

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งเป็นยุคสงครามเย็นที่มีภัยคุกคามด้านความมั่นคงจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นภัยร่วมหลัก จากผลประโยชน์ร่วมกันในการสกัดกั้นภัยคุกคามดังกล่าวทำให้ประเทศทั้ง 5 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเพื่อจัดการกับปัญหาที่เผชิญร่วมกัน โดยหวังว่าความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ได้มากกว่าการดำเนินการแต่เพียงลำพัง แม้ว่าจุดประสงค์หลักที่ระบุไว้ในปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนจะมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การรวมตัวกันของประเทศทั้ง 5 มีรากฐานมาจากจุดประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ¹ และจุดประสงค์ทางการเมืองนี้เองได้สะท้อนอย่างชัดเจนในบทบาทและพฤติกรรมความร่วมมือของอาเซียนในเวลาต่อมา

ดังจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลากว่า 35 ปีที่ผ่านมา อาเซียนดำเนินบทบาทในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในการเป็นตัวกลางอำนวยความสะดวก (Facilitator) เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และในการสร้างบรรทัดฐานและกำหนดกรอบ (Norm Setting) ในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก และแม้ว่าอาเซียนจะไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่มีอยู่ก่อนการก่อตั้งอาเซียนก็ตาม^{*}

¹ พันเอก (พิเศษ) ดร.ถนัด คอมันตร์, “ปาฐกถาพิเศษ การสัมมนาทางวิชาการประกอบวโรวสาน 35 ปีอาเซียน เรื่อง อาเซียนแห่งอนาคต: ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ร่วมมือพร้อมแข่งขัน,” ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ, วันที่ 8 สิงหาคม 2545.

^{*} เช่น ปัญหาเส้นเขตแดนบริเวณปากแม่น้ำโก-ลกที่อำเภอตากใบของไทยระหว่างไทยและมาเลเซีย กรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ในปัญหาซาบาห์ การอ้างสิทธิของมาเลเซียและอินโดนีเซียในบริเวณหมู่เกาะ Sipadan เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนใน Bernard K.

แต่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ (Confidence Building) ในหมู่ประเทศสมาชิกอันเป็นขั้นตอนแรกที่จะนำไปสู่การแสวงหาเส้นทางที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น เช่น การประกาศปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ.1971 * การผลักดันทางการทูตในเวทีสหประชาชาติในลักษณะกลุ่มพลังต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหา กัมพูชารายหลังการรุกรานของเวียดนามในปลายปี ค.ศ.1978 จนเป็นผลให้เวียดนามต้องถอนทหารออกจากกัมพูชาและนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพ ณ กรุงปารีสในปี ค.ศ.1991 และการเลือกตั้งในกัมพูชารายได้การดูแลของสหประชาชาติในปี ค.ศ.1993 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้โครงการความร่วมมือต่าง ๆ เช่น โครงการสำรองเพื่อความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve: AFSR) ปี ค.ศ. 1979 ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตด้านอาหาร และประเทศสมาชิกผู้ผลิตต้องให้สิทธิการซื้อแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันเป็นอันดับแรก ² เป็นต้น

เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่แสดงบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นกลไกความร่วมมือในรูปสถาบัน (Institutional Mechanism) ซึ่งส่งผลให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความขัดแย้งสามารถร่วมมือกันได้ในระดับหนึ่ง ผลก็คือ ประเทศสมาชิกสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนได้อย่างต่อเนื่องและก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งส่งผลในทางอ้อมต่อสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคด้วย ทั้งนี้ความสำเร็จดังกล่าวทำให้อาเซียนได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศในฐานะองค์กร

ศูนย์วิทยทรัพยากร

Gordon, *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia* (Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1966). Lee Yong Leng, *Southeast Asia: Essays in Political Geography* (Singapore: Singapore University Press, 1982). N. Ganesan, *Bilateral Tensions in Post-Cold War ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999).

* ZOPFAN มีจุดประสงค์ที่จะให้มีการรับรองและเคารพภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในรูปแบบหรือลักษณะใด โปรดดูรายละเอียดใน Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1967-1988* 3rd ed., (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1988).

² Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1967-1988* 3rd ed., (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1988), pp.225-228.

ความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จและเป็นต้นแบบสำหรับความร่วมมือในภูมิภาคอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี บทบาทของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีพลังทางการเมืองและเป็นที่ยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศได้ถูกท้าทายนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลงในต้นทศวรรษที่ 1990 กล่าวคือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นส่งผลให้ภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามร่วมกันด้วยหรือหมดความสำคัญลง บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นยังเอื้ออำนวยให้อาเซียนสามารถขยายสมาชิกภาพเพื่อรวมประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 4 ประเทศซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา* ให้เข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียนได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้ง³ พัฒนาการดังกล่าวทำให้อาเซียนต้องพยายามปรับตัวเองเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศสมาชิกซึ่งมีความแตกต่างกันในระบบเศรษฐกิจ การเมือง และระดับการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นการเสื่อมถอยของปัจจัยด้านอุดมการณ์ต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการค้า และความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งทำให้การติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้อย่างสะดวกและรวดเร็วขึ้น ระยะทางที่ห่างไกลและเขตแดนระหว่างประเทศมิใช่อุปสรรคของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และระหว่างรัฐอีกต่อไป ส่งผลให้ขอบเขตของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นขยายตัวออกไปทั้งในแนวกว้างและแนวลึก มีความหลากหลาย สลับซับซ้อน และเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้นทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมประชาธิปไตย ประเด็นสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ฯลฯ ซึ่งแตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นได้ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถ

* อาเซียนรับเวียดนามเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1995 ลาวและเมียนมาร์ในปี ค.ศ. 1997 และกัมพูชาในปี ค.ศ. 1999 ตามลำดับ

³ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.27-28.

กระทำได้โดยประเทศใดโดยลำพังหรือในลักษณะทวิภาคีอีกต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่เปลี่ยนแปลงของรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกรัฐ⁴

จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ประเด็นปัญหาหลักก็คือ อาเซียนจะปรับตัวอย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองกับความต้องการที่เปลี่ยนไปของประเทศสมาชิกทั้งเก่าและใหม่ในการจัดการปัญหาที่มีความหลากหลายและซับซ้อนขึ้น การที่อาเซียนจะสามารถปรับตัวเพื่อเผชิญความท้าทายที่มีลักษณะหลากหลายและมีมิติที่แตกต่างไปเหล่านี้ได้หรือไม่ และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบทบาทและกลไกความร่วมมือของอาเซียน ซึ่งบทบาทของอาเซียนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้น และการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิก

หากพิจารณาบทบาทของอาเซียนในการเป็นตัวกลางอำนวยความสะดวกเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้นนั้น จะพบว่า อาเซียนกำหนดกรอบในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของโครงการความร่วมมือต่าง ๆ มาตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง และยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศก็ตาม โดยความร่วมมือเหล่านี้มีขอบเขตครอบคลุมทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น ปฏิญญาสมาคมฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ที่ระบุถึงเป้าหมายและแนวทางความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิก โดยเสนอให้มีการปรับกลไกของอาเซียนเพื่อกระชับความร่วมมือกันในการเมือง⁵ ในปี ค.ศ. 1999 อาเซียนจัดตั้งกลุ่มผู้ประสานงานอาเซียน (ASEAN Troika) เพื่อรองรับการทำหน้าที่ของอาเซียนในการเผชิญปัญหาเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาค รวมทั้งช่วยทำหน้าที่เตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสิ่งท้าทายความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างทันที่⁶ การประกาศความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements: ASEAN PTA) ปี ค.ศ. 1977 เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมความร่วมมือด้าน

⁴ Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty First Century* (New York: Random House, Inc., 1993), pp.131-132, 336.

⁵ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1967-1988*, pp.36-38.

⁶ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1998-1999* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2000), pp.36-42.

เศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศสมาชิก⁷ ซึ่งต่อมาอาเซียนพัฒนากรอบความร่วมมือดังกล่าวไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ปี ค.ศ. 1992⁸ ซึ่งยังคงดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

สำหรับการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิก ซึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมและผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกในระยะยาวนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการหรือกรอบที่อาเซียนกำหนดขึ้นนั้นได้กลายเป็นบรรทัดฐานหรือกรอบในการดำเนินนโยบายสำหรับประเทศสมาชิกมาจนถึงปัจจุบัน เช่น สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ซึ่งประเทศสมาชิกได้ยึดถือและใช้เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน คือ การเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตย การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน และการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี⁹ และเมื่ออาเซียนได้ขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น TAC ก็ยังคงเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกเช่นเดิม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชาต้องภาคยานุวัติเป็นภาคี TAC ก่อนจึงได้รับการพิจารณาจากอาเซียนให้เข้าเป็นประเทศสมาชิก *

จะเห็นได้ว่า อาเซียนยังคงทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคแม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวของอาเซียน คือ การเป็นตัวกลางอำนวยความสะดวก (Facilitator) เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และการสร้างบรรทัดฐานและกรอบ (Norm Setting) ในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิคนั้นได้สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการจัดการปัญหาที่เผชิญหน้าร่วมกันต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิก

⁷ Ibid., pp.293-299.

⁸ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1991-1992

Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1992), pp.16-20.

⁹ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.39-42.

* ขณะนี้ TAC กลายเป็นบรรทัดฐานที่อาเซียนใช้ในการขยายความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค เช่น ปาปัวนิวกินี จีน และอินเดียให้ภาคยานุวัติเป็นภาคี TAC แล้ว ส่วนญี่ปุ่นประกาศจะเข้าเป็นภาคี TAC เช่นเดียวกับรัสเซียซึ่งแสดงความจำนงการเข้าร่วมเป็นภาคี TAC ด้วยเช่นกัน โปรดดูรายละเอียดใน Association of Southeast Asian Nations, The Ninth ASEAN Summit, Bali, Indonesia, 7 October 2003. Available from: <http://www.aseansec.org/15258.htm>; INTERNET.

