



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 1/2568 | มกราคม 2568

อาเซียน: โอกาสและความท้าทายในทศวรรษหน้า

ภัทรารวรรณ แก้วกรอง¹

ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมถึงประชาคมโลกกำลังสนใจวิสัยทัศน์อาเซียนฉบับใหม่ เพราะจะเป็นตัวชี้นำทิศทางและการดำเนินงานของอาเซียนที่จะก้าวต่อไปในอนาคต ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งโอกาสที่จะทำให้อาเซียนกลายเป็นประชาคมที่เข้มแข็งและปัญหาซึ่งหมายรวมถึงปัญหาเดิมที่ยังคงมีอยู่ และปัญหาใหม่ที่จะกระทบต่ออาเซียน ดังนั้นช่วงเวลานี้ถือเป็นช่วงสำคัญที่อาเซียนต้องช่วยกันระดมความคิดให้รอบด้านเพื่อกำหนดอนาคตของอาเซียนต่อไป

ข้อจำกัดของอาเซียน

เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการเมื่อ ค.ศ. 1967 จนถึงปัจจุบัน อาเซียนมีแผนการดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้ง 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) ซึ่งอาเซียนพยายามผลักดันให้มีความก้าวหน้า โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่เห็นถึงความร่วมมือและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกมากยิ่งขึ้น

แม้จะมีการร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้น แต่ในด้านการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของอาเซียนกลับไม่ได้ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาภายในที่ซับซ้อนและยากจะหาทางแก้ไข อย่างเช่น ปัญหาความรุนแรงภายในของเมียนมาที่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมือง ได้ก่อให้เกิดปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่เป็นปกติ ทำให้ประชาชนเมียนมาจำนวนมาก

¹ นักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อประเทศที่อยู่ใกล้เคียงเป็นอย่างมาก จนเรียกได้ว่ากลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาคที่อาเซียนต้องร่วมกันแก้ไขอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ถึงแม้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะถูกยกระดับให้กลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาคก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าอาเซียนไม่สามารถใช้กลไกที่มีอยู่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะอาเซียนยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Non-Interference) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้บรรจุไว้ในกฎบัตรอาเซียน การที่อาเซียนยึดถือหลักการนี้ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามมากมายถึงความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามหลักการอย่างเคร่งครัดจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ แม้กระทั่งผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ต่างออกมาแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์หลักการดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาภายในของเมียนมา แต่ยังคงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนเมียนมาและส่งผลกระทบต่ออาเซียนมาจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ที่ถูกกล่าวถึง แต่อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงวิธีการจัดการและการตอบสนองต่อปัญหามาอย่างต่อเนื่อง สามารถเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏตามสื่อสำนักพิมพ์ต่าง ๆ และสื่อออนไลน์ รวมไปถึงงานเขียนมากมายในแวดวงวิชาการที่มักตั้งคำถามถึงความสมเหตุสมผลในการยึดถือและจัดการปัญหาตามแนวทางของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนในปัจจุบันไม่อาจคิดเพียงแต่เรื่องการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทั้งภายในอาเซียนด้วยตนเองและประเทศภายนอกภูมิภาคเท่านั้น แต่ปัญหาในด้านอื่น ๆ ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้เช่นกัน เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวสร้างหรืออาจเป็นตัวทำลายความเชื่อมั่น รวมไปถึงภาพลักษณ์ที่ดีของอาเซียนในสายตาประชาคมโลก ปัญหาที่ยังค้างคาอยู่ถือเป็นเรื่องอุปสรรคประการหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้อาเซียนยังคงเป็นประชาคมที่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแท้จริงและทำให้อาเซียนไม่มีบทบาทในการสร้างฐานอำนาจของตนให้แข็งแกร่งในภูมิภาค

อาเซียนควรจะไปทางไหน?²

ในขณะที่วิสัยทัศน์อาเซียนฉบับเก่าที่กำลังจะสิ้นสุดลง และอาเซียนจะเริ่มกำหนดทิศทางของตนเองใหม่ผ่านการกำหนดวิสัยทัศน์ฉบับใหม่ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 44-45 ที่เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในระหว่างวันที่ 8-11 ตุลาคม พ.ศ. 2567 ได้กล่าวถึงเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนฉบับใหม่ ค.ศ. 2045 (ASEAN Community Vision 2045) โดยจะยึดแนวคิดที่มีความยืดหยุ่น มีนวัตกรรม มีพลวัต และให้ความสำคัญกับประชาชน อาเซียนจะสามารถขับเคลื่อนให้บรรลุได้ตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่นั้น อาจจะต้องให้ความสำคัญกับ 2 ประการ คือเรื่องของโอกาส และปัญหาและความท้าทายที่อาเซียนต้องเผชิญ

² เนื้อหาส่วนนี้ของบทความเรียบเรียงมาจากงานเสวนาในหัวข้อ “Our ASEAN Vision: From People to Power จุดประกาย ‘คน’ อาเซียนเปลี่ยนอนาคต” จัดโดยกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ และ The Standard เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2567 ณ สามย่านมิตรทาวน์ฮอลล์

ประการแรก คือ เรื่องของโอกาส ซึ่งอาจเกิดจากการสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ทั้งภายในอาเซียนเอง และประเทศภายนอกที่ไม่ได้หมายรวมถึงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาคนหรือประชาชนภายในประเทศก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นหนทางไปสู่โอกาสของอาเซียนในอนาคต

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นได้บีบให้อาเซียนต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ในยุคที่โลกค่อย ๆ ก้าวเข้าสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีเป็นหลักนี้ ทำให้อาเซียนเองต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของการลงทุนและการพัฒนาเทคโนโลยีให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้อาเซียนมีศักยภาพเพียงพอในการรองรับการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนในระยะยาว โดยอาจมีการนำปัญญาประดิษฐ์หรือ Artificial Intelligence (AI) เข้ามาใช้มากขึ้น เช่น ในภาคธุรกิจหรือภาครัฐสามารถนำ AI มาใช้ในการจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อความเป็นระเบียบ รวดเร็ว และปลอดภัย นอกจากนี้ในภาคอุตสาหกรรมสามารถใช้ AI เป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มผลผลิต ลดระยะเวลาการผลิต และลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากแรงงานมนุษย์ การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยนั้นถือเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับอาเซียนเพื่อเป็นบันไดไปสู่การขยายโอกาสความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ อาเซียนยังสามารถพิจารณาถึงโอกาสในการสร้างความร่วมมือร่วมกันให้มากขึ้น ทั้งภายในและภายนอก เพื่อเป็นการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น

ความร่วมมือในการพัฒนาคนหรือประชาชน ‘คนหรือประชาชน’ เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนสิ่งต่าง ๆ ไม่เว้นแม้แต่การขับเคลื่อนอาเซียนให้สามารถไปในทิศทางที่ต้องการ ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญและพัฒนาประชาชนมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียน แต่ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่ตลอดนั้น แนวคิดเดิมอาจไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเรียนรู้และปรับตัวในการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาเซียนจำเป็นต้องวางแผนให้ชัดเจนในการพัฒนาประชาชน เพื่อสร้างประชาชนอาเซียนที่มีศักยภาพ พร้อมรับมือกับความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นอยู่เสมอ และสามารถเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนอาเซียนต่อไปได้ในอนาคต เช่น การพัฒนาทักษะทางด้านเทคโนโลยี ภาษา และการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน อาเซียนควรพิจารณาแลกเปลี่ยนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือและส่งเสริมประเทศที่ยังคงขาดความเชี่ยวชาญที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของอาเซียน นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในอาเซียนมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากที่อาเซียนจะได้แรงงานที่มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญแล้วนั้น ยังส่งผลให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน

ประการที่สอง คือ ปัญหาต่าง ๆ ที่อาเซียนต้องเผชิญ ซึ่งหมายรวมถึงปัญหาเดิมที่เผชิญอยู่และปัญหาใหม่ ๆ ที่อาจต้องเผชิญต่อไปในอนาคต ปัญหาเดิมที่อาเซียนเผชิญมาอย่างยาวนานคงจะหนีไม่พ้นปัญหาความขัดแย้งภายในของเมียนมา การที่อาเซียนที่ยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันได้แสดงให้เห็นแล้วว่าไม่ใช่แนวทางที่จะสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเมื่อเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างและไม่อาจเพิกเฉยได้ ดังนั้นอาเซียนควรกลับมาพิจารณาถึงวิธีดำเนินการตามหลักการอย่าง

ยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถลดทอนปัญหาลงได้และไม่เป็นการละเมิดหลักการที่อาเซียนยึดถือ และยังรวมถึงปัญหาข้ามพรมแดนต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนไม่อาจแก้ไขได้เพียงประเทศเดียว อย่างเช่น ปัญหาการหลอกลวงในโลกออนไลน์ (Scammer) ที่มีในหลากหลายรูปแบบ และปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเรื่องของสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือเฉพาะในอาเซียนเท่านั้น แต่กลายเป็นปัญหาระดับโลกที่ต้องร่วมกันแก้ไข เช่น ปัญหาเรื่องมลพิษที่เกิดจากฝุ่นควัน ไฟไหม้ป่า และการเผาป่า เป็นต้น ซึ่งในด้านของอาเซียนเองมีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) ที่เริ่มมาจากปัญหาไฟไหม้ป่าในอินโดนีเซีย จนนำไปสู่ปัญหาเรื่องหมอกควัน ถึงแม้ว่าปัญหาเรื่องหมอกควันยังคงเกิดให้เห็นอยู่มาก แต่อาเซียนมีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาหมอกควันในภูมิภาคร่วมกัน เห็นได้จากการเปิดตัวแผนปฏิบัติการร่วมภายใต้ยุทธศาสตร์ฟ้าใส (CLEAR Sky Strategy)³ ซึ่งเป็นความริเริ่มของไทยในการร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนอีก 2 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมา โดยจะดำเนินการควบคุมและดับไฟที่เกิดจากการเผา การคาดการณ์ติดตามสถานการณ์ของหมอกควัน การจัดการเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหมอกควันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นอาเซียนควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาค

ปัญหาใหม่ที่อาเซียนต้องเผชิญ เช่น ปัญหาจากการเปลี่ยนผู้นำของมหาอำนาจ เนื่องจากการเปลี่ยนผู้นำมีผลต่อมุมมองของการดำเนินนโยบายของประเทศ มุมมองที่แตกต่างกันอาจเป็นสิ่งที่สร้างทั้งผลประโยชน์และผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องสงคราม และปัญหาเรื่องโรคอุบัติใหม่ที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาถือเป็นเรื่องที่ไม่อาจมองข้ามได้เช่นกัน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง เพราะฉะนั้นอาเซียนต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและต้องพร้อมรับมือกับทุกสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น

ข้อสรุป

ภายในอาเซียนเองยังคงมีปัญหาและอุปสรรคความท้าทายต่าง ๆ อยู่มาก ดังนั้นการที่อาเซียนจะสามารถก้าวไปเป็นประชาคมที่มีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถมีตัวตนในเวทีระหว่างประเทศได้นั้นสิ่งสำคัญคืออาเซียนต้องกลับมาพัฒนาภูมิภาคของตนเองพร้อมกับการรับมือจากโอกาสที่จะเข้ามา อาเซียนต้องสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของอาเซียนและต้องเตรียมพร้อมทั้งเรื่องการเสริมสร้างทักษะของประชาชนให้มีความรู้ความสามารถ เรื่องเทคโนโลยีที่อาเซียนต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยี การร่วมมือ

³ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับรัฐมนตรีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทย สปป. ลาว และเมียนมาเปิดตัวแผนปฏิบัติการร่วม ภายใต้ ยุทธศาสตร์ ฟ้าใส (CLEAR Sky Strategy),” *Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand*, <https://www.mfa.go.th/th/content/clearskylaunch-th>

กันจัดการปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาเดิมและปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และสิ่งสำคัญอีกประการที่ขาดไม่ได้คือ ความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนซึ่งจะเป็นตัวสร้างโอกาสและขจัดปัญหาความท้าทายต่าง ๆ เพื่อสร้างอาเซียนที่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและส่งเสริมความร่วมมืออย่างยั่งยืนในทุกมิติของภูมิภาค ซึ่งอาจจะนำพาอาเซียนไปสู่การมีบทบาทในเวทีโลกในอีกทศวรรษหน้า

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
(International Studies Center - ISC)
isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th