill) ซึ่งเป็นมาตรการแบบฝ่ายเดียวที่สหรัฐอเมริกาใช้ตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่ทำการค้าอย่างไม่ยุติธรรมผ่านมาตรการ 301 พิเศษ (Super 301) และระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences: GSP) เพื่อบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดให้แก่ตน ดังเห็นได้จากการที่เกาหลีใต้ต้องปรับลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าประเภทภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ให้แก่สหรัฐอเมริกา เพื่อแลกกับการส่งออกสินค้าประเภทโทรทัศน์และเทปโทรทัศน์ไปยังตลาดสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีโรนัล เรแกน ใช้มาตรการดังกล่าวทั้งสิ้น 26 ครั้งกับประเทศคู่ค้าที่มีพฤติกรรมการค้าที่ไม่ยุติธรรมกับตนจำนวน 10 ประเทศ⁴²

ตารางที่ 3-4 มูลค่าการขาดดุล หนี้ และดอกเบี้ยของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1985

หน่วย: พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

ปี ค.ศ.	การขาดดุล	หนี้	ดอกเบี้ยจากการเป็นหนี้
1980	59.6	914.3	52.5
1983	195.4	1,381.9	87.8
1985	202.8	1,823.1	129.0

ที่มา Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, p.527.

การเจรจาการค้าแบบหลายฝ่ายรอบที่แปดของ GATT หรือที่เรียกว่า รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) จัดขึ้นที่เมืองปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) ประเทศอุรุกวัย ตามคำร้องขอของประเทศภาคีทั้งประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ญี่ปุ่น ฯลฯ และประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียน อินเดีย บราซิล ฯลฯ ที่ต้องการให้ GATT เป็นเวทีกลางในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรีและครอบคลุม

⁴¹ Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulation of International Trade* 2nd ed. (London: Routledge, 2002), pp.22-23.

⁴² Gerard Curzon and Victory Curzon Price, “The GATT Regime: Issues and Prospects,” in *GATT and Conflict Management: A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime* ed. Reinhard Rode. (Boulder, Colorado: Westview Press, 1990), pp.8-10.

ทุกกลุ่มสินค้า และแก้ไขความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศภาคีที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะนั้น เนื่องจากประเทศภาคีต่าง ๆ ได้นำมาตรการกีดกันทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและมิใช่ภาษีมาใช้เพื่อปกป้องและตอบโต้ทางการค้าระหว่างกัน ประกอบกับยังมีประเด็นทางการค้าหลายประเด็นที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในการเจรจารอบที่ผ่านมา รวมทั้งประเด็นทางการค้าใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น ประเด็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การค้าสินค้าบริการ ฯลฯ โดย GATT กำหนดระยะเวลาการเจรจาสำหรับรอบอุรุกวัยไว้ 4 ปี คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 และมีเป้าหมายสำคัญของการเจรจา 4 ประการตามปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจารอบอุรุกวัย (Ministerial Declaration on the Uruguay Round) ปี ค.ศ. 1986 คือ⁴³

1. ให้มีการเปิดตลาดการค้า โดยการลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษีศุลกากร เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศมีเสรียิ่งขึ้น
2. ปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ GATT ให้มีความรัดกุม ทันสมัย มีความน่าเชื่อถือ และสอดคล้องกับสภาวะการค้าระหว่างประเทศ (ในขณะนั้น) มากยิ่งขึ้น
3. จัดทำร่างกฎเกณฑ์ทางการค้าในประเด็นใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยมีการเจรจากรอบ GATT มาก่อน ได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade-Related Intellectual Property Agreement: TRIPS) และมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade-Related Investment Measures: TRIMs)
4. ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินนโยบายการค้าสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ อันจะเป็นการเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาของประเทศภาคี

จากเป้าหมายการเจรจาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเจรจารอบอุรุกวัยมีความ “แตกต่าง” ไปจากการเจรจาที่ผ่านมาซึ่งมักจะมุ่งเน้นการลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษี และข้อตกลงอื่นทางภาษีจะครอบคลุมเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยการเจรจารอบอุรุกวัย

⁴³ John H. Jackson, *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, pp.180-181.

สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของ GATT ที่จะผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีอย่างแท้จริงและครอบคลุมทุกกลุ่มสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าที่ถูกขู่ขู่โดยตลอดในการเจรจาที่ผ่านมา และได้กลายเป็น “ประเด็นร้อน” ของประเทศภาคีสถวนใหญ่ในขณะนั้น และสินค้าอื่น ๆ เช่น สินค้าบริการที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการค้าสินค้ากลุ่มนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศภาคี

นอกจากนี้ การเจรจาอบอุรุกวัยแสดงถึงข้อจำกัดของกลไกความร่วมมือของ GATT ที่ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นผลมาจากประเทศภาคีต่างมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยผ่านการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น ประกอบกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีการพัฒนาขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นเงื่อนไขในการนำเข้าสินค้าอาหารของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป การนำประเด็นสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการห้ามนำเข้าสินค้าของสหรัฐอเมริกา ฯลฯ ดังนั้น การปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ และกลไกการดำเนินงานของ GATT จึงเป็นประเด็นที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้ GATT สามารถทำหน้าที่องค์การด้านการค้าระหว่างประเทศต่อไปได้⁴⁴

สำหรับประเด็นที่บรรจุไว้ในการเจรจาอบอุรุกวัยมีจำนวนทั้งสิ้น 15 ประเด็น ซึ่งแบ่งออกเป็นการเจรจาการค้าสินค้า (Trade in Goods) 14 ประเด็นและการเจรจาสินค้าบริการ (Trade in Services) 1 ประเด็นนั้น ปรากฏว่า สินค้าเกษตรเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงและต่อรองระหว่างประเทศภาคีอย่างเข้มข้นที่สุด และประเด็นนี้เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การประชุมปิดรอบที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ปี ค.ศ. 1990 ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากประเทศภาคีไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้การเจรจาอบอุรุกวัยยืดเยื้อและไม่สามารถปิดรอบการเจรจาได้ตามเงื่อนไขเวลา⁴⁵

⁴⁴ Ibid., p.26.

⁴⁵ Robert L. Paalberg, “Why Agriculture Blocked the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game,” in *World Agriculture and the GATT*, ed. William P. Avery (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp.39-40.

สินค้าเกษตรเป็นประเด็นที่ประเทศภาคีต่างหลักเลียงที่จะหยิบยกขึ้นมาสู่ การเจรจาภายใต้ GATT แม้ว่าจะมีการนำประเด็นดังกล่าวเข้ามาสู่การเจรจาก่อนหน้านี้ คือ ในรอบดิลลอน (รอบที่ห้า) รอบเคนเนดี (รอบที่หก) และรอบโตเกียว (รอบที่เจ็ด) แต่ก็มีความ ก้าวหน้าน้อยมาก เนื่องจากมีการคัดค้านว่า การต่อรองระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร จะเป็นชนวนที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการเจรจา GATT โดยรวม⁴⁶ ในการเจรจารอบอุรุกวัยนั้น ประเทศภาคีต่างมีความกระตือรือร้นที่จะเจรจาประเด็นสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นปัญหาที่ค้างคา กันมานานและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศภาคีดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ปรินญา รัฐมนตรีว่าการเจรจารอบอุรุกวัย ปี ค.ศ. 1986 ได้ระบุถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข และป้องกันการจำกัดและการบิดเบือนทางการค้า รวมทั้งปัญหาผลผลิตล้นตลาดซึ่งเป็นปัญหา ทางโครงสร้างการผลิตและการตลาด โดยในรอบอุรุกวัย การเจรจามีเป้าหมายที่จะทำให้การค้า สินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรีและมีระเบียบมากขึ้น⁴⁷

1. การปรับปรุงการเข้าสู่ตลาดด้วยการลดอุปสรรคการนำเข้า
2. การปรับปรุงสภาวะการแข่งขันด้วยการแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ มาตรการอุดหนุนทั้งมวล และมาตรการอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการค้า สินค้าเกษตร รวมทั้งการลดผลกระทบเชิงลบของการใช้มาตรการเหล่านี้ให้น้อยลง
3. การลดผลกระทบจากการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรให้เหลือน้อยลงที่สุด โดยให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ประเด็นหลักของการเจรจาสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก คือ การเข้าสู่ตลาด การสนับสนุนภายใน และการแข่งขันการส่งออก โดยประเทศ/ กลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการเจรจาดังกล่าวประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ประชาคม

⁴⁶ Robert Paalberg, *Fixing Farm Trade: Options for the United States* (Cambridge: Ballinger for the Council on Foreign Relations, 1989), p.47.

⁴⁷ John H. Jackson, *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, p.184.

เศรษฐกิจยุโรป และกลุ่มแครนส์ (Crains) * ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศ/กลุ่มประเทศผู้ส่งออกหลักของสินค้าเกษตร โดยแต่ละประเทศ/กลุ่มประเทศต่างมีจุดยืนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปดังนี้

สหรัฐอเมริกา เป้าหมายหลักของการเจรจา คือ เปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรอย่างเต็มที่ โดยเสนอให้ยกเลิกนโยบายที่บิดเบือนการค้าสินค้าเกษตรทั้งหมด (Zero Option) ภายใน ปี ค.ศ. 2000 ยกเว้นโครงการภายในประเทศที่มีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อการผลิตและการค้าสินค้ากลุ่มนี้ เช่น โครงการบริจาคอาหารภายในประเทศ ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ต่างประเทศ (Food for Peace) รวมทั้งโครงการช่วยเหลือด้านรายได้แก่เกษตรกรที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิต แต่เนื่องจากข้อเสนอที่สุดขั้วอย่างมากและเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อีกทั้งเป็นข้อเสนอที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปไม่อาจยอมรับได้ สหรัฐอเมริกาจึงปรับข้อเสนอใหม่ คือ การเปลี่ยนอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรให้เป็นภาษีศุลกากร (Tariffication) และการแยกมาตรการสนับสนุนภายในออกเป็น 3 ส่วน คือ มาตรการที่ต้องยกเลิก มาตรการที่ต้องมีกฎระเบียบ และมาตรการที่ยกเว้นนั้นไม่ต้องลดการสนับสนุนลง ตามลำดับ ⁴⁸

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะแก้ไขบทบัญญัติ GATT ส่วนที่ 2 มาตราที่ 11 ว่าด้วยการห้ามใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า และมาตราที่ 16 ว่าด้วยการห้ามใช้มาตรการการให้การอุดหนุนเพื่อช่วยการส่งออก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการค้าของประเทศภาคีอื่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรแบบ “หน้ามือเป็นหลังมือ” ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950 ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษแก่สินค้าเกษตรภายใต้ GATT เพื่อให้เอื้อต่อการค้าสินค้าเกษตรของตน โดยเฉพาะการได้รับการผ่อนผันจากบทบัญญัติของ GATT ให้สามารถใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสำหรับสินค้าเกษตรได้ ซึ่งได้กลายเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจยุโรปกระทำตาม

* กลุ่มแครนส์ คือ ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร 14 ประเทศซึ่งประกอบด้วยแคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิจิ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ บราซิล อาร์เจนตินา อูรุกวัย ชิลี และโคลัมเบีย ตามลำดับ

⁴⁸ Theodore H. Cohn, “The Changing Role of the United States in the Global Agricultural Trade Regime,” in *World Agriculture and the GATT*, ed. William P. Avery (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), p.30.

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวดูเหมือนว่า สอดคล้องกับพื้นฐานความเชื่อต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะใช้ GATT เป็นเครื่องมือในการกดดันให้ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปปรับเปลี่ยนนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) เพื่อให้สินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกาส่งออกเข้าไปแข่งขันในตลาดยุโรปได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และอีกส่วนหนึ่ง คือ สหรัฐอเมริกาต้องผ่อนเบาภาระด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากที่ต้องจัดสรรแก่ภาคเกษตรของตน⁴⁹ กระนั้นก็ดี ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มแครีนส์ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรด้วยกัน

ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เป้าหมายหลัก คือ การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเสนอให้ดำเนินมาตรการระยะสั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพให้แก่ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์บางประเภทที่มีความสำคัญมากที่สุดก่อน เช่น ธัญพืช น้ำตาล ผลิตภัณฑ์นมเนย ฯลฯ จากนั้นจึงค่อยพิจารณาสินค้าตัวอื่นต่อไป การลดระดับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการในรูปแบบภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน การปรับปรุงกฎระเบียบ GATT การใช้มาตรวัดในการควบคุมปริมาณผลผลิต รวมทั้งการยกเว้นมาตรการอุดหนุนที่ไม่เชื่อมโยงหรือส่งเสริมการผลิต⁵⁰ แต่ข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่อ่อนมากและแตกต่างไปจากข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะการอุดหนุนยังคงมีอยู่และไม่ได้ผูกมัดว่าจะมีการยกเลิกการอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครีนส์ไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปจึงได้ปรับข้อเสนอของตนด้วยการให้ลดการสนับสนุนและการปกป้องบางส่วนเป็นลำดับภายใน 5 ปี และให้มีการทบทวนใหม่หลังจากครบ 5 ปี และให้มีการปรับดุล (Rebalancing) เพื่อปกป้องตนเอง * กระนั้นก็ดี ข้อเสนอใหม่ของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปยังคงไม่ได้รับการยอมรับจาก

⁴⁹ Tim Josling, "The GATT: Its Historical Role and Importance to Agricultural Policy and Trade," in *The Political Economy of Agricultural Trade & Policy*, eds. Hans J. Michelmann, Jack C. Stabler, and Gary G. Storey (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p.160.

⁵⁰ H. Wayne Moyer, "The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at All Costs," in *The Political Economy of Agricultural Trade & Policy*, eds. Hans J. Michelmann, Jack C. Stabler, and Gary G. Storey (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p.96.

* การปรับดุล (Rebalancing) เป็นการปรับระดับการคุ้มครองเพื่อรักษาสมดุลภายในระบบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ เช่น หากมีการลดการอุดหนุนการผลิตธัญพืชลง ต้องมีการเพิ่มการปกป้องธัญพืชทดแทนด้วยการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าธัญพืชทดแทน

สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครีนส์เช่นเดิม โดยเฉพาะประเด็นการปรับดุล เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนทางการค้าต่อไปได้

กลุ่มแครีนส์ แม้จะประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่หลากหลาย (ซึ่งรวมถึงสมาชิกอาเซียนบางประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย) แต่จากการที่ประเทศเหล่านี้ต่างประสบปัญหาการถูกกีดกันทางการค้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ทำให้เกิดการรวมตัวขึ้นบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกัน คือ ผลักดันให้มีการเจรจารอบอุรุกวัยเกิดขึ้น โดยมีประเด็นสินค้าเกษตรเป็นวาระสำคัญของการเจรจา สำหรับเป้าหมายของการเจรจาของกลุ่มแครีนส์ คือ การเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตรเหมือนกับสหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างกันตรงที่กระบวนการทำให้เป็นเสรี โดยกลุ่มแครีนส์เสนอให้มีข้อผูกมัดอัตราภาษีศุลกากรไว้ในระดับต่ำหรือไม่มีเลย ไม่ให้มีการใช้มาตรการกีดกันที่มีใช้ภาษี ยกเลิกข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติ GATT รวมทั้งให้คงระดับการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าไว้ ณ ระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตามลำดับ

แม้ว่าข้อเสนอของกลุ่มแครีนส์สอดคล้องกับมาตรการระยะยาวของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้มีการยกเลิกการอุดหนุนและการปกป้องสินค้าเกษตรในทุกรูปแบบ ในขณะที่เดียวกัน ข้อเสนอเกี่ยวกับการยังคงการอุดหนุนไว้ที่ระดับที่เป็นอยู่นั้นเป็นการสนับสนุนข้อเสนอของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แต่จากการที่สหรัฐอเมริกาและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่างยึดมั่นในจุดยืนของตนโดยไม่มีท่าทีที่จะประนีประนอมต่อกัน กลุ่มแครีนส์จึงปรับข้อเสนอบางส่วนของตนโดยให้มีกระบวนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรภายในระยะเวลา 10 ปีหรือน้อยกว่า การเปิดตลาดนำเข้าและยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งการเปลี่ยนอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรให้เป็นภาษีศุลกากร (Tariffication) ตามลำดับ

กล่าวได้ว่า ข้อเสนอของกลุ่มแครีนส์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเศรษฐกิจเสรีที่ปล่อยให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทในการกำหนดอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตร อีกทั้งเป็นความพยายามที่จะขยายโอกาสของการเข้าสู่ตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะตลาดยุโรปซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มมาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ แต่ด้วยเป้าหมายที่ให้การเจรจารอบอุรุกวัยประสบผลสำเร็จ ประกอบกับการมีจุดยืนต่อการเปิดการค้าเสรีสำหรับสินค้าเกษตรเหมือนกัน ทำให้กลุ่มแครีนส์ตัดสินใจร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อสร้างแรงกดดันให้ประชาคม

เศรษฐกิจยุโรปยอมปรับเปลี่ยนท่าทีของตน⁵¹ ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอที่ปรับใหม่ของกลุ่มแครนส์ ทั้งในส่วนของการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรภายในระยะเวลาที่ตกลงกันและการเปลี่ยนอุปสรรคที่มีไว้ภาษีศุลกากรให้เป็นภาษีศุลกากร (Tariffication)

การเจรจาระหว่างสามฝ่ายดำเนินไปด้วยความเข้มข้น โดยแต่ละฝ่ายพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน จนมาถึงการเจรจาในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการเจรจาที่ได้กำหนดไว้ แต่สหรัฐอเมริกาและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปยังคงไม่อาจตกลงกันได้ แม้ว่า GATT เสนอข้อเสนอสื่อที่พัฒนามาจากข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาขั้นสุดท้าย เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงทางด้านสินค้าเกษตรและข้อตกลงทั้งหมดของการเจรจารอบอุรุกวัย แต่การประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงบรัสเซลส์ ปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นการประชุมปิดรอบการเจรจาต้องเลื่อนการเจรจาออกไปโดยไม่มีข้อตกลงใด ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่างยังคงยืนกรานต่อจุดยืนของตน ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติมอบหมายให้ Mr. Arthur Dunkel เลขาธิการ GATT รับผิดชอบในการดำเนินการเจรจาต่อไปเพื่อให้ได้ข้อตกลงในทุกประเด็นที่มีการเจรจา ซึ่งปรากฏว่า การเจรจาสินค้าเกษตรสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ในปี ค.ศ. 1993* และนำไปสู่การประกาศปิดรอบการเจรจาในปี ค.ศ. 1994

อนึ่ง ประเด็นหนึ่งที่สำคัญและไม่อาจมองข้ามได้ในการเจรจารอบอุรุกวัย คือ บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงบทบาทของประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้น

แม้ว่า GATT จะจัดตั้งมาแล้วถึง 40 ปี แต่การเจรจา GATT ที่ผ่านมานั้นจะตกอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีห้าอำนาจเป็นหลัก ทำให้ GATT ถูกมองว่าเป็น "สมาคมของรัฐที่ร่ำรวย" (Rich Men's Club) ที่แทบจะไม่มีที่ทางให้แก่ประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียน แต่การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและนโยบายการค้าที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออก โดยตลาดส่งออกที่สำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

⁵¹ Diana Tussie, "Holding the Balance: The Crains Group in the Uruguay Round," in *The Political Economy of Agricultural Trade & Policy*, eds. Hans J. Michelmann, Jack C. Stabler, and Gary G. Storey (Boulder, CO: Westview Press, 1990), pp.197-198.

