



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

STUDY PAPER

December 2021

กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน



ASEAN's Arduous Journey

ฐากร พานิช
Thakur Phanit

กว่าจะมาเป็น ประชาคมอาเซียน

ASEAN's Arduous Journey

ฐากร พานิช

Thakur Phanit



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน

ASEAN's Arduous Journey

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2564 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด เลขที่ 129 สุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช
เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 02 742 4754

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ฐาภุร พานิช

กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน.-- กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)
กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.

39 หน้า.

1. ประชาคมอาเซียน. 2. กลุ่มประเทศอาเซียน I. ชื่อเรื่อง.

341.2473

ISBN 978-616-341-104-4

คำนำ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center - ISC) มีความยินดีที่ได้จัดพิมพ์บทความเรื่อง “กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน” ซึ่งเอกอัครราชทูตธรรกูร พานิช ได้เขียนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2017 ในโอกาสการก่อตั้งอาเซียนครบ 50 ปี เป็นเอกสารศึกษา (Study Paper) อีกฉบับของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ต่อเนื่องจากหนังสือ ASEAN’s First Decade ของเอกอัครราชทูตธรรกูร พานิช ซึ่งศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ได้จัดพิมพ์ขึ้นแล้วในปี 2564 นี้ด้วย

ในปัจจุบัน อาเซียนได้พัฒนามาเป็นประชาคมอาเซียน เป็นเรื่องที่คุณเคยกันเป็นอย่างดี ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนได้แพร่หลายเข้าถึงคนทุกกลุ่ม แต่เมื่อเริ่มแรกก่อตั้งนั้น อาเซียนต้องเผชิญอุปสรรคขวากหนามมากมาย บทความนี้ได้บรรยายให้เห็นภาพความเป็นมาของอาเซียนในช่วงเริ่มก่อตั้งใน ค.ศ. 1967 อย่างกระชับรัดกุม ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือในภูมิภาคหรือ “ภูมิภาคนิยม (regionalism)” ที่เป็นกระแสในทศวรรษ 1960 ที่สังคมโลกคาดหวังว่าจะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้ชี้ให้เห็นก้าวสำคัญอื่นๆ ก่อนที่ประชาคมอาเซียนจะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 พร้อมทั้งเสนอภาพความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตของอาเซียน

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ขอขอบคุณเอกอัครราชทูตธรรกูร พานิช ที่ได้ให้อนุญาตให้จัดพิมพ์บทความนี้ และขอขอบคุณสมาคมอาเซียน - ประเทศไทย ที่ได้ออกค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศหวังว่า ผู้อ่านจะได้รับความรู้และความเข้าใจถึงความเป็นมาของอาเซียนที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างของประเทศสมาชิก และสถานการณ์ความกดดันในภูมิภาค และมองไปยังอนาคตที่ท้าทายของอาเซียนร่วมกัน

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

ธันวาคม 2564

สารบัญ

บทคัดย่อ	7
บทนำ	8
ภูมิหลัง	9
เหตุผลของการก่อตั้งอาเซียน	11
- ประเทศสมาชิกก่อตั้ง	11
- ประเทศสมาชิกเพิ่มต่อมา	14
การอธิบายปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยมและการบูรณาการของอาเซียน	17
- ความหมายของ “การบูรณาการ”	19
พัฒนาการหลักที่นำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน	22
- การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก	24
- การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน	28
- การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนาม	29
จะก้าวไปข้างหน้าด้วยกันต่อไป	32
- สิ่งที่ทำทลายอาเซียน	33
- ประเทศสมาชิกลำดับที่สิบเอ็ด	34
- อนาคตของ “อาเซียนศึกษา” (ASEAN Studies)	34
คำส่งท้าย	36

Abstract

ASEAN's journey from its formation as a regional organization, amidst regionalism trend in the 1960s, to the present ASEAN Community, is a long and arduous one. Bilateral conflicts among most of potential members were the main obstacles in its path. But the Second Indochina War (Vietnam War) provided the impetus for regional cooperation, which proceeded cautiously in the first decade. After the First Summit in Bali in 1976, ASEAN became visibly more active, having put in place cooperation mechanism and identified areas of works. Subsequent milestones in the progress of ASEAN cooperation include the formation of the AFTA and the Vietnamese membership. ASEAN continues to take slow but steady steps. The adoption of the ASEAN Charter in 2007 and the Kuala Lumpur Declaration on The Establishment of The ASEAN Community in 2015 are recent important milestones which highlight ASEAN's achievement and the way forward. Challenges in the years ahead will test the ability of ASEAN as a grouping in dealing with such important issues as geopolitical competition among the major powers, as well as internal questions among its members and pending membership enlargement.

Keywords: ASEAN; Regionalism; Regional Integration

บทคัดย่อ

อาเซียนก่อตั้งขึ้นท่ามกลางกระแสความร่วมมือในภูมิภาคในทศวรรษ 1960 แต่จะมาเป็นประชาคมอาเซียนในปัจจุบัน อาเซียนได้ผ่านหนทางอันยากลำบาก โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ แม้ว่าการก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 จะเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ต่างกันของประเทศสมาชิกทั้ง 5 ประเทศ แต่ตัวเร่งให้เกิดความร่วมมือที่สำคัญคือผลกระทบจากสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 (สงครามเวียดนาม) อย่างไรก็ตาม อาเซียนเพิ่งเริ่มมีกลไกและกำหนดกรอบและสาขาความร่วมมือรวมทั้งได้ดำเนินการอย่างจริงจัง หลังจากการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลีเมื่อปี ค.ศ. 1976 พัฒนาการสำคัญต่อมาของอาเซียนคือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ที่นำไปสู่การบูรณาการด้านเศรษฐกิจของอาเซียนที่กว้างขวางขึ้น และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของเวียดนาม สำหรับก้าวต่อไปของอาเซียน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการกับปัญหาภายนอกที่เกี่ยวข้องกับภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ และปัญหาภายในระหว่างประเทศสมาชิกรวมทั้งเรื่องการขยายสมาชิกภาพที่ยังค้างคาอยู่

คำสำคัญ: อาเซียน; ความร่วมมือในภูมิภาค; การรวมกลุ่มทางภูมิภาค

บทนำ

พ.ศ. 2560 หรือ ค.ศ. 2017 เป็นปีที่สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Nations - ASEAN) จัดตั้งมาได้ 50 ปี เมื่อเริ่มก่อตั้งอาเซียนมีสมาชิกเพียง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และประเทศไทย หลังจากนั้น บรูไนได้รับเอกราชและเข้าร่วมเป็นสมาชิก อีกหลายปีต่อมาเมื่อการแก้ไขปัญหาแกมพูชาสามารถคลี่คลายได้จนมีการลงนาม ความตกลงกรุงปารีส ยุติปัญหาแกมพูชา เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 ประเทศในภูมิภาค อีก 4 ประเทศคือ เวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และท้ายสุด กัมพูชาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ทำให้อาเซียนมีสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ดังที่ผู้ก่อตั้งหรืออาจเรียกว่า “บิดาของอาเซียน” ตั้งความปรารถนาไว้ว่าทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในครอบครัวอาเซียน

บทความนี้เป็นความพยายามจะนำเสนอความร่วมมือและการบูรณาการของอาเซียน ตั้งแต่แรกเริ่มใน พ.ศ. 2510 มาจนพัฒนาเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นเวลา 50 ปีอันยาวนาน มาสรุปย่อไว้ในหน้ากระดาษเพียงไม่กี่หน้า ผู้เขียนตั้งใจจะนำเสนอเนื้อเรื่องในลักษณะที่แตกต่างออกไปบ้างจากที่เคยพบเป็นปกติ ทั้งนี้เพื่อท้าทาย (provoke) ผู้อ่านให้พิจารณาอาเซียนในหลากหลายทัศนะ และผู้ที่สนใจจะได้ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดในด้านต่างๆ ต่อไป

ภูมิภาคหลัง

•

ในช่วงการจัดตั้งอาเซียนเมื่อ พ.ศ. 2510 กระแสความร่วมมือในภูมิภาคหรือ regionalism เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในบรรดาประเทศต่างๆ ว่าเป็นวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สงบ สันติ ที่เกื้อกูลต่อการค้าขายและปฏิสัมพันธ์ที่ดีในหมู่ประเทศสมาชิก กอปรกับมีประเทศกำลังพัฒนาใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย อันเป็นผลมาจากการปลดปล่อยประเทศอาณานิคม ดังนั้นในช่วงทศวรรษที่ 1960s มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น องค์การตลาดร่วมอเมริกากลาง (Central American Common Market-CACM) สมาคมการค้าเสรีแห่งอเมริกากลาง (Latin American Free Trade Association-LAFTA) ตลาดร่วมและประชาคมแคริบเบียน ตลาดร่วมแอนเดียน และตลาดร่วมแอฟริกาตะวันออก (East African Common Market-EACM) แน่นนอนว่า ผู้นำของประเทศที่ตัดสินใจเข้าร่วมมีอยู่กับประเทศในภูมิภาคเหล่านี้ ย่อมได้รับอิทธิพลทางความคิดส่วนหนึ่งมาจากตลาดร่วมยุโรปที่ในขณะนั้นประสบความสำเร็จและมีพัฒนาการในระดับสูง

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความร่วมมือในระดับภูมิภาคมีมาก่อนการจัดตั้งอาเซียน ในปี พ.ศ. 2504 มลายา (ต่อมาคือมาเลเซีย) ฟิลิปปินส์และไทย ร่วมกันจัดตั้งสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือสมาคมอาสา (Association of Southeast Asia-ASA) แต่กล่าวได้ว่าสมาคมอาสาไม่มีผลงานสำคัญอะไร เนื่องจากฟิลิปปินส์และมาเลเซียมีกรณีพิพาททางดินแดนกันในการอ้างสิทธิ์เหนือซาบาห์ ต่อมา สมาคมอาสาได้ยุบตัวร่วมกับอาเซียน อีกองค์กรหนึ่ง คือ ใน พ.ศ. 2506 มีการเสนอตั้ง มาฟิลินโด (MAPHILINDO) เพื่อเป็นเวทีปรึกษาหารือของกลุ่มประเทศเชื้อชาติ “มาเลย์” คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย แต่องค์กรนี้ไม่ได้ดำเนินการสำคัญใด ด้วยสาเหตุหลัก คือ “นโยบายเผชิญหน้า” ของประธานาธิบดี ซูการ์โน ของอินโดนีเซียที่ต่อต้านมาเลเซีย

กล่าวโดยย่อ คือ ช่วงประมาณ 1 ปีก่อนการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ประเทศสมาชิกก่อตั้ง (founders) ของอาเซียนหลายประเทศมีปัญหาขัดแย้งและหวาดระแวงกัน มาเลเซียกับฟิลิปปินส์ขัดแย้งกันเรื่องเขตแดนจนถึงกับตัดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันไประยะหนึ่ง ความสัมพันธ์

ระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียไม่ราบรื่น เพราะนโยบายเผชิญหน้าของประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ในขณะเดียวกัน สิงคโปร์ซึ่งเป็นรัฐที่เล็กที่สุดในบริเวณนี้ เพิ่งเป็นประเทศเอกราชใน พ.ศ. 2508 โดยมีประสบการณ์อัน “ขมขื่น” กับมาเลเซีย มีเพียงไทยเท่านั้นที่ไม่มีปัญหาขัดแย้งใดๆ กับประเทศเหล่านี้ และรัฐมนตรีต่างประเทศของไทยในขณะนั้นคือ ดร. ถนัด คอมันตร์ มีบทบาทสำคัญในการช่วยไกล่เกลี่ยและประสานรอยร้าวในความสัมพันธ์ของประเทศดังกล่าว จนนำมาสู่การจัดตั้งอาเซียนได้สำเร็จ

เหตุผลของการก่อตั้งอาเซียน

ประเทศสมาชิกก่อตั้ง

จากภูมิหลังข้างต้นที่แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศของอาเซียนไม่ค่อยมีประสบการณ์ความร่วมมือที่ตีร่วมกันมาก่อน อีกทั้งยังมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปัญหาเขตแดน เชื้อชาติ ยังไม่รับการแก้ไขอย่างถาวร ฯลฯ แล้วทำไมผู้นำประเทศทั้ง 5 ในขณะนั้น จึงรีบตัดสินใจมารวมมือกัน เพื่อให้เราสามารถเห็นภาพกว้างของความร่วมมืออาเซียนที่ในปัจจุบันพัฒนาจนเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นการบูรณาการหรือ integration ในระดับสำคัญระดับหนึ่ง เราควรทราบถึงสภาวะการณ์และปัจจัยต่างๆ ในช่วงเวลานั้นที่ประการอันเกี่ยวเนื่องกัน ที่นำไปสู่การตัดสินใจของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ในการจัดตั้งอาเซียน¹ คือ

1. Perception ต่อภัยที่มาจากจีนและลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้เจ้าหน้าที่ประเทศทั้ง 5 จะไม่เคยกล่าวต่อสาธารณชน แต่ perception โดยเฉพาะภัยจากจีนและต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยทั่วไปเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การจัดตั้งอาเซียน ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างมองว่าจีนเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของตนมาตลอด ตั้งแต่ก่อนที่จีนจะเป็นคอมมิวนิสต์ การกระทำและการแถลงของจีนเองช่วยให้ความรู้สึกด้านจีนเข้มแข็งขึ้นอีก จีนเรียกร้องให้มีการโค่นล้มรัฐบาลในไทยและมาเลเซีย และจีนแถลงสนับสนุนองค์กรต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลทั้งสองประเทศ และประเทศเหล่านี้ยังสงสัยว่าจีนอยู่เบื้องหลังความพยายามของกลุ่มคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียที่พยายามก่อการยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2508

ในขณะนั้น ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองจีนว่าเป็นภัยในสองประการ คือ เป็นผู้สนับสนุนขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศของตน และจีนอาจส่งกองทัพเข้ารุกรานประเทศตนก็ได้ ผู้นำเหล่านี้ยังตระหนักว่าขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เข้มแข็งได้จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยากจน ดังนั้น ความร่วม

¹ สรุปลความจากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน: Thakur Phanit, "Regional Integration Attempts in Southeast Asia: A study of ASEAN's Problems and Progress," Ph. D. Dissertation, Pennsylvania State University, 1980, หน้า 28-36.

มือกันในระดับภูมิภาคจะช่วยให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศตนดีขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเข้มแข็งของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ลงได้

2. Perception ต่อการต้องพึ่งพาหรือถูกแทรกแซงจากภายนอก บทบาทของประเทศมหาอำนาจในสภาพระหว่างประเทศขณะนั้นเอื้อต่อความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้เกรงว่าความอ่อนแอของตนจะถูกประเทศที่เข้มแข็งกว่าเอาเปรียบได้ โดยตระหนักว่าประเทศของตนต่างมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอันจำกัดไปคนละทิศละทาง หรือมีเช่นนั้น อาจดำเนินการซ้ำซ้อนกัน ทำให้บั่นทอนความเจริญเติบโตและต้องพึ่งพาประเทศอุตสาหกรรมที่เข้มแข็งกว่าต่อไป การรวมกลุ่มร่วมมือกันจะช่วยแก้ปัญหานี้ได้ เพราะกลุ่มอาเซียนจะมีพลังต่อรองกับประเทศอุตสาหกรรม เช่น ญี่ปุ่น และมหาอำนาจอื่นๆ ได้ ความร่วมมือกันนี้ ยังช่วยลดโอกาสที่ประเทศมหาอำนาจจะเข้าแทรกแซงหรือชิงความได้เปรียบระหว่างกันอีกด้วย

ผู้นำอาเซียนยังตระหนักด้วยว่า ภูมิภาคนี้ไม่อาจหวังให้ประเทศมหาอำนาจทางตะวันตก คือ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษปกป้องประเทศของตนจากการรุกรานได้ตลอดไป ข้อตระหนักนี้เป็นจริง เมื่ออังกฤษประกาศเมื่อต้น พ.ศ. 2510 ว่าจะถอนพันธะทางทหารของตนจากเอเชีย ซึ่งจะทำให้เกิด “ช่องว่าง” (vacuum) ทางอำนาจที่หากประเทศอาเซียนไม่รีบ “เติมเต็ม” เองแล้ว อาจมีมหาอำนาจอื่นฉวยโอกาสได้

3. ความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศ นอกจากความมุ่งมั่นในด้านเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงแล้ว ผู้นำอาเซียนยังมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตน ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ต้องมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย กล่าวคือประเทศมีความสงบสุขสันติและมีเสถียรภาพ ความร่วมมือในกรอบอาเซียนจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาประเทศของสมาชิก เพราะจะลดความไม่สงบภายในและการแทรกแซงจากภายนอก

4. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงปี พ.ศ. 2508-2509 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การก่อตั้งอาเซียนใน พ.ศ. 2510 ราบรื่น ในอินโดนีเซีย ประธานาธิบดีซูการ์โน หมดอำนาจทำให้นโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซียยุติลง ผู้นำคนต่อมาคือประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ตระหนักถึงความจำเป็นที่อินโดนีเซียต้องเข้าร่วมกับอาเซียน

และอาจช่วยนำอาเซียนได้ในฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีคนใหม่ คือ ประธานาธิบดี มาร์กอส มินโยบายเป็นมิตรกับเพื่อนบ้านและหลังจากนั้นไม่นาน ด้วยความร่วมมือจัดการของไทย ฟิลิปปินส์กลับมาเลเซียยอมเจรจากันนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันอีก ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียเริ่มดีขึ้นเรื่อยๆ และความตึงเครียดในความสัมพันธ์คลายลงเป็นลำดับ บรรยากาศในภูมิภาคจึงเอื้อต่อการจัดตั้งอาเซียน

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ ปัจจัยร่วมกัน (common factors) ที่นำไปสู่การตั้งอาเซียนในขณะที่แต่ละประเทศสมาชิกต่างมีเหตุผลและปัจจัยของตนเอง เพื่อให้เราสามารถเข้าใจประวัติของอาเซียนได้ดีขึ้น เราม่าจะพิจารณาด้วยว่า ประเทศทั้ง 5 นี้มีแรงจูงใจต่างกันหรือคล้ายกันประการใดบ้าง

อินโดนีเซีย พัฒนาการภายในประเทศเป็นส่วนสำคัญ เมื่อประธานาธิบดี ซูการ์โน หมดยอำนาจและกลุ่มคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียอ่อนกำลังลง ผู้นำใหม่ของอินโดนีเซียลดความสัมพันธ์กับประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์และหันมาสนใจกับแนวคิดขององค์กรความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อินโดนีเซียสามารถมีบทบาทนำได้ องค์กรอาเซียนจะเป็นเวทีอันชอบธรรมให้อินโดนีเซียเล่นบทบาทผู้นำของภูมิภาคได้ การเข้าร่วมอาเซียนจะแสดงว่า อินโดนีเซียปรารถนาความสัมพันธ์อันมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านหลังจากที่เคย “พลาด” หรือ “wrong move” ที่ผู้นำเก่าใช้ในนโยบายต่างประเทศของตน

ประเทศไทย การตัดสินใจเข้าร่วมอาเซียนสะท้อนนโยบายต่างประเทศที่เชื่อมั่นสนับสนุนความร่วมมือในระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง อาเซียนอาจมองได้ว่าเป็นผลลัพธ์ที่เหมาะสมกับหลักการของนโยบายต่างประเทศไทย คือ การที่ไทยจะต้องไม่พึ่งพาประเทศมหาอำนาจใหญ่ใดเพียงแห่งเดียว ตลอดเกือบ 10 ปีก่อนอาเซียน ไทยมีความสัมพันธ์ทางทหารอย่างแน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกา ดร. ถนัด คอมันตร์ มองอาเซียนว่าจะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งจากการต้องพึ่งพาแต่สหรัฐอเมริกาเท่านั้น

มาเลเซีย เทียบกับอินโดนีเซียและไทยแล้ว มาเลเซียมีค้อยกระตือรือร้นเท่าที่ควร เป็นเพราะ ตนกู อับดุล ราห์มาน นายกรัฐมนตรีมาเลเซียลังเลที่จะให้ยุบองค์การอาสาเพียงเพื่อจะรับอินโดนีเซียมาร่วมด้วย อีกทั้งความทรงจำเรื่อง “การเผชิญหน้า” ทำให้ตนกูยังสงสัยในเจตนาของอินโดนีเซีย แต่ด้วยท่าทีแข็งขันของกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซียที่เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มาเลเซียต้องมีความ

สัมพันธ์ใกล้ชิดกับอินโดนีเซียและการโน้มน้าวของ ดร. ถนัด คอมันตร์ ทำให้ตนเปลี่ยนแปลง และยอมรับตามที่อินโดนีเซียยืนยันว่าจำเป็นต้องตั้งองค์กรใหม่

สิงคโปร์ การเข้าร่วมของสิงคโปร์น่าจะเป็นผลมาจากความจำเป็นทางการทูต มากกว่าความเชื่อมั่นในความร่วมมือระดับภูมิภาค สิงคโปร์จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ อันดีกับมาเลเซียและอินโดนีเซีย สิงคโปร์ไม่มีทางเลือกอื่น และความร่วมมือในอาเซียน อาจส่งผลดีกับเศรษฐกิจสิงคโปร์ ที่สำคัญกว่านั้นคือ การเป็นสมาชิกอาเซียนจะช่วย เสริมภาพลักษณ์ของสิงคโปร์โดยไม่ต้องลงทุนมาก ภาพลักษณ์ของสิงคโปร์จะโยงกับ อัตลักษณ์ของภูมิภาคมากขึ้นและลดอัตลักษณ์ของการเป็นรัฐคนจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ฟิลิปปินส์ ความมุ่งมั่นของฟิลิปปินส์ต่อความร่วมมือในภูมิภาคยังไม่แน่ชัด แม้ว่าประธานาธิบดี มาร์กอส จะเน้นย้ำว่ารัฐบาลของเขามุ่งอยู่ที่เอเชีย แต่เห็นได้ชัด ว่าฟิลิปปินส์ไม่มีความกระตือรือร้นกับอาเซียน ฟิลิปปินส์ผูกพันใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงมายาวนาน จึงไม่รู้สึกว่าจะมีความจำเป็นต้องร่วมในความ ร่วมมือระดับภูมิภาคอื่นๆ เช่น อาเซียนที่จะมาทดแทนได้ นอกจากนี้ ความขัดแย้งกับ มาเลเซียในปัญหาซาบาร์ ทำให้ฟิลิปปินส์ยังลังเล แต่ปัจจัย 2 ประการนี้ทำให้ฟิลิปปินส์ ตัดสินใจเข้าร่วมอาเซียน คือ การไม่เข้าร่วมจะขัดกับคำแถลงของประธานาธิบดี มาร์กอสที่ว่าฟิลิปปินส์จะให้ความสำคัญยิ่งกับเอเชีย อีกทั้งยังขัดกับประธานาธิบดี ลินดอน บี. จอห์นสัน ของสหรัฐอเมริกาที่ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระดับภูมิภาคในเอเชีย

การกำเนิดของอาเซียนสะท้อนเจตนาของประเทศสมาชิกที่จะใช้องค์กร อาเซียนเพื่อสนองวัตถุประสงค์ร่วมและวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ กรณีของอาเซียน เห็นได้ชัดว่าสิ่งที่เรียกว่า ความร่วมมือระดับภูมิภาค หรือภูมิภาคนิยม หรือการ บูรณาการในระดับภูมิภาคเป็นเครื่องมือ (means) ให้ประเทศสมาชิกบรรลุผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์แห่งชาติของตน ซึ่งไม่ใช่เป้าประสงค์ในตัวอาเซียนเอง (not an end in itself) อาเซียนเป็นเพียงอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยดำเนินงานให้ประเทศสมาชิก

ประเทศสมาชิกเพิ่มต่อมา

ในช่วงเริ่มจะจัดตั้งอาเซียน ได้มีความพยายามที่จะเชิญชวนประเทศอื่นๆ ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งด้วย หากพม่ากับกัมพูชา ซึ่ง

“เป็นกลาง” ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศตกลงจะเข้าร่วมเป็นสมาชิก ก็จะช่วยลดภาพลักษณ์ทางการเมืองของอาเซียนที่ “เอียงฝ่ายตะวันตก” มากเกินไปลงได้ ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทาบทามสองประเทศนี้คือ นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2510 หลังจากแวะหารือกับ ดร. ถนัด คอมันตร์ ในประเทศไทย นายมาลิกเดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการเพื่อขอทราบความเห็นต่อข้อเสนอเรื่องอาเซียน แต่พม่าไม่สนใจ ซึ่งอาจเป็นผลจากปัญหาการสู้รบภายในประเทศ นโยบายต่างประเทศที่เป็นกลาง และความกังวลต่อปฏิกริยาจากจีน หากพม่าจะตอบรับเข้าอาเซียน หลังจากนั้น นายมาลิกเดินทางไปกรุงพนมเปญ ซึ่งผลลัพธ์เป็นเช่นเดียวกัน โดยกัมพูชาอ้างนโยบายต่างประเทศที่เป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างเคร่งครัด ส่วนเวียดนามในขณะนั้น อยู่ใต้อิทธิพลของมหาอำนาจคอมมิวนิสต์ และกำลังทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา ลาวถูกตั้งให้เกี่ยวพันโดยตรงกับสงครามนี้ด้วย

ความขั้งขัน แสดงให้เห็นว่าประตูอาเซียน “เปิดเสมอ” สำหรับประเทศสมาชิกใหม่จากภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ในถ้อยแถลงของ ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศไทยในการประชุมก่อตั้งอาเซียน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ระบุว่า “...เราได้ดำเนินไปอีกก้าวหนึ่งในทางที่ถูก นับแต่นี้ไปก็จำเป็นที่ประชาชาติของเราต้องใช้ทัศนญาณ ความอดทนไม่ย่อท้อ ความสำนึกในภาระในอันที่จะให้สิ่งที่เราเริ่มต้นเพียงเล็กน้อยนี้บังเกิดผล ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าทั้ง 5 ประเทศเรา อีกทั้งประเทศอื่นที่อาจเข้าร่วมกับเราต่อไป คงจะไม่ขาดคุณธรรมเช่นว่านี้...สิ่งที่เราได้ตกลงกันในวันนี้เป็นเพียงแต่ขั้นแรกของผลสำเร็จ ที่เราหวังว่าจะเกิดขึ้นตามมาเป็นลำดับต่อเนื่องกัน ซึ่งจะนำความภาคภูมิใจแก่เราเอง แก่ผู้ที่เขามาร่วมกับเราในกาลต่อไป และอนุชนรุ่นหลัง...”²

บรูไนเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเป็นประเทศที่หก เมื่อ พ.ศ. 2527 หลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษ เป็นที่รับทราบกันตลอดมาว่าบรูไนจะเข้าร่วมกับอาเซียนเมื่อได้รับเอกราชแล้ว เนื่องจากเป็นประเทศเล็กที่ถูกล้อมโดยดินแดนมาเลเซีย มีชนบทธรรมเนียมวัฒนธรรม เชื้อชาติ และเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับมาเลเซียและสิงคโปร์ เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ. 2538 หลังจากการลงนามความตกลงกรุงปารีสยุติ

² กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ดร.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: มิถุนายน 2557), หน้า 279.

ปัญหาแก้มพูซาเพียง 4 ปี ลาวและเมียนมาร์เข้าเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2540 และท้ายสุด แก้มพูซาเข้าร่วมใน พ.ศ. 2542 กล่าวโดยรวมประเทศสมาชิกใหม่เห็นประโยชน์จากการ เข้าร่วมอาเซียนเพราะเห็นว่าอาเซียนเป็นตัวของตัวเอง มีความก้าวหน้าจากความร่วมมือ เป็นที่ยอมรับในสังคมโลกดังเห็นได้จากมีกลุ่มประเทศ และประเทศสำคัญๆ ให้ความร่วมมืออย่างดี และที่สำคัญคือ การเข้าร่วมอาเซียนทำให้ประเทศตนไม่โดดเดี่ยว ในเวทีระหว่างประเทศและได้อาศัยกลุ่มอาเซียนในการเจรจาต่อรองกับประเทศหรือ กลุ่มประเทศอื่นๆ

ในกรณีของเวียดนามนั้น เป็นกรณีที่น่าสนใจมากกว่าประเทศอื่นๆ เพราะก่อนหน้าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน อาเซียนกับเวียดนามเป็นปฏิปักษ์กันอย่างรุนแรงในปัญหาที่เวียดนามยึดครองแก้มพูซา ทหารเวียดนามรบกับทหารไทยในบริเวณชายแดนไทย-แก้มพูซาหลายครั้ง ฝ่ายอาเซียนสนับสนุนฝ่ายต่อต้าน 3 ฝ่ายคือ เขมรแดง ฝ่ายเจ้าสิทธิ และฝ่าย KPNLF ของซอนซาน เพื่อสู้รบกับทหารเวียดนามและทหารฝ่ายเฮง สัมรินที่เวียดนามสนับสนุนอยู่ การต่อสู้ต่อต้านเวียดนามของอาเซียนกระทำทั้งโดยการทหาร และการทูต โดยเฉพาะที่องค์การสหประชาชาติ ซึ่งอาเซียนรณรงค์ให้มีข้อมติประณาม เวียดนามที่ยึดครองแก้มพูซาเป็นประจำอยู่หลายปี จึงนำที่นักวิชาการด้านการเมืองระหว่างประเทศ ฯลฯ จะศึกษาในรายละเอียดว่าผู้นำ “สายเหยี่ยว” กับ “สายพิราบ” หรือ “รุ่นเก่า” กับ “รุ่นใหม่” ของเวียดนามมีการถกแถลงเจรจาต่อรองกันอย่างไร ในประเด็นการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็น “อดีตศัตรูตัวฉกาจ” ของเวียดนาม และมีปัจจัยสำคัญอื่นใดอีกบ้างที่เกี่ยวข้อง เช่น การล่มสลายของสหภาพโซเวียต (ปัจจัยภายนอก) และการเปลี่ยนผู้นำในเวียดนาม (ปัจจัยภายใน) เป็นต้น

การอธิบายปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยม และการบูรณาการของอาเซียน

•

ในการวิเคราะห์และอธิบายการบูรณาการขององค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค นักวิชาการสามารถนำทฤษฎีการบูรณาการระดับภูมิภาค (regional integration theories) มาเป็นเครื่องมือ (tools) ในการอธิบายได้ ซึ่งจะกล่าวเพียงสังเขปเท่านั้นในที่นี้ ที่สำคัญคือ ทฤษฎีเหล่านี้ยังมีการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมตลอดในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา อันเป็นสิ่งที่เรามักพบเห็นในทฤษฎีทางสาขาสังคมศาสตร์ทั้งหลาย

เมื่อ 40-50 ปีที่แล้วมา ทฤษฎีสำคัญๆ ในด้านการบูรณาการที่ในปัจจุบันถือว่าเป็นทฤษฎีคลาสสิก ได้แก่ ทฤษฎีที่เสนอโดย Karl W. Deutsch, Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Joseph S. Nye, Jr., และ Philippe C. Schmitter เป็นต้น วิธีการ (approaches) ของทฤษฎีดังกล่าวอาจรวมได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ แบบ federalist, แบบ communications/transactional, และแบบ neo-functionalist³ อาจอธิบายสั้นๆ ได้ว่า federalist มองว่า หากการบูรณาการของประเทศในกลุ่มยังไม่สามารถรวมกันเป็นสหพันธรัฐเดียวกันแล้ว จะถือว่าการบูรณาการนั้นยังไม่สมบูรณ์ ส่วน communications/transactional พิจารณาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกที่ส่งผลต่อความเป็นประชาคม (community) เพิ่มขึ้น ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวควรครอบคลุมทุกสาขาสำคัญและได้สมดุล ในขณะที่ neo-functionalist เน้นการบูรณาการด้านเศรษฐกิจที่นำสันติสุขและความกินดีอยู่ดีสู่ประเทศสมาชิก กลุ่มนี้

³ อ้างอยู่ใน Thakur Phanit, อ้างแล้ว, หน้า 5-10. ผู้สนใจในทฤษฎีคลาสสิกของการบูรณาการสามารถดูได้จาก Karl W. Deutsch and others, *Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1957); Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971) บทความของ Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration", รวมอยู่ในหนังสือด้วย; Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integrations and Conflicts in International Integration* (Boston: Little, Brown and Co., 1971) เป็นต้น นักทฤษฎีรุ่นใหม่ๆ พัฒนาทฤษฎีของตนจากทฤษฎีคลาสสิกข้างต้นเป็นหลัก

เชื่อว่า หากโลกมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันและมีการบูรณาการในระดับภูมิภาคเพิ่มสูงขึ้น จะนำไปสู่สันติภาพโลก กลุ่ม neo-functionalists ยังโต้แย้งว่า การบูรณาการไม่จำเป็นต้องเริ่มจากการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจของรัฐสมาชิกให้ขึ้นกับหน่วยงานระดับเหนือประเทศ (supranational) แต่เป็นกระบวนการที่อำนาจการตัดสินใจค่อยๆ สะสมและขยายตัวไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับเหนือประเทศ อันจะส่งผลให้ความเป็นเอกราชของรัฐค่อยๆ ลดลงเป็นลำดับ

แต่มักมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งวิจารณ์ว่า แม้ทฤษฎีและวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะมีประโยชน์และสามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์การบูรณาการได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถให้ภาพรวมของการบูรณาการได้ เป็นวิธีการที่อาจเปรียบได้กับ “ตาบอดคลำช้าง”

ในระยะหลังมีผู้เสนอทฤษฎี เช่น liberal intergovernmentalism ทฤษฎี externality และทฤษฎี contracting อีกทั้งยังมีการโต้แย้งกันระหว่าง rationalist approaches กับ social constructivist approaches ด้วยซึ่งเราจะไม่พิจารณาในบทความนี้ เหตุที่ยกมากล่าวถึงเพียงเพื่อให้เห็นภาพว่า ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันในทฤษฎีต่างๆ และยังคงจะมีการโต้แย้งกันต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่า ทฤษฎีข้างต้นส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยมและการบูรณาการของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป อาจไม่เหมาะที่จะนำมาแต่ละทฤษฎีมาอธิบายปรากฏการณ์ของอาเซียน แต่เราอาจนำวิธีการของหลากหลายทฤษฎี และโดยเฉพาะจากกลุ่ม neo-functionalists มาใช้ในกรณีที่มีความเหมาะสมได้ ทั้งนี้เพราะอาเซียนมีลักษณะที่ต่างจากกลุ่มความร่วมมืออื่นๆ มาก อาทิ ในแง่ของประชากรที่ประเทศใหญ่สุดมีจำนวนประชากรกว่า 200 ล้านคน (อินโดนีเซีย) และประเทศเล็กสุดมีประชากรเพียงไม่ถึงล้านคน (บรูไน) ระบอบการปกครองของประเทศสมาชิกยังแตกต่างกันมาก โดยมีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ระบอบประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย ระบอบคอมมิวนิสต์ และบางช่วงเวลายังมีระบอบเผด็จการทหารอีกด้วย ส่วนระบบเศรษฐกิจนั้น ประเทศส่วนใหญ่ใช้แบบทุนนิยม แต่มีสองประเทศใช้ระบบสังคมนิยม เป็นต้น

ความหมายของ “การบูรณาการ”

เช่นเดียวกับทฤษฎีที่ว่าด้วยการบูรณาการระดับภูมิภาค คำจำกัดความของ “การบูรณาการ” ยังเป็นที่โต้แย้งและปรับเปลี่ยนอยู่ บางครั้งในคำจำกัดความต่าง ๆ ที่มีอยู่จะขัดกันเอง นักวิเคราะห์จึงควรพิจารณาว่าความหมายและคำจำกัดความต่อไปนี้เป็นแบบไหนเหมาะที่จะใช้นำมาอธิบายปรากฏการณ์ของอาเซียนได้

นักวิชาการ เช่น Fred M. Hayward สรุปว่า คำจำกัดความต่าง ๆ ที่มีอยู่กล่าวถึง:

- ก. กระบวนการที่ความภักดีต่อหน่วยระดับประเทศขยับเปลี่ยนไปภักดีต่อองค์กรวมที่ใหญ่ขึ้น
- ข. ความสามารถที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยสันติ
- ค. การที่กลุ่มสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นประชาคมและดำรงความเป็นประชาคมได้
- ง. ความสามารถของระบบที่จะดำรงตนเองอยู่ได้ และ
- จ. สมรรถภาพร่วมกันที่จะบรรลุการตัดสินใจ

นอกจากนี้ นักวิชาการยังมีทัศนะต่อการบูรณาการต่างกันด้วยว่า การบูรณาการเป็นสภาวะ (a condition) หรือเป็นกระบวนการ (a process) หรือเป็นสองอย่างคือทั้งสภาวะและกระบวนการ

คำจำกัดความที่เป็น “คลาสสิก” และถูกนำมากล่าวถึงบ่อยๆ แม้ในปัจจุบันได้แก่ของ Karl W. Deutsch และ Ernst B. Haas ซึ่งในกรณีของ Deutsch มองว่าการบูรณาการทางการเมืองเป็นสภาวะขั้นสุดท้าย “ที่ประชากรภายในดินแดนนั้นมีความรู้สึกว่าเป็นประชาคมเดียวกันและมีองค์กรและวิถีปฏิบัติต่างๆ ที่เข้มแข็งและครอบคลุมเพียงพอให้ประชากรเหล่านี้มั่นใจได้ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น ก็จะเป็นไปโดยสันติตลอดกาลนาน”

ส่วน Haas ให้คำจำกัดความแรกๆ ของเขาว่า การบูรณาการ คือ “กระบวนการที่ผู้นำทางการเมืองในหน่วยระดับชาติที่เป็นเอกเทศหลายๆ แห่ง (หลายๆ ประเทศ)

เห็นพ้องที่จะถ่ายโอนความรักดี ความคาดหวังและกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ของพวกเขาไปให้กับศูนย์กลางแห่งใหม่ ซึ่งสถาบันต่างๆ ของศูนย์แห่งนี้มีหรือเรียกร้องให้มีอำนาจทางกฎหมายเหนือประเทศที่เคยเป็นอยู่ก่อน”

ต่อมา Haas กล่าวถึงการศึกษาการบูรณาการระดับภูมิภาค ว่าเป็นการศึกษา “.....เกี่ยวกับการอธิบายว่าด้วยวิธีอย่างไรและด้วยเหตุใด (how and why) รัฐจึงยอมเลิกที่จะเป็นระดับและความซับซ้อนของการบูรณาการสูง รัฐอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ด้วยวิธีอย่างไรและเหตุใด รัฐจึงยอมโดยสมัครใจที่จะคลุกคลี ผสมและผสานกับเพื่อนบ้านทั้งหลายของตน โดยສະគຸນສມັດທິທາງອື່ນທີ່ມີຢູ່ ໃນຂະໜາດນັ້ນກໍໄດ້ຮັບເຕັກນິກໃໝ່ๆ ในการแก้ไขปัญหาขัดแย้งระหว่างกัน ความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่ดี องค์การระดับภูมิภาคที่ดี หรือระบบใหญ่และย่อยระดับภูมิภาคที่ดี อาจใช้อธิบายขั้นตอนต่างๆ ที่จะนำไปสู่ทิศทางของการบูรณาการ แต่ต้องไม่สับสนความร่วมมือต่างๆ เหล่านี้กับผลลัพธ์ที่ตามมา”

ในกรณีของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ เราอาจพิจารณาความก้าวหน้าของอาเซียนตามแผนภูมิระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (โปรดดูแผนภูมิในหน้าถัดไป) แต่ท่านผู้อ่านเองควรเป็นผู้ตัดสินว่าอาเซียนได้พัฒนาการบูรณาการไปถึงระดับไหน หรือยังอยู่ในระหว่างระดับใด?

ท่านผู้อ่านพึงตระหนักด้วยว่า การบูรณาการของอาเซียนมีความเป็นเอกลักษณ์ของตัวเองหรืออาจเรียกว่า “วิถีอาเซียน” หรือ “ASEAN way” เราจึงควรจะศึกษาบูรณาการของอาเซียนโดยเปรียบเทียบกับแผนภูมิข้างต้นหรือไม่ เพียงใด?

แผนภูมิระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจ

ระดับ	ลักษณะการบูรณาการ
5. สหภาพทางการเมือง	4 + ประเทศสมาชิกอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน
4. ประชาคมเศรษฐกิจ	3 + การค้าภายในเสรี การย้ายแรงงานเสรี อัตราภาษีเดียวกัน นโยบายการเงิน การคลัง ร่วมกัน
3. ตลาดร่วม	2 + เคลื่อนไหวเสรีของทุนและบริการใน ภูมิภาค
2. สหภาพศุลกากร	1 + ใช้อัตราภาษีศุลกากรเดียวกัน สำหรับ สินค้านำเข้าจาก ต่างประเทศ
1. เขตการค้าเสรี	ลดอัตราภาษีระหว่างประเทศสมาชิก
0. เศรษฐกิจปกติ	ก่อนการบูรณาการ

↑ สูง
 ระดับและค่าเพิ่มขึ้น
 ของการบูรณาการ
 ↓ ต่ำ

พัฒนาการหลักที่นำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน



พัฒนาการหลักทั้งหลายของอาเซียน รวมทั้งเอกสารความตกลงต่างๆ ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ภาษาไทย อังกฤษ ฯลฯ ทั้งจากเว็บไซต์ทางการ เช่น สำนักเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ และเว็บไซต์อื่นๆ อีกหลายสิบแห่ง ซึ่งผู้สนใจสามารถค้นคว้าหาอ่านได้โดยง่ายอยู่แล้ว ดังนั้นบทความนี้จะยกมาเพียงบางเรื่องที่เราเห็นว่าน่าสนใจเท่านั้น

เมื่อเริ่มก่อตั้งใน พ.ศ. 2510 ปฏิญญากรุงเทพกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอาเซียนไว้ 7 ประการ คือ

1. ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรม
2. ส่งเสริมความมีเสถียรภาพ สันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค
3. ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และด้านการบริหาร
4. ส่งเสริมความร่วมมือซึ่งกันและกันในการฝึกอบรมและการวิจัย
5. ส่งเสริมความร่วมมือในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การค้า การคมนาคม การสื่อสาร และการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิต
6. ส่งเสริมการมีหลักสูตรการศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. ร่วมมือกับองค์การระดับภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาเป้าหมายข้างต้นโดยรวม จะเห็นว่าอาเซียนมุ่งเน้นในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นหลัก แต่ในความจริงนั้น เป้าหมายหลักที่ไม่ได้ประกาศ คือ วัตถุประสงค์ทางการเมืองของภูมิภาค อันได้แก่ สงครามและเสถียรภาพ และความมั่นคงของภูมิภาค อาเซียนเกิดขึ้นภายใต้บรรยากาศสงครามและความขัดแย้งรุนแรงในภูมิภาค สงครามเวียดนามหรือสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 เริ่มเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2498 เป็นสงครามระหว่างเวียดนามใต้ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนหลัก รบกับเวียดนามเหนือที่มีสหภาพโซเวียต จีนและประเทศคอมมิวนิสต์ที่เป็นพันธมิตรอื่นๆ สนับสนุน ลาวและกัมพูชาถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงครามนี้อย่างเลี่ยงไม่ได้

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีปฏิกริยาต่อสงครามแตกต่างกันไปตามพันธะและเหตุผลของตน สำหรับไทยนั้น สนับสนุนสหรัฐอเมริกาตามพันธะที่มี เพราะเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South-East Asia Treaty Organization-SEATO) ที่ไทยและฟิลิปปินส์เป็นภาคี ไทยส่งทหารไปช่วยรบในเวียดนามใต้และให้สหรัฐอเมริกาใช้ฐานทัพในไทยส่งเครื่องบินรบไปโจมตีเป้าหมายในเวียดนาม

สหรัฐอเมริกาคือเป็น “ร่ม (umbrella) ด้านการทหารและความมั่นคง” ให้กับอาเซียนในทางอ้อม ในกรณีของมาเลเซียและสิงคโปร์ หากถูกโจมตีหรือถูกขู่ว่าจะถูกโจมตีจากนอกประเทศ สองประเทศนี้อาจพึ่งพากรอบความร่วมมือที่เรียกว่า Five Power Arrangements ซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ได้ ทั้งอังกฤษ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีกองกำลังทางบกและทางเรือประจำการอยู่ที่สิงคโปร์ นอกจากนี้ออสเตรเลียยังส่งฝูงบินเข้าประจำการที่เมืองบัตเตอร์เวิร์ธในมาเลเซียด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การมีกองกำลังจากประเทศตะวันตกให้ “ความคุ้มครอง” ในภูมิภาคเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้นำอาเซียนไม่กระตือรือร้นที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจังในด้านเศรษฐกิจ โครงการความร่วมมือต่างๆ เองก็ไม่มีกำหนดเงื่อนไขเวลา (deadline) ว่าต้องสำเร็จเมื่อใด ทำให้ในช่วงเกือบ 10 ปีแรกของอาเซียนแทบจะไม่มีผลงานด้านเศรษฐกิจใดที่สำคัญ ผลลัพธ์ส่วนใหญ่เป็นความคุ้นเคยและความไวเนื้อเชื่อใจกันมากขึ้นในหมู่ผู้นำประเทศและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมกันบ่อย ทั้งในห้องประชุมและนอกห้องประชุม (สนามกอล์ฟและห้องอาหาร)

สถานการณ์ในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไป เมื่อเวียดนามเหนือสามารถยึดกรุงไซ่ง่อน เมืองหลวงของเวียดนามใต้ได้เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นชัยชนะของเวียดนามเหนือกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และเป็นความพราชัยของสหรัฐอเมริกากับฝ่ายโลกเสรี ในข้อเท็จจริงนั้น สหรัฐเตรียมถอนตัวจากภูมิภาคนี้ตั้งแต่ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ประกาศ “ลัทธินิคสัน-Nixon Doctrine” ที่เกาะกวม เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2512 แล้วว่าจะฝึกฝนให้ทหารเวียดนามใต้รบและป้องกันประเทศของตนเองและสหรัฐอเมริกาจะค่อยๆ ถอนกำลังทหารของตนกลับไป ไม่นานหลังจากกรุงไซ่ง่อนแตก

สหรัฐอเมริกาได้ถอนกำลังทหารออกจากฐานทัพในไทย ต่อมาอีกเพียง 3 ปี คือ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2521 กองทัพเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาได้สำเร็จ ทำให้เป็นครั้งแรกที่กองทัพเวียดนามประจันหน้ากับกองทัพของประเทศอาเซียน คือ ไทย ที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ทำให้นักวิชาการตะวันตกทำนายว่า ไทยจะเป็นโดมิโนตัวต่อไปที่จะล้มไปอยู่กับฝ่ายคอมมิวนิสต์

ยั้ นับเป็นการดีสำหรับไทยกับอาเซียนที่ในช่วงเวลาวิกฤตนี้ จีนได้แตกแยกกับสหภาพโซเวียตแล้ว และหันมาสนับสนุนฝ่ายเขมรแดงในกัมพูชาต่อสู้อีกฝ่ายเวียดนาม และยังสนับสนุนความพยายามของอาเซียนในการต่อต้านเวียดนามด้วย จีนยังได้ปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาดีขึ้นแล้วในช่วงนี้ อาเซียนจึงได้จีนช่วย “คาน” เวียดนามไว้ได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าประเทศอาเซียน โดยเฉพาะไทยต้องแบกรับภาระผู้อพยพทั้งทางบกและทางเรือจากเวียดนาม ลาวและกัมพูชา จำนวนหลายแสนคน

เห็นได้ชัดว่าสงครามเวียดนามเป็น “ตัวเร่ง-catalyst” สำคัญที่ช่วยให้ผู้นำประเทศอาเซียนเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีความร่วมมือใกล้ชิดมากขึ้นในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ประเทศของตนและภูมิภาคมีความสงบสันติ โดยเริ่มจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งแรกใน พ.ศ. 2519 ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย กำหนดทิศทางความร่วมมือแน่ชัด รวมทั้งกำหนดและเสริมความเข้มแข็งให้กลไกและโครงสร้างของความร่วมมือ ดังอาจเห็นได้จากพัฒนาการหรือเหตุการณ์สำคัญ (milestone) แทบทุกเรื่องมีขึ้นหลังจากการประชุมสุดยอดครั้งแรกนี้ นอกจากนี้ ยังมีพัฒนาการสำคัญอื่นอีก ได้แก่ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนามที่ส่งผลให้อาเซียนมีสถานะดังในปัจจุบัน

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกมีขึ้นที่บาห์ลี อินโดนีเซีย มีการเห็นพ้องในการ “พลิกโฉม” ของอาเซียนด้วยการกำหนดทิศทางและกลไกความร่วมมือ อีกทั้งยังมีการระบุมิติความร่วมมือทางด้านความมั่นคงเป็นครั้งแรก เอกสารสำคัญของการประชุมครั้งนี้ คือ 1976 Declaration of ASEAN Concord ที่ยืนยันหลักการและเป้าประสงค์ของอาเซียนในการมุ่งสู่เสถียรภาพทางการเมือง และที่สำคัญคือ กำหนดโครงการดำเนินงานของความร่วมมืออย่างละเอียดโดยแบ่งเป็น

เช่น (1) ด้านการเมือง (2) เศรษฐกิจ (3) สังคม (4) วัฒนธรรมและสาร์นิเทศ (5) ความมั่นคง และ (6) การปรับปรุงกลไกดำเนินงานของอาเซียน

ขอยกตัวอย่างในด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้เห็นความสำคัญที่ผู้นำสูงสุดของอาเซียน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของอาเซียนดำเนินการ ได้แก่

1. ความร่วมมือด้านโภชนาภัณฑ์พื้นฐาน โดยเฉพาะอาหารและพลังงาน
 - ประเทศสมาชิกจะให้ความสำคัญลำดับแรกกับการช่วยเหลือกัน ในยามวิกฤตและส่งออกโภชนาภัณฑ์ดังกล่าว ให้กับเพื่อนประเทศสมาชิก
2. ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม
 - ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันจัดตั้งโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนขนาดใหญ่ เพื่อให้เพียงพอับความต้องการในภูมิภาค
 - ควรให้ความสำคัญอันดับแรกกับโครงการที่ใช้วัสดุ/ปัจจัยที่ใช้ในการผลิตที่มีอยู่ในประเทศสมาชิก ที่ช่วยเพิ่มผลผลิตอาหาร ที่เพิ่มหรือประหยัดเงินตราต่างประเทศ และที่ช่วยเพิ่มการจ้างงาน
3. ความร่วมมือทางการค้า
 - ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันในสาขาที่จะส่งเสริมการพัฒนาและการเพิ่มผลผลิตใหม่ๆ ปรับปรุงโครงสร้างทางการค้าของแต่ละประเทศสมาชิกและระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันที่เอื้อต่อการพัฒนาการที่สูงขึ้น รวมทั้งปกป้องและเพิ่มเงินตราต่างประเทศและสำรองเงินตราต่างประเทศของสมาชิก
 - ประเทศสมาชิกจะมุ่งสู่การจัดตั้งเขตสิทธิพิเศษทางการค้าอันเป็นเป้าหมายระยะยาวในช่วงเวลาที่เห็นว่าเหมาะสมโดยใช้เจรจาเป็นรอบๆ ที่เห็นพ้องกันเป็นเอกลักษณ์ของประเทศสมาชิก
 - อำนวยให้เกิดการขยายการค้าในระหว่างประเทศสมาชิกโดยความร่วมมือในการค้าโภชนาภัณฑ์พื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารและพลังงาน และความร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน

- ประเทศสมาชิกจะเร่งรัดความพยายามร่วมกันที่จะปรับปรุงการเข้าสู่ตลาดนอกอาเซียนสำหรับวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป โดยการแสวงหาวิธีที่จะขจัดกีดกันทางการค้าในตลาดเหล่านั้น รวมทั้งพัฒนาการใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านั้นในทางใหม่ๆ และใช้วิธีการและการดำเนินงานร่วมกันในการติดต่อซื้อขายกับกลุ่มเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและแต่ละประเทศที่แข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ
 - ความพยายามเหล่านี้ ยังควรนำไปสู่ความร่วมมือในด้านวิธีการและเทคนิคการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ส่งออก รวมทั้งนำไปสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์ส่งออกชนิดใหม่ๆ เพื่อให้หลากหลายยิ่งขึ้น
4. วิธีการร่วมกันในการรับมือกับปัญหาโลกทัศน์ระหว่างประเทศและปัญหาเศรษฐกิจโลก
- หลักการของความร่วมมืออาเซียนด้านการค้าควรนำมาใช้ตามความสำคัญในวิธีการร่วมของอาเซียนต่อปัญหาโลกทัศน์ระหว่างประเทศและปัญหาเศรษฐกิจโลกด้วย เช่น การปฏิรูประบบการค้าระหว่างประเทศ การปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศและการโอนทรัพย์สิน ที่ดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ และเวทีพหุภาคีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ (New International Economic Order)
 - ประเทศสมาชิกควรให้ความสำคัญลำดับแรกกับความมีเสถียรภาพและการเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศจากโลกทัศน์ที่ตนผลิตและส่งออก โดยใช้ความตกลงด้านโลกทัศน์ต่างๆ รวมทั้งการใช้วิธีการมูลภัณฑ์กันชนและวิธีการอื่นๆ
5. กลไกสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
- ให้รัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจประชุมเป็นประจำหรือเมื่อเห็นว่าจำเป็น เพื่อ
- จัดทำคำแนะนำให้รัฐบาลประเทศสมาชิกพิจารณาเพื่อเสริมความเข้มแข็ง ให้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน

- ทบทวนการประสานและการดำเนินโครงการและโปรแกรมของอาเซียนด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ได้เห็นชอบแล้ว
- แลกเปลี่ยนทัศนะและหารือกันในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนาแห่งชาติเพื่อการก้าวไปสู่การพัฒนาของระดับภูมิภาคที่เข้ากันได้กับของระดับชาติ และ
- ดำเนินการในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกเห็นชอบ

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ตกลงที่จะปรับปรุงกลไกของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการลงนามความตกลงจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย) และเห็นพ้องให้มีการทบทวนโครงสร้างของอาเซียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งยังให้ศึกษาความน่าจะมีกรอบงานด้านธรรมาภิบาลอาเซียนฉบับใหม่อีกด้วย

ผลของการประชุมสุดยอดครั้งแรกนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการทำให้ “ลูกบอลของการบูรณาการอาเซียน” (ball of ASEAN integration) เริ่มกลิ้งหรือเคลื่อนที่ดังลูกบอลหิมะลูกเล็กๆ เมื่อกลิ้งไปบนพื้นหิมะ ลูกบอลจะค่อยๆ ใหญ่ขึ้นๆ ตามลำดับ ซึ่งเปรียบได้กับการบูรณาการของอาเซียน ที่เพิ่มขยายตัวเป็นลำดับ หลังจากนั้น ผลการตัดสินใจสำคัญๆ ของผู้นำอาเซียนต่อมา อันมีผลให้อาเซียนก้าวหน้าไปสู่เขตการค้าเสรี ตลาดร่วม ประชาคม คือ การขยายความร่วมมือหรือ “ต่อยอด” จาก 1976 Declaration of ASEAN Concord หรือปฏิญญาอาเซียน แทบทั้งสิ้น

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปัจจุบัน เป็นผลของการกำหนดให้ศึกษา “กรอบงานด้านธรรมาภิบาลอาเซียนฉบับใหม่” การมีเลขาธิการอาเซียน (ที่มีใช้เพียงเลขาธิการของสำนักเลขาธิการดังในอดีต) การมีคณะมนตรีประสานงานอาเซียน การมีคณะมนตรีประชาคมอาเซียน และการมีคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียนเป็นผลมาจาก “เห็นพ้องให้มีการทบทวนโครงสร้างของอาเซียนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น” นั้นเอง

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) เป็นก้าวสำคัญยิ่งอีกก้าวหนึ่งของอาเซียนที่จะนำไปสู่การบูรณาการด้านเศรษฐกิจของอาเซียนที่กว้างขวางขึ้น จึงจะกล่าวถึงภูมิหลังที่สำคัญๆ โดยสังเขป

แนวคิดที่จะให้ประเทศสมาชิกอาเซียนลดภาษีสินค้าระหว่างกันมีมาก่อนการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี อดีตนายกรัฐมนตรีลี กวน ยู ของสิงคโปร์ ระบุว่าเคยเสนอกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซีย เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2518 ให้อาเซียนมีการลดภาษีร้อยละ 10 ระหว่างกัน แต่อินโดนีเซียไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าสินค้าจากต่างประเทศจะเข้าไปในอินโดนีเซียมากจนทำให้อินโดนีเซียไม่สามารถพัฒนาสินค้าของตนเอง⁴

อาเซียนมายอมรับและพิจารณาแนวคิดนี้อย่างจริงจัง หลังจากที่อดีตนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ของไทย เสนอการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ณ สิงคโปร์ ใน พ.ศ. 2535 ข้อเสนอของไทย คือ เสนอให้อาเซียนพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพื่อใช้เป็นแนวทางหลักในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการค้า อันจะแปรสภาพให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนจากภายนอก และจะเป็นตลาดร่วมในระดับหนึ่งที่กว้างขวางขึ้น

ความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนลงนามโดยสมาชิก 6 ประเทศ (บรูไนเข้าเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 แล้ว) เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นประเทศสมาชิกได้ดำเนินการเจรจาลดภาษีหรือยกเว้นภาษีในสินค้า 11 หมวดสำคัญ เช่น ด้านยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมจากไม้ อุตสาหกรรมอาหารและประมง อุตสาหกรรมการบินและท่องเที่ยว ผลิตภัณฑ์ทางธรรมชาติและสิ่งทอ เป็นต้น ประเทศสมาชิกใหม่ คือ เวียดนาม ลาว เมียนมาร์และกัมพูชา ต่างลงนามในความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรี และได้รับการผ่อนปรนกำหนดการที่จะต้องดำเนินการลดภาษีให้สำเร็จตามพันธกรณี

เขตการค้าเสรีอาเซียนมีผลปฏิบัติเมื่อ พ.ศ. 2550 เร็วกว่ากำหนดการที่ตั้งไว้ 3 ปี

⁴ Lee Kuan Yew, From Third World to First...The Singapore Story: 1965-2000 (Singapore: Times Media Private Limited, 2000), หน้า 370.

การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนาม

ในความเห็นของผู้เขียน การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนามนับเป็นพัฒนาการหลักอีกประการหนึ่งของอาเซียน เพราะแสดงให้เห็นว่ากำแพงความเป็นอริและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างเวียดนามกับอาเซียนได้ทลายลงแล้ว เปิดโอกาสให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถร่วมมือกันได้อย่างใกล้ชิด แม้ว่าอดีตของความสัมพันธ์จะ “ขมขื่น” แต่ทุกประเทศสามารถมองไปข้างหน้าสู่นาคตแห่งความร่วมมือกันได้ เราจะมาพิจารณาว่าปัจจัยใดมีส่วนเกื้อกูลในเรื่องนี้

ดังได้ที่กล่าวมาแล้วว่า ผู้นำอาเซียนเมื่อเริ่มก่อตั้งอาเซียน ได้แสดงให้เห็นประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเห็นว่า อาเซียนมิได้ตั้งขึ้นเพื่อกีดกันประเทศใดในภูมิภาค ประมุขของอาเซียนเปิดเสมอสำหรับประเทศสมาชิกใหม่ที่จะเข้าร่วม อาเซียนประกาศรับหลักสำคัญในความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอันเป็นที่ยอมรับกันในสากล เช่น การเคารพในเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บุรณภาพแห่งดินแดน เอกลักษณะของชาติ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน การแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและหลักการอื่นๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ผู้นำอาเซียนลงนามในปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Declaration of the Zone of Peace, Freedom and Neutrality-ZOPFAN) ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะทำให้ภูมิภาคนี้ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 นอกจากการลงนาม Declaration of ASEAN Concord แล้ว ยังมีการลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและ ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia-TAC) ซึ่งได้นำหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ มาเป็นหลักของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มุ่งเน้นการสร้างสันติภาพและความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างกัน

ปฏิญญาหรือสนธิสัญญาไมตรีของอาเซียนดังกล่าว แสดงถึงความจริงใจของอาเซียน ที่จะเป็นมิตรและร่วมมือกับทุกประเทศในภูมิภาคนี้ เพื่อนำประเทศสมาชิกไปสู่สันติสุข

ประเทศอาเซียนนำมามาตรการเสริม มาดำเนินการเพื่อลดบรรยากาศความตึงเครียดในความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านด้วย มาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Measures-CBM) โดยอาศัยความร่วมมือกับองค์กรคลังสมอง หรือ Think Tank ต่างๆ เช่น สถาบันและศูนย์ศึกษาด้านความสัมพันธ์และยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก จัดการประชุมหรือสัมมนาในหัวข้อที่จะเสริมสร้างความเข้าใจและร่วมมือระหว่างกัน โดยเชิญผู้เข้าร่วมเป็นนักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐภาคเอกชน นักการทูต และผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ จากประเทศภายในและภายนอกภูมิภาค มาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น อธิบายท่าทีของตนและสอบถามรับฟังท่าทีของประเทศอื่น ส่วนของรัฐบาลหรือทางการเองมีการประชุมหารือกันเป็นปกติอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นลู่วางแรกหรือ Track I ส่วนมาตรการที่ดำเนินการโดยสถาบันหรือศูนย์การศึกษาดังได้กล่าวมาถือว่าเป็นลู่วางที่สอง หรือ Track II กล่าวได้ว่าการดำเนินการตาม Track II ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการแก้ไขปัญหาของกัมพูชานั้น ได้ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดและเสริมสร้างความไว้วางใจโดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำ (elite) ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ในระดับที่น่าพอใจ

ปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาร่วมพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะการยุติสงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตผู้สนับสนุนหลักของเวียดนาม มีผลสำคัญต่อการที่เวียดนามตัดสินใจถอนทหารของตนออกจากกัมพูชา และการลงนามความตกลงกรุงปารีสยุติปัญหา กัมพูชา ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา (UN Transitional Authority in Cambodia-UNTAC) ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอาเซียนกับเวียดนามยุติลง

ปัจจัยทั้งหมดข้างต้นและความจริงใจที่ผู้นำอาเซียนปรารถนาจะให้เวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน ทำให้ผู้นำ (รุ่นใหม่) ของเวียดนามตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (TAC) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2535 และเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่เจ็ด ใน พ.ศ. 2538

หลังจากประเทศทั้งสิบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ทำให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคมีความสงบสุขและเป็นมิตร

ต่อกัน ประเทศสมาชิกสามารถทุ่มเทให้กับการพัฒนาและความร่วมมือในการจัดสิ่ง
กีดขวางในปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวได้ว่าทำให้ความร่วมมือของอาเซียนพัฒนา
ก้าวหน้าเป็นลำดับและเข้าสู่ขั้นการบูรณาการ คือ เป็นเขตการค้าเสรี และมุ่งมั่นต่อไป
ที่จะขยายไปสู่ขั้นประชาคมอย่างมั่นคง

จะก้าวไปข้างหน้าด้วยกันต่อไป



เกือบ 40 ปีที่แล้ว เมื่ออาเซียนเพิ่งก่อตั้งได้ประมาณ 10 ปี ผู้เขียนได้ “ทำนาย” ไว้ในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน (พ.ศ. 2523) ว่าอาเซียนก้าวไปข้างหน้าอย่าง “ช้าๆ แต่มั่นคง” (slow but steady)⁵ เพราะในช่วงแรกๆ นั้นเป็นช่วงของการสร้างฉันทามติในการหารือ วางแผน และปรับตัวของประเทศสมาชิก แม้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมีน้อยมาก แต่เห็นได้ว่าบรรดาผู้นำทั้งห้าประเทศสมาชิกในขณะนั้น ใช้ความอดกลั้นอย่างยิ่งที่จะไม่เน้นในเรื่องความแตกต่างและประเด็นปัญหาระหว่างกัน ผู้นำเหล่านี้จะพยายามเน้นปัจจัยบวกร่วมกัน ที่อาจเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม ดังนั้นระยะดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความไว้วางใจกันและเข้าใจในปัญหาของกันและกันมากขึ้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความร่วมมือในเวลาต่อไป ในเรื่องอนาคตของอาเซียนนี้ นายลี กวนยู อดีตนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ เคยกล่าวถึงอาเซียนว่า แรกเริ่มไร้วัว อนาคตสดใส (unpromising start, promising future)⁶ อนาคตของอาเซียนจะสดใสจริงจิงหรือไม่ อาจจะเห็นได้ในช่วงเวลาไม่นานนักว่าจะก้าวไปข้างหน้าได้ดีเพียงใด

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 27 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ผู้นำได้ลงนามในปฏิญญาประกาศสถาปนาประชาคมอาเซียน ซึ่งนับเป็นพัฒนาการสำคัญยิ่งของอาเซียนในความพยายามด้านการบูรณาการที่ดำเนินการตลอดมา ที่ประชุมยังให้ความเห็นชอบกับผังการก้าวหน้าต่อไปของอาเซียนในระยะ 10 ปีข้างหน้าตามเอกสาร “ASEAN 2025: Forging Ahead Together” เพื่อนำอาเซียนไปสู่ประชาคมที่เป็นปึกแผ่นทางการเมืองที่บูรณาการทางเศรษฐกิจและที่รับผิดชอบต่อสังคม เอกสาร ASEAN 2025 เป็นผลจากการวางแผนมาเป็นเวลาหนึ่งปีและการถกแถลงอย่างลึกซึ้งในหมู่ประเทศสมาชิกทั้งสิบประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในพิมพ์เขียว (blueprint) สำหรับเสาหลักทั้ง 3 เสา คือ ประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม

⁵ Thakur Phanit, อ้างแล้ว, หน้า 250-255.

⁶ Lee Kuan Yew, อ้างแล้ว, หน้า 639-383.

และวัฒนธรรมอาเซียน⁷

สิ่งที่ท้าทายอาเซียน

น่าสนใจว่า ปัจจัยภายนอกจะยังคงมีความสำคัญต่ออาเซียน ที่อาจจะช่วยให้อาเซียนมีความเป็นปึกแผ่นต่อไปได้หรือไม่ จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า ในระยะเริ่มก่อตั้ง การเกรงภัยจากจีน และลัทธิคอมมิวนิสต์ช่วยให้อาเซียนร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต่อมาภาวะการเป็นปฏิปักษ์กับเวียดนามเข้ามาแทนที่ ส่วนเงินเองนั้น เปลี่ยนจากการเป็นปฏิปักษ์และกลายเป็นมิตรของอาเซียน แต่ในปัจจุบันปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้คือ ปัญหาการอ้างสิทธิในเขตทะเลจีนใต้ ซึ่งข้อพิพาทนี้มีผู้เกี่ยวข้องหลักคือ บรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ไต้หวัน และจีน ปัญหานี้มีมานานประมาณ 20 ปีแล้วและในอนาคตจะทดสอบความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนที่สำคัญอย่างหนึ่ง

ภูมิภาคนี้ยังคงเป็นเวทีที่ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไป ซึ่งเกี่ยวพันกับเหตุการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี รวมทั้งญี่ปุ่นที่เริ่มกลับมามีบทบาททางการทหารเพิ่มขึ้น อาเซียนจะวางตัวในดุลแห่งอำนาจนี้อย่างไร และจะใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าวให้เป็นผลดีกับตนได้เพียงใด?

ประเทศและกลุ่มประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาในกรอบต่างๆ รวมทั้ง ASEAN Regional Forum (ARF) ยังจะเห็นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอาเซียนต่อไป ซึ่งจะช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นประโยชน์ของความเป็นปึกแผ่นของตนในการเจรจาต่อรองกับประเทศและกลุ่มประเทศดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศอาเซียนยังต้องร่วมมือและประสานกันใกล้ชิดเพื่อจัดการกับปัญหาข้ามชาติในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรม ยาเสพติดและการค้ามนุษย์ ฯลฯ และปัญหาข้ามชาติ อาทิ ภัยพิบัติ รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค เป็นต้น

⁷ รายละเอียดและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของ ASEAN 2025 ดูได้จาก: www.mfa.go.th/asean/en/organize, และ www.asean.org/images/2015/November/asean-publication/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-for-webCD-FINAL.pdf

ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยภายในของอาเซียนเช่นความขัดแย้งทวิภาคีจากปัญหาเขตแดน หรือปัญหาเชื้อชาติ ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ยุติ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อาเซียนยังจะสามารถใช้วิธีเลี้ยวการกล่าวถึงปัญหาโดยเน้นเฉพาะจุดร่วมได้อีกนานเพียงใด?

ผู้นำอาเซียนจึงควรตระหนักว่า ปัญหาทวิภาคีในระหว่างประเทศสมาชิกยังคงมีอยู่ อาทิ ปัญหาเขตแดน หรือประเด็นการเมืองภายในประเทศหนึ่ง อาจนำไปสู่ปัญหาขัดแย้งทวิภาคีได้ กรณีความขัดแย้งไทย-กัมพูชาในบริเวณปราสาทพระวิหาร และการเผาสถานเอกอัครราชทูตไทยในกรุงพนมเปญ เป็นตัวอย่างให้เห็นได้ชัดว่า ปัญหาทวิภาคีที่ละเอียดอ่อน หากผู้นำประเทศอาเซียนไม่หาทางออกที่เหมาะสมและเป็นไปอย่างสันติแล้ว อาจจะจุดหรือหยุดยั้งความร่วมมือและการบูรณาการในอาเซียนได้เช่นกัน

ประเทศสมาชิกลำดับที่สิบเอ็ด

ตั้งแต่ได้รับเอกราชใน พ.ศ. 2545 ผู้นำของประเทศติมอร์ เลสเต หรือ ติมอร์ตะวันออก ระบุว่าได้ตัดสินใจที่จะเป็นประเทศสมาชิกของอาเซียนในอนาคต และตั้งแต่นั้นมาได้ดำเนินการปูทางที่จำเป็นเพื่อการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน อาทิ พ.ศ. 2545 ได้รับฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ ในอาเซียน พ.ศ. 2548 เข้าร่วมใน ARF พ.ศ. 2550 เข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) แต่การสมัครเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของ ประเทศติมอร์ เลสเต ยังไม่ผ่านการเห็นชอบของคณะทำงานอาเซียนในเรื่องนี้ เพราะเห็นว่าคุณสมบัติของติมอร์ เลสเต ยังไม่ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่สงสัยว่าในอนาคตอันใกล้ อาเซียนจะได้รับสมาชิกใหม่ คือ ติมอร์ เลสเต เข้าเป็นสมาชิกประเทศที่สิบเอ็ด

อนาคตของ “อาเซียนศึกษา” (ASEAN Studies)

เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้วมา ผู้จะศึกษาวิจัยเรื่องอาเซียนมักประสบปัญหาจากการขาดข้อมูลจำเป็นเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ แต่ในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ อาเซียนศึกษาอาจประสบปัญหาจากการมีข้อมูลข่าวสารมากเกินไปจนยากจะตัดสินใจเลือกใช้ข้อมูลดังกล่าวได้

ผู้เขียนขอเสนอว่า นอกจากจะศึกษาความก้าวหน้าและอุปสรรค ฯลฯ ของอาเซียนแล้ว อาจมีแง่มุมอื่นๆ ที่น่าศึกษา ซึ่งผลของการวิจัยอาจมีประโยชน์ต่อการ

ส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียนได้ในอนาคต เช่น

- รูปแบบ (pattern) ของการพึ่งพากันในภูมิภาค อาทิ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การคมนาคม และความเชื่อมโยงเครือข่าย
- ลักษณะของพหุนิยม (pluralism) ในอาเซียน หรือพหุสังคมที่อาเซียน มีองค์กร สมาคม ชมรม สหพันธ์ที่มีค่านิยมหรือความสนใจร่วมกันและสามารถมีบทบาทเป็นพลังผลักดันรัฐบาลในเรื่องนโยบายการบูรณาการ อาทิ สหพันธ์การท่องเที่ยวอาเซียน สมาคมด้านวิศวกรรม ทัศนภาพ แพทย์ นักกฎหมาย นักสิทธิมนุษยชนและนักสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- ลักษณะของเอกลักษณ์อาเซียน และการส่งเสริมเอกลักษณ์และความรู้ความเข้าใจอาเซียนในหมู่พลเมืองที่ตื่นตัวทางการเมือง และเยาวชนในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งบทบาทของเว็บไซต์และสื่อในการส่งเสริมเอกลักษณ์อาเซียน
- บทบาทของผลจาก “การเอ่อล้น” (spill-over effects) ที่ความร่วมมือหรือการบูรณาการในด้านหนึ่ง ทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการในอีกด้านหนึ่งด้วย ซึ่งจะมีผลให้ต้องขยายการบูรณาการออกไปในหลายสาขา เป็นต้น
- อาเซียนก้าวหน้าได้เพราะผู้นำเห็นประโยชน์จากการร่วมมือกัน การบูรณาการของอาเซียนจึงมีลักษณะบนสู่ล่าง (top down) ประชาชนระดับรากหญ้าไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนัก ต่อไปนี้ประชาคมอาเซียนมุ่งจะขับเคลื่อนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่า ระดับผู้นำ (elite) และคนรุ่นใหม่ในระดับล่างควรจะต้องปรับตัวอย่างไรเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ดังกล่าว
- อื่นๆ

ผลของอาเซียนศึกษาในแง่มุมใหม่ๆ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้วางนโยบายการบูรณาการของอาเซียน ทั้งในระดับประเทศหรือในระดับภูมิภาคได้ในระดับหนึ่ง

คำส่งท้าย

ผู้นำของไทยในอดีต มีวิสัยทัศน์สำคัญที่ช่วยให้อาเซียนได้ถือกำเนิดและก้าวหน้าพัฒนาจนสามารถบูรณาการมั่นคงขึ้นเป็นลำดับ เมื่อ พ.ศ. 2510 ดร.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยในขณะนั้นเห็นความสำคัญของความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าจะช่วยเสริมความมั่นคงให้ไทยและประเทศในภูมิภาคที่มารวมตัวกันให้สามารถยืนหยัดอยู่ด้วยความปลอดภัย มีสันติสุขและสามารถพัฒนาประเทศของตน ภายใต้อาเซียน ประเทศเหล่านี้จะมีพลังในการต่อรองทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศอุตสาหกรรมได้ดีขึ้น ต่อมาอีก 25 ปี พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้น เสนอให้อาเซียนจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบูรณาการที่พัฒนามาสู่การประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.2558 และจากนี้ไป อาเซียนจะมุ่งดำเนินงานตามกรอบของ ASEAN 2025 ต่อไป

ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างให้ความสำคัญกับอาเซียนในฐานะ “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” สำคัญ ในการรักษา ปกป้อง และขยายผลประโยชน์ของตน ตลอดเวลา 50 ปีที่ผ่านมา อาเซียนได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นองค์กรที่มีคุณสมบัติสำคัญยิ่ง คือ พัฒนาก้าวไปข้างหน้าได้ (viable) และยังเป็นองค์กรที่สมประโยชน์ (relevant) ต่อประเทศสมาชิก คุณสมบัตินี้จะช่วยจรรโลงอาเซียนให้พัฒนาสถาพรได้ต่อไปในอนาคต

ประวัติผู้เขียน

รฐากร พานิช เคยดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และ เอกอัครราชทูตไทยประจำศรีลังกา (และมัลดีฟส์) นอร์เวย์ (และลัตเวีย) สิงคโปร์ และโปแลนด์

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านรัฐศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระดับปริญญาโทและเอกด้านรัฐศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจาก Pennsylvania State University สหรัฐอเมริกา

ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center-ISC)
จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2530 โดยพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการต่างๆ เช่น การบรรยายและสัมมนา การระดมสมองระหว่างข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการต่างๆ กับนักวิชาการภาคเอกชน สื่อมวลชนและผู้แทนภาคประชาสังคม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการทั้งในประเทศและในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้ยุติการปฏิบัติงานไปประยะหนึ่ง และงานบางส่วนได้ถูกมอบให้หน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแทน

โดยที่ในปัจจุบัน สถานการณ์โลกและภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการต่างประเทศจึงริ่ฟื้นศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขึ้นใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2562 เพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและนโยบายด้านการต่างประเทศในมิติต่างๆ อาทิ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านการทูตและการต่างประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่เชื่อมต่อกับ “ชุมชนด้านการต่างประเทศ” ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จัดพิมพ์เอกสารในชุด study paper เพื่อส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และอภิปรายทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการพิจารณาโยบายการต่างประเทศของไทย

เอกสารในชุด study paper ของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

ไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : การเมืองที่ผันผวนและความยุ่งยาก
ในช่วงต้นของความสัมพันธ์ทางการทูต (ค.ศ. 1975 - 1978)

สิทธิพล เครือรัฐติกาล

ISBN 978-616-341-090-0

•

ยุทธศาสตร์การทูตสาธารณะของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้:

บทเรียนและข้อเสนอแนะต่อไทย

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ

ISBN 978-616-341-078-8

•

กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้แม่น้ำโขง

ศิริวดี งามวิเศษชัยกุล

ISBN 978-616-341-079-5

•

การทูตสิ่งแวดล้อม

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ISBN 978-616-341-091-7

•

กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน

ฐาภกร พานิช

ISBN 978-616-341-104-4

•

ผู้สนใจสามารถติดต่อได้ที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
อีเมล isc@mfa.mail.go.th หรือสืบค้นได้ที่ isc.mfa.go.th



INTERNATIONAL STUDIES CENTER (ISC)
The Government Complex (Building B, 8th Floor),
Chaengwatthana Road, Bangkok 10210, Thailand

email: isc@mfa.mail.go.th

website: isc.mfa.go.th