

DOI: 10.14456/jem.2018.14

บทความวิชาการ / Viewpoint

07

แนวคิดภูมิภาคนิยมกับนโยบายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทางสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา กลุ่มประชาคมอาเซียน REGIONALISM AND POLICY OF NON-TRADITIONAL SECURITY IN ENVIRONMENT: CASE OF ASEAN COMMUNITY

ภัณณิน สุนะเศรษฐกุล^{a,✉} กนกรัตน์ ยศไทร^b และเมธินี ภูวกิศ^c

^aวิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^bคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

^cเพศภาวะและการพัฒนาศึกษา สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

Pannin Sumanasrethakul^{a,✉} Kanokrat Yossakrai^b and Methinee Phoovatis^c

^aSchool of Global Studies, Thammasat University

^bFaculty of Management Science, Chandrakasem Rajabhat University

^cGender and Development Studies, Asian Institute of Technology

✉ Pannin@sgs.tu.ac.th

งานวิจัยนี้ได้รับสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี พ.ศ. 2559 สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

ความร่วมมือเชิงนโยบายของภูมิภาคอาเซียนเพื่อไปสู่ภูมิภาคที่มีเอกภาพผ่านแนวคิดภูมิภาคนิยมของอาเซียนนั้นเมื่อพิจารณาผ่านนโยบายภูมิภาคนิยมกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า ประเด็นดังกล่าวมีความเหลื่อมล้ำและไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มรูปแบบในการกำหนดและดำเนินนโยบายของสมาชิกอาเซียน โดยส่วนหนึ่งอาจเกิดจากพื้นฐานของความเหมือนและความต่างทางภูมิสังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตลอดจนการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างกันในประเทศด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แนวทางภูมิภาคนิยมมีความแตกต่างทางด้านกรไม่แทรกแซงกิจกรรมทางการเมืองระหว่างกันซึ่งเป็นผลดีในการช่วยลดความตึงเครียดทางการเมือง อย่างไรก็ตามอาจก่อให้เกิดความล่าช้าของกลไกความร่วมมือต่อประเด็นที่ละเอียดอ่อนอย่างประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ ข้อเสนอแนะส่วนหนึ่งจากงานวิจัยนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับนโยบายภูมิภาคนิยมต่อประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกเพื่อนำไปสู่จุดหมายเดียวกัน และสอดคล้องกับเป้าหมายหลักร่วมกันตามแนวทางประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

คำสำคัญ : ประชาคมอาเซียน ความมั่นคงรูปแบบใหม่ สิ่งแวดล้อม ภูมิภาคนิยม ผลประโยชน์ส่วนภูมิภาค

Abstract

ASEAN regional policy cooperation aims to establish regional cohesive towards ASEAN regionalism concept. When regionalism concept and non-traditional security of environment issues were introduced, the study found that those issues had widespread disparities and unable fully implemented. This might happen due to the similarities and the differences of geopolitics, history, culture, politics and creating ASEAN cooperation mechanism in terms of environmental promotion. Although the regional promotion approach is different from other regional communities in terms of non-interference especially in the political affairs. This may help to reduce regional tensions among ASEAN community. However, it may lead to some delays on the regional cooperation for addressing the sensitive agenda like the non-traditional security issue. In sum, one of recommendation on promoting regional collaboration on the non-traditional security especially an environment in ASEAN can be through the learning process among member states in order to accomplish the same regional common goal as mutually agreed in the ASEAN Political-Security Community Blueprint.

Keywords : ASEAN community, Non-traditional security, Environment, Regionalism, Regional Interest

บทนำ

ภูมิภาคนิยม (regionalism) คือการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (formal regional organization) โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาล หรือสถาบันที่สามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่างๆ ได้อย่างชัดเจน โดยความยินยอมและความสมัครใจของแต่ละประเทศสมาชิกผ่านการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ การเจรจาหรืออย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ โดยมีจุดหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์หรือข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย ตลอดจนเกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งอาจหมายรวมถึงการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อจัดระบบในเชิงสถาบัน และการสร้างข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้แต่ละประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต่อกัน (Pimongjinda, 2009) ดังนั้นการบูรณาการความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้จึงเกิดขึ้นโดยภาครัฐบาลเป็นผู้เริ่มต้น จากนั้นจึงกำหนดแนวทางและส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือประชาชนดำเนินการตามหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะความร่วมมือแบบบนลงล่าง (top-down approach)

สำหรับแนวคิดภูมิภาคนิยมได้รับความสนใจหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด สืบเนื่องจากการเติบโตของความร่วมมือระดับภูมิภาคในแถบยุโรปตะวันตก จึงทำให้องค์กรระดับภูมิภาคได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493-2512) หรือ ภูมิภาคนิยมแบบเก่า (old regionalism) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือที่อาศัยฐานเรื่องภูมิรัฐศาสตร์และระบบแนวคิดของสงครามเย็นเป็นพื้นฐาน และมุ่งเน้นด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นหลัก จึงเป็นช่วงเวลาการต่อสู้ของสองขั้วแนวคิดทางการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน แนวคิดภูมิภาคนิยมถูกลดความสำคัญลงไปในช่วงทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ. 2513-2522) สืบเนื่องจากเหตุผลสองประการ 1) การดำเนินภารกิจขององค์กรระดับภูมิภาคในทวีปต่างๆ ไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่คาดหวังไว้ และ 2) กระบวนการความร่วมมือของประเทศในยุโรปดำเนินไปอย่างแข็งข้อจากผลของแนวคิดชาตินิยม (nationalism) ซึ่งมองว่าความก้าวหน้าของการบูรณาการความร่วมมือระดับภูมิภาคเป็นการลดอำนาจอธิปไตยของรัฐบาล (Rungthipanon, 2014)

มุมมองความมั่นคงรูปแบบเดิม (traditional security) หรือ ภัยคุกคามทางทหาร (military threat) ได้ลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างไปสู่ “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” (Non-Traditional Security : NTS) หรือ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (non-traditional threat) ซึ่งกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขยายวงกว้างไปทั่วโลก (Chan-o-cha, 2007) ตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมุ่งเน้นให้เป็นภูมิภาคที่มีเสถียรภาพ ความมั่นคง และสันติภาพ เพื่อเป็นพื้นฐานในการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคได้ โดยมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศต่อไปได้ ซึ่งหนึ่งในสามเป้าหมายหลักภายใต้แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนที่ระบุถึงประเด็นด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ดังนี้ “ประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ” (Ministry of Foreign Affairs, 2010) นอกจากนี้การสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงที่มีความเป็นเอกภาพ สันติสุข แข็งแกร่ง การยึดหลักการความมั่นคงที่ครอบคลุมมากกว่าความมั่นคงในรูปแบบเดิม โดยคำนึงถึงความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เป็นปัจจัยอันสำคัญต่อการสร้างความแข็งแกร่งในระดับชาติและภูมิภาค อาทิ มิติทางสิ่งแวดล้อมต่อการพัฒนาต่างๆ สำหรับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ในพิมพ์เขียวของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC blueprint) ประกอบด้วยรูปแบบของภัยจากการก่อการร้าย เช่น การลักลอบขนอาวุธ การลักลอบค้ายาเสพติด การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ การเกิดภัยพิบัติภัยธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ถูกระบุในเป้าหมายของประชาคมการเมืองและความ

มั่นคงอาเซียนภายใต้หัวข้อ “ภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ” ในหัวข้อย่อยที่ 4 ผ่านการสร้างความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Ministry of Foreign Affairs, 2010)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาคอาเซียนจะพบว่า ประเทศในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่จะประสบภัยทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ประเทศอินโดนีเซีย จะเผชิญกับปัญหาด้านการทำลายป่า หมอกควันจากไฟไหม้ป่า และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการตัดไม้ทำลายป่า การปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน เช่นเดียวกับประเทศเมียนมาที่ต้องประสบกับปัญหาด้านคล้ายคลึงกับของประเทศไทย ขณะที่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) กลับพบปัญหาด้านการทำลายป่า การถางป่าเพื่อการทำไร่เลื่อนลอย รวมถึงเรื่องการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Rachawong, 2018) เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคอาเซียนสามารถส่งผลกระทบต่อระหว่างประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและมีสภาพภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลทางสถิติของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รายงานว่าประเทศไทยประสบภาวะภัยแล้งในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2555 (Department of Environment Quality Promotion, n.d.) โดยมีสาเหตุหลักมาจากสภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนและปัญหาการจัดการน้ำ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างแรงกดดันอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ น้ำและทรัพยากรทางทะเล ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรทางธรรมชาติเหล่านั้น

จากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมข้างต้น จะเห็นว่าความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนนั้นเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความปลอดภัยของปัจเจกบุคคลและสังคม โดยจะเป็นผลดีหากรัฐบาลแต่ละประเทศซึ่งมีหน้าที่ในการให้หลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตของปัจเจกบุคคลเหล่านั้น และการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยกลับมามุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยที่ยังขาดโอกาสทางสังคมแต่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการมองข้ามการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวของประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มมากด้วยเช่นกัน โดยสะท้อนให้เห็นจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมเราทุกวันนี้

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมนั้นที่ดำเนินการจากมุมมองของภาครัฐบาลเพียงอย่างเดียว น่าจะมีการให้ความสำคัญจากมุมมองและการลำดับความสำคัญของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมร่วมด้วยเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกมิติอย่างแท้จริง ปัญหาของงานวิจัยในครั้งนี้ ต้องการศึกษานโยบายและการดำเนินงานของแนวทางความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบประชาคมภูมิภาคอาเซียนว่าเป็นไปตามแนวทางที่ให้ความสำคัญในรูปแบบภูมิภาคนิยม หรือยังคงดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งที่แนวทางดังกล่าวได้ถูกบรรจุไว้อย่างชัดเจนในแนวนโยบายระดับภูมิภาค จึงได้ดำเนินการศึกษาจากแนวนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนสภาพการณ์ประเด็นปัญหาและการดำเนินงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติและภูมิภาค

วิธีดำเนินการวิจัย

บททวนวรรณกรรม

1. แนวคิดภูมิภาคนิยมในประชาคมอาเซียน

ภูมิภาคนิยมในประชาคมอาเซียนมีลักษณะการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็นหรือลักษณะภูมิภาคนิยมแบบเก่า (old regionalism) อย่างไรก็ตามผลจากการเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลกทำให้อาเซียนได้พัฒนารูปแบบองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะภูมิภาคนิยมแบบใหม่ (new regionalism) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2525-2532) เป็นต้นมา ตั้งแต่เดิมนั้น อาเซียนได้รวมกลุ่มกันจากเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นหลักเพื่อการเพิ่มอำนาจการต่อรอง และป้องกันภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจที่เข้ามาแทรกแซงภายในภูมิภาค รวมถึงการต่อต้านของอุดมการณ์ระบอบคอมมิวนิสต์ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งเรื่องดินแดนของประเทศเพื่อนบ้าน และการอ้างความสันติของภูมิภาคอาเซียนต่อไป การเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกเป็นอีกหนึ่งปัจจัยผลักดันให้อาเซียนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกลไกความร่วมมือ อีกทั้งการพัฒนาความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและองค์กรต่างๆ ภายนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง อาเซียนยังเป็นกลุ่มประเทศความร่วมมือที่พิจารณาการเข้าร่วมของสมาชิกในประเด็นด้านภูมิศาสตร์หรือมีที่ตั้งเดียวกันและไม่นำประเด็นเรื่องค่านิยมและวิธีการปฏิบัติจากภายนอกภูมิภาคมาเป็นบรรทัดฐานในความร่วมมือภายในกลุ่ม โดยภายในเนื้อหาของปฏิญญากรุงเทพฯ ได้กำหนดให้อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศความร่วมมือที่เปิดให้ทุกประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ นอกจากนี้ อาเซียนมีลักษณะของรูปแบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกันแล้วนั้น อาเซียนยังไม่ได้ริเริ่มต้นแนวคิดในลักษณะเดียวกันกับประเทศฝ่ายตะวันตก ตลอดจนแนวทางการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในรูปแบบทุนนิยมที่เป็นเอกลักษณ์ของอาเซียนที่มีความแตกต่างจากระบบทุนนิยมของอเมริกาเหนือและยุโรป แต่เป็นลักษณะรูปแบบเศรษฐกิจเด่นของเรื่องเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาคีรัฐบาลกับหน่วยงานธุรกิจ ดังนั้นภูมิภาคอาเซียนเริ่มจากพื้นฐานของการปฏิเสธระบบความเชื่อจากภายนอกภูมิภาคร่วมกัน และจากความคิดเห็นร่วมกันของกลุ่มชนชั้นนำภายในภูมิภาคที่จะไม่รับร่วมกัน (Rungthipanon, 2014)

2. ความมั่นคงรูปแบบใหม่ในภูมิภาคอาเซียน

ขณะที่แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC blueprint) นั้นก็เชื่อมโยงกับการนิยามความหมายและรูปแบบของความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยประกอบด้วยรูปแบบของภัยจากการก่อการร้าย การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ การเกิดภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ และการค้าเสรีและเด็ก เป็นต้น ซึ่งประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ถูกระบุอยู่ในเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนภายใต้หัวข้อ “ภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ” ในหัวข้อย่อยที่ 4 ผ่านการสร้างรูปแบบใหม่ โดยมีแนวทางในการเสริมสร้างความร่วมมือดังนี้

1) เสริมสร้างความร่วมมือในการรับมือประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่โดยเฉพาะเรื่อง การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและความท้าทายข้ามแดนอื่นๆ โดยมีกิจกรรม เช่น ดำเนินการใช้ประเด็นสำคัญในแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติ การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

2) เพิ่มความพยายามในการต่อต้านการก่อการร้ายโดยให้สัตยาบันโดยเร็วและดำเนินการอย่างเต็มที่ตามอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย โดยมีกิจกรรม เช่น ดำเนินการเพื่อให้อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ภายในปี พ.ศ. 2552 การให้สัตยาบันโดยประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ และส่งเสริมการดำเนินการ

ตามอนุสัญญาฯ ตามเจตจำนงของการดำเนินงานภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้ระบุถึงประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ภายใต้คุณลักษณะข้อที่สองเพื่อนำไปสู่ “ประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ” โดยมุ่งเน้นเรื่องการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและพอดี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงในทุกๆ มิติ ทั้งจากภัยคุกคาม อาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงความท้าทายข้ามแดน (Ministry of Foreign Affairs, 2010)

3. ความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งภูมิภาคที่มีความหลากหลายทางด้านระบบนิเวศ ชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด อย่างไรก็ตามอาเซียนก็ยังคงประสบปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกหนึ่งความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคล สังคม และสามารถลุกลามไปได้ทั่วโลก โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียนเกิดจากหลายสาเหตุ อาทิ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลทำให้ทรัพยากรทางธรรมชาติ และระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของภูมิภาคอาเซียนเสื่อมโทรมลงอย่างเห็นได้ชัด อาทิ ปัญหาหมอกควันข้ามแดนจากประเทศอินโดนีเซียที่สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศที่มีภูมิภาคใกล้เคียงกัน ดังนั้นจากผลกระทบของความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนทำให้ประชาคมอาเซียนได้กำหนดแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับความร่วมมืออาเซียน ความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงแรกเป็นการมุ่งเน้นเรื่องการสร้างคุณค่าให้กับสิ่งแวดล้อมในฐานะทรัพยากรสำคัญของภูมิภาค และแนวทางของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงทำให้ต่อมาพัฒนาเป็นแนวทางความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างภูมิภาคอาเซียน แต่เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมขยายตัวมากขึ้น จึงทำให้แนวทางความร่วมมือเน้นในลักษณะของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า และมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้ภูมิภาคอาเซียนมีแนวคิดในการบูรณาการให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และพยายามสร้างความตระหนักในเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาและอาศัยความร่วมมือจากประชาชนทุกคนในภูมิภาคอาเซียน

กลไกความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียนเริ่มต้นจาก “โครงการสิ่งแวดล้อมอนุภูมิภาคอาเซียน ระยะที่ 1” (ASEAN Expert Group on the Environment : AEGE) ซึ่งเป็นโครงการเพื่อศึกษาถึงปัญหาและความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม ต่อมากลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้พัฒนามาเป็น “คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน” (ASEAN Senior Officials on the Environment : ASOEN) และได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และมีบทบาทสำคัญในการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อม การกลั่นกรองความร่วมมือ และให้คำแนะนำเชิงนโยบายต่อรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน ปัจจุบันกลไกสูงสุดด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน คือ “การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม” (ASEAN Ministerial Meeting on the Environment : AMME) เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนติดตามความคืบหน้าและกลไกของความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (Saranrom Institute of Foreign Affairs, 2017)

ในช่วงเวลาต่อมาภูมิภาคอาเซียนได้มีการขยายแนวทางการร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสร้าง ความเข้มแข็งและความเป็นระบบภายใต้กลไกต่างๆ เช่น การวางแผนปฏิบัติงาน ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม การบูรณาการกับสถาบันต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนเพื่อให้ความร่วมมือความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม ประสบผลสำเร็จ ตลอดจนการขยายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมไปยังภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลกได้

4. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย

การประเมินนโยบาย หมายถึง การทำให้แน่ใจ ตัดสินใจ หรือการให้คุณค่าจากคำอธิบายชี้ให้เห็นว่าการประเมินผลจะเป็นการวัดคุณค่าของกิจกรรม หรือคุณสมบัติของสิ่งต่างๆ โดยทั่วไปแล้วการประเมินนโยบายสามารถดำเนินได้ 2 วิธีด้วยกัน คือ การวัดประสิทธิภาพและการวัดประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย

ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ขอบเขตการประเมินนโยบายโดยคำนึงถึงการลดค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นตัวเงิน ซึ่งสามารถทราบได้จากต้นทุนรวม หรืออัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์ (benefit) และต้นทุน (cost) ขณะที่ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ตามที่วัตถุประสงค์ไว้ รวมถึงการได้รับผลประโยชน์ข้างเคียงอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดหวังไว้ด้วย (Warathepphuthipong, 1993) โดยในการประเมินประสิทธิผลนั้นสามารถทำได้โดยพิจารณาว่านโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่มากนักน้อยเพียงใด

ขอบเขตเวลา

ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 - 30 กันยายน พ.ศ. 2559

พื้นที่วิจัย

คณะวิจัยศึกษาโดยใช้การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการวิจัยเชิงประจักษ์ (empirical research) ซึ่งเกิดจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participation observation) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร (documentary research) จากการศึกษาข้อมูลของแผนนโยบายที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศจากทั้งสิบประเทศสมาชิกอาเซียน ด้านสิ่งแวดล้อม ในส่วนการลงพื้นที่ภาคสนาม มีพื้นที่ศึกษาทั้งหมด 3 พื้นที่ คือ ประเทศไทย ประเทศสปป. ลาว และประเทศเมียนมา เนื่องจากประเทศ สปป. ลาวและประเทศเมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านกับประเทศไทย และมีแนวโน้มของปรากฏการณ์ของ สถานการณ์ความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงระหว่างประเทศได้

กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายของการศึกษารั้งนี้ ประกอบไปด้วย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐ ภาคประชา สังคมและนักวิชาการ โดยแบ่งเป็นระดับผู้บริหารองค์กรหรือผู้รับผิดชอบหลักในประเด็นความมั่นคงรูปแบบ ใหม่ด้านสิ่งแวดล้อมและเชื่อมโยงกับประชาคมอาเซียน ในสามระดับ ได้แก่ 1) ระดับท้องถิ่น (local level) ที่มีพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างชายแดนได้แก่ จังหวัดราชบุรี จังหวัดน่าน ประเทศไทย เมืองอุตุมไซ ประเทศสปป. ลาว และเมืองบ้านเมตตา ประเทศเมียนมา 2) ระดับชาติ (national level) และ 3) ระดับภูมิภาค (regional level) ซึ่งครอบคลุมทั้งหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบด้านความมั่นคง รูปแบบใหม่ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานผู้ช่วยทูตทหารบกไทยประจำประเทศเมียนมาและผู้ช่วยทูตทหารบกไทยประจำ

ประเทศสปป.ลาว สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ แผนกการต่างประเทศ รวมถึงมูลนิธิ หน่วยงานภาคประชาชนที่ส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการ จากทั้งสามประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศเมียนมา และประเทศสปป.ลาว รวมทั้งสิ้น 40 คน

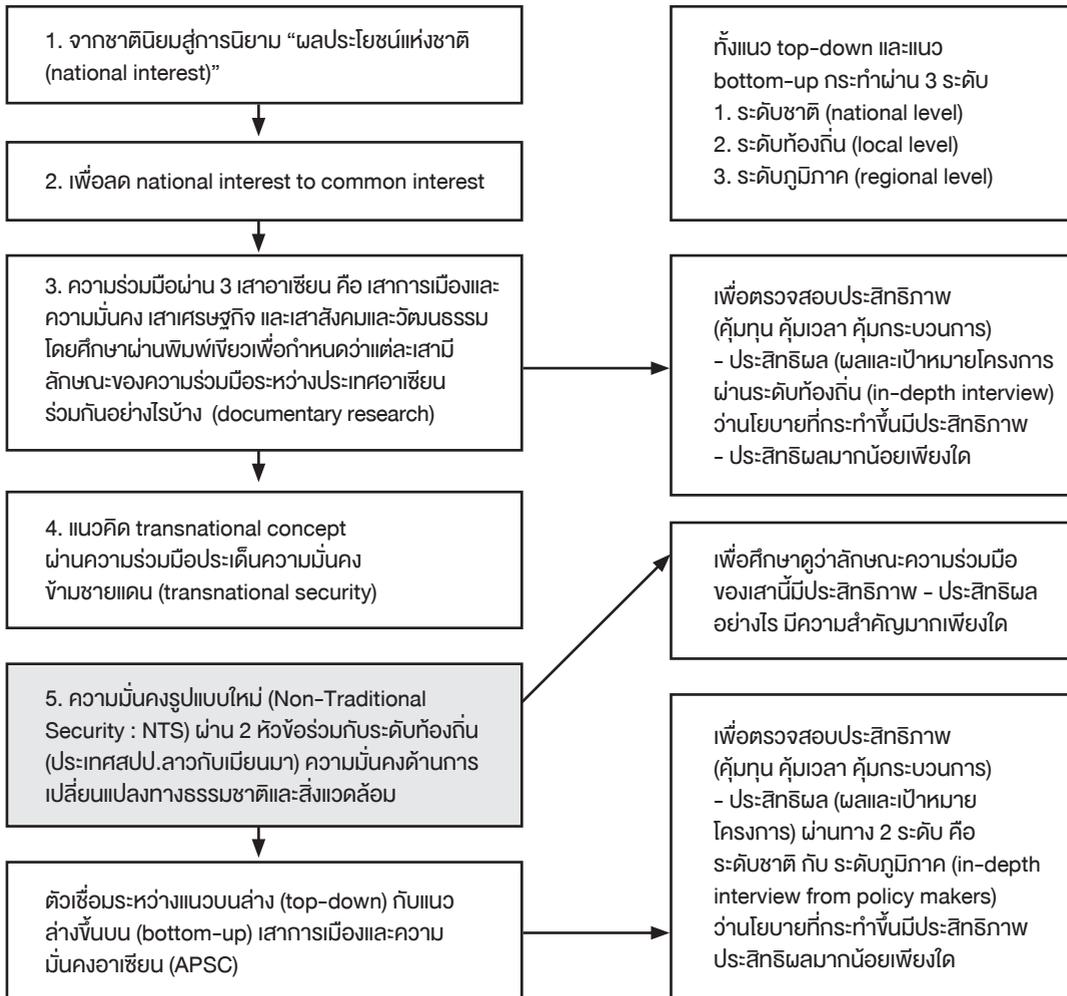
วิธีการเก็บข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในการดำเนินการศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาจากแหล่งข้อมูลอันประกอบด้วย 1) การศึกษาวิจัยเอกสาร อาทิ การทบทวนวรรณกรรมในเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องในหลายประเด็น ได้แก่ ความหมายของชาตินิยมและภูมิภาคนิยม ผลประโยชน์แห่งชาติกับผลประโยชน์ส่วนภูมิภาค คำนิยามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความเป็นมาของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ความหมายของความมั่นคงด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม รูปแบบการดำเนินนโยบาย รวมถึงข้อมูลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสมาชิกอาเซียน พระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมของประชาคมอาเซียน กรอบความร่วมมืออาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ขอบเขตเชิงเนื้อหา ศึกษา นโยบายส่งเสริมภูมิภาคนิยมและลดทอนผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ภายใต้แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ผ่านประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านการจัดกลุ่มข้อมูลที่เกี่ยวข้องว่าแนวทางนโยบายด้านภัยสิ่งแวดล้อมออกมาในรูปแบบที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์แห่งชาติหรือภูมิภาค 2) การศึกษาวิจัยภาคสนาม (field study research) ได้แก่ การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผ่านแบบสัมภาษณ์ โดยทางคณะวิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ประเทศเมียนมาและประเทศสปป.ลาว เพื่อตรวจสอบแนวทางการดำเนินงานในแต่ละระดับทั้งท้องถิ่น ชาติ และภูมิภาค

การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการตรวจสอบแหล่งข้อมูลสามเ้า (data triangulation) ตามแนวทางของ Chantavanich (2011) โดยการนำข้อมูลการสัมภาษณ์จากบุคคลที่หนึ่ง ไปตรวจสอบกับบุคคลอื่นๆในพื้นที่เดียวกันแต่มีความแตกต่างตามลักษณะหน่วยงาน ประสบการณ์ขององค์กร ที่ทำงาน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาควิชาการ และนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม สัมภาษณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (analytic induction) ซึ่งเป็นกรวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของปรากฏการณ์ที่พบในงานวิจัย เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของแต่ละประเด็น จากนั้นนำข้อมูลจากการวิเคราะห์แบบอุปนัย มาจำแนกข้อมูลรายประเด็นและจัดกลุ่มข้อมูล เพื่อหาความเหมือนและความแตกต่างกันของข้อมูลด้วยการจัดประเภทของข้อมูล (categories) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลอธิบายประเด็นต่างๆ อันนำไปสู่ความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอในรูปแบบของการอธิบายเชิงพรรณนา (descriptive method)

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดการวิจัย

จากกรอบแนวคิดการวิจัยจะเห็นว่า ได้มีการอธิบายถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านของแนวคิดชาตินิยมที่คำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติมาสู่ผลประโยชน์ส่วนภูมิภาค โดยขั้นตอนแรกจะเป็นการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารเกี่ยวกับลักษณะความร่วมมือระหว่างประเทศของภูมิภาคอาเซียนผ่านทางเสาหลักของประชาคมอาเซียนคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยมุ่งเน้นในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงเอกสารเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและการเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากการศึกษาค้นคว้าแล้วนั้น ทางทีมวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ผู้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคง ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยในระดับท้องถิ่น เน้นพื้นที่ความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านสมาชิกอาเซียน อาทิ พื้นที่ชายแดน จังหวัดใกล้เคียงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา และสปป.ลาว เพื่อสะท้อนภาพการดำเนินงานว่าการทำงานระดับชาติและท้องถิ่น สามารถสะท้อนประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายความมั่นคงจากระดับภูมิภาคได้ชัดเจนมากน้อยและเป็นรูปธรรมอย่างไร

ผลการวิจัย

1. ภาพรวมแนวนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติประเด็นสิ่งแวดล้อมและภูมิภาคของสมาชิกประชาคมอาเซียน

จากการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในอาเซียน ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในระดับภูมิภาคอาเซียน นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และกฎหมายเฉพาะในอาเซียน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกฎหมายเฉพาะในอาเซียน รวมทั้งสิ้น 15 ฉบับ โดยศึกษาฉบับล่าสุดจนถึงภายในช่วงเวลา เดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 ได้แบ่งแนวทางการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและความร่วมมือระดับภูมิภาคดังกล่าวของประเทศในประชาคมอาเซียนได้มีการระบุ ดังนี้ 1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในประชาคมอาเซียน 2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และกฎหมายเฉพาะในประเทศสมาชิกอาเซียน และ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกฎหมายเฉพาะในประเทศอาเซียน

1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในประชาคมอาเซียน

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศอาเซียนประกอบด้วยความมั่นคงแห่งชาติทางการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติทางสังคม-จิตวิทยาและความมั่นคงทางการทหารและการป้องกันประเทศ โดยส่วนใหญ่วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ การรักษาบูรณภาพของดินแดน อำนาจอธิปไตย ความสงบสุข และสันติสุข รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับประเทศและองค์กรต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ซึ่งถือว่าการดำเนินนโยบายตามลักษณะของแนวทาง “ความมั่นคงรูปแบบเดิม” (traditional security) จากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สถานการณ์ความมั่นคงเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และส่งผลต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศในอาเซียน โดยมีแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่ครอบคลุมมิติต่างๆ เพิ่มเติม เช่น ความมั่นคงด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงทางมนุษย์ เป็นต้น หรือเรียกว่า “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” (non-traditional security) เนื่องจากประเด็นความมั่นคงเหล่านี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายภาคส่วน (cross-cutting issue) และสามารถส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงแห่งชาติในแต่ละประเทศได้ รวมถึงหากไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขได้ทันท่วงทีอาจจะกลายเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศต่อไปได้

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีการระบุถึงนโยบายด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งนโยบายส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยม และการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติครอบคลุมทุกประเด็นที่ทำการศึกษา ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์

2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และกฎหมายเฉพาะในประเทศสมาชิกอาเซียน

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในประเทศอาเซียนบางประเทศได้ระบุนโยบายไม่ครอบคลุมทุกนโยบาย แต่ระบุเพียงบางนโยบายที่ศึกษา เช่น บางประเทศระบุเพียงนโยบายด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม และบางประเทศระบุเพียงนโยบายส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยมเท่านั้น แต่แยกแนวทางการดำเนินงานของผลประโยชน์แห่งชาติและภูมิภาคต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องศึกษาค้นคว้าแหล่งข้อมูลอื่นๆ เพื่อให้ครอบคลุมทั้งสองนโยบายที่ศึกษา โดยประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และกฎหมายเฉพาะเรื่อง อีกนัยหนึ่ง กลุ่มประเทศสมาชิกเหล่านี้ที่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนด้านแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการทำงานด้านส่งเสริมภูมิภาคนิยม ได้แก่ ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ประเทศอินโดนีเซียและประเทศสิงคโปร์

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกฎหมายเฉพาะในประเทศอาเซียน

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศนั้น ไม่ปรากฏแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าเรื่องนโยบายด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม นโยบายส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยม ทำให้ทางคณะวิจัยเลือกศึกษาแหล่งข้อมูลอื่นเพื่อให้ครอบคลุมนโยบายที่ศึกษา ทางคณะวิจัยจึงได้เลือกศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม เนื่องจากบางประเทศสมาชิกอาเซียนเหล่านี้ยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและอยู่ระหว่างการปฏิรูประบบการเมืองและการปกครอง รวมถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นแหล่งข้อมูลหลักในการวางแผนทางนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศ ได้แก่ ประเทศเมียนมา กับประเทศสปป.ลาว

เนื่องจากประเด็นความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบความมั่นคงที่มีมิติความเชื่อมโยงกับหลากหลายประเด็น และมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลากหลายภาคส่วน รวมถึงเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้อย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากประเทศเพื่อนบ้านอาจส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์และความเป็นไปของประเทศใกล้เคียงได้ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนควรร่วมมือในการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันผ่านการสร้างความสัมพันธ์แบบยั่งยืนเพื่อส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยมให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค

2. มิติแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาพร้อมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ด้านสิ่งแวดล้อม

จากการดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งจากระดับท้องถิ่น ชาติและภูมิภาค รวมถึงจากหลากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ ประชาสังคมและวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศสมาชิกที่ยังไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจนด้านนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยม แต่มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย เนื่องด้วยพื้นที่ที่อยู่ติดกันกับพื้นที่ชายแดน อาทิประเทศเมียนมาและสปป.ลาวพบว่า การเชื่อมโยงด้านการดำเนินนโยบายในระดับประเทศและระดับภูมิกษณนั้นไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นหลัก ทำให้ผลของการดำเนินการด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมถูกลดทอนความสำคัญลง เพื่อเปิดทางให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ ปัญหาส่วนหนึ่งของการส่งเสริมความเป็นภูมิกษณนิยมทางด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม และผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกันนั้น เกิดประเด็นด้านความขัดแย้งและการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลจากแนวนโยบายของรัฐที่พยายามดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัยสูงสุดนั้น เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านอื่นๆ ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ทางด้านภัยสิ่งแวดล้อม ในกรณีของประเทศไทยและประเทศสมาชิกเพื่อนบ้านนั้น ได้แก่ ประเด็นพลังงาน ซึ่งคาบเกี่ยวไปยังประเด็นปัญหาชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ชายแดนรวมทั้งการแทรกแซงการทำงานของกลุ่มภาคพัฒนาเอกชนอีกด้วย นอกจากนี้กลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่ของประเทศได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม ทำให้พื้นที่ทำกินรวมทั้งพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มถูกทำลายไป ถึงแม้ว่า ประเทศเมียนมาจะมีฐานแหล่งพลังงานจำนวนมากแต่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนทรัพยากรดังกล่าวเป็นพลังงานได้ จึงต้องส่งกลับมาดำเนินการในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแปรรูปเป็นพลังงานและต้องซื้อกลับมาใช้ในราคาที่สูงขึ้น

ความร่วมมือที่เกิดขึ้นตามนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยมเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างกัน มีมิติการทำงานในระดับระหว่างประเทศที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยได้รับแนวทางและหลักการนโยบายจากฝ่ายบริหารสูงสุด ถึงแม้ว่า ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะภัยสิ่งแวดล้อมจะดูมีความเป็นเรื่องในเชิงลบ แต่มีความพยายามที่จะดำเนินการในรูปแบบเชิงบวกเพื่อกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่อยู่ติดกันอย่างประเทศกัมพูชา ประเทศเมียนมา ประเทศสปป.ลาว ประเทศเวียดนามและประเทศไทย ในขณะเดียวกัน การทำนโยบายจากกรอบแบบบนลงล่าง (top-down approach) และแบบล่างสู่บน (bottom-up approach) แสดงการประสานการทำงานที่จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการกับสถานการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ ผ่านแนวทางแผนการทำงานจากฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน ใช้การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคพัฒนาเอกชนและประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วม

3. สภาพการณ์การดำเนินนโยบายภูมิภาคนิยมประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของประชาคมอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคงนั้นพบว่า ประเทศไทยในบริบทอาเซียนมีความพยายามแลกเปลี่ยนประเด็นการสร้างบรรทัดฐานร่วมกันในอาเซียนทางด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านหน่วยงานภาครัฐของไทยโดยจุดประกายเริ่มต้นการจัดประชุมอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมโดยการหยิบยกเอาวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (good practice) ของแต่ละประเทศในอาเซียนออกมา เช่น ประเทศสปป.ลาว ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการอยู่กับป่าและชุมชนได้ หรือกรณีประเทศเมียนมาที่เน้นเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ สามารถมาทำงานร่วมกันเพื่อนำเสนอแนวทางเชิงบวกดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตาม ยังคงไม่มีมิติการร่วมกันที่ชัดเจนระดับภูมิภาคทางด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานของประเทศไทยในการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบแผนบูรณาการตามมตินโยบายสำคัญของรัฐที่เสนอขอให้ทำร่วมกันในหลายกระทรวง เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐส่วนใหญ่ไปสู่เป้าหมายที่ใกล้เคียงกัน อาทิ ประเด็นการขับเคลื่อนสู่ประชาคมอาเซียน ถึงแม้ว่า เม็ดเงินในงบประมาณอาจไม่ได้เป็นงบประมาณมาก แต่หากร่วมกันทำงานในหลายกระทรวงก็จะช่วยผลักดันวาระที่สำคัญต่างๆ ออกไป นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการจัดการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ส่วนใหญ่เน้นสำหรับค่าตอบแทนบุคลากรเป็นหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประเทศ ในขณะที่ค่าตอบแทนสำหรับการทำงานในระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ยังคงมีข้อจำกัดหลายอย่าง กล่าวได้ว่า การวางแผนงบประมาณนั้นจัดทำขึ้นเพื่อตอบใจต่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักที่ไม่อาจเข้าถึงการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่นได้ แต่ในส่วนกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้น ในส่วนของกระบวนการนั้น พบความคิดริเริ่มในการดำเนินแผนงานส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในหลากหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องแต่พบความเหลื่อมล้ำของหน่วยงานในการเชื่อมต่อการทำงานในระดับภูมิภาค

การดำเนินงานของประเทศไทย จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าได้มีการให้ความสำคัญในการแปลงทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินทรัพย์ในการพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ทางภาครัฐมีแนวโน้มและความพยายามเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ในประเทศเมียนมายังคงอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านตามเจตจำนงของผู้นำทางการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อการประเมินผลนโยบายรัฐ รวมทั้งวาระหลักของประเทศไม่ได้เน้นที่ประเด็นสิ่งแวดล้อม แต่เน้นเรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อยและขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นหลัก ข้อเสนอแนะที่พบจึงควรมีการพัฒนาที่ควบคู่ไปทั้งด้านการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

บทสรุป

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. ความเหลื่อมล้ำของการนำนโยบายไปปฏิบัติในประชาคมอาเซียน ภายใต้แนวคิด ภูมิภาคนิยม

ถึงแม้ประชาคมอาเซียนจะมีความร่วมมือในเชิงนโยบายระดับภูมิภาคเพื่อนำไปสู่ภูมิภาคที่เอกภาพเดียวกัน โดยเฉพาะงานด้านการเมืองและความมั่นคงให้มีความสงบสุข ความแข็งแกร่งและเน้นให้เกิดความร่วมมือขอความร่วมมือในการแก้ปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ซึ่งเป็นหัวใจหลักเรื่องการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยมในบริบทประชาคมอาเซียน เน้นประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ พบว่ายังคงมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในการวางนโยบายและดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับนโยบายทั้งประเด็นการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคร่วมกันกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมยังคงทำให้แนวคิดเรื่องภูมิภาคนิยมไม่สามารถเกิดขึ้นแบบเต็มรูปแบบได้ อาจมีพื้นฐานเรื่องความเหมือนและความต่างมาจากเหตุผลทางด้านภูมิสังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและการเมืองที่ผ่านมา ทำให้แนวคิดการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยม โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในขณะนี้ เพราะนโยบายของแต่ละประเทศรัฐสมาชิกนำมาบังคับใช้ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ อย่างไรก็ตามการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคในรูปแบบของประชาคมอาเซียนอาจมีความน่าสนใจที่มีความแตกต่างกับความเป็นภูมิภาคนิยมของประชาคมในภูมิภาคอื่นๆ หัวใจหลักของการไม่แทรกแซงกิจกรรมทางการเมืองซึ่งกันและกัน (Ministry of Foreign Affairs, 2010) จะช่วยส่งผลให้ความตึงเครียดในภูมิภาคมีน้อยลง แต่อาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความล่าช้าต่อความร่วมมือทางด้านประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนอย่างเรื่องความมั่นคงได้ ข้อแตกต่างของการพัฒนานโยบายส่งเสริมภูมิภาคนิยมต่อประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม อาจถูกตีความเป็นลักษณะการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่จุดหมายเดียวกัน ถึงแม้เป้าหมายหลักร่วมกันได้มีการบรรลุเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนแล้วในเป้าหมายของประชาคมอาเซียน ยังคงมีความจำเป็นในการดำเนินนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ต้องการและลดทอนความเหลื่อมล้ำในการดำเนินนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก (Sumanasrethakul, Yossakrai & Phoovatis, (2016)

2. แนวคิดภูมิภาคนิยม ผลประโยชน์แห่งชาติและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในบริบทภูมิภาคนิยม

งานวิจัยครั้งนี้มีความพยายามที่จะศึกษาแนวโน้มนโยบายและการดำเนินงานของแนวทางการร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบประชาคมภูมิภาคอาเซียนว่าเป็นไปตามแนวทางที่ให้ความสำคัญในรูปแบบภูมิภาคนิยมหรือยังคงดำเนินการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ ถึงแม้ว่าแนวทางดังกล่าวได้ถูกรับรู้ไว้ในแนวนโยบายระดับภูมิภาค จึงได้ดำเนินการศึกษาจากแนวนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน สภาพการณ์ประเด็นปัญหาและการดำเนินงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติและภูมิภาค จากข้อมูลพบว่า ปัญหาภัยสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่พบทั้งในพื้นที่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน ในกรณีประเทศสปป.ลาวและประเทศไทย ส่วนหนึ่งของปัญหาดังกล่าวสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่า เนื่องด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีบทบาทสำคัญใน

การอธิบายพื้นฐานความไม่เท่าเทียมกันของพลเมืองในประชาคมอาเซียน ผ่านความคิดของการพัฒนาจากระบบทุนนิยมที่เน้นและให้ความสำคัญกับนโยบายการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งในบางกรณี มีการแปลงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพลังงานเพื่อเป็นทุนในการพัฒนาประเทศ ทั้งในรูปแบบของโครงการสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อคนในท้องถิ่น รวมทั้ง สะท้อนการรับฟังเสียงจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรูปแบบที่เปลี่ยนไป จนกระทั่งส่งผลให้คนในพื้นที่ยังไม่มี ความเข้าใจ ที่ถูกต้องในการป้องกันและรองรับปัญหาที่เกิดขึ้น กลไกภาครัฐไม่สามารถติดตามเพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวที่มีความซับซ้อน (Sumanasrethakul *et al.*, 2016) ส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์สามารถอธิบายด้วยความไม่เท่าเทียมกันภายใต้กรอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจของประเทศสมาชิกประชาคมที่ควรจะให้ ความสำคัญกับพื้นฐานความเท่าเทียมของพลเมืองในประชาคมอาเซียน

ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องด้วยความเหลื่อมล้ำของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะประเด็นสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกนั้น ควรนำไปสู่การส่งเสริมนโยบายด้านการจัดการเชิงพื้นที่ (area-based approach) โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านและใกล้เคียง เพื่อนำไปสู่แผนการจัดการและการจัดสรรงบประมาณพิเศษเฉพาะพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลเรื่องการปฏิบัติในพื้นที่จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

2. ความร่วมมือด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมอาเซียนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ผ่านการทำงานของประชาคมอาเซียนทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ หรืออยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประชาคมอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม ช่วยเร่งและผลักดันอำนาจในการต่อรองของอาเซียนต่อเวทีโลกให้มากขึ้น รวมทั้งสามารถเป็นแนวทางการส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยมในรูปแบบที่แตกต่างกับการรวมกลุ่มภูมิภาคของทวีปอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะในรูปแบบของอาเซียน รวมทั้ง ขับเคลื่อนให้แต่ละประเทศสมาชิกในอาเซียน นำประเด็นสิ่งแวดล้อมบรรจุในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเพื่อไปสู่การส่งเสริมความเป็นภูมิภาคนิยม โดยสามารถจัดสรรในรูปแบบของงบประมาณการที่ให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงของภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการไปสู่เป้าหมายเดียวกันของประเทศและภูมิภาคต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Chan-o-cha, P. (2007). *Royal Thai Armed Forces and Non-Traditional Threat*. Bangkok: Civic politics and Encouragement of democratic development Project [In Thai]. Bangkok: Kasetsart University Press.
- Chantavanich, S. (2011). *Qualitative Research Data Analysis* [In Thai]. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Department of Environment Quality Promotion. (n.d.). *Drought* [In Thai]. Retrieved July 10, 2018, from http://local.environnet.in.th/formal_data2.php?id=72
- Ministry of Foreign Affairs. (2010). *ASEAN Political-Security Community Blueprint 2009 - 2015* [In Thai]. Bangkok: PageMaker Publishing.
- Pimonjinda, T. (2009). *Super State Organization and International Organization: From Theory to Comparative Case studies* [In Thai]. Retrieved June 5, 2018, from <http://www.midnightuniv.org/midnighttext/000870.doc>
- Rachawong, B. (2018). *Environmental Issues in ASEAN* [In Thai]. Retrieved August 6, 2018, from <https://prezi.com/hdujdkwybin-/presentation/>
- Rungthipanon, O. (2014). *Regionalism and ASEAN*. Bangkok: Bureau of Academic Affairs [In Thai]. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives Publishing.
- Saranrom Institute of Foreign Affairs. (2017). *ASEAN and Environment Cooperation and Sustainable Development* [In Thai]. Retrieved July 10, 2018, from http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7237&filename=index
- Sumanasrethakul, P., Yossakrai, K., & Phoovatis, M. (2016). *Research Project on Transformation of Nationalism Promoting Policy towards Regionalism Promoting Policy in Asia, Case Study: ASEAN Community* [In Thai]. Bangkok: PK Copy Center.
- Warathepphuthipong, T. (1993). *Policy Evaluation: Efficiency, Effectiveness and Justice of Policy* [In Thai]. Bangkok: National Institute of Development Administration.