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลงเรื่องสินค้าเกษตรได้ใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, *คำแปล กรมสารคดีท้าย รวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย* (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537)

และญี่ปุ่น ตามลำดับ ทำให้ปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้⁵² สำหรับปัญหาการค้าระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเผชิญร่วมกัน⁵³ ได้แก่ 1) ราคาสินค้าตกต่ำอันเป็นผลมาจากการขยายตัวลดลงของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2) ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนและปัจจัยในการผลิตสินค้า และการคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ มาทดแทนผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ เช่น ยางสังเคราะห์แทนยางธรรมชาติ ฯลฯ 3) การกีดกันทางการค้าในรูปภาษีศุลกากรของประเทศที่พัฒนาแล้วสำหรับสินค้าแปรรูปและกึ่งแปรรูป 4) ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และญี่ปุ่น ทำให้เกิดความไม่มั่นคงและความไม่แน่นอนในระบบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน 5) การประชุมประจำปีของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (G7) ซึ่งได้กลายเป็นเวทีสำคัญในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ในการเจรจาอบอุรุกวัยนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการเจรจา⁵⁴ ประการแรก ความหวาดกลัวต่อสิ่งที่จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหากการเจรจาอบอุรุกวัยไม่เกิดขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง ทำให้ต่างไม่ต้องการจะเผชิญสภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจและการกีดกันทางการค้าของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นตลาดส่งออกหลักของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคยเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศสมาชิกอาเซียนในช่วงดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² Mohamed Ariff, "Multilateral Trade Negotiations: ASEAN Perspectives," in *The Uruguay Round: ASEAN Trade Policy Options*, eds. Mohamad Ariff and Tan Loong-Hoe (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp.1-3.

⁵³ Narongchai Akrasanee, "ASEAN Trade Policy Options: An Overview," in *The Uruguay Round: ASEAN Trade Policy Options*, eds. Mohamad Ariff and Tan Loong-Hoe (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp.203-204.

⁵⁴ *Ibid.*, pp.7-10.

ตารางที่ 3-5 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นบรูไน) ปี ค.ศ.
1970-1987

ปี ค.ศ.	1970-1980	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
อินโดนีเซีย	7.9	9.9	7.9	2.2	4.2	5.8	1.9	3.2	3.0
มาเลเซีย	7.8	7.8	7.1	5.6	6.1	7.9	-1.0	0.5	4.7
ฟิลิปปินส์	6.0	5.0	3.8	2.9	1.1	-4.5	-3.7	0.2	5.1
สิงคโปร์	9.6	10.3	9.9	6.3	7.9	8.1	-1.8	1.9	8.8
ไทย	6.9	5.8	6.3	4.1	5.8	6.2	3.8	3.4	6.6
อาเซียน	7.6	7.8	7.0	4.2	5.0	4.7	-0.2	1.8	5.6

ที่มา ดัดแปลงจาก Narongchai Akrasanee, "ASEAN Trade Policy Options: An Overview," in *The Uruguay Round: ASEAN Trade Policy Options*, eds. Mohamad Ariff and Tan Loong-Hoe, p.201.

ประการที่สอง คือ ความต้องการที่จะนำเสนอข้อเสนองานของตนเข้าสู่เวทีการเจรจา เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน แทนที่จะปล่อยให้รัฐมหาอำนาจเจรจาตกลงกันเองเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากผลการเจรจาที่ผ่านมา นั้นมุ่งที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศภาคีที่มีอำนาจมากเป็นหลัก ในขณะที่ผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศสมาชิกอาเซียน นั้นกลับถูกละเลยหรือลดทอนลง เช่น ผลการประชุมรอบโตเกียว ปรากฏว่า ประเด็นสินค้าสิ่งทอ เสื้อผ้า และรองเท้าถูกจัดให้เป็นสินค้าอ่อนไหวที่จะไม่มีการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากรต่ำกว่าที่เป็นอยู่ ในขณะที่ประเด็นอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษีกลับมีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

นอกจากนี้ การใช้ GATT เป็นเวทีการเจรจาต่อรองและแก้ไขปัญหาทางการค้า เป็นทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมต่อประเทศภาคีที่มีอำนาจจำกัดอย่างประเทศสมาชิกอาเซียน มากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีอำนาจมากกว่าตน เช่น ญี่ปุ่นกำหนดอัตราภาษีการนำเข้าไม้ตัดจากสหรัฐอเมริกาในระดับที่ต่ำกว่าของประเทศสมาชิก

อาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งในช่วงดังกล่าว ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างประสบปัญหาการส่งสินค้าของตนเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ *

ประการสุดท้าย คือ ท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศมหาอำนาจไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และญี่ปุ่น ซึ่งต่างต้องการประนีประนอมและแก้ไขปัญหาด้านการค้าระหว่างกัน ดังจะเห็นได้จากการต่อรองระหว่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มหัวแข็ง (Hard Liner) จากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีอินเดียและบราซิลเป็นแกนนำต่อประเด็นสินค้าบริการ โดยสหรัฐอเมริกาต้องการให้บรรจุประเด็นดังกล่าวไว้ในกรอบการเจรจา แต่จะต้องแยกออกจากการเจรจาการค้าสินค้าตามข้อเสนอของกลุ่มดังกล่าว ทำให้ประเทศสมาชิกเล็งเห็นถึงโอกาสและความเป็นไปได้ในการเจรจาต่อรองครั้งนี้ อันเป็นผลมาจากผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศภาคี คือ การผลักดันให้การเจรจาเกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จตามความคาดหวังของตน ⁵⁵

เป้าหมายร่วมกันของประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การเข้าสู่ตลาดได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น โดยไม่มีอุปสรรคทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ หรือมีในรูปของภาษีในระดับต่ำ การไม่เลือกปฏิบัติ และการยึดปฏิบัติตามบทบัญญัติ GATT แต่จากการที่เป็นประเทศที่มีอำนาจจำกัด ประกอบกับประเด็นเศรษฐกิจไม่ใช่ผลประโยชน์ร่วมของประเทศไทยในขณะนั้น ดังนั้น การจัดการปัญหาดังกล่าวจึงกระทำในรูปต่างคนต่างทำ โดยประเทศไทยเลือกที่จะร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาเดียวกัน โดยเล็งเห็นว่า การร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาที่เผชิญร่วมกันจะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ทุกประเทศที่เข้าร่วมมากกว่าการดำเนินแต่โดยลำพัง ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมกลุ่มแครีนส์ของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย การเข้าร่วมกลุ่ม G-77 รวมทั้งการร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง เช่น ไทยตกลงที่จะไม่หยิบยกประเด็นแรงงานขึ้นมาบนเวทีการเจรจาสินค้าบริการ ในขณะที่สิงคโปร์จะไม่คัดค้านไทยเกี่ยวกับประเด็นสินค้าเกษตร เป็นต้น

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศของอาเซียนได้ใน Varakom Samakoses and Benjawan Meesrikul Kladjarem, editors, Barriers to ASEAN Access to the U.S., Japan and the EEC, Papers and Proceedings of the Eleventh Annual Conference of the Federation of ASEAN Economic Association (FAEA), Bangkok, Thailand, November 27-29, 1986 (Bangkok: The Economic Society of Thailand, 1987).

⁵⁵ Mohamed Ariff, The Role of ASEAN in the Uruguay Round: Opportunities and Constraints (San Francisco, CA: ICS Press, 1993), p.26.

การมีส่วนร่วมในการเจรจาของประเทศสมาชิกอาเซียนจะแตกต่างกันไปตามการรับรู้และผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก⁵⁶ โดยอินโดนีเซียในฐานะผู้นำเข้าและผู้ผลิตสินค้าเกษตรต้องการจะให้คงการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบค่าชดเชยจากประเทศที่พัฒนาแล้วและการสนับสนุนภายใน มาเลเซียให้ความสำคัญต่อปัญหาการกีดกันการค้าปาล์มน้ำมันและข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบค่าชดเชยจากประเทศที่พัฒนาแล้วต่อถั่วเหลือง ในขณะที่ฟิลิปปินส์นั้นประสบปัญหาด้านการค้าสินค้าเกษตรน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญ ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงกระทำในรูปแบบทวิภาคีเป็นหลัก ดังนั้น เป้าหมายของฟิลิปปินส์ในการเจรจารอบ อูรุกวัยจึงไม่เด่นชัดเท่าใดนัก

สำหรับไทยนั้นกล่าวได้ว่า เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ให้ความสำคัญและติดตามการเจรจาสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เนื่องจากสินค้าเกษตรหลายรายการของไทยประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าทั้งในรูปแบบภาษีและมิใช่ภาษี เช่น ข้าว โดยญี่ปุ่นห้ามนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ในขณะที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้ตั้งภาษีนำเข้าสูงมากซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวไทยในตลาดยุโรปสูงตามไปด้วย ส่วนสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการพิเศษ 301 เพื่ออุดหนุนแก่เกษตรกรของตนซึ่งส่งผลให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า สำหรับมันสำปะหลังซึ่งมีประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเป็นตลาดสำคัญนั้นต้องเป็นไปตามปริมาณโควตาการส่งออกที่ได้รับจัดสรรจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในแต่ละปีตามหลักการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints: VERs) ส่วนน้ำตาลที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกานั้นได้ลดลงอย่างชัดเจนเนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกสิทธิ GSP พร้อมทั้งจำกัดปริมาณการนำเข้ารวมทั้งข้าวโพดซึ่งไทยมีตลาดประเทศกำลังพัฒนาเป็นตลาดสำคัญ แต่ไม่อาจแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาเนื่องจากสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนภายใน ทำให้ราคาข้าวโพดของสหรัฐอเมริกาท่ำกว่าข้าวโพดไทย ดังนั้น เป้าหมายของไทยในการเจรจาสินค้าเกษตรครั้งนี้ คือ การลดอุปสรรคทางการค้าและการบิดเบือนการค้าสินค้าเกษตร

ส่วนบรูไนและสิงคโปร์ไม่ได้เข้าร่วมการเจรจาสินค้าเกษตรในครั้งนี้ เนื่องจากภาคเกษตรไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจหลักของบรูไน ในขณะที่สิงคโปร์ไม่มีภาคเกษตร แต่สิงคโปร์มีเป้าหมายทางอ้อมต่อการเจรจาดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการเป็นประเทศนายหน้าหรือคนกลางของการค้าสินค้าเกษตร

⁵⁶ Ibid., pp.27-30.

การดำเนินการดังกล่าวของประเทศสมาชิกอาเซียนประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการผลักดันให้การเจรจารอบอุรุกวัยเกิดขึ้นได้ โดยสินค้าเกษตรเป็นหนึ่งในประเด็นการเจรจา รวมทั้งการเข้าร่วมการเจรจาตั้งแต่แรกเริ่มมาจนถึงปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการเจรจา แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อาจบรรลุสู่เป้าหมายสุดท้ายตามต้องการได้ คือ การเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตรโดยการลดอุปสรรคและการบิดเบือนทางการค้า เพราะสหรัฐอเมริกาและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่างยึดมั่นในข้อเสนอของตน ทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยไม่อาจปิดรอบได้ตามที่นำเสนอไปแล้ว และกลายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศสมาชิกเนื่องจากเกรงว่า หากการเจรจา GATT รอบอุรุกวัยต้องประสบความล้มเหลว จะทำให้การกีดกันทางการค้าทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งกลายเป็นแรงผลักดันที่นำไปสู่การปรับตัวของอาเซียนอีกครั้งหนึ่งในยุคหลังสงครามเย็น คือ การสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่อาเซียนประสบในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 คือ การเผชิญหน้าและแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจผ่านปัญหาแกมพูชาและการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย ซึ่งอาเซียนจำเป็นต้องเข้าไปพัวพันกับการเผชิญหน้าดังกล่าวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยปัญหาแกมพูชาและความยึดถือของการเจรจา GATT รอบอุรุกวัยสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1976-1990 ประการแรก คือ ความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งในอดีตเคยแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น แต่ในช่วงดังกล่าวบริบททั้งสองระดับกลับเชื่อมประสานกันและมีอิทธิพลต่อกันอย่างเข้มข้น และอีกประการหนึ่ง คือ ข้อจำกัดของปัจจัยด้านการทหารในฐานะเครื่องมือของรัฐต่อการจัดการปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งรัฐไม่อาจจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้แต่โดยลำพังและจำเป็นต้องพึ่งพารัฐอื่นเพื่อให้บรรลุสู่ผลประโยชน์ของตน ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกากับการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย และสหภาพโซเวียตกับการแก้ไขปัญหายภายในประเทศ ซึ่งตอกย้ำถึงสภาวะการพึ่งพาซึ่งกันและกันที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นของรัฐในระบบระหว่างประเทศภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีลักษณะสองขั้วอำนาจในขณะนั้น

ในส่วนของอาเซียนนั้นกล่าวได้ว่า การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีนส่งผลให้อาเซียนต้องปรับตัวด้วยเช่นกัน โดยอาเซียนพยายามใช้ความได้เปรียบตามสถานการณ์ในขณะนั้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยอาเซียนจะปรับตัวได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นมา

ภาวะ “ช่องว่างทางอำนาจ” หลังจากการถอนตัวของสหรัฐอเมริกา การแข่งขันระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนเพื่อแย่งชิงการมีอิทธิพลเหนือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งความสำเร็จของฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เหนือภูมิภาคอินโดจีนในปี ค.ศ. 1975 ทำให้อาเซียนรู้สึกไม่มั่นคงและหวาดระแวง แต่ด้วยเหตุที่มีอำนาจจำกัด ทำให้อาเซียนถึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับภายนอก ดังจะเห็นได้จากประเทศสมาชิกลงนามร่วมกันในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 1987 (Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Philippines, 15 December 1987) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตย การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน และการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี

แม้ว่า TAC สะท้อนถึงความพยายามในการสร้างกรอบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคบนพื้นฐานที่ว่า รัฐจำเป็นต้องมี “สถาบัน” เพื่อเป็นเวทีกลางสำหรับดำเนินความร่วมมือในการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะด้านที่รัฐเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาเซียนทำหน้าที่เป็นเวทีกลางในการจัดการปัญหาดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้น แต่ TAC มีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติ คือ ไม่สามารถใช้บังคับกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียน ดังเห็นได้จากปัญหาก็มพูชา

กระนั้นก็ดี อาเซียนยังคงพยายามสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือของตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว ซึ่งประเด็นเศรษฐกิจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองให้แก่ประเทศสมาชิก⁵⁷ เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้นขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์พยายามหยิบบกประเด็นด้านเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมในสังคมในการโจมตีรัฐบาลของประเทศสมาชิกและโน้มน้าวให้ประชาชนหันไปเข้าร่วมขบวนการของตน ประกอบกับกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา (ปี ค.ศ. 1967-1975) นั้นมีลักษณะ Issue-Oriented ซึ่งส่งผลให้การดำเนินความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นไปอย่างกระจัดกระจายและซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น อาเซียนจึงสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจให้เป็นระบบเพื่อเร่งรัดให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง

⁵⁷ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1967-1988*, pp.27-28.

ดังเห็นได้จากการจัดตั้ง AEM และโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ASEAN PTA, ARSR, AIC เป็นต้น แต่อาเซียนต้องประสบความล้มเหลวในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทั้ง ๆ ที่ประเด็นเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของการก่อตั้งอาเซียน อีกทั้งประเทศสมาชิกกลับไม่ใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการเพิ่มอำนาจการรองต่อของตนในเวทีการเจรจา GATT ดังจะเห็นได้จากประเทศสมาชิกต่างคนต่างทำ ทั้งนี้เป็นเพราะประเด็นเศรษฐกิจไม่ใช่ผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิกในขณะนั้น ดังนั้น ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 จึงไม่ก้าวหน้า ทั้ง ๆ ที่อาเซียนได้สร้างกลไกขึ้นมามากมายก็ตาม

จะเห็นได้ว่า กลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระบบระหว่างประเทศและภายในอาเซียนเอง การปรับตัวของอาเซียนโดยการสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือนั้นทำให้อาเซียนยังคงทำหน้าที่ในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคต่อไปได้ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในการจัดการปัญหาแกมพูชา ซึ่งตอกย้ำให้เห็นถึงการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนว่า มีรากฐานมาจากจุดประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ สำหรับผลประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกได้รับนั้นเป็นเพียงบางส่วนของผลประโยชน์ทั้งหมดที่คาดหวังไว้แต่ก็อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ดังเห็นได้จากอาเซียนยังคงอยู่เพื่อทำหน้าที่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค แม้ว่าภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยร่วมหลักของประเทศสมาชิกและเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการก่อตั้งอาเซียนจะเสื่อมสลายหายไปก็ตาม

3.3 บริบทระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1991-2002

ในฐานะรัฐอภิมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวที่เหลืออยู่ในระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น สหรัฐอเมริกามีอำนาจทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารที่โดดเด่นเกินกว่าที่ประเทศอื่น ๆ ในระบบระหว่างประเทศจะสามารถก้าวขึ้นมาเทียบเคียงหรือแข่งขันได้ ประกอบกับภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยหลักของสหรัฐอเมริกาสลายไป สหรัฐอเมริกาย่อมจะกำหนดนโยบายของตนได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นอย่างไร หรือแม้กระทั่งการหันกลับไปดำเนินนโยบายแบบโดดเดี่ยวอีกครั้งหนึ่ง

แต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นไม่ใช่การยุติความขัดแย้งทั้งหมดในระบบระหว่างประเทศ ความขัดแย้งยังคงเกิดขึ้นและมีความหลากหลายและเชื่อมโยงต่อกันมากขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงความสลับซับซ้อนมากขึ้นระหว่างประเด็นต่าง ๆ อีกทั้งยังทำให้เส้นแบ่งระหว่างปัญหาภายในและภายนอกภูมิลำเนาของปัจเจกบุคคล โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐหนึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อและกลายเป็นปัญหาของรัฐอื่นได้ ประกอบกับการแพร่ขยายของอาวุธเคมีชีวภาพและอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง รวมทั้งสภาพไร้พรมแดนทำให้ปัญหาที่รัฐเคยมีการรับรู้ว่าเป็นเรื่องไกลตัว เช่น การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ภายหลังจากการใช้โดยปราศจากการวางแผนอย่างถูกต้องและเหมาะสม ยาเสพติด ฯลฯ กลับกลายเป็นเรื่องที่รัฐไม่อาจมองข้ามหรือปฏิเสธได้อีกต่อไป เพราะอาจจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐและระบบระหว่างประเทศโดยรวม

ตารางที่ 3-6 ข้อมูลทั่วไปของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน รัสเซีย และอินเดีย ปี ค.ศ. 2001

	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	จีน	รัสเซีย	อินเดีย
จำนวนประชากร (ล้านคน)	287.0	127.0	1,281.0	144.0	1,050.0
พื้นที่ (ล้านตารางกิโลเมตร)	9.4	0.4	9.6	17.1	3.2
มวลรวมรายได้ประชาชาติ (แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ)	8.8	3.8	0.7	0.1	0.4
สัดส่วนต่อการค้าโลก	15.17	5.99	4.05	1.24	0.75

ที่มา ดัดแปลงจาก The International Institute of Security Studies, The Military Balance 2000/2001. และ ศูนย์สารสนเทศการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ประเทศคู่ค้าสำคัญของโลก ปี 2541-2544.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-7 จำนวนอาวุธยุทธศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1998

ประเภท/ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	รัสเซีย	ฝรั่งเศส	จีน	สหราชอาณาจักร
จำนวนอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมดที่คาดว่าจะมีอยู่ในครอบครอง	15,500	13,000-20,000	482	434	100
ICBM	580	745	0	27	0
IRBM	0	0	0	86	0
SLBM	384	440	64	12	32
เครื่องบินทิ้งระเบิด	174	69	69	159	96

ที่มา “News Digest for May 1998,” Keesing's Record of World Events, p.42269.

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาเล็งเห็นว่า การเกี่ยวพันกับภายนอกยังคงต้องเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องกระทำต่อไป โดยสหรัฐอเมริกาสามารถใช้ความเป็นอภิมหาอำนาจของตนในการรักษาและขยายผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อให้สหรัฐอเมริกามีความมั่นคงปลอดภัยและเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น แต่การดำเนินนโยบายแบบเผชิญหน้าเหมือนที่เคยกระทำกับสหภาพโซเวียตและการเข้าไปพัวพันในทุกเรื่องนั้นเป็นทางเลือกนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็น⁵⁸ กล่าวคือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้ชาวอเมริกันลดความสนใจต่อกิจการต่างประเทศและหันมาสนใจปัญหาเรื่องปากท้องและสภาพเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีเรแกน ดังนั้นประธานาธิบดีคลินตันจึงประกาศ “หลักการคลินตัน” (Clinton Doctrine) ในปี ค.ศ. 1995⁵⁹ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การยังคงเข้าไปมีบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศ (Engagement) เพื่อป้องกันและลดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร และการขยายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา (Enlargement) โดยเฉพาะค่านิยม (Values) เกี่ยวกับประชาธิปไตยให้ครอบคลุมทั่วโลกเพื่อนำนาประเทศหันมาเดินตามเส้นทางประชาธิปไตยภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะช่วยให้สหรัฐอเมริกาสถาปนาระบบการปกครองและขยายผลประโยชน์ของตนได้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายแบบสันติ

⁵⁸ Richard N. Haass, “What to Do with American Primacy,” Foreign Affairs 78, No.5 (September/October 1999): 37.