คาดหวังว่าจะได้รับจากอาเซียน กระนั้นก็ดี ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้อาเซียนจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ยังคงบทบาทต่อไป โดยการปรับตัวของอาเซียนสามารถพิจารณาได้จากกลไกความร่วมมือที่อาเซียนมีอยู่และที่ได้มีการสร้าง เปลี่ยนแปลง และ/หรือพัฒนาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่แรกก่อตั้ง

กลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น เนื่องจากกลไกความร่วมมือจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของอาเซียนในการสนองตอบและจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ กลไกความร่วมมือของอาเซียนแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ และต่อมาได้ขยายเพิ่มขึ้นอีก 1 ด้าน คือ ความร่วมมือเฉพาะด้าน แม้ว่าประเทศสมาชิกจะเริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อความร่วมมือเฉพาะด้านหลังจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพฯ ปี ค.ศ.1995 เป็นต้นมา¹⁰ แต่ความคืบหน้าในสาระของความร่วมมือในด้านนี้ยังคงมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 สาขาที่เหลือ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะเน้นเฉพาะความร่วมมือด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจเท่านั้น

บทบาทด้านการเมือง อาเซียนมุ่งเน้นความร่วมมือเพื่อธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคมาโดยตลอด อาเซียนพยายามที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในกลุ่มประเทศสมาชิกโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นนับตั้งแต่แรกก่อตั้ง ซึ่งได้แก่

- ปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ.1971 เพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอก

- สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง

¹⁰ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1991-1992 Supplementary Edition, pp.16-20.

ประเทศสมาชิก คือ การเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตย การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน และการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี

- ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 เป็นกรอบที่กำหนดขอบเขตของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง (Political Cooperation) ด้านเศรษฐกิจ (Economic Cooperation) และเฉพาะด้าน (Functional Cooperation)

- การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ปี ค.ศ. 1994 เป็นกลไกความร่วมมือสำหรับประเทศสมาชิกใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก

- สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งแสดงเจตจำนงของอาเซียนที่ปรารถนาจะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

- กลุ่มผู้ประสานงานของอาเซียน (ASEAN Troika) ปี ค.ศ. 1999 ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการพิจารณาและเสนอแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของภูมิภาคโดยเฉพาะปัญหาเร่งด่วน รวมทั้งทำหน้าที่เตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่ทำลายความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างทันท่วงที

- ปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ปี ค.ศ. 2002 เป็นการยืนยันเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกและจีนที่จะไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิ์ทับซ้อนและความพยายามส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างกัน

แม้ว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นจะเป็นระบบขั้วเดียวที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่โดดเด่น แต่บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของ

ญี่ปุ่นและจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผนวกกับปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างประเทศ ในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนที่คั่งค้างมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็นและ ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาการปักปันเขตแดนระหว่างไทย-ลาว เป็นต้น และปัญหาที่มี ลักษณะข้ามพรมแดน เช่น ปัญหายาเสพติด ซึ่งขณะนี้ทวีปเอเชียแม้ว่าจะเป็ภูมิภาคที่มี กฎหมายปราบปรามการค้าและการใช้ยาเสพติดที่เข้มงวดที่สุดแห่งหนึ่ง แต่กลับกำลังเผชิญกับ ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยผู้ติดยาส่วนใหญ่เป็นเยาวชนกว่าร้อยละ 50 ของผู้ติดยา กระตุ้นประสาทประเภทเมธแอมเฟตามีน ยิ่งไปกว่านั้น ทวีปเอเชียยังขาดแคลนศูนย์บำบัดรักษา ผู้ติดยาแม้ในที่ ๆ มีโครงการบำบัดรักษา ทำให้อัตราของผู้ที่กลับมาเสพยายังคงสูงถึงร้อยละ 70¹¹ ปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งส่วนใหญ่สตรีและเด็กมักจะถูกเป็นเหยื่อของธุรกิจดังกล่าว โดยภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับเป็แหล่งการค้ามนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก¹² ฯลฯ ส่งผล กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกกับ ประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของประเทศสมาชิกและของภูมิภาค โดยตรง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้นำไปสู่คำถามที่ว่า อาเซียนสามารถแสดงบทบาท ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นโดยผ่านกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่มีอยู่ได้มากน้อยเพียงใด

หากพิจารณาบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในการจัดการปัญหาในยุคหลัง สงครามเย็นโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นไว้ในยุคสงครามเย็น จะพบว่า อาเซียน สามารถแสดงบทบาทผ่านกลไกดังกล่าวเพื่อจัดการปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น การใช้ High Council ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนต้องจัดสร้างขึ้นตามสนธิสัญญามิตรภาพและ ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อรองรับการแสดงบทบาทของอาเซียนในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระงับกรณีพิพาท โดยสันติระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ TAC กำหนดให้อาเซียนใช้ High Council ได้ก็ต่อเมื่อ คู่กรณีพิพาททั้งหมดยินยอมให้ใช้บังคับ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นพบว่า ยังไม่มีประเทศสมาชิกใด นำกรณีพิพาทเข้าสู่กลไกดังกล่าว โดยเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือ หมู่เกาะในเขตทะเลจีนใต้ซึ่งทวีความตึงเครียดมากขึ้น เมื่อจีนประกาศกฎหมายว่าด้วยอาณาเขต

¹¹ สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, รัฐบาลสหรัฐให้ทุนสนับสนุนโครงการใหม่ของ เอสแคปเพื่อแก้ปัญหาการใช้ยาเสพติดในหมู่เยาวชน แหล่งที่มา:

<http://www.usa.or.th/news/press/2002/107t.htm>; INTERNET.

¹² สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, สหรัฐอเมริกาบริจาคเงิน 1.1 ล้านดอลลาร์ เพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในไทย แหล่งที่มา:

<http://www.usa.or.th/news/press/2002/107t.htm>; INTERNET.

ทางทะเลและเขตต่อเนื่องในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1992 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ปีเดียวกัน จีนอนุญาตให้ US Crestone Corporation เข้าไปสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ขัดแย้ง รวมทั้งจัดส่งกองกำลังทหารเข้าไปยึดโซดหินในบริเวณดังกล่าว¹³ แม้อาเซียนเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของจีนกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แต่อาเซียนไม่สามารถใช้ High Council เป็นกลไกในการจัดการปัญหานี้ได้ เนื่องจาก High Council มีขอบเขตจำกัดเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะและขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้น

จากข้อจำกัดในการดำเนินบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ในการจัดการปัญหาในยุคหลังสงครามเย็นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถนำไปสู่ข้อสรุปได้ในระดับหนึ่งว่า สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคส่งผลให้อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่มีอยู่เดิมเหมือนที่เคยกระทำในยุคสงครามเย็น โดยข้อจำกัดดังกล่าวทำให้อาเซียนเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกความร่วมมือใหม่เพื่อยังคงบทบาทด้านการเมือง โดยเฉพาะบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกหรือการป้องปรามมิให้ความขัดแย้งขยายตัวต่อไปได้

การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่อาเซียนสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ตามมติที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992¹⁴ เพื่อเป็นเวทีที่อาเซียนสามารถแสดงบทบาทด้านการเมืองและความมั่นคงได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ดังเห็นได้ว่า ARF มีขอบเขตครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดย ARF ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศและประเทศคู่เจรจาอาเซียน ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน สหภาพยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ

ประเด็นที่มีการหารือในเวที ARF ประกอบด้วยประเด็นความมั่นคงแบบเดิม ได้แก่ ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนที่คั่งค้างมาตั้งแต่ยุคสงคราม

¹³ "News Digest for July 1992," *Keesing's Record of World Events* 38, No.7-8 (July 1992): 39005-39006.

¹⁴ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1991-1992*, pp.16-20.

เย็นและยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะ South Kuriles ระหว่างรัสเซียกับญี่ปุ่น ปัญหาอาวรุณิวเคลียร์ เป็นต้น และประเด็นความมั่นคงแบบใหม่ ได้แก่ การก่อการร้ายข้ามชาติ สิ่งแวดล้อม การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (เช่น HIV/AIDS วัณโรค มาเลเรีย) การค้ามนุษย์ ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

หากพิจารณาบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนหลังจากการสร้าง ARF จะเห็นได้ว่า อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการในอดีต เช่น กรณีการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในเขตทะเลจีนใต้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและจีน ซึ่งอาเซียนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้คู่กรณีมีการปรึกษาหารือกันในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จนเกิดความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างกัน ในท้ายที่สุดอาเซียนและจีนได้ร่วมกันประกาศปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 8 ณ กัมพูชา ปี ค.ศ. 2002¹⁵ ซึ่งกลายเป็นกรอบในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่พิพาทนี้อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นต้น

กระนั้นก็ดี ยังคงมีปัญหาอีกหลายประการที่อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทผ่าน ARF ได้ เช่น ปัญหาหมอกควันที่เกิดจากไฟป่าในเกาะกาลิมันตันและเกาะสุมาตราตะวันออกของอินโดนีเซียระหว่างปี ค.ศ. 1997-1998 ซึ่งก่อให้เกิดภาวะมลพิษข้ามแดนมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหายาเสพติดที่ทุกประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (กัมพูชา จีน ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม) ต่างเห็นพ้องต้องกันที่จะแก้ปัญหาร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่คาดหวังได้ โดยสถานการณ์การผลิตและการค้ายาเสพติดที่ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง¹⁶ แม้อาเซียนไม่สามารถใช้ ARF เป็นกลไกในการจัดการปัญหา

¹⁵ Association of Southeast Asian Nations, Press Statement by the Chairman of the 8th ASEAN Summit, the 6th ASEAN+3 Summit and the ASEAN-China Summit, Phnom Penh, Cambodia, 4 November 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/13154.htm>; INTERNET. และ Association of Southeast Asian Nations, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Available from: <http://www.aseansec.org/13163.htm>; INTERNET.

