

อาเซียน : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตสู่ประชาคมอาเซียนปี 2015

ธานี สุขเกษม*

บทคัดย่อ

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ปี ค.ศ.1967 ซึ่งมีประเทศผู้ริเริ่มก่อตั้งจำนวน 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มั่นคง รวมทั้งการเร่งรัดพัฒนาประเทศให้ดำเนินไปโดยสันติและความก้าวหน้า การก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 เป็นระยะของสงครามเย็น ซึ่งเป็นการแข่งขันของมหาอำนาจต่างอุดมการณ์ ซึ่งก็คือสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต แต่อาเซียนก็ได้มีพัฒนาการและบทบาทที่สำคัญภายในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การสิ้นสุดของสงครามเย็นในปลายทศวรรษที่ 1980 ทำให้ความขัดแย้งทางอุดมการณ์หมดสิ้นไปด้วย กลุ่มประเทศอาเซียนจึงมีการขยายจำนวนสมาชิกใหม่คือ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา หรือที่เรียกว่า CLMV จนมีจำนวนสมาชิกในปัจจุบันรวม 10 ประเทศ

แม้ว่าอาเซียนจะประสบปัญหาและอุปสรรคอันมีที่มาจากประเทศสมาชิกเองและมหาอำนาจนอกภูมิภาคก็ตาม แต่ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนได้เห็นชอบร่วมกันให้จัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมวัฒนธรรม ในปี ค.ศ. 2015

คำสำคัญ : อาเซียน, ประชาคมอาเซียน

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์



ASEAN : Past, Present and Future of the ASEAN Community in 2015

Thanee Sukkasem*

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations, or ASEAN is a regional cooperative organization which was established at Bangkok on August 8, 1967. The five founding members were Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. The aims and purposes of ASEAN were: to promote regional peace and stability in politics, economic and social in the region including to accelerate economic growth, social progress and cultural development in the region. During that time, the cold war which were the revival of two major power ; USA and USSR. But ASEAN still grew up and developed in several ways. The end of cold war in the decade of 1980's, the ideological conflict were ended too. The formerly members of ASEAN made consent to enlarge the new members that were Vietnam (1995), Laos and Myanmar (1997) and Cambodia (1999) and these new members were so called CLMV. In present time, ASEAN has ten member countries.

Even though ASEAN were confronted with many problems and obstacles but it resulted from consultation among leader of the ASEAN member countries approved in The Declaration of ASEAN Concord II, or Bali Concord II including ASEAN Security Community (ASC), ASEAN Economic Community (AEC) and ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC in 2015.

Keywords : ASEAN, ASEAN Community

* Assitant Professor in Political Science Program in Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University

บทนำ

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nation - ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1967 โดยมีประเทศสมาชิกที่ริเริ่มก่อตั้งจำนวน 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย (Irvine, 1982: 8) มีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาคให้มั่นคง รวมทั้งเร่งรัดพัฒนาประเทศให้ดำเนินไปโดยสันติและก้าวหน้า ด้วยเจตนารมณ์ที่จะเสถียรภาพและความมั่นคงของแต่ละชาติสมาชิกปลอดพ้นจากการแทรกแซงภายนอกไม่ว่ารูปแบบใด ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นชาติตามอุดมการณ์และความปรารถนาของประเทศชาติแต่ละประเทศ (Pranee Saipiroon, 1982: 4-5)

ช่วงเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมาอาเซียนได้เติบโตและมีพัฒนาการขึ้นตามลำดับ จนกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทุกชนระหว่างประเทศ และเข้ามามีบทบาทสำคัญๆ ในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ปัจจุบันกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับความสนใจในแง่มุมต่างๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นผู้นำของหลายประเทศในอาเซียน เป็นที่ยอมรับและสามารถได้ตอบกับมหาอำนาจตะวันตกได้อย่างฉลาดหลักแหลม (สุกรี นิบุ, 2544: 4)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเริ่มต้นของการก่อตั้งอาเซียนก็เต็มไปด้วยเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ในภูมิภาค ปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกันเอง รวมทั้งความขัดแย้งกับชาติมหาอำนาจนอกภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เป็นแรงผลักดันที่สำคัญอันก่อให้เกิดอาเซียนขึ้นมา (พิชญ์ สุวรรณชญา, 2540: 2) ดังนั้นการ ศึกษาและทำความเข้าใจถึงสาเหตุของใจในการก่อตั้งอาเซียน พัฒนาการและบทบาทของอาเซียนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาของอาเซียนได้กระจ่างชัดยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเปิดประตูเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ต่อไป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเรื่อง ความเป็นมาและ ความร่วมมือของอาเซียนทั้งใน ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมมีอะไรบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคอะไร และอาเซียน ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในเรื่องใดบ้าง และจะก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนปี ค.ศ. 2015 ได้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้การวิเคราะห์เรื่องของอาเซียนนี้จะกระทำภายในกรอบทฤษฎีการรวมตัวระหว่างประเทศ (Integration Theory) โดยจะเน้นที่แนวคิดเรื่องการบูรณาการระหว่างประเทศของเบลา บาลาสซา (Bela Balassa) เป็นหลัก

แนวคิดเรื่องการบูรณาการระหว่างประเทศ (Integration Theory)

แนวคิดเรื่องการบูรณาการระหว่างประเทศเกิดจากความคิดในการร่วมมือส่วนภูมิภาค (Regional Cooperation) (สิดา สอนศรี, 2521: 50-60) ซึ่งเป็นแนวคิดของนักวิชาการตะวันตก เช่น เดวิด มิทรานี (David A. Mitrany, 1946) เอิร์นสต์ แฮส (Ernst B. Haas (1958) คาร์ล ดอยช์ (Karl W. Deutsch, 1953: Chapter I) โจฮาน กัลป์ตุง (Johan Galtung) (Cited in Dougherty et.al. Contending Theories of International Relation, 1981: 423-424) และอามิต ไทเอตซอ (Amitai Etzioni, 1965) นักวิชาการเหล่านี้เห็นว่าประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะได้รับประโยชน์ของแต่ละประเทศและผลประโยชน์ร่วมกันเป็นส่วนรวมหากมารวมมือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีระดับของความร่วมมือในขั้นตอนต่าง ๆ ที่สูงขึ้นไปตามลำดับ คือ เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) สหภาพศุลกากร (Custom Union) ตลาดร่วม (Common Market) สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) และสหภาพการเมือง (Political Union) นักวิชาการเหล่านี้เชื่อว่าเมื่อมีการร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างดีแล้ว ความร่วมมือนั้นจะเอื้อล้นและนำไปสู่ (Spillover) ความร่วมมือในด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การเกิดขึ้นของสถาบันเหนือรัฐ (Supranational) และดึงดูดความจงรักภักดีของประชาชนในรัฐสมาชิกต่างๆ ไปสู่สถาบันเหนือรัฐนั้น (ชนาสถิตย์ สตะเวทิน, 2554: 80)

สำหรับแนวคิดเรื่องการบูรณาการระหว่างประเทศของเบลลา บาลาสซา (Bela Balassa) เป็นแนวคิดที่เน้นเรื่องการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายเรื่องการบูรณาการของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลกเบลลา บาลาสซา ได้เสนอว่า ขั้นตอนของการบูรณาการทางเศรษฐกิจจะระดับภูมิภาคมี 5 ขั้นตอน ดังนี้ (Bela Balassa, 1961)

1. ความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area Agreement : FTA) หมายถึง การร่วมมือกันของสมาชิกในภูมิภาคเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้า ยกเลิกภาษีทางการค้าระหว่างกัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกยังจัดเก็บภาษีศุลกากรประเทศนอกกลุ่มได้ตามนโยบายของตนเอง
2. สหภาพศุลกากร (Custom Union) หมายถึง ประเทศสมาชิกนอกจากจะยกเลิกภาษีทางการค้าลดอุปสรรคระหว่างกันแล้ว ยังใช้ระบบภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน
3. ตลาดร่วม (Common Market) หมายถึง การขยายความร่วมมือด้านการค้า โดยเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน การประกอบการ ในระหว่างประเทศสมาชิกได้อย่างเสรี
4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นการรวมตัวกันตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 + 2 + 3 รวมกับการกำหนดนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ การเงินและการคลังร่วมกัน

5. สหภาพการเมือง (Political Union) ถือเป็นจุดสุดท้ายหรือจุดสูงสุดของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศขึ้นนโยบายการเมืองและความมั่นคงอันเดียวกัน

วิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียน

ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนมีทั้งปัจจัยภายนอกภูมิภาคและปัจจัยภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนี้ (Vinita Sukrasep, 1989: 4-15)

1. **ปัจจัยภายนอกภูมิภาค** นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 เป็นต้นมานั้น สงครามเวียดนามเริ่มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นผลจากการที่สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการทำสงครามกับเวียดนามเหนือโดยตรง โดยเริ่มส่งเครื่องบินไปทิ้งระเบิดในเขตทหารของเวียดนามเหนือ ซึ่งได้มีผลทำให้ทั้งสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มความช่วยเหลือให้แก่เวียดนามเหนือมากขึ้น และทำให้สงครามเวียดนามมีแนวโน้มที่จะขยายวงมากขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์ จริงอยู่แม้ว่าจะมีองค์การซีโต้ อันเป็นองค์การร่วมมือทางทหารอยู่ในภูมิภาคนี้ (Somsakdi Xuto, 1973: 29) แต่องค์การนี้ก็ไม่สามารถแสดงบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณสันติสัญญานี้ได้อย่างจริงจัง เนื่องจากประเทศสมาชิกสำคัญ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และปากีสถานไม่ให้ความร่วมมือ ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้ง 5 คือ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ จึงเริ่มเห็นความสำคัญของการรวมตัวกันเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมหาอำนาจนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยิ่งเมื่อปรากฏว่ามหาอำนาจจากภายนอกเข้าแทรกแซงในกิจการภายในของภูมิภาคนี้มากขึ้น ก็ยิ่งทำให้สมาชิกทั้ง 5 ของอาเซียนเพิ่มความพยายามมากขึ้นในอันที่จะจัดอิทธิพลจากภายนอกมิให้มาคุกคามความมั่นคงและสันติภาพของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังจะเห็นได้ว่า หลังจากก่อตั้งอาเซียนได้ 4 ปี ประเทศทั้งห้าได้ออกประกาศร่วมกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ว่า อาเซียนปรารถนาที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงของมหาอำนาจจากภายนอก (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) และนับแต่นั้นมาอาเซียนได้พยายามที่จะทำให้เป้าหมายร่วมกันนี้บรรลุผลสำเร็จ

2. **ปัจจัยภายในภูมิภาค** นับตั้งแต่ที่สหพันธ์มาเลเซียก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งได้ยังผลให้อินโดนีเซียภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูการ์โนประกาศนโยบายเผชิญหน้าและมุ่งทำลายมาเลเซียอย่างจริงจัง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นภูมิภาคที่มีความขัดแย้งโดยไม่มีใครจะช่วยระงับได้ นอกจากนั้นในระยะเดียวกันนี้ฟิลิปปินส์ก็มีกรณีพิพาทกับมาเลเซียในปัญหาอริปไตเหนือเกาะบอร์เนียวเหนือหรือซาบาห์ ซึ่งฟิลิปปินส์อ้างว่าควรจะเป็นของตนมากกว่าเป็นของมาเลเซีย ความขัดแย้งและกรณีพิพาทดังกล่าวได้มีผลทำให้กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวหยุดการดำเนินงานไปชั่วคราว ตัวอย่างเช่น สมาคมอาสา

เป็นต้น ไม่อาจมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือในการทำกิจกรรมร่วมกันต่อไปได้ เพราะฟิลิปปินส์และมาเลเซีย มีกรณีพิพาทระหว่างกัน (อรอนงค์ เปรมะสกุล, 2528: 24)

ในขณะที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความขัดแย้งกันและไม่อาจตกลงกันได้ ยังผลให้รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญหน้ากันในฐานะของศัตรูมากกว่ามิตร และสูญเสียงบประมาณเพื่อการเผชิญหน้ากันโดยเปล่าประโยชน์ ตรงกันข้ามในระยะเดียวกันนี้พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่างๆ ก็มีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ จนสามารถคุกคามความมั่นคงภายในของประเทศต่างๆ ได้ ตัวอย่างเช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเริ่มการต่อสู้ด้วยอาวุธกับกองกำลังของรัฐบาลไทยตั้งแต่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1965 ส่วนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียก็ก่อรัฐประหารขึ้นในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1965 โดยสังหารแม่ทัพบกและนายทหารสำคัญๆ อีกหลายคน ยังผลให้นายพลซูฮาร์โต (Suharto) ได้รับการสนับสนุนจากนายทหารอื่นๆ รวมกำลังกันต่อต้านจนสามารถปราบพรรคคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จในเวลาต่อมา และปลดประธานาธิบดีซูการ์โนออกจากตำแหน่งฐานฝ่าฝืนคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุด ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 อินโดนีเซียภายใต้การนำของนายพลซูฮาร์โตก็ประกาศยกเลิกนโยบายเผชิญหน้าและทำลายล้างมาเลเซีย ยังผลให้บรรยากาศทางการเมืองภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดีขึ้นอย่างมาก

ในระยะเดียวกันนี้ประเทศไทยซึ่งมีนายถนัด คอมันตร์ เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศจึงเสนอแนะที่จะให้มีการตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นมาใหม่ โดยมีอินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย เป็นผู้ร่วมก่อตั้ง ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองด้วยดี การประชุมเพื่อก่อตั้งอาเซียนจึงเกิดขึ้นที่กรุงเทพฯ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศจาก 5 ประเทศ มาร่วมประชุมกัน และประกาศตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเป็นทางการเมื่อ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 (Leifer, 2001: 59)

กลไกการบริหารงานของอาเซียน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วคือ กลไกการบริหารของอาเซียนที่ช่วยผลักดันให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปอย่างเป็นผล กลไกที่สำคัญได้แก่ (Irvin, 1982: 53)

1. การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลและเป็นกลไกบริหารสูงสุดของอาเซียนในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างกัน มีกำหนดการประชุมเป็นทางการทุกปี
2. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) เป็นการประชุมประจำปี เพื่อกำหนดแนวทางในระดับนโยบายและทบทวนข้อตัดสินใจเพื่อบนนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ดำเนินการต่อไป
3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister' Meeting: AEM) เป็นการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีที่ดูแลและรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน

4. การประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านอื่นๆ (Other ASEAN Minister, Meeting) ซึ่งจัดให้มีขึ้นตามความจำเป็น และเพื่อเร่งรัดการทำงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหารือเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือด้านต่างๆ เช่น การเกษตรและป่าไม้ การศึกษา สวัสดิการสังคม พลังงาน กฎหมาย สาธารณสุข แรงงาน สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การขนส่ง โทรคมนาคม ฯลฯ

5. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting : SOM) โดยแยกเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเฉพาะด้าน เช่น พัฒนาสังคม วัฒนธรรมและสนเทศ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยาเสพติด ฯลฯ

6. คณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee: ASC) เป็นการประชุมระดับอธิบดีกรมอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนทุก 2 เดือน เพื่อติดตามความคืบหน้า และแก้ไขปัญหาในโครงการความร่วมมือระหว่างกัน

7. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นหน่วยบริหารงานกลางของอาเซียน ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มีเลขาธิการอาเซียนซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประเทศสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เป็นหัวหน้าสำนักงาน โดยในปัจจุบันคือ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ จากประเทศไทย และมีรองเลขาธิการอาเซียน 2 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

8. สำนักงานแห่งชาติอาเซียน (ASEAN National Secretariat) คือ กรมอาเซียนในกระทรวงการต่างประเทศแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ภายในประเทศ และกับประเทศสมาชิกอื่นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

อาจกล่าวได้ว่าความท้าทายต่างๆ ที่อาเซียนกำลังเผชิญอยู่และเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดกฎบัตรอาเซียน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (Severino, 2006: 381-384)

ประการแรก เกิดจากการที่อาเซียนมีเอกสารข้อตกลง วิสัยทัศน์ และแผนปฏิบัติการมากมาย แต่ประเทศสมาชิกมักจะละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านั้น ซึ่งอาเซียนก็มักจะทำอะไรไม่ค่อยได้ เพราะไม่มีกลไกที่จะบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตกลงกันได้

ประการต่อมา แม้อาเซียนจะประสบความสำเร็จในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศสมาชิกในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แต่อาเซียนก็ยังคงเป็นองค์กรที่ห่างไกลจากประชาชน ผล ประโยชน์จากการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนยังตกไม่ถึงประชาชนส่วนใหญ่ และนโยบายอาเซียนไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการแท้จริงของประชาชน

ประการสุดท้าย หลังยุคสงครามเย็นในภูมิภาคอาเซียนเป็นต้นมาอาเซียนมีบทบาทและความสำคัญลดลงไป เพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ ไม่สามารถจัดการกับความท้าทายและภัยคุกคามของ

โลกยุคปัจจุบัน เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ ได้ฉุดฉุด เพราะยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีหลักการบางอย่าง (โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน) ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ตลอดจนการมีงบประมาณจำกัด

ดังนั้น ญัตติอาเซียนจึงเริ่มต้นการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 11 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ได้เห็นชอบให้มีการจัดทำ ญัตติอาเซียน และแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องญัตติอาเซียน (Eminent Persons Group on the ASEAN Charter - EPG) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียน และเนื้อหาที่ควรปรากฏใน ญัตติดังกล่าว เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดฯ ครั้งที่ 12 ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2007 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ EPG ได้เสนอรายงานต่อผู้นำอาเซียน และผู้นำฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานระดับสูงในการร่างญัตติอาเซียน (High Level Task Force on the ASEAN Charter - HLTF) ร่างญัตติอาเซียนให้แล้วเสร็จเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 13 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ที่ประเทศสิงคโปร์

ญัตติอาเซียนจะเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อขับเคลื่อนการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2015

เนื้อหาส่วนหนึ่งของญัตติอาเซียนจะเป็นการประมวลหลักการ วัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติ ที่ผ่านมาของอาเซียน แต่ในหลายส่วนอาจมีการเปลี่ยนแปลงจากกฎเกณฑ์เดิมหรือสร้างกลไกใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกและสภาพแวดล้อมของภูมิภาค และทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้อาเซียน 1) เป็นองค์กรที่มีภูมิเกณฑ์ในการทำงาน (Rule-Based Organization) 2) เป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered Organization) คือมุ่งให้กิจกรรมของอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงแก่ประชาชน 3) เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ 4) ทำให้อาเซียนมีงบประมาณที่เพียงพอและยั่งยืนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา ระหว่างประเทศสมาชิกเก่าและใหม่

สาระสำคัญของญัตติอาเซียน

ตามรายงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องญัตติอาเซียน (EPG) ญัตติอาเซียนประกอบไปด้วย บทบัญญัติเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. Objective and Principle เป็นการย้ำและประมวลหลักการและวัตถุประสงค์ของ ASEAN ที่ปรากฏในความตกลงที่สำคัญต่างๆ ของ ASEAN ในอดีตที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันอาจมีการปรับหลักการ และวัตถุประสงค์บางข้อ เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอาเซียน

2. Membership จะมีข้อบทเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกและกฎเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ และมีประเด็นสำคัญคือ การกำหนดมาตรการเพื่อประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีของอาเซียน

3. Organizational Structure ปัญหาของโครงสร้างขององค์การอาเซียนในปัจจุบัน คือ มีการประชุมมากมาย แต่ขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างการประชุมเหล่านี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนที่มีอยู่ก็ยังคงจำกัดอำนาจ ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ดั่งนึก จึงต้องมีการกำหนดโครงสร้างองค์กรของอาเซียนใหม่ รวมทั้งอาจมีการสร้างกลไกการปรึกษาหารือกับภาคประชาชน และการจัดตั้งกลไกส่งเสริมสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคของอาเซียนด้วย

4. Decision Making Process กฎบัตรจะลงไว้ซึ่งหลักการตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือและฉันทามติ ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของอาเซียน แต่ในบางกรณีอาจให้มีการตัดสินใจโดยการลงคะแนนเสียงในเรื่องที่ไม่ใช่ประเด็นอ่อนไหว หรืออาจมีการใช้สูตร ASEAN-X หรือ 2 + X ในการปฏิบัติตามความร่วมมือบางเรื่อง ตามที่ Council of the ASEAN Community เห็นสมควร ส่วนการตัดสินใจจะรับสิทธิของรัฐสมาชิกเป็นการชั่วคราวจะต้องทำโดยมติเอกฉันท์เท่านั้น

5. Dispute Settlement Mechanisms ส่งเสริมการใช้กลไกระงับข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว เช่น กลไกระงับข้อพิพาทของ AFTA หรือ High Council หรือในเรื่องที่ไม่มีกลไก ก็ให้จัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทขึ้นใหม่ ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจดูแลรายงานเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณี และหากสมาชิกรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกลไกระงับข้อพิพาท ให้ ASEAN Council มีอำนาจกำหนดมาตรการลงโทษ

6. Budgetary and Financial Issues อาจมีการกำหนดงบประมาณรูปแบบใหม่แบ่ง เป็น 2 ประเภท คือ 1) งบประมาณของอาเซียน ซึ่งเป็นส่วนที่รัฐสมาชิกจะต้องจ่ายเท่าๆ กัน และ 2) งบเพื่อการพัฒนา โดยอาจระดมทุนจากการบริจาคของรัฐสมาชิก หรืออาจมาจากการบริจาคของภาคเอกชนหรือแหล่งทุนภายนอก

7. Legal Status, Immunities and Privileges ให้อาเซียนมีสถานะบุคคลแยกต่างหากจากรัฐสมาชิก เช่น ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจลงนามในความตกลงแทนรัฐสมาชิกทั้งหมด และให้มีผู้แทนของอาเซียนเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ แยกต่างหากจากผู้แทนของรัฐสมาชิก เป็นต้น และให้อาเซียนได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในอาณาเขตของรัฐสมาชิก

8. External Relations กำหนดบทบาทของอาเซียนในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่มหรือองค์การระหว่างประเทศ ให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจมากขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก และอาจให้มีทูตของประเทศ Dialogues Partners ประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

การยกร่างกฎบัตรอาเซียนคาดว่าจะช่วยแก้ปัญหาและความท้าทายต่างๆ ที่อาเซียนกำลังประสบอยู่ รวมทั้งการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในภูมิภาค อาทิ การสร้างกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเสนอแนะข้อคิดเห็นและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายของอาเซียน ต่อองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจของอาเซียน อย่างไรก็ตามร่างกฎบัตรอาเซียนยังอยู่ในระหว่างกระบวนการจัดทำร่างที่สมบูรณ์



ประชาชนในประเทศสมาชิกยังมีโอกาสเข้าไปและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผลประโยชน์เกิดกับประชาชนอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การเป็นสมาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางตามที่มุ่งหวังไว้ต่อไป

อาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น (Post-Cold War Period)

สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เปลี่ยนผ่านจากสภาวะแห่งความตึงเครียดและการเผชิญหน้ามาสู่สภาวะที่มีเสถียรภาพ ความมั่นคง และความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จนกลายเป็นภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นตัวอย่างของการรวมตัวของกลุ่มประเทศที่มีบทบาทและพลังต่อรองในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้มีประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นและมีหลายประเทศในโลกสนใจที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์และกระชับความร่วมมือกับอาเซียนในฐานะคู่เจรจา (Dialogue Partner) ซึ่งในปัจจุบันอาเซียนมีคู่เจรจา 9 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน รัสเซีย และหนึ่งกลุ่มประเทศคือ สหภาพยุโรป รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศคือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) โดยอาเซียนกับคู่เจรจาดังกล่าวจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอทั้งในลักษณะการประชุมระดับเจ้าหน้าที่และการประชุมระดับรัฐมนตรี (เสาวภา งามประมวล, 2552: 5-6)

ความร่วมมือด้านต่างๆ ของอาเซียน

ความก้าวหน้าของอาเซียนดังกล่าวมีปัจจัยสำคัญจากความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิกอันก่อให้เกิดบรรยากาศที่สร้างสรรค์ต่อความร่วมมือและความเข้าใจอันดีต่อกัน โดยความร่วมมือในอาเซียนที่สำคัญๆ ได้แก่ (Martin, 1987)

ความร่วมมือทางการเมือง

อาเซียนตระหนักดีว่าภูมิภาคที่มีสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นกลาง จะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้า จึงได้ร่วมกันสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และสร้างเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันในระหว่างประเทศสมาชิก ผลงานที่สำคัญที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศคือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) การประกาศให้ภูมิภาคอาเซียนเป็นเขตแห่งสันติภาพเสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality : ZOPFAN) การก่อตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) และสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty : SEANWFZ) (พัชรวาลย์ วงศ์บุญสิน, 2541: 18-19)

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ปรากฏการณ์ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของโลก และการแข่งขันทางการค้าที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องรวมตัวกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เพื่อปรับแนวการดำเนินนโยบายของตนให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในปี 1992 อาเซียนจึงได้ตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ขึ้น เพื่อที่จะส่งเสริมการค้าระหว่างกันโดยการลดภาษีศุลกากรให้แก่สินค้าส่งออกของกันและกัน และดึงดูดการลงทุนภายนอกภูมิภาคให้เข้ามาลงทุนในภูมิภาคยิ่งขึ้น เขตการค้าเสรีอาเซียนนี้จะบรรลุผลสมบูรณ์สำหรับสมาชิก 6 ประเทศแรกในปี 2003 ตามด้วยเวียดนามในปี 2006 ลาวและพม่าในปี 2008 และกัมพูชาในปี 2010 นอกจากนี้ อาเซียนยังมีมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการค้าการลงทุนและความร่วมมือกันในด้านอุตสาหกรรม การเงิน และการธนาคาร และการบริการระหว่างกัน ที่สำคัญได้แก่ โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation: AICO) และเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อให้อาเซียนเติบโต มีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและมีความมั่นคงร่วมกัน อาเซียนได้มีข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ขึ้น เพื่อที่จะลดช่องว่างทางการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่ของอาเซียนด้วย (พัชรวณิช วังบุญณิน, 2541: 30)

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลกโดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มิใช่ภาษี รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าเสรี ซึ่งถือว่าเป็นกลยุทธการปรับตัวของอาเซียน (ถวิล นิลใบ, 2548: 12)

กลไกการลดภาษีที่สำคัญของ AFTA คือระบบCEPT (Common Effective Preferential Tariff Scheme) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแก่กันแบบต่างตอบแทน กล่าวคือ การที่จะได้สิทธิประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศอื่นสำหรับสินค้าชนิดใด ประเทศสมาชิคนั้นจะต้องประกาศลดภาษีสำหรับสินค้าชนิดเดียวกันด้วย (นิมนวล คิวทองงาม, 2542: บทคัดย่อ)

ความร่วมมือเฉพาะด้าน

นอกจากความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว อาเซียนยังให้ความสำคัญต่อความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional Cooperation) ระหว่างประเทศสมาชิก ได้แก่ ความร่วมมือในด้านการพัฒนาสังคม การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการสนเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการต่อต้านยาเสพติด ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ โครงการความร่วมมือเฉพาะด้านระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนนี้มีจำนวนมากและครอบคลุมในทุกด้าน และมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาคมอาเซียน “มีความปลอดภัยร่วมกัน โดยการพัฒนาคน ความสามารถในการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี และความเป็นปึกแผ่นทางสังคม” โครงการความร่วมมือที่สำคัญในด้านนี้ได้แก่ การจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน การประกาศให้

อาเซียนเป็นเขตปลอดอาศาศพติด ในปี ค.ศ. 2015 แผนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรข้ามชาติ และการเชื่อมโยงคมนาคมขนส่งทั่วทั้งภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้อาเซียนยัง ได้จัดตั้งมูลนิธิอาเซียนเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในความเป็นอาเซียน และพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน

กรอบความร่วมมืออาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus 3)

กรอบความร่วมมืออาเซียน +3 (จีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี) เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1997 ในช่วงที่เกิดวิกฤตทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออก โดยมีการพบหารือระหว่างผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียน และผู้นำของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เป็นครั้งแรก ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนธันวาคม ปี 1997 นับแต่นั้นเป็นต้นมา การประชุมสุดยอดอาเซียน +3 ได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ในช่วงเกี่ยวกับการประชุมสุดยอดอาเซียน (ศุภชัย วรรณเลิศสกุล, 2552: 57)

กรอบความร่วมมืออาเซียน +3 เริ่มเป็นรูปเป็นร่างภายหลังการออก Joint Statement on East Asia Cooperation ในปี 1999 และการจัดตั้ง East Asia Vision Group (EAVG) ในปี 1999 เพื่อวางวิสัยทัศน์ในเอเชียตะวันออก EAVG ได้เสนอรายงานการศึกษาต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน +3 ครั้งที่ 5 ในปี 2001 โดยได้เสนอแนะแนวคิดการจัดตั้ง East Asian community (EAc) และมาตรการความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดตั้ง EAc ข้อเสนอแนะของ EAVG ได้รับการศึกษาจาก East Asia Study Group (EASG) ซึ่งได้คัดเลือกมาตรการความร่วมมือที่เสนอโดย EAVG จำนวน 26 มาตรการ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในกรอบอาเซียน +3

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน +3 ครั้งที่ 9 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อปี 2005 ผู้นำได้ลงนามใน Kuala Lumpur Declaration on the ASEAN +3 Summit กำหนดให้การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเป็นเป้าหมายระยะยาว และให้กรอบอาเซียน +3 เป็นกลไกหลักในการนำไปสู่เป้าหมายระยะยาวดังกล่าว

กลไกภายใต้กรอบอาเซียน +3 แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ การประชุมระดับคณะทำงาน การประชุมอธิบดี การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส การประชุมรัฐมนตรี และการประชุมสุดยอดผู้นำ ปัจจุบันมีการประชุมในระดับต่าง ๆ ภายใต้กรอบอาเซียน +3 ทั้งสิ้นประมาณ 50 การประชุม (จุฑาทิพย์ คล้ายทับทิม, 2549 : 39-45)

การประเมินบทบาทของอาเซียน: ความสำเร็จและความล้มเหลว

อาจจะสรุปได้ว่านับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1967 จนถึงปัจจุบัน (ปี ค.ศ.2012) นับเป็นเวลา 45 ปีแล้ว แต่อาเซียนก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญหลายประการดังต่อไปนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2555: 1)

1. ประเทศสมาชิกอาเซียนมีสภาพภูมิศาสตร์คล้ายคลึงกัน จึงมีสินค้าเกษตรหรือแร่ธาตุที่คล้ายคลึงกันบางครั้งจึงมีการแข่งตลาดกันเองและสินค้าส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางการเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูป ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำ นโยบายเขตการค้าเสรีในภูมิภาคนี้จึงดำเนินไปอย่างช้ามาก จะแก้ไขปัญหานี้ได้จะต้องมีการแบ่งการผลิตตามความถนัดของแต่ละประเทศ แล้วนำมาแลกเปลี่ยนกันจึงจะเกิดการรวมกลุ่มกันได้ แต่ถ้าต่างคนต่างผลิตโดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานร่วมกันในการวางแผนการผลิต ก็ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ในการรวมกลุ่ม

2. สินค้าอุตสาหกรรมในกลุ่มอาเซียนนั้นก็เป็อุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน แต่ละประเทศต่างก็มุ่งจะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามแบบอย่างตะวันตก จึงต้องมีการจัดซื้อเทคโนโลยีขั้นสูง ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่พอจะผลิตสินค้าเทคโนโลยีได้ก็คือสิงคโปร์ แต่ประเทศสมาชิกก็เกี่ยวกันว่ายังไม่มีคุณภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมนอกกลุ่มอาเซียน ทำให้การค้าขายระหว่างกันในกลุ่มอาเซียนทำได้ยาก วิธีการแก้ไขจะต้องมีการแบ่งงานกันทำและยอมรับสินค้าประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รวมทั้งจะต้องมีการพัฒนาคุณภาพสินค้าภายในประเทศอาเซียนให้ดีขึ้น

3. ประเทศในอาเซียนพยายามพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าแต่ละประเทศพยายามส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศตน โดยการใช้กำแพงภาษีหรือกำหนดโควตาซึ่งสวนทางกับหลักการในการรวมกลุ่มและตลาดการค้าเสรี ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกรวมกลุ่มกัน ต้องยกเลิกข้อเลือกปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อก่อให้เกิดการค้าเสรี (Free Trade) ดังนั้นข้อตกลงใน AFTA ของอาเซียนหลายข้อจึงยังไม่ได้รับการปฏิบัติ

4. ประเทศสมาชิกยังคงปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก และการหารายได้เข้าของรัฐบาลประเทศในอาเซียนมีลักษณะเหมือนกัน คือรายได้หลักของประเทศมาจากการเก็บภาษีศุลกากร สินค้าเข้าและขาออก ซึ่งการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนให้ยกเลิกการเก็บภาษีระหว่างกันหรือการเก็บภาษีให้น้อยลง แต่ประเทศสมาชิกไม่สามารถสละรายได้ในส่วนนี้ได้ เนื่องจากเป็นเงินที่ต้องนำมาพัฒนาประเทศ การรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศในภาศจึงยังทำได้ยาก

5. ความแตกต่างกันทางการเมืองและการปกครอง กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงหลักการประชาธิปไตยและให้ประเทศสมาชิกยึดมั่นต่อรัฐบาลที่มาจากวิถีทางรัฐธรรมนูญ การสร้างประชาคมความมั่นคงของอาเซียนก็จะช่วยยกระดับความร่วมมือในการส่งเสริมประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ อันมีผลต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองในภูมิภาคด้วย แต่การปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียนมีหลากหลายรูปแบบ ประกอบด้วย

5.1 แบบประชาธิปไตยในระบบสภา มี 4 ประเทศคือ ไทย กัมพูชา สิงคโปร์ และมาเลเซีย

5.2 ประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี 2 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

5.3 เผด็จการสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ 2 ประเทศ คือ ลาว และเวียดนาม



5.4 เฝ้าจัดการทหาร 1 ประเทศ คือ เมียนมาร์หรือพม่า

5.5 สมบูรณาญาสิทธิราชย์ 1 ประเทศ คือ บรูไน

สมาชิกในกลุ่มอาเซียนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดสมาชิกบางประเทศยังมีปัญหาด้านความเป็นประชาธิปไตยและยังปกครองในรูปแบบเผด็จการ และต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ ทำให้อาเซียนพัฒนาได้อย่างยากลำบาก

6. ความขัดแย้งระหว่างประเทศอาเซียน ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนยังมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอยู่ เช่น ปัญหาพรมแดนระหว่างประเทศไทย – กัมพูชา ปัญหาพรมแดนระหว่างมาเลเซีย – ฟิลิปปินส์ – อินโดนีเซีย เป็นต้น

7. ความแตกต่างด้านสังคมและวัฒนธรรมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นดินแดนซึ่งมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาโดยสามารถแบ่งกลุ่มประเทศตามศาสนาที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนับถือได้ ดังนี้

7.1 ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คือ บรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย

7.2 ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ คือ กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนามสิงคโปร์ และประเทศไทย

7.3 ส่วนในฟิลิปปินส์ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์

นอกเหนือจากความแตกต่างทางศาสนาแล้ว ปัญหาชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะมีความแตกต่างทางความเชื่อ วิถีชีวิต ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ก็เป็นอุปสรรคต่อการหลอมรวมสร้างความเป็นหนึ่งเดียว

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากหลักการพื้นฐานของความร่วมมืออาเซียน กล่าวคือ

1. ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ยอมรับในการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกันอันปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของอาเซียนที่เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อกลางเดือนธันวาคม 2008 และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) ซึ่งประกอบด้วย

1.1 การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตยความเท่าเทียม บูรณาการแห่งดินแดนและเอกลักษณ์ประจำชาติของทุกชาติ

1.2 สิทธิของทุกรัฐในการดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงการโค่นล้มอธิปไตยหรือการบีบบังคับจากภายนอก

1.3 หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

1.4 ระวังความแตกต่างหรือข้อพิพาทโดยสันติวิธี

1.5 การไม่ใช้การขู่บังคับหรือการใช้กำลัง

1.6 ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศสมาชิก

2. นอกจากหลักการข้างต้นแล้วตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงก่อนที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้อาเซียนยึดถือหลักการสันติวิธีเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายมาโดยตลอดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการที่อาเซียนจะตกลงกันดำเนินการใดๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดทั้งสิบประเทศ จะต้องเห็นชอบกับข้อตกลงนั้นๆ ก่อน

3. การที่อาเซียนยึดมั่นในหลัก “สันติวิธี” และ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” หรือที่ผู้สังเกตการณ์อาเซียนเรียกว่า “วิถีทางของอาเซียน” (ASEAN’s Way) ในทางหนึ่งนั้น ก็ถือเป็นผลดีเพราะเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในเรื่องระบบการเมือง วัฒนธรรมและฐานะทางเศรษฐกิจ มีความ “สะดวกใจ” ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกและดำเนินความร่วมมือในกรอบอาเซียน แต่ในอีกทางหนึ่ง “สันติวิธีและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายโอกาสว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการรวมตัวกันของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้ารวมถึงทำให้อาเซียนขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากถูกมองว่ากลไกที่มีอยู่ของอาเซียนล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาของอาเซียนเองที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกใดประเทศสมาชิกหนึ่งได้ อย่างไรก็ดีการยึดถือสันติวิธีในกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน ได้เริ่มมีความยืดหยุ่นมากขึ้นหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2008 เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนได้เปิดช่องให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนพิจารณาหาข้อยุติในเรื่องที่ประเทศสมาชิกไม่มีฉันทมติได้ (ทิพรัตน์ บุบผะศิริ, 2551 : 41) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 2007 พบปัญหาเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียน ปัญหาเรื่องพม่า และปัญหาอาเซียน +3 ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาเหล่านี้เกิดจากความหวาดระแวงกันเองระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน +3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกลัวอิทธิพลของจีนในกรอบอาเซียน +3 และความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับญี่ปุ่นที่กำลังมีปัญหา ตลอดจนท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง

บทสรุป แนวโน้มในอนาคตและการเตรียมความพร้อมของไทย

อาเซียนถือกำเนิดขึ้นมาในฐานะองค์กรของราชการที่เน้นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกบนหลักการของรัฐต่อรัฐ แต่ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา คือระหว่างปี ค.ศ. 1998-2003 ได้เริ่มมีการตระหนักถึงความร่วมมือในระดับที่มีรัฐและความร่วมมือด้านอื่น นอกเหนือจากความมั่นคงแบบเดิมมากขึ้น โดยเฉพาะมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ปัญหาแรงงานเด็กและสตรี การศึกษา การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สุริชัย หวันแก้ว, 2548: 1)



จากการประชุมสุดยอดอาเซียน (Asian Summit) ครั้งที่ 9 ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 2003 ผู้นำอาเซียนได้ประกาศ Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ภายในปี ค.ศ.2020 เรียกว่า วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 แต่พอถึงปี ค.ศ.2007 บรรดาผู้นำประเทศอาเซียนทั้งหมดได้ตกลงกันว่า จะเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2015 เร็วขึ้นกว่าเดิม 5 ปี (ประภัสสร เทพชาตรี, 2552) นอกจากนี้ก็ยังมีข้อเสนอของเกาหลีใต้ที่พยายามผลักดันให้มีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) ขึ้นมาอยู่นอกกรอบอาเซียน +3 และให้มีการรวมกลุ่มในลักษณะ East Asian Community หรือประชาคมเอเชียตะวันออก ซึ่งข้อเสนอนี้จะขยายออกไปนอกกรอบอาเซียน +3 จะเป็นเอเชียตะวันออกเลยทีเดียว (ประภัสสร เทพชาตรี, 2553)

ไม่ว่าอาเซียนจะมีทิศทางที่ขยายตัวไปอย่างไรก็ตาม แต่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยจากการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ย่อมปฏิเสธไม่ได้ และยิ่งไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นการเตรียมความพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะช่วยบรรเทาผลทางลบต่าง ๆ ให้เบาบางลงไปได้ และสร้างโอกาสจากการลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในด้านที่ไทยมีความพร้อมและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงนั่นเอง

รายการอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2552). **อุปสรรคการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**. [ออนไลน์]
แหล่งที่มา: <http://www.kriengsak.com/node/560>. (12 สิงหาคม 2555).
- จุฑาทิพย์ คล้ายทับทิม. (2553). “อาเซียน +3: ภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**. 27(2) กรกฎาคม-ธันวาคม, หน้า 39-46.
- ถวิล นิลใบ. (2548). “เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ : กลยุทธ์การปรับตัวของกลุ่มประเทศอาเซียน” **กระแสนโยบาย**. 2(24) ธันวาคม, หน้า 6-13.
- ทิพรัตน์ บุษปะศิริ. (2551). “อาเซียนฉลองอะไรในวาระ 40 ปี ?” **กระแสนโยบาย**. 5(49) มกราคม, หน้า 41-49.
- ธนาศุภญ์ สตะเวทิน. (2554). **เอเชียอาคเนย์วิวัฒน์: พัฒนาการทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิ่มนวล ผิวทองงาม. (2542). **เขตการค้าเสรีอาเซียน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2552). **สู่ประชาคมอาเซียน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ประภัสตร์ เทพชาติ. (2553). **ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน. (2541). “อาเซียนใหม่” ใน **อาเซียนใหม่**. บรรณาธิการ โดย อุกฤษฏ์
ปัทมานันท์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิษณุ สุวรรณชฎ. (2540). **สามทศวรรษอาเซียน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย วรรณเลิศสกุล. (2551). “กรอบความร่วมมืออาเซียน +3: กลไกสู่ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง”
วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 12(2) กันยายน 2550 – กุมภาพันธ์ 2551,
หน้า 57-75.
- ลีดา สอนศรี. (2521). **ความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียอาคเนย์: จากสงครามโลกครั้งที่สองถึง
อาเซียน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปิยะสาส์น.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2548). “บทบาท” ใน **อาเซียน : สิ่งที่ทำลายใหม่และการปรับตัว**. บรรณาธิการโดย
สุริชัย หวันแก้ว และอูกฤษฏ์ ปัทมานันท์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุกรี นิบุ. (2544). **อาเซียนกับการบูรณาการส่วนภูมิภาค: ศึกษาถึงความมั่นคงของการรวมตัวกันของ
อาเซียนหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ปี พ.ศ. 2534 ถึงปี พ.ศ. 2542**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสาวภา งามประมวล. (2552). **องค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อรอนงค์ เปรมะสกุล. (2528). **รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทของกลุ่มประเทศอาเซียนต่อเสถียรภาพ
และความมั่นคงของเอเชียอาคเนย์**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Balassa, Bela A. (1961). **The Theory of Economic Integration**. Illinois: Homewood.
- Dougherty, James E. and Pfaltzgraff Jr., Robert L. (1981). **Contending Theories of
International Relations : A Comprehensive Survey**. New York: Harper and Row, Publisher.
- Irvine, Rogers. (1982). “Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975” in **Understanding
ASEAN**. edited by Alison Broinowski. London : The Macmillan Press Ltd.
- Leifer, Michael. (2001). **Dictionary of the Modern Politics of South-East Asia**. London:
Routledge.
- Martin, Linda G. (1987). **The ASEAN Success Story: Social, Economic and Political
Dimensions**. Hawaii: East West Center, University of Hawaii.



- Pranee Saipirun. (1982). **ASEAN Governments' Attitudes Towards Regional Security 1975 - 1979**. Bangkok : Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Vinita Sukrasep. (1989). **ASEAN in International Relations**. Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University.
- Severino, Rodolfo. (2006). **Southeast Asia in Search of An ASEAN Community**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Somsakdi Xato. (1973). **Regional Cooperation in Southeast Asia**. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
