

## หน่วยที่ 3

พัฒนาการของอาเซียนในช่วง 4 ทศวรรษแรก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ นุชเปี่ยม

ชื่อ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ นุชเปี่ยม
วุฒิ	อ.บ. (ภาษาอังกฤษ-ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อ.ม. (ภาษาอังกฤษ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Dip. In Politics, Lancaster University, UK M.A. in Politics, Lancaster University, UK Ph.D. (International Relations), Lancaster University, UK
ตำแหน่ง	ผู้ทรงคุณวุฒิหลักสูตรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หน่วยที่เขียน	หน่วยที่ 3

## แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา อาเซียนเบื้องต้น

หน่วยที่ 3 พัฒนาการของอาเซียนในช่วง 4 ทศวรรษแรก

### ตอนที่

- 3.1 การก่อตั้งอาเซียนและพัฒนาการช่วงทศวรรษแรก
- 3.2 สู่ทศวรรษที่ 2: อาเซียนภายหลังสงครามเวียดนาม
- 3.3 อาเซียนในทศวรรษที่ 3: อาเซียนในบรรยากาศสงครามเย็นครั้งใหม่
- 3.4 อาเซียนในทศวรรษที่ 4: จากความร่วมมือสู่บูรณาการ

### แนวคิด

1. การก่อตั้งอาเซียนเป็นการแสวงหาแนวทางใหม่ในความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีใช้พันธมิตรทางทหาร แต่มีความสำคัญด้านความมั่นคง ทั้งในด้านการป้องกันการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์และการลดความขัดแย้งและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในบรรดาประเทศสมาชิก

2. ความร่วมมือในช่วงประมาณ 10 แรกภายหลังการก่อตั้งยังไม่มีมีความก้าวหน้ามากนัก แต่ภายหลังสงครามเวียดนามยุติและประเทศอินโดจีนทั้งหมดตกอยู่ภายใต้ระบอบปกครองคอมมิวนิสต์ จึงมีความเคลื่อนไหวที่จะให้ความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและการเมือง มีผลอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นการรับมือกับสถานการณ์ในภูมิภาคที่เปลี่ยนไปอย่างสำคัญครั้งนี้

3. สถานการณ์ในภูมิภาคเริ่มคลี่คลายเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ โลกก็เข้าสู่ความตึงเครียดในสงครามเย็นครั้งใหม่เมื่อสิ้นทศวรรษ 1970 อันเป็นผลจากการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียตที่ลงเอยด้วยการรุกรานใน ค.ศ. 1979 เหตุการณ์สำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกันคือการรุกรานกัมพูชาและยึดครองประเทศนี้ไว้ด้วยกำลังทหารโดยเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือของอาเซียนในการเรียกร้องกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกไปจากกัมพูชาทำให้อาเซียนมีความเป็นปึกแผ่นมากขึ้นและมีบทบาทโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในโลก

4. ปัญหาภูมิพิศุติลงพร้อมกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นเมื่อสิ้นทศวรรษ 1990 ถึงช่วงนี้กระแสโลกาภิวัตน์มีความเข้มข้นและแผ่ขยายกว้างขวางมากขึ้น ชาติ เช่น จีนและอินเดียขึ้นมามีบทบาทโดดเด่น ใน

ขณะเดียวกันสถานการณ์ในภูมิภาคก็เปลี่ยนไปจากความขัดแย้งมาเป็นความร่วมมือ ในท่ามกลางสถานการณ์ทั้งในโลกและในภูมิภาคนี้เองที่อาเซียนจำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์ในภูมิภาคจากความร่วมมือไปสู่บูรณาการ

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายการก่อตั้งและพัฒนาการของอาเซียนในช่วงทศวรรษแรกได้
2. อธิบายพัฒนาการของอาเซียนช่วงหลังสงครามเวียดนามได้
3. อธิบายบทบาทและพัฒนาการของอาเซียนในช่วงสงครามเย็นครั้งใหม่ได้
4. อธิบายสถานการณ์ในโลกและภูมิภาคที่ทำให้อาเซียนพัฒนาจากความร่วมมือไปสู่บูรณาการได้

### กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 3
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 3.1-3.4
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอน
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
5. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
6. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 3

### สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)

### การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน  
หน่วยที่ 3 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

บทนำ

อดีตนักการทูตสิงคโปร์ได้ร่วมกับเพื่อนผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาเขียนหนังสือชิ้นเล่มหนึ่งเกี่ยวกับอาเซียนและตั้งชื่อผลงานสำคัญชิ้นนี้ว่า “อาเซียนสิ่งมหัศจรรย์” (ASEAN Miracle)<sup>1</sup> ความมหัศจรรย์ประการหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนระบุไว้ และปรากฏรายละเอียดในบทที่ 2 ของหนังสือเล่มนี้ คือ สิ่งซึ่งผู้เขียนเรียกว่า “ระบบนิเวศแห่งสันติภาพของอาเซียน” (ASEAN ecosystem of peace) แต่ความมหัศจรรย์อีกอย่างหนึ่งที่ผู้สนใจศึกษาอาเซียนไม่ควรมองข้าม คือ ความสำเร็จของอาเซียนในการพัฒนาความร่วมมือและบูรณาการระคับภูมิภาคได้ในระดับที่ไม่มีใครคาดคิด โดยสิ้นเชิง มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตั้งแต่เมื่ออาเซียนยังมีอายุไม่ถึง 40 ปีไว้ดังนี้

“การดำรงอยู่ของอาเซียนทำทนายการคาดหมายส่วนมาก เมื่อได้รับการก่อตั้งขึ้นมาใน ค.ศ. 1967 นั้น น้อยคนนักที่คาดหมายว่าอาเซียนจะดำรงอยู่ได้ครบปี ไม่ต้องพูดถึงว่าจะอยู่ได้เกือบ 40 ปีแล้ว เมื่อพิจารณาสภาพความไม่แน่นอนของของความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความสัมพันธ์กับนอกภูมิภาค กระนั้นก็ตามไม่เพียงแต่อาเซียนได้เห็นความร่วมมือใกล้ชิดยิ่งขึ้น เติบโตขึ้น และขยายตัวกว้างขวางไปสู่ด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งครั้งหนึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความอ่อนไหว แม้กระทั่งจะกล่าวถึงเท่านั้น แต่อาเซียนยังพบด้วยว่า ตนเองเป็นศูนย์กลางการดำเนินงานใหม่ๆ ที่ขยายออกไปจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. (2017). *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Singapore: Ridge Books.

<sup>2</sup> Alice D. Ba. (2009). *[Re]Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Singapore: NUS Press. pp. 17-18.

ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งจึงได้แก่ประเด็นที่ว่า อาเซียนได้พัฒนาขึ้นมาในฐานะองค์การระดับภูมิภาคซึ่งประสบความสำเร็จเหนือการคาดหมายได้อย่างไร พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของอาเซียนดำเนินมาอย่างไร และมีปัจจัยอะไรบ้างที่ช่วยส่งเสริมและ/หรือเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการดังกล่าวนี้บ้าง หน่วยที่ 3 นี้จะเป็นการพิจารณาพัฒนาการของอาเซียนในช่วง 4 ทศวรรษแรกของการดำรงอยู่เป็นสำคัญ และจะพยายามชี้ให้เห็นด้วยว่า พัฒนาการในช่วง 4 ทศวรรษดังกล่าวเป็นรากฐานประชาคมอาเซียนปัจจุบันและคู่ทางการพัฒนาต่อไปข้างหน้าอย่างไรบ้าง

### ตอนที่ 3.1

#### การก่อตั้งอาเซียนและพัฒนาการช่วงทศวรรษแรก

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 3.3.1 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งอาเซียน
- 3.1.2 อาเซียนในยุคสงครามเย็น
- 3.1.3 อาเซียนกับผลกระทบจากหลักการนิคสัน

#### แนวคิด

1. การเข้าใจความเป็นมาของการก่อตั้งอาเซียนจำเป็นต้องเข้าใจทั้งภูมิหลังทางความคิดภูมิภาคนิยมในเอเชียและสภาพเงื่อนไขและพัฒนาการต่างๆ ในภูมิภาคขณะนั้นที่ทำให้ผู้นำชาติในภูมิภาครวม 5 ชาติตัดสินใจร่วมมือกันก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งนี้
2. อาเซียนก่อตั้งขึ้นในยุคสงครามเย็น โดยที่ปีที่มีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นนั้น สภาวะสงครามเย็นตามที่ปรากฏในสงครามเวียดนามมีความรุนแรงสูงสุด ความเข้าใจอาเซียนจำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์ดังกล่าวขณะนั้นด้วย
3. พัฒนาการสำคัญที่ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องหาปรับตัวในสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนไป คือ การที่สหรัฐอเมริกาประกาศหลักการที่จะถอนตัวไปจากเวียดนาม คือ “หลักการนิคสัน” ใน ค.ศ. 1969

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งอาเซียนได้
2. อธิบายบทบาทและพัฒนาการของอาเซียนในยุคสงครามเย็นได้
3. อธิบายผลกระทบของหลักการนิคสันที่มีต่ออาเซียนได้

### ความนำ

ช่วงประมาณ 1 ทศวรรษแรกของอาเซียนกล่าวได้ว่าไม่มีพัฒนาการสำคัญใดๆ มากนัก แต่ในช่วงนี้ อย่างน้อยมีความเคลื่อนไหวทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคง ตลอดจนด้านเศรษฐกิจที่จะเป็นรากฐานของพัฒนาการในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่สุดที่จะเป็นเนื้อหาสาระสำคัญของตอนนี้ก็คือ อาเซียน ถือกำเนิดขึ้นมาได้อย่างไร มีสภาพเงื่อนไขหรือแรงจูงใจอะไรที่ทำให้ผู้นำประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ ตัดสินใจที่จะให้มีองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### เรื่องที่ 3.1.1

#### ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งอาเซียน

ภูมิภาคนิยมในเอเชียในการกล่าวถึงภูมิหลังความเป็นมาของอาเซียนนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ ความคิดเรื่องภูมิภาคนิยมเอเชีย อาเซียนเป็นรูปแบบหนึ่งของภูมิภาคนิยม (regionalism) จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ปรากฏการณ์อาเซียนสะท้อนสำนักแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือภูมิภาคเอเชียโดยรวมหรือไม่อย่างไร

ในการพิจารณาเรื่องนี้เราคงต้องยอมรับเลยว่า เอเชียต่างกับยุโรป ซึ่งมีความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรป” (European Unity) มายาวนาน<sup>3</sup> แต่เอเชียไม่มีประเพณีทางความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเอเชีย” (Asian Unity) ในส่วนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น หากจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะโดดเด่นที่สุดประการใด นั่นก็คือความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) ที่ยากจะมีภูมิภาคใดในโลกเสมอเหมือน ดังนั้น ผู้เขียน “อาเซียนสิ่งมหัศจรรย์” จึงเห็นว่า ภูมิภาคนี้นับเป็น “ภูมิภาคที่มีลู่วางน้อยที่สุดในโลก”<sup>4</sup> ที่จะประสบความสำเร็จในการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

ความมหัศจรรย์ของอาเซียน คือ อาเซียนสามารถทำเช่นนั้นได้ การก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) จึงนับได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกของ “ภูมิภาคนิยม” (Regionalism) และจริงๆ แล้วอาเซียนก็มิได้แสดงถึงภูมิภาคนิยมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น แต่เป็นภูมิภาคนิยมของเอเชียโดยรวมเลยทีเดียว เพราะไม่เคยมีปรากฏการณ์เช่นนี้มาก่อนหน้านั้น

ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า ไม่เคยมี “ความคิด” ใดๆ เลยเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของภูมิภาคเอเชียมาก่อนหน้าที่จะมีการก่อตั้งอาเซียน ความคิดและโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมความเป็นเอกภาพของเอเชียเคยมีมาก่อนที่จะมีการก่อตั้งอาเซียนใน ค.ศ. 1967 ตัวอย่างแนวคิดและโครงการเช่นนั้น ได้แก่

- ความคิดและข้อเสนอของญี่ปุ่นที่ประกาศเป็นทางการในช่วงก่อนสงครามมหาเอเชียบูรพา คือในเดือนมิถุนายน 1940 เรื่องการจัดตั้ง “วงไพบูลย์ร่วมแห่งมหาเอเชียบูรพา” (Greater East Asia Co-prosperity Sphere)

<sup>3</sup> ผู้สนใจความคิดเรื่อง “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรป” โปรดดู Kevin Wilson and Jan van der Dussen (eds.). (1993). *The History of the Idea of Europe*. London: New and New York: Routledge.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 6.

- ข้อเสนอของ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำไทยช่วงหลังสงครามที่จะให้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Nations League)

- แม้กระทั่งอาเซียนเองก็มีแนวคิดและโครงการที่ถือว่าเป็นต้นแบบมาก่อน โดยเฉพาะ “สมาคมอาสา” (Association of Southeast Asia – ASA) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 1961 ประกอบด้วยมาเลเซีย (ขณะนั้นยังเป็นสหพันธมลายา) ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย และองค์การ MAPHILINDO ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนกรกฎาคม 1963 ประกอบด้วยมาเลเซีย (ในขณะนั้นยังเป็นสหพันธมลายา) ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เพื่อแสดงถึงความเป็นเอกภาพของกลุ่มชนเชื้อสายมาเลย์

ยังมีความคิดและความเคลื่อนไหวอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ความคิดและโครงการเหล่านี้มิได้มีผลในทางปฏิบัติ หรือมิได้ดำเนินต่อมาอย่างยั่งยืน เพราะได้สลายไปในที่สุด เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะความขัดแย้งและความผันผวนของสถานการณ์ในภูมิภาค และก็อาจจะเป็นเพราะเอเชียไม่เคยมีประเพณีทางความคิดว่าด้วยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังได้กล่าวแล้ว การก่อตั้งอาเซียนจึงเป็นทั้งการแสดงถึงกระแสดังกล่าวที่ต้องการของการมีเอกภาพเช่นนั้นที่เริ่มปรากฏ และเป็นโครงการที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2017) เป็นเวลา 50 ปีแล้ว<sup>6</sup>

สิ่งที่ต้องย้ำในที่นี้คือ กระแสความเป็นภูมิภาคนิยมที่ปรากฏและนำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนมิได้เป็นปรากฏการณ์ของทั้งภูมิภาคเอเชียเพราะเป็นกระแสที่เริ่มขึ้นจากเพียงไม่กี่ชาติในบางส่วนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และดินแดนส่วนนี้ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เพิ่งจะได้รับการยอมรับว่าเป็นภูมิภาคหนึ่งในโลกในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เอง คือ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” และแม้กระทั่งในภูมิภาคนี้ กระแสความต้องการที่จะให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ปรากฏในส่วนหนึ่งของชาติในภูมิภาคนี้เท่านั้น อาเซียนจึงเริ่มต้นด้วยสมาชิกเพียง 5 ชาติก่อนจะกลายเป็นกลุ่มภูมิภาคที่รวมทุกชาติในภูมิภาคอย่างแท้จริงเมื่อสิ้นทศวรรษ 1990 และชาติซึ่งได้รับเอกราชหลังจากนั้นอีกชาติหนึ่ง คือติมอร์-เลสเต ก็จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกภายในอนาคตอันใกล้

*การก่อตั้งอาเซียน* การจะเข้าใจว่าอาเซียนก่อตั้งอย่างไร มีสภาพเงื่อนไขและ/หรือแรงผลักดันอะไร ซึ่งนำไปสู่การรวมกลุ่มกันในภูมิภาคครั้งนี้ เราคงต้องเข้าใจสภาวะสงครามเย็นที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศและความเคลื่อนไหวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น ในที่นี้จะไม่ลงลึกไปในรายละเอียดว่าสงครามเย็นเกิดขึ้นอย่างไร

<sup>5</sup> ดูสรุปความคิดและความเคลื่อนไหวเหล่านี้ใน Alice D. Ba. *Ibid.* pp. 42-48.

<sup>6</sup> ดูเพิ่มเติมในประเด็นนี้ได้ใน Donald Weatherbee. (2010). *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Second Edition. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp. 17-18.



และขยายมาสู่เอเชีย รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไร เพียงแต่ต้องย้ำว่า ปราบกฏการณ์สงครามเย็นมีผลในการก่อให้เกิดปฏิกริยาตอบสนองจากชาติในภูมิภาคในลักษณะต่างๆ กัน<sup>7</sup>

บางชาติในภูมิภาคได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของค่ายอำนาจค่ายใดค่ายหนึ่งที่ขัดแย้งกันในสงครามเย็น คือ “ค่ายโลกเสรี” (Free World) มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และ “ค่ายคอมมิวนิสต์” ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ และมีจีนเป็นกำลังสำคัญอีกชาติหนึ่ง ประเทศไทยและฟิลิปปินส์เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารซึ่งก่อตั้งขึ้นด้วยการผลักดันของสหรัฐอเมริกา คือ องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน 1954 แม้ว่ามาลายาและสิงคโปร์จะมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การนี้ แต่แม้กระทั่งภายหลังเอกราชทั้ง 2 ชาติก็ยังคงมีความผูกพันใกล้ชิดด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศกับอังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

เวียดนามในขณะนั้นแบ่งเป็น 2 ประเทศ คือ เวียดนามเหนือ หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม (Democratic Republic of Vietnam – DRV) และเวียดนามใต้ หรือสาธารณรัฐเวียดนาม (Republic of Vietnam) เวียดนามเหนือเป็นส่วนหนึ่งของค่ายคอมมิวนิสต์ เวียดนามใต้แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิก SEATO แต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ลาวแม้จะใกล้ชิดกับตะวันตก และได้รับความช่วยเหลือจากฝ่ายนี้อย่างมาก แต่ก็พยายามวางตัวเป็นกลาง ก่อนที่คอมมิวนิสต์ลาวจะยึดอำนาจได้และกลายเป็นส่วนหนึ่งของค่ายคอมมิวนิสต์ ภายหลังสงครามเวียดนาม

ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะกัมพูชา อินโดนีเซีย และเมียนมา เลือกลงดำเนินนโยบายเป็นกลางแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) กล่าวคือ ไม่รวมกับค่ายอำนาจใดในสงครามเย็น แต่ได้รับความช่วยเหลือ “ที่ไม่มีเงื่อนไข” Aid Without Strings) จากทั้ง 2 ค่าย ชาติทั้งสามนี้ ร่วมกับกลุ่มชาติเอเชียและแอฟริกาอีกจำนวนหนึ่ง ต้องการที่จะรวมกันเป็น “พลังที่สาม” (Third Force) ในการเมืองระหว่างประเทศ โดยหวังจะเป็นพลังเหนือขั้วไม่ให้ความขัดแย้งในสงครามเย็นลุกลามมากขึ้น มีการจัดประชุมชาติเอเชียและแอฟริกาเป็นครั้งแรกที่นครบันดุงในชาวตะวันตก ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนเมษายน 1955 การประชุมครั้งนี้มีผลนำไปสู่การจัดตั้งขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement – NAM) ขึ้นในเวลาต่อมา ในสภาวะและบรรยากาศ

<sup>7</sup> ในเรื่องสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งอาเซียน โปรดดู *Ibid.* pp. 64-

ของความขัดแย้งในสงครามเย็นนั้น ความมุ่งหมายของชาติเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนอยู่ในหลักการ 10 ข้อในแถลงการณ์สุดท้าย (Final Communiqué) ได้แก่<sup>8</sup>

- การเคารพต่ออธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของทุกชาติ
- การยอมรับความเท่าเทียมของทุกเชื้อชาติและทุกชาติ ไม่ว่าจะเป็ชาติใหญ่หรือเล็ก
- หลีกเลี่ยงการแทรกแซงของมหาอำนาจภายนอก (ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจตะวันตกหรือจากค่ายคอมมิวนิสต์) ในการก่ิสร้างชาติ และหาทางจัดการกับความขัดแย้งของมหาอำนาจที่เข้ามาบีบคั้นในภูมิภาค
- การงดเว้นจากการเข้าแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่น
- การยอมรับว่ากรณีพิพาทระหว่างชาติทั้งหมดควรจะระงับ โดยวิธีการสันติ

ความมุ่งหมายและแรงบันดาลใจที่เกิดจากการประชุมบันดุงได้กลายมาเป็นสิ่งที่เรียกว่า “เจตนารมณ์แห่งบันดุง” (Bandung Spirit) และก็มีส่วนไม่น้อยในการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่ผู้นำชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จะร่วมมือกันก่อตั้งอาเซียนในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เราจะเห็นต่อไปว่า อาเซียนก่อตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็น “ทางเลือก” (Alternative) ที่จะเข้ามาทดแทนพันธมิตรทางทหารอย่าง SEATO ซึ่งเมื่อถึงช่วงนั้นดูจะไม่สอดคล้องสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นของสถานการณ์ในภูมิภาคอีกต่อไปแล้ว

ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนเป็นปัจจัยด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นสำคัญ และก็มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกภูมิภาค และโดยเฉพาะปัจจัยภายในของบางประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ก่อตั้งอาเซียน จนกระทั่งในช่วงหลายปีต่อมาหลังจากที่อาเซียนถือกำเนิดขึ้นมาแล้วนั่นเอง ที่อาเซียนเริ่มเปลี่ยนไปในทิศทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจและบูรณาการในที่สุด แม้กระทั่งปัจจุบันความกังวลด้านการเมืองและความมั่นคงก็ยังโดดเด่น เราจะพิจารณาอย่างย่อๆ ต่อไปว่า อาเซียนเกิดขึ้นได้อย่างไร และมีพัฒนาการในระยะแรกอย่างไร โดยจะได้พิจารณาวิวัฒนาการของอาเซียนในขั้นตอนต่างๆ ในรายละเอียดมากขึ้นภายหลัง

ความเปลี่ยนแปลงในช่วงประมาณกลางทศวรรษ 1960 กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนจริงๆ แล้วความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้มีผลในแง่ของการเปิดโอกาสให้แก่ความคิดใหม่ของชนชั้นนำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคและองค์การระดับภูมิภาคด้วย<sup>9</sup> อย่างไรก็ดีในที่นี้จะมุ่งความสนใจไปที่เหตุการณ์และพัฒนาการที่ส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองในช่วงนั้นที่จะก่อตั้งอาเซียน

---

<sup>8</sup>Volker Matthies. (1985). “The ‘Spirit of Bandung’ 1955-1985: Thirty Years since the Bandung Conference”. *Intereconomics*, Vol. 20 (5), September/October 1985: 207 Available at Springer Link <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02926965> สืบค้นเมื่อ

<sup>9</sup> ในประเด็นนี้โปรดดู Alice D. Ba. *Ibid.* pp. 53-62.

ปัจจัยที่อาจจะถือได้ว่าสำคัญที่สุดช่วงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ทางสากลและพัฒนาการทางการเมืองภายใน คือ ความหวั่นเกรงภัยคอมมิวนิสต์ ความรุนแรงเข้มข้นของปัจจัยนี้เห็นได้จากการ “เล่นเกมอำนาจ” (power play)<sup>10</sup> ของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (*Partai Komunis Indonesia* – PKI) ความพยายามของ PKI ที่จะยึดอำนาจในช่วงคืนวันที่ 30 กันยายนต่อกับวันที่ 1 ตุลาคม 1965 (เหตุการณ์นี้เป็นที่รู้จักในนาม “*Gestapu*” หรือ “the 30 September Movement”) แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มาจากภายในประเทศแต่เชื่อมโยงกับพลังนอกประเทศ Alice Ba ซึ่ให้เห็นประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

“...เหตุการณ์นี้ [*Gestapu*] เป็นข้ออ้างให้กองทัพจัดการกับกำลังของซูการ์โน (*Sukarno*) หลังจากโยงพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย...กับการเล่นเกมอำนาจครั้งนี้แล้ว กองทัพก็ดำเนินการกวาดล้างองค์การนี้ให้หมดไปจากการเมืองอินโดนีเซีย นอกจากนั้น กองทัพยังระงับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนก่อนที่จะดำเนินการกำจัดซูการ์โนโดยตรง การที่ซูการ์โนเข้าไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลัทธิคอมมิวนิสต์ PKI และจีนได้กลายเป็นความวิตกกังวลเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อเห็น “ความเชื่อมโยงที่เป็นภัยคุกคามระหว่างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจีนและพัฒนาการภายในการเมืองในประเทศ [*PKI* ที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นทุกที]” กองทัพก็ได้บทรูปว่า การเมืองแนวปฏิวัติของซูการ์โนและการเอนเอียงไปทางฝ่ายคอมมิวนิสต์ยิ่งขึ้นทุกที “มิได้เป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ของอินโดนีเซีย แต่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน PKI และคนเชื้อสายจีนในอินโดนีเซีย”<sup>11</sup>

พัฒนาการของการเมืองภายในที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งอาเซียนอีกกรณีหนึ่ง คือ การที่เฟอร์ดินานด์ มาร์กอส (Ferdinand E. Marcos) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ใน ค.ศ. 1965 ผู้นำก่อนหน้านี้นี้คือประธานาธิบดีมาคาปากัล (Diosdado Pangan Macapagal) อ้างว่าดินแดนบอร์เนียวเหนือ หรือซาบাহ (Sabah) ที่รวมเป็นส่วนหนึ่งของมาเลเซียมีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์<sup>12</sup> ดังนั้น เมื่ออินโดนีเซียดำเนิน

<sup>10</sup> *Ibid.* pp. 48-49.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 49.

<sup>12</sup> ทุกวันนี้ฟิลิปปินส์ยังคงอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนนี้ แต่เป็นการอ้างสิทธิ์โดยมิได้มีการดำเนินการเพื่อเรียกร้องดินแดนแต่อย่างใด (Dormant Claim)

นโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย (*Konfrontasi*) ตั้งแต่ช่วงต้น ค.ศ. 1963<sup>13</sup> ผู้นำฟิลิปปินส์ตัดสินใจสนับสนุนอินโดนีเซียที่เอนเอียงไปทางนิยมคอมมิวนิสต์และต่อต้านมาเลเซียซึ่งมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมั่นคง นโยบายของมาคาปากัลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในฟิลิปปินส์ (จริงๆ แล้วฟิลิปปินส์มีนโยบายต่างประเทศที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์) เมื่อผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์เขาอย่างรุนแรงคนหนึ่ง คือ มาร์กอส ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในเดือนธันวาคม 1965 ก็นับเป็นการปูทางสำหรับการคืนดีระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซีย

สถานการณ์ระหว่างประเทศขณะนั้นก็กล่าวได้ว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญ การขยายสงครามในอินโดจีนสร้างความหวั่นเกรงเกี่ยวกับโอกาสและเส้นทางความเป็นไปได้ของความแตกแยกภายในที่นำไปสู่การแทรกแซงจากภายนอก เพราะทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีขบวนการคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวอยู่ (ในประเทศไทย “วันเสียงปืนแตก” คือ การเริ่มต้นต่อสู้ด้วยอาวุธของฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 1965) จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะมีความกังวลในบรรดาประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ว่าตนจะกลายเป็น “เวียตนาม” อีกประเทศหนึ่ง<sup>14</sup>

อาเซียนจึงก่อตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งในแง่ความมุ่งหมายและแนวทางการดำเนินงาน ดังได้กล่าวแล้วว่า อาเซียนได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นทางเลือกซึ่งไม่ใช่เป็นพันธมิตรทางทหาร เช่น SEATO เพราะเป็นที่ปรากฏชัดก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งอาเซียนขึ้นแล้วว่าพันธมิตรทางทหาร ที่มีลักษณะของความร่วมมือในการต่อต้านการรุกรานจากภายนอก (เช่น กรณีการรุกรานเกาหลีใต้โดยเกาหลีเหนือจนเกิดสงครามเกาหลีในช่วง ค.ศ. 1950-1953) ไม่มีผลต่อการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นปัญหาจากภายในประเทศเป็นสำคัญ เช่น กรณีของอินโดนีเซีย แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับมิติทางภายนอกด้วย ดังกล่าวมาแล้วก็ตาม

เห็นได้ชัดเจนว่าพันธมิตรทางทหารไม่อาจจัดการกับภัยคุกคามในลักษณะนั้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องหาทางสร้างความเข้มแข็งที่มีได้อาศัยกำลังทหาร แต่เป็นสภาพเงื่อนไขซึ่งจะทำให้ชาติในภูมิภาค และภูมิภาคนี้โดยรวม มี “ภูมิคุ้มกัน” ทั้งต่อการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์และสิ่งคุกคามทำทายอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็ภัยคุกคามที่มาจากภายในหรือภายนอก อาเซียนใช้คำว่า “resilience” หรือความเข้มแข็งยืดหยุ่น เพื่อหมายถึงการมีสภาวะและความสามารถในลักษณะนั้น

<sup>13</sup> อินโดนีเซียภายใต้ซูการ์โนขณะนั้น ต่อต้านการก่อตั้งมาเลเซียใน ค.ศ. 1963 เพราะอินโดนีเซียกำลังดำเนินนโยบายต่อต้านจักรวรรดินิยมอย่างรุนแรง และเห็นว่ามาเลเซียจะเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมในภูมิภาคนี้

<sup>14</sup> ดูเพิ่มเติมประเด็นนี้ได้ ใน Alice D. Ba. *Ibid.* pp. 50-51.

กล่าวโดยสรุป นอกจากความหวั่นเกรงภัยคอมมิวนิสต์ สิ่งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นความกังวลสนใจมากที่สุดขณะนั้นของผู้นำประเทศที่จะร่วมมือกันก่อตั้งอาเซียน คือ การหาทางสร้างเอกภาพระหว่างกัน ในภูมิภาค ความกังวลดังกล่าวนี้มาจากความขัดแย้งที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียที่ดำเนินนโยบาย “เผชิญหน้า” กับมาเลเซียในช่วงต้นทศวรรษ 1960 จนกระทั่งซูการ์โนสิ้นอำนาจใน ค.ศ. 1966 และกรณีพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียเหนือดินแดนซาบาห์หรือบอร์เนียวเหนือ ทั้งความขัดแย้งและกรณีพิพาทเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีผลบ่อนทำลายเสถียรภาพในภูมิภาคอย่างมาก แต่เมื่อถึงกลางทศวรรษ 1960 สภาพเงื่อนไขต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เปลี่ยนไปอย่างสำคัญ และสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้เองที่มีผลทำให้การก่อตั้งอาเซียนเกิดขึ้นได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดนี้ เราคงต้องยอมรับด้วยว่า ผู้นำไทยมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ด้วย โดยเฉพาะบทบาทของ พันเอก ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ในการเป็นคนกลางประสานชาติต่างๆ ที่จะกลายมาเป็นสมาชิกก่อตั้งอาเซียนเข้าด้วยกัน เพราะประเทศไทยมีความสัมพันธ์ฉันท์มิตรกับทุกฝ่าย ด้วยบทบาทของไทยดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้มีการลงนามใน “ปฏิญญาอาเซียน” (ASEAN Declaration) ที่กรุงเทพฯ และเรียกปฏิญญานี้ว่า “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) นับแต่นั้น

อาเซียนถือกำเนิดขึ้นเมื่อมีการลงนามในปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 จากที่กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาเซียนก่อตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ (Aims and Purposes) ทั้ง 7 ข้อที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ไม่มีคำว่า “การเมือง” (Politics/political) และความมั่นคง (Security) เลย มีเพียงข้อ 2 เท่านั้นที่กล่าวถึงการส่งเสริม “สันติภาพและเสถียรภาพ” (Peace and Stability) ในภูมิภาค แต่ส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่ ความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และพัฒนาการด้านวัฒนธรรม<sup>15</sup> เหตุใดปฏิญญากรุงเทพฯ จึงมุ่งเน้นมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม? เหตุผลสำคัญ คือ

- เพื่อขจัดความหวาดระแวงหรือความเข้าใจว่า อาเซียนจะมีลักษณะเป็นกลุ่มร่วมมือทางทหารหรือด้านการป้องกันประเทศ
- เพื่อย้ำให้เห็นถึงพันธกิจของชาติสมาชิกในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ
- เพื่อให้ประชาชนในภูมิภาคเข้าใจและเชื่อว่าการยกระดับความเป็นอยู่ของพวกเขาเป็นเป้าหมายสูงสุดที่อยู่ในใจของรัฐบาลของพวกเขา

<sup>15</sup> โปรดตุ “ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967”, Association of Southeast Asian Nations, <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

### กิจกรรม 3.1.1

ปัจจัยสำคัญในภูมิภาคที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนขึ้นในที่สุดมีอะไรบ้าง?

#### แนวตอบกิจกรรม 3.1.1

ปัจจัยสำคัญดังกล่าวมีหลายประการ โดยเฉพาะ 1) ความหวั่นเกรงภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งเห็นได้จากการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียในช่วงที่ซูการ์โนเป็นผู้นำประเทศนี้ 2) ซูการ์โนซึ่งใกล้ชิดกับทั้งพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียและจีนคอมมิวนิสต์ขณะนั้น ดำเนินนโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย เมื่อซูการ์โนสิ้นอำนาจไปพร้อมกับการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียใน ค.ศ. 1965 ความตึงเครียดในภูมิภาคก็เริ่มผ่อนคลาย 3) การเปลี่ยนผู้นำในฟิลิปปินส์ซึ่งเรียกร่องสิทธิ์เหนือดินแดนซาบฮาร์หรือบอร์เนียวเหนือ ทำให้ผู้ใหม่ของฟิลิปปินส์เปลี่ยนรท่าที่นี้ด้วย และ 4) บทบาทในการเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยและดึงชาติเพื่อนบ้านเข้าหากันจนนำไปสู่การลงนามในปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967

### เรื่องที่ 3.1.2

#### อาเซียนในยุคสงครามเย็น

อาเซียนถือกำเนิดขึ้นมาในช่วงที่บรรยากาศสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นสู่จุดสูงสุด การขยายสงครามเวียดนามตั้งแต่แต่กลางทศวรรษ 1960 ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปแทรกแซงในเวียดนามทางทหารอย่างเต็มตัว เมื่อถึง ค.ศ. 1967 สหรัฐอเมริกามีกำลังทหารอยู่ในเวียดนามได้ถึงประมาณ 500,000 คน และเราก็ได้เห็นแล้วว่า บรรยากาศและสถานการณ์เช่นนี้ส่งผลต่อความคิดและท่าทีของชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีโซคอมมิวนิสต์อย่างมาก อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้บรรยากาศสงครามเย็นจะเป็นปัจจัยหลักส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การก่อตั้งอาเซียน แต่ในช่วงทศวรรษแรกของการก่อตั้ง อาเซียนจะไม่มีพัฒนาการสำคัญใดๆ มากนัก

ในการกล่าวถึงอาเซียนในยุคสงครามเย็นเราคงต้องกล่าวถึงปรากฏการณ์สำคัญนี้สักเล็กน้อยเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า สงครามเย็นเข้ามาสู่เอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างไร สงครามเย็นเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ที่เริ่มต้นขึ้นในยุโรปตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1946-1947<sup>16</sup> แต่มามีผลกระทบหรือขยายเข้ามาในเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างไรก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ<sup>17</sup>

ดังกล่าวแล้วว่า สงครามเย็นเริ่มขึ้นในยุโรป ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วเป็นความขัดแย้งในทางการเมืองและอุดมการณ์ระหว่างค่ายตะวันตก หรือ “โลกเสรี” (Free World) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเป็นผู้นำ และค่ายตะวันออกหรือค่ายคอมมิวนิสต์ ประกอบด้วยสหภาพโซเวียตและชาติยุโรปตะวันออกที่ฝ่ายตะวันตกสมัยนั้นมักเรียกว่า “รัฐบริวาร” (Satellites) ของสหภาพโซเวียต ในทางประวัติศาสตร์สงครามเย็นปรากฏขึ้นในช่วง ค.ศ. 1946-1947 อันเป็นผลมาจากความเข้าใจของฝ่ายตะวันตกเกี่ยวกับการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียตในยุโรปตะวันออก และการคุกคามกดดันต่อกรีซ ตุรกี และอิหร่าน

ผลที่เกิดขึ้นที่เป็นความขัดแย้งในสงครามเย็นมีลักษณะของปฏิกริยาตอบโต้ระหว่างกัน โดยที่การตอบโต้จากฝ่ายตะวันตกคือการใช้นโยบายสกัดกั้น (Containment Policy) นโยบายนี้ปรากฏอยู่ในสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีทรูแมน (Harry S. Truman) ต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภาสหรัฐในเดือนมีนาคม 1947 แนวทาง

<sup>16</sup> มีผลงานการศึกษาค้นคว้ามากมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมทั้งมีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์จำนวนมาก แต่บทความสั้นกระชับเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ Lawrence Freedman. (1998). “The Confrontation of the Superpowers, 1945-1990”. in Michael Howard and Wm. Roger Louis (eds.). *The Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press. pp. 153-163.

<sup>17</sup> ในประเด็นนี้โปรดดู Akira Iriye. (1974). *The Cold War in Asia: A Historical Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

ในการตอบโต้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ดังที่ปรากฏในสุนทรพจน์นี้เป็นที่รู้จักหรือเรียกกันต่อมาว่า “หลักการทรูแมน” (Truman Doctrine)

ประเด็นที่เป็นความสนใจของเราในที่นี้ คือ สงครามเย็นเข้ามาสู่เอเชียเมื่อใด จุดเปลี่ยนที่ถือว่าเป็นการเริ่มต้นของสงครามเย็นในเอเชีย คือ ชัยชนะของคอมมิวนิสต์บนแผ่นดินใหญ่จีน และการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน (People’s Republic of China) เมื่อเดือนตุลาคม 1949 การที่ประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก (ขณะนั้นจีนมีประชากรประมาณ 450 ล้านคน) ตกไปอยู่ใต้ระบอบปกครองคอมมิวนิสต์ มีผลทำให้ดุลแห่งอำนาจใน โลกเปลี่ยนไปอย่างสำคัญในแง่ที่ทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้น ภายหลังจาก ค.ศ. 1949 ฝ่ายตะวันตกจึงมองว่า จีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่จะต้องสกัดกั้นเพื่อไม่ให้เป็นตัวนำการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์

จริงๆ แล้วมีการถกเถียงกันภายในค่ายตะวันตกเองว่า จีนจะกลายเป็นรัฐบริวารของสหภาพโซเวียตหรือไม่ แต่เมื่อจีนตัดสินใจที่จะ “อิงข้างเดียว” (Leaning to One Side) ด้วยการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ (Treaty of Friendship and Cooperation) กับสหภาพโซเวียตในเดือนกุมภาพันธ์ 1950 ความจำเป็นที่จะต้อง “สกัดกั้น” จีนก็ถือว่าได้รับการยืนยันแน่ชัด ในช่วงเวลาเดียวกันชาติตะวันตกก็เพิ่งเล็งขบวนการคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าเป็น “ภัยคุกคาม” ด้วย ฝั่งๆ ที่ส่วนหนึ่งของขบวนการเหล่านี้ เช่น ขบวนการคอมมิวนิสต์เวียดนาม กำลังต่อสู้เพื่อเอกราชของชาติ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของขบวนการชาตินิยมในภูมิภาคนี้ คือ มักจะมีคอมมิวนิสต์ร่วมอยู่ด้วย

ในบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียและเวียดนาม ขบวนการคอมมิวนิสต์มีความเข้มแข็งและทรงพลังอย่างยิ่ง ขบวนการเวียดมินห์ (Viet-Minh) ซึ่งมีคอมมิวนิสต์เป็นแกนนำสำคัญ นำเวียดนามไปสู่การปฏิวัติเดือนสิงหาคม (August Revolution) หลังจากญี่ปุ่นประกาศยอมจำนนในเดือนสิงหาคม 1945 โฮจิมินห์ (Ho Chi Minh) ผู้นำขบวนการนี้ประกาศเอกราชของเวียดนามในวันที่ 2 กันยายนต่อมา พร้อมกับก่อตั้ง “สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม” (Democratic Republic of Vietnam – DRV) ในอินโดนีเซีย PKI ถูกอื้อก่อการกบฏขึ้นที่มาดิอุณ (Madiun) ในจังหวัดชวาตะวันออก ใน ค.ศ. 1948 แต่ก็ถูกปราบปรามอย่างราบคาบโดยกองทัพสาธารณรัฐซึ่งกำลังต่อสู้เพื่อเอกราชอยู่ขณะนั้น ความสำเร็จในการปราบปรามฝ่ายคอมมิวนิสต์ครั้งนี้ส่งผลให้ซูการ์โนผู้นำฝ่ายสาธารณรัฐ ได้รับการยอมรับจากค่ายตะวันตก และเอกราชของอินโดนีเซียก็ได้รับการสนับสนุนและยอมรับอย่างเป็นทางการในที่สุด ใน ค.ศ. 1949

นอกจากขบวนการคอมมิวนิสต์ที่เข้มแข็งใน 2 ประเทศนี้แล้ว ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ล้วนแล้วแต่มีขบวนการคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวอยู่ทั้งสิ้น ความหวั่นเกรงการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์นี้เอง ที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงโดยตรงในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1950 (สหรัฐอเมริกาเข้ามาเกี่ยวข้องกับ



ในช่วงก่อนหน้านี้อแล้วด้วยการให้การสนับสนุนฝรั่งเศสในสงครามกับเวียดนาม (Franco-Vietminh War) ในช่วง ค.ศ. 1946-1954 แม้อาจจะถือว่าสงครามเย็นได้เข้ามาถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างน้อยตั้งแต่สิ้นทศวรรษ 1940 แต่ในช่วงประมาณกลางทศวรรษ 1950 นี้เองที่ผลกระทบของสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปรากฏชัดเจน<sup>18</sup>

ในที่นี้เราจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดว่าสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาแทรกแซงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไร ประเด็นสำคัญที่จะย้ำอีกครั้งหนึ่งก็คือ เมื่อมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นนั้น สงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในระดับสูงสุด ชาติในภูมิภาคที่เป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกา คือ ฟิลิปปินส์และประเทศไทย (2 ชาติในภูมิภาคที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก SEATO) ดังนั้น ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการก่อตั้งอาเซียนนั้น ไทยก็ส่งทหารไปช่วยฝ่ายเวียดนามใต้รบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกัน แม้ว่าสมาชิกอาเซียนอีก 3 ประเทศจะมีได้เป็นสมาชิก SEATO แต่ทำที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ของประเทศเหล่านี้ก็ปรากฏชัด (ในขณะนั้นมาเลเซียและสิงคโปร์ยังมีความผูกพันทางทหารใกล้ชิดอยู่กับอังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ จนกระทั่งอังกฤษถอนตัวออกไปหลัง ค.ศ. 1968)

ในช่วงระยะแรกของการก่อตั้ง ภาพลักษณ์ของอาเซียนในการเป็นกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงปรากฏชัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อาเซียนอยู่คนละฝ่ายกับเวียดนาม และแม้อาเซียนจะมีได้เป็นพันธมิตรทางทหาร แต่ฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะเวียดนามก็เห็นว่าอาเซียน โดยเนื้อแท้แล้วมิได้แตกต่างไปจาก SEATO สภาพเช่นนี้ดำรงอยู่จนสิ้นทศวรรษ 1960 ความล้มเหลวของนโยบายสหรัฐในเวียดนามเริ่มปรากฏชัดตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ สหรัฐไม่อาจเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้ และเมื่อริชาร์ด นิกสัน (Richard M. Nixon) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนมกราคม 1969 นโยบายหลักของเขาคือการถอนตัวไปจากเวียดนาม ช่วงนี้เองที่อาเซียนที่ตระหนักถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปต้องเริ่มกระบวนการหาทางปรับตัวครั้งสำคัญ

### กิจกรรม 3.1.2

อาเซียนดำรงสถานะอย่างไรในยุคสงครามเย็น?

#### แนวตอบกิจกรรม 3.1.2

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อช่วงสงครามเย็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย อาเซียนอยู่คนละฝ่ายกับเวียดนาม ซึ่งมีเงินและสหภาพโซเวียตให้การสนับสนุน แม้อาเซียนมิได้เป็นพันธมิตรทางทหาร แต่ฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ

---

<sup>18</sup> ในประเด็นสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โปรดดู Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. pp. 64-70.

เวียดนามก็เห็นว่าอาเซียนโดยเนื้อแท้แล้วมิได้แตกต่างไปจากพันธมิตรทางทหารเช่น SEATO สภาพเช่นนี้ดำรงอยู่จนถึงทศวรรษ 1960 ความล้มเหลวของนโยบายสหรัฐในเวียดนามเริ่มปรากฏชัดตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ สหรัฐไม่อาจเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้ และเมื่อริชาร์ด นิกสันขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนมกราคม 1969 นโยบายหลักของเขาคือการถอนตัวไปจากเวียดนาม ช่วงนี้เองที่อาเซียนที่ตระหนักถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปต้องเริ่มกระบวนการหาทางปรับตัวครั้งสำคัญ

### เรื่องที่ 3.1.3

#### อาเซียนกับผลกระทบจากหลักการนิคสัน

ประธานาธิบดีนิกสันเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนมกราคม 1969 ปัญหาสำคัญสำหรับผู้นำคนใหม่ของสหรัฐอเมริกาก็คือ จะหาทางยุติสงครามเวียดนาม “อย่างมีเกียรติ” อย่างไร เพราะเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับทั้งเกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือของสหรัฐอเมริกาทั้งในแง่ของการรักษาพันธกรณีหรือคำมั่นสัญญาต่างๆ และการมีเจตนาที่แน่วแน่ที่จะเผชิญกับการคุกคามทำลายทั้งหลาย ประเด็นทางนโยบายสำคัญจึงได้แก่ การหาทางถอนตัวจากสงครามโดยไม่ให้เป็นการแสดงว่าสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายยอมจำนน

นโยบายของนิคสันมี 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ การให้เวียดนามได้เข้ารับภาระสงครามแทน (หรือที่ใช้ภาษาทางการพูดในตอนนั้นว่า “Vietnamization”) และการตกลงยุติสงครามด้วยการเจรจากับเวียดนามเหนือ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการเข้าสู่การเจรจาไม่ต่างจากของฝ่ายเวียดนามเหนือ นิคสันและเฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงซึ่งเป็นผู้แทนสหรัฐอเมริกาในการเจรจาที่ปารีส (และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลาต่อมา) ย่อมไม่ยอมถอนตัวออกมาแต่ฝ่ายเดียวโดยสิ้นเชิง เพราะจะเป็นการทอดทิ้งเวียดนามได้อย่างเลือดเย็นและทำลายชื่อเสียงและเกียรติภูมิของสหรัฐอเมริกาเอง แต่รัฐบาลนิคสันก็ไม่ต้องการจะขยายสงครามออกไปอีก รัฐบาลสหรัฐจึงมุ่งมั่นที่จะให้มีความตกลงในการเจรจาที่กรุงปารีส

สถานการณ์ระหว่างประเทศขณะนั้น ซึ่งมีพัฒนาการสำคัญคือความขัดแย้งจีน-โซเวียต (จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดในที่นี้) ที่ผลักดันให้จีนแสวงหาหุ้นทางคินคัมกับสหรัฐอเมริกา และการเริ่มไม่ลงรอยกันของจีนกับเวียดนามเหนือ เอื้อต่อการทูตของสหรัฐอเมริกาในช่วงนี้อย่างมาก และปูทางให้แก่การเดินทางไป “เปิด” จีนของนิคสันในเดือนกุมภาพันธ์ 1972 ความสำเร็จทางการทูตของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ทำให้สงครามเวียดนามที่เคยเป็นปัญหาหลักในการเมืองระหว่างประเทศลดความสำคัญลงไป และความล้มเหลวของสหรัฐอเมริกาในเวียดนามก็ถูกกลบเกลื่อนโดยความสำเร็จดังกล่าวนี้

ในช่วงปลาย ค.ศ. 1972 ในระหว่างที่มีการทิ้งระเบิดเวียดนามเหนืออย่างหนักโดยสหรัฐอเมริกา ในช่วงเทศกาลคริสต์มาส ผู้นำคอมมิวนิสต์เวียดนามคงจะรู้สึกโดดเดี่ยวและถูกผลักดันไปในทิศทางของการยอมรับการตกลงเจรจาที่ปารีส ทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ยอมลงนามในข้อตกลงนี้ (Agreement on Ending the War and Restoration of Peace in Vietnam) ในที่สุดเมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1973 ซึ่งกลายเป็นเพียงเป็นเพียงการเริ่มต้นของฉากสุดท้ายของสงครามเวียดนาม

คอมมิวนิสต์เปิดฉากใหญ่ใน ค.ศ. 1975 (เลื่อนขึ้นมาจากที่กำหนดไว้เดิมใน ค.ศ. 1976) ภายในไม่กี่สัปดาห์ผู้นำคอมมิวนิสต์ก็มั่นใจว่าจะได้รับชัยชนะทางทหารโดยเด็ดขาด จึงตัดสินใจที่จะใช้กำลังโจมตีศูนย์อำนาจของฝ่ายศัตรูคือไซ่ง่อน โดยตรงเลยทีเดียว กองทัพเวียดนามได้พ่ายแพ้อย่างง่ายดายจนฝ่ายคอมมิวนิสต์เองก็คาดไม่ถึง สงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 หรือสงครามเวียดนามก็ยุติลง

ผู้นำอาเซียนตระหนักในการเปลี่ยนแปลงสำคัญของสถานการณ์ตั้งแต่มีการประกาศหลักการนิคสันในเดือนกรกฎาคม 1969 ปฏิกริยาของอาเซียน ซึ่งปรากฏเมื่ออีก 2 ปีต่อมา คือ การประกาศให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น “เขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง” (Zone of Peace Freedom and Neutrality – ZOPFAN)

ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและความสนใจของชาติมหาอำนาจที่มีต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเรื่องที่ผู้นำชาติต่างๆ ในภูมิภาคพิจารณาถกเถียงกันมาโดยตลอด เรื่องนี้มีประเด็นที่เรียกกันว่า “ความลำบากใจอันเกิดจากชาติมหาอำนาจ” (Great Power Dilemma) กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นประเทศเล็กและมีข้อจำกัดในทางวัตถุธามาสอาเซียนเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้มหาอำนาจเข้ามามีบทบาททั้งด้านเศรษฐกิจและด้านความมั่นคง แต่การยอมรับให้มหาอำนาจเข้ามามีบทบาทก็อาจต้องแลกด้วยการที่ผลประโยชน์ของชาติตนถูกทำให้สำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์และความต้องการของมหาอำนาจ นอกจากนี้ การพึ่งพาชาติมหาอำนาจยังขัดกับความต้องการที่จะเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดอนาคตทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของตนและยังอาจจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจมากขึ้นไป<sup>19</sup>

เมื่อเกิดความไม่แน่นอนเกี่ยวกับนโยบายของมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การถกเถียงจึงได้ตามมาเกี่ยวกับบทบาทของชาติเหล่านี้ในภูมิภาค มีทัศนะและความเห็นแตกต่างกันหลากหลายเกี่ยวกับว่าจะให้มหาอำนาจเข้ามามีบทบาทชนิดไหน และในจุดใดที่บทบาทเช่นนั้นจะถือเป็นการทำลายหลักการพื้นฐานของการเป็นตัวของตัวเอง<sup>20</sup> ข้อเสนอประการหนึ่งมาจาก ตุน อิสไมล์ [Tun Ismail ขณะนั้นเป็นสมาชิกรัฐสภาและต่อมาจะขึ้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของตน ราซัค (Tun Razak) ที่ขึ้นมามีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนตุนกู อับดุล เราะห์มาน (Tunku Abdul Rahman)] ตุน อิสไมล์กล่าวถึงสถานการณ์ในอินโดจีนที่เสื่อมทรามลงพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงด้านสถานะและท่าทีของมหาอำนาจ และเสนอว่า “ถึงเวลาแล้วที่ประเทศในภูมิภาคนี้จะร่วมกันประกาศให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง”<sup>21</sup> และเมื่อตุน ราซัคขึ้นมามีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การสร้างความเป็นกลางให้แก่ภูมิภาคนี้ก็กลายเป็นนโยบายทางการของมาเลเซีย

<sup>19</sup> Alice D. Ba. *Ibid.* p. 70.

<sup>20</sup> ความต้องการที่จะเป็นตัวของตัวเองของชาติอาเซียนสะท้อนอยู่ในชื่อรองของหนังสือของ Weatherbee ที่อ้างแล้วข้างต้น คือ “the struggle for autonomy”

<sup>21</sup> อ้างใน Alice D. Ba. *Ibid.* p. 71.

นโยบายนี้สะท้อนความพยายามของมาเลเซียที่จะเบี่ยงเบนจากท่าทีนิยมอังกฤษและนิยมตะวันตกของผู้นำคนก่อนหน้านี้ คือ ตนกู อับดุล เราะห์มาน

อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ถูกต่อต้านทั้งจากชาตินิยมอำนาจที่หัวรุนแรงว่า จะส่งผลในแง่จำกัดทางเลือกของตนในภูมิภาคนี้ จากชาติที่มีได้เป็นสมาชิกอาเซียนซึ่งหวาดระแวงไม่ใจอาเซียนอยู่แล้ว และที่สำคัญคือจากสมาชิกอื่นๆ ของอาเซียนด้วยกันเอง เราจะไม่พิจารณารายละเอียดการถกกันในเถียงประเด็นนี้ในอาเซียน<sup>22</sup> ที่สำคัญคือ พัฒนาการเกี่ยวกับการคืนดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน (โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศในช่วงฤดูร้อน ค.ศ. 1971 ว่าประธานาธิบดีนิกสันจะเดินทางไปเยือนจีน) ก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าสหรัฐอเมริกาจะถอนตัวออกไปด้วยการเปิดโอกาสให้จีนเข้ามาขยายอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความหัวรุนแรงเช่นนี้เองที่ทำให้อาเซียนต้องหันมาพิจารณาแนวทางการสร้างความร่วมมือและจัดระเบียบในภูมิภาค

ในเดือนตุลาคม 1971 รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนจัดการประชุมวาระพิเศษเพื่อพิจารณาพัฒนาการด้านต่างประเทศและผลประทบที่จะมีต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมาชิกอาเซียนทุกประเทศเห็นพ้องต้องกันว่าการคืนดีจีน-สหรัฐทำให้อาเซียนจำเป็นต้องอย่างน้อยพิจารณาทบทวนความสัมพันธ์ของอาเซียนกับทั้งจีนและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ประเทศอาเซียนมีความเห็นแตกต่างกันอีกเช่นเคยโดยมีการเสนอแนวทางอีกหลากหลายนอกจากความคิดของมาเลเซียเรื่องการกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง เมื่อไม่สามารถบรรลุความตกลงร่วมกันได้ จึงกำหนดให้มีการพบปะกันใหม่ที่กัวดาลัมเปอร์ในช่วงวันที่ 16-17 พฤศจิกายน ต่อมา ที่ประชุมยังคงถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อน มาเลเซียยืนยันมั่นคงในเรื่องการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง ขณะที่ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ไม่เห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะยังมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมาก แต่ในที่สุดในเดือนนั้นอาเซียนก็ประกาศว่า “การกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง” เป็น “เป้าหมายที่พึงประสงค์” และพร้อมกันนั้นก็ประกาศความตั้งใจที่จะ “ใช้ความพยายามเท่าที่จะจำเป็นที่จะทำให้มีการยอมรับและเคารพต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะที่เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง”<sup>23</sup> ข้อที่น่าสังเกตคือ ZOPFAN ที่มีการประกาศในครั้งนี้ก็เช่นเดียวกับปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อ 4 ปีก่อนหน้านั้น คือ สันและก่อนข้างคลุมเครือ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่ลงรอยที่ยังมีอยู่ กระนั้นก็ตาม การที่อาเซียนที่มีความเห็นแตกต่างกันสามารถจะบรรลุเท่าที่ร่วมกันได้เช่นนี้ถือว่ามี ความสำคัญยิ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเด็นเรื่องการประกาศ ZOPFAN มิได้อยู่ที่ว่า เมื่อมีการประกาศแล้ว ZOPFAN จะก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญใดๆ แต่อยู่ที่วิธีการดำเนินงานของอาเซียนซึ่งจะเป็นรากฐานของพัฒนาการของอาเซียนในเวลาต่อมา Alice Ba สรุปประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจ

<sup>22</sup> โปรดดูเรื่องนี้ได้ *Ibid.* pp. 73-74.

<sup>23</sup> *Ibid.* pp. 75-76.

“...ปฏิญญา ZOPFAN ช่วยยืนยันพันธกรณีที่มีต่อกันในช่วงที่ความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคยังคงอยู่ในความไม่แน่นอน นี่เป็นพันธกรณีต่อความคิดที่ว่าด้วยอาเซียน-เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างๆ ที่ยังมีความต้องการที่แตกต่างกันอยู่อย่างสำคัญ นี่ยังเป็นพันธกรณีที่มีต่อการแสวงหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความตกลงร่วมกันมากขึ้น ประเด็นนี้ได้รับการยืนยันโดยข้อเท็จจริงที่ว่า การประชุมใน ค.ศ. 1971 ที่ก่อให้เกิด ปฏิญญา ZOPFAN นั้นเอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส (senior officials committee – SOM) ศึกษา ZOPFAN ในเชิงแนวคิดและในเชิงปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางต่างๆ ที่อาจจะทำให้เป็น “แนวคิดที่นำไปปฏิบัติได้” มองในแง่ปฏิญญา ค.ศ. 1971 จึงเป็นที่เข้าใจได้ดีกว่าในแง่ที่เป็นความตกลงว่าด้วยกระบวนการ – นั่นคือ กระบวนการของการหาฉันทามติ – มากกว่าจะเป็นความตกลงเพื่อทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง<sup>24</sup>

### กิจกรรม 3.1.3

อาเซียนปรับตัวอย่างไรเมื่อเผชิญกับผลกระทบจากหลักการนิคสัน?

#### แนวตอบกิจกรรม 3.1.3

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศหลักการนิคสัน คือ ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับนโยบายของมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การถกเถียงในอาเซียนจึงได้ตามมาเกี่ยวกับบทบาทของชาติเหล่านี้ในภูมิภาค มีทัศนคติและความเห็นแตกต่างกันหลากหลายเกี่ยวกับว่าจะให้มหาอำนาจเข้ามามีบทบาทชนิดไหน และในจุดใดที่บทบาทเช่นนั้นจะถือเป็นการท้าทายหลักการพื้นฐานของการเป็นตัวของตัวเอง อย่างไรก็ตาม ในที่สุดผู้นำอาเซียนก็ตกลงที่จะออกปฏิญญาว่าด้วย “สันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality – ZOPFAN) ในเดือนพฤศจิกายน 1971

<sup>24</sup> Ibid. p. 76.

## ตอนที่ 3.2

### ผู้ทศวรรษที่ 2: อาเซียนภายหลังสงครามเวียดนาม

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของหน่วยที่ 3.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 3.2.1 บทบาท 1976 กับการปรับตัวและขยายความร่วมมือในอาเซียน
- 3.2.2 ระยะเวลาของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
- 3.2.3 ระยะเวลาของการขยายความร่วมมือนอกภูมิภาค

#### แนวคิด

1. การประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียนที่บาหลีเป็นความเคลื่อนไหวสำคัญหลังสงครามเวียดนาม เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะด้วยการกระชับความสัมพันธ์ในอาเซียนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้าและอุตสาหกรรม

2. ระยะเวลาของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนยังไม่ได้ก้าวไปถึงระดับบูรณาการ แต่ก็มีคำริสำคัญ เช่น โครงการอุตสาหกรรมอาเซียนและความตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้า ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการวางรากฐานสำหรับความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นและการพัฒนาการในลักษณะบูรณาการเมื่อสิ้นทศวรรษ 1980

3. ช่วงระยะตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษ 1970 เป็นช่วงเริ่มต้นของการขยายความร่วมมือออกไปสู่ระดับกว้างนอกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย โดยเฉพาะในรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วนคู่เจรจากับมหาอำนาจต่างๆ พัฒนาการในลักษณะนี้สะท้อนความเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนจนสามารถเปลี่ยนสถานะจากผู้รับความช่วยเหลือมาเป็น “คู่เจรจา” กับมหาอำนาจ

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

- 1. อธิบายลักษณะการปรับตัวและการขยายความร่วมมือในอาเซียนได้
- 2. อธิบายแนวทางและรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระยะแรกในอาเซียนได้

### 3. อธิบายการขยายความร่วมมือนอกภูมิภาคในระยะแรกของอาเซียนได้

#### ความนำ

จุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจุดหนึ่งในพัฒนาการช่วงแรกของอาเซียน คือ ช่วงหลังสงครามเวียดนาม ซึ่งยุติลงเมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ยึดกรุงไซ่ง่อน (นครโฮจิมินห์ปัจจุบัน) ได้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 1975 ช่วงนี้กล่าวได้ว่าอาเซียนอยู่ในสถานการณ์ยากลำบาก แต่คงจะให้เห็นต่อไปว่า ทั้งสถานการณ์ทางภายนอกและการปรับตัวของอาเซียนในช่วงนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อทั้งการปรับความสัมพันธ์กับเวียดนามและประเทศอินโดจีนอีก 2 ประเทศ และทำให้อินโดจีน (และเมียนมา) เข้ามารวมอยู่ในกลุ่มภูมิภาคที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ในที่สุด นอกจากนี้ ช่วงเวลานี้ก็กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเริ่มต้นสำคัญของการขยายความร่วมมือและการขึ้นมามีบทบาทโดดเด่นของอาเซียนในเวลาต่อมา



### เรื่องที่ 3.2.1

#### บาห์ลี 1976 กับการปรับตัวและขยายความร่วมมือในอาเซียน

ดังได้กล่าวแล้วว่า เมื่อมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นในเดือนสิงหาคม 1967 นั้น ความขัดแย้งที่เรียกว่า สงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 กำลังอยู่ในช่วงสูงสุด สหรัฐอเมริกาเข้าไปแทรกแซงทางทหารในเวียดนามโดยตรง และสงครามทางอากาศต่อเวียดนามเหนือที่เริ่มมาตั้งแต่ช่วงต้น ค.ศ. 1965 ก็ยังคงดำเนินอยู่อย่างเต็มกำลัง ที่สำคัญคือ ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการก่อตั้งอาเซียนนั้น ไทยก็ส่งทหารไปช่วยฝ่ายเวียดนามใต้รบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์<sup>25</sup> (ประเทศอาเซียนอีกประเทศที่ส่งทหารไปรบในเวียดนาม คือ ฟิลิปปินส์) แม้ว่าอาเซียนจะจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่มีไว้เป็นพันธมิตรทางทหาร เช่น SEATO ที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้ว แต่การเป็นกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ของอาเซียนในขณะนั้นก็ปราศจากข้อสงสัยใดๆ<sup>26</sup>

เวียดนามที่เห็นว่าอาเซียนโดยเนื้อแท้แล้วมิได้แตกต่างไปจาก SEATO จึงอยู่คนละฝ่ายกับอาเซียนมาแต่ต้นและประณามอาเซียนอย่างรุนแรงว่าเป็น “สมุนรับใช้จักรวรรดินิยมสหรัฐ”<sup>27</sup> ช่วงระยะเวลาหลังสงครามเวียดนามจึงเป็นช่วงเวลาแห่งความยากลำบากในการปรับความสัมพันธ์กับเวียดนาม ที่กำลังอยู่ในภาวะฮึกเหิมจากการได้รับชัยชนะในสงคราม

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางการเมืองในโลกและในภูมิภาคขณะนั้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตที่เชื่อมโยงมาถึงความขัดแย้งจีน-เวียดนาม มีส่วนอยู่ไม่น้อยในการช่วยให้อาเซียนและ

---

<sup>25</sup> ในเดือนกุมภาพันธ์ 2510 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงกลาโหมจัดกำลังรบภาคพื้นดินเพื่อไปปฏิบัติการในเวียดนามใต้ในลักษณะของกรมทหารอาสาสมัครใช้ชื่อรหัสว่า “จงอางศึก” (Queen’s Cobra Unit) ต่อมามีการเพิ่มกำลังจากขนาดกรมเป็นกองพล จากนั้นในเดือนมิถุนายน 2510 ก็มีการจัดตั้งกองบัญชาการกองกำลังทหารไทยในสาธารณรัฐเวียดนาม (เวียดนามใต้) มี พลตรี ยศ เทพหัสดินทร์ ฅ อยุธยา เป็นผู้บัญชาการกองกำลังพลผลัดที่ 1 ของกองกำลังอาสาสมัครดังกล่าวนี้ออกเดินทางไปเวียดนามใต้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม-สิงหาคม 2510 เมื่อสถานการณ์ในเวียดนามตกอยู่ในภาวะคับขันมากขึ้น กองบัญชาการทหารสูงสุดก็มีคำสั่งให้ยุติปฏิบัติการของทหารไทยในเวียดนามตั้งแต่เดือนมีนาคม 2416

<sup>26</sup> ชีระ นุชเปี่ยม. (2555). “ความสัมพันธ์ไทย-เวียดนามในกรอบอาเซียน”. ใน *เอเชียปริทัศน์*. ปีที่ 33 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2555. น. 170.

<sup>27</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* p. 173

เวียดนามสามารถปรับความสัมพันธ์กันได้ในที่สุดภายใน ค.ศ. 1976<sup>28</sup> ในส่วนของอาเซียนเองนั้น กล่าวได้ว่า ช่วงหลังสงครามเวียดนามเป็นช่วงเวลาแห่งการปรับตัวครั้งสำคัญ และผลจากการปรับตัวครั้งนี้ก็ทำให้อาเซียน ที่ในช่วงเกือบ 1 ทศวรรษก่อนหน้านั้นแทบจะไม่มีบทบาทสำคัญใดๆ ร่วมมือกันเป็นปึกแผ่นมากขึ้นจนกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญยิ่งสำหรับการมีบทบาทโดดเด่นบนเวทีโลกและในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในเวลาต่อมา การเคลื่อนไหวเพื่อการปรับตัวครั้งสำคัญนี้คือการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลิในเดือนกุมภาพันธ์ 1976

แรงผลักดันสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวครั้งนี้คือชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน โดยเฉพาะเมื่ออินโดจีนทั้งหมดตกไปอยู่ภายใต้ระบอบปกครองคอมมิวนิสต์สิ้น ค.ศ. 1975 ความหวั่นเกรงการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ไปสู่ส่วนอื่นๆ ของภูมิภาคดังที่เคยมีการเปรียบเทียบไว้อย่างชัดเจนในลักษณะของ “โดมิโนที่ล้มตามกัน” (Falling Dominos) ก็ดูจะมีความเข้มข้นรุนแรงไม่น้อย ความจำเป็นเร่งด่วนที่อาเซียนจะต้องหาหนทางร่วมมือด้านความมั่นคงใกล้ขีดขิ้นจึงเกิดขึ้น ในเดือนกุมภาพันธ์ 1976 ผู้นำรัฐบาลอาเซียนจึงได้ร่วมประชุมกันที่บาหลิ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนับเป็นการประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียน ความสำคัญของการประชุมครั้งนี้อยู่ที่การวาง “รากฐานสำหรับความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นในอาเซียนโดยมิได้ปิดประตูสำหรับการคืนดีกับรัฐอินโดจีน”<sup>29</sup>

การประชุมครั้งนี้ให้ความเห็นชอบเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ ฉบับแรก คือ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord)<sup>30</sup> เอกสารฉบับนี้เป็นโครงการทางการเมืองซึ่งเรียกร้องให้มี “การสร้างความเข้มแข็งให้แก่เอกภาพทางการเมืองโดยการส่งเสริมความสอดคล้องกลมกลืนด้านทัศนคติ การประสานท่าทีและหากเป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับประสงค์ การดำเนินการร่วมกัน” โครงการเช่นนี้ที่จริงเริ่มปรากฏขึ้นแล้วจากการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในเดือนเมษายน 1972 ซึ่งตกลงที่จะให้มีการพบปะกันอย่างน้อยปีละครั้งเพื่อร่วมกันพิจารณาพัฒนาการระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อเอเชียตะวันออกเฉียง

---

<sup>28</sup> ความขัดแย้งตึงเครียดกับจีนที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้จีนตัดความช่วยเหลือทั้งหมดแก่เวียดนามในปีนั้น ทำให้เวียดนามเองก็ต้องการแสวงหามิตรในภูมิภาคนี้มากกว่าจะคงความเป็นศัตรูกับอาเซียนไว้ให้เนิ่นนานออกไป และนอกจากนั้นเวียดนามที่เพิ่งจะผ่านพ้นสงครามที่ต่อเนื่องกันมายาวนานถึงประมาณ 3 ทศวรรษ ก็คงต้องการมุ่งไปที่การฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

<sup>29</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. p. 76

<sup>30</sup> “The Declaration of ASEAN Concord, Bali, Indonesia, 24 February 1976”, [http://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976](http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976) สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

เฉียงใต้ การพบปะเช่นนี้ต่อมากลายมาเป็นการประชุมหารืออย่างเป็นทางการเป็นประจำของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers' Rretreat)<sup>31</sup>

เอกสารฉบับที่สองซึ่งที่ประชุมสุดยอดบาหลีให้ความเห็นชอบ คือ สนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) ในทางกฎหมาย ความสำคัญของ TAC อยู่ที่การยกระดับความร่วมมือในอาเซียนขึ้นสู่การมีสนธิสัญญาระหว่างกันจากการที่เคยมีเพียง “ปฏิญญา” หรือคำประกาศเท่านั้นคือ “ปฏิญญากรุงเทพฯ” ที่ก่อตั้งอาเซียน TAC ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาค ยึดมั่นในหลักสันติวิธี ไม่มีการแทรกแซงกิจการภายใน หรือ ดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่คุกคามประเทศอื่น เพื่อสร้างสันติสุข เสถียรภาพและความมั่นคงที่เอื้อต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้โดยรวม นับเป็นการ “สร้างรากฐานสำหรับประชาคมที่เข้มแข็งและยั่งยืนของชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ส่วนที่อาจจะถือได้ว่าสำคัญที่สุดของสนธิสัญญาฉบับนี้คือการ “เปิดให้รัฐอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกได้”<sup>32</sup> ในสถานการณ์ขณะนั้นเห็นได้ชัดว่า “TAC เป็นท่าทีชัดเจนที่บ่งบอกความเต็มใจสำหรับการอยู่ร่วมกันโดยสันติระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนที่เป็นอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนที่เป็นคอมมิวนิสต์”<sup>33</sup>

นอกจากนี้ หากมองผลในเวลาต่อมาก็จะเห็นได้ว่า หลักการและบทบัญญัติต่างๆ ใน TAC นับเป็นการวางรากฐานสำหรับให้อาเซียนเป็นกลุ่มภูมิภาคอย่างแท้จริงที่ประกอบด้วยทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด แม้ว่าอาเซียนจะต้องใช้เวลาอีกกว่า 2 ทศวรรษจึงจะบรรลุปณิธานที่กำหนดไว้นี้ก็ตาม และแน่นอน การเป็นกลุ่มภูมิภาคเช่นนั้นย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมความร่วมมือและจรรโลงสันติภาพและความมั่นคงแห่งภูมิภาคไปพร้อมกัน จึงถือได้ว่าอาเซียนมีส่วนสำคัญในการสร้างเงื่อนไขสำหรับการที่ชาติต่างๆ ในภูมิภาคจะปรับความสัมพันธ์ต่อกันและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดต่อไป<sup>34</sup>

ความสำคัญอีกประการหนึ่งของ TAC ที่จะต้องกล่าวถึงด้วย คือ การยกระดับ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ด้วยการบรรจุเรื่องนี้ไว้ในสนธิสัญญาด้วย วิถีอาเซียนนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของอาเซียนตั้งแต่แรกก่อตั้ง เมื่อคำนึงถึงว่าอาเซียนถือกำเนิดขึ้นจากความกังวลด้านความมั่นคงในขณะนั้น (ทั้งการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์และความบาดหมางขัดแย้งในบรรดาชาติในภูมิภาค) เป็นสำคัญ วิถีอาเซียนไม่

<sup>31</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. p. 77

<sup>32</sup> “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia” *Association of Southeast Asian Nations*  
<http://www.asean.org/1217.htm> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

<sup>33</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 77.

<sup>34</sup> ธีระ นุชเปี่ยม. *เรื่องเดียวกัน*. น. 172.

เพียงแต่เป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างระเบียบแห่งภูมิภาคเท่านั้น แต่กล่าวได้ว่าเป็นรากฐานหรือเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของอาเซียนเองเลยก็ว่าได้ ความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (และมีความพยายามขยายออกไปจากภูมิภาคนี้ด้วย) จึงกล่าวได้ว่าอาศัยแนวทางแห่งวิถีสหประชาชาติเป็นสำคัญ

ลักษณะการดำเนินงานของอาเซียนที่ปรากฏตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง คือ ความต้องการที่จะหล่อหลอมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบนพื้นฐานความเห็นพ้อง หรือการยึดมั่นในการมีฉันทามติและการดำเนินงานในลักษณะที่ *ไม่เป็นทางการ* (Informality) แนวทางนี้จะกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของวิถีสหประชาชาติ ซึ่งแสดงถึงผลประโยชน์และความสนใจร่วมกันของบรรดาชาติสมาชิกที่จะให้มีระเบียบแห่งภูมิภาคที่สันติสุข เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีเสถียรภาพ ในการที่จะสร้างระเบียบเช่นนั้นไว้ สมาชิกอาเซียนจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันโดยพื้นฐานแห่งการยอมรับที่สถานร่วมกันซึ่งปรากฏอยู่ในคำภาษาอินโดนีเซีย 2 คำ คือ<sup>35</sup>

- Musjawarah หมายถึง การปรึกษาหารือ

- Musfakat หมายถึง ฉันทามติ

วิถีสหประชาชาติโดยพื้นฐานแล้วมิใช่กลไกในการแก้ปัญหา ความมุ่งหมายหลักของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างชาติในภูมิภาค คือ 1) ป้องกันมิให้ความขัดแย้งระดับภูมิภาคของชาติอาเซียนเข้ามามีผลในแง่ของการสร้างความยุ่งยากหรือทำลายเสถียรภาพและการดำเนินงานของอาเซียน และ 2) ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในระดับทวีภคิระหว่างชาติอาเซียนด้วยกันเองหรือกับประเทศที่อยู่นอกกลุ่มเข้ามามีผลกระทบในทางลบต่อความสัมพันธ์ภายในอาเซียน<sup>36</sup> วัตถุประสงค์ของการของปทัสถาน (norms) ที่เป็นรากฐานของวิถีสหประชาชาติได้เป็นส่วนสำคัญในพัฒนาการของอาเซียนเลยก็ว่าได้ วิถีสหประชาชาตินี้มีลักษณะไม่เป็นทางการมาแต่แรกเริ่มได้กลายมาเป็นแบบแผนทางการหรือ “สถาบัน” เมื่อมีการลงนามใน TAC และหลักการที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าวได้ถูกบรรจุในมาตรา 2 ของสนธิสัญญาฉบับนี้เพื่อเป็นหลักการกำหนดความสัมพันธ์ทั้งระหว่างชาติอาเซียนและกับชาติอื่นๆ นอกภูมิภาค หลักการดังกล่าวได้แก่

- การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพทางดินแดนและอัตลักษณ์แห่งชาติ

- สิทธิของแต่ละรัฐที่จะดำรงอยู่โดยปราศจากการถูกแทรกแซง การล้มล้างทำลาย หรือการบีบบังคับจากภายนอก

- การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

- การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทโดยสันติวิธี

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 128.

<sup>36</sup> *Ibid.*

- การยกเลิกการใช้การข่มขู่คุกคามว่าจะใช้และการใช้กำลัง
- การมีความร่วมมือที่มีประสิทธิผลระหว่างกัน

แนวทางปฏิบัติที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่ามีส่วนอย่างมากต่อการไม่มีความขัดแย้งรุนแรงในบรรดาชาติสมาชิกอาเซียน แม้ว่าตั้งแต่ประมาณครึ่งหลังทศวรรษ 1970 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 จะมีความขัดแย้งรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งในส่วนที่เรียกว่า “สงครามอินโดจีนครั้งที่ 3” (Third Indochina War) และสงครามกลางเมืองในกัมพูชาก็ตาม

### กิจกรรม 3.2.1

แรงจูงใจสำคัญที่นำไปสู่การประชุมสุดยอดครั้งที่บาห์ลีคืออะไร?

#### แนวตอบกิจกรรม 3.2.1

แรงผลักดันสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวครั้งนี้คือชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน โดยเฉพาะเมื่ออินโดจีนทั้งหมดตกไปอยู่ภายใต้ระบอบปกครองคอมมิวนิสต์สิ้น ค.ศ. 1975 ความหวั่นเกรงการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ไปสู่ส่วนอื่นๆ ของภูมิภาคดังที่เคยมีการเปรียบเทียบไว้อย่างชัดเจนในลักษณะของ “โดมิโนที่ล้มตามกัน” ก็ดูจะมีความเข้มข้นรุนแรงไม่น้อย ความจำเป็นเร่งด่วนที่อาเซียนจะต้องหาหนทางร่วมมือด้านความมั่นคงใกล้ชิดยิ่งขึ้นจึงเกิดขึ้น ในเดือนกุมภาพันธ์ 1976 ผู้นำรัฐบาลอาเซียนจึงได้ร่วมประชุมกันที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนับเป็นการประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียน ความสำคัญของการประชุมครั้งนี้อยู่ที่การวางรากฐานสำหรับความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นในอาเซียน โดยมีได้ปิดประตูสำหรับการคืนดีกับประเทศในอินโดจีน

### เรื่องที่ 3.2.2

#### ระยะแรกของการร่วมมือด้านเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ดูเหมือนว่า แนวทางและเป้าหมายของอาเซียนในช่วงแรกของวิวัฒนาการ มีลักษณะขัดแย้งกันในตัว กล่าวคือ เป้าหมายลึกๆ แล้วอยู่ที่ด้านการเมืองและความมั่นคง แต่สิ่งที่แสดงออกกลับมุ่งไปในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จริงๆ แล้วความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพิ่งจะเริ่มอย่างจริงจังในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ช่วงแรกๆ นั้น ไม่มีแม้กระทั่งที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ กิจกรรมอาเซียนทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่างประเทศ และเมื่อมีการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจก็จะมุ่งที่ “ความร่วมมือ” โดยยังไม่มีคำริหรือความคิดเกี่ยวกับ “บูรณาการทางเศรษฐกิจ” (Economic Integration) แต่อย่างใดทั้งสิ้น ลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์สมัยนั้นกล่าวย้ำ ณ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนใน ค.ศ. 1972 ว่า “อาเซียนขณะนี้ไม่มีความมุ่งหวังที่จะให้มีบูรณาการด้านเศรษฐกิจของภูมิภาค”<sup>37</sup>

อย่างไรก็ดี ดังจะเห็นต่อไปว่า ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1970 ก็มีความก้าวหน้าด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจจนนำไปสู่เส้นทางบูรณาการในที่สุดในปัจจุบัน

ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในทิศทางของอาเซียนเกิดขึ้นในช่วงประมาณกลางทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการมุ่งความสนใจไปที่ด้านการเมืองและความมั่นคงที่เป็นแนวทางหลักของอาเซียนมาตั้งแต่แรกเริ่มมาเน้นที่ด้านเศรษฐกิจมากขึ้น มีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางในครั้งนี้<sup>38</sup>

ที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคภายหลังการยุติสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 (สงครามเวียดนาม) ใน ค.ศ. 1975 มีผลในแง่ของการผลักดันให้อาเซียนต้องกระชับความร่วมมือใกล้และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น โดยคาดหวังว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญในการสร้าง

<sup>37</sup> อ้างใน Rodolfo C. Severino. (2008). *ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. p. 42.

<sup>38</sup> Linda Low. (2004). *ASEAN. Economic Co-operation and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp. 13-14.

เอกภาพเช่นนั้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ด้วยรวมทั้งสถานการณ์ใหม่ในทางเศรษฐกิจที่อาเซียนต้องเผชิญอยู่ขณะนั้น

เมื่อมีการจัดประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกขึ้นที่บาหลีใน ค.ศ. 1976 ประเทศต่างๆ ในอาเซียนกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Recession) ในช่วง ค.ศ. 1974-1975 อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกที่เกิดจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC) ขึ้นราคาน้ำมันถึง 4 เท่าตัวใน ค.ศ. 1973 วิกฤตครั้งนี้ก่อให้เกิดสถานะที่เรียกว่า “Stagflation” อันเป็นสภาวะเศรษฐกิจซบเซา (Economic Stagnation) พร้อมๆ กับการมีภาวะว่างงานและอัตราเงินเฟ้อในระดับสูง ซึ่งส่งผลอีกทอดหนึ่งต่อการลดอุปทานและการผลิตเพราะอุปสงค์ไม่กระเตื้องขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะที่เป็นวัฏจักร

จริงอยู่ ไม่ใช่ว่าประเทศอาเซียนทุกประเทศจะได้รับผลกระทบในทางลบโดยวิกฤตการณ์น้ำมันและวิกฤตเศรษฐกิจที่ตามมาในครั้งนี้ ในอาเซียนมีประเทศผู้ผลิตน้ำมันอยู่ด้วย คือ บรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย (ยังมีสิงคโปร์ซึ่งมีโรงงานกลั่นน้ำมันใหญ่ที่สุดลำดับที่ 3 ของโลกรองจากโรงกลั่นที่เมืองฮุสตันในสหรัฐอเมริกา และเมืองรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์) ประเทศเหล่านี้ได้รับประโยชน์อย่างมากจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น แต่ประเทศเหล่านี้ก็ได้รับผลกระทบโดยทั่วไปของวิกฤตการณ์ขณะนั้นด้วย คือ ความถดถอยทางเศรษฐกิจ

พัฒนาการอีกประการหนึ่งในช่วงนี้มีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนท่าทีของอาเซียนด้วย นั่นคือ เมื่อถึง ค.ศ. 1976 ความกังวลสนใจด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนได้ลดน้อยลงไปบ้างแล้ว อันเป็นผลมาจากที่ประเทศต่างๆ ในอาเซียนประสบความสำเร็จในการปรับความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน (นี่เป็นสถานการณ์ด้านการเมืองและความมั่นคงก่อนที่วิกฤตครั้งใหม่จะเกิดขึ้นเมื่อสิ้นทศวรรษ 1970 อันเป็นผลจาก “สงครามอินโดจีนครั้งที่ 3” ซึ่งจะดำรงอยู่ถึง 10 ปีเต็ม) นอกจากนั้น เมื่อถึงช่วงนี้จีนก็ประสบความสำเร็จในการปรับความสัมพันธ์กับประเทศอาเซียนด้วยเช่นกัน ยกเว้นอินโดนีเซียและสิงคโปร์เท่านั้นที่การปรับความสัมพันธ์จะเกิดขึ้นเมื่ออีกหลายปีต่อมา การที่จีนเปิดความสัมพันธ์กับประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นผลมาจากปัจจัยหลากหลาย แต่ที่กล่าวได้ว่าสำคัญที่สุด ก็คือการที่จีนได้ปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา หลังจากประธานาธิบดีนิกสันเดินทางไปเยือนจีนในเดือนกุมภาพันธ์ 1972 ความเคลื่อนไหวทั้งหมดนี้เป็นการวางรากฐานส่วนหนึ่งสำหรับการเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของจีนกับโลกภายนอกตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 ตามนโยบาย “สี่ทันสมัย” (Four Modernizations) ของเติ้ง เลี่ยวผิง (Deng Xiaoping) ประกอบด้วย การเกษตร อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

พัฒนาการต่างๆ ทั้งในภูมิภาคและในโลกส่งผลต่อการทำให้อาเซียนต้องเตรียมการสำหรับการเข้าสู่ขั้นตอนใหม่ในพัฒนาการของกลุ่มภูมิภาคนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อความกังวลใจด้านการเมืองและความ

มันคงลดน้อยลงไป ประเทศต่างๆ ในอาเซียนก็พร้อมที่จะให้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นเพื่อกระตุ้นการพัฒนาและสร้างความรุ่งเรืองมั่งคั่ง โดยไม่นานหลังจากนั้นประเทศเหล่านี้ก็เปลี่ยนไปใช้ยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก (export-oriented industrialization) ในที่นี้เราจะพิจารณาว่า ช่วงระยะแรกของความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้ มีความก้าวหน้าสำคัญในด้านใดบ้าง<sup>39</sup>

เมื่อมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นนั้น การค้าในบรรดาชาติสมาชิกด้วยกันมีน้อยมาก ตัวเลขประมาณการของช่วง ค.ศ. 1967-ต้นทศวรรษ 1970 ชี้ชัดว่า สัดส่วนของการค้าระหว่างชาติอาเซียนเมื่อเทียบกับมูลค่าการค้าทั้งหมดของกลุ่มอาเซียนมีอยู่เพียงร้อยละ 12-15 เท่านั้น<sup>40</sup> สภาพเช่นนี้ส่วนหนึ่งกล่าวได้ว่าเป็นมรดกจากช่วงสมัยอาณานิคมด้วย

รูปแบบหลักทางการค้าของช่วงสมัยอาณานิคม คือ การให้ดินแดนภายใต้ระบอบปกครองอาณานิคมส่งออกทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบ ไปยังมหาอำนาจอาณานิคมที่เป็นประเทศอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันดินแดนอาณานิคมก็นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปจากประเทศเหล่านี้ หลังจากได้รับเอกราช ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศก็ยังคงรักษาความผูกพันที่มีอยู่เดิมกับอดีตประเทศเมืองแม่ของตน ยกเว้นเพียงเมียนมาและเวียดนามเท่านั้นที่มีได้รักษาความผูกพันเดิมที่มีอยู่ รูปแบบทางการค้าในสมัยอาณานิคมมีลักษณะพื้นฐานเป็นการตัดวงจรผลประโยชน์จากดินแดนอาณานิคมอย่างเอารัดเอาเปรียบ จึงแทบไม่มีการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมไว้ในดินแดนเหล่านี้เลย ทำให้เมื่อได้รับเอกราช ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคจึงเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนเองเพื่อเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ต่อไปด้วย

นอกจากผลกระทบจากช่วงสมัยอาณานิคมแล้ว สภาพเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนก็ทำให้การค้าระหว่างกันมีอยู่ในระดับต่ำด้วย กล่าวคือ ชาติต่างๆ เหล่านี้มีผลผลิตที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบคล้ายๆ กัน หลังจากเริ่มมีการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วนั่นเอง การค้าระหว่างกันทั้งในด้านสินค้าและบริการจึงเริ่มเกิดขึ้นบ้าง แต่ถึงกระนั้น การที่การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกๆ มุ่งไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization) จึงไม่ส่งผลต่อการค้าภายในอาเซียนเท่าใดนัก

กรณียกเว้นสำคัญในเรื่องนี้ คือ สิงคโปร์ที่มีปริมาณการค้ากับประเทศอาเซียนด้วยกันอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลมาจากบทบาทการเป็นเมืองท่าที่เป็นแหล่งพักสินค้ามาช้านานในอดีต กล่าวคือ สิงคโปร์ทำหน้าที่เป็นแหล่งพักสินค้าสำหรับชาติเพื่อนบ้านอื่นๆ สินค้าที่นำเข้าและส่งออกผ่านท่าเรือและท่าอากาศยานสิงคโปร์ คือ สินค้า (โดยเฉพาะที่เป็นผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบ) ที่นำเข้ามาเพื่อส่งออกต่ออีกทอดหนึ่ง สินค้าเหล่านี้นำเข้ามาเพื่อแปรรูปขึ้นต้น จัดระดับ และบรรจุหีบห่อก่อนส่งออกสู่ตลาดโลก ซึ่งรวมไปถึงตลาด

<sup>39</sup> โปรดดูสรุปสาระสำคัญของเรื่องใน *เรื่องเดียวกัน*. น. 14-20.

<sup>40</sup> *เรื่องเดียวกัน*. น. 14-15.



สหรัฐ ยุโรป และญี่ปุ่น นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังเป็นแหล่งพักสินค้าอีกทางหนึ่งด้วย คือ เมื่อชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น อินโดนีเซียและมาเลเซีย นำเข้าสินค้าประเภทเครื่องมือ เครื่องจักรและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่างๆ จากตลาดนอกภูมิภาค สินค้าต่างๆ เหล่านี้ก็จะนำเข้ามาโดยผ่านสิงคโปร์เช่นกัน

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนกล่าวได้เริ่มอย่างจริงจังในช่วงต้นทศวรรษ 1970 นี้เองและมีผลคืบหน้าตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษเป็นต้นมา โดยเฉพาะใน ค.ศ. 1975 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเรียกร้องให้มีการกำหนดความสำคัญเร่งด่วนเรื่อง “การเปิดเสรีทางการค้าในบางด้านและการแบ่งกันทำการผลิตด้านอุตสาหกรรม (selective trade liberalization and industrial complementation) คำดังกล่าวนี้นำไปสู่การกำหนดความตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Trading Arrangements – PTA) และโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project: AIP) ในเวลาต่อมา

AIP เริ่มจากคำริชของคณะนักเศรษฐศาสตร์สหประชาชาติที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 1969 ให้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ นักเศรษฐศาสตร์คณะนี้ดำเนินการแล้วเสร็จใน ค.ศ. 1972 แต่โครงการนี้มาได้รับความเห็นชอบในหลักการเมื่อมีการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลีใน ค.ศ. 1976 นี้เอง<sup>41</sup> ภายใต้อาเซียนมีนโยบายที่จะจัดสรรโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ไปในบรรดาชาติสมาชิกต่างๆ แต่ละชาติเหล่านี้ต้องมีส่วนร่วมทุนในแต่ละโครงการ ผลผลิตจากโครงการจะได้รับการคุ้มครองจากการแข่งขันและหลักประกันการผูกขาดตลาดของภูมิภาค ที่สุดยอดที่บาหลีตกลงในเบื้องต้นว่า

- โครงการผลิตปุ๋ยยูเรีย (Urea Fertilizer) จัดสรรให้แก่อินโดนีเซียและมาเลเซีย
- โครงการผลิตซูเปอร์ฟอสเฟต (Superphosphates คือ ฟอสเฟตชนิดเพิ่มกรดกำมะถัน ทำให้ละลายน้ำง่าย ใช้เป็นปุ๋ยแทนกระดูก) จัดสรรให้แก่ประเทศฟิลิปปินส์
- โครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซล (Diesel Engine) จัดสรรให้แก่สิงคโปร์
- โครงการผลิตโซดาแอส (Soda Ash หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า โซดาไฟ) จัดสรรให้แก่ประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในท้ายที่สุดแล้วมีเพียงโรงงานผลิตปุ๋ยยูเรียในอาจะห์บนเกาะสุมาตรา อินโดนีเซีย และที่บิงตูลู มาเลเซีย เท่านั้นที่มีการดำเนินการต่อมา<sup>42</sup> โครงการอื่นๆ ประสบปัญหาต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ผลประโยชน์ของชาติต่างๆ ที่ไม่ตรงกัน และโดยเฉพาะสิงคโปร์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายอุตสาหกรรมที่กำกับโดยรัฐและการให้การคุ้มครองจากการแข่งขัน นอกจากนั้น ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นจำนวน 1 พันล้านเหรียญ

<sup>41</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 202-203.

<sup>42</sup> โรงงานผลิตปุ๋ยในอินโดนีเซียสร้างแล้วเสร็จ ค.ศ. 1983 และในมาเลเซีย ค.ศ. 1986 Kishore

สหรัฐที่นายกรัฐมนตรีทาเคโอะ ฟูกูดา (Takeo Fukuda) ให้คำมั่นไว้เมื่อครั้งเดินทางมาเยือนอาเซียนทั้ง 5 ประเทศและเยือนมาใน ค.ศ. 1977 ก็ไม่มีความชัดเจนและเป็นไปตามคำมั่นที่ให้ไว้<sup>43</sup>

อย่างไรก็ดี โครงการ AIP ซึ่งในที่สุดแล้วกล่าวได้ว่าล้มเหลวสาเหตุสำคัญน่าจะเป็นเพราะไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสำคัญในภูมิภาค คือ การเปลี่ยนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก ซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงระยะนั้นเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ใหม่ด้านการพัฒนา อาเซียนจึงเริ่มการเปิดเสรีด้านการค้าภายในภูมิภาคด้วยความตกลง PTA ใน ค.ศ. 1977<sup>44</sup> PTA กำหนดให้มีการให้สิทธิพิเศษโดยสมัครใจและแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า สิทธิพิเศษส่วนใหญ่เป็นการลดภาษีศุลกากรขาเข้าแต่ละรายการซึ่งต้องอาศัยการเจรจาที่มักยื้อเยื้อ สินค้าภายใต้โครงการนี้ได้แก่อาหารและพลังงาน ผลผลิตจากโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน และสินค้าอื่นๆ ซึ่งจะขึ้นบัญชีไว้ตามที่จะตกลงกัน แม้ว่าจะมีการขยายบัญชีรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษออกไป และสิทธิพิเศษที่ให้ก็มีมากขึ้น แต่โครงการนี้ก็มิได้มีผลในแง่ของการเปิดเสรี และนำไปสู่การขยายปริมาณการค้าภายในอาเซียนมากนัก

ลักษณะสำคัญของการดำเนินงาน คือ มิได้มีการกำหนดการลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรเป็นจำนวนร้อยละ หากแต่เป็นการลดในลักษณะที่เรียกว่า “Margin of Preference (MOP)”<sup>45</sup> ดังนั้น พิกัดอัตราภาษีซึ่งอยู่ในระดับสูงอยู่แล้วก่อนการเจรจาทำความตกลง ก็ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงภายหลังการเจรจาทำความตกลง นอกจากนี้ ประเทศอาเซียนยังมีอัตราภาษีศุลกากรที่ต่างกัน และสิทธิพิเศษก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะสินค้าที่ระบุไว้ในรายการที่ได้มีการเจรจาทำความตกลงกันเท่านั้น โดยมิได้มีผลครอบคลุมทั่วไปทั้งหมด การดำเนินงานในลักษณะนี้ ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ลัทธิคุ้มครองการค้า (Protectionism) ในสมัยนั้น ทำให้มีการขึ้นบัญชีสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษอันเป็นสินค้าซึ่งจริงๆ แล้วไม่มีประเทศใดในอาเซียนนำเข้า<sup>46</sup> Donald Weatherbee สรุปผลการดำเนินงานภายใต้โครงการ PTA ไว้ดังนี้

“การนำเอา PTA ไปปฏิบัติต้องมีการเจรจาที่ยื้อเยื้อว่าสินค้าใดจะนำเข้ามารวม  
ไว้ในบัญชีและสินค้าใดจะไม่นำเข้ารวม ผลที่เกิดขึ้นคือการจำกัดความสำคัญ

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 130-131.

<sup>44</sup> โปรดดูสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Low. *Ibid.* pp. 15-21.

<sup>45</sup> MOP หมายถึงส่วนต่างระหว่างอัตราภาษีนำเข้าปกติที่ประเทศสมาชิกได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก (Most Favoured Nation Rate: MFN rate) กับอัตราภาษีนำเข้าที่ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าชนิดเดียวกันภายใต้การเจรจาความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศต่างๆ โดยทั่วไป MOP มักแสดงเป็นสัดส่วนร้อยละของ MFN rate

<sup>46</sup> Severino. *Ibid.* pp. 44-45.

ของการค้าภายในอาเซียนอย่างมาก เมื่อมีการประชุมสุดยอดที่กรุงมนิลาใน ค.ศ. 1987 มีเพียงร้อยละ 5 ของสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ PTA เท่านั้นที่มีการซื้อขายกันอย่างจริงจัง ผลกระทบจากโครงการนี้มีน้อยแค่ไหนเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า สินค้าที่ซื้อขายภายใต้โครงการนี้มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2 ของการค้าภายในอาเซียนเท่านั้น และการค้าภายในอาเซียนก็มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17 ของการค้าอาเซียนทั้งหมด<sup>47</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้อิทธิพลที่ได้รับความร่วมมือทางเศรษฐกิจช่วงแรกนี้จะไม่มีความก้าวหน้ามากนัก แต่ความสำคัญในช่วงนี้อยู่ที่การวางรากฐานไว้สำหรับความร่วมมือที่เข้มข้นขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะจากการมีคำริเริ่มเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ก็มีพัฒนาการในด้านกลไกทางสถาบันสำหรับการดำเนินความร่วมมือดังกล่าวนี้ด้วย พัฒนาการสำคัญที่สุดภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี คือการจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Ministers: AEM) เพิ่มขึ้นจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ พร้อมกับการจัดตั้งคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พัฒนาการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการเชิงสถาบัน (institutional development) ของอาเซียนในระยะแรกๆ

มีการจัดตั้งคณะกรรมการถาวร (Permanent Committees) ขึ้นรวมทั้งหมด 11 ชุด ได้แก่ การขนส่งทางอากาศของพลเรือน การสื่อสารด้านการจราจรทางอากาศ อาหารและการเกษตร การเดินเรือ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม การเงิน การสื่อสารมวลชน การท่องเที่ยว การขนส่งทางบกและโทรคมนาคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกิจกรรมด้านสังคมและวัฒนธรรม คณะกรรมการเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจอื่นๆ อีกจำนวนมาก ตามความจำเป็นเกี่ยวกับสินค้าเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายฝ่าย คณะกรรมการเหล่านี้ประสานงานโดยคณะกรรมการประจำ (Standing Committee)<sup>48</sup>

### กิจกรรม 3.2.2

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระยะแรกในอาเซียนมีความสำคัญในแง่ใดบ้าง

#### แนวตอบกิจกรรม 3.2.2

<sup>47</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 204.

<sup>48</sup> Low. *Ibid.* p. 14

แม้ในแง่ของผลที่ได้รับความร่วมมือทางเศรษฐกิจช่วงแรกนี้ไม่มีความก้าวหน้ามากนัก แต่ความสำคัญของช่วงนี้อยู่ที่การวางรากฐานไว้สำหรับความร่วมมือที่เข้มข้นขึ้นในเวลาต่อมา โดยเฉพาะจากการมีคำริเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ก็มีพัฒนาการในด้านกลไกทางสถาบันสำหรับการดำเนินความร่วมมือดังกล่าวนี้ด้วย พัฒนาการสำคัญที่สุดภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี คือการจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Ministers – AEM) เพิ่มขึ้นจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ พร้อมกับการจัดตั้งคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พัฒนาการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการเชิงสถาบันของอาเซียนในระยะแรกๆ

### เรื่องที่ 3.2.3

#### ระยะแรกของการขยายความร่วมมือนอกภูมิภาค

ความสัมพันธ์นอกภูมิภาคระยะแรกๆ ของอาเซียนปรากฏในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนที่เป็นคู่เจรจา (Dialogue Partnership) ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เริ่มเมื่อประมาณช่วงกลางทศวรรษ 1970 เช่นเดียวกัน ประเทศแรกที่ทำความตกลงในลักษณะนี้กับอาเซียนเมื่อ ค.ศ. 1974 ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ปัจจุบันประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) ของอาเซียนมีทั้งหมด 10 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ รัสเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากช่วง 2 ทศวรรษแรกของอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือนอกภูมิภาคมากนัก และการทำความเข้าใจเรื่องนี้จำเป็นต้องเห็นพัฒนาการของช่วงระยะต่อมาด้วย ในที่นี้จึงจะเป็นการมองภาพรวมเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจาที่คาบเกี่ยวมาถึงช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 ด้วยเท่านั้น<sup>49</sup>

พัฒนาการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา คือ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของคู่เจรจา (Post-Ministerial Conference: PMC) ซึ่งจัดขึ้นภายหลังการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงมนิลาในเดือนธันวาคม 1987 ผู้นำรัฐบาลของอาเซียนได้ประชุมพบปะกับนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ ในปีต่อมา หลังจากเสร็จสิ้นการประชุม AMM ประจำปีนั้น รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนก็ประชุม PMC ร่วมกับรัฐมนตรีต่างประเทศของแคนาดา สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา นอกเหนือไปจากรัฐมนตรีต่างประเทศของออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ นับตั้งแต่นั้นมาก็มีชาติคู่เจรจาเพิ่มขึ้นอีก 4 ชาติ คือ เกาหลีใต้ จีน อินเดีย และรัสเซีย นอกจากนั้น ผู้บริหารของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ก็ได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม PMC ในฐานะแขกของประธานอาเซียนด้วย

กระบวนการ PMC ดำเนินการใน 2 ขั้นตอนด้วยกัน ในขั้นตอนแรกรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนร่วมประชุมกับรัฐมนตรีต่างประเทศคู่เจรจาทั้งหมด (ASEAN + 10) ขั้นตอนนี้เป็นการประชุมแบบปิด ซึ่งพิจารณา

<sup>49</sup> ดูสรุปภาพรวมของประเด็นนี้ได้ใน Weatherbee. *Ibid.* pp. 79-91.

ประเด็นระหว่างประเทศต่างๆ กว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง จากนั้นในขั้นที่สองจะเป็นการประชุมระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาแต่ละประเทศ (ASEAN + 1) เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างอาเซียนกับประเทศนั้นๆ เดิมนั้นวาระการเจรจาจำกัดอยู่ที่ความร่วมมือในเรื่องเฉพาะด้านต่างๆ เพราะอาเซียนต่อต้านความพยายามแรกๆ ที่จะขยายขอบเขต PMC ให้รวมถึงด้านการเมืองและความมั่นคงด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ประเด็นด้านนี้ในระดับภูมิภาคมีน้ำหนักความสำคัญเพิ่มมากขึ้นสำหรับคู่เจรจางานชาติ และเพื่อทำให้การเจรจายังคงมีความหมายและความสำคัญอยู่ต่อไป จึงได้มีการขยายการเจรจาให้รวมถึงเรื่องความมั่นคงระดับภูมิภาคด้วย มิติด้านนี้ของ PMC นั้นเองที่เป็นที่มาของการเจรจาด้านความมั่นคงประจำปีซึ่งจัดขึ้นต่างหากในส่วนของเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ในช่วงปีก่อนที่จะมีการประชุม PMC แต่ละครั้ง จะมีการเจรจาที่ดำเนินอยู่ระดับต่างๆ ของการติดต่อประสานงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งคณะกรรมการอาเซียน (ASEAN Committees) ที่ประจำอยู่ในนครหลวงของประเทศคู่เจรจา คณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งถือกันว่าเป็น “ด้านหน้า” ของอาเซียนประกอบด้วยเอกอัครราชทูตอาเซียนที่ประจำอยู่ในประเทศนั้นๆ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการอาเซียนที่ประจำอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ซึ่งเป็นศูนย์การบริหารของสหภาพยุโรป และสำนักงานงานใหญ่ของหน่วยงานสหประชาชาติที่ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การเจรจากับคู่เจรจาแต่ละประเทศจะมีประเทศผู้ประสานงานอาเซียน (ASEAN Country Coordinator) การเจรจากับจีน ญี่ปุ่น อินเดีย และเกาหลีใต้ได้รับการเสริมสร้างให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วยการนำไปผนวกกับการประชุมสุดยอดอาเซียนประจำปี คือ กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมสุดยอดอาเซียน + 1 ในบรรดาประเทศคู่เจรจาเหล่านี้มีเพียงแคนาดาและสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ได้มีการประชุมสุดยอดอย่างเป็นทางการกับผู้นำรัฐบาลอาเซียน Weatherbee สรุปความสำคัญของความสัมพันธ์อาเซียน-คู่เจรจาไว้ดังนี้

“กระบวนการเจรจาของอาเซียน [กับประเทศคู่เจรจา] นับเป็นการเสริมความสนใจของรัฐสมาชิกที่มีต่อความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีกับประเทศคู่เจรจา ซึ่งมีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่าในเชิงปฏิบัติทั้งในทางการเมืองพลเศรษฐกิจ ความตกลงต่างๆ ในระดับอาเซียนจะนำมาปฏิบัติในระดับทวิภาคีเป็นสำคัญ ในหลายกรณีประเทศคู่เจรจาได้เจรจาโครงการความร่วมมือทางยุทธศาสตร์ในระดับทวิภาคี ซึ่งสะท้อนค่าแกลงของการเป็นหุ้นส่วนกับอาเซียนในระดับภูมิภาค ประเทศคู่เจรจายังต้องพิจารณาด้วยว่า

ปัญหาต่างๆ ในระดับทวิภาคีอาจจะมีอิทธิพลต่อการเจรจาในระดับภูมิภาคซึ่งยึดความ  
เป็นเอกภาพของอาเซียนเป็นหลักอย่างไร”<sup>50</sup>

### กิจกรรม 3.2.3

ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนคู่เจรจาเริ่มขึ้นเมื่อใด และปัจจุบันประเทศที่เป็นคู่เจรจาของอาเซียนมีกี่  
ประเทศ

### แนวตอบกิจกรรม 3.2.2

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เริ่มเมื่อประมาณช่วงกลางทศวรรษ 1970 ประเทศแรกที่ทำให้ความตกลงใน  
ลักษณะนี้กับอาเซียนเมื่อ ค.ศ. 1974 คือ ประเทศออสเตรเลีย ปัจจุบันประเทศคู่เจรจาของอาเซียนมีทั้งหมด 10  
ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ รัสเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และสหภาพ  
ยุโรป

---

<sup>50</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, p. 111

### ตอนที่ 3.3

#### อาเซียนในทศวรรษที่ 3: อาเซียนในบรรยากาศสงครามเย็นครั้งใหม่

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 3.3.1 อาเซียนกับวิกฤตการณ์อินโดจีนครั้งใหม่
- 3.3.2 อาเซียนกับมหาอำนาจ
- 3.3.3 ผู้ระเบียบภูมิภาคใหม่เมื่อสงครามเย็นยุติ

#### แนวคิด

1. วิกฤตการณ์อินโดจีนครั้งใหม่เกิดจากรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาในช่วงปลายเดือนธันวาคม 1978 และยึดครองประเทศนี้ไว้ด้วยกำลังทหารอยู่ถึง 10 ปี อาเซียนเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นผิดกฎหมายระหว่างประเทศและไม่สอดคล้องกับแนวทางไม่แทรกแซงในกิจการภายในที่อาเซียนยึดมั่น จึงดำเนินการทางการทูตกดดันให้เวียดนามถอนตัวไปจากกัมพูชา

2. ความสัมพันธ์ของอาเซียนกับชาติมหาอำนาจเป็นประเด็นใหญ่ในพัฒนาการของอาเซียนมาแต่แรกเริ่ม ความเคลื่อนไหว เช่น การออกปฏิญญา ZOPFAN ใน ค.ศ. 1971 และการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนแบบ “คู่เจรจา” ตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษ 1970 เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของอาเซียนกับมหาอำนาจเป็นสำคัญ ช่วงทศวรรษ 1980 สัมพันธภาพดังกล่าวนี้มีพัฒนาการสำคัญที่ทำให้ทั้งสถานะและบทบาทของอาเซียนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รูปแบบความสัมพันธ์กับมหาอำนาจก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญเช่นกัน

3. ความตกลงในปัญหา กัมพูชาเมื่อเดือนตุลาคม 1991 นับเป็นการปูทางไปสู่การยุติการเผชิญหน้าที่ได้ดำเนินมาตลอด 1 ทศวรรษก่อนหน้านั้น การยุติความขัดแย้งครั้งนี้ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเดียวกับที่สงครามเย็นยุติลงได้นำเอเชียตะวันออกเฉียงเข้าสู่ยุคใหม่ อันเป็นยุคแห่งความร่วมมือภายหลังยุคแห่งความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน เมื่อถึงช่วงนี้อาเซียนที่เคยมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคมาแล้วก็จะมียุทธศาสตร์สร้างระเบียบใหม่ขึ้นทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคที่กว้างออกไป คือ เอเชีย-แปซิฟิก ในขณะที่เดียวกันความสัมพันธ์ภายในอาเซียนก็เริ่มก้าวไปสู่อีกระดับหนึ่ง คือ บูรณาการ



## วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายผลกระทบและบทบาทอาเซียนในช่วงวิกฤตการณ์กัมพูชาได้
2. อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับมหาอำนาจสำคัญบางชาติได้
3. อธิบายพัฒนาการของอาเซียนภายหลังปัญหา กัมพูชา และสงครามเย็นยุติ

## ความนำ

ช่วงสิ้นทศวรรษ 1970 นับเป็นจุดเปลี่ยนผ่านสำคัญอีกครั้งหนึ่งในโลกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในระดับโลกนั้นการรุกรานของสหภาพโซเวียตต่ออัฟกานิสถานในเดือนธันวาคม 1979 กล่าวได้ว่ามีผลทำให้บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศหวนกลับไปสู่สงครามเย็นครั้งใหม่ [และจริงๆ แล้วเกือบตลอดช่วงทศวรรษ 1970 สหภาพโซเวียตได้พยายามขยายอิทธิพลของตน โดยเฉพาะใน โลกที่สาม (Third World) อย่างกว้างขวาง] ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ความขัดแย้งจีน-เวียดนาม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงความขัดแย้งจีน-โซเวียต ก็เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อความขัดแย้งเวียดนาม-กัมพูชาซึ่งปะทุขึ้นเกือบจะในทันทีที่สงครามเวียดนามสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1975 การรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาในเดือนธันวาคม 1978 ประกอบกับบรรยากาศตึงเครียดในโลกในช่วงปีต่อมา กล่าวได้ว่าอาเซียนตกไปอยู่ในบรรยากาศสงครามเย็นอีกครั้งหนึ่ง

ในที่นี้จะมุ่งความสนใจไปที่ความขัดแย้งและเผชิญหน้าที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังการรุกรานของเวียดนามเท่านั้น ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ในบรรยากาศสงครามเย็นครั้งใหม่ชาติที่เคยเป็นมิตรและศัตรูในสงครามเย็นที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้ ได้เปลี่ยนข้างเปลี่ยนฝ่ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนและเวียดนามกลับกลายมาเป็นศัตรูกัน และได้หันไปคืนดีกับสหรัฐอเมริกาเมื่อสัมพันธ์ภาพกับสหภาพโซเวียตถึงจุดแตกหักเมื่อ 1 ทศวรรษก่อนหน้านั้น ทั้งจีนและสหรัฐอเมริกาก็ให้การสนับสนุนอาเซียนในการเผชิญกับเวียดนามที่ยึดครองกัมพูชาไว้ด้วยกำลังทหารตั้งแต่นั้น ค.ศ. 1979 ในเรื่องสุดท้ายของตอนนี้เราจะพิจารณาว่าอาเซียนได้เข้าสู่ระเบียบใหม่ในภูมิภาคภายหลังสงครามเย็นอย่างไร

### เรื่องที่ 3.3.1

#### อาเซียนกับวิกฤตการณ์อินโดจีนครั้งใหม่

ความขัดแย้งครั้งใหม่ในอินโดจีน ซึ่งมักเรียกกันในขณะนั้นว่า “สงครามอินโดจีนครั้งที่ 3” เป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามด้านหนึ่ง ซึ่งเชื่อมโยงมาถึงความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาอีกด้านหนึ่ง ดังกล่าวแล้วข้างต้น ความขัดแย้งทั้ง 2 ด้านนี้มีความเป็นมายาวนานและซับซ้อน<sup>51</sup> อย่างไรก็ตามปัญหาที่เผชิญหน้าอาเซียนตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 คือปัญหาที่กัมพูชาที่เป็นผลมาจากการที่เวียดนามใช้กำลังทหาร โคนล้มระบอบปกครองพลพต (Pol Pot)<sup>52</sup> และจัดตั้งรัฐบาลที่สนับสนุนเวียดนามขึ้นในพนมเปญในเดือนมกราคม 1979 ปฏิกริยาของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอาเซียนขณะนั้นจึงออกมาในลักษณะของการมีท่าทีหวาดระแวงและต่อต้าน ดังนั้น ขณะที่เวียดนามยืนยันมั่นคงหนักแน่นว่าสถานการณ์ในกัมพูชาเปลี่ยนแปลงกลับกลายไม่ได้แล้ว (Irreversible) อาเซียนไม่มีหนทางเลือกอื่นใดนอกจากจะยอมรับสภาพที่เกิดขึ้น อาเซียนก็ยืนยันหนักแน่นเช่นกันว่า เวียดนามต้องถอนทหารออกไปจากกัมพูชาโดยไม่มีเงื่อนไข<sup>53</sup>

สถานการณ์หลัง ค.ศ. 1979 จึงเป็นการเผชิญหน้าทางการเมืองและการทูตระหว่างฝ่ายเวียดนามและระบอบปกครองใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้นในพนมเปญและมีชื่อเรียกขณะนั้นว่า “สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา” (People’s Republic of Kampuchea: PRK) กับอาเซียน ฝ่ายเวียดนาม-PRK มีกลุ่มโซเวียตให้การสนับสนุน ขณะที่อาเซียนได้รับความร่วมมือจากจีนและสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ เขมรแดงที่นำกำลังส่วนใหญ่หนีไปทางพรมแดนไทยก่อนที่กองทัพเวียดนามจะรุกถึงกรุงพนมเปญ ก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและกลับมาต่อสู้ในแบบกองโจรกับฝ่ายเวียดนาม-PRK สถานการณ์ดังกล่าวนี้ดำเนินยืดเยื้อเป็นเวลาดลอดช่วงทศวรรษภายหลัง ค.ศ. 1979

<sup>51</sup> ผู้สนใจประเด็นเรื่องนี้โปรดดู Nayan Chanda. (1988). *Brother Enemy: The War After the War, A History of Indochina Since the Fall of Saigon*. New York: Collier Books.

<sup>52</sup> ชื่อทางการของระบอบปกครองนี้ คือ กัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) แต่มักเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “เขมรแดง” (Khmer Rouge) ซึ่งมีพลพต [ชื่อเดิม ซาลต ซอร์ (Saloth Sar)] เป็นผู้นำ

<sup>53</sup> ข้อเขียนที่สะท้อนท่าทีทางนโยบายของอาเซียนขณะนั้น ได้อย่างชัดเจนมีเหตุผลน่าฟังที่สุดคือ Kishore Mahbubani. “The Kampuchean Problem: A Southeast Asian Perception”. *Foreign Affairs*. Winter 1983-1984.

ผู้ที่ไม่ยอมรับความชอบธรรมของระบอบ PRK นอกจากจะได้แก่อาเซียนและประชาคมโลกส่วนใหญ่แล้ว ที่สำคัญคือกลุ่มต่อต้านที่เป็นชาวกัมพูชาด้วยกันเอง กลุ่มต่อต้านเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มเขมรเสรี (Khmer Serei) ที่มีชื่อทางการว่า “แนวร่วมปลดแอกแห่งชาติประชาชนเขมร” (Khmer People’s National Liberation Front: KPNLF)<sup>54</sup> มีนายซอน ซานน์ (Son Sann) อดีตนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญรวมทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยเจ้าสีหนุ (Sihanouk)<sup>54</sup> เป็นผู้นำ อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มเจ้าสีหนุที่มีชื่อทางการว่า “แนวร่วมแห่งชาติเพื่อกัมพูชาที่เป็นเอกราช เป็นกลาง สันติและร่วมมือ” (National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Co-operative Cambodia) หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปขณะนั้นในชื่อย่อจากภาษาฝรั่งเศส “FUNCINPEC” อย่างไรก็ดี กลุ่มที่เป็นกำลังต่อต้านที่เข้มแข็งที่สุดก็ยังคงได้แก่เขมรแดง ที่มาใช้ชื่อว่า “พรรคกัมพูชาประชาธิปไตย” (Party of Democratic Kampuchea – PDK)<sup>55</sup>

กลุ่มต่อต้านเหล่านี้มิได้มีความผูกพันหรือมีการร่วมประสานงานกันแต่อย่างใด แต่ละกลุ่มนอกจากจะมีกองกำลังของตนเองแล้วยังแบ่งกันควบคุมค่ายผู้ลี้ภัยที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาด้วย อย่างไรก็ดี ในเดือนมิถุนายน 1982 อาเซียน โดยเฉพาะรัฐบาลสิงคโปร์และไทย ได้กดดันกลุ่มต่อต้านเหล่านี้ให้ร่วมกันจัดตั้ง “รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย” (Coalition Government of Democratic Kampuchea – CGDK) โดยมีเจ้าสีหนุเป็นผู้นำเพื่อผลในทางการทูต กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐบาลผสมครั้งนี้มิได้หวังผลในแง่ของการร่วมมือประสานการสู้รบ (อาเซียนยืนยันโดยตลอดว่าไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง) มากเท่ากับในแง่ของการยอมรับทางสากล ทั้งนี้เพราะหากมิให้ฝ่ายต่อต้านอีก 2 ฝ่าย คือ เขมรเสรีและกลุ่มเจ้าสีหนุ เข้ามาร่วมเป็นรัฐบาลผสม ก็คงยากที่จะระงับการทูตเพื่อรักษาที่นั่งของกัมพูชาประชาธิปไตยในสหประชาชาติไว้ การรักษาที่นั่งนี้ไว้ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการไม่ให้การรับรองระบอบ PRK ในพนมเปญ<sup>56</sup>

สถานการณ์เผชิญหน้าทั้งทางการทูตและทางทหารดำเนินยึดเหนี่ยวจนกลายเป็นภาวะขงกัณ แม้ฝ่ายเวียดนาม-PRK จะประสบความสำเร็จในการกำจัดกวาดล้างกองกำลังฝ่ายต่อต้านตามฐานที่มั่นสำคัญๆ ในช่วง ค.ศ. 1984-1985 แต่ก็ยังไม่สามารถจะเอาชนะได้เด็ดขาด ในทำนองเดียวกัน แม้ฝ่ายอาเซียนจะประสบความสำเร็จในการระดมเสียงสนับสนุนในสหประชาชาติในการรักษาที่นั่งของกัมพูชาประชาธิปไตยในองค์การ

---

<sup>54</sup> สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ เสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่ ค.ศ. 1941 ขณะที่กัมพูชายังอยู่ภายใต้ระบอบปกครองอาณานิคมฝรั่งเศส แต่ทรงสละราชสมบัติใน ค.ศ. 1955 เพื่อจะเข้ามามีบทบาททางการเมือง และเสด็จกลับมาขึ้นครองราชย์ใหม่อีกภายหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1993 ในที่นี้จะเรียกพระนามของพระองค์ขณะที่มิได้ทรงอยู่ในราชสมบัติว่า “เจ้าสีหนุ”

<sup>55</sup> ชีระ นุชเปียม. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: คบไฟ. น. 146-150.

<sup>56</sup> *เรื่องเดียวกัน*. น. 150.

นี้ไว้ได้โดยตลอด แต่ความสำเร็จดังกล่าวนี้ก็มิได้ทำให้เวียดนามเปลี่ยนท่าทียืนหยัดที่จะให้ประชาคมโลกให้การรับรอง PRK

จนกระทั่งช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1980 เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงสำคัญทั้งในบรรยากาศของการเมืองระหว่างประเทศและในประเทศที่เกี่ยวข้องต่างๆ นั่นเอง ที่ปัญหาแกมพูชาซึ่งเป็นการเผชิญหน้ากันทางทหารและทางการทูตเริ่มคลี่คลายไปในทิศทางแสวงหาวิธีการเจรจาทำความเข้าใจ “การปรองดองแห่งชาติ” (National Reconciliation) ความเคลื่อนไหวในทิศทางนี้ ซึ่งต่อมาเรียกเป็นภาษาทางการทูตว่า “กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) ประกอบด้วยการเจรจาหลายต่อหลายครั้ง ตั้งแต่การพบปะเจรจาระหว่างเจ้าสีหนุและฮุนเซน (Hun Sen) นายกรัฐมนตรีของ PRK<sup>57</sup> ไปจนถึงการประชุมเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างฝ่ายต่างๆ ขึ้นที่กรุงปารีส (Paris Conference on Cambodia: PCC) ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 1990 โดยมีอินโดนีเซียและฝรั่งเศสเป็นประธานร่วม และมีชาติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมการประชุมด้วย<sup>58</sup>

เราจะไม่กล่าวถึงความเคลื่อนไหวต่างๆ เหล่านี้ในรายละเอียด จึงเพียงแต่จะสรุปว่า การเจรจาหลายต่อหลายครั้งที่เกิดขึ้น ไม่สามารถทำให้แกมพูชาฝ่ายต่างๆ ตกลงกันได้ ทำให้ในที่สุดมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ (Perm Five) จึงตัดสินใจเข้ามายุ่งเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชา คณะมนตรีความมั่นคงได้ประชุมกันในปัญหาแกมพูชาเป็นครั้งแรกในเดือนมกราคม 1990 และตกลงในหลักการให้สหประชาชาติเข้าไปมีบทบาทในการฟื้นฟูสันติภาพและก่อให้เกิดความปรองดองแห่งชาติขึ้นในประเทศนี้

ความเคลื่อนไหวสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สามารถบรรลุความตกลงในปัญหาแกมพูชาได้ในที่สุดคือการถอนทหารของเวียดนามไปจากแกมพูชา เวียดนามแสดงเจตนาชัดเจนดังกล่าวตั้งแต่เดือนมกราคม 1989 ว่า จะถอนกำลังของตนออกไปในกันยายนปีเดียวกันนั้น ในเดือนเดียวกับที่เวียดนามแสดงเจตนาชัดเจนดังกล่าวนี้อุนเซนก็เดินทางไปกรุงเทพฯ เพื่อพบปะกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีของไทยขณะนั้น ที่ก่อนหน้านี้ได้แสดงความมุ่งหวังที่จะ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามค้า” ความเคลื่อนไหวเหล่านี้แสดงถึงสถานการณ์ที่ผ่อนคลายลงในช่วงที่สหภาพโซเวียตใกล้ล่มสลาย และในสถานการณ์นี้เองที่เวียดนามถอนทหารของตนออกไปจากแกมพูชาเมื่อวันที่ 26 กันยายน 1989<sup>59</sup>

<sup>57</sup> การเจรจาดังกล่าวนี้มีขึ้นหลายครั้งตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 1987 เมื่อเริ่มมีการเจรจาครั้งแรกที่กรุงปารีส จนกระทั่งมีการเจรจาล่าสุดท้ายที่กรุงเทพฯ ในเดือนพฤษภาคม 1990 การพบปะเจรจาหลายต่อหลายครั้งโดยสลับไปมาระหว่างปารีส จาการ์ตาและกรุงเทพฯ มิได้ส่งผลในแง่ที่เป็นความตกลงในเรื่องสำคัญใดๆ

<sup>58</sup> ชีระ นุชเปียม. *เรื่องเดียวกัน*. น. 161-166. และโปรดดูเพิ่มเติมใน Sebastian Strangio. (2014). *Hun Sen's Cambodia*. Chiang Mai: Silkworms. pp. 37-41.

<sup>59</sup> Strangio. *Ibid.* p. 39.

คำริที่จะให้สหประชาชาติเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหากัมพูชามาจากนายเกรธ เอฟเวนส์ (Gareth Evans) รัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลียในขณะนั้น อันเป็นข้อเสนอที่จะให้สหประชาชาติเข้าไป “ปกครอง” กัมพูชาเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่รัฐบาลที่ชอบธรรมและได้รับการยอมรับขึ้นมาปกครองบริหารประเทศต่อไป โดยอาศัยข้อเสนอนี้เองที่ในที่สุดในเดือนสิงหาคม 1990 คณะมนตรีความมั่นคงก็ให้ความเห็นชอบแผนสันติภาพสหประชาชาติ (UN Peace Plan) ที่กำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็น “กรอบการดำเนินงาน” (Framework Document) สำหรับให้มีการตกลงทางการเมืองสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Political Settlement) ในกัมพูชา สาระสำคัญของ “กรอบ” ดังกล่าวมีดังนี้

- การดำเนินการชั่วคราวด้านการปกครองบริหารกัมพูชาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง
- การจัดการด้านการทหารในช่วงเวลาดังกล่าว
- การจัดให้มีการเลือกตั้งโดยการอำนวยการของสหประชาชาติ
- การให้การคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน
- การให้หลักประกันโดยนานาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงเสนอแผนสันติภาพดังกล่าวนี้ให้แก่กัมพูชาฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันอยู่ในลักษณะที่เป็นการยื่นคำขาดว่า หากจะยอมรับแผนนี้ก็จะต้องรับไปทั้งหมดโดยไม่มีเงื่อนไข กลุ่มกัมพูชาทั้ง 4 ฝ่ายตกลงยอมรับหลักการทั้งหมดของแผนสันติภาพสหประชาชาติเมื่อเดือนธันวาคม 1990 แต่กว่าจะมีการตกลงกันได้ ในรายละเอียดต่างๆ ในขั้นสุดท้ายก็ล่วงมาถึงเดือนสิงหาคมปีต่อมา หลังจากมีการเจรจาต่อรองกันอีกหลายต่อหลายรอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาในช่วงเดือนมิถุนายน-สิงหาคมที่พญาและปักกิ่ง ความตกลงนี้เองที่ทำให้ในที่สุดมีการจัดทำสนธิสัญญาที่มีชื่อทางการว่า “ข้อตกลงเรื่องความตกลงทางการเมืองสมบูรณ์แบบในปัญหาความขัดแย้งกัมพูชา” (Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict” หรือที่มักเรียกกันย่อๆ ตามสถานที่ที่มีการลงนามเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 1991 คือ กรุงปารีส ว่า “ข้อตกลงปารีส” (Paris Agreements) ข้อตกลงนี้ประกอบด้วย 4 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

- ข้อตกลงให้มีการตกลงทางการเมืองสมบูรณ์แบบและให้สหประชาชาติเข้าไปรักษาสันติภาพโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “องค์อำนาจชั่วคราวสหประชาชาติในกัมพูชา” (UN Transitional Authority in Cambodia – UNTAC)

- ข้อตกลงยืนยันเอกราช อธิปไตย บูรณภาพทางดินแดน และความเป็นกลางของกัมพูชา

- ข้อตกลงว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศกัมพูชาภายหลังการเข้าไปดำเนินงานของสหประชาชาติ

- “The Final Act” ซึ่งเป็นบทเกริ่นนำข้อตกลงทั้ง 3 ฉบับข้างต้น

ฉากสุดท้ายของปัญหาแก้มพูชาคือการที่ UNTAC เข้าไปดำเนินการตามภารกิจที่กำหนด ภารกิจสำคัญซึ่งสามารถดำเนินการลุ่่วงไปได้ด้วยดี คือ การจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในแก้มพูชาเมื่อเดือนพฤษภาคม 1993 เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจกำหนดชะตาชีวิตทางการเมืองของตนเอง เราจะไม่กล่าวถึงการดำเนินงานในช่วงสุดท้ายนี้<sup>60</sup> แต่ต้องย้ำว่า ถึงแม้ภารกิจขั้นสุดท้ายในแก้มพูชาจะอยู่ในความรับผิดชอบของสหประชาชาติ แต่อาเซียนมีบทบาทสำคัญยิ่งในการปูทางไว้สำหรับการตกลงกันในเรื่องนี้ โดยเฉพาะด้วยการทำให้แก้มพูชาฝ่ายต่างๆ เข้ามาเจรจาสันติภาพสามารถตกลงกันเองได้ในที่สุด (แม้ว่าต่อมาฝ่ายเขมรแดงจะถอนตัวจากกระบวนการสันติภาพ) และการไม่ปล่อยให้การรุกรานและยึดแก้มพูชาเป็นสิ่งที่สำเร็จไปแล้วและต้องเป็นที่ยอมรับ

### กิจกรรม 3.3.1

วิกฤตการณ์ปัญหาแก้มพูชามีลักษณะอย่างไร

#### แนวตอบกิจกรรม 3.3.1

วิกฤตการณ์แก้มพูชาเกิดจากการรุกรานและยึดครองประเทศนี้ไว้โดยเวียดนามในช่วงสิ้น ค.ศ. 1978 สถานการณ์หลัง ค.ศ. 1979 จึงเป็นการเผชิญหน้าทั้งทางการเมืองและการทูตระหว่างฝ่ายเวียดนามและระบอบปกครองใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้นในพนมเปญและมีชื่อเรียกขณะนั้นว่า “สาธารณรัฐประชาชนแก้มพูชา” กับอาเซียน ฝ่ายเวียดนาม-PRK มีกลุ่มโซเวียตให้การสนับสนุน ขณะที่อาเซียนได้รับความร่วมมือจากจีนและสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ เขมรแดงที่นำกำลังส่วนใหญ่หนีไปทางพรมแดนไทยก่อนที่กองทัพเวียดนามจะรุกถึงกรุงพนมเปญก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและกลับมาต่อสู้ในแบบกองโจรกับฝ่ายเวียดนาม-PRK สถานการณ์ดังกล่าวนี้ดำเนินยึดเยื้อเป็นเวลาตลอดช่วงทศวรรษภายหลัง ค.ศ. 1979

<sup>60</sup> โปรดดูสรุปการดำเนินงานของ UNTAC ใน ธีระ นุชเปียม, *เรื่องเดียวกัน*, น. 42-61.

### เรื่องที่ 3.3.2

#### อาเซียนกับมหาอำนาจ

ความสัมพันธ์ของอาเซียนกับชาติมหาอำนาจเป็นประเด็นใหญ่ในพัฒนาการของอาเซียนมาแต่แรกเริ่ม เราได้เห็นแล้วว่า ความเคลื่อนไหว เช่น การออกปฏิญญา ZOPFAN ใน ค.ศ. 1971 และการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนแบบ “คู่เจรจา” ตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษ 1970 เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของอาเซียนกับมหาอำนาจเป็นสำคัญ ในช่วงทศวรรษ 1980 สัมพันธภาพดังกล่าวนี้มีพัฒนาการสำคัญที่ทำให้ทั้งสถานะและบทบาทของอาเซียนเปลี่ยนไปอย่างมาก รูปแบบความสัมพันธ์กับมหาอำนาจก็เปลี่ยนไปอย่างสำคัญเช่นกัน

ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดจากการรุกรานของเวียดนามต่อประเทศนี้ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 เป็นบททดสอบสำคัญของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในอาเซียน เราได้เห็นแล้วว่าปัญหานี้ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องหวนกลับไปสู่การแบ่งฝ่ายเผชิญหน้ากันอีกครั้งตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษต่อมา ฝ่ายหนึ่งคืออาเซียน ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาและจีน (ที่กลับมาคืนดีกับสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970) ให้การสนับสนุน และอีกฝ่ายหนึ่งคือเวียดนามและชาติพันธมิตรอินโดจีนที่สหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก (รวมทั้งชาติอื่นๆ อีกบางชาติ เช่น อินเดีย) ให้การสนับสนุน

ความขัดแย้งครั้งนี้แสดงให้เห็นความสามารถของอาเซียนทั้งในด้านการมีบทบาททางการทูตร่วมกัน และในการจัดการกับความขัดแย้ง ประสบการณ์ของช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อประกอบกับความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศนี้ในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ ส่งผลต่ออาเซียนในหลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะที่ทำให้สถานะและบทบาทระหว่างประเทศของอาเซียนโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับอย่างมาก

สิ่งที่ตามมากับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ ความมั่นใจในตัวเองของอาเซียนมีมากขึ้น ทั้งความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการได้รับการยอมรับเช่นนั้นทำให้อาเซียนมั่นใจว่าจะสามารถจัดการกับการคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค (อย่างที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้วในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ) ความมั่นใจเช่นนี้ที่มีส่วนทำให้อาเซียนพยายามขยายความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงออกไปสู่ภูมิภาคระดับกว้างขึ้น คือ เอเชียแปซิฟิก ทั้งประสบการณ์ความสัมพันธ์ในบรรดาชาติสมาชิกด้วยตนเอง และบทบาทในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทำให้ชาติอาเซียนตระหนักในความสำคัญของการดำเนินงานโดยอาศัยความไว้เนื้อเชื่อใจ การสร้างความมั่นใจแก่กัน และการมีฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องร่วมกัน อันเป็นรากฐานของวิถีอาเซียน



และมั่นใจว่าการดำเนินงานในแนวทางนี้สามารถจะขยายไปสู่ภูมิภาคในระดับกว้างดังกล่าวได้ เราจะขยายความในประเด็นนี้ต่อไปในเรื่องต่อไป

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจและสถานะด้านความมั่นคงที่สร้างความมั่นใจดังกล่าวแล้ว ยังมีผลให้ชาติอาเซียนตระหนักในความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ นับสำคัญโดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจก็คือ การมุ่งที่ “การเจรจา” (Dialogue) มากกว่า “การพึ่งพา” (Dependence) อย่างที่เคยเป็นมาในอดีต การขยายแวดวงประเทศ “คู่เจรจา” ออกไปในหลายภูมิภาค ครอบคลุมทั้งประเทศในทวีปอเมริกา ยุโรป และเอเชีย แสดงให้เห็นศักยภาพและความสำคัญของอาเซียนทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

ในที่นี่เราคงไม่สามารถกล่าวถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับชาติมหาอำนาจแต่ละชาติได้ (เฉพาะชาติที่เป็นคู่เจรจาก็มีถึง 10 ชาติ)<sup>61</sup> อย่างไรก็ตาม มีบางชาติที่ควรกล่าวถึงในที่นี่พอเป็นสังเขป คือ สหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น<sup>62</sup> เพื่อให้ภาพรวมกว้างๆ โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวต่อสำคัญช่วงหนึ่งในพัฒนาการของอาเซียน ว่าชาติเหล่านี้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไรและมีผลกระทบสำคัญอะไรต่ออาเซียนบ้าง

สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทสำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ประมาณสิ้นทศวรรษ 1940 เราได้เห็นแล้วว่า การเข้ามามีบทบาทของสหรัฐอเมริกามีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับสงครามเย็นในเอเชีย ภายหลังจากชัยชนะของคอมมิวนิสต์บนแผ่นดินใหญ่จีน สหรัฐอเมริกานั้นถือได้ว่าเป็นแรงกระตุ้นเริ่มแรกให้เกิดการเคลื่อนไหวในแนวภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพราะมีบทบาทสำคัญในการก่อตั้ง SEATO ขึ้นใน ค.ศ. 1954 แม้ว่าองค์การระดับภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีลักษณะเป็นพันธมิตรทางการ และมีชาติในภูมิภาคเพียง 2 ชาติ คือ ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ เข้าร่วมเป็นสมาชิก แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นสำคัญก่อนที่จะมีองค์การระดับภูมิภาคแท้จริง คือ อาเซียนเกิดขึ้นในเวลาต่อมา

สหรัฐอเมริกามีแนวนโยบายชัดเจนในการสนับสนุนบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคเหมือนเช่นที่ได้สนับสนุนบูรณาการระดับภูมิภาคในยุโรปมาตั้งแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ในด้านความสัมพันธ์กับอาเซียนนั้นสหรัฐอเมริกามีฐานะเป็นคู่เจรจามาแล้วถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2017) เป็นเวลา 40 ปี เหตุการณ์และพัฒนาการสำคัญบางส่วนในความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐ ได้แก่ การร่วมเป็นประเทศคู่เจรจากับอาเซียนใน ค.ศ. 1977 ในปีต่อมาประธานาธิบดีคาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ได้พบปะกับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงวอชิงตัน ซึ่งนับเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน-สหรัฐครั้งแรก การประชุมครั้งนี้ถือเป็น “การเจรจา” ในฐานะคู่เจรจายเป็นครั้งแรก ใน ค.ศ. 1979 รัฐมนตรีต่างประเทศไซริส แวนซ์ (Cyrus Vance) เข้าร่วมประชุม

<sup>61</sup> Weatherbee ให้ภาพชาติมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทสำคัญบางชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โปรดดู Weatherbee. *Ibid.* pp. 45-53.

<sup>62</sup> ภาพรวมความสัมพันธ์อาเซียนกับมหาอำนาจสำคัญหลายชาติโดยเฉพาะจากข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประสบการณ์ส่วนตัวในฐานะนักการทูตของกิซอร์ มาห์บูบानी ได้นำเสนอไว้ใน Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.*

รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่บาหลี ซึ่งเป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐและรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน และในช่วง ค.ศ. 1980-2000 ทั้ง 2 ฝ่ายจัดให้มีการเจรจาทั้งสิ้น 16 ครั้ง<sup>63</sup>

ช่วงหลังจากนั้นความสัมพันธ์ก็ดำเนินต่อมาอย่างต่อเนื่องโดยมีพัฒนาการสำคัญๆ เช่น ใน ค.ศ. 2008 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกนอกอาเซียนที่แต่งตั้งเอกอัครราชทูตดูแลอาเซียนโดยตรง และมีการจัดตั้งคณะทูตประจำอาเซียนที่จากร์ตาใน ค.ศ. 2010 และแต่งตั้งเอกอัครราชทูตมาประจำในปีต่อมา นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2009 สหรัฐอเมริกาก็เข้าร่วมในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (TAC) ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถเข้าร่วมประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) ได้<sup>64</sup>

จีน มีความสัมพันธ์กับชาติต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มายาวนานกว่าชาติใด (ยกเว้นอินเดีย) แต่สัมพันธภาพทางการระหว่างจีนกับประเทศอาเซียนเดิม 5 ประเทศ (ยกเว้นอินโดนีเซียและสิงคโปร์) เริ่มต้นขึ้นเมื่อประมาณกลางทศวรรษ 1970 นี้เอง และจนกระทั่งปลายทศวรรษจึงมีความร่วมมือใกล้ชิดในกรณีกัมพูชา ก่อนหน้าที่จะมีสัมพันธภาพทางการทุกด้านนั้นจีนและอาเซียนอยู่กันคนละค่ายทางการเมืองและอุดมการณ์ในสงครามเย็น<sup>65</sup> แต่แม้กระทั่งเมื่อมีความร่วมมือใกล้ชิดในปัญหาที่กัมพูชาก็ยังมีบางชาติในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อินโดนีเซีย ที่ยังหวาดระแวงไม่ไว้ใจจีนอย่างมาก ในกรณีของอินโดนีเซียนั้นความหวาดระแวงมีต้นตอมาจากการที่จีนถูกมองว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ *Gestapu* ใน ค.ศ. 1965 ที่ได้กล่าวถึงแล้ว

ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างจีนกับอาเซียนกล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นนี้เอง โดยเฉพาะเมื่อนายเถียน จีเจิน (Qian Qichen) รัฐมนตรีต่างประเทศจีนขณะนั้นได้เข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนกรกฎาคม 1991 ในฐานะแขกของรัฐบาลมาเลเซีย ในครั้งนั้นเขาได้แสดงความสนใจที่จะร่วมมือกับอาเซียนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน จากการริเริ่มในครั้งนี้เองที่ทำให้จีนได้เป็นคู่เจรจาของอาเซียนโดยสมบูรณ์เมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงจาการ์ตาในเดือนกรกฎาคม 1996

<sup>63</sup> “United States-ASEAN: 40<sup>th</sup> Anniversary Facts”, *U.S. Mission to ASEAN* <https://asean.usmission.gov/united-states-asean-40th-anniversary/> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>65</sup> ดู ชีระ นุชเปี่ยม. (2542). “จีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. ใน *จีนในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง*. ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู (บรรณาธิการ). ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 274-308.

และจากนั้นความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกันก็พัฒนาเรื่อยมา<sup>66</sup> โดยเฉพาะในปีต่อมาหลังจากเกิดวิกฤตการเงินเอเชียในปีนั้น จีนมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งอาเซียน + 3 และที่สำคัญคือจีนเป็นชาติมหาอำนาจชาติแรกที่เสนอให้มีการทำความตกลงการค้าเสรีจีน-อาเซียน (free trade agreement: FTA) นายกรัฐมนตรีหู หงจี้ (Zhu Rongji) เสนอความคิดเรื่องนี้ ณ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน-จีนที่สิงคโปร์ในเดือนพฤศจิกายน 2000 และในปีต่อมาจีนก็เสนอเรื่องนี้มาอย่างเป็นทางการให้แก่ที่ประชุมอาเซียนที่บรูไน การดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน (China-ASEAN Free Trade Area) ดำเนินการเสร็จสิ้นและมีผลดำเนินงานเมื่อเดือนมกราคม 2010<sup>67</sup>

แม้ว่าเมื่อถึงปัจจุบันจีนกับชาติอาเซียนหลายชาติมีกรณีพิพาทจากการอ้างสิทธิ์ทับซ้อนในทะเลจีนใต้ แต่ข้อสังเกตของ Weatherbee เมื่อหลายปีก่อนก็น่าจะยังมีความสำคัญอยู่ นั่นคือ “...มีสำนึกปรากฏอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า จีน – ซึ่งเป็นประเทศใหญ่โตและอยู่ใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ – จะเป็นมหาอำนาจที่ต้องคำนึงถึงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต ความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวเข้ากับอนาคตเช่นนั้นจะมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้-จีนในปัจจุบัน”<sup>68</sup> ปัจจุบันปัญหาใหญ่ที่อาเซียนต้องคำนึงถึงนอกจากจะ ได้แก่ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้แล้ว คือการแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ โดยที่ในขณะนี้ฝ่ายสหรัฐรู้สึกว่าการกำลังเป็นฝ่ายสูญเสียอิทธิพลในการแข่งขันครั้งนี้<sup>69</sup>

ญี่ปุ่น เป็นอีกชาติหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มายาวนาน ในยุคสมัยของเรานั้น ทุนญี่ปุ่นมีส่วนสำคัญยิ่งในการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค จนกล่าวกันว่า “ครั้งหนึ่งญี่ปุ่นเคยเป็นเครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนการเติบโตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุนโดยตรง (FDI) และความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ได้ทำให้ญี่ปุ่นเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจหลัก [ของภูมิภาคนี้]”<sup>70</sup>

<sup>66</sup> “Overview of ASEAN-China Dialogue Relations”, *ASEAN Secretariat Information Paper*, April 2017, available at <http://asean.org/storage/2016/01/Overview-of-ASEAN-China-Relations-April-2017.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>67</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* pp. 99-100.

<sup>68</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 48.

<sup>69</sup> Mark Valencia, “Is America Losing the Soft Power Contest in Southeast Asia?”, *The Diplomat*, 12 August 2017 <https://thediplomat.com/2017/08/is-america-losing-the-soft-power-contest-in-southeast-asia/> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>70</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 49.

ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นในฐานะคู่เจรจาอย่างไม่เป็นทางการของอาเซียนเริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1973 และต่อมาสัมพันธภาพดังกล่าวได้รับการยกระดับเป็นทางการในเดือนมีนาคม 1977 เมื่อมีการจัดประชุมอาเซียน-ญี่ปุ่น (ASEAN-Japan Forum) ขึ้น จากนั้นสัมพันธภาพก็มีความก้าวหน้าสำคัญทุกด้านทั้งการเมือง-ความมั่นคง เศรษฐกิจ-การเงิน และสังคม-วัฒนธรรม<sup>71</sup>

ญี่ปุ่นแสดงท่าทีทางนโยบายของตนต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในระหว่างการเยือนภูมิภาคนี้ของนายกรัฐมนตรีฟูงูดา เขาได้เข้าร่วมประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเป็นการประชุมสุดยอดครั้งแรกของผู้นำอาเซียนและผู้นำประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกอาเซียน หลังจากนั้น ในระหว่างการเยือนประเทศฟิลิปปินส์ฟูงูดามีคำแถลงที่เรียกกันต่อมาว่า “หลักการฟูงูดา” (Fukuda Doctrine) อันเป็นหลักการด้านการทูตของญี่ปุ่นต่ออาเซียน ประกอบด้วย 1) ญี่ปุ่นปฏิเสธบทบาทมหาอำนาจทางทหาร 2) ญี่ปุ่นจะเสริมสร้างสัมพันธภาพแห่งการมีความมั่นใจและไว้นใจเชื่อใจต่อกันแบบ “ใจถึงใจ” (heart-to-heart) และ 3) ญี่ปุ่นจะเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมของอาเซียน ในปีต่อมามีการจัดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน-ญี่ปุ่น อันนับเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือในฐานะที่เป็นประเทศคู่เจรจาประเทศแรกของอาเซียน<sup>72</sup>

ญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับมหาอำนาจอีก 2 ชาติที่ได้กล่าวแล้ว คือ จะยังเป็นมหาอำนาจสำคัญในภูมิภาคนี้ต่อไปในอนาคตแม้ว่าอิทธิพลญี่ปุ่นจะตกต่ำลงไปในปัจจุบัน จากบางทัศนะปัญหาสำคัญประการหนึ่งของญี่ปุ่นเป็นปัญหาทางวัฒนธรรม นั่นคือ การขาดการเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์อย่าง “ใจถึงใจ” อย่างแท้จริงเพราะญี่ปุ่นปิดกั้นตนเองจากคนอื่นที่คนญี่ปุ่นมองว่าด้อยกว่าในทางวัฒนธรรม กล่าวอย่างตรงไปตรงมาคือ “ญี่ปุ่นไม่เคยปฏิบัติต่ออาเซียนอย่างให้การเคารพ”<sup>73</sup> นอกจากนี้ ญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับการก้าวขึ้นมาบิบทบาทโคเด้นของจีน สำหรับอาเซียนนั้นการแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนกับญี่ปุ่นก็จะเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งเช่นกัน

### กิจกรรม 3.3.2

<sup>71</sup> “Overview of ASEAN-Japan Dialogue Relations”, 8 March 2017

Available at <http://asean.org/storage/2012/05/Overview-ASEAN-Japan-Relations-As-of-8-March-2017.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>72</sup> “Japan-ASEAN Friendship and Cooperation: Shared Vision, Shared Identity, Shared Future”, *Mission of Japan to ASEAN* (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015). p. 2.

<http://www.asean.emb-japan.go.jp/documents/20150402%20pamphlet.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>73</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* p. 120.

## ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างจีนกับอาเซียนเริ่มขึ้นเมื่อใด

### แนวตอบกิจกรรม 3.3.2

ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างจีนกับอาเซียนกล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นนี้เอง โดยเฉพาะเมื่อนายเทียน ฉีเฉิน (Qian Qichen) รัฐมนตรีต่างประเทศจีนขณะนั้นได้เข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนกรกฎาคม 1991 ในฐานะแขกของรัฐบาลมาเลเซีย ในครั้งนั้นเขาได้แสดงความสนใจที่จะร่วมมือกับอาเซียนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน จากการริเริ่มในครั้งนี้องค์ที่ทำให้จีนได้เป็นคู่เจรจาของอาเซียนโดยสมบูรณ์เมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงจาการ์ตาในเดือนกรกฎาคม 1996 และจากนั้นความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกันก็พัฒนาเรื่อยมา

### เรื่องที่ 3.3.3

#### สู่ระเบียบภูมิภาคใหม่เมื่อสงครามเย็นยุติ

ความตกลงในปัญหาแก้มพูชาเมื่อเดือนตุลาคม 1991 นับเป็นการปูทางไปสู่การยุติการเผชิญหน้าที่ได้ดำเนินมาตลอด 1 ทศวรรษก่อนหน้านั้น (และสำหรับแก้มพูชาก็เป็นการยุติสงครามกลางเมืองที่ดำเนินมาตั้งแต่ประมาณต้นทศวรรษ 1970) การยุติความขัดแย้งครั้งนี้ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเดียวกับที่สงครามเย็นยุติลงได้นำเอเชียตะวันออกเฉียงเข้าสู่ยุคใหม่ ซึ่งอาจเรียกง่ายๆ ว่าเป็นยุคแห่งความร่วมมือภายหลังยุคแห่งความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน เมื่อถึงช่วงนี้อาเซียนที่เคยมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในภูมิภาคมาแล้วก็จะมิบทบาทในการสร้างระเบียบใหม่ขึ้นทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคที่กว้างออกไป คือ เอเชีย-แปซิฟิก เราจะมาดูที่ระเบียบใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก่อนว่าเมื่อสงครามเย็นยุติลงแล้ว เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

ปฏิญญากรุงเทพฯ จริงๆ แล้วเปิดกว้างให้ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ หากยอมรับเป้าหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของอาเซียน ดังเช่นที่อดีตนายกรัฐมนตรีอาเซียนชาวฟิลิปปินส์ Rodolfo Severino กล่าวขำๆ ว่า “...อาเซียนมิได้จำกัดความมุ่งหวังและเป้าหมายของตนในฐานะองค์การระดับภูมิภาคและได้กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับความร่วมมือในภูมิภาคที่ครอบคลุมกว้างขวาง...อาเซียนประกาศชัดเจนเปิดเผยว่าเปิดรับทุกชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าเป็นสมาชิกจริงๆ แล้วรัฐมนตรีของชาติผู้ก่อตั้งอาเซียนได้พยายามที่จะให้พม่าและแก้มพูชาเข้ามาเป็นสมาชิกแรกเริ่ม อย่างไรก็ตาม ทั้งประเทศปฏิเสธคำเชิญนี้ เพราะมุ่งมั่นอย่างเด็ดเดี่ยวที่จะคงสถานะความเป็นชาติไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดไว้และหากระแวงว่าสมาคมใหม่นี้จะก้าวไปในทิศทางใดในสงครามเย็นที่กำลังอยู่ในขั้นสูงสุดขณะนั้น”<sup>74</sup> ด้วยการมีท่าทีเปิดกว้างดังกล่าว ดังนั้นเมื่อบรูไนได้รับเอกราชใน ค.ศ. 1984 ก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกแทบจะในทันทีทันใด

เมื่อสงครามเวียดนามยุติลงอาเซียนก็แสดงท่าทีที่จะให้ประเทศอินโดจีนเข้าร่วมเป็นสมาชิก แต่ความมุ่งหวังดังกล่าวก็ต้องหยุดชะงักลงเมื่อเกิดปัญหาจากการรุกรานของเวียดนามต่อแก้มพูชา และเมื่อปัญหานี้ยุติลงใน ค.ศ. 1991 อาเซียนก็เริ่มกระบวนการขยายสมาชิกภาพใหม่อีก เราจึงกล่าวได้ว่าเป้าหมาย “ASEAN-10” หรือการขยายกรอบความร่วมมือของอาเซียนออกไปให้ครอบคลุมทุกชาติในภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นปณิธานของอาเซียนมาโดยตลอด ดังนั้น ภายหลังจากยุติปัญหาแก้มพูชา แม้ต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคบางประการ เช่น ปัญหาการเมืองภายในเมียนมา ตลอดจนความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายในแก้มพูชาที่ยังดำรงอยู่เกือบตลอดช่วงทศวรรษ 1990 แต่อาเซียนก็ยังมุ่งมั่นที่จะบรรลุปณิธานดังกล่าว

<sup>74</sup> Severino. *Ibid.* p. 3.

ระหว่างที่ความขัดแย้งในปัญหาแกมพูชายังดำเนินอยู่นั้นอาเซียนก็ได้เสนอเรื่องการรับเวียดนามเข้ามาเป็นสมาชิกระหว่างการเจรจาปัญหาเพื่อเป็นแรงจูงใจที่จะให้เวียดนามยุติความขัดแย้ง จากนั้นใน ค.ศ. 1992 ลาวก็ได้รับสถานะผู้สังเกตการณ์ในอาเซียน ตามมาด้วยแกมพูชาและเมียนมาที่ได้รับสถานะเช่นนี้ใน ค.ศ. 1994 และ 1996 ตามลำดับ หมายความว่าสำคัญคือการตัดสินใจรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกเมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในเดือนกรกฎาคม 1995<sup>75</sup> การรับเวียดนามเข้ามาเป็นสมาชิกนับได้ว่าเป็นการอุด “ช่องว่าง” ระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นคอมมิวนิสต์และที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ จากนั้นที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในเดือนธันวาคม 1995 ก็ลงมติที่จะบรรจุ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นหนึ่งเดียว” (one Southeast Asia) ภายใน ค.ศ. 2000 แต่ที่ประชุมสุดยอดอย่างไม่เป็นทางการปีต่อมาได้เลื่อนระยะเวลาการรับอีก 3 ประเทศที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิก คือ แกมพูชา ลาว และเมียนมา (ขณะนั้นติมอร์-เลสเตยังไม่เป็นเอกราช) เข้ามาเป็นสมาชิกพร้อมกันเมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนใน ค.ศ. 1997<sup>76</sup>

แม้ว่าปัญหาทางการเมืองภายในของแกมพูชาจะทำให้ประเทศนี้ไม่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนในปีนั้น แต่อีก 2 ปีต่อมา คือ ใน ค.ศ. 1999 แกมพูชาก็เข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ ดังนั้น เราจึงกล่าวได้ว่าภายในระยะเพียงช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 อาเซียนก็ประสบความสำเร็จในการนำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 4 ประเทศ คือ แกมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย ทำให้อาเซียนซึ่งก่อนหน้านี้มีสมาชิก 6 ประเทศ คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย กลายเป็นกลุ่มภูมิภาคที่ครอบคลุมทั้งภูมิภาคอย่างแท้จริง (region-wide grouping) เพราะรวมประเทศในภูมิภาคทั้ง 10 ประเทศเข้าไว้เป็นสมาชิก โดยที่ติมอร์-เลสเต ซึ่งเพิ่งได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2002 คงจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วยในไม่ช้า

การบรรจุเป้าหมาย “ASEAN-10” นับเป็นการนำไปสู่การมีระเบียบใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง ที่สำคัญดังได้กล่าวแล้วคือ “ช่องว่าง” ระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นคอมมิวนิสต์และที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ไม่มีอยู่แล้ว เวียดนามยืนยันว่าความแตกต่างทางการเมืองและอุดมการณ์มิได้เป็นอุปสรรคต่อการมีความร่วมมือใกล้ชิด นอกจากนี้ ที่สำคัญไม่น้อยเช่นกันคือ การนำเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกซึ่งในระยะแรกถูกต่อต้านทั้งจากวงการภายในอาเซียนที่ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยและจากมหาอำนาจ

<sup>75</sup> “Joint Communique of the Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Bandar Seri Begawan, 29-30 July 1995”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=joint-communique-of-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-1995](http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-1995) สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>76</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 94-95.

ตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กลับทำให้ในที่สุดมีส่วนช่วยให้เกิด “การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย” (Democratic Transition) ขึ้นในประเทศนี้<sup>77</sup>

ความสำเร็จในการสร้างระเบียบใหม่ขึ้นภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีความพยายามจะขยายแนวทางของอาเซียนออกไปในระดับกว้างด้วย เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1990 การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ทำให้ปัญหาความมั่นคงในลักษณะเดิมลดน้อยลงไป และแนวทางของอาเซียนในเรื่องความมั่นคงจะกลายเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับยุคหลังสงครามเย็น แนวทางของอาเซียนคือการเป็นกลไกลดความตึงเครียดขัดแย้ง และกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ต่อกันในบรรดาชาติสมาชิกที่จะมีผลในแง่ของการส่งเสริมเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค แนวทางหลักของอาเซียนในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวไม่ได้อยู่ที่การทหาร แต่อยู่ที่การสร้างความมั่นคงเข้มแข็งทางสังคมและเศรษฐกิจ แนวทางนี้สะท้อนอยู่ในความคิดที่เรียกว่า “ความเข้มแข็งยืดหยุ่นระดับชาติและภูมิภาค” (National and Regional Resilience) นอกจากนี้ก็ยังมีสิ่งที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” ที่ได้กล่าวถึงแล้ว อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่วิวัฒนาการขึ้นจากการดำเนินความร่วมมือระหว่างกันภายในอาเซียน

คำสำคัญในเรื่องนี้คือการจัดตั้งเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งมีการจัดประชุมครั้งแรกในกรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม 1994 รวมทั้งการจัดทำ “สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ในปีต่อมา และมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1997

ในเรื่องเศรษฐกิจมีการจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ขึ้นใน ค.ศ. 1992 ซึ่งจะกลายมาเป็นรากฐานสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ยังมีการขยายความร่วมมือออกไปในกรอบของอาเซียน + 3 อาเซียน + 6 และข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) กับประเทศหรือกลุ่มประเทศต่างๆ จำนวนมาก ตลอดจนการจัดทำกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค (sub-region) ขึ้นอีกหลายแห่ง โดยเฉพาะ อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) ซึ่งมีโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจ (economic corridors) ที่เชื่อมโยงชาติต่างๆ ในอนุภูมิภาคนี้เข้าด้วยกันทั้งในทางกายภาพ (เครือข่ายเส้นทางขนส่งคมนาคมต่างๆ) และโครงการความร่วมมือเฉพาะด้านจำนวนมาก ช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวได้ว่า อาเซียนได้วางรากฐานสำคัญไว้สำหรับการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทั้งในภูมิภาคและในระดับกว้างออกไป เราจะกล่าวเพิ่มเติมในส่วนของ ARF และการขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในระดับกว้าง โดยเฉพาะในเอเชีย-แปซิฟิก ในตอนที่ 3.4

<sup>77</sup> การเกิดการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่อาเซียนมีส่วนอยู่ไม่น้อย ได้รับการเน้นย้ำและกล่าวไว้ในหลายที่ใน Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.*



### กิจกรรม 3.3.3

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งระเบียบใหม่ในภูมิภาคเมื่อสงครามเย็นยุติคืออะไร?

#### แนวตอบกิจกรรม 3.3.3

การบรรลุเป้าหมาย “ASEAN-10” คือ การรับทุกชาติในภูมิภาคเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นเพียงติมอร์ตะวันออกที่ยังมิได้เป็นเอกราช) นับเป็นการนำไปสู่การมีระเบียบใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง ที่สำคัญคือ “ช่องว่าง” ระหว่างชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นคอมมิวนิสต์และที่มิได้เป็นคอมมิวนิสต์ไม่มีอยู่แล้ว เวียดนามยืนยันว่าความแตกต่างทางการเมืองและอุดมการณ์มิได้เป็นอุปสรรคต่อการมีความร่วมมือใกล้ชิด นอกจากนี้ ที่สำคัญไม่น้อยเช่นกันคือการนำเมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกทำให้ในที่สุดมีส่วนช่วยให้เกิด “การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย” ขึ้นในประเทศนี้

### ตอนที่ 3.4

#### อาเซียนในทศวรรษที่ 4: จากความร่วมมือสู่บูรณาการ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 3.4.1 อาเซียนกับความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก
- 3.4.2 การจัดตั้งและพัฒนาการของเขตการค้าเสรี
- 3.4.3 ผู้การเป็นประชาคมอาเซียน

#### แนวคิด

1. ในช่วงหลังสงครามเย็นอาเซียนขยายกรอบความร่วมมือออกไปในเอเชีย-แปซิฟิกทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งในโลกและในภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก
2. ในส่วนของอาเซียนเองนั้นพัฒนาการสำคัญยิ่งคือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ก้าวหน้าจากความร่วมมือไปสู่ระดับเริ่มต้นของบูรณาการ ซึ่งจะเป็นรากฐานของพัฒนาการระดับสูงขึ้นไปอีก
3. เมื่อปลายทศวรรษ 1990 อาเซียนก็มีคำริที่จะพัฒนาไปสู่การเป็น “ประชาคม” และเมื่อถึงช่วงต้นสหัสวรรษใหม่คำรินี้ได้รับการยกระดับขึ้นไปเป็นแผนการพัฒนา “ประชาคมอาเซียน” อย่างเป็นทางการ

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายการขยายความร่วมมือด้านต่างๆ ของอาเซียนไปสู่เอเชีย-แปซิฟิกได้
2. อธิบายการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนได้
3. อธิบายคำริและแผนการที่จะพัฒนาไปเป็น “ประชาคมอาเซียน” ได้

## ความนำ

ภูมิทัศน์ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจในโลกและในเอเชียโดยรวมได้เปลี่ยนไปอย่างมากในช่วงหลังสงครามเย็น ตอนสุดท้ายของหน่วยนี้ส่วนหนึ่งจะเป็นมองภูมิทัศน์ที่เปลี่ยนไปดังกล่าว และอาเซียนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวมากขึ้นอย่างไร สุดท้ายจะพยายามชี้ให้เห็นว่า ในสภาวะการณ์ทั้งในโลกและในภูมิภาคเอเชียโดยรวมที่เปลี่ยนไปนี้อาเซียนจำเป็นต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่มีได้อาศัยแค่เพียงความร่วมมือระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล หากต้องก้าวไปสู่บูรณาการที่จะทำให้อาเซียนเป็นปึกแผ่นมากยิ่งขึ้นด้วย

### เรื่องที่ 3.4.1

#### อาเซียนกับความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก

การขยายความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ในช่วงหลังสงครามเย็นปัญหาด้านความมั่นคงทั้งในโลกและในภูมิภาคได้เปลี่ยนไปอย่างมาก โดยมีลักษณะสำคัญอยู่ที่ปัญหาความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ อาเซียนจึงจัดตั้งกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาความมั่นคงของภูมิภาค คือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF ขึ้นดังได้กล่าวแล้ว กลไกนี้สะท้อนความพยายามที่จะขยาย “วิถีอาเซียน” ออกไปในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้นให้ครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทั้งหมด โดยมีชาติอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสนใจปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและจีน) เข้ามามีส่วนร่วม ปัจจุบันกล่าวได้ว่าอาเซียนเป็น “แกน” สำคัญของการทูตแบบพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับทั้งชาติสมาชิกและไม่ใช่มิตรทั้งเรื่องความมั่นคงและเศรษฐกิจ (ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป)

แม้คำริที่จะให้มีการกลไกความร่วมมือแบบ ARF จะมาจากอาเซียน แต่การจัดตั้งเวทีนี้ขึ้นก็ต้องอาศัยทั้งสภาพแวดล้อมในภูมิภาคที่เปลี่ยนไปและความเห็นชอบของมหาอำนาจที่เกี่ยวข้องอีกด้วย หากพิจารณาในแง่ของการเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ด้านความมั่นคง การจัดตั้ง ARF กล่าวได้ว่าเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในด้านการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียง หลังสงครามเย็น ลักษณะสำคัญของระเบียบทางอำนาจใหม่ในภูมิภาคที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น กำหนดโดยปัจจัยทางโครงสร้าง 3 ประการ คือ 1) การล่มสลายของสหภาพโซเวียต 2) การขึ้นมามีบทบาทและอิทธิพลโดดเด่นของจีน และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตและความเข้มข้นของพันธกิจของสหรัฐอเมริกาในอนาคต<sup>78</sup> หากพิจารณาในแง่ ARF ก็อาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพยายามปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อมในภูมิภาคที่เปลี่ยนไปในช่วงหลังสงครามเย็น ในการดำเนินงานเรื่องนี้อาเซียนอาศัยรูปแบบบางประการของแนวทางด้านความมั่นคงที่เรียกกัน ณ ขณะนั้นว่า “ความมั่นคงแบบร่วมมือ” (Cooperative Security) มีความจำเป็นเร่งด่วนทางการเมือง 3 ประการด้วยกันที่มีส่วนผลักดันให้มีการดำเนินงานในแนวทางนี้ ได้แก่<sup>79</sup>

- ความจำเป็นที่จะต้องนำจีนเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความสัมพันธ์ในภูมิภาค ซึ่งครอบคลุมประเด็นหลากหลาย รวมทั้งด้านความมั่นคง การเข้ามามีส่วนร่วมของจีนจะทำให้จีนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในสัมพันธภาพแบบหลายฝ่ายในภูมิภาคซึ่งได้พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็น

<sup>78</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 160.

<sup>79</sup> *Ibid.* pp. 160-161.

- ความจำเป็นที่จะต้องหากรอบการดำเนินงานที่จะทำให้หลักประกันการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของสหรัฐอเมริกาในสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจจีนในลักษณะที่จะไม่เป็นการคุกคามต่อจีน

- การมีส่วนร่วมของอาเซียนจะทำให้ความกังวลว่า มหาอำนาจชาติใดชาติหนึ่งจะเข้ามาครอบงำกิจการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อผลประโยชน์ของตนเองลดน้อยลงไป

จีนนั้นการมีส่วนร่วมใน ARF ส่งผลในแง่ของการยอมรับสถานะของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มั่นคงขึ้น เพราะ ARF เป็นกรอบการดำเนินงานที่ไม่ถูกรอบงำไม่ว่าจะโดยสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น ที่สำคัญโดยอาศัยกรอบนี้จีนไม่ต้องลงทุนอะไรในทางการเมืองในการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงและความปรารถนาของจีนที่จะร่วมมือมากกว่าจะถูกคาม นอกจากนี้ ความเกี่ยวพันของจีนกับอาเซียนก็มียุทธศาสตร์ว่าประเด็นปัญหาได้หวั่น หรือปัญหาอื่นๆ ที่เป็นความกังวลของจีน เช่น ทิเบต จะไม่ถูกนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการทูตพหุภาคีใน ARF

ในส่วนของสหรัฐอเมริกานั้น การตัดสินใจยอมรับให้ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของตนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการระดับภูมิภาคในกรอบ ARF สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ว่าด้วย “ประชาคม” (Community) ที่ปรากฏอยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) เช่นเดียวกัน ในการเข้ามามีส่วนร่วมใน ARF นั้น สหรัฐอเมริกาก็ไม่ต้องใช้ลงทุนใดๆ ในทางการเมืองเช่นเดียวกันจีน เพราะความร่วมมือสำคัญด้านความมั่นคงของอเมริกาทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อยู่ที่ระบบพันธมิตรทางทหารและหุ้นส่วนด้านความมั่นคงในระดับทวิภาคีต่างๆ ซึ่งจะไม่ได้รับผลกระทบใดๆ จากการดำเนินงานในกรอบพหุภาคีของ ARF

การจัดประชุม ARF เริ่มขึ้นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม 1994 ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแนวทางนี้คือการนำเอามหาอำนาจจากภายนอกเข้ามามีส่วนในวิถีอาเซียนสำหรับการแก้ไขความขัดแย้ง โดยเฉพาะด้วยการอาศัยการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ในแง่ของรูปแบบในการดำเนินงานนั้น ARF เป็นการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศของชาติสมาชิก ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วย 27 ชาติ<sup>80</sup> การประชุมจัดขึ้นในวาระการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ความสำคัญของ ARF อยู่ที่เป็นการประชุมแบบหลายฝ่ายด้านการเมืองและความมั่นคงเพียงแห่งเดียวที่เชื่อมโยงทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เอเชีย

<sup>80</sup> รัฐสมาชิก ARF ปัจจุบัน ได้แก่ อาเซียน 10 ประเทศและประเทศคู่เจรจาของอาเซียน 10 ประเทศ ส่วนสมาชิกอีก 7 ประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ ปาปัวนิวกินี มองโกเลีย เกาหลีเหนือ ปากีสถาน ศรีลังกา และติมอร์-เลสเต ขณะนี้มีนโยบายที่จะไม่เพิ่มจำนวนสมาชิกขึ้นอีก แม้ว่าจะชาติที่ได้แสดงตนว่าสนใจที่จะเข้าร่วมแล้วก็ตาม คือ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และอัฟกานิสถาน

ตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ นอกจากนั้น ARF ยังทำหน้าที่เป็นเวทีเดียวในเอเชีย-แปซิฟิกที่ทั้งมหาอำนาจ และชาติเล็กๆ ร่วมกันถกเถียงพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงอย่างครอบคลุมกว้างขวาง<sup>81</sup> ARF มีแนวทางการดำเนินงานที่สรุปได้ดังนี้<sup>82</sup>

ARF ดำเนินงานในลักษณะของที่ประชุมหารือ (Consultative Forum) อย่างสอดคล้องกับหลักการที่เป็นแกนของวิถียาเซียน คือ ฉันทามติ และการไม่แทรกแซงในกิจการภายใน จุดเน้นอยู่ที่การสร้างควมไว้วางใจ (Confidence-Building) ARF ไม่มีโครงสร้างทางการบริหาร (สำนักงาน) ของตนเองเป็นเอกเทศ การดำเนินงานด้านต่างๆ อาศัยการสนับสนุนของสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) มีการประชุมปีละ 2 ครั้งของ Inter-sessional Support Group (ISG) เรื่องมาตรการสร้างความไว้วางใจ (confidence-building measures – CBMs) และการทูตเชิงป้องกันตั้งแต่การประชุมใน ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายกลาโหม และทหารเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการของ ARF ด้วย เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะประชุมกันเป็นการเฉพาะ 1 วัน ก่อนการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศ (ทั้งนี้เพราะมีประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายข้ามชาติหลังเหตุการณ์ 9/11) แถลงการณ์ของประธาน (Chairman’s Statement) เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมและมีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการ ถือเป็นเอกสารแสดงฉันทามติของที่ประชุม

นอกจากเป็นผู้จัดตั้งและมีบทบาทสำคัญใน ARF แล้ว ในด้านความมั่นคง อาเซียนมีส่วนอย่างมากในการทำความเข้าใจและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานในปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ (South China Sea) อาเซียนและจีน ได้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ในเดือนพฤศจิกายน 2002 ซึ่งมุ่งที่จะให้มีการใช้ความยับยั้ง (restraint) ตามแนวทางของอาเซียนเพื่อหาทางตกลงกันโดยสันติวิธี เป็นที่น่าเสียดายว่าความมุ่งหวังของอาเซียนที่จะมีการกำหนด “วิถียาเซียน” (code of conduct) ในเรื่องนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จ และปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศอาเซียนบางประเทศโดยเฉพาะเวียดนามและฟิลิปปินส์ ไม่ดีนัก

อาเซียนกับการขยายกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ นอกจากอาเซียนจะได้พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนแบบคู่เจรจากับชาติต่างๆ จำนวนมากแล้ว ยังได้ขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเอเชีย-กแปซิฟิก อย่างกว้างขวางด้วย ที่สำคัญคือ ตั้งแต่สิ้นทศวรรษ 1980 อาเซียนได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) นั่นคือ 10 ในจำนวนสมาชิก 21 ประเทศของ APEC ก็คือประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 นั้นเองที่การเข้าไปมี

<sup>81</sup> Severino. *Ibid.* p. 27.

<sup>82</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 162-164.

ส่วนร่วมในความร่วมมือทางเศรษฐกิจนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของอาเซียนมีความเข้มข้นและกว้างขวางยิ่งขึ้น

ภายหลังการฟื้นตัวจากวิกฤตด้านการเงินและเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 มีความเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในการทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ทั้งในระดับทวิภาคี (รวมถึงระดับทวิภาคของอาเซียนกับมหาอำนาจชาติใดชาติหนึ่ง) และระดับภูมิภาค ซึ่งสะท้อนความพยายามที่จะขยายการเข้าถึงตลาดต่างๆ ทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงและในโลกรวมขึ้น นอกจากนั้น ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “กระแสภูมิภาคนิยมใหม่” (New Regionalism) ตั้งแต่ประมาณปลายทศวรรษ 1980<sup>83</sup>

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของภูมิภาคนิยมใหม่ ก็คือการเป็น “ภูมิภาคนิยมเปิด” (Open Regionalism) กล่าวคือ มิได้มีลักษณะของการเป็นกลุ่มภูมิภาคเฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น แต่มีแนวโน้มที่จะขยายกรอบความร่วมมือให้กว้างออกไป รวมทั้งที่ปรากฏในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (Inter-Regionalism) ในรูปแบบหลากหลาย นอกจากนั้น ภูมิภาคนิยมใหม่ โดยเฉพาะในเอเชีย ยังมีลักษณะของความตกลงการค้าในภูมิภาค (Regional Trade Agreements – RTAs) ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยไม่เพียงแต่มีประเทศต่างๆ จำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะนี้เท่านั้น แต่หลายประเทศก็เข้าไปมีส่วนร่วมในหลายความตกลงแบบนี้ด้วย เราจะไม่กล่าวถึงเรื่องนี้ในรายละเอียด ที่กล่าวมานี้มุ่งหมายเพียงต้องการให้เห็นกระแสต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นสำคัญเท่านั้น ความเคลื่อนไหวสำคัญๆ หลายประการของอาเซียนเกิดขึ้นในท่ามกลางกระแสต่างๆ เหล่านี้เอง

นอกจากการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ APEC อาเซียน ได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (จะกล่าวถึงในเรื่องต่อไป) ขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 และหลังจากเกิดวิกฤตการเงินเอเชียหรือ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ใน ค.ศ. 1997 อาเซียนก็ได้ขยายกรอบความร่วมมือออกไปเป็น “อาเซียน + 3” (อาเซียน + จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) และต่อมามี “อาเซียน + 6” (เพิ่มอีก 3 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย) ทำให้มีความตกลงด้านการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เหล่านี้ตามมาอีกในเวลาต่อมา

ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในความตกลงการค้าเสรี หรือกำลังเจรจาเพื่อทำความตกลงในเรื่องนี้ เป็นจำนวนมาก ความตกลงในลักษณะนี้บางครั้งเรียกกันว่า “WTO-plus” ขอบเขตและระดับความเข้มข้น (ครอบคลุมสินค้าประเภทไหนในแง่ใด) ของแต่ละกรณีแตกต่างกันไป โดยกรณีที่ครอบคลุมกว้างขวาง ก็จะเจรจายากที่สุด คือ ครอบคลุมทั้งการค้าสินค้าและบริการ (Trade in Goods and Services) การลงทุน การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property

<sup>83</sup> ในการกล่าวถึงประเด็นเรื่องนี้ ผู้เขียนอาศัยข้อมูลหลักจาก Low. *Ibid.* pp. 64-74.

rights) ตลอดจนเรื่องที่ไม่ใช่การค้าอื่นๆ เราจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง เพราะต้องการจะชี้ให้เห็น กระแสความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เท่านั้น

### กิจกรรม 3.4.1

กรอบความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงที่อาเซียนดำรงขึ้นคืออะไร

### แนวตอบกิจกรรม 3.4.1

ในช่วงหลังสงครามเย็นปัญหาด้านความมั่นคงทั้งในโลกและในภูมิภาคได้เปลี่ยนไปอย่างมาก โดยมีลักษณะสำคัญอยู่ที่ปัญหาความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ อาเซียนจึงจัดตั้งกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาความมั่นคงของภูมิภาค คือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF ขึ้น กลไกนี้สะท้อนความพยายามที่จะขยาย “วิถีอาเซียน” ออกไปในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้นให้ครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทั้งหมด โดยมีชาติอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสนใจปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและจีน) เข้ามามีส่วนร่วม ปัจจุบันกล่าวได้ว่าอาเซียนเป็น “แกน” สำคัญของการทูตแบบพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับทั้งชาติสมาชิกและไม่ใช่มิตรทั้งเรื่องความมั่นคงและเศรษฐกิจ



### เรื่องที่ 3.4.2

#### การจัดตั้งและพัฒนาการของเขตการค้าเสรี

เมื่อถึงช่วงต้นทศวรรษ 1990 อาเซียนได้เข้าสู่ยุคใหม่ สงครามเย็นได้ยุติลง รวมทั้งปัญหาภูมิพหุชาติทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องแบ่งเป็น 2 ฝ่ายเป็นเวลาถึง 1 ทศวรรษ คือ ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ดี เป็นที่ประจักษ์ชัดเมื่อถึงช่วงนั้นว่า อาเซียนไม่เพียงแต่จะต้องร่วมมือกันใกล้ชิดมากขึ้นเท่านั้น แต่ในด้านเศรษฐกิจมีความจำเป็นที่จะต้องเดินหน้าไปไกลกว่าการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกัน กล่าวคือ จะต้องบูรณาการระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคจนถึงระดับที่จะทำให้อาเซียนยังคงสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อาเซียนสนองตอบความจำเป็นนี้ด้วยการจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้นในเดือนมกราคม 1992

คำริของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่สิงคโปร์ในเดือนมกราคม 1992 ที่จะให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นในครั้งนี้<sup>84</sup> มาจากการคาดหวังว่าโครงการนี้จะเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน (Cometitiveness) ของอุตสาหกรรมอาเซียน ดึงการลงทุนเข้ามาในภูมิภาค และทำให้อาเซียนยังคงมีความสำคัญอยู่ในระบบเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ยังคาดหวังด้วยว่า บูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Economic Integration) จะก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปภายใน ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจของชาติในภูมิภาคขับเคลื่อนไปจากแนวทางลัทธิคุ้มครองทางการค้าไปสู่ระบบตลาดเสรียิ่งขึ้น<sup>85</sup>

ชาติสมาชิกอาเซียนดำเนินงานในเรื่องนี้ด้วยการลงนามของผู้นำอาเซียนใน “กรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน” (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ขณะที่รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนก็ลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน” [Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)] การจัดทำความตกลงครั้งนี้มีผลเท่ากับเป็นการประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูปและสินค้าเกษตรไม่แปรรูป โดยมีความยืดหยุ่นให้แก่สินค้าอ่อนไหวได้

<sup>84</sup> “Singapore Declaration Of 1992 Singapore, 28 January 1992”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992](http://asean.org/?static_post=singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992) สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560.

<sup>85</sup> ข้อมูลหลักในเรื่องนี้มาจาก Low. *Ibid.* pp. 45-51.

กลไกหลักในการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียน คือ CEPT ภาษีศุลกากรที่เก็บจากสินค้าที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกันจะค่อยๆ ลดลงตามเป้าหมายและตารางเวลาที่กำหนดไว้ เงื่อนไขสำหรับการได้รับสิทธิประโยชน์จาก AFTA มีดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีลดภาษี หรือ Inclusion List (IL) ของทั้งประเทศผู้ส่งออกและนำเข้า
2. เป็นสินค้าที่ผลิตในอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือมากกว่า 1 ประเทศ (ASEAN content) รวมกันแล้วคิดเป็นมูลค่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของมูลค่าสินค้า<sup>86</sup>

3. ต่อมาอาเซียนได้เริ่มนำกฎการแปลงภาพอย่างพอเพียง (substantial transformation) มาใช้ กล่าวคือ สินค้าที่แปรรูปจากวัตถุดิบอย่างมาก โดยในกรณีที่มีประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตมากกว่า 1 ประเทศ จะถือว่าสินค้านั้นๆ มีแหล่งกำเนิดจากประเทศสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเกิดขึ้น โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ซึ่งนำมาใช้กับสินค้าบางประเภทแล้ว ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม แป้งข้าวสาลี ผลิตภัณฑ์อะลูมิเนียม และเหล็ก เป็นต้น

#### เป้าหมายการลดภาษีภายใต้ AFTA

##### สมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ

ค.ศ. 2003	ลดภาษีเหลือ 0% ร้อยละ 60 ของ IL
ค.ศ. 2007	ลดภาษีเหลือ 0% ร้อยละ 80 ของ IL
ค.ศ. 2010	ลดภาษีเหลือ 0% ร้อยละ 100 ของ IL

##### สมาชิกใหม่ CLMV

ค.ศ. 2003	ให้เวียดนามลดภาษีเหลือ 0-5% ให้มากที่สุด
ค.ศ. 2007	ให้ลาวและเมียนมาลดภาษีเหลือ 0-5% ให้มากที่สุด
ค.ศ. 2010	ให้กัมพูชาและเมียนมาลดภาษีเหลือ 0-5% ให้มากที่สุด

<sup>86</sup> อาเซียนเคยกำหนดว่าสินค้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่ง จะได้รับสิทธิประโยชน์ AFTA เมื่อส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอีกประเทศหนึ่ง ก็ต่อเมื่อส่งออกสินค้านั้นมีส่วนในการผลิต (Local Content) ภายในประเทศสมาชิกผู้ส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ต่อมาอาเซียนได้ผ่อนคลายนโยบายนี้ โดยนำกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน (Partial Cumulation) มาใช้ (สัดส่วนขั้นต่ำร้อยละ 20) เช่น หากเวียดนามส่งสินค้าที่มี Local Content ร้อยละ 20 มาไทย เวียดนามจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ AFTA จากไทย แต่ไทยสามารถนำสินค้านี้มาแปรรูปในไทยเพิ่ม local content ของไทยเพิ่มขึ้น หากเพิ่มจนถึงร้อยละ 40 และส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ไทยก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ AFTA

ค.ศ. 2015

ลดภาษีเหลือ 0% ร้อยละ 100 ของ IL

ประเทศไทยได้ผูกพันสินค้าทุกรายการ (จำนวน 8,300 ประเภทย่อย) ไว้ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน โดยแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) สินค้าในบัญชีลดภาษี ซึ่งต้องลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0 ใน ค.ศ. 2010 (จำนวน 8,287 ประเภทย่อย) และ (2) สินค้าในบัญชีอ่อนไหว (Sensitive List: SL) ที่จะมีอัตราภาษีสุดท้าย (Final Rate) ที่ร้อยละ 5 (ไม่ลดลงเหลือร้อยละ 0) สินค้าใน SL ประกอบด้วย กาแฟ มันฝรั่ง มะพร้าวแห้ง และไม้ตัดดอก (จำนวน 13 ประเภทย่อย)

การลดภาษีสุดท้ายการดำเนินงานสืบหน้าทั้งในส่วน of “Fast Track” และ “Normal Track” ภาษีที่เก็บจากสินค้าในส่วน of “fast track” ส่วนใหญ่ได้ลดลงเหลือ 0-5% แล้วเมื่อถึง ค.ศ. 2000 ภาษีที่เก็บจากสินค้าในส่วน of “Normal Track” ลดลงเหลือระดับนี้เมื่อถึง ค.ศ. 2002 หรือ 2003 สำหรับสินค้าจำนวน ไม่มากนัก ถึงปัจจุบันภาษีภายใต้โครงการ CEPT ได้ลดลงเหลือ 0-5% สำหรับสินค้าทุกรายการ รวมทั้งสินค้าที่เคยชะลอการลดภาษีไว้ตามรายการ Sensitive List และ Highly Sensitive List

จะเห็นได้ว่า โดยอาศัยกลไกสำคัญ คือ CEPT การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนกำหนดพันธกิจให้ประเทศสมาชิกต้องลดพิกัดอัตราภาษีการค้าภายในอาเซียนลงแบบครอบคลุมสินค้าทั้งหมดเหลือเพียงร้อยละ 0-5 โดยยังมีข้อยกเว้นอยู่เล็กน้อยเท่านั้น และเมื่อถึง ค.ศ. 2010 การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ถือว่าได้บรรลุเป้าหมาย คือ มีเขตการค้าเสรีเกิดขึ้นในภูมิภาคนี้แล้ว

แม้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนจะมีความก้าวหน้าไปอย่างน่าพอใจ แต่ผู้นำอาเซียนก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง CEPT เดิมให้มีความทันสมัยและทัดเทียมกับกฎเกณฑ์ทางการค้าในระดับสากลเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีการปรับกฎเกณฑ์ทางการค้าทั้งด้านมาตรการภาษีและที่มีใช้ภาษีให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น จึงเริ่มการเจรจาเรื่องนี้มาตั้งแต่ ค.ศ. 2006 และสามารถลงนามใน “ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน” (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2009 ATIGA ครอบคลุมมาตรการที่สำคัญต่อการส่งออกและนำเข้าสินค้าอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ATIGA มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2010

นอกจากการค้าสินค้า ผู้นำอาเซียนยังได้เล็งเห็นความสำคัญของการค้าบริการ (trade in services) ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงได้ร่วมกันจัดทำ “กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน” (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) เมื่อเดือนธันวาคม 1995 มีการเจรจาเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1996 โดยในขั้นแรกมุ่งเปิดเสรีใน 7 สาขาบริการ คือ การเงิน การขนส่งทางทะเล การขนส่ง

ทางอากาศ การสื่อสาร โทรคมนาคม การท่องเที่ยว การก่อสร้าง และบริการธุรกิจ แต่ต่อมา ได้ขยายขอบเขตการเจรจาเปิดเสรีให้รวมทุกสาขาบริการ

นอกจากการเปิดตลาดการค้าบริการในกรอบ AFAS แล้ว อาเซียนยังเร่งรัดเปิดตลาดในสาขาบริการที่เป็นสาขาบริการสำคัญ (Priority Sectors) 5 สาขา ได้แก่ สาขาโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ สาขาสุขภาพ สาขาการท่องเที่ยว และสาขาการบิน ภายใน ค.ศ. 2010 สาขาบริการโลจิสติกส์ภายใน ค.ศ. 2013 และเปิดเสรีบริการทุกสาขา (Non-Priority Sectors) ภายใน ค.ศ. 2015

นอกจากการเปิดเสรีด้านการค้าดังกล่าวแล้ว อาเซียนยังให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งเขตลงทุนขึ้นในภูมิภาคด้วย โดยมีการลงนาม “กรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน” (Framework Agreement on the ASEAN Investment Area: AIA) เมื่อ ค.ศ. 1998 วัตถุประสงค์ของความตกลงนี้ คือ ส่งเสริมให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุน ทั้งจากภายในและภายนอกอาเซียน รวมทั้งมีบรรยากาศการลงทุนที่เสรีและโปร่งใส ทั้งนี้จะครอบคลุมเฉพาะการลงทุนโดยตรงในสาขาการผลิต การเกษตร ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และบริการที่เกี่ยวข้องกับ 5 สาขาดังกล่าว (Services Incidental) แต่ไม่รวมการลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) ปัจจุบันอาเซียนได้ผนวก AIA กับ “ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนของอาเซียน” (ASEAN Agreement for the Promotion and Protection of Investments) ที่มีอยู่เดิมเป็นความตกลงฉบับใหม่ของอาเซียน ในด้านนี้ เรียกว่า “ความตกลงสมบูรณ์แบบด้านการลงทุนอาเซียน” (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) เป็นการปรับปรุงความตกลงเดิมให้ทันสมัย ครอบคลุม และตัดเทียมกับกฎเกณฑ์การลงทุนในระดับสากล

### กิจกรรม 3.4.2

เหตุใดอาเซียนจึงจำเป็นต้องจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้น

#### แนวตอบกิจกรรม 3.4.2

เมื่อถึงช่วงต้นทศวรรษ 1990 อาเซียนได้เข้าสู่ยุคใหม่ สงครามเย็น ได้ยุติลง รวมทั้งปัญหาแกมพูชาที่ทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องแบ่งเป็น 2 ฝ่ายเป็นเวลาถึง 1 ทศวรรษ คือ ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ดี เป็นที่ประจักษ์ชัดเมื่อถึงช่วงนั้นว่า อาเซียนไม่เพียงแต่จะต้องร่วมมือกันใกล้ชิดมากขึ้นเท่านั้น แต่ในด้านเศรษฐกิจมีความจำเป็นที่จะต้องเดินหน้าไปไกลกว่าการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกัน กล่าวคือ จะต้องบูรณาการระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคจนถึงระดับที่จะทำให้อาเซียนยังคงสามารถ

แข่งขันในตลาดโลกได้ อาเซียนสนองตอบความจำเป็นนี้ด้วยการจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (AFTA) ขึ้นในเดือนมกราคม 1992

### เรื่องที่ 3.4.3

#### ผู้การเป็นประชาคมอาเซียน

จะเห็นแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงพัฒนาการทั้งในระดับโลกและในภูมิภาค ได้ทำให้การเข้าสู่เส้นทางบูรณาการของอาเซียนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้เห็นบริบทของพัฒนาการของอาเซียนในช่วงนี้ จึงจะขอสรุปประเด็นเรื่องนี้อีกครั้ง<sup>87</sup>

ที่สำคัญคือ การคุกคามทำลายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุนแรงต่ออาเซียนในช่วงวิกฤตการเงินปลายทศวรรษ 1990 ย่อมจะทำให้อาเซียนตระหนักถึงน้ำหนักความสำคัญของสภาวะดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในแง่ที่ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนคงจะไม่สามารถจัดการทั้งในแง่การเผชิญการคุกคามและการแสวงประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ได้โดยลำพัง นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาพัฒนาการการรวมตัวกันในภูมิภาคอื่นๆ แล้ว แนวทางบูรณาการก็ยิ่งกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนยิ่งขึ้น ดังข้อสังเกตของ Ong Keng Yong ที่ว่า

“เมื่อ โลกาภิวัตน์ขยายตัวและมีผลกระทบกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1990 และระบบเศรษฐกิจใหม่ที่กำลังปรากฏในเอเชีย ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก และลาตินอเมริกาเป็นที่ดึงดูดของนักลงทุนต่างชาติมากขึ้น ความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนก็ดูเหมือนจะถูกคุกคาม เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ถูกมองว่าเคลื่อนช้าเกินไป จึงเป็นที่ห่วงกังวลว่าอาเซียนจะพ่ายแพ้ในการแข่งขันกันดึงดูดการลงทุนต่างประเทศ (FDI) เข้ามา และภูมิภาคนี้ก็จะหมดบทบาทและหมดความสำคัญในกระบวนการโลกาภิวัตน์”<sup>88</sup>

ดังนั้น ขณะเมื่ออาเซียนกำลังก้าวเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 ผู้นำอาเซียนก็ได้ตัดสินใจว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา McKinsey and Company ให้ศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาของอาเซียนในขั้นต่อไป ผลการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งผู้นำอาเซียนให้การยอมรับ ระบุความจำเป็นที่จะต้องเร่งบูรณาการตลาดและเปิดเสรีด้าน

<sup>87</sup> โปรตดู ชีระ นุชเปี่ยม. (2555). “อาเซียนกับความจำเป็นของการรวมตัวระดับภูมิภาค” ใน *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2555. น. 1-20.

<sup>88</sup> Ong Keng Yong. (2011). “ASEAN Economic Integration: The Strategic Imperative” in Lee Yoong Yoong (ed.). *ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations*. Singapore: World Scientific Publishing. p. 88.

การล้ำมากขึ้น ผลจากการศึกษาครั้งนี้เองที่มีส่วนสำคัญในการปูทางไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)<sup>89</sup> อย่างที่เรารู้จักกันทุกวันนี้

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 (Second Informal ASEAN Summit) ที่กรุง กัวลาลัมเปอร์ ระหว่างวันที่ 14-16 ธันวาคม 1997 ผู้นำอาเซียนได้ให้ความเห็นชอบ “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020)<sup>90</sup> ซึ่งแสดงความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีเสถียรภาพ (Stable) รุ่งเรือง มั่งคั่ง (Prosperous) และมีความสามารถในการแข่งขัน (Competitive) อย่างสูง จะต้องเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม (Equitable Economic Development) รวมทั้งความยากจนและความแตกต่างเหลื่อมล้ำทาง สังคมและเศรษฐกิจที่ลดน้อยลง (Reduced Poverty and Socio-Economic Disparities)

“วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” เป็นการฉายภาพอนาคตของ “อาเซียนที่เป็นความร่วมมือกันใกล้ชิดของชาติ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มุ่งสู่ภายนอก มีชีวิตอยู่อย่างมีสันติสุข เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองมั่งคั่ง ผูกพันอยู่ ด้วยกันในการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาอย่างมีพลวัต และในประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร”<sup>91</sup> ถ้อยคำต่างๆ เหล่านี้มีความหมายเฉพาะที่บ่งบอกถึงการมีประชาคมอาเซียนอันประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ที่จะกำหนด ขึ้นต่อมา จึงจะขอขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

- ในส่วนของการเป็นความร่วมมือใกล้ชิดของชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (A Concert of Southeast Asian Nations) นั้น ผู้นำอาเซียนมองไปถึงการก่อตั้งภายใน ค.ศ. 2020 “ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ซึ่งมีสันติสุขและมีเสถียรภาพ เป็นภูมิภาคซึ่งแต่ละชาติมีสันติสุขภายในของตน และสาเหตุแห่งความขัดแย้ง ได้ถูกขจัดไปหมดแล้ว ด้วยการเคารพอย่างหนักแน่นมั่นคงต่อความยุติธรรมและหลักนิติธรรม และด้วยการ สร้างความแข็งแกร่งให้แก่ความสามารถในการปรับตัวรองรับสถานการณ์ต่างๆ ได้ทั้งในระดับชาติและระดับ ภูมิภาค (National and Regional Resilience) นี้เป็นวิสัยทัศน์ซึ่งจะนำไปสู่การก่อตั้งเสาหลัก “ประชาคมการเมือง และความมั่นคงแห่งอาเซียน” (ASEAN Political-Security Community) ในเวลาต่อมานั่นเอง

- วิสัยทัศน์ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาอย่างมีพลวัต (Partnership in Dynamic Development) นั้น ความมุ่งหมายคือ “การสร้างบูรณาการทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นภายในอาเซียน” ผู้นำ อาเซียนให้คำมั่นว่าจะยึดถือพันธกรณีที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและบูรณาการทางเศรษฐกิจที่

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> “ASEAN Vision 2020”, Association of Southeast Asian Nations  
[http://asean.org/?static\\_post=asean-vision-2020](http://asean.org/?static_post=asean-vision-2020) สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560.

<sup>91</sup> ASEAN as a concert of Southeast Asian nations, outward-looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring societies

ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ลดช่องว่างของระดับการพัฒนาในบรรดาประเทศสมาชิก ให้หลักประกันว่าระบบการค้าพหุภาคี จะดำรงอยู่อย่างเป็นระบบเปิดที่เสรี และบรรลุถึงการมีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก” นี่เป็นวิสัยทัศน์ที่จะสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นในอนาคต

- สุดท้าย การมุ่งหวังจะให้มีความเข้มแข็งของสังคมที่เอื้ออาทร (Community of Caring Societies) นั้นคือ วิสัยทัศน์ว่าด้วยการมี “อาเซียนที่มีความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและเอื้ออาทร ความหิวโหย ทุโภชนาการ ความขาดแคลน และความยากจนจะไม่เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญอีกต่อไป ครอบครัวยุคใหม่จะเป็นหน่วยหลักของสังคมที่ดูแลสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ ประชาสังคม (Civil Society) จะมีความเข้มแข็งและให้ความใส่ใจเป็นพิเศษต่อผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้ที่อยู่ชายขอบ (Marginalized) และความยุติธรรมทางสังคมและหลักนิติธรรม (Rule of Law) จะอยู่เหนือสิ่งอื่นใด” การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้จะนำไปสู่การก่อตั้ง “ประชาคมอาเซียนซึ่งตระหนักในความผูกพันแห่งประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ [ระหว่างกัน] ในบรรดาชาติสมาชิก] ตระหนักในมรดกทางวัฒนธรรมของตน และผูกพันกันโดยการมีอัตลักษณ์แห่งภูมิภาคร่วมกัน” นี่คือการคิดที่เป็นพื้นฐานของประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) นั่นเอง

ควรจะย้ำตรงนี้ด้วยว่า ผู้นำอาเซียนได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วิสัยทัศน์ของพวกเขาอยู่บนพื้นฐานของ “ภูมิภาคนิยมเปิด” (Open Regionalism) อันเป็นแนวทางซึ่งได้รับความยอมรับกว้างขวางในขณะนั้น ผู้นำอาเซียนมิได้มุ่งสร้างกลุ่มที่มุ่งเน้นแต่ความสัมพันธ์ภายใน (Inward-Looking Bloc) หากแต่พยายามจะให้มีความเข้มแข็งของประชาคมที่มองออกไปข้างนอก (Outward-Looking Community) “เรามองไปถึงการที่อาเซียนที่มองออกไปข้างนอกมีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ และส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน เรามองไปถึงการที่อาเซียนมีสัมพันธภาพที่เข้มข้นขึ้นกับประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) และองค์การระดับภูมิภาคอื่นๆ บนพื้นฐานของการเป็นส่วนที่เท่าเทียมและให้การเคารพต่อกัน”

ต่อมาในการประชุมสุดยอดที่บาห์ลีเมื่อเดือนตุลาคม 2003 ผู้นำอาเซียนได้ให้ความเห็นชอบปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน II (Declaration of ASEAN Concord II: Bali Concord II)<sup>92</sup> ที่ประชุมสุดยอดครั้งนี้ย้ำวิสัยทัศน์ที่กล่าวแล้ว คือ “อาเซียนเป็นความร่วมมือใกล้ชิดของชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ผูกพันต่อกันในความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาอย่างมีพลวัต และในการเป็นประชาคมแห่งสังคมเอื้ออาทร และที่ยึดมั่นต่อการจรรโลงความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) และความสอดคล้องกลมกลืนทางสังคม (Social Harmony) และ

<sup>92</sup> “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)”, *Association of Southeast Asian Nations*



ด้วยการขั้ววิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบข้อมติซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญในพัฒนาการของอาเซียน ดังนี้

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) จะได้รับการจัดตั้งขึ้นประกอบด้วย 3 เสาหลักได้แก่ เสาหลักด้านความมือทางการเมืองและความมั่นคง เสาหลักด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และเสาหลักด้านความร่วมมือทางสังคมวัฒนธรรม ทั้ง 3 เสาหลักเชื่อมโยงผูกพันกันอย่างใกล้ชิด และเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กันเพื่อเป้าหมายแห่งการให้หลักประกันการมีสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองมั่งคั่งร่วมกันในภูมิภาคอย่างยั่งยืน...

ประชาคมอาเซียนจะได้รับการก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของ 3 เสาหลัก ประเด็นสำคัญคือ เป็นที่คาดหวังว่าการดำเนินงานในส่วนของเสาหลักทั้งสามอย่างสอดคล้องไปด้วยกัน จะเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงสำหรับการก่อตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นดังกล่าว

- ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน กำหนดไว้ว่าจะนำความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนไปสู่ระดับที่สูงขึ้นเพื่อเป็นการให้หลักประกันว่า ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคจะดำรงอยู่ด้วยกันและในโลกโดยสันติในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย กลมกลืน สมานฉันท์ สมาชิกประชาคมความมั่นคงอาเซียนจะอาศัยกระบวนการที่สันติเท่านั้นในการตกลงระงับความขัดแย้งไม่ลงรอยกันภายในภูมิภาค และถือว่าความมั่นคงของแต่ละประเทศเกี่ยวข้องกับผูกพัน โดยพื้นฐาน และผูกพัน โดยที่ดึงทางภูมิศาสตร์ และการมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน

- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเป็นการบรรลุถึงเป้าหมายในบั้นปลายของบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ตามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เป้าหมายดังกล่าวคือ การสร้างภูมิภาคเศรษฐกิจอาเซียนที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่งรุ่งเรืองและมีความสามารถในการแข่งขันสูง ในภูมิภาคนี้จะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนได้อย่างเสรี ส่วนทุนก็จะเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรียิ่งขึ้น มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน และความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม-เศรษฐกิจก็จะลดลงเมื่อถึง ค.ศ. 2020

- ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 มองไปถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งผูกพันอยู่ด้วยกันในความเป็นหุ้นส่วนที่เป็นประชาคมแห่งสังคมเอื้ออาทร

ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 12 ที่เซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนมกราคม 2007 ผู้นำอาเซียนยืนยันเจตนารมณ์ที่มั่นคงที่จะก่อตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นด้วยการร่นระยะเวลาในการก่อตั้งเข้ามาให้เร็วขึ้นเป็น ค.ศ. 2015 มีการกำหนดแผนการก่อตั้งหรือ “พิมพ์เขียว” (Blueprint) สำหรับทั้ง 3 เสาหลักของประชาคม ซึ่งเมื่อประกอบกับข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียนระยะที่ 2 (Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic

Framework and IAI Workplan II (2009-2015)) ก็ถือได้ว่าเป็นแผนงาน (roadmap) สำหรับประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2009-2015

### กิจกรรม 3.4.3

เหตุใดเมื่อสิ้นทศวรรษ 1990 อาเซียนจึงจำเป็นต้องยกระดับความสัมพันธ์ขึ้นเป็นประชาคม

#### แนวตอบกิจกรรม 3.4.3

การคุกคามทำทลายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงต่ออาเซียนในช่วงวิกฤตการเงินในปลายทศวรรษ 1990 ทำให้อาเซียนตระหนักถึงน้ำหนักความสำคัญของกระแสดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในแง่ที่ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนคงจะไม่สามารถจัดการทั้งในแง่การเผชิญการคุกคามและการแสวงประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ได้โดยลำพัง นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาพัฒนาการการรวมตัวกันในภูมิภาคอื่นๆ แล้ว แนวทางบูรณาการก็ยิ่งกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนยิ่งขึ้น

<sup>1</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. (2017). *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Singapore: Ridge Books.

<sup>2</sup> Alice D. Ba. (2009). *[Re]Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Singapore: NUS Press. pp. 17-18.

<sup>3</sup> ผู้สนใจความคิดเรื่อง “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรป” โปรดดู Kevin Wilson and Jan van der Dussen (eds.). (1993). *The History of the Idea of Europe*. London: New and New York: Routledge.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>5</sup> ดูสรุปความคิดและความเคลื่อนไหวเหล่านี้ใน Alice D. Ba. *Ibid*, pp. 42-48.

<sup>6</sup> ดูเพิ่มเติมในประเด็นนี้ได้ ใน Donald Weatherbee. (2010). *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Second Edition. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp. 17-18.

<sup>7</sup> ในเรื่องสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งอาเซียน โปรดดู *Ibid.* pp. 64-68.

<sup>8</sup> Volker Matthies. (1985). “The ‘Spirit of Bandung’ 1955-1985: Thirty Years since the Bandung Conference”. *Intereconomics*. Vol. 20 (5), September/October 1985: 207 Available at Springer Link <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02926965> สืบค้นเมื่อ

<sup>9</sup> ในประเด็นนี้โปรดดู Alice D. Ba. *Ibid.* pp. 53-62.

<sup>10</sup> *Ibid.* pp. 48-49.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 49.

<sup>12</sup> ทุกวันนี้ฟิลิปปินส์ยังคงอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนนี้ แต่เป็นการอ้างสิทธิ์โดยมิได้มีการดำเนินการเพื่อเรียกร้องดินแดนแต่อย่างใด (Dormant Claim)

<sup>13</sup> อินโดนีเซียภายใต้ซูการ์โนขณะนั้นต่อต้านการก่อตั้งมาเลเซียใน ค.ศ. 1963 เพราะอินโดนีเซียกำลังดำเนินนโยบายต่อต้านจักรวรรดินิยมอย่างรุนแรง และเห็นว่ามาเลเซียจะเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมในภูมิภาคนี้

<sup>14</sup> ดูเพิ่มเติมประเด็นนี้ได้ ใน Alice D. Ba. *Ibid.* pp. 50-51.

<sup>15</sup> โปรดดู “ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967”, Association of Southeast Asian Nations, <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

<sup>16</sup> มีผลงานการศึกษาค้นคว้ามากมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมทั้งมีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์จำนวนมาก แต่บทความสั้นกระชับเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ Lawrence Freedman. (1998)”. “The Confrontation of the Superpowers, 1945-1990”. in Michael Howard and Wm. Roger Louis (eds.). *The Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press. pp. 153-163.

<sup>17</sup> ในประเด็นนี้โปรดดู Akira Iriye. (1974). *The Cold War in Asia: A Historical Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

<sup>18</sup> ในประเด็นสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โปรดดู Weatherbee. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. pp. 64-70.

<sup>19</sup> Alice D. Ba. *Ibid.* p. 70.

<sup>20</sup> ความต้องการที่จะเป็นตัวของตัวเองของชาติอาเซียนสะท้อนอยู่ในชื่อรองของหนังสือของ Weatherbee ที่อ้างแล้วข้างต้น คือ “the struggle for autonomy”

<sup>21</sup> อ้างใน Alice D. Ba. *Ibid.* p. 71.

<sup>22</sup> โปรดดูเรื่องนี้ได้ *Ibid.* pp. 73-74.

<sup>23</sup> *Ibid.* pp. 75-76.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 76.

<sup>25</sup> ในเดือนกุมภาพันธ์ 2510 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงกลาโหมจัดกำลังรบภาคพื้นดินเพื่อไปปฏิบัติการในเวียดนามใต้ในลักษณะของกรมทหารอาสาสมัครใช้ชื่อรหัสว่า “จงอางศึก” (Queen’s Cobra Unit) ต่อมามีการเพิ่มกำลังจากขนาดกรมเป็นกองพล จากนั้นในเดือนมิถุนายน 2510 ก็มีการจัดตั้งกองบัญชาการกองกำลังทหารไทยในสาธารณรัฐเวียดนาม (เวียดนามใต้) มี พลตรี ยศ เทพหัสดินนท์ ณ อยุธยา เป็นผู้บัญชาการกองกำลังพลผลัดที่ 1 ของกองกำลังอาสาสมัครดังกล่าวนี้ออกเดินทางไปเวียดนามใต้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2510 เมื่อสถานการณ์ในเวียดนามตกอยู่ในภาวะคับขันมากขึ้น กองบัญชาการทหารสูงสุดก็มีคำสั่งให้ยุติปฏิบัติการของทหารไทยในเวียดนามตั้งแต่เดือนมีนาคม 2416

<sup>26</sup> ชีระ นุชเปี่ยม. (2555). “ความสัมพันธ์ไทย-เวียดนามในกรอบอาเซียน”. ใน *เอเชียปริทัศน์*. ปีที่ 33 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2555. น. 170.

<sup>27</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* p. 173

<sup>28</sup> ความขัดแย้งตึงเครียดกับจีนที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้จีนตัดความช่วยเหลือทั้งหมดแก่เวียดนามในปีนั้น ทำให้เวียดนามเองก็ต้องการแสวงหามิตรในภูมิภาคนี้มากกว่าจะคงความเป็นศัตรูกับอาเซียนไว้ให้เนิ่นนานออกไป และนอกจากนั้นเวียดนามที่เพิ่งจะผ่านพ้นสงครามที่ต่อเนื่องกันมายาวนานถึงประมาณ 3 ทศวรรษ ก็คงต้องการมุ่งไปที่การฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

<sup>29</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. p. 76

<sup>30</sup> “The Declaration of ASEAN Concord, Bali, Indonesia, 24 February 1976”, [http://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976](http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976) สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

<sup>31</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. p. 77

<sup>32</sup> “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia” *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.asean.org/1217.htm> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2560.

<sup>33</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 77.

<sup>34</sup> ชีระ นุชเปี่ยม. *เรื่องเดียวกัน*. น. 172.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> อ้างใน Rodolfo C. Severino. (2008). *ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. p. 42.

<sup>38</sup> Linda Low. (2004). *ASEAN. Economic Co-operation and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp. 13-14.

<sup>39</sup> โปรดดูสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน *เรื่องเดียวกัน*. น. 14-20.

<sup>40</sup> *เรื่องเดียวกัน*. น. 14-15.

<sup>41</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 202-203.

<sup>42</sup> โรงงานผลิตปุ๋ยอินโดนีเซียสร้างแล้วเสร็จ ค.ศ. 1983 และในมาเลเซีย ค.ศ. 1986 Kishore Mahubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* p. 131.

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 130-131.

<sup>44</sup> โปรดดูสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Low. *Ibid.* pp. 15-21.

<sup>45</sup> MOP หมายถึงส่วนต่างระหว่างอัตราภาษีนำเข้าปกติที่ประเทศสมาชิกได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก (Most Favoured Nation Rate: MFN rate) กับอัตราภาษีนำเข้าที่ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าชนิดเดียวกันภายใต้การเจรจาความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศต่างๆ โดยทั่วไป MOP มักแสดงเป็นสัดส่วนร้อยละของ MFN rate

<sup>46</sup> Severino. *Ibid.* pp. 44-45.

<sup>47</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 204.

<sup>48</sup> Low. *Ibid.* p. 14

<sup>49</sup> ดูสรุปภาพรวมของประเด็นนี้ได้ใน Weatherbee. *Ibid.* pp. 79-91.

<sup>50</sup> Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, p. 111

<sup>51</sup> ผู้สนใจประเด็นเรื่องนี้โปรดดู Nayan Chanda. (1988). *Brother Enemy: The War After the War, A History of Indochina Since the Fall of Saigon*. New York: Collier Books.

<sup>52</sup> ชื่อทางการของระบอบปกครองนี้คือ กัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) แต่มักเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “เขมรแดง” (Khmer Rouge) ซึ่งมีพลพต [ชื่อเดิม ซาลต ซอร์ (Saloth Sar)] เป็นผู้นำ

<sup>53</sup> ข้อเขียนที่สะท้อนท่าทีทางนโยบายของอาเซียนขณะนั้นได้อย่างชัดเจนมีเหตุผลน่าฟังที่สุดคือ Kishore Mahbubani. “The Kampuchean Problem: A Southeast Asian Perception”. *Foreign Affairs*. Winter 1983-1984.

<sup>54</sup> สมเด็จพระนโรดมสีหนุเสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่ ค.ศ. 1941 ขณะที่กัมพูชายังอยู่ภายใต้ระบอบปกครองอาณานิคมฝรั่งเศส แต่ทรงสละราชสมบัติใน ค.ศ. 1955 เพื่อจะเข้ามามีบทบาททางการเมือง และเสด็จกลับมาขึ้นครองราชย์ใหม่อีกภายหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1993 ในที่นี้จะเรียกพระนามของพระองค์ขณะที่มิได้ทรงอยู่ในราชสมบัติว่า “เจ้าสีหนุ”

<sup>55</sup> ชีระ นุชเปียม. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: คบไฟ. น. 146-150.

<sup>56</sup> *เรื่องเดียวกัน*. น. 150.

<sup>57</sup> การเจรจาตั้งกล่าวนี้มีขึ้นหลายครั้งตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 1987 เมื่อเริ่มมีการเจรจาครั้งแรกที่กรุงปารีส จนกระทั่งมีการเจรจาล่าสุดที่กรุงเทพฯ ในเดือนพฤษภาคม 1990 การพบปะเจรจาหลายต่อหลายครั้งโดยสลับไปมาระหว่างปารีส จาการ์ตาและกรุงเทพฯ มิได้ส่งผลในแง่ที่เป็นความตกลงในเรื่องสำคัญใดๆ

<sup>58</sup> ชีระ นุชเปียม. *เรื่องเดียวกัน*. น. 161-166. และ โปรดดูเพิ่มเติมใน Sebastian Strangio. (2014). *Hun Sen's Cambodia*. Chiang Mai: Silkworms. pp. 37-41.

<sup>59</sup> Strangio. *Ibid.* p. 39.

<sup>60</sup> โปรดดูสรุปการดำเนินงานของ UNTAC ใน ชีระ นุชเปียม. *เรื่องเดียวกัน*. น. 42-61.

<sup>61</sup> Weatherbee ให้ภาพชาติมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทสำคัญบางชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โปรดดู Weatherbee. *Ibid.* pp. 45-53.

<sup>62</sup> ภาพรวมความสัมพันธ์อาเซียนกับมหาอำนาจสำคัญหลายชาติโดยเฉพาะจากข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประสบการณ์ส่วนตัวในฐานะนักการทูตของกิซอร์ มาห์บุบานี ได้นำเสนอไว้ใน Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.*

<sup>63</sup> “United States-ASEAN: 40<sup>th</sup> Anniversary Facts”, *U.S. Mission to ASEAN* <https://asean.usmission.gov/united-states-asean-40th-anniversary/> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>64</sup> *เรื่องเดียวกัน*.

<sup>65</sup> ดู ชีระ นุชเปียม. (2542). “จีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. ใน *จีนในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง*. ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู (บรรณาธิการ). ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 274-308.

<sup>66</sup> “Overview of ASEAN-China Dialogue Relations”, *ASEAN Secretariat Information Paper*, April 2017, available at <http://asean.org/storage/2016/01/Overview-of-ASEAN-China-Relations-April-2017.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>67</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* pp. 99-100.

<sup>68</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 48.

<sup>69</sup> Mark Valencia, “Is America Losing the Soft Power Contest in Southeast Asia?”, *The Diplomat*, 12 August 2017 <https://thediplomat.com/2017/08/is-america-losing-the-soft-power-contest-in-southeast-asia/> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>70</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 49.

<sup>71</sup> “Overview of ASEAN-Japan Dialogue Relations”, 8 March 2017 Available at <http://asean.org/storage/2012/05/Overview-ASEAN-Japan-Relations-As-of-8-March-2017.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>72</sup> “Japan-ASEAN Friendship and Cooperation: Shared Vision, Shared Identity, Shared Future”, *Mission of Japan to ASEAN* (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015). p. 2. <http://www.asean.emb-japan.go.jp/documents/20150402%20pamphlet.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>73</sup> Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.* p. 120.

<sup>74</sup> Severino. *Ibid.* p. 3.

<sup>75</sup> “Joint Communique of the Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Bandar Seri Begawan, 29-30 July 1995”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=joint-communique-of-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-1995](http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-1995) สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2560.

<sup>76</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 94-95.

<sup>77</sup> การเกิดการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่อาเซียนมีส่วนอยู่ไม่น้อย ได้รับการเน้นย้ำและกล่าวไว้ในหลายที่ใน Kishore Mahbubani and Jeffrey Sng. *Ibid.*

<sup>78</sup> Weatherbee. *Ibid.* p. 160.

<sup>79</sup> *Ibid.* pp. 160-161.

<sup>80</sup> รัฐสมาชิก ARF ปัจจุบัน ได้แก่ อาเซียน 10 ประเทศและประเทศคู่เจรจาของอาเซียน 10 ประเทศ ส่วนสมาชิกอีก 7 ประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ ปาปัวนิวกินี มองโกเลีย เกาหลีเหนือ ปากีสถาน ศรีลังกา และ

ติมอร์-เลสเต ขณะนี้มีนโยบายที่จะไม่เพิ่มจำนวนสมาชิกขึ้นอีก แม้ว่าจะชาติที่ได้แสดงคนว่าสนใจที่จะเข้าร่วมแล้วก็ตาม คือ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และอัฟกานิสถาน

<sup>81</sup> Severino. *Ibid.* p. 27.

<sup>82</sup> Weatherbee. *Ibid.* pp. 162-164.

<sup>83</sup> ในการกล่าวถึงประเด็นเรื่องนี้ ผู้เขียนอาศัยข้อมูลหลักจาก Low. *Ibid.* pp. 64-74.

<sup>84</sup> “Singapore Declaration Of 1992 Singapore, 28 January 1992”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992](http://asean.org/?static_post=singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992) สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560.

<sup>85</sup> ข้อมูลหลักในเรื่องนี้มาจาก Low. *Ibid.* pp. 45-51.

<sup>86</sup> อาเซียนเคยกำหนดว่าสินค้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่ง จะได้รับสิทธิประโยชน์ AFTA เมื่อส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอีกประเทศหนึ่ง ก็ต่อเมื่อส่งออกสินค้านั้นมีสัดส่วนในการผลิต (Local Content) ภายในประเทศสมาชิกผู้ส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ต่อมาอาเซียนได้ผ่อนคลายนโยบายนี้ โดยนำกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน (Partial Cumulation) มาใช้ (สัดส่วนขั้นต่ำร้อยละ 20) เช่น หากเวียดนามส่งสินค้าที่มี Local Content ร้อยละ 20 มาไทย เวียดนามจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ AFTA จากไทย แต่ไทยสามารถนำสินค้านี้มาใส่ local content ของไทยเพิ่มขึ้น หากเพิ่มจนถึงร้อยละ 40 และส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ไทยก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ AFTA

<sup>87</sup> โปรตดู ชีระ นุชเปี่ยม. (2555). “อาเซียนกับความจำเป็นของการรวมตัวระดับภูมิภาค” ใน *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2555. น. 1-20.

<sup>88</sup> Ong Keng Yong. (2011). “ASEAN Economic Integration: The Strategic Imperative” in Lee Yoong Yoong (ed.). *ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations*. Singapore: World Scientific Publishing. p. 88.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> “ASEAN Vision 2020”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=asean-vision-2020](http://asean.org/?static_post=asean-vision-2020) สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560.

<sup>91</sup> ASEAN as a concert of Southeast Asian nations, outward-looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring societies

<sup>92</sup> “Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)”, *Association of Southeast Asian Nations* [http://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii](http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii) สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560.