⁵⁹ The White House, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (Washington, DC: The White House, 1995).

สำหรับเป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้ “หลักการคลินตัน” (Clinton Doctrine) ประการแรก คือ การใช้มาตรการทางทูตและการเสริมสร้างความมั่นคงด้วยศักยภาพทางการทหารที่อยู่ในสภาพพร้อมรบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสหรัฐอเมริกาต้องรักษาและปรับความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกากระทำร่วมกับประเทศที่สำคัญ ๆ ทั่วโลกเพื่อให้มีสภาวะและขอบเขตที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ประการที่สองคือ การส่งเสริมความมั่นคงด้วยการใช้กรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาในเวทีการค้าระหว่างประเทศ และประการสุดท้าย คือ การสนับสนุนประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาภายใต้ “หลักการคลินตัน” (Clinton Doctrine) เน้นการใช้มาตรการทางการทูตหรือความร่วมมือระหว่างประเทศมากกว่ามาตรการทางการทหาร เนื่องจากมาตรการดังกล่าวสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสียค่าใช้จ่ายน้อย เมื่อเทียบกับมาตรการทางการทหาร สหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการทางการทหารก็ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถบรรลุสู่เป้าหมายที่ต้องการได้⁶⁰ อีกทั้งการดำเนินนโยบายจะมีลักษณะพหุภาคี (Multilateralism) เป็นหลัก

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้แปรเปลี่ยนไปภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม ณ อาคารเวิร์ลเทรด สหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน ปี ค.ศ. 2001 * โดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งเป็นประธานาธิบดีต่อจากประธานาธิบดีคลินตัน ได้ประกาศ “หลักการบุช” (Bush Doctrine) ในปี ค.ศ. 2002⁶¹ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การปฏิบัติการก่อน (Preemptive) และการต่อต้านการแพร่ขยาย (Counterproliferation) ของอาวุธที่มีอำนาจการทำลายสูง โดยมีเป้าหมายของนโยบาย คือ ความมั่นคง การส่งเสริมการค้าแบบเสรี และประชาธิปไตย ประกอบกับสหรัฐอเมริกามองว่า ภัยคุกคามต่อสหรัฐอเมริกาภายหลังจากเหตุการณ์

⁶⁰ Ibid., pp.12-13.

* โปรดดูรายละเอียดใน “News Digest for September 2001,” *Keesing's Record of World Events* 47, No.9 (September 2001): 44333-44334.

⁶¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002 (Washington, DC: The White House, 2002).

ดังกล่าว คือ การก่อการร้ายนั้นจะเกิดขึ้นโดยไม่มี การเตือนล่วงหน้า * ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุชจะมีลักษณะแบบฝ่ายเดียว (Unilateralism) เป็นอันดับแรก และจะนำมาตราการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางการทหารเพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมายที่ต้องการ สำหรับการดำเนินนโยบายในลักษณะพหุภาคีนั้นจะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้สหรัฐอเมริกาสามารถบรรลุสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ ซึ่งแตกต่างไปจากสมัยประธานาธิบดีคลินตัน โดยพฤติกรรมดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาตอกย้ำถึงสภาพระหว่างประเทศที่อำนาจยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐ แม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

อนึ่ง นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีคลินตันและประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช มีประเด็นสำคัญที่เหมือนกัน คือ สหรัฐอเมริกาจะเข้าไปมีส่วนพัวพันเฉพาะปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ซึ่งรวมถึงผลประโยชน์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สหรัฐอเมริกาเคยละทิ้งไปหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง

กล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาดูความสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างชัดเจน เนื่องจากการยุติการเผชิญหน้ากันของมหาอำนาจและการปรับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจที่เป็นไปในทิศทางที่ร่วมมือกันตามที่ได้นำเสนอไปนั้นส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ผ่อนคลายความตึงเครียดลง ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากสหภาพโซเวียตถอนกำลังทหารของตนออกจากฐานทัพที่อ่าวคัมรันห์และเมืองดานังในเวียดนามในปี ค.ศ. 1991 ในขณะที่สหรัฐอเมริกาได้ถอนกำลังทหารของตนออกจากฐานทัพเรือที่อ่าวซูปิคในฟิลิปปินส์ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1992⁶² และที่สำคัญที่สุด คือ การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชา ทำให้สหรัฐอเมริกาเชื่อว่า ภูมิภาคแห่งนี้กำลังก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาแห่งความสงบสุขและสันติภาพ และไม่มีปัจจัยสำคัญใดที่จะเหนี่ยวรั้งให้สหรัฐอเมริกาต้องเกี่ยวพันในภูมิภาคแห่งนี้อีกต่อไป⁶³ ทั้งนี้ พฤติกรรมดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาได้ก่อให้เกิดภาวะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ขึ้น

* โปรดดูรายละเอียดใน Raphael F. Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy* The Library of Congress, CRS Issue Brief for Congress, 13 September 2001. และ Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001).

⁶² “News Digest for December 1991,” *Keesing's Record of World Events* 37, No.12 (December 1991): 38677.

⁶³ The Asia Foundation, *America's Future Role in the Asia-Pacific Region* (Tokyo: The Asia Foundation, 1990), p.4.

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁶⁴ ซึ่งส่งผลให้การแข่งขันระหว่างอำนาจในภูมิภาค คือ ญี่ปุ่นและจีน เพื่อก้าวเข้ามาเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคแห่งนี้แทนที่สหรัฐอเมริกาจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁶⁵

ในฐานะมหาอำนาจเดิม สหรัฐอเมริกาไม่อาจยอมรับพฤติกรรมดังกล่าวของ ญี่ปุ่นและจีนได้เพราะสะท้อนให้เห็นถึงการถดถอยของสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาใน เอเชียเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว ประกอบกับสหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีความสำคัญอันยิ่งยวดต่อตนทั้งในแง่ความมั่นคงและความมั่งคั่ง เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ตั้งอยู่ตรงกลางของภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก โดยเชื่อมระหว่างฝั่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับมหาสมุทรแปซิฟิกซึ่งเปรียบเสมือนหลัง บ้านของสหรัฐอเมริกา และฝั่งเอเชียใต้กับมหาสมุทรอินเดียซึ่งเป็นพื้นที่หนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญ ของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งเชื่อมเส้นทางเดินเรือเหนือ-ใต้ระหว่างฝั่งทวีปออสเตรเลียมายังภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ โดยในแต่ละปีจะมีเรือพาณิชย์จำนวนมากใช้เส้นทางดังกล่าวในการ ขนส่งสินค้าและผู้คน⁶⁶

ประกอบกับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คือ ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ต่างประสบความสำเร็จในการพัฒนา เศรษฐกิจของตนโดยเปลี่ยนผ่านจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม เทคโนโลยีขั้นสูง และได้ก้าวขึ้นมาเป็นขั้วอำนาจใหม่ในระบบเศรษฐกิจและการค้าระหว่าง ประเทศที่ทำลายต่อขั้วอำนาจเดิมเช่นสหรัฐอเมริกา อีกทั้งความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างโดดเด่น ทำให้ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้รับการคาดหมายว่า จะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของระบบเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศในทศวรรษที่ 1990

⁶⁴ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p.62.

⁶⁵ Chin Kin Wah, "Regional Perceptions of China and Japan," in *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia* ed. Chandran Jeshurun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), p.4.

⁶⁶ Zalmay Khalilzard et.al. *The United States and Asia: Towards a New U.S. Strategy and Force Structure* (Arlington, VA: RAND, 2001), p.35.

ความสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทวีเพิ่มมากขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม ณ อาคารเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ ปี ค.ศ. 2001 โดยสหรัฐอเมริกา มองว่าเป็นแหล่งพำนักหลบซ่อนของกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติ ดังนั้น ภูมิภาคแห่งนี้จึงเป็นแนวรบที่สอง (Second Front) ของการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา⁶⁷ ประกอบกับอาเซียนประกาศจุดยืนอย่างชัดเจนในการต่อต้านการก่อการร้าย ดังเห็นได้จากการประกาศปฏิญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย ปี ค.ศ. 2002 (Declaration on Terrorism)⁶⁸ และปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน II (Declaration of ASEAN Concord II) ปี ค.ศ. 2003⁶⁹ สหรัฐอเมริกาจึงใช้เป็นช่องทางในการกลับมาและคงบทบาทของตนในฐานะเจ้ามหาอำนาจเดิมไว้ รวมทั้งการผลักดันมิให้ญี่ปุ่นและจีนเข้ามามีอิทธิพลเหนือภูมิภาคแห่งนี้

ความพยายามดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาเห็นได้จากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นภายใต้ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นด้านความมั่นคง-พันธมิตรสำหรับศตวรรษที่ 21 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century) และการปรับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน การปรับเปลี่ยนท่าทีและบทบาทของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และจีนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทระหว่างประเทศและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นและอาเซียนในการปรับท่าทีและบทบาทของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

3.3.1 ความร่วมมือด้านความมั่นคงและพันธมิตรระหว่างสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นสำหรับศตวรรษที่ 21 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century)

นัยสำคัญของสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา (Japan-United States Security Treaty) ปี ค.ศ. 1951 ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือและความมั่นคงร่วมระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (Treaty of Mutual Cooperation and

⁶⁷ John Gershman, "Is Southeast Asia the Second Front?," *Foreign Affairs* 81, No.4 (July/August 2002): 60.

⁶⁸ Association of Southeast Asian Nations, *Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit* Available from: <http://www.aseansec.org/13150.htm>; INTERNET.

⁶⁹ Association of Southeast Asian Nations, *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. Available from: <http://www.aseansec.org/15160.htm>; INTERNET.

Security between Japan and the United States of America) ปี ค.ศ. 1960 คือ สนธิสัญญาดังกล่าวเปรียบเสมือนกรอบการกำหนดทิศทางนโยบายความมั่นคงของญี่ปุ่นในยุคสงครามเย็น ภายใต้การกำกับของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการปิดล้อมสหภาพโซเวียตในภูมิภาคเอเชีย และต้องการจำกัดบทบาททางการทหารของญี่ปุ่นให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการฟื้นฟูลัทธิทหารนิยมขึ้นในญี่ปุ่นอีกครั้งหนึ่ง โดยภายใต้กรอบสนธิสัญญาดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจะรับผิดชอบด้านการป้องกันภูมิภาคตะวันออกไกล ในขณะที่ญี่ปุ่นมีหน้าที่ป้องกันอธิปไตยของตนเอง ทั้งนี้ การเป็นพันธมิตรตามสนธิสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น* โดยญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 จนกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างเต็มตัวในทศวรรษที่ 1980 โดยไม่กังวลใจกับภารกิจในการป้องกันประเทศ ดังจะเห็นได้จากญี่ปุ่นไม่เคยถูกรุกรานจากภายนอก และกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นไม่เคยต้องทำสงครามกับภัยคุกคามจากต่างชาติ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งทำหน้าที่ค้ำจุนความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่นนั้นได้ใช้ฐานทัพของตนในญี่ปุ่นเพื่อสกัดกั้นการแผ่ขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและการปฏิบัติการทางการทหารของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 และยังคงอาศัยความเจริญก้าวหน้าของญี่ปุ่นในการลดการขาดดุลงบประมาณในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980

แม้ว่าสงครามเย็นสิ้นสุดแล้ว ญี่ปุ่นยังคงอาศัยการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาตามสนธิสัญญาดังกล่าวเพื่อป้องปรามการรุกรานจากภายนอก อีกทั้งญี่ปุ่นยังแยกตนเองออกจากความขัดแย้งระหว่างประเทศตามนัยแห่งมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ญี่ปุ่นไม่สามารถคงกองกำลังเพื่อการสงครามไว้ได้ ดังจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ปี ค.ศ. 1990-1991** ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมแทรกแซงทางเศรษฐกิจต่ออิรักตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และให้การสนับสนุนทางการเงินจำนวนมหาศาลแก่กองกำลังนานาชาติในการต่อต้านอิรัก แต่ญี่ปุ่นไม่เคยประกาศหรือแสดงท่าทีใด ๆ ในการจัดส่งกองกำลังของตนเข้าร่วมการปฏิบัติการดังกล่าวเลย ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาว่า ญี่ปุ่นกระทำตนเป็น “ผู้โดยสารฟรี” (Free Rider) ด้วยการตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบนเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่นานาประเทศร่วมกันรักษา โดยมีได้มีส่วนร่วมในการ

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในช่วงสงครามเย็นใน Michael J. Green and Patrick M. Cronin, *The U.S.-Japan Alliance: Past, Present and Future* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999).

** โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน John Bulloch and Harvey Morris, *Saddam's War: The Origins of the Kuwait Conflict and the International Response* (London: Faber and Faber, 1991).

รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างเหมาะสมในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การรับผิดชอบร่วมกัน (Burden Sharing) เป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในการพิจารณาความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายในยุคหลังสงครามเย็น⁷⁰ นอกเหนือไปจากประเด็นด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างทั้งสองประเทศมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็นตามที่นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา * เหล่านี้ทำให้ความผูกพันระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นภายใต้ระบบพันธมิตรในยุคหลังสงครามเย็นเริ่มเสื่อมคลายลง⁷¹

แม้ว่าจะเป็มหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเสื่อมคลายของภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต แต่ญี่ปุ่นยังคงตระหนักถึงความสำคัญของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่าและในฐานะผู้ค้ำจุนความมั่นคงให้แก่ตน ทำให้ญี่ปุ่นพยายามตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา ดังปรากฏจากการออกพระราชบัญญัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (U.N. Peacekeeping Operation) ปี ค.ศ. 1992 เพื่อญี่ปุ่นสามารถจัดส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ⁷² การเพิ่มความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับกองกำลังสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่ในญี่ปุ่นเป็นร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ซึ่งต่อมาปี ค.ศ. 1995 ปรับเปลี่ยนเป็นการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่น⁷³ รวมทั้งผลการเจรจาและข้อตกลงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การเจรจาโครงการ Structural Impediments Initiative (SII) ปี ค.ศ. 1991 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการค้าของญี่ปุ่นที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าสินค้าอเมริกัน โดยญี่ปุ่นจะเพิ่มการลงทุนภาครัฐเป็นจำนวนเงินถึง 430 พันล้านเยนในระยะเวลา 10 ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นไป ข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าประเภท Semiconductor ปี ค.ศ. 1991 และปี ค.ศ. 1996 แผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มการนำเข้าสินค้าชิ้นส่วนรถยนต์อเมริกัน (An Action Plan for Expansion of Japan's Imports of U.S.-made Auto Parts) ปี ค.ศ. 1993 กรอบการเจรจาสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นว่าด้วยการค้าภาคประกันภัย (Japan-U.S. Framework Talks on Insurance Sector) ปี ค.ศ. 1994 กรอบการเจรจาสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐ (Japan-U.S. Framework Talks on

⁷⁰ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific*, p.64.

* โปรดดูรายละเอียดข้อพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นใน Gerald L. Curtis, (ed.), *The United States, Japan, and Asia* (New York: W. W. Norton & Company, 1994).

⁷¹ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific*, p.66-67.

⁷² "News for Digest of June 1992," *Keesing's Record of World Events* 38, No.6 (June 1992): 38962.

⁷³ Derek McDougall, *The International Politics of the New Asia Pacific*, p.61.

Government Procedure) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งจะเน้นสินค้าอุปกรณ์โทรคมนาคมและบริการและอุปกรณ์ทางการแพทย์และบริการ รวมทั้งกรอบการเจรจาสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นว่าด้วยรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ (Japan-U.S. Framework Talks on Auto and Auto Parts) ปี ค.ศ. 1995 ตามลำดับ⁷⁴

ทั้งนี้ ญี่ปุ่นคาดหวังว่า ความพยายามเหล่านี้จะทำให้สหรัฐอเมริกามีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อตนและยังคงบทบาทอยู่ในภูมิภาคเอเชียต่อไป⁷⁵ เนื่องจากในขณะนั้นญี่ปุ่นรับรู้ถึงภัยคุกคามภายนอกต่อความมั่นคงของตน เมื่อจีนได้ทำการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 1995 วิกฤตการณ์ช่องแคบไต้หวันปี ค.ศ. 1996 เกาหลีเหนือทำการทดลองยิงขีปนาวุธ Taepo Dong ในปี ค.ศ. 1998 และการก่อการร้ายข้ามชาติ ดังนั้น การยังคงบทบาทของสหรัฐอเมริกาจะช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถใช้ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบพันธมิตรเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการจัดการความมั่นคงของตนและของภูมิภาคแห่งนี้⁷⁶

แต่การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกามีได้หมายความว่า สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมองภัยคุกคามในภูมิภาคเอเชียทั้งในยุคสงครามเย็นและยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะประเด็นจีนและสมรรถนะทางการทหาร ปัญหาเกาหลีเหนือกับโครงการอาวุธนิวเคลียร์ หรือแม้แต่ข้อพิพาทระหว่างญี่ปุ่นกับสหภาพโซเวียตต่อการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะ “South Kuriles” ซึ่งล้วนเป็นภัยคุกคามดั้งเดิมที่มีมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น แต่สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างมีการรับรู้และการประเมินต่อภัยคุกคามเหล่านี้แตกต่างกัน ดังเห็นได้จากญี่ปุ่นพยายามหีบยกประเด็นข้อพิพาทหมู่เกาะ “South Kuriles” มาเจรจากับสหรัฐอเมริกาหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองของใด ๆ จากสหรัฐอเมริกา⁷⁷ อีกทั้งการดำเนินกลยุทธ์ “ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์สามเส้า” (Strategic

⁷⁴ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-United States Relations, 1945-1997* Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/relation.html>; INTERNET. และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นใน Gerald L. Curtis, (ed.), *The United States, Japan, and Asia* (New York: W. W. Norton & Company, 1994).

⁷⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Major Findings of a U.S. Poll on Opinions toward Japan 1999-2003* Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/survey>; INTERNET.

⁷⁶ Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave Macmillian, 2003), p.6.

⁷⁷ Joachim Glaubitz, *Between Tokyo and Moscow: The History of an Uneasy Relationship, 1972 to the 1990s* (Honolulu, Hawaii: University of Hawaii Press, 1995), p.39.

Triangle) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ยิ่งทำให้สหรัฐอเมริกาลดความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวลงไปอีก

นอกจากนี้ ภาพพจน์ของญี่ปุ่นต่อประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะประเทศคู่กรณีกับญี่ปุ่นนั้นปรากฏอยู่ในภาพของ “ลูกน้อง” ที่เดินตามสหรัฐอเมริกาอย่างเข้มงวด ทำให้ญี่ปุ่นไม่มี “ที่ยืน” ในฐานะตัวแสดงสำคัญด้านความมั่นคงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศเพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างที่วาดหวังไว้ ดังปรากฏในสุนทรพจน์ Vladivostok Speech ของนายกอร์บาซอฟ ผู้นำสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งมีสาระหลักเกี่ยวกับนโยบายเอเชียของสหภาพโซเวียตนั้นกล่าวถึงความสำคัญของสหรัฐอเมริกาและจีนในฐานะตัวแสดงหลักของความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย โดยไม่มีการกล่าวถึงญี่ปุ่นเลย⁷⁸ หรือการเจรจาปัญหาคาบสมุทรเกาหลีที่ญี่ปุ่นพยายามจะแทรกตัวเข้าไปมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง แต่ประเทศหลักในการเจรจาดังกล่าวกลับประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา จีน เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ ในขณะที่ญี่ปุ่นนั้นกลับต้องเข้ามาร่วมแบกรับภาระค่าใช้จ่ายโครงการ Korea Peninsula Energy Development Organization (KEDO) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการเจรจาดังกล่าว โดยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ต้องร่วมกันให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือในรูปของน้ำมันและความช่วยเหลือทางด้านอื่น ๆ รวมไปถึงเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบระบายความร้อน ด้วยน้ำ (Light Water Reactor: LWR) สำหรับใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ แม้ว่าญี่ปุ่นแสดงความไม่พอใจออกมาอย่างชัดเจนต่อการถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมในการเจรจาดังกล่าวและการต้องเข้ามาร่วมแบกรับภาระความรับผิดชอบต่อ KEDO แต่ก็ไม่อาจกระทำใด ๆ ได้⁷⁹

ข้อจำกัดข้างต้นทำให้ญี่ปุ่นเล็งเห็นว่า การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกานั้นไม่เพียงพอต่อการรักษาและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตน ประกอบกับสถานะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ทำให้ประเทศในภูมิภาคเกิดความหวาดระแวงกันเอง และนำไปสู่การแข่งขันการสะสมอาวุธ อีกทั้งอาวุธนิวเคลียร์ที่แพร่กระจายไปอยู่ตามรัฐอิสระต่าง ๆ ที่แยกตัวออกมาภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ทำให้ญี่ปุ่นรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้นด้วยเกรงว่า รัฐอิสระดังกล่าวอาจจะมีศักยภาพไม่พอเพียงต่อการควบคุมและทำลายอาวุธเหล่านี้ อีกทั้งรัฐอิสระเหล่านี้กำลังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทำให้มีแนวโน้มที่จะส่งออกอาวุธเหล่านี้รวมทั้งอุปกรณ์

⁷⁸ Ibid., p.79.

⁷⁹ Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, pp.120-123.

เทคโนโลยี และบุคลากร ซึ่งจะให้อาวุธและเทคโนโลยีดังกล่าวแพร่กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ โดยปราศจากการควบคุม⁸⁰ การสร้างและขยายความสัมพันธ์อันดีกับประเทศมหาอำนาจของภูมิภาคแห่งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาดังกล่าวเป็นทางเลือกนโยบายที่เหมาะสม และประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาคเอเชียในยุคหลังสงครามเย็นตามการรับรู้ของญี่ปุ่น คือ จีน

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนโดยดั้งเดิมนั้นมีลักษณะเป็นปรปักษ์และหวาดระแวงต่อกัน แต่ในยุคสงครามเย็น ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศผันแปรไปตามความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างเป็นพันธมิตรต่อกันตามสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมปี ค.ศ. 1960 ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในช่วงทศวรรษที่ 1980 จึงเป็นการตอบสนองต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน* ดังปรากฏในสนธิสัญญาสันติภาพและมิตรภาพระหว่างญี่ปุ่นและจีน (Treaty of Peace and Friendship) ปี ค.ศ. 1978 ซึ่งญี่ปุ่นใช้สนธิสัญญาดังกล่าวเป็นกรอบในการขยายความสัมพันธ์กับจีนในยุคหลังสงครามเย็นด้วย

สำหรับจีนมองญี่ปุ่นว่า เป็นตัวแสดงที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย แต่จีนยังคงหวาดระแวงต่อญี่ปุ่น แม้ว่าภาพลักษณ์ของญี่ปุ่นนับตั้งแต่ยุคสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จะปรากฏในรูปของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นย่อมส่งผลให้ญี่ปุ่นมีอำนาจสามารถที่จะพัฒนาด้านการทหารให้อยู่ระดับที่ป้องกันตนเองจากภัยคุกคามได้ ซึ่งมีนัยถึงศักยภาพที่จะรุกรานผู้อื่นได้ด้วยเช่นกัน แต่ด้วยความต้องการจะเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในขณะนั้นเริ่มคลอนแคลนเนื่องมาจากประเด็นจตุรัสเทียนอันเหมิน ปี ค.ศ. 1989 และปัญหาวิกฤตการณ์ช่องแคบไต้หวัน ปี ค.ศ. 1996 อีกทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นลงนามร่วมกันใน The U.S.-Japan Joint Declaration on Security Cooperation ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1996 ภายหลังจากวิกฤตการณ์ไต้หวัน ซึ่งจีนฝักใฝ่การยิงขีปนาวุธในบริเวณใกล้เคียงกับช่องแคบไต้หวันเพื่อประท้วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีของไต้หวัน ซึ่งจีนถือว่าการแสดงเจตนาธรรมณ์อย่างชัดเจน

⁸⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan's 1994 Diplomatic Bluebook Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1994/c1.html>; INTERNET.

* โปรดดูรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างจีนและญี่ปุ่นในยุคสงครามเย็นใน Laura Newby, Sino-Japanese Relations: China's Perspective (London: Routledge, 1988). และ Christopher Howe, China and Japan: History, Trends, and Prospects (Oxford: Clarendon Press, 1996).

ของได้วันที่จะแยกตัวออกเป็นอิสระจากจีนโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้หนุนหลัง ทำให้จีนเกรงว่าสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นอาจจะร่วมมือกัน “ปิดล้อม” จีน ดังนั้น การร่วมมือกับญี่ปุ่นย่อมจะเป็นการเสริมสร้างอำนาจในการต่อรองกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น⁸¹ อีกทั้งยังอาจจะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะกันมิให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาบีบบทบาทในภูมิภาคแห่งนี้ด้วย⁸²

ตารางที่ 3-8 ส่วนแบ่งทางการค้าระหว่างญี่ปุ่นและจีน ปี ค.ศ. 1961-1987

หน่วย: ร้อยละ

ปี ค.ศ.	ส่วนแบ่งทางการค้าของญี่ปุ่น ต่อปริมาณการค้าทั้งหมดของจีน	ส่วนแบ่งทางการค้าของจีน ต่อปริมาณการค้าทั้งหมดของญี่ปุ่น
1961	1.2	0
1970	17.6	2.4
1975	25.7	3.6
1980	24.3	3.7
1986	23.3	4.8
1987	19.9	4.3

ที่มา ดัดแปลงจาก Christopher Howe, “China, Japan and Economic Interdependence,” Christopher Howe, China and Japan: History, Trends, and Prospects, p.113.

ญี่ปุ่นและจีนลงนามร่วมกันใน Japan-China Joint Declaration on Building a Partnership of Friendship and Cooperaton for Peace and Development ปี ค.ศ. 1998⁸³ โดยมีสาระสำคัญ คือ การยอมรับซึ่งกันและกันต่อสถานะความเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชีย ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างมากในเชิงจิตวิทยาต่อญี่ปุ่น เมื่อเปรียบเทียบกับความเป็นพันธมิตรระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นที่มีลักษณะแบบไม่

⁸¹ Robert Taylor, Greater China and Japan: Propects for an Economic Partnership in East Asia (London: Routledge, 1996), p.58.

⁸² Samuel P. Huntington, “The Lonely Superpower,” Foreign Affairs 78, No. 2 (March/April 1999): 43.

⁸³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan-China Joint Declaration on Building a Partnership of Friendship and Cooperation for Peace and Development Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-pacific/china/visit98/joint.html>; INTERNET

เท่าเทียมกัน การยอมรับความเสมอภาคซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำประเทศ และเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ การกำหนดโทรศัพท์สายด่วนโตเกียว-ปักกิ่ง การเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าในสาขาเทคโนโลยี สารสนเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ รวมทั้งการยอมรับในหลักการ “จีนเดียว” ตามลำดับ

ตารางที่ 3-9 ปริมาณการค้าระหว่างญี่ปุ่นและจีน ปี ค.ศ. 1990-1996

ปี ค.ศ.	ปริมาณการค้าทั้งหมดของจีน (พันล้านเหรียญสหรัฐ)	ปริมาณการค้ากับญี่ปุ่น (พันล้านเหรียญสหรัฐ)	สัดส่วนปริมาณการค้ากับญี่ปุ่น (ร้อยละ)
1990	116.8	18.2	15.6
1991	135.8	22.8	16.8
1992	167.3	29.0	17.4
1993	195.2	38.1	19.5
1994	236.4	46.3	19.6
1995	280.8	57.8	20.6
1996	289.9	62.2	21.4

ที่มา International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics: Yearbook
(various years)

การที่ญี่ปุ่นขยายความสัมพันธ์กับจีนแสดงถึงการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายที่เดิมเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลักมาเป็นนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคง ซึ่งญี่ปุ่นเชื่อว่าจะช่วยเสริมสร้างบทบาทด้านความมั่นคงของตนมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ นั่นคือ ญี่ปุ่นสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนได้มากขึ้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและมหาสมุทรแปซิฟิกฝั่งตะวันตกซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของญี่ปุ่น และการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ คือ การเข้าเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยที่ผ่านมาญี่ปุ่นได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิก

ประเภท Non-Permanent ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติติดต่อกันถึง 8 ครั้ง และครั้งสุดท้ายคือ ระหว่างปี ค.ศ. 1997-1998⁸⁴

นอกจากนี้ การขยายความสัมพันธ์ดังกล่าวยังสะท้อนถึงความพยายามของ ญี่ปุ่นที่จะดึงจีนเข้ามาเป็นหนึ่งในโครงสร้างอำนาจในภูมิภาคเพื่อคานดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกา เพื่อญี่ปุ่นจะได้มีอิสระมากขึ้นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของตน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่มีขอบเขตขยายขึ้นนี้ไม่ได้เป็นเครื่องค้ำประกันว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นและจีนจะสอดคล้องกันเป็นเนื้อเดียวกันในทุกประเด็น ดังเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นประท้วงการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของจีนในปี ค.ศ. 1995 และ ปี ค.ศ. 1996 หรือกรณีพิพาทในหมู่เกาะ "Sensaku Islands" ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ และล่าสุดคือ ความขัดแย้งด้านการค้าระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่ขยายตัวมากขึ้น ดังเห็นได้จากจีนได้ประกาศกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าญี่ปุ่นจำนวน 60 ประเภท ได้แก่ รถยนต์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องปรับอากาศ ฯลฯ ในอัตราร้อยละ 100⁸⁵

อนึ่ง นอกเหนือไปจากการขยายความสัมพันธ์กับจีนแล้ว ญี่ปุ่นยังขยายความสัมพันธ์กับรัสเซียอีกด้วย โดยลงนามใน Tokyo Declaration on Japan-Russia Relations ปี ค.ศ. 1993⁸⁶ เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและรัสเซียให้กลับเข้าสู่สภาพปกติ สาธิตสำคัญของข้อตกลงดังกล่าว คือ การสนับสนุนปฏิรูปประชาธิปไตยและการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางของประธานาธิบดีเยลต์ซิน ร่วมกันแก้ไขข้อพิพาทกรณีหมู่เกาะ "South Kuriles" การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำประเทศและเจ้าหน้าที่ระดับสูง การควบคุมอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง รวมทั้งความร่วมมือด้านการจัดการของเสียจากโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ ตามลำดับ

⁸⁴ Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1997 Diplomatic Bluebook: Japan's Foreign Policy in a World of Deepening Interdependence Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1997/1-d.html>; INTERNET.

⁸⁵ "China Imposes 100% on some Japanese Products," China Reform Monitor No.392 (25 June 2001). Available from: <http://www.afpc.org/crm/crm392.htm>; INTERNET.

⁸⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo Declaration on Japan-Russia Relations Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/declaration.html>; INTERNET.

การขยายความสัมพันธ์ระหว่างจีนและญี่ปุ่นส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาตระหนักบทบาทที่เพิ่มขึ้นและท้าทายของจีนในฐานะมหาอำนาจใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น โดยมองว่า การขยายความสัมพันธ์ดังกล่าวจะก่อประโยชน์อย่างมากแก่จีน ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน การพัฒนาและถ่ายโอนเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยต่าง ๆ ของญี่ปุ่นให้แก่จีน โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านการทหาร ซึ่งจะทำให้ความได้เปรียบด้านอาวุธยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกามีอยู่ลดลง⁸⁷

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากเกินไป และเพื่อผลักดันให้ญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากขึ้นอันจะเป็นการแบ่งเบาภาระของสหรัฐอเมริกาไปด้วย สหรัฐอเมริกาจึงปรับกรอบความร่วมมือกับญี่ปุ่นโดยการลงนามใน Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century ปี ค.ศ. 1996⁸⁸ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยสหรัฐอเมริกายังคงทำหน้าที่ค้ำจุนความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่น ดังจะเห็นจากสหรัฐอเมริกายังคงกองกำลังทหารจำนวน 100,000 นายไว้ในญี่ปุ่น ในขณะที่ญี่ปุ่นต้องร่วมรับผิดชอบการบำรุงรักษาสถานทัพและกองกำลังดังกล่าวเช่นเดิม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่อความร่วมมือระดับภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงความร่วมมือระหว่างจีนและญี่ปุ่นข้างต้นด้วย ซึ่งสะท้อนความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะเข้าไปเป็นตัวกลางสอดแทรกในความสัมพันธ์ระหว่างจีนและญี่ปุ่น แม้ว่าสถานะของญี่ปุ่นตามสนธิสัญญาฉบับนี้จะมีระดับเท่าเทียมกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นกว่าฉบับเดิม แต่สหรัฐอเมริกายังคงบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายความมั่นคงของญี่ปุ่นเหมือนเช่นเดิม

กล่าวได้ว่า ความร่วมมือด้านความมั่นคงและการเป็นพันธมิตรระหว่างสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century) ในแง่มุมหนึ่งแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกายังคงบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งเป็นสัญญาณสำคัญของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง

⁸⁷ Morton I. Abramowitz, Funabashi Yoichi, and Wang Jisi, *China-Japan-U.S.: Managing the Trilateral Relationship* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1998), p.9.

⁸⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century* Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>; INTERNET.

ประเทศที่แปรเปลี่ยนไปในลักษณะเท่าเทียมกันมากขึ้น การปรับเปลี่ยนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ด้วยเช่นกัน

3.3.2 การปรับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนจะมีพัฒนาการในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกันในปี ค.ศ. 1979 ดังเห็นได้จากความร่วมมือที่ขยายตัวอย่างเด่นชัด เช่น การแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง การถ่ายโอนเทคโนโลยีทางการทหาร การขายอาวุธยุทธโปกรณ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ดี อย่างไรก็ดี เนื่องจากความสัมพันธ์นี้ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ร่วมกัน คือ การคานดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียต ดังนั้นการล่มสลายของสหภาพโซเวียตจึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ยังค้างค้ำและหาข้อสรุปไม่ได้ เช่น ปัญหาไต้หวัน ปัญหาทิเบต และประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นมาในช่วงหลังสงครามเย็น ได้แก่ ประเด็นการค้า ประเด็นสิทธิมนุษยชน ประเด็นการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง ซึ่งล้วนเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกาต้องพิจารณาว่า จะดำเนินความสัมพันธ์กับจีนต่อไปอย่างไร⁸⁹

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในยุคหลังสงครามเย็นเริ่มเสื่อมลงภายหลังที่จีนใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างรุนแรงที่จัตุรัสเทียนอันเหมินในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1989 * สหรัฐอเมริกาประณามการกระทำของจีนว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริม และระงับการแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่และการซื้อ-ขายอาวุธยุทธโปกรณ์โดยทันที รวมทั้งยังหยิบยกประเด็นการขยายระยะเวลาการให้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favourable Nation:MFN) ด้าน

⁸⁹ Steven I. Levine, "Sino-American Relations: Testing the Limits of Discord," in *China and the World: Chinese Foreign Relations in the Post-Cold War Era* ed. Samuel S. Kim (Boulder, CO: Westview Press, 1994), p.84.

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกร้องประชาธิปไตย ณ จตุรัสเทียนอันเหมินใน Michael Schaller, *The United States and China into the Twenty-First Century* 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2002).

การค้าแก่จีนขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการกดดันจีน * ในขณะที่จีนตอบโต้ว่าเป็นเรื่องภายในของคนที่รัฐภายนอกไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ แต่ในที่สุด ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ใช้สิทธิยับยั้งการใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากยังต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับจีนไว้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเอง ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐอเมริกายื่นข้อเสนอที่จะให้ใช้กำลังกับอิรักต่อที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกรณีที่ยิรักบุกคูเวต ซึ่งจีนในฐานะสมาชิกถาวรได้งดออกเสียงในเรื่องดังกล่าว

ระลอกนี้ก็คือ ความขัดแย้งประเด็นสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งสองยังคงอยู่ โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงได้รับความกดดันจากภายในประเทศที่ต้องการให้ดำเนินมาตรการที่เข้มงวดต่อจีนในประเด็นนี้เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนต่อจีน สำหรับฝ่ายสหรัฐอเมริกานั้น รัฐสภาสหรัฐอเมริกานำประเด็นการขยายระยะเวลาการให้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favourable Nation: MFN) ด้านการค้าแก่จีนมาข่มขู่จีนอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1994 แต่ความพยายามดังกล่าวก็คงถูกยับยั้งอีกครั้งหนึ่งโดยประธานาธิบดีคลินตันซึ่งเห็นว่า การเชื่อมโยงประเด็นการค้ากับประเด็นสิทธิมนุษยชนจะก่อผลเสียแก่สหรัฐอเมริกามากกว่าจีน เนื่องจากการค้ากับจีนมีส่วนทำให้สหรัฐอเมริกาดูดการขาดดุลทางการค้า ขยายปริมาณการส่งออก และเป็นโอกาสให้ภาคเอกชนอเมริกันสามารถเข้าไปแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดในจีนได้อย่างเท่าเทียมกับประเทศคู่แข่ง⁹⁰

ในขณะที่จีนก็หิบบยกประเด็นเดียวกันมาตอบโต้สหรัฐอเมริกาในระหว่างที่ นายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1994 โดย นายกรัฐมนตรีลี เจียงชานกลับว่า สหรัฐอเมริกาก็ละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวอเมริกันด้วยเช่นกัน โดยยกกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจผิวขาวจำนวน 4 นายร่วมกันใช้กระบองทุบตีนายริออดนีย์ คิง ผู้ต้องสงสัยฆาตในเหตุจลาจลที่ลอสแอนเจลิส ปี ค.ศ. 1991 ทำให้ประเด็นการเหยียดผิวปะทุขึ้นมาอีกในสังคมอเมริกัน⁹¹ พร้อมทั้งเสนอแนะให้สหรัฐอเมริกาจัดการปัญหาภายในของตนก่อนที่จะมา

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบายการค้าสหรัฐอเมริกา-จีนใน Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era* (Boulder, CO: Lynnew Rienner Publishers, 1992).

⁹⁰ "News Digest for June 1994," *Keesing's Record of World Events* 40, No.6 (June 1994): 42335.

⁹¹ "News Digest for April 1992," *Keesing's Record of World Events* 38, No.4 (April 1992): 38856.

แทรกแซงในกิจการของประเทศอื่น การตอบโต้ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงจุดยืนอันแน่วแน่ของจีนที่ไม่ต้องการให้ผู้อื่น (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา) เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของตน ซึ่งมีนัยถึงความเชื่อมั่นในอำนาจของจีน และยังเป็นการส่งสัญญาณให้สหรัฐอเมริกายอมรับในความเป็นมหาอำนาจของตนอีกทางหนึ่งด้วย

การตอบโต้ของจีนได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากภาคเอกชนสหรัฐอเมริกาที่ไม่ต้องการให้รัฐบาลนำประเด็นทั้งสองเข้ามาเกี่ยวโยงกันเพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านการค้าของตน⁹² ในท้ายที่สุด สหรัฐอเมริกาจึงปรับนโยบายต่อจีนโดยแยกประเด็นทั้งสองออกจากกัน ดังเห็นได้จากประธานาธิบดีคลินตันได้ผลักดันรัฐสภาให้ลงมติเห็นชอบการปรับสถานะด้านการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนจากเดิมเป็นสถานะปกติแบบถาวร (Permanent Normal Trade Relation: PNTR) ในปี ค.ศ. 2000⁹³ โดยในแง่หนึ่งนั้นเพื่อจัดการปัญหาการเชื่อมโยงประเด็นการค้าและประเด็นสิทธิมนุษยชนข้างต้น และอีกแง่หนึ่งนั้น มีนัยถึงการสนับสนุนให้จีนเข้าเป็นสมาชิก WTO รวมทั้งยังได้ผ่อนผันให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระหว่างกันต่อไปได้ โดยสหรัฐอเมริกามุ่งหวังว่า การปรับเปลี่ยนเหล่านี้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนไม่เสื่อมทรามลงกว่าที่เป็นอยู่ แต่ดูเหมือนว่าความพยายามของสหรัฐอเมริกาจะล้มเหลวเมื่อปัญหาได้หวนปะทุขึ้นมา

ปัญหาไต้หวันเป็นประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนมาโดยตลอด โดยจีนมองว่า ไต้หวันเปรียบเสมือนภารกิจที่ยังไม่แล้วเสร็จและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นหนึ่งเดียวของประเทศ โดยจีนพยายามกระทำทุกวิถีทางที่จะรวมไต้หวันให้กลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของตน⁹⁴ โดยเฉพาะการดำเนินหลักการ “จีนเดียว” ในขณะที่สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไต้หวันซึ่งเป็นจีนคนละชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาส่งกองเรือที่ 7 (Seven Fleet) เข้าประจำการบริเวณช่องแคบไต้หวันเพื่อป้องปรามมิให้จีนใช้ความรุนแรงต่อไต้หวัน และขายอาวุธแก่ไต้หวันเพื่อป้องกันตนเอง

⁹² Michael Schaller, *The United States and China: Into the Twenty-First Century* 3rd ed. (New York: Oxford University Press, 2002), pp.213-214.

