



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)**

**เรื่อง โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง
บทบาทของไทยและอาเซียน**

**จัดทำโดย นายไพศาล ทรุพาณิชย์กิจ
รหัส 3017**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค
เอเชียตะวันออกเฉียง: บทบาทของไทยและอาเซียน

จัดทำโดย นายไพศาล หรุพานิชย์กิจ
รหัส 3017

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		จ
สารบัญ		ฉ
คำอธิบายคำย่อ		ซ
บทที่ 1	บทนำ	
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
	1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
	2.1. ปัจจัยกำหนด “ความเป็นภูมิภาค”	4
	2.2. รูปแบบของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค	5
	2.3 ระดับของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ	5
	2.4 การรวมตัวทางการเมือง	8
	2.5 ปัจจัยกระตุ้นการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค	8
บทที่ 3	ผลการศึกษา	
	3.1 พัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียง	11
	3.1.1 ความพยายามในการจัดตั้งเวทีความร่วมมือในภูมิภาค	11
	ก่อนที่จะมีการจัดตั้งอาเซียน	
	3.1.2 สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้:	14
	จุดเริ่มต้นของการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง	
	3.1.3 กรอบความร่วมมืออาเซียน+3:	21
	กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียง	
	3.1.4 การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียง:	26
	จุดพลิกผันของความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียง	
	3.2 บทบาทของไทยในการส่งเสริมการร่วมมือและ	31
	การรวมตัวในภูมิภาค	
	3.3 สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง	33
	ในการกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง	

บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	
	4.1 สรุปผลการศึกษา	41
	4.2 ข้อเสนอแนะ	42
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	44
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	45
บรรณานุกรม		48
ประวัติผู้เขียน		50
ภาคผนวก		
	ก. 1 st Joint Statement on East Asia Cooperation (1999)	51
	ข. 2 nd Joint Statement on East Asia Cooperation (2007)	53
	ค. Kuala Lumpur Declaration on the ASEAN+3 Summit (2005)	56
	ง. Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit (2005)	58



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. สุรัชย์ ศิริไกร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมพร แสงชัย)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา



รายชื่อผู้เข้ารับการอบรม กลุ่มที่ ๑ (GR 1)

ลำดับ	รหัส	ชื่อ - นามสกุล	สังกัด	หมายเลขโทรศัพท์
๑	๓๐๐๑	นายนพพล คุณวิบูลย์	กระทรวงการต่างประเทศ	๐๘๕ ๖๓๔ ๑๕๔๐
๒	๓๐๒๕	นายเพชร อนันตศิลป์	กระทรวงการคลัง	๐๘๕ ๘๑๔ ๒๐๐๐
๓	๓๐๒๕	นางดวงหทัย คำนววิวัฒน์	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๐๘๕ ๕๒๒ ๑๑๐๘
๔	๓๐๓๓	นายสุชาติ สิริรัตน์	กระทรวงพาณิชย์	๐๘๑ ๕๐๐ ๖๑๖๒
๕	๓๐๓๗	นางสาวจรี ลิ้มละมัย	กระทรวงวัฒนธรรม	๐๘๕ ๕๐๐ ๕๔๑๕
๖	๓๐๓๘	นางฉันทรา พุนศิริ	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๐๘๕ ๘๑๔ ๑๑๐๒
๗	๓๐๔๑	น.พ.สุชุม กาญจนพิมาย	กระทรวงสาธารณสุข	๐๘๑ ๕๑๑ ๐๑๗๔
๘	๓๐๐๕	นางทิพยาภรณ์ กุมภีร์	กระทรวงการต่างประเทศ	๐๘๑ ๘๔๐ ๖๐๑๑
๙	๓๐๐๕	นายรุจ ธรรมมงคล	กระทรวงการต่างประเทศ	๐๘๑ ๖๑๑ ๐๓๓๐
๑๐	๓๐๑๓	นางกุสุมา ธาราสุข	กระทรวงการต่างประเทศ	๐๘๐ ๔๔๕ ๗๒๘๒
๑๑	๓๐๑๗	นายไพศาล หรรษาณิชย์กิจ	กระทรวงการต่างประเทศ	๐๘๖ ๐๗๐ ๕๘๑๗

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ เป็นอย่างสูงที่เปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้เข้าร่วมการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554 ซึ่งเป็นหลักสูตรการอบรมที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักการทูตในกระทรวงการต่างประเทศและข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์มากมายทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งช่วยขยายโลกทัศน์และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสรู้จักเพื่อนข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมการอบรมในครั้งนี้ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในอนาคตต่อไป

สำหรับการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) ซึ่งเป็นกิจกรรมสำคัญอันหนึ่งของหลักสูตรการอบรมฯ ผู้เขียนได้เลือกหัวข้อ “โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง: บทบาทของไทยและอาเซียน” เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ผู้เขียนได้มีโอกาสปฏิบัติงานที่กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ 2 ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2532-2533 และช่วงปี พ.ศ. 2546 - ถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้ได้มีโอกาสเห็นพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคในช่วงกว่า 20 ปี ที่ผ่านมา

ประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงในปัจจุบันมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากคาดหมายกันว่า ภูมิภาคนี้จะก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกในศตวรรษ ที่ 21 ดังนั้นพัฒนาการต่างๆ ในภูมิภาคนี้ย่อมจะส่งผลอย่างสำคัญต่อโลกในศตวรรษที่ 21

ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ศ. ดร. สุรชัย สิริไกร ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ศ. ดร. สุรชัยฯ เป็นนักวิชาการที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับทั้งในแวดวงวิชาการและหน่วยงานราชการ ความรอบรู้เชี่ยวชาญและความเอื้ออารีของอาจารย์สุรชัยฯ ทำให้ผู้เขียนสามารถจัดทำรายงานฉบับนี้ได้แล้วเสร็จด้วยความสบายใจ ตลอดระยะเวลาการเข้ารับการอบรมเกือบ 10 สัปดาห์ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาอีก 2 ท่าน ได้แก่ รศ. ดร. สมพร แสงชัย และ ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนด้วยเช่นกัน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณกรมอาเซียน ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนได้เข้าร่วมการอบรมในครั้งนี้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการต่อไป

คำอธิบายคำย่อ

ACD	Asia Cooperation Dialogue
ACMECS	Ayeyawady - Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation
ASA	Association of Southeast Asia
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AFTA	ASEAN Free Trade Area
AEC	ASEAN Economic Community
ARF	ASEAN Regional Forum
AMF	Asian Monetary Fund
AMRO	ASEAN Plus Three Macroeconomic Research Office
ASEM	Asia-Europe Meeting
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APTERR	ASEAN+3 Plus Three Emergency Rice Reserve
CMI	Chiang Mai Initiative
CMIM	Chiang Mai Initiative Multilateralization
CEPEA	Comprehensive Economic Partnership in East Asia
CPRs	Committee of Permanent Representatives
EAc	East Asian community
EAS	East Asia Summit
EAEG	East Asia Economic Group
EAVG	East Asia Vision Group
EASG	East Asia Study Group
EAFTA	East Asia Free Trade Area
EU	European Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
NAFTA	North America Free Trade Area
NEAT	Network of East Asian Think Tanks
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PMC	Post Ministerial Conference
PTA	Preferential Trading Arrangement

SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
SEANWFZ	Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
TPP	Trans-Pacific Partnership
WTO	World Trade Organization

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รายงานฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังจะกลับมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกอีกครั้ง ซึ่งทำให้ความสนใจต่อการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคนี้ ได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ อาเซียนซึ่งที่ผ่านมาได้รับการยอมรับให้เป็นพลังขับเคลื่อน (Driving Force) ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญกับการท้าทายในการรักษาบทบาทนำดังกล่าว

หากอาเซียนไม่สามารถรักษาบทบาทนำไว้ได้ อาเซียนภายใต้การเป็นประชาคมอาจจะถูกลดความสำคัญลง ประเทศนอกกลุ่มอาเซียนอาจจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพื่อผลักดันผลประโยชน์ของตนในเวทีความร่วมมือต่างๆ ซึ่งอาเซียนเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น อาเซียนจึงมีความกังวลอย่างมากว่าอาเซียนอาจตกอยู่ในสภาพเป็นเพียงพนักงานขับ (Chauffeur) มิใช่ผู้ขับเคลื่อน (Driving Force) ความร่วมมือดังที่อาเซียนปรารถนา

การร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจุดเริ่มต้นมาจากพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง ภายหลังจากการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) หรือ อาเซียน ในปี พ.ศ. 2510

ในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนได้ขยายความร่วมมือเชื่อมโยงไปยังประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ 3 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้อกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเป้าหมายระยะยาว คือ การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง (East Asian community - EAc)

ปัจจุบันความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 ได้ขยายครอบคลุมความร่วมมือมากกว่า 20 สาขา

ในปี พ.ศ. 2548 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวไปถึงจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ คือ การจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียง (East Asia Summit - EAS) ซึ่งเดิมจะเป็นวิวัฒนาการของการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 แต่อาเซียนเห็นว่า เวทีการประชุมนี้ควรเปิดกว้างให้ประเทศภายนอกภูมิภาคได้มีโอกาสเข้าร่วมด้วย จึงได้มีการเชิญอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เข้าร่วมร่วมด้วย และต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการเชิญให้สหรัฐฯ และรัสเซีย เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของ EAS ซึ่งจะมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 18 ประเทศ

การจัดตั้ง EAS นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ซึ่งได้ขยายครอบคลุมไปยังประเทศนอกภูมิภาคด้วย อาเซียนซึ่งได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อน (Driving Force) ความร่วมมือในภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Regional Architecture in East Asia) กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างไม่เคยประสบมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง การจัดตั้งเวทีการประชุม EAS ซึ่งมีประเทศสำคัญหลายประเทศเข้าร่วม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะศึกษาบทบาทของไทยและอาเซียนที่ผ่านมาในการผลักดันความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของไทย ในการส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

1.2.2 ศึกษาวิเคราะห์สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในการกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคที่สมดุล มีพลวัต และส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน

1.2.3 เสนอแนะข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับไทยและอาเซียนในการผลักดันความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางสำคัญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาจะครอบคลุมพัฒนาการของความร่วมมือในเอเชียตะวันออก 3 ช่วง ได้แก่

1.3.1 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ตั้งแต่ก่อนและหลังการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 จนถึงก่อนมีการจัดตั้งกรอบอาเซียน+3 ในปี พ.ศ. 2540

1.3.2 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ภายหลังจากการจัดตั้งกรอบอาเซียน+3 ในปี พ.ศ. 2540 จนถึงก่อนมีการจัดตั้งเวทีการประชุม EAS ในปี พ.ศ. 2548

1.3.3 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ภายหลังจากการจัดตั้ง EAS (10+6) ในปี พ.ศ. 2548 จนถึงก่อนการเข้าร่วมของสหรัฐฯ และรัสเซียในปี พ.ศ. 2554

วิธีการศึกษาใช้การศึกษาวเคราะห์เอกสารราชการและวิชาการ ประสพการณ์ตรงของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสปฏิบัติงานที่กรมอาเซียน 2 ครั้ง (ระหว่างปี 2532-2533 และปี 2546-2554) ซึ่งทำให้ได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุมต่างๆ ทั้งในกรอบอาเซียน อาเซียน+3 และ EAS การได้เข้าร่วมประชุมวิชาการทั้งในและนอกประเทศ และการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งเครือข่ายวิชาการอาเซียน+3 เช่น เครือข่ายคลังสมองเอเชียตะวันออก (Network of East Asian Think Tanks – NEAT)

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ห้บทบาทของไทยและอาเซียนในการขับเคลื่อนการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยในการผลักดันความร่วมมือในภูมิภาค นอกจากนี้ การศึกษายังจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ซึ่งเป็นประเด็นที่กำลังได้รับความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงกำลังจะก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น การเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง จึงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการรวมตัวในภูมิภาคหรือภูมิภาคนิยมเริ่มมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 แต่เพิ่งจะมาได้รับความสนใจอย่างจริงจังในทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 เมื่อมีการจัดตั้งประชาคมยุโรป อย่างไรก็ตาม การรวมตัวในภูมิภาคต่างๆ ยกเว้นในยุโรป ไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จมากนัก ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ความสนใจเกี่ยวกับการรวมตัวในภูมิภาคได้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันในระดับภูมิภาค เพื่อเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ ที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์

2.1 ปัจจัยกำหนด “ความเป็นภูมิภาค”

ก่อนที่จะกล่าวถึงการรวมตัวในภูมิภาคจำเป็นที่จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับ ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนด “ความเป็นภูมิภาค” ซึ่งอาจพิจารณาได้จากปัจจัยหลายประการ อาทิ

2.1.1 ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ภูมิภาคอาจกำหนดขึ้นโดยใช้ปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เช่น ยุโรป เริ่มจากเทือกเขาอูราลไปจรดชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกครอบคลุมดินแดนซึ่งตั้งอยู่ระหว่างชายฝั่งตะวันตกของมหาสมุทรแปซิฟิกและฝั่งตะวันออกของมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งครอบคลุมเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงใต้

2.1.2 ระบบทางสังคม ปัจจัยทางสังคม-วัฒนธรรมอาจใช้เป็นตัวกำหนดความเป็นภูมิภาคได้เช่นกัน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในอดีตรวมถึงประเทศ ซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่รับคติความเชื่อตามลัทธิขงจื้อ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน และเวียดนาม แม้ว่าในทางภูมิศาสตร์เวียดนามจะเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกก็ตาม

2.1.3 กรอบความร่วมมือในภูมิภาค การจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือเพื่อกระชับความสัมพันธ์และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านต่างๆ เช่น ในด้านเศรษฐกิจหรือความมั่นคง อาจเป็นปัจจัยที่สามารถใช้กำหนดความเป็นภูมิภาคได้เช่นกัน เช่น การจัดตั้ง EAS ซึ่งประกอบด้วยประเทศจากหลายภูมิภาค ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของภูมิภาคใหม่ ซึ่งตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก คือ “EAS region” ความเป็นภูมิภาคในลักษณะนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิเศรษฐศาสตร์ (Geo-economics) และ/หรือภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-politics) เป็นหลัก โดยยึดเอาผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ร่วมกัน (common strategic interest) ระหว่างประเทศสมาชิกเป็นที่ตั้ง

สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ “ความเป็นภูมิภาค” มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา จากเดิมที่ใช้ปัจจัยทางสังคมเป็นหลัก โดยเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทางสังคมจะหมายถึงประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือที่รับคติความเชื่อตามลัทธิขงจื้อ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะภายหลังการจัดตั้งกรอบอาเซียน+3 ในปี พ.ศ. 2540 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทางภูมิภาคศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงใต้ ได้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ภายหลังจากการจัดตั้งเวที EAS ในปี พ.ศ. 2548 “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการยึดตามกรอบความร่วมมือ ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เท่านั้น

2.2 รูปแบบของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

ในทางทฤษฎี รูปแบบการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางหลัก คือ

2.2.1 การร่วมมือและการรวมตัวในรูปแบบที่เป็นทางการ โดยมีภาครัฐเป็นผู้ผลักดันจากบนสู่ล่าง (government-driven top-to-bottom approach) โดยมีการจัดทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการ ซึ่งมักจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันขึ้นมารองรับด้วย การรวมตัวในลักษณะนี้เรียกว่า “Regionalism” การรวมตัวของยุโรปเป็นตัวอย่างที่ดีของการรวมตัวในลักษณะนี้

2.2.2 การร่วมมือและการรวมตัวในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยมีภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนตามกลไกของตลาดจากล่างสู่บน (market-driven bottom-up approach) เกิดขึ้นจากการติดต่อค้าขายและการลงทุนของภาคเอกชนในภูมิภาค ซึ่งทำให้ประเทศในภูมิภาคมีความใกล้ชิดและพึ่งพากันในทางเศรษฐกิจ การรวมตัวในลักษณะนี้เรียกว่า “Regionalisation” การรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตัวอย่างที่ดีของการรวมตัวในลักษณะนี้

2.3 ระดับของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ

การรวมตัวในภูมิภาคโดยทั่วไปแล้วมีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ-การเงิน การเมือง-ความมั่นคง และสังคม-วัฒนธรรม เช่นในกรณีของอาเซียนและสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม การรวมตัวทางเศรษฐกิจก่อนข้างจะมีรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจนมากที่สุด โดยเริ่มจากการที่ประเทศสมาชิกร่วมมือกันจัดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนระหว่างกัน แล้วค่อยขยายความร่วมมือไปสู่ระดับที่สูงขึ้น เช่น การประสานนโยบายเศรษฐกิจ และในที่สุดก็ก้าวไปถึงระดับสูงสุดคือ การใช้เงินสกุลเดียวกัน โดยทั่วไปแล้ว ระดับของการรวมตัวทางเศรษฐกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ระดับ ดังนี้

2.3.1 ความตกลงให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Trade Agreement-PTA) จัดเป็นรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานที่สุด โดยประเทศในกลุ่มหรือในภูมิภาคพยายามที่จะส่งเสริมการค้าระหว่างกันโดยการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าบางประเภท โดยอาจเป็นการลดภาษีให้ฝ่ายเดียวหรือเป็นการลดให้กันและกัน การลดภาษีนำเข้าดังกล่าวมิใช่การลดภาษีนำเข้าสินค้าโดยรวม แต่เป็นการลดเฉพาะสินค้าบางประเภทตามแต่จะตกลงกัน อาเซียนเริ่มต้นด้วยการจัดทำ PTA ในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งไม่ได้ช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างกันมากนัก เนื่องจากสินค้าที่ระบุใน PTA มิใช่สินค้าสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนค้าขายกัน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังกังวลถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในประเทศของตน จึงเลือกที่จะลดภาษีสินค้านำเข้าให้แก่สินค้าซึ่งตนมิได้ผลิตหรือค้าขายระหว่างกัน

2.3.2 เขตการค้าเสรี (Free Trade Area-FTA) การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในระดับภูมิภาคเป็นความพยายามร่วมกันของประเทศในภูมิภาคที่จะลดภาษีนำเข้าสินค้าโดยรวมระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยังคงรักษาระดับอัตรภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มไว้ เช่นเดิม ซึ่งแต่ละประเทศอาจกำหนดอัตรภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศภายนอกแตกต่างกัน ซึ่งทำให้ต้องมีการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า (rule of origin) เพื่อพิสูจน์ว่า สินค้าใดจัดเป็นสินค้าที่ผลิตจากประเทศสมาชิกในกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้มีสินค้านำเข้าจากประเทศนอกกลุ่มสามารถเข้ามาใช้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสมาชิก อาเซียนได้ริเริ่มจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ในปี พ.ศ. 2535 และได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553

2.3.3 สหภาพศุลกากร (Customs Union) เป็นการรวมกลุ่มในระดับที่สูงกว่า FTA กล่าวคือนอกจากจะมีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องลดอัตรภาษีนำเข้าสินค้าระหว่างกันแล้ว ยังมีการกำหนดอัตรภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกันด้วย การรวมตัวทางเศรษฐกิจของยุโรปเริ่มต้นขึ้นด้วยการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community-EEC) ตามสนธิสัญญากรุงโรม ในปี พ.ศ. 2500 โดยเป็นสหภาพศุลกากร

ในกรณีของอาเซียน การจัดตั้งสหภาพศุลกากรมีความเป็นไปได้น้อย เนื่องจากประเทศสมาชิกมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันมาก จึงเป็นการยากที่จะกำหนดอัตรภาษีนำเข้าจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียนในอัตราเดียวกัน สิงคโปร์เป็นประเทศมีอัตรภาษีเข้านำต่ำที่สุดหรือเกือบจะไม่มีเลย ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นๆ มีอัตรภาษีนำเข้าแตกต่างกันตามระดับของการพัฒนาและความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้น หากมีการกำหนดให้มีการใช้อัตรภาษีนำเข้าสำหรับสินค้านำเข้าจากภายนอกในอัตราเดียวกัน ประเทศซึ่งมีอัตรภาษีนำเข้าต่ำมาก เช่น สิงคโปร์ จะต้องเพิ่มอัตรภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียน ซึ่งเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเมืองท่าเสรี

2.3.4 ตลาดร่วม (Common Market) เป็นรูปแบบการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่มีความก้าวหน้าอย่างมาก เนื่องจากประเทศสมาชิกนอกจากจะเปิดให้มีการค้าเสรีระหว่างกัน และใช้ระบบอัตราภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศภายนอกเหมือนกันแล้ว ยังต้องเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ได้แก่ ทุนและแรงงานได้อย่างเสรีด้วย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดตลาดเดียวกันในกลุ่มประเทศสมาชิก สหภาพศุลกากรยุโรปได้ยกระดับเป็นตลาดร่วมยุโรปในปี พ.ศ. 2535 สำหรับอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีลักษณะผสมผสานระหว่างเขตการค้าเสรีและตลาดร่วม กล่าวคือ มีการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีสำหรับแรงงานมีฝีมือ (มิใช่แรงงานทั่วไป) และการเคลื่อนย้ายทุนได้เสรีมากขึ้น (มิใช่เสรีเต็มที่) แต่ไม่มีการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าจากประเทศภายนอกในอัตราเดียวกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของสหภาพศุลกากร

2.3.5 ประชาคมเศรษฐกิจ (Economic Community) เป็นส่วนขยายเพิ่มเติมจากตลาดร่วม โดยประเทศสมาชิกต้องปรับโครงสร้างทางสถาบัน กฎระเบียบ และมีการประสานกันในด้านนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งไปสู่การเป็นสหภาพทางการเงิน ซึ่งจะมีการใช้เงินสกุลเดียวกันต่อไป ในกรณีของยุโรป ได้มีการประสานกันในด้านนโยบายในหลายด้านที่สำคัญได้แก่ การประสานในด้านการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน โดยมีการจัดตั้ง European Exchange Rate Mechanism ในปี พ.ศ. 2522 เพื่อมุ่งไปสู่การใช้เงินสกุลเดียวกันในเวลาต่อมา

สำหรับอาเซียน การก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกันมากขึ้น (harmonization) แต่การประสานกันในด้านนโยบาย (policy coordination) ยังเป็นสิ่งที่ยังห่างไกลสำหรับอาเซียน โดยเฉพาะในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน แต่ความร่วมมือด้านการเงินในกรอบอาเซียน+3 ภายใต้มาตรการริเริ่มเชียงใหม่ อาจช่วยให้อาเซียนและประเทศ+3 ได้มีโอกาสประสานกันใกล้ชิดมากขึ้นในด้านการเงิน

2.3.6 สหภาพการเงิน (Monetary Union) ถือเป็นขั้นสูงสุดของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกยอมสละอำนาจอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยมีการจัดตั้งธนาคารกลางของภูมิภาคขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการนโยบายการเงิน ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกแปรสภาพไปเป็นสาขาของธนาคารกลางของภูมิภาค เงินตราของประเทศสมาชิกถูกแทนที่ด้วยเงินตราของภูมิภาค สหภาพยุโรปได้จัดตั้งธนาคารกลางของยุโรป (European Central Bank-ECB) ในปี พ.ศ. 2541 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการนโยบายการเงินของสหภาพยุโรป และเริ่มใช้เงินสกุลเดียวกันคือ เงินยูโร (Euro) อย่างเป็นทางการ ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 และมีการใช้ธนบัตรและเหรียญอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2545

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกของสหภาพการเงินยังคงมีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการคลัง (fiscal policy) แต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่กำหนด กล่าวคือ จะมีการกำหนดเพดาน

การขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมประเทศสมาชิกให้รักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งมีผลต่อทิศทางการของอัตราดอกเบี้ยและเงินเฟ้อในประเทศสมาชิก

ในกรณีของอาเซียน ในช่วงที่มีการจัดตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน มีผู้เสนอให้มีการระบุเป้าหมายการเป็นสหภาพอาเซียน (ASEAN Union) แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่า สหภาพอาเซียนดังกล่าวจะมีรูปแบบและขอบเขตอย่างไร จะเหมือนหรือแตกต่างจากสหภาพยุโรปอย่างไร ข้อเสนอดังกล่าวจึงตกไป

2.4 การรวมตัวทางการเมือง

การรวมตัวทางเศรษฐกิจตามที่กล่าวข้างต้น ความจริงแล้วเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการรวมตัวในระดับภูมิภาคเท่านั้น เพราะการรวมตัวที่สมบูรณ์ต้องมีการรวมตัวทางการเมืองด้วย ซึ่งจะครอบคลุมทั้งทางด้านการเมือง การต่างประเทศ และการทหาร ในกรณีของยุโรป การรวมตัวทางเศรษฐกิจกล่าวได้ว่าเสร็จสมบูรณ์แล้ว แต่การรวมตัวทางการเมืองยังต้องมีการดำเนินการอีกมาก เพราะประเทศสมาชิกยังไม่สามารถมีนโยบายการต่างประเทศและการทหารร่วมกันได้ แม้แต่การมีรัฐธรรมนูญของยุโรป ยังได้รับการปฏิเสธจากบางประเทศสมาชิก ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปเป็นการจัดทำสนธิสัญญาลิสบอนแทน

ดังนั้น เป้าหมายของการก้าวไปสู่การเป็น “European Federation” จึงยังคงอีกยาวไกล สำหรับยุโรป แม้จะประสบความสำเร็จในการรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงที่สุดแล้ว สำหรับอาเซียน การรวมตัวทางการเมือง คงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในปัจจุบัน เพราะประเทศสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ยังมีความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยของตนอย่างมาก เกินกว่าที่จะยอมแบ่งปันอำนาจอธิปไตยดังกล่าวกับประเทศใด ดังนั้น เป้าหมายหลักของอาเซียนในขณะนี้ คือ การรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สอดคล้องกับระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาค

2.5 ปัจจัยกระตุ้นการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้วปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่

2.5.1 ปัจจัยทางการเมือง

(1) การส่งเสริมความไว้วางใจกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความต้องการในการเสริมสร้างความไว้วางใจกันระหว่างประเทศในภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดแนวคิดการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 โดยก่อนหน้านั้น มีประเทศในภูมิภาคบางประเทศมีความ

ขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนเกือบที่จะมีการใช้กำลังกัน และมีความพยายามดึงประเทสมหาอำนาจภายนอกเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งอาเซียน ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี ความร่วมมือในกรอบอาเซียนได้ช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งยังผลให้เกิดสันติภาพที่มั่นคงและยั่งยืนในภูมิภาค

(2) การเพิ่มอำนาจต่อรอง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและเล็ก จึงไม่มีอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศมากนัก การจัดตั้งอาเซียนทำให้ประเทศในภูมิภาคสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองได้มากขึ้น อาเซียนได้รับการยกย่องในฐานะกลุ่มความร่วมมือของประเทศกำลังพัฒนาที่มีบทบาทที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีประเทศต่างๆ ขอเข้ามาเป็นประเทศคู่เจรจาอย่างต่อเนื่อง และมีการขอเข้าร่วมในเวทีความร่วมมือที่อาเซียนเป็นผู้ผลักดันจัดตั้ง เช่น ARF และ EAS

2.5.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

(1) การขยายตลาดการค้าและการลงทุน เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นการรวมตัวในภูมิภาค ในปัจจุบัน ในกรณีของอาเซียน ปัจจัยนี้ค่อนข้างจะชัดเจน เนื่องจากอาเซียนประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและเล็ก ซึ่งยากที่จะดึงดูดการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่จีนและอินเดียกำลังผงาดขึ้นมาในเวทีโลก เหตุผลที่สิงคโปร์ยกขึ้นอ้างเพื่อประกอบข้อเสนอการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. 2545 คือ อาเซียนกำลังเผชิญกับคู่แข่งที่สำคัญ คือ จีนและอินเดีย ซึ่งมีประชากรมากกว่าพันล้านคน ดังนั้น หากอาเซียนไม่สามารถรวมตัวกันทางเศรษฐกิจให้เป็นปึกแผ่น อาเซียนก็คงจะไม่สามารถดึงดูดการลงทุนที่มีแนวโน้มที่จะไหลไปจีนและอินเดียมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น การส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการรวมตัวเพื่อเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

(2) การบรรเทาผลกระทบเชิงลบจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในระดับทวิภาคี การเปิดเสรีในระดับภูมิภาค แม้จะให้ประโยชน์น้อยกว่าการเปิดเสรีในระดับโลกภายใต้กรอบ WTO แต่ก็ให้ประโยชน์มากกว่าการเปิดเสรีในระดับทวิภาคี โดยสามารถเพิ่มปริมาณการค้า (trade creation) และในขณะเดียวกันก็สามารถลดการเบี่ยงเบนทางการค้า (trade diversion) นอกจากนี้ การเปิดเสรีทางการค้าในระดับภูมิภาค ยังช่วยลดผลกระทบจากการมีกฎระเบียบที่หลากหลายเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสินค้า และการให้สิทธิพิเศษทางการค้าและการลงทุน อันเนื่องมาจากการมีความตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีมากมายหลายฉบับกับประเทศต่างๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาที่เรียกว่า “Spaghetti Bowl Effect” ในกรณีของอาเซียน การจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียนช่วยลดปัญหาความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้น หากประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ เลือกที่จะจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกันในระดับทวิภาคี แทนที่จะเป็นในระดับภูมิภาค

(3) การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศ ในการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือในภูมิภาค ประเทศสมาชิกหรือประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการและกฎเกณฑ์ของกลุ่ม ซึ่งทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจหรือปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในประเทศ ดังนั้น เงื่อนไขหรือข้อผูกพันในการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือจึงมักถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลในการดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจหรือปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในประเทศ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ มากมาย ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการปฏิบัติตามพันธสัญญาต่างๆ ของสหภาพยุโรป ในกรณีของอาเซียน แม้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกจะมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน แต่ประเทศสมาชิกทุกประเทศก็ต้องปฏิบัติตามพันธะต่างๆ ที่ได้มีการตกลงกันในกรอบอาเซียน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยใหม่อาจได้รับการผ่อนปรนเป็นพิเศษในการปฏิบัติตามพันธะกรณี เช่น การขยายระยะเวลาในการเปิดเสรีทางการค้า แต่ในที่สุดแล้วก็ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอื่นๆ

2.5.3 ปัจจัยกระตุ้นภายนอก

(1) กระแสโลกาภิวัตน์ได้ยังประโยชน์อย่างมหาศาลแก่ประเทศต่างๆ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อเชิงลบอย่างมหันต์เช่นกัน ซึ่งเป็นการยากสำหรับประเทศส่วนใหญ่ที่จะรับมือกับผลกระทบเชิงลบดังกล่าวโดยลำพัง ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่โลกาภิวัตน์ (globalization) และภูมิภาคนิยม (regionalization) จะพัฒนาควบคู่กันไปในโลกยุคปัจจุบัน วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แสดงให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เห็นว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจมีทั้งประโยชน์อย่างอนันต์และโทษอย่างมหันต์ จึงมีความจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ซึ่งได้นำไปสู่การจัดทำมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2543

(3) กระแสการรวมตัวในภูมิภาคอื่นๆ ก็มีสวนกระตุ้นให้ประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งยังไม่มีแนวคิดการรวมตัวในภูมิภาค ต้องหันมาให้ความสนใจกับการส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและร่วมกันแก้ไขปัญหาและเผชิญหน้ากับสิ่งท้าทายต่างๆ ร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาข้ามชาติ (transnational issues) การรวมตัวในยุโรปเป็นตัวกระตุ้นสำคัญที่ทำให้ประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ต้องหันมาให้ความสนใจกับการส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคของตนมากขึ้น

บทที่ 3 ผลการศึกษา

บทนี้จะสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ก่อนมีการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 จนถึงการจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS) ในปี พ.ศ. 2548 บทบาทของไทยในการส่งเสริมการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค และสิ่งท้าทายสำหรับอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในการกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาค

3.1 พัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.1.1 ความพยายามในการจัดตั้งเวทีความร่วมมือในภูมิภาคก่อนที่จะมีการจัดตั้งอาเซียน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ททยอกันได้รับเอกราช ยุคอาณานิคมได้สิ้นสุดลงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะสงบศึกครั้งที่ 2 และยุคอาณานิคมจะสิ้นสุดลง แต่ประเทศในภูมิภาคซึ่งเพิ่งจะได้รับเอกราช ต้องเผชิญกับภัยคุกคามใหม่ที่มากับสงครามเย็นที่ก่อตัวขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตแดนซึ่งเป็นมรดกจากยุคอาณานิคม เป็นภัยคุกคามที่ทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พยายามแสวงหาแนวทางที่จะร่วมมือกัน โดยมีความพยายามจัดตั้งเวทีความร่วมมือหลายเวที แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างจริงจังและยั่งยืน

(1) องค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization- SEATO)

SEATO เป็นขั้วริเริ่มของสหรัฐฯ จัดตั้งขึ้นตาม Southeast Asia Collective Defense Treaty หรือ Manila Pact ในปี พ.ศ. 2497 มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งของกระทรวงการต่างประเทศ SEATO ประกอบด้วยสมาชิก 8 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และไทย เป้าประสงค์หลักของ SEATO คือ การรวมกลุ่มเพื่อเป็นพันธมิตรทางการทหารในการต่อต้านภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ SEATO ถูกคาดหวังให้เป็น NATO แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าประเทศสมาชิกที่เป็นชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีอยู่เพียง 2 ประเทศเท่านั้น คือ ไทยและฟิลิปปินส์

ด้วยความหลากหลายของสมาชิก SEATO จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศสมาชิกพยายามหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดต่างๆ โดยเฉพาะข้อผูกมัดทางทหาร อังกฤษและฝรั่งเศส

เข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากการขอร้องของสหรัฐฯ ความสนใจของฝรั่งเศสต่อ SEATO ลดลงอย่างมาก ภายหลังจากได้ถอนตัวจากเวียดนาม อังกฤษลดความสำคัญที่ให้ต่อ SEATO อย่างมากเช่นกัน ภายหลังจากเผชิญหน้าระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซียสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2509 ปากีสถานได้ขอถอนตัวจาก SEATO ในปี พ.ศ. 2516 เนื่องจากไม่พอใจที่ SEATO ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถานในปัญหาความขัดแย้งกับอินเดีย ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ฝรั่งเศสได้ขอถอนตัวจาก SEATO ความสำคัญของ SEATO แทบจะหมดสิ้นไปโดยสิ้นเชิงภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2518 SEATO จึงถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2520



เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(2) สมาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia-ASA)

ASA จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2504 โดยการริเริ่มของ Tunku Abdul Rahman นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย สมาชิกประกอบด้วย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ASA แตกต่างจาก SEATO คือ เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น เป้าหมายของ ASA จึงมุ่งเน้นประเด็นในภูมิภาคเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการปรับโครงสร้างของสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมีการผนวกรวมซาบฮ์และซาราวักเข้าไว้ด้วย ประธานาธิบดี ซูการ์โน ของอินโดนีเซียได้ประกาศนโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย หรือที่เรียกในภาษาอินโดนีเซียว่า “Konfrontasi” (Confrontation) ในประเด็นเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนทางตอนเหนือของ เกาะบอร์เนียว (ซาบฮ์ และซาราวัก) ในขณะที่ฟิลิปปินส์ ก็ประกาศอ้างสิทธิเหนือรัฐซาบฮ์¹ ASA จึงตกอยู่ในสภาวะหมดสภาพไปโดยปริยาย

¹ ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิเหนือบริเวณภาคตะวันออกของซาบฮ์ บนพื้นฐานว่า ในปี พ.ศ. 2246 สุลต่านของบรูไนฯ ได้ยกพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้สุลต่านแห่งซูลู (Sulu) ซึ่งปัจจุบันเป็นเกาะหนึ่งในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม

(3) Maphilindo (Malaysia, Philippines, and Indonesia) Confederation

Maphilindo เป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสมาพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่มีเชื้อสายมาเลย์ 3 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ผู้นำของทั้ง 3 ประเทศได้ประชุมร่วมกันครั้งแรกในปี พ.ศ. 2506 ที่กรุงมะนิลา อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะจัดตั้งสมาพันธรัฐดังกล่าวต้องพบกับปัญหา ภายหลังจากที่อินโดนีเซียได้ประกาศนโยบายเผชิญหน้า (Konfrontasi) กับมาเลเซีย Maphilindo ถูกมองว่าเป็นกลยุทธ์ของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียที่จะหยุดยั้งความพยายามในการจัดตั้งสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งประกอบด้วยมาเลเซีย ซาบาห์ และซาราวัก Maphilindo จึงมีอันต้องล้มเลิกไป เมื่อสหพันธรัฐมาเลเซียจัดตั้งขึ้นได้สำเร็จ ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2506 และได้ประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียในเวลาต่อมา

ในขณะที่ความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์จำกัดอยู่เฉพาะในด้านการเมืองและการทูต ความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซียได้ทวีความรุนแรงถึงขั้นที่อินโดนีเซียได้ส่งหน่วยคอมมานโดบุกโจมตีสู่เกาะสุมาตราของมาเลเซีย แต่ถูกมาเลเซียจับได้ มาเลเซียจึงได้ร้องขอให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือ อังกฤษได้ส่งกองเรือมาลาดตระเวนในบริเวณชายฝั่งของอินโดนีเซีย ซึ่งหากอินโดนีเซียใช้กำลังตอบโต้ สงครามก็อาจจะอุบัติขึ้น ท่ามกลางภาวะตึงเครียดดังกล่าว มาเลเซียได้ขอร้องให้ไทยเข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงผู้นำของฟิลิปปินส์ โดยนายเฟอร์ดินาน มาร์กอส ได้ขึ้นครองอำนาจ มาเลเซียและฟิลิปปินส์ได้หันมาฟื้นฟูความสัมพันธ์กันอีกครั้ง ในขณะที่อินโดนีเซีย ก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำจากประธานาธิบดี ซูการ์โน มาเป็นประธานาธิบดี ซูฮาร์โต บรรยายภาพทางการเมืองในภูมิภาคเริ่มดีขึ้น เปิดทางสำหรับการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งกำลังเผชิญกับภัยคุกคามจากการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์และความตึงเครียดจากสงครามเวียดนามที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งความขัดแย้งทางเชื้อชาติที่ได้ปะทุขึ้นในบางประเทศ

3.1.2. สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN): จุดเริ่มต้นของการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเผชิญหน้าระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะในกรณีของมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งเกือบจะนำไปสู่การใช้กำลัง และความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งกำลังแผ่ขยายอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศในภูมิภาคเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันจัดตั้งองค์การความร่วมมือในภูมิภาคขึ้นมาใหม่ แม้ว่าที่

เนื่องจากรัฐบาลฟิลิปปินส์มิได้ให้การยอมรับอำนาจอธิปไตยของสุลต่านแห่งซูลู จึงทำให้ข้ออ้างของฟิลิปปินส์ไม่มีน้ำหนักมากนัก และต้องยอมยกเลิกข้ออ้างเหนือซาบาห์ไปในที่สุด

ผ่านมาจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จอย่างจริงจังและยั่งยืนก็ตาม

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่รู้จักในภายหลังในนามของอาเซียน มีขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยได้รับการขอร้องให้เข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ โดยไทยได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในภูมิภาคขึ้นมาแทนที่องค์กรที่ได้จัดตั้งมาก่อนหน้าและมีเหตุต้องล้มเลิกไป

ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ได้มีโอกาสพูดคุยหารือกับนายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียในระหว่างงานเลี้ยง ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพเพื่อเป็นเกียรติแก่ผู้เข้าร่วมประชุมชุดข้อพิพาทระหว่างมาเลเซีย อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ โดยในโอกาสดังกล่าว ไทยได้เสนอกับอินโดนีเซียว่า ถึงเวลาแล้วที่อินโดนีเซียควรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างองค์กรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค นายอาดัม มาลิก ตอบรับแนวคิดดังกล่าวในทันที แต่ขอเวลากลับไปหารือกับรัฐบาลอินโดนีเซียก่อน

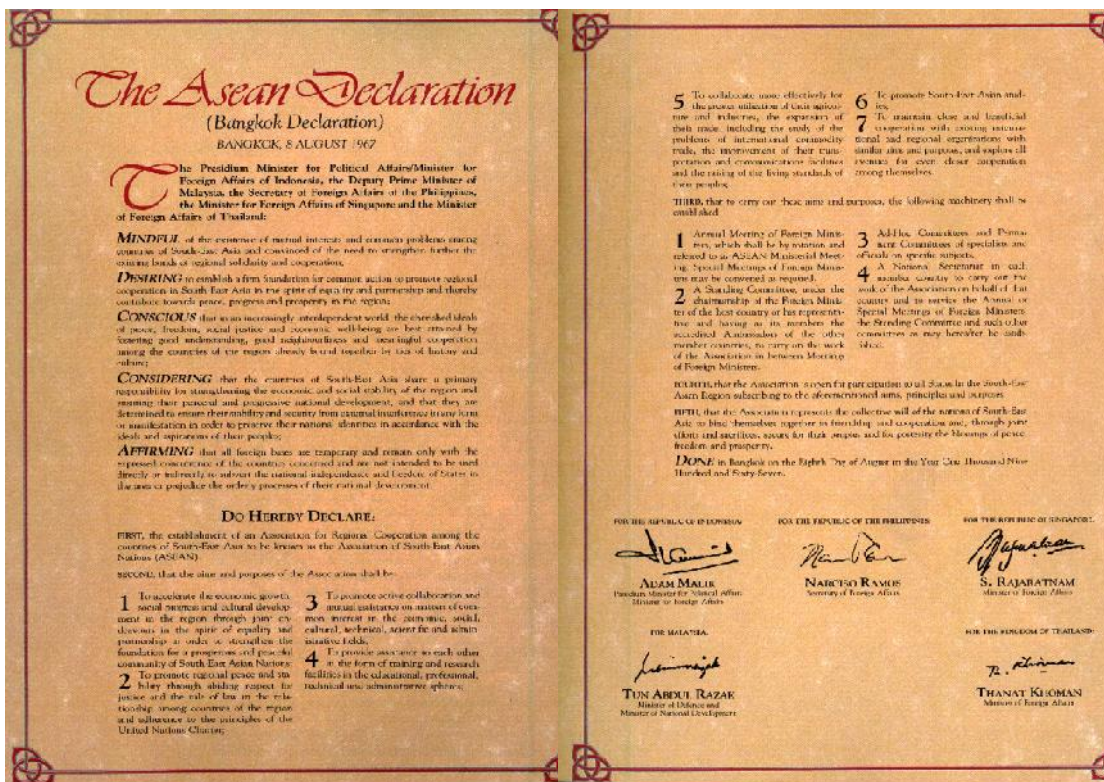
ในต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2510 รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้ตอบรับคำเชิญของ ดร. ถนัด คอมันตร์ มาร่วมประชุมเพื่อพิจารณาจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในภูมิภาค การประชุมอย่างไม่เป็นทางการได้ถูกจัดขึ้นที่บ้านพักรับรองริมชายหาดบางแสน เดิมที่จะมีเพียง 4 ประเทศเท่านั้นที่จะเข้าร่วมในการหารือ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย แต่สิงคโปร์ได้ทราบข่าวว่า จะมีการประชุมหารือเพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในภูมิภาค จึงขอให้ไทยช่วยสนับสนุนให้สิงคโปร์ได้เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวด้วย ซึ่งไทยก็ยินดีสนับสนุน ดังนั้น จึงมีประเทศที่เข้าร่วมในการหารือทั้งสิ้น 5 ประเทศ

การประชุมเพื่อจัดตั้งอาเซียนใช้เวลายาวนานถึง 4 วัน จึงสามารถบรรลุผลในที่สุดในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 รัฐมนตรีต่างประเทศของทั้ง 5 ชาติ เดินทางกลับมายังกรุงเทพฯ เพื่อร่วมลงนามปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ณ วังสราญรมย์ เพื่อจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²

² ชื่อย่อของอาเซียน (ASEAN) เป็นชื่อที่นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียเป็นผู้เสนอ



การลงนามปฏิญญากรุงเทพฯ จัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 (ในภาพจากซ้ายไปขวา นาย Narciso Ramos รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ นาย Adam Malik รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย ดร.ถนัด คอมันตร์ (Thanat Khoman) รัฐมนตรีต่างประเทศไทย Tun Abdul Razak รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย และนาย S. Ralaratnam รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์)



ปฏิญญาอาเซียน (ปฏิญญากรุงเทพฯ)

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญา (Declaration) เป็นเพียงเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายเหมือนในกรณีของสนธิสัญญา (Treaty) ดร. ถนัด คอมันตร์ ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ความสำคัญและความอยู่รอดของอาเซียนมิได้อยู่ที่ตัวเอกสารจัดตั้ง แต่อยู่ที่เจตนารมณ์ทางการเมืองและความยึดมั่นของประเทศสมาชิกมากกว่า โดยมีตัวอย่างให้เห็นมากมายว่า องค์กรหรือกลุ่มความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาได้ถูกยุบเลิกไป เมื่อประเทศสมาชิกหมดความยึดมั่นต่อสนธิสัญญาดังกล่าว ดังเช่น SEATO ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย Southeast Asia Collective Defense Treaty แต่อยู่ได้ 23 ปี ก็ถูกยุบเลิกไป เนื่องจากประเทศสมาชิกหมดความสนใจหรือยึดมั่นต่อองค์กรดังกล่าว

ภายหลังการจัดตั้งอาเซียนได้เพียง 1 ปี ความน่าเชื่อถือของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือในภูมิภาคก็ได้รับการทดสอบ ความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์เรื่องอริปไตยเหนือรัฐซาบาห์ได้ปะทุขึ้นอีกครั้ง ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2511 ทั้งสองประเทศเรียกเอกอัครราชทูตของตนกลับประเทศ อาเซียนจึงถูกปรามาสว่า คงจะตั้งอยู่ได้ไม่นานเช่นเดียวกับองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี อาเซียนสามารถยืนหยัด พัฒนา และเจริญเติบโตมาได้โดยลำดับผ่านเหตุการณ์ต่างๆ มากมายทั้งร้ายและดี ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ช่วยให้อาเซียนในภูมิภาคแห่งนี้ ซึ่งเป็นข้อริเริ่มของประเทศในภูมิภาค เข้มแข็งเป็นที่ยอมรับในฐานะองค์กรภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดแห่งหนึ่ง แม้จะถูковиพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอๆ พัฒนาที่สำคัญของอาเซียนภายหลังการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2510 สามารถสรุปโดยย่อได้ ดังนี้

(1) การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งแรก ที่บาหลี

ในปี พ.ศ. 2519 ผู้นำอาเซียนได้พบหารือกันเป็นครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในการประชุมสุดยอดครั้งปฐมฤกษ์นี้มีขึ้นหลังจากที่อาเซียนจัดตั้งมาได้เกือบ 10 ปี สารสำคัญของการประชุมสุดยอดครั้งนี้ คือ การลงนามเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation (TAC) in Southeast Asia) ซึ่งเน้นหลักการไม่แทรกแซงกันและการแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี TAC เป็นเอกสารที่สะท้อนวิถีการดำเนินความสัมพันธ์และร่วมมือกันของประเทศสมาชิกอาเซียน

ในช่วงแรก TAC ไม่ได้ได้รับความสำคัญมากนัก แต่ต่อมาได้ถูกกำหนดให้เป็นเอกสารสำคัญสำหรับประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน และประเทศที่ประสงค์จะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากลงนามเอกสารสำคัญ 2 ฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้นำอาเซียนยังให้ความสำคัญชอบกับการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา

(2) การต่อต้านการยึดครองกัมพูชาของเวียดนามจนได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ

ภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกและการลงนาม TAC ได้เพียง 2 ปี อาเซียนต้องเผชิญกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่สำคัญและคาดไม่ถึง โดยในปี พ.ศ. 2521 เวียดนามได้บุกยึดครองกัมพูชาแบบสายฟ้าแลบ อาเซียนต้องเผชิญหน้ากับความก้าวร้าวทางการทหารของเวียดนามและปัญหาผู้อพยพที่ตามมา ซึ่งทำให้อาเซียนต้องผนึกกำลังต่อต้านการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม โดยการสนับสนุนรัฐบาลผสม 3 ฝ่ายของกัมพูชา ภายใต้การนำของเจ้านโรดม สีหนุ เพื่อให้รัฐบาลผสมดังกล่าวสามารถรักษาที่นั่งในสหประชาชาติ และผลักดันมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในการประณามการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม

ในปี พ.ศ. 2522 อาเซียนได้จัดให้มีการประชุมที่เรียกว่า Post Ministerial Conference (PMC) เพื่อเป็นเวทีหารือระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนและประเทศคู่เจรจา เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย PMC เริ่มมาจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน-ญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2521 ตามข้อเสนอของญี่ปุ่น ซึ่งต่อมาก็ได้ขยายครอบคลุมประเทศคู่เจรจาประเทศอื่นๆ ด้วย ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประชาคมยุโรป PMC เป็นเวทีหารือที่สำคัญ ซึ่งช่วยดึงความสนใจของประเศมหาอำนาจและประเทศสำคัญอื่นๆ ต่ออาเซียน ซึ่งไม่มีกลุ่มความร่วมมือใดของประเทศกำลังพัฒนาประสบความสำเร็จเท่ากับอาเซียน เวทีหารือดังกล่าวยังได้เป็นพื้นฐานไปสู่การจัดตั้งกรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่มีอาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อน เช่น ASEAN Regional Forum (ARF) ซึ่งจัดตั้งขึ้นที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2537

ความพยายามร่วมกันของอาเซียนในการต่อต้านการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม ในที่สุดก็บรรลุผล เมื่อเวียดนามประกาศถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี พ.ศ. 2532 และมีการลงนามสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงปารีสในปี พ.ศ. 2534 ความสำเร็จในการดำเนินการทางการทูตในปัญหา กัมพูชา ทำให้อาเซียนได้รับการยอมรับมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ

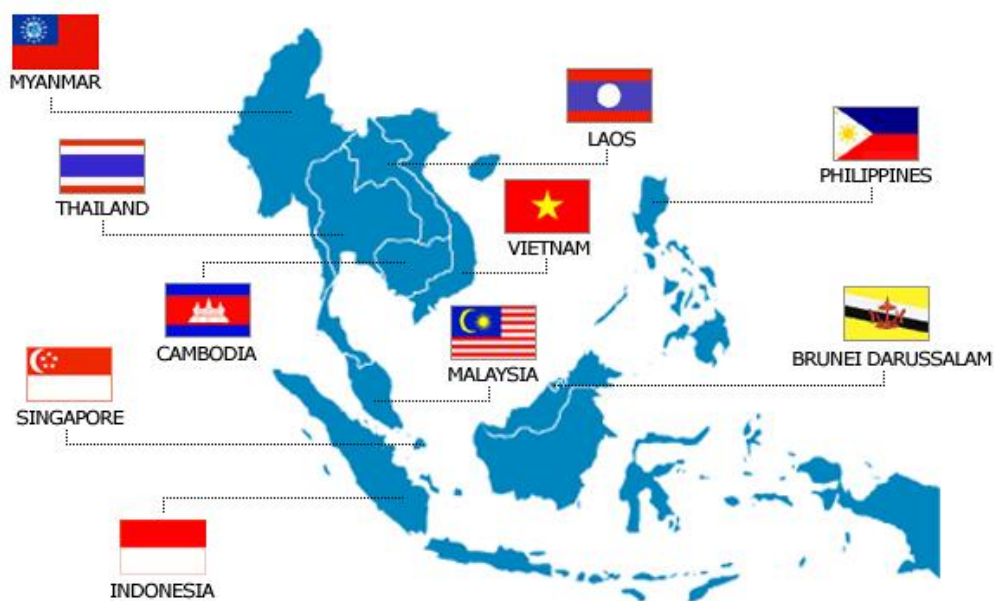
(3) การขยายสมาชิกครบ 10 ประเทศ

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 ไทยได้มีโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก และเป็นครั้งที่ 5 ของอาเซียน ที่กรุงเทพฯ ในการประชุมสุดยอดครั้งนี้ เวียดนามได้เข้าร่วมเป็นครั้งแรก ภายหลังที่ได้เข้าเป็นสมาชิกในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้มีการเชิญผู้นำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 3 ประเทศ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนมาพบหารือกับผู้นำอาเซียนด้วย ซึ่งถึงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ผู้นำของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศ ได้มาพบกันอย่างพร้อมหน้าพร้อมตาเป็นครั้งแรก

ในการประชุมครั้งนี้ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงที่จะพบหารือกันเป็นประจำทุกปี โดยจะมีการประชุมอย่างเป็นทางการทุกๆ 3 ปี ในระหว่างนั้นให้มีการประชุมสุดยอดอย่างไม่เป็นทางการ

เพื่อให้ผู้นำอาเซียนได้มีโอกาสพบหารือกันเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนยังได้ลงนาม สนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone: SEANWFZ) เพื่อให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขต ปลอดอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งกากนิวเคลียร์และวัสดุที่มีสารกัมมันตรังสี สนธิสัญญานี้เป็น 1 ใน 2 สนธิสัญญาของอาเซียนนับตั้งแต่มีการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยซึ่งเป็นสถานที่ ลงนามสนธิสัญญานี้ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เก็บรักษาสนธิสัญญานี้

ในปี พ.ศ. 2539 ผู้นำอาเซียนได้พบหารือกันอย่างไม่เป็นทางการที่บาหลี และเห็นชอบให้มีการขยายสมาชิกให้ครอบคลุมทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ภายหลังที่เวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. 2538 เวียดนามยังได้ชักชวนให้ลาวและพม่า สัมครเข้าเป็นสมาชิกด้วย ในกรณีของพม่า อาเซียนค่อนข้างจะลังเลที่จะรับเข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับการต่อต้านจากประเทศตะวันตก แต่ด้วยการผลักดันของมาเลเซีย พม่าได้เข้าเป็น สมาชิกพร้อมกับลาวในปี พ.ศ. 2540 ตามด้วยกัมพูชาในปี พ.ศ. 2542



ประเทศสมาชิกอาเซียน

ลำดับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน

ประเทศ	วันที่เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน
ไทย	8 สิงหาคม 1967
มาเลเซีย	8 สิงหาคม 1967
อินโดนีเซีย	8 สิงหาคม 1967
ฟิลิปปินส์	8 สิงหาคม 1967
สิงคโปร์	8 สิงหาคม 1967
บรูไน ดารุสซาลาม	7 มกราคม 1984
เวียดนาม	28 กรกฎาคม 1995
ลาว	23 กรกฎาคม 1997
พม่า	23 กรกฎาคม 1997
กัมพูชา	30 เมษายน 1999

(4) การยกระดับการร่วมมือและการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

หลังการเริ่มต้นสหภาพเศรษฐกิจใหม่ได้ 2 ปี ผู้นำอาเซียนได้เห็นพ้องในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 8 ณ กรุงพนมเปญ ในปี พ.ศ. 2545 ว่า อาเซียนจำเป็นต้องเร่งรัดการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับจีนและอินเดีย ซึ่งกำลังก้าวขึ้นมาบนเวทีเศรษฐกิจโลก และได้รับความสนใจจากนักลงทุนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเห็นชอบกับข้อเสนอของสิงคโปร์ให้มีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อยกระดับการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน

เป้าหมายการรวมตัวของอาเซียนได้รับการประกาศยืนยันอย่างเป็นทางการในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่บาหลี ในปี พ.ศ. 2546 เมื่อผู้นำอาเซียนได้ลงนาม Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งมีเสาหลัก 3 เสา คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมสังคม-วัฒนธรรม และประชาคมการเมือง-ความมั่นคงอาเซียน

อินโดนีเซียในฐานะประธานอาเซียนในขณะนั้นพยายามอย่างมากในการผลักดันการจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกองกำลังอาเซียน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมากกว่า และด้วยเหตุเดียวกันนี้ ข้อเสนอของไทยที่ให้มีการจัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน จึงไม่ได้รับการตอบรับเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2548 ข้อเสนอดังกล่าวของไทยกลับได้รับการยอมรับ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากความร่วมมือด้านความมั่นคงเป็น 1 ใน 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียน ดังนั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องมีการประชุมของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ต่างเสนอตัวขอเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาเลเซีย ในฐานะประธานอาเซียนในขณะนั้นได้รับฉันทามติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2549

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมเห็นชอบให้เร่งรัดการจัดตั้ง AEC ให้เร็วขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2563 เป็นปี พ.ศ. 2558 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2550 ผู้นำอาเซียนได้พบกับสิงคโปร์และได้ร่วมฉลองโอกาสครบรอบ 40 ปี ของอาเซียน ในโอกาสนี้ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามเอกสาร ซึ่งมีความสำคัญที่สุดสำหรับอาเซียนนับตั้งแต่มีการก่อตั้งเมื่อ 40 ปีก่อน คือ กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) และยังได้ให้การรับรอง ASEAN Economic Community Blueprint ซึ่งกำหนดกรอบการรวมตัว เพื่อนำไปสู่การจัดตั้ง AEC ในปี พ.ศ. 2558



ผู้นำอาเซียนดื่มฉลองภายหลังการลงนามกฎบัตรอาเซียน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 ที่ชะอำ หัวหิน วันที่ 28 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ผู้นำอาเซียนยังได้ลงนามปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานประชาคมอาเซียน (Cha-am Hun Hin Declaration on a Roadmap to an ASEAN Community) ซึ่งรวมแผนงานการจัดตั้งอาเซียนบน 3 เสาหลักเข้าด้วยกัน เอกสารฉบับนี้จึงเป็นเสมือนพิมพ์เขียวของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนโดยรวม ที่ครอบคลุมทั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน นอกจากนี้ ที่ประชุมฯ ยังได้เห็นชอบกับแนวคิดของไทยที่ให้มีการส่งเสริมการเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) และการผลักดันความร่วมมือด้านการศึกษาในกรอบอาเซียนและอาเซียน+3

3.1.3 กรอบความร่วมมืออาเซียน+3: กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออก

การพบหารือกันครั้งแรกของผู้นำอาเซียนกับผู้นำจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ในโอกาสครบรอบ 30 ปีของอาเซียน ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ได้เป็นจุดเริ่มต้นของกรอบความร่วมมือ ซึ่งรู้จักแพร่หลายในเวลาต่อมาว่า กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 (ASEAN+3 Cooperation Process) พัฒนาการของความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 สามารถสรุปโดยย่อได้ ดังนี้

(1) การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งแรก ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์: จุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มของประเทศในเอเชียตะวันออก

การพบหารือกันครั้งแรกของผู้นำอาเซียน และผู้นำจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของความร่วมมือในเอเชียตะวันออก เหตุที่มาของการพบหารือครั้งประวัติศาสตร์นี้ ซึ่งได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ในเวลาต่อมา³ มาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ความปรารถนาอย่างแรงกล้าของมาเลเซียประเทศเจ้าภาพที่ประสงค์จะเห็นความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแนวคิดการจัดตั้งกลุ่ม East Asia Economic Group (EAEG) ของมาเลเซีย ซึ่งแม้จะไม่ได้รับการยอมรับ แต่ก็มิได้หมายความว่าล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพียงแต่รอช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสม

(2) ความพยายามในการจัดตั้ง ASEM ได้เปิดโอกาสให้ประเทศในเอเชียตะวันออกได้หารือกัน ซึ่งช่วยลดความหวาดระแวงระหว่างกัน ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5

³ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งแรกและครั้งที่สอง คำว่า “อาเซียน+3” ถูกใช้อย่างระมัดระวัง ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งแรก ไม่มีการออกแถลงการณ์ของการประชุมแต่อย่างใด คำว่า “อาเซียน+3” ได้ถูกใช้อย่างแพร่หลาย ภายหลังการประชุม ASEAN+ China Japan and Korea (ASEAN+3) Deputy Finance Ministers and Deputy General Bank Governors Meeting เดือนมีนาคม พ.ศ. 2542 ที่กรุงฮานอย

ที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2538 นายโก๊ะ จ๊ก ตง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ได้เสนอให้เชิญผู้นำจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีมาพบหารือกับผู้นำอาเซียน

(3) การแข่งขันกันระหว่างจีนและญี่ปุ่นในการมีบทบาทในภูมิภาค ในเดือนมกราคม พ.ศ.2540 นาย Hashimoto Ryutaro นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นเดินทางเยือนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และได้เสนอให้มีการพบหารือในระดับสูงระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่น เพื่อส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของทั้งสองฝ่าย โดยเสนอให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่นในช่วงที่ผู้นำอาเซียนจะพบหารือกันที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในโอกาสครบรอบ 30 ปีของอาเซียน

การประชุมสุดยอดที่ญี่ปุ่นเสนอมิใช่การพบกันครั้งแรกระหว่างผู้นำอาเซียนและญี่ปุ่น เพราะเคยมีการพบหารือกันมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2520 แต่ในครั้งนี้ ญี่ปุ่นได้เสนอให้มีการพบหารือกันเป็นประจำทุกปี ซึ่งก็มีความเป็นไปได้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2538 ผู้นำอาเซียนได้ตกลงที่จะพบหารือกันเป็นประจำทุกปี อาเซียนไม่ขัดข้องกับข้อเสนอของญี่ปุ่น แต่ก็เกรงว่า หากมีการประชุมสุดยอดดังกล่าวเป็นประจำกับญี่ปุ่น จีนซึ่งก็เป็นประเทศคู่เจรจาเต็มตัวของอาเซียนเช่นกันอาจไม่สบายใจ จึงตัดสินใจเชิญผู้นำจีนและสาธารณรัฐเกาหลีมาร่วมประชุมด้วย แม้ญี่ปุ่นจะมีท่าทีที่ลังเลเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าว แต่การที่จีนตอบรับด้วยดี ญี่ปุ่นจึงไม่อาจปฏิเสธได้

การประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำอาเซียนและผู้นำจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีขึ้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ การประชุมในครั้งนี้จึงมีทั้งการประชุมสุดยอดอาเซียน การประชุมสุดยอดอาเซียนกับทั้ง 3 ประเทศ และการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำอาเซียนและผู้นำของทั้ง 3 ประเทศ เป็นรายประเทศ (อาเซียน+1) ซึ่งได้กลายเป็นแบบอย่างให้กับการประชุมสุดยอดในปีต่อๆ มา

ในการพบหารือกันอย่างไม่เป็นทางการในครั้งนี้ ผู้นำอาเซียน+3 ได้หารือถึงคู่ทางความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในศตวรรษที่ 21 การร่วมมือกันรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งกำลังเผชิญกับวิกฤตการเงินที่ได้อุบัติขึ้นภายหลังที่ไทยได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสานท่าทีและร่วมมือกันในประเด็นเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ภายหลังจากการจัดตั้ง ASEAN-Europe Meeting (ASEM) ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2539 ผู้นำอาเซียน+3 เห็นประโยชน์ของการพบหารือกัน จึงตกลงที่จะพบกันอีกที่เวียดนามในปี พ.ศ. 2541 ในการพบหารือกันครั้งที่ 2 ที่กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ผู้นำอาเซียน+3 ได้ตกลงที่จะพบหารือกันเป็นประจำทุกปี

(2) การออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออก (Joint Statement on East Asia Cooperation)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ฟิลิปปินส์ได้ริเริ่มจัดทำแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออก (Joint Statement on East Asia Cooperation) ซึ่งในตอนแรกจะใช้ชื่อว่า “แถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือในเอเชียตะวันออก” (Joint Statement on Cooperation in East Asia) แต่มีบางประเทศเห็นว่า ควรใช้ชื่อแรกจะเหมาะสมกว่า เพราะจะให้ความรู้สึกของการเป็นกลุ่มเดียวกัน

แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวได้ระบุสาขาความร่วมมือที่ประเทศอาเซียน+3 ประสงค์ที่จะร่วมมือกัน ได้แก่ เศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สังคม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และวิชาการ และสารสนเทศ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การเมืองและความมั่นคง และประเด็นปัญหาข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน+3 เพื่อติดตามผลการดำเนินการตามแถลงการณ์ร่วมฯ (การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน+3 ครั้งแรกมีขึ้นที่กรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543) แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ทำให้กรอบอาเซียน+3 เป็นรูปเป็นร่างอย่างชัดเจน จากเดิมที่เป็นเพียงการพบหารือกันอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำ 13 ประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่า กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการพร้อมกับการออกแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้

(3) การจัดตั้งกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก และแนวคิดการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 2 ที่กรุงฮานอย ปี พ.ศ. 2541 ประธานาธิบดี คิม แด จุง ผู้นำสาธารณรัฐเกาหลี เสนอจัดตั้งกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก (East Asia Vision Group -EAVG) ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากประเทศอาเซียน+3 เพื่อวางวิสัยทัศน์ความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ในคริสต์ศตวรรษที่ 21

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 5 ที่บรูไนฯ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2544 ที่ประชุมรับทราบรายงานของกลุ่ม EAVG ซึ่งใช้ชื่อว่า “Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress” ในรายงานได้เสนอแนะมาตรการความร่วมมือในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 ไปสู่การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asian community - EAc)

ข้อเสนอแนะของกลุ่ม EAVG นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นครั้งแรกที่มีการเสนอแนะแนวคิดการรวมตัวในภูมิภาค เพื่อนำไปสู่การจัดตั้ง “ประชาคม” แนวคิดดังกล่าวถือเป็นข้อริเริ่มสำคัญ ซึ่งก้าวไปไกลกว่าแนวคิดการจัดตั้งกลุ่ม EAEG ของมาเลเซีย ซึ่งเป็นเพียงการ

รวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจาเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ แนวคิดการจัดตั้ง EAc แม้จะเป็นเพียงแค่ข้อเสนอแนะของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ก็ยังเป็นข้อริเริ่มที่สำคัญและก้าวไปไกลกว่าในกรอบอาเซียน ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดการจัดตั้งประชาคม

(4) มาตรการริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative - CMI): ความร่วมมือที่ประสบผลสำเร็จและเป็นรูปธรรมมากที่สุดในกรอบอาเซียน+3

ความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 แม้จะขยายครอบคลุมในสาขาต่างๆ มากกว่า 20 สาขาแต่สาขาความร่วมมือที่มีความก้าวหน้าเป็นรูปธรรมมากที่สุดและเป็นที่รู้จักแพร่หลายมากที่สุดทั้งในและนอกภูมิภาค คือ ความร่วมมือด้านการเงิน ซึ่งเป็นความร่วมมือสาขาแรกในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งจัดตั้งขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540

ในการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ที่ประชุมเห็นชอบในการจัดทำมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative-CMI) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินระยะสั้นในภูมิภาค และเพื่อเป็นกลไกในระดับภูมิภาคที่เสริมกลไกการเงินระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว สำคัญของ CMI คือ การสร้างเครือข่ายความตกลงทวิภาคีแลกเปลี่ยนเงินตรา (Bilateral Swap Arrangement: BSA) ระหว่างประเทศอาเซียน+3 BSA มี 2 ลักษณะ คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนกู้ยืมจากประเทศ+3 เพียงฝ่ายเดียว และประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศ+3 กู้ยืมระหว่างกัน

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 ครั้งที่ 8 ในปี พ.ศ. 2548 ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการศึกษาแนวทางที่จะจัดทำข้อตกลงพหุภาคีสำหรับความร่วมมือด้านการเงินในกรอบ CMI หรือที่เรียกว่า “CMI Multilateralization (CMIM)” ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการคลังและธนาคารกลางอาเซียน+3 เดือนเมษายน พ.ศ.2550 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง reserve pooling arrangement ซึ่งจะบริหารจัดการภายใต้ความตกลงฉบับเดียว เพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านการเงินทวิภาคีภายใต้ CMI ไปสู่ความร่วมมือพหุภาคีในระดับภูมิภาค

ความตกลงจัดตั้ง CMIM บรรลุผลสำเร็จในปีพ.ศ. 2552 ในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียน และมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 โดยมีวงเงินทุนตั้งต้น 1.2 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันจัดตั้ง CMI และ CMIM ไทยได้เสนอตัวเป็นที่ตั้งสำนักงานซึ่งจะทำหน้าที่เสมือนเป็นสำนักเลขานุการ CMIM โดยมีชื่อทางการว่า ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในของไทยที่ได้ปะทุขึ้นอย่างรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 ทำให้ไทยต้องพลาดโอกาสให้แก่วงค์โปรไปอย่างน่าเสียดาย

(5) การออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออก (Joint Statement on East Asia Cooperation) ฉบับที่ 2 กับการยืนยันเป้าหมายระยะยาวของกรอบอาเซียน+3

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 8 ที่เวียงจันทน์ ในปี พ.ศ. 2547 ไทยได้เสนอให้มีการออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออก ฉบับที่ 2 เพื่อกระชับความร่วมมือในปัจจุบันและกำหนดทิศทางความร่วมมือในอนาคตของกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ในโอกาสครบรอบ 10 ปี ในปี พ.ศ. 2550 แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้มีความสำคัญต่อทิศทางในอนาคตและเป้าหมายระยะยาวของการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของกรอบอาเซียน+3 เนื่องจากในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 8 ที่ประชุมเห็นชอบให้มีการจัดประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS) ซึ่งในขณะนั้นมีความเป็นไปได้สูงที่จะขยายรวมประเทศนอกกลุ่มอาเซียน+3 ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่า กรอบอาเซียน+3 จะยังคงดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่ ภายหลังจากที่มีการจัดประชุม EAS และเป้าหมายระยะยาวในการจัดตั้ง EAc จะยังดำรงในกรอบอาเซียน+3 หรือจะกลายเป็นเป้าหมายใหม่ของ EAS ที่กำลังจะตั้งขึ้นมา

ภายหลังจากการเจรจาหารืออย่างเคร่งครัด ในที่สุดประเทศอาเซียน+3 ก็สามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับสาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วมฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 11 ที่สิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2550 ในโอกาสครบรอบ 10 ปี ของกรอบอาเซียน+3 ตามแถลงการณ์ร่วมระบุว่า “กรอบอาเซียน+3 จะยังคงเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเพื่อก้าวไปสู่เป้าหมายระยะยาวของการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก โดยมีอาเซียนเป็นพลังขับเคลื่อน (...the ASEAN Plus Three Process would remain as the main vehicle towards the long-term goal of building an East Asian community, with ASEAN as the driving force)



การตัดเค้กในพิธีฉลองครบรอบ 10 ปีของกรอบอาเซียน+3

ถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ ซึ่งกว่าที่จะตกลงกันได้ ต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เพราะมีประเทศที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากต้องการให้ EAS เป็นกลไกหลักเพื่อก้าวไปสู่ EAc ได้แก่ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น กับประเทศที่ออกมายืนยันให้กรอบอาเซียน+3 ยังคงเป็นกลไกหลัก ได้แก่ มาเลเซีย ไทย และจีน ถ้อยคำสำคัญดังกล่าวต่อมาได้ถูกนำไปอ้างอิงในเอกสารต่างๆ ในกรอบอาเซียน+3 ที่ออกมาในภายหลังอีกหลายฉบับ

3.1.4 การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS): จุดพลิกผันของความร่วมมือในเอเชียตะวันออก

การจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) ในปี พ.ศ. 2548 ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของความร่วมมือเอเชียตะวันออก เนื่องจากการเปิดมิติใหม่ของความสัมพันธ์และความร่วมมือในภูมิภาค ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะแค่ประเทศอาเซียน+3 เท่านั้น แต่มีการเปิดโอกาสให้ประเทศนอกภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมด้วย พัฒนาการและภูมิหลังของ EAS สามารถสรุปได้โดยย่อ ดังนี้

(1) ที่มาของแนวคิดการจัดประชุม EAS

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ได้เสนอให้เปลี่ยนชื่อการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 เป็นการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) สิงคโปร์จึงเสนอให้มอบหมายกลุ่มศึกษาเอเชียตะวันออก (East Asia Study Group – EASG)⁴ ไปทำการศึกษาข้อเสนอดังกล่าวของมาเลเซีย ในรายงานการศึกษา EASG ได้ตั้งข้อเสนอ 4 ประการเกี่ยวกับ EAS ดังนี้

- (1) EAS จะเป็นจุดเริ่มต้นหรือจุดสิ้นสุดของความร่วมมือเอเชียตะวันออก
- (2) จังหวะและความเร็วของการวิวัฒนาการการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ไปสู่การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก จะสัมพันธ์อย่างไรกับกระบวนการความร่วมมือ ซึ่งกรอบอาเซียน+3 พยายามที่จะก้าวไป
- (3) อะไรคือแก่นแท้ของ EAS ซึ่งประเทศอาเซียน+3 ต้องการจะเห็น EAS ควรจะประกอบด้วยประเทศใดบ้าง และอะไรคือหลักเกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิก

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 7 ที่บาหลี เดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 นายโก๊ะ จ๊ก ตง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ได้พลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์ความร่วมมือเอเชียตะวันออกด้วยการ

⁴ EASG ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงการต่างประเทศจากประเทศอาเซียน+3 จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอของนายคิม แด จุง ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐเกาหลี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและคัดเลือกข้อเสนอแนะของกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก (East Asia Vision Group - EAVG) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดการประชุม EAS ตามที่เสนอโดยมาเลเซีย ได้ถูกบรรจุไว้เป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะของ EAVG

เสนอว่า ประเทศ+3 ควรได้มีโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดบ้าง โดยให้เหตุผลว่าการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ที่ผ่านมาจัดในประเทศสมาชิกอาเซียนในรูปแบบและแนวทางของอาเซียน ดังนั้น จึงควรให้ประเทศ+3 ได้มีโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดบ้าง เพื่อที่จะได้เห็นความแตกต่าง นาย สุน เซน นายกรัฐมนตรีของกัมพูชาได้ออกมาสนับสนุน พร้อมกับเสนอแนะว่า ควรให้ประเทศ+3 ได้เป็นเจ้าภาพตามลำดับอักษร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น จีนควรได้รับโอกาสเป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งแรก

ภายหลังการประชุมฯ จีนได้ออกมาเคลื่อนไหวเสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม EAS ครั้งแรก ในขณะที่มาเลเซียก็ออกมาเคลื่อนไหวเช่นกัน ในตอนแรกอินโดนีเซียออกมาคัดค้านการจัดประชุม EAS อย่างหนักแน่น โดยอ้างว่า อาจทำให้ความสนใจของอาเซียนเบี่ยงเบนไปจากการสร้างประชาคมอาเซียน ตามที่ระบุใน Bali Concord II แต่ในที่สุด อินโดนีเซียก็ยอมถอนการคัดค้าน มาเลเซียได้รับฉันทามติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม EAS ครั้งแรกในปี 2548 แต่ความสำเร็จของมาเลเซียในการได้เป็นเจ้าภาพ EAS ครั้งแรก ต้องประสบกับอุปสรรคที่สำคัญจากอินโดนีเซีย ซึ่งต้องการให้เชิญออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้าร่วมประชุมด้วย ในขณะที่สิงคโปร์ต้องการให้เชิญอินเดียเข้าร่วมด้วย ในตอนแรกมาเลเซียไม่ยินยอม แต่ในที่สุด ก็ต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตาม เพื่อที่จะสามารถเดินทางไปจัดการประชุม EAS ครั้งแรกได้ตามที่ต้องการ



การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) ครั้งที่ 1

นอกจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย แล้ว รัสเซียก็สนใจที่จะขอเข้าร่วมด้วยเช่นกัน แต่ถูกสิงคโปร์และอินโดนีเซียคัดค้าน จึงไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุม EAS ครั้งแรก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้นำรัสเซียมีกำหนดจะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน-รัสเซีย ครั้งแรกที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในช่วงเดียวกันพอดี มาเลเซียในฐานะประเทศเจ้าภาพได้พยายามหาทางออก

เพื่อมิให้ผู้นำรัสเซียต้องเสียหน้า โดยการเชิญให้ผู้นำรัสเซียเข้าร่วมกล่าวในช่วงพิธีเปิดการประชุม EAS ครั้งแรก ในฐานะแขกของประเทศเจ้าภาพ

สำหรับสหรัฐฯ ในช่วงแรก สหรัฐฯ มิได้แสดงความสนใจที่จะขอเข้าร่วม แม้ว่าจะมีบางประเทศสนับสนุน เช่น ญี่ปุ่น โดยสหรัฐฯ ให้เหตุผลว่า สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับ APEC และยังไม่มั่นใจว่า EAS จะพัฒนาไปอย่างไร และจะสนองผลประโยชน์กับสหรัฐฯ อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ พอใจที่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ได้แก่ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ได้เข้าร่วมใน EAS ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของสหรัฐฯ รัฐบาลใหม่ ภายใต้งานของประธานาธิบดีโอบามา ได้เปลี่ยนแปลงท่าที โดยได้หันมาสนใจที่จะเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียมากขึ้น ภายหลังจากที่สหรัฐฯ ได้ภาคยานุวัติ TAC ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในสามประการสำหรับการเข้าร่วม EAS⁵ สหรัฐฯ พร้อมทั้งรัสเซียซึ่งแสดงความสนใจที่จะขอเข้าร่วมใน EAS มาตั้งแต่แรก แต่ถูกคัดค้าน ก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วม EAS เป็นครั้งแรกที่อินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. 2554

ในตอนแรกที่สหรัฐฯ แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมใน EAS ลิงคโพรี่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยนัก โดยเกรงว่า การเข้าร่วมของสหรัฐฯ และรัสเซีย อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบ EAS ลิงคโพรี่ได้เสนอแนวคิดการประชุมสุดยอดอาเซียน+8 ในช่วงการประชุมสุดยอด APEC แทนการขยาย EAS โดยให้เหตุผลว่า เพื่อความสะดวกในการเข้าร่วมประชุมของผู้นำสหรัฐฯ ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากทั้งฝ่ายอาเซียนและสหรัฐฯ ไทยได้จัดทำเอกสาร Discussion Paper on Strengthening the EAS เสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543 เสนอให้ใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีอยู่แล้วในอาเซียนแทนการจัดตั้งกลไกใหม่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความซ้ำซ้อน โดยไทยเห็นว่า การขยาย EAS น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้รับการยอมรับมากกว่าข้อเสนอการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน+8 ของลิ่งคโพรี่ และได้นำไปสู่การขยาย EAS ในที่สุด

(2) EAS: บททดสอบความเข้มแข็งของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค

การถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนในกลุ่มอาเซียน เพื่อหาฉันทามติในการจัดประชุม EAS เป็นเสมือนบททดสอบที่สำคัญสำหรับอาเซียน ซึ่งต้องการเป็นพลังขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค การหารือในประเด็นเกี่ยวกับประเทศที่จะเข้าร่วมใน EAS ได้ทำให้อาเซียนแตกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการให้จำกัดอยู่ในกรอบอาเซียน+3 นำโดยมาเลเซียและฟิลิปปินส์ และกลุ่มที่ต้องการให้เชิญประเทศภายนอกเข้าร่วมด้วย นำโดยลิ่งคโพรี่และอินโดนีเซีย

⁵ เงื่อนไข 3 ประการสำหรับการเข้าร่วมใน EAS ได้แก่ (1) การเป็นประเทศคู่เจรจาเต็มตัวของอาเซียน (full dialogue partner) (2) การภาคยานุวัติ TAC และ (3) การมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับอาเซียน

ความเห็นที่แตกต่างของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับประเทศที่จะเข้าร่วมใน EAS เริ่มถูกแพร่กระจายออกมาสู่สื่อมวลชน บทความหนึ่งซึ่งใช้ชื่อว่า “East Asia Summit’ birthing pains” ได้ถูกตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ the Straits Times ของสิงคโปร์ ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 กล่าวถึงสภาวะอันยากลำบากที่อาเซียนกำลังเผชิญอยู่เกี่ยวกับการพิจารณาประเทศที่จะเข้าร่วมใน EAS แม้ว่าอาเซียนจะสามารถบรรลุฉันทมติให้มีการจัดประชุม EAS ได้แล้วก็ตาม แต่ยังมีความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับประเทศที่จะเข้าร่วม ซึ่งทำให้อาเซียนกำลังประสบกับความเจ็บปวดในการให้กำเนิดเวทีการประชุมใหม่นี้

ความสนใจของประเทศต่างๆ ที่มีต่อการจัดประชุม EAS ทำให้นาย Ong Keng Yong เลขาธิการอาเซียนได้เปรียบเทียบ EAS ว่าเป็นเสมือนกับแหวนวิเศษในภาพยนตร์เรื่อง “Lord of the Ring” ทุกคนต่างหมายปองที่จะได้ครอบครองแหวนวงนี้ แต่ผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะได้ครอบครองหรือได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม EAS คือ อาเซียน

มาเลเซียแม้ว่าในที่สุดต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตามที่สิงคโปร์และอินโดนีเซียเรียกร้อง ได้แสดงความผิดหวังต่อการดึงประเทศนอกภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมตัวในภูมิภาคดังกล่าว สะท้อนได้จากสุนทรพจน์ของนายอับดุลละห์ อาหมัด บัดดาวิ นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ในการประชุม Nikkei International Conference on “the Future of Asia” ที่กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ว่า “ตนมีความพอใจกับพัฒนาการของกรอบอาเซียน+3 แต่ไม่สบายใจที่เห็นบางคนแสดงความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาประโยชน์จากความร่วมมือเอเชียตะวันออก และขอเตือนประเทศที่มีส่วนร่วม โดยตรงในกระบวนการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ว่า ควรที่จะมีแนวคิดที่ชัดเจนให้มากกว่านี้ในการนำตนเองเข้าไปสู่สิ่งที่ตนเองอาจจะไม่ได้คาดคิดมาก่อน หลายคนดูเหมือนจะได้คำนวณมาแล้วว่า ตนเองจะได้อะไรจากสิ่งที่มีอยู่บน “โต๊ะเอเชียตะวันออก” (East Asian Table) แต่พวกเขาเหล่านั้นอาจจะไม่เคยคิดว่าเขาจะสามารถทำอะไรมาสู่ “โต๊ะ” ตัวนี้บ้าง

หลายคนเตรียมที่จะแสวงหาประโยชน์จากการได้เข้าร่วมโต๊ะ แต่พวกเขาเคยคิดบ้างหรือไม่ถึงความรับผิดชอบในการได้เข้าร่วมโต๊ะ พวกเขาพร้อมหรือไม่ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการระยะยาว การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความอดทนหลายชั่วอายุคน กระบวนการอันยาวนานดังกล่าวนี้ไม่ควรจะอยู่ในมือของพวกที่ผ่านเข้ามาแล้วผ่านไป โดยมองแค่ผลประโยชน์ระยะสั้น คนเหล่านี้อาจจะผิดหวังเมื่อพบว่า มันไม่มีผลประโยชน์ที่จะสามารถตักตวงได้มากอย่างที่คิด

การที่ตนได้สาธยายความก้าวหน้าของกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 มาอย่างยืดเยื้อในตอนต้นก็เพราะเห็นว่า เป็นการโง่เขลาอย่างมากที่จะล้มเลิกความพยายามและความสำเร็จที่ผ่านมา และกลับไปตั้งต้นนับหนึ่งใหม่ เราไม่ควรดำเนินความร่วมมือแบบสนุกๆ เหมือนการเดิน

“cha-cha” เดินไปข้างหน้าและถอยหลังกลับมายังจุดเดิม เป็นการยากที่จะเข้าใจหากจะต้องกลับไปตั้งต้นใหม่ ในเมื่อทุกคนเห็นตรงกันว่า เราเดินมาถูกทางแล้วในการก้าวไปสู่การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก นี่ก็คือเหตุผลที่ทำให้หลายประเทศสนใจที่จะขึ้นขบวนรถไฟสายเอเชียตะวันออก ในขณะที่ไม่มีประเทศใดในกลุ่มอาเซียน+3 ต้องการจะก้าวลงจากรถไฟขบวนนี้”

(3) EAS กับโฉมหน้าใหม่ของความร่วมมือในเอเชียตะวันออก

การเปิดให้ประเทศภายนอกได้เข้าร่วมใน EAS ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของความร่วมมือในเอเชียตะวันออกใน 2 ลักษณะ คือ (1) ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแค่ประเทศอาเซียน+3 อีกต่อไป และ (2) ขอบเขตหรือคำนิยามของเอเชียตะวันออกอาจเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จะมีทั้ง “เอเชียตะวันออกทางภูมิศาสตร์” (Geo-geographical East Asia) ซึ่งประกอบด้วยประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ “เอเชียตะวันออกทางภูมิรัฐศาสตร์” (Geo-political East Asia) ซึ่งประกอบด้วยประเทศที่อยู่นอกเขตภูมิศาสตร์ แต่มีความเชื่อมโยงในทางการเมืองและเศรษฐกิจกับเอเชียตะวันออก ได้แก่ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ รัสเซีย และประเทศอื่นๆ ที่จะเข้าร่วมในอนาคต

ประเทศภายนอกภูมิภาคที่เข้าร่วมใน EAS เช่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ต้องการมีส่วนร่วมในการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยมีได้ประสงค์ที่จะเปลี่ยนตนเองมาเป็นชาติเอเชียตะวันออกแต่อย่างใด (being in East Asia without becoming an East Asian) ในขั้นนี้ไม่สามารถบอกได้ว่า การเกิดขึ้นของ “เอเชียตะวันออกทางภูมิรัฐศาสตร์” จะทำให้ “เอเชียตะวันออกทางภูมิศาสตร์” มีความชัดเจนมากขึ้นหรือลดน้อยลง จะทำให้อัตลักษณ์ของเอเชียตะวันออกชัดเจนขึ้นหรือเจือจางลง และจะทำให้ประเทศในภูมิภาคมีความรู้สึกเป็นกลุ่มเดียวกัน (a sense of we-feeling) มากขึ้นหรือน้อยลง

ความร่วมมือภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (intra-regional cooperation) คงจะพัฒนาควบคู่ไปกับความร่วมมือที่ขยายครอบคลุมประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค (trans-regional cooperation) กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 กับเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) ควรจะพัฒนาควบคู่กันไปในลักษณะที่เสริมซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อ ทั้ง 2 ฝ่าย จุดอ่อนที่สำคัญของ EAS ซึ่งอาจทำให้เวทีความร่วมมือนี้ไม่น่าจะสามารถเป็นกลไกไปสู่การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกได้ คือ การมีรากเหง้ามาจากความไม่ไว้วางใจกันของประเทศอาเซียน+3 ซึ่งทำให้มีการดึงเอาประเทศนอกภูมิภาคเข้ามาคานอิทธิพลกัน ยิ่งเวลาผ่านไปความไม่ไว้วางใจกันดังกล่าวก็มิได้มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด

สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ผลักดันการเข้าร่วมของประเทศนอกภูมิภาค โดยอ้างความโปร่งใสและไม่ปิดกั้น (openness and inclusiveness) จริงๆ แล้ว น่าจะเป็นเพราะต้องการดึงเอาประเทศภายนอกเข้ามา เพื่อสนองวัตถุประสงค์ทางการเมืองของตนเองมากกว่า ญี่ปุ่น สิงคโปร์และอินโดนีเซีย ซึ่งผลักดันให้อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้เข้าร่วมใน EAS โดยอ้างความโปร่งใสและครอบคลุม แต่กลับคัดค้านการเข้าร่วมใน EAS ของรัสเซีย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มูลเหตุของการดึงเอาประเทศนอกภูมิภาคเข้ามาร่วม แท้จริงแล้วไม่น่าจะเป็นเรื่องของการขาดความโปร่งใส แต่เป็นเรื่องของการขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันเองมากกว่า

ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประเทศที่หัวรุนแรงอิทธิพลของจีนจะพยายามผลักดันให้ EAS เป็นกลไกหลักในการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ประเทศในกลุ่มอาเซียน+3 ส่วนใหญ่ยังสนับสนุนกรอบอาเซียน+3 มากกว่า ความจริงแล้วการเปิดโอกาสให้ประเทศภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือในภูมิภาคเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ร่วมกัน แต่หากเป็นการดึงเอาประเทศภายนอกเข้ามา เพื่อคานอิทธิพลของประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาค ก็อาจเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะจะเป็นการบั่นทอนความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการรวมตัวในภูมิภาค

3.2 บทบาทของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค เริ่มตั้งแต่การริเริ่มผลักดันการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 โดยอาศัยช่วงจังหวะที่ไทยได้รับการร้องขอให้เข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์

ในช่วงที่อาเซียนกำลังเผชิญกับความไม่แน่นอนเกี่ยวกับทิศทางที่จะก้าวต่อไป ภายหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้งในกัมพูชา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจับมือกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงนี้ ไทยได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดการเปิดเสรียังมิได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางดังเช่นในปัจจุบัน ไทยจึงต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการโน้มน้าวประเทศสมาชิกอาเซียนให้ยอมรับแนวคิดการจัดตั้ง AFTA

ในช่วงที่ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 ไทยในฐานะเจ้าภาพได้เชิญผู้นำประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศมาพบหารือกันครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การขยายสมาชิกอาเซียนจนครบทั้ง 10 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2542

ในวาระที่ไทยรับหน้าที่ประธานอาเซียนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2551-2552 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของอาเซียน เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนกำลังจะมีผลบังคับใช้ ไทยซึ่งแม้จะต้องประสบ

ปัญหาการเมืองภายในประเทศมากมาย สามารถผลักดันความร่วมมือที่สำคัญหลายประการ อาทิ การจัดทำแผนงานของประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสา แนวคิดการส่งเสริมการเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) และการผลักดันความร่วมมือด้านการศึกษาในกรอบอาเซียนและอาเซียน+3

ในกรอบอาเซียน+3 ไทยเป็นผู้เสนอแนะให้มีการออกแถลงการณ์ร่วมว่า ด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฉบับที่ 2 เพื่อกำหนดทิศทางของความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากการจัดตั้งเวทีการประชุม EAS ซึ่งมีประเทศทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าร่วม

ไทยมีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือด้านการเงินในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งเป็นสาขาความร่วมมือที่มีพัฒนาการเป็นรูปธรรมมากที่สุดในกรอบอาเซียน+3 ภายใต้มาตรการริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative – CMI) ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2543 และได้ถูกยกระดับเป็น CMIM ในปลายปี พ.ศ. 2552 (ความตกลง CMIM ได้รับการลงนามในเดือนธันวาคม 2552 ก่อนที่วาระการเป็นประธานอาเซียนของไทยจะสิ้นสุดลง)

นอกจากนี้ไทยยังเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันจัดตั้งกลไกสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียน+3 (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve – APTERR) ซึ่งหากสามารถจัดตั้งได้อย่างเป็นทางการ ตามที่คาดไว้ในปลายปี 2554 จะเป็น “the world’s first functioning rice reserve arrangement”

ในเวที EAS ไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ โดยเป็นผู้ผลักดันให้ EAS เป็นเวทีหารือทางยุทธศาสตร์ในระดับผู้นำ (Leaders-led forum for strategic dialogue) โดยมีรูปแบบการหารืออย่างไม่เป็นทางการ (retreat format) นอกจากนี้ ไทยยังได้มีส่วนในการผลักดันให้มีการขยาย EAS เพื่อรวมสหรัฐฯ และรัสเซีย แทนการจัดตั้งเวทีการประชุมใหม่ ต่อมาภายหลังที่มีฉันทามติรับสหรัฐฯ และรัสเซียเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ EAS แล้ว ไทยยังได้พยายามผลักดันให้อาเซียนมีการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยได้จัดทำเอกสารเสนอแนวคิดชื่อว่า Discussion Paper on ASEAN Strategy for the Expanded East Asia Summit (EAS): Reaffirming ASEAN Centrality in an Emerging Regional Architecture

เอกสารดังกล่าวเสนอให้มีการปรับ priority ของ EAS โดยให้ความสำคัญกับประเด็นระดับโลกและประเด็นความมั่นคงมากขึ้น การปรับรูปแบบการหารือ เพื่อให้ผู้นำสามารถหารือกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการชะลอการขยายสมาชิก EAS ไปหลัง ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่จะมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ไทยยังได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน สมัยพิเศษ เพื่อหารือเกี่ยวกับ EAS โดยเฉพาะ เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2554 ที่กรุงเทพฯ

ที่ผ่านมา แม้ไทยต้องประสบกับปัญหาการเมืองภายในบ่อยครั้ง แต่ไทยก็สามารถแสดงบทบาทที่สำคัญในความร่วมมือในภูมิภาคมาโดยตลอด นอกจากนี้ แม้ในช่วงที่ประเทศไทยพอจะมีความมั่นคงทางการเมืองอยู่บ้าง แต่ผู้นำกลับไม่ค่อยให้ความสำคัญกับอาเซียน ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549) ประเทศไทยพอจะมีความมั่นคงทางการเมืองไทยในระดับหนึ่ง แต่ทักษิณกลับไม่ค่อยให้ความสำคัญกับอาเซียนมากนัก ทั้งๆ ที่ในช่วงที่ทักษิณก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็นช่วงที่ผู้นำอาเซียนคนสำคัญ เช่น นายมหาเธร์ โมฮัมหมัด และนายโก๊ะ จ๊ก ตง กำลังจะก้าวลงจากตำแหน่ง จึงมีการคาดหมายกันว่า ทักษิณจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำอาเซียน

เป็นที่น่าเสียดายว่า ความสนใจของทักษิณกลับไม่ได้อยู่ที่อาเซียน แต่เป็นกรอบความร่วมมือที่ทักษิณเป็นผู้ริเริ่มเอง ได้แก่ ACMECS และ ACD อย่างไรก็ดี บทบาทของไทยในอาเซียนก็มิได้ลดน้อยลง เพราะแม้ว่าในระดับการเมือง ผู้นำของไทยในขณะนั้นจะไม่ค่อยสนใจหรือให้ความสำคัญกับอาเซียนมากนัก แต่ด้วยความต่อเนื่องของนโยบายการต่างประเทศของไทย ซึ่งอาศัยข้าราชการประจำเป็นผู้ขับเคลื่อน ไทยจึงสามารถริเริ่มและผลักดันความร่วมมือที่สำคัญในหลายด้านดังที่กล่าวข้างต้น

3.3 สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในการกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

การที่เอเชียตะวันออกเฉียงกำลังจะก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลก ความสนใจของประเทศต่างๆ ต่อการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียง ย่อมมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งทำให้อาเซียนในฐานะ “driving force” ของความร่วมมือในภูมิภาค ต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ ในการรักษาบทบาทนำดังกล่าว

3.3.1 สิ่งท้าทายจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียน

กระบวนการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดำเนินไปในรูปแบบ “ASEAN Plus” อันประกอบด้วย อาเซียน+1 อาเซียน+3 และอาเซียน+8 (EAS) แทนที่จะเป็นในรูปแบบพหุภาคีดังเช่นในกรณีของยุโรป ซึ่งเริ่มต้นด้วยประเทศสมาชิก 6 ประเทศ และค่อยๆ ขยายไปเป็น 27 ประเทศในปี พ.ศ. 2550 ในแง่หนึ่งก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพความเป็นจริงในภูมิภาค ในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งถือเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียง ทั้งในฝ่ายอาเซียนและฝ่าย+3 ยังไม่มีความไว้วางใจกันเพียงพอที่จะรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้น ความร่วมมือในรูปแบบ “ASEAN Plus” จึงเป็นการสะท้อนความเป็นจริงในภูมิภาค และเป็นการยอมรับโดยปริยายในบทบาทนำของอาเซียนในการขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค

ในกระบวนการรวมตัวของยุโรป ฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งเป็นชาติยักษ์ใหญ่ในยุโรปที่เคยทำสงครามจับเข่ากันมานาน ยอมทิ้งอดีตที่เจ็บปวดและจับมือกันผลักดันการรวมตัวในยุโรป ในกรณีของเอเชียตะวันออก จีนและญี่ปุ่นยังไม่สามารถลืมความบาดหมางในอดีตได้ ซึ่งทำให้ยักษ์ใหญ่แห่งเอเชียทั้งสองยังไม่สามารถจับมือกันผลักดันการรวมตัวในภูมิภาคได้ นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศก็ดูจะไม่ยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งแสดงบทบาทนำในการรวมตัวในเอเชียตะวันออก

ดังนั้น อาเซียนจึงได้รับการยอมรับจากจีนและญี่ปุ่น ให้เป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือในเอเชียตะวันออก ทั้งนี้ หากเพราะอาเซียนมีความแข็งแกร่งหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นเพราะในฝ่ายประเทศ+3 เองไม่มีเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ประเทศ+3 ยอมรับบทบาทนำของอาเซียน เพราะเชื่อว่าอาเซียนซึ่งประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาขนาดกลางและเล็กจะไม่ใช่เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของตน สำหรับอาเซียน ความกังวลว่าจะถูกครอบงำโดยประเทศที่ใหญ่กว่า เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ไม่ต้องการให้การรวมตัวในเอเชียตะวันออกจำกัดอยู่เฉพาะในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการดึงประเทศนอกภูมิภาคเข้าร่วมใน EAS

ญี่ปุ่นแม้จะมีได้เชื่อมั่นและศรัทธาในภาวะความเป็นผู้นำของอาเซียนมากนัก แต่ก็จำใจยอมรับบทบาทนำของอาเซียน เนื่องจากยังไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ในขณะที่จีนแม้จะมีหลายครั้งที่รู้สึกอึดอัดและไม่พอใจกับภาวะความเป็นผู้นำของอาเซียน แต่ก็ยังคงยืนยันสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนอย่างหนักแน่นมาโดยตลอด เพราะจีนยังพอใจกับวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ในการดำเนินความสัมพันธ์ในกรอบความร่วมมือต่างๆ ของอาเซียน สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะมีหลายครั้งเช่นกันที่รู้สึกไม่พอใจกับการที่อาเซียนไม่ยินยอมให้ประเทศ+3 ได้มีความเป็นเจ้าของร่วมกัน (co-ownership) ในเวทีความร่วมมือที่อาเซียนและประเทศ+3 ร่วมกันริเริ่ม เช่น EAS แต่สาธารณรัฐเกาหลีก็ดูจะตกที่นั่งเดียวกับจีนและญี่ปุ่นที่ต้องจำใจยอมรับบทบาทนำของอาเซียน

ดังนั้น ในกรอบอาเซียน+3 อาเซียนน่าจะสามารถรักษาทะยานำไว้ได้ แต่ก็ไม่แน่ว่าจะรักษาไว้ได้นานเท่าใด เพราะประเทศ+3 ได้มีการหารือระหว่างกันมากขึ้น ภายใต้กรอบไตรภาคี (China-Japan-ROK Trilateral Cooperation) ซึ่งเริ่มจากการพบหารือกันอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกในช่วงการรับประทานอาหารเช้าของผู้นำทั้งสองประเทศ ในระหว่างการเข้าร่วมประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาได้ยกระดับเป็นการหารืออย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2545 การหารือและความร่วมมือระหว่างทั้งสามประเทศได้พัฒนาไปโดยลำดับ ในปี พ.ศ. 2551 ทั้งสามประเทศตกลงที่จะพบหารือกันในประเทศตนเอง แทนการพบหารือกันในช่วงที่เดินทางมาร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 โดยการประชุมสุดยอดของทั้งสามประเทศ

นอกเหนืออาเซียนได้มีขึ้นครั้งแรกที่ญี่ปุ่นในเดือนธันวาคม 2551

พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างกันของประเทศ+3 ทำให้อาเซียนเริ่มมีความวิตกว่า ทั้งสามประเทศอาจจะหันไปให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน มากกว่าความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่า ต่อไปในอนาคตความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะถูกขับเคลื่อนโดยกรอบ 3+10 แทนที่จะเป็น 10+3 เช่นที่เคยเป็นมา แม้ประเทศ+3 จะยืนกรานอย่างหนักแน่นในแถลงการณ์ร่วมที่ออกในการประชุมสุดยอดของทั้งสามประเทศว่า ทั้งสามประเทศยังคงสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนในความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ความกังวลของฝ่ายอาเซียนก็มีได้หมดไป

แม้ว่าในกรอบอาเซียน+3 อาเซียนจะยังคงได้รับการยอมรับให้มีบทบาทนำ เพราะประเทศคู่เจรจาทั้งสามประเทศยังคงตระหนักถึงประโยชน์และความจำเป็นของการมีบทบาทนำของอาเซียนทั้งในนามและในทางปฏิบัติ แต่ในเวที EAS อาเซียนจะต้องเผชิญกับความท้าทายที่ น่ากังวลมากกว่า เพราะประเทศคู่เจรจาอื่นๆ มิได้มีความขัดแย้งหรือหวาดระแวงกัน ในทาง ประวัติศาสตร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย ซึ่งได้เข้าร่วมใน EAS ตั้งแต่แรก ต่างก็มีความระ (agenda) ของตนเอง

อินเดียภายใต้นโยบายมองตะวันออก (Look East Policy) มีความปรารถนาที่จะร่วมมือกับ ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อสร้างประชาคมเศรษฐกิจ เอเชีย โดยอินเดียเห็นว่า ศตวรรษที่ 21 เป็นศตวรรษของเอเชีย เดิมทีอินเดียต้องการเห็นความร่วมมือ ในกรอบอาเซียน+3 ขยายรวมอินเดียเป็นกรอบอาเซียน+4 แต่เมื่อไม่ประสบผลอินเดียก็มีความยินดี อย่างยิ่งที่ได้เข้าร่วมในเวที EAS โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ “Look East Policy”

สำหรับออสเตรเลีย ซึ่งในยุคอาณานิคมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอังกฤษประเทศ เจ้าอาณานิคม และต่อมาได้หันไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ จนถูกมองว่า เป็นเสมือนผู้ช่วย นายอำเภอให้กับสหรัฐฯ ได้หันมาให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากตระหนักดีว่า ความรุ่งเรืองในอนาคตของออสเตรเลียขึ้นอยู่กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงให้ ความสำคัญอย่างมากที่จะเข้ามามีส่วนในการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยถือว่า ออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของ “East Asia Hemisphere”

ในสมัยรัฐบาลของ นายเควิน ริดด์ ออสเตรเลียเคยพยายามผลักดันแนวคิดการจัดตั้ง Asia-Pacific community (APc) โดยอ้างว่าเวทีความร่วมมือที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดอยู่ เช่น APEC มีขอบเขตจำกัดอยู่ที่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถผลักดันความร่วมมือด้าน ความมั่นคงได้ และยังไม่มียประเทศสำคัญ เช่น อินเดีย เข้าร่วม สำหรับ EAS แม้ว่าจะมีขอบเขตที่ กว้างกว่า APEC แต่ไม่มีสหรัฐฯ และรัสเซีย เข้าร่วม ดังนั้น ออสเตรเลีย จึงได้เสนอแนวคิด APc

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของเวทีความร่วมมือต่างๆ ที่มีอยู่

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอดังกล่าวของออสเตรเลีย ไม่ได้รับการตอบรับจากประเทศที่เกี่ยวข้อง ทำให้ออสเตรเลียหันมาสนับสนุนการขยาย EAS เพื่อรวมสหรัฐฯ และรัสเซีย ซึ่งเป็นการยอมรับบทบาทนำของอาเซียนโดยปริยาย แม้ว่าออสเตรเลียอาจจะมีได้เลื่อมใสและศรัทธาภาวะความเป็นผู้นำของอาเซียนมากนัก สำหรับนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศขนาดเล็กและตั้งอยู่ห่างไกลจากภูมิภาคสำคัญอื่นๆ จะมีความปรารถนาเพียงแค่นี้มีส่วนร่วมในการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถูกคาดหวังว่าจะก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลก

รัสเซียมีความปรารถนาที่จะเข้าร่วมใน EAS ตั้งแต่แรก แต่ถูกสิงคโปร์และอินโดนีเซียคัดค้าน รัสเซียมองว่า ตนเป็นส่วนหนึ่งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากพื้นที่กว่าครึ่งของรัสเซียตั้งอยู่ในเอเชีย นอกจากนี้ รัสเซียยังปรารถนาที่จะเห็นภาคตะวันออกเฉียงใต้ของรัสเซียได้รับประโยชน์จากความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ดี รัสเซียต้องรอนกระทั้งสหรัฐฯ แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมใน EAS จึงได้มีโอกาสเข้าร่วมใน EAS

สำหรับสหรัฐฯ ในตอนแรกที่มีการจัดตั้ง EAS สหรัฐฯ มิได้ให้ความสนใจที่จะขอเข้าร่วม เนื่องจากยังให้ความสำคัญกับ APEC มากกว่า และยังคงหมกมุ่นอยู่กับการทำสงครามกับการก่อการร้าย อย่างไรก็ดี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประธานาธิบดีโอบามาได้แสดงความสนใจที่จะปฏิสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียมากขึ้น โดยประกาศว่า สหรัฐฯ เป็น “resident power” ในเอเชียแปซิฟิก สหรัฐฯ ได้ตัดสินใจภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ปูทางไปสู่การเข้าร่วมใน EAS ของสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2554 นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นว่าการปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเอเชียเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสหรัฐฯ เพราะประวัติศาสตร์ของศตวรรษที่ 21 จะถูกเขียนขึ้นในเอเชีย (History in the 21st century will be written in Asia) ดังนั้น สหรัฐฯ จึงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการเขียนประวัติศาสตร์นี้

ในเวที EAS ซึ่งมีประเทศมหาอำนาจและประเทศสำคัญเข้าร่วมหลายประเทศ อาเซียนจำเป็นต้องใช้ความพยายามและความสามารถอย่างมากในการประสานผลประโยชน์ของประเทศต่างๆ ซึ่งมีความสนใจและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน อาทิ สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการหาหรือเรื่องความมั่นคง โดยเฉพาะความมั่นคงทางทะเลในบริเวณทะเลจีนใต้ โดยสหรัฐฯ อ้างว่ามีผลประโยชน์แห่งชาติในทะเลจีนใต้ ซึ่งเรื่องนี้ทำให้จีนไม่สบายใจอย่างมาก นอกจากนี้ สหรัฐฯ จะไม่ค่อยให้ความสนใจกับความความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเวที EAS ภายใต้อริเริ่ม CEPEA โดยยังให้ความสำคัญกับ TPP ภายใต้อริเริ่ม APEC มากกว่า ซึ่งต่างกับญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับ CEPEA ซึ่งญี่ปุ่นเป็นผู้ริเริ่ม อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นก็ยอมรับว่า หากจะมุ่งเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก สหรัฐฯ ก็คงหมดความสนใจใน EAS เนื่องจากประเด็นที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญ คือ ประเด็นความมั่นคง

3.3.2 สิ่งท้าทายจากภายในอาเซียน

(1) ความแตกต่างหลากหลายในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

อาเซียนเป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยอาเซียนประกอบด้วยประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรอยู่ในระดับที่สูงอันดับต้นๆ ของโลก เช่น สิงคโปร์และบรูไนฯ และประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรอยู่ในอันดับท้ายๆ ของโลก เช่น ลาวและพม่า ในทางการเมือง อาเซียนประกอบด้วยประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองที่หลากหลาย แทบจะทุกระบบที่มีอยู่ในโลก ได้แก่ คอมมิวนิสต์ เผด็จการทหาร สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และประชาธิปไตยหลากหลายรูปแบบ

ในทางสังคม อาเซียนประกอบด้วยประชากรหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวของอาเซียน เป็นทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งสำหรับอาเซียน แต่ก็ได้เป็นอุปสรรคของการร่วมมือและการรวมตัวของอาเซียน เพียงแต่อาจทำให้กระบวนการร่วมมือและรวมตัวของอาเซียนดำเนินไปไม่รวดเร็วอย่างที่บางคนคาดหวัง สำหรับประเทศนอกกลุ่มอาเซียน ประเทศในเอเชีย เช่น จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดีย ก่อนข้างจะมีความเข้าใจพื้นฐานและข้อจำกัดของอาเซียนดีพอสมควร ซึ่งแตกต่างกับประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ที่ยึดติดกับแนวทางและพัฒนาการของความร่วมมือในกรอบอาเซียนที่มักจะก้าวไปอย่างช้าๆ เนื่องจากต้องคำนึงถึงความพร้อมของทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง

ความจริงแล้ว ความแตกต่างหลากหลายเป็นเพียงอุปสรรค แต่มิได้ปิดกั้นโอกาสที่จะร่วมมือและรวมตัวกัน ยุโรปก่อนที่จะมีการรวมตัวกัน ก็มีความแตกต่างหลากหลายกันไม่น้อย แต่ในการรวมตัวของยุโรปได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ประเทศที่จะประสงค์จะขอเข้ามาเป็นสมาชิกต้องยึดถือและปฏิบัติตาม เพื่อที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าเป็นสมาชิก ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของอาเซียนที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยจะยึดเอาเจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นหลัก

(2) ความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างและสถาบัน

ตลอดระยะเวลา 40 ปี นับตั้งแต่มีการจัดตั้งอาเซียน พ.ศ. 2510 จนกระทั่งมีการลงนามกฎบัตรอาเซียนในปี พ.ศ. 2550 อาเซียนเป็นเพียงกรอบความร่วมมืออย่างหลวมๆ ที่จัดตั้งโดยปฏิญญาซึ่งเป็นเพียงเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะร่วมมือกัน เป็นเวลาเกือบ 10 ปี นับตั้งแต่มีการจัดตั้ง ผู้นำอาเซียนไม่เคยพบหารือกัน และไม่มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการเพื่อติดตามและประสานงานความร่วมมือกัน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2519 จึงได้มีการพบหารือกันครั้งแรกของผู้นำอาเซียนที่บาหลี และมีการเห็นชอบให้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนกรุงจาการ์ตา เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประสานความร่วมมือ โดยในระยะแรกมีบทบาทที่จำกัด เนื่องจากประเทศสมาชิกไม่ต้องการเห็นการจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจเหนือรัฐ (supranational body)

ความกังวลในเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวอย่างมากสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ทำให้อาเซียนไม่ค่อยจะให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบัน เพื่อติดตามหรือดำเนินงานความร่วมมือในด้านต่างๆ อาเซียนยังคงใช้การตัดสินใจจากเบื้องหลัง โดยผ่านการประชุมในระดับต่างๆ ซึ่งทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง นอกจากนี้ อาเซียนมักจะพยายามหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดทางกฎหมายตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี อาเซียนมีการลงนามสนธิสัญญาเพียง 2 ฉบับ ได้แก่ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) ในปี พ.ศ. 2519 และ Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ) ในปี พ.ศ. 2538

การที่อาเซียนถูกจัดตั้งขึ้น โดยปฎิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเพียงเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองที่มิได้มีข้อผูกมัดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้อาเซียนไม่มีสถานะทางกฎหมาย อินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวที่ออกกฎหมายภายในประเทศรับรองสถานภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ตั้งอยู่ที่ กรุงจาการ์ตา ดังนั้น อินโดนีเซียจึงเป็นประเทศเดียวที่ให้การรับรองอาเซียนในทางกฎหมาย ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นๆ มิได้ออกกฎหมายภายใน รับรองสถานะทางกฎหมายของอาเซียน อาเซียนจึงไม่มีสถานะทางกฎหมายแม้ในประเทศสมาชิก (ยกเว้นอินโดนีเซีย) อาเซียนเพิ่งจะมีสถานะทางกฎหมาย ภายหลังจากมีผลบังคับใช้ของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องออกกฎหมายภายในประเทศรับรอง

ดังนั้น อาเซียนจึงต้องมีการดำเนินการอีกมาก ในการปรับปรุงโครงสร้างการเสริมสร้างความแข็งแกร่งในทางสถาบัน และการส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางสัญลักษณ์ เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้ว เช่น การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำอาเซียนซึ่งทำหน้าที่ในคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives - CPRs) การเพิ่มบทบาทให้กับเลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการฯ การมีเพลงประจำอาเซียน (ASEAN Anthem) และการกำหนดให้มีการชักธงอาเซียนคู่กับธงประจำชาติของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีการเปิดให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาแต่งตั้งทูตประจำอาเซียน ซึ่งหลายประเทศได้ดำเนินการแล้ว ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกที่แต่งตั้งทูตประจำอาเซียนที่มีถิ่นพำนักที่กรุงจาการ์ตา และมีการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนประจำอาเซียน แยกต่างหากจากสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำอินโดนีเซีย

นอกจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและสถาบันแล้ว อาเซียนยังมีข้อจำกัดในด้านเงินทุนและงบประมาณ โดยที่ผ่านมามาอาเซียนยังพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศคู่เจรจามาก ซึ่งทำให้อาเซียนถูกมองว่าเป็นเพียงพนักงานขับมากกว่าที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมืออย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติมักจะพบว่า ประเทศคู่เจรจาจะเป็นฝ่ายริเริ่มความร่วมมือในด้านต่างๆ และให้เงินทุน

สนับสนุน โดยอาเซียนเป็นฝ่ายรับและดำเนินการโครงการต่างๆ ในภาคปฏิบัติ แม้ว่าอาเซียนจะพยายามเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวปฏิบัติ เพื่อลดล้างภาพความสัมพันธ์ในลักษณะ “donor – recipient relations” มาเป็นลักษณะ “partnership relations” แต่อาเซียน โดยเฉพาะประเทศสมาชิกใหม่ (CLMV) ก็ยังคงมุ่งเน้นการขอรับความช่วยเหลือจากประเทศคู่เจรจา จึงเป็นการยากที่อาเซียนจะเรียกตนเองว่า เป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมืออย่างแท้จริง

(3) ข้อจำกัดในการดำเนินความสัมพันธ์ตามวิถีอาเซียน (ASEAN Way)

วิถีอาเซียน หรือ ASEAN Way เป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเองและกับประเทศคู่เจรจา ลักษณะสำคัญของวิถีอาเซียน คือ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน การใช้หลักฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินความร่วมมือแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงความพร้อมของทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง และการเน้นการทูตหรือการหารือแบบไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความอ่อนไหว เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า

แนวทางการดำเนินความร่วมมือตามวิถีอาเซียนดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวกันว่าวิถีอาเซียน คือ สูตรของความสำเร็จของอาเซียน ที่ทำให้อาเซียนยืนหยัดผ่านเหตุการณ์ท้าทายต่างๆ และพัฒนามาได้กว่า 40 ปี ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม ทุกสิ่งเมื่อมีข้อดีย่อมต้องมีข้อเสียเป็นธรรมดา วิถีอาเซียนถูกมองว่า เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้อาเซียนก้าวไปอย่างเชื่องช้า จนทำให้ประเทศภายนอก โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาบางประเทศรู้สึกผิดหวังกับความเชื่องช้าและมักถูกมองว่า ไร้ทิศทางที่ชัดเจนในการเป็นขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค บางประเทศถึงกับตั้งคำถามถึงความพร้อมและศักยภาพของอาเซียนในการมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความร่วมมือและกำหนดโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในเรื่องนี้ อาเซียนเองก็ตระหนักเป็นอย่างดีและยอมรับว่า การจะได้รับการยอมรับในฐานะพลังขับเคลื่อน (driving force) เป็นสิ่งที่ต้องพยายามเพื่อให้ได้มา มิใช่สิทธิพิเศษที่ได้รับมาโดยกำเนิด (ASEAN has to earn it as it is not given as a special birth right)

อาเซียนในปัจจุบันจึงเริ่มให้ความสนใจกับการแสดงความเห็นในประเด็นภายในประเทศสมาชิก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออาเซียน เช่น ปัญหาการเมืองในพม่า ปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองภายในของไทย โดยมีการออกแถลงการณ์ของประเทศที่ทำหน้าที่เป็นประธานอาเซียน เพื่อแสดงให้เห็นประเทศภายนอกเห็นว่า อาเซียนมิได้ละเลยความสนใจต่อปัญหาภายในอาเซียน ซึ่งบางครั้งก็เป็นที่ยอมรับและได้รับคำชื่นชมจากประเทศภายนอก แต่ในทางกลับกันกลับได้รับการต่อต้านและโต้แย้งจากประเทศสมาชิกด้วยกันเอง ดังเช่นในกรณีที่ประเทศไทยในฐานะประธานอาเซียน

ออกแถลงการณ์แสดงความกังวลต่อสถานการณ์ทางการเมืองในพม่า ซึ่งได้รับการชื่นชมจากโลกภายนอก แต่ได้รับการต่อต้านและโต้แย้งอย่างรุนแรงจากรัฐบาลทหารพม่า

ในกรณีประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก เช่น ปัญหาระหว่างไทยกับกัมพูชา ประธานอาเซียนก็ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะ “Facilitator” เพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งของประเทศสมาชิกทั้งสองประเทศ จนถึงขั้นใช้อาวุธ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งอาเซียน ความขัดแย้งดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของอาเซียนและความน่าเชื่อถือของกลไกต่างๆ ของอาเซียน ปัญหาการเมืองภายในของไทยและกัมพูชาเป็นอุปสรรคสำคัญ ทำให้กลไกของอาเซียนและประธานอาเซียนสามารถมีบทบาทได้อย่างจำกัด เนื่องจากการดำเนินการใดๆ ก็ตามต้องได้รับความเห็นชอบและความยินยอมพร้อมใจของประเทศคู่กรณี

หากพิจารณาโดยรวมแล้ว สิ่งทำทลายจากภายในอาเซียนดูจะมีความน่ากังวลมากกว่า สิ่งทำทลายจากภายนอก เพราะหากอาเซียนสามารถจัดการกับสิ่งทำทลายภายในอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งทำทลายจากภายนอกก็คงไม่ใช่สิ่งที่น่าวิตกกังวลมากนัก อาเซียนควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อจัดการกับสิ่งทำทลายต่างๆ ทั้งจากภายในและภายนอก เป็นสิ่งที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

รายงานฉบับนี้ศึกษาพัฒนาการที่สำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังภายหลังจากการจัดตั้งอาเซียน ในปี พ.ศ. 2510 ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนได้ขยายความร่วมมือเชื่อมโยงไปยังประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ 3 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเป้าหมายระยะยาว คือ การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asian community - EAc)

ในปี พ.ศ. 2548 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวไปถึงจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ คือ การจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asia Summit - EAS) ซึ่งเดิมจะเป็นวิวัฒนาการของการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 แต่อาเซียนเห็นว่า เวทีการประชุมนี้ควรเปิดกว้างให้ประเทศภายนอกภูมิภาคได้มีโอกาสเข้าร่วมด้วย การจัดตั้ง EAS นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ขยายครอบคลุมไปยังประเทศนอกภูมิภาคด้วย

รายงานได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของไทยในการส่งเสริมการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค โดยเริ่มจากกรอบอาเซียน เริ่มตั้งแต่การริเริ่มผลักดันการจัดตั้งอาเซียน การจัดตั้ง AFTA และการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาค เป็นต้น ในกรอบอาเซียน+3 ไทยมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือ และการผลักดันมาตรการความร่วมมือที่สำคัญๆ อาทิ การจัดตั้ง CMI ซึ่งเป็นมาตรการความร่วมมือด้านการเงินที่สำคัญที่สุดในภูมิภาค ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น CMIM และการจัดตั้งกลไกสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียน+3 (APTERR) ในเวที EAS ไทยก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางความร่วมมือและการขยายสมาชิก

รายงานได้วิเคราะห์สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ สิ่งท้าทายจากประเทศภายนอกอาเซียนทั้งในกรอบอาเซียน+3 และในเวที EAS และสิ่งท้าทายจากภายในอาเซียนเอง ซึ่งมีที่มาจากหลายปัจจัย ได้แก่ ความแตกต่างหลากหลายในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างและสถาบัน และข้อจำกัดในการดำเนินความสัมพันธ์ตามวิถีอาเซียน (ASEAN Way)

อาเซียนซึ่งได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อน (Driving Force) ความร่วมมือในภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างไม่เคยประสบมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการจัดตั้งเวทีการประชุม EAS ซึ่งมีประเทศสำคัญหลายประเทศเข้าร่วม อาเซียนควรจะดำเนินการอย่างไร เพื่อที่จะรักษาบทบาทและเป็นแกนกลางของความร่วมมือในภูมิภาค เป็นประเด็นที่จะได้กล่าวต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากอาเซียนจะรักษาบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียนต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค ที่ผ่านมาอาเซียนยังไม่มีการวางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพียงแต่ประกาศข้อความปรารถนาของอาเซียนที่จะมีบทบาทนำ โดยอาศัยประโยชน์จากการได้เป็นประธานและ/หรือเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมต่างๆ ซึ่งแม้ในปัจจุบันอาเซียนจะยังได้รับการยอมรับ แต่ทั้งนี้มิใช่เพราะอาเซียนมีความพร้อมสูง หรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง แต่เป็นเพราะยังไม่มีกลไกหรือผู้เล่นอื่น ซึ่งเป็นที่ยอมรับมากกว่า

ในการพัฒนาโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคที่สมดุล มีพลวัต และส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน อาเซียนจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนร่วมกัน โดยเริ่มจากการกำหนดให้ชัดเจนว่า ความมั่นคงใญ่บูลย์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เป้าหมายสำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค ความมั่นคงใญ่บูลย์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับสันติภาพและความสมานฉันท์ (peace and harmony) ของประเทศในภูมิภาค และการมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับทุกประเทศที่มีผลประโยชน์และมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การก้าวขึ้นมาของจีน ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่า จีนอาจแสวงหาความเป็นใหญ่ (hegemony) ซึ่งอาจจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อประเทศต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาค ความไม่ไว้วางใจและความหวาดระแวงกัน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับอาเซียน ความกังวลว่าจะถูกรอบงำโดยประเทศที่ใหญ่กว่าและการถูกลดบทบาทในเวทีความร่วมมือในภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ไม่ต้องการให้การรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการดึงประเทศนอกภูมิภาคเข้ามาร่วมใน EAS

ความร่วมมือและกระบวนการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินไปในรูปแบบ “ASEAN Plus” ซึ่งได้แก่ อาเซียน+1 อาเซียน+3 และ อาเซียน+6 (EAS) แทนที่จะเป็นในรูปแบบพหุภาค ดังเช่นในกรณีของยุโรป ซึ่งเริ่มต้นจาก 6 ประเทศ และค่อยๆ ขยายไปเป็น 27 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 ความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวนี้ ในแง่หนึ่งก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพความเป็นจริงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศในภูมิภาคยังไม่มีควมไว้วางใจกันเพียงพอที่จะรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้น ความร่วมมือในรูปแบบ “ASEAN Plus” จึงเป็นการสะท้อนความเป็นจริงในภูมิภาค และเป็นการยอมรับโดยปริยายในบทบาทนำของอาเซียนในการขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค

การผลักดันให้ประเทศนอกกลุ่มได้เข้าร่วมในกรอบความร่วมมือและกระบวนการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจเป็นปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นความรู้สึกของการเป็นกลุ่มเดียวกันของประเทศในภูมิภาคและอาจช่วยให้อัตลักษณ์ร่วมของภูมิภาคปรากฏชัดเจนออกมา หรือในทางตรงข้ามอาจทำให้ความเป็นกลุ่มเป็นก้อนต้องสลายหายไป

หากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ จรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงใภูมิภาค โดยการเสริมสร้างความไว้วางใจกัน เพื่อที่ประเทศในภูมิภาคจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติและสมานฉันท์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามที่มีปัญหา โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นภาระของประเทศภายนอก ประเทศภายในภูมิภาคก็ไม่ควรที่จะหวาดระแวงกันเองมากเกินไป ในขณะที่ประเทศภายนอกภูมิภาคก็ไม่ควรที่จะหวั่นวิตกต่อการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะแม้แต่สหรัฐฯ เองก็ไม่ถึงเลที่จะส่งเสริมการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคของตนเอง

ท่าทีของประเทศภายนอกก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในกระบวนการรวมตัวของยุโรป สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ยุโรปสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ ความเข้มแข็งของยุโรปยังมีความสำคัญต่อความมั่นคงของยุโรป ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต ด้วยเหตุผลภายในและภายนอกดังกล่าว สหรัฐฯ จึงให้การสนับสนุนการรวมตัวในยุโรปอย่างเต็มที่ ในกรณีของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ ยังมีท่าทีที่ค่อนข้างจะระมัดระวัง การคัดค้านแนวคิดการจัดตั้ง EAEG ของมาเลเซีย ความพยายามของญี่ปุ่นที่จะจัดตั้ง Asian Monetary Fund และการจัดประชุม EAS ในลักษณะที่จำกัดเฉพาะประเทศอาเซียน+3 สะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐฯ ไม่ต้องการเห็นการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในลักษณะที่ปิดกั้นประเทศภายนอก ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่ออิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับท่าทีของบางประเทศในภูมิภาคที่ไม่ต้องการเห็นการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเท่านั้น

หากพิจารณาเงื่อนไขและปัจจัยอันมีลักษณะเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคนี้ไม่น่าจะประกอบขึ้นด้วยกรอบความร่วมมือใดกรอบความร่วมมือหนึ่งเพียงกรอบเดียวหรือโครงสร้างเดี่ยว (single structure) แต่น่าจะประกอบด้วยหลายโครงสร้าง (multiple structure) อาทิ อาเซียน อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF โดยมีอาเซียนเป็นจุดศูนย์กลาง ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถพัฒนาควบคู่กันไปและเสริมซึ่งกันและกัน ประชาคมอาเซียนจะเป็นฐานรากสำคัญที่จะนำไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ EAS จะเป็นเวทีสำหรับการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค ที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต้องการเข้ามามีบทบาทในความร่วมมือในภูมิภาคนี้

กล่าวโดยสรุป เป้าหมายสำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ น่าจะ ได้แก่ การจรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยในภูมิภาค ซึ่งควรดำเนินไปควบคู่กับการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์และมีผลบวกกับประเทศต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้ และปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงประกอบด้วยกรอบ/กลไกความร่วมมือต่างๆ ที่ทับซ้อนกันหลายชั้น อาทิ ASEAN+1 ASEAN+3 EAS และ ARF กรอบ/กลไกต่างๆ เหล่านี้สามารถพัฒนาควบคู่กันไปในลักษณะที่เสริมซึ่งกันและกัน

ประชาคมอาเซียนซึ่งจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 และประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขั้นนี้ยังเป็นเพียงเป้าหมายระยะยาว ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งสามารถพัฒนาควบคู่กันไปในลักษณะที่เสริมซึ่งกันและกันเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ อาเซียนควรจะเป็นแกนกลางสำคัญ แต่อาเซียนเองจะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายและรูปแบบของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค รวมทั้งทิศทางของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค นอกจากนี้ อาเซียนต้องหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปรับปรุงโครงการและส่งเสริมการรวมตัวของอาเซียนให้เข้มแข็งและแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถมีบทบาทนำและเป็นแกนกลางสำคัญของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

(1) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์สำหรับอาเซียน

อาเซียนควรพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งควรมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(ก) มีความสมดุล กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประเทศทั้งในและนอกภูมิภาคได้แสดงบทบาทอย่างเหมาะสมในแต่ละกรอบความร่วมมือ (อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF)

(ข) มีพลวัต กล่าวคือ ไม่ยึดติดกับรูปแบบมากนัก แต่ควรยึดผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก ในการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือ

(ค) ส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน ความร่วมมือในกรอบต่างๆ (อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF) ต้องช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าว อาเซียนควรกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ว่า อาเซียนต้องการอะไร และจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา ในระยะสั้น-ปานกลาง (5-10 ปีข้างหน้า) เป้าหมายสำคัญของอาเซียน น่าจะได้แก่ การจัดตั้งประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับอาเซียน เพื่อที่จะสามารถ เป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ในระยะยาว (10 ปีข้างหน้า) เป้าหมายสำคัญ น่าจะได้แก่ การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ในลักษณะที่ไม่ทำให้ประชาคมอาเซียนหายไป แต่ยังคงอยู่ในฐานะแกนกลางสำคัญ และในขณะเดียวกันก็ควรเปิดกว้างให้ประเทศต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทได้อย่างเหมาะสม แต่ต้องไม่ให้ความเป็นกลุ่มก้อน หรืออัตลักษณ์ของ เอเชียตะวันออกต้องสลายหายไป

(2) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

เพื่อที่จะสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ และเป็นแกนกลางของโครงสร้าง สถาปัตยกรรมในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง อาเซียนควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภายในของ อาเซียนเอง ดังนี้

(ก) การปรับปรุงเชิงสถาบัน

อาเซียนได้ก้าวผ่านการเป็นเพียงกลุ่มความร่วมมือแบบหลวมๆ มาเป็นองค์กรความร่วมมือ ในระดับภูมิภาค ซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมในปี พ.ศ. 2558 อาเซียนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับการปรับปรุงโครงสร้างภายในอาเซียนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน อาเซียนได้จัดตั้งคณะมนตรี (community council) 3 คณะ เพื่อทำหน้าที่ ติดตามและประสานงานการดำเนินการในการจัดตั้งประชาคมทั้ง 3 เสา (ASEAN Economic Community Council, ASEAN Political-Security Community Council และ ASEAN Socio-cultural Community Council) โดยคณะมนตรีทั้ง 3 คณะจะจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อ ASEAN Coordinating Council (ACC) เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนต่อไป

การพัฒนาโครงสร้างกลไกการดำเนินการของอาเซียนดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญ อย่งไรก็ดี การดำเนินการใดๆ ของกลไกต่างๆ ของอาเซียน ทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะมีการจัดตั้งขึ้น ใหม่ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งที่ผ่านมามักจะประสบปัญหา ในด้านงบประมาณและกำลังคน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

เพียงพอ ประเทศคู่เจรจาบางประเทศได้เสนอที่จะยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน แต่อาเซียนยังลังเลที่จะเปิดรับความช่วยเหลือดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่า การทำงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนอาจถูกแทรกแซงจากภายนอก

ดังนั้น หากอาเซียนต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทนำได้อย่างที่อาเซียนปรารถนา อาเซียนจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการระดมทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของตนอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ

(ข) การปรับปรุงวิธีการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของอาเซียน

ที่ผ่านมา อาเซียนยังคงใช้วิธีการระดมทุนสำหรับการดำเนินงานของอาเซียน โดยเฉพาะการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยการสมทบเงินทุนประจำปีจากประเทศสมาชิกในสัดส่วนที่ทำเทียมกันทุกประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่า มักประสบปัญหาและเห็นว่าไม่ค้ำชูยุติธรรม ซึ่งแม้จะมีหลายฝ่ายเห็นด้วย แต่อาเซียนยังไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการระดมเงินทุนและกำหนดสัดส่วนการสมทบเงินที่เหมาะสม

ปัญหาการระดมเงินทุน ทำให้อาเซียนยังต้องพึ่งพาประเทศคู่เจรจาเป็นหลักในการสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อดำเนินโครงการความร่วมมือต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากการสนับสนุนของประเทศคู่เจรจา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อาเซียนถูกมองว่า เป็นเพียง “พนักงานขับ” มากกว่าจะเป็น “ผู้ขับเคลื่อน” ความร่วมมืออย่างแท้จริง เพราะในการดำเนินกิจกรรม/โครงการความร่วมมือใดๆ หากปราศจากเงินทุนสนับสนุนจากประเทศคู่เจรจาแล้ว ก็ยากที่จะดำเนินการได้

ในอดีต เคยมีการเสนอให้พิจารณาทบทวนสัดส่วนการสมทบเงินทุน โดยยึดตามผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product – GDP) แต่ถูกอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในอาเซียน แต่ประชากรส่วนใหญ่ยังยากจน คัดค้าน นอกจากนี้ เคยมีการเสนอให้ยึดตามรายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita) แต่ก็ถูกสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเล็ก แต่เป็นประเทศที่รายได้ต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในอาเซียน คัดค้าน ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเสนอให้พิจารณาแนวทางระดมเงินทุนจากแหล่งอื่น แทนที่จะพึ่งพาการสมทบทุนจากงบประมาณประจำปีของประเทศสมาชิก อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในอาเซียน ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนหลายสิบล้านคน เช่น ในปี พ.ศ. 2553 อาเซียน 10 ประเทศ มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศประมาณ 73 ล้านคน ซึ่งหากมีการเก็บค่าธรรมเนียมรายละ 1-2 ดอลลาร์สหรัฐ ก็จะทำให้ได้เงินทุนปีละ 70-140 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากกว่าเงินงบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกปีละ 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(ค) การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 กระบวนการตัดสินใจของอาเซียนยังคงยึดหลักการฉันทามติอย่างมั่นคงไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะมีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพอาเซียนให้เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นองค์กรที่มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงาน (rules-based regional organization) ในช่วงที่มีการร่างกฎบัตรอาเซียน ได้มีการหารือถึงความเป็นไปได้ที่จะให้มีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ในบางประเด็น แต่ที่สุดแล้ว อาเซียนยังคงยึดหลักการฉันทามติเช่นเดิม ซึ่งแม้จะได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้อาเซียนสามารถยืนหยัดและพัฒนามาได้อย่างมั่นคงจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังเป็นหลักการที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถก้าวไปไกลได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ประเทศที่ช้าที่สุดกลายเป็นประเทศที่กำหนดความเร็วของความก้าวหน้า (the slowest is the one who determines the pace of progress) ความล่าช้าในการตัดสินใจ ทำให้อาเซียนถูกมองว่า ขาดประสิทธิภาพและไร้ทิศทาง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า จริงๆ แล้ว อาเซียนมีความพร้อมเพียงไรที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

ในกรณีของสหภาพยุโรป ภายใต้สนธิสัญญาลิสบอน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 กระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะเปลี่ยนไปใช้ระบบ “double majority” โดยมีกติกาต่างๆ ต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินร้อยละ 55 ของประเทศสมาชิก ซึ่งต้องมีประชากรรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 โดยจะมีการเริ่มใช้ระบบดังกล่าวนี้ในปี พ.ศ. 2557

ในกรณีของอาเซียน หากการหารือในระดับการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสไม่สามารถตกลงกันได้ต้องเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีพิจารณา หากที่ประชุมระดับรัฐมนตรียังไม่สามารถตกลงกันได้ ต้องเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียนพิจารณา เพื่อหาข้อสรุปบนหลักการของฉันทามติต่อไป

ในการก้าวไปสู่การเป็นประชาคม หลักการฉันทามติไม่ควรนำไปใช้กับทุกประเด็น แต่ในขณะเดียวกัน การใช้เสียงส่วนใหญ่ก็อาจไม่สามารถใช้ได้ในทุกกรณีเช่นกัน การจะพิจารณาว่าประเด็นใดหรือกรณีใดควรใช้หลักการฉันทามติหรือเสียงส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก ทำให้ยากที่จะกำหนดได้อย่างชัดเจน ดังนั้น อาเซียนจึงยังคงหลักการฉันทามติไว้ แม้จะตระหนักดีว่า หลักการนี้มีจุดอ่อนหลายประการ แต่ก็ยังเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้อาเซียนสามารถเดินหน้าต่อไปได้ แม้จะไม่รวดเร็วอย่างที่ต้องการ

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

รายงานฉบับนี้ศึกษาพัฒนาการที่สำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังภายหลังจากการจัดตั้งอาเซียน ในปี พ.ศ. 2510 ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนได้ขยายความร่วมมือเชื่อมโยงไปยังประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ 3 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเป้าหมายระยะยาว คือการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asian community - EAc)

ในปี พ.ศ. 2548 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวไปถึงจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ คือการจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asia Summit - EAS) ซึ่งเดิมจะเป็นวิวัฒนาการของการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 แต่อาเซียนเห็นว่า เวทีการประชุมนี้ควรเปิดกว้างให้ประเทศภายนอกภูมิภาคได้มีโอกาสเข้าร่วมด้วย การจัดตั้ง EAS นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ขยายครอบคลุมไปยังประเทศนอกภูมิภาคด้วย

รายงานได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของไทยในการส่งเสริมการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค โดยเริ่มจากกรอบอาเซียน เริ่มตั้งแต่การริเริ่มผลักดันการจัดตั้งอาเซียน การจัดตั้ง AFTA และการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาค เป็นต้น ในกรอบอาเซียน+3 ไทยมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือ และการผลักดันมาตรการความร่วมมือที่สำคัญๆ อาทิ การจัดตั้ง CMI ซึ่งเป็นมาตรการความร่วมมือด้านการเงินที่สำคัญที่สุดในภูมิภาค ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น CMIM และการจัดตั้งกลไกสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียน+3 (APTERR) ในเวที EAS ไทยก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางความร่วมมือและการขยายสมาชิก

รายงานได้วิเคราะห์สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ สิ่งท้าทายจากประเทศภายนอกอาเซียนทั้งในกรอบอาเซียน+3 และในเวที EAS และสิ่งท้าทายจากภายในอาเซียนเอง ซึ่งมีที่มาจากหลายปัจจัย ได้แก่ ความแตกต่างหลากหลายในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างและสถาบัน และข้อจำกัดในการดำเนินความสัมพันธ์ตามวิถีอาเซียน (ASEAN Way)

อาเซียนซึ่งได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อน (Driving Force) ความร่วมมือในภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างไม่เคยประสบมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการจัดตั้งเวทีการประชุม EAS ซึ่งมีประเทศสำคัญหลายประเทศเข้าร่วม อาเซียนควรจะดำเนินการอย่างไร เพื่อที่จะรักษาบทบาทและเป็นแกนกลางของความร่วมมือในภูมิภาค เป็นประเด็นที่จะได้กล่าวต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากอาเซียนจะรักษาบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียนต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค ที่ผ่านมาอาเซียนยังไม่มีการวางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพียงแต่ประกาศข้อความปรารถนาของอาเซียนที่จะมีบทบาทนำ โดยอาศัยประโยชน์จากการได้เป็นประธานและ/หรือเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมต่างๆ ซึ่งแม้ในปัจจุบันอาเซียนจะยังได้รับการยอมรับ แต่ทั้งนี้มิใช่เพราะอาเซียนมีความพร้อมสูง หรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง แต่เป็นเพราะยังไม่มีกลไกหรือผู้เล่นอื่น ซึ่งเป็นที่ยอมรับมากกว่า

ในการพัฒนาโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคที่สมดุล มีพลวัต และส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน อาเซียนจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนร่วมกัน โดยเริ่มจากการกำหนดให้ชัดเจนว่า ความมั่นคงใญ่บูลย์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เป้าหมายสำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค ความมั่นคงใญ่บูลย์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับสันติภาพและความสมานฉันท์ (peace and harmony) ของประเทศในภูมิภาค และการมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับทุกประเทศที่มีผลประโยชน์และมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การก้าวขึ้นมาของจีน ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่า จีนอาจแสวงหาความเป็นใหญ่ (hegemony) ซึ่งอาจจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อประเทศต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาค ความไม่ไว้วางใจและความหวาดระแวงกัน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับอาเซียน ความกังวลว่าจะถูกรอบงำโดยประเทศที่ใหญ่กว่าและการถูกลดบทบาทในเวทีความร่วมมือในภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ไม่ต้องการให้การรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการดึงประเทศนอกภูมิภาคเข้ามาร่วมใน EAS

ความร่วมมือและกระบวนการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินไปในรูปแบบ “ASEAN Plus” ซึ่งได้แก่ อาเซียน+1 อาเซียน+3 และ อาเซียน+6 (EAS) แทนที่จะเป็นในรูปแบบพหุภาค ดังเช่นในกรณีของยุโรป ซึ่งเริ่มต้นจาก 6 ประเทศ และค่อยๆ ขยายไปเป็น 27 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 ความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวนี้ ในแง่หนึ่งก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพความเป็นจริงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศในภูมิภาคยังไม่มีแนวโน้มที่จะรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้น ความร่วมมือในรูปแบบ “ASEAN Plus” จึงเป็นการสะท้อนความเป็นจริงในภูมิภาค และเป็นการยอมรับโดยปริยายในบทบาทนำของอาเซียนในการขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค

การผลักดันให้ประเทศนอกกลุ่มได้เข้าร่วมในกรอบความร่วมมือและกระบวนการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจเป็นปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นความรู้สึกของการเป็นกลุ่มเดียวกันของประเทศในภูมิภาคและอาจช่วยให้อัตลักษณ์ร่วมของภูมิภาคปรากฏชัดเจนออกมา หรือในทางตรงข้ามอาจทำให้ความเป็นกลุ่มเป็นก้อนต้องสลายหายไป

หากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันและสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะส่งเสริมความร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ จรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงใญ่พหุขัยในภูมิภาค โดยการเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกัน เพื่อที่ประเทศในภูมิภาคจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติและสมานฉันท์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามที่มีปัญหา โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นภาระของประเทศภายนอก ประเทศภายในภูมิภาคก็ไม่ควรที่จะหวาดระแวงกันเองมากเกินไป ในขณะที่ประเทศภายนอกภูมิภาคก็ไม่ควรที่จะหวั่นวิตกต่อการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะแม้แต่สหรัฐฯ เองก็ไม่ถึงเลที่จะส่งเสริมการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคของตนเอง

ท่าทีของประเทศภายนอกก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในกระบวนการรวมตัวของยุโรป สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ยุโรปสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ ความเข้มแข็งของยุโรปยังมีความสำคัญต่อความมั่นคงของยุโรป ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต ด้วยเหตุผลภายในและภายนอกดังกล่าว สหรัฐฯ จึงให้การสนับสนุนการรวมตัวในยุโรปอย่างเต็มที่ ในกรณีของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ ยังมีท่าทีที่ค่อนข้างจะระมัดระวัง การคัดค้านแนวคิดการจัดตั้ง EAEG ของมาเลเซีย ความพยายามของญี่ปุ่นที่จะจัดตั้ง Asian Monetary Fund และการจัดประชุม EAS ในลักษณะที่จำกัดเฉพาะประเทศอาเซียน+3 สะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐฯ ไม่ต้องการเห็นการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในลักษณะที่ปิดกั้นประเทศภายนอก ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่ออิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับท่าทีของบางประเทศในภูมิภาคที่ไม่ต้องการเห็นการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเท่านั้น

หากพิจารณาเงื่อนไขและปัจจัยอันมีลักษณะเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคนี้ไม่น่าจะประกอบขึ้นด้วยกรอบความร่วมมือใดกรอบความร่วมมือหนึ่งเพียงกรอบเดียวหรือโครงสร้างเดี่ยว (single structure) แต่น่าจะประกอบด้วยหลายโครงสร้าง (multiple structure) อาทิ อาเซียน อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF โดยมีอาเซียนเป็นจุดศูนย์กลาง ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถพัฒนาควบคู่กันไปและเสริมซึ่งกันและกัน ประชาคมอาเซียนจะเป็นฐานรากสำคัญที่จะนำไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ EAS จะเป็นเวทีสำหรับการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค ที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต้องการเข้ามามีบทบาทในความร่วมมือในภูมิภาคนี้

กล่าวโดยสรุป เป้าหมายสำคัญของการร่วมมือและการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ น่าจะ ได้แก่ การจรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ซึ่งควรดำเนินไปควบคู่กับการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์และมีผลบวกกับประเทศต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้ และปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงประกอบด้วยกรอบ/กลไกความร่วมมือต่างๆ ที่ทับซ้อนกันหลายชั้น อาทิ ASEAN+1 ASEAN+3 EAS และ ARF กรอบ/กลไกต่างๆ เหล่านี้สามารถพัฒนาควบคู่กันไป ในลักษณะที่เสริมซึ่งกันและกัน

ประชาคมอาเซียนซึ่งจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 และประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขั้นนี้ยังเป็นเพียงเป้าหมายระยะยาว ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งสามารถพัฒนาควบคู่กันไป ในลักษณะที่เสริมซึ่งกันและกันเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ อาเซียนควรจะเป็นแกนกลางสำคัญ แต่อาเซียนเองจะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายและรูปแบบของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค รวมทั้งทิศทางของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค นอกจากนี้ อาเซียนต้องหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปรับปรุงโครงการและส่งเสริมการรวมตัวของอาเซียนให้เข้มแข็งและแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถมีบทบาทนำและเป็นแกนกลางสำคัญของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

(1) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์สำหรับอาเซียน

อาเซียนควรพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งควรมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(ก) มีความสมดุล กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประเทศทั้งในและนอกภูมิภาคได้แสดงบทบาทอย่างเหมาะสมในแต่ละกรอบความร่วมมือ (อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF)

(ข) มีผลวัด กล่าวคือ ไม่ยึดติดกับรูปแบบมากนัก แต่ควรยึดผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก

ในการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือ

(ค) ส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน ความร่วมมือในกรอบต่างๆ (อาเซียน+1 อาเซียน+3 EAS และ ARF) ต้องช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าว อาเซียนควรกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ว่า อาเซียนต้องการอะไร และจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา ในระยะสั้น-ปานกลาง (5-10 ปีข้างหน้า) เป้าหมายสำคัญของอาเซียน น่าจะ ได้แก่ การจัดตั้งประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับอาเซียน เพื่อที่จะสามารถเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ในระยะยาว (10 ปีข้างหน้า) เป้าหมายสำคัญ น่าจะ ได้แก่ การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ในลักษณะที่ไม่ทำให้ประชาคมอาเซียนหายไป แต่ยังคงอยู่ในฐานะแกนกลางสำคัญ และในขณะเดียวกันก็ควรเปิดกว้างให้ประเทศต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทได้อย่างเหมาะสม แต่ต้องไม่ให้ความเป็นกลุ่มก้อน หรืออัตลักษณ์ของเอเชียตะวันออกต้องสลายหายไป

(2) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

เพื่อที่จะสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ และเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง อาเซียนควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภายในของอาเซียนเอง ดังนี้

(ก) การปรับปรุงเชิงสถาบัน

อาเซียนได้ก้าวผ่านการเป็นเพียงกลุ่มความร่วมมือแบบหลวมๆ มาเป็นองค์กรความร่วมมือในระดับภูมิภาค ซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมในปี พ.ศ. 2558 อาเซียนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับการปรับปรุงโครงสร้างภายในอาเซียนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน อาเซียนได้จัดตั้งคณะมนตรี (community council) 3 คณะ เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประสานงานการดำเนินการในการจัดตั้งประชาคมทั้ง 3 เสา (ASEAN Economic Community Council, ASEAN Political-Security Community Council และ ASEAN Socio-cultural Community Council) โดยคณะมนตรีทั้ง 3 คณะจะจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อ ASEAN Coordinating Council (ACC) เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนต่อไป

การพัฒนาโครงสร้างกลไกการดำเนินการของอาเซียนดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการใดๆ ของกลไกต่างๆ ของอาเซียน ทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งที่ผ่านมามักจะประสบปัญหาในด้านงบประมาณและกำลังคน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประเทศคู่เจรจาบางประเทศได้เสนอที่จะยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน แต่อาเซียนยัง

ลั้งเลที่จะเปิดรับความช่วยเหลือดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่า การทำงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน อาจถูกแทรกแซงจากภายนอก

ดังนั้น หากอาเซียนต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถแสดงบทบาท นำได้อย่างที่อาเซียนปรารถนา อาเซียนจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการระดมทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของตนอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ

(ข) การปรับปรุงวิธีการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของอาเซียน

ที่ผ่านมา อาเซียนยังคงใช้วิธีการระดมทุนสำหรับการดำเนินงานของอาเซียน โดยเฉพาะ การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยการ สมทบเงินทุนประจำปีจากประเทศสมาชิก ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันทุกประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่า มักประสบ ปัญหาและเห็นว่าไม่ค่อยยุติธรรม ซึ่งแม้จะมีหลายฝ่ายเห็นด้วย แต่อาเซียนยังไม่สามารถหาข้อยุติ เกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการระดมเงินทุนและกำหนดสัดส่วนการสมทบเงินที่เหมาะสม

ปัญหาการระดมเงินทุน ทำให้อาเซียนยังต้องพึ่งพาประเทศคู่เจรจาเป็นหลักในการ สนับสนุนด้านการเงิน เพื่อดำเนินโครงการความร่วมมือต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจาก การสนับสนุนของประเทศคู่เจรจา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อาเซียนถูกมองว่า เป็นเพียง “พนักงาน ขັบ” มากกว่าจะเป็น “ผู้ขับเคลื่อน” ความร่วมมืออย่างแท้จริง เพราะในการดำเนินกิจกรรม/โครงการ ความร่วมมือใดๆ หากปราศจากเงินทุนสนับสนุนจากประเทศคู่เจรจาแล้ว ก็ยากที่จะดำเนินการได้

ในอดีต เคยมีการเสนอให้พิจารณาทบทวนสัดส่วนการสมทบเงินทุน โดยยึดตามผลผลิต มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product – GDP) แต่ถูกอิน โคนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาด เศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในอาเซียน แต่ประชากรส่วนใหญ่ยังยากจน คัดค้าน นอกจากนี้ เคยมีการเสนอ ให้ยึดตามรายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita) แต่ก็ถูกสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเล็ก แต่เป็น ประเทศที่รายได้ต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในอาเซียน คัดค้าน ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเสนอให้ พิจารณาแนวทางระดมเงินทุนจากแหล่งอื่น แทนที่จะพึ่งพาการสมทบทุนจากงบประมาณประจำปี ของประเทศสมาชิก อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในอาเซียน ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนหลายสิบล้านคน เช่น ในปี พ.ศ. 2553 อาเซียน 10 ประเทศ มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ประมาณ 73 ล้านคน ซึ่งหากมีการเก็บค่าธรรมเนียมรายละ 1-2 ดอลลาร์สหรัฐ ก็จะทำให้ได้เงินทุน ปีละ 70-140 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากกว่าเงินงบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการอาเซียน ที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกปีละ 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(ค) การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 กระบวนการตัดสินใจของอาเซียนยังคงยึด หลักการฉันทามติอย่างมั่นคงไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะมีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปลี่ยนสภาพ

อาเซียนให้เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นองค์กรที่มีกฎเกณฑ์ในการดำเนินงาน (rules-based regional organization) ในช่วงที่มีการยกร่างกฎบัตรอาเซียน ได้มีการหารือถึงความเป็นไปได้ที่จะให้มีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ในบางประเด็น แต่ที่สุดแล้ว อาเซียนยังคงยึดหลักการฉันทามติเช่นเดิม ซึ่งแม้จะได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้อาเซียนสามารถยืนหยัดและพัฒนาได้อย่างมั่นคงจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังเป็นหลักการที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถก้าวไปไกลได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ประเทศที่ช้าที่สุดกลายเป็นประเทศที่กำหนดความเร็วของความก้าวหน้า (the slowest is the one who determines the pace of progress) ความล่าช้าในการตัดสินใจ ทำให้อาเซียนถูกมองว่า ขาดประสิทธิภาพและไร้ทิศทาง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า จริงๆ แล้ว อาเซียนมีความพร้อมเพียงไรที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค

ในกรณีของสหภาพยุโรป ภายใต้สนธิสัญญาลิสบอน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 กระบวนการตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะเปลี่ยนไปใช้ระบบ “double majority” โดยมีกติกาต่างๆ ต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินร้อยละ 55 ของประเทศสมาชิก ซึ่งต้องมีประชากรรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 โดยจะมีการเริ่มใช้ระบบดังกล่าวนี้ในปี พ.ศ. 2557

ในกรณีของอาเซียน หากการหารือในระดับการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสไม่สามารถตกลงกันได้ต้องเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีพิจารณา หากที่ประชุมระดับรัฐมนตรียังไม่สามารถตกลงกันได้ ต้องเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียนพิจารณา เพื่อหาข้อสรุปบนหลักการของฉันทามติต่อไป

ในการก้าวไปสู่การเป็นประชาคม หลักการฉันทามติไม่ควรนำไปใช้กับทุกประเด็น แต่ในขณะเดียวกัน การใช้เสียงส่วนใหญ่ก็อาจไม่สามารถใช้ได้ในทุกกรณีเช่นกัน การจะพิจารณาว่าประเด็นใดหรือกรณีใดควรใช้หลักการฉันทามติหรือเสียงส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก ทำให้ยากที่จะกำหนดได้อย่างชัดเจน ดังนั้น อาเซียนจึงยังคงหลักการฉันทามติไว้ แม้จะตระหนักดีว่า หลักการนี้มีจุดอ่อนหลายประการ แต่ก็ยังเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้อาเซียนสามารถเดินหน้าต่อไปได้ แม้จะไม่รวดเร็วอย่างที่ต้องการ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ก่อนมีการจัดตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 จนถึงการจัดตั้ง ในปี พ.ศ. 2548 บทบาทของไทยในการส่งเสริมการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค วิเคราะห์สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียน และเสนอแนะข้อเสนอเพื่อส่งเสริมบทบาทนำของอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ของความร่วมมือในภูมิภาค

การร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจุดเริ่มต้นจากพัฒนาการของการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังภายหลังการจัดตั้งอาเซียน ในปี พ.ศ. 2510 ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนได้ขยายความร่วมมือเชื่อมโยงไปยังประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ 3 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน+3

ในปี พ.ศ. 2548 ความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวถึงจุดเปลี่ยน ที่สำคัญภายหลังการจัดตั้งเวทีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asia Summit – EAS) ซึ่งเดิมจะเป็นวิวัฒนาการของการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 แต่อาเซียนเห็นว่า เวทีการประชุมนี้ควรเปิดกว้างให้ประเทศภายนอกภูมิภาคได้มีโอกาสเข้าร่วมด้วย การจัดตั้ง EAS นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ขยายครอบคลุมประเทศนอกภูมิภาคด้วย

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาค เริ่มจากการริเริ่มผลักดันการจัดตั้งอาเซียน การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาค เป็นต้น ในกรอบอาเซียน+3 ไทยมีส่วนสำคัญในการผลักดันมาตรการความร่วมมือที่สำคัญๆ อาทิ การจัดตั้ง Chiang Mai Initiative (CMI) ซึ่งเป็นมาตรการ ความร่วมมือด้านการเงินที่สำคัญที่สุดในภูมิภาค และการจัดตั้งกลไกสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียน+3 ในเวที EAS ไทยก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางความร่วมมือ

รายงานฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์สิ่งท้าทายสำหรับอาเซียน ซึ่งประกอบด้วย สิ่งท้าทายจากภายนอกและสิ่งท้าทายจากภายในอาเซียน และได้เสนอแนะแนวทางสำหรับอาเซียนในการเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ โดยในเชิงนโยบาย อาเซียนควรจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่สมดุล มีพลวัต และส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภายในของอาเซียนเองด้วย เพื่อที่จะสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ และเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- ASEAN Secretariat. 1987. *ASEAN: the first 20 Years*. Singapore: Federal Publications Pte Ltd.
- _____. 1997. *ASEAN at 30*. Jakarta: 70 A Jl. Sisingamangaraja.
- _____. 2003. *Handbook on Selected ASEAN Political Documents*. Jakarta: Sisingamangaraja,
- _____. 2005. *ASEAN+3 Documents Series 1999-2004*. Jakarta: 70 A Jl. Sisingamangaraja.
- Arndt, Sven W. 2001. "Production Networks in an Economically Integrated Region". *ASEAN Economic Bulletin Vol. 18, No. 1*: 24-34.
- Acharya, Amitav. 2004. "What is a Community", Toward Realizing an ASEAN Community, a Brief Report on the ASEAN Community roundtable. *ISEAS Publications*.
- _____. 2008. "Asia Rising: Who is Leading?". *World Scientific Publishing*. Singapore.
- Beeson, Mark. 2003. "ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism". *Contemporary Southeast Asia: Volume 25. Number 2. August*
- Cossa, Ralph. and Akihiko Tanaka. 2006. *An East Asian Community and the United States*. Washington D.C: the CSIS Press.
- Freeman, Nick J. and Denis Hew. 2002. "Introductory Overview: Rethinking the East Asian Development Model". *ASEAN Economic Bulletin Vol. 19, No.1*: 1-5.
- Hwee, Yeo Lay. 2006. "Japan, ASEAN, and the construction of an East Asian Community". *Contemporary Southeast Asia Vol. 28, No. 2 ()*: 259-75.
- Havie, Charles and Hyun-Hoon Lee. 2002. "New Regionalism in East Asia: How Does it Relate to the East Asian Economic Development Model? . *ASEAN Economic Bulletin Vol. 19 No. 2*: 123-40.
- Hettne, Bjorn. 1996. "Globalization, the New Regionalism and East Asia", Japan: selected papers

delivered at the United Nations University Global Seminar, 2-6 September.

Japan for International Exchange. 2003. ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community. Japan. Patrick Ishiyama.

Lim, Hank and Chyungly Lee. 2000. The Emerging North-South Divide in East Asia: A Reappraisal of Asian Regionalism. Singapore: Times Graphics Pte Ltd.

Lim, Hua Sing, 2008. Japan and China in East Asian Integration. Singapore: ISEAS Publications, Institute of Southeast Asian Studies.

Mori, Kazuko and Kennichiro Hirano. 2007. A New East Asia: Toward a Regional Community. Singapore: National University of Singapore Press.

Otmazgin, Nissim Kadosh. 2005. "Cultural Commodities and Regionalization in East Asia". *Contemporary Southeast Asia* 27. No.3: 499-523

Park, Sung-Hoon. 2002. "East Asian Economic Integration-finding a balance between regionalism and multilateralism". *European Institute for Asian Studies Briefing Paper*.

Rupanichkij, Paisan. 2010. East Asia on a road toward a community. Bangkok: Thammasat University Press

Severino, Rodolfo C. 2006. Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insight from the former ASEAN Secretary-General. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Soesastro, Hadi. 2006. "East Asia: Many Clubs, Little Progress", *Far Eastern Economic Review*. January/February.

Sridharan, Kripa. 2007. Regional Cooperation in South Asia and Southeast Asia Singapore: ISEAS Publications.

Tay, Simon S.C. 2004. "East Asian Regionalism: What's at Stake?" . The Emerging North-South Divide in East Asia: A Reappraisal of Asian Regionalism. Singapore: *Times Graphics Pte Ltd*.

ประวัติผู้เขียน

นายไพศาล หงษ์พานิชย์กิจ

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรีรัฐศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- Graduate Diploma in Economics, the Australian National University (ANU)
- PhD. in Economics, the Australian National University (ANU)

ประวัติการทำงานราชการ

- 2532 นายเวร กองกมนาคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี กรมอาเซียน
- 2540 เลขานุการตรี กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจ
- 2541 เลขานุการโท กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ
- 2542 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอังการา ประเทศตุรกี
- 2548 ที่ปรึกษา กองอาเซียน 2 กรมอาเซียน
- 2554 ผู้อำนวยการกองอาเซียน 2 กรมอาเซียน

ประวัติการทำงานทางวิชาการ

- กรรมการโครงการเกาหลีศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546-2547)
- เลขานุการคณะกรรมการความร่วมมือด้านวิชาการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2550-2552)
- กรรมการพิชญานยุทธศาสตร์ต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- ที่ปรึกษาศูนย์ศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สมาชิกและผู้ร่วมก่อตั้งเครือข่ายคลังสมองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Network of East Asian Think-Tanks - NEAT)
- อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนหลายแห่ง

ผลงานการเขียนหนังสือ

- หนังสือ “ตุรกี: อดีตถึงปัจจุบัน” (2546)
- หนังสือ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม” (2553)