¹⁶ พรพิมล ตรีโชติ, วัชรินทร์ ยงศิริ, สุกลักษณ์ กาญจนขุนดี และ ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, การศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

เหล่านี้ได้ แต่มิได้หมายความว่า บทบาทในการจัดการปัญหาของอาเซียนจะสิ้นสุดลง หากแต่ปัญหาเหล่านี้กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้อาเซียนต้องพยายามปรับตัวอยู่ตลอดเวลา โดยการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือ เพื่อให้อาเซียนยังคงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ในด้านเศรษฐกิจ อาเซียนพยายามเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นปริมาณการค้าภายในภูมิภาคให้เพิ่มมากขึ้น และเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยจะส่งผลให้ประชาชนในภูมิภาคมีโอกาสมากขึ้นในการเลือกซื้อและบริโภคสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพดี ราคาถูก และหลากหลาย ซึ่งจะช่วยยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ดังนั้น อาเซียนจึงประกาศความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements: ASEAN PTA) ปี ค.ศ. 1977 เพื่อเป็นกลไกสำหรับอาเซียนดำเนินการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก¹⁷

แต่การเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกกลับดำเนินไปอย่างช้า ๆ อีกทั้งปริมาณการให้สิทธิพิเศษทางการค้าต่อกันมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความแตกต่างของระดับการพัฒนา ระหว่างประเทศสมาชิก และความคล้อยคลึงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ คือ การเป็นประเทศเกษตรกรรมซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันเองมากกว่าที่จะร่วมมือกัน โดยประเทศสมาชิกต่างพยายามที่จะเลือกใช้วิธีการที่จะอ้างไว้ซึ่งผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุดมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันในระยะยาวของกลุ่ม¹⁸ ดังเห็นได้จากการดำเนินการภายใต้ ASEAN PTA จำนวนรายการสินค้าที่ระบุไว้แม้จะมีปริมาณเพิ่มขึ้น หากแต่เป็นสินค้าที่ไม่มีการค้าขายกันระหว่างประเทศสมาชิก หรือเป็นรายการสินค้าที่ไม่ตรงตามความต้องการของประเทศสมาชิกและไม่มีควมจำเป็นต้องนำเข้า เช่น เครื่องกวาดหิมะของฟิลิปปินส์ เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูของอินโดนีเซีย เป็นต้น ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับ

¹⁷ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.293-299.

¹⁸ Gerald Tan, Trade Liberalization in ASEAN (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), pp.3-4.

ความต้องการของแต่ละประเทศ¹⁹ การมีรายการสินค้าจำนวนมากในกลุ่มสินค้าสงวนสิทธิ์ (Exclusive List: EL) ด้วยเหตุผลความจำเป็นของแต่ละประเทศ อีกทั้งทัศนคติของผู้นำเข้าเกี่ยวกับต้นทุนและเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินงานเอกสารที่มีจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาและไร้ประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับซึ่งถือว่าไม่คุ้มทุน²⁰ ตามลำดับ

ดังนั้น จากการดำเนินความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายใต้กรอบ ASEAN PTA ระหว่างปี ค.ศ. 1977 จนถึงปี ค.ศ. 1991 ปรากฏว่า อาเซียนไม่ได้บรรลุสู่เป้าหมายในขั้นแรกของการประนีประนอมการค้าเสรีระหว่างกัน ดังจะเห็นได้จากปริมาณการค้าภายในอาเซียนในช่วงดังกล่าวที่มีการขยายตัวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ตารางที่ 1-1)

แม้ว่าแนวคิดการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนจะเป็นแนวคิดกระแสหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น แต่เนื่องจากรัฐมีศักยภาพที่แตกต่างกัน และรัฐจะดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของตนเท่านั้น ประกอบกับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนย่อมส่งผลกระทบต่อสินค้าและอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำหรือต้องใช้เวลาในการปรับตัวนั้นไม่สามารถปรับตัวให้แข่งขันได้ ทำให้ขาดทุนหรือเลิกกิจการไป เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ซึ่งไทยเสียเปรียบด้านต้นทุนเมื่อเปรียบเทียบกับอินโดนีเซีย²¹ เป็นต้น และกลายเป็นผลสืบเนื่อง คือ รัฐบาลของประเทศที่เสียเปรียบต้องรับภาระในการจัดหามาตรการช่วยเหลือหรือรองรับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการจ้างงานและความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ดังนั้น การกีดกันทางการค้าจึงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยการกีดกันทางการค้าจะปรากฏในลักษณะของอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษี

¹⁹ Ibid., pp.43-45.

²⁰ Srikanta Chatterjee, "ASEAN Economic Co-operation in the 1980s and 1990s," in *ASEAN into the 1990s*, ed. Alison Broinwski (Hampshire: Macmillan Press Ltd., 1990), pp.65-66. และ Han Christoph Rieger, *ASEAN Co-operation and Intra-ASEAN Trade* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985), p.28.

²¹ Rungrong Israngkul Na Ayuthaya, "The Impact of the ASEAN Free Trade Area on the Cement Industry in Thailand," (M.A. Thesis, School of Graduate Studies, University of the Thai Chamber of Commerce, 1993).

ตารางที่ 1-1 สัดส่วนปริมาณการค้าภายในอาเซียน ปี ค.ศ. 1981, 1986 และ 1991

หน่วย: ร้อยละ

ประเทศ/ปี		1981	1986	1991
อินโดนีเซีย	นำเข้า	12.82	10.44	9.52
	ส่งออก	12.77	9.41	10.79
	รวม	12.79	9.82	10.20
มาเลเซีย	นำเข้า	17.95	20.64	21.1
	ส่งออก	26.53	22.02	28.89
	รวม	22.28	21.41	24.99
ฟิลิปปินส์	นำเข้า	6.57	9.44	9.05
	ส่งออก	7.29	7.24	7.02
	รวม	6.86	8.41	8.23
สิงคโปร์	นำเข้า	22.37	21.79	22.56
	ส่งออก	27.04	23.85	25.22
	รวม	24.39	22.76	23.81
ไทย	นำเข้า	10.48	12.19	13.87
	ส่งออก	14.60	14.14	11.22
	รวม	12.18	13.15	12.73
อาเซียน	นำเข้า	16.30	17.11	17.55
	ส่งออก	19.32	17.44	19.86
	รวม	17.77	17.28	18.65

ที่มา Prema-Chandra Athukorala and Jayant Menon, "Foreign Direct Investment in ASEAN: Can AFTA Make a Difference?" in AFTA in the Changing International Economy, p.81.

และที่มีใช้ภายใน เช่น มาตรการ 301 พิเศษของกฎหมายค้าสหรัฐอเมริกาที่ใช้ในการตอบโต้หรือลงโทษประเทศที่ปฏิเสธการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอหรือมีประสิทธิภาพ หรือปฏิเสธการเข้าถึงตลาดอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมแก่พลเมืองสหรัฐฯที่ต้องพึ่งอาศัยความคุ้มครองในสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา²² มาตรการด้านสุขอนามัยที่เข้มงวดของ

²² สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, กระบวนการตามมาตรา 301 พิเศษของกฎหมายการค้าสหรัฐ แหล่งที่มา: <http://usa.or.th/services/docs/report/ipr4-t.htm>; INTERNET.

สหภาพยุโรปเกี่ยวกับสารปนเปื้อน สารตกค้าง และสิ่งเจือปนในระดับที่สูงกว่าข้อกำหนดภายใต้มาตรฐาน CODEX โดยอ้างเหตุผลด้านความปลอดภัยและการคุ้มครองผู้บริโภค²³ เป็นต้น

จากความสำเร็จประสิทธิผลของกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่อาเซียนมีอยู่ ประกอบกับความท้าทายด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ดังกล่าวข้างต้น ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างและ/พัฒนากลไกความร่วมมือที่จะช่วยสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของอาเซียนต่อไป โดยอาเซียนจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี ค.ศ.1992²⁴ เพื่อเป็นกลไกความร่วมมือสำหรับอาเซียนในการแสดงบทบาทด้านเศรษฐกิจได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกและการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันทางการค้าให้แก่ประเทศสมาชิก โดย AFTA ได้กำหนดกลุ่มสินค้าและขั้นตอนการลดภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบและชัดเจนภายในระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อให้ประเทศสมาชิกยึดเป็นกรอบในการดำเนินการต่อไป

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ปริมาณการค้าภายในอาเซียนมีการขยายตัวจากเดิม 42,771.00 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯในปี ค.ศ. 1993 เป็น 83,464.05 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2001 หรือคิดเป็นร้อยละ 48.76 (ตารางที่ 1-2) อีกทั้งอาเซียนยังใช้ AFTA เป็นตัวแบบสำหรับการสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านอื่น ๆ (AFTA Plus Initiatives) เช่น กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าภาคบริการ (ASEAN Framework Agreement on Trade in Services: AFAS) ปี ค.ศ. 1995 กรอบความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO) ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่า อาเซียนประสบความสำเร็จในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศสมาชิกโดยผ่าน AFTA กล่าวโดยสรุป การสร้าง AFTA ทำให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทด้านเศรษฐกิจได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น

²³ ศรีรัตน์ รัชชูปานะ, “นโยบายการค้าของสหภาพยุโรป: ผลกระทบต่อประเทศไทย,” ใน สหภาพยุโรปวันนี้. พรศวรรค์ วัฒนางกูร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 152-153.

²⁴ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1991-1992, pp.16-20.

ตารางที่ 1-2 แสดงปริมาณการส่งออกภายใต้ภูมิภาคอาเซียน (ไม่รวม CLMV) ระหว่างปี ค.ศ. 1993-2001

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเทศ	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
บรูไน	487.24	467.52 (-19.72)	529.64 (62.12)	446.38 (-83.26)	496.41 (50.03)	220.80 (-275.61)	375.10 (154.30)	639.50 (264.40)	774.81 (135.31)
อินโดนีเซีย	4,917.43	5,787.97 (870.54)	6,334.00 (546.03)	8,238.24 (1,904.24)	8,785.55 (547.31)	9,282.00 (496.45)	8,278.30 (-1,006.70)	10,883.70 (2,605.40)	9,507.07 (-1,376.63)
มาเลเซีย	12,869.90	15,002.15 (2,132.25)	18,158.54 (3,156.39)	22,668.11 (4,509.57)	23,163.22 (495.11)	21,567.30 (-1,595.92)	21,885.00 (317.70)	24,408.60 (2,523.60)	21,024.15 (-3,384.45)
ฟิลิปปินส์	795.19	1,425.12 (629.93)	2,361.32 (936.20)	2,969.58 (608.26)	3,434.82 (465.24)	3,819.80 (384.98)	4,989.10 (1,069.30)	5,982.60 (993.50)	4,986.04 (-996.56)
สิงคโปร์	17,693.00	26,798.22 (9,105.22)	30,727.81 (3,929.59)	33,951.94 (3,224.13)	35,348.90 (1,396.96)	25,998.20 (-9,350.70)	29,269.30 (3,271.10)	37,784.00 (8,514.70)	32,815.39 (-4,968.61)
ไทย	6,008.40	7,991.37 (1,982.97)	10,721.43 (2,730.06)	11,714.09 (992.66)	13,190.12 (1,476.03)	7,946.00 (-5,244.12)	9,901.90 (1,955.90)	15,099.7 (5,107.80)	14,356.59 (-653.11)
อาเซียน	42,771.00	57,472.35 (14,701.35)	68,832.74 (11,360.39)	77,553.86 (8,721.12)	84,419.02 (6,865.16)	68,834.10 (-15,584.92)	74,497.89 (5,663.79)	94,328.61 (19,830.72)	83,464.05 (-10,864.56)

ที่มา ASEAN Secretariat. Intra-ASEAN Trade by Country (1993-2001). Available from: http://www.aseansec.org/trade/files/AN_INT_CO.htm

แต่เมื่อภูมิภาคเอเชียประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 อันเป็นผลมาจากความเปราะบางของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียซึ่งเริ่มสะสมมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 และได้กลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997²⁵ ผนวกกับการดำเนินนโยบายทางการเงินที่ผิดพลาด ทำให้ค่าเงินเอเชียหลายสกุลมีมูลค่าสูงเกินจริง และกลายเป็นเหตุผลให้นักเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศนำมากล่าวอ้างในการโจมตีค่าเงินหลายประเทศ วิกฤตการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ดังเห็นได้จากการลดลงอย่างชัดเจนของอัตราการขยายตัวรายได้ประชาชาติและปริมาณการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศของประเทศสมาชิก (ตารางที่ 1-3 และตารางที่ 1-4) และส่งผลสืบเนื่องทั้งทางด้านการเมืองและสังคมภายในประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งมีนัยต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคโดยรวม

ตารางที่ 1-3 อัตราการขยายตัวของ GDP ของประเทศสมาชิกอาเซียน (ไม่รวม CLMV)
ปี ค.ศ. 1996-2002

หน่วย : ร้อยละ

ประเทศ/ปี ค.ศ.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
บรูไน	1.01	3.60	-3.99	2.56	2.83	3.00	3.21
อินโดนีเซีย	7.82	4.70	-13.13	0.79	4.92	3.44	3.66
มาเลเซีย	10.00	7.32	-7.36	6.14	8.55	0.32	4.12
ฟิลิปปินส์	5.85	5.19	-0.59	3.41	4.38	4.52	4.43
สิงคโปร์	7.71	8.51	-0.86	6.42	9.41	-2.37	2.25
ไทย	5.90	-1.37	-10.51	4.45	4.65	1.94	5.25
อาเซียน	6.38	4.66	-6.07	3.96	5.79	1.81	3.82

ที่มา ดัดแปลงจาก ASEAN Secretariat, ASEAN Statistical Yearbook 2003

Available from www.aseansec.org/macroeconomic/aq_gdp21.htm INTERNET.

²⁵ รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตการณ์ปี 2540 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 3-13.

ตารางที่ 1-4 ปริมาณการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน (ไม่รวม CLMV) ปี ค.ศ. 1990-ครึ่งปีแรกของปี 2002

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเทศ/ปี	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	ครึ่งปีแรกของ 2002
บรูไน	102	654	702	573	596	600	244	216
อินโดนีเซีย	2,135	6,194	4,677	-356	-2,745	-4,550	-3,277	-1,172
มาเลเซีย	4,655	7,296	6,324	2,714	3,895	3,788	554	731
ฟิลิปปินส์	1,028	1,520	1,249	1,752	579	1,241	1,792	1,342
สิงคโปร์	5,782	8,608	10,746	6,389	11,803	5,407	8,609	na
ไทย	1,990	2,271	3,626	5,143	3,561	2,813	3,759	344
อาเซียน	15,692	26,543	27,324	16,215	17,689	9,299	11,681	1,461

ที่มา ดัดแปลงจาก United Nations, World Investment Report 2002, p.305. และ ASEAN Secretariat, ASEAN FDI Database.

ในส่วนของอาเซียนเองนั้นปรากฏว่า อาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคทางเศรษฐกิจแทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ เลยในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ เนื่องจากประเทศสมาชิกต่างตื่นตระหนกทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเองเพื่อจำกัดผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น มาเลเซียประกาศใช้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบคงที่ (Currency Board) ในขณะที่ไทยเลือกใช้การปฏิรูประบบการเงินด้วยการออกกฎหมาย 11 ฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่ถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มหรือเพื่อประโยชน์ของต่างชาติ* เป็นต้น และต่อมาประเทศสมาชิกหันมาใช้นโยบายกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจของตน เช่น ไทยใช้นโยบายรณรงค์สินค้าไทยภายใต้โครงการ “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” (One Tambon, One Product: OTOP) ฯลฯ แต่จากสถานะและอำนาจของประเทศสมาชิกที่ตกต่ำลงอันเนื่องมาจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ประกอบกับการถูกแรงกดดันจากภายนอกและความรู้สึกถูกเอารัดเอาเปรียบจากภายนอก โดยเฉพาะการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) รวมทั้งความไม่แน่นอนทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศสมาชิกเองและในระบบระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศสมาชิกต้องหันกลับมาหาอาเซียนเช่นเดิม เพราะต่างตระหนักดีว่า การร่วมมือผ่านอาเซียนเป็นทางเลือกนโยบายที่

* โปรดดูรายละเอียดใน สถาบันนโยบายศึกษา, ร่วมกันให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ-การเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2543).

เหมาะสมกับสถานการณ์ในยุคหลังสงครามเย็นมากกว่าการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นแต่เพียงลำพัง โดยพฤติกรรมดังกล่าวของประเทศสมาชิกเป็นการต่อยอดถึงผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกต่างเล็งเห็นจากความร่วมมือต่อกัน

อาเซียนพยายามปรับบทบาทของตนเพื่อจัดการปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว โดยผ่านการปรับปรุงกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง AFTA ด้วยการเร่งรัดการปรับลดอัตราภาษีระหว่างประเทศสมาชิกให้แล้วเสร็จเร็วยิ่งขึ้น การจัดตั้ง ASEAN Plus 3 เพื่อขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับประเทศเอเชียตะวันออก คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ การสร้าง Asian Bond การจัดตั้ง Asian Monetary Fund (AMF) ตามลำดับ ทั้งนี้ กลไกความร่วมมือเหล่านี้ทำให้อาเซียนยังคงดำเนินบทบาทด้านเศรษฐกิจของตนต่อไปได้ โดยเฉพาะการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้น ซึ่งเห็นได้จากประเทศสมาชิกต่างพร้อมใจกันเร่งรัดการปรับลดอัตราภาษีภายใต้กรอบ AFTA โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้อาเซียนกลายเป็นเขตการค้าเสรีอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 2002 หรือการขยายตัวของความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศเอเชียตะวันออก ซึ่งเห็นได้จากความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศทั้งสาม เช่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีนซึ่งจะเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีผู้บริโภคมากถึง 1.7 พันล้านคนและมีมูลค่าการค้าประมาณ 1.23 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือการประกาศความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่น (Joint Declaration of the Leaders of ASEAN and Japan on the Comprehensive Economic Partnership) ในปี ค.ศ. 2002 โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ซึ่งรวมไปถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ญี่ปุ่นภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี เป็นต้น เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การปรับปรุงกลไกความร่วมมือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนยังคงบทบาทด้านเศรษฐกิจของตนต่อไปได้

จากบทบาทด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาเซียนพยายามปรับตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถรับมือปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นด้วยการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) ของตนอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ากลไกความร่วมมือดังกล่าวจะสามารถรองรับการแสดงบทบาทของอาเซียนได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่การที่อาเซียนยังคงอยู่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ทำให้การพิจารณาการปรับตัวของอาเซียนเพื่อการคงอยู่ดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจและควรจะนำมาศึกษา เนื่องจากการคงอยู่ของอาเซียนนั้นส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อาเซียนยังคงอำนวยประโยชน์ร่วมในระดับที่ประเทศสมาชิกยอมรับได้ คือ การจัดการปัญหาที่ประเทศสมาชิกต่าง

เผชิญร่วมกัน โดยการดำเนินการผ่านอาเซียนนั้นย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกมากกว่าการดำเนินการแต่โดยลำพัง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอาเซียนเป็นความร่วมมือในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” เพียงหนึ่งเดียวที่มีอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การละทิ้งอาเซียนให้ปราศจากบทบาทหรือต้องยุบเลิกไปในที่สุดนั้นน่าจะเป็นทางเลือกที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสูญเสียประโยชน์โดยเปรียบเทียบมากกว่าการยึดกับกรอบความร่วมมือที่มีอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้น การสร้าง “สถาบันใหม่ (New Regime)” ขึ้นมาทดแทนอาเซียนจนเป็นที่ยอมรับนั้น ต้องใช้ระยะเวลา ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่น (Confidence Building) ทั้งในหมู่ประเทศสมาชิกด้วยกันเองและประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งจากเหตุผลเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกยังคงความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนต่อไป แม้ว่าอาเซียนจะสามารถสร้างผลประโยชน์ร่วมให้แก่ประเทศสมาชิกได้เพียงระดับหนึ่งก็ตาม

1.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจเอกสารและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น พบว่า ผลงานส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาภาพรวมของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นมากกว่าการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบทั้งในส่วนของการปรับตัวและกลไกความร่วมมือซึ่งเป็นสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หนังสือ เรื่อง *A New ASEAN in a New Millennium* โดย Simon SC Tay, Jesus Estanislao และ Hadi Soesastro²⁶ เป็นการนำเสนอมุมมองเกี่ยวกับการตอบสนองของอาเซียนต่อปัญหาและความท้าทายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งการวิเคราะห์โครงสร้างและการดำเนินงานของอาเซียนต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งจากเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมตั้งแต่บริบทของการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ ความท้าทายที่เกิดขึ้นต่อความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน และแนวโน้มของความร่วมมือในอนาคต (ปี ค.ศ. 2030) ประกอบกับ “ความเป็นปัจจุบัน” ของข้อมูล ทำให้หนังสือเล่มนี้สามารถสะท้อนภาพการปรับตัวของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่งซึ่งเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้จะนำเสนอความคิดเห็นแบบกว้าง ๆ เกี่ยวกับทิศทางความร่วมมือของอาเซียนใน

²⁶ Simon SC Tay, Jesus Estanislao, and Hadi Soesastro, editors, *A New ASEAN in a New Millennium* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2000).

อนาคต จึงไม่ได้ให้ความสำคัญโดยเฉพาะในประเด็นการปรับกลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) ของอาเซียนอย่างเป็นทางการ

หนังสือเรื่อง An ASEAN of the People, by the People, for the People: Report of the First ASEAN People's Assembly โดย Centre for Strategic and International Studies อินโดนีเซีย²⁷ นำเสนอมุมมองและบทบาทของประชาชนต่อประเด็นปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชน การจัดการสิ่งแวดล้อม ปัญหาติมอร์ตะวันออก และเมียนมาร์ ฯลฯ ตลอดจนการวิเคราะห์บทบาทของอาเซียนต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ เพราะสะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนทั้งในทางกว้างและทางลึกหลังจากประสบวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงการปรับกลไกความร่วมมือและการปรับตัวของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นไว้พอสมควรก็ตาม แต่เป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะกลไกสำคัญที่จะขยายความร่วมมือและทำให้อาเซียนประสบผลสำเร็จในการเป็นตัวแทนความร่วมมือในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงเพราะเสียงของประชาชนได้มีตัวตนอย่างชัดเจนนั่นเอง ผลก็คือเอกสารชิ้นนี้จึงไม่สามารถนำเสนอภาพรวมของการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนได้

หนังสือเรื่อง ASEAN towards 2020: Strategic Goals and Future Directions โดย Stephen Leong²⁸ วิเคราะห์บทบาทของอาเซียนในการตอบสนองต่อความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค โดยพิจารณาจากประสบการณ์ บทเรียน และความสำเร็จในอดีตของอาเซียน และได้นำเสนอกลยุทธ์และแนวทางต่าง ๆ เพื่อเป็นทางเลือกนโยบายสำหรับอาเซียนต่อไป แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะมีจุดเด่นอยู่ที่เนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทุกประเด็นภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน คือ ความร่วมมือด้านการเมือง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ความร่วมมือเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา รวมทั้งการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของอาเซียน ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นความต่อเนื่องของความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี แต่หนังสือเล่มนี้ไม่แตกต่าง

²⁷ Centre for Strategic and International Studies, *An ASEAN of the People, by the People, and for the People: Report of the First ASEAN People's Assembly*, Batam, Indonesia, 24-26 November 2000 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2001).

²⁸ Stephen Leong, editor, *ASEAN towards 2020: Strategic Goals and Future Directions* (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1998).

กับผลงานวิชาการอื่น ๆ คือ ยังคงเป็นการพิจารณาภาพรวมของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นมากกว่าการวิเคราะห์อย่างเจาะลึกเกี่ยวกับการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนอย่างเป็นระบบ

หนังสือเรื่อง Constructing A Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order โดย Amitav Acharya²⁹ จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้คือ การนำ “วิถีการปฏิบัติแบบอาเซียน (ASEAN Way)” ซึ่งเป็นกรอบหรือบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกยึดถือร่วมกันในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันนั้นมาวิเคราะห์ในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อบทบาทของอาเซียนในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นและการเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อก้าวไปสู่การเป็น “ประชาคมแห่งความมั่นคง” โดยใช้แนวคิด Constructivism เป็นกรอบในการอธิบาย ทั้งนี้ Constructivism เป็นแนวคิดหนึ่งของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อธิบายพฤติกรรมของรัฐว่า เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างรัฐภายใต้กรอบหรือบรรทัดฐานที่รัฐยอมรับร่วมกัน

สำหรับวิถีการปฏิบัติแบบอาเซียนที่ Acharya นำมาศึกษา คือ การไม่ใช้กำลัง (Non-use of Force) และหลักการไม่แทรกแซง (Non-interference) โดย Acharya มองว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะเป็นการขยายจำนวนสมาชิกของอาเซียน ปัญหาภายในของประเทศสมาชิก (เช่น ความไม่สงบทางการเมืองของกัมพูชา ปัญหาการเมืองภายในของเมียนมาร์) การอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในบริเวณทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศภายนอก เหล่านี้ทำให้บรรทัดฐานทั้งสองไม่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ของอาเซียน คือ การจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิก พร้อมกันนี้ Acharya เสนอให้อาเซียนพิจารณาปรับวิถีการปฏิบัติแบบอาเซียนเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพต่อไปได้

แม้ว่าหนังสือเล่มนี้เป็นการนำเสนอมุมมองใหม่ต่ออาเซียนโดยเฉพาะการวิเคราะห์อย่างเจาะลึกต่อวิถีการปฏิบัติแบบอาเซียนซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญของอาเซียน แต่สาระของการปรับกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ของอาเซียนนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนถึงวิธีการทำงานของอาเซียนเท่านั้น มิได้เป็นแกนหลักของงานวิจัยชิ้นนี้แต่อย่างใด

²⁹ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001).

ผลงานวิจัย เรื่อง Reassessing ASEAN โดย Jeannie Henderson³⁰ ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับบทบาทของอาเซียนในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังการพัฒนาทางการเมืองที่สำคัญต่าง ๆ ในยุคหลังสงครามเย็น คือ การรับสมาชิกใหม่ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของอินโดนีเซีย โดยมองว่า ความไร้ประสิทธิภาพของอาเซียนในการจัดการปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของวิธีการปฏิบัติแบบอาเซียนและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ดังนั้น Henderson จึงเสนอแนะว่า อาเซียนควรจะปรับบทบาทของตนเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกและของภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้มุ่งที่จะประเมินอาเซียนในแง่การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในอาเซียนเท่านั้น ทำให้ไม่ได้นำเสนอหรือวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งจะมีผลทั้งต่อการทำหน้าที่ของอาเซียนทั้งในส่วนของความร่วมมือภายในและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอก อันเป็นหัวใจหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หนังสือ เรื่อง ASEAN and the EU in the International Environment โดย Dieter Mahncke, Kullada Kesbonchoo-Mead, Prathoomporn Vajarasthira, and Rudolf Hrbek (eds.)³¹ นำเสนอบทบาทของสหภาพยุโรปและอาเซียนต่อการจัดการปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ได้แก่ การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติ การค้ายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ ระบบการเงินการคลังระหว่างประเทศ ฯลฯ เนื่องจากหนังสือเล่มนี้มุ่งที่จะนำเสนอการตอบสนองของสหภาพยุโรปและอาเซียนต่อปัญหาดังกล่าว น้าหนักของงานวิจัยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ ทำให้ไม่ได้ครอบคลุมถึงประเด็นการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

³⁰ Jeannie Henderson, *Reassessing ASEAN* (Oxford: Oxford University Press for International Institution of Strategic Studies, 1999).

³¹ Dieter Mahncke, Kullada Kesbonchoo-Mead, Prathoomporn Vajarasthira, and Rudolf Hrbek, editors, *ASEAN and the EU in the International Environment* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999).

หนังสือ เรื่อง สามทศวรรษอาเซียน โดย พิษณุ สุวรรณะชฎ³² ศึกษาพัฒนาการความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนนับตั้งแต่ระยะแรกเริ่มก่อนการก่อตั้ง (ปี ค.ศ. 1967) จนถึงปี ค.ศ. 1989 โดยใช้แนวคิด Integration Theory เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งแนวคิดนี้มองว่าเนื่องจากอำนาจที่จำกัด ทำให้รัฐไม่อาจจัดการปัญหาได้ทั้งหมด ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องร่วมมือกันโดยจัดตั้งกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันเพื่อทำหน้าที่จัดการปัญหาเฉพาะที่เป็นผลประโยชน์ร่วม (Functionalism) และจากความร่วมมือในประเด็นเฉพาะนั้น ๆ ทำให้รัฐมีแนวโน้มจะขยายความร่วมมือไปสู่ประเด็นอื่น ๆ มากขึ้นในทั้งแนวกว้างและแนวลึก (Spill-over) โดยความร่วมมือระหว่างรัฐที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทำให้เกิดบูรณาการระหว่างรัฐภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว ส่งผลให้กลไกความร่วมมือเชิงสถาบันนั้น ๆ พัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์ คือ การเป็นองค์กรเหนือรัฐในท้ายที่สุด

สาระสำคัญในหนังสือเล่มนี้ คือ การอธิบายถึงที่มาและลักษณะของความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาอย่างละเอียดเพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการบูรณาการของอาเซียนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีข้อสรุปว่า การขยายขอบเขตความร่วมมือจากประเด็นเฉพาะเรื่องไปสู่ความร่วมมืออื่น ๆ ในระดับที่กว้างมากขึ้นเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบูรณาการดังกล่าว กระนั้นก็ดีผู้เขียนไม่ได้เน้นการวิเคราะห์พัฒนาการของกลไกความร่วมมือของอาเซียนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อให้ยังคงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคต่อไปได้

หนังสือเรื่อง The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security ของ Michael Leifer³³ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนผ่านการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ในช่วงปี ค.ศ. 1994-1995 โดยผู้เขียนมองว่า ARF เป็นหลักฐานสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนโดยเฉพาะการทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองภายใต้บริบทระหว่างประเทศที่แปรเปลี่ยนไป

³² พิษณุ สุวรรณะชฎ, สามทศวรรษอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540).

³³ Michael Leifer, The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security (Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1996).

แม้ว่าจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ คือ การวิเคราะห์การก่อตั้ง ARF และการดำเนินงานของอาเซียนผ่าน ARF ในช่วงปี ค.ศ. 1994-1995 ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า อาเซียนสามารถทำหน้าที่ด้านการเมืองผ่าน ARF ได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากการวิเคราะห์เฉพาะช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้ง ARF เท่านั้น จึงไม่ได้สะท้อนภาพรวมของการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยชิ้นนี้ได้

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคระหว่างและหลังสงครามเย็น โดย ธรรมรงค์ สิงห์อยู่เจริญ³⁴ ศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอก คือ ระบบระหว่างประเทศ และปัจจัยภายใน คือ ระบบการเมืองที่เล็ดลงไป (เช่น รัฐหรือกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ) ที่นำไปสู่การจัดตั้งสมาคมอาเซียนและความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในระหว่างสงครามเย็น (ปี ค.ศ.1945-1991) และหลังสงครามเย็น (ปี ค.ศ.1991-1998) โดยใช้แนวคิด Linkage Politics ของ James N. Rosenau เป็นกรอบในการศึกษา ผู้วิจัยอธิบายถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการปรับตัวของอาเซียน โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการเมืองทั้งในยุคสงครามเย็นและยุคหลังสงครามเย็น เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางและจุดยืนของอาเซียนในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สารของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่ปฏิสัมพันธ์ของอาเซียนต่อระบบระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยไม่ได้นำเสนอพัฒนาการของกลไกความร่วมมือภายในอาเซียน จึงมิได้สะท้อนและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของกลไกดังกล่าวทั้ง ๆ ที่การเปลี่ยนแปลงของกลไกเหล่านี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญ (Empirical Evidence) ที่แสดงถึงการปรับตัวของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศตั้งแต่ยุคสงครามเย็นมาจนถึงยุคหลังสงครามเย็น

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นของ สาวิตรี ไชยประพาฬ³⁵ ศึกษาความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นเพื่อเปรียบเทียบลักษณะและขอบเขตความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น (ระหว่างปี ค.ศ.1967-1989) และหลังสงครามเย็น (ระหว่างปี ค.ศ.1989-1997) และศึกษาปัจจัย

³⁴ ธรรมรงค์ สิงห์อยู่เจริญ, "ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคระหว่างและหลังสงครามเย็น," (วิทยานิพนธ์ปริณายกมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2541).

³⁵ สาวิตรี ไชยประพาฬ, "ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น," (วิทยานิพนธ์ปริณายกมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

ที่กำหนดลักษณะและขอบเขตความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น โดย
ใช้แนวคิด International Cooperation Concept และแนวคิด System Theory ของ Charles A.
McClelland เป็นกรอบในการศึกษา

ประเด็นหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ที่การตอกย้ำให้เห็นว่า อาเซียนมิได้เป็น
องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่อยู่อย่างอิสระแยกออกจากระบบระหว่างประเทศ โดย
พิจารณาจากพัฒนาการของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในบริบทระหว่างประเทศในยุค
สงครามเย็นและหลังสงครามเย็น ซึ่งผู้วิจัยสามารถสะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของ
ความร่วมมือดังกล่าวในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังคง
ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนใน
ช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และอาเซียน
สามารถใช้กลไกเหล่านี้ในการแสดงบทบาทเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศสมาชิกได้
มากน้อยเพียงใด

จากการสำรวจเอกสารวิชาการข้างต้นพบว่า ยังไม่มีการศึกษาที่มุ่งพิจารณาการ
สร้างและ/หรือการปรับกลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) ของอาเซียนอย่างเป็น
ระบบทั้งในช่วงระหว่างและช่วงหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น โดยเฉพาะประเด็นความอยู่รอด
ของอาเซียนอันเป็นผลมาจากการปรับกลไกเหล่านั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาโอกาสหรือ
ความเป็นไปได้ของการคงอยู่ของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับ
ภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพต่อไป วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาการปรับบทบาทของอาเซียนใน
การเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น โดยพิจารณาจาก
กลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับการปรับตัวของ
อาเซียนต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. พิจารณาการปรับตัวของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น โดยวิเคราะห์กลไก
ความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น

2. พิจารณาแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism ในการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายที่มา การคงอยู่ และประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

3. เพื่อประยุกต์แนวทางการปรับแนวคิดหรือทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับการศึกษาปรากฏการณ์ความร่วมมือในกลุ่มประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก

4. เป็นการเสริมสร้างและขยายองค์ความรู้ในเรื่องอาเซียนในการเป็นต้นแบบเพื่อการศึกษาองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาการปรับตัวของอาเซียนหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991-2002 โดยพิจารณาจากการปรับกลไกความร่วมมือด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจที่อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ได้แก่ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) อันเป็นการสะท้อนถึงความสามารถในการปรับตัวของอาเซียน

การที่ผู้วิจัยกำหนดช่วงเวลาการศึกษาเป็นระหว่าง ปี ค.ศ. 1991-2002 เนื่องจากปี ค.ศ. 1991 เป็นช่วงเวลาภายหลังจากที่เวียตนามยินยอมถอนกำลังทหารของตนออกจากกัมพูชา และนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพ ณ กรุงปารีส ซึ่งส่งผลให้สงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สิ้นสุดลงเพราะภัยคุกคามด้านความมั่นคงจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็นที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีส่วนร่วมได้หมดสิ้นไป จึงกล่าวได้ว่าปี ค.ศ. 1991 เป็นจุดเริ่มต้นของยุคหลังสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* ดังนั้น ช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1991-2002 จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการศึกษาเพราะสามารถสะท้อนให้เห็นภาพรวมของการปรับบทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นได้อย่างชัดเจน

* มีความเห็นที่แตกต่างในการระบุช่วงเวลาของการสิ้นสุดสงครามเย็นแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) การรื้อทำลายกำแพงเบอร์ลินในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1989 ซึ่งทำให้เยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตกรวมเข้าเป็นประเทศเดียวกัน 2) การล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในปี ค.ศ. 1990 และ 3) การล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991

1.5 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาการปรับบทบาทการเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น โดยการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) เพื่อให้สามารถเผชิญกับหรือตอบสนองประเด็นปัญหาใหม่ในยุคหลังสงครามเย็นที่ประเทศสมาชิกเผชิญร่วมกันได้ ดังนั้น กรอบความคิดที่จะใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์การปรับบทบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกความร่วมมือขึ้นมาใหม่ของอาเซียนในครั้งนี้ คือ Neo-Liberal Institutionalism

แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism เป็นกรอบความคิดที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” โดยมีสมมติฐานว่า ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมี “สถาบัน (Regime)” เพื่อเป็นเวทีกลางและอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือในการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะด้านที่รัฐเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน³⁶

แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism พัฒนามาจากแนวคิดว่าด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ของ Keohane และ Nye³⁷ ที่อธิบายพฤติกรรมของรัฐตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมาว่า รัฐมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น เนื่องจากมีตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาทในกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น โดยตัวแสดงเหล่านี้มีความหลากหลายและขยายจำนวนมากขึ้น ได้แก่ บริษัทข้ามชาติ (เช่น บริษัทน้ำมันเชลล์ บริษัทโตโยต้ามอเตอร์ ฯลฯ) องค์กรไม่ใช่อรัฐ (เช่น Forum Asia, Green Peace ฯลฯ) บุคคล (เช่น นางออง ซาน ซูจี ฯลฯ) ประกอบกับสภาพอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ทำให้รัฐต้องแข่งขันเพื่อความอยู่รอดและพึ่งพาตนเองเป็นหลัก แต่รัฐมีอำนาจแตกต่างกัน ทำให้ไม่อาจแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดส่วนตนตามที่ต้องการได้ในทุกกรณี โดยความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นำไปสู่พัฒนาการที่ซับซ้อนของช่องทางติดต่อ (Multiple Channels) ประเด็นปัญหา (Multiple Issues) และการจัดการปัญหาของรัฐ (Minor Role of Military Force) ซึ่งมีความสำคัญไม่เท่ากัน และในบางครั้งกลับลดความสำคัญของความมั่นคงแบบดั้งเดิมลง (Hard Core

³⁶ Jill Steans and Lloyd Pettiford, *International Relations: Perspectives and Themes* (London: Pearson Education Limited, 2001), p.62.

³⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp.23-29.

Security) โดยความมั่นคงมีความหมายที่กว้างและหลากหลายขึ้น (Comprehensive Security) ทำให้ความสามารถของรัฐในการจัดการปัญหาต่าง ๆ แต่เพียงลำพังเป็นไปได้ยากมากขึ้น และจำเป็นต้องพึ่งพารัฐอื่นเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้ การพึ่งพาระหว่างรัฐจะมีลักษณะเท่าเทียมกัน (Symmetry) หรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐว่า มีการตอบสนอง (Sensibility) และความอ่อนไหว (Vulnerability) ต่อพฤติกรรมของรัฐอื่นในการพึ่งพานั้น ๆ มากน้อยเพียงใด³⁸

การตอบสนองของรัฐ (Sensibility) เป็นพฤติกรรมของรัฐหนึ่งต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐอื่น ส่วนความอ่อนไหวของรัฐ (Vulnerability) เป็นพฤติกรรมของรัฐที่ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของรัฐอื่นเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยการตอบสนองและความอ่อนไหวของรัฐตอกย้ำถึงอำนาจที่จำกัดของรัฐ ทำให้รัฐจำเป็นต้องร่วมมือต่อกัน ดังนั้น แนวคิดที่ว่าด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเชื่อว่า พฤติกรรมการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของรัฐจะมีส่วนทำให้ความร่วมมือระหว่างรัฐเพิ่มมากขึ้น

ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน (Regime)” เป็นความร่วมมือในลักษณะของการสร้างเงื่อนไขหรือข้อผูกพันสำหรับพฤติกรรมของรัฐที่ร่วมมือกัน โดย “สถาบัน (Regime)” อาจจะปรากฏอยู่ในรูปของวิธปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน เช่น หลักอธิปไตย ฯลฯ หรือเป็นเพียงกรอบความร่วมมือแบบกว้าง ๆ ที่มีกฎเกณฑ์เพียงหลวม ๆ เช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ASEAN SWAP Agreement ฯลฯ ไปจนถึงการเป็นองค์ระหว่งประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก สหภาพยุโรป เป็นต้น³⁹ “สถาบัน (Regime)” จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก (Facilitator) ดังเห็นได้จากการจัดหาข้อมูลแก่รัฐสมาชิก เพื่อให้รัฐสมาชิกรับทราบถึงนโยบายและท่าทีซึ่งกันและกันซึ่งจะช่วยลดความหวาดระแวงต่อกัน และการเป็นเวทีกลางสำหรับรัฐสมาชิกในการหยิบยกประเด็นปัญหาเพื่อพิจารณาแก้ไขร่วมกัน⁴⁰ นอกจากนี้ “สถาบัน (Regime)” ยังทำหน้าที่สร้างบรรทัดฐานและกรอบการดำเนินงานของรัฐ

³⁸ Ibid., pp.11-18.

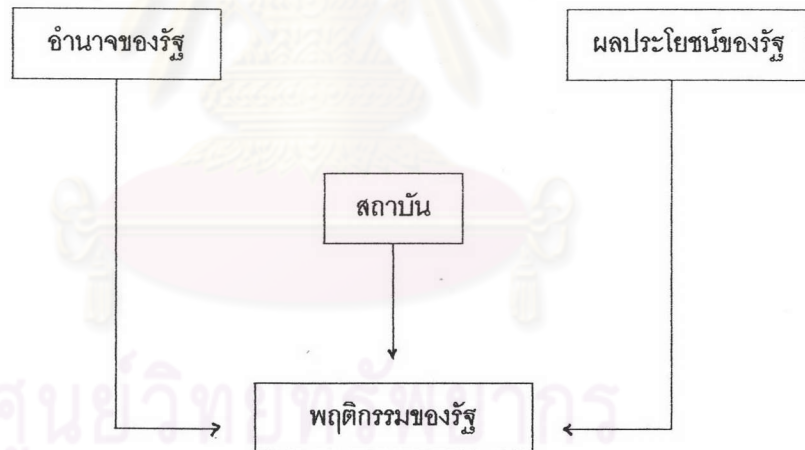
³⁹ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly* 32, No.4 (December 1988): 379-396.

⁴⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, p.35.

สมาชิก (Norm Setting) ซึ่งมีนัยถึงการกำหนดพฤติกรรมของรัฐเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ ระบุไว้ในกรอบความร่วมมือที่รัฐเข้าร่วม รวมทั้งการลงโทษรัฐสมาชิกที่ละเว้นการปฏิบัติตามดังกล่าว ⁴¹

สาระสำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism คือ รัฐสามารถคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยกันเองได้ โดยความสัมพันธ์ระหว่าง “สถาบัน (Regime)” และพฤติกรรมของรัฐต่อความร่วมมือระหว่างประเทศจะปรากฏในลักษณะ “สถาบัน (Regime)” เป็นตัวแปรแทรกระหว่างอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐกับพฤติกรรมของรัฐ ทั้งนี้ “สถาบัน (Regime)” จะทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนมุมมองต่ออำนาจและผลประโยชน์ของตนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการประเมินส่วนได้ส่วนเสียของผลประโยชน์ที่รัฐคาดว่าจะได้รับ และต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ พฤติกรรมของรัฐในท้ายที่สุดนั่นเอง ⁴² (แผนภาพที่ 1-1)

แผนภาพที่ 1-1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ผลประโยชน์ของรัฐ และสถาบัน (Regime) ต่อพฤติกรรมของรัฐ



จากการที่แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism มุ่งที่จะอธิบายพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” ทำให้แนวคิดดังกล่าวท้าทายต่อแนวคิด Neo-

⁴¹ Helga Haftedorn, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, editors, *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), pp.1-4.

⁴² Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p.97.

Realism ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยสมมติฐานเบื้องต้นของแนวคิด Neo-Realism คือ 1) ระบบระหว่างประเทศมีลักษณะอนาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการปราศจากองค์กรเหนือรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ 2) อำนาจทางการเมืองการทหารเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายของรัฐ 3) ความอยู่รอดและความมั่นคงเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายของรัฐ และ 4) รัฐเป็นตัวแสดงหลักและมีเหตุผล ตามลำดับ นั่นคือแนวคิด Neo-Realism เห็นว่า สภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศทำให้รัฐต้องพึ่งตนเองและอยู่ร่วมกับรัฐอื่นด้วยความหวาดระแวงต่อกัน อำนาจและผลประโยชน์ของรัฐเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดพฤติกรรมของรัฐ โดยมีประเด็นด้านความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐเป็นเป้าหมายหลัก

สำหรับความร่วมมือระหว่างรัฐตามแนวคิด Neo-Realism นั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย เนื่องจากรัฐหวาดกลัวต่อการถูกหักหลัง (Defection) จากรัฐอื่นจึงส่งผลให้รัฐจะหลีกเลี่ยงที่จะร่วมมือกับรัฐอื่น ประกอบกับรัฐมักจะมีมุมมองตอบสนองต่อผลประโยชน์สูงสุดของตนเป็นหลัก ในขณะที่รัฐอื่นเสียประโยชน์ (Zero-Sum Game) ทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เหนี่ยวนำให้ความร่วมมือระหว่างรัฐเกิดขึ้น โดยรัฐจะร่วมมือเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ที่น้อยกว่า หรือเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตามที่ตนต้องการเท่านั้น⁴³

กระนั้นก็ดี แนวคิด Neo-Realism ไม่ได้ปฏิเสธโดยสิ้นเชิงว่า ความร่วมมือระหว่างรัฐเกิดขึ้นไม่ได้ โดยอธิบายถึงความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน (Regime)” ที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศว่า เป็นผลมาจากอำนาจของรัฐที่มีอำนาจมากหรือที่เรียกว่า รัฐเจ้ามหาอำนาจ (Hegemonic State) โดยรัฐดังกล่าวจะใช้อำนาจของตนเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ ใ้มน้าว และ/หรือชี้้นำรัฐอื่นที่มีอำนาจรองลงมาให้เข้าร่วมในกิจกรรมความร่วมมือตามที่ตนต้องการ อีกทั้งรัฐเจ้ามหาอำนาจยังเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบเพื่อให้รัฐสมาชิกยึดเป็นกรอบในการดำเนินความร่วมมือ และจัดสรรผลประโยชน์ที่รัฐสมาชิกคาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือตามลำดับ ดังนั้น แนวคิด Neo-Realism เห็นว่า การเกิดขึ้น การคงอยู่ และการล่มสลายของความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน (Regime)” ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐเจ้ามหาอำนาจ⁴⁴

⁴³ Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization* 42, No.3 (Summer 1988): 485-507.

⁴⁴ Charles Lipson, “The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change,” *International Organization* (Spring 1982): 417.

แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism ยอมรับต่อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวคิด Neo-Realism แต่แตกต่างกันตรงที่แนวคิดนี้กลับมองว่า ความร่วมมือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าแนวคิด Neo-Realism เนื่องจากรัฐมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเพิ่มมากขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับผลประโยชน์ที่รัฐคาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน (Regime)” ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหาร่วมกันอย่างชัดเจนมากขึ้น การเจรจาต่อรองประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ระหว่างรัฐที่มีอำนาจแตกต่างกันในลักษณะที่เท่าเทียมมากขึ้น รวมทั้งการคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยตนเองได้ ซึ่งจะช่วยลดความหวาดระแวงที่รัฐมีต่อกันได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism เห็นว่า การเกิดขึ้น การคงอยู่ และการล่มสลายของ “สถาบัน (Regime)” ไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการอำนาจของรัฐเจ้ามหาอำนาจเสมอไป หากแต่เป็นเพราะผลประโยชน์ร่วมที่รัฐต่างเห็นได้จากความร่วมมือต่อกัน ซึ่งส่งผลให้รัฐในฐานะตัวแสดงที่มีเหตุผลยินยอมที่จะร่วมมือกัน แต่อุปสรรคสำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism คือ การถูกหักหลังจากรัฐอื่น (Defection) เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สูงสุดของตนเท่านั้น ประกอบกับสภาพอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ทำให้ไม่มีองค์กรใดที่จะเข้ามาทำหน้าที่ค้ำประกันและ/หรือลงโทษรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ดังนั้น พฤติกรรมที่รัฐมักจะทำในความร่วมมือ คือ การแสวงงทำให้รัฐอื่นเข้าใจและเชื่อว่าตนจะร่วมมือ แต่ในท้ายที่สุดรัฐกลับไม่ร่วมมือ ดังนั้น การที่ทุกรัฐต่างพยายามจะไม่ร่วมมือกับรัฐอื่นทำให้ความร่วมมือไม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้ทุกรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสูญเสียผลประโยชน์ร่วมที่พึงจะได้รับ ซึ่งถือว่าเป็นผลลัพธ์ที่ไร้ประโยชน์ที่สุดของความร่วมมือระหว่างรัฐ

ดังนั้น ทางออกสำหรับปัญหาข้างต้น คือ แต่ละรัฐต้องพยายามโน้มน้าวให้รัฐอื่นเชื่อว่า ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมจากความร่วมมือในระดับที่รัฐควรจะต้องพึงผลประโยชน์ระยะสั้นซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่บางรัฐยอมตัดใจไม่ร่วมมือกับรัฐอื่น และหันไปหาผลประโยชน์ที่มากกว่าในระยะยาว นั่นคือ การโน้มน้าวให้ทุกรัฐยอมรับในทางเลือกที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมแก่ทุกรัฐที่เข้าร่วมซึ่งจะทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ในท้ายที่สุด โดยมี “สถาบัน (Regime)” เป็นเครื่องค้ำประกันต่อพฤติกรรมความร่วมมือที่ทุกรัฐมีให้ต่อกัน ทั้งนี้ แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism เชื่อว่า ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน (Regime)” จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 4 ประการหลัก คือ ⁴⁵

⁴⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp.88-92.

1. ทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐขยายตัวมากขึ้น ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้น และลดความหวาดระแวงระหว่างกัน

2. ช่วยให้อำนาจรัฐสามารถจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้น ทั้งในส่วนของภายในประเด็นนั้น ๆ เอง (Within Issue-Area) และ/หรือระหว่างประเด็น (Between Issues-Area)

3. ก่อให้เกิดความโปร่งใส โดยมีแลกเปลี่ยนและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและนโยบายระหว่างรัฐสมาชิกมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้รัฐสมาชิกมีความรู้จักคุ้นเคยและไว้วางใจต่อกัน รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของรัฐสมาชิกอื่นได้

4. ช่วยลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ โดย “สถาบัน” จะเป็นเวทีกลางสำหรับรัฐสมาชิกในการเจรจาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน อีกทั้งข้อตกลงเกี่ยวกับกรอบหรือบรรทัดฐานที่ได้จากความร่วมมือผ่าน “สถาบัน” สามารถที่จะนำไปใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ได้ ซึ่งรวมถึงประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้น โดยรัฐสมาชิกอาจจะไม่ต้องมาเจรจาร่วมกันในทุกครั้งที่มีการเกิดประเด็นปัญหาใหม่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” จะช่วยลดความไม่แน่นอนที่มีอยู่ในระบบระหว่างประเทศ และรัฐสามารถดำเนินการความร่วมมือต่อกันได้ง่ายขึ้น หากกล่าวโดยสรุป คือ “สถาบัน (Regime)” ช่วยลดผลกระทบที่รัฐได้รับจากสภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศนั่นเอง

แม้ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” จะช่วยเอื้ออำนวยให้รัฐสามารถบรรลุสู่เป้าหมายที่รัฐต้องการได้ แต่แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism ยอมรับว่าการจัดตั้ง “สถาบัน (Regime)” นั้นต้องใช้ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก รวมทั้งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ทำให้การจัดตั้งความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่เมื่อมีการจัดตั้งแล้ว “สถาบัน (Regime)” จะสร้างกลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) เพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตน โดยกลไกเหล่านี้อาจจะปรากฏในรูปแบบของบรรทัดฐาน กรอบการปฏิบัติ หรือองค์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ และจากการที่กลไกความร่วมมือสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้และการประเมินของ

“สถาบัน (Regime)” ต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้น การปรับกลไกความร่วมมือจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของ “สถาบัน (Regime)” เพื่อให้ยังคงทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งมีนัยถึงการดำรงอยู่ของ “สถาบัน (Regime)” นั่นเอง

อาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น โดยมีภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นผลประโยชน์ร่วมของประเทศผู้ก่อตั้ง ตลอดระยะเวลา 35 ปีนับตั้งแต่แรกก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 อาเซียนทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้น และเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก การดำเนินงานของอาเซียนส่งผลต่อพฤติกรรมและผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก คือ

1. การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างกัน เนื่องจากในช่วงก่อนการก่อตั้งนั้น ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ขาดความรู้หรือความเข้าใจระหว่างกัน ตลอดจนไม่มีการติดต่อสื่อสารกันเพราะเหตุว่าต่างมีข้อพิพาทระหว่างกัน ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน

2. การเป็นเวทีกลางสำหรับประเทศสมาชิกในการเจรจาหรือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือร่วมกัน ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ โดยประเทศสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อภาระดังกล่าวร่วมกัน

จากผลประโยชน์ข้างต้นทำให้ประเทศสมาชิกยอมรับและยังคงความร่วมมือระหว่างกันต่อไป แต่เมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง อาเซียนถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทและการดำรงอยู่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น (Is ASEAN still relevant?)

ในงานวิจัยนี้ แนวคิด Neo-Liberal Institutionalism จะถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการอธิบายการดำรงอยู่และการคงบทบาทที่เป็นประโยชน์ของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมองว่า องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศจะยังคงดำรงอยู่ได้และมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง หากองค์กรสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ยังคงทำหน้าที่ของตนต่อไปได้ โดยในส่วนของอาเซียนนั้น การปรับตัวจะอยู่ในรูปของการ

ปรับกลไกความร่วมมือ เนื่องจากกลไกเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของอาเซียนในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวิเคราะห์การปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนย่อมจะนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับการปรับบทบาทของอาเซียนภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นด้วยเช่นกัน

1.6 สมมติฐาน

การปรับตัวของอาเซียนโดยการปรับหรือสร้าง “กลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism)” ที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนยังคงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพแม้ในบริบทของความเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ

1.7 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การประเมินเกี่ยวกับการปรับบทบาทของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็นอย่างเป็นระบบ
2. ทำให้เข้าใจการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ตลอดจนจุดแข็ง-จุดอ่อนของกลไกดังกล่าว
3. การนำทฤษฎี/แนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก เพื่อแสดงถึงประโยชน์และข้อจำกัดของการใช้ทฤษฎี/แนวคิดดังกล่าว เพื่อให้เกิดแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการพัฒนาทฤษฎี/แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อไป

1.8 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบทบาทและกลไกความร่วมมือของอาเซียนทั้งก่อนและหลังสงครามเย็น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยมุ่งศึกษาและให้ความสำคัญช่วงหลังสงครามเย็นเป็นหลัก ซึ่งปรากฏในเอกสารต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ จะเป็นเอกสารอาเซียนซึ่งเกี่ยวกับบทบาทและกลไกความร่วมมือของอาเซียน ผลิตโดยสำนักงานเลขาธิการอาเซียน หน่วยราชการ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านอาเซียน และ/หรือนักการเมืองที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงบทบาทของอาเซียน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการงานวิชาการต่าง ๆ ที่ศึกษาพัฒนาบทบาท ตลอดจนกลไกความร่วมมือของอาเซียน เช่น หนังสือ (Textbook) วิทยานิพนธ์ วารสารวิชาการ เอกสารการประชุมทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ของหน่วยงาน/สถาบัน ซึ่งสามารถสืบค้นได้จากสถานศึกษาและสถาบันวิจัยทั้งในและต่างประเทศ

1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

พิจารณาความสำคัญของปัญหา (หัวข้อวิจัย) กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 กลไกความร่วมมือของอาเซียน (ปี ค.ศ. 1967-2002)

ศึกษาพัฒนาการของกลไกความร่วมมือของอาเซียนนับตั้งแต่แรกก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาการปรับเปลี่ยนกลไกในแต่ละช่วงเวลาเพื่อนำเสนอความสามารถหรือความจำเป็นในการปรับตัวของอาเซียน

บทที่ 3 บริบทระหว่างประเทศและผลกระทบต่อการปรับบทบาทของอาเซียน

ศึกษาบริบทระหว่างประเทศและภูมิภาคในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. 1967-2002 โดยเน้นการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างปี ค.ศ. 1991-2002

บทที่ 4 อาเซียนกับการปรับกลไกความร่วมมือด้านการเมือง: ศึกษากรณีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ศึกษาการปรับบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น โดยวิเคราะห์บทบาทและกลไกความร่วมมือที่รองรับบทบาทดังกล่าวของอาเซียน คือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

บทที่ 5 อาเซียนกับการปรับกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ: ศึกษากรณีเขตการค้าเสรีอาเซียน

ศึกษาการปรับบทบาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น โดยวิเคราะห์บทบาทและกลไกความร่วมมือที่รองรับบทบาทดังกล่าวของอาเซียน คือ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

บทที่ 6 การอยู่รอดและการคงบทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

วิเคราะห์ปัจจัยร่วมในกลไกความร่วมมืออาเซียน (ARF และ AFTA) ซึ่งเป็นปัจจัยที่อธิบายการอยู่รอดและการคงไว้ซึ่งบทบาทและความสำคัญของอาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคในศตวรรษที่ 21 ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย