

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

# สามทศวรรษอาเซียน

## ASEAN in Three Decades

พิชญ์ สุวรรณะชฎ  
Pisanu Suvanajata



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

## สามทศวรรษอาเซียน

ASEAN in Three Decades

พิชณ สุวรรณะชญ  
Pisanu Suvanajata

บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจนี ละอองศรี

Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-ongsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

สามทศวรรษอาเซียน

ASEAN in Three Decades

ชื่อนี้ดัดแปลงมาจาก

สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน

ASEAN's Three Decades of Progress and Development

ผู้แต่ง

พิษณุ สุวรรณะชญ  
Pisanu Suvanajata

บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจณี ละอองศรี  
Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-ongsri

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”  
Publication Series “Thailand's Neighbors in Southeast Asia”

พิมพ์ครั้งแรก : ธันวาคม 2540

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

ISBN 974-89549-2-7

ราคา 340 บาท

แบบปกและรูปเล่ม

ร่างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์

ลายวน เพชรแสงสว่าง

จัดพิมพ์โดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

THE THAILAND RESEARCH FUND

ชั้น 19 อาคารมหานครอิมซัม 539/2 ถนนศรีอยุธยา แขวงถนนพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400  
19th Floor, Gypsum Metropolitan Tower, 539/2 Sri-Ayudhya Road, Rajdhavee, Bangkok 10400  
Tel : 642-5186-9 Fax : 642-5190 BBS : 642-5235 E-mail : vicharn@mozart.inet.co.th  
Home Page : <http://www.inet.co.th/org/trf>



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

413/38 Arun-amarin Road, Bangkok 10700, Tel : 424-5768 Fax : 433-8713

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# คำนำ



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

หนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เป็นชุดหนังสือที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมมือกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ จัดพิมพ์ขึ้นโดยคัดสรรจากวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ของนักศึกษาปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยหลายแห่งของเราในประเด็นความรู้ต่างๆ หลายสาขา และปรับปรุงให้เหมาะแก่การเผยแพร่ทั่วไป ในการที่ สกว. ให้ทุนสนับสนุนการปรับปรุงดังกล่าวมีความมุ่งหวังว่า ความรู้ต่างๆ ไม่ว่าจะเจาะจงเฉพาะประเทศเดียว หรือที่สัมพันธ์กับประเทศไทยที่มีอยู่แล้วบ้างก็ตาม จะได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางและเป็นสะพานให้เกิดการตื่นตัวของการศึกษาเกี่ยวกับประเทศต่างๆ หรือที่ผ่านๆ มา เรามักจะเรียกกันว่า “วิเทศคดีศึกษา” และ “อาณาบริเวณศึกษา” มากกว่า

ในอดีตเรามัวแต่แสวงหาและช่วยกันกระจายความรู้เกี่ยวกับประเทศต่างๆ ทั้งในแถบตะวันออกและตะวันตกที่ค่อนข้างจะเป็นแดนไกล ความรู้จากแดนใกล้ที่เป็นประโยชน์แก่เราโดยตรงและประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่ายแถบนี้ถูกมองข้ามมาเป็นเวลานาน สกว. จึงหวังว่า หนังสือชุดนี้คงพอจะทดแทนสิ่งที่ไม่รู้กันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านของเรา และนำ



จะเป็นกึ่งก้านที่รอการแตกขยายให้เกิดการวิจัยเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน  
อย่างสร้างสรรค์ยิ่งขึ้น และขดเชยเวลาที่ล่วงไปแล้วได้บ้าง

การผลิตงานจำนวนถึง 20 เรื่อง ในชุดนี้คงไม่สามารถสำเร็จลงได้อย่าง  
น่าชื่นชม หากมิได้มีความคิดริเริ่มจาก รศ.ดร. บุญรักษ์ บุญยะเขตมาลา  
อดีตผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการวิจัยด้านความสัมพันธ์ข้ามชาติและทางเลือกใน  
การพัฒนา ของ สกว. ความรอบรู้และเชี่ยวชาญของ ดร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ  
แห่งมูลนิธิโครงการตำราฯ หัวหน้าโครงการนี้ ความช่วยเหลือของคณะ  
กรรมการบริหารโครงการท่านอื่นๆ อีก 6 ท่าน คือ รศ. สีดา สอนศรี  
รศ. รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ รศ.ดร. ธีระ นุชเปี่ยม ผศ.ดร. ชาคริต ชุ่มวัฒนะ  
ผศ.ดร. สุเนตร ชุตินธรานนท์ และ ผศ. กาญจนี ละอองศรี กรรมการและ  
เลขานุการของโครงการ และที่ปรึกษาอีกหลายท่านที่ได้เอื้อนาม ซึ่งได้ช่วย  
อ่านและให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงงานของนักศึกษาอย่างจริงจัง สกว. จึง  
ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

สกว. หวังว่าหนังสือเล่มนี้ ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ของ สกว. ที่ว่า  
“สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ” จะให้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ทั้งในเชิง  
การพัฒนางานวิจัย การนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ และการนำเสนอความรู้ทั่วไป  
แก่ ครู อาจารย์ นักบริหาร นักธุรกิจ นักวิชาการ นักศึกษา นักวิจัย นักท่องเที่ยว  
สื่อมวลชน และประชาชนผู้ใฝ่รู้เกี่ยวกับประเทศอื่น



ศ.นพ. วิจารณ์ พานิช

ผู้อำนวยการ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

## รายนามคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย

1. ศ.ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ประธานกรรมการ

### กรรมการโดยตำแหน่ง

- |   |         |
|---|---------|
| 2. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  | กรรมการ |
| 3. ปลัดกระทรวงกลาโหม  | กรรมการ |
| 4. ปลัดกระทรวงการคลัง   | กรรมการ |
| 5. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                                    | กรรมการ |
| 6. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม              | กรรมการ |
| 7. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข   | กรรมการ |
| 8. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม  | กรรมการ |
| 9. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย  | กรรมการ |
| 10. เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ                            | กรรมการ |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์<br>และเทคโนโลยีแห่งชาติ | กรรมการ |

### กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- |                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| 12. ศ.ดร. กำพล อดุลวิทย์          | กรรมการ |
| 13. ศ.นพ. ไกรสิทธิ์ ตันติศิรินทร์ | กรรมการ |
| 14. ศ.ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์       | กรรมการ |

- |                  |                |         |
|------------------|----------------|---------|
| 15. ศ.ดร. ปรีดา  | วิบูลย์สวัสดิ์ | กรรมการ |
| 16. รศ.ดร. กุสธร | ศิลาปบรรเลง    | กรรมการ |
| 17. รศ.ดร. วิโรจ | อิมพิทักษ์     | กรรมการ |
| 18. ดร. สัจจา    | บุญยงค์        | กรรมการ |

**ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย**

- |                   |       |                     |
|-------------------|-------|---------------------|
| 19. ศ.นพ. วิจารย์ | พานิช | กรรมการและเลขานุการ |
|-------------------|-------|---------------------|

## คำแถลง



### มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 ด้วยความร่วมมือร่วมใจกันเองเป็นส่วนบุคคล ในหมู่ผู้มีความรักในการกิจบริหารการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ เมื่อเริ่มดำเนินงาน โครงการตำรามีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีฐานะเป็นมูลนิธิเมื่อต้นปี พ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมือด้านทุนทรัพย์จากมูลนิธิร็อกกี้ เฟลเลอร์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นต้น เป้าหมายเบื้องต้นของมูลนิธิโครงการตำราก็คือ ส่งเสริมให้มีตำราภาษาไทยที่มีคุณภาพเฉพาะในทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้ต่างก็เห็นพ้องต้องกันในระยะนั้นว่า คุณภาพหนังสือตำราไทยระดับอุดมศึกษาแขนงวิชาดังกล่าวยังไม่สูงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้นย่อมมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยโดยปริยาย อีกทั้งยังอาจช่วยการสร้างสรรค์ปัญญา ความคิดริเริ่ม และความเข้าใจอันถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยส่วนรวม

พร้อมกันนี้มูลนิธิโครงการตำราฯ ก็มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำหน้าที่เป็นที่ชุมนุมผลงานเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในและนอกสถาบัน เพื่อ

ให้ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพได้เป็นที่รู้จักและเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึงในหมู่ผู้สอน ผู้เรียน และผู้สนใจงานวิชาการ การดำเนินงานของมูลนิธิโครงการตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปในวงกว้างยิ่ง ๆ ขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบายสร้างตำรา การเขียน การแปล และการใช้ตำรานั้น ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์อันพึงปรารถนา ตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันในวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นโยบายพื้นฐานของมูลนิธิโครงการตำราฯ คือ ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภท ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปลเรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่งและงานวิจัย ในช่วงแรก ๆ เราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดพิมพ์ตำราประเภทอื่น ๆ ด้วย นับแต่ได้ก่อตั้งโครงการตำราฯ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยความร่วมมืออย่างดียิ่งของนักวิชาการหลายสถาบัน สามารถส่งเสริม-กลั่นกรอง-ตรวจสอบ และจัดพิมพ์หนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย เจตนารมณ์ และนโยบาย ได้ครบทุกประเภท และมีเนื้อหาครอบคลุมสาขาวิชาต่าง ๆ ถึง 8 สาขาดังต่อไปนี้คือ (1) สาขาวิชาภูมิศาสตร์ (2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ (3) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (4) สาขาวิชารัฐศาสตร์ (5) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (6) สาขาวิชาปรัชญา (7) สาขาวิชาจิตวิทยา (8) สาขาวิชาภาษาและวรรณคดี นอกจากนี้เรายังมีโครงการผลิตตำราสาขาวิชาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น สาขาวิชาศิลปะ ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน และยังได้ขยายงานให้มีการแต่งตำราเป็น “ชุด” ซึ่งมีเนื้อความคาบเกี่ยวระหว่างหลายสาขาวิชา เช่น “ชุดชีวิตและงาน” ของบุคคลที่น่าสนใจ ดังที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วบางเล่ม

ปัจจุบันมูลนิธิโครงการตำราฯ ยังคงมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายงานของเราต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านทุนรอน เพราะกิจการของเราไม่ใช่กิจการแสวงหากำไร หากมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาและประชาชนได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราฯ ในราคาย่อมเยาพอสมควร

คณะกรรมการทุกสาขาวิชาของมูลนิธิโครงการตำราฯ ยินดีน้อมรับคำแนะนำและคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน และปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในมูลนิธิโครงการตำราฯ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนแนะนำอยู่ห่าง ๆ ช่วยแต่ง แปล เรียบเรียง หรือ รวบรวมตำราสาขาวิชาต่าง ๆ ให้เรา หรือเข้ามาช่วยบริหารงานร่วมกับเรา

**เสน่ห์ จามริก**

**ประธานคณะกรรมการบริหาร**

**มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

**รายนามคณะกรรมการบริหาร  
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

นายเสน่ห์	จามริก	ประธาน
นางเพ็ชรี	สุมิตร	รองประธาน
นางสาวกุสุมา	สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายธเนศ	อาภรณ์สุวรรณ	กรรมการ
นายรังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	กรรมการ
นายสุลักษณ์	ศิริรักษ์	กรรมการ
นายวิทยา	สุจิตธนาภิรักษ์	กรรมการ
นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
นายอุทัย	ดุลยเกษม	กรรมการ
นางสุวรรณมา	สถาอานันท์	กรรมการ
นางปรีดดา	เฉลิมเผ่า กอนันต์กุล	กรรมการ
นางสาวศุภลักษณ์	เลิศแก้วศรี	กรรมการและเหรัญญิก
นายชาญวิทย์	เกษตรศิริ	กรรมการและเลขานุการ
นายทรงยศ	แววหงษ์	กรรมการและผู้จัดการ

## คำนำ



### โครงการหนังสือชุด

“ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

คำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เป็นคำใหม่ในภาษาไทยและเป็นคำที่ยังไม่ลงตัว จะเห็นว่ามีการใช้ในแบบต่าง ๆ กัน บ้างก็ใช้ว่า “เอเชียอาคเนย์” บ้างก็ใช้ว่า “อุษาคเนย์” อย่างไรก็ตามเพราะฝรั่งก็มี คำนี้เราแปลมาจากภาษาอังกฤษแบบอเมริกันอีกทีหนึ่ง คือ Southeast Asia ซึ่งในภาษาอังกฤษแบบอังกฤษก็ใช้ในลักษณะที่แยกคำ คือ South-East Asia ดังจะเห็นได้จากชื่อหนังสือของปรมาจารย์ชาวอังกฤษ D.G.E. Hall ที่ให้ชื่อหนังสือเล่มคลาสสิกของท่านว่า *A History of South-East Asia* (1955) ในขณะที่ปรมาจารย์อเมริกัน George Mct. Kahin ตั้งชื่อหนังสือที่ถือได้ว่าเป็นงานบุกเบิกเล่มสำคัญของท่านว่า *Governments and Politics of Southeast Asia* (1959)

สำหรับในทวีปเอเชีย แต่เดิมมีคำที่อาจจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำนี้อยู่บ้าง เช่นจีนใช้คำว่า “นานยาง” ซึ่งแปลตรงตัวว่าทะเลใต้ อันหมายถึงดินแดนที่อยู่ทางใต้ของจีน แต่ไม่รวมมหาสมุทรอินเดียและก็ไม่รวมออสเตรเลีย



ญี่ปุ่นรับคำนี้มาจากจีน แล้วออกเสียงว่า “นานโย” ส่วนในวรรณกรรมอินเดีย ก็มีคำที่หมายถึงดินแดนแถบนี้เช่นกัน คือคำว่า “สุวรรณภูมิ” ที่ไทยนำมา แปลและแปลงว่า “แหลมทอง” อีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามแนวความคิดว่า ด้วยหน่วยหนึ่งทางภูมิศาสตร์ของเอเชียนี้ ยังมีได้มีการศึกษาโดยละเอียดนัก (อย่างน้อยก็ในภาษาไทย) และการใช้คำต่าง ๆ เหล่านี้ก็กันไปอย่างกว้าง ๆ

โดยทั่วไปในวงวิชาการตะวันตกถือว่าคำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ถือกำเนิดขึ้นมาในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ ลอร์ด หลุยส์ เมท์แบคตัน ตั้งกองบัญชาการของท่านขึ้นในเกาะลังกา โดยใช้ชื่อว่า South-East Asia Command แต่อันที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นแหละ ที่ทำให้คำนี้ (โดยเปลี่ยนเขียนเป็นแบบอเมริกัน) กลายเป็นศัพท์แพร่หลายไปทั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของสงครามเย็น หรือกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ภายหลังที่ พรรคคอมมิวนิสต์จีนประสบความสำเร็จในการปลดปล่อยประเทศเมื่อปี 2492/1949 นโยบายสกัดกั้น (Containment Policy) ของสหรัฐฯ ทำให้ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” กลายเป็นดินแดนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งวดในทางยุทธศาสตร์ ดังนั้นสถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็นำมาซึ่งความพยายามที่จะศึกษาและเข้าใจในดินแดนประชากร เศรษฐกิจ การเมือง และ วัฒนธรรม อันเป็นที่มาของวิธีการศึกษาในลักษณะของ area studies (หรือที่เรากำลังพยายามทำและแปลออกมาว่า “อาณาบริเวณศึกษา” บ้าง “วิเทศศึกษา” บ้าง) และนี่ก็เป็นที่มาของ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” หรือ Southeast Asian Studies

ในช่วงของทศวรรษ 1950 และ 1960 (ซึ่งตรงกับช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม-สฤษดิ์ ธนะรัชต์-ถนอม กิตติขจร) “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา”

ในสถานะของ “สหสาขาวิชา” (Interdisciplinary) เพียงพอนอย่างมาก ศูนย์ศึกษาใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่มหาวิทยาลัยคอร์เนล (ตั้ง Southeast Asia Program 2494/1951) มหาวิทยาลัยเยล มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน มหาวิทยาลัยฮาวาย ตลอดจนวิทยาเขตต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ฯลฯ ต่างก็ทั้งเรียน ทั้งสอน ทั้งวิจัย และทั้งมีส่วนร่วมพัวพันกับนโยบายของรัฐบาลอเมริกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสงครามเวียดนาม-ลาว-กัมพูชา จนกระทั่งบางวงวิชาการและนักวิชาการบางคนถูกประณาม ว่าทำงาน “จารกรรม” ให้กับรัฐบาล

สหสาขาวิชา “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ซึ่งส่วนใหญ่การจัดการเรียนการสอนจะเป็นระดับปริญญาโทและปริญญาเอกนั้นได้แพร่ขยายไปทั่ว เช่น ในยุโรปทั้งในอังกฤษและภาคพื้นทวีป (แน่นอนเจ้าอาณานิคมเดิมในยุโรป เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือเนเธอร์แลนด์ ต่างก็มีการศึกษาในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ และบางแห่งก็มีมาก่อนอเมริกันด้วยซ้ำไป) และก็ขยายไปสู่ประเทศที่อยู่ในเขตอิทธิพลทางการเมืองของอเมริกา เช่นในออสเตรเลีย หรืออย่างในกรณีของญี่ปุ่นเป็นต้น (มหาวิทยาลัยเกียวโตได้รับเงินทุนช่วยเหลือจากอเมริกันในการจัดตั้ง Center for Southeast Asian Studies 2508/1955)

สำหรับในประเทศไทย (ซึ่งรวมทั้งประเทศบางประเทศในภูมิภาคนี้) “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในสถานะทางวิชาการและสถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ จะเป็นผลผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อมของสหสาขาวิชาและนโยบายทางยุทธศาสตร์ของอเมริกา การเกิดขึ้นของวิชาใหม่ ๆ เช่น ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สังคมและวัฒนธรรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฯลฯ ในมหาวิทยาลัยชั้นนำของไทยในช่วง

ปลายทศวรรษ 1950 และมาเฟื่องฟูอย่างมากในทศวรรษ 1960 นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับนโยบายของอเมริกาในเอเชีย หนังสือตำราในด้านนี้ค่อย ๆ ทอยออกมา โดยเริ่มต้นจากงานแปลจากภาษาอังกฤษ (อเมริกัน) เรื่อยไปจนเกิดตำราแบบประเภท “แนะนำ” โดยนักวิชาการไทย (ซึ่งส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งหลักฐานข้อมูลจากตำราของอเมริกัน-อังกฤษอยู่เป็นส่วนใหญ่)

ในเวลาเดียวกัน “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในสถานะของความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ต่อนโยบายของสหรัฐฯ ก็ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศในแถบนี้ถูกอิทธิพลดังกล่าวลุดเข้าไปอยู่ในวงจรของการเมืองระหว่างประเทศของสงครามเย็น (ซึ่งถ้าจะพูดให้ตรงความหมายที่เดิมนั้น สงครามเย็นเป็นความเย็นสำหรับมหาอำนาจมากกว่า เพราะไม่ต้องรบสงครามในบ้านของตนเอง ไม่ว่าจะเป็ในยุโรปหรืออเมริกา ในขณะที่ทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลับเป็นสงครามที่มีความรุนแรงและความหายนะอย่างสูง มีลักษณะของสงครามร้อนเสียยิ่งกว่าร้อน) ในระยะเวลาดังกล่าวเกิดความพยายามที่จะสร้าง “ความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” โดยเฉพาะในกลุ่มค่าย “โลกเสรี” ที่จะเผชิญหน้ากับ “ค่ายคอมมิวนิสต์”

แน่นอนในระยะเริ่มแรก “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” นี้ก็ตกอยู่ภายใต้ “ร่มเงา” ของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งนำโดยสหรัฐฯ อย่างในกรณีขององค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ สปอ. (The Southeast Asia Collective Defence Treaty Organization - SEATO) ปี 2497/1954 ที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของส่วนหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ) เรื่อยมาจนมีสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาสา (Association of Southeast Asia - ASA) ที่กลายมาเป็น

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่รู้จักกันว่า อาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) ในที่สุดในปี 2510/1967 และก่อกิจกรรมต่าง ๆ เสร็จสิ้นมาเพื่อสร้าง “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” อาทิเช่น กีฬาแหลมทอง (Southeast Asian Peninsular Games - SEAP Games) อันเป็นที่มาของซีเกมส์ (Southeast Asian Games - SEA Games) ในปัจจุบัน หรือกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมที่ขึ้นชื่อลือชาและฟูฟ่องอย่างมากคือ รางวัลนักเขียนซีไรท์ (Southeast Asian Write Award - SEA Write) ฯลฯ

กล่าวโดยย่อ แม้ว่าแนวความคิด แนวศึกษา ตลอดจนกิจกรรมทั้งทางการเมืองและวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับอิทธิพลและแรงกระตุ้นจากโลกตะวันตก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐฯ) ก็ตาม แต่แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันใน “ภูมิภาค” นี้ และที่สำคัญก็คือได้เกิด “หน่ออ่อน ๆ” ของวิชาการ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ขึ้นในมหาวิทยาลัยไทยบางแห่ง เช่น ปริญญาโททางด้านประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2517/1974 ซึ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2538/1995 ได้ผลิตมหาบัณฑิตออกมาแล้ว 78 คน แต่อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่าวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ของมหาบัณฑิตนี้ส่วนใหญ่กลับกลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับไทยศึกษามากกว่าจะเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา อันอาจเนื่องมาจากข้อจำกัดของความรู้ว่าด้วยภาษาที่จะทำงานค้นคว้าในภาษาของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยตรงก็เป็นได้

สำหรับที่มหาวิทยาลัยมหิดล มีสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท ตั้งเป็นทางการ 2524/1981 (แต่มีสถานะเป็นโครงการมาก่อน

ตั้งแต่ปี 2517/1974 ไล่เรียกกันกับมหาวิทยาลัยศิลปากร) สถาบันนอกจากจะทำการวิจัยเกี่ยวกับภาษาและวัฒนธรรมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วยังจัดหลักสูตรการเรียนการสอนระดับปริญญาโทและเอกอีกด้วย (อย่างไรก็ตามหลักสูตรปริญญาเอกซึ่งเริ่มในปี 2535/1992 ยังไม่มีผู้จบการศึกษา)

น่าสนใจและน่าแปลกใจที่นอกเหนือจาก “หน่ออ่อนทางวิชาการ” ของสองมหาวิทยาลัยข้างต้น ไม่มีมหาวิทยาลัยระดับนำของไทยจัดการเรียนการสอนไม่ว่าจะเป็นในระดับปริญญาตรี หรือในระดับหลังปริญญาตรี และก็ไม่มีหน่วยงานที่ทำการศึกษาหรือวิจัยเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยตรง แม้ว่าที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีสถาบันเอเชียศึกษามาตั้งแต่ 2528/1985 (เป็นโครงการมาตั้งแต่ 2510/1967) ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็มีการจัดตั้งสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาขึ้นมาในระยะหลัง อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าสนใจได้ทั้งในความสัมพันธ์ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่ทั้งสองสถาบันนี้จะให้น้ำหนักของการทำงานวิจัยค้นคว้าในส่วนที่เกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนและญี่ปุ่น มากกว่าบรรดา “ประเทศเล็กประเทศน้อย” ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (แม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้วทางจุฬาให้ความสนใจและผลิตผลงานทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่น้อยก็ตาม)

โดยรวมแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาก็ยังคงสภาพของการเป็น “หน่ออ่อน ๆ” ทางวิชาการอยู่ ยังเป็น “หน่ออ่อน” ทั้งในด้านการเสริมสร้างสถาบัน ทั้งในด้านบุคลากรทางวิชาการ (หรือที่เราเรียกกันว่าเชี่ยวชาญ) ทั้งในด้านหนังสือ ตำรา และทั้งในด้านความรู้ของมหาชนโดยทั่วไป

แต่แล้วในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญในระดับการเมืองของโลก อันมีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ นับตั้งแต่การปราชัยของสหรัฐในอินโดจีนตั้งแต่ปี 2518/1975 ตามติดมาด้วยปรากฏการณ์ที่ไม่ค่อยจะมีใครคาดคิด คือการล่มสลายของอุดมการณ์และเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งมีผลเป็นรูปธรรมในการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งก็หมายถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น (หรือจะเรียกว่าสงครามร้อนในมุมมองของเอเชียก็ตาม) ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นผลให้ดูเหมือนว่ากระแสใหญ่ ๆ ในโลกนี้เหลืออยู่เพียง 2 กระแสนั้นเอง คือ กระแสหนึ่งเป็นด้านการเมืองและเป็นเรื่องของ “กระบวนการประชาธิปไตย” (democratization) อีกกระแสหนึ่งทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของ “เศรษฐกิจการตลาดเสรี” (free market economy)

ดังนั้น สภาพการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เคยแบ่งเป็นค่ายเป็นกลุ่ม กลับกลายเป็นคล้าย ๆ กับ “โลกที่ไร้พรมแดน” หรือเรียกตามศัพท์ที่แสนจะได้รับความนิยมแห่งยุคใหม่นี้ว่า “โลกาภิวัตน์” ดูประหนึ่งว่าไม่ว่าประเทศใดจะปกครองด้วยระบบการเมืองแบบใด ต่างก็ดูเหมือนจะสามารถอยู่ร่วมกันและติดต่อสัมพันธ์กันได้

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมหาศาล ทั้งในระดับของรัฐบาลในแง่ของ “ความร่วมมือส่วนภูมิภาค” ที่กล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งความพยายามที่จะขยายขอบเขตความร่วมมือของสมาคมอาเซียนให้มีสมาชิกครบ 10 ประเทศ รวมไปถึงจนถึงภาคเอกชนซึ่งความสำเร็จในระยะหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย นับตั้ง

แต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อปี 2504/1961 โดยยึดระบบเศรษฐกิจการตลาดเสรี เกาะกลุ่มมากับสหรัฐฯและญี่ปุ่น ทำให้เศรษฐกิจไทยประสบความสำเร็จอย่างมหาศาลจากทศวรรษ 1960 เฟื่องฟูเป็น “เศรษฐกิจฟองสบู่” ในทศวรรษ 1980 จนกระทั่งมาเริ่มถดถอยเอาในตอนต้นทศวรรษ 1990 และเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและค่าของเงินบาทในปี 2540/1997 ความสำเร็จชั่วระยะเวลาหนึ่งของเศรษฐกิจไทยที่ทำให้ภาคเอกชนให้ความสนใจต่อทรัพยากรและแรงงานราคาถูกของประเทศข้างเคียง โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยมและ “ล้มเหลว” ทางเศรษฐกิจอย่างในอินโดจีนและพม่า

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในสภาพการณ์ใหม่ข้างต้น ทำให้เกิดความสนใจและความสำคัญของการที่ไทยจะต้อง “รู้เขารู้เรา” รู้จักประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศข้างเคียงโดยตรง ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่คุ้นเคยอยู่กับการติดต่อกับชาติมหาอำนาจ เพียงแต่อาจตั้งต้น ลอนดอน ปารีส โตเกียว หรือที่เปลี่ยนไปหน่อยก็คือกับปักกิ่ง กลับต้องให้ความสนใจต่อ “ประเทศเล็กประเทศน้อย” ต้องติดต่อกับอย่างกึ่ง เวียงจันทน์ พนมเปญ ฮานอย จาการ์ตา ฯลฯ ดังคำกล่าวของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต (วิเทศคดีศึกษา สกว. 2538) ที่ว่า

สังคมไทยจะต้องปรับตัวเองให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้สร้างปัญญาขึ้นให้กว้าง ใ้รอบรู้เรา-รู้เขามากขึ้น จะต้องรู้จักคู่ค้า-คู่แข่งมากขึ้น จะต้องเรียนรู้การหาความพอดี ระหว่างความร่วมมือและการแข่งขัน เรียนรู้การอยู่ร่วมกับธรรมชาติมากขึ้น และการรักษาไว้และการพัฒนาซึ่งความเป็นไทยในสังคมโลก จะต้องเป็นทั้งพลเมืองไทยและพลเมืองโลก

ความตื่นตัวสนใจต่อประเทศข้างเคียง ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน แม้จะมีกลิ่นอายของยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเภทของการ “การเปลี่ยนแปลงรูปให้เป็นตลาดการค้า” ประเภทของการมองหาช่องทางผลประโยชน์ที่จะได้ทั้งตลาด ทั้งแรงงานและทั้งทรัพยากรราคาถูกก็ตาม แต่ก็ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในวงการการศึกษาที่จะมี “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ในรูปต่าง ๆ ทั้งในระดับของทบวงมหาวิทยาลัยที่ต้องการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้น ทั้งในหมู่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีโครงการประเภท “ภูมิภาคศึกษา” “พม่าศึกษา” “อินโดจีนศึกษา” หรือ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” โดยตรง (แม้ว่าส่วนใหญ่ยังมีสภาพเป็นแผนงานอยู่ บางส่วนก็เป็น “หน่วยวิชาการ” เล็ก ๆ ยังต้องรอกาลเวลาที่จะพิสูจน์ว่าจะเติบโตออกดอกออกผลหรือไม่ก็ตาม)

และจากบริบทดังกล่าวนี้เอง เป็นที่มาของโครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” โครงการหนังสือชุดนี้มุ่งที่จะกระตุ้นให้เกิดความสนใจต่อ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” มุ่งที่จะสนับสนุนผลงานทางด้านนี้ที่เขียนโดยคนไทยด้วยกัน ดังนั้น โครงการจึงมุ่งไปที่การเลือกสรรผลงานวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ในระดับปริญญาโทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เพราะลักษณะงานกลุ่มนี้มักอยู่ในข่ายงาน ริเริ่มสร้างสรรค์ หรือบุกเบิกในการศึกษาค้นคว้า อาจในแง่ฐานข้อมูลชั้นต้น การประมวลประเด็นศึกษา ตลอดจนทั้งมุมมองในการศึกษา วิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์เหล่านี้ ได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะที่จะตีพิมพ์เป็นหนังสือเพื่อใช้ในการเรียนการสอน หรือสำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความสนใจในด้านนี้



ในการดำเนินดังกล่าวนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2538 เมื่อได้รับอนุมัติ  
 เงินทุนสนับสนุนโครงการจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
 ก็ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมา 8 ท่าน คือ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
 (ธรรมศาสตร์) บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา (สกว.) อีระ นุชเปี่ยม (ศิลปากร)  
 สีดา สอนศรี (ธรรมศาสตร์) สุเนตร ชุตินทรานนท์ (จุฬาฯ) ชาคริต ชุ่มวัฒนะ  
 (ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร) โดยมี ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (ธรรมศาสตร์  
 เป็นประธาน) และ กาญจณี ละอองศรี (ธรรมศาสตร์ เป็นกรรมการและเลขานุการ)  
 คณะกรรมการได้พิจารณาวิทยานิพนธ์เป็นจำนวนมาก และในที่สุดจากข้อเสนอ  
 แนะนำของผู้อ่านต้นฉบับหรือ reader (ที่ได้ขอให้ช่วยพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ)  
 ประกอบกับความเห็นของกรรมการเอง ก็ได้ดำเนินให้มีการปรับปรุงแก้ไข  
 วิทยานิพนธ์สารนิพนธ์ซึ่งแล้วเสร็จจัดการตีพิมพ์ได้ในชุดนี้จำนวน 20 เรื่อง

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ทั้ง 20 เรื่องนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเป็นการให้ฐานข้อมูล  
 และความรู้ต่อความเข้าใจเรื่องราวของภูมิภาคนี้ทั้งในเรื่องนโยบายการต่างประเทศ  
 การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัญหาชายแดน  
 ปัญหาชนกลุ่มน้อย ประวัติศาสตร์บางช่วงเวลาของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้  
 ตลอดเรื่องราวทางวัฒนธรรม คติชนวิทยา โลกทัศน์และภูมิปัญญา ฯลฯ โดย  
 มีความคาดหวังว่า โครงการหนังสือชุดนี้จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความสนใจต่อ  
 “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ขึ้นในบ้านเราทั้งในหมู่นักวิชาการและมหาชน  
 ทั่วไป เป็นการขยายพรมแดนของความรู้และวิชาการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ช่วย  
 ส่งเสริมให้เกิดนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่ ๆ ขึ้น และที่สำคัญคือ  
 กระตุ้นให้เกิดทั้งการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การสร้างสถาบัน การสร้าง  
 คนรุ่นใหม่ที่มีลักษณะเป็น critical mass ขึ้นในประเทศไทยอันเป็นส่วนหนึ่ง

และส่วนที่สำคัญของ “ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เวลาของ “การศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เอง แทนที่จะเป็นในอเมริกา ในยุโรป ในออสเตรเลีย ในญี่ปุ่น ในจีน น่าจะมาถึงแล้ว

สำหรับหนังสือของ พิษณุ สุวรรณชฎ *สามทศวรรษอาเซียน* เล่มนี้ นำเสนอเรื่องราวของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่รู้จักกันว่า อาเซียน นับตั้งแต่ก่อตั้งเมื่อ 8 สิงหาคม 2510/1967 และมีพัฒนาการมาจนครบรอบ 3 ทศวรรษ โดยได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของอาเซียนทั้งในแง่การขยายจำนวนสมาชิก การพัฒนาด้านโครงสร้างกลไกการบริหาร ตลอดจนพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้ จนกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ

กิจกรรมที่เด่นของอาเซียนก็คือ การประชุมสุดยอด (Summit Meeting) ที่จัดแบบหมุนเวียนขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มาแล้ว 5 ครั้ง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2519-2538/1976-1995) เป็นการชี้ให้เห็นความตื่นตัวและกระตือรือร้นของอาเซียนต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศ และประเด็น (issues) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์

หนังสือเล่มนี้ยังได้ประเมินผลความสำเร็จและความล้มเหลวของอาเซียนทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในทางการเมือง เช่น ความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทระหว่างมวลสมาชิก ความพยายามร่วมกันในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ การจัดตั้งกลไกการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้าน

ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF) เป็นต้น ในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่อระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน การฝึกกำลังอำนาจการสำรองในวงการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และความพยายามร่วมมือของอาเซียนในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นงานประมวลข้อมูล ประเด็นศึกษา และการใช้กรอบทฤษฎี การบูรณาการระหว่างประเทศ (Integration Theory) เป็นมุมมองที่น่าสนใจอย่างมากเล่มหนึ่ง

ท้ายที่สุดนี้บรรณาธิการต้องขอขอบคุณบุคคลจำนวนมากที่ช่วยทำให้เกิดโครงการหนังสือชุดใหญ่นี้ขึ้นมา (หลายท่านอาจดำรงความเป็นนิรนามอยู่ต่อไป) ขอขอบคุณ *สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)* ที่ช่วยเหลือในด้านทุนทั้งการดำเนินการเลือกสรรและทุนการจัดพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช ผู้อำนวยการ กับ ดร. โชคชัย สุทธาเวช ฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติ สกว. และขอขอบคุณ ดร. บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา อดีตผู้อำนวยการฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติ สกว. เป็นกรณีพิเศษ ที่เล็งเห็นความสำคัญของ “วิเทศคดีศึกษา” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” ผลักดันให้เกิดผลงานทางวิชาการด้านนี้ทั้งในแง่ของเอกสารสิ่งพิมพ์ ทั้งในแง่ของการสัมมนาและการประชุมทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ หลายครั้งหลายคราวด้วยกัน

ขอขอบคุณ *มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ที่มีศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เป็นประธาน ที่ร่วมในการดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ครั้งนี้ ขอขอบคุณกรรมการตามรายนามที่กล่าวข้างต้นที่ช่วยในการคัดเลือก ขอขอบคุณต่อผู้อ่านต้นฉบับหลายท่าน (ที่นิรนาม) ขอขอบคุณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร ซึ่งอนุญาตให้นำวิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ในโครงการนี้มาตีพิมพ์ ขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่ทั้งอนุญาตให้นำผลงานมาตีพิมพ์ ทั้งอดทนและมานะในการแก้ไขต้นฉบับอีกครั้งแล้วครั้งเล่า ขอขอบคุณอาจารย์ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ และ คุณลำยวน เพชรแสงสว่าง ที่ช่วยในการดำเนินการให้หนังสือเป็นรูปเล่ม ขอขอบคุณ คุณเพลิน เทียนขวัญ และคุณปรารถนา ศรีวิศาลศักดิ์ ที่ช่วยในด้านธุรการเป็นอย่างดีจนสิ้นสุดโครงการฯ

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

กาญจณี ละอองศรี

2 ตุลาคม 2540

**คณะกรรมการบริหารโครงการผลิตหนังสือด้านวิทยาศาสตร์ศึกษา  
ชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”**

- |                                  |              |                     |
|----------------------------------|--------------|---------------------|
| 1. อาจารย์ ดร. ชาญวิทย์          | เกษตรศิริ    | ประธาน              |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร. บุญรักษ์   | บุญญะเขตมาลา | กรรมการ             |
| 3. รองศาสตราจารย์สีดา            | สอนศรี       | กรรมการ             |
| 4. รองศาสตราจารย์รังสรรค์        | ธนะพรพันธุ์  | กรรมการ             |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีระ   | นุชเปี่ยม    | กรรมการ             |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชاکริต | ชุ่มวัฒนะ    | กรรมการ             |
| 7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุเนตร | ชุตินธรานนท์ | กรรมการ             |
| 8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กาญจน์      | ละอองศรี     | กรรมการและเลขานุการ |



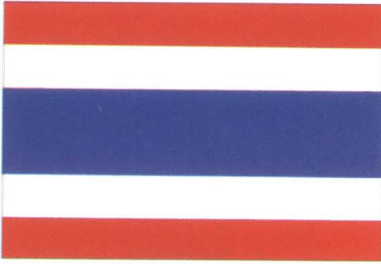
### ธงและตราอาเซียนใหม่ กลางปี ค.ศ.1997

ตราอาเซียนใหม่นี้จัดทำขึ้นเพื่อต้อนรับสมาชิกใหม่ของอาเซียน 3 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา พม่า และลาว อันทำให้ประเทศทั้ง 10 ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสมาชิกอาเซียนครบถ้วน แต่เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศกัมพูชา ในช่วงก่อนหน้าการได้เป็นสมาชิก จึงทำให้อาเซียนตัดสินใจเลื่อนการรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกออกไป

### ภาพปก

ภาพการลงนามครั้งประวัติศาสตร์ “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (The Bangkok Declaration, 1967) อันเป็นจุดกำเนิดของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 5 ชาติ ที่ร่วมลงนาม จากซ้ายไปขวา นายนาร์สิโซ รามอส ฟิลิปปินส์ นายอาดัม มาลิก อินโดนีเซีย ดร.ถนัด คอมันตร์ ไทย ดนกู อับดุล ราซัค รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย และ นาย เอส. ราซาร์ตันัม สิงคโปร์

(ภาพจากจลสาร ASEAN Interface 2, september, 1997)



ธงชาติประเทศสมาชิกอาเซียน

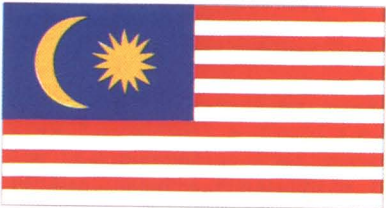
ไทย

The Kingdom of Thailand



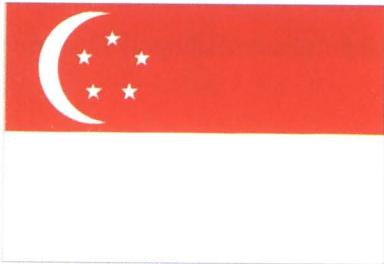
ฟิลิปปินส์

The Republic of the Philippines



มาเลเซีย

Malaysia



สิงคโปร์

The Republic of Singapore

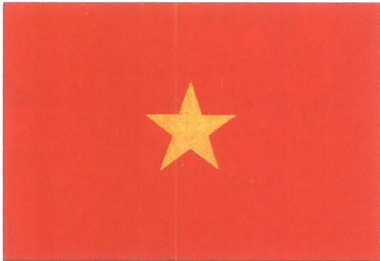


อินโดนีเซีย

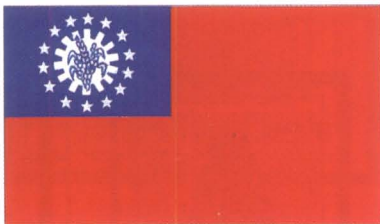
The Republic of Indonesia



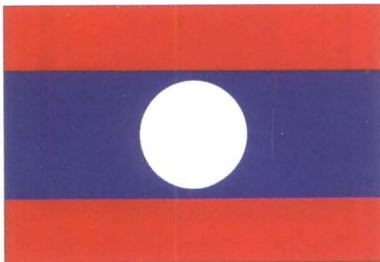
บรูไน  
Brunei Darussalam



เวียดนาม  
The Socialist Republic of Vietnam



พม่า  
The Union of Myanmar

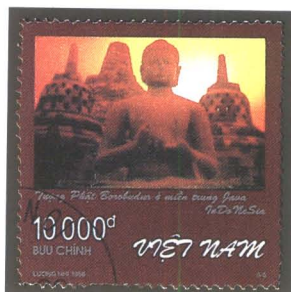
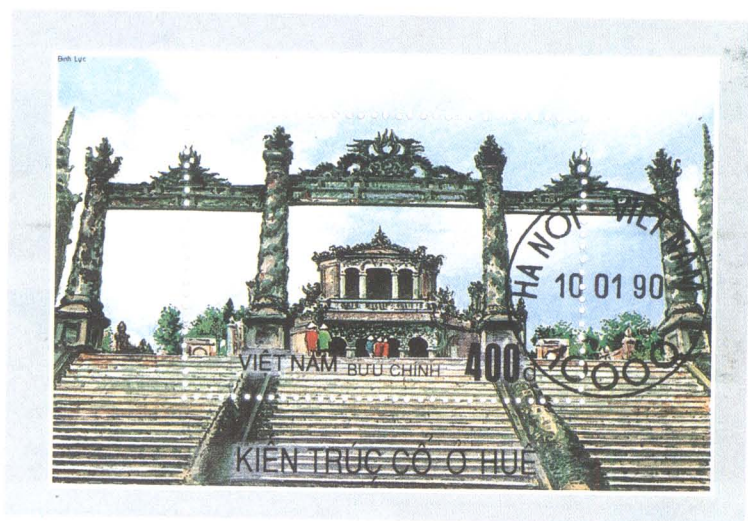


ลาว  
The Lao People's Democratic Republic



กัมพูชา  
The Kingdom of Cambodia  
(คาดว่าจะเป็นสมาชิกในอนาคต)







แสตมป์เวียดนาม

ชุดประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



ภาพ: ชัยวัฒน์ เกตุศรี

นครวัด กัมพูชา





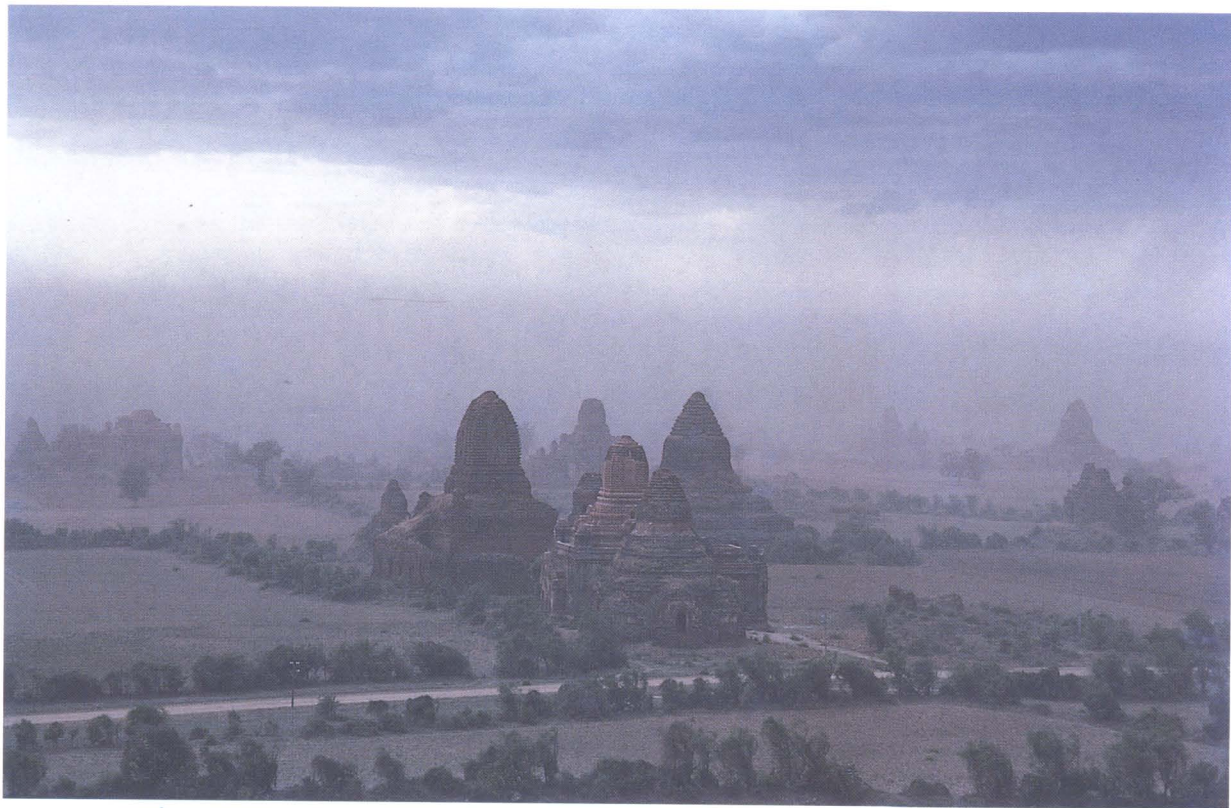
ภาพ : อภิชาติ วีระดิษฐ์

วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในพระบรมมหาราชวัง กรุงเทพฯ



พระธาตุหลวง เวียงจันทน์ ลาว





พุทธม พม่า



รูปปั้นโฮจิมินห์ หน้าศาลาว่าการนครโฮจิมินห์ (ไซ่งอน) เวียดนาม





อาคารสุลต่าน अबดุล ซามัด ที่ทำการศาลฎีกา กัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย  
(ภาพได้รับความเอื้อเฟื้อจากอนุสาร อ.ส.ท., 35 : 5 พฤศจิกายน 2537)





สิงคโปร์

(ภาพได้รับความเอื้อเฟื้อจากอนุสาร อ.ส.ท., 35 : 5 พฤศจิกายน 2537)



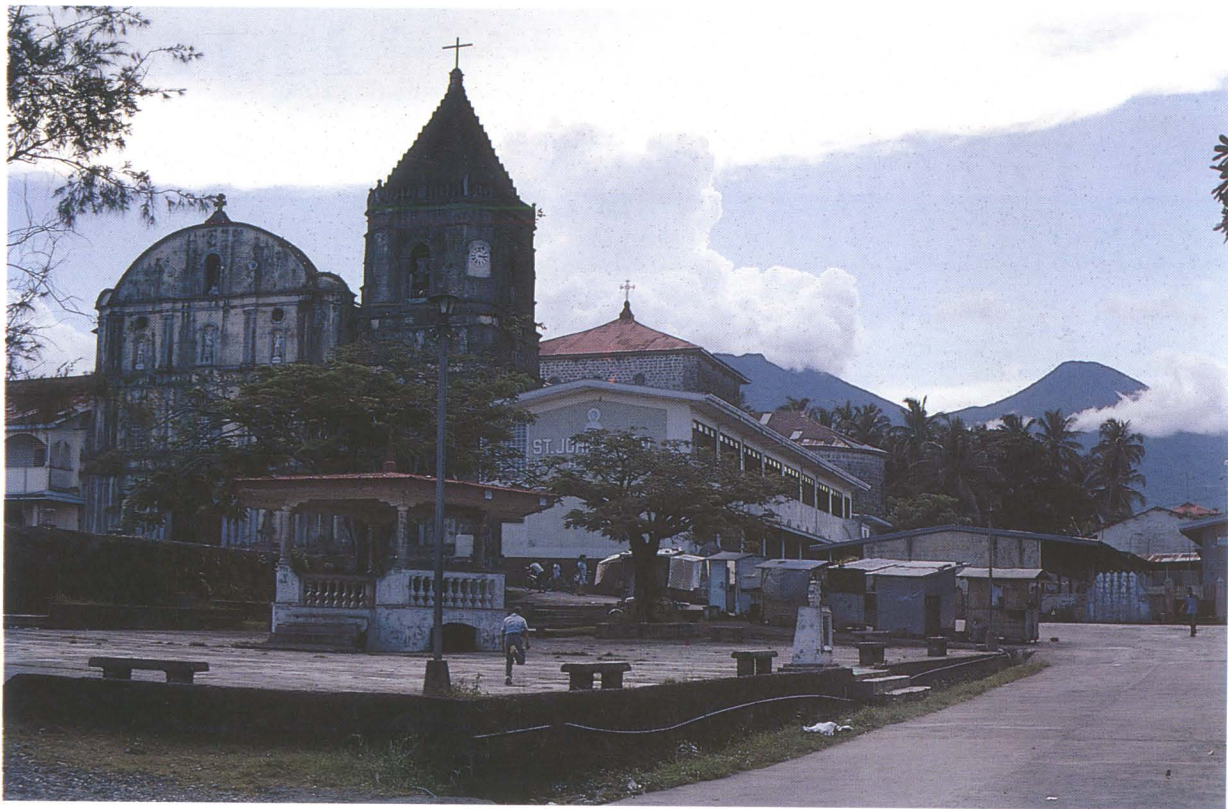
บันดาร์ เสรี เบกาวัน นครหลวงบรูไน ดารุสซาลาม  
(ภาพจากหนังสือ Brunei Darussalam in Brief)





บุโรพุทโธ อินโดนีเซีย

(ภาพจากวารสาร Garuda, May 1994)



Church of Sariaya สร้างแต่ปี ค.ศ.1599 ฟิลิปปินส์





ผู้นำ 10 ประเทศ 11 คน ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
ในการประชุมผู้นำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย 30 พฤศจิกายน ค.ศ.1996

(ภาพจากจูลสาร ASEAN Update V/5/96, Nov.-Dec. 1996)

# สารบัญ

	หน้า
คำนำสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย	iii
รายนามคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย	v
คำแถลงมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	vii
รายนามคณะกรรมการบริหาร มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	x
คำนำโครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”	xi
รายนามคณะกรรมการบริหารโครงการฯ	xxiv
คำนำ	xliii
ประวัติผู้แต่ง	xlvi
บทคัดย่อ	xlvii
คำย่อ	lx
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 ภูมิหลังการก่อตั้งอาเซียน	29
บทที่ 3 การก่อตั้งและพัฒนาการด้านโครงสร้างของอาเซียน	54
บทที่ 4 พัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียน	114
บทที่ 5 พัฒนาการของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน	146
บทที่ 6 บทสรุป	186
บรรณานุกรม	196

# Contents

<i>Preface from The Thailand Research Fund</i>	<i>iii</i>
<i>Board of The Thailand Research Fund</i>	<i>v</i>
<i>Preface from The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects</i>	<i>vii</i>
<i>Board of The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects</i>	<i>x</i>
<i>Preface from the editors</i>	<i>xi</i>
<i>Board of the Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”</i>	<i>xxiv</i>
<i>Preface from the author</i>	<i>xliii</i>
<i>About the author</i>	<i>xlvi</i>
<i>Abstract</i>	<i>liii</i>
<i>Abbreviations</i>	<i>lx</i>
Chapter 1 Preface	1
Chapter 2 The Emergence of ASEAN	29
Chapter 3 ASEAN’s Structural Developments	54
Chapter 4 ASEAN’s Political Cooperation	114
Chapter 5 ASEAN’s Economic Cooperation	146
Chapter 6 ASEAN’s Conclusion	186
Bibliography	196

## คำนำ

หนังสือ “สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน” นี้ มีพื้นฐานมาจากสารนิพนธ์เรื่อง “สองทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน 2510-2530” ซึ่งผู้เขียนจัดทำขึ้นตามข้อกำหนดของหลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี 2533 โดยในครั้งนั้นวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อศึกษาพัฒนาการของอาเซียนนับตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม (ก่อนปี 2510) จนถึงปี 2532 ทั้งนี้ โดยอาศัยทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ (Integration Theory) เป็นกรอบเค้าโครงในการศึกษา (conceptual framework)

ในสารนิพนธ์ฉบับดังกล่าวได้ผลการศึกษาน่าสนใจหลายประการ เช่นพบว่า ความร่วมมือในกรอบของอาเซียนในระยะ 20 ปีแรก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของกิจกรรมทางด้านการเมือง โดยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจได้รับความสำคัญในระดับรองลงมา แต่ก็มีความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องแม้จะเชื่องช้าก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวแตกต่างจากประสบการณ์ขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศที่เห็นว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่การกระชับความร่วมมือทางด้านการเมือง

ต่อมาเมื่อเดือนธันวาคม 2538 สารนิพนธ์เล่มดังกล่าวได้รับการคัดเลือกจากโครงการผลิตหนังสือด้านวิเทศคดีศึกษาชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ให้นำมาพัฒนาและจัดพิมพ์ขึ้นเป็นหนังสือเพื่อเผยแพร่



ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป ผู้เขียนจึงได้พิจารณาปรับปรุงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันอาเซียนกำลังจะมีอายุครบสามสิบปี โดยในช่วงทศวรรษที่สามของอาเซียนนี้มีพัฒนาการต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้ เพื่อให้หนังสือ “สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน” เป็นประโยชน์และคุ้มค่าแก่ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะอาเซียนอย่างจริงจังตามวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ผู้เขียนเชื่อมั่นว่า หนังสือเล่มนี้เป็นเอกสารที่ประกอบด้วยสาระดีเกี่ยวกับอาเซียนในรอบ 30 ปีแรกที่สมบูรณ์และครบถ้วนที่สุดเล่มหนึ่ง ซึ่งจะสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอาเซียนในอนาคตได้ต่อไป

ในการพัฒนาสารนิพนธ์เป็นหนังสือ “สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน” นี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ประธานโครงการฯ และผู้ช่วยศาสตราจารย์กาญจน์ ละอองศรี กรรมการและเลขานุการโครงการฯ ที่ได้เปิดโอกาสและให้เกียรติ รวมทั้งเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำปรึกษา เพื่อให้ผลงานเกิดประโยชน์ในแวดวงที่กว้างขวางออกไป ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. สุรัชย์ สิริไกร รองศาสตราจารย์ ดร. โคริน เพ็ญเกษม และ ดร. ขจิต จิตตเสวี ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการสารนิพนธ์ ผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้เขียนในระหว่างการเขียนสารนิพนธ์ “สองทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน 2510-2530” รวมทั้งรองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี ซึ่งได้เสียสละเวลาในการอ่านและให้คำวิจารณ์ในการพัฒนาหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ทั้งในแง่รูปแบบและเนื้อหายิ่งขึ้น นอกจากนี้ ขอขอบคุณ คุณบุศรินทร์ โดสุขุมวงศ์ ผู้ให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้หนังสือเล่มนี้ทันสมัยและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในแง่ของข้อสนเทศที่เกี่ยวข้อง และคุณอรนิตย์ ร่องวาริ ซึ่งเป็นผู้ให้ความอนุเคราะห์ในการจัดพิมพ์ต้นฉบับเอกสารนี้ นับตั้งแต่ยังเป็นฉบับ

สารนิพนธ์จนกระทั่งกลายมาเป็นหนังสือนี้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้จะไม่สามารถสำเร็จได้ หากปราศจากบุคคลสำคัญที่ท่าน ได้แก่ คุณพินิต-คุณนุช สุวรรณะชญ บิดา-มารดาผู้มีพระคุณกับคุณทิพย์สุดา และ ด.ช.ธีร์ สุวรรณะชญ ภริยาและบุตรชาย ซึ่งทั้งห้าเป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งของผู้เขียนตลอดระยะเวลาของการเขียนหนังสือเล่มนี้ ดังนั้น ผู้เขียนขอยกประโยชน์ทั้งหมดที่เกิดจากหนังสือนี้แก่บุคคลทั้งห้าด้วยความจริงใจ สำหรับข้อบกพร่องที่อาจปรากฏในหนังสือนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อพิจารณาแก้ไขในโอกาสต่อไป

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือ “สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน” เล่มนี้ จะได้มีส่วนสร้างเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ในอนาคตต่อไป

พิชณู สุวรรณะชญ

15 มิถุนายน 2539

## ประวัติผู้แต่ง

พินธุ สุวรรณะชฎ เกิดเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2504 ที่กรุงเทพฯ สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจากสวนกุหลาบวิทยาลัย (2522) และอุดมศึกษาจากคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์โดยได้รัฐศาสตร์บัณฑิต (2526) และรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (2533) ในสาขาการระหว่างประเทศและการทูต

นอกจากนั้น ยังได้เคยไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกา ณ Northern Illinois University เมือง DeKalb มลรัฐ Illinois และได้รับปริญญาโทในสาขา รัฐศาสตร์ (การเมืองเปรียบเทียบและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) เมื่อปี 2532 เริ่มชีวิตการทำงานโดยเข้ารับราชการในสำนักนายกรัฐมนตรปี 2527 หลังจากนั้นได้ผ่านการสอบคัดเลือกและโอนมารับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ปี 2529 โดยเคยปฏิบัติหน้าที่ในกรมการเมือง สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรมเอเชียตะวันออก อีกทั้งได้รับการคัดเลือกให้ไปช่วยราชการ ณ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบกในช่วงปี 2534-2536 ด้วย ปัจจุบันกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ

นอกเหนือจากราชการในกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ยังได้ทำงานแปลและงานเขียนเชิงวิชาการรวมหลายชิ้น อีกทั้งได้รับเชิญเป็นวิทยากรพิเศษในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ หลายแห่ง อาทิ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ ฯลฯ โดยเน้นหนักในสาขาวิชารัฐศาสตร์ การเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองการปกครองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## บทคัดย่อ

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน ได้รับการก่อตั้งเมื่อ 10 สิงหาคม 2510 และได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง นับแต่ได้ถือกำเนิดขึ้นจนย่างเข้าสู่ปีที่ 30 อาเซียนได้พิสูจน์ตนเองให้เห็นถึงความเป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ก้าวหน้าและปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา อาเซียนได้ผ่านประสบการณ์และสิ่งท้าทายต่าง ๆ มากมาย จนกลายมาเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือมากที่สุดองค์กรหนึ่ง รวมทั้งได้มีส่วนอย่างสำคัญในการแปรสภาพภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเต็มไปด้วยสงคราม ความขัดแย้ง ความยากจนและด้อยพัฒนา ให้กลายมาเป็นพื้นที่แห่งความร่วมมืออันยั่งยืน การประนีประนอมซึ่งกันและกัน และนำมาซึ่งอนาคตอันรุ่งโรจน์ของภูมิภาค

ในโอกาสที่อาเซียนได้ย่างก้าวสู่ปีที่ 30 ในปี 2540 หนังสือเล่มนี้ซึ่งมุ่งหมายที่จะนำเสนอพัฒนาการต่าง ๆ ของอาเซียนในห้วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยได้ทบทวนความเป็นมาของอาเซียนตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เพื่อศึกษาถึงแรงจูงใจของชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคในการตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างกันขึ้น นอกจากนั้น ยังได้ศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนเพื่อชี้ให้เห็นถึงความก้าวหน้าและพัฒนาการของอาเซียน จนถึงการประชุมของหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ ในปี 2538 ทั้งนี้โดยใช้ทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศ (Integration Theory) เป็นเค้าโครงในการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของอาเซียนดังกล่าว

หนังสือเล่มนี้ซึ่งใช้ชื่อว่า “สามทศวรรษพัฒนาการของอาเซียน” ประกอบด้วย

ด้วย 5 บท โดยบทที่ 1 เป็นการประมวลความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศ เพื่อให้ผู้อ่านทราบถึงสาระสำคัญของทฤษฎีดังกล่าว รวมถึงการประยุกต์ทฤษฎีมาใช้ ซึ่งตามทฤษฎีนี้ได้ตั้งสมมุติฐานว่า การรวมตัวกันของรัฐต่าง ๆ เข้าเป็นหน่วยการเมือง (Political Unit) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง อาทิ ค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกันของชาติสมาชิก ระดับการพัฒนาตลอดจนสถานภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ความใกล้ชิดกันในด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประชากรมีเชื้อสายเดียวกัน และการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างทั่วถึง เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เพียงแต่จะช่วยเกื้อกูลต่อการรวมตัวของรัฐ แต่ยังจำเป็นสำหรับความอยู่รอดและพัฒนาการของหน่วยการเมืองที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นด้วย ทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศยังได้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยเหล่านี้เป็นเหตุและมีผลต่อการรวมตัวของรัฐ รวมทั้งกระบวนการรวมตัวอย่างไรด้วย จึงนับว่าเป็นประโยชน์อย่างสำคัญยิ่งต่อการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการรวมตัวระหว่างประเทศ

ในบทที่ 2 ได้นำเสนอภูมิหลังของอาเซียนในช่วงก่อนการก่อตั้งองค์กร โดยได้ศึกษาถึงความพยายามของชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคขึ้น ซึ่งการนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์ของชาติสมาชิก ผู้ก่อตั้งอาเซียนทั้งห้า (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย) ตลอดจนองค์กรระดับภูมิภาคที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในยุคก่อนหน้า ได้แก่ องค์กรสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASA) และ MAPHILINDO ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งอาเซียนเป็นผลมาจากความหวังร่วมกันของสมาชิกผู้ก่อตั้งที่จะอาศัยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นเครื่อง

คำประกันความมั่นคงของแต่ละประเทศ ภายใต้สภาวะการณ์ที่เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นกำลังเป็นเวทีของความขัดแย้งด้านอุดมการณ์อย่างรุนแรงระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งชาติผู้ก่อตั้งอาเซียนเห็นว่า หนทางที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของแต่ละประเทศคือการสร้างภูมิภาคให้มีเสถียรภาพและพึ่งพาตนเอง แทนการพึ่งพามหาอำนาจดังเช่นที่เคยเป็นมา ดังนั้น อาเซียนจึงได้อาศัยความล้มเหลวขององค์กรที่ตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ เป็นอุทธาหรณ์ในการกำหนดแนวทางความร่วมมือเพื่อป้องกันความล้มเหลว ตัวอย่างเช่น การจำกัดสมาชิกไว้เฉพาะประเทศภายในภูมิภาคเท่านั้น หรือการจัดโครงสร้างองค์กรให้เป็นไปอย่างหลวม ๆ และยืดหยุ่น เป็นต้น แนวทางดังกล่าวได้ช่วยเกื้อกูลและเปิดโอกาสให้อาเซียนถือกำเนิดขึ้นและสามารถพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาด้านโครงสร้างของอาเซียน ซึ่งถือเป็นมาตรวัดพัฒนาองค์กรตามทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าอาเซียนไม่เคยหยุดยั้งที่จะพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร และปรับตัวให้สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมใหม่เสมอ ทั้งนี้ อาเซียนได้ปรับโครงสร้างองค์กรครั้งสำคัญ 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี 2519 เพื่อยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ การปรับโครงสร้างครั้งแรกนี้ก่อให้เกิดเวทีการประชุมใหม่ของอาเซียนคือการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียน (ASEAN Summit) ซึ่งเป็นองค์กรกำหนดนโยบายสูงสุดของอาเซียนนับแต่นั้นเป็นต้นมา การปรับโครงสร้างครั้งที่สองมีขึ้นเมื่อปี 2535 ภายหลังจากประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนครั้งที่ 4 โดยได้มีการยกสถานะ บทบาทและหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียนให้สูงสุด ให้เลขาธิการอาเซียนมีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมความร่วมมือ และเร่งรัดงานในภาคปฏิบัติของอาเซียนตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น นอกจากนั้น ในบทนี้ยังได้ศึกษาเกี่ยวกับการขยายจำนวนสมาชิกของอาเซียน ซึ่งเป็นอีกมาตรฐานหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนา

องค์กรตามทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียนได้เพิ่มจำนวน จาก 5 ประเทศในปี 2510 เป็น 9 ประเทศ (โดยรวมบรูไน (2527) เวียดนาม (2538) ลาว และ พม่า (2540)) และมีโอกาสที่จะเป็นองค์กรที่จะเป็น ตัวแทนภูมิภาคโดยรวม 10 ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (รวมกัมพูชา) อย่างแท้จริงก่อนปี ค.ศ. 2000

ในบทที่ 4 เป็นเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านการเมืองและความ มั่นคงของอาเซียน โดยเหตุที่อาเซียนก่อตั้งขึ้นด้วยมูลเหตุทางการเมืองเป็น สำคัญ แม้ว่าถ้อยคำที่ระบุในปฏิญญากรุงเทพ 2510 อันเป็นเอกสารพื้นฐาน ในการก่อตั้งจะระบุถึงเรื่องผลประโยชน์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในช่วงทศวรรษแรก อาเซียนจึงทุ่มเทเวลาและกำลังงานให้แก่การระงับ ข้อพิพาทระหว่างชาติสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงความไว้เนื้อเชื่อใจกัน และกัน ความพยายามในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในขณะนั้นได้พัฒนาจน กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของอาเซียนในการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี แปรสภาพจากการเผชิญหน้าเพื่อเอาชนะคะคานซึ่งกันและกัน มาเป็นการ ปรีกษาหารือเพื่อคลี่คลายปัญหาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ในบทนี้ยังได้ศึกษา ถึงบทบาทของอาเซียนต่อปัญหาระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง บทบาทสำคัญของอาเซียนต่อการค้าประกันสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค อาทิ ปัญหาอาหรับ-อิสราเอล ปัญหา กัมพูชา การให้อาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง การจัดตั้งการประชุมว่าด้วย การเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) และการประกาศให้อาเซียนตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอด อาวุธนิวเคลียร์ (SEANWFZ) เป็นต้น การขยายเนื้อหาของความร่วมมือ ของอาเซียนในด้านการเมืองและความมั่นคง ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาในเชิง ภารกิจของอาเซียน อันเป็นดัชนีอีกประการหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของ

องค์กรตามทฤษฎีบูรณาการระหว่างประเทศ

บทที่ 5 ได้ประมวลความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งพบว่า ในขณะที่ความร่วมมือด้านการเมืองมีความโดดเด่น แต่อาเซียนก็มิได้มองข้ามความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ แต่ละชาติสมาชิกยังมีความคาดหวังผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากอาเซียนด้วย เนื่องจากแต่ละประเทศต่างไม่ประสงค์จะต้องตกอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพิงจากต่างประเทศ และเชื่อว่าการพึ่งพาระหว่างกันเองน่าจะเป็นทางเลือกที่จะต้องตอบสนองผลประโยชน์ที่พึงประสงค์ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญเกิดขึ้นในการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนครั้งที่ 1 เมื่อปี 2519 เมื่ออาเซียนรับรอง “ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน” (Declaration of ASEAN Concord) วางพื้นฐานและกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกัน การสำรองอาหารและพลังงาน และความร่วมมือด้านการค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น ความริเริ่มนี้นำมาซึ่งโครงการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องต่าง ๆ อาทิ โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน (AICS) และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรม (AIJV) เป็นต้น ในด้านการค้า มีความร่วมมือสำคัญ อาทิ การให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN-PTA) เมื่อปี 2519 เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเริ่มเมื่อปี 2535 และจะสำเร็จลุล่วงภายในปี 2546 อันจะช่วยให้อาเซียนสามารถสร้างเสริมความมั่งคั่งและความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุปเกี่ยวกับการพัฒนาในช่วงสามทศวรรษของอาเซียน รวมทั้งแนวโน้มความร่วมมือในอนาคต นำเสนอไว้ในบทที่ 6 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียนที่เห็นได้ชัดจะเน้นหนักในด้านการเมือง แต่



ความหวังร่วมกันของสมาชิกที่จะผลักดันความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและให้อาเซียนเป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจอย่างแท้จริง เป็นสิ่งที่ชาติสมาชิกให้ความสำคัญเสมอมา อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในช่วงทศวรรษแรกเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากในช่วงดังกล่าว อาเซียนต้องทุ่มเทเวลาไปกับการเสริมสร้างความไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน และเสริมสร้างความมั่นคงของภูมิภาค ในเชิงทฤษฎี อาเซียนเป็นองค์กรดั่งที่ *คาร์ล ดอยท์ซ* เรียกว่า “ประชาคมความมั่นคง” กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นปัจจัยหลักซึ่งนำไปสู่การรวมตัว นอกจากนี้ ประสพการณ์ของอาเซียนสนับสนุนแนวความคิดของ *เดวิด มิตรานี* เกี่ยวกับ การกระจายสาขาของความร่วมมือ (spill-over effect) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มิตรานีค้นพบคือความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือด้านการเมือง แต่ในกรณีของอาเซียนนั้นเป็นไปในทางกลับกัน กล่าวคือ ความร่วมมือด้านการเมืองเป็นปัจจัยกระตุ้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ

## Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) was founded on 10 August 1967. Since its inception, ASEAN has proven itself as one of the most progressive and dynamic regional organizations through the course of its development in the past 30 years. ASEAN has experienced extensive changes and numerous challenges until it achieved the current status as an internationally-recognized regional organization. ASEAN's accomplishment is also manifested by its successful transformation of Southeast Asia from a land of war and conflict, poverty and underdevelopment, to an area of enduring cooperation, conciliation, and prosperous future.

As ASEAN approaches its 30th anniversary in 1997, this book aims primarily to review the development of ASEAN in the past three decades. It starts with the examination of ASEAN's pre-formation years in order to assess the earlier attempts to form regional organizations as well as the motivation of regional countries to form the grouping. Subsequently, various areas of cooperation is analyzed so as to show progress and development of ASEAN until the Fifth ASEAN Summit in 1995. In this regard, the Integration Theory is employed as a conceptual framework for the study.

This book entitled "ASEAN's Three Decades of Progress and Development" consists of five parts. **Chapter 1** summarizes the

Integration Theory in comprehensive terms including the origin, development and its application. According to this theory, the integration of states into a unified political unit requires a number of conditions i.e. shared values and common interests of member states, comparable development among members in terms of political and economic status, geographical proximity, population homogeneity, communication linkages, etc. These factors are not only contribute to the integration of states, but also imperative to subsequent development and survival of the political unit being created. In addition, the Integration Theory shows relationship between these factors and the affect to the integration process. Although priority of these factors has not been clearly explicated, this theory provides an extremely useful scope of the study for every international organization.

**Chapter 2** presents a background of ASEAN during its pre-formation years. In this connection, the earlier attempts to form regional organizations in Southeast Asia are examined in order to conclude the foreign policy and national interests of the five founding members of ASEAN in 1960's. These organizations include the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), the Association of Southeast Asia (ASA), and the organization of Malaysia, the Philippines and Indonesia (MAPHILINDO). It was discovered that the creation of ASEAN was primarily influenced by common aspiration of the founding members to ensure their

national security amidst the intensified ideological conflict in the region. The founding members realized that their objective would be attained through regional stability and self-reliance in stead of total dependence upon external powers as they were by that time. Therefore, ASEAN took into account of previous failures of earlier organization and tried to prevent the recurrence of the past. For instance, the prevention of non-regional members to participate in the newly-created grouping, and the attempts to make a loosely-structured organization rather that a rigid one. These attempts have significantly contribute to the viability of ASEAN and allow the organization to develop further.

The ASEAN establishment and subsequent structural adjustment are described in **Chapter 3**. The details in this chapter show that ASEAN has always recognized its drawback and never reluctant to make adjustment in order to overcome the new challenges. For example, the first structural adjustment which was made in 1976 primarily aimed to enhance its economic performance in compliance with the changing situation. A significant decision was made by ASEAN leaders to further strengthen ASEAN cooperation and agreed to use the Meeting of the Head of Government (the ASEAN Summit) as the supreme body for ASEAN's policy-making. The second structural change took place in 1992 after the 4th ASEAN Summit by which the role of ASEAN Secretariat was upgraded. ASEAN Secretary-General was assigned a greater task in further

enhancing ASEAN's cooperation and to taking care of the implementation of various ASEAN's project. Besides the structural changes, this chapter examines the expansion of ASEAN's membership, which is one among indications of organizational development according to the Integration Theory. ASEAN currently grows up from a group of 5 (Indonesia, Malaysia, Singapore, the Philippines, and Thailand) in 1967 to a group of 7 after the inclusion of Brunei Darussalam and Vietnam as its full members in 1984 and 1995 respectively. More importantly, there is possibility that ASEAN shall become an organization of 10 Southeast Asian Nations when Cambodia, Laos, and Myanmar join the association before the year 2000.

**Chapter 4** involves with ASEAN's cooperation in political and security matters. As the creation of ASEAN was essentially instigated by political motivation and common security concern rather than economic interests as literally stipulated in the Bangkok Declaration 1967, cooperation in these areas were comparatively outstanding. During its formation years, for instance, greater resources were allocated to the settlement of intra-ASEAN conflicts and the establishment of mutual trust. This cooperation over a period of time developed an ASEAN's tradition for conflict resolution. The earlier confrontation was replaced by an open-minded consultations with "ASEAN spirit" in order to resolve the existing differences. In addition, this chapter explores ASEAN's

role in significant international problems and its involvement to ensure peace and stability of the region namely, the Arab-Israel conflict, the Cambodian problem, the establishment of Southeast Asia as a Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), the creation of Asia-Pacific forum for security cooperation known as ASEAN Regional Forum (ARF), and the establishment of Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ). In this regard, the expansion of ASEAN political and security cooperation both in terms of scope and substance apparently indicate ASEAN's functional development in this area.

**Chapter 5** presents a comprehensive development of ASEAN cooperation in economic matter. It was discovered that while political cooperation was given higher priority, each member also expected economic benefits from its ASEAN membership. This expectation was in fact a result of mutual inspiration to reduce their dependence upon external economic powers. In this regard, every members were convinced that intra-ASEAN cooperation would be a favourable alternative. The very first significant progress of ASEAN's economic cooperation was made in the first Summit in 1976 when ASEAN adopted the "Declaration of ASEAN Concord." The Declaration was the first official document that laid a foundation for following ASEAN's economic cooperation. It envisaged relevant strategies and suggested the organization to foster mutual assistance of food and energy in crisis, and cooperation in trade and industry.

Various cooperation in these areas were gradually developed and yielded satisfactory results. The include the project such as ASEAN Industrial Complementation Scheme (AICS), ASEAN Industry Joint Venture (AIJV) etc. Cooperation in trade in particular has achieved substantial progress. Starting from an Agreement on Preferential Trading Agreement (ASEAN-PTA) in 1976, ASEAN is currently approaching a new era of cooperation as a consequence of the to create ASEAN Free Trade Area (AFTA) in 1992 to be completed by the year 2003. Once AFTA is completed, ASEAN states shall enjoy economic prosperity generated by increasing economic competitiveness, growing external investment, and further development of industry in respective country.

The concluding part in **Chapter 6** summarizes an overall assessment of ASEAN's development in the past three decades and trends of cooperation in the further. It concludes that although ASEAN's consolidation and progress are mainly influenced by security concern, the aspiration of member states to utilize ASEAN for their economic interests have never been ignored. However, ASEAN's economic cooperation in the first decade was in comparative sluggish condition since most of the resources had been dedicated for the creation of common understanding and the removal of mutual distrust and later for the strengthening of regional security. According to theory, ASEAN can be viewed as what Karl W. Deutsch termed "Security Community" in which security is a

primary motivation for integration. While the “community spirit” evolves, cooperation has been further developed. Theoretically, this supported Mitrany’s concept of the spill-over effect. But the effect is contradict to Haas’ conviction that economic cooperation is the stimulating factor for other area of cooperation. In case of ASEAN, the spill-over effect was apparently in reverse direction.



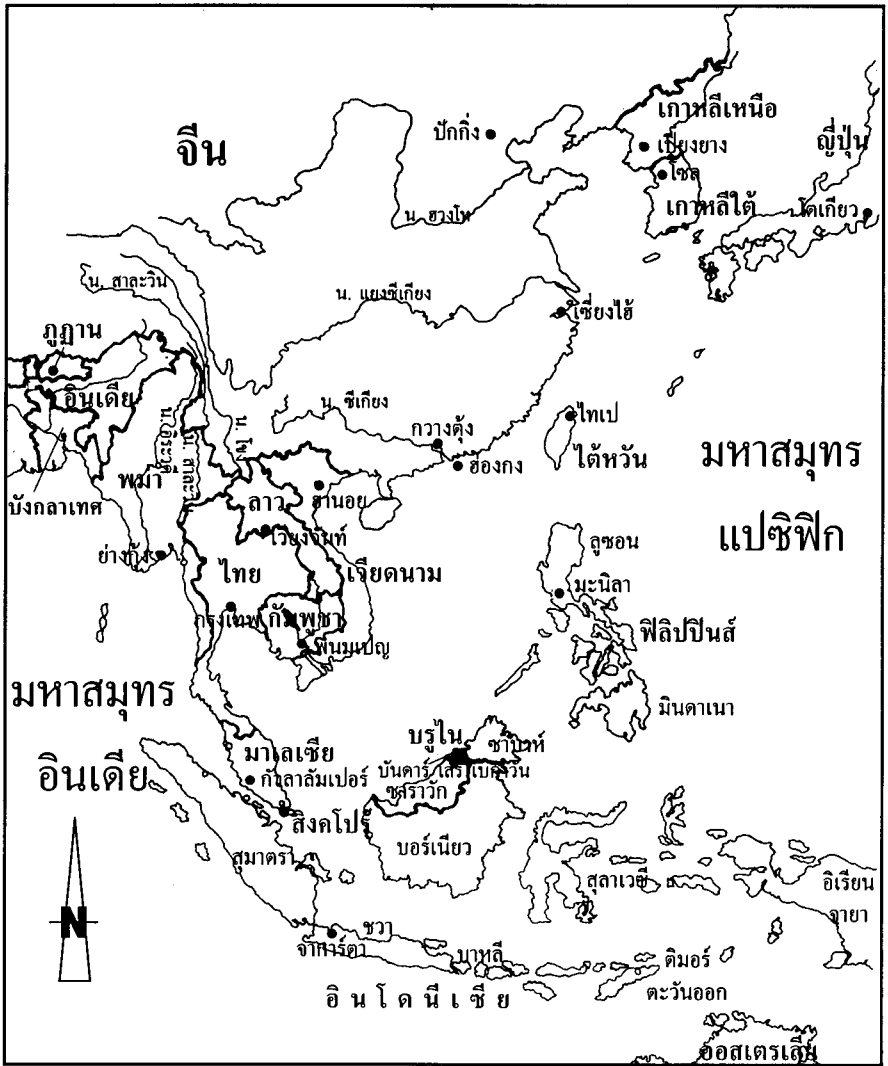
## คำย่อ (Abbreviations)

- AEMM — การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน  
(ASEAN Economic Ministerial Meeting)
- AFTA — เขตการค้าเสรีอาเซียน  
(ASEAN Free Trade Area)
- AICS — โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกื้อหนุนของอาเซียน  
(ASEAN Industrial Complementation Scheme)
- AIJV — โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน  
(ASEAN Industrial Joint Venture)
- AIP — โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน  
(ASEAN Industrial Project)
- AMM — การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน  
(ASEAN Ministerial Meeting)
- ARF — การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคง  
ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก  
(ASEAN Regional Forum)
- ASA — สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Association of Southeast Asia)
- ASC — คณะกรรมการประจำอาเซียน  
(ASEAN Standing Committee)

- ASEAN — สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Association of Southeast Asian Nations)
- ASEAN-CCI — สภาหอการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียน  
(ASEAN Chamber of Commerce and Industry)
- ASEM — การประชุมเอเชีย-ยุโรป  
(Asia-Europe Meeting)
- CEPT — ระบบศุลกากรร่วม  
(Common Effective Preferential Tariff)
- CGDK — รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย  
(Coalition Government of Democratic Kampuchea)
- EAEG — กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(East Asia Economic Group)
- EAGA — เขตความเจริญเติบโตอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้  
(East ASEAN Growth Area)
- ECAFE — คณะกรรมการเศรษฐกิจ  
สำหรับภาคพื้นเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้  
(Economic Committee for Asia and Far East)
- ECSC — ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป  
(European Coal and Steel Community)
- EEC — ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป  
(European Economic Community)
- ESCAP — คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก  
(Economic and Social Commission for Asia and Pacific)

- GATT — ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร  
(General Agreement on Trade and Tariff)
- ICK — การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกัมพูชา  
(International Conference of Kampuchea)
- IMT-GT — โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย  
อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย  
(Indonesia-Malaysia-Thailand  
Growth Triangle)
- JMM — การประชุมร่วมระดับรัฐมนตรีอาเซียน  
(Joint Ministerial Meeting)
- MAPHILINDO — กลุ่มประเทศมาฟิลินโด
- NAFTA — เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ  
(North America Free Trade Area)
- NAM — ขบวนการกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด  
(Non-Aligned Movement)
- NATO — องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ  
(North Atlantic Treaty Organization)
- NGO — องค์กรเอกชน  
(Non-Governmental Organization)
- NWFZ — เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์  
(Nuclear Weapons Free Zone)
- OAU — องค์การเอกภาพแอฟริกา  
(Organization of African Unity)

- PICC — การประชุมระหว่างประเทศที่กรุงปารีสเกี่ยวกับกัมพูชา  
(Paris International Conference on Cambodia)
- PTA — ระบบสิทธิพิเศษทางการค้า  
(Preferential Trade Arrangement)
- SEANFWZ — เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone)
- SEATO — องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Southeast Asia Collective Defence Treaty Organization)
- SEOM — การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเศรษฐกิจอาเซียน  
(Senior Economic Officials Meeting)
- SNC — สภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา  
(Supreme National Council of Cambodia)
- SOM — การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน  
(Senior Official Meeting)
- TAC — สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ  
ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Treaty of Amity and Cooperation  
in Southeast Asia)
- UNDP — โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ  
(United Nations Development Programme)
- ZOPFAN — เขตเสรีภาพ สันติภาพ และเป็นกลาง  
(Zone of Peace Freedom and Neutrality)



# บทที่ 1

## บทนำ

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาค ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 ประกอบด้วยประเทศสมาชิกเริ่มก่อตั้งจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาคให้มั่นคง รวมทั้งเร่งรัดพัฒนาประเทศให้ดำเนินไปโดยสันติและก้าวหน้า ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้เสถียรภาพและความมั่นคงของแต่ละชาติสมาชิกปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่ารูปแบบใด ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นชาติตามอุดมการณ์ และความปรารถนาของประเทศชาติแต่ละประเทศ

ในช่วงเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมา อาเซียนได้พัฒนาขึ้นโดยลำดับจนกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ และเข้ามามีบทบาทสำคัญในปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศต่าง ๆ ทัดเทียมกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นมาและพัฒนาการในระยะที่ผ่านมาจึงทำให่วงวิชาการต่าง ๆ ให้ความสนใจต่ออาเซียนในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการเมือง ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าความร่วมมือทางการเมืองจะไม่ได้รับการระบุไว้อย่างแจ้งชัดในปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารทางการซึ่งก่อตั้งอาเซียนขึ้นเมื่อเกือบ 30 ปีก่อนก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมในอดีต ตลอดจนวัตถุประสงค์

ที่แฝงอยู่เบื้องหลัง อาจสรุปได้ว่า ความวิตกกังวลของประเทศสมาชิกต่อสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค และปัญหาทางการเมืองระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกันเอง ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้อาเซียนก่อร่างขึ้น ดังนั้น การศึกษาและการทำความเข้าใจถึงมูลเหตุตลอดจนแรงจูงใจทางการเมืองรวมทั้งพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของอาเซียนย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาและการทำความเข้าใจต่ออาเซียนในแง่มุมอื่นต่อไป รวมทั้งจะใช้ช่วยชี้ให้เห็นทิศทางของการพัฒนาของอาเซียนได้กระจ่างชัดยิ่งขึ้นด้วย

## การนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับอาเซียนในหนังสือฉบับนี้ จะแบ่งช่วงเวลาของการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ในช่วงตั้งแต่เริ่มการก่อตั้งจนกระทั่งปี 2518 เนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของอาเซียน<sup>1</sup> ก่อนที่อาเซียนจะก้าวเข้าสู่มิติใหม่ ด้วยการเริ่มปรับปรุงโครงสร้างภายใน และเร่งรัดพัฒนาความร่วมมือด้านต่าง ๆ อย่างแข็งขัน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี การศึกษาในส่วนนี้จะได้ทบทวนถึงภูมิหลังการก่อตั้งอาเซียน รวมทั้งความพยายามในการก่อตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคในระยะก่อนหน้าตลอดจนนโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์ของแต่ละชาติภาคีสมาชิกซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนในที่สุด หลังจากนั้น จะได้ทบทวนพัฒนาการของความร่วมมือและประเมินผลความสำเร็จในช่วงแรกของอาเซียนในด้านต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

<sup>1</sup> Russell H. Fifield, "ASEAN : Image And Reality," *Asian Survey* XIX, 12, December, 1979, pp. : 1199-1208.

สำหรับในช่วงที่ 2 คือ ระยะเวลาหลังปี 2518 จนกระทั่งถึงปี 2539 จะได้ศึกษาถึงการปรับปรุงกลไกการบริหารงานของอาเซียน เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านโครงสร้าง และเร่งรัดการปฏิบัติงานของอาเซียนตามโครงการที่ได้วางไว้ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จะได้นับความสำคัญเป็นพิเศษต่อกลไกสูงสุดของอาเซียน ได้แก่ การประชุมสุดยอด (Summit Meeting) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความตื่นตัวและกระตือรือร้นของอาเซียนต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศ และประเด็น (issues) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนั้น จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเติบโตของอาเซียนเมื่อรับเอาบรูไน ดารุสซาลาม เข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 6 เมื่อประเทศดังกล่าวได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ 7 มกราคม 2527 และเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 7 เมื่อเดือนกรกฎาคม 2538

ในส่วนท้ายสุดของการศึกษาในช่วงนี้ จะเป็นการประเมินผลความสำเร็จและล้มเหลวของอาเซียนทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในด้านการเมือง ได้แก่ ความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทระหว่างมวลสมาชิก ความพยายามร่วมกันในการแก้ไขปัญหาแก้มพูซา และการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นในภูมิภาค ภายหลังปี 2521 เช่น การจัดตั้งกลไกการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) เป็นต้น ส่วนในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน การผนึกกำลังอำนาจการต่อรองในวงการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และขยายความสัมพันธ์กับประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายในลักษณะคู่เจรจา (dialogue partners) และความพยายามร่วมกันของอาเซียนในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ด้วย



## วิธีที่ใช้ในการศึกษา

เกี่ยวกับวิธีการในการศึกษานั้น จะเป็นการสำรวจเอกสาร (literature review) ได้แก่ ตำรา ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการ ข่าว และแถลงการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ยังจะได้นำข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในรูปเอกสารโดยตรงมาประกอบการรายงานและวิเคราะห์ด้วย ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล หนังสือฉบับนี้ได้ใช้ทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ (Integration Theory) เป็นพื้นฐานและกรอบเค้าโครงของการวิจัย ซึ่งรายละเอียดของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

## ทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ (Integration Theory)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีชาติเอกราชจำนวนมากถือกำเนิดขึ้น ในระบบการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปลดปล่อยอาณานิคม และความบากบั่นมุ่งมั่นของแต่ละชาติในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง อันเป็นผลจากแนวความคิดเรื่องชาตินิยมซึ่งกำลังเฟื่องฟูมากในยุคนั้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่เดียวกันนั้นปรากฏว่า หน่วยทางการเมือง (political unit) ซึ่งเต็มไปด้วยความคิดชาตินิยมเหล่านี้ได้ขยายความร่วมมือและเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อกันกว้างขวางต่อไป ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร นอกจากนี้ ยังมีการกระชับความร่วมมือในระดับพหุภาคีจนถึงขั้นก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นได้ และองค์การเหล่านี้ก็ได้ขยายบทบาทและขอบเขตภารกิจออกไปอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการรวมกลุ่มระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้จูงใจให้นักวิชาการจำนวนมากหันมาสนใจ ศึกษาเกี่ยวกับการรวมตัวระหว่างประเทศ โดยในขั้นต้นมีแนวความคิดเกิดขึ้น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเชื่อว่า ความรุดหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ก้าวไปอย่างรวดเร็ว นอกจากจะทำให้การติดต่อสื่อสารข้ามชาติกระทำได้สะดวกขึ้น แล้ว ยังทำให้โลกตกอยู่ในภาวะส่อแหลมต่อภัยสงครามมากขึ้นด้วย ยิ่งกว่านั้น สภาวะทางเศรษฐกิจของโลกก็มีแนวโน้มตกต่ำลงโดยลำดับ และมีผลกระทบ กระเทือนต่อคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการครองชีพของประชากรโลกอย่าง กว้างขวาง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดย เฉพาะ แต่เป็นปัญหาที่ทุกชาติในโลกกำลังเผชิญร่วมกัน เนื่องจากลำพังความ สามารถของรัฐบาลระดับชาติคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนเหล่านี้ ให้ลุล่วงลงได้ รัฐจึงจำเป็นต้องหันมาประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของรัฐซึ่งจำกัดอำนาจอธิปไตยจึงลดความสำคัญลงเรื่อย ๆ<sup>3</sup>

ส่วนนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า ความเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อมในปัจจุบันนั้น ไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองที่แข่งขันกัน แสวงหาอำนาจ (power politics)<sup>4</sup> เฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทางเทคโนโลยี ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งโอกาสในการเชื่อมโยงสังคมระดับ ประเทศกับพลังภายนอกที่เพิ่มขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ได้กดดันให้รัฐจำเป็นต้อง ติดต่อสัมพันธ์กันเพื่อให้บริการซึ่งผลประโยชน์ส่วนคนที่พึงประสงค์โดยปริยาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ อำนาจ อธิปไตยและเขตแดนของรัฐจะถูกลดทอนความสำคัญลง แต่ก็ยังคงเป็นเรื่องที่

<sup>2</sup> Werner J. Feld, *International Relations : A Transitional Approach* (California : Alfred Publishing Co., 1979), p. 271.

<sup>3</sup> Joseph S. Nye, Jr. (ed.), *International Regionalism* (Boston : Little, 1968), p. 7.

<sup>4</sup> K.J. Holsti, *Changes in the International System* (Colorado : Westview Press, 1980), pp. 23-24.

ชาติต่าง ๆ ให้ความสำคัญอยู่ในระดับหนึ่ง

การศึกษาการรวมตัวระหว่างประเทศ ได้รับความสนใจมากที่สุดในยุคที่การศึกษาทางสังคมศาสตร์ของสหรัฐฯก้าวเข้าสู่ยุคพฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาการอเมริกันได้สร้างอิทธิพลให้กับการศึกษารัฐศาสตร์อย่างมีระบบด้วยความมีเหตุมีผลและเป็นวิทยาศาสตร์ ประกอบกับผลจากการที่ชาติต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ตนพึงได้รับจากการรวมตัวและผสานผลประโยชน์เข้าด้วยกัน เช่นเดียวกันกับประสบการณ์ที่ประเทศในยุโรปตะวันตกได้รับจากการรวมตัวกันขึ้นเป็นประชาคมยุโรปเมื่อปี 2491<sup>5</sup> แม้กระนั้นก็ตามแนวความคิดเรื่องการรวมตัวระหว่างประเทศ ก็ยังไม่ปรากฏข้อยุติในเรื่องขององค์ประกอบทางทฤษฎีแต่อย่างใด

จากการค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของนักวิชาการจำนวนมากในอดีตพบว่า การรวมตัวของรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ<sup>6</sup> คือ ลักษณะแรก ได้แก่ การใช้อำนาจบังคับหรือการข่มขู่ด้วยกำลัง (coercive power) ส่วนลักษณะที่สองได้แย้งว่า ความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องกระบวนการรวมตัวและโครงสร้างสถาบันการเมือง (procedural concensus and political framework) เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้รัฐรวมตัวเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว แต่โดยที่ในปัจจุบันระบบการเมืองระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนจากระบบที่เน้นเรื่องอำนาจทางการเมือง (power politics) มาสู่ระบบที่เน้นเรื่องการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (interdependence) ทุกวันนี้จึงมีแต่เพียงการ

---

<sup>5</sup> Ernst B. Hass, "The Study of Regional Integration : Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *Regional Politics and World Order* (San Francisco : W.H. Freeman and Co., 1973), p. 105.

<sup>6</sup> James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York : Harper and Row, 1981), pp. 417-418.

ศึกษาการรวมตัวเฉพาะในลักษณะหลัง (non-coercive effort) เท่านั้น<sup>7</sup>

อาจกล่าวได้ว่า วิวัฒนาการของทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศในยุคแรก ๆ นั้น เริ่มต้นมาจากแนวความคิดว่าด้วย สหพันธ์นิยม (Federalism) เนื่องจากเป็นที่เชื่อกันว่าระบบการเมืองซึ่งเกิดจากการรวมตัวเข้าด้วยกันของรัฐย่อย ๆ หลาย ๆ รัฐเข้าเป็นประเทศเดียวกัน ดังเช่น สหรัฐฯ หรือ ออสเตรเลีย นั้น น่าจะเกิดขึ้นได้ในระดับนานาชาติ ทั้งนี้โดยการรวมตัวกันอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสถาบันกลางกับสถาบันในระดับรองลงมาอย่างมีกฎเกณฑ์ตายตัว โดยสถาบันกลางมีภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของทุกรัฐ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวระหว่างประเทศอีกทฤษฎีหนึ่ง ได้แก่ ทฤษฎีสัมพันธ์นิยม (Transactionalism) ซึ่งอธิบายการรวมตัวในแง่เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวกันของรัฐ<sup>8</sup> เงื่อนไขเหล่านี้ ได้แก่ จิตสำนึกของการเป็นสมาชิกประชาคมเดียวกัน (sense of community) ซึ่งจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ (transactions) อันเกิดจากผลประโยชน์ และความสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยมที่สำคัญ ๆ หรือความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น

ในระยะต่อมา ได้เกิดแนวความคิดที่สอง ที่เรียกกันว่า ทฤษฎีภารกิจนิยม (Functionalism) ซึ่งมีสมมุติฐานว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่นานาชาติกำลังประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิค (technical problems)

<sup>7</sup> อ่านรายละเอียดใน Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence World Politics in Transition* (Boston : Little, Brown and Co, 1977), pp. 1-37.

<sup>8</sup> ธีระ นุชเปี่ยม, "อาเซียน : แนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือส่วนภูมิภาค," เอเชียปริทัศน์ 3, 3 (เม.ย. 2536) : 17.

ที่มีความซับซ้อนเกินความสามารถของรัฐบาลหรือนักการเมืองในระดับชาติที่จะแก้ไขได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องมอบภารกิจเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่อง นอกจากความซับซ้อนของปัญหาแล้ว การที่ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้น ก็ทำให้สภาพของปัญหามีลักษณะเป็นสิ่งที่ต้องเผชิญร่วมกัน ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรดำเนินการโดยผ่านคณะผู้ชำนาญการที่มีการประสานงานกันอย่างเต็มที่ การประสานงานกันในลักษณะนี้จะทำให้หน่วยงานการเมืองมีแนวโน้มโอนเอียงเข้าหากันมากขึ้น ซึ่งจะมีผลให้พรมแดนของรัฐค่อย ๆ ลดความสำคัญลง

ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการกิจนิยามได้รับการพัฒนาขึ้นอีกขั้นหนึ่ง โดยเชื่อว่า จากการรวมตัวเพื่อแก้ปัญหาด้านเทคนิคเฉพาะด้านนั้นมีแนวโน้มและกลไกที่จะขยายตัวออกไป (spill-over) ยังกิจกรรมอื่น ๆ หากกิจกรรมเฉพาะด้านอย่างหนึ่งประสบผลสำเร็จ จากแนวความคิดนี้ คาดได้ว่า เมื่อการขยายตัวดำเนินไปถึงจุดหนึ่งแล้ว น่าจะมีการจัดตั้งสถาบันกลางขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจในการบริหารขึ้นโดยเฉพาะ แนวความคิดดังกล่าวนี้ คือ ทฤษฎีการกิจนิยามใหม่ (neo-functionalism) ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีการกิจนิยามในแง่ลักษณะการรวมตัว กล่าวคือ *การกิจนิยาม* เน้นการรวมตัวอย่างหลวม ๆ ในขณะที่*การกิจนิยามใหม่* เน้นการสร้างสถาบันกลางซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐ (Supra-National Organization) ขึ้นเป็นองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดสรรผลประโยชน์ รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิกอีกทางหนึ่ง

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า นักวิชาการในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้หันเหความสนใจของตนมาศึกษาการรวมตัวของชาติต่าง ๆ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยได้พัฒนาทฤษฎีบูรณาการ หรือทฤษฎีการรวมตัว

ระหว่างประเทศขึ้น เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่รัฐต่าง ๆ ยอมตนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่มีขอบเขตกว้างขวาง ตลอดจนศึกษาถึงวิธีการซึ่งระบบการเมืองได้มาซึ่งความสมานฉันท์ และมีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องกระบวนการต่าง ๆ โดยมีสมมุติฐานเบื้องต้นว่า ชาติต่าง ๆ น่าจะรวมตัวกันได้ ในลักษณะเดียวกับที่ประชาชนซึ่งมีความแตกต่างกันสามารถรวมตัวกันเป็นชุมชนได้

## แนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า *David Mitrany* เป็นผู้บุกเบิกงานค้นคว้าเกี่ยวกับทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศในระยะเริ่มแรก ทั้งนี้ Mitrany ได้อาศัยประสบการณ์จากสงครามโลกทั้งสองครั้งสรุปและตั้งเป็นข้อสมมุติฐานว่า ระบบรัฐชาติเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดสงครามขึ้น เนื่องจากแต่ละรัฐจำเป็นต้องแข่งขันกันเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการภายในของแต่ละรัฐ การแข่งขันระหว่างรัฐต่าง ๆ นี้เองที่เป็นชนวนของสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังนั้น หนทางจรรโลงสันติภาพของโลกจึงอาจกระทำได้โดยการจัดตั้งองค์การกลางเฉพาะกิจขึ้น เพื่อทำหน้าที่แบ่งสรรผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งนานาชาติเผชิญอยู่ร่วมกันแทน

แนวความคิดของ Mitrany มีลักษณะโน้มเอียงไปในทฤษฎีเชิง *ภารกิจนิยม* Mitrany เชื่อว่า การร่วมมือกันเฉพาะภารกิจจะเป็นวิธีการหนึ่งในการจรรโลงสันติภาพขึ้นในโลก<sup>9</sup> ทั้งนี้ โดยมีสมมุติฐานว่า สภาพ

<sup>9</sup> David Mitrany, *The Working Peace System* (New York : Royal Institute of International Affairs, 1946).

แวดล้อมของโลก ตลอดจนสภาวะทางการเมืองระหว่างประเทศทำให้รัฐต่าง ๆ ในระบบการเมืองระหว่างประเทศตกอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependent) ขณะเดียวกัน ระบบการเมืองระหว่างประเทศก็ได้ทวีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นลำดับ จนทำให้ชาติต่าง ๆ ต้องเผชิญกับปัญหาในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเมือง (non-political issue) ดังนั้น จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่องเข้าแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ การที่ผู้ชำนาญการเฉพาะสาขามีบทบาทสำคัญขึ้นเช่นนี้ จะทำให้องค์กรชำนาญการต่าง ๆ พัฒนาและทวีความสำคัญจนถึงขั้นที่สามารถแยกตัวออกจากการเมืองได้ในที่สุด และเงื่อนไขเหล่านี้เองที่จะเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการรวมกลุ่มประเทศเข้าด้วยกัน

แนวความคิดของ Mitrany ได้มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อแนวความคิดเรื่องการรวมตัวระหว่างประเทศและการพัฒนาองค์กรส่วนภูมิภาคในระยะต่อมา ตัวอย่างงานค้นคว้าสำคัญ ได้แก่ *The Uniting of Europe* ของ *Ernst B. Haas*<sup>10</sup> ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการก่อตั้งและพัฒนาการของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (ECSC) โดยมีสมมุติฐานที่ก้าวขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งคือ เมื่อเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในเรื่องใด ๆ ขึ้นแล้ว กิจกรรมเฉพาะเรื่องที่บรรลุเป้าหมายแล้ว จะเป็นตัวกระตุ้นและเร่งเร้าความร่วมมือในภารกิจด้านอื่น ๆ ต่อไป (spill-over effect) และถ้าพัฒนาการเหล่านี้เป็นไปอย่างต่อเนื่องแล้วก็จะนำไปสู่การสร้างองค์การบริหารที่มีอำนาจเหนือชาติ (Supra-National Organism) ได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม Haas ยังคงเชื่อว่ารัฐต่าง ๆ รวมตัวเข้าด้วยกันก็เพราะต่างหวังผลตอบแทน (rewarding) มิใช่

<sup>10</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (California : Stanford University Press, 1958), p. 16.

เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม (altruism) การขยายความร่วมมือออกไปจึงขึ้นอยู่กับความประสงค์และเจตนาารมณ์ของสมาชิกแต่ละหน่วยเท่านั้น

สำหรับเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการรวมตัวระหว่างประเทศตามทัศนะของ Haas สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประการ คือ

1. ความสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยมพื้นฐานทางสังคม และความคาดหวังในเรื่องผลตอบแทนที่จะได้จากความร่วมมือ
2. โอกาสและความสามารถในการต่อรองเรื่องผลประโยชน์ระหว่างหน่วยการเมืองต่าง ๆ ที่จะรวมเข้าด้วยกัน
3. เครือข่ายการติดต่อสื่อสารภายในชุมชนนั้น ๆ
4. ลักษณะความเป็นพหุนิยมของสังคม

ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้น *Karl W. Deutsch* ก็ได้ศึกษาการรวมตัวระหว่างประเทศในรูปแบบของ “ประชาคม” (community) โดยใช้วิธีการศึกษาตามแนวทางสัมพันธนิยม และใช้การติดต่อสื่อสาร (communication) เป็นตัวแปรหลักที่ชี้ถึงการก่อตั้งประชาคม และการวัดปริมาณและความถี่ของการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนรูปแบบและลักษณะของการสื่อสารเหล่านั้น *Deutsch* ได้เสนอข้อสมมุติฐานของตนไว้ว่า “ประชาคมระหว่างประเทศ (international community) จะเกิดขึ้นเมื่อใดนั้น สามารถตัดสินได้จากปริมาณการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกของประชาคมนั้น ๆ”<sup>11</sup> นอกจากนั้น *Deutsch* ยังได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ *The Nerves of Government* (1964) ว่า การติดต่อสื่อสารเปรียบเสมือนเครื่องประสาน (cement) ซึ่งจะก่อให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ขึ้น การติดต่อสื่อสารประการเดียวก็สามารถที่จะทำให้กลุ่มร่วมคัณคิดร่วมกันทำ และมีความเห็นสอดคล้องเป็นอย่างดี

<sup>11</sup> *Karl W. Deutsch, Nationalism and Social Communication* (Massachusetts : MIT Press and Wiley, 1953), chapter 1.



เดียวกันได้<sup>12</sup>

สำหรับเงื่อนไขของการรวมตัว 2 ประการตามที่ Deutsch ได้อธิบายไว้ ประกอบด้วย ประการแรก จะต้องมีการติดต่อสื่อสารภายในสังคมโดยผ่านสื่อ (media) ต่าง ๆ ได้แก่ โทรทัศน์ วิทยุ จดหมาย โทรเลข และสื่อสารโทรคมนาคมประเภทอื่น ๆ ประการที่สอง หน่วยทางการเมืองที่จะรวมตัวกันเหล่านั้น จะต้องมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องของภาษาและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกของประชาคมสามารถเข้าใจและสื่อความหมายของการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้<sup>13</sup>

ทฤษฎีที่ Deutsch พัฒนาขึ้นในระยะแรกคือ ทฤษฎีว่าด้วยการติดต่อสื่อสารภายในสังคม (Social Communication Theory) ซึ่งมีสมมุติฐานว่า การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ (flow of transactions) จะเป็นตัวสร้างสำนึกของความเป็นสมาชิกประชาคมเดียวกัน (sense of community) ขึ้น และกระแสนของการติดต่อระหว่างกันนี้จะนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมแห่งความมั่นคง (security community) ในบั้นปลาย

ในความหมายของ Deutsch ประชาคมแห่งความมั่นคงหมายถึงประชาคมที่มีแบบแผนการปฏิบัติที่แน่นอนและเพียงพอที่จะกำจัดข้อขัดแย้งระหว่างมวลสมาชิกทั้งหลายได้ เพื่อให้ประชาคมสามารถพัฒนาไปได้โดยสงบ

Deutsch ได้จำแนกการรวมกลุ่มประชาคมทางการเมืองออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่

1. ประชาคมที่เกิดจากการผสมผสานทางการเมือง (Amalgamated

---

<sup>12</sup> Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York : Free Press, 1964), p. 419.

<sup>13</sup> Robert Cooley Angell, "Integration", *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 7 (London : Collier-MacMillan, 1972), pp. 383-384.

Security Community) หมายถึงการรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยมีสถาบันกลางในการปกครองร่วมกันในลักษณะเดียวกับการรวมรัฐเล็กหรือน้อย 50 รัฐ เข้าเป็นสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

เงื่อนไขและสภาวะภายหลังการรวมตัวของรัฐเข้าด้วยกันในลักษณะนี้ประกอบด้วย<sup>14</sup>

1.1 ค่านิยมสำคัญ ๆ เช่น ความต้องการและผลประโยชน์ของสมาชิก ควรมีความสอดคล้องต้องกัน

1.2 วิธีการดำเนินชีวิตของประชากรในแต่ละหน่วยสมาชิก ควรมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

1.3 การติดต่อสื่อสารและคมนาคมระหว่างกันควรปรากฏอยู่อย่างไม่ขาดสาย ทั้งในลักษณะการติดต่อข้ามแดน และการติดต่อภายในและระหว่างสังคม

1.4 ด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสมาชิกในกลุ่ม จะต้องเพิ่มขึ้นภายหลังการรวมตัว

1.5 ภายหลังการรวมตัวแล้ว กลุ่มผู้นำทางการเมือง (political elite) มีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนขึ้น

1.6 การสับเปลี่ยนสถานะทางสังคมของบุคคล (social mobilization) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับชนชั้นที่มีความสัมพันธ์กันในการเมือง จะต้องเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

1.7 เครือข่ายการติดต่อสื่อสารต่อกันจะเพิ่มความซับซ้อนขึ้นโดยลำดับ

2. ประชาคมที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ (Pluralistic Security

---

<sup>14</sup> Karl W. Deutsch et. al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton : Princeton University Press, 1957), p. 46-58.

Community) หมายถึงการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ เพื่อสนองจุดมุ่งหมายที่จะให้ความต้องการของหน่วยการเมืองที่มารวมตัวกันบรรลุผลให้มากขึ้น แทนที่หน่วยการเมืองแต่ละหน่วยจะแสวงหาและแข่งขันกันแสวงหาผลประโยชน์แต่โดยลำพัง การรวมตัวในลักษณะนี้มักไม่มีการจัดตั้งสถาบันกลางเป็นการตายตัว และหน่วยการเมืองนั้นยังคงมีอิสระเป็นของตนเองค่อนข้างสูง ตัวอย่างของการรวมตัวในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ การรวมตัวของอังกฤษ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ เข้าเป็นสหราชอาณาจักร เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขในการรวมตัวประเภทนี้มี 3 ประการ คือ

2.1 ความสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยมสำคัญ ๆ ของบรรดาผู้กำหนดนโยบาย (decision-makers)

2.2 พฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายของหน่วยการเมืองที่เข้าร่วมตัวกันแต่ละหน่วยจะต้องสามารถคาดการณ์ได้ (predictable) โดยผู้กำหนดนโยบายคนอื่น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายต้องสมเหตุสมผลและคาดการณ์ได้

2.3 ทักษะของผู้กำหนดนโยบายควรสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมด้วยความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (mutual responsiveness) และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. การรวมตัวในลักษณะของการกลมกลืนเข้าเป็นประชาคมเดียวกัน (Assimilation) หมายถึงการสร้างความคล้ายคลึงกันในทางภาษา วัฒนธรรม อุปนิสัย เศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองให้มีความใกล้เคียงกันให้มากที่สุด อันจะเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นและมีผลให้ประชาคมนั้นมีความกลมกลืนกันยิ่งขึ้นสุดท้าย

4. การรวมตัวแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Mutual Interdependent) หมายถึงการรวมตัวที่หน่วยการเมืองต่าง ๆ พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยมี

การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญของแต่ละหน่วย (specialization) การรวมตัวกันในลักษณะนี้พันธกรณีที่รัฐมีต่อกันจะไม่เคร่งครัดเช่นเดียวกับการรวมตัวในลักษณะอื่น ๆ

5. การรวมกลุ่มทางจิตวิทยา (Psychological Integration) หมายถึง การสร้างความรู้สึกร่วมในการเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการสร้างหรือปรับแนวความคิดของแต่ละหน่วยที่จะเข้าร่วมตัวกันให้มีความคล้ายคลึงกัน

6. การรวมกลุ่มเพื่อสันติ (Simple Pacification) หมายถึงการรวมกลุ่มของหน่วยการเมืองที่ประกาศว่าจะไม่ใช้สงครามเป็นเครื่องมือทางการเมือง และหน่วยการเมืองเหล่านี้ตกลงกันลดอาวุธของตน และยอมรับอุดมการณ์ร่วมกันบางอย่าง อันจะนำมาซึ่งสันติ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับตัวกันเพื่อให้บรรลุความต้องการเกี่ยวกับสันติภาพและสภาวะ ปราศจากสงคราม

อนึ่ง Deutsch ได้ศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เช่น จักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี สหภาพแองโกล-ไอริช และพบว่า ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวระหว่างประเทศต่าง ๆ ในลักษณะประชาคม ประกอบด้วย

1. การขยายพันธกรณีทางทหารระหว่างมวลสมาชิก
2. การที่หน่วยสมาชิกซึ่งเดิมไม่มีบทบาทมากนัก (passive) แสดงบทบาทแข็งขันหรือทวีความสำคัญมากจนเกินไป
3. การที่หน่วยการเมืองซึ่งเคยมีบทบาทเด่นถูกจำกัดบทบาทและความสำคัญลง
4. ความแตกต่างทางภาษาและเชื้อชาติที่อาจเกิดและทวีความรุนแรงขึ้น

5. ภาวะถดถอยและเรื้อรังทางเศรษฐกิจภายในประชาคม  
 6. ผู้นำทางการเมืองของหน่วยสมาชิกต่าง ๆ เกิดข้อ  
 ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง

7. อัตราการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นไปอย่าง  
 เชื่องช้า ทำให้รัฐสมาชิกเล็ดตระหนกถึงความสำคัญของการรวมกันเป็น  
 ประชาคม

นอกเหนือจากแนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้นของ Deutsch แล้ว Philip  
 E. Jacob และ Henry Teune ก็มีแนวความคิดคล้ายคลึงกัน ทั้งสองได้ทำ  
 การศึกษาการรวมตัวระหว่างประเทศ และได้สรุปถึงปัจจัย 10 ประการ ซึ่งจะ  
 มีอิทธิพลต่อประชาชนในรัฐในการสร้างเสริมการรวมตัวระหว่างประเทศได้แก่<sup>15</sup>

1. ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ชาติที่จะเข้าร่วม  
 ตัวกัน ควรจะมีเขตแดนติดต่อกัน (geographical proximity) ซึ่งการรวม  
 ตัวกันในลักษณะนี้เป็นรูปแบบของการรวมตัวส่วนภูมิภาค

2. ประชากรในชาติที่จะเข้าร่วมตัวกันควรมีเชื้อสายและ  
 เผ่าพันธุ์เดียวกัน (homogeneity) หรืออย่างน้อยที่สุดก็คล้ายคลึงกัน

3. แต่ละหน่วยการเมืองต้องมีการติดต่อสื่อสารทั้งในระดับ  
 รัฐบาล ระหว่างประชาชน และกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ

4. แต่ละหน่วยการเมืองต้องมีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับ  
 เรื่องการรวมตัวด้วยกันทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย

5. ผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยการเมืองในเชิงภารกิจ  
 (functional interest) จะต้องสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน

6. กลุ่มที่จะรวมตัวต้องมีแบบแผนการปฏิบัติ รวมทั้ง  
 แรงจูงใจในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอนและคาดการณ์ได้

<sup>15</sup> Philip E. Jacob & James V. Toscano, *The Integration of Political Communities*  
 (Philadelphia : J.B. Lippincott Co., 1964), pp. 11-12.

7. แต่ละหน่วยจะมีความคล้ายคลึงกันในด้านกรอบโครงสร้าง (structural framework) เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

8. สถานะของประชาคมที่จะจัดตั้งขึ้นจะต้องเป็นกลาง กล่าวคือ มีอิสระพอสมควร และต้องไม่ผูกพันหรือพึ่งพากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

9. รัฐบาลของแต่ละหน่วยการเมืองจะต้องมีประสิทธิภาพ และกระตือรือร้นที่จะรวมตัว (effectiveness) อย่างแท้จริง

10. ประสบการณ์เกี่ยวกับการรวมตัวที่เคยผ่านมาของแต่ละหน่วยจะมีผลเกื้อกูลต่อการรวมตัวมากขึ้น

ส่วน *Johan Galtung*<sup>16</sup> ได้อาศัยแนวทางการศึกษาตามแบบของ Deutsch โดยใช้การติดต่อสื่อสารเป็นสื่อในการรวมตัวระหว่างชาติต่าง ๆ และได้เสนอแนวความคิดของตนโดยแยกการรวมตัวระหว่างประเทศออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

1. การรวมตัวทางค่านิยม (Value Integration) คือ การรวมตัวของชาติต่าง ๆ โดยถือเอาค่านิยมเป็นหลักสำคัญในการรวมตัว Galtung ได้สร้างตัวแบบการรวมตัวประเภทนี้ไว้ด้วยกัน 2 ประเภท คือ

1.1 Egalitarian Model คือการรวมตัวของหน่วยการเมืองที่มีความสอดคล้องกันในด้านค่านิยมเกี่ยวกับผลประโยชน์ (coinciding interest)

1.2 Hierarchical Model คือ การรวมตัวซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดลำดับแนวความคิดต่าง ๆ ของหน่วยทางการเมืองใหม่ โดยการตกลงที่จะใช้วิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน

<sup>16</sup> Galtung, cited in, Dougherty, et. al. *Contending Theories of International Relations*, op. cit., footnote 6, pp. 423-424.

2. การรวมตัวของตัวแสดงทางการเมือง (Actor Integration) แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 Similarity Model คือการรวมตัวของหน่วยการเมือง ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งมีเงื่อนไขที่จำเป็น ได้แก่ ความคล้ายคลึงกัน ด้านโครงสร้างของประชากร การเมือง และเศรษฐกิจ

2.2 Interdependent Model หมายถึงกระบวนการพึ่งพาทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น จนทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านั้นมีความผูกพันกันมากขึ้น จนกระทั่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในตัวแสดงตัวหนึ่งมีผลกระทบต่อกระทั่งตัวแสดงตัวอื่น ๆ ด้วย

3. การรวมตัวในลักษณะของการแลกเปลี่ยนระหว่างส่วนย่อยกับส่วนรวม (Parts-and-Whole Integration) หมายถึงการรวมตัวของหน่วยการเมืองใดก็ตามเข้าสู่โครงสร้างทางการเมืองที่ใหญ่กว่าและกว้างกว่า เช่น การรวมตัวระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนากับประเทศอุตสาหกรรม เป็นต้น การรวมตัวลักษณะนี้สามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

3.1 Loyalty Model หมายถึงการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ โดยแต่ละรัฐสมาชิกเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของตนป้อนให้แก่หน่วยการเมืองกลาง เพื่อให้หน่วยการเมืองนั้นดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากความศรัทธาและภักดีที่สมาชิกมีต่อองค์กรกลางนั้น ๆ

3.2 Allocation Model มีลักษณะในทางตรงกันข้ามกับกรณีแรก คือลักษณะที่หน่วยการเมืองกลางที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่จะเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ให้แก่องค์กรประกอบย่อย เพื่อให้ระบบสามารถอยู่ได้

นอกจากนั้นแล้ว Amitai Etzioni<sup>17</sup> ก็เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่ง

<sup>17</sup> Etzioni, *Political Unification* (New York : Rinehart and Winston, 1965).

ศึกษาการรวมตัวระหว่างประเทศ และได้อธิบายว่า การรวมตัวของรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันจำเป็นต้องมีเงื่อนไขเบื้องต้นต่าง ๆ ดังนี้

1. เจตนาของผู้นำทางการเมืองของหน่วยการเมืองย่อยเป็นเงื่อนไขประเทศสำคัญที่สุด และนับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการรวมตัว

2. มีการคมนาคมสื่อสารและการตอบสนองต่อสถานการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือ มีการผนึกกำลังเพื่อตอบโต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีการสร้างระบบผู้แทน (representation) ซึ่งในท้ายที่สุดจะเป็นตัวเร่งการรวมตัวให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

3. มีการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ได้รับร่วมกันอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

ยิ่งกว่านั้น จากการศึกษาประชาคมการเมืองต่าง ๆ ของ Etzioni ได้แก่ สหพันธ์อินดีสตะวันตก (2501-2505) สหสาธารณรัฐอาหรับ (2501-2504) สหภาพนอร์ดิก (2496-2507) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ยังได้พบลักษณะที่น่าสนใจเกี่ยวกับเงื่อนไขความสำเร็จของการรวมตัวหลายประการ คือพบว่า การก่อตั้งประชาคมการเมืองซึ่งมีผู้นำจำนวนน้อยมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูงกว่าการรวมตัวที่มีผู้นำที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เพราะยิ่งผู้นำมีจำนวนมากแล้วย่อมมีปัญหาต่าง ๆ ที่จะติดตามมามากขึ้นด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การก่อตั้งประชาคมขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่าประชาคมขนาดใหญ่ นอกจากนี้ยังพบว่า การตั้งประชาคมหรือสหภาพซึ่งสมาชิกมีความเสมอภาคกัน (egalitarian union) และการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วหรือมีระดับการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน จะทำให้การรวมตัวมีแนวโน้มของความสำเร็จสูงกว่าการรวมตัวระหว่างหน่วยทางการเมืองหรือรัฐที่มีความแตกต่างกันในพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและการเมืองมาก



ในด้านอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบายของกลุ่ม Etzioni อธิบายว่า การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ควรเป็นสิทธิขององค์กรหรือผู้แทนพิเศษประจำองค์กรนั้น ๆ กล่าวคือ กลไกหลักของหน่วยที่ได้รวมตัวขึ้นแล้ว ควรมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย แทนที่ผู้นำทางการเมืองของแต่ละสมาชิก (member's elites) จะเกาะกุมสิทธิและอำนาจดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ Etzioni ยังตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า ในบางครั้งการใช้อำนาจบังคับ (coercive power) ก็อาจจะมีประโยชน์ในการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของประชาคมในบางลักษณะ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการรวมตัวของสหสาธารณรัฐอาหรับ (United Arab Republic - UAR) เป็นตัวอย่าง

สำหรับ *Ernst B. Haas*<sup>18</sup> ได้ทำการศึกษาและเสนอข้อสมมุติฐานที่แตกต่างไปจากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดย Haas เชื่อว่ารัฐต่าง ๆ รวมตัวเข้าด้วยกันก็เพราะต่างหวังผลตอบแทน (rewardings) มิใช่การตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกัน (altruism) และการขยายความร่วมมือกันออกไปนั้น ก็มีได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไปโดยอัตโนมัติ แต่เกิดขึ้นเพราะการเรียกร้องและความประสงค์ (demands and needs) ของหน่วยการเมืองที่รวมตัวเข้าด้วยกัน

ผลจากการศึกษาประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (ECSC) Haas ได้สรุปถึงเงื่อนไขที่จำเป็นในการรวมตัวระหว่างประเทศไว้ 4 ประการคือ

1. ความสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยม และความคาดหวังในสิ่งตอบแทนที่ได้จากการรวมตัว
2. โอกาสในการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างหน่วยการเมืองต่าง ๆ

---

<sup>18</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (California : Stanford University Press, 1958), p. 16.

3. มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันภายในชุมชนนั้น
4. ควรเป็นสังคมพหุที่ประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม

ลักษณะผลงานศึกษาต่าง ๆ ซึ่งให้เห็นว่า Haas เป็นนักวิชาการสายภารกิจนิยม ซึ่งถือว่าการรวมตัวทางภารกิจด้านเศรษฐกิจจะสามารถกระจาย (spill-over effect) ไปสู่ความร่วมมือในภาคอื่น ๆ ในงานค้นคว้าที่ทำร่วมกับ *Phillippe Schmitter*<sup>19</sup> ทั้งสองได้สรุปว่า สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) จะแพร่ขยายไปสู่การก่อตั้งสหภาพทางการเมือง (Political Union) ได้ หากมีตัวแปรและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ ได้แก่

1. ตัวแปรเกี่ยวกับภูมิหลัง (Background Variables) ประกอบด้วยขนาดของกลุ่มและจำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมด้วยกัน ความหลากหลายทางสังคมภายในหน่วยสมาชิก การจัดองค์ประกอบของผู้นำของกลุ่ม และอัตราการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้

2. สภาวะของสหภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เช่น อำนาจหน้าที่ของสหภาพ และระดับการประนีประนอมกันในจุดประสงค์ของหน่วยสมาชิก เป็นต้น

3. ตัวแปรเกี่ยวกับกระบวนการของระบบ (process variables) ได้แก่ แบบแผนการตัดสินใจของระบบ ความถี่ของอัตราการติดต่อสัมพันธ์ภายหลังการรวมตัว และความยืดหยุ่นของรัฐในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

โดยการแปรค่าตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตัวเลข Haas เชื่อว่า สหภาพทางเศรษฐกิจจะขยายตัวออกไป และก่อให้เกิดปัจจัยสำหรับการรวมตัวทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น สำหรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจนั้น *Bela Belassa*

---

<sup>19</sup> Ernst B. Haas & Phillippe Schmitter, cited in, Dougherty, *Contending Theories of International Relations*, p. 439.

ได้จำแนกลักษณะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจออกเป็น 5 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้<sup>20</sup>

1. การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area)
2. การจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับอัตราภาษีศุลกากร และการจัดตั้งสหภาพศุลกากรร่วมกัน (Custom Union)
3. การจัดตั้งตลาดร่วมระหว่างประเทศ (Common Market) เพื่อการซื้อขายแลกเปลี่ยนทางการค้าและการเงิน
4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union)
5. การรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์แบบ (Total Economic Integration)

นอกจากนั้น *Joseph Nye*<sup>21</sup> ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ทำให้ความสนใจศึกษาในเรื่องนี้ Nye ได้อธิบายถึงสิ่งบอกเหตุที่ชี้ให้เห็นว่า การรวมตัวได้เกิดขึ้นแล้ว 4 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง จะมีการยุติปัญหาและข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ลงบนพื้นฐานของการกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึงแทนที่ ประการที่สอง จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสถานภาพทางอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เรื่องเหล่านี้จะกลายเป็นเรื่องของส่วนรวม แทนที่จะเป็นเรื่องของแต่ละรัฐเช่นเดิม ประการที่สาม จะมีพลังกดดันให้มีการขยายการรวมตัวออกไปอย่างกว้างขวาง และประการสุดท้าย กลุ่มที่เชื่อว่าจะได้มีการจัดตั้งขึ้นนั้นจะสร้างมาตรการพิเศษขึ้นสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันต่อประเทศอื่น ๆ ภายนอกกลุ่ม

---

<sup>20</sup> Bela Belassa, อ้างใน สีดา สอนศรี, แนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มภูมิภาคนิยม, เอกสารทางวิชาการหมายเลข 8, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 23-26.

<sup>21</sup> Nye, Jr. (ed.), op. cit., footnote 3, p. 59.

Nye ได้เสนอเงื่อนไขของการรวมตัว รวมทั้งสถานะที่ส่งเสริมความสำเร็จของการรวมตัวไว้ดังนี้

1. เงื่อนไขของการรวมตัว ได้แก่

1.1 ความสอดคล้องทางด้านค่านิยมของผู้นำรัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมตัวกัน

1.2 ชีตความสามารถของสมาชิกในการปรับตัวและตอบโต้กับสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างเหมาะสมซึ่งควรที่จะเพิ่มขึ้น

2. เงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อการรวมตัวระหว่างรัฐ คือ

2.1 ความยินยอมพร้อมใจร่วมกันที่จะให้แต่ละชาติสามารถธำรงรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้ต่อไปได้

2.2 การสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจขึ้นระหว่างหน่วยการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3 การรับรู้ (perception) ของหน่วยสมาชิกในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การรับรู้ว่าคุณได้รับการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน การรับรู้ต่อปัญหาภายนอกที่กลุ่มเผชิญร่วมกัน และการรับรู้ถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะได้รับจากการรวมตัว

สรุปแล้วนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งสนใจการรวมตัวระหว่างชาติได้ให้ความหมาย และคำจำกัดความคำว่า การรวมตัว (integration) ไว้หลายความหมาย ซึ่งอาจประมวลได้พอสังเขปดังต่อไปนี้

1. ในทัศนะของ *Karl W. Deutsch* การรวมตัว หมายถึง กระบวนการ ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมแห่งความมั่นคงร่วมกัน (Security Community) ขึ้น โดยสมาชิกของประชาคมจะต้องมีจิตสำนึกว่าตนเป็นสมาชิกของประชาคมเดียวกัน และมีแบบแผนการปฏิบัติที่ค่อนข้างตายตัว และยึดถือกันแพร่หลาย เพียงพอที่จะค้ำประกันในระยะยาวได้ถึงความ

คาดหวังของประชากรที่ประสงค์จะเห็นความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอย่างสันติ (peaceful change) ในระยะเวลาพอสมควร<sup>22</sup> ในแง่พฤติกรรมนั้น ผลจากการรวมตัวของรัฐเข้าด้วยกันจะยังผลให้หน่วยการเมืองต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองของตนออกไปจากเดิมด้วย<sup>23</sup>

2. *Ernst B. Haas* ให้คำจำกัดความการรวมตัวว่าเป็น *กระบวนการ* ต่าง ๆ ที่รัฐแต่ละรัฐถูกโน้มน้าวให้เปลี่ยนแปลงความจงรักภักดี (loyalty) และความคาดหวัง (expectation) รวมทั้งกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเคยดำเนินอยู่อย่างอิสระไปสู่ศูนย์ทางการเมือง ซึ่งมีสถาบันกลางทำหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจร่วมกัน และโดยทั่วไปมักจะมีอำนาจเหนือกว่าระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อบำบัดการบางอย่างให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละรัฐที่กำหนดไว้โดยสันติวิธี กระบวนการดังกล่าวนี้จะลดความสำคัญในเรื่องขอบเขตของรัฐและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ในระบบรัฐชาติและก่อให้เกิดระบบองค์การระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ต่อไป<sup>24</sup>

3. สำหรับ *Johan Galtung* นิยามความหมายของการรวมตัวว่าเป็น *กระบวนการ* ซึ่งตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ตั้งแต่สองตัวขึ้นไปร่วมกันสร้างตัวแสดงทางการเมืองซึ่งใหญ่ขึ้น และเมื่อกระบวนการดังกล่าวสิ้นสุดลง ตัวแสดงทางการเมืองเก่าย่อมสูญสลายไป<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, op. cit., footnote 14, p. 5.

<sup>23</sup> Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs., 1968), p. 159.

<sup>24</sup> Haas, *The Uniting of Europe*, op. cit., footnote 18, p. 16 and *Beyond the Nation State and International Organization* (Califf : Stanford University Press, 1964), p. 29.

<sup>25</sup> Johan Galtung, cited in, Dougherty, op. cit., footnote 6, p. 422.

4. *Leon N. Lindberg* อธิบายว่า การรวมตัวหมายถึง *กระบวนการ* ในการสร้างแบบแผนของการตัดสินใจร่วมกัน (collective decision-making) โดยความยินยอมและพึงพอใจของมวลสมาชิกที่เข้าร่วมด้วยกัน<sup>26</sup>

5. *Charles Pentland* นิยามคำว่า การรวมตัวทางการเมือง หมายถึง การแสวงหาทางกำจัด (circumvention) การลดระดับ (reduction) หรือการเลิกสิ้น (abolition) ความเชื่อในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของระบบรัฐชาติสมัยใหม่ กล่าวคือ เป็น*กระบวนการ* อันนำไปสู่การสิ้นสุดของอำนาจอธิปไตยของรัฐนั่นเอง<sup>27</sup>

6. ส่วน *Donald J. Puchala* ให้คำจำกัดความการรวมตัวว่าหมายถึง ชุดของ*กระบวนการ* ซึ่งสร้างความปรองดองและความสัมพันธ์อันดีในระดับนานาชาติขึ้น โดยการที่ชาติซึ่งเดิมมีความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ แต่มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องผลประโยชน์ ได้หันมาประนีประนอมกันเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>28</sup>

นอกเหนือจากความหมายของการรวมตัวในลักษณะที่เป็น “กระบวนการ” อันนำไปสู่การรวมตัวแล้ว นักวิชาการบางคนได้ให้ความหมายของคำว่า การรวมตัวในลักษณะอื่น ๆ อีก เช่น

*Amitai Etzioni* อธิบายการรวมตัวในลักษณะเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นของรัฐว่า หมายถึงการที่ชาติต่าง ๆ ยอมสละซึ่งความปรารถนาและความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายภายในประเทศซึ่งเดิมมีอยู่อย่างอิสระ ไปให้แก่หน่วยงานที่ดำเนินการตัดสินใจงานนโยบาย

<sup>26</sup> Leon N. Lindberg, *Regional Integration : Theory and Research* (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1971), p. 54.

<sup>27</sup> Charles Pentland, cited in, Dougherty, op. cit., footnote 6, p. 419.

<sup>28</sup> Donald J. Puchala, cited in, Dougherty, op. cit., footnote 6, p. 422.

ร่วมกัน ซึ่งหน่วยดังกล่าวนี้จะมีขึ้นโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อดำเนินไปถึง “สภาวะสุดท้าย” (terminal condition) แล้ว<sup>29</sup> และในอีกความหมายหนึ่ง Etzioni ได้อธิบายการรวมตัวในทัศนะของทฤษฎีระบบว่า หมายถึงความสามารถของหน่วยการเมือง หรือระบบในการรักษาดนเองให้อยู่รอดจากการเผชิญกับสิ่งท้าทายทั้งจากภายในและภายนอก<sup>30</sup>

Werner J. Field ให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ของการรวมตัวของชาติในระดับภูมิภาคว่า หมายถึงการที่ชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งขยายความร่วมมือที่มีต่อกันออกไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงระดับที่มีการจัดตั้งรัฐบาลประจำภูมิภาคร่วมกันขึ้น<sup>31</sup>

ส่วน Joseph Nye ให้ความเห็นว่า การรวมตัวคือ *เงื่อนไข* ที่ทำให้คนกลุ่มหนึ่งยอมรับพันธะผูกพันและหันมาเห็นพ้องกันในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมการเมืองขึ้น<sup>32</sup>

ความคลุมเครือเกี่ยวกับคำจำกัดความดังที่ปรากฏข้างต้น มักจะเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการศึกษาเรื่องการรวมตัวระหว่างประเทศต่อ ๆ มาอยู่เสมอ เท่าที่ผ่านมาการศึกษาวิจัยในยุคหลัง ๆ ได้มีนักวิชาการบางคนให้คำแนะนำว่า คำจำกัดความที่ตายตัวของคำว่า “การรวมตัว” นั้น ไม่มีความจำเป็นเท่ากับการที่ผู้ศึกษาจะต้องเข้าใจถึงการใช้คำดังกล่าวในความหมายที่แตกต่างกันอย่างมากมาย ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษามีกรอบ

<sup>29</sup> Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York : Rinehart & Winston, 1965), p. 330.

<sup>30</sup> Amitai Etzioni, cited in, Joseph Frenkel, *Contemporary International Theory and the Behavior of State* (London : Oxford University Press, 1963), p. 54.

<sup>31</sup> Feld, op. cit., footnote 2, p. 273.

<sup>32</sup> Nye, Jr. (ed.), op. cit., footnote 3, p. 11.

เค้าโครงการวิเคราะห์ที่แน่นอนขึ้น<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด อาจสรุปความหมายของการรวมตัวได้ว่า หมายถึงการที่หน่วยการเมืองระดับรัฐชาติตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ชุดหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกันตามแต่สภาพของการรวมตัวที่เกิดขึ้น โดยปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ เช่น กระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ทศนคติเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติของหน่วยสมาชิก และการจัดตั้งสถาบันการเมืองใหม่ขึ้น เป็นต้น

จากสมมุติฐาน องค์ประกอบและตัวแปรเกี่ยวกับการรวมตัวระหว่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น เห็นได้ชัดว่าเรื่องดังกล่าวนี้บางเรื่องก็มีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก และบางเรื่องก็คงความหลากหลายอย่างมากเช่นกัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาสำหรับผู้ศึกษาการรวมตัวระหว่างประเทศในระยะหลัง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเลือกสรร และวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับงานค้นคว้าของตนเองต่อไป

สำหรับกรอบเค้าโครงการความคิดที่จะใช้ในการศึกษานี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ โดยกรอบความคิดหลักจะใช้แนวทางทฤษฎีสัมพันธนิยม (Transactionalism) กับภารกิจนิยม (Functionalism) โดยในแนวความคิดแรกจะใช้แนวทางตามทัศนะของ *Deutsch* ซึ่งมองการรวมตัวระหว่างประเทศในลักษณะของกระบวนการ ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมแห่งความมั่นคงร่วมกันเป็นหลัก และในกรณีของอาเซียนอาจจัดได้ว่าอยู่ในประเภทของประชาคมที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ (Pluralistic Security Community) ส่วนในแนวความ

<sup>33</sup> Jacob & Toscano (eds.), *The Integration of Political Communities*, op. cit., footnote 15, p. 11.



คิดว่าด้วยการกีดกัน จะใช้ข้อสมมุติฐานของ *Haas* เกี่ยวกับเรื่องการกระจายความร่วมมือจากภารกิจหนึ่งไปยังภารกิจอื่น ๆ (spill-over effect) เพื่อชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการพัฒนาของอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของอาเซียนนั้น มีข้อแตกต่างบางประการจากแนวความคิดของ *Haas* ที่เชื่อว่าความร่วมมือทางการเมืองจะติดตามมาภายหลังความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้บรรลุแล้ว ทั้งนี้ ในงานศึกษานี้จะชี้ให้เห็นว่า ในกรณีของอาเซียน ความร่วมมือทางการเมืองเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าในโอกาสแรก มีส่วนสำคัญที่ช่วยผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จได้ ประเด็นสำคัญที่จะได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องในส่วนต่อไป

## บทที่ 2

### ภูมิหลังการก่อตั้งอาเซียน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากการที่มีรัฐเอกราชใหม่ กำเนิดขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว การที่ศูนย์อำนาจในระบบการเมืองโลกได้แปรเปลี่ยนจากระบบ 2 ขั้ว (Bipolarity) ที่มีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เป็นผู้กุมอำนาจ และเผชิญหน้ากันอยู่ในลักษณะสงครามเย็น (Cold War) ได้กลายมาเป็นระบบหลายขั้ว (Multipolarity) สภาวะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชาติต่าง ๆ ภายในภูมิภาคได้เริ่มปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่แตกต่างกัน บางชาติได้เข้าผูกพันกับประเทศมหาอำนาจภายนอก เช่น การเข้าร่วมในคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับภาคพื้นเอเชียและตะวันออกไกล (ECAFE) การเข้าเป็นสมาชิกของแผนการโคลัมโบ (Columbo Plan) รวมทั้งการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2493 เป็นต้น<sup>1</sup>

สำหรับบางชาติซึ่งมีความภาคภูมิใจต่อเอกราชและอิสรภาพซึ่งตนพึงจะได้รับไม่ว่าจะด้วยวิธีการรุนแรงหรือสันติ หรือด้วยเหตุที่ระบบจักรวรรดินิยมเสื่อมทรามลง ก็ได้หาวิธีการเสริมสร้างพลังต่อรองทางเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศมหาอำนาจภายนอก โดยได้ริเริ่มจัดตั้งกลุ่มประเทศในโลกที่สาม

---

<sup>1</sup> วินิตา สุกรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน”, อาเซียนในเมือง, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์), 2528, น. 243.

ขึ้นเมื่อปี 2490 โดยใช้ชื่อว่า “ขบวนการกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา” (AFRO-ASIAN Movement) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นขบวนการกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement - NAM) อันเป็นขบวนการที่มีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งในวงการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ชาติต่าง ๆ ก็ได้ตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่น้อยไปกว่าประเทศในเขตภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้นำชาติเหล่านี้ต่างมีทัศนคติที่สอดคล้องกันในเรื่องการต่อต้านลัทธิจักรวรรดิในทุกรูปแบบ และมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระ เพื่อใช้เป็นเกราะกำบังภัยคุกคามจากภายนอก อย่างไรก็ตาม บรรดาผู้นำทั้งหลายต่างตระหนักดีว่าการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้น ไม่อาจกระทำได้โดยลำพังแต่เพียงชาติเดียว ในขณะที่การกลับไปพึ่งพิงมหาอำนาจก็ยังเป็นสิ่งที่น่าหวาดระแวง ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้ชาติต่าง ๆ พยายามแสวงหาช่องทางที่จะกระชับความร่วมมือกันเฉพาะภายในภูมิภาค เพื่อให้บังเกิดผลในการพัฒนาตนเองในแต่ละประเทศ ประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับ “ภูมิภาคนิยม” ในยุคนั้นที่กำลังมีอิทธิพลและเติบโตขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งมี “ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” (European Economic Community - EEC) เป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จของการประสานความร่วมมือในระดับภูมิภาค อันเป็นตัวอย่างดีดุดให้ชาติต่าง ๆ หันมาสนใจที่จะกระชับความร่วมมือต่อกันเพิ่มขึ้น

## ความพยายามในการรวมกลุ่มภูมิภาคที่สำคัญในช่วงก่อนปี 2510

### องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO)

ในระบอบที่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงใหม่ ๆ การแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งไม่เพียงแต่จะคุกคามเสถียรภาพของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วยังขัดกับผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในขณะนั้น ซึ่งมุ่งจะรักษาอิทธิพลของตนในเขตเอเชียต่อไปด้วยความพยายามที่จะสกัดกั้นการเจริญเติบโตของฝ่ายคอมมิวนิสต์ทุกวิถีทาง ดังนั้น สหรัฐฯ จึงได้ริเริ่มแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์การพันธมิตรทางทหารขึ้นในลักษณะเดียวกับองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO) โดยดึงพันธมิตรตะวันตก ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เข้าร่วมกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ได้แก่ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และไทย ร่วมกันก่อตั้ง องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asia Collective Defence Treaty หรือ Manila Pact) ก่อตั้ง องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2492<sup>2</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการแผ่ขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในเอเชียด้วยหลักการยับยั้งทางการทหาร (Military Deterrence) ควบคู่ไปกับกระชับความมั่นคงและความร่วมมือในด้านสังคม เศรษฐกิจและการศึกษาระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาหลังการก่อตั้งได้ไม่นาน SEATO ก็เริ่มคลอนแคลน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการขาดเอกภาพ และความขัดแย้งกันระหว่างภาคี

<sup>2</sup> Peter Lyen, *War and Peace in Southeast Asia*, (London : Oxford University Press, 1969), p. 146.

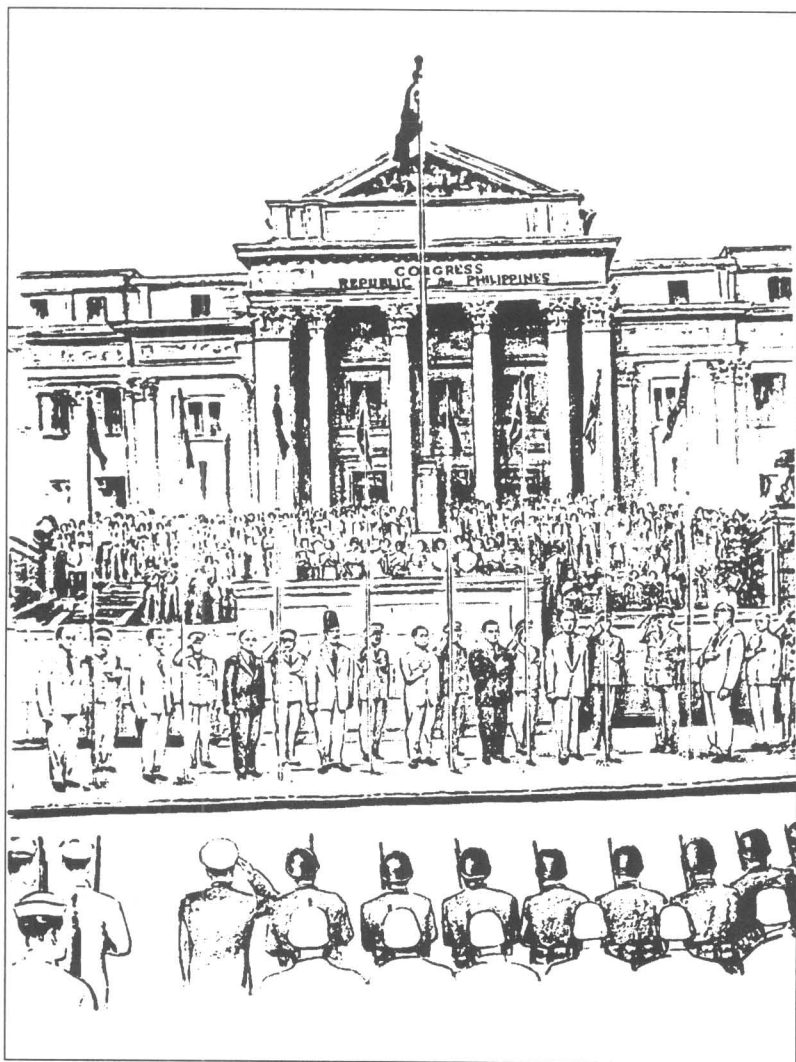
สนธิสัญญา โดยเฉพาะฝ่ายที่เป็นประเทศมหาอำนาจ รวมทั้งสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ผลจากการลดความตึงเครียดและการฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา กิจกรรมของ SEATO ซึ่งเดิมเน้นหนักทางด้านทหาร ซึ่งเป็นการต่อต้านการรุกรานด้านอาวุธ<sup>3</sup> ก็ลดระดับลงเหลือเพียงโครงการฝึกอบรมการต่อต้านการก่อการร้ายเท่านั้น<sup>4</sup> ยิ่งกว่านั้นหลายฝ่ายก็เริ่มเห็นว่า โครงสร้างของ SEATO ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้น จึงมีมติให้ SEATO สลายตัวไปในที่สุดในปี 2520

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่ SEATO เป็นองค์การเพื่อความมั่นคงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ในจำนวนสมาชิก 8 ประเทศ กลับมีชาติในภูมิภาคร่วมเพียง 2 ประเทศ คือ ไทยและฟิลิปปินส์ ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ นั้น ก็มีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่น้อยมาก นอกจากนั้น ในความคิดที่จะจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้นก็มิได้เกิดจากความริเริ่มของประเทศสมาชิกในภูมิภาค ซึ่งถือเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้ SEATO ไร้เสถียรภาพและขาดประสิทธิภาพจนต้องยุบเลิกไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้ความร่วมมือในกรอบของ SEATO จะสิ้นสุดลงโดยพฤตินัย แต่พันธกรณีทางกฎหมายของสนธิสัญญาร่วมป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีอยู่ (เนื่องจากมิได้มีการยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าวตามกระบวนการทางกฎหมาย) ซึ่งอาจจะมีผลต่อความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไปในอนาคต<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Southeast Asia Treaty Organization, *The Story of SEATO*, p. 1.

<sup>4</sup> SEATO Essential Framework For Asia Development, SEATO Record, 12 No. 1, February 1973, p. 1.

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดใน Leszek Buszynski, *SEATO : The Failure of an Alliance Strategy* (Singapore : Singapore University Press, 1983.), pp. 182-218



The Manila Pact ลงนามที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ เมื่อ 8 กันยายน ค.ศ.1954

ถือเป็นจุดกำเนิด SEATO

(ภาพถ่ายเส้นจากหนังสือ Story of SEATO ไนระบุพิพิมพ์)

สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(Association of Southeast Asia - ASA)

ความล้มเหลวของ SEATO อาจเป็นแรงจูงใจให้บรรดาชาติต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หาทางริเริ่มที่จะจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก<sup>6</sup> ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้าง เสถียรภาพและความมั่นคงภายใน รวมทั้งบทบาทขององค์กรที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นสหพันธรัฐมาลายา<sup>7</sup> ฟิลิปปินส์ และไทย จึงได้ร่วมกันก่อตั้งสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อ

“...ส่งเสริมความก้าวหน้า และความเจริญทาง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในภูมิภาค สมาคมนี้ไม่มี ความเกี่ยวข้องกับประเทศ หรือกลุ่มประเทศนอกภูมิภาคใด ๆ ทั้งสิ้น และมีได้มุ่งต่อต้านประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ...”<sup>8</sup>

ทั้งนี้ สมาคมฯมุ่งที่จะกระชับความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิกในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการบริหาร รวมทั้งการ

<sup>6</sup> วราวิณ สุวรรณาศรัย, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2519), น. 30.

<sup>7</sup> สหพันธรัฐมาลายา ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี 2506.

<sup>8</sup> Bangkok Declaration in Somsakdi Xuto, *Regional Cooperation in Southeast Asia*, Institute of Asia Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, August 1973.

แลกเปลี่ยนข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการสร้างกลไกในการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม การขยายความร่วมมือทางการค้า การปรับปรุงระบบการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร และเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศสมาชิก ร่วมกันศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการค้าโลกกันในระดับระหว่างประเทศ โดยผ่านการหารือร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เป็นที่เชื่อกันว่า การก่อตั้งสมาคม ASA ขึ้นนั้น เกิดจากความคิดริเริ่มของสหพันธรัฐมลายาในขณะนั้น เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวได้เผยแพร่ต่อสาธารณชน และชาติต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจาก *ตงกู อับดุล ราห์มาน* นายกรัฐมนตรีสหพันธรัฐมลายาในขณะนั้น ได้เดินทางไปปรึกษาหารือกับอดีตประธานาธิบดี *คาร์ลอส การ์เซีย* แห่งฟิลิปปินส์ ณ กรุงมะนิลา เมื่อปี 2502 อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นภายในภูมิภาคยังมีเพียงประเทศไทยที่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ และตกลงที่จะร่วมมือกับฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมลายาอย่างแข็งขัน จนกระทั่งสามารถก่อตั้งสมาคม ASA จนเป็นผลได้ในที่สุด และนับว่าเป็นครั้งแรกที่ชนชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ริเริ่มที่จะสถาปนาองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคขึ้นด้วยตนเอง<sup>9</sup>

ในระยะแรก สมาคม ASA ประสบความสำเร็จในการกระตุ้นให้สมาชิกมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และระลึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งย้ำเจตนารมณ์ที่จะร่วมมืออย่างแข็งขันต่อไป แม้กระนั้น สมาคมก็ประสบกับสภาวะชะงักงัน เมื่อฟิลิปปินส์และมาเลเซียเกิดข้อขัดแย้งกันใน

<sup>9</sup> Pushpathavi Thambipillai, "Regional Cooperation and Development : The Case of ASEAN and Its External Relations", A Dissertation of Doctor of Philosophy in Political Science, University of Hawaii, 1980., p. 52.



กรณีซาบาวห์ (Sabah Incident) อย่างรุนแรงในปี 2506 ต่อมาเมื่อคูกรณีทั้งสองสามารถระงับความรุนแรง และความสัมพันธ์กลับคืนเข้าสู่ระดับปกติเมื่อปี 2509 สมาคม ASA จึงเริ่มมีบทบาทขึ้นอีกครั้ง รวมทั้งได้เกิดแนวความคิดที่จะก่อตั้งสมาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยจะรวมภาคีสมาคม ASA กับชาติอื่น ๆ ในภูมิภาคเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การใหม่ แนวความคิดดังกล่าวได้แพร่หลายออกไปและประสบความสำเร็จโดยลำดับ จึงมีผลให้สมาคม ASA เลิกล้มไปโดยปริยาย

เกี่ยวกับข้อบกพร่องของสมาคม ASA ซึ่งมีผลให้สมาคมมีความอ่อนแอและไร้สมรรถภาพนั้น นอกจากจะเกิดจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกดังกล่าวในตอนต้นแล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าในระยะแรกของการก่อตั้งแม้จะมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจไว้เป็นสำคัญ แต่สมาคมก็ยังมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองเคลื่อนแปงควบคู่ไปด้วย สมาคมจึงถูกประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ โจมตีว่าเป็นองค์การซึ่งนิยมประเทศตะวันตกและต่อต้านคอมมิวนิสต์ เนื่องจากสมาชิกของสมาคมล้วนมีนโยบายไปในทิศทางเดียวกันดังกล่าวทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่สมาคมประกอบด้วยสมาชิกจำนวนน้อยประเทศก็ยังส่งผลให้สมาคมไม่ได้รับความเชื่อถือจากวงการระหว่างประเทศเท่าที่ควร<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า สมาคม ASA ได้ปูพื้นฐานอันทรงคุณค่าให้แก่บรรดาผู้นำประเทศในภูมิภาครุ่นต่อมา ทำให้ชาติต่าง ๆ มีประสบการณ์ของการร่วมมือซึ่งกันและกัน และเป็นแนวทางให้องค์การระหว่างประเทศในระยะต่อมาสามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อความสำเร็จของความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Roger Irvine, "The Formative Years of ASEAN", *Understanding ASEAN*, (Hongkong : Macmillian Press, 1982), pp. 8-11.

<sup>11</sup> Russell H. Fifield, *National and Regional Interest in ASEAN : Competition and Cooperation in International Politics*, Institute of Southeast Asian Studies, Occasional Paper, No. 57, 1979, pp. 4-5.

## กลุ่มประเทศมาฟิลินโด (MAPHILINDO)

องค์การกลุ่มประเทศมาฟิลินโดเกิดขึ้นจากการริเริ่มของฟิลิปปินส์ ภายใต้การนำของอดีตนายกรัฐมนตรี *มาคาปากาล* องค์การนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างรัฐที่ประกอบด้วยชนเชื้อชาติมาเลย์เป็นหลักอันได้แก่ สหพันธรัฐมลายา ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ทั้งนี้ โดยอาศัยเจตนารมณ์ในการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม และความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นจุดยืนร่วมกัน ประธานาธิบดี *มาคาปากาล* ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยแห่งชาติฟิลิปปินส์ (University of the Philippines) ศึกษาถึงช่องทางในการประสานความขัดแย้งระหว่างทั้ง 3 ชาติ เมื่อปี 2506 ผลการวิจัยได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ “วงษ์ไพบูลย์แห่งสหพันธรัฐมาเลย์อัน” (Greater Malayan Confederation) โดยการรวมอินโดนีเซีย มลายา และฟิลิปปินส์ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ต่อมา ฟิลิปปินส์ได้รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำทั้ง 3 ชาติขึ้น ณ กรุงมะนิลา ระหว่าง 30 กรกฎาคม - 5 สิงหาคม 2506 ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยประธานาธิบดี *ซูการ์โน* แห่งอินโดนีเซีย *ดงกู อับดุล ราห์มาน* นายกรัฐมนตรีสหพันธรัฐมลายา และประธานาธิบดี *มาคาปากาล* แห่งฟิลิปปินส์ ผู้นำทั้งสามได้ร่วมลงนามในปฏิญญามะนิลา (Manila Declaration) เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2506 ตกลงจัดตั้งองค์การกลุ่มประเทศมาฟิลินโดขึ้น ปฏิญญาดังกล่าวระบุถึงวัตถุประสงค์สำคัญขององค์การ สรุปได้คือ<sup>12</sup>

1. การธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง (Fraternal Relations) ระหว่างประเทศสมาชิก

<sup>12</sup> Manila Declaration in Somsakdi Xuto, op. cit., footnote 7, pp. 145-155.

2. การกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเสริมสร้างความก้าวหน้าและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

3.ต่อต้านลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดินิยม (Anti-Colonialism and Imperialism) ทุกรูปแบบ โดยยึดมั่นในหลักการของความเสมอภาค และการกำหนดวิถีชีวิตของประชาชนตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะที่มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมาฟิลินโดขึ้นนั้น เป็นช่วงที่ความบาดหมางระหว่างชาติทั้งสามที่เกี่ยวข้องกำลังคุกรุ่นและพร้อมที่จะลุกลามออกไปได้ในทุกขณะ เนื่องจากในช่วงนั้นกำลังมีความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในมาลายา โดยจะมีการผนวก บอร์เนียว (ขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ) ซาราวัก มาลายา และสิงคโปร์ รวมเข้าด้วยกันเป็นสหพันธรัฐมาเลเชีย (Federation of Malaysia) เหตุการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นชนวนแห่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างฟิลิปปินส์และมาลายา โดยเฉพาะดินแดนบอร์เนียวทางเหนือ ซึ่งเรียกว่า ซาบาห์ อันเป็นส่วนหนึ่งที่จะถูกผนวกเข้าเป็นสหพันธรัฐมาเลเซียนั้น เป็นดินแดนที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิครอบครอง และเคยยื่นประท้วงต่ออังกฤษมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี 2505 ในขณะที่ดินแดนส่วนนี้ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ นอกจากนั้น ผู้นำฟิลิปปินส์ยังเล็งเห็นว่า หากความพยายามในการจัดตั้งสหพันธรัฐมาเลเชียบรรลุผล ฟิลิปปินส์คงประสบปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องดินแดนส่วนนี้คืนมากขึ้น ดังนั้น ฟิลิปปินส์จึงปฏิเสธการรับรองสหพันธรัฐมาเลเชียโดยไม่ลังเลใจ

การปฏิเสธการรับรองสหพันธรัฐมาเลเชียของฟิลิปปินส์เมื่อปี 2506 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติตึงเครียด และเสื่อมทรามลงจนถึงขั้นตัดความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันในระยะเวลาต่อมา<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Bernard K. Gordon, *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia*, (New Jersey : Prentice Hall, 1966), pp. 11-17, and Pushpathavi Thambipillai, op. cit., footnote 8, pp. 51-53.

ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ก็ค่อย ๆ เสื่อมทรามลงโดยลำดับ เนื่องจากผู้นำทั้งสองฝ่ายต่างหวาดระแวงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ประธานาธิบดีซูการ์โน แห่งอินโดนีเซีย ซึ่งชิงชังจักรวรรดินิยมตะวันตก มีทัศนคติว่า การจัดตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียขึ้นเกิดจากการผลักดันของอังกฤษ ฝ่ายมาเลเซียก็มีทัศนคติในเชิงลบต่อผู้นำอินโดนีเซีย โดยเห็นว่า ซูการ์โนประพฤติดนเป็นเครื่องมือของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น สาเหตุดังกล่าวประกอบกับปัญหาทางการเมืองภายในของอินโดนีเซีย<sup>14</sup> ได้ยังผลให้ประธานาธิบดีซูการ์โน ประกาศนโยบายเผชิญหน้า (Confrontasi) โดยมี “บดขยี้มาเลเซีย” (Kan-Yang Malaysia)<sup>15</sup> ด้วยการส่งทหารเข้าทำการจารกรรมและก่อการร้ายในดินแดนมาเลเซีย จนในท้ายที่สุดทั้งสองฝ่ายได้ประกาศระงับความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ความล้มเหลวขององค์การมาฟิลินโดเกิดขึ้นจากสถานการณ์แวดล้อมซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการรวมตัวของประเทศสมาชิกเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า จุดอ่อนของมาฟิลินโดนั้นเกิดจากจำนวนของประเทศสมาชิกที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่สามารถจะเพิ่มขึ้นได้เนื่องจากเงื่อนไขเกี่ยวกับเชื้อชาติ อันมีผลให้องค์การขาดคนกลางที่มีสำนึกและคอยประสานผลประโยชน์ร่วมกันที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทเมื่อถึงยามจำเป็น

แม้มาฟิลินโดประสบกับความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง แต่อาจถือได้ว่า องค์การดังกล่าวมีส่วนเกื้อกูลต่อการก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียง

<sup>14</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ฟิลิปปินส์กับอาเซียน”, อาเซียนในการเมืองโลก, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), น. 384.

<sup>15</sup> วิทยา สุจริตธนาร์ณ, “อินโดนีเซียกับอาเซียน”, เล่มเดียวกัน, น. 340.

เฉียงใต้ หรืออาเซียน (ASEAN) ในระยะต่อมาอย่างสำคัญ เนื่องจากการเป็นกำลังของอินโดนีเซียซึ่งเดิมมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะกับขบวนการกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา (AFRO-ASIAN Movement)<sup>16</sup> ให้หันมาสนใจต่อความร่วมมือในระดับภูมิภาคขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>17</sup>

## นโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์ของชาติภาคีสมาชิก ก่อนการก่อตั้งอาเซียน

องค์การส่วนภูมิภาคในระยะก่อนการก่อตั้งอาเซียนตามที่กล่าวในตอนต้นเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นว่า ชาติต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะชาติที่เป็นเสรีนิยม มีนโยบายและเจตนารมณ์มุ่งมั่นที่จะกระชับความร่วมมือระหว่างมิตรประเทศที่อยู่ในเขตภูมิภาคเดียวกันให้เป็นปึกแผ่นมาเป็นเวลาช้านาน หากแต่ขาดประสบการณ์และสถานการณ์แวดล้อมไม่เอื้ออำนวยให้ความพยายามดังกล่าวบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมกันก่อตั้งอาเซียนขึ้นจะมีความคิดเห็นหลากหลาย และลักษณะทางภูมิศาสตร์ก็ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

---

<sup>16</sup> ขบวนการกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกาก่อตั้งขึ้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2500 โดยประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ในเอเชียและแอฟริการวม 45 ประเทศ ซึ่งเป็นเสมือนองค์กรของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อเรียกร้องความสนใจของนานาชาติ โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาสถานการณ์ระหว่างประเทศ การต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมและจักรวรรดินิยม การกีดกันผิว ฯลฯ รายละเอียดและความเป็นมาขององค์กรนี้อ่านได้จาก David Kimche, *The Afro-Asian Movement : Ideology and Foreign Policy of the Third World* (Jerusalem : Israel University Press, 1973).

<sup>17</sup> Russell H. Fifield, op. cit., footnote 10, pp. 5-7.

เฉียงได้มีลักษณะเป็นภูมิภาคหรือไม่<sup>18</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี ประเทศต่าง ๆ ในเขตภูมิภาคนี้ก็มีความคล้ายคลึงกันหลายลักษณะ โดยเฉพาะการที่ต่างฝ่ายต่างเผชิญปัญหาาร่วมกันทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม บ้างจ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนกระตุ้นให้การรวมตัวเป็นไปได้ง่ายขึ้น ยิ่งกว่านั้น นโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐต่าง ๆ ก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งซึ่งเร่งเร้าให้เกิดความคับหน้า และสร้างความต่อเนื่องในการก่อตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในอดีตและระยะต่อมา

เพื่อให้การทำความเข้าใจในเรื่องการก่อตั้งอาเซียนกระจ่างชัดขึ้น แรงจูงใจในด้านผลประโยชน์และนโยบายต่างประเทศของแต่ละชาติสมาชิกในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้ง จำเป็นต้องได้รับการศึกษา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1. อินโดนีเซีย

ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งอาเซียน อินโดนีเซียจัดได้ว่าเป็นชาติที่มีศักยภาพสูงสุดเมื่อเทียบกับประเทศผู้ร่วมก่อตั้งอื่น ๆ สำหรับนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียในระยะตั้งแต่ประกาศเอกราชเมื่อปี 2488 ยังคงยึดมั่นในหลักการที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็น *“อิสระและแข็งขัน”* (Independent and Active)<sup>19</sup> ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นผลจากอิทธิพลและประสบการณ์ในยุคที่อินโดนีเซียยังอยู่ภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์ และการต่อสู้อย่างมุ่งมั่นเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติที่แท้จริง

<sup>18</sup> Somsakdi Xuto, *Regional Cooperation in Southeast Asia*, op. cit., footnote 7, pp. 13-15.

<sup>19</sup> Franklin B. Weinstein, *Indonesia Foreign Policy and Dilemma of Independence from Sukarno to Suharto*, (London : Cornell University Press, 1976), pp. 34-50.

พฤติกรรมในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของอินโดนีเซียจึงมีลักษณะไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-Alignment) โดยเฉพาะ รวมทั้งพยายามสอดคล้องกับทิศทางของตนเองในวงการระหว่างประเทศ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและเอกราชของชาติ แม้ในระยะหลังนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียจะได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมมากขึ้น หลักการดังกล่าวก็ยังคงเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียตลอดมา

ภายหลังจากประกาศเอกราช เป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียยังคงเน้นหนักในเรื่องความเป็นชาตินิยม และเกี่ยวข้องกับปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากปัญหาอาณานิคม จักรวรรดินิยม และสงครามเย็น ดังนั้น อินโดนีเซียจึงได้ก้าวเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งองค์การกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด นโยบายดังกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งถึงยุคของอดีตประธานาธิบดีซูการ์โน (2504-2513) โดยยังเน้นหลักการเดิม คือ นโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระและแข็งขัน แต่ซูการ์โนได้ปรับนโยบายหันไปคบค้ากับฝ่ายสังคมนิยมมากขึ้น ในขณะที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐฯ และตั้งข้อรังเกียจชาติอื่นที่พัวพันกับสหรัฐฯ และอดีตจักรวรรดินิยมต่าง ๆ รวมทั้งประกาศถอนตัวออกจากองค์การสหประชาชาติ และทบทวนขำณูพิเศษในสังกัดของสหประชาชาติทั้งหมดเมื่อต้นปี 2508 สาเหตุดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อินโดนีเซียปฏิเสธที่จะเข้าผูกพันเป็นภาคีกับกลุ่มประเทศใด ๆ ทั้งสิ้น

ต่อมาเมื่อซูการ์โนถูกโค่นล้มภายหลังกบฏคอมมิวนิสต์เมื่อเดือนตุลาคม 2508 นายพลซูฮาร์โต ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำคนใหม่ นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียจึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความสุขุมและประณี



สองผู้นำอินโดนีเซีย ซ้าย ประธานาธิบดีซูการ์โน ขวา ประธานาธิบดีซูฮาร์โต



ประนอมมากขึ้น ทั้งนี้โดยยึดถือหลักปรัชญาศีล (Panchasila)<sup>20</sup> และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2488 เป็นบรรทัดฐาน ขณะเดียวกันอินโดนีเซียก็เริ่มมองการเมืองโลกในเชิงที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แม้จะยังคงยืนยันในหลักการของความไม่เป็นอิสระและแข็งขันตามเดิม สิ่งที่ลดระดับลง ได้แก่ ความทะเยอทะยานที่จะครอบครองบทบาทผู้นำในประเทศโลกที่สาม ในขณะที่พยายามที่จะรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น ส่วนประเทศสังคมนิยมนั้น หลังกบฏคอมมิวนิสต์ อินโดนีเซียได้จำกัดความสัมพันธ์ไว้ในระดับหนึ่ง ยกเว้นแต่จีนซึ่งอินโดนีเซียประกาศระงับความสัมพันธ์ทางการทูต เพื่อเป็นการโต้ตอบที่จีนเข้าแทรกแซงกิจการภายในของตนในกรณีกบฏคอมมิวนิสต์ดังกล่าว

กับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ นั้น ท่าทีของอินโดนีเซียเน้นว่าอ่อนปรนมากขึ้น และแนวโน้มของความร่วมมือในอนุภูมิภาคก็มีลู่ทางเป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากภายหลังที่รัฐบาลภายใต้การนำของซูฮาร์โตเข้ารับบริหารประเทศได้เพียง 1 ปี อินโดนีเซียก็ได้ตัดสินใจยุติการเผชิญหน้ากับมาเลเซียด้วยหลัก “การยุติปัญหาของชาวเอเชียโดยชาวเอเชียด้วยตนเอง” (Asian Solutions for Asian Problems)<sup>21</sup> นอกจากนี้ ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังมีแนวความคิดที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันภายในภูมิภาคอย่างแข็งขัน ดังจะสังเกตได้จากถ้อยแถลงเนื่องในโอกาสวัน

<sup>18</sup> หลักปรัชญาศีล ประกอบด้วย

1. เชื่อมมั่นในพระเจ้าองค์เดียว
2. มนุษยนิยม (Humanism)
3. ชาตินิยม
4. ประชาธิปไตย (Democracy)
5. ความยุติธรรมในสังคม (Social Justice)

<sup>21</sup> Fifield, op. cit., footnote 10, p. 33.

จีนปีใหม่เมื่อปี 2510 ว่า

“...การทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคงและมีความร่วมมือกัน จะถือเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย...”<sup>22</sup>

## 2. มาเลเซีย

มาเลเซียมีนโยบายต่างประเทศไม่ผูกพันกับฝ่ายใด แต่ค่อนข้างโน้มเอียงไปทางตะวันตกตั้งแต่สมัย ตนกู อับดุล ราห์มาน เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาภายหลังปี 2510 มาเลเซียได้เริ่มเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกลุ่มประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกอย่างจริงจัง รวมทั้งได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและเวียดนามเหนือ และเป็นประเทศหนึ่งในจำนวนไม่กี่ประเทศที่ประกาศรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยและเวียดนาม ภายหลังจากฝ่ายคอมมิวนิสต์มีชัยชนะในประเทศทั้งสองเมื่อเดือนเมษายน 2518 ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า มาเลเซียเป็นประเทศแรกๆที่ริเริ่มและสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยม (Regionalism) อย่างแข็งขัน และพยายามผลักดันแนวความคิดดังกล่าวจนสมาคม ASA สามารถก่อตั้งเป็นรูปร่างได้ในที่สุด ทั้งนี้ สาเหตุประการหนึ่งที่มาเลเซียให้ความสำคัญกับการกระชับความร่วมมือส่วนภูมิภาคอย่างกระตือรือร้น ก็เนื่องมาจากผู้นำระดับสูงของมาเลเซียต่างตระหนักดีว่า ถึงแม้มาเลเซียจะยืนหยัดในนโยบายเป็นกลาง<sup>23</sup> อย่างมั่นคง

<sup>22</sup> Estrella D. Solidum, *Towards a Southeast Asian Community*, (Quezon City : University of Philippines Press, 1974), p. 68.

<sup>23</sup> Thambipillai, *op. cit.*, footnote 8, p. 58.

แต่มาเลเซียก็ไม่สามารถปลีกตัวได้อย่างโดดเดี่ยวโดยไม่ติดต่อกับมิตรประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ ได้ ในทางกลับกัน หากมาเลเซียร่วมอยู่ในองค์การส่วนภูมิภาคซึ่งมีเพื่อนบ้านที่เป็นมิตรร่วมอยู่ด้วยแล้ว กลับจะยิ่งเป็นการเสริมสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประเทศได้มากขึ้น

ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจเลยว่าเหตุใดมาเลเซียจึงเข้าร่วมในองค์การ ASA และมาฟิลิปปินโดในระยะก่อนที่จะมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้น และถึงแม้ว่าองค์การทั้งสองจะประสบความสำเร็จล้มเหลว มาเลเซียก็ยังหวังที่จะให้รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้หันมาร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อสนองผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในแง่การพัฒนาความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคี หรือพหุภาคี เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ในด้านความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจร่วมกันด้วย

### 3. ฟิลิปปินส์

เมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ได้ดำเนินนโยบายเสรีนิยมและนิยมสหรัฐฯมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ได้ส่งทหารเข้าร่วมรบในสงครามเวียดนามและสงครามเกาหลี ยิ่งกว่านั้น ฟิลิปปินส์ยังเป็นสมาชิกที่แข็งขันผู้หนึ่งของ SEATO มาตั้งแต่แรกเริ่ม และนับเป็นก้าวแรกที่ทำให้ฟิลิปปินส์ได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับความร่วมมือส่วนภูมิภาค

ในระยะแรก นโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์ยังตั้งอยู่บนรากฐานของการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ จนกระทั่งสหรัฐฯเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อจีน ฟิลิปปินส์จึงหันไปคบค้ากับจีนด้วยเช่นกัน และได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเมื่อปี 2518 พร้อมทั้งให้ความสนใจกับความร่วมมือส่วนภูมิภาคมากขึ้น ทั้งนี้ ความพยายามที่จะแสวงหาการค้าประกันเกี่ยวกับภาวะความมั่นคงด้านการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ เป็นแรง

ผลักดันหลักให้ฟิลิปปินส์กระตือรือร้นที่จะเข้ามามีบทบาทในองค์การส่วนภูมิภาคต่าง ๆ

#### 4. สิงคโปร์

ความเป็นมาของสิงคโปร์ค่อนข้างจะแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ยกเว้นมาเลเซียเนื่องจากมีภูมิหลังที่คล้ายคลึงกัน เช่น ต่างเคยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษในระยะก่อนปี 2500 จนกระทั่งมีการสถาปนาสหพันธรัฐมาเลเซียขึ้นในปี 2506 สิงคโปร์จึงขอกลับเข้าร่วมกับมาเลเซียอีกครั้งหนึ่ง แต่ในที่สุดสิงคโปร์ก็ได้รับแรงกดดันจากมาเลเซียจนต้องถอนตัวออกมาเป็นรัฐอิสระเมื่อเดือนสิงหาคม 2508

ความคล้ายคลึงกับมาเลเซีย ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายสายกลางมาโดยตลอด และมีความผูกพันกับกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา และกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดระดับหนึ่ง ต่อมาเมื่ออังกฤษปลดปล่อยอาณานิคมและประกาศจะถอนตัวออกจากภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ข้อจำกัดทางด้านยุทธศาสตร์และศักยภาพของสิงคโปร์ทำให้ต้องหันไปพึ่งสหรัฐฯ เพื่อแสวงหาราค่าประกันทางด้านความมั่นคงให้แก่ตนเอง อย่างไรก็ตามจากการที่สิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก ขาดแคลนทรัพยากร และมีรายได้หลักจากการค้าระหว่างประเทศ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ ดังจะเป็นที่สังเกตได้ว่าการปรับนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์แต่ละครั้งล้วนมีสาเหตุมาจากภาวะกดดันทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น เมื่อปี 2514 สิงคโปร์ถูกนานาชาติโจมตีว่าเอารัดเอาเปรียบทางการค้าและโดนต่อต้านจากรอบด้าน สิงคโปร์จึงหันมากระชับความร่วมมือกับมิตรประเทศอาเซียน หรือเมื่อครั้งเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันเมื่อเดือนตุลาคม 2516 สิงคโปร์ก็หันไปกระชับสัมพันธ์ไมตรีกับโลก

อาหารอย่างเร่งด่วนเพื่อความอยู่รอดของตนเองทันที

สรุปได้ว่า สิงคโปร์ยึดถือนโยบายเป็นกลางไม่ผูกพันกับฝ่ายใด แต่พยายามผูกมิตรกับทุกประเทศที่สามารถอำนวยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตนได้ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องอื่น ๆ และการที่สิงคโปร์เข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะในระดับใด ก็เพราะสิงคโปร์หวังจะได้ประโยชน์จากองค์การนั้น ๆ ตามสมควร

## 5. ไทย

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศไทยที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างยึดถือเป็นหลักโดยไม่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ การรักษาเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นสำคัญ ส่วนแนวการดำเนินนโยบายมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์การเมืองของโลกได้อย่างคล่องตัว สำหรับรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของแนวนโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ปี 2507 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าเป็นนโยบายนิยมสหรัฐฯ (Pro-American) และต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>24</sup> ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ต้องสงสัยเลยว่าเหตุใดประเทศไทยจึงเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีสหรัฐฯเป็นผู้สนับสนุนในระยะนั้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐฯเริ่มตกเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำ และมีท่าทีว่าจะถอนตัวออกจากภูมิภาค ประกอบกับมหาอำนาจคอมมิวนิสต์ 2 ชาติ คือ จีนและสหภาพโซเวียต ต่างเริ่มแข่งขันกันเสริมสร้าง

<sup>24</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand Foreign Relations, 1964-80*, Institute of Southeast Asian Studies, Occasional paper No. 74, p. 9.

อิทธิพล และแสวงหาความเป็นใหญ่ในภูมิภาค เฉพาะอย่างยิ่งโซเวียตได้เริ่มแผ่ขยายแสนยานุภาพทางนาวีในเขตน่านน้ำแถบนี้ โดยจัดตั้งกองเรือโซเวียตประจำมหาสมุทรอินเดียขึ้นเมื่อปี 2511 ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในอาณานิคมนี้ต่างถือเป็นภัยคุกคามของภูมิภาคในด้านความมั่นคงอย่างชัดเจน ผู้นำของไทยในขณะนั้นได้สังเกตเห็นถึงแนวโน้มดังกล่าว และเริ่มตระหนักว่า การพึ่งพิงมหาอำนาจนอกภูมิภาคฝ่ายเดียวจนเกินไปมีแต่จะเกิดผลเสียหายในระยะยาว จึงเริ่มปรับนโยบายต่างประเทศเข้าสู่ดุลยภาพอีกครั้งหนึ่ง โดยพยายามหาหนทางส่งเสริมความร่วมมือกับมิตรประเทศทุกฝ่ายทุกภูมิภาคเพื่อเปิดทางเลือกให้กว้างขวางขึ้น

นอกจากนั้น ความล้มเหลวขององค์การ SEATO ก็น่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยเกิดความคิดริเริ่มที่จะหาทางกระชับความร่วมมือระหว่างกันในระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน<sup>25</sup> ทั้งนี้ เพราะผู้ควบคุมนโยบายต่างประเทศในยุคนั้นตระหนักดีว่าชาติต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึงแม้จะมีทรัพยากรต่าง ๆ มากมาย แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ศักยภาพทางทหารและสภาวะทางเศรษฐกิจจึงยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ในด้านบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ ชาติต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังมียุทธปทาน้อยมาก และยังคงพยายามปิดกั้นตนเอง ไม่ติดต่อกับมิตรประเทศในภูมิภาค ทำให้ความสัมพันธ์ต่อกันมีลักษณะค่อนข้างห่างเหิน (estrangle)<sup>26</sup>

<sup>25</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ฯพณฯ ดร.ถนัด คอมันตร์ ใน เอเชียเนชันนัล เรวิเยอ, อังแล้ว, น. 317.

<sup>26</sup> Dr. Thanat Khoman, "The ASEAN : Problems and Prospects in a Changing World", Conference on the ASEAN, Institute of Asian studies Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, 1976.

ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ทำให้ไทยพยายามเสริมสร้างภาพพจน์ระหว่างมิตรประเทศในภูมิภาคเพิ่มขึ้น เช่น อาสาเข้าใกล้เกลี้ยกระดิ่งพิพาทระหว่างมาเลเซีย-อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นมูลเหตุให้ประเทศทั้งสองระงับความสัมพันธ์ระหว่างกันตั้งแต่ปี 2506 และดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถระงับข้อพิพาทในท้ายที่สุดเมื่อปี 2509 นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรณีชาม่าระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซียด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีลักษณะที่เน้นการปฏิบัติที่คาดว่าจะสามารถบรรลุผลได้ (pragmatic) โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับเวลาและโอกาส (opportunistic) ประกอบกับมีคุณลักษณะพิเศษบางประการซึ่งทำให้ประเทศไทยมีเสรีภาพเป็นเวลายาวนาน ลักษณะดังกล่าวคือ เน้นการพึ่งตนเอง (self-reliance) มีความหลากหลาย (multiplicity) และความยืดหยุ่น (plasticity) ต่อสถานการณ์โดยไม่เอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งโดยเฉพาะ (counterweight) ในขณะที่วัตถุประสงค์หลักยังคงได้แก่ การธำรงไว้ซึ่งเอกราชของชาติเป็นหลัก<sup>27</sup>

## ปัญหาและอุปสรรคของการรวมตัวส่วนภูมิภาค ภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นมาขององค์การส่วนภูมิภาค ตลอดจนนโยบายต่างประเทศของชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคที่กีดกันความพยายามในการประสานความร่วมมือให้สามารถบรรลุผลเป็นรูปธรรม มีมูลเหตุจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

<sup>27</sup> Kenneth T. Young cited in Fifield, op. cit., footnote 10, pp. 28-29.

1. การที่ชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ ประกอบกับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศในระบอบที่ผ่านมานั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการก่อตั้งองค์การในลักษณะดังกล่าว

2. ประสบการณ์จากยุคอาณานิคมมีผลให้ชาติต่าง ๆ เกิดความหวาดระแวงที่จะผูกพันกับประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจ และต้องการพึ่งตนเองอย่างเอกเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก องค์การที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นจึงขาดจุดยืนและวัตถุประสงค์ร่วมกันที่ชัดเจน ทำให้ต้องประสบความล้มเหลวในที่สุด

3. ความขัดแย้งระหว่างภาคีสมาชิกเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งขัดขวางการรวมตัวระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีพิพาทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมักจะไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยสันติวิธี แต่มักจะลุกลามออกไป ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละชาติที่ไม่ใช่คู่กรณีในความขัดแย้งพยายามปลีกตัวไม่เข้าไปพัวพันกับข้อพิพาทเหล่านั้น คงมีเพียงบางชาติเท่านั้นที่เสนอตัวเข้าไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง การขาดองค์กรกลางที่จะขจัดปัญหาในระดับภูมิภาคจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ห้องกรต่าง ๆ ต้องประสบความล้มเหลว

4. เมื่อพิจารณาในแง่ผู้กำหนดนโยบาย เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ผู้นำชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระยะแรกส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์และความพร้อมที่จะนำชาติของตนเข้าผูกพันกับเพื่อนบ้านใกล้เคียง เพื่อสรรค์สร้างผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนั้น ผู้นำเหล่านั้นยังมีทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศแตกต่างกันออกไป และมักเลือกที่จะเข้าผูกพันกับประเทศที่พัฒนาแล้วภายนอกภูมิภาคมากกว่าจะให้ความสนใจกับมิตรประเทศร่วมภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อหวังความช่วยเหลือโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ติดตามมา ซึ่งอาจ



พิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งได้ว่า ลักษณะดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ชาติเหล่านี้ พึ่งพิงมหาอำนาจภายนอกมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนยากที่จะลดระดับความผูกพันลงไปได้ในระยะเวลาอันสั้น

5. เจอนใจสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งน่าจะมีอิทธิพลต่อความล้มเหลวขององค์การส่วนภูมิภาคเท่าที่ผ่านมา ก็คือ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ตลอดจนภาษาและวัฒนธรรม ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคแห่งความหลากหลาย (Diversity) และขาดเอกลักษณะ ประกอบกับในระยะแรกที่แนวความคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมเริ่มแพร่ขยายออกไป ยังอยู่ในยุคที่ลัทธิชาตินิยมกำลังเฟื่องฟู ชาติต่าง ๆ จึงไม่สามารถปรองดอง และผสมผสานลักษณะพื้นฐานต่าง ๆ ให้เข้ากันได้ง่ายนัก

6. อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การส่วนภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในยุคนั้น มักจะเกิดขึ้นจากแรงจูงใจของชาติต่าง ๆ ที่จะสร้างเสริมพลังต่อรองเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากมหาอำนาจ ดังนั้น มหาอำนาจภายนอกจึงไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการก่อตั้งองค์การความร่วมมือที่จำกัดเฉพาะแต่ประเทศในภูมิภาคเลยแม้แต่น้อย ทั้งในแง่ของการค้าประกัน และความร่วมมือสนับสนุนในทางกลับกันมหาอำนาจกลับต่อต้านความพยายามดังกล่าว และซ้ำเติมด้วยการแทรกแซงและเพิ่มระดับความรุนแรงของปัญหาในการรวมตัวยิ่งขึ้น

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น สามารถสรุปได้ว่าการก่อตั้งอาเซียนในปี 2510 นั้น มีมูลเหตุทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญอยู่เบื้องหลัง ภูมิหลังของการก่อตั้งอาเซียนได้ชี้ให้เห็นว่า ความหวาดวิตกของแต่ละชาติต่อปัญหาความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนความปรารถนาที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราช และความมั่นคงของชาติ เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้แต่ละชาติพยายามสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น ในกรณีของ SEATO ได้สะท้อนให้เห็นถึงความหวาดวิตกของชาติอาเซียนที่เป็นสมาชิกในองค์การ

ดังกล่าวต่อภัยคุกคามในขณะนั้น ได้แก่ ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และหนทางออกที่ประเทศในภูมิภาคเลือกดำเนินการลงไปก็คือ การแสวงหาการค้าประกันต่อเอกราชและความมั่นคงของตน ด้วยการพึ่งพาการอารักขาจากมหาอำนาจ ต่อเมื่อ SEATO ประสบความล้มเหลว และบรรดาชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคได้ตระหนักแล้วว่าไม่อาจพึ่งพามหาอำนาจได้อย่างจริงจัง ทางเลือกประการใหม่ของบรรดาชาติในภูมิภาคเหล่านั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการระดมสรรพกำลังภายในแต่ละชาติ ด้วยความหวังที่จะให้องค์กรในส่วนภูมิภาคที่ได้ตั้งขึ้นใหม่มีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงภายในแต่ละชาติ สมาคม ASA จึงได้ถือกำเนิดขึ้นด้วยเหตุผลดังกล่าว สำหรับ MAPHILINDO นั้น ได้ย้ำความเชื่อตามข้อสมมุติฐานข้างต้น อีกทั้งชี้ให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของชาติแต่ละชาติในภูมิภาคที่จะสร้างองค์การส่วนภูมิภาคขึ้น โดยเลือกที่จะรวมกลุ่มเชื้อชาติที่ใกล้เคียงกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว แต่ด้วยประสงค์ดั้งเดิมคือเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงภายในผ่านองค์กรร่วมระดับภูมิภาค

สำหรับอาเซียนนั้น เมื่อวิเคราะห์จากพื้นฐานนโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์ของชาติภาคีสมาชิกตามที่เสนอไว้ข้างต้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่ามูลเหตุจูงใจทางการเมืองเป็นตัวแปรสำคัญที่สร้างอาเซียนขึ้น สมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียนทุกชาติต่างได้แถลงเจตนารมณ์ที่จะสร้างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีความมั่นคงด้วยความร่วมแรงร่วมใจจากทุกฝ่าย ในแต่ละชาติได้ใช้ประสบการณ์ที่มีอยู่ของตนของโหว่ขององค์การระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระยะก่อนหน้า จนสามารถบรรลุความพยายามในการก่อตั้งอาเซียนให้เป็นองค์การส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพองค์การหนึ่งในปัจจุบัน

### บทที่ 3

## การก่อตั้งและพัฒนาการ

# ด้านโครงสร้างของอาเซียน

ความผันผวนของสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี 2508 มีผลให้ผู้นำชาติภาคีสมาชิกอาเซียนตระหนักถึงความจำเป็น และเริ่มหันมากระชับความร่วมมือภายในภูมิภาคมากขึ้น สถานการณ์ระหว่างประเทศที่สำคัญในช่วงเวลานี้ ได้แก่ การที่อังกฤษซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การนำของพรรคแรงงานประกาศถอนกำลังทั้งหมดของตนออกไปจากทิศทางที่อยู่เกินคลองสุเอซออกไปทางทิศตะวันออก (East of Suez) ซึ่งประเทศในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงก็คือ อดีตอาณานิคมของอังกฤษ ได้แก่ มาเลเซียและสิงคโปร์ ขณะเดียวกันฝรั่งเศสซึ่งเริ่มเพลี่ยงพล้ำในสงครามอินโดจีน ก็เริ่มถอนตัวออกจากลาว เวียดนาม และกัมพูชา ในขณะที่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนเริ่มเพิ่มความเคลื่อนไหวในสามประเทศนั้นอย่างแข็งขัน

ในขณะเดียวกัน มหาอำนาจภายนอกภูมิภาคก็เริ่มแพร่ขยายอิทธิพลของตนเข้าสู่ภูมิภาคและแย่งชิงความเป็นหนึ่งในพื้นที่ส่วนนี้ เริ่มตั้งแต่สาธารณรัฐประชาชนจีนที่หันมาให้การสนับสนุนด้านอาวุธแก่ฝ่ายเวียดมินห์ และขบวนการคอมมิวนิสต์ท้องถิ่นอื่น ๆ ให้ทำการโค่นล้มรัฐบาลกลางในแต่ละประเทศ และเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองให้เป็นสังคมนิยมตามแนวทางของจีน ซึ่งผลที่ติดตามมาก็คือ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชาติต่าง ๆ

ในภูมิภาคเกิดความตึงเครียดและเสื่อมทรามลง บางประเทศถึงกับประกาศระงับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน เช่น กรณีของอินโดนีเซียเมื่อปี 2508 เป็นต้น สำหรับสหภาพโซเวียต ภายหลังเกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงกับจีนเมื่อปี 2500 เกี่ยวกับปัญหาพรมแดนและการแข่งขันอิทธิพลในภูมิภาคเอเชีย<sup>1</sup> ก็เร่งฉวยโอกาสในขณะที่ภาพพจน์ของจีนในทัศนะของชาติในท้องถิ่นไม่สู้ดีนัก เสริมสร้างอิทธิพลทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับมาเลเซียและสิงคโปร์ ในปี 2500 และปี 2501 โดยลำดับ กับทั้งให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เป็นต้น ในด้านการทหาร สหภาพโซเวียตได้แพร่ขยายแสนยานุภาพทางทหารของตน โดยจัดตั้งกองเรือประจำมหาสมุทรอินเดียขึ้น และส่งกองเรือเข้ามาลาดตระเวนน่านน้ำในเขตภูมิภาคบ่อยครั้ง

นอกเหนือจากนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศสมาชิกอาเซียนเอง ก็มีผลกระตุ้นให้การรวมตัวของ 5 ชาติในภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะบรรลุผลมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่ การเปลี่ยนผู้นำในอินโดนีเซียจาก *ซูการ์โน* มาเป็นประธานาธิบดี *ซูฮาร์โต* ภายหลังกบฏคอมมิวนิสต์เมื่อปี 2508 และการที่นาย *เฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส* ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ของฟิลิปปินส์เมื่อเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ในส่วนของอินโดนีเซียนั้น ผู้นำใหม่ได้เลิกล้มการยึดมั่นอยู่กับนโยบายแข็งกร้าว นิยมฝ่ายซ้ายและคุกคามประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนกรณีของฟิลิปปินส์นั้นก็มิผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซียกระเดื่องขึ้น<sup>2</sup> ดังจะเห็นได้จากการที่ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่มีต่อกันได้

<sup>1</sup> เสาวรส ณ บางช้าง, "ความสัมพันธ์สามเส้า จีน-สหรัฐ-รัสเซีย," รัฐศาสตร์นิเทศ 9, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2527) : 31-35

<sup>2</sup> Roger Irvine, "The Formative Years of ASEAN," Understanding ASEAN (Hongkong : Macmillan Press, 1982), p. 10.

ทั้งนี้ โดยมีประเทศไทยเป็นผู้อำนวยความสะดวกและคนกลาง (Good Office) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ ในระยะนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคขึ้นแทนสมาคมอาสาจึงก่อหวอดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง<sup>3</sup>

ภายหลังจากความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 3 ชาติเริ่มเข้าสู่ระดับปกติ ไทยจึงได้เชื้อเชิญผู้แทนทั้ง 3 ประเทศ รวมทั้งสิงคโปร์<sup>4</sup> มาร่วมประชุมพร้อมกันที่บางแสนเพื่อหารือกันในขั้นสุดท้ายก่อนที่จะลงนามในเอกสารต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายไทยได้เตรียมการไว้อย่างพร้อมมูล<sup>5</sup> ในที่สุดผู้แทนจากทั้ง 5 ชาติ ประกอบด้วย นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ตงกู อับดุล ราซัค รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายนาร์ซิโซ รามอส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ นาย เอส. ราชาวัตันัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ และ ดร.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย จึงได้ร่วมกันลงนามใน**ปฏิญญากรุงเทพฯ** (The Bangkok Declaration)<sup>6</sup> เพื่อสถาปนา**สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** (The Association of Southeast Asian Nation - ASEAN)

<sup>3</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ฯพณฯ ดร.ถนัด คอมันตร์ ใน อาเซียนในการเมืองโลก (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), น. 319.

<sup>4</sup> สิงคโปร์เป็นฝ่ายขอเข้ามีส่วนร่วมด้วย.

<sup>5</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ฯพณฯ ดร.ถนัด คอมันตร์ ใน อ้างแล้ว, น. 319, ส่วนการเตรียมการด้านเอกสารของไทยดูได้จาก Irvine, op. cit., pp.12-14.

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดจาก The Bangkok Declaration ใน Ministry of Foreign Affairs, ASEAN Documents, Bangkok, Thailand (The Secretariat to the Cabinet Printing Office, 1983).

## เจตนาธรรมณ์และวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียน

ตามปฏิญญากรุงเทพฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกได้ย้มาถึงประโยชน์ และปัญหาที่มีร่วมกันระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งความจำเป็นที่จะต้องสร้างเสริมสายสัมพันธ์แห่งความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือในภูมิภาคที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้แสดงความปรารถนาที่จะจัดวางรากฐานอันมั่นคงสำหรับดำเนินการร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเจตนาแห่งความเสมอภาคและความร่วมแรงร่วมใจเพื่อให้มีสันติสุข ความก้าวหน้า และเสถียรภาพในภูมิภาค บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรกที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของภูมิภาค และประกันการพัฒนาประเทศเหล่านี้ ตลอดจนเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงมิให้มีการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปแบบใด

ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. เพื่อเร่งรัดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมของภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตจำนงแห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างรากฐานสำหรับประชาคมประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นประชาคมที่มีความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุข

2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค โดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งเนติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตร

## สหประชาชาติ

3. เพื่อส่งเสริมให้มีความร่วมมืออย่างจริงจัง และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร

4. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กันและกันในรูปแบบของการฝึกอบรม การวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการ และการบริหาร

5. เพื่อร่วมมือกันให้ได้ประโยชน์มากขึ้นในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมทั้งการศึกษาปัญหาการค้า โศกภัยระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่งและคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพประชาชนของตน

6. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นที่กว้างขวาง

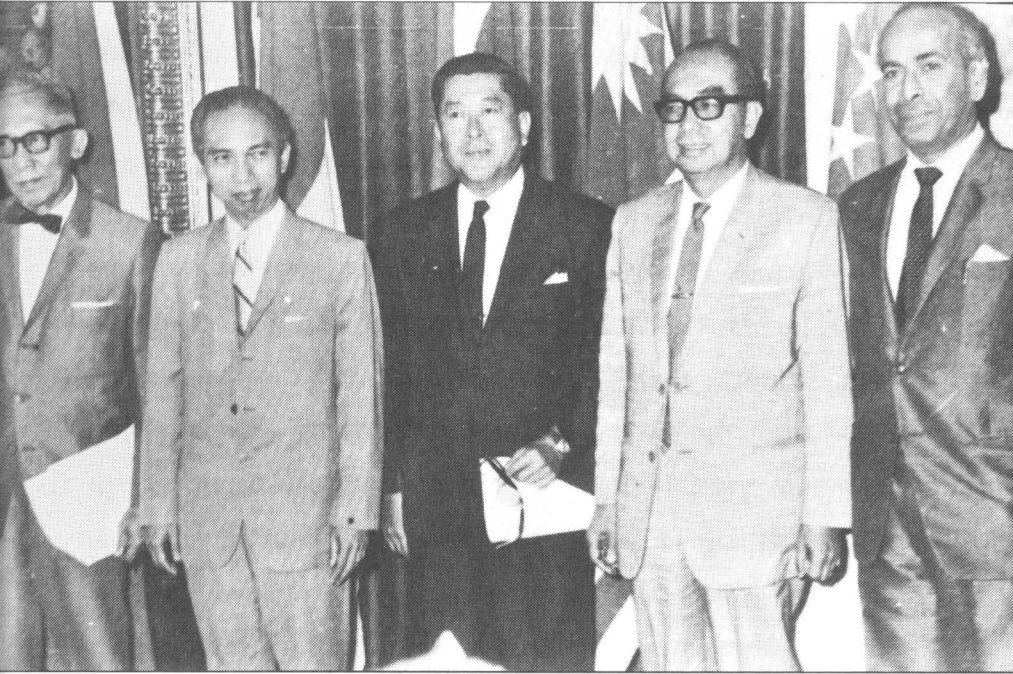
7. เพื่ออ้าวงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาค ที่มีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์คล้ายคลึงและสอดคล้องกัน รวมทั้งเพื่อสำรวจหาช่องทางที่จะให้มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก

## การจัดรูปงานและกลไกของอาเซียนก่อนปี 2518<sup>7</sup>

เพื่อที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สมาคมอาเซียนจึงได้จัดวางรูปแบบและกลไกซึ่งในระยะ 8 ปีแรก (2510-2518)

---

<sup>7</sup> สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย, กระทรวงการต่างประเทศ, สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (มปท., มปป.), อัดสำเนา.



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 5 ชาติที่ร่วมลงนาม “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (The Bangkok Declaration, 1967) อันเป็นจุดกำเนิดของ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) จากซ้ายไปขวา นายนาร์สิโซ รามอส ฟิลิปปินส์ นายอาดัม มาลิก อินโดนีเซีย ดร.ถนัด คอมันตร์ ไทย ดนกู อับดุล ราซัค รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย และ นาย เอส. ราชาเรตน์มัม สิงคโปร์

(ภาพจากหนังสือ ASEAN : The First 20 Years, 1987)



ประกอบไปด้วยองค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1. การประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Annual Meeting of Foreign Ministers) ซึ่งจะหมุนเวียนกันไป โดยกำหนดจัดขึ้น ณ เมืองหลวงของประเทศสมาชิกได้เรียงตามลำดับตัวอักษร การประชุมดังกล่าวซึ่งโดยทั่วไปเรียกกันว่า *การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ* (ASEAN Ministerial Meeting) นี้ถือเป็นองค์กรสูงสุดในระยะนั้น เนื่องจากคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายของอาเซียน รัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 จะร่วมประชุมกันปีละ 1 ครั้ง เพื่อวางนโยบายสำหรับเป็นแนวทางในการร่วมมือระหว่างกันในกิจกรรมด้านต่าง ๆ รวมทั้งลงมติในขั้นสุดท้ายต่อข้อเสนอต่าง ๆ ที่คณะกรรมการประจำเสนอเพื่อพิจารณานอกจากการประชุมดังกล่าวแล้ว *ปฏิญญากรุงเทพฯ* ยังได้ระบุว่าการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศสมัยพิเศษอาจจัดให้มีขึ้นตามวาระความจำเป็นอีกด้วย

2. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานของอาเซียนในระหว่างที่ไม่มีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ดังที่ได้ตกลงกันไว้ในการประชุมประจำปี คณะกรรมการประจำนี้จะอยู่ในประเทศที่มีการประชุมประจำปีรัฐมนตรีอาเซียน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพหรือผู้แทนเป็นประธาน และมีเอกอัครราชทูตของชาติสมาชิกที่ประจำอยู่ในประเทศนั้นเป็นกรรมการ จัดประชุมปีละประมาณ 3-5 ครั้งตามความเหมาะสม คณะกรรมการประจำถือเป็นหน่วยงานหลักที่

---

<sup>8</sup> ต่อมาโครงสร้างของอาเซียนได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรวม 2 ครั้ง ได้แก่ ภายหลังจากประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก ณ เมืองเดนปาร์ชา บาห์ลี อินโดนีเซีย เมื่อกุมภาพันธ์ 2519 และการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2538.

ทำให้งานของอาเซียน ทั้งที่เป็นงานประจำและการกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3. คณะกรรมการถาวรและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (Permanent Committees and Ad-hoc Committees) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

3.1 คณะกรรมการถาวร ประกอบด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ รวม 11 คณะด้วยกัน โดยแรกเริ่มในปี 2511 คณะกรรมการประจำได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้น 5 คณะ ซึ่งต่อมาได้แปรสภาพเป็นคณะกรรมการถาวร และขยายขอบเขตงานออกไปเป็นรวมทั้งสิ้น 11 คณะ ในปี 2518 ดังนี้

ก. คณะกรรมการด้านอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture)

ข. คณะกรรมการการขนส่งสินค้าทางเรือ (การเดินเรือ) (Shipping)

ค. คณะกรรมการการคมนาคม บริการจราจรทางอากาศ และอุตุนิยมวิทยา (Communication, Air Traffic Services, Meteorology)

ง. คณะกรรมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce and Industry)

จ. คณะกรรมการการขนส่งพลเรือนทางอากาศ (Civil Air Transportation)

ฉ. คณะกรรมการการขนส่งทางบกและโทรคมนาคม (Transportation and Telecommunications)

ช. คณะกรรมการด้านการคลัง (Finance)

ณ. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and

Technology)

ญ. คณะกรรมการสื่อสารมวลชน (Mass Media)

ฎ. คณะกรรมการกิจการสังคมและวัฒนธรรม(Socio-Cultural Activities)

อนึ่ง คณะกรรมการถาวรทั้ง 11 คณะนี้ จะหมุนเวียนไปประจำประเทศสมาชิกทุกกระยะ 3 ปี

3.2 คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานพิเศษและคณะกรรมการอื่น ๆ อีก 8 คณะ ดังนี้

ก. คณะกรรมการประสานงานพิเศษแห่งอาเซียน หรือ SCCAN (Special Co-ordination Committee) จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2515 ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและเจรจากับกลุ่มเศรษฐกิจนอกอาเซียน เช่น กลุ่มตลาดร่วมยุโรป

ข. คณะกรรมการประสานงานพิเศษเพื่อการบูรณะฟื้นฟูประเทศอินโดจีน หรือ ACCRIS จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี 2516 เพื่อกำหนดแนวทางให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอินโดจีนทั้ง 4 (ลาว กัมพูชา เวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้)

ค. คณะกรรมการอาเซียน-บรัสเซลส์ หรือ ABC (ASEAN-Brussels Committee)

ง. คณะกรรมการอาเซียน-เจนีวา หรือ AGC (ASEAN-Geneva Committee)

จ. คณะกรรมการพิเศษด้านธนาคารกลางและระบบการเงิน (Special Committee of Central Banks and Monetary Authorities)

ฉ. กลุ่มศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างอียูซีและอาเซียน (Joint

ASEAN - EEC Study Group) จัดตั้งขึ้นเมื่อพฤษภาคม 2518

ข. เจ้าหน้าที่อาวุโสเรื่องยางเทียม (Senior Officials on Synthetic Rubber)

ช. เจ้าหน้าที่อาวุโสเรื่องน้ำตาล (Senior Officials on Sugar)

ฅ. เจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานแผนงานอาเซียน (Senior Officials on ASEAN Planning Agencies)

ญ. เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้า (Senior Trade Officials)

4. สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติ (National Secretariat) เป็นหน่วยงานของรัฐสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานของอาเซียนในนามของประเทศนั้น สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานเกี่ยวกับภารกิจของอาเซียนในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปตามเป้าหมายที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันไว้ รวมทั้งทำหน้าที่จัดอำนวยความสะดวกแก่การประชุมประจำปี หรือการประชุมพิเศษในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ คณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบในด้านการปลูกฝังความเข้าใจในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศเกี่ยวกับอาเซียน เพื่อส่งเสริมความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นถึงการร่วมมือในลักษณะกลุ่มภูมิภาคดังกล่าวด้วย

สำนักงานเลขาธิการแห่งชาตินี้ในทางปฏิบัติคือ หน่วยงานระดับกรม ขึ้นกับกระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลงานทั้งหมดอันเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมของอาเซียน

## ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการก่อตั้งอาเซียน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการก่อตั้งอาเซียนขึ้นเมื่อปี 2510 ภาควิชาจก ทั้ง 5 ได้ตกลงที่จะใช้ชื่อองค์การที่ตั้งขึ้นว่า “สมาคม” (Association) ประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยหลีกเลี่ยงมิใช้ชื่อนำหน้าว่า “องค์การ”<sup>9</sup> ดังเช่น องค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) หรือองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity - OAU) นอกจากนั้นยังนำเสนอด้วยว่า อาเซียนถือกำเนิดขึ้นตามผลแห่ง “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) ซึ่งแตกต่างจากองค์การส่วนภูมิภาคอื่น ๆ<sup>10</sup> ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยผลของสนธิสัญญา อาทิ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ซึ่งกำเนิดขึ้นจากสนธิสัญญาโรม (Treaty of Rome) เมื่อปี 2498 เป็นต้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดร.ถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาผู้ร่วมก่อตั้งอาเซียน ได้อธิบายว่า

---

<sup>9</sup> ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลัง SEATO ไม่เคยเรียกชื่อองค์การที่จัดตั้งว่า องค์การ (Organization) เช่น สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASA) หรือแม้แต่ก่อนการสถาปนาอาเซียนก็มีรายงานว่า ไทยและอินโดนีเซียได้ร่วมมือกันออกร่างแถลงการณ์เวียนแจกจ่ายในหมู่สมาชิกผู้ก่อตั้ง เสนอให้ใช้ชื่อองค์การที่จะสถาปนาใหม่ว่า สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อความร่วมมือส่วนภูมิภาค โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคำว่า “องค์การ”.

<sup>10</sup> ธีระ นุชเปี่ยม “อาเซียน : แนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือส่วนภูมิภาค”, เอเชียปริทัศน์ 3, 2 (เมษายน 2525) : 12.

“การทำสนธิสัญญาดูจะเป็นทางการและสมบูรณ์แบบมาก และเอกสารที่มีสภาพสมบูรณ์แบบตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องผ่านกรรมวิธีหลายขั้นตอน กล่าวคือ ต้องผ่านเสนอสภาและได้รับฉันทานุมัติจากสภา พิธีรีตองมาก ซึ่งเราต้องการให้เป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (Informal) แต่มีคุณค่าไม่ต่ำไปกว่าสนธิสัญญา (...เนื่องจากความสำคัญของความตกลงระหว่างประเทศไม่ว่ารูปแบบใดจะมีผลต่อเมื่อ...) ประเทศภาคีเหล่านั้นมีเจตนารมณ์แน่วแน่เพียงใดที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขสนธิสัญญา ถ้าประเทศที่เป็นเอกราชหมดความสนใจหมดความมั่นใจที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญา สนธิสัญญานั้นก็จะสลายไป... ส่วนการใช้คำว่า “Association” ก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เป็นการเหมือนอย่างซีโต้ ซึ่งเป็นตัวอย่างมาแล้ว... การที่จะมีสนธิสัญญา สปอ. สอนเราว่าย่ามุ่งสร้างอาคารที่มีโครงสร้างหนักหน่วงจนเกินไป ในที่สุดจะทนน้ำหนักไม่ได้”<sup>11</sup>

จากถ้อยแถลงดังกล่าวประกอบกับข้อมูลส่วนอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้นทำให้สันนิษฐานได้ว่า นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของแต่ละชาติและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว อาจมีแรงผลักดันอื่น ๆ ที่มีพลังเพียงพอที่จะชักนำให้ภาคีอาเซียนจำต้องรวมตัวกันอย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม อาจจะเป็นไปได้ว่าจากประสบการณ์และปัญหาระหว่างประเทศที่ยังคาราคาซังอยู่ในขณะนั้นมิได้ลดระดับความหวาดระแวงของชาติสมาชิกที่มีต่อกันได้เท่าที่ควรผลที่ตามมาก็คือ ชาติเหล่านี้ยังคงลังเลใจที่จะเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาใด ๆ ที่

<sup>11</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ฯพณฯ คร.ถนัด คอมันตร์, อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 3, น. 319-

จะก่อให้เกิดพันธกรณีติดตามมา ดังนั้น ทางออกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงน่าจะเป็นเพียงการรวมตัวในลักษณะโครงสร้างหลวม ๆ (loosely structure) โดยอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นเครื่องค้ำประกันความอยู่รอดของอาเซียนเท่านั้น

## การปรับปรุงกลไกการบริหารงานของอาเซียน

หลังจากดำเนินงานมาได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง อาเซียนเริ่มประสบปัญหาทางประการ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่โครงการความร่วมมือต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดขึ้น ไม่มีผลคืบหน้าเป็นแก่นสารเท่าที่ควร แม้จะวิเคราะห์กันว่า สาเหตุเกี่ยวกับเรื่องนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาติสมาชิกยังทุ่มเทความสนใจและเวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขข้อพิพาทที่มีต่อกัน จนละเลยความร่วมมือในด้านอื่น ๆ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านโครงสร้าง ซึ่งปรากฏข้อบกพร่องและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคม<sup>12</sup> ปัญหาทางโครงสร้างเหล่านี้ คือ

### 1. ปัญหาการซ้ำซ้อนของระบบงาน

ตามโครงสร้างเดิมนั้น อาเซียนประกอบด้วยคณะกรรมการและคณะกรรมการรวมทั้งสิ้นถึง 21 คณะ แต่ละคณะมีหน้าที่พิจารณาเรื่องในความรับผิดชอบ ซึ่งบางครั้งมีลักษณะเกี่ยวเนื่องกันหรืออาจจะเป็นเรื่องเดียวกันก่อนที่จะนำเสนอต่อไปยังคณะกรรมการประจำและที่ประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผลก็คือ ความล่าช้าและสูญเปล่า นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะจำนวนมากก็ไม่ได้รับการพิจารณาหรือนำไปปฏิบัติ

<sup>12</sup> วินิตา สุกรเสพย์, อาเซียนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), น. 42-47.

ให้เป็นผลด้วย

## 2. ปัญหาด้านบุคลากร

การที่โครงสร้างเดิมกำหนดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพียงปีละ 1 ครั้ง กับกำหนดให้เอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นกรรมการประจำปีวาระคราวละ 1 ปี หมุนเวียนกันไปนั้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านบุคลากรขึ้น เพราะผู้แทนอาเซียนแต่ละชาติที่ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมประชุมแต่ละครั้ง มักจะขาดความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมของอาเซียนอย่างถ่องแท้<sup>13</sup> รวมทั้งไม่มีโอกาสติดตามภูมิหลังและความคืบหน้าของเรื่องที่ประชุมอย่างละเอียด ทำให้ขาดการประสานงานและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดประสิทธิภาพ ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า สิ่งที่ผู้แทนแต่ละชาติทุ่มเทความสนใจให้เป็นพิเศษ กลับเป็นการมุ่งศึกษาถึงท่าทีของเพื่อนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมในแต่ละเรื่องด้วย<sup>14</sup> ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่ ความจำกัดด้านอัตรากำลัง เนื่องจากกิจกรรมทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศที่โอนหรือโยกย้ายมาจากหน่วยราชการภายใน ซึ่งไม่เพียงพอต่อปริมาณงานของอาเซียนที่มีเป็นจำนวนมาก<sup>15</sup>

## 3. องค์การรับผิดชอบด้านนโยบายเศรษฐกิจและการเมือง

กิจกรรมของอาเซียนตามเจตนารมณ์เมื่อแรกก่อตั้งนั้นมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติอาเซียนมิได้มีองค์กรระดับสูงที่

<sup>13</sup> David Irvine, "Making Haste Less Slowly : ASEAN from 1975", Understanding ASEAN (Hongkong : Macmillan Press, 1982), p. 54.

<sup>14</sup> Asdakorn Eksangsri, "Foreign Policy-Making in Thailand : ASEAN Policy, 1967-1972," Dissertation for the Ph.D in Political Science, The Graduate School of the State University of New York at Beringham 1980, pp. 264-265.

<sup>15</sup> Irvine, op. cit., footnote 13, p. 54.



รับผิดชอบในการวางนโยบายและการตัดสินใจด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะสำหรับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นก็ไม่มีอำนาจอิสระ รวมทั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องเท่าที่ควร

ส่วนความร่วมมือทางการเมืองนั้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งแรก ระหว่าง 24-25 กุมภาพันธ์ 2519 ณ เมืองเดนปาร์ซา บาห์ลี อินโดนีเซีย ที่ประชุมได้ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสมาคมอย่างจริงจัง ดังถ้อยความที่ปรากฏอยู่ใน “ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน” (Declaration of ASEAN Concord) (ผนวก 3) ซึ่งระบุไว้ว่า ในทางการเมือง สมาคมอาเซียนจะจัดให้มีการ “พัฒนากลไกของอาเซียนเพื่อกระชับความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น”

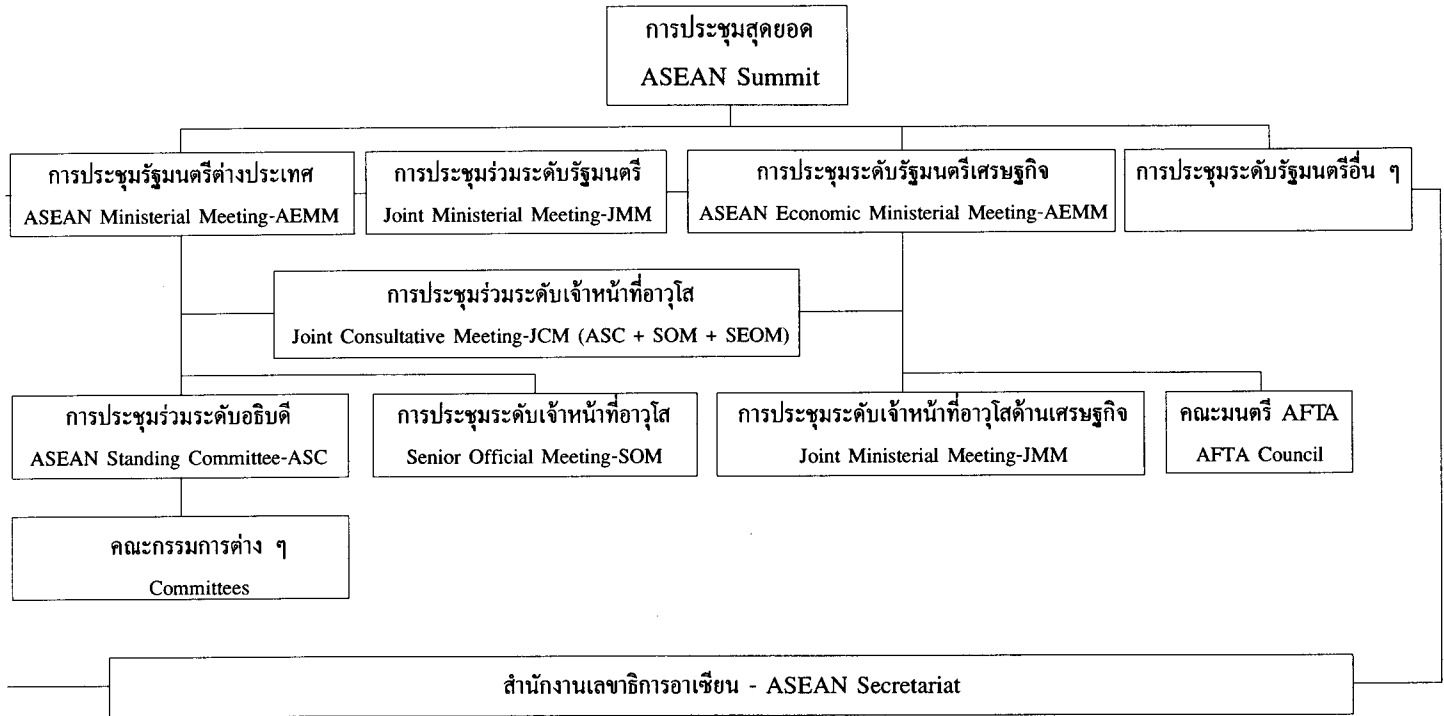
ยิ่งกว่านั้น ในปฏิญญาฉบับเดียวกันยังได้ระบุให้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน กับให้มีการทบทวนโครงสร้างของสมาคมอาเซียนเป็นระยะ เพื่อที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดให้มีการศึกษาความปรารถนาของโครงสร้างธรรมนูญฉบับใหม่ของอาเซียนด้วย

ในปัจจุบัน *รูปร่างและโครงสร้างของอาเซียน* สรุปได้ดังนี้ (ดูแผนภูมิหน้า 69)

1. การประชุมสุดยอด (ASEAN Summit Meeting) เป็นกลไกสูงสุดของอาเซียน การประชุมสุดยอดของอาเซียนนี้ในระยะแรกมิได้มีการกำหนดช่วงเวลาสำหรับการประชุมไว้ แต่ภายหลังผู้นำอาเซียนได้ตระหนักว่าการประชุมสุดยอดเป็นกลไกสำคัญที่จะมีส่วนช่วยผลักดันความคืบหน้าของอาเซียนในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เสนอให้มีการพบปะกัน 3 ปี/ครั้ง<sup>16</sup> นอกจากนั้น ยังได้ตกลงให้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนอย่างไม่

<sup>16</sup> มติที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 เมื่อปี 2535.

# โครงสร้างของอาเซียน



เป็นทางการ (Informal ASEAN Summit Meeting) ในเดือนธันวาคม เป็นประจำทุกปี(ยกเว้นในกรณีที่มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในปีนั้น)ด้วย<sup>17</sup> เท่าที่ผ่านมา อาเซียนได้มีการประชุมสุดยอดรวมแล้ว 5 ครั้ง ครั้งแรกในปี 2519 ที่บาหลี อินโดนีเซีย ครั้งที่สองในปี 2520 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย ครั้งที่สามเมื่อเดือนธันวาคม 2530 ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ ครั้งที่สี่เมื่อเดือนธันวาคม 2535 ที่สิงคโปร์ และครั้งที่ 5 เมื่อเดือนธันวาคม 2538 ที่กรุงเทพฯ

2. การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (ASEAN Ministerial Meeting - AMM) การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีนี้เป็นการประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะมีขึ้นหมุนเวียนกันไปในเมืองหลวงของประเทศสมาชิกตามลำดับตัวอักษร นอกจากการประชุมประจำปีดังกล่าวแล้ว อาจมีการประชุมระดับรัฐมนตรีสมัยพิเศษได้ตามความจำเป็น อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของการประชุม คือ การวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางของการร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน

3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Ministerial Meeting AEMM) จัดขึ้นประมาณปีละ 2 ครั้ง โดยมีการรับผิดชอบในการจัดวางแนวนโยบาย และเร่งรัดการดำเนินงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งเร่งรัดการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อมติและแนวนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

4. การประชุมระดับรัฐมนตรีทางด้านอื่น ๆ (Meeting of Ministers in their Respective Fields) จัดขึ้นตามความจำเป็นเพื่อจัดวางแนวนโยบาย และเร่งรัดการทำงานเฉพาะเรื่อง เช่น คมนาคม ศึกษาธิการ ฯลฯ

<sup>17</sup> ดู Closing Statement of the 5th ASEAN Summit of Mr. Goh Chok Tong, Prime Minister of Singapore, 15 December 1995.

5. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในระหว่างสมัยประชุมประจำปี เพื่อให้มีการติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ที่ประชุมรัฐมนตรีในระดับสูงได้ตกลงกันไว้ การประชุมคณะกรรมการประจำขึ้นในประเทศที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน และมีเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกเป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยมีสำนักงานเลขาธิการอาเซียนเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (อธิบดี) ของแต่ละประเทศจะประชุมเตรียมการประชุมคณะกรรมการประจำแต่ละครั้ง โดยมีเลขาธิการของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน

6. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Official Meeting) แบ่งออกเป็น 2 ส่วนแยกจากกันโดยอิสระ คือ การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเมือง (SOM) และด้านเศรษฐกิจ (SEOM) โดยที่ประชุมทั้งสองมีสายงานขึ้นตรงกับการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (AMM) และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (AEMM) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสจะทำหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเสนอที่ประชุมในระดับที่สูงขึ้น ทั้งนี้ สำหรับบางเรื่องจะมีการประชุมร่วมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Joint Consultative Meeting) เพื่อสรุปข้อเสนอแนะต่าง ๆ ให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

7. สำนักเลขาธิการอาเซียน<sup>18</sup> (ASEAN Secretariat) ตั้งขึ้นเมื่อปี 2519 โดยความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement

<sup>18</sup> รายละเอียดดูได้จาก Agreement on the establishment of the ASEAN Secretariat and Agreement between the Government of Indonesia and ASEAN relating to the Privileges and Immunities of the ASEAN Secretariat.

on the Establishment of the ASEAN Secretariat) ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียรับเป็นเจ้าภาพในการจัดหาสถานที่ ณ กรุงจาการ์ตา เมืองหลวงของอินโดนีเซียให้เป็นที่ทำการถาวร

สำนักเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา มีหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกตามที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน และตามแต่ที่จะได้รับมอบหมาย เช่น การรายงานความก้าวหน้าของกิจกรรมอาเซียนต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียน การให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนความร่วมมือตามนโยบายที่ได้วางไว้ การเก็บรักษาเอกสารของอาเซียน การให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับกิจกรรมของอาเซียนแก่สาธารณชน และการทำหน้าที่เลขานุการให้แก่ที่ประชุมอาเซียน เป็นต้น โดยมีเลขาธิการ (Secretary-General of the ASEAN Secretariat) เป็นหัวหน้า ซึ่งจะรับผิดชอบโดยตรงต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปีระหว่างการประชุม และรับผิดชอบต่อคณะกรรมการประจำของอาเซียนนอกสมัยการประชุมระดับรัฐมนตรี

เลขาธิการอาเซียนได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ทางการทูตในระดับเอกอัครราชทูต โดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ทั้งนี้โดยชาติสมาชิกร่วมกันเสนอชื่อบุคคล ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป โดยเลขาธิการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี<sup>19</sup>

8. สำนักงานอาเซียน (Office of the Director-General, ASEAN-name of member country) เดิมเรียกว่า สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) เป็นหน่วยงานของรัฐสมาชิกซึ่งประเทศสมาชิกได้

<sup>19</sup> เดิมวาระการดำรงตำแหน่งกำหนดไว้เพียง 2 ปี และได้รับการแก้ไขใหม่เป็น 3 ปี หลังการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 18 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ระหว่างวันที่ 8-9 กุมภาพันธ์ 2528.

จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในแต่ละประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อประสานงานและติดตามผลกิจกรรมของอาเซียนให้ดำเนินไปตามเป้าหมายที่รัฐสมาชิกได้ตกลงกันได้ สำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงานนี้ได้แก่ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

9. คณะกรรมการต่าง ๆ (Committees) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการทางด้านต่าง ๆ ซึ่งจะจัดการประชุมขึ้นในประเทศสมาชิกหมุนเวียนกันไป คณะกรรมการจะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอแนะข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากการประชุมระดับรัฐมนตรี ก่อนหน้าปี 2535 มีคณะกรรมการต่าง ๆ รวม 10 ชุด เป็นคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ 5 ชุด (การค้าและการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม แร่ธาตุและพลังงาน การเงินและการธนาคาร การเกษตรและป่าไม้ การขนส่งและคมนาคม) และคณะกรรมการอื่น ๆ 5 ชุด (การพัฒนาสังคม วัฒนธรรมและสารสนเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี งบประมาณ ตรวจสอบบัญชี) ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ เมื่อปี 2535 ได้มีมติให้ยุบคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจทั้ง 5 โดยให้โอนภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนทั้งหมดไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting - SEOM) โดยตรง<sup>20</sup>

<sup>20</sup> ดู Singapore Declaration of 1992 ใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, Free Trade Asia : AFTA, 2535.

## ความคืบหน้าด้านการเมืองของอาเซียน อันสืบเนื่องจากการปรับโครงสร้าง

การปรับปรุงโครงสร้างของอาเซียนได้มีส่วนกระตุ้นและเร่งเร้าให้ภาคีสมาชิกแต่ละชาติเพิ่มความสนใจต่อกิจกรรมและบทบาทของอาเซียนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมและปริมาณงานด้านต่าง ๆ ของอาเซียน ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในระยะหลัง ข้อยืนยันที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกประการหนึ่ง ได้แก่ สถิติการประชุมในระดับทวิภาคีของผู้นำอาเซียนในระดับหัวหน้าคณะรัฐบาล เปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังการปรับปรุงโครงสร้างระหว่างปี 2511-2525 ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 57<sup>21</sup>

สำหรับการประสานนโยบายด้านการต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภายนอก อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างใหม่ของอาเซียนมีส่วนย้ารูปแบบการตัดสินใจในลักษณะ “ฉันทามติ” (consensus) ให้เป็นแบบแผนและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามโครงสร้างใหม่ที่ภารกิจหลักเกี่ยวกับการวางแนวทางของการร่วมมือภายในอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของชาติสมาชิก มีผลให้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งได้รับการกลั่นกรองมาโดยลำดับแล้ว ได้อยู่ในความสนใจของผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ โครงสร้างของอาเซียนอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและการติดตามผลคืบหน้าเป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีนิมิตหมายอันดีว่าการกำหนดนโยบายตามลักษณะดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่ในระดับสูงเท่านั้น แต่ได้ขยายวงกว้างออกไปครอบคลุมถึงการตัดสินใจในระดับรองลงมาเกือบทุกระดับ ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนด้วย

<sup>21</sup> ดูสถิติการประชุมจาก วินดา สุกรเสพย์, อ้างแล้ว, ในเชิงอรุณที่ 12, น. 265.



สำนักเลขาธิการอาเซียน กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย (ภาพจากหนังสือ ASEAN : The First 20 Years, 1987)



## ข้อบกพร่องของโครงสร้างในปัจจุบัน

ในอดีตที่ผ่านมา โครงสร้างของอาเซียนดังกล่าวข้างต้นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยนักวิชาการจำนวนมากว่าขาดความสมบูรณ์และสับสน<sup>22</sup> โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับองค์กรที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านต่าง ๆ และพิจารณาปัญหาทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (AMM) มิใช่ที่ประชุมสุดยอดตามโครงสร้างใหม่อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังผู้นำสูงสุดของอาเซียนได้ให้ความสนใจและมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งผลักดันความคืบหน้าในโครงการต่าง ๆ ของอาเซียน

ส่วนในด้านโครงสร้างนั้น แม้จะดูเรียบง่ายขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริง องค์กรที่รับผิดชอบกิจกรรมด้านต่าง ๆ ยังคงมีร่วมกันเป็นจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาประกอบกับรูปแบบการกำหนดนโยบายแล้ว เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เรื่องแต่ละเรื่องต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการและอนุกรรมการหลายขั้นตอน กว่าจะเข้าถึงระดับนโยบายทำให้เกิดความล่าช้า<sup>23</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นที่สังเกตด้วยว่า หลักการหมุนเวียน (rotation) กันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมกันตามวาระ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านบุคลากรดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของงานไม่มากนัก

อนึ่ง ตามโครงสร้างปัจจุบันจะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารงานด้านความร่วมมือต่าง ๆ ของอาเซียนที่มีบทบาทเด่นชัดในทางปฏิบัติยังคงเป็นสำนักงานอาเซียนระดับประเทศของภาคีสมาชิก ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

<sup>22</sup> Russell H. Fifield, "ASEAN Image and Reality," *Asian Survey* 14, 12, December 1979, p. 207.

<sup>23</sup> Irvine, *op. cit.*, footnote 13, p. 59.

ของบุคคลระดับอธิบดี และในทางกลับกัน สำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งตามความมุ่งหมายควรเป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกรวมทั้งเป็นศูนย์กลางข้อสนเทศทั้งมวลของอาเซียน และศูนย์กลางจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ให้องค์กรที่เหนือขึ้นไปพิจารณานั้น ยังมีบทบาทจำกัด (แม้ว่าที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ เมื่อปี 2535 ได้มีมติให้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการอาเซียน รวมทั้งให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานขึ้นด้วยแล้วก็ตาม) ประเด็นที่ได้รับความวิจารณ์อีกเรื่องหนึ่งคือ สถานภาพของเลขาธิการอาเซียน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารสำนักเลขาธิการ มิใช่เลขาธิการขององค์การในลักษณะเดียวกับเลขาธิการสหประชาชาติ ภารกิจส่วนใหญ่จึงเป็นงานด้านบริหาร ทำให้บทบาทในการริเริ่มให้คำแนะนำด้านนโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติของอาเซียนยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การเท่าที่ควร

## ข้อเสนอแนะและการแก้ไข

เกี่ยวกับปัญหาในด้านโครงสร้างนี้ มีผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกลไกบางส่วนของอาเซียน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยปรับให้มีลักษณะของการรวมอำนาจ (centralization) เพื่อขยายบทบาทขององค์กรดังกล่าวให้มากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญที่น่าสนใจดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

1. เพิ่มอำนาจเลขาธิการสำนักเลขาธิการอาเซียน
2. ให้อธิบดีกรมอาเซียนของแต่ละชาติสมาชิก รวมตัวกันเข้าเป็น

<sup>24</sup>Hans H. Indorf, "Some Speculation on a Second Blueprint for ASEAN," *Contemporary Southeast Asia* 3, 2, Sept. 1981, pp. 140-159.

สภาที่ปรึกษาเลขาธิการอาเซียน

3. ยุบคณะกรรมการประจำอาเซียน (Standing Committee) และโอนงานในความรับผิดชอบไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม

4. จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบงานด้านเอกสารเป็นการเฉพาะ โดยโอนงานด้านนี้ออกไปจากสำนักเลขาธิการอาเซียน

5. สร้างและคัดเลือก “ข้าราชการอาเซียน” (Aseanocrat) เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานประจำสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นการเฉพาะ ขณะเดียวกันควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับงานด้านบริการของอาเซียน

ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับความสนใจและนำมาเป็นข้อพิจารณาในการปรับปรุงการดำเนินงานของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยข้อเสนอแนะตามข้อ 1 และ 3 ได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว โดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ เมื่อปี 2535 ได้มีมติให้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเลขาธิการอาเซียน โดยให้มีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรี และมีส่วนร่วมในการประชุมต่าง ๆ ของอาเซียนทุกเรื่อง นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ก็ได้มีมติให้ยุบคณะกรรมการประจำอาเซียนด้านเศรษฐกิจ และโอนอำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) โดยตรง

### การประชุมสุดยอดอาเซียน

โดยที่การประชุมสุดยอดเป็นกลไกสูงสุดของอาเซียน ในส่วนนี้จึงจะได้นำกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมสุดยอดอาเซียนทั้ง 5 ครั้ง เนื่องจากการประชุมดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความก้าวหน้า รวมทั้งเจตนารมณ์ของผู้นำอาเซียนทั้งมวลที่จะพัฒนาอาเซียนให้แข็งแกร่ง โดยผ่านการกระชับความ

ร่วมมือระหว่างชาติต่าง ๆ ในภูมิภาค

ภายหลังปี 2518 อันเป็นปีที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีน ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะนอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจภายในภูมิภาคอย่างฉับพลันอันนำมาซึ่งความขัดแย้งและการช่วงชิงอิทธิพลกันในภูมิภาคระหว่างมหาอำนาจภายนอกแล้ว ยังถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มประเทศที่มีความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ 2 กลุ่มในภูมิภาค คือ กลุ่มคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน และฝ่ายของอาเซียนซึ่งยึดถือแนวทางเสรีนิยม

ในขั้นต้นภาคีอาเซียนทั้งห้าต่างหวังว่า สันติภาพจะบังเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากที่ภูมิภาคส่วนหนึ่งตกอยู่ในภาวะสงครามเป็นเวลาช้านาน<sup>25</sup> ดังนั้นอาเซียนจึงแสดงท่าทีที่เป็นมิตรต่อประเทศในอินโดจีน ดังจะเห็นได้จากการที่ชาติสมาชิกได้ “แสดงท่าทีร่วมกันของอาเซียนที่จะให้การรับรองรัฐบาลใหม่ของกัมพูชา”<sup>26</sup> ในทันทีที่รัฐบาลสาธารณรัฐกัมพูชาของ นายพลลอน นอล ยอมจำนนต่อฝ่ายเขมรแดงเมื่อ 18 เมษายน 2518 รวมทั้งเสนอที่จะให้ความร่วมมือในด้านกาฟื้นฟูบูรณะประเทศภายหลังสงครามควบคู่ไปด้วย และต่อมาความจริงใจของอาเซียนต่อกลุ่มประเทศอินโดจีนได้ปรากฏแจ้งชัดอีกครั้งหนึ่งในเอกสารแถลงข่าว (press release) ของที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 8 ระหว่าง 13-14 พฤษภาคม 2518 ความว่า

“...รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหวังว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดจีนจะนำไปสู่สันติภาพ ความก้าวหน้า และ

<sup>25</sup> Irvine, op. cit., footnote 13, pp. 44-45.

<sup>26</sup> เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ.

เสถียรภาพอย่างแท้จริงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เรา  
พร้อมที่จะมีความสัมพันธ์ฉันท์มิตร และสามัคคีกันกับแต่ละ  
ประเทศในอินโดจีน”<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม ความปรารถนาของอาเซียนไม่ได้รับการตอบสนองด้วย  
ดี เพราะนอกจากเวียดนามจะไม่แสดงท่าทีว่าต้องการเป็นมิตรกับอาเซียนแล้ว  
ยังแสดงท่าทีเป็นภัยคุกคาม ดังจะเห็นได้จากความพยายามที่จะขยายอิทธิพล  
เข้าครอบงำลาวและกัมพูชาอย่างเร่งรีบ จนทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้อง  
ตื่นตัวและมีความเห็นร่วมกันว่าการขยายตัวและภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์  
จะสร้างความกระทบกระเทือนให้แก่เสถียรภาพและความมั่นคงของแต่ละ  
ประเทศได้ต่อไปในอนาคต ทั้งห้าชาติต่างเห็นพ้องกันว่า อาเซียนจำเป็นที่จะ  
ต้องเสริมสร้างความพร้อม เพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ด้านความมั่นคง “ซึ่ง  
ตกอยู่ในภาวะล่อแหลม” ให้ดีขึ้น<sup>28</sup>

ความวิตกกังวลของอาเซียนต่อสถานการณ์ในภูมิภาค ยังสะท้อนให้  
เห็นได้จากการพบปะหารือระหว่างผู้นำรัฐบาลอาเซียนแต่ละชาติในระดับทวิภาคี  
ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ เช่น การเยือนมิตรประเทศอาเซียน  
ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีไทย ในช่วงกลางเดือนมิถุนายน

<sup>27</sup> เอกสารแถลงข่าวที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 8,  
อ้างใน จุมพล มนัสช่วง, “อาเซียน : ความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจ,” สาร  
นิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2528.

<sup>28</sup> Sarasin Viraphol, ASEAN and Cooperation in the Field of Security,  
“Document presented at the Conference on” ASEAN : A Growth Center-An  
Integration Model-A Pulse Generating Force for South-South Cooperation?,”  
Bonn, FRG., 6-7 Dec. 1982.

และกรกฎาคม 2518 และการเยือนสิงคโปร์ของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส แห่งฟิลิปปินส์เมื่อเดือนมกราคม 2519 เป็นต้น ต่อมาในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 8 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2518 ที่ประชุมได้ตกลงให้มีการจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนขึ้น ณ เมืองเดนปาซาร์ บาหลี อินโดนีเซีย<sup>29</sup>

การประชุมสุดยอดอาเซียนนับเป็นความคืบหน้าที่สำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์อาเซียน เพราะนอกจากจะเป็นโอกาสที่ผู้นำรัฐบาลของประเทศภาคีสมาคมอาเซียนทั้งหมดจะได้มีโอกาสมาพบปะหารือกันเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางและแผนงานของอาเซียนในอนาคตแล้วยังเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเอกภาพและเป็นปีกแผ่นของอาเซียนในอีกทางหนึ่งด้วย

## การประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 เดนปาซาร์ บาหลี อินโดนีเซีย

ระหว่างวันที่ 23-25 กุมภาพันธ์ 2519 ประมุขรัฐบาลอาเซียนทั้งห้าชาติ ได้แก่ ประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซีย ดาโต๊ะฮุสเซ็น บินน์ ออน นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส แห่งฟิลิปปินส์ นายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู แห่งสิงคโปร์ และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีไทย ได้มาประชุมร่วมกัน ณ เมืองเดนปาซาร์ บาหลี อินโดนีเซีย เพื่อหารือกันเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่อาเซียน การประชุมดังกล่าว นับเป็นความริเริ่มและย่างก้าวที่สำคัญยิ่งของอาเซียน

สำหรับวัตถุประสงค์ของการประชุมสุดยอดในครั้งนี้ นายคาร์ลอส พี. โรมูโล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ ได้ชี้แจงเรื่องนี้ก่อน

<sup>29</sup> ข่าวสารนิเทศ ที่ 31/2514.

หน้าการประชุมเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2519 ว่า การประชุมสุดยอดระหว่างประเทศภาคีอาเซียนทั้งห้ามีความมุ่งหมายที่จะพิสูจน์ให้เห็นความพร้อมเพรียงทางการเมืองของอาเซียน ในการเปิดศักราชใหม่แห่งการร่วมมือซึ่งกันและกัน การประชุมสุดยอดครั้งนี้มีลักษณะที่มีเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรก เพราะเหตุที่สถานการณ์ทางการเมืองได้คลี่คลายลงอย่างรวดเร็วในภูมิภาค จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนสถานการณ์ เพื่อกำหนดแนวทางที่จะประกันว่าสมาคมอาเซียนจะมีบทบาทต่อไปในอนาคตในภาคพื้นส่วนนี้<sup>30</sup>

เมื่อการประชุมสิ้นสุดลง ที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญรวม 3 ฉบับ ได้แก่ **“ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน”** (The Declaration of ASEAN Concord) มีวัตถุประสงค์ในการที่จะเสริมสร้างพลานุภาพแห่งชาติ (national resilience) อย่างเร่งด่วน ด้วยการเพิ่มพูนความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางการค้า การกำหนดโครงการอุตสาหกรรมร่วมอาเซียน โครงการให้สิทธิเสรีภาพและความร่วมมือทางการค้า (trade liberalization and cooperation) และการจัดตั้งคลังสำรองอาหารอาเซียนไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน

เอกสารฉบับที่สองได้แก่ **“สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”** (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia-TAC) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสันติภาพ มิตรภาพ และความร่วมมือกันอย่างถาวรระหว่างประชาชนในประเทศสมาชิก ซึ่งจะเกื้อกูลต่อความมั่นคงเป็นปึกแผ่น และสัมพันธ์ภาพอันใกล้ชิดระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน

เอกสารฉบับที่สาม คือ **“ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน”** ขึ้นเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบและประสานภารกิจ

<sup>30</sup> ข่าวสารนิเทศ ที่ 4/2519.

ต่าง ๆ ของอาเซียน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับเอกสารสองฉบับแรกนั้น นับว่าเป็นเอกสารซึ่งมีความสำคัญยิ่งของอาเซียน เนื่องจากเป็นเอกสารที่วางแนวทางการร่วมมือด้านต่าง ๆ ภายในอาเซียน และความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก และถือได้ว่าเป็น “อย่างก้าวที่สำคัญที่สุด” ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้าน “การเมือง” ซึ่งเป็นผลสะท้อนมาจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศอาเซียน

ข้อสังเกตดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากสาระสำคัญของ*ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน* ซึ่งกำหนดให้มีความร่วมมือทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ โดยระบุให้มีการประชุมหัวหน้าคณะรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนตามความจำเป็น และเมื่อมีความจำเป็นให้มีการประสานความคิดเห็นและความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นทางการเมือง กับย้ำให้มีการระงับกรณีพิพาทในภูมิภาคโดยสันติวิธีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>31</sup>

ส่วน*สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* นั้น มีสาระสำคัญสอดคล้องกับ*ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน* คือ ย้ำถึง “การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยความมีเหตุผลและยืดหยุ่นโดยสันติวิธี” บนพื้นฐานของหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ หลักการของที่ประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา ณ เมืองบันดุง เมื่อปี 2498 และ*ปฏิญญาควาลาลัมเปอร์*ว่าด้วยการสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตเสรีภาพสันติภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) กับย้ำถึงการกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างภาคีสมาชิกตามความมุ่งหมายหลักของอาเซียนด้วย

<sup>31</sup> ดู The Declaration of ASEAN Concord ใน ASEAN Documents, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 6.



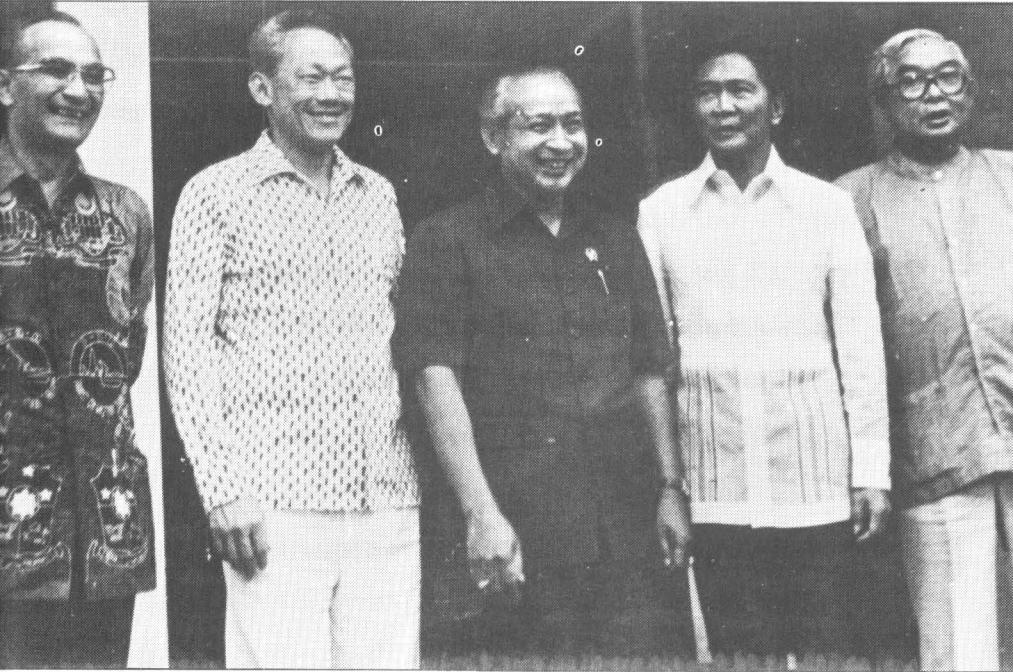
เป็นที่สังเกตได้ว่า สาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น มุ่งเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงและพหุภาพแห่งชาติ โดยอาศัยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรผลักดัน บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยตนเอง (self-reliance) เป็นสำคัญ<sup>32</sup> กับนำสังเกตด้วยว่าเอกสารดังกล่าว ทั้ง 2 ฉบับ มิได้ระบุถึงขั้นตอนของภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคไว้อย่างชัดเจน ในทางกลับกัน ตามมาตรา 18 ของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังเปิดโอกาสให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ ภายนาวัตติ (accession) สนธิสัญญาได้ด้วย<sup>33</sup>

สัญญาดังกล่าวชี้ให้เห็นโดยนัยว่า แม้อาเซียนจะหวาดวิตกต่อภัยคุกคามจากอินโดจีนมากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังมีความลังเลใจต่อท่าทีของประเทศในอินโดจีน และยังคงหวังว่าประเทศในอินโดจีนคงจะเห็นคล้อยตามหลักการของอาเซียนในที่สุด แต่ความลังเลใจนี้ได้เป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องระดมพลังและแสดงความเป็นปึกแผ่นอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันประเทศเหล่านั้นไว้ล่วงหน้า ตามแนวความคิดว่าด้วย “การป้องกันร่วมกันด้วยวิธีทางการเมือง” (Political Collective Defence)<sup>34</sup>

<sup>32</sup> ปราณี สายพิรุณ, “อาเซียน : อุปสรรคความร่วมมือด้านความมั่นคง,” เจาะอาเซียน (กรุงเทพฯ : พี. กรุ๊ป., 2517), น. 114.

<sup>33</sup> ความมุ่งหมายของอาเซียนในเรื่องนี้ก็เพื่อเปิดช่องทางและหยั่งท่าที พร้อมเป็นการโน้มน้าวให้ประเทศในกลุ่มอินโดจีนแสดงการตอบสนองในทางบวก อย่างไรก็ตามกลับปรากฏว่า หนังสือพิมพ์นานแดนของทางการเวียดนาม ได้เผยแพร่บทความก่อนหน้าการประชุมเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2519 ว่า การประชุมสุดยอดอาเซียนที่จะมีขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นของสหรัฐฯ และเป็นอุบายเพื่อเตรียมเข้าแทรกแซงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งหนึ่ง.

<sup>34</sup> ดร.ถนัด คอมันตร์, “ไทยกับอาเซียน,” อาเซียนในการเมืองโลก (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), น. 321.



ผู้นำอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1  
ณ เคนปาชาร์ บาห์ลี อินโดนีเซีย 23-25 กุมภาพันธ์ 1976  
จากซ้ายไปขวา ดาโต๊ะสุสเซ็น บินน์ ออน นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย  
ลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์  
ซูฮาร์โต ประธานาธิบดีอินโดนีเซีย  
เฟอร์ดินาน อี. มาร์กอส ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์  
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีไทย  
(ภาพจากหนังสือ ASEAN : The First 20 Years, 1987)

การประชุมสุดยอดที่บาห์ลี นับเป็นย่างก้าวแรกที่เปิดเผยบทบาทของอาเซียนในฐานะ “สมาคมทางการเมือง” ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งจากวงการเมืองระหว่างประเทศและในหมู่ผู้นำอาเซียนด้วยกันเอง ดังเช่นที่ นายมอคคาร์ กุสุมาอัทมาจา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย เคยแถลงไว้ในโอกาสหนึ่งว่า

“...นับแต่นี้ สมาคมอาเซียนได้กลายเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญในภูมิภาค และไม่สามารถหวนกลับไปสู่สถานะเดิมที่เป็นแต่เพียงองค์การด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเพียงอย่างเดียวได้อีก...”<sup>35</sup>

## การประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย

“ความจำเป็น” ที่จะต้องจัดให้มีการประชุมประมุขรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนครั้งที่สอง มีขึ้นภายหลังการประชุมสุดยอดที่บาห์ลีใน 18 เดือนต่อมา โดยการประชุมครั้งนี้มาเลเซียรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมขึ้นระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม 2520 ตามหลักการหมุนเวียนตามลำดับอักษร มีจุดมุ่งหมายเพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ณ บาห์ลี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านเศรษฐกิจ

อาจกล่าวได้ว่าประเทศภาคีอาเซียนทั้งห้าประสงค์ให้มีการประชุมสุดยอดครั้งที่สองเป็นพิเศษ ดังจะสังเกตได้ว่าในระยะก่อนเปิดการประชุมขึ้นนั้น มีการประชุมเตรียมการของคณะกรรมการอาเซียนชุดต่าง ๆ หลายคณะ<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Asiaweek, 31 August 1979, p. 54.

<sup>36</sup> Hans H. Indorf, “The Kuala Lumpur Summit,” *Southeast Asian Affairs* 1978, (Singapore : Heinemann Educational Books, 1978), pp. 36-39.

สำหรับทางด้านการเมืองนั้นที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 10 ซึ่งร่วมประชุมกัน ณ สิงคโปร์ ระหว่าง 5-8 กรกฎาคม 2520 ได้หยิบยกปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคและความสัมพันธ์ภายในอาเซียนขึ้นหารือกันอย่างจริงจัง<sup>37</sup> และมติของที่ประชุมดังกล่าวก็ได้รับการบรรจุเป็นหัวข้อหนึ่งในการประชุมสุดยอด ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนาม กัมพูชา และลาว<sup>38</sup> จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 นี้เน้นหนักในเรื่องภายนอกอาเซียน ในขณะที่การประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 เน้นเรื่องปัญหาภายในอาเซียนเป็นสำคัญ<sup>39</sup>

แม้ว่า การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 2 ณ กัวลาลัมเปอร์ จะเน้นหนักในด้านความร่วมมือที่เป็นแก่นสารทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ผลของการประชุมในด้านนี้ก็กลับไม่เป็นที่น่าพอใจนัก กระนั้นก็ตามยังมีนิมิตหมายที่ดีในด้านการเมืองบ้างจากการประชุมครั้งนี้ นั่นคือการที่ฟิลิปปินส์ได้เสนออย่างไม่เป็นทางการ “แต่เพียงฝ่ายเดียว” ที่จะล้มเลิกการอ้างสิทธิ์เหนือรัฐซาบาห์ ซึ่งยังคงเป็นกรณีพิพาทอยู่กับมาเลเซีย นอกจากนั้นประเทศสมาชิกบางชาติยังสามารถบรรลุข้อตกลงความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ในระดับทวิภาคี ไตรภาคี และภายนอกกรอบอาเซียนในโอกาสนี้ด้วยหลายเรื่อง อาทิ ความตกลงไตรภาคีว่าด้วยการข้ามเขตแดนระหว่างมาเลเซีย-ฟิลิปปินส์-อินโดนีเซีย ความตกลงทวิภาคีระหว่างสิงคโปร์-ฟิลิปปินส์ว่าด้วยการวางสายเคเบิลใต้น้ำ เป็นต้น

<sup>37</sup> Ibid., p. 37.

<sup>38</sup> Joint Press Communique of the Meeting of ASEAN Heads of Government, Kuala Lumpur, 4-5 August 1977.

<sup>39</sup> Russell H. Fifield, “ASEAN, Kampuchea and the United Nations,” *Asia Pacific Community* 5, Winter 1987, p. 74.

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยตรงนั้น แม้ปัญหาอินโดจีนจะยังคงเป็นที่วิตกกังวลของอาเซียนโดยทั่วไปก็ตาม แต่ท่าทีของอาเซียนต่อประเทศอินโดจีนทั้งสามยังคงมีลักษณะผ่อนปรนและประนีประนอมกับทั้งพยายามหลีกเลี่ยงข้อเสอแนะใด ๆ ที่กล่าวพาดพิง หรืออาจจะถูกตีความไปได้ว่าอาจนำไปสู่ความร่วมมือทางทหารระหว่างอาเซียนด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประชุมสุดยอด 2 ครั้งแรกที่ผ่านมา นั้น ผู้นำอาเซียนต่างเห็นพ้องกันว่า ภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศตนนั้นมีได้เกิดจากการคุกคามจากภายนอกโดยตรง หากแต่เป็นปัญหาภายในประเทศซึ่งอาจจะได้รับการสนับสนุนจากประเทศภายนอก ส่วนภัยคุกคามจากอินโดจีนนั้นยังคงเป็นเพียงแต่ความรู้สึกหวาดวิตกซึ่งแฝงเร้นไว้เบื้องหลังเท่านั้น ดังนั้น การขจัดปัดเป่าปัญหาเกี่ยวกับภัยคุกคามของชาตินั้น จึงกระทำได้โดยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มั่นคงแข็งแรง และพันธกรณีของอาเซียนในเรื่องนี้ยังคงเป็นความสำคัญอันดับหนึ่งที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองต่อไป

### การประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์

สำหรับการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ขอบเขตความสนใจของบรรดาชาติอาเซียนได้ขยายครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ กว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ในการกล่าวปราศรัยของบรรดาผู้นำชาติที่เข้าร่วมการประชุมต่างย้าถึงความสนใจและทัศนคติของแต่ละชาติ ตลอดจนผลประโยชน์ของประเทศ อาทิ สมเด็จพระราชาธิบดีสุลต่าน ฮาจิ ฮัสซานัล โบลเกียห์ แห่งบรูไน ได้ย้าถึงโครงการเขาวชน และการก่อตั้งกองทุนด้านนี้ว่า จะเป็นการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ขึ้นในอาเซียน ประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโด-

นี่เซีย ได้มุ่งที่จะให้มีการจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapons Free Zone-NWFZ) และเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) *ดาโต๊ะ ศรี ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด* นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้ย้าถึงปัญหาเศรษฐกิจของอาเซียนในภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย การแก้ไขปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้อพยพชาวอินโดจีน นาง*โคราชอน อากีโน* ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้กล่าวถึงปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของภูมิภาคทั้งทางอากาศและทางทะเล นาย*ลี กวน ยู* นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ มุ่งประเด็นด้านเศรษฐกิจและแสดงความยินดีต่อการที่อาเซียนได้กำหนดมาตรการใหม่ด้านการค้า และการลงทุนว่าเป็นผลดีต่อบรรยากาศการลงทุน ส่วน*พลเอกเปรม ติณสูลานนท์* นายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้น ได้กล่าวถึงปัญหาแก้มพูซาและการรับรองเจ้าโนโรดม สีหนุ ว่าเป็นศูนย์รวมของกลุ่มต่อต้านเวียตนามที่มุ่งแก้ไขปัญหากัมพูซา

ภายหลังจากเสร็จสิ้นการประชุม ได้มีพิธีลงนามใน*ปฏิญญามะนิลา* ปี 2530 (The Manila Declaration 1987) พร้อมกับออกแถลงข่าวร่วม นอกจากนี้ ได้มีการลงนามใน*พิธีสารแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC) เพื่อให้รัฐอื่น ๆ ที่อยู่นอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าวนี้ได้ตามการร้องขอเข้าเป็นสมาชิกของป้าวันวิถีนี ซึ่งตามสนธิสัญญาดังกล่าวนี้จะทำให้ประเทศสมาชิกได้รับสิทธิและมีส่วนร่วมเช่นเดียวกับประเทศภาคีอื่นทุกประการ ยกเว้นกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาค การแก้ไขสนธิสัญญาดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้นำอาเซียนที่จะแพร่ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศออกไปให้กว้างขวาง กับยังสะท้อนให้เห็นถึงสถานภาพและความสำคัญของอาเซียนในวงการเมืองระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น และสามารถดึงดูดความสนใจจากประเทศภายนอกได้เป็นอย่างดี

ในด้านเศรษฐกิจ ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจและความตกลง  
4 ฉบับ คือ

- บันทึกความเข้าใจเพื่อให้มีการดำเนินการโดยฉับพลันที่จะให้มีการ  
คงสถานะและยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายในศุลกากร
- ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของ  
อาเซียน
- พิธีสารแก้ไขปรับปรุงระบบสิทธิพิเศษทางการค้า (PTA)
- ความตกลงเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุนของอาเซียน

พร้อมกันนี้ ได้มีมติสนับสนุนการจัดตั้งบริษัทประกันภัยแห่งอาเซียน  
ซึ่งเป็นการริเริ่มที่สำคัญของภาคเอกชนอาเซียน โดยได้ตั้งขึ้นเมื่อกลางปี 2531  
เงินทุนขั้นแรก 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินทุนชำระแล้วอีก 3 ล้าน  
ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งประเทศผู้ถือหุ้นทั้ง 6 จะรับผิดชอบในอัตราส่วนที่เท่า  
เทียมกัน กับได้ประกาศให้ปี 2535 ซึ่งเป็นวาระครบรอบ 25 ปี ของการ  
สถาปนาอาเซียนเป็น “ปีการท่องเที่ยวอาเซียน” โดยกำหนดว่าระยะเวลาระหว่าง  
ปี 2531-2535 ควรเป็นช่วงเวลาสำหรับการเตรียมการและการส่งเสริมการ  
ท่องเที่ยวภายในอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับนานาประเทศ และเห็นพ้อง  
ให้ประเทศสมาชิกพัฒนาและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านวัฒนธรรม การกีฬา  
และการค้าเพื่อสนับสนุน “ปีการท่องเที่ยวอาเซียน”

#### การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 มีขึ้นเมื่ออาเซียนอย่างเข้าสู่ปีที่ 25 เมื่อปี  
2535 ท่ามกลางสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะ  
การสิ้นสุดของสงครามเย็นภายหลังการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต การ

ยุติปัญหาภัยพิบัติ และภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่รุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผลของการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ดังกล่าวทำให้อาเซียนได้หันไปให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การที่มหาอำนาจบางประเทศนำนโยบายกีดกันการค้ามาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนโดยอาศัยมาตรการใหม่ ๆ เช่น ในกรณีของสหรัฐฯ ที่อาศัยกฎหมายการค้าต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ ยังมีพัฒนาการเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การสร้างยุโรปตลาดเดียว (European Single Market) การสร้างเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area - NAFTA) ระหว่างสหรัฐฯ แคนาดา และ เม็กซิโก เป็นต้น ความเคลื่อนไหวข้างต้นนี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพยายามในทางตรงกันข้ามของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อสลายกำแพงการค้าต่าง ๆ โดยอาศัยกรอบการเจรจาพหุภาคี โดยเฉพาะภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (GATT) ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีทีท่าว่าจะประสบความสำเร็จ

เมื่อตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจ อาเซียนจึงมุ่งกระชับความร่วมมือในเรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษเพื่อเร่งรัดให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม โดยที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEMM) เมื่อเดือนตุลาคม 2534 ได้พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ แนวความคิดว่าด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ระบบศุลกากรร่วม (Common Effective Preferential Tariff - CEPT) สามเหลี่ยมแห่งการพัฒนา (Growth Triangle) และแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asia Economic Group - EAEG) ซึ่งแนวความคิดทั้ง 4 เสนอโดย



ไทย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และ มาเลเซีย ตามลำดับ<sup>40</sup>

ข้อเสนอเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และระบบศุลกากรร่วม (CEPT) ได้รับการหยิบยกเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 โดยนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีไทย เป็นผู้เสนอให้อาเซียนพิจารณาเรื่อง AFTA อย่างจริงจัง เพื่อใช้เป็นแนวทางหลักในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการค้า และแปรสภาพให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนจากภายนอก พร้อมกับการเป็นตลาดร่วม (common market) ในระดับหนึ่งที่กว้างขวางกว่าเดิม โดยกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อเสนอแนะของไทย ที่ประชุมสุดยอดได้ตกลงใจที่จะใช้ระบบศุลกากรร่วม (CEPT) เป็นกลไกหลักในการนำไปสู่เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปคือ การทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร และการกำหนดขั้นตอนการลดภาษีศุลกากรของกลุ่มสินค้าในหมวดต่าง ๆ (ยกเว้นสินค้าการเกษตร) ให้อยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0-5 ทั่วทุกประเทศสมาชิกตามเงื่อนไขของเวลาที่ตกลงกัน<sup>41</sup>

นอกเหนือจากเรื่องทางเศรษฐกิจแล้ว ที่ประชุมได้หารือกันในเรื่องความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง โดยได้เรียกร้องให้ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ซึ่งอาเซียนอาศัยเป็นกรอบในการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค รวมทั้งเรียกร้องให้นานาประเทศเคารพต่อบทบาทของสหประชาชาติในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนาทาง

<sup>41</sup> รายละเอียดดูได้จาก Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for ASEAN Free Trade Area (AFTA) ใน กรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 20, น. 14-21.

เศรษฐกิจและสังคมของโลก ในการนี้ อาเซียนได้เสนอให้ใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในอาเซียน โดยเฉพาะที่ประชุมอาเซียน-คู่เจรจาภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี (Post-Ministerial Conference - PMC) เป็นเวทีหลักในการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศภายนอกเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและความมั่นคง โดยอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับแนวความคิดว่าด้วยการสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) และการจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Nuclear Weapons Free Zone - SEANWFZ) นอกจากนี้ อาเซียนยังได้แสดงความพร้อมที่จะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา และให้ความช่วยเหลือในการบูรณะฟื้นฟูประเทศในอินโดจีนด้วย

ที่ประชุมยังได้ให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีใช้การเมือง (non-political issue) ที่มีความสำคัญ ได้แก่ เสนอให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University) การส่งเสริมการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การแลกเปลี่ยนนักเรียนนักศึกษาในระดับต่าง ๆ ระหว่างสมาชิก การส่งเสริมพัฒนาการและสถานภาพของสตรีในหมู่สมาชิก ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วใส่ใจกับประเทศกำลังพัฒนาโดยให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการรักษาสภาวะแวดล้อม สนับสนุนให้องค์กรเอกชน (Non-Governmental Organizations - NGOs) เพิ่มบทบาทในการพัฒนาสังคมในภูมิภาค กระชับความร่วมมือในการต่อต้านการเสพติดและการลักลอบขนส่งยาเสพติด และความร่วมมือเกี่ยวกับการยับยั้งการแพร่กระจายของโรคเอดส์ด้วย

## การประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพฯ

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 มีขึ้นระหว่าง 14-15 ธันวาคม 2538 ซึ่งการประชุมดังกล่าวถือเป็นการประชุมครั้งประวัติศาสตร์ เพราะนอกจากจะเป็นการประชุมครั้งแรกที่เวียดนามได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในฐานะสมาชิกอาเซียนโดยสมบูรณ์แล้ว ยังเป็นครั้งแรกที่ประมุขรัฐบาลทั้ง 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มาชุมนุมกันเป็นครั้งแรก โดยนอกเหนือจากผู้นำอาเซียนทั้ง 7 แล้ว พลเอกคำไต สีพันดอน นายกรัฐมนตรีลาว สมเด็จพระนโรดม รณฤทธิ์ และสมเด็จพระฮุน เซน นายกรัฐมนตรีคนที่ 1 และ 2 ของกัมพูชา และพลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย นายกรัฐมนตรีพม่า ได้เข้าร่วมสังเกตการณ์และประชุมร่วมกับผู้นำอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (informal closed session) ด้วย ทั้งนี้ อาเซียนได้กำหนดหัวข้อของการประชุม (theme) ว่า “อาเซียน สู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (“ASEAN Towards One Southeast Asia”)

ที่ประชุมได้หารือกันเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อย่างหลากหลาย โดยในด้านการเมืองและความมั่นคงได้มีการหารือกันถึงปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ ซึ่งสมาชิก 5 ประเทศของอาเซียน ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเวียดนาม (และชาตินอกภูมิภาค คือ จีน และ ไต้หวัน) มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาเซียนมีมติที่จะแสวงหาทางออกในเรื่องนี้โดยสันติวิธี และเห็นว่าบริเวณดังกล่าวควรเป็นพื้นที่พัฒนาาร่วมซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถแสวงประโยชน์ร่วมกันได้

เจตนารมณ์ของอาเซียนเกี่ยวกับการสร้างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์อย่างสมบูรณ์ได้บรรลุผลอย่างเป็นทางการประชุมครั้งนี้ด้วย โดยผู้นำรัฐบาลทั้ง 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (SEANWFZ) รวมทั้งได้เรียกร้องให้ประเทศผู้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ให้ความร่วมมือโดยการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาดังกล่าว ในอนาคต สาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับนี้ คือ การเรียกร้องให้มีการผลิต การขนส่ง การพัฒนา หรือการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเด็ดขาด

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้ตกลงที่จะร่วมมือกันส่งเสริมบทบาทของ “การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum - ARF) อันเป็นเวทีหารือกันในด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างสมาชิกอาเซียน และระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งเกิดขึ้นตามผลการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 (รายละเอียดจะกล่าวในบทที่ 4) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เวทิดังกล่าวเป็นกลไกในการเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ในด้านเศรษฐกิจ ที่ประชุมมีมติรวมทั้งได้ลงนามในพิธีสารแก้ไขความตกลงที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โดยกำหนดให้สมาชิกลดภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บจากสินค้าที่กำหนดลงจนเป็นศูนย์ ให้แล้วเสร็จในปี 2546 (จากเดิมที่กำหนดไว้ในปี 2552) รวมทั้งให้เพิ่มประเภทสินค้าที่สมควรได้รับการพิจารณาลดภาษีศุลกากรขึ้นอีก นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ริเริ่มแนวความคิดว่าด้วยเขตการลงทุนเสรีอาเซียน (ASEAN Free Investment Area - AFIA) เพื่อให้สอดคล้องกับ AFTA ด้วย

ที่ประชุมสุดยอดยังได้หารือกันเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ ได้แก่ การยกระดับกิจกรรมในสาขาความร่วมมือด้านอื่น ๆ (เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา ฯลฯ) ให้สูงขึ้นในระดับเดียวกับความร่วมมือด้าน

การเมืองและเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปลูกฝังจิตสำนึกแก่เยาวชนในการเป็นสมาชิก “ประชาคมอาเซียน” การกำหนดเวลาของประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (ASEAN Time) การช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังมีระดับการพัฒนาเป็นรองในกรอบของการพัฒนาภูมิภาคน้ำโขง (พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม) การเชื่อมโยงเส้นทางการขนส่งและการพัฒนาพลังงานในภูมิภาค และมติของอาเซียนในการให้สถานภาพประเทศคู่เจรจา (full dialogue partner) แก่อินเดีย

ความริเริ่มที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประชุมสุดยอดครั้งนี้ คือ การตกลงใจของอาเซียนให้มีการประชุมสุดยอดเป็นประจำทุก 3 ปี และให้มีการประชุมระดับผู้นำอย่างไม่เป็นทางการ (informal Summit) เป็นประจำทุกเดือนธันวาคมของทุกปี (ยกเว้นในปีที่มีการประชุมสุดยอดอยู่แล้ว) โดยในการประชุมดังกล่าว อาเซียนจะเชิญผู้นำจากลาว กัมพูชา และ พม่า เข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย

นอกเหนือจากนั้น ที่ประชุมยังได้หารือกันเกี่ยวกับเวทีระหว่างประเทศที่รู้จักกันในนาม “การประชุมเอเชีย-ยุโรป” (Asia-Europe Meeting - ASEM) ซึ่งเป็นความริเริ่มสำคัญของอาเซียนในการเชื่อมโยงเอเชียและยุโรปเข้าด้วยกัน โดยมีอาเซียนเป็นกลไกสำคัญด้วย

## การเพิ่มจำนวนสมาชิกของอาเซียน

นอกเหนือจากความก้าวหน้าของอาเซียนตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น การเติบโตของอาเซียนในด้านจำนวนสมาชิก ตลอดจนโอกาสและแนวโน้มที่จะเติบโตต่อไปในอนาคต ก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง สำหรับพัฒนา

## การด้านโครงสร้างของอาเซียน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากอาเซียนจะได้รับความสำคัญและมีอำนาจในการต่อรอง รวมทั้งมีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับแล้ว อาเซียนยังได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุผลที่อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยยึดหลักการ “เสริมสร้างความเข้าใจอันดี ความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี และความร่วมมือกันอย่างจริงจังในบรรดาประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์ในทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกัน” ดังนั้น “สมาคมจะเปิดให้รัฐทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยอมรับจุดมุ่งหมาย หลักการ และความมุ่งประสงค์ดังกล่าวเข้าร่วมด้วย”<sup>42</sup>

ถ้อยความดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของชาติสมาชิกที่เริ่มก่อตั้งอาเซียน ซึ่งมุ่งหมายที่จะให้สมาคมนานาชาติที่ได้ร่วมแรงร่วมใจสร้างขึ้นนั้น เป็นสมาคมเปิด (open association) สำหรับทุกชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง ข้อยืนยันเรื่องนี้นี้อาจเห็นได้จากการที่อาเซียนเคยทาบทามพม่า<sup>43</sup> และเวียดนาม<sup>44</sup> ให้เข้าร่วมในสมาคมมาแล้วในอดีต นอกจากนั้น ปาปัวนิวกินีซึ่งแม้จะเป็นประเทศภายนอกเขตภูมิภาค ก็แสดงความสนใจที่จะขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสมาคมอาเซียนด้วยเช่นเดียวกัน

<sup>42</sup> ปฏิญญาสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

<sup>43</sup> มาเลเซียเป็นผู้ดำเนินการ.

<sup>44</sup> ดร.ถนัด คอมันตร์ อัครราชทูตที่ว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย ได้เคยอธิบายในเรื่องนี้ว่า หลังสงครามเวียดนาม อาเซียนได้เชิญเวียดนามเข้าร่วมในสมาคมอาเซียน “แต่เวียดนามปฏิเสธอย่างฉูดฉาด”.

## บรูไน คารุสสลาม : สมาชิกลำดับที่ 6

ตามประวัติศาสตร์ บรูไนเคยเป็นอาณาจักรที่เจริญรุ่งเรืองและทรงอิทธิพลมากที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อมาเมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมแพร่หลายเข้ามาในภูมิภาค อำนาจของราชอาณาจักรบรูไนได้เสื่อมโทรมลงจนในท้ายที่สุดต้องตกอยู่ในฐานะรัฐในอารักขาของอังกฤษเมื่อปี 2431 ต่อมาเมื่อปี 2502 บรูไนได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของตนเองตามความยินยอมของอังกฤษ โดยที่อังกฤษยังคงรับผิดชอบด้านการต่างประเทศและความมั่นคงอยู่ต่อไป

เมื่อสหพันธ์มลายาภายใต้การนำของ ดนกู อับดุล ราห์มาน เพยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับการสถาปนาสหพันธ์มาเลเซียขึ้น โดยความสนับสนุนจากอังกฤษเมื่อปี 2505 รัฐบาลบรูไนในขณะนั้นก็มีความคิดเห็นโน้มเอียงไป ตามแนวความคิดดังกล่าว แต่พรรคประชาชนบรูไน (Parti Rakyat Brunei - PRB) ซึ่งมีนายอาซา ฮารี เป็นหัวหน้าพรรคคัดค้าน และได้ก่อการกบฏขึ้น ทั้งนี้เป็นที่เปิดเผยภายหลังว่า อินโดนีเซียซึ่งขณะนั้นยังมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับมาเลเซียเป็นผู้ให้การสนับสนุนกบฏดังกล่าว<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบรูไนด้วยความช่วยเหลือจากอังกฤษก็สามารถปราบปรามและยุติความไม่สงบภายในประเทศลงได้ในที่สุด

แม้กระนั้น บรูไนก็ไม่ได้เข้าร่วมในสหพันธ์รัฐมาเลเซีย เนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกับมาเลเซีย เกี่ยวกับเรื่องการดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐของพระราชาธิบดี (Yangdi Pertuan Agong) และการแบ่งสรรรายได้จากการค้าน้ำมันให้แก่รัฐบาลสหพันธ์ หลังจากนั้นบรูไนจึงหันไปพึ่งพิงอังกฤษอย่างเต็มที่ จนกระทั่งปี 2514 บรูไนและอังกฤษได้เริ่มต้นเจรจาทำความ

<sup>45</sup> เอกสารกองบรรณสารและห้องสมุด, กระทรวงการต่างประเทศ.

ตกลง ซึ่งนำไปสู่การลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ เมื่อ 7 มกราคม 2522 ซึ่งมีสาระสำคัญระบุให้บรูไนได้รับเอกราชและอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม 2527 โดยที่อังกฤษจะยังคงให้ความช่วยเหลือด้านการทหารต่อไป

### นโยบายต่างประเทศของบรูไน

พื้นฐานนโยบายต่างประเทศของบรูไน เป็นผลสะท้อนโดยตรงจากนโยบายภายในประเทศ รวมทั้งแนวความคิดและอุดมการณ์ที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ<sup>46</sup> กล่าวคือ มุ่งที่จะธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ โดยที่บรูไนตระหนักดีว่าตนเองเป็นประเทศเล็กแต่มีค้ำ จะนั่นจึงอาจเป็นที่หมายปองของประเทศอื่น ๆ ที่แข็งแกร่งกว่า บรูไนจึงมุ่งที่จะแสวงหามิตรประเทศเพื่อเกื้อหนุนให้บรรลุการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บนพื้นฐานของการเคารพต่อเอกราชอธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งการไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน

### ความสัมพันธ์ระหว่างบรูไนกับประเทศสมาชิกอาเซียน

ความเป็นมาในช่วงก่อนบรูไนได้รับเอกราช ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบรูไนกับประเทศสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นไทยและสิงคโปร์) ไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นนัก โดยเฉพาะกรณีกบฏพรรคประชาชนบรูไนเมื่อปี 2505 นั้น เกี่ยวพันกับประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนถึง 3 ประเทศ คือ มาเลเซีย

<sup>46</sup> ประณต นันทียกุล, “บรูไน,” เอเชียรายปี 2528 (กรุงเทพฯ : เทพประธานพร, 2528).



อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

สำหรับอินโดนีเซียนั้นเป็นผู้ประกาศคนว่าให้การสนับสนุนฝ่ายกบฏอย่างแข็งขัน ดังจะเห็นได้จากถ้อยแถลงของอดีตประธานาธิบดีซูการ์โน ผู้นำอินโดนีเซียในยุคนั้นที่ว่า

“...การต่อสู้ของพรรค PRB ถือว่าเป็นการต่อต้านการบังคับให้เข้าร่วมในสหพันธ์ (มาเลเซีย) โดยที่ประชาชนมิได้สนับสนุนเรื่องเช่นนี้ ถ้าราษฎรชาวบรูไนปรารถนาเอกราช อินโดนีเซียต้องช่วยบรูไนให้ได้รับเอกราชสมใจ”<sup>47</sup>

ยิ่งกว่านั้นยังจะเห็นได้ว่าภายหลังอังกฤษส่งทหารเข้ามาปราบปรามหน่วยกบฏได้อย่างราบคาบแล้ว อินโดนีเซียยังให้ที่พักพิงแก่หัวหน้ากบฏคือ นายอาซา ฮารี ซึ่งได้หลบหนีไปตั้งค่ายการเมืองอยู่ ณ เมืองโบกอร์ ด้วย

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาเลเซียและฟิลิปปินส์นั้น นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับสหพันธ์มาเลเซียของ ตนกู อับดุล ราห์มาน จะเป็นสาเหตุแห่งการกบฏแล้ว มีหลักฐานบางกระแสที่ทำให้เชื่อว่า มาเลเซียก็มีส่วนรู้เห็นกับความเคลื่อนไหวของพรรค PRB เช่นเดียวกัน<sup>48</sup> กับทั้งได้ปรากฏว่า กลุ่มผู้ก่อการกบฏบางส่วนที่สามารถหลบหนีจากที่คุมขังในบรูไนไปได้ก็ได้อาศัยไปหลบซ่อนตัวอยู่ในมาเลเซีย และฟิลิปปินส์นั้น นายอาซา ฮารี ผู้นำการกบฏได้เคยพบปะกับผู้นำขบวนการปลดปล่อยแห่งชาติโมโรในฟิลิปปินส์เมื่อปี 2519 เพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับการขอรับความช่วยเหลือจากลิเบียในการปลดปล่อยบรูไน โดยตกลงกันว่าหากพรรค PRB ประสบความสำเร็จในบรูไนแล้ว พรรคจะ

<sup>47</sup> Far Eastern Economic Review, 26 January 1984, p. 32.

<sup>48</sup> เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, น. 12.

ยินยอมให้ขบวนการโมโรใช้ดินแดนบรูไนเป็นฐานในการปฏิบัติการปลดปล่อย เกาะมินดาเนาจากการปกครองของรัฐบาลฟิลิปปินส์ต่อไป<sup>49</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบรูไนกับประเทศทั้งสาม ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นโดยลำดับ ความหวาดระแวงที่บรูไนมีต่อ มาเลเซียและอินโดนีเซียนั้นได้บรรเทาลง หลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โต และ คาโต๊ะ ซูสเซ็น บินน์ ออน ผู้นำอินโดนีเซียและมาเลเซีย ได้ยืนยันอย่างแข็ง ชัดถายหลังการพบปะหารือกันเมื่อเดือนพฤษภาคม 2522 ว่า ทั้งสองชาติมิได้ มีเจตนากรณีที่ จะผนวกดินแดนบรูไนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตนแต่อย่างใด<sup>50</sup>

สำหรับความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียนั้น หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในอินโดนีเซีย และมีการสั่งขับนายอาซา ฮารี ผู้นำกบฏบรูไนออกนอกประเทศแล้ว สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองได้กระตือรือร้นโดยลำดับ จนเมื่อปี 2524 สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไนได้เสด็จฯเยือนอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก หลังจากนั้น เมื่อเดือนสิงหาคม 2525 นาย มอคตาร์ กุสุมา อัตมาจา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ก็ได้เยือนบรูไนอย่างเป็นทางการเป็นการตอบแทน ซึ่งนับว่าเป็นผู้นำระดับสูงของอินโดนีเซียคนแรกที่เดินทางเยือนบรูไนอย่างเป็นทางการในรอบ 20 ปี ในการเยือนครั้งนี้ ฝ่ายอินโดนีเซียมีจุดมุ่งหมายที่จะชักชวนบรูไนให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน หลังจากที่เคยแจ้งเรื่องนี้ผ่านทางสิงคโปร์มาแล้วครั้งหนึ่ง<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Asiaweek, January 1984, p. 32.

<sup>50</sup> Timothy Ong Teng Mong, "Modern Brunei : Some Important Issues," Southeast Asian Affairs 1983 (Singapore : Singapore National Printers, 1983), pp. 71-84.

<sup>51</sup> ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ได้กล่าวกับนายลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เมื่อครั้งที่ฝ่ายหลังเยือนอินโดนีเซียเมื่อเดือนมิถุนายน 2521 โดยได้ขอร้องให้นายลีทาบทามบรูไนให้เข้าเป็นสมาชิกสมาคมอาเซียน.

พร้อมกับย้ำความมั่นใจแก่ผู้นำบรูไนว่า จะไม่เกิดเหตุการณ์เช่นในอดีตที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติอีกในอนาคต<sup>52</sup>

ส่วนความสัมพันธ์กับมาเลเซียนั้น หลังจากการเยือนบรูไนของ ดนกู อาหมัด ริทาอุดดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2522 ความสัมพันธ์ระหว่างบรูไนและมาเลเซียได้กระตือรือร้นขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และต่อมาในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน นายกรัฐมนตรี ฮุสเซ็น ออนันท์ ก็ได้เดินทางเยือนบรูไน เพื่อร่วมในพระราชพิธีอภิเษกสมรสของสมเด็จพระราชาธิบดีบรูไนกับพระราชวงศ์ของสุลต่านแห่งรัฐปาหัง ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งพระราชอาธิบดีแห่งมาเลเซีย ความใกล้ชิดระหว่างประเทศทั้งสองทำให้มาเลเซียได้เปิดสำนักงานผู้แทนขึ้นใน บันดาร์ เสรี เบกาวัน เมืองหลวงของบรูไน ซึ่งมีสถานะทางการทูตเป็นประเทศแรกในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด

ด้านความสัมพันธ์กับสิงคโปร์ อาจกล่าวได้ว่า บรูไนมีความสนิทสนมกับสิงคโปร์มากที่สุด เนื่องจากทั้งสองประเทศต่างมีลักษณะและจุดมุ่งหมายในนโยบายต่างประเทศที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและความมั่นคง ประกอบกับนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ คือ นายลี กวน ยู นั้น สนับสนุนเป็นพิเศษกับสุลต่านเซอร์ ฮัสซานัล โบลเกียห์ สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไน โดยได้มีการติดต่อทั้งทางส่วนตัวและเกี่ยวข้องกับราชการอย่างสม่ำเสมอทำให้ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างราบรื่นเป็นพิเศษ

กับฟิลิปปินส์ ความสัมพันธ์ส่วนใหญ่เป็นไปในรูปความสัมพันธ์ทางด้านการค้า การลงทุน และแรงงาน ซึ่งปัจจุบันมีแรงงานฟิลิปปินส์ประกอบอาชีพอยู่ในบรูไนเป็นจำนวนมาก ส่วนปัญหาในระดับทวิภาคีนั้นไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด

<sup>52</sup> New Straits Times, 14 August 1982. pp. 4-5.

ความสัมพันธ์กับประเทศไทย กล่าวได้ว่าไทยเป็นประเทศที่บรูไนให้ความไว้วางใจมากที่สุด ด้วยเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการค้านั้น เนื่องจากบรูไนไม่มีผลผลิตเพียงพอแก่การบริโภคและการพัฒนาประเทศ ฉะนั้นจึงต้องสั่งซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศ และไทยก็เป็นผู้ส่งข้าวสำคัญให้แก่บรูไนตลอดเวลาที่ผ่านมา การติดต่ออย่างเป็นทางการระหว่างไทยกับบรูไนมีขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2524 เมื่อ นายอรุณ ภาณุพงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยนำคณะเดินทางเยือนบรูไน เพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีและแสดงความปรารถนาที่จะให้บรูไนเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนด้วย<sup>53</sup>

## การเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน

แรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนของบรูไน อาจแยกได้เป็น 2 ประการ คือ ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ กับผลประโยชน์ด้านสถานภาพในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของบรูไน

สำหรับกรณีแรกนั้นหลายฝ่ายเชื่อว่าเป็นปัจจัยรอง เพราะเมื่อมองในด้านเศรษฐกิจแล้วบรูไนก็เป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากเพียงพออยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าการที่บรูไนเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนจะยังประโยชน์ให้แก่บรูไนเป็นอย่างมาก เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ มีความพร้อมในเรื่องเศรษฐกิจสูงกว่าบรูไนมากโดยเปรียบเทียบ สำหรับในด้านการเมืองและความมั่นคงนั้น บรูไนมีความมั่นใจในระดับหนึ่งว่า หลักการเกี่ยวกับการไม่

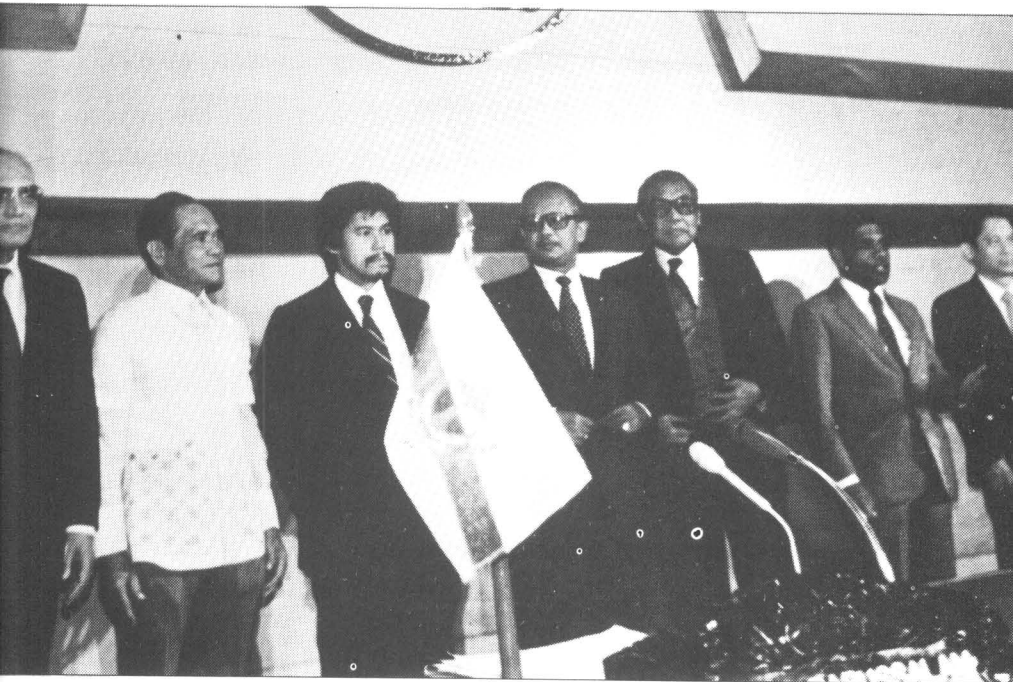
<sup>53</sup> Timothy op. cit., footnote 50, p. 80.

แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (non-interference) ซึ่งอาเซียนยึดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจะเป็นเครื่องค้ำประกันเสถียรภาพของบรูไนจากการแทรกแซงของประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซียได้

ด้วยเหตุที่บรูไนเป็นรัฐขนาดเล็กและเพิ่งได้รับเอกราชใหม่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างสถานภาพและความเชื่อถือขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และการเข้าร่วมกับอาเซียนนั้นก็น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะเพิ่มบทบาทและชื่อเสียงของบรูไนให้เป็นที่รู้จักกันในวงการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง

เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่อาเซียนจะได้รับจากบรูไนนั้น ทางด้านเศรษฐกิจเป็นที่เห็นได้ชัดว่า ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรน้ำมันของบรูไนนั้นจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้ตามสมควร สำหรับด้านการเมือง การที่อาเซียนมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเท่ากับเพิ่มน้ำหนักเสียงของอาเซียนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศให้หนักแน่นขึ้นโดยปริยาย ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการรณรงค์ในปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ อาทิ ปัญหาแก้มปูซา บรูไนก็จะมีบทบาทด้านนี้ได้อย่างมาก เพราะนอกจากบรูไนจะเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจด้วยทรัพยากรน้ำมันแล้ว บรูไนยังเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญอื่น ๆ อาทิ กลุ่มประเทศเครือจักรภพ และองค์การที่ประชุมอิสลาม เป็นต้น จึงมีช่องทางที่จะโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกองค์การต่าง ๆ เหล่านี้เคลื่อนย้ายตามอาเซียนได้ไม่ยากนัก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของบรูไนได้เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ทั้งบรูไนและอาเซียนอย่างสำคัญ และนับได้ว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญยิ่งที่สุดประการหนึ่งในรอบ 20 ปีแรกของการก่อตั้งอาเซียน ทั้งนี้ บรูไนได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2527



ปี ค.ศ.1984 บรูไน ดารุสสลาม ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 6 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจากซ้ายไปขวา Air Chief Marshal Siddhi Savetsila Thailand, Mr Arturo M Tolentino of the Philippines, Prince Mohamed Bolkiaah of Brunei Darussalam, Dr Mochtar Kusumaatmadja of Indonesia, Tan Sri M Ghazali Shafie of Malaysia, Mr S Dhanabalan of Singapore, and the former of the ASEAN Secretariat Secretary-General Chan Kai Yau.

(ภาพจากหนังสือ ASEAN : The First 20 Years, 1987)

## เวียดนาม : สมาชิกลำดับที่ 7

ความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับอาเซียน นับตั้งแต่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีนเมื่อปี 2518 มิได้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะหลังจากเวียดนามได้ส่งทหารเข้ายึดครองกัมพูชาเมื่อปี 2522 ได้ส่งผลให้อาเซียนและเวียดนาม “เผชิญหน้า” กันทางการเมืองและการทูตอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน แต่ในระหว่างนั้นอาเซียนก็ยังเปิดช่องทางการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการกับเวียดนามไว้ โดยอาศัยประเทศสมาชิกที่สนิทสนมกับเวียดนามเป็นพิเศษ เช่น อินโดนีเซีย<sup>54</sup> เพื่อวัตถุประสงค์ในการคลี่คลายปัญหา กัมพูชาให้สำเร็จ

### นโยบายต่างประเทศของเวียดนาม

การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญของเวียดนาม อันนำมาซึ่งการปรับปรุงความสัมพันธ์กับอาเซียน เป็นผลมาจากพัฒนาการของสภาพการณ์ระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ต่อดันทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสื่อมถอยของอดีตสหภาพโซเวียตและพันธมิตรในยุโรปตะวันออก และความซับซ้อนของระบบการเมืองและเศรษฐกิจโลกที่ทวีอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

ในปี 2529 ที่ประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามครั้งที่ 6 ได้พิจารณาบททวนนโยบายการพัฒนาประเทศและได้ตระหนักถึง “ข้อผิดพลาด

<sup>53</sup> Timothy op. cit., footnote 50, p. 80.

<sup>54</sup> Micheal Antolik, “ASEAN’s Bridges to Vietnam and Laos,” *Contemporary Southeast Asia* 15, 2, September 1993, pp. 201.

อย่างร้ายแรงที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานานเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ที่สำคัญยิ่ง รวมทั้งข้อผิดพลาดในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนด”<sup>55</sup> ซึ่งมีผลให้เวียดนามตกอยู่ในสภาพล้าหลังและไม่พัฒนาเท่าที่ควร พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามจึงได้ประกาศใช้ “นโยบายเปลี่ยนแปลงใหม่” (Doi Moi-Renovation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดตามแนวทางสังคมนิยม โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านต่าง ๆ (multi-faceted cooperation) กับประเทศทั่วโลก<sup>56</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เวียดนามจึงตกลงใจถอนทหารจากกัมพูชาเมื่อปลายปี 2532 ซึ่งได้มีส่วนช่วยเปิดทางให้เวียดนามสามารถปลดปล่อยตนเองจากการถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมโลกในที่สุด<sup>57</sup>

### การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน

ความประสงค์ในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนามเกิดจากเหตุผลและแรงจูงใจหลายประการ ทั้งที่เป็นผลจากแรงกดดันจากสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งปัจจัยภายในทางด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจของเวียดนามเอง ตลอดจนการตอบสนองของอาเซียนเพื่อผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อรวมเวียดนามเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การ

<sup>55</sup> Nguyen Khac Vien, *Vietnam : A Long History*, (Hanoi: The Gioi Publishers, 1993), p. 402.

<sup>56</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม,” น. 6.

<sup>57</sup> Nguyen Khac Vien, *op. cit.*, footnote 55, p. 403.



ปัจจัยภายนอกที่สำคัญซึ่งกระตุ้นให้เวียดนามหันมาสนใจอาเซียน ได้แก่ การล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตและการเปลี่ยนแปลงในยุโรป ตะวันออก ซึ่งทำให้เวียดนามสูญเสียพันธมิตรผู้เคยค้ำประกันความมั่นคงของตนไป<sup>58</sup> และจำต้องเร่งปรับตัวที่ในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศใหม่ โดยเฉพาะกับจีนซึ่งเป็นอดีต “คู่ปรับ” ในช่วงที่ปัญหาภัยพายุยังคาราคาซัง นอกจากนั้น สถานะการเมืองโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับเรื่องทางเศรษฐกิจและประเด็นที่มีใช้การเมือง (non-political issue) เช่น นโยบายกีดกันการค้า (protectionism) การรวมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตย ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เวียดนามจำต้องปรับนโยบายเสียใหม่ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ซับซ้อนและยุ่งยากเกินกว่าที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่โดยลำพัง

เกี่ยวกับปัจจัยด้านการเมืองภายในและผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของเวียดนามนั้น กล่าวได้ว่า ในสถานะที่เวียดนามขาดผู้สนับสนุนเช่น อดีตสหภาพโซเวียต อาเซียนได้กลายเป็นผู้ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับจีนเป็นไปอย่างราบรื่น สมาชิกภาพในอาเซียนยังจะช่วยให้เวียดนามได้ประโยชน์จากการใช้แนวทางปฏิบัติขององค์การ (ได้แก่ การระงับข้อพิพาทและแสวงประโยชน์ร่วมกันโดยอาศัยฉันทามติที่เกิดจากการปรึกษาหารือกันอย่างฉันทมิตร (spirit of togetherness) ในการแก้ไขปัญหาและข้อพิพาทที่หลายประเทศในภูมิภาค รวมทั้งเวียดนามมีส่วนเกี่ยวข้องและยังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อาทิ ปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้โดยสันติวิธี นอกจากนั้น

<sup>58</sup> Kai M. Schellhorn, “Asia after the End of the Cold War,” *Southeast Asian Affairs* 1992 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 60.

การเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนยังจะช่วยเสริมสร้างอิทธิพลให้แก่เวียดนามใน  
วงการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนช่วยให้เวียดนามได้มีโอกาสเข้าร่วม  
กิจกรรมด้านการเมืองและความมั่นคงอื่น ๆ ที่มีอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือ  
ของอาเซียน เช่น ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด การป้องกันและ  
ปราบปรามโจรสลัด การป้องกันการก่อการร้าย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ  
การมีส่วนร่วมในการฝึกทางทหารที่ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติร่วมกันใน  
ระดับทวิภาคีมาเป็นเวลาช้านาน เป็นต้น<sup>59</sup>

ในด้านเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ของเวียดนามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ  
ของประเทศจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งอาเซียนอยู่ใน  
สถานะที่จะเกื้อกูลต่อเวียดนามได้ ทั้งในแง่ของการเป็นแบบอย่าง (model)  
ของการพัฒนา<sup>60</sup> การถ่ายทอดเทคโนโลยีและโยกย้ายอุตสาหกรรมบาง  
ประเภทที่เหมาะสมและคุ้มค่าแก่การลงทุนจากอาเซียนไปยังเวียดนาม โดยเฉพาะ  
อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (labour-intensive industry)  
รวมทั้งการเป็นผู้ประสานงานในการโน้มน้าวนักลงทุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว  
ให้เข้ามาลงทุนในเวียดนามมากขึ้น นอกจากนี้ อาเซียนยังจะเป็นผู้  
ค้ำประกันที่น่าเชื่อถือสำหรับเวียดนามในการแสวงหาแหล่งเงินทุนจากองค์กร  
การเงินระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

เวียดนามยังจะได้ประโยชน์จากโครงการอันหลากหลายที่อาเซียนได้  
ริเริ่มไว้แล้ว โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดในการจัดตั้งเขต

<sup>59</sup> Hoang Anh Tuan, "Vietnam's Membership in ASEAN : Economic, Political, and Security Implications," *Contemporary Southeast Asia* 16, 3, December 1994, pp. 265-266.

<sup>60</sup> Frank C.H. Huynh, "Vietnam 1991 : Still in Transition," *Southeast Asian Affairs* 1992 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 344.

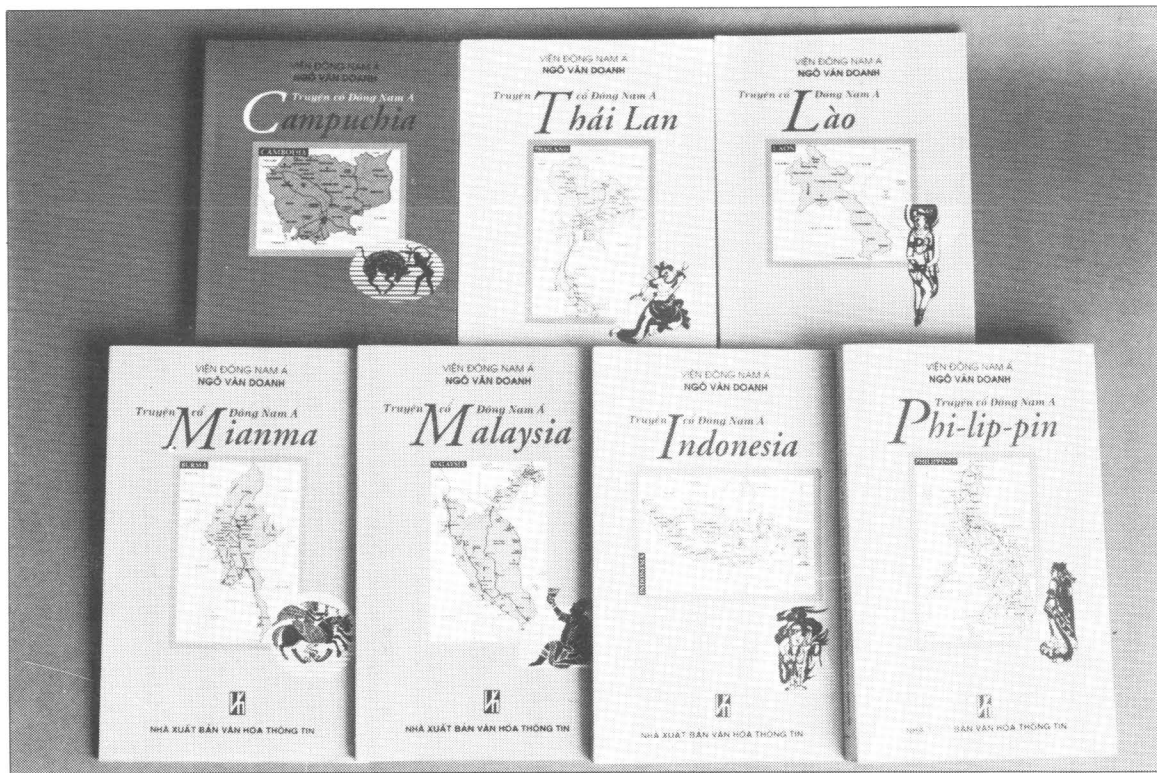
การค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เช่น การได้มาซึ่งตลาดขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วย ประชากรกว่า 310 ล้านคนของอาเซียน เพื่อเป็นแหล่งระบายสินค้าของ เวียดนามที่ได้เปรียบในเรื่องราคาอันเกิดจากต้นทุนการผลิต (ทรัพยากรและ แรงงาน) ที่ต่ำกว่าอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะได้มีส่วนในการรองรับ นักลงทุนจากต่างประเทศที่สนใจเข้ามาลงทุนโดยอาศัยเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ตาม โครงการ AFTA ในอนาคต<sup>61</sup>

ในส่วนของอาเซียนนั้น แม้นักวิชาการจำนวนหนึ่งจะเห็นว่ามีการทำที่ “แบ่งรับแบ่งสู้”<sup>62</sup> ในการรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากยัง “เกรงใจ จีน”<sup>63</sup> แต่ตามความเป็นจริง เวียดนามเป็นประเทศในภูมิภาคที่ได้รับความ สำคัญจากอาเซียนนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การตามที่ได้กล่าวในตอนต้น ที่ สำคัญคือสมาชิกภาพของเวียดนามนับเป็นภาพสะท้อนความสำเร็จครั้งสำคัญ ในประวัติศาสตร์ที่อาเซียนประสงค์ให้เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่อาเซียน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการ รวมประเทศในภูมิภาคที่มีความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ ระบบการเมือง และเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ยิ่งกว่านั้นพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการ แข่งขันและการกีดกันทางการค้าที่รุนแรงขึ้น ได้ทำให้การรวมกลุ่ม ประเทศในระดับภูมิภาคให้เป็นปึกแผ่นเป็นหนทางออกหนึ่งในการปกป้อง รักษาผลประโยชน์ของแต่ละชาติ ดังนั้น สมาชิกภาพของเวียดนามใน อาเซียนจึงสอดคล้องกับเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลง เพื่อรักษาและส่งเสริม

<sup>61</sup> Hoang Anh Tuan, op. cit., footnote 59, pp. 261-264.

<sup>62</sup> Huynh, op. cit., footnote 60, p. 344.

<sup>63</sup> Russell Heng Hiang Khng. “Vietnam 1992 : Economic Growth and Political Caution,” *Southeast Asian Affairs 1992* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 362.



เวียดนามกับการจัดพิมพ์หนังสือชุดประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 1995

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิกอาเซียนในทางเศรษฐกิจด้วย

เวียดนามได้แสดงเจตนาสมัครเข้าเป็นภาคีอาเซียนโดย นายโต เมื่อผู้นำเวียดนามได้แจ้งความประสงค์แก่ประธานาธิบดีชูฮาร์โต ในระหว่างการเยือนเวียดนามเป็นการส่วนตัวของผู้นำอินโดนีเซียเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2533<sup>64</sup> หลังจากนั้น การติดต่อระหว่างผู้นำระดับสูงของเวียดนามและอาเซียนได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่นเดียวกับสัญญาต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมิตรภาพที่กำลังงอกงาม โดยเมื่อเดือนตุลาคม 2534 นายกรัฐมนตรี โว วัน เกียต ของเวียดนาม ได้เดินทางไปเยือนไทย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ในขณะที่รัฐบาลมาเลเซียและสิงคโปร์ก็ได้ประกาศยกเลิกคำสั่งห้ามมิให้นักลงทุนของตนไปลงทุนในเวียดนาม ซึ่งใช้มาตั้งแต่สมัยยังมีปัญหาแกมพูชา และมาเลเซียยังได้ให้การสนับสนุนในการจัดการสัมมนาระหว่างภาคธุรกิจมาเลเซีย-เวียดนาม เพื่อศึกษาลู่ทางในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างกันด้วย

ต่อมาในเดือนมกราคม 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีไทยได้เดินทางไปเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการ และนับเป็นผู้นำสูงสุดของไทยคนแรกที่เดินทางไปเยือนเวียดนามนับตั้งแต่ทั้งสองประเทศได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อปี 2519 ในเดือนเดียวกันนี้ นายกรัฐมนตรีเวียดนามได้เดินทางไปเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการ และนายกรัฐมนตรีมาเลเซียก็ได้เยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการเพื่อเป็นการตอบแทนในเดือนเมษายนปีเดียวกัน โดยในการเยือนดังกล่าวของผู้นำมาเลเซียได้นำนักธุรกิจมาเลเซียกว่า 100 คนร่วมเดินทางไปด้วย และมีการทำความตกลงในเรื่องธุรกิจหลายเรื่อง นอกจากนี้ บรูไนก็ได้ประกาศสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนามเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2535 และ

<sup>64</sup> Antolik, op. cit., footnote 54, p. 204.

สิงคโปร์ได้ตกลงใจเปิดสถานเอกอัครราชทูตของตนขึ้น ณ กรุงฮานอย ในปีเดียวกัน

ขั้นตอนของการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเวียดนามเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ 17 ตุลาคม 2534 หลังจากเวียดนามได้ขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน หลังจากนั้นที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่บรูไนเมื่อปี 2535 ได้รับรองการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของเวียดนาม โดยเวียดนามได้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) เมื่อเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน ถัดจากนั้นอีก 3 ปี เวียดนามก็ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 7 อย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2538

## บทที่ 4

# พัฒนาการของความร่วมมือ ด้านการเมืองของอาเซียน

ภายหลังจากที่ชาติอาเซียนทั้ง 5 สามารถฟื้นฟูอุปสรรคต่าง ๆ จนบรรลุผลในการก่อตั้งสมาคมฯ ขึ้นได้ในที่สุดเมื่อปี 2510 แล้วนั้น ความเคลื่อนไหวและบทบาทของอาเซียน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็ได้เพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ พัฒนาการของอาเซียนแต่ละขั้นตอนเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศอีกองค์การหนึ่งซึ่งมีกิจกรรมด้านการเมืองอย่างต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศมากขึ้นพร้อมกันนั้น ความสัมพันธ์ของชาติต่าง ๆ ภายในอาเซียนก็ได้รับการกระชับขึ้นจนแน่นแฟ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความพยายามร่วมกันที่จะให้ความร่วมมือส่วนภูมิภาคบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในเอกสารทางราชการของอาเซียนจะระบุว่าสมาคมฯ เป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาค ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังความในปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งระบุไว้ว่า

“...เพื่อเร่งรัดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางด้านสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามที่จะร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาค และความร่วมมือร่วมใจกัน ทั้งนี้ เพื่อเสริมรากฐาน

สำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรือง และสันติสุขแห่งประชาชาติ  
ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้...”<sup>1</sup>

แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหา (content) ของกิจกรรมที่ผ่านมา เป็นที่น่าสังเกตว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้ระบุถึงวิธีการ ตลอดจนช่องทาง (ways and means) การดำเนินงานของสมาคมเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวอย่างละเอียด ปรากฏเพียงแต่กล่าวถึงแนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่ชาติสมาชิกจะร่วมมือกัน ทำงานอย่างจริงจัง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (active collaboration and mutual assistance) ด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาคีเท่านั้น

ในทางกลับกันอาจสังเกตได้ว่า สิ่งที่ได้รับการเน้นหนักเป็นพิเศษไม่ ว่าจะเป็นเนื้อหาในปฏิญญา หรือท่าทีที่แสดงออกโดยผู้นำอาเซียนในยุคนั้น กลับกลายเป็นถ้อยความที่เกี่ยวกับสันติภาพ (peace) เสรีภาพ (freedom) เสถียรภาพ (stability) และความมั่นคง (security) ของภูมิภาค โดยเน้น เฉพาะภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งเกิดจากการแทรกแซงจาก ภายนอกทุกรูปแบบ รวมทั้งระบุถึงปัญหาที่เกี่ยวกับฐานทัพต่างชาติ ซึ่งยังตั้ง อยู่ในรัฐสมาชิกบางประเทศ โดยระบุว่า :

“...ฐานทัพต่างชาติทั้งหมดที่มีอยู่เป็นการชั่วคราว และจะยังคง อยู่ได้ก็โดยความเห็นพ้องที่แสดงออกโดยชัดแจ้งของประเทศที่ เกี่ยวข้องเท่านั้น และมีได้มุ่งหมายที่จะให้ใช้โดยตรงหรือว่า ทางอ้อม เพื่อบ่อนทำลายเอกราชของชาติและอิสรภาพของรัฐ

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดจาก The Bangkok Declaration ใน Ministry of Foreign Affairs, ASEAN Documents, Bangkok, Thailand, (The Secretariat to the Cabinet Printing Office, 1983).



ในอาณาบริเวณนั้น หรือทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้อง  
เสื่อมเสียเกิดความผันแปรไป...”<sup>2</sup>

ถ้อยความดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า มูลเหตุจูงใจทางด้านการเมือง ตลอดจนปัญหา  
ที่เกี่ยวกับเสถียรภาพและความมั่นคง เป็นตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลผลักดันให้  
ประเทศภาคีทั้ง 5 ประเทศตกลงใจร่วมกันที่จะก่อตั้งอาเซียนขึ้น ส่วนสาเหตุ  
ที่มีได้มีกระบวนการบูรณาการความร่วมมือทางการเมืองในปฏิญญากรุงเทพฯไว้อย่างเข้มงวด  
น่าจะเป็นผลจากปัจจัยด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2510 เป็นระยะที่  
ในภูมิภาคปรากฏความเคลื่อนไหวทางการเมืองและการทหารของฝ่ายต่าง ๆ  
ค่อนข้างมาก หากมีการสถาปนาความร่วมมือทางการเมืองระหว่าง  
ประเทศสมาชิกในอาเซียน ซึ่งเป็นประเทศเสรีนิยมทั้งสิ้น ย่อมจะมีผลให้เกิด  
การเผชิญหน้าโดยตรงกับฝ่ายตรงกันข้ามได้ นอกจากนั้นแล้วยังอาจจะ  
เป็นการเปิดช่องทางให้ประเทศมหาอำนาจภายนอกสามารถสอดแทรกอิทธิพล  
เข้ามาสู่ประเทศในสมาคมด้วยวิธีการต่าง ๆ อันเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ของ  
อาเซียน

2. ประสบการณ์ในอดีตเป็นเครื่องเตือนความทรงจำของบรรดาผู้นำ  
อาเซียนทั้งหลายให้ตระหนักไว้ว่า ความล้มเหลวของความร่วมมือในภูมิภาคที่  
ผ่านมาส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางด้านการเมือง  
ทั้งสิ้น หากองค์การที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นองค์กรความร่วมมือทางการเมืองแล้ว  
อาจทำให้สมาคมอาเซียนต้องประสบกับความล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น

3. ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาในด้านเศรษฐกิจและสังคมอาจ  
จะกล่าวได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ล้วนแต่เผชิญกับ

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดจาก The Bangkok Declaration, อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 1

ปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ฉะนั้นความพยายามที่จะกระชับความร่วมมือของประเทศสมาชิกในด้านนี้จึงมีแนวโน้มว่าจะสามารถสัมฤทธิ์ผลมากกว่าความร่วมมือทางการเมือง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กิจกรรมของอาเซียนส่วนใหญ่มักจะเน้นหนักเฉพาะทางด้านการเมือง ความร่วมมือ และผลสำเร็จของอาเซียนทางการเมืองระยะสองทศวรรษที่ผ่านมาสามารถประมวลได้ดังนี้

## 1. ความพยายามในการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

มีผู้กล่าวไว้ว่า พัฒนาการของอาเซียนในช่วงระยะเวลา 10 ปีแรกภายหลังจากการก่อตั้งเมื่อปี 2510 เป็นช่วงเวลาแห่งการทดสอบ (period of testing)<sup>3</sup> เสถียรภาพของอาเซียน ทั้งนี้ เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาระหว่างปี 2510-2518 เป็นระยะเวลาที่อาเซียนมุ่งมั่นในการสถาปนาตนเอง ด้วยการแสวงหามาตรการในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนวิธีการค้าประกันสันติภาพของภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและทัศนคติของสมาชิกด้วยกัน ข้อพิพาทที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

### 1.1 การระงับปัญหาซาบาหลี

ปัญหาซาบาหลีเป็นกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่เรื้อรังมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นเหตุให้สัมพันธ์ภาพทางการทูตระหว่างประเทศทั้งสองเสื่อมทรามลงถึงเข้าขั้นวิกฤตเมื่อปี 2506 เมื่อฟิลิปปินส์ประกาศอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนที่เป็นข้อพิพาท ในขณะที่

<sup>3</sup> Russell H. Fifield, *National and Regional Interests in ASEAN : Competition and Cooperation in International Politics*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, Occasional paper No. 57, 1979, p. 10.



ทหารมาเลเซียในช่วงการเผชิญหน้าปัญหาดินแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ค.ศ.1964  
(ภาพจากหนังสือ John Gullick. Malaysia, 1981)

มาเลเซียก็มีแผนที่จะมีการรวมดินแดนซาบাহนี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์ ความขัดแย้งซึ่งเริ่มจากการแถลงโจมตีซึ่งกันและกันได้ลุกลามออกไปจน 2 ชาติประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันเมื่อเดือนมีนาคม 2511 ในกรณี คอริจิดอร์ (Corrigidor Incident) เมื่อมาเลเซียกล่าวหารัฐบาลฟิลิปปินส์ว่า กระทำการคุกคามความมั่นคงของตน โดยฝึกอาวุธให้กลุ่มมุสลิมในดินแดน ดังกล่าว เพื่อส่งเข้ามาแทรกแซงและโค่นล้มระบอบการปกครองของมาเลเซีย ในดินแดนซาบাহ มาเลเซียได้นำปัญหาดังกล่าวนี้ร้องเรียนต่อคณะมนตรี ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ส่วนฝ่ายฟิลิปปินส์ก็ได้ออกกฎหมายผนวก ดินแดน (Annexation Bill) เพื่อทำการรวมซาบাহเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ฟิลิปปินส์ให้มีผลทางกฎหมาย

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์อยู่ในสภาพ มินติงและเขม็งเกลียวกันอยู่ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อเอกภาพของอาเซียน อย่างรุนแรงนั้น ไทยและอินโดนีเซียได้พยายามเข้าไกล่เกลี่ยจนในที่สุด ทั้ง 2 ชาติได้ตกลงกันที่จะรื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นใหม่ภายหลังการประชุม ระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 3 ณ คาเมรอนไฮแลนด์ มาเลเซีย เมื่อ 17 ธันวาคม 2512 โดย ตนกู อับดุล ราห์มาน นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย และนายคาร์ลอส พี. โรมูโล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศฟิลิปปินส์ ได้ออกแถลงการณ์ร่วม ย้ำถึงมิตรภาพและเจตนารมณ์อันดีต่อกันระหว่างทั้งสองชาติ ในการนี้ทั้ง สองชาติได้แถลงให้เกียรติแก่อาเซียนด้วยว่า การตัดสินใจดังกล่าวกระทำไป ด้วยความร่วมมือร่วมใจของอาเซียน<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ดูแถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 3 ณ คาเมรอน ไฮแลนด์ มาเลเซีย เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2512 ข้อ 2.

### 1.2 ความขัดแย้งระหว่างสิงคโปร์-อินโดนีเซีย

ความขัดแย้งระหว่างสิงคโปร์-อินโดนีเซีย ได้ปะทุขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2511 เมื่อสิงคโปร์ส่งลงโทษประหารชีวิตนาวิกโยธินอินโดนีเซีย 2 คน ในข้อหาก่อวินาศกรรมในสิงคโปร์โดยไม่มีการลดหย่อนโทษแม้จะมีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่ายมายังรัฐบาลสิงคโปร์ เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก ชาวอินโดนีเซียส่วนหนึ่งในกรุงจาการ์ตาได้ก่อการประท้วงและยกขบวนเข้าบุกและทำลายอาคารสถานเอกอัครราชทูตสิงคโปร์ ณ กรุงจาการ์ตา จนทำให้อาคารสถานที่ของสถานเอกอัครราชทูตฯได้รับความเสียหายอย่างหนัก นอกจากนี้ บรรดาสื่อมวลชนในอินโดนีเซียยังได้กระพือข่าว พร้อมกับเรียกร้องให้รัฐบาลอินโดนีเซียตอบโต้สิงคโปร์โดยใช้มาตรการการกีดกันทางการค้า และจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวชาวอินโดนีเซียซึ่งจะเดินทางเข้าไปยังสิงคโปร์ อย่างไรก็ตามสถานการณ์อันตึงเครียดระหว่างสองชาตินี้ก็สามารถบรรเทาลงไปได้ในช่วงระยะเวลาเพียง 2 สัปดาห์เท่านั้น หลังจากกรณีนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ชาติได้กลับเข้าสู่ระดับปกติอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายปีต่อมา ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นผลจากการที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีสำนึกร่วมกันในฐานะที่ต่างก็เป็นสมาชิกของอาเซียน ผู้นำทั้งสองจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยความสุขุมโดยอาศัยการระดมความคิดเห็น

### 1.3 ความขัดแย้งระหว่างมาเลเซีย-สิงคโปร์

สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ เกิดขึ้นเนื่องจากความหวาดระแวงที่มีต่อกันหลังจากสิงคโปร์ประกาศแยกตัวออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียในปี 2508 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากทั้ง 2 ประเทศได้เข้าร่วมกับอาเซียน การปรับความเข้าใจระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายก็สามารถกระทำ

กันได้โดยง่าย เห็นได้ชัดจากการที่นายลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ ได้เดินทางไปเยือนมาเลเซียเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2511 ซึ่งระหว่างนั้นอาเซียนเพิ่งเริ่มก่อตั้งได้เพียง 1 ปีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะต่อมาความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้ทำความตกลงร่วมกันหลายฉบับ เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้เงินตราประเทศหนึ่งในอีกประเทศหนึ่งได้เมื่อปี 2516 เป็นต้น

## 2. บทบาทของอาเซียนในวงการเมืองระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากความสำเร็จในการแก้ไขข้อขัดแย้งภายในระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกันแล้ว ซึ่งได้กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของอาเซียนในการระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิกโดยสันติวิธีในเวลาต่อมา อาเซียนยังมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างแข็งขันอีกด้วย บทบาทดังกล่าวของอาเซียนในระยะที่ผ่านมาสามารถประมวลได้ดังนี้

### 2.1 การปรึกษาหารือเป็นการพิเศษเกี่ยวกับ

#### ปัญหาทางการเมือง

สมาชิกสมาคมอาเซียนได้กำหนดให้มีการประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองที่อาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพขององค์การ เพื่อร่วมกันกำหนดท่าทีและนโยบายเท่าที่จะทำได้ ในระยะตั้งแต่ปี 2510-2518 กิจกรรมของอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องนี้มีดังนี้

#### 2.1.1 การบูรณะและฟื้นฟูอินโดจีน

รัฐมนตรีต่างประเทศของกลุ่มประเทศสมาชิกได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2516 เพื่อประเมินผลความตกลง

หยุดยั้งในเวียดนาม และทบทวนความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยละเอียด การประชุมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพราะชาติสมาชิกต่างได้ตระหนักถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพและความมั่นคง เพื่อเป็นหนทางให้บรรลุผลตามเป้าหมายในการพัฒนา และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาติสมาชิกแต่ละประเทศ

ภายหลังการประชุมเสร็จสิ้นลง อาเซียนได้ยืนยันความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับภารกิจในการบูรณะและฟื้นฟูอินโดจีน และแสดงความวิงวอนต่อสถานการณ์ในสาธารณรัฐเขมรและราชอาณาจักรลาวซึ่งเสื่อมทรามลง พร้อมกับลงความเห็นว่ามีควมจำเป็นสำหรับอาเซียนที่จะต้องเพิ่มความพยายามเพื่อช่วยเสริมสร้างเส้นทางที่จะให้มีสันติภาพอันแท้จริง และยืนยันขึ้นในอินโดจีน

ผลการประชุมของอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ครั้งนี้ อาเซียนได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานของอาเซียนเพื่อฟื้นฟูบูรณะอินโดจีนขึ้นชุดหนึ่ง เนื่องจากสหรัฐฯและประเทศที่พัฒนาแล้วอีกหลายประเทศได้ประกาศว่า จะให้ความช่วยเหลือจำนวนมากแก่เวียดนามเหนือและประเทศอื่นในอินโดจีนตามโครงการฟื้นฟูบูรณะอินโดจีนภายหลังสงคราม อาเซียนจึงเห็นเป็นโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค

### 2.1.2 การรับรองรัฐบาลสหภาพแห่งชาติแห่งกัมพูชา

อาเซียนได้พยายามกำหนดท่าทีร่วมกันในการกำหนดท่าทีต่อปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อประสานพลังและแนวความคิดที่สอดคล้องกัน รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างภาพพจน์และสถานะทางการเมืองของอาเซียนในวงการเมืองระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ในกัมพูชาคลี่คลายลง จนทุกฝ่ายบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติแล้ว

อาเซียนจึงประชุมร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก และได้ออกแถลงการณ์ร่วมตกลงที่จะให้การรับรองสหภาพแห่งชาติกัมพูชาในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่เพียงรัฐบาลเดียวของกัมพูชา<sup>5</sup>

การกำหนดทำที่ร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องนี้ นับเป็นความสำเร็จอย่างหนึ่งที่กลุ่มอาเซียนภาคภูมิใจ หลังจากได้ประกาศคำแถลงร่วมกันไปแล้ว รัฐบาลของประเทศสมาชิกแต่ละชาติต่างก็ทยอยกันประกาศให้การรับรองรัฐบาลสหภาพแห่งชาติแห่งกัมพูชาโดยลำดับ คงมีแต่อินโดนีเซียเท่านั้นที่ได้ตั้งข้อสงวนไว้ว่า จะยังไม่ให้การรับรองแก่สหภาพแห่งชาติกัมพูชาอย่างเป็นทางการ จนกว่าที่จะได้พิสูจน์แล้วว่า รัฐบาลใหม่ของกัมพูชาสามารถควบคุมอำนาจในกรุงพนมเปญและสถานการณ์ของประเทศนั้นทั้งหมด รวมทั้งได้รับการสนับสนุนอย่างเหนียวแน่นจากประชาชนชาวกัมพูชาด้วย

### 2.1.3 ปัญหาความขัดแย้งอาหรับ-อิสราเอล

#### (Arab-Israel Conflict)

นอกเหนือจากปัญหาการเมืองในภูมิภาค ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงอย่างแจ่มชัดแล้ว สมาคมอาเซียนยังได้ให้ความสำคัญกับปัญหาระหว่างประเทศในภาคพื้นทีห่างไกลออกไปด้วยเช่นกัน อาทิ ปัญหาความขัดแย้งในตะวันออกกลางระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอล ซึ่งยึดเยื้อมาเป็นเวลาช้านาน และขยายวงกว้างขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 อาเซียนได้เผยแพร่ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล (ASEAN Declaration on Arab-Israel Conflict)<sup>6</sup> มีสาระสำคัญ

<sup>5</sup> “คำแถลงของสมาคมอาเซียนเกี่ยวกับการรับรองรัฐบาลสหภาพแห่งชาติกัมพูชา”, เอกสารโรเนียว, กระทรวงการต่างประเทศ, วันที่ 18 เมษายน 2518.

<sup>6</sup> The ASEAN Declaration on Arab-Israel Conflict, ASEAN Documents, Ministry of Foreign Affairs, Thailand, p. 5.



เรียกร้องให้มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อจำกัดขอบเขตของความขัดแย้งมิให้ลุกลามออกไป โดยให้ทุกฝ่ายเคารพและปฏิบัติตามข้อมติของสหประชาชาติว่าด้วยการแก้ไขปัญหานั้นในวันออกกลาง ยิ่งกว่านั้น ยังได้ตำหนิการกระทำของอิสราเอลในเหตุการณ์ดังกล่าว และประณามการแผ่ขยายเขตแดนโดยใช้กำลังซึ่งขัดกับหลักการตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ พร้อมกับย้ำถึงสิทธิตามกฎหมายของชาวปาเลสไตน์ในดินแดนดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ญัตติญญาฉบับนี้ลงนามโดย นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในนามของอาเซียนแต่เพียงผู้เดียว โดยมีข้อความต่อท้ายญัตติญญาว่าได้กระทำไปในนามของชาติสมาชิกทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นญัตติญญาเพียงฉบับเดียวในประวัติศาสตร์อาเซียนที่ไม่ได้รับการลงนามโดยผู้นำชาติอาเซียนทั้งหมด ทั้งนี้ เชื่อว่าญัตติญญาดังกล่าวคงเป็นความริเริ่มของอินโดนีเซีย หนึ่งในจำนวนสมาชิกที่ประชุมกลุ่มประเทศอิสลาม ซึ่งประกอบด้วยชาติอาหรับในวันออกกลางเป็นส่วนใหญ่ อนึ่ง ญัตติญญาดังกล่าวระบุถึงชื่อประเทศอิสราเอลอย่างชัดเจนและมีน้ำเสียงเห็นอกเห็นใจฝ่ายอาหรับ จึงน่าจะสันนิษฐานได้ว่าบางประเทศในอาเซียนประสงค์ที่จะรักษาความเป็นกลางในปัญหาดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและไม่ต้องการที่จะผูกมัดตัวเองโดยร่วมลงนามในญัตติญญาดังกล่าวโดยตรง จึงยินยอมให้อินโดนีเซียดำเนินการโดยลำพังในนามของอาเซียน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ญัตติญญาดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความตื่นตัวของอาเซียนต่อปัญหาการเมืองซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสันติภาพของโลก รวมทั้งชี้ให้เห็นว่า อาเซียนมีแนวโน้มที่จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้นในอนาคต

### ข้อสังเกต

แม้อาเซียนจะเพิ่มพูนบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยหันมาให้ความสนใจกับประเด็นการเมืองระหว่างประเทศหลัก ๆ รวมทั้งขยายขอบเขตความสนใจต่อปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศออกไปอย่างกว้างขวาง แต่ในระยะแรกเริ่มอาจเป็นที่สังเกตได้ว่า บทบาททางการเมืองของอาเซียนในองค์การสหประชาชาติยังมีได้มีขึ้น ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ก่อตั้งสมาคมจนถึงปี 2518 อาเซียนไม่เคยเสนอญัตติหรือข้อมติ (resolution) เกี่ยวกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศที่มีการหยิบยกขึ้นหารือในสหประชาชาติเลย แม้กระนั้นก็ตาม ภาควิชาการก็ได้พยายามแสดงออกถึงเอกภาพของอาเซียนในระดับหนึ่ง โดยจะมีการหารือร่วมกันก่อนหน้าเปิดสมัยประชุมทุกวาระเพื่อหาข้อตกลงในปัญหาต่าง ๆ หรือแสวงหาหนทางที่จะทำให้ผลการลงมติของชาติสมาชิกทั้ง 5 ประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำที่ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในระยะแรกอาเซียนยังจำกัดตนเองต่อปัญหาภายนอกไว้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจมีสาเหตุจากการที่ความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนยังไม่อยู่ในขั้นที่น่าพึงพอใจในสายตาของบรรดาผู้นำชาติสมาชิก นอกจากนี้ ปัญหาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระยะนั้นก็มิใช่ปัญหาที่มีผลกระทบต่ออาเซียนโดยตรง ดังนั้นบทบาททางการเมืองของอาเซียนในองค์การสหประชาชาติในระยะแรกจึงเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด

### 3. การสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN)

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของอาเซียน ได้แก่ การส่งเสริมสันติภาพ และความมั่นคงขึ้นภายในภูมิภาค อย่างไรก็ตามในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่กำลังผันผวนอย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหรัฐฯได้ประกาศถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2512 ตาม *นิกสัน ดอคทริน* (Nixon Doctrine)<sup>7</sup> พร้อมกับได้ปิดการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคให้แก่ชาติต่าง ๆ ภายในภูมิภาค ร่วมกันรับผิดชอบ ผลจากการตัดสินใจดังกล่าวของสหรัฐฯ ทำให้ชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคเกิดความวิตกกังวลว่าภาวะสุญญากาศทางอำนาจ (power vacuum) ในภูมิภาคอาจทำให้มหาอำนาจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีนและสหภาพโซเวียตจะแข่งขันกันขยายอำนาจเข้าสู่ภูมิภาค เพื่อแทนที่สหรัฐฯ และหากเป็นเช่นนั้น ก็มีแต่จะทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>8</sup>

เป็นที่ยอมรับกันว่า แนวความคิดเรื่องเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง เป็นความคิดริเริ่มและเกิดเป็นรูปร่างขึ้นจากการผลักดันของมาเลเซียมาตั้งแต่เริ่มต้น<sup>9</sup> และได้รับการถ่ายทอดต่อมาโดยลำดับจนถึงยุคที่ *دنกู อับดุล ราซัค* ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียเมื่อปี 2512

<sup>8</sup> Marvin C. Ott, *The Neutralization of Southeast Asia*, Center for International Studies, Ohio University, 1974, pp. 18-24.

<sup>9</sup> คน อิสไมล์ อัล-ฮัจ เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดดังกล่าวเป็นคนแรก โดยได้เสนอแนวความคิดเรื่องนี้ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติมาเลเซีย เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2511.

หลักการพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าวคือ การให้มหาอำนาจทั้งหมดถอนตัวออกไปจากภูมิภาค แต่ให้มีบทบาทในการให้การรับประกันความเป็นกลางของภูมิภาค ซึ่งนับเป็นการเสียสละอย่างมากในส่วนของมหาอำนาจ ขณะเดียวกันประเทศในภูมิภาคก็จะต้องจำกัดบทบาท และขอบเขตของนโยบายต่างประเทศ ให้ตั้งอยู่บนหลักของความเป็นกลางตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด<sup>10</sup>

ดังนั้น ภาคิอาเซียนทั้งห้าชาติจึงได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace Freedom and Neutrality) เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2514<sup>11</sup> ดนกู อับดุล ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้ให้เหตุผลไว้ในคำแถลงเปิดประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ปีเดียวกันนั้นว่า :

“...ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนทั้ง 5 ประเทศต้องการแสดงให้โลกเห็นว่า ในขณะที่สถานการณ์กำลังผันแปรอย่างรวดเร็ว อาเซียนก็มีได้หนึ่งศตวรรษ แต่ได้ร่วมมือแสวงหาหนทางที่จะเผชิญกับสถานการณ์เพื่อเพิ่มพูนสันติภาพ และความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน...”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกลาง ดูได้จาก Marvin C. Ott, Ibid., pp. 1-4.

<sup>11</sup> ดู Declaration on the Establishment of the Zone of Peace, Freedom, and Neutrality (ZOPFAN) in Southeast Asia ใน ASEAN Documents, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1.

<sup>12</sup> อ้างใน วรวิมล สุวรรณาศรัย, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, น. 73.

ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

1. มุ่งที่จะให้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศ เพื่อบรรลุถึงสันติภาพที่ยั่งยืนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2. เรียกร้องให้มีการเคารพต่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐทั้งหลาย การละเว้นจากการคุกคามและการใช้กำลังในการยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น

3. การให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางอย่างเคร่งครัด

สำหรับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ภาควิชาเขียนทั้ง 5 ชาติได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการที่จำเป็นในขั้นต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรอง และการเคารพต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในรูปแบบลักษณะใด

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นได้ชัดว่า แนวความคิดดังกล่าวยากที่จะบรรลุผลในทางปฏิบัติในขณะนั้น ทั้งนี้ นอกจากเงื่อนไขภายในกลุ่มอาเซียน ซึ่งแต่ละชาติต่างก็มีพันธกรณีกับมหาอำนาจมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในลักษณะที่มีพันธกรณีทางกฎหมายและการพึ่งพาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้ว ข้อเรียกร้องดังกล่าวของอาเซียนก็ยังมีลักษณะเป็นการขอความเห็นใจจากมหาอำนาจให้ช่วยสละประโยชน์ของตนเสีย โดยไม่ได้รับผลตอบแทนใด ๆ กู้ทางของความสำเร็จของแนวความคิดนี้จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสถานการณ์และความยินยอมพร้อมใจของประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

#### 4. อาเซียนกับการแก้ไขปัญหากัมพูชา

นอกเหนือจากการพัฒนาความร่วมมือในด้านความมั่นคงตามที่กล่าวมาแล้ว ความพยายามร่วมกันของอาเซียนในการแก้ไขปัญหากัมพูชา และการกดดันเวียดนามทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว อาจนับได้ว่าเป็นความสำเร็จทางด้านการเมืองที่ยิ่งใหญ่ประการหนึ่งของอาเซียนหลังทศวรรษ 1960 ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นและส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนอีกทางหนึ่งด้วย

ภูมิหลังของปัญหากัมพูชาเกิดขึ้นเมื่อเวียดนามส่งทหารประมาณ 200,000 คน เข้าสนับสนุนขบวนการปลดแอกชาวกัมพูชาที่เวียดนามอยู่เบื้องหลังเข้าล้มล้างรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยเมื่อ 25 ธันวาคม 2521 และยึดพนมเปญกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไว้ได้ในเดือนมกราคมปีต่อมา พร้อมกันนั้น เวียดนามได้แต่งตั้งนายเฮง สัมริน และนายฮุน เซน ขึ้นเป็นรัฐบาลปกครองกัมพูชา

เหตุผลของการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามได้มีการวิเคราะห์กันไว้อย่างหลากหลาย นับตั้งแต่เป็นการป้องกันตนเองของเวียดนามต่อการยั่วยุของเขมรแดง การบ้ายเบนปัญหาภายในประเทศของเวียดนามโดยใช้สงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน บ้างก็วิเคราะห์ไปในลักษณะของการทำสงครามตัวแทน (proxy war) ของเวียดนามเพื่อหาหนทางออกจากการปิดล้อมของจีน และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือข้อวิเคราะห์ที่ว่า การรุกรานกัมพูชาของเวียดนามมีแรงจูงใจมาจากแนวคิดของกลุ่มผู้นำเวียดนามที่ประสงค์จะครอบงำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้อยู่ภายใต้อิทธิพลและการชี้นำของตนตามแนวคิด “สหพันธ์อินโดจีน”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Shee Poon Kim, *The ASEAN States Relations with The Socialist Republic of Vietnam*, (Singapore : Chopmen, 1980), p. 16.

ไม่ว่าเหตุผลที่แท้จริงจะเป็นเช่นใดก็ตาม การรุกรานกัมพูชาของเวียดนามได้สร้างความตื่นตัวให้แก่บรรดาผู้นำอาเซียนทุกชาติต่อความมั่นคงของแต่ละประเทศ และต่อภูมิภาคโดยรวม ดังเช่นที่ปรากฏในถ้อยแถลงของนายราชารัตน์มัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ในขณะนั้น ซึ่งกล่าวไว้ว่า

“...เวียดนามได้ตั้งขบวนการปลดแอกขึ้นแล้วอ้างเป็นเหตุผลเข้ายึดครองกัมพูชา เราเกรงว่าใน 2 ปีข้างหน้าเวียดนามอาจอ้างขบวนการในลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นในประเทศอาเซียนอีก...แล้วสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในกัมพูชาทุกวันนี้ก็อาจจะเกิดขึ้นกับพวกเรา (ประเทศอาเซียน) ที่มีไทยเป็นรัฐด้านหน้า...”<sup>14</sup>

ถ้อยแถลงแสดงความวิตกกังวลของผู้นำอาเซียนดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความสำนึกเกี่ยวกับความมั่นคงที่ทุกชาติภายในภูมิภาคต่างมีความผูกพันและการตระหนักว่า ภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติสมาชิกชาติใดชาติหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติสมาชิกอื่น ๆ ด้วย นักวิชาการท่านหนึ่งได้วิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้ว่า

“...สำหรับภาคีสมาชิกอาเซียนนั้น ความมั่นคง เสถียรภาพ ความยุติธรรมดีของประชาชน และความแข็งแกร่งของแต่ละชาติมีความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะกับไทยซึ่งถือเป็นรัฐด้านหน้าชาติเหล่านี้ยึดทำที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับไทยว่า เมื่อพรมแดน

<sup>14</sup> Justus M. Van der Kroef, “The Cambodian-Vietnamese War : Some Origins and Implications, (Part 1),” *Asia Quarterly*, Vol. 2 (1979), p. 85.

เวียดนามเลื่อนมาประชิดกับเขตแดนไทยผ่านทางลาวและ  
กัมพูชาที่ถูกครอบงำแล้ว ความมั่นคงของไทยย่อมตกอยู่ใน  
ภาวะต่อแหลม ทั้งจากการคุกคามทางทหารและการแทรกซึม  
บ่อนทำลายจากขบวนการก่อการร้ายต่าง ๆ ที่เวียดนามหนุนหลัง  
และด้วยความใกล้ชิดทางสภาพภูมิศาสตร์ มาเลเซีย สิงคโปร์  
อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันไม่ทางบก  
ก็ทางทะเล ย่อมจะตกอยู่ในสภาวะต่อแหลมเช่นเดียวกัน”<sup>15</sup>

ท่าที่ดังกล่าวของอาเซียนได้แสดงออกอย่างชัดเจน เมื่ออาเซียนร่วม  
กันแสดงปฏิกริยาอย่างแข็งกร้าวต่อเหตุการณ์เมื่อ 23 มิถุนายน 2523 เมื่อ  
กองกำลังของเวียดนามได้รุกร้าเข้ามาในเขตไทยบริเวณบ้านโนนหมากมุ่น  
อย่างจงใจ<sup>16</sup> อาเซียนได้ออกแถลงการณ์ “ประณามการกระทำอันก้าวร้าวของ  
เวียดนามตามบริเวณพรมแดนไทย-กัมพูชา และการรุกร้าเข้ามาในเขตแดน  
ไทยของกองกำลังเวียดนาม” แถลงการณ์ดังกล่าวยังได้ย้ำว่า การรุกร้า  
อธิปไตยของไทยของเวียดนามนั้น “กระทบกระเทือนโดยตรงต่อความมั่นคงของ  
ชาติภาคีสมาชิกอาเซียน และอาเซียนขอเรียกร้องอย่างเป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกันของอาเซียนที่มีต่อรัฐบาลและประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษา  
ไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Evelyn Colbert, “Southeast Asia : Stand Pad”, *Foreign Policy*, Vol. 54, Spring 1984, p. 145.

<sup>16</sup> ดู *Asia Yearbook 1981*, p. 257.

<sup>17</sup> Pracha Kunakasem, “Thai, ASEAN and Regional Co-operation”, *The Role of Ministry of Foreign Affairs in National Security and Economic Development*, (Bangkok, Thailand : Ministry of Foreign Affairs Printing Office, 1983), p. 65.



นอกเหนือจากการแสดงออกซึ่งเอกภาพของอาเซียนในกรณีที่มีความมั่นคงของไทยถูกคุกคามดังกล่าวแล้ว อาเซียนยังได้ร่วมมือกันกดดันเวียดนามทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2522 โดยได้นำปัญหาแก้มพูซาเข้าสู่การพิจารณาของสหประชาชาติ และได้ยกร่างข้อมติประณามการแทรกแซงทางทหารและการยึดครองแก้มพูซาของเวียดนาม เรียกร้องให้มีการถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากแก้มพูซา และการเปิดโอกาสให้ประชาชนแก้มพูซาได้ใช้สิทธิกำหนดใจตนเองด้วยการเลือกตั้งเสรี ภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ

ตารางที่ 1 ผลการออกเสียงในสหประชาชาติต่อข้อมติว่าด้วยสถานการณ์ในแก้มพูซา

ปี	รับรอง	คัดค้าน	งดออกเสียง
2522	91	21	29
2523	97	23	22
2524	100	25	19
2525	105	23	20
2526	105	23	19
2527	110	22	18
2528	114	21	16
2529	115	21	13
2530	117	21	13
2531	122	19	13
2532	124	17	12
2533	รับรองข้อมติโดยไม่มีการออกเสียง		
2534	รับรองข้อมติโดยไม่มีการออกเสียง		

ที่มา : United Nations General Assembly : Index to Proceedings 34th-44th Session.

ตารางที่ 2 ผลการลงคะแนนในเรื่องสาส์นตราตั้งของกัมพูชาประชาธิปไตย  
ในสหประชาชาติ

ปี	รับรอง	คัดค้าน	งดออกเสียง
2522	71	35	34
2523	74	35	37
2524	74	32	31
2525	90	29	26
2526		- ไม่มีการลงมติ -	
2527		- ไม่มีการลงมติ -	

ที่มา : UN Resolutions 1979-1984

ด้วยการรณรงค์ทางการเมืองและการทูตอย่างแข็งขันตลอดเวลา 10 ปี  
ข้อมติและข้อเรียกร้องของอาเซียนต่อกรณีปัญหา กัมพูชา ก็ได้รับการสนับสนุน  
อย่างต่อเนื่องเสมอมา ทั้งยังได้คะแนนเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปี  
(ตารางที่ 1) ดังจะเห็นได้ว่า เสียงสนับสนุนข้อมติของอาเซียนซึ่งได้รับเพียง  
91 เสียง คัดค้าน 21 และงดออกเสียง 29 เมื่อปี 2522 ได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับ  
จนในปี 2530 คะแนนเสียงสนับสนุนได้เพิ่มขึ้นเป็น 117 เสียง ในขณะที่  
คะแนนเสียงคัดค้านลดลงเหลือ 21 และงดออกเสียงเหลือเพียง 21 และ 13  
โดยลำดับ

นอกเหนือจากการรณรงค์ในสหประชาชาติแล้ว อาเซียนยังได้รณรงค์  
ในการคงเสียงสนับสนุนและรักษาที่นั่งของผู้แทน กัมพูชาประชาธิปไตยใน  
สหประชาชาติไว้อย่างเหนียวแน่น ในขณะที่ฝ่ายเวียดนามและระบอบ

เฮง สัมริน ก็พยายามอย่างยิ่งที่จะให้สหประชาชาติปฏิเสธการยอมรับรัฐบาล กัมพูชาประชาธิปไตยซึ่งมีเขมรแดงร่วมเป็นองค์ประกอบ แล้วหันมาให้การรับรองระบอบเฮง สัมริน ซึ่งเวียดนามหนุนหลัง<sup>18</sup> ผลการณรงค์ของอาเซียน ปรากฏว่า ได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศด้วยดี โดยคะแนนเสียงรับรองได้เพิ่มขึ้นจาก 71 เสียง ในปี 2522 เป็น 74 เสียง ในปี 2524 และเพิ่มขึ้นอีกเป็น 90 เสียง ในปี 2525 (ตารางที่ 2) หลังจากอาเซียนได้ร่วมกันผลักดันให้กัมพูชา 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายเจ้าสีหนุ กลุ่มเขมรแดงภายใต้การนำของ นายเจิว สัมพัน และฝ่ายของนายซอน ซาน ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government of Democratic Kampuchea - CGDK) ได้เป็นผลสำเร็จเมื่อมิถุนายน 2525 นับแต่นั้นมา เวียดนามและพันธมิตรก็ระงับการเรียกร้องให้สหประชาชาติพิจารณาญัตติเรื่องที่นั่งของผู้แทนกัมพูชาในสหประชาชาติ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยมีสถานะเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องและชอบธรรมแต่เพียงผู้เดียวของกัมพูชา

สำหรับการดำเนินการทางการเมืองในสหประชาชาตินอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วนั้น อาเซียนยังได้ร่วมกันริเริ่มจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกัมพูชา (International Conference on Kampuchea - ICK) ซึ่งมีขึ้นครั้งแรกระหว่างวันที่ 13-17 กรกฎาคม 2524 ณ ที่ทำการสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก มีผู้เข้าร่วมประชุม 93 ชาติ และร่วมสังเกตการณ์ 14 ชาติ ที่ประชุมได้รับรองข้อมติเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและจัด

<sup>18</sup> Michael Leifer, "The Third Indochina Conflict", *Asian Affairs*, Vol. 14, June 1983, p. 128.

<sup>19</sup> อานรายละเอียดจาก Kishore Mabubani, "The Kampuchean Problem : A Southeast Asian Perception", *Foreign Affairs*, Vol. 2, Winter 1983/84, p. 408.

ให้มีการเลือกตั้งเสรีขึ้นในประเทศนั้น<sup>20</sup> กับทั้งเรียกร้องให้จัดตั้งรัฐกัมพูชาที่เป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดขึ้นควบคู่กับการเปิดโอกาสให้มิชชันนารีชาวต่างชาติได้กำหนดใจตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อคิดของ ICK ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติแต่ประการใด

ในช่วงระหว่างปี 2530 จนถึงการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีสเพื่อยุติปัญหาที่กัมพูชาเมื่อเดือนตุลาคม 2534 อาเซียนได้มีบทบาทสำคัญโดยร่วมกับสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการรณรงค์เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาที่กัมพูชา ทั้งในลักษณะของการประสานงานให้กัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ที่เคยเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่กัมพูชา เช่นการประชุมที่กรุงเทพฯ (มกราคม 2532) จาการ์ตา (กุมภาพันธ์ 2532) โตเกียว (เมษายน 2532) เป็นต้น<sup>22</sup> รวมทั้งการผลักดันให้เกิดการประชุมระหว่างประเทศที่กรุงปารีสเกี่ยวกับกัมพูชา (Paris International Conference on Cambodia-PICC) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 18 ประเทศ (รวมทั้งอาเซียน) กับผู้แทนกัมพูชา 4 ฝ่าย (เจ้านโรดม สีหนุ นายซอน ซาน นายเจี๊ยว สัมพันธ์ และนายฮุน เซน) และเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อหารือกันเกี่ยวกับแนวทางที่จะนำไปสู่ความตกลงทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาที่กัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ โดยไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการยกร่างเอกสารความตกลงดังกล่าว นอกจากนั้น อาเซียนยังได้มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาสูงสุด

<sup>20</sup> Timothy Carney, "Kampuchea in 1981 : Fragile Stalemate", *Asian Survey*, Vol. 1, January 1982, p. 85.

<sup>21</sup> Evelyn Colbert, *op. cit.*, footnote 16, p. 142.

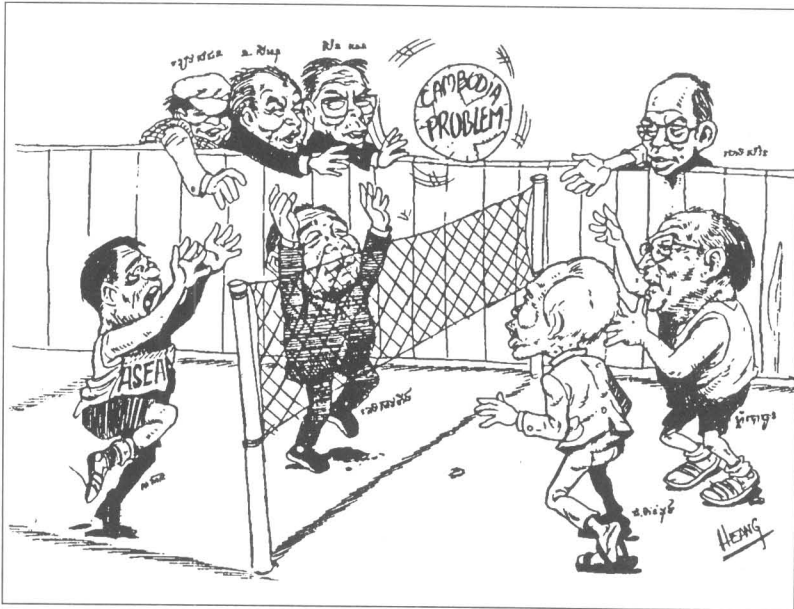
<sup>22</sup> Sina Thau, "Cambodia 1990 : Towards a Peaceful Solution ?," *Southeast Asian Affairs 1991*, (Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1991), pp. 83-88.

แห่งชาติกัมพูชา (Supreme National Council of Cambodia - SNC) เมื่อเดือนกันยายน 2532 อันเป็นย่างก้าวสำคัญก่อนที่จะนำไปสู่ข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในกัมพูชาด้วย<sup>23</sup>

อาเซียนยังได้รณรงค์ทางการเมืองเกี่ยวกับปัญหากัมพูชากายนอกกรอบสหประชาชาติด้วย โดยอาศัยชาติสมาชิกที่เป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมเพื่อยืนยันท่าทีร่วมกันของอาเซียนที่มองว่า ปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการรุกรานประเทศที่อ่อนแอ โดยกองกำลังของฝ่ายที่แข็งแกร่งกว่า ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ ความพยายามของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ในฐานะสมาชิกของขบวนการกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement - NAM) ที่ได้หยิบยกปัญหานี้เข้าสู่ที่ประชุมที่นิวเดลี อินเดีย เมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2524 ซึ่งปรากฏผลว่า สมาชิกส่วนใหญ่ของที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนร่างข้อมติของชาติอาเซียนทั้ง 3 เรียกร้องให้มีการแสวงหาทางแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณแบบ รวมทั้งให้ทหารต่างชาติทั้งหมดถอนออกไปจากกัมพูชา ความพยายามนี้นับเป็นครั้งแรกที่เวียดนาม ซึ่งเป็นสมาชิกในที่ประชุมนั้นด้วย ถูกกดดันให้จำต้องตั้งข้อสงวนต่อร่างข้อมติดังกล่าวอย่างเป็นทางการ<sup>24</sup> อนึ่งอาเซียนยังประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้ระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ ที่ให้แก่เวียดนาม เพื่อเพิ่มแรงกดดันแก่เวียดนามให้ยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาในที่สุด

<sup>23</sup> พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา, “ประสบการณ์ในอดีตและแนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน,” เอกสารประกอบการบรรยายแก่นักเรียนนายร้อยชั้นปีที่ 5 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, 28 พฤศจิกายน 2538, นน. 41-43.

<sup>24</sup> Timothy Carney, *Ibid.*, p. 85.



“Cambodia Problem”, Bunheang Ung, Khmer Smaradey, 18 December 1985.

(ภาพจากหนังสือ Geoffrey C. Gunn and Jefferson Lee. Cambodia Watching Down Under.

Institute of Asian Studies; Chulalongkorn University, 1991)

## 5. อาเซียนกับการประชุมว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF)

การลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีสเพื่อยุติปัญหาแกมพูชาเมื่อปี 2534 ถือเป็นจุดจบของปัญหาความขัดแย้งในแกมพูชา ซึ่งอาเซียนถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่บั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลาถึง 13 ปี อย่างไรก็ตาม ความหวังกังวลของอาเซียนต่อปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคมิได้จบสิ้นลงพร้อมกับปัญหาดังกล่าว

อาเซียนตระหนักว่ายังมีพื้นที่บางจุด และประเด็นความขัดแย้งในภูมิภาคบางเรื่องที่มีความล่อแหลม และสามารถนำไปสู่ความขัดแย้งที่ขยายวงกว้าง อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของภูมิภาคได้อีก อาทิ ปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ ปัญหาระหว่างจีน-ไต้หวัน ความขัดแย้งบนคาบสมุทรเกาหลี ฯลฯ ยิ่งกว่านั้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อทุกประเทศในภูมิภาค อาเซียนจึงเห็นว่า สถานะแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงเท่านั้น จะเป็นเครื่องกำประกันการพัฒนาภูมิภาคไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและความมั่งคั่งอย่างราบรื่น ความตื่นตัวในเรื่องนี้ได้ส่งผลให้อาเซียนขยายมุมมองทางด้านความมั่นคงของตนออกไป จากเดิมที่เคยจำกัดอยู่เพียงเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นครอบคลุมถึงเขตเอเชีย-แปซิฟิกในภาพรวม<sup>25</sup>

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ว อาเซียนยังได้รับการกระตุ้นจากสถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 ที่สำคัญคือการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต การลดพันธกรณีทางการเมืองและความ

<sup>25</sup> Donald E. Weatherbee, "Southeast Asia at Mid-decade : Independence through Interdependence," *Southeast Asian Affairs 1995*, (Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1995), pp. 10-11.

มั่นคงของสหรัฐฯต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ ของจีน และความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ผลักดันให้อาเซียนจำเป็นต้องเร่งปรับตัวเพื่อรองรับกับสิ่งสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้น

แรงกระตุ้นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เป็นผลมาจากความริเริ่มของสหประชาชาติ ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสันติภาพแก่โลก ดังที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร “เรื่องเพื่อสันติภาพ” (Agenda for Peace) ของนายบูโทรส บูโทรส-กาลี เลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อปี 2535<sup>26</sup> ซึ่งตามเอกสารดังกล่าว เลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอหนทางในการเสริมสร้างสันติภาพในโลกผ่านความร่วมมือและการปรึกษาหารือ (consultations) ระหว่างสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคด้วยวิธีการต่าง ๆ 3 ลักษณะ คือ การทูตเชิงป้องกัน (preventive-diplomacy) การรักษาสันติภาพ (peace-keeping) และการสร้างสันติภาพ (peace-making) โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันพิจารณาปัญหาที่จะกระทบกระเทือนต่อสันติภาพในแต่ละภูมิภาค และร่วมกันกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ซึ่งบางกรณีอาจจำเป็นต้องเรียกร้องให้ประเทศนอกกลุ่มที่อยู่ห่างไกลออกไปให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้วย

ตามความริเริ่มนี้ เลขาธิการสหประชาชาติได้เน้นความสำคัญของการใช้การทูตเชิงป้องกัน (preventive-diplomacy) เพื่อสกัดการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างประเทศมิให้เกิดขึ้น โดยเสนอให้ประเทศต่าง ๆ สร้างความมั่นใจระหว่างกันโดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ (confidence-building measures) อาทิ การปรึกษาหารือร่วมกันอย่างเปิดเผยและจริงจัง การสร้างระบบเตือนภัย

<sup>26</sup> คุรยละเอียดจาก Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace : Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping*, (New York : United Nations, 1992)



ล่วงหน้า (early-warning system) บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านความมั่นคงและการทหารอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศในภูมิภาคเป็นต้น<sup>27</sup>

ในการจัดตั้งกลไกเฉพาะเกี่ยวกับการพิจารณาปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคนี้ อาเซียนได้เริ่มหารือกันอย่างจริงจังในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เมื่อปี 2535 โดยที่ประชุมได้เสนอให้พัฒนากลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการประชุมระหว่างอาเซียนกับคู่เจรจากายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี (ASEAN Post-Ministerial Conference - PMC) เป็นพื้นฐานสำหรับจัดตั้งเวทีการหารือในประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคตามเจตนารมณ์ของสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการเสริมสร้างลักษณะนิสัยและแบบแผนทางพฤติกรรม (patterns of behaviour) แก่ประเทศที่เกี่ยวข้องให้เรียนรู้เกี่ยวกับการหารือร่วมกันอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา (open dialogue) เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากผลของความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน อีกทั้งเพื่อสร้างสรรค์สภาวะแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของภูมิภาค

ต่อมาในปี 2537 ระหว่างการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน จึงได้เกิด “การประชุมว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum - ARF) ขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม โดยได้รับความร่วมมือจาก 17

---

<sup>27</sup> Linda J. Perkin, “ASEAN-UN Cooperation for Peace and Preventive Diplomacy : A United Nations Perspective” in Sarasin Viraphol and Werner Pfening (eds.), ASEAN-UN Cooperation in Preventive Diplomacy, (Bangkok : Ministry of Foreign Affairs, 1995.)

ประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ลาว ปาปัวนิวกินี จีน รัสเซีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ แคนาดา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอีก 1 กลุ่มประเทศ คือ สหภาพยุโรป<sup>28</sup> ซึ่งในการประชุมครั้งแรกนี้ อาเซียนประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ที่ประชุมรับรองหลักการต่าง ๆ ตามที่ระบุในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ให้เป็นแบบแผนการปฏิบัติ และกลไกทางการทูตเพื่อสนับสนุนการทูตเชิงป้องกัน และความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นใจระหว่างสมาชิก ARF

หลังการประชุมครั้งแรก ARF ได้พัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยได้เกิดการประชุมระดับต่าง ๆ ภายใต้อกรอบของ ARF อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั้งในและนอกเขตเอเชีย-แปซิฟิก (อินเดีย มองโกเลีย เกาหลีเหนือ พม่า สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส) ได้แสดงความสนใจและยื่นความจำนงที่จะขอเข้าเป็นสมาชิก ARF ด้วย ส่วนในด้านเนื้อหาได้มีการขยายขอบเขตความร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคงออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น มีการหารือกันในหัวข้อเกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peace-keeping operations) ความร่วมมือในการค้นหาและกู้ภัย (search and rescue coordination and cooperation) เป็นต้น

<sup>28</sup> กัมพูชา ได้เข้าร่วม ARF ในการประชุมครั้งที่ 2 ซึ่งมีขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2538 ที่บรูไน ทำให้สมาชิก ARF เพิ่มเป็น 18 ประเทศ และ 1 กลุ่ม.

6. อาเซียนกับสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ใน  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on Southeast Asia  
Nuclear Weapon-Free Zone - SEANWFZ)

อาเซียนได้ดำเนินการความพยายามเสมอมาที่จะสร้างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ แต่ความพยายามดังกล่าวของอาเซียนประสบอุปสรรคมากมายในช่วงสงครามเย็น เนื่องจากต้องเผชิญกับอิทธิพลและการคัดค้านของประเทศมหาอำนาจที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งยังแข่งขันช่วงชิงความเป็นใหญ่อยู่ในภูมิภาคในขณะนั้น

ภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น สภาวะการณ์ระหว่างประเทศเป็นไปในลักษณะเอื้ออำนวยต่อเจตนารมณ์ของอาเซียนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกระแสการเมืองระหว่างประเทศที่คัดค้านการทดลอง ผลิต พัฒนา และครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทุกประเทศต่างเห็นตรงกันถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างภูมิภาคให้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์อย่างจริงจัง

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี 2538 ผู้นำอาเซียนทั้ง 7 ประเทศ รวมทั้งนายกรัฐมนตรีลาว กัมพูชา และ พม่า ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone - SEANWFZ) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประกอบด้วยดินแดน เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของทั้ง 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่จะไม่พัฒนา ผลิต หรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และจะไม่อนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาพัฒนา ผลิต หรือเก็บอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในดินแดน

ของคน ยกเว้นแต่เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติสมาชิก นอกจากนี้ ยังตกลงจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสมาชิก เพื่อดูแลการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปตามสนธิสัญญารวมทั้งกำกับดูแลการแก้ไขกรณีพิพาทต่าง ๆ ระหว่างสมาชิกด้วย<sup>29</sup>

การลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองครั้งประวัติศาสตร์ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประชาคมระหว่างประเทศที่ต่อต้านการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของอาเซียนจะบรรลุผลอย่างสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากประเทศผู้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ (สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน) ซึ่งอาเซียนจะต้องรณรงค์ในเรื่องนี้ต่อไปอย่างแข็งขัน

จากพัฒนาการด้านโครงสร้างของอาเซียนที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองที่ได้กล่าวในตอนต้น ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวแปรสำคัญในการกระตุ้นความร่วมมือของอาเซียน จนเป็นผลให้เกิดการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ที่บาหลีขึ้น และการประชุมครั้งนี้เองที่ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องทบทวนบทบาทโครงสร้างและเร่งรัดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ ตามที่แถลงเจตนารมณ์ไว้ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง หลังจากปี 2519 ความผันผวนของสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม การแพร่ขยายและแข่งขันอิทธิพลในภูมิภาคของมหาอำนาจคอมมิวนิสต์ ซึ่งล้วน

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดจาก “Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone” ใน Record of the Fifth the ASEAN Heads of Government, 14-15 December 1995, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok, Thailand.

แต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้อาเซียนหันมากระชับความร่วมมือระหว่างกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดหลังจากการเข้ายึดครองกัมพูชาของเวียดนามเมื่อปลายปี 2522 ซึ่งสมาชิกอาเซียนทุกชาติเห็นว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นภัยคุกคามที่ทุกชาติต้องร่วมกันป้องกันบนพื้นฐานของหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติ และการไม่รุกรานซึ่งกันและกัน ปัญหาที่กัมพูชายังสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนไหวและตื่นตัวของอาเซียนต่อปัญหาความมั่นคงของแต่ละประเทศและภูมิภาคโดยส่วนรวมด้วย

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์สำคัญยิ่งที่อาเซียนได้รับจากความร่วมมือด้านการเมืองในระยะเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา คือ การที่อาเซียนสามารถสร้างธรรมเนียมปฏิบัติของตนเองเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างกันบนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ กล่าวคือ สมาชิกต่างรู้จักยับยั้งชั่งใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในของเพื่อนสมาชิก แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างกันขึ้น สมาชิกก็หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าแต่หันมาแก้ไขปัญหาระหว่างกันด้วยการปรึกษาหารือโดยสันติวิธี (pacific settlement of disputes) การเคารพในเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนซึ่งกันและกันระหว่างมวลสมาชิกอย่างเคร่งครัด<sup>30</sup>

นอกจากนั้น สมาชิกอาเซียนยังได้ประโยชน์จากความร่วมมือด้านการเมืองในลักษณะอื่น ๆ ด้วย อาทิ การที่สมาชิกแต่ละประเทศพ้นจากการอยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง ซึ่งสภาวะดังกล่าวเป็นตัวการหนึ่งในอดีตที่กระตุ้นความขวนขวายของชาติสมาชิกในการแสวงหาที่พึ่งพิงในด้านต่าง ๆ และปรากฏผล

<sup>30</sup> Bilson Kurus, "Understanding ASEAN : Benefits and Raison d'Etre," Asian Survey, Vol. 33, No. 8, August 1993, P. 826.

เป็นการชักนำมหาอำนาจให้เข้ามาแทรกแซงในภูมิภาคโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ อาเซียนได้กลายเป็นเวทีสำหรับชาติสมาชิกในการแลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ระหว่างกันอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งยังผลให้เกิดการถ่วงดุลนโยบายของแต่ละชาติอย่างรัดกุม ในขณะที่ลดความแตกต่างกันในเรื่องผลประโยชน์ลง ประการสุดท้าย ความใกล้ชิดกันระหว่างสมาชิกในอาเซียนทำให้สมาชิกแต่ละชาติสามารถแสดงท่าทีของแต่ละชาติต่อประเด็นทางการเมืองต่าง ๆ ได้อย่างเปิดเผย ก่อนที่จะสรุปเป็นท่าทีร่วมกันของอาเซียน ซึ่งมีผลเพิ่มน้ำหนักและอำนาจการต่อรองให้แก่ท่าทีร่วมดังกล่าวด้วย

## บทที่ 5

# พัฒนาการของความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจของอาเซียน

หากพิจารณาจากสาระสำคัญของปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งให้กำเนิดสมาคมอาเซียนขึ้นเมื่อปี 2510 อาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างชาติต่าง ๆ ภายในภูมิภาคเป็นแนวความคิดพื้นฐานที่ผู้นำประเทศอาเซียนได้ตกลงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากถ้อยความในส่วนของวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งระบุว่า :

*“เพื่อเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมภายในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันภายใต้เจตนารมณ์แห่งความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”<sup>1</sup>*

แม้ว่าพัฒนาการของความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจในระยะ 10 ปีแรกของอาเซียน ปรากฏว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ประสบผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะบรรดาชาติสมาชิกได้ทุ่มเทเวลาส่วนใหญ่ไปให้กับการแก้ไขและระงับข้อ

---

<sup>1</sup> Ministry of Foreign Affairs, ASEAN Documents (Bangkok : The Secretariat to the Cabinet Printing Office, 1983), p. 1.

พิพาทต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีต่อกันตั้งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น กระนั้นก็ตาม ความคืบหน้าในการร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนก็ยังมีผลปรากฏเป็นรูปร่างอยู่บ้าง อาทิ ได้มีการริเริ่มจัดตั้งกองทุนร่วมอาเซียนเมื่อปี 2512 เพื่อสำรองเงินทุนจำนวน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯไว้ใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้นในอนาคต<sup>2</sup> นอกจากนั้น เมื่อปี 2516 อาเซียนยังได้ขอให้สหประชาชาติทำการสำรวจถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> ซึ่งแม้ว่าข้อเสนอแนะที่ทำสำเร็จแล้วจะยังไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิกเท่าที่ควรในขณะนั้น แต่อาเซียนก็ได้นำข้อเสนอดังกล่าวบางส่วนมาปรับใช้และดำเนินการจนบังเกิดผลจริงจิ่งในเวลาต่อมา

ความกระตือรือร้นของสมาชิกสมาคมอาเซียนได้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี 2518 เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีน<sup>4</sup> ทั้งนี้เพราะผู้นำอาเซียนต่างตระหนักว่า การกระชับความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความรุ่งเรืองเรื่องทางเศรษฐกิจของอาเซียน จะเป็นหนทางหนึ่งในการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นและเสถียรภาพทางการเมืองของแต่ละประเทศ ในขณะที่ทุกฝ่ายกำลังเผชิญกับภัยคอมมิวนิสต์ร่วมกัน<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Metha Promthep, "Association of Southeast Asian Nations : Regional Cooperation," *The Rostrum* 1, Spring, 1984, p. 65.

<sup>3</sup> See details from Amado Castro, "ASEAN Economic Cooperation," *Understanding ASEAN* (London : Mac Millan Press, 1982), pp. 74-77.

<sup>4</sup> Seiji Naya, "The Future of ASEAN Economic Cooperation : Implications of the Changing World Environment," Paper prepared for the Seminar of ASEAN after the Third Summit : Issues and Prospects, February 6-7, 1989, NIDA, p. 2.

<sup>5</sup> Leszek Buszynski, "ASEAN : A Changing Regional Role," *Asian Survey* XXVII, 7, July 1987, p. 781.



## พื้นฐานและแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติสมาชิกกับ ความสำคัญที่มอบแก่อาเซียน

เพื่อให้การทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจทางเศรษฐกิจที่ชักนำให้ชาติสมาชิกอาเซียนหันมาให้ความสนใจต่อการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในหมู่อาเซียนเพิ่มขึ้น ในส่วนนี้จะได้ศึกษาและทบทวนแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติสมาชิกพอสังเขป ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 1. อินโดนีเซีย

ก่อนหน้าที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต จะก้าวขึ้นปกครองประเทศ สภาการณทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียจัดได้ว่าอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมถึงขีดสุด อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลพวงในอดีตจากนโยบาย “ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ” (Economic Nationalism) ที่อดีตประธานาธิบดีซูการ์โนนำมาใช้<sup>6</sup> ในปี 2508 ภาวะเงินเฟ้อในอินโดนีเซียสูงถึงกว่า 600% การส่งออกหยุดชะงัก เงินทุนหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ทั้งเงินทุนสำรองและเงินทุนจากต่างชาติเพื่อการลงทุนขาดแคลนอย่างหนัก นอกจากนี้โครงสร้างทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของอินโดนีเซียก็เสื่อมทรามลงจนน่าวิตก<sup>7</sup>

ทันทีที่รัฐบาลใหม่ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต เข้ารับตำแหน่งในปี 2509 ได้มีการนำนโยบายทางเศรษฐกิจแนวใหม่มาใช้ โดยมุ่งหวังที่จะฟื้นฟูภาวะทางเศรษฐกิจและเร่งรัดการพัฒนาประเทศอย่างเร่งด่วน รัฐบาลได้เลิกล้ม

<sup>6</sup> Donald K. Crone, “Management of International Dependence,” *Contemporary Southeast Asia* 5, 1, June 1983, p. 66.

<sup>7</sup> Ronald D. Palmer and Thomas J. Reckford, *Building ASEAN* (New York : Praeger 1987), p. 32.

นโยบายต่อต้านตะวันตก และหันกลับมาโน้มน้ำหนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในอินโดนีเซียเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่อินโดนีเซียมีศักยภาพอยู่แล้ว เช่น ในกิจการน้ำมัน เป็นต้น ผลจากการนี้ได้ทำให้เศรษฐกิจของอินโดนีเซียฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และรายได้ของรัฐโดยเฉพาะจากการค้าน้ำมันเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียโดยรวมด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศซึ่งเน้น “ความเป็นอิสระและแข็งขัน” (independent and active) รัฐบาลซูฮาร์โตได้พยายามลดความผูกพันและการพึ่งพิงฝ่ายตะวันตกลง โดยภายหลังจากที่เศรษฐกิจอินโดนีเซียกระเตื้องขึ้น รัฐบาลซูฮาร์โตได้หาทางขยับขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้ากับประเทศอื่น ๆ มากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นจากทัศนคติของนายมอคตาร์ กุสุมาอัตมาจา อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียที่ว่า :

“เนื่องจากชาติสมาชิกอาเซียน (รวมทั้งอินโดนีเซีย) ส่วนใหญ่ยังมีความล่าช้าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ทั้งในด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศ ต่อเมื่อเศรษฐกิจของอาเซียนได้เติบโต และเราได้มีความสามารถในเรื่องการค้าระหว่างประเทศแล้ว เมื่อนั้นการเข้าไปแข่งขันทางการค้าในตลาดโลกก็จะเข้ามาแทนที่การพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ”<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Mochtar Kusuma-Atmadja, “Peace, Stability and Prosperity in Southeast Asia : An Indonesian View,” Japan Review of International Affairs 1.1, Spring/Summer, 1987, pp. 18-19.

ในบรรดากลุ่มประเทศที่อินโดนีเซียให้ความสำคัญ ซึ่งรวมทั้งประเทศในตะวันออกกลาง ยุโรป และประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ นั้น อาเซียนจะได้รับความสำคัญจากอินโดนีเซียเป็นพิเศษ ดังจะเห็นว่า มูลค่าการค้าระหว่างอินโดนีเซียกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าในรอบ 10 ปี นับตั้งแต่ปี 2510<sup>9</sup> ซึ่งมีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า ท่าทีและนโยบายของอินโดนีเซียต่ออาเซียนได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งมาจากทัศนะของอินโดนีเซียที่ประสงค์จะใช้อาเซียนเป็นเส้นทางนำไปสู่การเสริมสร้างพหุอนุภาพแห่งชาติ และการสถาปนาเสถียรภาพขึ้นในภูมิภาค<sup>10</sup> นอกจากนี้ ผู้นำอินโดนีเซียเองก็ประสงค์ที่จะรักษาจุดยืนในนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระและแข็งขันไว้อย่างมั่นคง ด้วยถือว่าอินโดนีเซียมีเกียรติภูมิ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นชาติมหาอำนาจชาติหนึ่งในระดับภูมิภาค รวมทั้งมีส่วนโดยตรงในการก่อตั้งอาเซียนมาแต่เริ่มแรก ปัจจัยเหล่านี้เมื่อนำมาประกอบกับอุดมการณ์ที่เน้นความเป็นชาตินิยมด้วยแล้ว จึงสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดอินโดนีเซียจึงให้ความสนใจที่จะกระชับและส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในหมู่อาเซียนมากขึ้น นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนยังใช้ฐานการลงทุนที่อินโดนีเซียอีกด้วย เนื่องจากมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์และค่าแรงงานถูกที่สุดในอาเซียน

## 2. มาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสมาคมอาเซียนอื่น ๆ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติมั่งคั่ง อาทิ ป่าไม้ ยางพารา ตลอดจนมีสินแร่ต่าง ๆ ซึ่ง

<sup>9</sup> Crone, op. cit., footnote 6, pp. 66-67.

<sup>10</sup> ดูใน Andrew J. MacIntyre, "Interpreting Indonesian Foreign Policy,"

รวมทั้งน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม สภาวะทางเศรษฐกิจของมาเลเซียในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ประสบภาวะยุ่งยากเนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษเป็นเวลาช้านานให้เข้ากับสภาพสังคมที่แท้จริงของมาเลเซีย และประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของมาเลเซีย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมาเลเซียได้พยายามตลอดมาที่จะผลักดันให้ชนเชื้อสายมาเลย์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจแทนที่ชาวจีนซึ่งมีประมาณร้อยละ 35 ของประชากรมาเลเซียทั้งหมด

ในระยะต้นทศวรรษ 1970 กล่าวกันว่า ชาวจีนเป็นผู้ที่มีบทบาทในการควบคุมเศรษฐกิจของมาเลเซียทั้งหมด ในขณะที่ชนเชื้อสายมาเลย์มีเฉพาะอำนาจควบคุมทางการเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ อันนำมาซึ่งความหวาดระแวงซึ่งกันและกันระหว่างชนทั้งสองเชื้อชาติ และได้คุกรุ่นอยู่จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม 2512 เรื่องจึงได้บานปลายจนคนทั้งสองฝ่ายยกกำลังเข้ากลุ่มรุมทำร้ายกันและกัน และกลายเป็นจลาจลในเวลาต่อมา

ภายหลังการจลาจลยุติ รัฐบาลกลางของสหพันธรัฐมาเลเซียได้เริ่มนำแผนการเศรษฐกิจแนวใหม่มาใช้ (New Economic Policy - NEP)<sup>11</sup> มีจุดมุ่งหมายเพื่อกระจายความมั่งคั่งจากชาวจีนมาสู่ประชากรมาเลย์ การกำจัดความยากจนและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของชาวมมาเลย์ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ตามนโยบายที่รู้จักกันในนาม “ภูมิบุตร”

<sup>11</sup> ได้มีการประกาศใช้นโยบายนี้อย่างเป็นทางการเมื่อปี 2514 หลังจากได้ทดลองปฏิบัติมาเป็นเวลาประมาณ 2 ปี.

(Pumibutra-Sons of the Soil) ตามแนวนโยบายนี้ ชาวมาเลย์จะได้รับอภิสิทธิ์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การแบ่งสรรโควตา การส่งเสริมและสนับสนุนทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สิทธิการครอบครองภาคธุรกิจบางประเภท การสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับการประกอบการ เป็นต้น

ผลจากการประกาศใช้นโยบายกมุขิมบุตร ปรากฏว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของมาเลเซียได้กระเตื้องขึ้นอยู่ในระดับร้อยละ 8 ต่อปี ที่น่าสังเกตก็คือ การบริหารเศรษฐกิจตามแนวนโยบายกมุขิมบุตรได้เปลี่ยนรูปโฉมการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ จากการเน้นหนักในเรื่องการค้า ซึ่งเป็นความถนัดของชาวจีน มาสู่การเน้นหนักในด้านส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียตระหนักดีถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการที่มาเลเซียจะต้องผูกพันกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ จึงได้หันมาเพิ่มการค้ากับประเทศในโลกที่สาม นอกเหนือจากความพยายามในการลดการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้วลง สำหรับการค้ากับอาเซียนนั้น ปรากฏว่า มูลค่าการค้ามาเลเซีย-อาเซียนได้เพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าในช่วงเวลา 12 ปี กล่าวคือ เมื่อปี 2510 มาเลเซียค้าขายกับประเทศอาเซียนเพียงร้อยละ 4.9 ของมูลค่าการค้าต่างประเทศทั้งหมด แต่ในปี 2522 มูลค่าการค้าได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 17.4<sup>12</sup> และยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอีกในระยะต่อไปด้วย จากตัวเลขทางการค้านี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายทางเศรษฐกิจใหม่ของมาเลเซียได้ให้ความสำคัญแก่ประเทศในอาเซียนเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งน่าจะ ได้แก่ เจตนาารมณ์ของมาเลเซียที่จะเป็นอิสระจากการพึ่งพิงต่างประเทศ และความกระตือรือร้นที่จะนำความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมาสู่ชนเชื้อชาติมาเลย์และสุภุมิภาคโดยส่วนรวมด้วย ปัจจุบันมาเลเซียเป็นผู้ลงทุนสำคัญในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เช่น ฟิลิปปินส์ พม่า เวียดนาม และไทย

### 3. ฟิลิปปินส์

พื้นฐานนโยบายทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์มีลักษณะแตกต่างจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้าและการลงทุนของฟิลิปปินส์มีความผูกพันกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับสหรัฐฯ มาเป็นเวลายาวนาน การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์เริ่มเป็นอิสระมากขึ้นในราวต้นทศวรรษ 1970 หลังจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นได้ทบทวนนโยบายต่างประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะลดสถานะการพึ่งพิงที่ฟิลิปปินส์มีต่อสหรัฐฯ และเริ่มกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศในลักษณะของการพึ่งตนเอง ความเคลื่อนไหวในระยะเริ่มแรกตามแนวนโยบายใหม่นี้ก็คือการเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศสังคมนิยมบางประเทศ และการกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่น ได้หวัน เกาหลี และกลุ่มยุโรป เพื่อเปิดทางเลือกสำหรับตนเองที่จะไม่ต้องรอความหวังจากสหรัฐฯ แต่เพียงฝ่ายเดียว

กับอาเซียนนั้น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับฟิลิปปินส์ในระยะแรกยังอยู่ในระดับต่ำ แม้ว่าฟิลิปปินส์จะได้เริ่มปรับนโยบายทางเศรษฐกิจของตนไปบ้างแล้วก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์กับอาเซียนเกิดขึ้นในปี 2519 เมื่อฟิลิปปินส์ประกาศใช้ยุทธศาสตร์การส่งออกใหม่ (National Export Strategy) โดยมุ่งบุกเบิกตลาดใหม่ รวมทั้งเร่งหาแหล่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อใช้ถ่วงดุลอิทธิพลของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ในระดับภูมิภาค ฟิลิปปินส์ก็ได้มุ่งเข้าหาอาเซียน โดยคาดหวังที่จะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใน

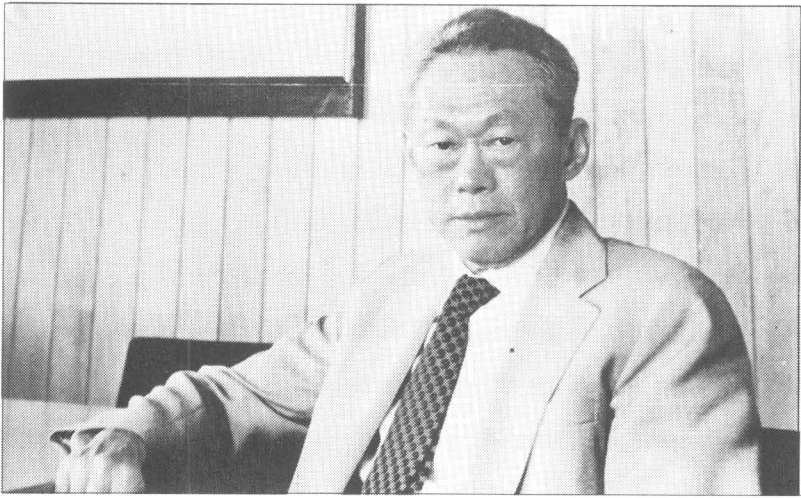
<sup>12</sup> International Monetary Fund, *Directions of Trade : Yearbook*, cited in Crone, *op. cit.*, footnote 6, p. 65.

ระยะยาว<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม อาจเป็นด้วยเหตุที่ฟิลิปปินส์ผูกพันกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐมาเป็นเวลาช้านาน ประกอบกับสถานการณ์การเมืองในภูมิภาคก็ไม่มีเสถียรภาพมั่นคงมากนัก จึงทำให้ความพยายามที่จะเพิ่มพูนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอาเซียนไม่ประสบผลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากตัวเลขข้อมูลทางการค้าและการลงทุนระหว่างฟิลิปปินส์กับอาเซียนในช่วงปี 2510-2520 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นไม่ถึงร้อยละ 1 ของมูลค่าการค้าและการลงทุนในต่างประเทศโดยเฉลี่ยของฟิลิปปินส์ทั้งหมด แต่ปัจจุบันการเจริญเติบโตคิดเป็นร้อยละ 6.5 และมีการลงทุนจากกลุ่มอาเซียน เช่น ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ (Export Processing Zone และ Freeport Zone)

#### 4. สิงคโปร์

สิงคโปร์มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเฉพาะตัวที่ทำให้การมองปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกแตกต่างไปจากอาเซียนอื่น ๆ เงื่อนไข*ประการแรก* เกิดจากการที่สิงคโปร์เป็นประเทศเอกราชค่อนข้างใหม่ เมื่อเทียบกับสมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียนอื่น ๆ กล่าวคือ เพิ่งแยกตัวเป็นอิสระจากสหพันธรัฐมาเลเซียเมื่อเดือนสิงหาคม 2508 และต้องเริ่มรับผิดชอบตนเองทุก ๆ ด้าน รวมทั้งด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งก่อนหน้านั้นความมั่นคงของสิงคโปร์เคยอยู่ใต้การคุ้มครองของอังกฤษ ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ในช่วงระยะเวลาที่สิงคโปร์แยกตัวเป็นอิสระออกมานั้น กรณีพิพาทที่สองประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซียและอินโดนีเซียมีอยู่กับสิงคโปร์ก็ยังคงรุ่มอยู่ สิงคโปร์จึงตกอยู่ในสภาวะล่อแหลมต่อการถูกคุกคามจากประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว

<sup>13</sup> Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relations* (Bangkok : Aksornsiam Press, 1989), p. 11.



ลี กวน ยู อดีตนายกรัฐมนตรีสिंगคโปร์



ดาโต๊ะ ศรี ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย



เงื่อนไข*ประการที่สอง* เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศเกาะมีเนื้อที่ประมาณ 227 ตารางไมล์ แต่มีประชากรค่อนข้างมาก (ประมาณ 1.8 ล้านคนเมื่อปี 2508) ในขณะที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญใด ๆ เลย ข้อได้เปรียบประการเดียวที่สิงคโปร์มีคือ ฐานที่ตั้งซึ่งเป็นจุดแวะผ่านของเส้นทางเดินเรือที่จะเดินทางข้ามไปสู่ฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งทำให้สิงคโปร์กลายเป็นจุดขนถ่ายสินค้าและวัตถุดิบที่สำคัญแห่งหนึ่งในภูมิภาค

ผู้นำสิงคโปร์ได้ตระหนักดีถึงข้อจำกัดของตน จึงได้พยายามใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นให้มากที่สุด<sup>14</sup> โดยภายหลังการแยกตัวจากสหพันธ์มาเลเซียไม่นานนัก สิงคโปร์ได้กำหนดทิศทางเศรษฐกิจใหม่ มุ่งให้ประเทศเป็นผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกที่อาศัยแรงงานเป็นหลัก (Labour-intensive manufacturing) โดยอาศัยวัตถุดิบที่ได้จากการนำเข้า นอกจากนั้นยังได้ตัดสินใจเปิดประเทศเพื่อรับกระแสการลงทุนจากภายนอกอย่างเต็มที่ โดยได้เน้นการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทที่สิงคโปร์มีความได้เปรียบ เช่น โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมการต่อเรือ เป็นต้น ซึ่งประโยชน์ที่สิงคโปร์ได้รับในภายหลังก็คือ เทคโนโลยีทางการผลิตใหม่ ๆ และความชำนาญในการบริหารวิสาหกิจ ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลต่อความมั่งคั่งของสิงคโปร์ในปัจจุบัน<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สิ่งผู้นำสิงคโปร์ต้องการมากที่สุดก็คือ การผลักดันให้สิงคโปร์มีความก้าวหน้าและกินดีอยู่ดี นอกจากนั้นก็คือความมีอิสระในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่า ขณะที่

<sup>14</sup> Lee Boon Hiok, "Constraints on Singapore's Foreign Policy," *Asian Survey* XXII, 6, June 1982, p. 526.

<sup>15</sup> Robert O. Tilman, "Singapore's Foreign Policy", Paper prepared for a Conference on Singapore and the United States into the 1990's, Fletcher School in Medford, Massachusetts, November 6-8, 1985, p. 6.

สิงคโปร์ส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ ลักษณะของการรับกระแสการลงทุนของสิงคโปร์ได้เน้นถึงความเท่าเทียมกัน ด้วยความพยายามที่จะรับกระแสการลงทุนจากทุกแหล่ง เพื่อป้องกันตนเองจากการถูกรอบงำทางเศรษฐกิจจากประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะ<sup>16</sup> ในแง่ของการค้า สิงคโปร์หลีกเลี่ยงอย่างเต็มที่ที่จะไม่ผูกติดกับตลาดของประเทศอุตสาหกรรม เนื่องจากสิงคโปร์หวังเกรงว่า จะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของตนเชื่องช้า เนื่องจากสิงคโปร์มองว่าตลาดของประเทศกำลังพัฒนามักจะให้ความสำคัญต่อการผลิตสินค้าเฉพาะประเภท อาทิ สินค้าที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และสินค้าที่เสริมความหรูหราและการอยู่ดีกินดีของผู้บริโภค ฯลฯ ดังนั้นสิ่งที่สิงคโปร์ดำเนินการลงไปก็คือ การรับกระแสการลงทุนจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เข้ากับนโยบายของประเทศที่มุ่งสู่การกระจายผลผลิตตลาดโลกอย่างกว้างขวาง (diversification of global market)<sup>17</sup> โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อตลาดสินค้าของประเทศในโลกรี่สาม

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และด้วยข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจ สิงคโปร์จึงได้ให้ความสำคัญต่ออาเซียนเป็นพิเศษ เพราะนอกจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ จะเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับสิงคโปร์มากที่สุดแล้ว ประเทศเหล่านี้ยังจะเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับรองรับการระบายสินค้าจากสิงคโปร์ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย<sup>18</sup> ข้อสันนิษฐานนี้

<sup>16</sup> Statement of the Singaporean Labour Minister Ong Pang Boon, cited in Crone, op. cit., footnote 6, p. 59.

<sup>17</sup> Ibid., pp. 60-61.

<sup>18</sup> Tan Teng Lang, "Economic Change and National Security in Singapore," Paper presented at a Workshop on Economic Change and National Security in ASEAN countries, Institute of Strategic and International Studies, Chulalongkorn University and the Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, Bangkok, August 23-25, 1984, pp. 11-13.

ยืนยันได้จากตัวเลขมูลค่าการค้าซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการเพิ่มสูงขึ้นโดยอัตราการค้ำระหว่างสิงคโปร์กับประเทศอาเซียนอื่น ๆ ซึ่งเคยอยู่ในอันดับ 4 รองลงมาจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมรายใหญ่ (เช่น สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมรายย่อยและกลุ่มประเทศในโลกที่สามอื่น ๆ เมื่อปี 2510 ได้ถีบตัวสูงขึ้นมาอยู่ในอันดับที่สองของมูลค่าการค้าต่างประเทศของสิงคโปร์ทั้งหมด<sup>19</sup> ในช่วงระยะ 12 ปีให้หลัง ปัจจุบันสิงคโปร์เป็นผู้นำเงินไปลงทุนต่างประเทศสูงสุดในบรรดาประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น ในเวียดนาม พม่า ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

## 5. ไทย

ในกรณีของประเทศไทย แรงจูงใจทางเศรษฐกิจต่อการร่วมมือกันภายใต้กรอบของอาเซียนมีลักษณะค่อนข้างแจ่มชัด ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยมุ่งหวังที่จะยึดเอาอาเซียนเป็นหนทางในการเสริมเสถียรภาพของชาติและความสงบสุขในภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีความผันผวนเป็นอย่างมากในระบายนั้น บทเรียนของไทยจากการเข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคงทางการทหาร เช่นองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ได้สอนให้ไทยตระหนักว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และวัฒนธรรม น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า สำหรับการนำไปสู่เสถียรภาพและความผาสุกของประชาชาติ ทั้งภายในประเทศและในระดับภูมิภาค<sup>20</sup>

สำหรับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า ได้

<sup>19</sup> Crone, op. cit., footnote 6, p. 61.

<sup>20</sup> คำสัมภาษณ์ของ ดร.ถนัด คอมันตร์ ใน วินิตา สุกรเสพย์, อาเซียนในการเมืองโลก (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), น. 321.

เปรียบประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในอาเซียน เนื่องจากมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ อีกทั้งไม่เคยต้องตกเป็นอาณานิคมของผู้ใด ทำให้การพึ่งพิงของประเทศไทยต่อประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจภายนอกไม่สูงนัก อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทยในระบะนั้น อาจจัดได้ว่าอยู่ในสภาพค่อนข้างล้าหลัง เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสังคมการเกษตร (agro-based society) และรัฐบาลในอดีตถูกรอบงำด้วยความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น ในขณะที่บางประเทศในภูมิภาคได้ปรับทิศทางเศรษฐกิจก้าวไปสู่อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (Labour-intensive export) ประเทศไทยยังอยู่ในระยะแรกเริ่มของการมุ่งเน้นนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution) อยู่ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็ยังจัดอยู่ในอันดับที่ใช้ได้ แต่มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ความเจริญทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงทศวรรษ 1960 นั้น เป็นผลส่วนใหญ่มาจากปัจจัยภายนอก คือ การขยายตัวของตลาดโลก และกระแสเงินสะพัดจากสหรัฐฯ ที่ทะลักเข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการสงครามในเวียดนาม<sup>21</sup>

ความตื่นตัวที่จะปรับทิศทางทางเศรษฐกิจของไทย เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในราวต้นทศวรรษ 1970 เมื่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเริ่มปรากฏชัดขึ้น และนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยเริ่มเบนทิศทางไปสู่การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาตินอกเหนือจากญี่ปุ่น และมุ่งเน้นความสำคัญของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างจริงจัง โดยได้เปลี่ยนเป้าหมายการตลาดไปยังประเทศในโลกที่สาม<sup>22</sup> สำหรับความสัมพันธ์ทาง

<sup>21</sup> Palmer, et.al., op. cit., footnote 7, pp. 28-30

<sup>22</sup> Sarasin Viraphol, *Directions of Thai Foreign Policy* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1976), pp. 48-49.

เศรษฐกิจกับอาเซียนในเรื่องการค้านั้น ไทยได้ให้ความสำคัญกับอาเซียนในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศกลุ่มที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ มูลค่าการค้าเปลี่ยนแปลงทางการค้าที่มีต่อกันจึงอยู่ในระดับสูงมาตั้งแต่แรกเริ่มคือ ประมาณร้อยละ 10 ของมวลรวมมูลค่าการค้าต่างประเทศ ในขณะที่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ ค่าขายต่อกันอยู่ในระดับร้อยละ 4-6 เท่านั้น ยิ่งกว่านั้น มูลค่าการค้าของไทยกับอาเซียนก็ยังคงรักษาระดับไว้ได้ และเพิ่มสูงขึ้นเป็นระดับร้อยละ 11-12 ในแต่ละปี<sup>23</sup> นอกจากนี้ ไทย โดยเฉพาะภาคเอกชนได้นำเงินไปลงทุนต่างประเทศด้วย เช่น ในฟิลิปปินส์ เวียดนาม และลาว เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบของอาเซียนนั้น เป็นเจตนาที่แท้จริงซึ่งแต่ละประเทศผู้ก่อตั้งสมาคมอาเซียนตระหนักดีถึงความสำคัญมาตั้งแต่แรกเริ่ม และประสงค์ที่จะใช้อาเซียนในฐานะสมาคมการเมืองให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า แต่ละชาติต่างก็มุ่งมั่นที่จะให้อาเซียนเป็นกลไกที่จะนำไปสู่ความร่วมมือสระในการดำเนินนโยบายทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ลดการพึ่งพิงต่างชาติและสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับเป้าประสงค์หลักที่จะเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพื่อเสริมสร้างรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## การประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 (The Bali Summit 1976)

แม้ว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปของการค้า ตลอดจนแผนความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ของอาเซียนจะปรากฏขึ้นตั้งแต่ภายหลังการ

<sup>23</sup> Crone, op. cit., footnote 6, p. 70.



*His Majesty Sultan Haji Hassanal Bolkiah of Brunei Darussalam*



*H.E. President Soeharto of the Republic of Indonesia*



*H.E. Prime Minister Dato' Seri Dr. Mahathir Mohamad of Malaysia*



*H.E. President Fidel V. Ramos of the Republic of the Philippines*



*H.E. Prime Minister Goh Chok Tong of the Republic of Singapore*



*H.E. Prime Minister Banham Silpa-Archa of the Kingdom of Thailand*



*H.E. Prime Minister Vo Van Kiet of the Socialist Republic of Vietnam*

ผู้นำอาเซียนในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพฯ 14-15 ธันวาคม 1995

ก่อตั้งสมาคมในปี 2510 แต่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่เป็นทางการอย่างจริงจังได้มีขึ้นหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 ที่บาหลี อินโดนีเซีย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2519 การประชุมสุดยอดครั้งนี้นับเป็นย่างก้าวแรกที่อาเซียนได้ให้ความสำคัญในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ โดยผู้นำสูงสุดของชาติอาเซียนทั้งห้าในขณะนั้นได้ร่วมกันลงนามใน *ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน* (The Declaration of ASEAN Concord) ซึ่งมีสาระสำคัญ ย้ำถึงการกระตุนและเร่งรัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจ กับเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน<sup>24</sup> ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวครอบคลุมถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 4 เรื่องใหญ่ ได้แก่<sup>25</sup>

ประการที่ 1 ความร่วมมือด้านสินค้าพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ อาหารและพลังงาน โดยประเทศสมาชิกตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติ โดยประเทศสมาชิกผู้ผลิตจะต้องให้สิทธิซื้อแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันเป็นอันดับแรก

ประการที่ 2 ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ที่ประชุมตกลงที่จะให้มีการจัดสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในภูมิภาคร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อสนองต่อความจำเป็นและความต้องการพื้นฐานของภูมิภาค และเพื่อเป็นการให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่างและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในภูมิภาคให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

<sup>24</sup> อนุมาตรา 7 ของ Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia.

<sup>25</sup> ปราณี จิตกรณกิจศิลป์, "ภูมิหลังความร่วมมือในกลุ่มประเทศอาเซียน," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ASEAN After the Third Summit : Issues and Prospects, The Center for ASEAN and Pacific Policy Study, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 6-7 กุมภาพันธ์ 2532.

ประการที่ 3 ความร่วมมือทางด้านการค้า ให้มีการค้าเสรีระหว่างกัน โดยเฉพาะได้มีการตกลงที่จะให้มีการขยายการค้าภายในอาเซียนโดยให้มีการตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางด้านการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement, ASEAN PTA) และความพยายามที่จะร่วมมือกันในการแสวงหาตลาดนอกภูมิภาคมากขึ้น

ประการที่ 4 ร่วมมือกันในการแก้ปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ โดยการสร้างอำนาจการต่อรองในเวทีต่างประเทศ โดยสินค้าโภคภัณฑ์ดังกล่าว ประกอบด้วยยางธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์ไม้สัก เมล็ดพืช น้ำมันและน้ำมันพืช ดีบุก ทองแดง น้ำตาล และสิ่งทอ

ในรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งหมดนี้ ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า เป็นเค้าโครงความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่มีความคืบหน้าไปมากพอสมควร และชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่มีความคืบหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะขอแยกกล่าวดังต่อไปนี้

### 1. ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรม

นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดที่บาหลี ซึ่งผู้นำอาเซียนทั้งห้าได้มีคำริร่วมกันถึงการจัดตั้งโครงการอุตสาหกรรมร่วมของอาเซียนขึ้น ตามข้อเสนอแนะที่คณะสำรวจจากสหประชาชาติได้เสนอไว้ตั้งแต่ปี 2515<sup>26</sup> ความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียนได้มีการพัฒนารูปแบบไปมากพอสมควร จนกระทั่งถึงปัจจุบัน รูปแบบความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียนเป็นไปใน 3

<sup>26</sup> "Economic Cooperation Among Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations," Report of a United Nations Team, *Journal of Development Planning* 7, 1971.



ลักษณะ คือ โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Project : AIP) โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน (ASEAN Industrial Complementation Scheme : AICS) และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Joint Venture : AIJV)

### 1.1 โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIP)

สำหรับโครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIP) กล่าวได้ว่าเป็นก้าวแรกของความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียน เนื่องจากเป็นความดำริที่เกิดจากการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 โดยตรง ซึ่งในครั้งนั้นที่ประชุมได้ตกลงให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเลือกสรรโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในแต่ละประเทศเป็นหลัก เพื่อนำเสนอเป็นโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน ต่อมา ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEMM) ครั้งที่ 2 ในเดือนมีนาคมปีเดียวกัน ที่ประชุมจึงได้ตกลงแบ่งสรรโครงการอุตสาหกรรมให้แต่ละประเทศรับไปดำเนินการ โดยอินโดนีเซียและมาเลเซียรับโครงการผลิตปุ๋ยยูเรียคนละโครงการ ฟิลิปปินส์รับโครงการผลิตปุ๋ยฟอสเฟต สิงคโปร์รับโครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซล และประเทศไทยรับโครงการผลิตเกลือหินและโซดาแอช

โครงการทั้งห้าเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบของความตกลงพื้นฐานว่าด้วยอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects) ซึ่งมีหลักการกว้าง ๆ ระบุให้โครงการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะของการร่วมลงทุน โดยประเทศเจ้าของโครงการถือหุ้นร้อยละ 60 เป็นส่วนแบ่งของภาครัฐบาล 1 ใน 3 และเอกชนถือหุ้น 2 ใน 3 ส่วนที่เหลือร้อยละ 40 ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เหลือถือหุ้นร่วมกัน สำหรับผลผลิตจากโครงการให้จำหน่ายแก่ประเทศสมาชิกโครงการในราคาที่กำหนดไว้ต่ำกว่า

ราคาตลาดโลก แต่จะต้องไม่ทำให้โครงการถึงกับขาดทุน เพื่อเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ผลผลิตส่วนที่เหลือให้จำหน่ายแก่ประเทศต่าง ๆ ตามราคาตลาดโลก ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนที่เกิดขึ้นควรเป็นโครงการใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศเจ้าของโครงการ หรือหากเป็นโครงการที่ซ้ำซ้อน ประเทศเจ้าของโครงการย่อมมีพันธกรณีที่จะไม่ขยายขีดความสามารถของโครงการระดับชาติของตนเพื่อแข่งขันกับโครงการส่วนรวมของอาเซียน

เป็นที่น่าเสียดายว่า โครงการอุตสาหกรรมอาเซียนบางโครงการได้ประสบกับความชะงักงัน ซึ่งทำให้การดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เป็นผลมาจากเงื่อนไขหลายประการ อาทิ หลักการที่กำหนดให้การขยายผลผลิตแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันในราคาต่ำกว่าตลาดโลกก็ทำให้ประเทศเจ้าของโครงการเกิดความลังเลถึงอัตราความเสี่ยงจากการขาดทุน นอกจากนี้ โครงการแต่ละโครงการก็ล้วนแต่เป็นโครงการใหญ่ที่ต้องอาศัยเงินทุน 200-300 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเกินกว่าความสามารถของประเทศกำลังพัฒนา เช่น อาเซียน จะสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยการพึ่งพากันเอง ในส่วนของการเลือกสรรโครงการนั้นได้ปรากฏว่ามีอุปสรรคหลายประการเช่นเดียวกัน อันเป็นผลเนื่องมาจากข้อจำกัดภายในแต่ละประเทศ ได้แก่ ความเร่งร้อนในการประกาศโครงการอุตสาหกรรมเพื่อแสดงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของอาเซียนให้โลกได้รับรู้โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง ได้ทำให้แต่ละชาติไม่สามารถพิจารณาเงื่อนไขบางประการภายในประเทศได้อย่างรอบคอบ ผลที่ติดตามมาคือความสับสนและถกเถียงที่เกิดขึ้นกับกรณีโครงการโซดาแอสของประเทศไทย<sup>27</sup> ที่ไม่สามารถหาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการตั้งโครงการได้ ในกรณีของฟิลิปปินส์ก็ปรากฏว่า มีความจำเป็นที่จะต้องขอเปลี่ยนแปลงประเภทของ

<sup>27</sup> Naya, op. cit., footnote 4, pp. 2-4.

โครงการอุตสาหกรรมครั้งแล้วครั้งเล่า เนื่องจากขาดความพร้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ การเลือกสรรโครงการที่เหมาะสมนั้นกระทำได้อย่างยากในการที่จะให้สนองผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกทั้งหมด ปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการผลิตเครื่องจักรดีเซลของสิงคโปร์ ซึ่งปรากฏว่าได้รับการคัดค้านจากอินโดนีเซีย เนื่องจากอินโดนีเซียก็มีแผนการที่จะตั้งโรงงานผลิตเครื่องจักรดังกล่าวอยู่แล้วเช่นเดียวกัน<sup>28</sup>

ปัจจุบันโครงการอุตสาหกรรมของอาเซียนที่ได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่เริ่มแรกได้ดำเนินการไปเพียง 2 โครงการ คือ โครงการผลิตปุ๋ยยูเรียของอินโดนีเซียและมาเลเซีย หลังจากที่ไต่ยืดเยื้อมากกว่า 8 ปี จนมาเริ่มโครงการได้เมื่อปี 2527 ส่วนโครงการเริ่มแรกของฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ได้ล้มเลิกไป สิงคโปร์เสนอโครงการผลิตวัคซีนป้องกันโรคไวรัสตับชนิดบี (Hepatitis B) เป็นการทดแทนโครงการเดิมที่ได้ล้มเลิกไป สำหรับประเทศไทย ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้มีมติเมื่อเดือนเมษายน 2528 ให้ล้มเลิกโครงการผลิตเกลือหิน-โซดาแอช เนื่องจากมีปัญหาด้านการเงิน การตลาด และเรื่องเกี่ยวกับผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่ต่ำ (และต่อมาในปี 2532 ไทยได้เสนอโครงการใหม่คือ การทำเหมืองแร่โปแตชให้เป็นโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนของไทย)<sup>29</sup>

เกี่ยวกับโครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIP) นั้น หากจะมองอย่างผิวเผินก็จะเห็นว่า ความพยายามของชาติอาเซียนในการจัดทำความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีเพียงไม่กี่โครงการที่ได้ดำเนินการและเห็นผลในทางปฏิบัติ สำหรับโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วก็ดูจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือใช้เวลาเนิ่นนานเกินความจำเป็น ซึ่งปัญหา

<sup>28</sup> Palmer, et. al., op. cit., footnote 7, p. 90.

<sup>29</sup> Bangkok Post, March 21, 1989.

และอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้นำเสนอไว้แล้วในตอนต้น อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกอาเซียนทุกชาติมิได้เคยทอดทิ้ง แต่กลับมุ่งมั่นที่จะให้โครงการอุตสาหกรรมอาเซียนในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบเป็นจริงเป็นจัง แม้จะต้องอาศัยเวลาและการศึกษาโครงการเป็นเวลานานก็ตาม ความมุ่งมั่นนี้เองที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในอนาคตของความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนด้วยกันในอนาคต

### 1.2 โครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน

สำหรับโครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน

(ASEAN Industrial Complementation Scheme : AICS) เป็นโครงการความร่วมมือของอาเซียนในการชักนำเอาภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ภารกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบงานของสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Chamber of Commerce and Industry : ASEAN-CCI) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2525 เพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือกันทางการค้าและอุตสาหกรรมในภาคเอกชนของอาเซียนมากขึ้น ASEAN-CCI ประกอบด้วยผู้แทนสาขาอุตสาหกรรมจากแต่ละประเทศสมาชิกหลายสาขา เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ เคมี การผลิตอาหารกระป๋อง เป็นต้น โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะผลิตสินค้าเพื่อนำมาใช้ร่วมกันหรือประกอบกัน มีการกำหนดจำนวนเงินทุนที่จะนำมาใช้ในโครงการและปัจจัยการผลิตอื่นที่จำเป็น ตลอดจนการกำหนดสิทธิพิเศษทางการค้าที่จะให้แก่กันตามความจำเป็น<sup>30</sup> ทั้งนี้ อยู่ภายใต้ความควบคุม

<sup>30</sup> Narongchai Akrasanee, "ASEAN : Economic Cooperation," *The ASEAN Success Story: Social, Economic, and Political Dimensions* (Hawaii : East-West Center, 1988), p. 108.

ของคณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และพลังงาน (COIME) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเพื่อให้อาเซียนได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแรกจาก ASEAN-CCI ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม 2521 และใช้เวลาในการกลั่นกรองอยู่ถึง 2 ปี<sup>31</sup> จึงได้ผ่านการอนุมัติ ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ โดยอินโดนีเซียจะผลิตเครื่องยนต์ดีเซลขนาด 80-125 แรงม้า แกนล้อรถจักรยานยนต์ และขอบล้อรถจักรยานยนต์ มาเลเซียผลิตซี่ลวด น๊อตชิงซี่ลวด โช้ซับเคลื่อนสำหรับรถจักรยานยนต์ เฟืองท้ายรถยนต์ และเข็มขัดนิรภัย ฟิลิปปินส์ผลิตตัวถังรถนั่งโดยสาร ชุดเกียร์ และชุดเพลาลำหรับรถบรรทุก ขนาดต่ำกว่า 2 ตัน สิงคโปร์ผลิตข้อต่อเพลลา แหวนยางกันน้ำมัน และสายพาน ส่วนไทยจะผลิตตัวถังรถบรรทุกที่มีขนาดใหญ่กว่า 1 ตัน ขึ้นไป กับดุมเบรคสำหรับรถบรรทุกขนาดกลางและหนัก

ตามโครงการนี้ ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จะได้รับการลดภาษีการนำเข้าลงในอัตราร้อยละ 50 ของอัตรากำหนดที่มีอยู่เดิมในแต่ละประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม การค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าตามรายการดังกล่าวในปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ และประสบปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ซึ่งมีความประสงค์ที่จะหันไปผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมากกว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์<sup>32</sup> หรือในกรณีของมาเลเซียซึ่งได้จับมือกับบริษัทมิตซูบิชิผลิตรถยนต์โปรตอน (Proton) ขึ้นใช้เป็นคนเอง

<sup>31</sup> Castro, "ASEAN Economic Co-operation," op. cit., footnote 3, pp. 85-85.

<sup>32</sup> Ibid., p. 86.

ก็ส่งผลกระทบต่อโครงการการผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ร่วมของอาเซียนไม่น้อย<sup>33</sup>

### 1.3 โครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรม

โครงการความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียนอีกโครงการหนึ่งที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ โครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรม (ASEAN Industry Joint Venture : AIJV) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ลักษณะของโครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรม คือ การให้สิทธิทางภาษีแก่นักลงทุน กล่าวคือ ผู้ลงทุนจะได้รับการลดหย่อนภาษีนำเข้าลงร้อยละ 75 ของอัตราปกติสำหรับการค้าภายในอาเซียนด้วยกัน เช่น ถ้าผลิตภัณฑ์นั้นกำหนดภาษีไว้ร้อยละ 20 ผลผลิตในโครงการ AIJV จะเสียภาษีเพียงร้อยละ 5 และผลิตภัณฑ์ที่ร่วมลงทุนจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี และได้รับการคุ้มครองการผลิตเป็นเวลาประมาณ 3 ปี นอกจากนี้ โครงการ AIJV ยังมีลักษณะเปิดกว้างโดยยอมให้มีการร่วมทุนโดยต่างประเทศนอกอาเซียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของนักลงทุนต่างชาติในโครงการ AIJV อีกด้วย

โครงการร่วมลงทุนที่ได้รับอนุมัติแล้วนับแต่เริ่มต้นจนถึงขณะนี้มีอยู่รวมทั้งสิ้น 7 โครงการ ส่วนใหญ่เป็นโครงการผลิตชิ้นส่วน และอะไหล่รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีทั้งโครงการร่วมลงทุนภายในระหว่างอาเซียนด้วยกันเอง และโครงการร่วมลงทุนพหุภาคีระหว่างประเทศอาเซียนกับประเทศที่สาม โดยเฉพาะญี่ปุ่น โครงการส่วนที่เหลือเป็นโครงการปลีกย่อยอื่น ๆ เช่น โครงการผลิตสารเคลือบผิวเซรามิกส์ โครงการผลิตกระดาษชนิดพิเศษ

<sup>33</sup> Palmer, et.al., op. cit., footnote 7, pp. 94-95.

(security paper) โครงการผลิตเฟลด์สปาร์ และโครงการจัดตั้งโรงงาน  
ชำแหละเนื้อ เป็นต้น

อาจเป็นที่สังเกตได้ว่า โครงการแบ่งการผลิตแบบเกือบหุ้น (AICS) และโครงการร่วมลงทุน (AIJV) ซึ่งเป็นโครงการที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงนั้น ในทางปฏิบัติปรากฏผลคืบหน้าไม่มากเท่าที่ควร ตัวอย่าง เช่น โครงการ AICS นั้น อัตราการค้าขายและแลกเปลี่ยนสินค้าตามรายการต่าง ๆ มีน้อยมาก รวมทั้งการผลิตก็จำกัดอยู่ในประเภทของอุตสาหกรรมวงแคบ และไม่มีมีการขยายผลความร่วมมือในอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เพิ่มเติม สำหรับโครงการร่วมลงทุนนั้นก็ปรากฏว่า นับตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อปี 2527 มีผู้สนใจเข้าร่วมลงทุนไม่มากนัก ซึ่งเรื่องนี้ได้มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่าเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกลไกของตลาดและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศอาเซียนซึ่งไม่มีลักษณะเกือบหุ้นซึ่งกันและกัน ประการแรกผลผลิตทั้งในด้านวัตถุดิบและด้านอุตสาหกรรมของอาเซียนมีลักษณะคล้ายคลึงกันจนทำให้รัฐบาลของแต่ละชาติต้องพยายามปกป้องตลาดภายในไว้ให้มากที่สุด ประการที่สองคือนโยบายทางเศรษฐกิจของทุกชาติมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจระบบเปิด (open-economy) จึงเป็นการยากที่ตลาดของแต่ละประเทศอาเซียนจะอุดหนุนซึ่งกันและกันโดยการแลกเปลี่ยนผลผลิตที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจในส่วนนี้ คงจะต้องอาศัยเวลาและการเปลี่ยนแปลงกลไกบางอย่างจึงจะเกิดสัมฤทธิ์ผล<sup>34</sup>

## 2. ความร่วมมือด้านการค้า

ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreement) หรือ ASEAN-PTA

<sup>34</sup> Narongchai, op. cit. footnote 30, pp. 113-116.

เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งริเริ่มขึ้นพร้อมกับโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนที่บาหลีเมื่อปี 2519 โดยมีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้น และเพิ่มพูนปริมาณการค้าระหว่างอาเซียนด้วยกัน (intra-ASEAN trade) บนหลักของความเชื่อที่ว่า การแลกเปลี่ยนการค้าภายในอาเซียนด้วยกัน เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่งในการลดการพึ่งพิงทางการค้าของประเทศสมาชิกที่มีต่ออาเซียนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>35</sup>

สาระสำคัญของการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างภาคีอาเซียนเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (Tariff Preference) โดยการลดอากรขาเข้าระหว่างกันในอัตราต่ำกว่าปกติ กับการให้สิทธิพิเศษทางด้านที่ไม่มีศุลกากร (Non-Tariff Preference) เช่น การทำสัญญาซื้อขายระยะยาว การให้การสนับสนุนด้านการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

การให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียนอาจพิจารณาได้ว่าเป็นทั้งความล้มเหลวของอาเซียนในความพยายามที่จะกระตุ้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือในแง่บวกที่กลับกัน ทั้งนี้ สุดแต่ข้อพิจารณาของแต่ละบุคคล ในกรณีแรกได้มีผู้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบสิทธิพิเศษไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากแต่ละประเทศยังพยายามรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของตนไว้อย่างเหนียวแน่น โดยหวังที่จะได้สิทธิพิเศษทางการค้าจากประเทศคู่ค้าในอาเซียนอื่น ๆ ให้มากที่สุด ในขณะที่ยินยอมเสียสละสิทธิพิเศษทางการค้าให้แก่มิตรประเทศอาเซียนเป็นจำนวนน้อย นอก

<sup>35</sup> John Wong, *ASEAN Economics in Perspective : A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand* (New York : Macmillan Press, 1979), p. 38.



จากนั้นยังมีผู้สังเกตด้วยว่า แม้มูลค่าการค้าภายในอาเซียนจะขยายตัวเพิ่มขึ้น จาก 5,581.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2518 มาเป็น 23,467.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าตัวนั้น ปรากฏว่ามีการใช้ประโยชน์จากโครงการให้สิทธิพิเศษต่อกันเพียงประมาณร้อยละ 5 ของมูลค่าการค้าดังกล่าวเท่านั้น<sup>36</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบสิทธิพิเศษทางการค้าที่กำหนดขึ้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนมูลค่าการค้าอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องทางการค้าคงมีความจำเป็นที่จะต้องยอมรับว่า นอกจากภาษีศุลกากรแล้ว ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ อีกมากมายที่มีใช้อยู่ในรูปของอุปสรรคด้านภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) ซึ่งบางเรื่องอาจเป็นเงื่อนไขเฉพาะที่จำเป็นของบางชาติ และอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นผลให้ระบบสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียนลดความสำคัญลง สำหรับในแง่บวกนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ความสำคัญที่ประเทศอาเซียนมอบให้แก่ระบบ PTA เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างอาเซียนเป็นไปอย่างแข็งขัน สังเกตได้จากจำนวนรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมากในระยะเวลาไม่นาน กล่าวคือ จากสินค้าเพียง 71 รายการเมื่อแรกเริ่มประกาศการให้สิทธิพิเศษทางการค้าเมื่อปี 2521 มาเป็น 18,431 รายการในปี 2527<sup>37</sup> พัฒนาการของระบบสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียนดังกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของชาติสมาชิกอาเซียนที่จะส่งเสริมให้มีการค้าระหว่างกันอย่างจริงจัง ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับความสำเร็จในการร่วมมือทางการค้าภายในอาเซียนในอนาคตต่อไป

<sup>36</sup> ปราณี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 12.

<sup>37</sup> See Joint Press Release, 16th Meeting of the ASEAN Economic Ministers, Jakarta, Indonesia, May 7-9, 1984, p. 4.

### 3. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น ๆ

นอกเหนือจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบของโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (AIP) การร่วมลงทุน (AIJV) การแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน (AICS) ตลอดจนความร่วมมือทางการค้าแล้ว (PTA) กิจกรรมทางเศรษฐกิจของอาเซียนยังครอบคลุมถึงความร่วมมือในรูปแบบอื่น ๆ อีก อาทิ ความพยายามร่วมกันในการปรับระบบการติดต่อสื่อสารและโทรคมนาคมให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการสัญจรและการติดต่อทำการค้า โครงการเหล่านี้ที่สำคัญในอดีตได้แก่ การใช้ประโยชน์จากดาวเทียมสื่อสารปาลาปา (Palapa) ของอินโดนีเซีย สำหรับการสื่อสารร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด หรือโครงการวางสายเคเบิลใต้น้ำเชื่อมโยงระหว่างประเทศอาเซียนทั้งหมด ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้โครงการเดียวได้ใช้งบประมาณรวมกันแล้วสูงกว่าโครงการอุตสาหกรรมร่วมของอาเซียนอื่น ๆ ทั้งหมดเป็นจำนวนมาก

ในด้านทรัพยากรการผลิต อาเซียนได้ตระหนักถึงความจำเป็นเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงได้จัดทำความร่วมมือในการสำรองทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการผลิตไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน ที่สำคัญได้แก่ โครงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์พลังงานในประเทศอาเซียนชาติใดชาติหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากความตกลระหว่างผู้นำอาเซียนเมื่อคราวเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันเมื่อปี 2518 นอกจากนั้น ยังมีโครงการส่งเสริมความร่วมมือในการสำรวจและขุดค้นแหล่งน้ำมันปิโตรเลียม ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการฝึกอบรมในสาขาดังกล่าว และในการประชุมรัฐมนตรีพลังงานอาเซียนครั้งที่ 1 (ASEAN Energy Ministers Meeting) เมื่อปี 2523 ที่ประชุมยังได้

<sup>37</sup> See Joint Press Release, 16th Meeting of the ASEAN Economic Ministers, Jakarta, Indonesia, May 7-9, 1984, p. 4.

ตกลงกันที่จะแสวงหาหนทางเพิ่มพูนความร่วมมือในด้านพลังงานเพิ่มขึ้น กับ ได้ตกลงร่วมกันที่จะหาทางลดการพึ่งพาด้านพลังงานของอาเซียนกับต่างประเทศ โดยจะมุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิจัย การแลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับการใช้พลังงานทดแทนในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งจะกระชับความร่วมมือในการ จุดค้นหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตประเทศอาเซียนร่วมกันเพิ่มขึ้นด้วย

ด้านการเงินและการธนาคาร อาเซียนได้จัดตั้งกลไกในการบรรเทา ปัญหาสภาพคล่องระหว่างประเทศ (Swap Arrangement for international liquidity) ขึ้นเมื่อปี 2520 ด้วยการระดมเงินเชื่อจากประเทศสมาชิกรวม เป็นกองทุนจำนวน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อไว้ใช้ในกรณีที่ประเทศสมาชิก ประสบปัญหาขาดแคลนเงินตราสกุลแข็ง โดยให้ชาติภาคีสามารถนำเงินตรา สกุลของตนมาซื้อเงินดอลลาร์สหรัฐจากเงินเชื่อกองกลาง เพื่อเสริมสภาพ คล่องในประเทศตนได้ กองทุนดังกล่าวนี้จัดว่ามีความสำคัญและมีส่วนช่วย เกื้อกูลต่อเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนเป็นอย่างมาก ดังนั้นในปีต่อมา สมาชิกอาเซียนจึงมีมติร่วมกันให้เพิ่มจำนวนเงินในกองทุนดังกล่าวขึ้นอีกเท่า ตัวเป็น 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนั้น ในปี 2521 คณะทำงานว่าด้วย กิจการธนาคารในกรอบของ ASEAN-CCI ก็ได้จัดตั้งบริษัทเงินทุนอาเซียน ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนภายใน ภูมิภาคอีกด้วย ในส่วนของภาคเอกชนเองก็ได้มีการจัดตั้งธนาคารพัฒนา อาเซียน (ASEAN Development Bank) และบริษัทประกันภัยของ อาเซียน (ASEAN Export Credit Insurance) ขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน<sup>38</sup>

<sup>38</sup> ดูรายละเอียดได้จาก Michael T. Skully, "ASEAN Regional Financial Cooperation : Development in Banking and Finance", Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, Occasional Paper No.56, 1979.

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่งที่จะละเลยกล่าวถึงเสียมิได้ก็คือ ความร่วมมือกันระหว่างประเทศอาเซียนในการสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วในลักษณะของคู่เจรจา (dialogue partner) ซึ่งปัจจุบันอาเซียนมีความสัมพันธ์ในลักษณะนี้กับ 8 ประเทศ กับ 1 องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ เกาหลีใต้ อินเดีย และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และสหประชาชาติ (ผ่านคณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ESCAP) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)) ความสัมพันธ์ในลักษณะคู่เจรจານี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของโลก และการยอมรับของประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วต่อสถานะของอาเซียน ที่สำคัญยังแสดงให้เห็นถึงการผนึกกำลังในการต่อรองทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ร่วมกันของอาเซียนโดยส่วนรวมด้วย ผลประโยชน์ที่อาเซียนได้รับจากการนี้มี อาทิ การได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าต่าง ๆ การขยายการค้าความร่วมมือและช่วยเหลือด้านการพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี การลงทุนความช่วยเหลือด้านการเงินในรูปเงินให้เปล่าและเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนพลังสนับสนุนในการต่อรองผลประโยชน์ของอาเซียนทางด้านเศรษฐกิจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่กว้างขวางขึ้น เช่น ในกรอบของ GATT เป็นต้น

### **เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA)**

เขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นความพยายามล่าสุดของอาเซียนทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งริเริ่มโดยประเทศไทยเมื่อปี 2534 และต่อมาที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ ผู้นำรัฐบาลอาเซียนได้มีมติให้ความเห็นชอบและตกลงกันที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ขึ้นภายใน 15 ปี นับ

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536

AFTA มีวัตถุประสงค์หลักในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญในการป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก การเปิดการค้าเสรีด้วยการลดภาษีและอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมของอาเซียนมีประสิทธิภาพและพร้อมที่จะแข่งขันในตลาดโลก ในขณะที่เดียวกันผู้บริโภคก็สามารถซื้อสินค้าจากแหล่งผลิตที่มีคุณภาพในอาเซียน อันจะเป็นการช่วยขยายการค้าในอาเซียนอีกทางหนึ่งด้วย

การสร้าง AFTA ของอาเซียนตั้งอยู่บนพื้นฐานของความตกลงแม่บทว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) โดยจะอาศัยระบบศุลกากรร่วม (Common Effective Preferential Tariff - CEPT) เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดภาษีภายในภูมิภาค และยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภายในศุลกากรระหว่างกันภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยสินค้าประเภทต่าง ๆ ของอาเซียนถูกจัดแยกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด สินค้าประเภททุน สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าอื่น ๆ ที่มีใช้สินค้าเกษตร ซึ่งทุกหมวดสินค้าอยู่ในข่ายถูกลดภาษีตามข้อกำหนดของ CEPT<sup>39</sup>

ขั้นตอนในการดำเนินการลดภาษีตาม CEPT ดังกล่าว กระทำโดยจำแนกประเภทสินค้าออกเป็น 2 ประเภท ตามความจำเป็นเร่งด่วนในการลดอัตราภาษี<sup>40</sup> ได้แก่

<sup>39</sup> สินค้าเกษตรไม่รวมอยู่ในระบบศุลกากรร่วม.

<sup>40</sup> ดูรายละเอียดจากมติที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEMM) ครั้งที่ 26 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 22-23 กันยายน 2537.

1. กลุ่มเร่งด่วน (Fast Track) ประกอบด้วยสินค้า 15 ชนิด รวม 15,085 รายการ ได้แก่ น้ำมันพืช เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ซีเมนต์ เชื้อกระดาษ ปู่ย สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์เซรามิกและแก้ว ขั้วไฟฟ้าทำจากทองแดง อิเล็กทรอนิกส์ และ เฟอร์นิเจอร์ทำด้วยไม้และหวาย โดยมีหลักการในการลดคือ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 จะลดลงมาเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 7 ปี (หรือภายใน 1 มกราคม 2543) ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า จะลดลงให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 5 ปี (หรือภายใน 1 มกราคม 2541)

2. กลุ่มปกติ (Normal Track) คือสินค้าอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุข้างต้น (ที่มีใช้สินค้าเกษตร) ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 25,675 รายการ โดยหลักการในการลดภาษีคือ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 จะลดลงมาเหลือร้อยละ 20 ภายใน 5 ปี และจะลดลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายในอีก 5 ปี (ภายใน 1 มกราคม 2546) ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า จะลดลงให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 7 ปี (หรือภายใน 1 มกราคม 2543)

อย่างไรก็ตาม มีสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตรบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ (Exclusion list) โดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดโดย CEPT ได้แก่ สินค้าเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ศิลธรรมและจริยธรรมของสังคม ชีวิตและสุขอนามัยของประชาชน ทรัพย์สินมีค่าทางประวัติศาสตร์ สัตว์และพืช ศิลปวัตถุทางโบราณคดี เป็นต้น

ผลประโยชน์ที่สมาชิกอาเซียนจะได้รับจาก AFTA จะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว เนื่องจากอัตราภาษีที่อยู่ในระดับต่ำจะมีผลเป็นการลดต้นทุนการผลิต ทำให้มีการค้าระหว่างประเทศอาเซียน (intra-ASEAN trade) เพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้สินค้าของอาเซียนแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้น การรวมตลาดอาเซียนเป็นตลาดเดียว

(ด้วยมาตรฐานทางภาษีเดียวกัน) ยังจะช่วยดึงดูดการลงทุนจากภายนอกเข้ามา  
ยังภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยกระตุ้นการขยายตัวของอุตสาหกรรม  
ภายในต่าง ๆ ในภูมิภาคด้วย

## การรวมกลุ่มอนุภูมิภาคในอาเซียน

ในขณะที่มีความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการตกลงรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ  
ภายใต้ AFTA ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนก็ได้พยายามที่จะพัฒนา  
เศรษฐกิจของตนโดยอาศัยความใกล้ชิดที่หล่อหลอมขึ้นจากความเป็นประชาคม  
อาเซียน เพื่อผนึกกำลังกันในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศให้  
ก้าวหน้า รวมทั้งเพื่อสร้างความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจไว้เตรียมรองรับเขต  
การค้าเสรีอาเซียน โดยอาศัยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ การติดต่อสื่อสาร  
เชื้อชาติและศาสนาที่มีอยู่ ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่ม  
ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค (sub-regional cooperation) เพื่อร่วมกัน  
พัฒนาเศรษฐกิจให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น ความร่วมมือใน  
ระดับอนุภูมิภาคของอาเซียนที่สำคัญมีดังนี้

### 1. โครงการพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซีย- มาเลเซีย-สิงคโปร์ (Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle)

แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค อินโดนีเซีย-  
มาเลเซีย-สิงคโปร์ เริ่มขึ้นเมื่อกลางปี 2530 จากการริเริ่มของสิงคโปร์ ซึ่งเริ่ม  
ตระหนักว่าขนาดของตนขึ้นอยู่กับ การพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศภายใน  
ภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสิงคโปร์เห็นว่าการพึ่งพากัน

ดังกล่าวนอกจากเป็นการลดภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันด้านเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้สิงคโปร์สามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>41</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สิงคโปร์จึงได้เสนอต่อมาเลเซียและอินโดนีเซียที่จะจัดตั้ง “สามเหลี่ยมแห่งความเจริญ” (Growth Triangle) ขึ้น โดยให้ทั้งสามประเทศร่วมกันสร้างเขตพิเศษในบริเวณซึ่งเชื่อมโยงสิงคโปร์ ยะโฮร์บารู ของมาเลเซีย และเกาะบาคัม ของอินโดนีเซียเข้าด้วยกัน เพื่อให้ทั้งสามชาติสามารถใช้ความได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจที่ต่างฝ่ายมีอยู่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ในการนี้สิงคโปร์ได้หวังที่จะอาศัยที่ดิน แรงงาน ตลอดจนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ของมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งมีความได้เปรียบในเรื่องราคาเป็นเครื่องมือในการรักษาค้นทุนการผลิตของตน ส่วนมาเลเซียและอินโดนีเซียก็หวังที่จะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนความก้าวหน้าและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จากสิงคโปร์

แม้ความริเริ่มดังกล่าวของสิงคโปร์จะเริ่มต้นในพื้นที่เล็ก ๆ ปลายสุดคาบสมุทรมลายู แต่ก็ถือได้ว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวประสบความสำเร็จด้วยดี ปัจจุบันผู้บริหารและแรงงานจากทั้งสามประเทศสามารถเดินทางไปทำงานในพื้นที่ของอีกประเทศหนึ่งซึ่งอยู่ในเขตโครงการได้ด้วยความสะดวก เพราะมีการสร้างเอกสารผ่านแดนในรูปแบบของแผ่นอิเล็กทรอนิกส์ (Smart Card) เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเข้า-ออก และพิธีการทางศุลกากรระหว่างกัน สิงคโปร์ยังได้อำนวยความสะดวกทางด้านเทคโนโลยีและบริการทางการเงินให้แก่อินโดนีเซียและมาเลเซีย ทำให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวมากมาย นอกจากนั้น ยังได้ส่งผลให้เกาะบาคัม และยะโฮร์บารู กลายเป็นเขตเศรษฐกิจ

<sup>41</sup> Far Eastern Economic Review, 3 January 1991, p. 34



อุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งดึงดูดนักลงทุนและบริษัทข้ามชาติได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการลงทุนในด้านการผลิตเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของรัฐทางใต้ของมาเลเซีย และพื้นที่ฝั่งตะวันออกของเกาะสุมาตราของอินโดนีเซียพัฒนาขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น เช่น ในกรณีของอินโดนีเซียมีโรงงานเกิดขึ้นประมาณ 40 แห่ง รองรับคนงานได้มากกว่า 28,000 คน<sup>42</sup> ในช่วงระยะเวลาเพียงไม่นาน

## 2. โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle - IMT-GT)

ความสำเร็จของโครงการพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-สิงคโปร์ ได้กระตุ้นให้มาเลเซียเสนอแนวความคิดกับไทยที่จะพัฒนาทางเศรษฐกิจในรูปแบบเดียวกันเมื่อกลางปี 2535 โดยพื้นที่ของโครงการครอบคลุม 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย (สงขลา ยะลา สตูล ปัตตานี และนราธิวาส) 4 รัฐภาคเหนือของมาเลเซีย (เคดาห์ ปะลิส เปรัก และปีนัง) กับพื้นที่บนเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย (เขตปกครองพิเศษอาเจห์ จังหวัดสุมาตราเหนือ และสุมาตราตะวันตก<sup>43</sup>) รวมพื้นที่ประมาณ 230,000 ตารางกิโลเมตร และประกอบด้วยประชากรประมาณ 21 ล้านคน

<sup>42</sup> สีดา สอนศรี, "อาเซียนในยุคโลกาภิวัตน์," มติชนรายวัน, 9 สิงหาคม 2537, น. 20

<sup>43</sup> จังหวัดสุมาตราตะวันตกเข้าร่วมในพื้นที่โครงการเมื่อปี 2538

เป้าหมายของโครงการคือ การนำทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แรงงานและเงินทุนระหว่างพื้นที่โครงการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง ด้วยการสร้างงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน และกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ดังกล่าว

ความร่วมมือตามโครงการนี้ได้กำหนดไว้ 10 สาขา ได้แก่ การท่องเที่ยว การค้าระหว่างประเทศและการค้าชายแดน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เกษตรกรรม ประมง และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมและการขนส่งทางเรือ การบริหารและการจัดการ และการป้องกันและจัดการสิ่งแวดล้อม<sup>44</sup>

ความสำคัญของโครงการนี้ประการหนึ่ง คือ ความริเริ่มที่จะส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา โดยได้แบ่งกลไกการทำงานออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาครัฐบาล และเอกชน โดยในส่วนของภาคเอกชนได้จัดตั้งสภาธุรกิจ IMT-GT (IMT-GT Business Council) ขึ้นเพื่อ ทำหน้าที่ในการประมวลข้อคิดเห็นของภาคเอกชนของประเทศสมาชิกนำเสนอต่อกลไกของภาครัฐบาล ซึ่งจะทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอและติดตามผลงานการปฏิบัติในรายละเอียดในแต่ละโครงการ

นับตั้งแต่เริ่มโครงการ ได้เกิดความริเริ่มในการพัฒนาทางเศรษฐกิจหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ การส่งเสริมให้มีการไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนในพื้นที่โครงการด้วยความสะดวกและเสรีมากขึ้น การเชื่อมโยงเส้นทางการบินในพื้นที่ โครงการการลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่จำเป็นในการขออนุญาตประกอบธุรกิจ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ไปสู่ระดับ

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย, พฤษภาคม 2538, น. 8-9

ท้องถิ่น การเชื่อมโยงเคเบิลใยแก้วใต้น้ำ ตลอดจนการสื่อสารโทรคมนาคม รูปแบบต่าง ๆ การจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งโครงการเหล่านี้นำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิก

### 3. เขตความเจริญเติบโตในอาเซียนตะวันออก

#### (East ASEAN Growth Area - EAGA)

เป็นการรวมกลุ่มความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2537 โดยรวมพื้นที่ของบรูไน เกะมินดาเนาทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ซาราวัก ซาบาห์ และลาบวนของมาเลเซีย กาลิมันตันตะวันออกและตะวันตก และเกาะสุลาเวสีของอินโดนีเซีย

การรวมกลุ่มดังกล่าวจะอาศัยจุดเด่นและศักยภาพของแต่ละประเทศสมาชิกโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น อาศัยความมั่งคั่งของบรูไนเป็นหลักทางด้านเงินลงทุน ทรัพยากรป่าไม้ แหล่งเกษตรกรรม ทำเรือและศูนย์โทรคมนาคมที่ทันสมัย รวมทั้งแรงงานที่มีทักษะ คุณภาพ และรู้ภาษาอังกฤษดีจากมาเลเซีย ในขณะที่อาศัยตลาดแหล่งวัตถุดิบ ทรัพยากรปิโตรเลียม ป่าไม้ เกษตรกรรม และการท่องเที่ยวจากอินโดนีเซีย และแหล่งวัตถุดิบทางด้านเกษตร ปูนซีเมนต์ พลังงานไฟฟ้า และเทคโนโลยีด้านการประมงจากฟิลิปปินส์เป็นต้น

แนวความคิดในการพัฒนาจะมุ่งเน้นหนักไปยังสาขาที่แต่ละประเทศมีความชำนาญ ด้วยการระดมทุนร่วมกันระหว่างสมาชิกโครงการ เพื่อส่งเสริมให้กิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่พัฒนายิ่งขึ้น ทั้งนี้ การลงทุนทั้งหมดมาจากภาคเอกชน โดยรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ให้

แนวโน้มของโครงการความร่วมมือในอนุภูมิภาคในอาเซียนตะวันออกนี้  
มีความเป็นไปได้มากหากพิจารณาจากศักยภาพของสมาชิก ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์  
ตลอดจนวัฒนธรรมและภาษาที่เอื้ออำนวย ยิ่งกว่านั้น ความมุ่งมั่นของภาค  
เอกชนที่จะระดมทุนและสรรพกำลังเพื่อพัฒนาธุรกิจในสาขาที่ตนมีความชำนาญ  
โดยมีรัฐบาลของแต่ละประเทศคอยให้การสนับสนุน จะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่  
จะผลักดันความร่วมมือดังกล่าวให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม<sup>45</sup>

### บทสรุปและแนวโน้มของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน

จากข้อมูลที่น่าเสนอไว้ในตอนต้นได้ชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดเกี่ยวกับ  
การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระชับความร่วมมือในด้านการค้า การ  
อุตสาหกรรมและอื่น ๆ ของอาเซียน เป็นกิจกรรมที่บรรดาผู้นำอาเซียนให้  
ความสำคัญตลอดมา แม้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมากิจกรรมด้านเศรษฐกิจของ  
อาเซียนเหล่านี้จะถูกบดบังความสำคัญลงไปด้วยกิจกรรมด้านการเมือง  
อย่างไรก็ตาม แนวคิดประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็คือ เป็นไปได้หรือไม่ที่  
จะสันนิษฐานว่า ความสัมฤทธิ์ผลในกิจกรรมด้านการเมือง นอกจากจะสร้าง  
เสถียรภาพทางการเมืองให้แก่แต่ละชาติสมาชิกแล้ว ยังได้เสริมสร้างศรัทธา  
และความเชื่อมั่นให้แก่ชาติสมาชิกแต่ละประเทศในการที่จะผลักดันความร่วม  
มือด้านอื่น ๆ ของอาเซียนให้ก้าวไกลออกไป<sup>46</sup> โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจให้

<sup>45</sup> สีดา สอนศรี, “เขตความเจริญเติบโตในอาเซียนตะวันออก : ความเป็นไปได้  
ของการลงทุน,” มติชนรายวัน, 23 มิถุนายน 2537, น. 19.

<sup>46</sup> Somsakdi Xuto, *Regional Cooperation in Southeast Asia : Problems,  
Possibilities and Prospects*, (Bangkok : Institute of Asian Study, Chulalongkorn  
University, 1973), p. 55.

สมกับเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนได้แพร่กระจายและขยายสาขาออกไปอย่างกว้างขวาง และเป็นรูปธรรมมาเป็นตามลำดับ และสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนน่าจะมีบรรลุผลสำเร็จในอนาคตก็คือ ความมุ่งมั่นและจริงจังของบรรดาชาติสมาชิกที่จะผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้ปรากฏผลอย่างแท้จริง ซึ่งเรื่องนี้อาเซียนได้พิสูจน์ตัวเองไว้แล้วเป็นอย่างดี

สำหรับแนวโน้มของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในระยะต่อไปนั้นเชื่อว่าน่าจะมีคู่ทางที่แจ่มชัด และทิศทางของความร่วมมือคงจะดำเนินไปได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขของแต่ละประเทศอันจะมีส่วนเกื้อกูลต่อความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของอาเซียนโดยรวม ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากตัวแปรต่าง ๆ ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศปัจจุบันซึ่งได้แก่<sup>47</sup>

1. ปัจจัยผลักดัน ได้แก่ เจตนารมณ์และความมุ่งมั่นที่จะกระชับและสร้างความสำเร็จให้แก่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน นอกจากนั้นแรงจูงใจอันเกิดจากความสำเร็จในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาที่กลายมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries - NICs) โดยเฉพาะจากประสบการณ์ของสิงคโปร์ น่าจะมีส่วนช่วยผลักดันให้อาเซียนอื่น ๆ เปิดโลกทัศน์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนโยบายด้านการค้าที่มุ่งเน้น

---

<sup>47</sup> Hans Christoph Rieger, "ASEAN Economic Co-operation : Running in Circles or New Directions?", *Southeast Asian Affairs*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore (1987), pp. 34-44, see also in Kajima K., *Direct Foreign Investment : A Japanese Model of Multinational Business Operations*, (London : Croom Helm, 1978).

การบุกเบิกตลาดใหม่ ๆ ในขณะที่พยายามรักษาส่วนแบ่งการตลาดดั้งเดิมไว้  
อย่างเต็มที่ ทางด้านภาคอุตสาหกรรมก็คงจะได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง  
มากขึ้นเพื่อให้ก้าวเข้าสู่ตลาดโลกที่เต็มไปด้วยการแข่งขันได้ ซึ่งในระยะที่ผ่าน  
มาก็ได้ปรากฏแนวโน้มแล้วว่า ไทยและมาเลเซียคงจะประสบความสำเร็จเช่น  
เดียวกับสิงคโปร์ในไม่ช้า

2. ปัจจัยกดดัน ได้แก่ ความผันผวนของสถานการณ์ระหว่าง  
ประเทศที่จะสร้างแรงกดดันอย่างสำคัญ และเร่งให้เกิดการกระชับความร่วมมือ  
ทางเศรษฐกิจของอาเซียน ทั้งองค์กรโดยส่วนรวมและทั้งกลุ่มอนุภูมิภาคอย่าง  
จริงจังขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ สภาพการค้าในตลาดโลกที่มีการแข่งขันรุนแรง  
ยิ่งขึ้น ราคาผลผลิตการเกษตรที่มีแนวโน้มตกต่ำ การรวมตัวทางเศรษฐกิจที่  
เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ และการประเมินสถานภาพของประเทศต่าง ๆ ของ  
อาเซียน โดยเฉพาะในเรื่องของความได้เปรียบ (comparative advantage)  
ในด้านแรงงาน ราคา และคุณภาพสินค้า ตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นสิ่ง  
ท้าทายต่อความอยู่รอดของชาติต่าง ๆ ในอาเซียน และจะกดดันให้ชาติเหล่านี้นั้น  
ต้องหันมาเร่งรัดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น เพื่อให้เป็นพลังที่  
แข็งแกร่งในการต่อสู้กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

## บทที่ 6

### บทสรุป

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในทางสากลแล้วว่า อาเซียนเป็นตัวแทนของความสำเร็จในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี 2510 หรือเมื่อ 30 ปีมาแล้ว อาเซียนได้เป็นกลไกหลักสำคัญที่โน้มน้าวให้ภาคีสมาชิกจัดข้อบาดหมางที่เคยมีต่อกัน และหันมากระชับความร่วมมือเพื่อประโยชน์และความผาสุกร่วมกันได้เป็นผลสำเร็จอย่างน่าพอใจ

นักสังเกตการณ์จำนวนหนึ่ง<sup>1</sup> ได้พยายามอธิบายความเป็นปึกแผ่นและมีเอกภาพของอาเซียนว่า เป็นผลมาจากท่าทีร่วมกันของชาติอาเซียนในความพยายามที่จะธำรงรักษาเอกราช อธิปไตยของแต่ละชาติ โดยอาศัยการระดมพลังและความคิดร่วมกัน ทั้งนี้ ได้มีการอ้างตัวอย่างการแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหากัมพูชา ซึ่งสมาชิกทุกประเทศของอาเซียนถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค จากการรณรงค์ทางการเมืองและการทูตของอาเซียนอย่างแข็งขันในเรื่องนี้ ซึ่งปรากฏว่าได้รับความสำเร็จด้วยดีตลอดมา ดังจะเห็นได้จากผลการลงมติในสหประชาชาติในข้อมติว่าด้วยสถานการณ์ใน

---

<sup>1</sup> ดู Lau Teik Soon, "ASEAN and Cambodian Problem," *Asian Survey*, Vol.22, No.6, 1982., Sukhumband Paribatra, *From Enmity to Alignment*, (Bangkok : Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1985), และ Simon Sheldon, *The ASEAN States and Regional Security*, (Stanford : California Hoover Institution Press, 1982.)

กัมพูชา และที่นั่งของผู้แทนกัมพูชาประชาธิปไตยในสหประชาชาติ ที่ได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสหประชาชาติอย่างท่วมท้นนับตั้งแต่เริ่มต้น ได้ทำให้หลายฝ่ายถึงกับสรุปว่าปัญหากัมพูชานั้นเองที่เป็นตัวประสานความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนเอาไว้ และหากปัญหาดังกล่าวยุติลงเมื่อใดก็อาจส่งผลกระทบต่ออาเซียนเกิดคลอนแคลน หรืออาจถึงขั้นยุบเล็กรองค์การเสียก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวก็ได้เป็นที่พิสูจน์กันในปัจจุบันแล้วว่าคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จของอาเซียนในด้านต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

ความสำเร็จทางด้านการเมืองในระยะเวลา 30 ปีของอาเซียน ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ได้เป็นประจักษ์พยานถึงความสามารถของอาเซียนในการแปรสภาพเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากพื้นที่ซึ่งเต็มไปด้วยข้อพิพาทและความบาดหมางระหว่างประเทศ มาสู่การเป็นภูมิภาคแห่งความร่วมมือและสันติสุขได้ในระดับหนึ่ง อาเซียนได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญในการจัดปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือ ตลอดจนความหวาดระแวงที่แต่ละชาติสมาชิกมีต่อกันให้หมดไป ดังจะเห็นได้ว่า วันเวลาแห่งการเผชิญหน้าที่เคยมีระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย ความหวาดเกรงภัยคุกคามจากมาเลเซียและอินโดนีเซียของสิงคโปร์ ตลอดจนการเผชิญหน้ากันระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซียในปัญหาซาบาห์ ตลอดจนความหวาดระแวงของอาเซียนต่อภัยคุกคามจากเวียดนามได้กลายเป็นเรื่องของอดีต แม้จะต้องยอมรับว่าปัญหาเหล่านั้นสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากเงื่อนไขภายในของแต่ละประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็คงจะปฏิเสธไม่ได้เช่นเดียวกันว่าเงื่อนไขเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ของบรรดาชาติอาเซียนทั้งหลายที่มุ่งจะสร้างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความผาสุกร่วมกัน





## ASEAN theme song

The ASEAN Theme Song encourages the peoples of ASEAN to transcend insularity of whatever kind and to go beyond the barriers of seas and mountains, languages and cultures, so that they may evolve a consciousness that will enable them to link arms towards mutually beneficial goals.

The theme song also asks the peoples of ASEAN to proudly rise on their feet before the world community as countries that are each unique in themselves but united in their ideals.

Finally, it also tells the peoples of ASEAN that "the sun has risen to the level of our eyes" or that ASEAN has already risen above the horizon and shines as an undeniable presence, giving light and warmth and life. But this is only the beginning, because ASEAN peoples now face a day full of challenges and opportunities to grow and work together with respect and understanding, to achieve peace and prosperity in the region and in the world.

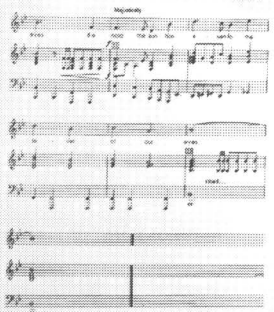
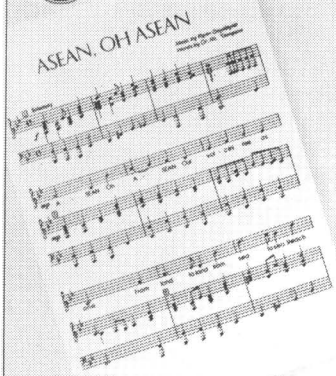
The song, selected from seven entries presented to the ASEAN Committee on Culture and Information (COCI) has been approved and adopted by the 30th meeting of the ASEAN Foreign Ministers held in Kuala Lumpur, Malaysia in July 1997.

## ASEAN, Oh ASEAN

ASEAN Oh ASEAN  
Our voices rise as one  
From land to land  
From sea to sea  
Reach out to everyone

ASEAN Oh ASEAN  
Let's link our arms and stand  
Behold the sun has risen  
to the level of our eyes  
Behold the sun has risen  
to the level of our eyes

Music by Ryan Cayabyab  
Lyrics by Nicanor G. Tiongson



เจตนารมณ์ดังกล่าวของอาเซียนพิสูจน์ให้เห็นได้จากความพยายามอย่างมุ่งมั่นที่จะสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง (ZOPFAN) และน่าจะเป็นด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้อาเซียนให้ความสำคัญแก่ปัญหาแกมพูชาเป็นพิเศษ รวมทั้งได้พยายามอย่างแข็งขันจนสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงลงในที่สุด เนื่องจากปัญหานี้ นับว่าเป็นอุปสรรคเบื้องต้นต่อความพยายามของอาเซียนที่จะนำสันติภาพมาสู่ภูมิภาคตามหลักการพื้นฐานที่อาเซียนได้บัญญัติไว้<sup>2</sup>

สำหรับด้านเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าอาเซียนได้ประสบความสำเร็จ และมีความคืบหน้าไปได้ในระดับหนึ่งในระยะแรก และในระดับที่น่าพอใจในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่อาเซียนได้จัดตั้งขึ้น อาทิ โครงการอุตสาหกรรมร่วมอาเซียน (AIP) ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี 2519 โครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมแบบเกือหนุน (AICS) ซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมิถุนายน 2524 และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIJV) ที่ถือกำเนิดขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2526 ตามลำดับ สำหรับด้านการค้า อาเซียนได้จัดทำโครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (PTA) ซึ่งในแง่หลักการแล้ว ปรากฏชัดว่ามีผลคืบหน้าเป็นที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้จากจำนวนรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งเพิ่มจากเพียงไม่กี่รายการในชั้นเริ่มแรกมาเป็นถึงกว่า 18,000 รายการ ในระยะเวลาเพียง 10 ปี ในทำนองเดียวกับมูลค่าของการลดอัตราภาษีศุลกากรก็ได้เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ จนในปัจจุบันอยู่ในอัตราสูงถึงร้อยละ 20-25 แม้ว่าจะระบบ PTA จะยังไม่มีผลเกื้อกูลต่อการเพิ่มปริมาณการค้าระหว่างอาเซียน (intra-ASEAN trade) ในปัจจุบันมากนักก็ตาม แต่ความพยายามที่จะ

<sup>2</sup> Cinnamon Dornsife, "Two Decades of ASEAN : Preparing for Summit Three," *The Asia Foundation Quarterly*, Fall 1987, P. 2.

อาศัยกลไกต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเพิ่มมูลค่าการค้าภายในอาเซียนก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป โดยเฉพาะความมุ่งมั่นในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนให้บรรลุผลโดยเร็ว

ความคืบหน้าในการกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนอีกประการหนึ่ง พิสูจน์ให้เห็นได้จากการขยายขอบเขตความร่วมมือของอาเซียนที่เดิมจำกัดอยู่เฉพาะในภาคีรัฐบาลออกไปสู่ภาคเอกชน การก่อตั้งสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN-CCI) ได้สร้างคุณประโยชน์อย่างสำคัญและเป็นประจักษ์พยานในการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้กว้างขวางออกไปในทุก ๆ ด้าน นอกจากนั้นแล้ว ความคืบหน้าในปัจจุบันก็คือการสร้างกลุ่มอนุภาคขึ้นภายใต้อาเซียน

ด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ นอกจากอาเซียนจะกลายมาเป็นพลังสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ แล้ว ในเวทีทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาเซียนก็นับว่าเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่งและมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจกับประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี 2519 และได้พัฒนาเรื่อยมา จนในปัจจุบันอาเซียนมีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวกับประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญหลายประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ เกาหลีใต้ อินเดีย สหภาพยุโรป และสหประชาชาติ โดยได้มีการเจรจากันเป็นประจำทุกปีภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจานี้ได้ทำให้อาเซียนได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในวงกว้างยิ่งขึ้น

ข้อมูลรายละเอียดที่เสนอไว้ในบทข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริง 3 ประการ คือ ประการแรก การก่อตั้งอาเซียนเมื่อปี 2510 มีมูลเหตุสำคัญมาจากปัจจัยทางการเมือง แม้ว่า เจตนารมณ์ของชาติสมาชิกที่ได้ตกลงไว้ใน

ปฏิญญากรุงเทพฯ ได้ระบุถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นที่ตั้ง ซึ่งภูมิภาคนี้เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในระยยะก่อนหน้าอาเซียนของชาติต่าง ๆ ภายในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็น SEATO, ASA หรือ MAPHILINDO ได้สนับสนุนความจริงในข้อนี้ และอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดพื้นฐานและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงระหว่างองค์การเหล่านี้กับของอาเซียนมิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แต่ความแตกต่างที่มีก็คือ แนวความคิดหลักของอาเซียนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเสริมสร้างพหุภาพแห่งชาติ(national resilience) และ “การระดมสรรพกำลังร่วมกันเพื่อเตรียมรับมือจากภัยคุกคามจากภายนอก ในขณะที่แต่ละชาติยังสามารถรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติเอาไว้ได้”<sup>3</sup> สมมุติฐานนี้ยังสามารถยืนยันได้จากถ้อยแถลงของ พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศศิลา อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย ที่ว่า “อาเซียนได้ถือกำเนิดขึ้นด้วยเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะค้าประกันและให้พลังแก่อาเซียน”<sup>4</sup>

ประการที่สอง เป็นที่เห็นได้ชัดว่าปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างอาเซียนกระชับแน่นแฟ้นขึ้น ความหวาดวิตกต่อกระแสการเมืองภายในภูมิภาคหลังปี 2518 กล่าวได้ว่าเป็นตัวเร่งความร่วมมือระหว่างอาเซียนและผลักดันให้เกิดการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ขึ้นในปี 2519 รวมทั้งการประชุมสุดยอดครั้งที่สองในปีถัดมา ซึ่งผลจากการประชุมทั้งสองครั้งได้มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกความร่วมมือของอาเซียนอย่างสำคัญ รวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้นำอาเซียนซึ่งประสงค์จะเห็นเจตนารมณ์ตามที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่มให้กลายเป็นความจริง

<sup>3</sup> David Irvine, “Making Haste Less Slowly : ASEAN from 1975,” Understanding ASEAN, (London : Basingstoke, 1983), PP. 37-69.

<sup>4</sup> The ASEAN Secretariat, 15th Anniversary of the Association of Southeast Asian Nations, (Jakarta : The ASEAN Secretariat, 1982), p. 2.

ความตื่นตัวของอาเซียนอีกครั้งที่เป็นตัวผลักดันความร่วมมือของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมืองก็คือ กรณีปัญหาแกมพูชา ซึ่งนอกจากภาคีสมาชิกจะมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนเองและของภูมิภาคโดยส่วนรวมแล้ว อาเซียนยังมองว่าภัยคุกคามดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความพยายามของคนในการที่จะสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) นอกจากนี้ ประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคงก็ยังเป็นเรื่องที่อาเซียนให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องเสมอมา เห็นได้จากความริเริ่มเกี่ยวกับการประชุมด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ขึ้นภายหลังปัญหาแกมพูชาสิ้นสุดลง เป็นต้น

ส่วนในประการที่สามนั้น ข้อมูลที่ได้เสนอไว้ในตอนต้นชี้ให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และจะให้พลังที่ได้จากการผนึกกำลังระหว่างภาคีสมาชิกให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้นเป็นเจตนารมณ์ขั้นพื้นฐานที่แท้จริงและเป็นแนวคิดที่ผู้นำอาเซียนยึดมั่นมาโดยตลอด แต่สาเหตุที่การเติบโตของความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า นั้น ก็เพราะในช่วงแรกของการก่อตั้ง อาเซียนได้ทุ่มเทเวลาส่วนใหญ่ไปให้กับการขจัดความหวาดระแวงและข้อพิพาทที่มีต่อกันให้หมดสิ้นไปเป็นเบื้องแรก ดังจะสังเกตได้ว่า ภายหลังจากที่ความไว้วางใจซึ่งกันและกันได้เกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ก็เริ่มติดตามมา แม้ว่าจะจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า แต่ก็คืบหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ในแง่มุมทางทฤษฎี พัฒนาการของอาเซียนในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา พอจะสรุปได้ว่า อาเซียนได้ผ่านกระบวนการของการรวมตัว (integrative process) จนถึงขั้นที่เกือบจะเรียกได้ว่ามีลักษณะของการเป็น “ประชาคมแห่งความมั่นคงร่วมกัน” (Security Community) ตามที่ Karl Deutsch อธิบายไว้



แม้จะมีรูปแบบที่ไม่สมบูรณ์นักก็ตาม<sup>5</sup> กล่าวคือ ในปัจจุบันอาเซียนทุกชาติได้สร้างสำนึกของความเป็นประชาคม (sense of community) ร่วมกันขึ้น รวมทั้งมีแบบแผนการปฏิบัติขององค์กรที่มั่นคงและคาดการณ์ได้ (institutionalization) ดังจะเห็นได้จากการมีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว มีแบบธรรมเนียมในทางปฏิบัติที่เป็นไปอย่างชัดเจน และอื่น ๆ และหากจะจัดตามการจำแนกของ Deutsch แล้ว การรวมตัวอย่างหลวม ๆ (Pluralistic Security Community) ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างของอาเซียนที่ไม่มีลักษณะเป็นทางการ (loosely-structure)<sup>6</sup> โดยแต่ละชาติยังคงรักษาเอกลักษณ์ของตนเอาไว้ และองค์กรกลางของอาเซียนก็มิได้มีอำนาจเหนือชาติ (Supra-national power) ในขณะเดียวกันที่ความร่วมมือในหลาย ๆ ด้านเกิดขึ้น

อนึ่ง ประสพการณ์ของอาเซียนได้สนับสนุนข้อสมมุติฐานตามทฤษฎีที่ *Ernst B. Haas* ได้อธิบายไว้<sup>7</sup> เกี่ยวกับการแพร่กระจายสาขาความร่วมมือ (spillover effect) ระหว่างกันออกไป แต่ในขณะที่ Haas เชื่อว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะมีผลกระทบตุนให้เกิดความเป็นปึกแผ่นทางการเมือง ประสพการณ์ของอาเซียนได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการย้อนกลับ กล่าวคือ ความร่วมมือในภาคการเมืองได้ก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันในระหว่างชาติสมาชิก และได้ส่งผลต่อการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สำหรับความร่วมมือเฉพาะในภาคเศรษฐกิจเองนั้นก็อาจจะเห็นได้ว่า ขณะที่เสถียรภาพของความร่วมมือทางการเมืองภายในอาเซียนได้เกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

<sup>5</sup> Karl W. Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Area*, (Princeton : Princeton University Press, 1975), p. 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 46-58.

<sup>7</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, (California : Stanford University Press, 1958).

ก็ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากจะมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลแล้ว ก็ได้มีการขยายความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล และระหว่างภาคเอกชน-เอกชนของอาเซียนเกิดขึ้นด้วย ทางด้านกิจกรรมเศรษฐกิจก็ได้มีการขยายความร่วมมือด้านต่าง ๆ ออกไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือ นอกเหนือจากด้านการค้าและการอุตสาหกรรมแล้ว อาเซียนยังได้ริเริ่มให้มีความร่วมมือในด้านกิจการธนาคาร การโทรคมนาคม และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ให้เห็นว่าความร่วมมือทางการเมืองเป็นพลังผลักดันให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างชาติอาเซียนให้ใกล้ชิดและรุดหน้าต่อไปได้ ทั้งนี้ ข้อแตกต่างระหว่างประสบการณ์ของอาเซียนและข้อสรุปของ Haas อาจเป็นผลมาจากการที่เงื่อนไขของอาเซียนมีความแตกต่างจากกรณีศึกษาที่ Haas ได้กระทำไว้ กล่าวคือ ในขณะที่อาเซียนถือกำเนิดขึ้นนั้น ท่าทีที่เป็นศัตรูและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือของอาเซียน แต่เมื่อเงื่อนไขต่าง ๆ เปลี่ยนไป อาเซียนจึงได้หันมากระชับความร่วมมือทางการเมืองด้วยวัตถุประสงค์ที่จะขจัดอุปสรรคและฟื้นฟูความไว้วางใจต่อกันขึ้น และจะสังเกตได้ว่า เมื่อแต่ละฝ่ายมีความมั่นใจและเชื่อถือซึ่งกันและกันแล้ว ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจึงค่อย ๆ มีผลติดตามมาเป็นลำดับ

จากสภาพการณ์และเงื่อนไขระหว่างประเทศในปัจจุบันมีแนวโน้มที่พอจะเชื่อได้ว่า ในอีกไม่ช้าความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนคงจะมีผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกเหนือจากความร่วมมือทางการเมืองที่มีความเป็นปึกแผ่นและเกือบจะสมบูรณ์แล้ว และเป็นที่เชื่อได้ว่า อาเซียนคงจะมีความสามารถที่จะผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้รุดหน้าต่อไป โดยอาศัยศักยภาพที่แต่ละชาติมี ตามเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาอาเซียนให้ก้าวรุดหน้าไปตามแนวทางและแบบฉบับที่เป็นเอกลักษณ์ของอาเซียนโดยเฉพาะ



# บรรณานุกรม

## หนังสือ

กมล ทองธรรมชาติ. เอเชีย : ความรู้ทั่วไป. กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2525.

จุลชีพ ชินวรรณ. ชนวนสงครามไทย จีน อินโดจีน. กรุงเทพมหานคร : ดอกหญ้า, 2529.

ปราณี สายพิรุณ. “อาเซียนภายหลังสงครามอินโดจีน.” จุลสารชุดเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน, ลำดับที่ 43.

\_\_\_\_\_ . “อาเซียน : อุปสรรคความร่วมมือด้านความมั่นคง,” เอเชีย, กรุงเทพฯ : พีทีกรุ๊ป, 2527.

วินิตา สุกรเสพย์ (บก.). อาเซียนในการเมืองโลก. กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

\_\_\_\_\_ . อาเซียนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527.

วรภัทร โดธนะเกษม (บก.). อาเซียน. กรุงเทพฯ : เจริญธรรม, 2520.

## บทความ

เดช บุญนาค. “ประเทศไทยและอาเซียน.” สราญรมย์ 33 (กุมภาพันธ์ 2526) : 242-251.

ธีระนุชเปี่ยม. “อาเซียน: แนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือส่วนภูมิภาค.” เอเชียปริทัศน์ 3 (เมษายน 2525) : 11-26.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. “ประชาคมยุโรป : กรณีศึกษาสำหรับอาเซียน.” รัฐศาสตร์สาร 9 (กันยายน-ธันวาคม 2526) : 63-92.

สุเทพ อัดถาวร. “อาเซียนกับความเป็นกลาง.” รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (มกราคม 2515) : 27-40.

## เอกสารอื่น ๆ

- โคริน เฟื่องเกษม. “ทฤษฎีการรวมกลุ่มประเทศ.” เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารโรเนียว)
- รณรงค์ นพคุณ. “คำบรรยายเรื่องสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย, 2525-2526. (เอกสารอัดสำเนา)
- สิทธิ เสวตศิลา. พลอากาศเอก “ประสบการณ์ในอดีตและแนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน.” เอกสารประกอบคำบรรยายแก่นักเรียนนายร้อยชั้นปีที่ 5 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ 2538. (เอกสารอัดสำเนา)
- สีดา สอนศรี. “แนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มประเทศและภูมิภาคนิยม.” ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรัชย์ ศิริไกร. “ทฤษฎีการรวมกลุ่มประเทศ.” เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารโรเนียว)

## Book

- ASEAN-CCI Handbook 1982. Bangkok : The Investor Publications Co. Ltd., 1982.
- Association of Southeast Asian Nations. 10 Years ASEAN. Jakarta : Sagittarius Offset, 1977.
- Balassa, Bela. The Theory of Economic Integration. Homewood : R.D. Irwin Co., 1961.
- Brian Waun. The Economies of the ASEAN Countries : Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. Hong Kong : The Macmillan Press, 1982.
- Broinowski, Alison. ed. Understanding ASEAN. New York : St. Martin Press, 1982.
- Crawford, John Sir ed. Pacific Economic Co-operation : Suggestions for Action. Singapore : Heineman Educational Books, 1981.

- Dahm, Bernard and Werner Draguhn, eds. **Politics, Society and Economy in the ASEAN States.** Weisbaden : Otto Harrassowitz, 1975.
- Deutsch, Karl W. **Nationalism and Social Communications.** Massachusetts : MIT Press and Wiley, 1953.
- . **Political Community and the North Atlantic Area.** Princeton : Princeton University Press, 1957.
- . **The Analysis of International Relations.** New Jersey : Princeton Hall, Englewood Cliffs, 1968.
- . **The Nerves of Government.** New York : The Free Press, 1964.
- Elliot, David W.P. **The Third Indochina Conflict.** Colorado : Westview, 1981.
- Etzioni, Amitai. **Political Unification : A Comparative Study of Leaders and Forces.** New York : Rinehart and Winston, 1965.
- Field, Werner J. **International Relations : A Transitional Approach.** California : Alfred Publishing Co., 1979.
- Fifield, Russell H. **National and Regional Interests in ASEAN : Competition and Cooperation in International Politics.** Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1979.
- Frankel, Joseph **Contemporary International Theory and the Behavior of State.** London : Oxford University Press, 1973.
- Gordon, Bernard K. **The Dimensions of Conflict in Southeast Asia.** New York : Prentice Hall, 1966.
- Haas, Ernst B. **The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces : 1950-1957.** California : Stanford University Press, 1958.
- . **Beyond the Nation-States and International Organization.** California : Stanford University Press, 1964.
- Handerson, William ed. **Southeast Asia : Problems of U.S. Policy.** Cambridge, Mass : MIT Press, 1963.
- Holsti K.J. **Changes in International System.** Colorado : Westview Press, 1980.

- Indorf, Hans H. **Impediments to Regionalism in Southeast Asia : Bilateral Constraints Among ASEAN Member States.** Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1984.
- Indorf, Hans H. **ASEAN : Problems and Prospects.** Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, Occasional Paper no. 38, December, 1975.
- Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. **The Kampuchean Problem in Thai Perspective.** Bangkok : Chaophya Press, 1985.
- Jacob, Philip E. and James V. Toscano eds. **The Integration of Political Communities.** Philadelphia : J.B. Lippincott Company, 1964.
- John Wong. **ASEAN Economies in Perspective : A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand.** Hong Kong : The Macmillan Press, 1979.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. **Power and Interdependence : World Politics in Transition.** Boston : Little Brown, 1977.
- Lau Teik Soon. **New Directions in the International Relations of Southeast Asia.** Singapore : Singapore University Press, 1973.
- Leifer, Michael **Dilemmas of Statehood in Southeast Asia.** Vancouver : University of British Columbia Press, 1972.
- Lindberg, Leon N. **Regional Integration : Theory and Research.** Cambridge : Harvard University Press, 1971.
- MacAlister, John T. Jr. ed. **Southeast Asia : The Politics of National Integration.** New York : Random House, 1973.
- Martin, Linda G. ed. **The ASEAN Success Story : Social, Economic and Political Dimensions.** Honolulu : East-West Center, 1987.
- Ministry of Foreign Affairs. **ASEAN Documents.** Bangkok, Thailand, 1983.
- Mitrany, David. **A Working Peace System.** New York : Royal Institute of International Affairs, 1946.
- \_\_\_\_\_. **The Functional Theory of Politics.** New York : St. Martin's Press, 1976.

- Mohamed Ariff et. al., ed. **ASEAN Cooperation in Industrial Projects**. Kuala Lumpur : The Malaysian Economic Association and The Institute of Southeast Asian Studies, 1977.
- Niksch, Larry A. **The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) : An Emerging Challenging in U.S. Policy Towards Asia**. U.S. Congressional Research Service Report, no. 78-197 F, November 1978.
- Noordin Sopeie and others eds. **ASEAN at the Crossroad : Obstacles, Options and Opportunities in Economic Co-operation**. Kuala Lumpur : Institute of Strategic and International Studies (ISIS), 1987.
- Nuechterlein, Donald D. **Thailand and the Struggle for Southeast Asia**. Cornell University Press, 1965.
- Nye, Joseph S. ed. **International Regionalism**. Boston : Little & Brown, 1968.
- Osborn, George K. **Balances of Power in Southeast Asia, 1978**. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, Occasional Paper No. 53.
- Sarasin Viraphol and Werner Pfening eds. **ASEAN-UN Cooperation in Preventive Diplomacy**. Bangkok : Ministry of Foreign Affairs, 1995.
- Scalapino, Robert A. and Jusuf Wanandi eds. **Economic, Political and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s**. Berkeley : Institute of East Asian Studies, University of California, 1982.
- Sheldon, Simon W. **The ASEAN States and Regional Security**. Hoover International Studies, Stanford University, California 1982.
- Solidum, Estrella D. **Towards A Southeast Asian Community**. Quezon City : University of Philippines Press, 1974
- Solomon R. ed. **Asian Security in the 1980's**. Santa Monica : Rand Corporation, 1979.
- Somsakdi Xuto. **Regional Cooperation in Southeast Asia**. Institute of Asian Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 1973.
- Sudershan Chawla and D.R. Sardisai eds. **Changing Patterns of Security and Stability in Asia**. New York : Praeger, 1980.

- Tilman, Robert O. ed. **Man, State and Society in Southeast Asia**. New York : Praeger, 1971.
- . **Southeast Asia and the Enemy Beyond**. London : Westview, 1987.
- Zacher, Mark and R.S. Milen eds. **Conflict and Stability in Southeast Asia**. New York : Anchor Books, 1974.

## Articles

- Arndt, H.W. and Garnaut R. "ASEAN and the Industrialization of East Asia," **Journal of Common Market Studies** XVII, 3, (March, 1979).
- . "ASEAN Industrial Projects." **Asia Pacific Community** 2 (Fall 1978)
- Boncan, Raul A. "ASEAN, the Natural Community," **Asia Pacific Community** 2 (Fall 1978).
- Buszynski, Leszek. "A Changing Regional Role," **Asian Survey** XXVII, 7 (July 1987).
- Chee-Meow Seah. "Major Powers and the Search for a new Equilibrium in Southeast Asia," **Asia Pacific Community** 7 (Winter 1980).
- Coception, Jose Jr. "A Long Term View of the ASEAN Automotive Industry," **ASEAN Newsletter** December, 1981.
- Crone, Donald K. "Management of International Dependence : The Case of ASEAN," **Contemporary Southeast Asia** 5, 2 (June 1983).
- Drummond, Stuart. "Fifteen Years of ASEAN," **Journal of Common Market Studies** XX, 4 (June 1982).
- Fifield, Russell H. "ASEAN : Image and Reality," **Asian Survey** 4, 12 (December 1975).
- . "The Origins and Evolution of ASEAN," **World Review** Canberra : University of Queensland Press, August, 1980.
- Funston, John. "The Third Indochina War and Southeast Asia," **Contemporary Southeast Asia** 1, 3 (December 1979).

- Haas, Ernst B. "The Study of Regional Integration : Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing," **Regional Politics and World Order**, San Francisco : W.H. Freeman and Co., 1973.
- Indorf, Hans H. "ASEAN and Theory of Regionalism : A Conceptual Note," **Asian Review** 3, 2 (April 1982).
- . "Some Speculations on a Second Blueprint," **Contemporary Southeast Asia** 3, 2 (September 1981).
- Jprgemsem-Dahl. "ASEAN 1967-1976 : Development of Stagnation," **Pacific Community** 7, 4 (July 1976).
- Jusuf Wanandi. "ZOPFAN and the Kampuchean Conflict," **The Indonesian Quarterly** 13, 2 (1985).
- Lau Teik Soon. "ASEAN and Cambodian Problem," **Asian Survey** 22, 6 (1982).
- . "ASEAN, North Vietnam and the Communist Challenge," **Southeast Asian Affairs** 1976, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1976.
- Lim Chong Yah. "A Dissenting View of ASEAN Industrial Projects," **ASEAN Business Quarterly** Third Quarter, 1978.
- Lindberg, Leon and Stuart Stringold. "Regional Integration : Theory and Research," **International Organization** 24, 4 (Autumn 1970).
- Mahbubani Kishore. "The Kampuchean Problem : A Southeast Asian Perception," **Foreign Affairs** 2 (Winter 1983/1984).
- Majorie L. Suriyamongkol. "ASEAN's Recent Experience with Economic Modes of Cooperation-Integration," **Thai Journal of Development Administration** 24, 2 (April 1984).
- Mochtar Kusuma-Atmadja. "Peace, Stability, and Prosperity in Southeast-Asia : An Indonesian View," **Japan Review of International Affairs** 1, 1 (Spring/Summer 1987).
- Puchala, Donald J. "Of Blind man, Elephants and International Integration," **Journal of Common Market Study** 10, 3 (March 1972).

- Seiji Naya and Hiemenz U. "Changing Trade Patterns and Policy Issues : The Prospects for ASEAN and the Asian NICs," *ASEAN Economic Bulletin* 2, 2 (November 1985).
- Seiji Naya. "Japan's Role in ASEAN Economic Development," *Asia Pacific Community* 1 (Summer 1978).
- Shee Poon Kim. "A Decade of ASEAN," *Asian Survey* 17, 8 (August 1977).
- Sinnathamby Rajaratnam. "New Cold War in the Pacific," *Asia Pacific Community* 3 (Winter 1978).
- Stifel, Lawrence D. "ASEAN Cooperation and Economic Growth in Southeast Asia," *Asia Pacific Community* Spring/Summer, 1979.
- Van der Kroef, Justus M. "Patterns of Political Opposition in Southeast Asia," *Pacific Affairs* 51, 4 (Winter 1978-1979).
- . "ASEAN Security and Development : Some Paradoxes and Symbols," *Asian Affairs* IX, 2 (1978).
- Vinita Sukrasep. "ASEAN and Thailand's Security : A Study of ASEAN's Effort to Solve Kampuchean Problem," *Asian Review* 3, 2 (1982).

## **Other Materials**

- Asadakorn Eksangsri. "Foreign Policy-Making in Thailand : ASEAN Policy, 1967-1972." Dissertation for the Phd. in Political Science, The Graduate School of the State University of New York at Bermingham, 1980.
- Jusuf Wanandi. "Dimension of Southeast Asian Security," Document on the Conference on New Foundations for Asian and Pacific Security, December, 1979.
- Sarasin Viraphol. "The ASEAN : Problems and Prospects in a Changing World," Document on a conference on the same topic, Chulalongkorn University, Bangkok, December, 1975.



Sarasin Viraphol. "ASEAN and Cooperation in the Field of Security," Document on the Conference on ASEAN : A Growth Centre - An Integration Model - A Pulse Generating Force for South - South Cooperation?, 6-7 December 1982.

**Whither ASEAN : Future Political Economic and Security Challenges.** (Unpublished Paper), Ottawa, October, 1986.

## โครงการหนังสือ

ชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

Publication Series : “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

- |                |                  |   |
|----------------|------------------|---|
| 1. พิษณุ       | สุวรรณะชฎ        | สามทศวรรษอาเซียน  |
| Pisanu         | Suvanajata       | <i>ASEAN in Three Decades</i>   |
| 2. เวณิกา      | บุญมากลี         | พม่า : นโยบายต่างประเทศสมัย<br>พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ                          |
| Venika         | Boonma-klee      | <i>Burma : Foreign Policy under the<br/>Chatichai Choonhavan’s Government</i> |
| 3. สมโชค       | สวัสดิ์ดิรักษ์   | ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า-กะเหรี่ยง   |
| Somchoke       | Sawasdiruk       | <i>Thai-Burmese-Karen Relations</i>   |
| 4. นคร         | พันธุ์ณรงค์      | ปัญหาชายแดนไทย-พม่า   |
| Nakorn         | Punnarong        | <i>Problems on Thai-Burmese Border</i>  |
| 5. เชิดเกียรติ | อรรถากร          | ขบวนการคอมมิวนิสต์เวียดนาม  |
| Cherdkiat      | Atthakor         | <i>Communist Movements in Vietnam</i>   |
| 6. นกดล        | ชาติประเสริฐ     | เจ้านโรดม สีหนุกับนโยบายความเป็นกลาง<br>ของกัมพูชา                            |
| Nophadol       | Chartprasert     | <i>Norodom Sihanouk and Cambodian<br/>Non-alignment Policy</i>                |
| 7. ทวีเกียรติ  | เจนประจักษ์      | ข้อพิพาทเขตแดนไทย-ลาว   |
| Twekiat        | Janprajak        | <i>Thai-Lao Boundary Disputes</i>   |
| 8. กรรณิการ์   | จุฑามาศ สุมาลี   | ยะวา-ชวาในบางกอก  |
| Kannikar       | Chuthamas Sumali | <i>The Javanese in Bangkok</i>  |
| 9. พุสดี       | จันทวิมล         | เวียดนามในเมืองไทย  |
| Pussadee       | Chandavimol      | <i>The Vietnamese in Thailand</i>   |

- |     |                        |                                     |   |
|-----|------------------------|-------------------------------------|---|
| 10. | สุภรณ์<br>Suporn       | โอเจริญ<br>Ocharoen                 | มอญในเมืองไทย<br><i>The Mons in Thailand</i>  |
| 11. | ชนิดา<br>Chanida       | ตั้งถาวรสิริกุล<br>Tangtavonsirikun | สัญลักษณ์ผ้าลาวเวียงจันทน์<br><i>Symbolism of Lao Textiles</i>  |
| 12. | ฉัชชา<br>Nat-cha       | เลาหศิรินาถ<br>Laohasirinadh        | สิบสองพันนา : รัฐจารีต<br><i>Sipsongpanna : The Traditional State</i>   |
| 13. | ชวลีย์<br>Chawalee     | ณ ถलग<br>Na Thalang                 | ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<br><i>Siamese Vassal States under King Rama V</i>                |
| 14. | บังอร<br>Bung-on       | ปิยะพันธ์<br>Piyabhan               | ลาวในกรุงรัตนโกสินทร์<br><i>The Lao in Early Bangkok</i>  |
| 15. | กิตติมา<br>Kittima     | จันทร์ตรี<br>Chantri                | ช่องแคบมะละกา-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย<br><i>The Malacca Straits-Malaysia-Indonesia</i>   |
| 16. | พัชรินทร์<br>Patcharin | สวนจิตะปัญญา<br>Suantidapanya       | มาเลเซีย : เอกภาพกับการศึกษา<br><i>Malaysia : Unity and Education</i>   |
| 17. | ศิริพร<br>Siriporn     | สมัครสมโสร<br>Smaksmosorn           | บรูไน : อาณานิคมของอังกฤษ<br><i>Brunei : The British Colonization</i>   |
| 18. | กัญญรัตน์<br>Kanyarat  | เวชศาสตร์<br>Vechasat               | ศรีธนนชัยในอุษาคเนย์<br><i>Srithanonchai in Southeast Asia</i>  |
| 19. | อรอนงค์<br>Ornanong    | น้อยวงศ์<br>Noiwong                 | กัมพูชา : นโยบายต่างประเทศสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์<br><i>Cambodia : Foreign Policy under the Prem Tinsulanond's Government</i> |
| 20. | กรรณิการ์<br>Kannikar  | สาทรปรุง<br>Sartraproong            | ราชอิรราช สามก๊ก และไซอัน : โลกทัศน์ชนชั้นนำไทย<br><i>Rajadhiraja Samkok and Saihan : World Views of the Thai Elites</i>        |

โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

Publication Series “Thailand’s Neighbors in Southeast Asia”

# เจ้านโรดม สีหนุ

## กับนโยบายความเป็นกลางของกัมพูชา

Norodom Sihanouk and Cambodian Non-alignment Policy

นพดลชาติประเสริฐ

Nophadol Chartprasert



บรรณาธิการ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ - กาญจณี ละอองศรี

Editors : Charnvit Kasetsiri - Kanchanee La-onsri



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
THE THAILAND RESEARCH FUND



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์  
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

โลกทรรศน์

# วิถีไทย

## การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

เปิดมิติใหม่ของการท่องเที่ยว

ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

คานา ดร.ธงชัย วินิจจะกุล



หอสมุดแห่งชาติ

# สามทศวรรษอาเซียน

สำหรับหนังสือของ พิชญ สุวรรณะชญ **สามทศวรรษอาเซียน** เล่มนี้ นำเสนอเรื่องราวของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่รู้จักกันว่า อาเซียน นับตั้งแต่ก่อตั้งเมื่อ 8 สิงหาคม 2510/1967 และมีพัฒนาการมาจนครบรอบ 3 ทศวรรษ โดยได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของอาเซียนทั้งในแง่การขยายจำนวนสมาชิก การพัฒนาด้านโครงสร้างกลไกการบริหาร ตลอดจนพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้

หนังสือเล่มนี้ยังได้ประเมินผลความสำเร็จและความล้มเหลวของอาเซียนทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในทางการเมือง เช่น การจัดตั้งกลไกการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF) ในด้านเศรษฐกิจ เช่น ความพยายามในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นงานประมวลข้อมูล ประเด็นศึกษา และการใช้กรอบทฤษฎีการบูรณาการระหว่างประเทศ (Integration Theory) เป็นมุมมองที่น่าสนใจอย่างมากเล่มหนึ่ง

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

กาญจณี ละอองศรี

บรรณาธิการโครงการหนังสือชุด

“ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

SOUTHEAST ASIA



อุษาคเนย์

ISBN 974-89549-2-7

สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