



# วิเทศปริทัศน์

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

ฉบับที่ 7/2568 | ตุลาคม 2568

## ความเป็นแกนกลางของอาเซียน: เครื่องมือที่ต้องใช้ ไม่ใช่เป้าหมายที่ต้องบรรลุ<sup>1</sup>

กิตติพงศ์ พุทธิวินิช<sup>2</sup>

หนึ่งในลักษณะสำคัญของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนคือการที่อาเซียนมีความเป็นแกนกลางหรือ Centrality ในการขับเคลื่อนความร่วมมือและการรวมตัวทางภูมิภาค โดยที่ความเป็นแกนกลางดังกล่าวมีความหมายสำคัญอยู่สองประการ คือ ประการแรก หมายถึงการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถสร้างและรักษาจุดยืนร่วมกันต่อประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเด็นที่เกิดจากปัจจัยภายนอกภูมิภาค ประการที่สอง หมายถึงการที่อาเซียนสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่เป็นส่วนขยายของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็น ASEAN Dialogue Partner, ASEAN Regional Forum, ASEAN+3, East Asia Summit, Regional Comprehensive Economic Partnership ฯลฯ ความเป็นแกนกลางนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่ช่วยให้อาเซียนสามารถรักษาบทบาทผู้นำในการกำหนดทิศทางความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชีย-แปซิฟิกที่กว้างขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 ที่มีการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่รุนแรงขึ้น การขยายตัวของกลไกความร่วมมือใหม่ ๆ ที่มีผู้เล่นภายนอกภูมิภาคเป็นแกนนำ และความท้าทายจากประเด็นข้ามชาติที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงเผชิญกับความกดดันและการทดสอบที่สำคัญ การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่และมีประสิทธิผลในสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นข้อเสนอของข้าพเจ้าในเวที ASEAN Think Tank Summit Workshop on “Maintaining ASEAN Centrality in a Shifting Geopolitical Landscape” ที่จัดขึ้นในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2025 ณ โรงแรม Le Meridien กรุงเทพมหานคร ประเทศมาเลเซีย ซึ่งจัดโดย School of Global and Area Study, Renmin University of China ร่วมกับ Singapore Institute of International Affairs

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทความนี้มีข้อเสนอสามขั้นตอนสำหรับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของอาเซียนในภาพรวม ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** เช่นเดียวกับข้อเสนอในบทความ “What’s Inside the Centrality of ASEAN” ของเสกสรรค์ อา้นทศิริเกียรติ ที่มองว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นเป็นการตอบโต้กับบริบทบริบท ไม่ได้เกิดขึ้นจากสุญญากาศด้วยเหตุนี้ การสร้างความเข้มแข็งให้กับความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงควรเริ่มที่การตระหนักถึงสถานะที่แท้จริงของความเป็นแกนกลางของอาเซียนเสียก่อน นั่นคือความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นมีสถานะที่เป็น “เครื่องมือ” (means) มากกว่าที่จะเป็น “เป้าหมาย” (goals)<sup>3</sup> ในการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ หรือประเด็นต่าง ๆ รวมไปถึงการเป็นผู้ผลักดันกรอบความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาค

ทั้งนี้ ความเข้าใจคลาดเคลื่อนที่มองว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีสถานะเป็นเป้าหมายมากกว่าเครื่องมือที่เพิ่งเกิดขึ้นภายหลังจาก ค.ศ. 2012 ที่กัมพูชาเป็นประธานอาเซียนและล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วม (Joint Communique) ของการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting) เท่านั้น<sup>4</sup> และหลังจากนั้นเป็นต้นมา นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียนต่าง ๆ ก็เริ่มมองความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่าเป็นเป้าหมายที่พึงต้องกลับมาบรรลุให้ได้อีกครั้ง<sup>5</sup> ซึ่งการตั้งธงเช่นนี้ ก็ยิ่งทำให้อาเซียนห่างไกลจากความเป็นแกนกลางมากขึ้นทุกที เนื่องจากการตั้งต้นที่ผิดและยังเป็นการบิดเบือนธรรมชาติของความเป็นแกนกลางของอาเซียน

หากความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือการที่อาเซียนมีจุดยืนร่วมกันต่อประเด็นหรือประเทศ ภายนอกภูมิภาคแล้ว หลักฐานที่สำคัญที่สุดในการแสดงออกถึงสิ่งนี้ของอาเซียนสามารถย้อนกลับไปสู่การประกาศ Zone of Peace Freedom and Neutrality (ZOPFAN) ใน ค.ศ. 1971<sup>6</sup> ซึ่งเป็นครั้งแรกที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน 5 ประเทศสามารถประกาศจุดยืนร่วมกันต่อวิกฤตการณ์ในอินโดจีนได้อย่างชัดเจน สิ่งที่น่าสนใจคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่ใช่ทุกประเทศสมาชิกที่จะสามารถอ้างได้ว่าตนเองมีสถานะเป็นกลาง (neutrality) อย่างแท้จริง<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Seksan Anantasirikiat, "What's Inside the Centrality of ASEAN?," *International Studies Center*, no. 6/2024 (August 2024), <https://isc.mfa.go.th/en/content/what-s-inside-the-centrality-of-asean>.

<sup>4</sup> "ASEAN talks fail over South China Sea dispute," *Al Jazeera*, July 13, 2012, <https://www.aljazeera.com/news/2012/7/13/asean-talks-fail-over-south-china-sea-dispute>.

<sup>5</sup> Lukas Maximilian Mueller, "ASEAN centrality under threat – the cases of RCEP and connectivity," *Journal of Contemporary East Asia Studies* 8(70):1-22.

<sup>6</sup> ASEAN, *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*, November 27, 1971, Kuala Lumpur, <https://asean.org/photoparent/zone-of-peace-freedom-and-neutrality-zopfand/>.

<sup>7</sup> ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีความผูกพันทางทหารหรือการเมืองกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของสงครามเย็น ไทยและฟิลิปปินส์มีข้อตกลงทางทหารกับสหรัฐฯ (SEATO และ US-Philippines Mutual Defense Treaty ตามลำดับ) สิงคโปร์และมาเลเซียมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับอังกฤษผ่าน Five Power Defense Arrangements เหลือเพียงอินโดนีเซียที่อาจจะสามารถกล่าวอ้างถึงความเป็นกลางมากที่สุด แต่กระนั้นก็ยังมีความขัดแย้งด้านคอมมิวนิสต์ภายในประเทศอย่างชัดเจนภายใต้ระบอบของนายพลสุฮาร์โต ทำให้การอ้างความเป็นกลางของอาเซียนในขณะนั้นเป็นเพียงจุดยืนร่วมกันทางการเมืองมากกว่าสถานะทางกฎหมายหรือการปฏิบัติที่แท้จริง

ดังนั้น การประกาศจุดยืนร่วมกันของอาเซียนจึงมีลักษณะที่แยกออกจากจุดยืนของแต่ละประเทศสมาชิกอย่างเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โดยเนื้อแท้ของการเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายแล้ว ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถมีสองจุดยืนได้ในเวลาเดียวกัน โดยประเทศสมาชิกจะสามารถเลือกใช้ได้ตามบริบทและความเหมาะสม ระหว่างจุดยืนของอาเซียนกับจุดยืนของแต่ละประเทศนั้น ๆ ในการมีปฏิสัมพันธ์กับประเด็นหรือประเทศภายนอกเหล่านั้น

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้กลไกนี้สามารถเห็นได้จากการดำเนินความสัมพันธ์กับเมียนมาของไทย ที่ประเทศไทยไม่เคยมีจุดยืนโดยตรงต่อเมียนมาเลย เนื่องจากการมีจุดยืนหรือมีการแสดงออกว่ามีจุดยืนของไทย มักจะทำให้รัฐบาลเมียนมามองว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของเขา และยังมักใช้ท่าทีของไทยเป็นข้ออ้างในการโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อยู่ตามตะเข็บชายแดนได้<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงมักใช้จุดยืนของอาเซียนในการมีปฏิสัมพันธ์กับเมียนมาแทน ไม่ว่าจะเป็น “Constructive Engagement” ที่ท้ายที่สุดแล้วเปลี่ยนมาเป็น “Flexible Engagement” ในการดึงให้เมียนมาให้กลับมาสู่เวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการดึงให้เมียนมาเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน<sup>9</sup> หรือแม้กระทั่งการที่ไทยใช้อาเซียนเป็นตัวกลางในการรับความช่วยเหลือจากฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในเมียนมาภายหลังวิกฤติการณ์ไซโคลนนาร์กิส<sup>10</sup> และในปัจจุบันที่ภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการแสดงจุดยืนโดยตรงต่อเมียนมา หากแต่ใช้ฉันทมติ 5 ข้อ (5-Point Consensus) ของอาเซียนในการแสดงจุดยืนต่อวิกฤติทางการเมืองภายในของเมียนมา<sup>11</sup>

นอกจากนี้ การที่อาเซียนประกาศ ASEAN Outlook on Indo-Pacific (AOIP) ใน ค.ศ. 2019 นั้น ก็เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific) ของรัฐบาลทรัมป์<sup>12</sup> ซึ่งมีภายใต้อายุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการเรียกร้องให้ประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกามีนโยบายที่

<sup>8</sup> Leszek Buszynski, "Thailand and Myanmar: The perils of 'constructive engagement'," *The Pacific Review* 11, no. 2 (1998): 290-305.

<sup>9</sup> Jürgen Haacke, "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'ASEAN way'," *The Pacific Review* 12, no. 4 (1999): 581-611.

<sup>10</sup> Kittipos Phuttivanich, "International Initiatives in Thai Foreign Affairs and its Lost Decade?," *Political Science Critique* 10, no. 20 (2023): 54-86.

<sup>11</sup> R. M. Michael Tene, "ASEAN Five-Point Consensus on Myanmar," *RSIS Commentary*, S. Rajaratnam School of International Studies, 2024, <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/asean-five-point-consensus-on-myanmar/>.

<sup>12</sup> United States Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (Washington, DC: Department of State, 2019), <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวของสหรัฐฯ<sup>13</sup> ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น<sup>14</sup> เกาหลีใต้<sup>15</sup> อินเดีย<sup>16</sup> ออสเตรเลีย<sup>17</sup> หรือแม้กระทั่งไต้หวัน<sup>18</sup> ซึ่งในกรณีนี้ อาเซียนได้ใช้จุดยืนของอาเซียนแทนที่จะใช้จุดยืนของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องเผชิญหน้ากับจีนแบบพันธมิตรของสหรัฐฯ ที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้<sup>19</sup>

มากไปกว่านั้น ความสามารถในการปรับตัวอย่างยืดหยุ่นนี้ยังเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการที่ในปีเดียวกันนั้น อาเซียนยังได้ประกาศ “ASEAN-China Joint Statement on Synergizing the Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025 and the Belt and Road Initiative (BRI)”<sup>20</sup> เพื่อเชื่อมโยงอาเซียนกับความริเริ่มแถบและเส้นทางของจีนไปพร้อม ๆ กับการประกาศ AOIP ที่มุ่งเชื่อมโยงกับสหรัฐฯ เมื่อพิจารณาจากลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวแล้วจะพบได้ว่า กลไกความร่วมมือในรูปแบบกลุ่มย่อยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน แต่กลับเป็นโอกาสที่ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องมือที่เรียกว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้

ส่วนอาเซียนในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่มีส่วนขยายออกไปสู่ภายนอกอย่างมากมานั้น เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความร่วมมือของอาเซียนเองก็จะพบได้ว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่เกิดขึ้นนั้น มักเกิดขึ้นจากการที่อาเซียนมักมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจนเสมอ นั่นคือการพยายามตอบคำถามที่ว่า “อาเซียนจะยังคงมีความเกี่ยวข้องและมีบทบาทในโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้หรือไม่” (Is ASEAN still relevant in the changing circumstances?) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรหรือกลไกต่าง ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้นโดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางนั้น ล้วนเป็นการสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง ASEAN Regional Forum ใน ค.ศ. 1994 เพื่อตอบสนองต่อบริบทความมั่นคงของโลกในช่วงหลัง

<sup>13</sup> Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” *ISEAS Perspective*, no. 51 (June 2019): 1-9.

<sup>14</sup> Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, *Free and Open Indo-Pacific*, March 2023, [https://www.mofa.go.jp/policy/page25e\\_000278.html](https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html)

<sup>15</sup> Government of the Republic of Korea, Ministry of Foreign Affairs, *Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region*, December 2022, [https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m\\_26382/contents.do](https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_26382/contents.do).

<sup>16</sup> Dhruva Jaishankar, *Acting East: India in the Indo-Pacific*, Brookings Institution, March 9, 2022, <https://www.brookings.edu/articles/acting-east-india-in-the-indo-pacific/>.

<sup>17</sup> Government of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper*, November 2017, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/foreign-policy-white-paper.html>.

<sup>18</sup> Sana Hashmi, *New Southbound Policy: An Unconventional Solution to Taiwan's Longstanding Challenges*, Taiwan-Asia Exchange Foundation, 30<sup>th</sup> September 2024, <https://www.taef.org/doc/1329>.

<sup>19</sup> Malcolm Cook and Daljit Singh, eds., *Southeast Asia and the Indo-Pacific: ASEAN and the Contestation of Regional Order* (Singapore: ISEAS-Yushof Ishak Institute, 2022), 45-67.

<sup>20</sup> ASEAN, *ASEAN-China Joint Statement on Synergising the Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC) 2025 and the Belt and Road Initiative (BRI)*, November 3, 2019, <https://asean.org/asean-china-joint-statement-on-synergising-the-master-plan-on-asean-connectivity-mpac-2025-and-the-belt-and-road-initiative-bri/>.

สงครามเย็น และการเข้าร่วมการจัดตั้ง APEC ของออสเตรเลีย หรือการจัดตั้ง ASEAN+3 ใน ค.ศ. 1999 และความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative) ใน ค.ศ. 2000 ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการเงินเอเชีย ค.ศ. 1997 ทั้งนี้ยังรวมถึงการประกาศ AOIP ควบคู่กันกับการสังเคราะห์ MPAC กับ BRI ที่สะท้อนถึงความพยายามในการปรับตัวของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ และความริเริ่มแถบและเส้นทางของจีนดังกล่าวมาแล้วข้างต้นด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงเป็นสิ่งที่ต้องถูกใช้เพื่อบรรลุบางสิ่ง ไม่ใช่สิ่งที่ต้องได้รับการบรรลุ (*Therefore, ASEAN Centrality must be used to achieve something, not something to be achieved.*)

**ประการที่สอง** เมื่อยอมรับได้แล้วว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นเครื่องมือที่ต้องใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งแล้ว ประเด็นสำคัญต่อไปคือการระบุเป้าหมายที่ควรใช้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนเพื่อบรรลุในบริบทปัจจุบัน ซึ่งอาจสามารถแบ่งออกเป็นสองเป้าหมายหลัก ได้แก่ เป้าหมายภายในและเป้าหมายภายนอก

สำหรับเป้าหมายภายใน ประเด็นสำคัญอยู่ที่ปัญหาความกระจัดกระจาย (fragmentation) ต่าง ๆ ภายในองค์กรของอาเซียนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคอยู่จำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ในลุ่มแม่น้ำโขงเพียงอย่างเดียวก็มีหลากหลายกรอบความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็น Greater Mekong Subregion (GMS), ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC), Mekong-Ganga Cooperation (MGC), Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS), Mekong-Japan Cooperation (MJC), Mekong-U.S. Partnership (MUP), Mekong-Republic of Korea Cooperation Fund (Mekong-ROK), Lancang-Mekong Cooperation (LMC), Japan-US Mekong Power Partnership (JUMPP) และ Mekong SERVIR จำนวนนี้ยังไม่รวมถึงกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในภาคพื้นทะเลอื่น ๆ อย่างเช่น Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT), Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area (BIMP-EAGA) หรือ Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle (SIJORI) กับ Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle (IMS-GT) ทั้งหมดนี้ ปัญหาสำคัญคือ กรอบเหล่านี้มีความซับซ้อนและทับซ้อนกันหลายมิติ ในขณะที่บางกรอบความร่วมมือก็มีประเทศมหาอำนาจภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ควบคุมทิศทางของการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือนั้น ๆ ไปแล้ว ปัญหานี้ไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานเท่านั้น แต่ยังอาจนำไปสู่การแตกแยกในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้อีกด้วย ดังนั้น คำถามที่สำคัญคือ อาเซียนจะสามารถจัดการหรือประสานกรอบที่ทับซ้อนเหล่านี้และมีบทบาทนำแทนที่จะเป็นผู้ตามมหาอำนาจภายนอกได้หรือไม่

ในส่วนของเป้าหมายภายนอกนั้น หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิเศรษฐกิจศาสตร์ หรือแม้กระทั่งการกลับมาของสงครามเย็นในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในความเป็นจริงแล้ว เครื่องมือที่จำเป็น

สำหรับการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีอยู่แล้วใน AOIP และ ASEAN-China Joint Statement on Synergizing ระหว่าง MPAC กับ BRI ซึ่งมีเนื้อหาและทิศทางที่ชัดเจนเพียงพออยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังขาดหายไป ณ ขณะนี้ก็คือ “การจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์” (strategic prioritisation) ในหมู่เป้าหมายต่างๆ ของการใช้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนเหล่านั้น

**ประการที่สาม** ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งในการติดตามการดำเนินงานของอาเซียนคือ แม้ว่าอาเซียนจะเป็นผู้จัดประชุมระดับภูมิภาค (regional convener) ที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แต่จากการประชุม 540 ครั้งใน ค.ศ. 2025 นี้<sup>21</sup> ซึ่งลดลงจากปีก่อนหน้าที่มีมากกว่า 1,000 ครั้ง<sup>22</sup> เนื่องจากเมื่อไหร่ก็ตามที่มีประเด็นใหม่ ๆ อาเซียนก็มักจะจัดการประชุมเพิ่มเติม และในขณะเดียวกันการประชุมที่มีอยู่เดิมก็พยายามขยายขอบเขตให้ไปครอบคลุมเรื่องเหล่านั้นด้วย จึงทำให้เกิดความบานปลายและซ้ำซ้อนเป็นอย่างมาก ภาระทางโครงสร้างเช่นนี้จึงไม่ควรถูกปล่อยให้บานปลายโดยไม่มีการควบคุม แต่ควรได้รับการจัดระเบียบและลำดับความสำคัญอย่างมียุทธศาสตร์ หากไม่เป็นเช่นนั้น “ความบานปลายของการเป็นผู้จัดประชุม” (convener inflation)<sup>23</sup> นี้จะกลับกลายเป็นปัจจัยที่ทำลายประสิทธิภาพของอาเซียนเสียเอง

ในการนี้ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) ควรมีบทบาทเป็นองค์กรหลักที่กำหนดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์สำหรับความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยอาจพิจารณาขยับประเด็นจากเครื่องมือที่เป็นแบบไม่เป็นทางการ (non-traditional) มาก่อน แล้วจึงค่อยไปสู่ประเด็นแบบเป็นทางการ (traditional) ในประเด็นที่มีความเปราะบางและมีความเกี่ยวข้องกับการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ เพื่อให้อย่างน้อยทุกฝ่ายได้มีจุดยืนร่วมกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เสียก่อน ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งที่มีอยู่บานปลายออกไปตามหลักการและวิธีปฏิบัติแบบอาเซียน (ASEAN Way) นั่นเอง

ดังนั้น การเสริมสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนในภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงจึงต้องอาศัยความเข้าใจที่ชัดเจนในธรรมชาติของความเป็นแกนกลางในฐานะเครื่องมือ การระบุเป้าหมายที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอก และที่สำคัญที่สุดคือการจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่จะทำให้อาเซียนสามารถรักษาความเกี่ยวข้องและมีบทบาทในระบบระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center - ISC)

isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th

<sup>21</sup> ASEAN, *ASEAN Notional Calendar 2025*, 14 April 2025, [https://asean.org/wp-content/uploads/2025/04/Notional-Calendar\\_14042025.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2025/04/Notional-Calendar_14042025.pdf).

<sup>22</sup> ASEAN, *ASEAN Notional Calendar 2024*, 22 July 2024, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/07/Updated-as-of-22-July-2024-ASEAN-Notional-Calendar-2024.pdf>.

<sup>23</sup> เป็นคำศัพท์ที่ข้าพเจ้าสร้างขึ้นเองเพื่อเสียดสีการทำงานของอาเซียน