



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง พัฒนาการในอาเซียนโดยเฉพาะการสร้าง  
ประชาคมอาเซียนและบทบาทของประเทศไทย

จัดทำโดย นายสุรียา จินดาวงษ์  
รหัส 4016

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

**เรื่อง พัฒนาการในอาเซียนโดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียน**  
**และบทบาทของประเทศไทย**

**จัดทำโดย นายสุรียา จินดาวงษ์**  
**รหัส 4016**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555**  
**สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ**  
**รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

พัฒนาการในอาเซียนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงสำคัญกล่าวคือ (1) ในช่วงต้นถึงกลางทศวรรษที่ ค.ศ. 2000-2010 และ(2) ในช่วงปลายทศวรรษที่ ค.ศ. 2000-2010 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในช่วงแรกนั้น อาเซียนสามารถเน้นนโยบายและกิจกรรมภายในคือการสร้างประชาคมอาเซียน โดยแรงผลักดันจากประเทศสมาชิกอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน กอปรกับการที่ไม่มีแรงกดดันอาเซียนอย่างไรจากประเทศนอกภูมิภาค ส่วนในช่วงที่ 2 นั้น อาเซียนเผชิญหน้ากับแรงกดดันจากนอกภูมิภาคโดยประเทศต่างๆ พยายามที่จะเพิ่มบทบาทและอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอาเซียนจำเป็นต้องต้านแรงกดดันดังกล่าวโดยการดำเนินนโยบายภายนอกและการปรับการปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค รวมทั้งการส่งเสริมโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคซึ่งมีอาเซียนเป็นศูนย์กลางและมีลักษณะแบบเปิด (inclusive ASEAN-centered regional architecture)

ในการนี้ การปรับตัวของอาเซียนต่อแรงผลักดันของประเทศสมาชิกและแรงกดดันจากนอกภูมิภาคสะท้อนถึงความพยายามขององค์กรที่จะหาความสมดุลระหว่างพัฒนาการภายในและภายนอกอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์หลัก (core interests) และความเป็นเอกเทศของตนเอง ซึ่งอาจถือเป็นตัวอย่างของ model ในเรื่อง state adaptation ของ James N. Rosenau ที่มาประยุกต์ใช้กับองค์กรแบบอาเซียน

ในทั้ง 2 ช่วงของพัฒนาการในอาเซียน ประเทศไทยได้มีบทบาทอย่างแข็งขันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการสร้างประชาคมอาเซียนหรือการปรับนโยบายส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค เนื่องจากประเทศไทยมองว่าการมีประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งและสามารถขับเคลื่อนพัฒนาการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคที่ประเทศไทยได้ประสบคือความไม่เชื่อมโยง (disconnect) ระหว่างนโยบายภายนอกของประเทศไทยต่ออาเซียนและนโยบายภายในของไทยในการรองรับพันธกรณีต่างๆ ในอาเซียนและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 โดยนโยบายภายในยังไม่สามารถรองรับและสนับสนุนนโยบายภายนอกต่ออาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมโยงนี้เพื่อให้ประเทศไทยสามารถมีบทบาทอย่างแข็งขันในอาเซียนต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยควรปรับโครงสร้างการประสานงานเรื่องอาเซียนภายในประเทศ โดยให้มีการสร้างความเชื่อมโยง (link) ระหว่างการเตรียมท่าทีและประสานงานเพื่อใช้ผลักดันผลประโยชน์ของไทยในเวทีอาเซียนและการปรับ

โครงสร้างของหน่วยงานภายในประเทศเพื่อสนับสนุนนโยบายอาเซียนของไทยและเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหาร การทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555 ซึ่งแล้วเสร็จได้เป็นผลจากการชี้แนะ และการให้คำแนะนำเชิงวิชาการจากคณะ อาจารย์ที่ปรึกษา 3 ท่าน คือ ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ศาสตราจารย์ ดร. สุรชัย ศิริไกร และ ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ซึ่งข้าพเจ้าต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอขอบคุณ ผู้ให้การสนับสนุนให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ ตลอดจนใคร่ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้

ข้าพเจ้าหวังว่าผลการศึกษา ข้อเสนอแนะต่างๆ ในรายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ตามสมควรต่อผู้อ่านตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	4
<b>บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวความคิด	9
<b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>	10
3.1 การสร้างพื้นฐานของประชาคมอาเซียน	10
3.2 การบริหารปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค	17
<b>บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	26
4.1 สรุปผลการศึกษา	26
4.2 ข้อเสนอแนะ	29
บรรณานุกรม	33
ประวัติผู้เขียน	34

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	ความเชื่อมโยงระหว่างบริบทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง และระดับชาติ	3
แผนภูมิที่ 2	Simplified Rosenau Adaptation Model	7
แผนภูมิที่ 3	Modified Rosenau Model: Regional Context	8
แผนภูมิที่ 4	สรุปพัฒนาการอาเซียนในช่วงต้นทศวรรษที่ ค.ศ. 2000-2010	16
แผนภูมิที่ 5	สรุปพัฒนาการในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 ถึงปัจจุบัน	25
แผนภูมิที่ 6	ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของไทยต่ออาเซียนและการดำเนิน นโยบายภายในของไทยเพื่อรองรับนโยบายไทยต่ออาเซียน	29
แผนภูมิที่ 7	โครงสร้างกลไกประสานงานอาเซียนของไทยแบบใหม่	31

## บทที่ 1

### บทนำ

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีการแข่งขันมากขึ้น โดยเฉพาะระหว่างประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา และจีน และความพยายามของอาเซียนที่จะคงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค (regional architecture) โดยการสร้างประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศที่มีบทบาทนำในการก่อตั้งอาเซียนจะสามารถดำเนินการอย่างไร เพื่อช่วยขับเคลื่อนพัฒนาการในอาเซียนในปัจจุบัน โดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนในลักษณะที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยมากที่สุด นอกจากนี้ โดยที่การเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนรวมถึงการรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ของอาเซียนในเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ภายนอกของไทยกับยุทธศาสตร์ภายใน ไทยจึงจำเป็นต้องมีแนวทางและกลไกประสานงานภายในประเทศที่มีประสิทธิภาพ และช่วยเป็นแนวทางให้หน่วยราชการไทยสามารถดำเนินการกิจต่างๆ ในเรื่องการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพและในทิศทางเดียวกัน

#### 1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของปัญหา

ในระดับอาเซียนเอง แม้ว่าประเทศต่างๆ มีนโยบายที่จะสนับสนุนการเป็นประชาคมอาเซียน แต่กระบวนการทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งใน 2-3 ปี ที่ผ่านมาก็มีเหตุการณ์ต่างๆ ที่สร้างความกังวลให้อาเซียนว่า จะมีผลกระทบต่อกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างไทยกับกัมพูชาบริเวณชายแดน หรือข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกกันเองในเรื่องทะเลจีนใต้ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน อาเซียนเองก็ไม่สามารถเน้นเพียงเรื่องการสร้างประชาคมอาเซียนแต่เพียงอย่างเดียว และด้วยแรงกดดันจากประเทศนอกภูมิภาค อาเซียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเน้นเรื่องของนโยบายปฏิสัมพันธ์กับภายนอกเช่นกัน โดยพยายามสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง และการส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในเวทีโลก ในระดับเอเชียตะวันออกเฉียง



นั้น มีแนวโน้มที่ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ และจีน จะพยายามเพิ่มบทบาทของตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น และนำไปสู่การแข่งขันระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น

(1) ความพยายามของสหรัฐฯ ที่จะเพิ่มอิทธิพลของตนเองในภูมิภาคและในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยล่าสุดมุ่งไปที่พม่า ซึ่งกำลังมีการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

(2) ความพยายามของจีนที่จะสร้างกฎระเบียบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยผ่านกระบวนการหารือจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี (โดยไม่มีอาเซียน) และที่สำคัญที่สุด

(3) คือการเผชิญหน้ากันทางอ้อม (indirect confrontation) ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในทะเลจีนใต้และในพื้นที่อื่นๆ

ประเทศไทย ในฐานะประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนอาเซียนมาตั้งแต่ต้น ได้พยายามที่จะดำเนินการต่างๆ เพื่อให้พัฒนาการของอาเซียน โดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียน ประสบผลสำเร็จและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยมากที่สุด แต่หากประเทศไทยจะประสบผลสำเร็จในเรื่องนี้ ต้องสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง (1) การดำเนินการภายนอก กล่าวคือการเจรจาในกรอบอาเซียนเพื่อสร้างประชาคมอาเซียนและความเป็นศูนย์กลางในโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค และ (2) การดำเนินการภายใน กล่าวคือการเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อรองรับพันธกรณีต่างๆ ในกรอบอาเซียนและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

แม้ว่า ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการขับเคลื่อนกระบวนการต่างๆ ในเวทีอาเซียน เพื่อให้อาเซียนสามารถเป็นประชาคมที่มีกฎเกณฑ์เป็นพื้นฐาน (rules-based) มีประสิทธิผล (effective) และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people centered) ภายในปี ค.ศ. 2015 แต่ภายในประเทศไทยเองยังมีปัจจัยต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายอาเซียนที่ได้ตกลงกันไว้ระดับภูมิภาคมาปฏิบัติซึ่งปัจจัยต่างๆ นั้น ประกอบด้วย

(1) ความตระหนักรู้ในภาพรวมเรื่องอาเซียนยังไม่เพียงพอและทั่วถึง

(2) การเป็นประชาคมอาเซียนยังไม่ชัดเจน นโยบายที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆ ของประเทศไทยในหลายปีที่ผ่านมา และ

(3) การที่ประเทศไทยยังขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้ไปในทิศทางเดียวกัน

## แผนภูมิที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างบริบทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภูมิภาคอาเซียน และระดับชาติ



**หมายเหตุ:** การที่ไทยจะเล่นบทบาทที่สร้างสรรค์ในอาเซียนซึ่งรวมถึงการสร้างประชาคมอาเซียน ต้องคำนึงถึงพัฒนาการในระดับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระดับอาเซียนเอง และระดับประเทศ ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน อีกทั้งพัฒนาการในแต่ละระดับมี *pace* ที่ต่างกัน

### 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยจะเน้นการทบทวนและวิเคราะห์พัฒนาการของอาเซียน โดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนและการบริหารการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคในช่วงปี ค.ศ. 2010-2011 และบทบาทของไทยในการส่งเสริมพัฒนาการอาเซียนและความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค ในกรณีนี้ การวิจัยจะศึกษาและพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินการภายนอกของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่ออาเซียนและการดำเนินนโยบายภายใน เรื่องการเตรียมความพร้อมของไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ของอาเซียนและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตของการศึกษา

ในส่วนของบริบทของภูมิภาค (regional context) นั้น การศึกษาจะเน้นพัฒนาการทั้งในอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีส่วนสำคัญโดยตรงต่อกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนและทิศทางในอนาคตของภูมิภาค ซึ่งจะกระทบต่อการดำเนินการของไทยเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน โดยพิจารณาว่า ไทยควรจะวางตำแหน่งในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic positioning) ของตนเองอย่างไรในอาเซียนภายใต้บริบทของภูมิภาคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในการนี้ จะมีการศึกษาและวิจัยข้อเสนอสำคัญต่างๆ ของไทยในส่วนของสร้างประชาคมอาเซียนและปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคเพื่อพิจารณาพัฒนาการของบทบาทไทยในอาเซียน

ในช่วงสุดท้าย การวิจัยจะพิจารณาดูว่า ไทยมีความพร้อมหรือไม่ที่จะรองรับนโยบายภายนอกของไทยต่ออาเซียน การสร้างประชาคมอาเซียนและการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคและพิจารณาถึงข้อเสนอแนะที่อาจช่วยขจัด disconnect ระหว่างนโยบายไทยต่ออาเซียนและนโยบายภายในประเทศในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

#### 1.3.2 วิธีดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยจะเน้นการใช้แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary source materials) เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นเอกสารการประชุม และเอกสารภูมิหลัง ในส่วนของบริบททางภูมิภาคและในส่วนของงานประสานงานของภาครัฐในการเตรียมความพร้อมของไทยสู่ประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ จะมีการใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary source materials) ตามที่มีรายงานจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลเสริมในการศึกษาวินิจฉัย

### 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

ประโยชน์ของการศึกษารุ่นนี้ คือ การเห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของบริบททางภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทิศทางในอนาคตของการสร้างประชาคมอาเซียน บทบาทของอาเซียนในเวทีภูมิภาค และแนวโน้มของสถานการณ์และพัฒนาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อาจส่งผลกระทบต่อทิศทางในอนาคตของประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อเสนอของไทยและบทบาทของไทยในการพยายามขับเคลื่อนพัฒนาการในอาเซียน โดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนและปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย

อาเซียนของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคตและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ หากสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาของกลไกการประสานงานการเตรียมความพร้อมของไทยสู่ประชาคมอาเซียน และสามารถหารูปแบบของการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่สุดนั้น ประเทศไทยก็น่าจะสามารถเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถมีความได้เปรียบมากยิ่งขึ้น เมื่อประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 นอกจากนี้ ผลของการวิจัยศึกษาอาจใช้ต่อไปเพื่อปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการเชื่อมโยงการค้าและการของไทยในเวทีอาเซียนและการเตรียมความพร้อมภายในประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดสำหรับประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

มีหลายทฤษฎีที่อาจใช้ในการช่วยวิเคราะห์เช่น แนวความคิดที่ว่า การรวมตัวของกลุ่มประเทศเป็นผลจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในภูมิภาคเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต<sup>1</sup>

ในส่วนของบริบทของภูมิภาคนั้น พัฒนาการในการสร้างประชาคมอาเซียนจะถูกขับเคลื่อนโดยปัจจัยภายนอก กล่าวคือ แรงกดดันและสภาพการณ์ในภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และปัจจัยภายใน กล่าวคือ วิวัฒนาการภายในอาเซียนเองสืบเนื่องจากการที่อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างและรูปแบบของอาเซียนให้เป็้องค์กรอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น ซึ่งอาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเองต่อทั้งปัจจัยภายนอกและภายในที่อ้างถึง

ในส่วนของเตรียมความพร้อมของไทยโดยเฉพาะในส่วนของกาจัดระบบกลไกการประสานงานของภาครัฐ จะได้รับอิทธิพลจากทั้งปัจจัยภายนอกหรือความเปลี่ยนแปลงในบริบททางภูมิภาค โดยเฉพาะวิวัฒนาการของอาเซียนและปัจจัยภายในประเทศต่างๆ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง นโยบายและโครงสร้างสถาบันของไทย ซึ่งประเทศไทยจะดำเนินการเพื่อปรับตัวในลักษณะที่คล้ายกันกับกรณีการปรับตัวของอาเซียน เพียงแต่เป็นการปรับตัวในระดับประเทศ แต่ในกรณีนี้ ปัจจัยภายในอาจจะมีอิทธิพลและเป็นปัจจัยเด่นมากกว่าปัจจัยภายนอก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกลไก ระบบ และสถาบัน ของภาครัฐในระดับประเทศ มีความแข็งแกร่งพอสมควร เมื่อเทียบกับกลไกและสถาบันของอาเซียนซึ่งยังมีความอ่อนแอ

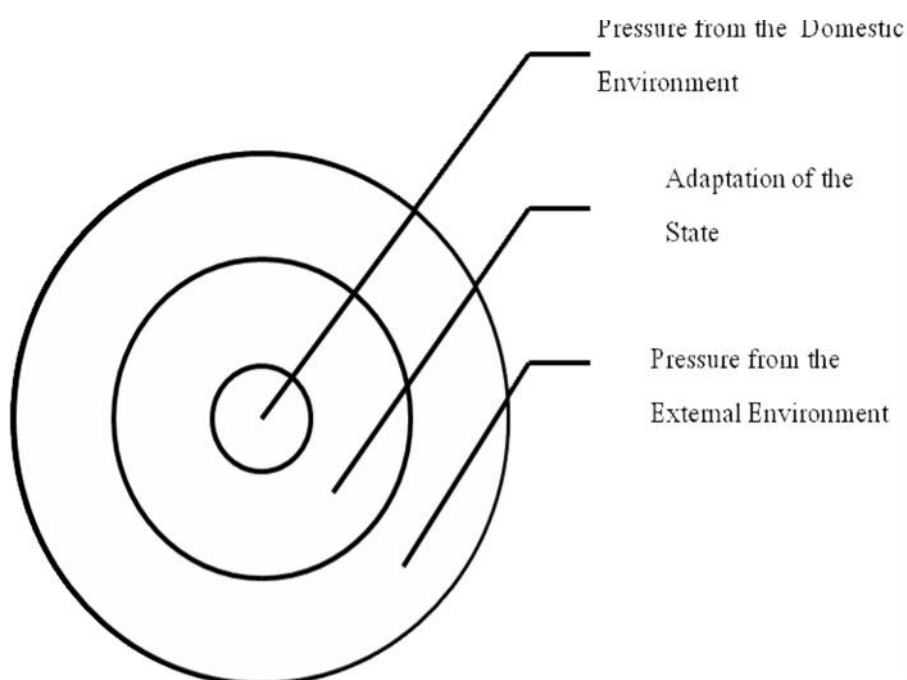
อาจสรุปได้ว่า ในส่วนของบริบททางภูมิภาคนั้น ปัจจัยภายนอกอาเซียนและปัจจัยภายในอาเซียนเองต่างมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนพัฒนาการของการสร้างประชาคมอาเซียน ส่วนในเรื่องของการเตรียมความพร้อมของไทย โดยเฉพาะกลไกภาครัฐ เพื่อให้ไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปัจจัยภายในน่าจะมีอิทธิพลอย่างมาก

---

<sup>1</sup> แนวความคิดเรื่อง functionalism ของ Ernst B. Haas สามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายวิวัฒนาการของอาเซียน โดยเฉพาะในช่วงแรกของอาเซียน

ในการนี้ ทฤษฎีที่อาจใช้ในการอธิบายการดำเนินการขององค์กรเพื่อตอบสนองต่อความกดดันจากภายนอกและวิวัฒนาการภายในองค์กรเอง (หรือที่เรียกกันว่า ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน) เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้ คือ แนวความคิด “adaptation strategies” ของ James N. Rosenau<sup>2</sup> ซึ่งมองว่ารัฐจะมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันในการปรับตัวเอง (adapt) ต่อสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) และสภาพแวดล้อมภายใน (internal environment) ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมดุลของสภาพแวดล้อมทั้งสอง

แผนภูมิที่ 2 Simplified Rosenau Adaptation Model

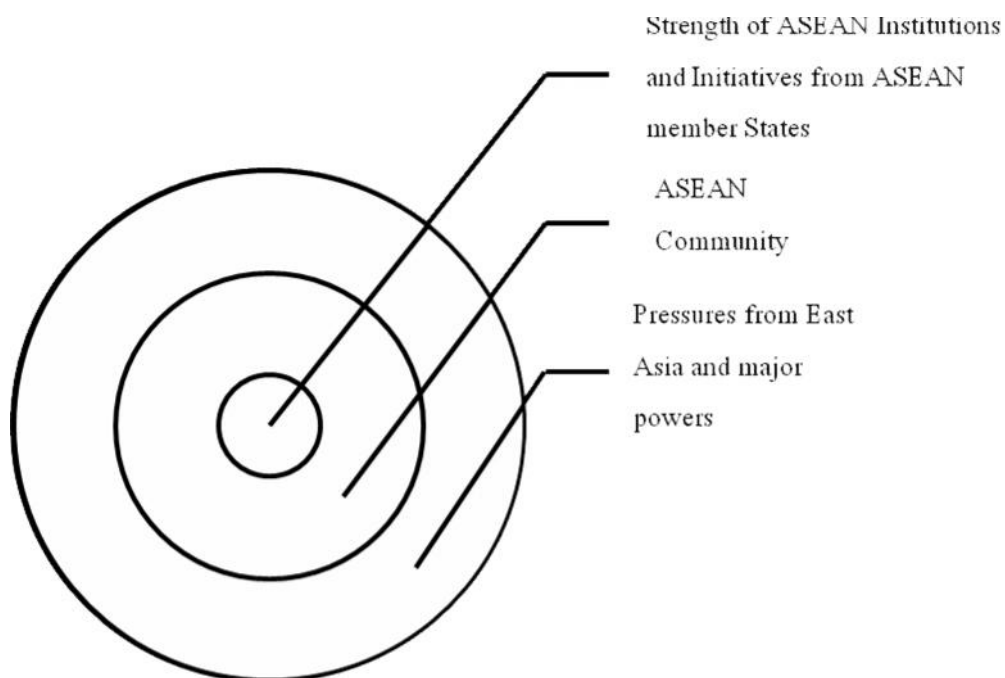


**หมายเหตุ:** ใน model นี้ การดำเนินการของรัฐเพื่อคงไว้ซึ่ง *autonomy* ของตนเองขึ้นกับการหา *equilibrium* ที่เหมาะสมระหว่างความกดดันจากภายในและภายนอก ในการนี้ ในกรณีตัวอย่างที่ความกดดันจากภายในสูงกว่าความกดดันจากภายนอก เช่นกรณีของรัฐใหญ่ที่มีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสูงหรือผลักดันอุดมการณ์กับประชาคมโลกมีกลไกความร่วมมือระหว่างกันที่อ่อนแอ รัฐนั้นจะปรับตนเองโดยมีนโยบายการต่างประเทศที่มีลักษณะ *imposing* ต่อโลก

<sup>2</sup> James N. Rosenau ได้เสนอแนวความคิดว่า ประเทศจะดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบที่ต่างๆ กันซึ่งจะขึ้นอยู่กับ *interplay* ระหว่าง *external environment/factors* กับ *internal environment/factors* โดยการดำเนินนโยบายจะเป็น *adaptation strategy* เพื่อปรับตนเองต่อแรงกดดันที่มาจาก *environments* และ *factors* ดังกล่าว

การศึกษาวิจัยนี้จึงได้ปรับใช้แนวความคิด “adaptation model” ของ Rosenau ที่ใช้กับรัฐมาประยุกต์ใช้กับองค์กรในระดับภูมิภาคเช่นอาเซียน (ในระดับ regional context)

แผนภูมิที่ 3 Modified Rosenau Model: Regional Context



**หมายเหตุ:** ในกรณีการใช้ Rosenau model กับอาเซียนนั้น การปรับตัวของอาเซียนขึ้นอยู่กับ *interplay* ระหว่าง (1) ปัจจัยภายนอกอาเซียน คือ นโยบายจากประเทศสำคัญและพัฒนาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ (2) ปัจจัยภายในคือความแข็งแกร่งของสถาบันอาเซียน ความเป็นเอกภาพของอาเซียน และข้อริเริ่มจากประเทศสมาชิกอาเซียน ในการนี้ อาเซียนจะต้องพยายามหา *equilibrium* ระหว่าง 2 ปัจจัยดังกล่าว ในการนี้ หากประเทศสมาชิกใดต้องการที่จะต้านความกดดันต่ออาเซียนที่มาจากภายนอก ประเทศสมาชิกนั้นต้องมีข้อริเริ่มหรือผลักดันให้อาเซียนมีท่าทีที่แข็งแกร่งในเรื่องนั้นๆ

ทั้งนี้ โดยอาจต้องพิจารณาทฤษฎีอื่นๆ มาเสริม ไม่ว่าจะทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภูมิภาคนิยม (regionalism) หรือทฤษฎีในเรื่องของพฤติกรรมขององค์กร (organizational behavior) ด้วย

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบริบทของภูมิภาค (regional context) ของสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคและบทบาทของไทยในพัฒนาการในอาเซียนจะใช้แหล่งข้อมูลปฐมภูมิเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วยเอกสารทางการของอาเซียน และของหน่วยงานภาครัฐ เอกสารในลักษณะ “working papers” หรือ เอกสารท่าที (position papers)

ในการนี้ เอกสารสำคัญจะรวมถึงกฎบัตรอาเซียน แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในทั้งสามเสา ได้แก่ การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม เอกสารเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนเรื่องความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมในภูมิภาค (ASEAN Centrality in the Regional Architecture) เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อาทิ เอกสารแนวคิดเรื่องความเชื่อมโยงในภูมิภาค ผลการประชุมอาเซียนต่างๆ ในเรื่องของการประเมินและวางแนวทางสำหรับการปรับอาเซียนในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์กับนอกภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศมหาอำนาจ ถ้อยแถลงของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน และการเตรียมความพร้อมของไทยในเรื่องนี้ และรายงานที่เกี่ยวข้องของเลขาธิการอาเซียน เป็นต้น

ในส่วนของแหล่งข้อมูลทุติยภูมินั้น รายงานการวิเคราะห์จากสื่อต่างๆ และสถาบันวิจัยต่างๆ จะให้อีกมุมมองหนึ่ง ทั้งในส่วนของบริบททางภูมิภาค และการปรับตัวเตรียมความพร้อมของไทย

## 2.3 สรุปกรอบแนวความคิด

การศึกษาทั้งบริบททางภูมิภาค และบทบาทของไทยที่จะช่วยขับเคลื่อนพัฒนาการในอาเซียนรวมทั้งการสร้างประชาคมอาเซียน โดยใช้กรอบความคิดในเรื่องของ adaptation of States ของ James N. Rosenau ปรับมาใช้กับองค์กรอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์การดำเนินการและบทบาทของไทยประโยชน์สำหรับการเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015



### บทที่ 3 ผลการศึกษา

#### 3.1 การสร้างพื้นฐานของประชาคมอาเซียน

ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 2000-2009 อาเซียนได้ก้าวสู่ช่วงสำคัญที่สุดอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของอาเซียน โดยได้ริเริ่มแนวความคิดของการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีระดับการรวมตัวมากขึ้น และมีลักษณะเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น (institutionalized) ในทศวรรษนี้ อาจถือได้ว่าอาเซียนมุ่งเน้นการดำเนินการภายในองค์กรและมีลักษณะ “inward-looking” เพื่อที่จะระดมทรัพยากรต่างๆ ของประเทศสมาชิก เพื่อบรรลุเป้าหมายของการเป็นประชาคม ในกรณีนี้ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของอาเซียนต่างมีบทบาทสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนอาเซียนให้เข้ามาอยู่ในวิวัฒนาการซึ่งเน้นการสร้างประชาคมอาเซียน โดยประเทศไทยได้มีส่วนสำคัญในช่วยขับเคลื่อนกระบวนการนี้อย่างต่อเนื่อง

##### 3.1.1 พัฒนาการในภูมิภาคและนัยต่อการสร้างประชาคมอาเซียน

ในช่วงต้นทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 สถานการณ์ในภูมิภาคมีลักษณะที่มีเสถียรภาพ โดยประเทศที่มีอำนาจสำคัญต่างๆ ไม่ได้พยายามผลักดันแนวความคิดอันใดหรือพยายามสร้างอิทธิพลของตนอย่างมีนัยสำคัญเพื่อควบคุมพัฒนาการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียนดังเช่นในอดีต ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำคัญ เช่น จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีต่างดำเนินนโยบายการต่างประเทศต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะที่ระมัดระวัง และไม่ดำเนินการแบบเชิงรุก (non-proactive) ซึ่งอาจสืบเนื่องจากการที่ประเทศดังกล่าวกำลังให้ความสำคัญกับการพยายามฟื้นฟูจากวิกฤตทางการเงินของเอเชียเมื่อปี ค.ศ. 1997 ในส่วนของสหรัฐฯ นั้น ไม่ได้มีแนวความคิดอย่างใดที่จะพยายามขยายบทบาทตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหภาพยุโรปเองมิได้พยายามที่จะสร้าง momentum จากกรอบความร่วมมืออาเซียน - สหภาพยุโรป และเอเชีย-ยุโรปหรือ ASEM (Asia-Europe Meeting) เพื่อสร้างอิทธิพลในภูมิภาคนี้ ภายหลังจากที่ทราบว่า APEC จะไม่พัฒนาไปสู่เขตการค้าเสรีที่อาจทำให้สหภาพยุโรปเสียเปรียบ เมื่อประเทศนอกภูมิภาคที่มีความสำคัญเหล่านี้ ไม่ได้มีความสนใจหรือนโยบายที่จะเน้นการแข่งขันสร้างอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศเหล่านี้ จึงพร้อมที่จะรับสถานะในสภาวะปัจจุบัน (status quo) ในภูมิภาคนี้ โดยปล่อยให้อาเซียนพัฒนาตนเอง และมีบทบาท

ขับเคลื่อนพัฒนาการต่างๆในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเกิดสถานะของการปราศจากอิทธิพลหรือแรงกดดันภายนอกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง และเอเชีย-แปซิฟิก ต่ออาเซียนในช่วงเวลานี้ อาเซียนจึงมีพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ (strategic space) ในระดับหนึ่งที่จะพัฒนาตนเองในทิศทางและในลักษณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นสมควร โดยไม่มีการแทรกแซงจากนอกภูมิภาคซึ่งเป็นสถานการณ์เคยมีการวาดภาพไว้ในปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 ในกรณีนี้ การที่ประเทศที่มีอำนาจนอกภูมิภาคพร้อมที่จะให้อาเซียนดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งมีการริเริ่มใหม่ๆ ด้านการต่างประเทศ เช่น การสนับสนุนให้อาเซียนภายใต้การนำของไทยในฐานะประธานอาเซียนในปี ค.ศ. 2000 เชิญเกาหลีเหนือเข้าร่วมการประชุม ASEAN Regional Forum (ARF) เป็นครั้งแรก ซึ่งฝ่ายสหรัฐฯ (โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศ Madeleine Albright) เป็นฝ่ายโน้มน้าวให้ไทย (รัฐมนตรีต่างประเทศ สุรินทร์ พิศสุวรรณ) ดึงเกาหลีเหนือให้มาปฏิบัติสัมพันธ์ กับประชาคมโลกในเอเชีย-แปซิฟิก มากยิ่งขึ้น<sup>1</sup> ในส่วนของเกาหลีเหนือเองก็แสดงความชื่นชมต่อไทยและอาเซียนในการเป็นประตูให้ตนมีส่วนร่วมในเอเชีย-แปซิฟิกมากยิ่งขึ้น<sup>2</sup>

### 3.1.2 แนวคิดการสร้างประชาคมอาเซียน

แนวคิดการสร้างประชาคมอาเซียนได้เริ่มพัฒนาจากแรงผลักดันของประเทศสมาชิกอาเซียนกันเอง เพื่อตอบคำถามว่าอาเซียนจะสามารถดำเนินการอย่างไรเพื่อบริหารจัดการกิจกรรมอาเซียนที่เริ่มมีจำนวนมากขึ้นในแต่ละปี ในกรณีนี้ อาเซียนได้ดำเนินการในสองเรื่องหลักเพื่อนำไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียน กล่าวคือ

- 1) การสร้างโครงสร้างใหม่ของอาเซียนเพื่อสามารถบริหารจัดการกิจกรรมอาเซียนในสาขาความร่วมมือต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ
- 2) การทำให้อาเซียนมีลักษณะการดำเนินการที่มีกฎหมาย และกฎระเบียบเป็นพื้นฐานมากยิ่งขึ้นเพื่อนำไปสู่ “rules-based organization” อย่างแท้จริง

การสร้างโครงสร้างใหม่ของอาเซียนเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่สำนักเลขาธิการอาเซียนมีบทบาทสำคัญเนื่องจากได้ตระหนักว่า กลไกอาเซียนที่มีอยู่ตอนนั้นไม่สามารถรองรับปริมาณงานที่

<sup>1</sup> เลขาธิการอาเซียนในปัจจุบัน ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวในหลายโอกาสว่า ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ ตนได้รับการร้องขอจาก Dr. Madeleine Albright ให้เป็นตัวเชื่อมให้เกาหลีเหนือเข้าสู่เอเชีย-แปซิฟิก โดยเฉพาะเวที ARF

<sup>2</sup> อดีตเอกอัครราชทูตไทย นายไชยา จินดาวงษ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็น liaison พิเศษประจำรัฐมนตรีต่างประเทศเกาหลีเหนือที่เข้าร่วมการประชุม ARF ที่กรุงเทพฯ ในปี 2000 ได้รับทราบเรื่องนี้จากการสนทนาระหว่างกัน

เพิ่มขึ้นได้ของอาเซียน ในเวลาเดียวกัน ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะอินโดนีเซียเริ่มมองว่าจะทำอย่างไรให้อาเซียนมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นเกราะสำหรับภูมิภาคจากอิทธิพลนอกภูมิภาค ซึ่งในที่สุดการดำเนินการของทั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน และประเทศสมาชิกอาเซียนได้นำไปสู่การลงนามใน Bali Concord II ในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นกรอบสำหรับการสร้างประชาคมอาเซียนที่มี 3 เสาหลัก กล่าวคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

ในเวลาเดียวกัน อาเซียนเริ่มมีแนวความคิดเรื่องการสร้างกลไกให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น และมีลักษณะเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น (institutionalized) ซึ่งสำนักงานเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้เริ่มจุดประกายแนวความคิดนี้โดยมีมาเลเซียเป็นผู้ผลักดันสำคัญประเทศหนึ่ง<sup>3</sup> ในส่วนของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น ประเทศต่างๆ เริ่มที่จะมองว่าการที่อาเซียนเป็นองค์กรที่เน้นการตัดสินใจในลักษณะกึ่งไม่เป็นทางการอาจไม่สามารถช่วยให้อาเซียนพัฒนาไปสู่ขั้นต่อไป กล่าวคือเป็นกลุ่มประเทศที่จะสามารถเจรจาเป็นเสียงเดียวในเวทีระหว่างประเทศและเป็น “economic bloc” ที่จะเป็น “strategic partner” กับประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง ในการนี้ ประเด็นที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มมองว่าเป็นปัญหาอุปสรรคที่สุดคือ การที่อาเซียนไม่มีสถานะทางกฎหมาย (lack of legal personality/ legal capacity) และไม่มีระบบในลักษณะ rules based ที่ประเทศนอกภูมิภาคสามารถมั่นใจว่าการดำเนินการของอาเซียนและความตกลงระหว่างอาเซียนกับประเทศหรือองค์กรต่างๆ จะมี “sufficient legal certainty and continuity” ในระยะยาว จึงเริ่มมีแนวความคิดว่าอาเซียนควรมีกฎบัตร (ASEAN Charter)<sup>4</sup>

การเจรจาเรื่องกฎบัตรอาเซียนได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา แต่การร่างกฎบัตรอาเซียนเริ่มเป็นกิจลักษณะในช่วงปี ค.ศ. 2006-2007 โดยสำนักเลขาธิการอาเซียนได้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมแนวความคิดของประเทศสมาชิกต่างๆ พร้อมทั้งเสนอแนวความคิดของตนเองในลักษณะ draft model charter โดยอาศัยตัวอย่างจากองค์การระหว่างประเทศ และภูมิภาคต่างๆ<sup>5</sup> ในที่สุดแนวความคิด และหลักการสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะการส่งเสริม

<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการอาเซียน โดยเฉพาะในช่วงที่ Ong Keng Yong เป็นเลขาธิการอาเซียน (ค.ศ. 2003-2007) ได้เสนอแนวความคิดใหม่ในการให้อาเซียนมีลักษณะเป็นสถาบัน มากยิ่งขึ้นภายใต้หัวข้อ Improving ASEAN's Institutional Framework ส่วนรัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซียเริ่มมีข้อเสนอเป็นรูปธรรมในการประชุม ASEAN Foreign Ministers' Retreat ที่ Ha Long Bay ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2004

<sup>4</sup> ASEAN Secretariat, “Review of ASEAN Institutional Framework: A Summary”, 2 September 2004

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการอาเซียนได้รวบรวมประเด็นสำคัญต่างๆ สำหรับกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2005 ในเอกสาร Desirable Elements for an ASEAN Charter.

ผลประโยชน์ของประชาคม การส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชน และการให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีลักษณะ rules-based ก็ได้เกิดขึ้น โดยมีการลงนามในกฎบัตรอาเซียนเมื่อปี ค.ศ. 2007 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2008 ในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียนครั้งล่าสุด

### 3.1.3 บทบาทของไทย

ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการสร้างประชาคมอาเซียนตั้งแต่ต้น และได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการช่วยวางรากฐานที่มั่นคงสำหรับประชาคมอาเซียน ในมุมมองของไทยนั้น การสร้างประชาคมอาเซียนเป็นการสร้าง “strategic space” ให้กับไทยในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยอาเซียนจะเป็นทั้งเกราะป้องกันสำหรับไทยจากความกดดัน และอิทธิพลของประเทศที่มีอำนาจสำคัญนอกภูมิภาค อีกทั้งเป็นการสร้างโอกาสในการขยายตลาดการค้าและการลงทุนในภูมิภาคต่อเนื่องจากการริเริ่มเขตการค้าเสรีอาเซียนโดยไทยตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดมีความต่อเนื่องกับนโยบายไทยที่สนับสนุนอาเซียนให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ไทยได้ริเริ่มการก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967

ดังนั้น ในส่วนของการสร้างประชาคมอาเซียน ไทยจึงได้มีบทบาทสำคัญใน 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ

- 1) การยกร่างกฎบัตรอาเซียนให้มีลักษณะที่ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตย การเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชน และผลักดันผลประโยชน์ของประชาคมในระดับภูมิภาค และ
- 2) การยกร่างแผนปฏิบัติการของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

#### บทบาทของไทยในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน

ในเรื่องของการยกร่างกฎบัตรอาเซียนนั้น ไทยได้ยึดแนวทางมาโดยตลอดว่า กฎบัตรอาเซียนจะต้องวางกรอบให้ประชาคมอาเซียนสามารถตอบสนองผลประโยชน์ในระดับภูมิภาค (regional interests) ได้อย่างแท้จริง และส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชน (people's interest) ซึ่งหมายความว่า การยกร่างกฎบัตรอาเซียนจะไม่ใช่เป็นการ codification ของความตกลงต่างๆ และกฎระเบียบต่างๆ ของอาเซียนที่มีอยู่แล้ว หากแต่เป็นการสร้างค่านิยม แนวความคิด และแนวปฏิบัติใหม่ๆ อีกทั้งเป็นการพัฒนาอาเซียนให้มีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศและมีลักษณะที่เป็น rules-based มากยิ่งขึ้น การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนถึงความต้องการของไทยที่จะให้อาเซียนเป็นองค์กรที่สามารถมีบทบาทอย่างจริงจังในการส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชน และช่วยส่งเสริมค่านิยมของไทยไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาธิปไตยหรือเรื่องสิทธิมนุษยชน

ไทยจึงได้เป็นประเทศแรกที่ได้เสนอแนวความคิดในเรื่องของกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2004 ที่มีลักษณะ “progressive” โดยพยายามใช้ประโยชน์จากตัวอย่างของกฎบัตรขององค์การ

ระหว่างประเทศ และในระดับภูมิภาคต่างๆ<sup>6</sup> ประเด็นสำคัญที่ไทยได้เสนอให้เป็น input สำหรับการร่างกฎบัตรอาเซียนคือ การสร้างแนวความคิดว่าอาเซียนควรผลักดันผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ในระดับภูมิภาค แทนที่จะเน้นแต่เพียงผลประโยชน์ระดับชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงอย่างมากในการเจรจาร่างกฎบัตรอาเซียน เนื่องจากว่าหลายประเทศ เช่น เวียดนาม พม่า และลาว ประสงค์ที่จะให้เรื่องของอธิปไตยของชาติและการไม่แทรกแซงในกิจการภายในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ไทยได้ผลักดันมาโดยตลอดเพื่อสร้างหลักการใหม่ของการมีความรับผิดชอบในระดับภูมิภาค ซึ่งไทยมองว่าเป็นวิธีเดียวที่จะช่วยให้อาเซียนเป็นองค์กรในระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังนั้นฝ่ายไทยจึงได้ยกร่าง และผลักดันข้อบทสำคัญต่างๆ ของกฎบัตรอาเซียนในเรื่องนี้เช่น ข้อบทที่ 2,2,b เรื่อง "shared commitment and collective responsibility in enhancing regional peace, security, and prosperity" และที่ 2,2,g เรื่อง "enhanced consultations on matter seriously affecting the common interest of ASEAN" เป็นต้น<sup>7</sup> จนเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศในที่สุด

บทบาทของไทยในการยกร่างแผนปฏิบัติการของประชาคม การเมืองและความมั่นคงของอาเซียน (ASEAN Political-Security Community (APSC) Blueprint)

ในส่วนของการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนนั้น ไทยได้มีส่วนร่วมอย่างมากในการวางรากฐานของประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยการดำเนินภารกิจสำคัญ คือ การยกร่างแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน<sup>8</sup> ซึ่งประเด็นสำคัญที่ไทยมองว่าควรผลักดันในช่วงต้นคือ การสร้างฉันทามติใน เป้าหมาย และ เป้าประสงค์หลักของประชาคมการเมืองและความมั่นคง ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเหมือนกับกรณีประชาคม

<sup>6</sup> กระทบและทีมงานได้รับมอบหมายให้ศึกษากฎบัตรสหประชาชาติ, African Union, Organization of American States และสนธิสัญญาสำคัญต่างๆ ของสหภาพยุโรป ในการเสนอแนวความคิดในเรื่องกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งได้สะท้อนใน Non-Paper ของไทยฉบับแรกในเรื่องกฎบัตรอาเซียน

<sup>7</sup> คณะผู้แทนไทยได้ผลักดันข้อบทดังกล่าวมาโดยตลอดในการประชุมอาเซียนต่างๆ โดยเฉพาะการประชุมคณะทำงานระดับสูงเพื่อยกร่างกฎบัตรอาเซียน

<sup>8</sup> แม้ว่าสิงคโปร์ได้เริ่มการเจรจาการจัดทำร่างแผนงานการจัดตั้งฯ ในช่วงที่สิงคโปร์เป็นประธานอาเซียนในต้นปี ค.ศ.2008 แต่โดยที่อาเซียนได้ตั้งเป้าหมายว่าจะรับรองแผนงานการจัดตั้งฯ ในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียนในปี 2009 คณะผู้แทนไทย จึงได้รับมอบหมาย ให้เป็นผู้ขับเคลื่อนการยกร่างแผนงานการจัดตั้งฯ ตั้งแต่นั้น

เศรษฐกิจอาเซียน<sup>9</sup> เพื่อที่จะเป็นกรอบสำหรับ การกำหนดกิจกรรมสำคัญของอาเซียนที่เป็นรูปธรรม และหลีกเลี่ยงการหาหรือเรื่องประชามการเมืองและความมั่นคงในประเด็นที่ abstract

ในการนี้ คณะผู้แทนไทยจึงได้วางยุทธศาสตร์ ให้ที่ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials' Meetings –SOM) ตกกลงในเรื่องของเป้าหมาย / เป้าประสงค์ ที่ชัดเจนก่อนที่จะดำเนินการเจรจาวางแผนงานการจัดตั้งฯ ซึ่งประเทศไทยได้ประสบผลสำเร็จ ในปี ค.ศ. 2008 ในการประชุม Special SOM ที่ Putrajaya เมื่ออาเซียนได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของไทยที่จะให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง มี 3 เป้าหมายหลักคือ

- 1) Rules-based Community of shared values and norms
- 2) Cohesive, Peaceful, and Resilient Region with shared responsibility for comprehensive security และ

- 3) Dynamic and Outward looking Region in globalized world<sup>10</sup>

ทั้งนี้ ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์ดังกล่าวเพียงเล็กน้อย โดยเพิ่มคำว่า “stable” ในข้อ 2 และ เปลี่ยนคำว่า “globalized” เป็น “increasingly integrated and interdependent world” ในข้อ 3 โดยในที่สุดผู้นำอาเซียนได้รับรองแผนการจัดตั้งฯ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่ ซะอำ-หัวหินในปี ค.ศ. 2009

ผลลัพธ์ของการมีเป้าหมาย / เป้าประสงค์ ที่ชัดเจนในแผนงานการจัดตั้งฯ ตั้งแต่ต้น คือ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มเสนอกิจกรรม และข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของอาเซียนเช่น

- 1) ข้อเสนอของไทยเรื่อง ASEAN Institute for Peace and Reconciliation
- 2) ข้อเสนอของไทยและอินโดนีเซีย เรื่อง ASEAN human rights body หรือ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) ในปัจจุบัน (ซึ่งข้อเสนอนี้ได้พัฒนามาจากแนวความคิดเสนอโดยผู้แทนภาคประชาสังคม กล่าวคือ ASEAN Working Group on Human Rights ซึ่งต่อมาได้เป็น)
- 3) ข้อเสนอของอินโดนีเซีย เรื่อง ASEAN Maritime Forum
- 4) ข้อเสนอของสิงคโปร์ เรื่อง ASEAN dispute settlement mechanism เป็นต้น

<sup>9</sup> ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายและเป้าประสงค์ที่ชัดเจน คือ การสร้าง (1) single market and production base (2) competitive economic region (3) equitable economic development และ (4) integration into the global economy

<sup>10</sup> Summary of agreed goals of the draft APSC Blueprint from Putrajaya SOM as proposed by Thailand, prepared by Singapore ASEAN Chair

ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีส่วนให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง มีรูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีบทบาทเชิงรุกในการช่วยวางรากฐานสำหรับการสร้างประชาคมอาเซียนที่จะสามารถตอบสนอง regional/community interests ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในช่วงที่อาเซียนมีนโยบายในลักษณะที่มีแนวโน้มที่จะ “inward-looking” โดยเน้นการสร้างประชาคม ภายใต้บริบทของภูมิภาค ที่ปราศจากความกดดันจากนอกภูมิภาค

#### แผนภูมิที่ 4 สรุปพัฒนาการอาเซียนในช่วงต้นทศวรรษที่ ค.ศ. 2000-2010

**ช่วงต้นและกลางทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010**

**สถานการณ์ในภูมิภาค**

- Benign Tolerance
- ยอมรับ status quo และบทบาทนำของอาเซียน

**พัฒนาการในการสร้างประชาคมอาเซียน**

- การวางรากฐานของประชาคมอาเซียนที่ institutionalized และ rules-based
- การสร้างโครงสร้างใหม่ของอาเซียน

**บทบาทของไทย**

- ผลักดัน Community and people interests ในกฎบัตรอาเซียน
- กำหนดเป้าประสงค์ของประชาคมการเมืองและความมั่นคงฯ เพื่อเป็นพื้นฐานของการมีประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็ง

**หมายเหตุ:** ในช่วงของต้นทศวรรษที่ ค.ศ. 2000-2010 หากพิจารณาความกดดันจากภายนอกภูมิภาคที่น้อยมาก กอปรความต้องการของอาเซียนที่จะปฏิรูปตนเองเพื่อให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นนั้น อาเซียนจึงได้ดำเนินการนโยบายที่มีลักษณะ inward looking มากขึ้น โดยเน้นการสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งไทยได้ถือโอกาสนี้ผลักดันมติของการสร้างประชาคมอาเซียนที่เป็นประโยชน์ต่อไทย

### 3.2 การบริหารปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค

ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 และต้นทศวรรษปัจจุบัน ในระหว่างที่อาเซียนกำลังเร่งการสร้างประชาคมอาเซียนในทั้ง 3 เสาความร่วมมือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค โดยประเทศที่มีอำนาจนอกภูมิภาคได้เริ่มพยายามสร้างอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้ง ซึ่งมีผลให้สร้างความกดดันต่ออาเซียน ในการนี้ เมื่ออาเซียนได้เผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาเซียนได้ตัดสินใจดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงรุกในเรื่องของการบริหารปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค โดยเน้นการสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่เปิด และมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (inclusive ASEAN-centered regional architecture) และในการนี้ ได้ปรับ priority areas ในเรื่องของยุทธศาสตร์ของการสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งเน้นการสร้างเชื่อมโยงในประชาคมและในภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

#### 3.2.1 การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ในภูมิภาค

มีพัฒนาการสำคัญ 3 ประการในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ที่ได้มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการพัฒนาประชาคมอาเซียน ในช่วงประมาณปี ค.ศ. 2008 จนถึงปัจจุบัน พัฒนาการสำคัญดังกล่าว ประกอบด้วย (1) การที่สหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดี Obama พยายามเพิ่มบทบาทตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2) ความพยายามที่จะ internationalize สถานการณ์ในทะเลจีนใต้ (3) การที่ประเทศนอกภูมิภาคเริ่มเสนอแนวความคิดในเรื่องของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค (regional architecture) ที่ท้าทายความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในโครงสร้างสถาปัตยกรรมนี้ เนื่องจากประเทศดังกล่าวไม่พอใจผลงานของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาค

##### 1) สหรัฐฯ เพิ่มบทบาทของตนในภูมิภาค

ภายใต้นโยบายของประธานาธิบดี Obama ที่ประสงค์จะส่งเสริมปฏิสัมพันธ์มากยิ่งขึ้นระหว่างสหรัฐฯ กับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>11</sup> รัฐมนตรีต่างประเทศ Clinton ของสหรัฐฯ ได้เริ่มดำเนินนโยบายสร้างอิทธิพลของสหรัฐฯ ใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการตอบสนองความต้องการของอาเซียนที่จะพัฒนาความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ ให้ไปสู่ strategic level<sup>12</sup> การลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and

<sup>11</sup> รัฐบาลสหรัฐฯ เริ่มประกาศในช่วงสมัยของ ประธานาธิบดี Obama ว่า สหรัฐฯ ไม่เป็นเพียง Pacific power แต่เป็น resident power ของเอเชีย-แปซิฟิก โดยใช้เวทีสำคัญเช่น Shangri-La Dialogue ที่สิงคโปร์ในปี ค.ศ. 2009

<sup>12</sup> สหรัฐฯ ระมัดระวังที่จะเปลี่ยน enhanced partnership กับอาเซียนให้เป็น strategic partnership สืบเนื่องจากความกังวลเรื่องนัยทางทหารของการเป็น Strategic partner กับอาเซียน (หมายเหตุ: การสนทนากับเจ้าหน้าที่อาวุโสกระทรวงต่างประเทศ และ กระทรวงกลาโหม สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2010)



Cooperation in Southeast Asia -- TAC) การริเริ่มแนวความคิดและกรอบความร่วมมือ Lower Mekong Initiative (LMI) การสนับสนุนการพัฒนาของประชาคมอาเซียนในภาพรวม และการสนับสนุนกรอบความร่วมมือของ อาเซียนต่างๆ โดยเฉพาะ ASEAN Regional Forum (ARF) และสำคัญที่สุด การที่สหรัฐฯ ตัดสินใจเข้าร่วมเวที East Asia Summit (EAS) ซึ่งเป็น 1 ใน 2 กรอบความร่วมมือในเอเชีย-แปซิฟิก ที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เข้าร่วมเป็นประจำทุกปี<sup>13</sup>

ในหลักการ การที่สหรัฐฯ กลับมามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์แบบสร้างสรรค์เป็นพัฒนาการที่เป็นบวกต่ออาเซียนและการสร้างประชาคมอาเซียนในภาพรวม เนื่องจากได้สร้าง strategic options ให้อาเซียนมากยิ่งขึ้นในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาคอื่นๆ เช่น จีนและญี่ปุ่น อีกทั้งสหรัฐฯ ได้ให้ความสำคัญกับความสำเร็จของประชาคมอาเซียนในฐานะองค์การภูมิภาคที่จะช่วยส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม enhanced engagement ของสหรัฐฯ กับอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะมีลักษณะที่ uni-dimensional กล่าวคือ สนับสนุนมิติด้านการเมือง ความมั่นคง และด้านยุทธศาสตร์ เป็นหลัก แม้ว่าสหรัฐฯ จะพยายามขจัดภาพนี้โดยการส่งเสริมความร่วมมือในเรื่องของการพัฒนาโดยผ่าน LMI เป็นต้น แต่มีหลายฝ่ายวิเคราะห์ว่า แท้ที่จริงแล้ว LMI เป็นความพยายามของสหรัฐฯ ที่จะทราบพัฒนาการล่าสุดของการดำเนินการของประเทศนอกภูมิภาคอื่นๆ ในกลุ่มแม่น้ำโขง และเป็นการคานอิทธิพลของจีนในพื้นที่นี้<sup>14</sup> นอกจากนี้ ในเรื่องของการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้นนั้น สหรัฐฯ มีนโยบายชัดเจนว่าจะไม่เจรจา FTA กับอาเซียน อีกทั้งไม่เข้าร่วมใน CEPEA (Comprehensive Economic Partnership in East Asia) ภายใต้กรอบของ EAS

ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาคจึงถูกตีความโดยบางประเทศว่า เป็นการพยายาม contain จีนด้วยเหตุผลทางด้านยุทธศาสตร์ และความมั่นคง ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

<sup>13</sup> APEC เป็นอีกเวทีความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เข้าร่วมตั้งแต่ได้ริเริ่มแนวความคิดเรื่อง APEC Economic Leaders' Meeting (AELM) ในสมัยที่ Bill Clinton เป็นประธานาธิบดีและเป็นเจ้าภาพ AELM ครั้งแรกที่ Blake Island ในปี ค.ศ. 1993

<sup>14</sup> แม้ว่าสหรัฐฯ จะประกาศมาโดยตลอดว่าไม่ได้มีวัตถุประสงค์ ที่จะคานจีนในกลุ่มแม่น้ำโขงแต่ จากการสนทนากับฝ่ายกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ยกร่างแนวความคิด LMI ทราบว่า วัตถุประสงค์เดิมของ LMI คือ การเสริมสร้างศักยภาพของเวียดนามเพื่อให้สามารถต่อรองกับจีนได้ในเรื่องความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขง (การหารือที่กรุงวชิงตันในปี ค.ศ. 2009) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ได้พยายามจัดเวทีการหารือกับกลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อพยายามประสานท่าทีเรื่องการให้ความช่วยเหลือ แต่หลายประเทศได้มองว่าเป็นความพยายามของ สหรัฐฯ ที่จะรวบรวมข้อมูลเรื่อง อิทธิพลของประเทศนอกภูมิภาคในพื้นที่นี้

กับพัฒนาการที่สำคัญอีกอันหนึ่ง คือ สถานการณ์ ในทะเลจีนใต้ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะถูก internationalized มากยิ่งขึ้น

## 2) ปัญหาทะเลจีนใต้

สถานการณ์ในทะเลจีนใต้อยู่ในสถานะที่มีความตึงเครียด ในระดับหนึ่งเป็น บางช่วงแต่ไม่ถึงขั้นที่มีการสู้รบหรือปฏิบัติการทางทหาร โดยเฉพาะภายหลังจากที่อาเซียนและ จีนได้ลงนามใน Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DoC) ในปี ค.ศ. 2002 แต่ในปี ค.ศ. 2010 สถานการณ์ในทะเลจีนใต้ ได้มีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้นภายหลังจากที่สหรัฐฯ ประกาศในการประชุม ARF ระดับรัฐมนตรีที่กรุงฮานอยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 ว่า สหรัฐฯ มองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องความมั่นคงในระดับภูมิภาค ที่ประเทศต่างๆ มีสิทธิ์ที่จะมีส่วนร่วมในการป้องกันไม่ให้กระทบภูมิภาค โดยเฉพาะเส้นทางการเดินเรือ และมากกว่านั้น สหรัฐฯ ได้ย้ำว่าการเจรจาในเรื่องเขตทับซ้อนในทะเลจีนใต้ควรยึดตามหลักเกณฑ์ของ UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 ซึ่งทุกประเทศที่อ้างสิทธิเป็นรัฐภาคี<sup>15</sup> โดยหลายประเทศรวมถึงญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และบังกลาเทศ ได้กล่าวสนับสนุนท่าทีสหรัฐฯ จีนได้มี ปฏิกริยาที่รุนแรงมากต่อ intervention ของสหรัฐฯ โดยรัฐมนตรีต่างประเทศจีน ได้คัดลिनใจตอบโต้ โดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นครั้งแรก เพื่อย้ำว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ประเทศผู้อ้างสิทธิ์ สามารถ หาทางออก ร่วมกันได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่ประเทศนอกภูมิภาคจะมาเกี่ยวข้อง<sup>16</sup>

ตั้งแต่เหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นต้นมา ระดับความตึงเครียดในทะเลจีนใต้ ได้มี ระดับสูงขึ้น เนื่องจากทั้งสหรัฐฯ และจีน (รวมถึงประเทศนอกภูมิภาค) มองทะเลจีนใต้เป็นอีกเวที หนึ่งที่สหรัฐฯ และจีนจะแข่งขันกันเพื่อสร้างอิทธิพล นอกจากนี้ มีบางประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ พร้อมทั้งจะดึงสหรัฐฯ ให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในพื้นที่นี้ ซึ่งแม้ว่า สหรัฐฯ ได้ประกาศมาโดยตลอดว่า ไม่ประสงค์ที่จะเข้าข้างฝ่ายใดในเรื่องปัญหาการอ้างอธิปไตยใน ทะเลจีนใต้ แต่นโยบายและการกระทำบ่งบอกว่า สหรัฐฯ พร้อมทั้งจะใช้เวทีทะเลจีนใต้สร้างความ กดดันให้จีน และพยายามสร้างอิทธิพลในอาเซียนในเวลาเดียวกัน<sup>17</sup>

<sup>15</sup> คำกล่าวของนาง Hilary Clinton รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ ในที่ประชุม ARF ที่กรุงฮานอย เดือน กรกฎาคม ค.ศ. 2010

<sup>16</sup> คำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศจีนยี่ถึง 7 เหตุผลสำคัญที่ประเทศนอกภูมิภาคไม่ควรทำให้ทะเลจีนใต้เป็น ปัญหาในระดับภูมิภาค

<sup>17</sup> ผู้แทนสหรัฐฯ ได้พยายามทาบทามผู้แทนประเทศสมาชิกอาเซียน ในเวที Track II ในช่วงปี ค.ศ. 2009 เกี่ยวกับ ความเหมาะสมที่จะให้เรื่องทะเลจีนใต้เป็นเรื่องความมั่นคงในกรอบ ARF เพื่อเพิ่มบทบาทของ ARF ในการแก้ไข ปัญหาความท้าทายในภูมิภาค

ดังนั้น แม้ว่าหลายประเทศอาเซียนพยายามที่จะจำกัด scope ของปัญหาทะเลจีนใต้และไม่ให้เรื่องนี้เป็นปัญหาที่ถูก internationalize โดยเร่งให้มีความคืบหน้าในกรอบอาเซียน-จีน ไม่ว่าจะมีการนำ DoC มาปฏิบัติอย่างเป็นทางการหรือการจัดทำ Code of Conduct ในทะเลจีนใต้ แต่หากทั้งจีนและสหรัฐฯ (โดยได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นและออสเตรเลีย) มองทะเลจีนใต้เป็นเวทีที่ต้องมีการแข่งขันระหว่างกันมากขึ้น บทบาทของอาเซียนในทะเลจีนใต้ก็จะถูก marginalized ในที่สุด ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่ออาเซียน

3) ข้อเสนอแนวคิดโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่ทำทลายความเป็นศูนย์กลางอาเซียน

พัฒนาการสำคัญในภูมิภาคที่สร้างความกดดันให้กับอาเซียนอีกประการหนึ่ง ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ.2000 – 2010 คือความพยายามของบางประเทศ โดยเฉพาะออสเตรเลีย ที่จะสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ในภูมิภาค ที่จะมาทดแทนกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่อาเซียน ได้จัดตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ARF หรือ EAS ซึ่งข้อเสนอที่ได้สร้างปัญหามากที่สุดให้กับอาเซียนคือข้อเสนอ Asia-Pacific community (APc) ของ นาย Kevin Rudd อดีตนายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย โดย APc จะเป็นกรอบความร่วมมือใหม่ ประกอบด้วยประเทศสำคัญในภูมิภาค เช่น สหรัฐฯ ออสเตรเลีย จีน ญี่ปุ่น อินเดีย อินโดนีเซีย รัสเซีย เป็นต้น แต่ไม่มีอาเซียน ทั้งนี้ ภารกิจหลักของกรอบความร่วมมือนี้คือการสร้างกลไกเพื่อเผชิญหน้ากับปัญหาท้าทายระดับภูมิภาคที่สำคัญ เช่น ความมั่นคงทางทะเล การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (WMD) เป็นต้น<sup>18</sup> ซึ่งในที่สุดแล้ว APc จะเข้ามาแทนที่กลไกอาเซียนต่างๆ เช่น ARF และ EAS

ญี่ปุ่นได้มีข้อเสนอใหม่เช่นกัน โดยมองว่าความร่วมมือระหว่างจีนกับญี่ปุ่น ควรเป็น core ของ East Asia Cooperation แทนอาเซียนซึ่งมีกลไกความร่วมมือกับจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้กรอบ อาเซียน +3<sup>19</sup>

### 3.2.2 ปฏิกริยาของอาเซียนต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในภูมิภาค

ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000 – 2010 อาเซียนกำลังอยู่ในขั้นตอนสุดท้ายที่จะสร้างพื้นฐาน สำหรับประชาคมอาเซียน โดยการจัดทำกฎบัตรอาเซียนและแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาคมในอีก 2 เสา ความร่วมมือ แต่เมื่ออาเซียนเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ในภูมิภาค ซึ่งได้สร้างความกดดันให้กับอาเซียนโดยตรง อาเซียนจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์เพื่อสามารถควบคุมสถานการณ์ในภูมิภาคให้อำนวยต่อการ

<sup>18</sup> Australian proposals ที่เสนอในการสัมมนา Asia-Pacific a community for the 21<sup>st</sup> century ที่นคร Sydney วันที่ 4-5 ธันวาคม ค.ศ. 2009 โดยเฉพาะถ้อยแถลงของนาย Kevin Rudd

<sup>19</sup> Extract Press Release ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น วันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2010

สร้างประชาคมอาเซียนอย่างต่อเนื่องต่อไป ในการนี้ อาเซียนได้ดำเนิน 2 กลยุทธ์ เพื่อตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในภูมิภาค ดังนี้

(1) กลยุทธ์ ที่ 1 คือการเสริมสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่เปิดและมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (inclusive ASEAN-centered regional architecture) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประเทศนอกภูมิภาคคงไว้ซึ่งความมั่นใจในกลไกของอาเซียนที่จะแก้ไขปัญหาความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาค

(2) กลยุทธ์ ที่ 2 คือการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียนอย่างจริงจัง และทำให้อาเซียนมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อสามารถเป็นประชาคมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และที่สามารถบริหารการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคในลักษณะที่คงไว้ซึ่ง autonomy ของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และความเป็น leading role ของอาเซียนในการพัฒนา regional architecture

กลยุทธ์ ที่ 1: การเสริมสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่เปิดและมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง

ในส่วนของกลยุทธ์ที่ 1 นั้น อาเซียนได้เร่งการปรับปรุงกลไกของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับประเทศนอกภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการประชุมอาเซียน +1 อาเซียน +3 ARF หรือการประชุม EAS เพื่อให้กลไกดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคความท้าทายของภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศนอกภูมิภาคหันมาร่วมมือกับกลไกอาเซียนและลดความน่าสนใจของ alternative versions ของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค เสนอโดยออสเตรเลีย และ ญี่ปุ่น

ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ใหม่ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในภูมิภาค ซึ่งสิงคโปร์ได้มีบทบาททรงยุทธศาสตร์ดังกล่าวตอนต้น แต่ภายใต้การเป็นประธานของไทย อาเซียนได้ปรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้มีลักษณะ comprehensive มากยิ่งขึ้น ซึ่งในที่สุด อาเซียนได้ตกลงในยุทธศาสตร์ ASEAN Work Plan on Maintaining and Enhancing ASEAN Centrality ในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งเสนอแนะให้อาเซียน

(1) เร่งการสร้างประชาคมอาเซียน รวมทั้งสร้างระบบการระดมทุนและทรัพยากรภายในภูมิภาคแทนที่จะพึ่งพาการสนับสนุนจากนอกภูมิภาค และ

(2) เสริมสร้างกลไกปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค โดยเฉพาะโครงสร้างความสัมพันธ์ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง<sup>20</sup>

<sup>20</sup> เอกสาร ASEAN Work Plan on Maintaining and Enhancing ASEAN Centrality ซึ่งยกร่างโดยไทย ได้รับการรับรอง โดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนใน ปี ค.ศ. 2009

แนวความคิดสำคัญที่สุดที่อาเซียนได้ดำเนินการเพื่อลดความกดดันจากนอกภูมิภาค คือการดึงสหรัฐฯ และรัสเซียมาเข้าร่วมกรอบความร่วมมือที่อาเซียนได้จัดตั้งขึ้นเพื่อคงไว้ซึ่ง inclusive ASEAN-centered regional architecture ในการนี้ อาเซียนได้ประสบผลสำเร็จในการดึงสหรัฐฯ และ รัสเซีย เข้าร่วมในการประชุม EAS ซึ่งมีผลให้แนวความคิดเรื่อง APc ของออสเตรเลีย และ EAC ของญี่ปุ่น ตกไปโดยปริยาย<sup>21</sup> และบังคับให้ประเทศนอกภูมิภาคอื่นๆ ยอมรับและสนับสนุน กลไกความร่วมมือของอาเซียนในภูมิภาค

นอกจากนี้ อาเซียนได้จัดตั้งกลไกความร่วมมือใหม่ในภูมิภาคเช่นกลไก ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM) Plus ซึ่งดึงรัฐมนตรีกลาโหมจาก 8 ประเทศนอกภูมิภาคสำคัญๆ มาร่วมกับอาเซียนเพื่อหามาตรการที่ฝ่ายทหารสามารถทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาในภูมิภาค เช่น ความมั่นคงทางทะเล และการบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

### กลยุทธ์ ที่ 2: การส่งเสริมให้ประชาคมอาเซียนมี added value มากยิ่งขึ้น

ในส่วนของกลยุทธ์ที่ 2 นั้น อาเซียนได้เร่งการดำเนินการต่างๆ เพื่อนำให้ jigsaw ต่างๆ ของประชาคมอาเซียนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียน มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ประเทศนอกภูมิภาคมีความเชื่อมั่นในประชาคมอาเซียนมากขึ้น

ในการนี้ อาเซียนได้เร่งการจัดทำ dispute settlement mechanism ของอาเซียน การเร่งให้อาเซียนมีลักษณะเป็น rules-based organization มากยิ่งขึ้น เช่นการสนับสนุนให้สำนักเลขาธิการอาเซียนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในเรื่องของการตีความกฎบัตรอาเซียน การเสริมสร้างความสามารถของอาเซียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยส่งเสริมให้ศูนย์ ASEAN Humanitarian Assistance Centre ที่กรุงจาการ์ตา สามารถเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง และ การเร่งการสร้าง single market and production base โดยการนำ ASEAN Single Window มาปฏิบัติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การปรับยุทธศาสตร์สำคัญที่สุดของอาเซียนในเรื่องของการปรับตัวของประชาคมอาเซียน คือการริเริ่มยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงในอาเซียนและในภูมิภาค (ASEAN and regional connectivity) ซึ่งเป็นข้อริเริ่มของไทยที่จะมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดในช่วงต่อไป

### **3.2.3 บทบาทของไทย**

ในช่วงที่อาเซียนพบกับแรงกดดันจากพัฒนาการในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาค การเผชิญหน้ากันระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในทะเลจีนใต้ และการเสนอแนวความคิดใหม่ๆ ในเรื่อง regional architecture ที่ท้าทายความเป็นศูนย์กลางของ

<sup>21</sup> ก่อนหน้านี้ อาเซียนยังไม่มีฉันทามติว่า regional architecture ของอาเซียน จะเป็นรูปแบบใด โดยสิงคโปร์เสนอข้อจัดตั้งกลไกใหม่คือ ASEAN +8 ส่วนไทยและประเทศอาเซียนอื่นๆ มองว่า การขยาย EAS น่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด

อาเซียน ไทยได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาคมอาเซียนปรับตัวเอง เพื่อสามารถมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นในการบริหารความท้าทายจากประเทศนอกภูมิภาค เนื่องจากนโยบายของไทยมองว่า การสร้างประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งและมีบทบาทใน inclusive ASEAN-centered regional architecture เป็น priority issue สำหรับอาเซียนและเป็นเงื่อนไขของการที่ประเทศนอกภูมิภาคจะมีความเชื่อมั่นว่า ประชาคมอาเซียนจะไม่เป็นเพียงแต่เวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หากแต่เป็นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาและความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาคอย่างแท้จริง

ในส่วนของการสร้าง inclusive ASEAN-centered regional architecture เพื่อเป็นกรอบการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาค (framework for regional order) และ rules of the game สำหรับให้ประเทศนอกภูมิภาคมา engage กับอาเซียน “on ASEAN’s terms” นั้น ประเทศไทยได้ส่งเสริมการสร้าง value-added ให้กับกรอบความร่วมมือในภูมิภาคของอาเซียนที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ประเทศนอกภูมิภาคหันกลับมาให้ความสนใจต่ออาเซียนและกลไกอาเซียน อีกทั้งพยายามจัดรูปแบบของการ engage ของสหรัฐฯ กับภูมิภาค เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความสัมพันธ์อาเซียน-จีน และความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ

ด้วยเหตุผลนี้ ไทยจึงได้ดำเนิน 2 เรื่องควบคู่กันไป กล่าวคือ สร้างรูปแบบ inclusive ASEAN-centered regional architecture ที่อำนวยความสะดวกในการสร้างความสมดุลในความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ-จีน และการส่งเสริมให้สหรัฐฯ engage กับอาเซียนมากยิ่งขึ้นในเชิงสร้างสรรค์

ในการปรับปรุง regional architecture ไทยได้เสนอมาตรการ 2 เรื่อง เรื่องแรกคือการขยายสมาชิกภาพของ EAS ให้รวมถึงสหรัฐฯ และรัสเซีย และให้ EAS เริ่มมี strategic dialogue on strategic issues แทนที่จะเป็นเพียงเวทีสำหรับส่งเสริมความร่วมมือตามรายสาขา<sup>22</sup> ซึ่งมีผลให้สหรัฐฯ และรัสเซียมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ใน EAS และทำให้ประเทศอื่นๆ หันมาสนับสนุน EAS มากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกัน ไทยก็ได้ส่งเสริมให้สหรัฐฯ มีความร่วมมือที่สร้างสรรค์กับกลไกอาเซียนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อให้สหรัฐฯ เป็นรัฐภาคีสถิติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ TAC (ซึ่งจีนได้ตั้งข้อสังเกตว่า เป็น

<sup>22</sup> ท่าทีไทยในเรื่องนี้ได้เสนอต่อที่ประชุมอาเซียนในระดับรัฐมนตรีและผู้นำตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 และได้เป็นยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องของอาเซียนในปี ค.ศ. 2011 (ASEAN Strategy for an expanded EAS)

ครั้งแรกที่สหรัฐฯ ขอมลลงนามในสนธิสัญญาที่สร้าง regional order)<sup>23</sup> หรือการปรับโครงสร้างกลไก ARF ให้มีความสามารถแก้ไขปัญหาภูมิภาคมากยิ่งขึ้น<sup>24</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ไทยได้มีบทบาทนำอย่างชัดเจน ซึ่งมีผลให้อาเซียนปรับปรุง priorities ในเรื่องของการสร้างประชาคมอาเซียนและยุทธศาสตร์ในการดำเนินปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค คือการริเริ่มแนวความคิดเรื่องความเชื่อมโยงในอาเซียนและในภูมิภาค (enhanced ASEAN and regional connectivity) ซึ่งเรื่องนี้เป็นกรวาง strategic positioning ของไทยในอาเซียนที่เป็นประโยชน์ต่อไทยและในเวลาเดียวกันได้เพิ่ม value-added ของประชาคมอาเซียน

จากมุมมองของไทยนั้น การสร้างความเชื่อมโยงในอาเซียนและภูมิภาคจะทำให้ประชาคมอาเซียนมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศนอกภูมิภาค gravitate มาหาอาเซียนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การส่งเสริมความเชื่อมโยง โดยเฉพาะในมิติของการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับประชาชน จะช่วยให้ประชาคมอาเซียนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือการส่งเสริม ASEAN and regional connectivity เกื้อหนุนต่อผลประโยชน์ของไทยในระยะยาว สืบเนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทย ซึ่งเป็นทางผ่านของเส้นทางคมนาคมทางบกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ไทยได้เสนอแนวความคิดเรื่องการส่งเสริมความเชื่อมโยงในอาเซียนและภูมิภาคครั้งแรกในช่วงการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่ภูเก็ตเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2009 ซึ่งไทยได้ผลักดันให้เรื่องนี้เป็นยุทธศาสตร์อาเซียน<sup>25</sup> โดยอาเซียนได้เห็นชอบกับแนวความคิดของไทยและได้รับรอง Master Plan on ASEAN Connectivity ที่ตั้งบนพื้นฐานของเอกสารแนวความคิดของไทยในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010

การส่งเสริมให้ยุทธศาสตร์ ASEAN and regional connectivity เป็น priority strategy ของอาเซียนในการสร้างประชาคมอาเซียนเพื่อดึงให้ประเทศนอกภูมิภาคเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับอาเซียน “on ASEAN’s terms” มากยิ่งขึ้น ได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง อันเห็นได้จากการที่จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย และสหรัฐฯ เริ่มพิจารณาโครงการในเรื่องของ

<sup>23</sup> ข้อสังเกตของคณะผู้แทนจีนในช่วงพิธีลงนามสนธิสัญญา TAC โดยสหรัฐฯ ที่ภูเก็ตในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2009

<sup>24</sup> ARF Vision Statement 2009 ซึ่งยกร่างโดยไทย

<sup>25</sup> แนวความคิดของไทยปรากฏในเอกสาร Possible Approaches Towards Enhancing Regional Connectivity - A Preliminary View - January 2010

connectivity กับอาเซียนมากยิ่งขึ้น<sup>26</sup> นอกจากนี้ เมื่อไทยเริ่มเสนอแนวคิดเรื่อง connectivity beyond ASEAN ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกหรือระหว่างอาเซียนกับภูมิภาคอื่นๆ ประเทศนอกภูมิภาคเริ่มที่จะมองอาเซียน ไม่ใช่แค่เป็นเพียง single market and production base สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากแต่สามารถเป็นฐานในการส่งออก ไปภูมิภาคอื่นๆ ด้วย

โดยสรุป เรื่อง connectivity ได้ช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน perception ในอาเซียนจากประเทศนอกภูมิภาค โดยประเทศดังกล่าวเริ่มมองอาเซียนเป็น potential strategic partner มากยิ่งขึ้น และมีความเชื่อมั่นว่าประชาคมอาเซียนจะสามารถบริหารจัดการความท้าทายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

#### แผนภูมิที่ 5 สรุปพัฒนาการในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 ถึงปัจจุบัน

##### **ช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 ถึงปัจจุบัน**

##### **สถานการณ์ในภูมิภาค**

- การเพิ่มบทบาทของสหรัฐฯ
- ปัญหาในทะเลจีนใต้
- Alternate versions of regional architecture

##### **พัฒนาการในการในอาเซียน**

- การปรับปรุง inclusive ASEAN-centered regional architecture
- การเร่งการสร้างประชาคมอาเซียน

##### **บทบาทของไทย**

- การส่งเสริม expanded East Asia Summit และ revitalized ARF
- การส่งเสริม ASEAN and regional connectivity

**หมายเหตุ :** ในช่วงดังกล่าว อาเซียนได้พบกับแรงกดดันสูงจากนอกภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันระหว่างจีนกับสหรัฐฯ หรือความพยายามของออสเตรเลียที่จะสร้างกฎระเบียบใหม่ในภูมิภาค ดังนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องดำเนินการเร่งสร้างประชาคมอาเซียน ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างบทบาทของอาเซียนในปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อต้านความกดดันจากนอกภูมิภาค ซึ่งไทยได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายปรับตัวของอาเซียนในช่วงนี้เช่นกัน

<sup>26</sup> ในช่วงปี ค.ศ. 2010-2011 ประเทศคู่เจรจาต่างๆ ของอาเซียน ได้เสนอโครงการความร่วมมือในเรื่องของ connectivity ในที่ประชุมระดับผู้นำหรือรัฐมนตรี



## บทที่ 4

### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลของการศึกษา

ในช่วงต้นทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชีย-แปซิฟิก มีลักษณะที่มีเสถียรภาพโดยประเทศที่มีอำนาจนอกภูมิภาคไม่ได้พยายามสร้างความกดดันให้กับอาเซียน หากแต่พร้อมที่จะรับ status quo แม้ประเทศดังกล่าวมองว่าอาเซียนและกลไกอาเซียนต่างๆ ยังไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาคอย่างดีเท่าที่ควร โดยสรุปคือประเทศนอกภูมิภาคมีทัศนคติและท่าทีต่ออาเซียนในลักษณะ benign tolerance ในช่วงดังกล่าว ในส่วนของอาเซียนเองนั้น ก็มีเสถียรภาพพอสมควร โดยไม่ได้มีปัญหารุนแรงที่ร้ายแรงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ในสถานะเช่นนี้ โดยที่อาเซียนไม่ได้พบกับแรงกดดันจากภายนอกหรือภายในอาเซียนนั้น อาเซียนจึงมีโอกาสและเวลาที่จะพยายามสร้างวิสัยทัศน์ในเรื่องภายในที่สำคัญสำหรับอาเซียน กล่าวคือ การพัฒนาวิสัยทัศน์และการวางรากฐานของการเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งในช่วงดังกล่าวอาเซียนได้เริ่มพิจารณาอย่างจริงจังเกี่ยวกับการสร้างประชาคมอาเซียนในทั้ง 3 เสาความร่วมมือ การยกร่างกฎบัตรอาเซียน การพิจารณาให้อาเซียนเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศและการปรับปรุงกลไกอาเซียนต่างๆ เพื่อให้อาเซียนก้าวไปสู่การเป็นประชาคมที่ rules-based มีประสิทธิภาพและมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น ในช่วงนี้ อาเซียนสามารถมีข้อเสนอแนะในเรื่องภายในอาเซียนที่ค่อนข้าง revolutionary เช่น การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR) และกลไกระงับข้อพิพาทในอาเซียน เป็นต้น

ในทางกลับกัน สถานการณ์ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 ประมาณช่วงปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นไป ได้เริ่มเปลี่ยนแปลง โดยประเทศนอกภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ จีน หรือออสเตรเลีย เริ่มที่จะสร้างความกดดันให้กับอาเซียนมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการต่างๆ นอกจากนี้ ประเทศนอกภูมิภาคเริ่มมองว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเวทีที่สำหรับการแข่งขันเพื่อแย่งผลประโยชน์ระหว่างกัน อีกทั้งเริ่มมองว่ากลไกต่างๆ ของอาเซียนที่มีอยู่ไม่สามารถที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศนอกภูมิภาคได้เปลี่ยนทัศนคติต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จาก benign tolerance เป็น impatience และมีพัฒนาการต่างๆ ที่มีผลสร้างแรงกดดันให้กับอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น (1) การเผชิญหน้ามากยิ่งขึ้นระหว่างสหรัฐฯ (ซึ่งพยายาม reclaim บทบาทตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) และจีน (ซึ่งมองตนเป็น established dominant power ในภูมิภาคนี้และระแวงความพยายามของประเทศใดที่จะปิดล้อมหรือ contain จีน) และ (2) การที่หลายประเทศพยายามมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค (regional architecture) ที่ไม่รับความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ในเวลาเดียวกันอาเซียนมีความมั่นใจในตนเองมากยิ่งขึ้นจากความคืบหน้าในเรื่องการสร้างประชาคมอาเซียน

ดังนั้น สืบเนื่องจากสถานะที่มีแรงกดดันจากภายนอกและความเข้มแข็งในระดับหนึ่งภายใน อาเซียนจึงพร้อมที่จะตอบโต้กับแรงกดดันจากภายนอกโดยการปรับนโยบายต่อโลกภายนอกและภายในอาเซียนเองโดยการปรับปรุงกลไกระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและดึงสหรัฐฯ และรัสเซียเข้ามาอยู่ใน inclusive ASEAN-centered regional architecture อย่างเต็มรูปแบบ

ในเวลาเดียวกัน อาเซียนได้พยายามสร้าง added value ให้กับประชาคมอาเซียนโดยการส่งเสริม ASEAN and regional connectivity ให้เป็นยุทธศาสตร์อันดับต้นของเอเชีย ซึ่งยุทธศาสตร์นี้เป็นการ “ชิงปิ่นนัดเดียว ได้นกสองตัว” โดย (1) เป็นการช่วยดึงให้ประเทศนอกภูมิภาคมา engage กับอาเซียนและยอมรับ inclusive ASEAN-centered regional architecture เพื่อลดแนวโน้มของการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศนอกภูมิภาค และ (2) เป็นการช่วยสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียนให้ เป็น integrated community ที่มีทั้ง resilience และ competitiveness มากยิ่งขึ้นในเวลาเดียวกัน

พัฒนาการของอาเซียนในการสร้างประชาคมอาเซียนในทศวรรษ ค.ศ. 2000-2010 และ response ของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงใน regional context ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นตัวอย่างของ Rosenau model ในเรื่องของ state adaptation ที่มาประยุกต์ใช้กับองค์กรเช่นอาเซียน ในการนี้ ในช่วงที่ไม่มีความกดดันจาก regional environment และไม่มีความกดดันจากภายในรัฐหรือองค์กรที่จะต้อง dominate regional environment รัฐหรือองค์กรนั้นมีแนวโน้มที่จะเน้นเรื่องภายในมากกว่าเรื่องภายนอก

แต่เมื่อสถานการณ์ในภูมิภาค เริ่มมี dynamics มากยิ่งขึ้นและส่งผลให้มีการกดดันอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอาเซียนเองเริ่มมีความมั่นใจในตนเองสืบเนื่องจากกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนในหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งมีผลให้อาเซียนมี regional resilience ที่สูงขึ้น จึงทำให้อาเซียนพร้อมที่จะตอบโต้กับความกดดันดังกล่าวตาม model ของ Rosenau โดยในสถานะเช่นนี้ รัฐหรือองค์กรจะพยายามหาวิธีการต้านความกดดันจากภายนอกโดยได้รับแรงหนุน

จากภายใน โดยมี response ที่ interactive กับ external environment แทนที่จะยอมแพ้โดยการมี response ในลักษณะ acquiescence

บทเรียนที่ได้รับจากการวิเคราะห์พัฒนาการการสร้างประชาคมอาเซียนภายใต้ regional context ที่เปลี่ยนแปลงใน 10 ปี ที่ผ่านมามีการที่นโยบายภายนอกของอาเซียนในเรื่องการบริหารปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการสร้าง regional architecture และนโยบายภายในของอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างประชาคมอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2015 มีความเกี่ยวโยงระหว่างกันอย่างเห็นได้ชัดและมีผลกระทบต่อซึ่งกันและกันจนบางทียากที่จะแยกออกจากกัน การมีประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งจะส่งผลสำคัญต่อการบริหารปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค ส่วนยุทธศาสตร์ของอาเซียนในเรื่องของ ASEAN and regional connectivity เป็นทั้งยุทธศาสตร์ภายนอกและยุทธศาสตร์ภายในอาเซียน เป็นต้น

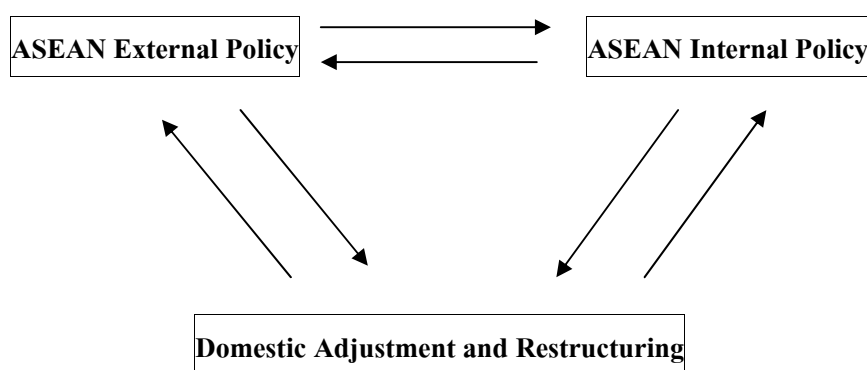
ในส่วนของบทบาทไทยในการขับเคลื่อนพัฒนาการในอาเซียนนั้น เห็นได้ชัดว่า ไทยมีบทบาทที่ proactive ในเรื่องของการสร้างประชาคมอาเซียน แต่บทบาทของไทยจะมีลักษณะ leading role มากขึ้นในเรื่องของการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาคเช่นในเรื่องของ regional architecture และในเรื่องของ ASEAN and regional connectivity

เหตุผลที่บทบาทของไทยมีลักษณะดังกล่าวอาจสืบเนื่องจากการที่การสร้างประชาคมอาเซียนมีนัยต่อการปรับนโยบายแลโครงสร้างภายในประเทศสูง ซึ่งรวมถึงเรื่องการค้าและออกกฎหมายรองรับความตกลงอาเซียนต่างๆ และความตกลงระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ดังนั้น แม้ว่าฝ่ายไทยจะสามารถมีบทบาทที่ proactive ในการเจรจาเรื่องการสร้างประชาคมอาเซียนในเวทีอาเซียนก็ตาม แต่โดยที่หลายประเด็นมีนัยต่อการดำเนินการภายในประเทศ ซึ่งมีขั้นตอนและปัญหาอุปสรรคในมิติต่างๆ การที่ไทยจะมีข้อเสนอแนะที่ revolutionary ในเรื่องของการสร้างประชาคมอาเซียนหรือมีบทบาท leading role ในการผลักดันข้อเสนอแนะที่จะต้องนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างสูงและรวดเร็วภายในประเทศเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ซึ่งมีผลให้ฝ่ายไทยไม่สามารถเล่นบทบาทนำได้อย่างเต็มตัว

ในทางกลับกัน การที่ไทยสามารถเล่นบทบาท leading role ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์กับประเทศนอกภูมิภาคเช่นในเรื่องของการผลักดัน inclusive ASEAN-centered regional architecture หรือในเรื่องของ connectivity ภายในอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับนอกภูมิภาคน่าจะสืบเนื่องจากการที่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้มีนัยที่สำคัญต่อการดำเนินการภายในประเทศหรือในกรณีของ connectivity มีการดำเนินการภายในประเทศในระดับหนึ่งอยู่แล้ว

ปัญหาดังกล่าวสำหรับฝ่ายไทยจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนโยบายภายนอกและภายในของอาเซียนที่จะมีนัยต่อเรื่องภายในประเทศของไทยจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งประเทศไทยจะต้องหาวิธีการที่จะสามารถเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายของไทยในอาเซียนกับนโยบายภายในประเทศของไทยที่จะรองรับนโยบายอาเซียนและพันธที่ไทยมีต่ออาเซียนโดยเร็ว

**แผนภูมิที่ 6** ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของไทยต่ออาเซียนและการดำเนินนโยบายภายในของไทยเพื่อรองรับนโยบายไทยต่ออาเซียน



**หมายเหตุ :**

*ASEAN External Policy:* นโยบายอาเซียนต่อประเทศนอกภูมิภาคซึ่งรวมถึงการสร้าง inclusive and ASEAN-centered regional architecture

*ASEAN Internal Policy:* การสร้างประชาคมอาเซียน

*Domestic Adjustment and Restructuring:* การปรับนโยบายและโครงสร้างภายในของไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ของอาเซียน

**4.2 ข้อเสนอแนะ**

ในการนี้ ฝ่ายไทยจะต้องหาระบบการประสานงานภายในประเทศที่สามารถมีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ (effective interface) ระหว่างการดำเนินนโยบายภายในกรอบอาเซียน โดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนกับการดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อรองรับหรือขับเคลื่อนการสร้างประชาคมอาเซียน ปัจจุบัน แม้ว่าไทยจะมีคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติที่ครอบคลุมทุกหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องของนโยบายอาเซียน แต่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจะเน้นการประสานข้อมูลและทำทีในเรื่องต่างๆ ทั้งในกรอบอาเซียน และการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก แต่มิได้มีความรับผิดชอบในเรื่องของการปรับนโยบาย

และโครงสร้างภายในประเทศที่จะรองรับกับการพัฒนาประชาคมอาเซียนที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น ปัจจัยสำคัญอีกอันหนึ่งคือในปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่อันใดในเรื่องภายในประเทศ

ดังนั้น หากฝ่ายไทยประสงค์จะรักษาบทบาทของไทยในเวทีอาเซียน ซึ่งนโยบายและกิจกรรมอาเซียนต่างๆ จะมีนัยต่อนโยบายและโครงสร้างภายในของไทยมากยิ่งขึ้นในอนาคต จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงกลไกการประสานงานภายในประเทศเพื่อที่จะสามารถสร้าง effective synergy ในการดำเนินการของไทยในทั้ง 2 เรื่อง กล่าวคือ (1) การขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ของอาเซียนในเวทีอาเซียนและ (2) การขับเคลื่อนภายในประเทศเพื่อรองรับกับวิวัฒนาการในประชาคมอาเซียน ซึ่งในการนี้ฝ่ายไทยอาจจะต้องพิจารณาปรับกลไกการประสานงานภายในประเทศแบบใหม่ที่ครอบคลุมการดำเนินการในกรอบอาเซียนและการดำเนินการภายในประเทศ โดยอาจพิจารณาใช้กลไกการประสานงานเรื่องการบริหารจัดการน้ำของไทยเป็นตัวอย่าง ซึ่งปัจจุบันมี 2-3 คณะกรรมการที่ต้องประสานงานอย่างใกล้ชิด นำโดย

(1) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเป็นกลไกกำหนดนโยบาย (policy-level coordinating body)

(2) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธานและรับผิดชอบเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการ (tactical level coordinating body)

(3) สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น single command ในการบริหารจัดการน้ำในช่วงวิกฤติ กล่าวคือเป็น operational organization ที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ได้กำหนดมา และ

(4) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องการบริหารจัดการน้ำ (advisory body)

หากใช้ model นี้เป็นแนวทางในการสร้างกลไกประสานงานเรื่องอาเซียนของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างการประสานงานเรื่องนโยบายอาเซียนในเวทีอาเซียนกับการประสานงานภายในประเทศเพื่อรองรับนโยบายอาเซียนและเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ฝ่ายไทยอาจต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกลไกประสานงานอาเซียนดังนี้

(1) ยกกระดับคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติให้เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้เป็น policy level coordinating body (เหมือนกับ กนอช.) และขยายอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมนโยบายอาเซียน ทั้งในเวทีอาเซียนและการดำเนินการภายในประเทศ

(2) ตั้งคณะกรรมการนำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพื่อประสานนโยบายอาเซียนและการสร้างประชาคมอาเซียนในเวทีอาเซียนและต่างประเทศ (tactical level coordinating body 1)

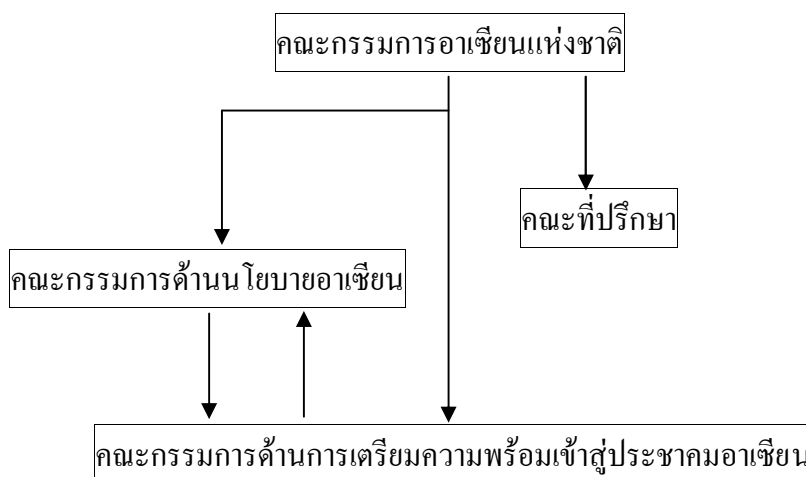
(3) ตั้งคณะกรรมการนำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม เพื่อประสานงานเรื่องการรองรับนโยบายอาเซียนและการปรับกฎหมายและโครงสร้างภายในประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (tactical level coordinating body 2)

(4) ตั้งคณะที่ปรึกษาประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้คำปรึกษาในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนให้กับคณะกรรมการระดับชาติ

(5) ใช้ประโยชน์จากการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยผลักดันประเด็นสำคัญต่างๆ ที่คณะกรรมการระดับชาติไม่สามารถขับเคลื่อน โดยอาจเป็นลักษณะของการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัยพิเศษ

ทั้งนี้ โดยยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องมี operational organization ในลักษณะ สบอช.

#### แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างกลไกประสานงานอาเซียนของไทยแบบใหม่



**หมายเหตุ :** โครงสร้างใหม่กลไกภายในของไทยเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง (1) การดำเนินนโยบายในกรอบอาเซียนเพื่อขับเคลื่อนการสร้างประชาคมอาเซียนและ (2) การปรับปรุงกฎระเบียบและโครงสร้างหน่วยราชการไทยเพื่อรองรับพันธกรณีต่ออาเซียนและเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การจัดโครงสร้างการประสานงานดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาช่องว่างระหว่างการประสานงานเรื่องนโยบายอาเซียนในเวทีอาเซียนกับการประสานงานภายในประเทศเพื่อรองรับนโยบายอาเซียนและเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้ในระดับหนึ่ง อีกทั้งช่วยสร้าง political impetus ในระดับการเมืองในเรื่องของการส่งเสริมประชาคมอาเซียน ซึ่งจะช่วยให้ไทยมีบทบาทนำมากยิ่งขึ้นในเรื่องนี้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- ASEAN Secretariat. ASEAN Charter. Jakarta, ASEAN Secretariat, 2009.
- ASEAN Secretariat. Roadmap of an ASEAN Community. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- ASEAN Secretariat. Master Plan on ASEAN Connectivity. Jakarta, ASEAN Secretariat, 2009.
- Rosenau, James N. The Adaptation of National Societies: A Theory of Political System behavior and Transformation. New York: McCaleb-Seiler Pub. Co., 1970.

### เอกสารการประชุม

- ASEAN Secretariat. “ARF Vision Statement”, July 2009.
- ASEAN Secretariat. “ASEAN Secretariat’s Information Paper: Matrix of Possible Elements for the ASEAN Charter as Proposed by ASEAN Member States”, April 2005.
- ASEAN Secretariat. “ASEAN Secretariat Information Paper: Desirable Elements for an ASEAN Charter”, 2005.
- ASEAN Secretariat. “ASEAN Secretariat’s Information Paper: Matrix of Elements of Charters of International Organizations”, April 2005.
- ASEAN Secretariat. “Review of the ASEAN Institutional Framework – A Summary Report”, September 2004.
- ASEAN-Thailand. “Thailand’s Discussion Paper on an ASEAN Strategy for an Expanded East Asia Summit (EAS): Reaffirming ASEAN Centrality in an Emerging Regional Architecture”, 2011.
- ASEAN-Thailand. “Possible Approaches to Enhancing Regional Connectivity—A Preliminary View”, January 2010.
- ASEAN-Thailand. “Thailand’s Discussion Paper: ASEAN Work Plan on Maintaining and Enhancing ASEAN Centrality”, 2009.
- ASEAN-Thailand. “Thailand’s Non-Paper on ASEAN Maritime Forum”, 2009.



## ประวัติผู้เขียน

### ชื่อ-สกุล

นายสุริยา จินดาวงษ์

### ประวัติการศึกษา

- Bachelor of Arts *summa cum laude* with honours in International Affairs, Economics and Business, Lafayette College (Phi Beta Kappa, Pi Sigma Alpha, Omicron Delta Epsilon, Wall Street Journal Prize in Economics)
- Master of Arts in Law and Diplomacy, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University
- Ph.D., Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University

### ประสบการณ์การรับราชการ

- |         |   |
|---------|---|
| ปี 2536 | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กรมเอเชียตะวันออกและสำนักงานรัฐมนตรี  |
| ปี 2537 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 เลขานุการปลัดกระทรวงการต่างประเทศ<br>(นายประชา คุณเกษม)   |
| ปี 2538 | เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมยุโรป  |
| ปี 2543 | เลขานุการเอก คณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก<br>(รองประธาน First Committee (Disarmament) of the 58 <sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly ในปี 2546) |
| ปี 2547 | เจ้าหน้าที่การทูต 7 หัวหน้ากลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน  |
| ปี 2548 | เจ้าหน้าที่การทูต 7 หัวหน้ากลุ่มงานการรณรงค์หาเสียงตำแหน่งเลขาธิการ<br>สหประชาชาติ  |
| ปี 2549 | เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักงานรัฐมนตรี  |
| ปี 2551 | เจ้าหน้าที่การทูต 7 กรมอาเซียน  |
| ปี 2553 | อัครราชทูตที่ปรึกษา กรมอาเซียน  |
| ปี 2554 | ผู้อำนวยการกองอาเซียน 1 กรมอาเซียน  |

**ผลงานทางวิชาการ**

“Pol Pot’s Strategy of Survival”, **Fletcher Forum for World Affairs**,  
Volume 15, Issue 1, Winter 1991

**รางวัลหรือทุนการศึกษา**

- ASEAN Scholarship ในการศึกษาระดับมหาบัณฑิต
- Scaife Foundation Fellowship ในการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต
- ข้าราชการดีเด่นประจำปี 2540

**ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน**

ผู้อำนวยการกองอาเซียน 1 กรมอาเซียน  
ช่วยราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