

การปรับบทบาททางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

จากที่กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมาว่า การสิ้นสุดสงครามเย็น และการยุติความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างมหาอำนาจ ได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในบรรยากาศระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในทางหนึ่งนั้น การลดความตึงเครียดจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ได้เปิดโอกาสให้มีการประสานความเข้าใจ และขยายความร่วมมือภายในภูมิภาคให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากเรื่องของความแตกต่างทางอุดมการณ์ไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของประเทศต่างๆอีกต่อไป การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายที่เคยเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ และความเข้าใจก็สิ้นสุดลงโดยปริยาย ส่วนในอีกทางหนึ่ง สภาพการณ์เช่นนี้กลับก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเสียใหม่ โดยในกรณีของอาเซียนนั้นได้มีปฏิริยาตอบสนองต่อโอกาส และความท้าทายใหม่ๆ ดังกล่าวในสองลักษณะใหญ่ด้วยกัน คือ

1. การดำเนินความพยายามเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งดำเนินไปในทั้งในระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประชุม และกลไกที่มีอยู่เดิมระดับทั้งในระดับทวิภาคี เช่น เวทีเจรจาระหว่างอาเซียนกับคู่เจรจา และในระดับพหุภาคี เช่น การประชุมสุดยอด รวมไปถึงเวทีที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ เช่น การประชุมว่าด้วยประเด็นปัญหาความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิก เป็นกลไกเสริม

การเปลี่ยนแปลงของระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นได้ทำให้วิถีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศต่างๆในภูมิภาคแตกต่างออกไปจากเดิม อันเนื่องมาจากภัยคุกคามหรือประเด็นปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงได้ถูกนำมาตีความใหม่ โดยที่ภัยคุกคามหรือประเด็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งเคยส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของอาเซียนในยุคสงครามเย็น ที่เกิดจากประสบการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกเอง ก็ได้ผันผวนหายไปในทิศทางที่ดีขึ้น ในขณะที่เวียดนาม ไชเวียต หรือแม้แต่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ก็ได้ถูกระบุว่าเป็นภัยคุกคามต่ออาเซียนอีกต่อไป อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการสิ้นสุดการแข่งขัน และการเผชิญหน้ากันระหว่างอุดมการณ์ได้ทำให้ภัยคุกคามรูปแบบหนึ่งหายไป แต่ภัยคุกคามลักษณะใหม่ก็ได้เกิดขึ้นมาแทนที่ และกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพล ทั้งยังท้าทายต่อความอยู่รอดของอาเซียน และ ภูมิภาคโดยรวม ซึ่งภัยคุกคามในลักษณะใหม่ที่ว่านี้ก็คือความไม่แน่นอน อันเกิดจากสถานะที่ระเบียบระหว่างประเทศใหม่ยังไม่ปรากฏชัดในระบบ

ระหว่างประเทศ ปัญหาความหวั่นเกรงว่าจีนจะใช้ศักยภาพทางการเศรษฐกิจ สร้างแสนยานุภาพทางการทหาร ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากปัญหาพรมแดน และการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆในทะเล และมหาสมุทร¹ สภาวะการณ์เช่นนี้ส่งผลเสียให้แก่ระบบ ในแง่ที่ว่าจะทำให้ระบบระหว่างประเทศไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร

อาเซียนได้แสดงปฏิกิริยาตอบสนองต่อความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในระบบด้วยการยกฐานะของตนเองขึ้นมาเป็นตัวแสดงหลักตัวใหม่ในระบบระหว่างประเทศ และพยายามที่จะมีส่วนร่วมในการจัดและกำหนดทิศทางของระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้² ในช่วงที่ระบบระหว่างประเทศยังอยู่ในสภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อ ซึ่งก็หมายความว่าอาเซียน และประเทศต่างๆจะต้องหาหนทางในการดำเนินการเพื่อลดความไม่แน่นอนเหล่านั้นลงให้มากที่สุด เพื่อที่ระบบจะได้มีเสถียรภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขั้นตอนที่อาเซียนได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในข้อนี้ประกอบด้วย

1.1 การสร้างบรรทัดฐานระเบียบระหว่างประเทศในภูมิภาค

1.2 การเสนอนโยบาย/มาตรการต่างๆเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.3 การจัดการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา

1.4 การจัดตั้งกลไกในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ

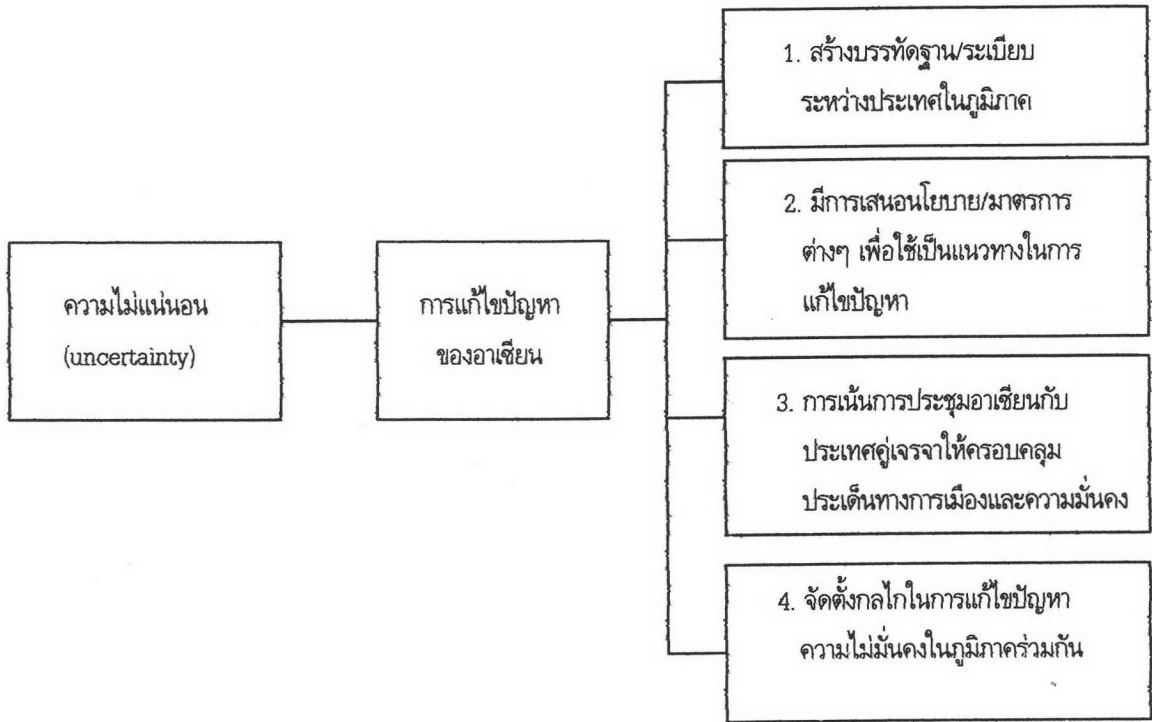
¹ “อาเซียนกับความรับผิดชอบในปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก,” วัฏจักร (27 กรกฎาคม 2537) : 3.

ด้วยเหตุที่โครงสร้างทางอำนาจใหม่ในภูมิภาคยังไม่คลี่คลายไปในทางใดอย่างชัดเจน ผนวกกับการที่อาเซียนมีประสบการณ์ และศักยภาพมากขึ้นทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจให้ประเทศในภูมิภาคพยายามช่วยเหลือตัวเองมากขึ้น เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้ในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิม

² Jusuf Wanadi, “Peace and security in southeast asia,” *Indonesian Quarterly* : 109.

³ Noordin Sopiee, “ASEAN and Regional Security”, in *ASEAN Reader*, (Singapore : Institute of Asian Studies, 1992) p. 395.

รูปที่ 4 แสดงการปรับตัวของอาเซียนในการส่งเสริมให้เกิดสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในยุคสิ้นสุดสงครามเย็น



1.1 การสร้างบรรทัดฐาน/ระเบียบระหว่างประเทศในภูมิภาค

ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น อาเซียนได้สานต่อ และขยายผลของความพยายามในการสร้างระเบียบ หรือบรรทัดฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคตามหลักการของสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในตะวันออกเฉียงใต้ และสนธิสัญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ซึ่งเน้นความสำคัญของการสร้างความสมานฉันท์ในภูมิภาค การเคารพในเอกราช ความเสมอภาค อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน รวมไปถึงการละเว้นการใช้กำลังระหว่างกันในการแก้ไขความขัดแย้ง และการไม่แทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกัน เนื่องจากอาเซียนตระหนักดีว่า การเสริมสร้างความสมานฉันท์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคโดยรวม และการสร้างระเบียบระหว่างประเทศ ทั้งในระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยตนเอง และในส่วนของประเทศอื่นๆ ที่เหลือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในกรณีนี้การปรับตัวของอาเซียนในสภาวะที่ต้องเผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนต่างๆ ปรากฏออกมาในรูปแบบของ

1.1.1 การขยายขอบเขตของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวคิดเรื่องการขยายขอบเขตของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแนวคิดที่นายอานันท์ ปันยารชุนพยายามเรียกร้องก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่สี่ เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1992 ให้อาเซียนขยายขอบเขตของสนธิสัญญานี้ให้กว้างขวางครอบคลุมออกไปถึงประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเห็นว่าอาเซียนควรจะยอมให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีสิทธิ์ร่วมลงนามในสนธิสัญญานี้ เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค ซึ่งข้อเรียกร้องนี้ยังคงไม่เคยเสนอในที่ประชุมอาวุโสของอาเซียนเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 แล้ว⁴

อย่างไรก็ตามอินโดนีเซียยังคงคัดค้านเรื่องนี้ เนื่องจากเกรงว่าประเทศมหาอำนาจจะเข้ามาแทรกแซงและครอบงำอาเซียนได้ ปัจจุบันมี 4 ประเทศที่ได้ลงนามในสนธิสัญญานี้ ซึ่งได้แก่ ปาปัวนิวกินี โดยลงนามตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 เวียดนาม ลาว กัมพูชา (1992) และพม่า (1995) เป็นที่น่าสังเกตว่าขณะนี้ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญานี้เรียบร้อยแล้ว และนอกจากนี้ ยังมีประเทศภายนอกภูมิภาคถึง สามประเทศที่แสดงเจตจำนงที่จะขอเข้าร่วมสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และรัสเซีย⁵ การที่ทั้งสี่ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ร่วมในสนธิสัญญานี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ประเทศทั้งสิบ ได้ทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันอย่างพร้อมเพรียงเป็นครั้งแรก หลายฝ่ายมองว่าการเข้าร่วมสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของเวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า แสดงถึงนัยยะว่าประเทศทั้งสี่ยอมรับในความเชื่อ และบรรทัดฐานที่กลุ่มประเทศอาเซียนยึดถือ และยังเป็นเป็นจุดเริ่มต้นจุดแรกที่สำคัญที่จะนำไปสู่กระบวนการรวมตัวในขั้นตอนต่อไป

1.1.2 การออกปฏิญญากรุงเทพ ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งในปฏิญญานี้ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่ต้องการจะขยายตัวออกเป็นองค์การระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง⁶ โดยภายหลังจากการประชุมสุดยอดอาเซียนในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1995 ได้มีการออกปฏิญญากรุงเทพฯ ฉบับปี ค.ศ. 1995 ซึ่งมีสาระสำคัญทางการเมือง ดังนี้

⁴ “การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4,” สยามเจดหมายเหตุ 8 (2535) : 220.