⁹³ “News Digest for May 2000,” *Keesing's Record of World Events* 46, No.5 (May 2000): 43570.

⁹⁴ “Jiang: China Will Pay any Price to Control Taiwan,” *China Reform Monitor* no.396 (16 July 2001). Available from: <http://www.afpc.org/crm/crm396.htm>; INTERNET.

แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาตัดสินใจที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตปกติกับจีนในปี ค.ศ. 1979 โดยลงนามร่วมกันใน Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China เมื่อวันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 1979 เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการใช้ "ไต้หวัน" เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกดดันสหภาพโซเวียตในการเจรจา SALT II ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องยอมรับหลักการ "จีนเดียว" แต่สหรัฐอเมริกาเกรงว่าจีนจะใช้ความรุนแรงในการรวมไต้หวัน ซึ่งรวมไปถึงการล้มล้างระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยของไต้หวันซึ่งเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงออกรัฐบัญญัติ Taiwan Relations Acts (TRA) ปี ค.ศ. 1979 เพื่อเป็นข้อกล่าวอ้างอันชอบธรรมที่จะยังคงมีการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการและการขายอาวุธแก่ไต้หวันต่อไป แต่เพื่อสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับจุดยืนของสหรัฐอเมริกาต่อกรณีไต้หวัน สหรัฐอเมริกาและจีนจึงลงนามร่วมกันในข้อตกลงร่วมในปี ค.ศ. 1982 (U.S.-China Joint Communiqué, 17 August 1982) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะประเด็นไต้หวันนั้นมีการระบุว่า สหรัฐอเมริกาจะค่อย ๆ ลดการขายอาวุธให้แก่ไต้หวัน หากเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การรวมจีนโดยสันติวิธีมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น *

ช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนต่อประเด็นไต้หวันทวีความเข้มข้นมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งเริ่มจากจีนกล่าวหาสหรัฐอเมริกาว่ายังคงขายอาวุธให้แก่ไต้หวันในปี ค.ศ. 1993 ได้แก่ ซีปนาวุธต่อต้านเรือรบ Harpoon จำนวน 40 ลูกและระบบเตือนภัยล่วงหน้าการโจมตีทางอากาศ Hawkeye E-2T จำนวน 4 ชุด และเครื่องบินแบบทันสมัยอีกจำนวนหนึ่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 จีนคัดค้านมติรัฐสภาสหรัฐอเมริกาที่ให้ยกเลิกการปรับลดการขายอาวุธแก่ไต้หวันตามมาตราที่ 3 ของ TRA ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อข้อตกลงร่วม ปี ค.ศ. 1982 อีกทั้งสหรัฐอเมริกาออกวีซ่าให้แก่ประธานาธิบดีลี เต็ง ฮุย แห่งไต้หวันในโอกาสที่เดินทางไปเข้าร่วมงานชุมนุมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยคอร์เนลในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1995 แม้ว่าการเดินทางดังกล่าวจะเป็นกิจส่วนตัวของประธานาธิบดีลี เต็ง ฮุย แต่จีนมองว่า การกระทำดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาขัดต่อนโยบาย "จีนเดียว" ที่สหรัฐอเมริกาให้การรับรอง พร้อมทั้งกล่าวหาสหรัฐอเมริกาว่าพยายามบ่อนทำลายการรวมชาติของจีน และตอบโต้การกระทำของสหรัฐอเมริกาอย่างฉับพลันด้วยการฝึกซ้อมการยิง

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา จีน และไต้หวันใน John F. Copper, *China Diplomacy: The Washington-Taipei-Beijing Triangle* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).

ซีปนาวุธในบริเวณใกล้เคียงกับตอนเหนือของไต้หวันในช่วงเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม ปี ค.ศ. 1995

เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลให้ปัญหาไต้หวันทวีความรุนแรงมากขึ้น คือ วิกฤตการณ์ไต้หวัน ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งจีนไม่พอใจไต้หวันที่พยายามจะแยกตัวออกเป็นอิสระจากจีน ไม่ว่าจะเป็นการหาผู้สนับสนุนการกลับเข้ามาในสหประชาชาติ การเยี่ยมเยียนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกกลางเพื่อหาเสียงสนับสนุนการกลับเข้าสหประชาชาติ รวมทั้งการรณรงค์ประชาธิปไตยในไต้หวัน โดยจีนทำการประท้วงไต้หวันอีกครั้งด้วยการฝึกซ้อมการยิงซีปนาวุธในบริเวณใกล้เคียงกับไต้หวัน แต่ในครั้งนี้ สหรัฐอเมริกาตอบโต้จีนด้วยการจัดส่งกองเรือเข้าประจำการในบริเวณช่องแคบไต้หวันเพื่อป้องปรามจีนมิให้กระทำการใด ๆ อันจะเป็นการรุกรานไต้หวัน⁹⁵ ทั้งนี้ การตอบโต้ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนต่อปัญหาไต้หวันยังคงดำเนินต่อไปอย่างเข้มข้น ดังเห็นได้จากจีนกล่าวอ้างถึงสิทธิอันชอบธรรมของตนที่จะสกัดกั้นหรือขับไล่เครื่องบินรบหรือเรือรบของต่างชาติหรือของไต้หวันที่เข้ามาสอดแนมนาน้ำของตนโดยการใช้อำนาจ⁹⁶ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประกาศจะใช้มาตรการทุกแบบรวมทั้งมาตรการทางการทหารในการปกป้องไต้หวันจากจีน⁹⁷

ความขัดแย้งดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เกรงกลัวสหรัฐอเมริกามาของจีน และความพยายามของจีนที่จะกั้นมิให้สหรัฐอเมริกาเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของตนและของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งหมายถึงการถดถอยทางอำนาจในเชิงเปรียบเทียบของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งพฤติกรรมแข็งกร้าวทั้งในส่วนของจีนและสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐมหาอำนาจ ซึ่งตอกย้ำถึงปัจจัยด้านอำนาจที่ยังคงเป็นปัจจัยหลักของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรับรู้และการประเมินของประเทศในภูมิภาคเอเชียต่อมหาอำนาจทั้งสอง

⁹⁵ "News Digest for March 1996," Keesing's Record of World Event 42, No.3 (March 1996): 40996-40997.

⁹⁶ "PLA Warns It Will Destroy US Aircraft, Ships in Taiwan Strait," China Reform Monitor no.397 (20 July 2001). Available from: <http://www.afpc.org/crm/crm397.htm>; INTERNET.

⁹⁷ "Background on China: One China Policy," On the Issues Available from http://www.issues2000.org/background_china.htm; INTERNET.

การแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนขยายตัวมากขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาพบว่า จีนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดการห้ามแพร่ขยายอาวุธเหล่านี้ซึ่งสหรัฐอเมริกาพยายามโน้มน้าวให้ทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีอาวุธดังกล่าวอยู่ในการครอบครองนั้นให้การรับรองต่อแนวคิดดังกล่าวและใช้เป็นกรอบการดำเนินนโยบายต่อกัน ดังจะเห็นได้จากจีนขายจรวดซีปนาวู M-11 แก่ปากีสถานในปี ค.ศ. 1993 อุปกรณ์อาวุธชีวเคมีให้แก่อิหร่าน การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในปีเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นจีนประกาศจะเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีใน Missile Technology Control Regime (MTCR) และสนธิสัญญาการห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (The Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) สหรัฐอเมริกาตอบโต้การกระทำดังกล่าวของจีนด้วยการสั่งห้ามมิให้มีการส่งออกอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ไปยังจีน * รวมทั้งการยกเลิกการปรับลดการขายอาวุธแก่ไต้หวันตามมาตราที่ 3 ของ TRA ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อข้อตกลงร่วม ปี ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นสิ่งที่จีนไม่อาจยอมรับได้ตามที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 สหรัฐอเมริกาและจีนได้หันกลับมาเจรจาเรื่องการห้ามการแพร่ขยายอาวุธดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะร่วมมือกันในประเด็นที่ไม่ซับซ้อนมากนักและเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่ายเป็นอันดับแรกภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว คือ การห้ามผลิตอุปกรณ์ที่จะสร้างปฏิกิริยาการแตกตัวของอะตอมซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากนี้ จีนยังแสดงความจริงใจของตนออกมาด้วยการให้การรับรองต่อ MTCR แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนต่อประเด็นดังกล่าวกลับเสื่อมคลายลงอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1995 เมื่อจีนทำการทดลอง The East Wind 31 ซึ่งเป็นซีปนาวูข้ามทวีปที่ใช้เชื้อเพลิงเหลว และยังถ่ายโอนเทคโนโลยีเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ให้แก่ปากีสถานในปี ค.ศ. 1996 เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการยิงซีปนาวูข้ามทวีป M-11 ที่ปากีสถานได้รับมาจากจีนให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้น โดยจีนกล่าวอ้างว่า ไม่ขัดต่อ MTCR เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้

* ในช่วงสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านนิวเคลียร์เพื่อสันติแก่จีนจำนวนมาก ในรูปของวัตถุระเบิด อุปกรณ์ บริการ และการถ่ายโอนเทคโนโลยี โดยส่วนหนึ่งมีเป้าหมายที่จะให้จีนนำเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้เพื่อสันติ และอีกส่วนหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ตนเองในแง่ที่ว่า สหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมการส่งออกอุปกรณ์และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ไปยังจีนได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้จีนพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้กิจการทางการทหาร โปรดดูรายละเอียดใน Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era* (Boulder, CO: Lynnew Rienner Publishers, 1992).

ครอบคลุมถึงการถ่ายโอนเทคโนโลยี⁹⁸ และต่อมาปี ค.ศ. 2001 จีนให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถานในรูปของจรวดขีปนาวุธต่อต้านการโจมตีทางอากาศ อุปกรณ์การสื่อสาร และรถถังอีกจำนวนหนึ่งเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม⁹⁹

สหรัฐอเมริกา มองว่า การกระทำของจีนเป็นการขยายกำลังด้านอาวุธนิวเคลียร์ให้แก่ “รัฐอันธพาล (Rogue Nations)” ในระดับที่เป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐอเมริกาได้ * อีกทั้งยังเป็นการช่วยยื้อให้มีการแข่งขันการสะสมอาวุธในภูมิภาคเอเชีย (ตารางที่ 3-9) ดังจะเห็นได้จากกรณีอินเดียและปากีสถาน โดยปากีสถานได้ทำการทดลองยิงขีปนาวุธระยะกลาง Ghauri ในเดือนเมษายนและอาวุธนิวเคลียร์ 2 ครั้งในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1998 ซึ่งอินเดียตอบโต้ทันทีด้วยการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ถึง 2 ครั้งในเดือนพฤษภาคม ปีเดียวกัน¹⁰⁰

⁹⁸ Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security* (New York: W. W. Norton & Company, 1997), pp.75-76.

⁹⁹ “Beijing Provides Pakistan New Advanced Weapons Systems,” *China Reform Monitor* no.414 (31 October 2001). Available from: <http://www.afpc.org/crm/crm414.htm>; INTERNET.

* “รัฐอันธพาล” ตามการรับรู้ของสหรัฐอเมริกา หมายถึง รัฐในกลุ่มประเทศโลกที่สามซึ่งมีอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงอยู่ในครอบครองและมีพฤติกรรมก้าวร้าว ซึ่งได้แก่ อิหร่าน อิรัก ลิเบีย ซีเรีย คิวบา เกาหลีเหนือ ฯลฯ โดยรัฐเหล่านี้ต่างมีนโยบายต่อต้านสหรัฐอเมริกา โปรดดูรายละเอียดใน Ivan Eland and Daniel Lee, *The Rogue State Doctrine and National Missile Defense* (Washington, D.C.: Cato Institute, 2001). และ Noam Chomsky, “Rogue State,” *Zmagazine* Available from: <http://www.zmag.org/chomsky/articles/z9804-rogue.html>.

¹⁰⁰ “News Digest for May 1998,” *Keesing's Record of World Event* 44, No.5 (May 1998): 42198-42199.

ตารางที่ 3-9 ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของบางประเทศ ปี ค.ศ. 1980-1997

(หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ประเทศปี	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
สหรัฐอเมริกา	206,573	313,307	356,994	313,647	331,280	313,784	296,188	278,856	263,727	262,159
จีน	n.a.	6,641	10,800	11,400	13,800	12,700	12,200	12,500	13,700	14,900
ญี่ปุ่น	20,099	22,799	46,984	47,676	48,819	49,377	49,632	50,112	51,092	51,319
เกาหลีเหนือ	1,279	n.a.	1,988	2,058	2,112	2,162	2,220	na	na	na
เกาหลีใต้	4,924	7,280	11,666	12,638	13,130	13,002	13,625	14,424	15,481	15,564
ไต้หวัน	4,460	6,250	9,584	9,952	10,023	10,324	9,996	9,858	10,163	10,471
รัสเซีย	n.a.	n.a.	203,000	n.a.	47,500	41,900	40,500	25,700	23,400	24,900
อินเดีย	5,547	6,528	7,750	7,249	6,939	7,832	7,795	8,004	8,165	8,936
ปากีสถาน	1,350	2,156	3,195	3,426	3,664	3,659	3,565	3,624	3,620	3,324

หมายเหตุ n.a. = ไม่มีข้อมูล

ที่มา SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: *World Armaments and Disarmament*, pp.190-192. และ SIPRI, SIPRI Yearbook 2000: *Armament, Disarmament and International Security*, pp.270-284.

จากพฤติกรรมข้างต้นของจีน ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีการพัฒนาไปในลักษณะร่วมมือต่อกันมากขึ้นเป็นลำดับอย่างรวดเร็วและชัดเจน ดังเช่น

- จีนและรัสเซีย (Treaty of Good Neighborliness and Friendly Cooperation between the People's Republic of China and the Russian Federation) ปี ค.ศ. 2001¹⁰¹ มีระยะเวลา 20 ปี โดยมีสาระสำคัญ คือ แต่ละฝ่ายจะไม่เป็นผู้เริ่มใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อกันและจะไม่ตั้งพิกักตวิธิการยิงอาวุธดังกล่าวมายังอีกฝ่ายหนึ่ง การสนับสนุนซึ่งกันและกันในการปกป้องเอกภาพแห่งรัฐและเขตแดนของแต่ละฝ่าย การยอมรับหลักการ “จีนเดียว” และการคัดค้านการแยกตัวเป็นอิสระของไต้หวันในทุกรูปแบบ การพบปะเจรจาและการเยี่ยมเยียนระหว่างกันในทุกๆ ระดับ การประชุมสุดยอดระดับผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

- จีนและอิหร่าน (Joint Communique between the Peoples' Republic of China and the Islamic Republic of Iran) ปี ค.ศ. 2002¹⁰² โดยทั้งสองฝ่ายต่างเห็นร่วมกันในการขยายความร่วมมือระหว่างกัน การยอมรับหลักการ “จีนเดียว” การยอมรับต่อความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบโครงสร้างการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนหลักการความเสมอภาค ยุติธรรม และปราศจากการครอบงำจากรัฐเจ้ามหาอำนาจ รวมทั้งการสนับสนุนให้ประชาคมระหว่างประเทศปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมี แต่ยอมรับในสิทธิอันชอบธรรมหากประเทศใดจะพัฒนาอาวุธดังกล่าวเพื่อสันติ โดยต้องอยู่ภายใต้การกำกับขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- จีนและปากีสถาน (Joint Declaration between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Pakistan on Directions of Bilateral Cooperation) ปี ค.ศ.

¹⁰¹ Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, Treaty of Good Neighborliness and Friendly Cooperation between the People's Republic of China and the Russian Federation, 16 July 2001 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt.2649/t15793.htm>; INTERNET.

¹⁰² Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, Joint Declaration between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Iran, 5 June 2002 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15787.htm>; INTERNET.

2003¹⁰³ ซึ่งได้ระบุถึงความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างจีนและปากีสถาน รวมถึงความร่วมมือด้านการทหาร

- จีน และ อินเดีย (Declaration on Principles for Relations and Comprehensive Cooperation between the People's Republic of China and the Republic of India) ปี ค.ศ. 2003¹⁰⁴ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน โดยจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อกัน การแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมเยียนระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านการทหารต่อกัน การยอมรับต่อประเด็นริเบตว่าเป็นกิจการภายในของจีน และจะไม่เข้าไปเกี่ยวพันกับการต่อต้านจีนของริเบต

- จีนและอินโดนีเซีย (Joint Press Communique of the People's Republic of China and the Republic of Indonesia) ปี ค.ศ. 2000¹⁰⁵ โดยจีนและอินโดนีเซียต่างเห็นพ้องต้องกันในหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติ (Five Principles of Peaceful Coexistence) และหลักการบันดุง (The Ten Principles of Bandung Conference) เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนกิจกรรมและความร่วมมือระหว่างกัน การยอมรับซึ่งกันและกันในความเป็นอิสระ อธิปไตย และความเป็นหนึ่งเดียวของเขตแดนของแต่ละฝ่าย โดยจีนจะให้การสนับสนุนต่ออินโดนีเซียในการรักษาความเป็นเอกภาพแห่งชาติและเขตแดนของตน ในขณะที่อินโดนีเซียได้ย้ำถึงหลักการ "จีนเดียว" ของจีน

¹⁰³ Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, Joint Declaration between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Pakistan on Directions of Bilateral Cooperation, 4 November 2003 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t40148.htm>; INTERNET.

¹⁰⁴ Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, Declaration on Principles for Relations and Comprehensive Cooperation between the People's Republic of China and the Republic of India, 25 June 2003 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t22852.htm>; INTERNET.

¹⁰⁵ Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, Joint Press Communique of the People's Republic of China and the Republic of Indonesia, 15 November 2000 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15794.htm>; INTERNET.

- จีน และ ไทย (The China-Thailand Joint Communiqué) ปี ค.ศ. 2001¹⁰⁶

ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ จีนและไทยต่างยินดีต่อความก้าวหน้าของความร่วมมือระหว่างกันภายใต้ The Plan of Action for the 21st Century between the Peoples' Republic of China and the Kingdom of Thailand ซึ่งได้ลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1999 ณ ประเทศไทย และต่างเห็นพ้องต้องกันที่จะขยายความร่วมมือต่อกันออกไปยังสาขาอื่น ๆ โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างจีน ลาว เมียนมาร์ และไทย) ต่อการปราบปรามยาเสพติด ไทยยังคงยืนยันถึงการยอมรับในหลักการ “จีนเดียว” การยืนยันร่วมกันในการผลักดันความร่วมมือระหว่างกันผ่านอาเซียนและความร่วมมือลุ่มน้ำโขง จีนมุ่งหวังที่จะให้อาเซียนยังคงเป็นเวทีหลักของความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนา ARF ให้เป็นกลไกสำคัญของการจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน

เหล่านี้ได้ตอกย้ำถึงสถานะความเป็นมหาอำนาจของจีนในภูมิภาคแห่งนี้ และกลายเป็นความท้าทายต่ออำนาจของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาไม่อาจปฏิเสธได้ว่า จีนเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยความสัมพันธ์ระหว่างจีนและประเทศที่มีนโยบายต่อต้านสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะญี่ปุ่น รัสเซีย เกาหลีเหนือ และอินเดีย ทำให้สหรัฐอเมริกา รู้สึกหวาดระแวงมากยิ่งขึ้นและเกรงว่า ประเทศเหล่านี้อาจจะรวมตัวกันและต่อต้านสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง ปัญหาข้อพิพาทการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะในบริเวณทะเลจีนใต้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน โดยประเด็นดังกล่าวมีจีนเป็นคู่กรณีหลักกับประเทศในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่ล้วนแต่มีอำนาจด้อยกว่า ทำให้จีนมีแนวโน้มที่จะครอบครองพื้นที่ดังกล่าวได้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทางทะเลและการขนส่ง นอกจากนี้ จีนเองมีโอกาที่จะพัฒนาตนเองให้ก้าวไปสู่การเป็นชาติที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต ดังนั้น เพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของตนและเพื่อรักษาสถานะความเป็นเจ้ามหาอำนาจเดิม สหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศ (Engagement) แทนที่จะปิดล้อมจีนเหมือนที่เคยกระทำในอดีต โดยมีเป้าหมายที่จะฟื้นฟูความ

¹⁰⁶ Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, The China-Thailand Joint Communiqué, 29 August 2001 Available from: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15773.htm>; INTERNET.

สัมพันธ์ที่เสื่อมทรามลงนับตั้งแต่กรณีจตุรัสเทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 ให้อำนาจคืนสู่สภาพปกติ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือระดับทวิภาคีในด้านต่าง ๆ

ประกอบกับในยุคหลังสงครามเย็นนั้น สหรัฐอเมริกาและจีนต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันทางยุทธศาสตร์ในหลาย ๆ ประเด็นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค เช่น ประเด็นคาบสมุทรเกาหลี ประเด็นไต้หวัน ฯลฯ การมีปฏิสัมพันธ์กับจีนในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ย่อมจะเป็นโอกาสอันดีที่ทั้งสองฝ่ายจะได้พบปะเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันให้เกิดขึ้น อีกทั้งการนำจีนเข้ามามีส่วนร่วมในประชาคมระหว่างประเทศจะทำให้จีนต้องยอมรับในกฎระเบียบระหว่างประเทศ ซึ่งโยงโยรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้ภาวะการพึ่งพาอาศัยกันซึ่งกันและกัน ซึ่งไม่เพียงแต่จะป้องปรามจีนมิให้ใช้กำลังหรือความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทกับประเทศอื่น ๆ แล้ว ยังจะตอกย้ำให้จีนตระหนักถึงความเกี่ยวพันอย่างสลับซับซ้อนระหว่างจีนกับประเทศอื่น และโน้มน้าวให้จีนหันมาใช้ความร่วมมือเป็นเครื่องมือในการจัดการความมั่นคงระหว่างประเทศร่วมกัน¹⁰⁷ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาการห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty: NPT) สนธิสัญญาห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในทุกรูปแบบ (The Comprehensive Test-Ban Treaty) หรือการเข้าเป็นสมาชิกใน WTO และอื่น ๆ

แม้ว่าจีนจะมองนโยบาย "Engagement" ของสหรัฐอเมริกาเปรียบเสมือนการปิดล้อมแบบอ่อน (Soft Containment)¹⁰⁸ แต่จีนตระหนักดีว่า การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นสถานะที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในยุคหลังสงครามเย็น ความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรกับสหรัฐอเมริกาจะช่วยเอื้อประโยชน์ให้แก่จีน โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศของจีน รวมทั้งยังเป็นการป้องปรามญี่ปุ่นมิให้ขยายบทบาทด้านความมั่นคงมากจนเกินไป¹⁰⁹ ทั้งนี้ ความพยายามของสหรัฐอเมริกาและจีนปรากฏได้จากผลสำเร็จของการประชุมสุดยอดระหว่างประธานาธิบดีคลินตันและประธานาธิบดีเจียง เจ๋อ หมิน ปี

¹⁰⁷ Michael Yahuda, "How Much Has China Learned about Interdependence?," in *China Rising* eds. David S. G. Goodman and Gerald Segal (London: Routledge, 1997), p.7.

¹⁰⁸ David Shambaugh, "Containment or Engagement of China? Calculating Beijing's Responses," *International Security* 21, No.2 (Fall 1996): 180-209.

¹⁰⁹ Peter Morgan and Murakami Mutsuko, "Can Beijing Trust Tokyo?: That's the Problem with the U.S.-Japan Pact," *Asia Week* 1 August 1997. Available from: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/97/0801/cs3.html>; INTERNET.

ค.ศ. 1997 และปี ค.ศ. 1998 แม้ว่าทั้งสองประเทศได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในหลาย ๆ ประเด็น แต่ยังคงมีบางประเด็นที่ยังค้างคาและหาข้อสรุปไม่ได้ โดยเฉพาะประเด็นสิทธิมนุษยชนและประเด็นไต้หวัน

กระนั้นก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเริ่มสิ้นคลอนอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1999 เมื่อสหรัฐอเมริกาสืบพบว่า จีนได้จารกรรมข้อมูลเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกาติดต่อกันมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งส่งผลให้จีนสามารถพัฒนาแสนยานุภาพด้านดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว¹¹⁰ ความถดถอยของความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศทวีเพิ่มขึ้นอีกเมื่อนายจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งชนะการเลือกตั้งและได้เป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2001 ได้กำหนดนโยบายต่อจีนของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเริ่มของการเข้าดำรงตำแหน่ง คือ จีนเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Competitor) มิใช่หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ และการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนต่อปัญหาไต้หวัน โดยสหรัฐอเมริกาประกาศจะใช้มาตรการทุกแบบรวมทั้งมาตรการทางการทหารในการปกป้องไต้หวันจากจีน ดังเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาจำหน่ายอาวุธให้แก่ไต้หวันเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในทศวรรษ 1990 ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในช่วงนี้เสื่อมทรามลงและเต็มไปด้วยความหวาดระแวงต่อกัน¹¹¹

แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศกลับฟื้นตัวและมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรมปี ค.ศ. 2001 เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการหาแนวร่วมในการต่อต้านการก่อการร้ายและการจำกัดการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจร้ายแรง โดยสหรัฐอเมริกาได้ประกาศว่า จีนเป็นหุ้นส่วนทางการทูต (Diplomatic Partnership)¹¹² โดยส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกากลางเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะร่วมมือกันมากขึ้น

¹¹⁰ "Cox Report, 25 May 1999," CNN News Available from: <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/resources/1999/cox.report>; INTERNET.

¹¹¹ "News Digest for May 2001," Keesing's Record of World Events 47, no.5 (May 2001): 44160.

¹¹² Zhou Bian, "Powell Abandon the Wording of Strategic Competitor," Beijing Review Available from: [http://www.bjreview.com.cn/2001/200133/GolbalObserver-200133\(B\).htm](http://www.bjreview.com.cn/2001/200133/GolbalObserver-200133(B).htm); INTERNET.

ตารางที่ 3-12 การพึ่งพิงต่อการค้าต่างประเทศของจีน ปี ค.ศ. 1980-1996

หน่วย: ร้อยล้านเหรียญสหรัฐ

ปี ค.ศ.	GNP	การส่งออก	การนำเข้า	ผลรวมของการส่งออก และการนำเข้า	ร้อยละของผลรวมของ การส่งออกและการนำเข้า ต่อ GNP
1980	288.4	18.9	19.1	38.0	13.18
1985	291.8	27.4	42.2	59.6	20.42
1990	332.5	62.1	53.3	115.4	34.47
1991	406.3	71.9	63.8	135.7	33.40
1992	487.4	84.9	80.6	165.5	34.31
1993	601.2	91.7	104.0	195.7	32.55
1994	540.8	121.0	115.6	236.6	43.75
1995	697.7	148.8	132.1	280.9	40.26
1996	816.9	151.1	138.8	289.9	35.49

ที่มา ดัดแปลงจาก Thomas W. Robinson, "[In] [ter] dependence in China's Post-Cold War Foreign Relation," in *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* ed. Samuel S. Kim, p.205.

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐมหาอำนาจข้างต้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 คือ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในลักษณะที่เท่าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งย่อมต้องส่งผลกระทบต่อรัฐที่มีอำนาจจำกัดดังเช่นประเทศสมาชิกอาเซียน

หากพิจารณาอย่างผิวเผินดูเหมือนว่า การสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นสิ่งที่ดี กล่าวคือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ก้าวเข้าสู่ความสงบสุขและมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่นั่นเป็นเพียงมายาภาพ เพราะในความเป็นจริงนั้นการสิ้นสุดของสงครามเย็นส่งผลให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในภูมิภาคแห่งนี้เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นระบบสองขั้วอำนาจอย่างชัดเจนมาเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ โดยสหรัฐอเมริกาจะยังคงรักษาสถานะความเป็นเจ้ามหาอำนาจเดิมของภูมิภาคไว้ก็ตาม แต่ญี่ปุ่นและจีนซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคที่มีอำนาจรองลงมาจากสหรัฐอเมริกาพยายามแทรกตัวเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคแห่งนี้ แม้ว่าบทบาท ท้าที และสถานะของทั้งสองประเทศอาจจะยังไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบระหว่างประเทศและภูมิภาคเหมือนที่เคยเกิดขึ้นจากการแข่งขันและการเผชิญหน้ากันระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต

ก็ตาม แต่ก็ไม้อาจปฏิเสธได้ว่า ญี่ปุ่นและจีนมีอิทธิพลต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระดับที่ประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีอำนาจด้อยกว่าไม่อาจมองข้ามบทบาทและพฤติกรรมใด ๆ ของทั้งสองประเทศนี้ได้¹¹³

นอกจากนี้ การกำหนดท่าทีและบทบาทใหม่ของสหรัฐอเมริกาข้างต้น ดังปรากฏในการปรับความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นและจีนที่ได้นำเสนอไว้แล้วนั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศสมาชิกอาเซียน กล่าวคือ จากเดิมที่สหรัฐอเมริกาต้องแบกรับภาระและค่าใช้จ่ายแต่เพียงผู้เดียวนั้นไปสู่การแบ่งเฉลี่ยความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกันในการสร้างและรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคแห่งนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วน” มิใช่การพึ่งพิงแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต

ในแง่มุมหนึ่งนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีความเป็น “อิสระ” มากขึ้นในการกำหนดทิศทางและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตน แทนที่จะต้องดำเนินนโยบายลักษณะ “เดินตาม” มหาอำนาจเหมือนที่เคยกระทำในยุคสงครามเย็น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระและปราศจากการครอบงำจากภายนอก แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีศักยภาพจำกัดจะต้องพัฒนาความแข็งแกร่งและความเป็นอิสระของตนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพแก่ภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อศักยภาพของประเทศเหล่านี้ แต่เมื่อพิจารณาถึงประเทศที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหา และศักยภาพของประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วได้นำไปสู่ข้อคำถามว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถจัดการปัญหาเหล่านี้โดยลำพังได้มากน้อยเพียงใด ดังเห็นได้จากกรณีการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ วิกฤตการณ์เศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 และวิกฤตการณ์ทางการเมืองของกัมพูชา ปี ค.ศ. 1997

การอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ ทะเลจีนใต้ถือได้ว่าเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการกล่าวอ้างสิทธิอธิปไตยโดยหลาย ๆ ประเทศเนื่องจากความสำคัญในแง่เศรษฐกิจ คือเป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียใต้ ซึ่งเป็นเส้นทางขนส่งน้ำมันและสินค้าต่าง ๆ ที่สำคัญเส้นทางหนึ่งของทวีปเอเชียและของโลก และอีกประการหนึ่งในแง่มุมปัจจุบัน คือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ใต้ทะเลในบริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่แม้ว่า

¹¹³ Michael Yahuda, The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1990 (London: Routledge, 1995), pp.105-106.

จะยังไม่มีการยืนยันอย่างชัดเจนถึงปริมาณและคุณภาพก็ตาม * สำหรับประเทศที่กล่าวอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือบริเวณดังกล่าวได้แก่ จีน ไต้หวัน และประเทศสมาชิกอาเซียน คือ บรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคู่กรณีทั้งหมด เนื่องจากในช่วงดังกล่าว ทุกประเทศต่างให้ความสำคัญต่อปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และต่างเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ในการต่อต้านเวียดนามร่วมกัน แต่เมื่อปัญหาทวีความรุนแรงขึ้น การสกัดกั้นเวียดนามไม่ได้เป็นผลประโยชน์ร่วมอีกต่อไป ความขัดแย้งเกี่ยวกับการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือบริเวณหมู่เกาะในเขตทะเลจีนใต้จึงถูกรื้อฟื้นขึ้นมา **

ในการกล่าวอ้างสิทธินั้น จีนถือได้ว่าเป็นประเทศที่ทุกประเทศคู่กรณีต่างหวาดระแวงมากที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่กรณีทั้งหมด อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มักจะใช้ความรุนแรงในการแก้ไขข้อพิพาท ดังเห็นได้จากจีนใช้กำลังทหารในการขับไล่ทหารเวียดนามและเข้าครอบครองเกาะทั้งหมดในหมู่เกาะพาราเซลในปี ค.ศ. 1974 ต่อมาปี ค.ศ. 1988 จีนได้ใช้กำลังทหารกับทหารเวียดนามอีกครั้งหนึ่งและเข้ายึดครองดินแดนบางส่วนของหมู่เกาะสแปรตลีย์ ทำให้ประเทศคู่กรณีต่างเกรงว่า จีนจะใช้ความรุนแรงในการแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าว

ความหวาดระแวงของประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับการตอกย้ำมากขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 จีนได้ประกาศกฎหมาย Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone ทำให้จีนสามารถขยายอำนาจอธิปไตยได้ถึง 1,000 ไมล์ทะเลเพื่ออ้างอำนาจอธิปไตยของตนเหนือบริเวณหมู่เกาะดังกล่าว รวมทั้งการให้อำนาจแก่กองทัพเรือของตนในการขับไล่ผู้ล่่วงล้ำโดยการใช้อำนาจ การกระทบกระทั่งระหว่างจีนและประเทศคู่กรณีอื่นเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งปี ค.ศ. 2002 จีนได้ติดตั้งอุปกรณ์สื่อสารบนเกาะที่ครอบครอง และจัดตั้งกองกำลัง South Sea Marine

* โปรดดูรายละเอียดใน Lim Joo-Jock, Geo-strategy and the South China Sea Basin (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1979).

** โปรดดูรายละเอียดใน Khoo How San, "ASEAN and the South China Sea Problem," in China, India, Japan and the Security of Southeast Asia ed. Chandran Jeshurun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993).

ตารางที่ 3-11 ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศของจีนและประเทศสมาชิกอาเซียน ปี ค.ศ. 1980-1997

(หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ประเทศ/ปี	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
จีน	5,375	6,641	10,800	11,400	13,800	12,700	12,200	12,500	13,700	14,900
บรูไน	263	319	361	359	344	305	314	300	328	379
อินโดนีเซีย	2,012	2,116	2,150	2,187	2,354	2,261	2,499	2,613	2,772	3,633
มาเลเซีย	1,689	1,716	1,502	2,044	2,032	2,159	2,337	2,444	2,349	2,208
ฟิลิปปินส์	797	422	938	854	850	962	2,025	1,187	1,151	1,260
สิงคโปร์	739	1,258	2,615	2,706	2,875	2,967	3,068	3,673	4,026	4,518
ไทย	1,886	2,240	2,478	2,664	2,996	3,289	3,321	3,571	3,563	3,511

หมายเหตุ na = ไม่มีข้อมูล

ที่มา SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament, pp.192-193. และ SIPRI. SIPRI Yearbook 2000: Armament, Disarmament and International Security, pp.270-284.

Surveillance Force เพื่อปกป้องพื้นที่ครอบครองของตน¹¹⁴ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เนื่องจากหมู่เกาะเหล่านี้ตั้งอยู่บนเส้นทางเดินเรือระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพในการเดินเรือและการบินพาณิชย์ ประกอบกับการสหรัฐอเมริกาได้ถอนกำลังทหารของตนออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ได้กลายเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องแสวงหามาตรการป้องกันตนเอง ดังเห็นได้จากประเทศสมาชิกอาเซียนต้องจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันตนเองมากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งภูมิภาค

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 เป็นปัญหาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียซึ่งไม่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ไปสู่การเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาเศรษฐกิจไปอย่างรวดเร็ว แต่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ (Bubble Economies) คือ เป็นเศรษฐกิจแบบการเก็งกำไรของหุ้น ที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การผลิตซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง สถาบันการเงินในประเทศเหล่านี้ได้กู้เงินตราต่างประเทศเกินกว่ากำลังที่จะแบกรับได้ ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจและภาคการเมืองซึ่งนำไปสู่การทุจริตและการเอื้อประโยชน์ต่อกัน ทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเปราะบางและไม่อาจทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงได้¹¹⁵

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อไทยประกาศเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงิน (Basket of Currencies) ซึ่งอิงกับเงินดอลลาร์สหรัฐและทำให้ค่าเงินบาทไทยมีมูลค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงและกลายเป็นจุดอ่อนให้นักค้าเงินต่างประเทศโจมตีอย่างหนักในปี ค.ศ. 1996 นั้นไปเป็นระบบลอยตัวแบบมีการจัดการ (Managed Float) ในวันที่ 2 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1997 ภายหลังจากการประกาศดังกล่าว ค่าเงินบาทไทยเกิดการผันผวนอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย กล่าวคือ ค่าเงินบาทที่ตกต่ำลงทำให้ผู้ที่กู้ยืม

¹¹⁴ "China Build up Forces in Spratley Islands," China Reform Monitor No.458 (July 23, 2000).

¹¹⁵ Assif Shameen, "Making Sense of a Crisis: Thailand Really Represents One Link in a Chain," Asia Week 31 October 1997. Available from: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/97/1031/cs2.html>; INTERNET.

เงินตราจากต่างประเทศต้องแบกรับภาระหนี้ที่เพิ่มมากขึ้นโดยไม่รู้ตัว มูลค่าที่ลดลงของหุ้นส่งผลให้มูลค่าสินทรัพย์ที่ภาคเอกชนถือครองอยู่นั้นลดลงอย่างฉับพลัน

วิกฤตดังกล่าวได้แพร่กระจายไปสู่ประเทศอื่นทั่วทั้งภูมิภาค โดยเริ่มต้นจากเกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน และฮ่องกง ตามลำดับ แต่แต่ละประเทศต่างพยายามจะจัดการปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง ดังเห็นได้จากอินโดนีเซียประกาศลอยตัวค่าเงินรูเปียห์ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1997 ในขณะที่สิงคโปร์และไต้หวันใช้วิธีการลดค่าเงินของตน ส่วนฮ่องกงพยายามปกป้องค่าเงินของตนด้วยการใช้เงินสำรองเข้าแทรกแซงในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ¹¹⁶ แต่ไม่อาจต้านทานความรุนแรงของวิกฤตดังกล่าวได้*

การร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่หลาย ๆ ประเทศได้หันมาใช้เพื่อบรรเทาความรุนแรงจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ โดยประเทศภายนอกที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร้องขอความช่วยเหลือ ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน และสหรัฐอเมริกา โดยญี่ปุ่นซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวด้วยเช่นกันเสนอ Miyasawa Plan เพื่อช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ และเสนอแนวคิดการจัดตั้ง Asian Monetary Fund (AMF) ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในเอเชียที่ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประเทศสมาชิกอาเซียน แต่แนวคิดนี้ต้องยกเลิกไปเนื่องจากถูกแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและ IMF ที่กล่าวอ้างว่า กลไกดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาด้าน Moral Hazard และด้าน Double Standard¹¹⁷ ในขณะที่จีนยินยอมที่จะคงค่าเงินหยวนไว้ตามคำร้องขอ สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นเสนอแนะให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบร้องขอความช่วยเหลือจาก IMF

¹¹⁶ Bhanoji Rao, East Asian Economies: The Miracle, A Crisis and the Future (Singapore: McGraw-Hill Book Co., 2001), pp.51-52.

* โปรดดูรายละเอียดใน Seiichi Masuyam, Donna Vandenbrink, and Chia Siow Yue, eds., Restoring East Asian's Dynamism (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).

¹¹⁷ Shelendra D. Sharma, The Asian Financial Crisis: Crisis, Reform and Recovery (Manchester: Manchester University Press, 2003), pp.349-350.

ตารางที่ 3-12 อัตราการแลกเปลี่ยนเงินสกุลอาเซียนต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ปี ค.ศ. 1996-2002

ประเทศ/ปี ค.ศ.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
บรูไน	1.42	1.50	1.69	1.71	1.72	1.79	1.79
อินโดนีเซีย	2,342	2,909	10,014	7,855	8,422	10,250	9,318
มาเลเซีย	2.52	2.81	3.92	3.80	3.80	3.80	3.80
ฟิลิปปินส์	26.22	29.47	40.89	39.09	44.19	50.99	51.77
สิงคโปร์	1.41	1.48	1.67	1.69	1.72	1.79	1.79
ไทย	25.32	31.32	41.31	37.79	40.11	44.43	42.96

ที่มา ASEAN Secretariat, ASEAN Statistical Yearbook 2003

Available from www.aseansec.org/macroeconomic/aq_mon42.htm INTERNET.

ด้วยความสามารถที่จำกัดต่อการจัดการวิกฤตดังกล่าว ไทย อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ต้องร้องขอความช่วยเหลือจาก IMF (International Monetary Fund) โดย IMF ได้กำหนดเงื่อนไขในการกู้เงินเพื่อให้ประเทศเหล่านี้ดำเนินการ คือ การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเงิน การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตลาดแลกเปลี่ยนเงินตรา และการเพิ่มความโปร่งใสในการบริหาร* แต่มีบางประเทศที่ยังคงยืนยันที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง ดังเช่นมาเลเซียประกาศ National Economic Recovery Plan (NEDP)¹¹⁸ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของตน

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียได้คลายความรุนแรงลงหลังจากปี ค.ศ. 1999 แต่ผลกระทบที่ทุกประเทศได้รับจากวิกฤตยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน ผลกระทบขั้นต้นที่ชัดเจนของวิกฤตดังกล่าวต่อประเทศสมาชิกอาเซียน คือ ด้านเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกต่างประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โครงการพัฒนาและโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ

* โปรดดูรายละเอียด IMF Programmes and Packages ใน International Monetary Fund, IMF's Response to the Asian Crisis: A Fact Sheet 17 January 1999. Available from: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/asia.htm>; [2004, February 18]. และ Bhanoji Rao, East Asian Economies: The Miracle, A Crisis and the Future (Singapore: McGraw-Hill Book Co., 2001).

¹¹⁸ Denis W-Y. Hew, "Malaysia's Response to the Economic Crisis," Paper presented at the Eighth ASEAN Young Leadership Forum, 24-25 October 1998, Bangkok.

จำนวนหลายโครงการต้องชะลอหรือยกเลิกไป การปิดกิจการของธุรกิจต่าง ๆ จำนวนมาก ประชาชนต้องตกงานโดยไม่รู้ล่วงหน้า

ตารางที่ 3-13 อัตราการขยายตัวของ GDP ของประเทศสมาชิกอาเซียน ปี ค.ศ. 1992-1999

ประเทศ/ปี ค.ศ.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
บรูไน	-1.1	0.5	1.8	3.0	3.6	4.1	1.0	2.5
อินโดนีเซีย	7.2	7.3	7.5	8.2	8.0	4.5	-13.2	0.2
มาเลเซีย	8.9	9.9	9.2	9.8	10.0	7.5	-7.5	5.4
ฟิลิปปินส์	3.0	2.1	4.4	4.7	5.8	5.2	-0.5	3.2
สิงคโปร์	6.6	12.8	11.4	8.0	7.5	8.4	0.4	5.4
ไทย	8.1	8.4	9.0	8.9	5.9	-1.8	-10.4	4.2
เวียดนาม	8.6	8.1	8.8	9.5	9.3	8.2	3.5	3.5
ลาว	7.0	5.9	8.1	7.1	6.9	6.5	5.0	6.5
เมียนมาร์	9.7	5.9	8.1	7.2	7.0	7.0	7.0	7.0
กัมพูชา	4.8	7.5	7.0	7.7	7.0	1.0	1.0	4.0

ที่มา International Monetary Fund, World Economic Outlook, April 2000.

ส่วนผลกระทบในระยะเวลาดังกล่าว คือ ด้านสังคม โดยในหลาย ๆ ประเทศ สมาชิกมีอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประชาชนมีรายได้ลดลง ค่าครองชีพสูงขึ้น ประชาชนเกิดความเครียดเป็นโรคจิตประสาทและมีแนวโน้มการฆ่าตัวตายเพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง การขยายตัวของธุรกิจผิดกฎหมายอย่างรวดเร็ว เช่น บ่อนการพนัน การกู้เงินนอกระบบ ฯลฯ * ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมทั้งทางด้านความมั่นคงทางร่างกายและจิตใจ

* โปรดดูรายละเอียดใน Thailand Development Research Institute, Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 2000).

ตารางที่ 3-14 ร้อยละของประชากรประเทศสมาชิกอาเซียนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน

ประเทศ	ร้อยละของประชากร	ปีที่สำรวจ
บรูไน	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
อินโดนีเซีย	27.1	1999
มาเลเซีย	15.5	1998
ฟิลิปปินส์	36.8	1997
สิงคโปร์	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
ไทย	13.1	1992
เวียดนาม	50.9	1993
ลาว	46.1	1993
เมียนมาร์	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
กัมพูชา	36.1	1997

ที่มา World Bank, World Development Indicators 2002

ตารางที่ 3-15 อัตราการว่างงานของอาเซียน ปี ค.ศ. 1992-2000

หน่วย: ร้อยละ

ประเทศ/ปี	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
บรูไน	-	-	-	4.9	-	-	-	4.5	4.7
อินโดนีเซีย	2.7	2.8	4.4	4.2	4.9	4.7	5.5	6.4	6.1
ฟิลิปปินส์	8.6	8.9	8.4	8.4	7.4	7.9	9.6	9.4	10.1
มาเลเซีย	3.7	3.0	2.9	3.1	2.5	2.4	3.2	3.4	3.1
สิงคโปร์	2.7	2.7	2.9	2.7	3.0	2.4	3.2	4.6	4.4
ไทย	1.4	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9	3.4	3.0	2.4
เวียดนาม	-	-	-	-	5.9	6.0	6.9	7.4	6.4
ลาว	-	-	-	2.4	-	-	-	-	-
เมียนมาร์	4.2	4.2	4.2	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1	-
กัมพูชา	-	-	-	-	0.9	0.7	5.3	0.6	2.6

ที่มา Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2001.

ตารางที่ 3-16 ผลการสำรวจความต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐหรืออื่น ๆ ของผู้ที่อยู่ใน
ภาวะว่างงานของไทย

ประเภทของความช่วยเหลือ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ไม่ต้องการความช่วยเหลือใด ๆ	40	5.0
การฝึกวิชาชีพหรือการศึกษาเพิ่มเติม	182	22.75
การสร้างงานหรือการจ้างงาน	323	40.38
สวัสดิการสังคมสำหรับผู้ว่างงาน	59	7.38
เงินกู้	176	22.0
การฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจโดยรวม	20	2.5

ที่มา Thailand Development Research Institute, Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines, p.29

ตารางที่ 3-17 จำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ปี ค.ศ. 1996-1998

ประเภท/ปี	1996	1997	1998
อาชญากรรมร้ายแรง	8,035	8,400	8,669
อาชญากรรมต่อชีวิต	27,917	29,381	29,547
อาชญากรรมต่อทรัพย์สิน	52,931	55,688	62,923

ที่มา United Nation Development Program, Human Development Report for Thailand 1999, p.130.

สำหรับผลกระทบด้านการเมือง คือ ความน่าเชื่อถือของประเทศสมาชิกอาเซียน
ในเวทีประชาคมระหว่างประเทศ โดยถูกมองว่าเป็นกลุ่มประเทศที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน
บังหลวงและขาดความโปร่งใส เนื่องจากสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเกิดวิกฤตดังกล่าว คือ
การทุจริตคอร์รัปชันบังหลวงและระบบพวกพ้องและญาติมิตร เช่น กรณีอินโดนีเซีย ผู้ประกอบ
การที่มีเชื้อชาติจีนจะเป็นบุคคลที่มีความสนิทชิดเชื้อกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองของประเทศ
โดยเป็นความสัมพันธ์ที่มีมานานและต่อเนื่อง เครือข่ายโยงใยทางธุรกิจและการแข่งขันผูกขาดกิจ
การต่าง ๆ ทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า “ทุนนิยมพวกพ้อง (Crony Capitalism)” แต่ผู้ที่อยู่นอกวง

ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะไม่ได้รับประกัน ในขณะทีภาคการเมืองและภาคธุรกิจของไทยมักจะมี ความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่กันและกัน ทำให้การเมืองไทยมี ลักษณะ "Money Politics"

หลังจากวิกฤตดังกล่าวได้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการเมือง เศรษฐกิจ และระบบราชการในประเทศสมาชิก และได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน หลาย ๆ ประเทศ ¹¹⁹ เช่น ประธานาธิบดีซูฮาร์โตแห่งอินโดนีเซียถูกกดดันให้ต้องสละตำแหน่งและ อำนาจเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1998 ทำให้การเมืองของอินโดนีเซียเกิดการเปลี่ยนผ่านจาก ระบบอำนาจนิยมไปสู่การเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รวมทั้งการเรียกร้องขอแยกตัวออกเป็นรัฐ อิสระของจังหวัดภายใต้การปกครองของอินโดนีเซีย คือ ติมอร์ตะวันออกและอาเจะห์ในปี ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชนที่มาชุมนุมอย่างรุนแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก และกลายเป็นเหตุจลาจลกลางเมือง โดยอินโดนีเซียถูกวิพากษ์ วิจัยอย่างรุนแรงจากนานาประเทศต่อการล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและการเข้าครอบครอง ติมอร์ตะวันออกและอาเจะห์ช่วงทศวรรษที่ 1980 ในท้ายที่สุด สหประชาชาติได้จัดส่งกองกำลัง รักษาสันติภาพเข้ามาในติมอร์ตะวันออกและนำไปสู่การลงประชามติของชาวติมอร์ต่อการขอ แยกตัวออกเป็นรัฐอิสระในปี ค.ศ. 1999 ¹²⁰ ในขณะที่รัฐบาลไทยต้องประสบกับแรงกดดันจาก ประชาชนที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ความโปร่งใสมากขึ้น โดยได้มีการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับการยอมรับว่า เป็นรัฐธรรมนูญ ไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด *

วิกฤตการณ์ทางการเมืองของกัมพูชา ปี ค.ศ. 1997 เป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ ในการปกครองประเทศระหว่างสมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง (พรรคฟุน

¹¹⁹ Ricardo Saludo, "A Test of Leadership: Can Asian Politicians Turn the Slump into a New Start? The Effort will also Change the Way They Govern," *Asia Week* 31 October 1997. Available from: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/97/1031/cs1.html>; INTERNET. และโปรดดูรายละเอียดใน Uwe Johannsen, Jurgen Rudolph and James Gomez, (eds), *The Politic Dimensions of the Asian Crisis* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).

¹²⁰ "News Digest for September 1999," *Keesing's Record of World Event* 45, no.9 (September 1999): 43144-43145.

* โปรดดูรายละเอียดใน Karl D. Jackson, (ed), *Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999).

ชินเปค) และสมเด็จพระสันตะปาปา เช่น นายกรัฐมนตรีคนที่สอง (พรรคประชาชนกัมพูชา) ที่เกิดขึ้นหลังจากจัดตั้งรัฐบาลผสมในปี ค.ศ. 1993 เนื่องจากพรรคพุนชินเปคมีจำนวนผู้แทนในสภาแห่งชาติมากกว่าพรรคประชาชนกัมพูชาเพียง 7 ที่นั่ง ทำให้พรรคพุนชินเปคได้รับจัดสรรตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่งรวมทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงหลัก เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ ฯลฯ แม้ว่าพรรคประชาชนกัมพูชาของสมเด็จพระสันตะปาปา จะได้รับจัดสรรตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่สองและกระทรวงที่ด้อยกว่า แต่ยังคงเป็นผู้ควบคุมกลไกด้านกลาโหมและการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1993 โดยไม่ยอมโอนอำนาจการบังคับบัญชาให้แก่พรรคพุนชินเปคตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญากรุงปารีส ปี ค.ศ. 1991 ทำให้พรรคพุนชินเปคไม่พอใจเป็นอย่างมากเพราะพรรคไม่อาจหาเสียงสนับสนุนจากท้องถิ่นสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป คือ ปี ค.ศ. 1998

การต่อสู้ระหว่างทั้งสองพรรคเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการมุ่งที่จะกำจัดฝ่ายตรงข้าม ดังเห็นได้จากพรรคพุนชินเปคได้จัดตั้งกองกำลังของตนเองเพื่อคานดุลอำนาจกับพรรคประชาชนกัมพูชา ในขณะที่พรรคประชาชนกัมพูชาได้โจมตีการบริหารงานกระทรวงการคลังของนายสม รังสี จนท้ายที่สุดนายสม รังสี ต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1994 การกล่าวหาสมเด็จพระสันตะปาปาว่ามีส่วนพัวพันกับการลอบสังหารสมเด็จพระสันตะปาปา ในปี ค.ศ. 1995 โดยสมเด็จพระสันตะปาปาต้องออกจากตำแหน่งและถูกเนรเทศไปอยู่ต่างประเทศ ทั้งนี้ การแข่งขันระหว่างทั้งสองพรรคทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อกองกำลังเขมรแดงซึ่งมีอยู่จำนวน 15,000 คนปฏิเสธไม่ยอมเข้าร่วมการเลือกตั้งและยังคงกองกำลังของตนต่อไป และถูกทางการกัมพูชาจัดให้เป็นกลุ่มนอกกฎหมายนั้นประสบปัญหาแตกแยกกันเองในปี ค.ศ. 1996 โดยนายเอียง สารี ผู้นำหมายเลข 2 พร้อมด้วยกองกำลังอีก 3,000 คนได้แยกตัวออกมาจากนายพล พต และขอเข้ากลับเข้ามาอยู่ในรัฐบาล

พรรคพุนชินเปคและพรรคประชาชนกัมพูชาต่างพยายามโน้มน้าวกองกำลังเขมรแดงให้เข้ามาเป็นฝ่ายของตนเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่ง โดยสมเด็จพระสันตะปาปาสามารถเจรจาให้นายเอียง สารีเข้าร่วมพรรคของตนได้ แต่พรรคพุนชินเปคเองก็มีการเจรจาลับกับกองกำลังเขมรแดงตั้งอยู่ที่อันลวงเวงทางตอนเหนือของกัมพูชาอยู่ด้วยเช่นกัน¹²¹ ทั้งนี้ สมเด็จพระสันตะปาปา

¹²¹ "News Digest for March 1997," Keeking's Record of World Event 43, No.3 (March 1997): 41545.

รณฤทธิ์ได้วางแผนร่วมกับกองกำลังเขมรแดงในการชิงอำนาจจากสมเด็จพระนโรดม เชน¹²² ซึ่งได้กลายเป็นชนวนสำคัญของการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ปี ค.ศ. 1997

สมเด็จพระนโรดม เชนทำการรัฐประหารสมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์ในปี ค.ศ. 1997 โดยอ้างว่า สมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์สมคบกับเขมรแดงเพื่อชิงอำนาจและลักลอบสะสมอาวุธ กองกำลังของสมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์ถูกโจมตีจนสลายตัวไป ส่วนสมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์ได้ลี้ภัยเข้ามาอยู่ในไทย และได้มีการคาดการณ์ว่า การรัฐประหารครั้งนี้ก่อให้เกิดผู้ไร้ที่อยู่อาศัยถึง 3,000 คน ผู้เสียชีวิต 65 คน และผู้สูญหายที่ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน¹²³ ซึ่งกลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ของนานาประเทศ

ประชาคมระหว่างประเทศได้มีปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์ดังกล่าวแตกต่างกันไป โดยไทยยินดีจะออกวีซ่าตามคำร้องขอหรือเมื่อเดินทางมาถึง (Upon Arrival) ให้แก่ผู้ต้องการลี้ภัยออกมาจากกัมพูชา มาเลเซียและสิงคโปร์จะให้ที่พำนักชั่วคราวแก่บุคคลที่ต้องการลี้ภัย ในขณะที่ออสเตรเลียไม่อนุญาตให้ใช้สิทธิทางการทูตต่อกันไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ทั้งสิ้นแก่บุคคลซึ่งเป็นที่ต้องการของทางราชการ ญี่ปุ่นระงับการให้ความช่วยเหลือแก่กัมพูชา ส่วนอาเซียนชะลอการรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกอย่างไร้กำหนด และด้วยแรงกดดันจากนานาประเทศทำให้สมเด็จพระนโรดม เชนต้องยอมจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1998 พร้อมทั้งการเสนอขออภัยโทษให้แก่สมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์เพื่อกลับเข้ามาในประเทศและสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวด้วย¹²⁴

จากกรณีตัวอย่างทั้งสามข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรณีการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่มีประเทศสมาชิกมากกว่า 2 ประเทศขึ้นไปและประเทศภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ความยากลำบากในการจัดการปัญหาเพิ่มทวีมากขึ้น หากประเทศภายนอกดังกล่าวเป็นประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนและมีแนวโน้มที่จะใช้

¹²² "News Digest for May 1998," Keeking's Record of World Event 44, No.5 (May 1998): 42272.

¹²³ Jose Manuel Tesoro and Dominic Faulder, "The Killing Field?: Abuses beyond the Fighting," Asia Week 1 August 1997. Available from: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/97/0801/nat5.html>; INTERNET.

¹²⁴ "News Digest for June 1998," Keeking's Record of World Event 44, No.7/8 (June 1998): 42400.

ความได้เปรียบของอำนาจในการจัดการปัญหา ในขณะที่แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อคานดุลอำนาจกับประเทศภายนอกได้ ส่วนกรณีวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 และวิกฤตการณ์ทางการเมืองของกัมพูชา ปี ค.ศ. 1997 นั้นเป็นปัญหภายในของแต่ละประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่น แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกต่างยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน อีกทั้งแต่ละประเทศสมาชิกเองก็มีอำนาจจำกัดเกินกว่าที่จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่นได้

แต่ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับกรณีตัวอย่างทั้งสามเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหของประเทศไทยซึ่งล้วนแต่กระทำเหมือนกัน คือ การแสวงหาความร่วมมือกับประเทศภายนอกเพื่อเสริมสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่ตนเอง ซึ่งตอกย้ำถึงอำนาจที่จำกัดของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่อาจจัดการปัญหาเหล่านี้ได้โดยลำพัง นอกเหนือจากกรณีทั้งสามนี้แล้ว การแก้ไขปัญหทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวของประเทศสมาชิกยังเห็นได้จากการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกในความร่วมมือต่าง ๆ เช่น ความร่วมมือเอเชีย-ยุโรป (Asia-European Meeting: ASEM) * ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ** ความร่วมมือเอเชีย (Asian Cooperation

* ASEM จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายและกระชับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียและยุโรปในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วม ASEM ประกอบด้วยบรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โปรดดูรายละเอียดใน European Commission, *An Introduction to the Asia-European Meeting (ASEM) (ASEM 4: Asia-Europe Meeting Copenhagen, 22-24 September 2002)*. Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (London: Routledge, 2003).

** APEC เป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเศรษฐกิจ (Economies) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อภาวะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้นโดยเน้นการเจริญเติบโตและการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกและภูมิภาค และเพื่อคานดุลอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป (European Union: EU) ซึ่งเป็นการรวมตัวในลักษณะ “ตลาดร่วม” ที่พัฒนาตัวเองมาจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปตามสนธิสัญญา Maastricht Treaty และเพื่อผลักดันให้การเจรจา GATT รอบอุรุกวัยซึ่งยึดเยื้อมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ประสบผลสำเร็จเพื่อให้ระบอบการค้าพหุภาคีดำรงอยู่ต่อไป สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วม APEC ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โปรดดูรายละเอียดใน Chia Siow Yue, (ed), *APEC Challenges and Opportunities* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994). Mohamed Ariff, (ed), *APEC and Development Co-operation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1998

Dialogue: ACD) ปี ค.ศ. 2002* ตามลำดับ รวมทั้งความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจของภูมิภาคเอเชีย คือ ญี่ปุ่นและจีนตามที่ได้นำเสนอไว้แล้วในกรณีวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 โดยจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับญี่ปุ่นและจีนดำเนินไปในลักษณะร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมหาอำนาจ โดยการขยายความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นและจีนสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องการจะไม่ต้องพึ่งพา "ผูกขาด" ตนเองไว้กับสหรัฐอเมริกาแต่เพียงฝ่ายเดียว

ทางออกข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามและความปรารถนาของประเทศสมาชิกที่จะสร้างระบบคานาดุลอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวพันกิจการภายในภูมิภาคเพื่อสร้างและรักษาดุลยภาพและเสถียรภาพทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคต่อไป แต่ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหที่ประเทศสมาชิกเผชิญได้อย่างตรงจุดเท่าที่ควร คือ การสร้างและรักษาความมั่นคงในภูมิภาคด้วยตนเองตามแนวคิดการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งทางออกเหล่านี้ไม่ได้เป็นกลไกสำหรับจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริงและรอบด้าน เนื่องจากการรับรู้และประเมินปัญหาของแต่ละประเทศย่อมจะแตกต่างกันออกไปตามอำนาจและประโยชน์ของประเทศนั้น ๆ ประกอบกับแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีอำนาจจำกัด ทำให้การผลักดันประเด็นหนึ่ง ๆ ของแต่ละประเทศเข้าสู่การเจรจาจะเป็นไปได้ยากด้วยเช่นกัน และจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือจากประเทศอื่น ๆ เข้ามาสนับสนุน ดังเห็นได้จากสหราชอาณาจักรปฏิเสธการออกวีซ่าให้เมียนมาร์สำหรับการเข้าร่วมประชุม ASEM ครั้งที่ 3 ณ สหราชอาณาจักร ปี ค.ศ. 1998 โดยอ้างว่า เมียนมาร์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีนางออง ซาน ซูจี ประกอบกับการเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนของเมียนมาร์มิได้หมายความว่า เมียนมาร์จะเข้าเป็นประเทศสมาชิก ASEM โดยทันที ซึ่งเหมือนกับกรณีเวียดนามซึ่งเข้าเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1995 แต่ได้รับการพิจารณาให้เข้าเป็นประเทศสมาชิก APEC ในปี ค.ศ. 1998¹²⁵

* ACD เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียที่จัดตั้งตามความริเริ่มของไทยในปี ค.ศ. 2002 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน <http://www.mfa.go.th>

¹²⁵ Rita Patiyasevi, "ASEM Boycott by ASEAN Threatened over Burma," *The Nation* 3 September 1997.

เมื่อพิจารณาปัญหาที่ประเทศสมาชิกต่างเผชิญในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 ซึ่งประกอบด้วยปัญหาด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ จะพบว่า มีทั้งปัญหาระดับทวิภาคี เช่น ความขัดแย้งด้านเขตแดนต่าง ๆ และปัญหาระดับพหุภาคี โดยบางปัญหานั้น มีประเทศภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง ปัญหายาเสพติด เป็นต้น นั่นคือ การสร้างและรักษาความมั่นคงในภูมิภาคด้วยตนเองของแต่ละประเทศสมาชิกกลับกลายเป็น “เผือกร้อน” ของประเทศสมาชิกอาเซียน และจากเงื่อนไขเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดหากลไกความร่วมมือเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว ดังเห็นได้จากการปรับตัวของอาเซียนเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าว

ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นในการปรับตัวของอาเซียนอย่างชัดเจนในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 คือ อาเซียนได้ปรับเปลี่ยนการรับรู้และการประเมินต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยการแข่งขันทั้งทางด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ และประเทศภายนอกที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาคมีจำนวนและหลากหลายมากขึ้น ในขณะที่สภาพแวดล้อมภายในอาเซียนเองก็มีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน โดยภัยคุกคามด้านความมั่นคงจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ไม่ได้เป็นภัยร่วมหลักของประเทศสมาชิกอีกต่อไป และการขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยอาเซียนได้รับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1995 ลาวและเมียนมาร์ในปี ค.ศ. 1997 และกัมพูชาในปี ค.ศ. 1999 อีกทั้งประเด็นปัญหาที่มีได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะด้านความมั่นคงเท่านั้นและมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น โดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นความท้าทายต่ออาเซียนทั้งสิ้น

การปรับตัวในครั้งนี้อาเซียนมุ่งที่จะขยายขอบเขตและยกระดับความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนทั้งในแนวกว้างและแนวลึก เพื่อสร้างและรักษาอำนาจการต่อรองให้แก่ประเทศสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศ และการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศนอกภูมิภาค ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น

การปรับตัวครั้งนี้เป็น “จุดเปลี่ยน” ที่สำคัญของอาเซียนต่อบทบาทด้านการเมืองของอาเซียน เนื่องจากสถานะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว ประกอบกับความหวาดระแวงซึ่งกันและกันระหว่างประเทศมหาอำนาจ ทำให้อาเซียนกลายเป็นทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดต่อการทำหน้าที่ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN

Regional Forum: ARF) ปี ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นกลไกหลักในการสร้างความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกภายใต้หลักการทูตเชิงป้องกัน โดยมีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งประเด็นความมั่นคงแบบเดิมและความมั่นคงแบบใหม่ ทั้งนี้ ARF เป็นเวทีเพียงหนึ่งเดียวที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความมั่นคงของภูมิภาค

นัยสำคัญของ ARF ต่ออาเซียนอยู่ที่อาเซียนเป็น Driving Force ของการประชุมดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นช่องทางอันสำคัญสำหรับอาเซียนซึ่งเป็นเพียงองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นด้วยประเทศสมาชิกที่ล้วนแต่มีอำนาจจำกัด แต่กลับมีบทบาทหลักต่อการสร้างและรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคด้วยตนเองอย่างแท้จริงภายใต้กรอบการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียม ดังเห็นได้จากการขยายขอบเขตความร่วมมือจากเดิมที่จำกัดอยู่เฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้และการประเมินของอาเซียนต่อสถานการณ์ในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ประกอบกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมของประเทศสมาชิกที่ไม่ต้องการให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเข้ามามีอิทธิพลเหนือภูมิภาคแห่งนี้ ดังนั้น การดึงให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบกติกาเดียวกัน คือ ARF ซึ่งมีนัยถึงการสร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจให้เกิดขึ้น โดยมีอาเซียนเป็นตัวแสดงหลักของกลไกดังกล่าว จึงถือว่าเป็นความสำเร็จของอาเซียนในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ การเป็น Driving Force ยังเป็นช่องทางสำคัญของอาเซียนที่จะกำหนดทิศทางความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ARF ที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ หรือเป็นความร่วมมือที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนในระดับน้อยที่สุด ดังเห็นได้จากอาเซียนได้ผลักดันประเด็นการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้เข้าสู่เวทีการเจรจาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนำไปสู่การประกาศปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ปี ค.ศ. 2002

ปัจจุบัน การดำเนินบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนผ่าน ARF มีความคืบหน้า น้อยมาก โดยยังอยู่ในขั้นตอนการสร้างเชื่อมั่น ทั้งที่ประเทศสมาชิกต่างมีความคุ้นเคยกัน

เนื่องจากเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ทำให้มีการวิจารณ์วิพากษ์ว่า ARF เป็นเพียง Talk Shop เท่านั้น

สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ปี ค.ศ. 1995 เป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ การแข่งขันการสะสมอาวุธที่กำลังทวีความเข้มข้นมากขึ้นทั้งในส่วนของประเทศมหาอำนาจและในส่วนของประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง ซึ่งก่อให้เกิดความหวาดระแวงกันเอง และอาจจะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หวนกลับไปสู่ภาวะการต่อสู้และการเผชิญหน้าทางการทหารอีกครั้ง ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่ทุกประเทศสมาชิกต้องการหลีกเลี่ยงเพราะจะส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีทางเศรษฐกิจของตน ประกอบกับประเทศสมาชิกเองต่างมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะไม่เข้าไปพัวพันกับการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจ และต้องการให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางตามหลัก ZOPFAN ปี ค.ศ. 1971

SEANWFZ เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดที่มาเลเซียนำเสนอไว้ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1987 ณ ฟิลิปปินส์ และได้รับการพัฒนาจนกระทั่งกลายเป็นสนธิสัญญาที่ประเทศสมาชิกได้ลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 1995 ดังนั้น SEANWFZ จึงตอกย้ำให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของอาเซียนที่จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคด้วยตนเอง¹²⁶ โดย SEANWFZ จะเป็นบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกและประเทศภายนอกภูมิภาคต่อประเด็นอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคแห่งนี้ ดังจะเห็นได้จากอาเซียนได้เรียกร้องให้ประเทศภายนอกภูมิภาคโดยเฉพาะประเทศสมาชิก ARF ให้การรับรองต่อสนธิสัญญาดังกล่าว แต่ไม่มีประเทศภายนอกประเทศใดดำเนินการ ยกเว้นจีนซึ่งแสดงความจำนงที่จะเข้าเป็นภาคี SEANWFZ แต่ยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก¹²⁷

ASEAN Troika เป็นอีกกลไกหนึ่งด้านการเมืองที่สำคัญและสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะปรับตัวของอาเซียนให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะแนว

¹²⁶ Sheldon Simon, *The Future of Asian-Pacific Security Collaboration* (Massachusetts: Lexington Books, 1988), p.97.

¹²⁷ Association of Southeast Asian Nations, *Press Statement, The Chairman of the 7th ASEAN Summit and the 5th ASEAN+3 Summit, 5 November 2001, Bandar Seri Begawan*. Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/summit/summit7.htm>; INTERNET.

ปฏิบัติแบบดั้งเดิมของประเทศสมาชิก คือ หลักการไม่แทรกแซงกับการทำหน้าที่ของอาเซียนในการจัดการประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันของประเทศสมาชิกและภูมิภาค โดย ASEAN Troika เป็นกลไกที่มุ่งจัดการปัญหาภายในของประเทศสมาชิกหนึ่ง แต่ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่น ดังเช่นกรณีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจเอเชียและวิกฤตการณ์ทางการเมืองของกัมพูชาที่ได้นำเสนอไปแล้ว แม้ว่าอาเซียนจะนำ ASEAN Troika มาใช้ได้ก็ต่อเมื่อต้องได้รับการอนุมัติจาก AMM เป็นอันดับแรก แต่ ASEAN Troika ถือเป็นหลักฐานที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งของอาเซียนในการปฏิเสธการถูกชี้นำหรือครอบงำจากภายนอก ซึ่งเป็นจุดยืนสำคัญของประเทศสมาชิกล่วงหน้าตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในการเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจและแสวงหาช่องทางที่จะให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกใกล้ชิดกันมากขึ้นเพื่อเสริมสร้างอำนาจการต่อรองกับภายนอกนั้น อาเซียนเล็งเห็นว่า ในขณะนั้นประเทศสมาชิกต่างมีประเด็นเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อันเนื่องมาจากการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังเห็นได้จากความยืดเยื้อของการเจรจา GATT รอบอุรุกวัยตามที่ได้นำเสนอในหัวข้อที่ผ่านมา การเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของกลุ่มเศรษฐกิจระดับภูมิภาค เช่น EU, NAFTA, APEC และ ASEM ประกอบกับประเด็นเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐน้อยกว่าประเด็นการเมือง ความร่วมมือของประเทศสมาชิกล้อมรอบจะเกิดขึ้นได้ง่าย¹²⁸ ดังเห็นได้จากกลไกด้านเศรษฐกิจที่อาเซียนได้สร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1991-1997 โดยเริ่มต้นจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งถือได้ว่า เป็นจุดเปลี่ยนผันที่สำคัญของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายใต้กรอบอาเซียน เพราะ AFTA เป็นกลไกสำคัญที่อาเซียนใช้ในการผนึกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นและเป็นรูปธรรม โดยประเทศสมาชิกจะลดและ/หรือยกเลิกอุปสรรคทางการค้าทั้งในรูปแบบภาษีและมิใช่ภาษี และท้ายที่สุดคือ การไม่มีการจัดเก็บภาษีและจำกัดโควตาดำสินค้านำเข้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีนัยถึงการเป็นหนึ่งเดียวกันทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

จากนั้น อาเซียนยังได้ใช้ AFTA เป็นต้นแบบในการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการค้าภาคบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ปี ค.ศ. 1995 ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา

¹²⁸ Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," in David A. Baldwin, (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.60-84.

(ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation: IPC) ปี ค.ศ. 1995
 ความร่วมมือเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (Development of SMEs) ปี
 ค.ศ. 1996 ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO)
 ปี ค.ศ. 1996 และความตกลงว่าด้วยศุลกากร (ASEAN Agreement on Customs: AAC) ปี ค.ศ.
 1997 ตามลำดับ *

East Asia Economic Caucus (EAEC) เป็นอีกความพยายามหนึ่งที่ชัดเจนของ
 อาเซียนที่จะจัดระเบียบภายในภูมิภาคด้วยตนเอง โดย Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamed
 นายกรัฐมนตรีมาเลเซียเป็นผู้เสนอแนวคิดดังกล่าว จุดประสงค์ของ EAEC คือ เพื่อเป็นเวทีการ
 ปกป้องหรือแบบไม่เป็นทางการระหว่างอาเซียนและเศรษฐกิจ (Economies) ในภูมิภาคเอเชีย
 ตะวันออก * ต่อประเด็นเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันสำหรับการส่งเสริมการรวมกลุ่มทาง
 เศรษฐกิจแบบเปิดและระบอบการค้าพหุภาคี และเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการคานดุลอำนาจกับ
 EU และ NAFTA

แม้ว่า EAEC จะได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 4 ปี
 ค.ศ. 1992 ณ สิงคโปร์ ก็ตาม แต่มีความคืบหน้าน้อยมากเนื่องจากถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ
 ที่ต้องการต่อต้านอิทธิพลของตะวันตก และเป็นแนวคิดที่จะแบ่งแยกภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกออกเป็น
 เป็น 2 ส่วน ประกอบกับในขณะนั้น APEC ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ทำให้แนวคิด EAEC ไม่ได้รับ
 การสนับสนุนเท่าที่ควรจากบางประเทศสมาชิก จนกระทั่งปี ค.ศ. 1999 เมื่ออาเซียนจัดตั้ง
 ASEAN Plus 3 แนวคิดนี้ได้ถูกนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งและพัฒนาขึ้นเป็น East Asia Free
 Trade Area (EAFTA) ตามคำเสนอขอของประธานาธิบดีคิม แด-จุง แห่งเกาหลีใต้ โดยมีวัตถุประสงค์
 เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิกและประเทศใน
 ภูมิภาคเอเชียตะวันออก

ASEAN Plus 3 และ ASEAN Plus 1 ถือได้ว่าเป็นหลักฐานสำคัญที่สะท้อนให้
 เห็นถึงความพยายามของอาเซียนที่จะแก้ไขประเด็นอำนาจที่จำกัดของประเทศสมาชิก โดยการ
 แสวงหาความร่วมมือจากภายนอก แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกยังคงหวาดระแวงต่อการถูก

* โปรดดูรายละเอียดและการวิเคราะห์ในบทที่ 2 และบทที่ 5

* อาเซียนใช้คำว่า “เศรษฐกิจ (Economies)” แทนคำว่าประเทศ เนื่องจากสมาชิกเป้าหมายบางราย
 เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ไต้หวัน มิได้มีสถานะเป็นประเทศ แต่เป็นเขตเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในภูมิภาค
 เอเชีย

ครอบงำและแทรกแซงหากดำเนินความร่วมมือแบบทวิภาคี ประกอบกับประเทศสมาชิกต้องการจะลดแรงเสียดทานจากตะวันตกที่ยังคงจะแทรกตัวเข้ามาเพื่อรักษาความเป็นเจ้ามหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ASEAN Plus 3 และ ASEAN Plus 1 จึงเป็นกลไกสำคัญที่อาเซียนใช้ในการสร้างระบบคานาดุลอำนาจให้เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศสมาชิก คือ การเพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ

การปรับปรุงกลไกความร่วมมืออื่น ๆ ด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการจัดตั้งการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting: SEOM) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแทนคณะกรรมการเศรษฐกิจ 5 คนะ ซึ่งถูกยุบตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของ AFTA Council และกำกับดูแลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้นเป็นการตอกย้ำถึงความพยายามของอาเซียนที่จะส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในลักษณะใกล้ชิดกันมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง ในการทำหน้าที่ในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมาของอาเซียน โดยเฉพาะการเป็นเวทีกลางสำหรับประเทศสมาชิกในการเจรจาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ โดยประเทศสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อภาระดังกล่าวร่วมกันนั้น ทำให้ประเทศสมาชิกต่างมีความคุ้นเคยและไว้วางใจต่อกันมากขึ้นและนำไปสู่การแสวงหาและการขยายลู่ทางความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ดังปรากฏในความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในรูปของเหลี่ยมเศรษฐกิจ (Growth Triangle) ได้แก่ โครงการ Singapor-Johor-Riau Growth Triangle (SIJORI) โครงการ Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) โครงการ Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle (IMS-GT) โครงการ Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines และโครงการ East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA) ตามลำดับ ทั้งนี้ ความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยลดช่องว่างและความแตกต่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก และขจัดความยากจนและความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาค **

** โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหลี่ยมเศรษฐกิจในอาเซียนได้ใน Myo That, Min Tang and Hiroshi Kakazu, (eds.), Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic

นอกจากนี้ ลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ไม่ได้เป็นภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงของประเทศในภูมิภาคแห่งนี้อีกต่อไป ประกอบกับการเสื่อมถอยของปัจจัยด้านอุดมการณ์ทางการเมืองต่อการกำหนดและดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์และระบบการเมืองและเศรษฐกิจไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น ทำให้มีการปรับสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการเผชิญหน้าไปเป็นความร่วมมือแทน อาเซียนแสดงเจตนาชัดเจนอย่างเด่นชัดในการฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประเทศอินโดจีนและเมียนมาร์¹²⁹ ดังจะเห็นได้จากอาเซียนได้เชิญให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) ในฐานะแขกพิเศษของประเทศที่เป็นประธานการประชุมดังกล่าว โดยลาวและเวียดนามได้เข้าร่วมประชุม AMM ครั้งที่ 25 ปี ค.ศ. 1992 ณ ฟิลิปปินส์ ในฐานะแขกพิเศษของรัฐบาลฟิลิปปินส์ และในปีถัดมา คือ ปี ค.ศ. 1993 และ 1994 นั้นกลุ่มประเทศอินโดจีนและเมียนมาร์ได้เข้าร่วมประชุม AMM ณ สิงคโปร์และไทยในฐานะแขกพิเศษของรัฐบาลสิงคโปร์และรัฐบาลไทย ตามลำดับ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างอาเซียนและกลุ่มประเทศอินโดจีนและเมียนมาร์ได้พัฒนาไปอย่างต่อเนื่องจนถึงระดับที่อาเซียนมีมติรับประเทศเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียน โดยอาเซียนได้รับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1995 ลาวและเมียนมาร์ใน ปี ค.ศ. 1997 ตามลำดับ แต่สำหรับกัมพูชานั้น อาเซียนได้ชะลอการพิจารณาrückกัมพูชาออกไปอย่างไม่มีกำหนดอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองของกัมพูชาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อวิกฤตการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลง อาเซียนได้พิจารณาrückกัมพูชาเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1999

ท่ามกลางบริบทที่เปลี่ยนแปลงและยากต่อการคาดการณ์ในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 อาเซียนได้พยายามใช้ "โอกาส" ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่มีอยู่ในการจัดการประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันของประเทศสมาชิก ดังจะเห็นได้จากการสร้างระเบียบระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นในภูมิภาค การจัดระเบียบบทบาทของตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาค รวมทั้งการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า กลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นมา นั้นสามารถรองรับการทำหน้าที่ของอาเซียนได้ในระดับหนึ่ง

Cooperation (Hong Kong: Oxford University Press, 1994). และ Toh Mun Heng and Linda Low, (eds.), *Regional Cooperation and Growth Triangle in ASEAN* (Singapore: Time Academic Press, 1993).

¹²⁹ Association of Southeast Asian Nations, *Singapore Declaration, 28 January 1992*.

Available from: <http://www.aseansec.org/pirmt.asp?file=/summit/summit4.htm>; INTERNET.

จากการนำเสนอที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า อาเซียนทำการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 ดังนั้น เมื่อบริบทระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีก ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น จึงย่อมที่จะเป็นไปได้ว่า อาเซียนจะต้องทำการปรับตัวเพื่อให้ยังคงบทบาทในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพต่อไป

และในการพิจารณาการปรับตัวของอาเซียนโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นมาในยุคหลังสงครามเย็นนั้น ผู้วิจัยใช้การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA เป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 4 และ 5



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย