



วิเทศปริทัศน์

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

ฉบับที่ 9/2565 | กันยายน 2565

อาเซียน: ความคาดหวังกับความเป็นจริง

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ¹

ค.ศ. 2022 เป็นปีที่อาเซียนมีอายุครบ 55 ปี และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับนับตั้งแต่ก่อตั้ง โดยแรงผลักดันจากทั้งบริบทสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น และบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของประเทศสมาชิกเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้อาเซียนเข้มแข็งยิ่งขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง อาเซียนกำลังเผชิญความท้าทายจากการที่สมรรถนะที่แท้จริงของอาเซียนไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ บทความนี้ต้องการสะท้อนความคาดหวังต่ออาเซียนจากมุมมองของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการพิจารณานโยบายเกี่ยวกับอาเซียน พร้อมก็นำเสนอแนวทางพินิจอาเซียนที่สอดคล้องกับบริบทโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นโอกาสสำหรับตัวแสดงต่าง ๆ (actors) ในการใช้ประโยชน์จากอาเซียนให้มากขึ้น

ความคาดหวังต่ออนาคตของอาเซียน²

เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก อาเซียนไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบจากบริบทความพลิกผันต่าง ๆ ในโลก โดยเฉพาะการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการปรับตัวทางเทคโนโลยี ประเด็นเหล่านี้เป็นบริบทตั้งต้นสำคัญหากจะพิจารณาถึงบทบาทและแนวทางการทำงานของอาเซียนในทศวรรษหน้า ในโลกที่พลิกผันและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง

ประเด็นหนึ่งที่กล่าวถึงกันมากในวงวิชาการคือคำถามเกี่ยวกับหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน และการตัดสินใจแบบฉันทมติของอาเซียน ว่าทำให้การขับเคลื่อนประเด็นและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ล่าช้าเกินไป

¹ นักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

² เนื้อหาส่วนนี้เรียบเรียงขึ้นจากการสัมภาษณ์ในหัวข้อ “เข้าใจความท้าทายในอนาคตของอาเซียน: มุมมองจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” ในงานสัปดาห์จุฬาฯ อาเซียน จัดโดย ศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับภาคีเครือข่าย ณ ห้อง 105 อาคารมหาจุฬาลงกรณ์ เมื่อวันอังคารที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2022

หรือไม่ โดยมีความคาดหวังจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคว่า อาเซียนควรจะเป็นองค์กรที่ช่วยระงับหรือลดความขัดแย้ง และสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันได้มากกว่านี้ รวมทั้งควรมีกกลไกหรือมาตรการในการบังคับประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักการในกฎบัตรโดยเคร่งครัดกว่านี้

อีกประเด็นที่มีการกล่าวถึงคือ อาเซียนยังไม่สามารถเข้าถึงหรือตอบสนองต่อข้อเสนอของภาคประชาชนเท่าที่ควร ทั้งที่มีเวทีสำหรับภาคประชาชนโดยเฉพาะ (ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples' Forum) โดยมีการตั้งข้อสงสัยว่าผู้นำของประเทศในอาเซียนรับฟังความคิดเห็นเหล่านี้และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังเพียงใด อีกทั้งในระดับประชาชน ประชาชนในภูมิภาคอาเซียนเองก็ยังไม่รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนมากนัก ในขณะที่ผู้นำอาเซียนมักเน้นย้ำเสมอถึงการมีประชาชนเป็นศูนย์กลางและความหลากหลายที่เป็นคุณค่าสำคัญของภูมิภาคซึ่งสะท้อนการดำรงอยู่หรือการมีตัวตนของอาเซียน ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าอาเซียนควรให้ความสำคัญแก่การเข้าถึงประชาชนในระดับต่าง ๆ มากกว่านี้

ในด้านเศรษฐกิจ มีการตั้งคำถามเรื่องความยั่งยืนของการค้า การลงทุน และการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ท่ามกลางการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอเช่น อาเซียนควรเพิ่มปริมาณการค้าระหว่างกันภายในอาเซียน (intra-ASEAN trade) ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่สามารถขยายผลไปสู่การสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งของประชาคมในมิติอื่น ๆ ได้ ในขณะเดียวกัน การพัฒนาด้านดิจิทัลและโครงสร้างพื้นฐาน ก็เป็นอีกหนึ่งวาระที่อาเซียนต้องเร่งสร้างศักยภาพเนื่องจากประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ดูเหมือนจะเป็น “ผู้รับ” เทคโนโลยี หรือ “ผู้รอ” การลงทุนจากประเทศภายนอกเป็นหลัก โดยหากอาเซียนสามารถช่วยเหลือกันในการเพิ่มศักยภาพการพัฒนาเทคโนโลยี ย่อมส่งผลให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ที่หมายถึงการพึ่งพากันภายในภูมิภาคมีความเข้มแข็งมากขึ้น และช่วยลดอิทธิพลจากภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินกิจการของอาเซียน

ประเทศและประชาชนอาเซียนสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังมากมายเพียงน้อยอย่างไร? ผู้เขียนเสนอให้ (1) เรียนรู้จากทศวรรษแรกของอาเซียน และ (2) ใช้ประโยชน์จากอาเซียนในฐานะ “เครื่องมือ” ในการบรรลุเป้าหมาย เนื่องจากอาเซียนมีวิธีการทำงานที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถปรับปรุงหรือเพิ่มเติมรูปแบบกลไก ข้อเสนอ และแนวทางการทำงาน โดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานและโครงสร้างการทำงานที่เป็นกรอบกว้าง ๆ และตัดสินใจโดยใช้ฉันทมติ

เรียนรู้จากทศวรรษแรกของอาเซียน

ข้อสังเกตเรื่องช่องว่างระหว่างความคาดหวังที่ตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมีต่ออาเซียนกับความเป็นจริงที่อาเซียนเป็นหรือทำได้นั้น มีมาตั้งแต่ทศวรรษแรกของการก่อตั้งอาเซียนใน ค.ศ. 1967 โดย ดร. ฐากร พานิช ได้เล่าไว้ในหนังสือ “ASEAN's First Decade” ซึ่งพัฒนามาจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของท่านใน ค.ศ. 1980 ว่า หลังจากลงนามก่อตั้งอาเซียนกันได้ไม่นานไร ฟิลิปปินส์ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ประเทศผู้ร่วมก่อตั้งก็กลับไป

อ้างสิทธิเหนือดินแดนรัฐชาบาห์ในปีต่อมาทันที แต่อาเซียนสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ แม้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน ในบรรดาประเทศก่อตั้งยังคงมีอยู่ อาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรกเริ่ม สิ่งที่อาเซียนทำสำเร็จไม่ใช่การสร้าง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก โดยอดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศของฟิลิปปินส์ Carlos P. Romulo กล่าวไว้อย่างน่าสนใจใน ค.ศ. 1971 ว่า

มีคนกล่าวว่า อาเซียนนั้นแข็งแกร่ง-ทั้งในการกำหนดนโยบายและการทำนโยบายให้เกิดผลจริง ผมคิดว่าไม่เกิน ความจริงหรอก แต่ที่อาเซียนแข็งแกร่งเพราะตั้งใจให้เป็นแบบนั้น อะไรที่ทำได้เร็วเกินไปอาจสร้างปัญหาที่หากเราไม่ระวัง แล้ว คงจะฟื้นคืนได้ยาก ในมุมมองของอาเซียน การทำงานแบบจำกัดแต่ทำให้สำเร็จดีกว่าทำอะไรใหญ่โตแต่เสี่ยง ล้มเหลวมากนัก³

ดร. ฐาการ ชี้ให้เห็นว่า การทำงานของอาเซียนที่กำหนดเป้าหมายและมีผลผลิตอย่างจริงจังเริ่มต้นใน ค.ศ. 1972 ที่การประชุมระดับรัฐมนตรีหลายครั้งเริ่มมีนโยบายและแนวทางการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกันในระดับ ภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของอาเซียนคือ ขาดค่านิยมแบบ คับแคบที่มองเฉพาะผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐตนเป็นใหญ่ซึ่งยังมีอยู่มากในช่วงแรกของการก่อตั้ง และลักษณะ ทางสังคม-การเมืองของแต่ละประเทศเองที่มีรูปแบบของการจัดการปกครองที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจที่ช้าเร็วแตกต่างกัน

แต่ในความโชคร้ายก็ยังมีโชคดี สถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 1960-1970 ที่มีความ ขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต การถอนตัวของประเทศโลกตะวันตกหลังจากสงครามเวียดนาม วิกฤต เศรษฐกิจ และปัญหาอินโดจีน กลายเป็นปัจจัยเร่งที่ช่วยผลักดันความร่วมมือของอาเซียนให้ก้าวหน้ามากขึ้น เนื่องจากประเทศสมาชิกต่างตระหนักว่า ไม่อาจพึ่งพามหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งได้ตลอดไป โดยอย่างน้อยการ มีอาเซียนก็ทำให้อุ่นใจในระดับหนึ่งว่า หากเกิดวิกฤต จะยังพอมีกโลกที่ช่วยแก้ไขปัญหาคือ

หนังสือของ ดร. ฐาการ ให้ข้อเสนอแนะในการบูรณาการภูมิภาคให้กระชับยิ่งขึ้นไว้ 3 แนวทาง ซึ่งปรากฏ ขึ้นมาอยู่เสมอในหมู่ผู้ปฏิบัตินโยบายและวงวิชาการอาเซียนศึกษา **แนวทางแรก** คือการสร้างสถาบันระดับภูมิภาค ให้เข้มแข็งโดยจำกัดหรือปรับรูปแบบของการลงมติแทนการใช้ฉันทามติ (consensus) ในทุกๆ เรื่อง โดยให้ใช้ เฉพาะเรื่องสำคัญระดับนโยบายเท่านั้นที่ประเทศสมาชิกมีสิทธิยับยั้ง (veto rights) ส่วนเรื่องบริหารหรือในระดับ ปฏิบัติการ อาจใช้การตัดสินใจแบบเสียงข้างมาก (majority rule) แทน **แนวทางที่สอง** คือ การเสริมสร้าง อัตลักษณ์ของอาเซียนมีข้อจำกัดอย่างมากในขณะนั้นให้แพร่หลายมากขึ้น และ**แนวทางสุดท้าย** ที่น่าจะมี ประสิทธิภาพคือ การเผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับอาเซียนสู่ประชาชนผ่านกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมต่าง ๆ ซึ่ง มีข้อจำกัดเช่นกัน เพราะในเวลานั้น บางประเทศยังอยู่ในกระบวนการเริ่มสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติ และกิจกรรม ลักษณะดังกล่าวใช้งบประมาณค่อนข้างมาก แต่ก็ยังมีผู้เล่นภายนอกเช่นญี่ปุ่น ที่เริ่มเข้ามาช่วยสนับสนุน

³ Thakur Phanit, *ASEAN's First Decade* (Bangkok: International Studies Center, 2021), 255-256.

จะเห็นได้ว่า บริบททั้งภายนอกและภายในภูมิภาคมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางของอาเซียนในทศวรรษแรก ให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ “ช้าแต่หนักแน่น (slow but steady)” ตั้งแต่แรกเริ่ม ด้วยความตระหนักว่า หากขับเคลื่อนประเทศที่มีความแตกต่างกันสูงมากในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวดเร็วเกินไป อาเซียนอาจพบจุดจบไปแล้วก็เป็นได้ และสถานการณ์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบที่อาจจะดีหรือแย่กว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือ

การกำเนิดของอาเซียนสะท้อนเจตนาของประเทศสมาชิกที่จะใช้องค์กรอาเซียนเพื่อสนองวัตถุประสงค์ร่วมและวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ กรณีของอาเซียนเห็นได้ชัดว่าสิ่งที่เรียกว่า ความร่วมมือระดับภูมิภาค หรือ ภูมิภาคนิยม หรือการบูรณาการในระดับภูมิภาคเป็นเครื่องมือ (means) ให้ประเทศสมาชิกบรรลุผลประโยชน์และวัตถุประสงค์แห่งชาติของตน ซึ่งไม่ใช่เป้าหมายในตัวอาเซียนเอง (not an end in itself) อาเซียนเป็นเพียงอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยดำเนินงานให้ประเทศสมาชิก⁴

ข้อความข้างต้นจากเอกสารศึกษาของ ดร. ฐาณู แสดงให้เห็นชัดเจนว่า อาเซียนเป็น “วิธีการ/กระบวนการ” สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการอย่าง Jones and Smith⁵ ที่ตั้งข้อบ่งชี้ของทั้งสองว่า “Making Process, Not Progress” โดยเฉพาะ (1) บทบาทในการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียใน ค.ศ. 1997 ที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการสร้างความร่วมมือในกรอบอาเซียนบวกสาม (ASEAN+3) เพื่อบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตพร้อม ๆ กับการระดมความคิดใหม่ ๆ ในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค อาทิ ความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative: CMI) (2) การบูรณาการสาขาความร่วมมือและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในภูมิภาค โดยบทความดังกล่าวได้ยกตัวอย่างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งในขณะนั้นประเทศสมาชิกอาจมีมุมมองและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่แตกต่างกัน แต่กลับสามารถหาจุดยืนร่วมกันในประเด็นดังกล่าวได้ และ (3) การขยายขนาดของประชาคมที่เปิดโอกาสให้ประเทศคู่เจรจาสามารถเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคในด้านต่าง ๆ ได้อย่างสร้างสรรค์ผ่านเวทีการประชุมในระดับต่าง ๆ และเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

สถานการณ์การแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ที่กำลังเกิดขึ้นมีความเข้มข้นและรุนแรงไม่แตกต่างไปจากบริบทในยุคที่อาเซียนก่อตั้งในทศวรรษแรกที่มาอำนาจมีการแข่งขันกันสร้างอำนาจและแสวงหาพันธมิตรในภูมิภาคด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางความคิดในอาเซียน *The State of Southeast Asia 2022: Survey Report* จัดทำโดย ASEAN Studies Centre, ISEAS-Yusof Ishak Institute

⁴ ฐาณู พานิช, *กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ), 14.

⁵ David Martin Jones and Michael L. R. Smith, “Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order,” *International Security* 32, no. 1 (Summer 2007): 160-180.

นำเสนออย่างสนใจว่า ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ และจีน สิ่งที่อาเซียนควรทำคือ เพิ่ม “ความยืดหยุ่นตั้งมั่น”⁶ (resilience) และความเป็นเอกภาพ (unity) เพื่อลดแรงกดดันจากมหาอำนาจทั้งสอง และอันดับรองลงมา คือ รักษาจุดยืนที่ไม่เลือกข้าง และหาฝ่ายที่สามเพื่อเป็นทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์⁷ เพื่อแสดงให้เห็นว่า อาเซียนยังมีความหมายในฐานะ “เครื่องมือ” ของการต่อรองกับผู้เล่นภายนอก นอกจากนี้ อาเซียนยังมีเอกสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) ที่ประเทศภายนอกอาเซียนหรือองค์กรระหว่างประเทศจะต้องลงนามภาคยานุวัติสารหากประสงค์จะมีความสัมพันธ์กับอาเซียนอย่างเป็นทางการ หรือปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) สนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) หรือแม้แต่เอกสารมุมมองของอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP) ที่ไทยผลักดันในปีที่เป็นประธานอาเซียน ใน ค.ศ. 2019 ที่สามารถเป็น “หลังพิง” ในเชิงหลักการเกี่ยวกับความเป็นกลาง การไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน และการลดแรงจูงใจในการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศสมาชิกอาเซียน

ในระดับปฏิบัติการ อาเซียนมีกลไกการประชุมและแผนงานจำนวนมาก โดยแผนงานที่ผู้เขียนประทับใจและเห็นว่าสำคัญที่สุดในบริบทที่ความคาดหวังต่ออาเซียนมีอยู่สูงกว่าสมรรถนะแท้จริงที่อาเซียนมี และสมควรที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับอาเซียนควรได้อ่านทุกคนคือ แผนงานว่าด้วยการสื่อสารของอาเซียน (ASEAN Communication Master Plan: ACMP) ที่มีการจำแนกกลุ่มเป้าหมาย ข้อความและวิธีการที่ควรใช้สื่อสาร โดยกำหนดสาระหลักเรื่องการให้อาเซียนเป็นประชาคมแห่งโอกาสของทุกคน (ASEAN: A Community of Opportunities for All) และนำเสนอสาระย่อยที่สอดคล้องกับใจความในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน ได้แก่ (1) อาเซียนมีอัตลักษณ์ของตนเอง (ซึ่งอาจแปลได้ว่า อาเซียนไม่ใช่และจะไม่เป็นแบบสหภาพยุโรป) และแข็งแกร่งมากขึ้นเมื่ออยู่รวมกันเป็นประชาคม (2) การบูรณาการที่มากขึ้นจะนำโอกาสมาสู่ทุกคน และ (3) สันติภาพและความมั่นคงเป็นหนึ่งในคุณประโยชน์ของอาเซียน

นอกจากแผนงานการสื่อสารแล้ว กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทยังเปิดช่องสำหรับการแก้ไขข้อพิพาทในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอมไกล่เกลี่ย การใช้กลไกระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะ การจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาท หรือบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติและกระบวนการระหว่างประเทศอื่น ๆ ไปด้วย การเปิดช่องทางไว้เช่นนี้ทำให้อาเซียนมีโอกาสที่จะใช้เครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศใดประสงค์จะมีบทบาทนำในรูปแบบใด และสามารถโน้มน้าวให้สมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เชื่อถือและยอมรับได้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ ประเทศไทยเองเคยเสนอ

⁶ คำแปลของ รองศาสตราจารย์ ดร. ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร ที่กล่าวในงานเปิดตัวหนังสือ ASEAN's First Decade และการเสวนา ASEAN's Next Decade เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2564 จัดโดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ร่วมกับสมาคมอาเซียน-ประเทศไทย

⁷ ISEAS-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia 2022: Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2022), 31.

แนวคิด ASEAN Troika ใน ค.ศ. 1999 เป็นกลไกเฉพาะกิจในระดับรัฐมนตรีเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที โดยนอกจากการใช้โอกาสจากกลไกรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ระบุในกฎบัตรแล้ว สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ควรเป็นอีกหน่วยงานที่ต้องเร่งปรับตัวให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและรุนแรงขึ้น และประเทศไทยสามารถส่งเสริมให้คนไทยที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าไปมีบทบาทในตำแหน่งระดับบริหารต่าง ๆ ของสำนักเลขาธิการมากขึ้น

ในระดับประชาชน อาเซียนสามารถเป็น “เครื่องมือ” ในการบรรลุเป้าหมายได้เช่นกัน ในช่วงที่ผู้เขียนศึกษาระดับปริญญาโทอยู่ที่ Seoul National University ได้มีโอกาสจัดตั้ง “โต๊ะกลมอาเซียน (ASEAN Roundtable)”⁸ ขึ้นเพื่อเป็นพื้นที่ให้นักศึกษาชาวอาเซียนและผู้สนใจอาเซียนจากภูมิภาคอื่น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นและเรียนรู้เกี่ยวกับอาเซียน ซึ่งช่วยสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียนในประเทศที่เป็นคู่เจรจาของอาเซียน และเพิ่มสถานะและเกียรติภูมิให้นักศึกษาชาวอาเซียนด้วย ที่สำคัญ โต๊ะกลมนี้ได้เป็นสะพานเชื่อมนักศึกษาชาวอาเซียนกับหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่ปกตินักศึกษาจะไม่มีโอกาสได้เข้าพบ อาทิ สถานเอกอัครราชทูต สำนักเลขาธิการความร่วมมือไตรภาคีจีน-ญี่ปุ่น-เกาหลีใต้ (Trilateral Cooperation Secretariat) และศูนย์อาเซียน-เกาหลีใต้ (ASEAN-Korea Centre) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แม้การทำงานและการดำรงอยู่ของอาเซียนจะมีเงาของความคาดหวังจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกอาเซียนติดตัวไปด้วยเสมอ แต่อาเซียนก็ยังมีคามจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจด้วยแล้ว อาเซียนสามารถเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการที่ช่วยในการบรรลุเป้าหมายได้ โดยอย่างน้อยที่สุด การมีเครื่องมือนี้ไว้กับตัว ย่อมดีกว่าการไม่มีอะไรเลย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center – ISC)

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

⁸ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับโต๊ะกลมอาเซียนได้ที่ Seksan Anantasirikiat, “Branding ASEAN, Bridging People in South Korea,” *Blog*, USC Center on Public Diplomacy, January 21, 2019, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/branding-asean-bridging-people-south-korea>.