⁵ Straits Times, (20 July 1993) : 1.

⁶ “ปฏิญญาการประชุมสุดยอดกรุงเทพ พ.ศ. 2538,” มติชน (16 ธันวาคม 2538) : 2.

ประการแรก อาเซียนจะเร่งการดำเนินงานในการรวมประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนก่อนจะขึ้นศตวรรษที่ 21 และจะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการดำเนินมาตรการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศ และภูมิภาคในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม⁷

ประการที่สอง อาเซียนยึดมั่นในหลักการของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเน้นการเจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในอาเซียน โดยอาเซียนจะเป็นหลักในความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาการประชุมว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน (ARF) ให้มีประสิทธิภาพในการค้าประกันสันติภาพและความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิก

ประการที่สาม อาเซียนจะแสวงหาข้อยุติความขัดแย้งในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี โดยเร็ว และจะหาทางป้องกันความขัดแย้ง รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในทะเลจีนใต้ให้สอดคล้องกับสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ

ประการที่สี่ อาเซียนจะย้ำข้อผูกพันในการสถาปนาให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง และจะเร่งหาข้อสรุปเกี่ยวกับสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาค เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัย และความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประการที่ห้า อาเซียนแสดงความตั้งใจในการเข้าร่วมประชุมสุดยอดเอเชีย-ยุโรป ที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 1-2 มีนาคม ค.ศ. 1996 อันเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างเอเชียกับยุโรป

ประการสุดท้าย อาเซียนจะหาทางส่งเสริมความร่วมมือกับสหประชาชาติ เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และจะดำเนินงานให้สหประชาชาติปฏิบัติภารกิจมากขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดความสมดุลย์เกี่ยวกับสมาชิกภาพในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

⁷ Simon J. Hay, "The 1995 ASEAN summit : Scaling a higher peak," *Contemporary Southeast Asia* 18 (December 1996) : 257-266.

จากสาระของปฏิญญากรุงเทพฯ ที่กล่าวถึงข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาเซียนได้ย้ำถึงเจตนารมณ์ และหลักการสำคัญต่างๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามทัศนะของตน นอกจากนี้แล้วยังเป็นการแสดงจุดยืนอันชัดเจนของสมาคมในการกำหนด และดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของสมาคม ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายในการขยายขอบเขตสมาคมให้กว้างขวางครอบคลุมทั้งสิบประเทศในระยะเวลาอันใกล้ หรือการยืนยันที่จะสานต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องของการทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตที่ปลอดจากอิทธิพลของมหาอำนาจ โดยการเร่งหาข้อสรุปในการใช้สนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเป็นหลักประกันความปลอดภัย และความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1.1.3 การออกคำประกาศเกี่ยวกับปัญหาทะเลจีนใต้

ประเด็นปัญหาในทะเลจีนใต้นั้น แม้จะเป็นประเด็นปัญหาเก่า โดยมีต้นกำเนิดมาตั้งแต่ในยุคสงครามเย็น แต่จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหานี้เพิ่งจะเป็นจุดสนใจของฝ่ายต่างๆ เป็นอย่างมากภายหลังสงครามเย็นยุติลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศเช่นนี้อาเซียนเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องหาหนทางในการคลี่คลายปัญหานี้โดยเร็ว เพราะนอกจากประเทศส่วนใหญ่ของอาเซียนเองจะเป็นเจ้าผู้เรียกร้องสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ จีนซึ่งเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคก็ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทนี้ด้วย แม้ว่าประเทศคู่กรณีส่วนใหญ่จะแสดงจุดยืนว่าไม่ต้องการที่จะใช้กำลังทางการทหารในการยุติกรณีพิพาทนี้ แต่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม รวมไปถึงความมั่นคงที่มีอยู่ในทะเลจีนใต้ (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3) ก็อาจจะเป็นตัวจุดชนวนความขัดแย้ง รวมไปถึงการเพิ่มความไม่แน่นอนในระบบให้มีสูงขึ้น (จะเห็นได้จากการกรณีที่จีนจมเรือเวียดนาม)

อาเซียนนั้นมีความวิตกกังวลอย่างมากเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ ซึ่งอาเซียนได้มีปฏิริยาตอบสนองต่อสภาวะการณ์ดังกล่าว โดยอาเซียนได้สนับสนุนให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธี ด้วยการควบคุมตัวเอง และหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ในการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 25 ระหว่างวันที่ 24-26 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 สมาชิกอาเซียนเห็นพ้องที่จะออกคำประกาศเกี่ยวกับปัญหาทะเลจีนใต้ โดยแยกออกจากแถลงการณ์ร่วม เพื่อเป็นการ

เนื่องจากระบบระบบระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นจะถูกครอบงำด้วยสภาวะของการแข่งขันทางอุดมการณ์ของมหาอำนาจ จนประเด็นปัญหาพื้นฐานถูกลดความสำคัญลงไปโดยปริยาย

เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้ ซึ่งคำประกาศนี้ร่าง โดยมาเลเซียและฟิลิปปินส์ โดยสาระสำคัญของคำประกาศเกี่ยวกับทะเลจีนใต้มีดังนี้⁸

ประการแรก เรียกร้องให้ประเทศที่อ้างสิทธิ์ทั้งหมดบนหมู่เกาะสแปรตลี้ละเว้นการใช้กำลังในการแก้ไขกรณีพิพาท และจำกัดตนเองในเรื่องนี้ รวมทั้งให้นำหลักการในสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือของอาเซียนมาใช้เป็นพื้นฐานในการจัดการปัญหาในทะเลจีนใต้

ประการที่สอง เรียกร้องให้ทุกฝ่ายพยายามร่วมกันในการพัฒนาหมู่เกาะสแปรตลี้ รวมไปถึงการวิจัยทางทะเล ความปลอดภัยในการเดินเรือ การปราบปรามโจรสลัด การป้องกันมลภาวะในทะเล การลักลอบขนยาเสพติด และการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล

ประการสุดท้าย เชิญชวนให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในทะเลจีนใต้ร่วมในการประกาศจัดตั้งเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง

เอกสารทั้งสามฉบับเป็นเสมือนการกำหนด และปรับแต่งแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้เป็นอย่างดี ซึ่งสิ่งนี้น่าจะมีส่วนช่วยให้ความไม่แน่นอนในระบบระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

1.2 การเสนอนโยบาย/มาตรการต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และจัดระเบียบความสัมพันธ์

1.2.1 การเสนามาตรการสร้างความมั่นใจ (Confidence Building Measures : CBMs)

“การทูตเชิงป้องกัน” (preventive diplomacy) ซึ่งหมายถึง “การกระทำเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อป้องกันความแตกแยกที่เกิดจากความขัดแย้ง และเพื่อจำกัด

⁸ “ปัญหาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลี้” สยามจดหมายเหตุ, 17(2535) : 1034.

ขอบเขตของความขัดแย้งไม่ให้ขยายตัวลุกลามออกไป⁹ เป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินการของอาเซียนในการวางแนวทาง หรือกลไกสำหรับป้องกันความขัดแย้ง เพื่อเป็นการเตรียมหนทางไปสู่การสร้างระเบียบ ระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาคในอนาคต โดยมาตรการที่เป็นรูปธรรมในเรื่องนี้ก็คือ การจัดทำมาตรการสร้างความมั่นใจ (ซึ่งรวมถึงการแสดงข้อเท็จจริง ระบบเตือนภัยล่วงหน้า (early warning) การสร้างเขตปลอดทหาร (demilitarized Zone) เป็นต้น) โดยที่อาเซียนเห็นว่า ที่มาของประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญที่สุดในยุคหลังสงครามเย็นก็คือ ความไม่แน่นอน ความคลุมเครือไม่โปร่งใส ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ซึ่งจะนำมาซึ่งความหวาดระแวง ความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจกัน ความตึงเครียด และความเข้าใจผิดระหว่างกันจนอาจเกิดความขัดแย้งลุกลามใหญ่โตได้ในที่สุด¹⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏชัดว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต่างก็ได้เร่งเสริมสร้างกำลังอาวุธของตนเอง ภายหลังจากที่สหรัฐฯ ได้ตัดสินใจถอนกองกำลังออกจากเกาะไวกินาวา ในประเทศญี่ปุ่น “ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่จีนได้แผ่แสนยานุภาพทางการทหารของตนออกไปทุกที่”¹¹

นอกจากนี้สภาวะในระบบระหว่างประเทศหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ยังไม่สามารถระงับนิวเคลียร์ และศัตรูที่ขัดแย้งนั้น ยังเป็นสาเหตุจูงใจอีกประการหนึ่งที่ทำให้อาเซียนจัดตั้งมาตรการสร้างความมั่นใจตามหลักการทูตเชิงป้องกัน เพราะการป้องกันความขัดแย้งล่วงหน้าย่อมจะเป็นสิ่งที่ดีกว่าการแก้ไขความขัดแย้งเอาที่ปลายเหตุ

มาตรการสร้างความมั่นใจ

สำหรับมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ และได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียแปซิฟิกมากที่สุดตามแนวทางของการทูตเชิงป้องกันก็คือ มาตรการสร้างความมั่นใจ ซึ่งพอล ดิบบ์ อธิบายว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ที่

⁹ Boutros Boutros Ghali, *An agenda for peace; preventive diplomacy, peace-making* (New York : The United Nation, 1992) quoted by Rita Patiyasevi, “Conflict Resolution in ASEAN,” *The Nation* : 5.

¹⁰ “วงประชุมภูมิภาคอาเซียน : จากข้อเสนอญี่ปุ่นมาเป็นนวัตกรรมอาเซียน,” ผู้จัดการรายวัน (21 กรกฎาคม 2537) : 9.

¹¹ “อาเซียนเร่งสะสมอาวุธรับมือยามมังกรพิโรธ,” ผู้จัดการรายวัน (29 เมษายน 2539) : 5.

“ข้อมูลข่าวสาร” ที่มีความอ่อนไหว (sensitive) การที่จะสามารถสร้างความมั่นใจระหว่างกันได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลของตนที่มีอยู่¹²

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหว และสำคัญมากสำหรับความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการแบ่งระดับของข้อมูลที่มีความอ่อนไหวของข้อมูลเพื่อให้ประเทศต่างๆสามารถแลกเปลี่ยนกันได้ พอล ดิบป์เชื่อว่าการกระทำเช่นนี้จะสามารถสร้างความโปร่งใส ความเข้าใจอันดี และลดความหวาดระแวงระหว่างกันลง พอล ดิบป์ได้เสนอเกณฑ์การแบ่งข้อมูลออกดังนี้

ข้อมูลที่ไม่สามารถแบ่งปันกันได้

- แหล่งที่มาของข่าวกรอง และวิธีการได้มาซึ่งข่าวกรองนั้นๆ
- surveillance targets
- ข้อมูลเกี่ยวกับฐานที่ตั้งอาวุธ ระดับของความสามารถ และข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการ
- ข้อมูลจำเพาะเกี่ยวกับระบบอาวุธ และยุทธโศปกรณ์สนับสนุน เช่น เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

และระบบคอมพิวเตอร์

- ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความพร้อมของกำลังพลรบ และกำลังพลสำรอง รวมไปถึงที่ตั้งของ

กองกำลัง

- งานวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร รวมไปถึงการ

พัฒนาและปรับปรุงความทันสมัยให้กับระบบอาวุธ

¹² Russ Swinnerton, “Enhancing maritime security and CBMs in asia-pacific : The way forward : Problems and prospects in southeast asia,” Paper presented on 4th Asia-Pacific Dialogue on Maritime Security and Confidence Building Measures, Nakorn Pathom, 7-9 August 1994. p. 1-4. (mimeographed)

ข้อมูลที่สามารถแบ่งปันได้

- การเจรจา/สัมมนาเกี่ยวกับความมั่นคงและยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ รวมไปถึงความคิดเห็นทางด้านยุทธศาสตร์

- สถานที่ตั้งของหน่วยทหารหลัก

- นโยบายทางด้านยุทธศาสตร์ คำสอนทางการทหาร และเป้าหมายทางการทหารของชาติ

- โครงการในการจัดซื้ออาวุธเข้าประจำการในอนาคต

- ข้อมูลในการจัดหาอาวุธที่ผ่านมา รวมไปถึงฐานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณในการผลิต ประกอบและการส่งออก

- ข้อมูลทางการฝึกซ้อมรบ (ขนาดและผู้เข้าร่วม) เป็นต้น

นอกจากการแบ่งระดับความอ่อนไหวของข้อมูล เขายังได้เสนอขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความมั่นใจออกเป็น 3 ระยะคือ

ระยะสั้น

- แลกเปลี่ยนข้อมูลทางการทหารในขอบเขตที่จำกัด
- สร้างสถาบันการศึกษาความมั่นคงในภูมิภาค
- แลกเปลี่ยนความรู้ทางยุทธศาสตร์
- แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เข้าไปสังเกตการณ์ในการซ้อมรบ
- จัดกิจกรรมร่วมกันในการรักษาสันติภาพ

ระยะกลาง

- สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการรักษาความมั่นคงทางทะเล
- แจงให้ทราบถึงปฏิบัติการทางทหารครั้งสำคัญ
- จัดทำทะเบียนอาวุธในระดับภูมิภาค
- ทำความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง และการแก้ไขปัญหาโดยใช้กำลัง

ระยะยาว

หามาตรการที่สามารถเพิ่มความมั่นใจระหว่างประเทศให้มากขึ้นตามแต่ความเหมาะสม เช่น การสร้างความตกลงระหว่างประเทศในการรักษาความปลอดภัยทางทะเลในระดับภูมิภาค เป็นต้น

ในทางทฤษฎีความคิดเรื่องการสร้างความมั่นใจเป็นนโยบาย หรือมาตรการที่นักคิดในสาขาสำนักนี้เชื่อว่าน่าจะสามารถลดความไม่แน่นอนระหว่างประเทศได้ ซึ่งปัจจุบันประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิก หลายประเทศต่างก็ตื่นตัวกับการดำเนินการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น การที่ประเทศไทย ญี่ปุ่น แลกเปลี่ยนข่าวสารทางยุทธศาสตร์ โดยการจัดทำหนังสือปกขาวทางการทหารของประเทศขึ้น ซึ่งระบุถึงผลประโยชน์แห่งชาติ การปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ โครงสร้างของกองทัพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดการประชุมสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องความมั่นคงในระดับภูมิภาค โดยระดมความคิดทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล นักวิชาการ นักการทหารในหลายๆเวที ทั้งนี้ รวมไปถึงการประชุมว่าด้วยความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ARF) ด้วย

ข้อสังเกต : อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การจะนำข้อมูลทางทหาร หรือยุทธวิธีในการทหารมาแบ่งปัน แลกเปลี่ยนกันกับรัฐหรือฝ่ายอื่น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐหรือฝ่ายต่างๆ ยังไม่มีความสมานฉันท์กลมเกลียว ความเข้าใจและไว้วางใจซึ่งกันและกันเท่าที่ควร เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่างๆได้ร่วมในกิจกรรมของการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยทั่วไปของกองทัพแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าตัวเลขที่เปิดเผยนั้นต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ดังนั้นข้อมูลที่เปิดเผยบางส่วนออกอาจจะไม่เที่ยงตรง หรือบิดเบือนจากความเป็นจริงไปบ้าง¹³ ดังจะสังเกตได้จากตัวอย่างของตารางแสดงค่าใช้จ่ายทางการทหารของประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปรียบเทียบกัน

¹³ Andrew Mack and Desmond Ball. "The Military Build-Up in the Asia-Pacific Region: Scope, Causes and Implications for Security," Working Paper no. 264 (Australia : Strategic and Defence Studies Centre, 1992) pp. 2-3.

ตารางที่ 4 แสดงค่าใช้จ่ายทางการทหารของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : มูลค่าตัวเลขต่อหน่วยเท่ากับล้านเหรียญสหรัฐ US \$m. อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราประจำปี ค.ศ. 1998

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Northeast Asia										
China***	7600	7800	7700	7600	7200	7100	6800	6900	5800	6400
Japan	20028	21291	22400	23504	24672	25924	27289	28521	29491	30483
Korea, North	1349	1454	1583	1713	1765	1783	1781	1743	1821	2003
Korea, South	5103	5318	5535	5675	6135	6593	7195	7865	8057	7827
Taiwan	4432	5000	5043	5007	5526	5704	5891	6348	6282	6562
Total N/E Asia	34680	35863	37218	38492	39772	41400	43065	45029	45169	46713
Southeast Asia										
Indonesia	2596	2505	2451	2410	2116	2163	1960	1877	1882	1700
Malaysia	2132	2129	1990	1742	1716	1664	2406	1589	1723	1884
Philippines	815	854	851	550	422	463	478	520	705	676
Singapore	816	866	845	1107	1258	1218	1230	1321	1381	1433
Thailand	1808	1895	2031	2174	2240	2182	2181	2161	2146	2392
Total S/E Asia	8167	8249	8188	7983	7752	7690	8255	7468	7837	9085

แหล่งที่มา SIPRI Yearbook 1991 : World Armaments and Disarmament, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, pp. 169-173.

จะพบได้ว่าตัวเลขค่าใช้จ่ายทางการทหารที่จีนเปิดเผยมีความบิดเบือนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า จีนเป็นประเทศมหาอำนาจที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาศักยภาพทางกองทัพของตน ทั้งยังเป็นประเทศมหาอำนาจซึ่งมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง ซึ่งเพียงค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาย่อมต้องมีมูลค่าสูงกว่าค่าใช้จ่ายของประเทศเล็กๆอื่น ๆ การที่จีนแจ้งมูลค่าการใช้จ่ายทางการทหารเพียง 6.4 ล้านเหรียญสหรัฐใน ค.ศ 1990 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการใช้จ่ายทางการทหารที่เกาหลีใต้และไต้หวันแจ้งไว้ ซึ่งมีมูลค่ามากกว่าค่าใช้จ่ายทางการทหารของประเทศจีนไว้ในปีเดียวกัน คือเท่ากับเท่ากับ 7.8 และ 6.5 ล้านเหรียญสหรัฐตามลำดับ ปรากฏการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของมาตรการสร้างความมั่นใจ ซึ่งถ้าประเทศต่างๆไม่มีความจริงจังในการสร้างบรรยากาศแห่งความมั่นใจซึ่งกันและกันแล้ว มาตรการสร้างความมั่นใจจะไม่สามารถส่งผลประโยชน์อะไรต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของระบบระหว่างประเทศเลย

ดังนั้นเราคงต้องติดตามดูกันต่อไปว่ามาตรการสร้างความมั่นใจที่เหมาะสม ของเอเชียแปซิฟิก จะออกมาในรูปแบบใดบ้าง และผลที่ได้ออกมาจะเป็นเช่นใด เพราะการศึกษาถึงมาตรการการสร้างความมั่นใจในช่วงเวลานี้ เป็นเพียงการศึกษาในแง่ของความพยายามในขั้นแรกของอาเซียน ในอันที่จะหาหนโยบายที่สามารถเพิ่มความแน่นอนให้กับระบบระหว่างประเทศ

1.2.2 ความพยายามที่จะตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone - SEANWFZ)

เป้าหมายเรื่องการทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ในยุคหลังสงครามเย็นเป็นอีกประเด็นที่มีแนวโน้มและพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้น ถึงแม้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วการที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปราศจากอิทธิพลของมหาอำนาจภายนอกโดยสิ้นเชิงจะเป็นไปได้ยาก เพราะผลประโยชน์ และความเกี่ยวพันกันระหว่างประเทศในภูมิภาคได้มีผลทำให้มหาอำนาจภายนอกยังคงมีบทบาทในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ไม่ว่าจะ เป็นทางด้านเศรษฐกิจ หรือการเมือง

ผลพวงของความพยายามในวัตถุประสงค์เรื่องความเป็นกลางนี้ก็ได้ออกมาในรูปแบบของความพยายามที่จะตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามของอาเซียนในการที่จะสร้างเงื่อนไข หรือระเบียบระหว่างประเทศในระดับต้นๆ ที่น่าจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของความเป็นกลางได้ในอนาคต โดยในการประชุมสุดยอดครั้งที่ห้า ที่จัดขึ้นที่ กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ซึ่งประกอบไปด้วย เจ็ดประเทศสมาชิกอาเซียน 3 ประเทศผู้สังเกตการณ์ ซึ่งได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ประเข้าร่วมประชุม ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANWFZ)

เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

แนวคิดเรื่องเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์เป็นแนวคิดหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสมาชิกอาเซียนในการระดมความคิด เพื่อที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในเรื่องเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางมีความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยหวังว่าจะให้เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์เป็นขั้นตอนแรกที่จะนำไปสู่เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางได้ในที่สุด สมัชชาสหประชาชาติได้ให้คำนิยามเอาไว้ในการประชุม ปี ค.ศ. 1975 ว่า

“เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์” หมายถึง เขตใดๆที่กลุ่มประเทศภายในเขตได้ตกลงใจกันโดยเสรีที่จะจัดตั้งขึ้น และได้รับการยอมรับว่าเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์จากสมาชิกทั่วไปของสหประชาชาติ โดยมีสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาในการจัดตั้งที่ระบุไว้”¹⁴ โดยคำนิยามดังกล่าวเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์จะมีลักษณะดังนี้

ประการแรก มีหลักเกณฑ์ว่าในเขตนี้จะปลอดอาวุธนิวเคลียร์โดยสิ้นเชิง และมีกระบวนการที่จะจำกัดเขตไว้อย่างแน่นอน

ประการที่สอง มีกลไกระหว่างประเทศเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและควบคุมการปฏิบัติตามเพื่อประกันว่าได้มีการกระทำตามกฎหมายดังที่ระบุไว้

หลังจากที่สมาชิกทั่วไปได้ยอมรับเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แล้ว จะได้จัดการให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์หรืออาจใช้อาวุธนิวเคลียร์ประกาศยอมรับพันธะในรูปแบบซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นสนธิสัญญา อนุสัญญาหรือพิธีสาร เพื่อยอมรับพันธะและหน้าที่ของตนต่อประเทศในเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ดังนี้

1. เคารพข้อความตามตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการปลอดอาวุธนิวเคลียร์โดยสิ้นเชิง ตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาตามที่ระบุไว้ในเอกสารหลักของเขต
2. หลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีการใดๆ ในเขตแถบที่อยู่ในเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในอันที่จะนำไปสู่พฤติกรรมที่มีลักษณะละเมิดต่อสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาดังที่กล่าวมา
3. หลีกเลี่ยงการใช้หรือการคุกคามที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อประเทศที่อยู่ในเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

¹⁴ United Nations, *The United Nations versus the arms race* (New York : Department of Information, 1980) p. 54. อ้างใน วิจินดา ศุกรเสพย์, “เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความ เป็นกลาง : ทางเลือกของอาเซียน,” *อาเซียนในการเมืองโลก*, หน้า 126.

สาระสำคัญของสนธิสัญญาเขตปลอดอากรนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีดังนี้

ประการแรก ให้จัดตั้งเขตปลอดอากรนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประกอบไปด้วย เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศต่างๆในภูมิภาคนี้

ประการที่สอง ประเทศที่เป็นภาคีสัญญาจะไม่พัฒนา ผลิต หรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และไม่อนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาผลิต หรือเก็บอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในเขตดังกล่าว

ประการที่สาม สนธิสัญญานี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของประเทศที่เป็นภาคีในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่สี่ ประเทศที่เป็นภาคีมีสิทธิอนุญาตให้เรือ และอากาศยาน (ที่ติดอาวุธนิวเคลียร์) ต่างชาติเข้ามาแวะเยี่ยม หรือเดินผ่านน่านน้ำ และน่านฟ้าได้

ประการที่ห้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศที่เป็นภาคีจะทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการ เพื่อดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาและแก้ไขข้อพิพาท โดยมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้คณะกรรมการธิการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อช่วยงานคณะกรรมการธิการไม่ให้มีการละเมิดข้อตกลง ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล จัดตั้งคณะศึกษาข้อเท็จจริง และเสนอ ปัญหาต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือสมัชชาสหประชาชาติ

ประการที่หก หากประเทศที่เป็นภาคีเป็นผู้กรณีข้อพิพาท ไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในหนึ่งเดือน ก็สามารถนำข้อพิพาทนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือศาลโลกได้

ประการสุดท้าย ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ทั้งห้า ประเทศคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ฝรั่งเศส รัสเซีย สหรัฐฯ และอังกฤษผูกพันที่จะไม่ใช้ หรือขู่ที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อประเทศที่เป็นภาคี โดยลงนามในพิธีศาลต่อท้ายสนธิสัญญานี้

จากการดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาเซียนมีความมั่นใจมากขึ้นที่จะแสดงบทบาทในการชี้้นำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พึงประสงค์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถึงแม้อาเซียนจะรู้ว่าเป็นเรื่องที่ทำได้ยากก็ตาม (เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจ) แต่เมื่อเห็นว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้ อาเซียนก็อยากจะทำทดลอง

ดำเนินการ อย่างไรก็ตามมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐฯ และจีน) ยังคงวางเฉยต่อแนวความคิดเรื่องการสร้างเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง และยืนยันที่จะไม่ลงนามในสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯเห็นว่าสนธิสัญญานี้เข้มงวดมากเกินไป และอาจทำให้สหรัฐฯไม่สามารถเคลื่อนกำลังทางเรือมายังภูมิภาคนี้ได้ ทั้งนี้โฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯต้องการให้สนธิสัญญานี้ไม่ขัดต่อข้อตกลง หรือการปฏิบัติที่สหรัฐฯดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และต้องการให้ระบุในสนธิสัญญานี้ว่าห้ามพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ทุกชนิด ไม่ว่าจะนำไปเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม ส่วนจีนเกรงว่าผลของสนธิสัญญานี้จะทำให้บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาควบคุมน่านน้ำ และพรมแดนในเขตเศรษฐกิจ 200 ไมล์ทะเลของจีน และการลงนามของจีนอาจทำให้เข้าใจว่าจีนยอมรับการอ้างกรรมสิทธิ์ของมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์

อันที่จริงความคิดที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ก็คือความคิดเรื่องการสร้างระเบียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (โดยเฉพาะการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับมหาอำนาจ) ซึ่งขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของอาเซียน และประเทศสมาชิกที่จะต้องได้รับการพัฒนาให้ทั้งสิบประเทศมีอำนาจในการต่อรอง สามารถตัดสินใจ หรือกำหนดอนาคตของตนเองได้ และที่สำคัญสามารถเผชิญหน้ากับแรงกดดันจากภายนอกภูมิภาค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมหาอำนาจ) การที่มหาอำนาจ เช่นสหรัฐฯ และจีนไม่สนับสนุนต่อการดำเนินการเพื่อไม่สนับสนุนต่อสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายเรื่องความเป็นกลางของอาเซียน

อย่างไรก็ตามนักวิชาการ เช่น ยูซุฟ วานาดิ และ มูทิลลาล์ อะลากับปา (Jusuf Wanadi and Muthilah Alagappa) เชื่อว่าหัวใจสำคัญที่จะนำอาเซียนไปสู่เป้าหมายเรื่องความเป็นกลาง นอกเหนือจากการได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากมหาอำนาจภายนอกนั้น ก็คือการสร้างความสมานฉันท์ทั้งระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยตนเอง และกับสี่ประเทศที่เหลือ หากอาเซียนสามารถผนึกกำลังกันได้ครบทั้งสิบประเทศ สร้างบทบาทและความเข้มแข็งในด้านต่างๆ ในโครงสร้างใหม่ของระเบียบระหว่างประเทศนั้น จะเป็นบันไดนำอาเซียนไปสู่เป้าหมายของความเป็นกลางได้ในอนาคต¹⁵

1.3 การขยายขอบเขตของการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ให้ครอบคลุมประเด็นทางการเมืองและความมั่นคง

¹⁵ Jusuf Wanadi, "Peace and Security in Southeast Asia," *Indonesian Quarterly*, : 318-319.

ปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในเรื่องของกิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนใน ยุคหลังสงครามเย็นก็คือ การให้ความสำคัญการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ให้กว้างขวางออกไปมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะเน้นที่ความร่วมมือในการพัฒนา โดยให้ครอบคลุมประเด็น ทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง¹⁶

การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ASEAN Post - Ministerial Conference - PMC) แต่เดิมนั้น จัดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1976 สำหรับประเทศคู่เจรจาประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา สหภาพยุโรป สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และสหรัฐฯ ส่วนวัตถุประสงค์ ในการจัดเวทีนี้ขึ้นมา ก็เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยในครั้งนั้น อาเซียนตระหนักว่าอาเซียนนั้นเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ขาดแคลนเทคโนโลยี และต้องเผชิญหน้ากับ ปัญหาการแข่งขันทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศคู่ค้าที่มีระดับความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจที่สูงกว่า การสร้างเพื่อน และหุ้นส่วนจึงเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่อาเซียนจะทำได้ในช่วงเวลานั้น¹⁷ การพบกันระหว่างอาเซียนและคู่เจรจาจึงเน้นหนักไปที่ การมีร่วมมือ และความช่วยเหลือในด้าน เศรษฐกิจและการพัฒนา

ในขณะที่ในช่วงต้น ทศวรรษที่ 1990 ประเทศคู่เจรจาบางประเทศได้เสนอให้มีการขยายเวที การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ออกไปในลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมทาง ความมั่นคง เช่น ออสเตรเลียได้เสนอให้อาเซียน และคู่เจรจาขยายขอบเขตของการเวทีนี้ออกไปเป็น เวที การเจรจาว่าด้วยเรื่องความมั่นคง และความร่วมมือในเอเชีย (Conference on Security and Cooperation in Asia - CSCA) โดยเริ่มต้นจากอนุภูมิภาคก่อนแล้วจึงขยายผลออกไปในระดับที่กว้างขวางมากขึ้น¹⁸ ในขณะที่แคนาดาได้เสนอให้เปลี่ยนรูปของ การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เป็นกลไกทางการเมือง และความมั่นคงในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะ ในปี ค.ศ. 1991 อาเซียนได้ตัดสินใจที่จะให้เวที การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เป็นเวทีที่ให้ความสำคัญกับการ เจรจาประเด็นปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาค¹⁹ ตามข้อเสนอของนายทะโร นาкаяมา เมื่อเขาได้

¹⁶William T. Tow, "Conterding Security Approaches in the Asia-Pacific Region," *Security Studies* 1(1993) : 82.

¹⁷Prince Mohamed Bolkiah, Welcoming Remarks on the PMC session, 28 th ASEAN AMM. (mimeographed)

¹⁸M. C. Abad, Jr. "Re-engineering ASEAN," *Contemporary Southeast Asia* 3(1996) : 240.

¹⁹Ibid.

กล่าวไว้ในที่ประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ในปีนั้นเองว่า

ข้าพเจ้าเชื่อว่าจะมีความหมาย และเหมาะสมกับเวลาที่จะใช้การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เป็นกระบวนการหนึ่งของการอภิปรายทางการเมือง ที่มุ่งปรับปรุงจิตสำนึกด้านความมั่นคงระหว่างเรา เพื่อให้การอภิปรายเหล่านี้มีประสิทธิผล อาจจะเป็นการดีที่จะจัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจะได้อาจารย์พิจารณาต่างๆต่อที่ประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เพื่อให้มีการอภิปรายต่อไป²⁰

ในที่สุด ปี ค.ศ. 1992 ก็นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนำประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงมาพูดกันในการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา อย่างไรก็ตามหลังจากการนำประเด็นความมั่นคงมาปรึกษาหารือกัน ในเวทีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาดังนั้น ก็มีผู้เสนอให้อาเซียนจัดทำเวทีเจรจาว่าด้วยปัญหาความมั่นคงในระดับทั้งภูมิภาคในลักษณะเป็นทางการขึ้นมา โดยเฉพาะแยกออกจากการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (และนั่นคือที่มาของการจัดสร้างเวทีเจรจาว่าด้วยปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก)

แม้ว่าในปี ค.ศ. 1994 อาเซียนจะได้สร้างเวทีเจรจาว่าด้วยปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกขึ้น แต่การประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ก็ยังมีการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาการเมือง และความมั่นคงต่อไปลักษณะเด่นของเวทีนี้ก็คือการที่อาเซียนจะได้เจรจาทวิภาคกับประเทศคู่เจรจา (ซึ่งทุกประเทศเป็นประเทศ พัฒนาแล้ว) ในกิจกรรมสำคัญด้านต่างๆได้โดยตรง ปรากฏการณ์นี้แสดงนัยยะว่าในยุคหลังสงครามเย็น อาเซียนยังได้พยายามดึงเอามหาอำนาจ (ในกรณีนี้หมายถึง สหรัฐฯ) ให้ยังคงอยู่ใกล้ชิดกับภูมิภาค ในรูปแบบที่ต่างออกไปจากเดิม²¹ คือ เปลี่ยนจากการคงอยู่โดยตั้งกองกำลังไว้ในส่วนต่างๆของภูมิภาค มาเป็นการคงอยู่ในลักษณะใหม่ ในลักษณะที่

²⁰ “วงประชุมภูมิภาคอาเซียน : จากข้อเสนอญี่ปุ่นมาเป็นนวัตกรรมอาเซียน,”

ผู้จัดการรายวัน : 9-10.

²¹ B. A. Hamzah, “Dialogue Partners,” *The ASEAN Reader* (Singapore : Institute of Asian Studies, 1992) p. 70.

คอยให้คำปรึกษา และมีการทำงานสอดประสานกันกับอาเซียน ในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ไม่เพียงแต่เฉพาะในทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังรวมถึงกิจกรรมด้านการเมือง และความมั่นคงด้วย

1.4 การจัดตั้งกลไกในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ

การจัดตั้งกลไกเพื่อการจัดการด้านความมั่นคงระดับภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น เป็นแนวคิดที่อาเซียนปรับปรุง และพัฒนามาจากแนวความคิดที่ญี่ปุ่นเคยเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อปี ค.ศ. 1991 และเมื่อครั้งที่นายกรัฐมนตรี คิอิชิ มิยาซาวา ได้แถลงต่อ National Press Club ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับการจัดตั้งเวทีเจรจาปัญหาความมั่นคงแบบพหุภาคีในระดับภูมิภาคขึ้นโดยเฉพาะ และไม่ซ้ำซ้อนกับเวทีการประชุมอื่น (หมายถึงการประชุมระหว่างรัฐมนตรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา)²² เพื่อนำมาใช้เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในจัดระเบียบระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น

โดยในการประชุมสุดยอดครั้งที่สี่ของอาเซียน ซึ่งมีขึ้นที่สิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 27 ถึง 28 มกราคม ค.ศ. 1992 ประธานาธิบดีโคราซอน อาคิโน (Corazon Aquino) ของฟิลิปปินส์ได้เน้นถึงบทบาทของอาเซียนในเรื่องความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น โดยกล่าวสนับสนุนนายมอคตาร์ กุสุมาอาดมาดจา (Mochtar Kusumaadmadja) อดีตนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเสนอให้อาเซียนตั้งคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการป้องกัน เพื่อหารือเรื่องความมั่นคงในภูมิภาคระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง และกับประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างความไว้วางใจ สันติภาพและเสถียรภาพที่ถาวรขึ้น²³

นอกจากนี้แล้วในการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศครั้งที่ 25 ระหว่างวันที่ 24 ถึง 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 อาเซียนได้เจรจากับประเทศคู่เจรจาทั้งเจ็ดประเทศ ซึ่งทุกฝ่ายได้ตกลงที่จะจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อปรึกษารื้อกันในประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง ซึ่งตั้งอยู่บนโครงสร้างของอาเซียน รวมทั้งจะต้องมีรูปแบบที่มีความยืดหยุ่น และคำนึงถึงประเทศทั้งหมดในภูมิภาคด้วย โดยวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงานของกลไกใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ คือ เพื่อให้เป็นเวทีสำหรับการพบปะ

²² Hee Kwon Park. "Multilateral Security Cooperation," *The Pacific Review* 6 (1993) : 251.

²³ "การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4," *สยามจดหมายเหตุ* 17 (2535) : 252.

เจรจา และถกเถียงปัญหาระหว่างประเทศ²⁴ ตลอดจนเป็นการสร้างมาตรการที่เป็นรูปธรรมสำหรับดูแลความร่วมมือด้านความมั่นคง และการทหารในภูมิภาค เช่น การซ้อมรบร่วม การลาดตระเวนน่านน้ำร่วมกัน การจดทะเบียนอาวุธ เป็นต้น²⁵

การประชุมว่าด้วยประเด็นปัญหาความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิก เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการจัดความร่วมมือแบบพหุภาคีในลักษณะของการสร้างเวทีเจรจาปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเป็นการประชุมที่เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของประเทศในภูมิภาคเอง โดยมีอาเซียนเป็นตัวจักรสำคัญทั้งส่วนของการก่อตั้ง และการดำเนินงาน การประชุมว่าด้วยประเด็นปัญหาความมั่นคงนี้กำหนดให้มีขึ้นเป็นประจำทุกปีในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน จุดเน้นอยู่ที่การสร้างเชื่อมั่น ความไว้วางใจกัน และความโปร่งใสของนโยบายความมั่นคง ที่สำคัญที่สุดก็คือการหาระเบียบของความสัมพันธ์ และพฤติกรรมที่คาดคะเนได้ในทางการเมืองและความมั่นคงอันเป็นสิ่งจำเป็นในยุคหลังสงครามเย็น เพื่อมิให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตกอยู่ในสภาวะที่ขาดความไม่แน่นอน²⁶

สำหรับระเบียบวาระของการประชุมที่ผ่านมาทั้งสามครั้งนั้นให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมของภูมิภาค เช่น กรณีปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ปัญหาการสะสมอาวุธ ปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่า การประชุมนี้จะไม่มีผลสำคัญมากไปกว่าพิธีการทางการทูต เพราะมีระยะเวลาในการประชุมแต่ละครั้งสั้นมาก รวมทั้งยังไม่มีมาตรการใดๆ บังคับใช้อย่างแน่นอนตายตัว และยังไม่มียุทธศาสตร์สำหรับประเทศที่ฝ่าฝืนแนวทาง หรือนโยบายที่เป็นผลมาจากการประชุมด้วย แต่ถึงกระนั้นฝ่ายที่สนับสนุนการประชุมนี้ก็เชื่อว่า การจัดการเจรจาปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคลักษณะนี้จะเป็นแนวทางสำหรับดำเนินนโยบาย และแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ระหว่างประเทศในยุคสิ้นสุดสงครามเย็น ซึ่งไม่มีมิตร หรือศัตรูที่แจ้งชัด นอกจากนี้แล้วการประชุมว่าด้วยปัญหาความมั่นคงก็น่าจะเป็นกลไกแบบพหุภาคีที่สามารถจะนำสันติภาพมาสู่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกโดยรวมได้ เพราะอย่างน้อยที่สุด การที่ประเทศต่างๆ

²⁴ ลิขิต ธีรเวคิน, "ASEAN Regional Forum," *วิจัยจักร* (7 พฤษภาคม 2537) : 9.

²⁵ "ก้าวแรกของอาเซียนต่อความมั่นคงในเอเชีย", *ผู้จัดการรายวัน* : 6.

²⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, "ASEAN Regional Forum," *วิจัยจักร* : 9.

ได้เห็นหน้าเข้ามาเจรจา ปรีกษาหารือกันนั้นย่อมนำมาซึ่งความโปร่งใส และความเข้าใจอันดีระหว่างกัน²⁷

ข้อสังเกต : จะเห็นได้ว่ากลไกในลักษณะพหุภาคีนั้นมีความสำคัญมากขึ้นกว่าในอดีต ที่เป็นเช่นนี้เพราะสภาพแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น สภาพแวดล้อมในยุคสงครามเย็น จำกัดขอบเขตของการติดต่อระหว่างประเทศไว้ด้วยเรื่องของอุดมการณ์ ทำให้ประเทศต่างๆ ติดต่อกันเฉพาะภายในกลุ่ม ความขัดแย้งระหว่างประเทศส่วนใหญ่ก็จะมีขอบเขตแคบๆ ในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศที่มีอาณาเขตติดกัน เช่น ปัญหาเขตแดน เป็นต้น ในขณะที่ระบบระหว่างประเทศในยุคสิ้นสุดสงครามเย็น เป็นเรื่องของการติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างเสรีในทุกๆ ทาง ดังนั้นความขัดแย้งทั้งหลายจึงมักจะมี ความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับหลายฝ่ายมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือเรื่องของการแข่งขัน และแย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพราะส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อฝ่ายอื่นๆ อย่างถ้วนหน้า ไม่ว่าจะฝ่ายต่างๆ นั้นจะเป็นคู่กรณีหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่าง เช่น การรวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมัน ของประเทศผู้ค้าน้ำมันในตะวันออกกลาง ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ โดยปริยาย ดังนั้นการจัดเวทีหรือความร่วมมือแบบพหุภาคีจึงเป็นมาตรการที่ น่าจะเหมาะสมที่สุดในยุคหลังสงครามเย็น

การจัดตั้งเวทีเจรจามั่นคงในภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสร้างความมั่นใจระหว่างประเทศตามแนวนโยบายการทูตเชิงป้องกันที่อาเซียนเลือกใช้ในยุคสิ้นสุดสงครามเย็น การที่ผู้วิจัยแยกหัวข้อการจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาความมั่นคง ออกมาจากหัวข้อมาตรการสร้างความมั่นใจในช่วงต้น เพราะผู้วิจัยเห็นว่ากลไกในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในระดับภูมิภาคของอาเซียนในปัจจุบันได้รับความสนใจจากฝ่ายต่างๆ เป็นอย่างมาก ทั้งยังมีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน และมีรูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากกว่ามาตรการสร้างความมั่นใจอื่นๆ ในแง่ของการเป็นเครื่องมือ ในการนี้อาเซียนเชื่อว่า การแก้ไขปัญหาคความไม่มั่นคงในระดับภูมิภาคจะส่งผลโดยตรงกับการมีเสถียรภาพ และการลดความไม่แน่นอนของสถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค และการสร้างเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาคความไม่มั่นคงในระดับภูมิภาค ก็เกิดจากความคิดที่สอดคล้องกันของอาเซียนและบรรดาประเทศต่างๆ ที่ต้องการให้ประเด็นปัญหาคความมั่นคงของภูมิภาคเป็นเรื่องที่ทุกประเทศซึ่งอยู่ในระบบระหว่างประเทศเดียวกันจำเป็นต้องมีส่วนร่วมเข้ามารับผิดชอบ และจัดการกับประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ๆ ด้วยกัน เพราะประเด็นปัญหาคความมั่นคงในระดับภูมิภาคเป็นเรื่องของส่วนรวม มีขอบเขตที่กว้างขวาง

²⁷ “ปัญหาความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิก,” สยามจดหมายเหตุ 21 (2539) : 471

และซับซ้อนเกินกว่าที่ประเทศ หรือกลุ่มประเทศใดจะดำเนินการได้เพียงลำพัง²⁸

การที่อาเซียนไม่ได้มีการหยิบยกประเด็นปัญหาความมั่นคงในเอเชียขึ้นมาพูดอย่างเป็นทางการเลยตลอดระยะเวลา 26 ปีที่ผ่านมาของการก่อตั้ง เนื่องมาจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปของชาติต่างๆในเอเชียแปซิฟิก²⁹ กระทั่งเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายลงอันนับเป็นการสิ้นสุดสงครามเย็น ทำให้สภาพระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การถอนกำลังออกจากภูมิภาคนี้ของสหรัฐฯ พร้อมกับอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นของมหาอำนาจในภูมิภาค ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งต่างๆในภูมิภาคทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ทำให้ประเทศต่างๆในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียนต้องหันกลับมาพิจารณาถึงบทบาทของตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์ด้านความมั่นคงร่วมกันในยุคหลังสงครามเย็น

2. การดำเนินการเพื่อการขยายจำนวนสมาชิกอาเซียน

การขยายจำนวนสมาชิกของสมาคมอาเซียนเป็นพัฒนาการทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในยุคสิ้นสุดสงครามเย็นจากปฏิญญากรุงเทพฯ (1967) ที่ได้ระบุว่าสมาคมจะเปิดให้รัฐทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยอมรับจุดหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ดังกล่าวเข้าร่วมด้วย แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของเหล่าสมาชิกผู้ก่อตั้งสมาคมอาเซียนที่ต้องการจะให้สมาคมมีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคมากกว่าที่จะให้เป็นองค์การในระดับอนุภูมิภาค อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการขยายขอบเขตความร่วมมือในช่วงสงครามเย็นก็เป็นเพียงแค่หลักการทางทฤษฎีที่สมาชิกอาเซียนแถลงไว้ร่วมกันเท่านั้น มิได้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวยังถูกกำหนดโดยกระแสของการแข่งขันทางอุดมการณ์ การเมืองของสองขั้วอำนาจที่มีความรุนแรงและเข้มข้นมาก ตลอดจนความขัดแย้งและประเด็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความหลากหลายในภูมิภาคยังเป็นปัจจัยเสริมที่เป็นอุปสรรคในการรวมตัวระหว่างประเทศ ทั้งหลายในภูมิภาค ดังนั้นการที่ประเทศซึ่งถูกครอบงำโดยอุดมการณ์ทาง

²⁸ “อาเซียนกับความรับผิดชอบในปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก,” วัฏจักร : 3.

²⁹ “ก้าวแรกของอาเซียนต่อความมั่นคงในเอเชีย”, ผู้จัดการรายวัน : 6.

³⁰ ดูรายละเอียดภาคผนวก ก., หน้า 110.

การเมืองที่แตกต่าง และมีความขัดแย้งระหว่างกันจะเข้ามาอยู่รวม และสร้างความร่วมมือร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือเดียวกันนั้น จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

แนวคิดเรื่องการขยายจำนวนสมาชิกของสมาคมอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงได้ เห็นเป็นรูปธรรมเด่นชัดขึ้นในปีค.ศ. 1991 เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ในสหภาพโซเวียต และประเทศพันธมิตร ส่งผลให้บทบาทและความช่วยเหลือของโซเวียตในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามลดลงอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าสนธิสัญญาปารีส (1991) จะมีได้นำมาซึ่งสันติภาพอย่างถาวรมาสู่เวียดนาม แต่นั่นก็หมายความว่าเวียดนาม ซึ่งเป็นต้นตอของประเด็นปัญหา และความตึงเครียดที่สำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ยุคสงครามเย็น จะได้มีการปรับปรุงภายในประเทศครั้งสำคัญ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ความพยายามในการขยายขอบเขตของสมาคมมากกว่า 3 ทศวรรษมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีขึ้น³⁰ ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยก็จะเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกประการที่ดึงดูดใจประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ให้เข้ามาใกล้อาเซียนมากยิ่งขึ้น³¹

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 กลุ่มผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 7 ประเทศได้ตกลงถึงจุดยืนของอาเซียนในประเด็นการขยายสมาชิกอาเซียนออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น ดังที่นายโว วัน เกียด นายกรัฐมนตรีเวียดนามได้กล่าวว่า

... แนวทางที่อาเซียนจะรับสมาชิกเพิ่มเป็นสิบประเทศนับเป็นประวัติศาสตร์ที่สำคัญของภูมิภาคนี้ ความร่วมมือด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคมเป็นพื้นฐานที่จะนำประชาชนในอาเซียนให้พัฒนา และจะช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจความเป็นอยู่ของแต่ละชาติได้ดีขึ้น อันจะส่งเสริมสำนึกแห่งความเป็นประชาคมอาเซียนให้เพิ่มมากขึ้นด้วย³²

ในขณะที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซียได้กล่าวว่า “การรวมตัวเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อาเซียนเป็นสิบประเทศในอนาคต จะช่วยให้อาเซียน สามารถก้าวต่อไปข้างหน้าสู่

³⁰ Suhkumbhand Paribatra, “From ASEAN Six to ASEAN Ten : Issues and Prospect,” in *Contemporary Southeast Asia* 16 (3) 1994 : 245.

³¹ Jusuf Wanadi, “Peace and Security in Southeast Asia,” *Indonesian Quarterly*, : 109.

³² “วาทะ 7 ผู้นำว่าด้วยเป้าหมายและทิศทางแห่งอาเซียน”, *มติชน* (15 ธันวาคม 2538) : 2.

ศตวรรษที่ 21 ภายใต้แนวทางความร่วมมือ พัฒนาการทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม เช่นเดียวกับกับ
สันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค³³

จะเห็นได้ว่าผู้นำอาเซียนต่างก็ให้ความสำคัญ และเชื่อมั่นว่าการรวมตัวกันของอาเซียนจะนำ
มาซึ่งศักยภาพ และบทบาทที่มากขึ้นของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศในอนาคต ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะ
ได้กล่าวถึงการดำเนินการของประเทศต่างๆ เพื่อเป้าหมายของการรวมตัวกันระหว่างประเทศ

เวียดนาม

อาเซียนได้เห็นพ้องกันที่จะยอมรับให้เวียดนามเข้าร่วมในสนธิสัญญามิตรภาพและความ
ร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 25 เมื่อปี ค.ศ. 1992 ที่
กรุงมะนิลา ประเทศ ฟิลิปปินส์ ทำให้เวียดนามได้รับสถานะภาพประเทศผู้สังเกตการณ์และสามารถเข้า
สังเกตการณ์ในการประชุมต่างๆของอาเซียนได้ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 26 ที่
สิงคโปร์ เมื่อปี ค.ศ. 1993 อาเซียนได้เห็นพ้องที่จะร่วมมือกับเวียดนามในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สาธารณสุข และการท่องเที่ยว

ในระหว่างการเยือนเวียดนามของเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการอาเซียนในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.
1994 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเวียดนามได้กล่าวเป็นครั้งแรกว่า เวียดนามพร้อมแล้ว
ที่จะเข้าร่วมอาเซียน และต้องการที่จะทราบว่ามีเงื่อนไขใดและอย่างไรที่เวียดนามจะสามารถเข้าเป็นสมาชิก
ของอาเซียนอย่างเต็มตัว นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีของเวียดนามยังได้ออกมายืนยันถึงความตั้งใจ
ดังกล่าวว่า เวียดนามต้องการที่จะพัฒนาความร่วมมือกับสมาคมอาเซียนในระดับที่สูงกว่าสถานะภาพ
ผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับ และยังได้กล่าวอีกว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนใน
ครั้งนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวเวียดนามทั้งหมดแล้ว ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน
รวมทั้งสหรัฐฯต่างก็มีให้เห็นชอบด้วย³⁴

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ "ASEAN Membership," ASEAN Document no 14, Agenda Item no. 16, on the 27th
ASEAN Ministerial Meeting, 1994, 1-2. (mimeographed)

ประเด็นทางเศรษฐกิจดูจะเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ดึงให้เวียดนามมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมอาเซียน ดังจะเห็นได้จากการที่นายเหงียน มาน คัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเวียดนามได้แสดงทรรศนะในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมอาเซียนว่า “สถานการณ์ใหม่จะช่วยปูทางให้เวียดนามมีบทบาทมากขึ้นในระดับสากล การเข้าร่วมองค์การอย่างเอเปค รวมทั้งองค์การการค้าโลกจึงนับเป็นโอกาสอันดี และเป็นสิ่งที่ท้าทายเวียดนาม”³⁵

นอกจากประเด็นทางเศรษฐกิจแล้ว ประเด็นทางความมั่นคงดูจะเป็นเหตุผลหลักอีกประการหนึ่งที่ทำให้เวียดนามตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเวียดนามกับจีนมีปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงในกรณีหมู่เกาะสแปรตลีย์ ถึงขนาดจมเรือของเวียดนาม ทำให้เวียดนามจำเป็นต้องหาพันธมิตรในการต่อรองกับจีน เพราะประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่มอาเซียนก็เป็นประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในทะเลจีนใต้³⁶

ในส่วนของอาเซียนเองก็เห็นชอบที่จะมีการติดต่อกับเวียดนามมากขึ้น เพราะตั้งแต่สหรัฐฯ ยกเลิกการคว่ำบาตรต่อเวียดนาม เวียดนามก็กลายเป็นประเทศที่หลายฝ่ายต่างให้ความสนใจเข้าไปทำการค้าและการลงทุน นอกจากนี้ในขณะที่อาเซียนมีความต้องการที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้นท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์โลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงควมรับผิดชอบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้ ทำให้อาเซียนต้องพิจารณาหาสมาชิกใหม่ ตลอดจนการเพิ่มและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศให้มากขึ้น เพราะการขยายตัวที่มากขึ้นย่อมจะทำให้อาเซียนมีการต่อรองกับมหาอำนาจ และกลุ่มมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้มากขึ้น³⁷ ในที่สุดอาเซียนก็ได้เห็นชอบและรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 7 ของสมาคมเมื่อปี ค.ศ. 1995

กัมพูชา

กัมพูชาได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อต้น

³⁵ “ญวนเข้าร่วมอาเซียน : ปูทางร่วมองค์การโลก,” สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2538) : 1, 11.

³⁶ ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม, “การประชุมรัฐมนตรีอาเซียน,” สยามรัฐ (20 กรกฎาคม 2537) : 14.

³⁷ สารพันธ์ุ, “เวียดนาม : การเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียน,” มติชน. (14 กันยายน 2537) : 7.

ปี ค.ศ. 1992 โดยก่อนหน้านี้อัมพูชาเคยเข้าประชุมกับอาเซียนครั้งแรกที่สิงคโปร์ เมื่อปี ค.ศ. 1993 ในฐานะแขกของประเศเจ้าภาพ และปี ค.ศ. 1994 ที่กรุงเทพมหานคร ประเทศไทยในฐานะแขกของอาเซียน รวมทั้งเข้าร่วมประชุม ARF ทั้งสองครั้งในฐานะผู้สังเกตการณ์

เกี่ยวกับความพร้อมของกัมพูชาในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน นายอึ้ง ฮวด (Ung Hout) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา แถลงที่บรูไนเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 ว่า กัมพูชาจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนภายในสองปี โดยจะพิจารณาถึงความพร้อม เพราะกัมพูชาต้องเตรียมการในแง่ของทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งในปี ค.ศ. 1995 กัมพูชาได้เริ่มจัดตั้งกรมอาเซียนขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ ในระยะเริ่มแรกมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ 12 คน และมีแผนที่จะเปิดสำนักงานติดต่อในกรุงจาการ์ อินโดนีเซีย เพื่อประสานงานกับสำนักเลขาธิการอาเซียน และศึกษาในด้านการบริหาร สังคม และเศรษฐกิจจากสำนักเลขาธิการอาเซียน รวมทั้งจะเข้าร่วมคณะกรรมการด้านวัฒนธรรมและความร่วมมือทางสังคม และการต่อต้านยาเสพติดของอาเซียนด้วย³⁸

เหตุที่ทำให้กัมพูชาพยายามเข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียน น่าจะเป็นเพราะกัมพูชาต้องการที่จะได้รับการยอมรับในเสถียรภาพของรัฐบาลอันชอบด้วยกฎหมายมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเท่ากับเป็นการชี้ชัดลงไปว่าเขมรแดงเป็นฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล ซึ่งน่าจะผลให้นานาชาติไม่ขัดขวางการแก้ไขปัญหาเขมรแดงของรัฐบาล นอกจากนี้การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจากทั้งประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน และประเทศนอกกลุ่ม ก็เป็นแรงจูงใจอีกประการหนึ่งที่ทำให้กัมพูชาพยายามจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียน

ลาว

ส่วนลาวก็ประกาศจะเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนเช่นกัน และได้จัดตั้งกรมอาเซียนขึ้นตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1995 รวมทั้งมีแผนที่จะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาศึกษางานที่สำนักเลขาธิการอาเซียนในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตามถึงแม้ลาวจะเห็นความสำคัญของการเข้าร่วมอาเซียน แต่ลาวก็ไม่รีบร้อน เพราะยังมีความพอใจในสถานะปัจจุบันของตนอยู่ และเกรงว่าการเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนจะส่งผลกระทบต่อการใช้เงินช่วยเหลือจากต่างชาติ³⁹ นอกจากนี้ลาวยังมีความจำเป็นที่จะนำเงินมาใช้

³⁸“การเข้าร่วมอาเซียนของเวียดนาม,” สยามจดหมายเหตุ (20 กรกฎาคม 2538)

: 923.

³⁹“ประเทศริมโขงกับอาเซียน,” สยามโพสต์ (31 กรกฎาคม 2538) : 6.

เพื่อยกระดับและพัฒนาประเทศ ให้หลุดพ้นจากสภาวะประเทศด้อยพัฒนา เพราะการเข้าร่วมอาเซียนจะทำให้ลาวต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงการเข้าร่วมประชุมต่างๆ ซึ่งมีมากกว่า 200 ครั้งต่อปี⁴⁰

อันที่จริงหากจะพิจารณาถึงความพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน ลาวน่าจะเป็นประเทศที่มีศักยภาพและเงื่อนไขดีกว่าประเทศพม่า และกัมพูชา เนื่องจากลาวเป็นประเทศที่ปัญหาภายในค่อนข้างสงบ ไม่มีอุปสรรคใดจะขัดขวางการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน แม้การเมืองภายในของลาวนั้นจะยึดหลักสังคมนิยมอยู่ แต่ก็มีความเป็นประชาธิปไตยที่ดูเหมือนว่าจะสูงกว่าพม่าและกัมพูชา นอกจากนี้ลาวยังอยู่ในช่วงที่กำลังจะพัฒนาประเทศ ผลประโยชน์จากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างลาวและอาเซียนจึงน่าที่จะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ลาวเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในเวลาอันใกล้

พม่า

ในการประชุมรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 27 นับเป็นครั้งแรกที่พม่าได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม ในฐานะแขกของประเทศเจ้าภาพ คือประเทศไทย ในครั้งนั้นรัฐบาลไทยและอาเซียนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก การที่พม่าได้เข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียนในฐานะพิเศษครั้งนี้เป็นผลจากการที่อาเซียนเห็นชอบที่จะให้การเกี่ยวพันเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) ต่อพม่า ซึ่งอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยไม่ต้องการให้พม่าแปลกแยกจากประเทศเพื่อนบ้าน⁴¹ และเชื่อว่าการดึงพม่าเข้ามาใกล้ชิดอาเซียนเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการมีบรรยากาศระหว่างประเทศที่มีความสมานฉันท์และความเข้าใจอันดีระหว่างกันมากขึ้น⁴²

ในส่วนของพม่าซึ่งแสดงความกระตือรือร้นที่จะได้รับสถานะผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 แต่อาเซียนยังไม่ได้ให้สถานะผู้สังเกตการณ์แก่พม่าในปีนั้น เนื่องจากยังต้องการให้พม่าปรับปรุงสถานการณ์ทางการเมืองและสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้นก่อนส่วนเรื่องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนนั้น นักการทูตเชื่อว่าพม่ายังไม่รีบร้อน เพราะต้องปฏิรูปภายในหลายเรื่องรวมถึงการเตรียมโครงสร้างและการจัดการ เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจของอาเซียน ทั้งยังต้องศึกษาถึงการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและท่าทีของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ นักการทูตยังมีความเชื่อว่าหากพม่า

⁴⁰ “การเข้าร่วมอาเซียนของเวียดนาม,” สยามจดหมายเหตุ : 923.

⁴¹ “นโยบายของ ASEAN ต่อพม่า,” วัฏจักร (15 มีนาคม 2537) : 12.

⁴² “โต๊ะข่าวต่างประเทศ, “พม่าเข้าประชุมอาเซียน,” สยามรัฐ (24 กรกฎาคม 2537) : 14.

มิได้ปกครองโดยรัฐบาลทหาร พม่าก็มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนมากกว่าลาวและ กัมพูชา ซึ่งอาเซียนก็ต้องการพม่าเพื่อการติดต่อทางการค้า การลงทุน และสกัดกั้นอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ของจีนและญี่ปุ่น⁴³

แม้ว่าการกระทำของอาเซียนในการดึงพม่าเข้ามาใกล้ จะได้รับการคัดค้าน กดดันจากนานาชาติมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองของระบอบรัฐบาลทหารนำนโยบายการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาใช้กับประชาชนของตนมาโดยตลอด ด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรงและการกักบริเวณ นางองซาน ซูจี ผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาชาติในฐานะบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ของการต่อต้านการปกครองระบอบเผด็จการทหาร เพื่อที่จะผลักดันให้พม่ามีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยที่นานาชาติเชื่อว่าการที่อาเซียนต้อนรับอาเซียนเข้าร่วมในกิจกรรมของอาเซียนมากขึ้น จะทำให้ผู้นำพม่ารู้สึกว่าคุณสมบัติของชาติอื่นๆ ในขณะที่ตนยังใช้อำนาจเผด็จการอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามกลุ่มโลกตะวันตกก็มิได้ตอบโต้ในการกระทำของอาเซียนมากนัก เพราะเมื่อพิจารณาถึงอิทธิพลของจีนที่ผูกพันอยู่กับพม่ามากขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าการบีบบังคับพม่ามากจนเกินไปอาจจะทำให้พม่าหันไปผูกพันกับจีนมากขึ้นโดยสมัครใจ ซึ่งแน่นอนว่าอาจจะทำให้ภูมิภาคนี้สูญเสียเสถียรภาพไปได้⁴⁴

คงจะเป็นเรื่องที่น่าทึ่งหากจะประเมินถึงผลที่จะได้ จากการที่พม่าเข้าร่วมในกิจกรรมของอาเซียนในครั้งที่ผ่านมา แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือผลของการติดต่อสัมพันธ์กับพม่าในเชิงสร้างสรรค์นั้น ทำให้เกิดผลในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนที่ประเทศอาเซียนต่างๆได้เข้าไปดำเนินธุรกิจกับพม่า นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลพม่ากับประเทศต่างๆในการต่อสู้กับปัญหา ยาเสพติดก็ยังเป็นแนวโน้มที่ดีที่จะขจัดปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการรวมตัวที่ดี และมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่า อาเซียน น่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างแท้จริง คือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยทั้ง 10 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างที่ผู้ก่อตั้งอาเซียนทั้งหลาย ตั้งเป้าหมายไว้ได้ในอนาคตอันใกล้นี้ เนื่องจากไม่มีอุปสรรคจากเรื่องของการแบ่งค่ายอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นในอดีตอีกต่อไป ประเทศต่างๆมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะเลือกที่จะร่วมมือกับกลุ่ม หรือองค์การใดเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น

⁴³ ใต้ข่าวต่างประเทศ, “พม่าเข้าประชุมอาเซียน,” สยามรัฐ, 14.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศต่างๆต่างก็ให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก⁴⁵ การจัดตั้งกลุ่มการค้าทั้งในยุโรปและในอเมริกาเหนือ รวมไปถึงความสำเร็จของการเจรจาอนุภูมิภาคของ ข้อตกลงว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ซึ่งหากปัจจัยต่างๆเหล่านี้เกิดขึ้นจริงก็หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็จะต้องได้รับผลกระทบไปด้วยอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม ปัจจัยต่างๆเหล่านี้เองก็จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการรวมตัวในลักษณะของภูมิภาคนิยมได้ใน อีกทางหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยบวกและปัจจัยลบในระบบระหว่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่าแม้ระบบ ระหว่างประเทศในภูมิภาคจะยังไม่เกิดเสถียรภาพและสันติภาพอย่างถาวร ดังเป้าหมายที่อาเซียนตั้งไว้ แต่เมื่อประเมินปัจจัยต่างๆเข้าด้วยกันแล้ว ผู้วิจัยยังไม่พบว่าจะมีปัจจัยลบตัวใดที่มีร้ายแรงพอที่จะเป็น อุปสรรคต่อการขยายขอบเขตของการรวมตัวของอาเซียนในอนาคตได้

อนึ่ง ในเรื่องของการขยายความร่วมมือของอาเซียนออกไปสู่พม่าและอินโดจีนนี้ ประเทศ สมาชิกอาเซียนบางประเทศยังได้มาตรการทางเศรษฐกิจที่มีส่วนสนับสนุนต่อกระบวนการการรวมตัว ให้เกิดขึ้นอย่างสะดวกและรวดเร็ว (ซึ่งได้รับการสนับสนุนและเห็นชอบจากอาเซียนด้วย) ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของรัฐบาลไทยในโครงการเหลี่ยมเศรษฐกิจต่างๆ กับพม่าและอินโดจีน ดังต่อไปนี้

การจัดทำโครงการโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ภายหลังจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ความ ดึงเครียดได้ผ่อนคลายความขัดแย้งลง ในขณะที่เดียวกันกับที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีการ แข่งขันตลอดจนการกีดกันทางการค้าที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความคิดในการรวมกลุ่มประเทศเป็นเขต เศรษฐกิจต่างๆเพิ่มขึ้นตามมา โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเป็นเขตความร่วมมือระหว่างไทย ลาว พม่า และจีน จุดเริ่มต้นของโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจได้พัฒนามาจากแนวความคิดเรื่อง “ยุทธศาสตร์ ห้าเหลี่ยม” ซึ่งได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย เชียงตุง เชียงรุ่ง และเชียงของ ซึ่งพื้นที่เขตเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เป็นแหล่งวัตถุดิบ และทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ก๊าซ น้ำมัน และแหล่ง แรงงานราคาถูก มีแหล่งผลิตพลังงานที่สามารถผลิตได้จากแม่น้ำโขง ทั้งยังมีแหล่งท่องเที่ยวมากมาย และที่สำคัญคือเป็นตลาดสินค้าที่มีศักยภาพในระดับสูง และมีกำลังซื้อจากประชากรรวมกันกว่า 300 ล้านคน⁴⁶

⁴⁵ Suhkumbhand Paribatra, “From ASEAN Six to ASEAN Ten : Issues and Prospect,”

Contemporary Southeast Asia 3 (1994) : 247-248.

“สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ,” กรุงเทพธุรกิจ (ฉบับพิเศษครบรอบ 6 ปี) : 9.

วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือ เพื่อร่วมกันจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ และขยายความร่วมมือระหว่างประเทศโดยรวม โดยที่จะไม่เน้นการค้า และไม่มีการลดภาษีนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศสมาชิก แต่จะเน้นงานระบบโทรคมนาคม และการขนส่งสินค้าแทน ในส่วนของวัตถุประสงค์ของประเทศต่างๆ ในการเข้าร่วมโครงการนั้น⁴⁷ ประเทศต่างๆต่างก็มีวัตถุประสงค์ของตนในการเข้าร่วมโครงการ ดังนี้

ในส่วนของจีนนั้น จีนมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาพื้นที่ทางตอนใต้ของประเทศ (ห่ามณฑล) เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นพื้นที่ล้าหลัง มีพื้นที่ทางการเกษตรเพียงร้อยละหก ส่วนอีกร้อยละ 94 เป็นพื้นที่ป่าเขาและทุรกันดาร มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ จึงจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ดังกล่าวให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยการหาทางออกสู่ทะเลอันดามันหรืออ่าวไทย ซึ่งมีความสะดวกกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับทางออกทะเลทางทะเลจีนใต้ ส่วนมณฑลยูนนานซึ่งเป็นเขตที่ปิดล้อมก็สามารถจะเปิดเส้นทางทะเลออกมากทางพม่า ลาว และไทยได้ ในขณะที่ไทยต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางทางการส่งออก และเป็นศูนย์กลางสินค้าจากประเทศเหล่านี้ให้เข้ามาในประเทศไทย หรือเป็นประตูสู่การพัฒนาภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาด้วย ส่วนลาว และเวียดนามกำลังอยู่ระหว่างการเปิดประเทศ และให้ความสำคัญการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลาวนั้นมีความต้องการเปิดประเทศด้านตะวันตกสู่ไทย และด้านตะวันออกสู่เวียดนาม ในขณะที่พม่านั้นก็มีความต้องการที่จะเปิดประเทศสู่ภายนอก โดยการพัฒนาระบบคมนาคม

แผนการพัฒนาต่างๆเพื่อสนับสนุนต่อโครงการที่เห็นชัดที่สุดก็คือ การพัฒนาปรับปรุงโครงข่ายคมนาคมและการขนส่งทั้งทางถนน ได้มีแผนการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศในเขตสี่เหลี่ยมโยงโยถึงกันทุกพื้นที่ กว่า 10 เส้นทาง ระยะทางต่อ 2000 กิโลเมตร ตัวอย่างเช่น เส้นทางถนนสายอรัญประเทศ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ ระยะทาง 604 ก.ม. (นับเป็นถนนสายเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในอนุภูมิภาคนี้)⁴⁸ ส่วนเส้นทางที่มีศักยภาพสูงที่สามารถดำเนินงานได้ก่อนมีสามเส้นทางคือ (1) ถนนสายแม่สาย-เชียงตุง-ด้าลัวะ-เวียงรุ่ง (2) ถนนสายเชียงสายห้วยทราย-หลวงพระบาง-ป๋อเต๋น-เวียงรุ่ง และ (3) ถนนสายเอ-1 เส้นทางอรัญประเทศ-ปอยเปต-ศรีโสภณ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซีดี นอกจากนี้ก็ยังมีการเตรียมเส้นทางคมนาคมทางรถไฟ การขนส่งทางน้ำ และทางอากาศเป็นหลัก ในส่วนของโครงการอื่นๆก็ยังได้จัดให้มีการทำแผนการพัฒนาสื่อสารโทรคมนาคมขนส่ง การพัฒนาแหล่งพลังงาน เช่น โครงการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าที่ละแปดแห่งในแม่น้ำโขง และในยูนนาน และแผนการสร้างโครงการท่อ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁸ “สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ,” กรุงเทพธุรกิจ (ฉบับพิเศษครบรอบ 6 ปี) : 9.

ส่งก๊าซในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแผนการที่จะจัดทำโครงการเพื่อส่งเสริมการลงทุน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการด้านการเงินและธนาคาร การปรับปรุงด้านกฎหมาย และการกำหนดระบบซื้อขายบริการสินค้าสาธารณูปโภค เป็นต้น:

ในปี ค.ศ. 1993 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไทย ได้เสนอความคิดในเรื่องของการพัฒนา และขยายขอบเขตของความร่วมมือออกไปด้วยการเพิ่มเวียดนาม และกัมพูชา เข้ากับสมาชิกเดิมของโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ทั้งนี้รูปแบบความร่วมมือยังคงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจาก ความร่วมมือในโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจมากนัก ได้แก่ การพัฒนาระบบขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ รวมถึงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การร่วมมือกันในเรื่องการจัดหาแหล่งพลังงาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากแผนงานของโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้างต้นทั้งสองโครงการ จะพบว่าประเทศอินโดจีน และพม่าจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อถึงกันไปโดยปริยาย อันที่จริงแล้วโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วในบริเวณตอนใต้ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในนามของโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือสามเหลี่ยมแห่งความเจริญทางเหนือ (growth triangle) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างพื้นที่ทางเหนือของรัฐมาเลเซีย ภาคเหนือของสุมาตราของอินโดนีเซีย และภาคใต้ของไทย คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดยอาศัยป็นแนวคิดพื้นฐานที่จะสร้างความร่วมมือทาง เศรษฐกิจสามฝ่ายระหว่างประเทศ โดยการใช้ความได้เปรียบ

* แต่เดิมนั้นสิงคโปร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ริเริ่มเรื่องสามเหลี่ยมแห่งความเจริญทางใต้ (southern growth triangle - SGT) ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1989 สิงคโปร์ได้ใช้แนวคิดเรื่องสามเหลี่ยมแห่งความเจริญทางใต้นี้ในการสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของตน โดยการโยกเรื่องการหาแหล่งลงทุนใหม่สำหรับอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เน้นหนักการใช้แรงงาน เนื่องจากสิงคโปร์มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงาน นอกจากนี้สิงคโปร์ยังมีพื้นที่จำกัด และไม่มียัตติภาพของตนเองอย่างเพียงพอในกิจการอุตสาหกรรม ในขณะที่รัฐยะโฮร์ของมาเลเซีย และเกาะบาคัมของอินโดนีเซียมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย และมีแรงงานราคาถูก แต่ขาดเรื่องการลงทุนและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

เชิงเปรียบเทียบ และความใกล้ชิดเป็นหลัก และโครงการสามเหลี่ยมแห่งความเจริญก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่เน้นหนักในเรื่องของการวางแผนพัฒนาเส้นทางคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานระหว่างประเทศไปพร้อมๆกับการพัฒนาโครงการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนการการค้าและการร่วมลงทุนตามแนวชายแดน โครงการความร่วมมือในด้านการประมง การเกษตร และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมและการผลิต เป็นต้น ดังจะเห็นได้จาก

ตารางที่ 5 : แสดงโครงการการพัฒนาเส้นทางคมนาคมภายใต้โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจตอนเหนือ

ประเทศ	พื้นที่ในโครงการ	เมืองสำคัญ	ถนนและรถไฟ	ท่าเรือ	สนามบิน
อินโดนีเซีย	- จังหวัดอาเจะห์ - จังหวัดสุมาตราเหนือ	- เมดาน : ศูนย์กลาง - เมืองท่าและอุตสาหกรรม	ถนน : - เชื่อมเมืองสำคัญ - รอบชายฝั่ง - เชื่อมสถานที่ท่องเที่ยว	- ท่าเรือพาณิชย์ (บาลาวัน) - ท่าเรือชายฝั่ง (10 แห่ง) - ท่าเรือเฟอร์รี่ - ปีนัง-เมดาน-สิงคโปร์	- สนามบินนานาชาติ (เมดาน) - สนามบินในประเทศ (บันดาอาเจะห์ 4 แห่ง) - ข้อตกลงการบิน เมดาน-ภูเก็ต
มาเลเซีย	- 4 รัฐเคดาห์ ประแล และปีนัง	- จอร์จทาวน์ : เมืองหลวง ปีนัง : เมืองท่า - บัตเตอร์เวิร์ท : ศูนย์กลาง อุตสาหกรรม (แปรรูป) - เกาะลังกาวี : ศูนย์กลาง การท่องเที่ยว	ถนนและรถไฟ : - เชื่อมเมืองสำคัญ - รอบชายฝั่ง - เชื่อมชายแดน สะเตา-สงขลา	- ท่าเรือพาณิชย์ (ปีนัง) - ท่าเรือประมง	- สนามบินที่ปีนัง - สนามบินที่ลังกาวี
ไทย	- 5 จังหวัดภาคใต้ สงขลา สตูล ยะลา ปัตตานี	- หาดใหญ่ : ศูนย์กลางภาค ใต้ตอนล่าง - สงขลา : ศูนย์ราชการและ เมืองชายแดน อ. สะเตา - ยะลา : เมืองชายแดน อ.เบตง - นราธิวาส : เมืองชายแดน อ. สุโงโกลก - สตูล : เกาะตะรุเตา	ถนน : - เชื่อมจังหวัด - เชื่อมชายแดน ถนน ในแผนงาน - land bridge สตูล- สงขลา - ชายแดนสตูล- ปัตตานี	- ท่าเรือน้ำลึกสงขลา - ท่าเรือชายฝั่ง (2) - แผนงานท่าเรือ น้ำลึกสตูล	- สนามบินนานาชาติ หาดใหญ่ - สนามบินในประเทศ นราธิวาส ปัตตานี

แหล่งที่มา : ปรียาลักษณ์ โทณะวณิก, “สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ IMT-GT,” วารสารเศรษฐกิจธนาคาร
กรุงเทพ (มีนาคม 2537) : 7.

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวางแผนงานโครงการความร่วมมือในลักษณะ
สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (ทั้งโครงการสามเหลี่ยม สีเหลี่ยม และหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง
เฉียงใต้นั้นน่าจะขยายไปประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งสิบประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการ

คมนาคม เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการเตรียมพร้อม และเปิดโอกาสให้กระบวนการทางการเมืองของ
อาเซียนเป็นไปได้อย่างสะดวกขึ้น