

กิจกรรมทางก ระเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น

แนวความคิดเรื่องภูมิภาคนิยม (regionalism) และการรวมกลุ่ม (integration) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เมื่อมีความพยายามในการก่อตั้งสมาคมอาสา ซึ่งถือว่าเป็นองค์การส่วนภูมิภาคองค์การแรกที่มีประเทศสมาชิกทั้งหมดมาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมาคมอาสาเกิดขึ้นเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ซึ่งมาร่วมประชุมกันที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1961 ได้แถลงเจตนารมณ์ที่จะให้มีการปรึกษาหารือ และร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งในด้านบริหาร เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา ตลอดจนการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชากรในประเทศสมาชิก โดยสมาคมอาสานี้จะไม่เน้นเรื่องการแสดงออกทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สมาคมอาสาได้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราว ภายหลังจากที่เริ่มดำเนินโครงการแล้วเสร็จไปเพียงไม่กี่โครงการ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระดับทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิก คือ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ในกรณีของซาบ่าน<sup>1</sup>

หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1963 ประเทศผู้ก่อตั้งสมาคมอาสาจำนวนหนึ่ง ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียได้ร่วมกันก่อตั้งสมาคมมาฟิลินโดจีน โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับสมาคมอาสา คือ ต้องการที่จะเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สมาคมมาฟิลินโดจีนเน้นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกที่มีเชื้อสายมาเลย์ และใช้ภาษา “บาหลีซามลายุ” เป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์แฝงในเรื่องการแสวงหาหนทางที่จะลดความขัดแย้ง และบรรยากาศที่ตึงเครียดระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อไม่ให้กรณีพิพาทระหว่างมาเลเซีย และฟิลิปปินส์รุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม สมาคมมาฟิลินโดไม่ได้มีบทบาทสำคัญที่เป็นรูปธรรมมากเท่าใดนัก

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Bernard K. Gordon, “ASA : Theory and practice in subregional collaboration,” in *The dimension of conflict in southeast Asia* (New Jersey : Prentice-Hall, 1966)

ต่อมาในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่เรียกว่า อาเซียนได้ถือกำเนิดขึ้น โดยประเทศผู้ก่อตั้ง ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์มีความเห็นพ้องตรงกันว่า ควรจะขยายขอบเขตความร่วมมือของสมาคมอาสา ให้กว้างขวางออกไปจากเดิม และในขณะเดียวกันก็ได้มีการดำเนินความพยายามที่จะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้สมาคมที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ต้องประสบปัญหาจากความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีจนต้อง ล้มเลิกไปเหมือนกับในอดีต นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา อาเซียนได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจน กระทั่งถึงปัจจุบัน คิดเป็นเวลา 30 ปี ซึ่งในแง่นี้อาเซียนถือเป็นเรื่องการระดับภูมิภาคที่มีอายุยืนยาวมากที่สุด ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการจัดตั้งอาเซียน

การจัดตั้งอาเซียน ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีสาเหตุ มาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ประการแรก ประสบการณ์ในยุคอาณานิคมได้ทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นประเทศ กำลังพัฒนา และเพิ่งจะได้รับเอกราชวันแตรงว่า ประเทศมหาอำนาจจะเข้ามาตักตวงผลประโยชน์จาก ความอ่อนแอของพวกตน ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต<sup>2</sup> ดังนั้น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ในการดำเนิน กิจกรรมระหว่างประเทศบนเวทีระหว่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>3</sup>

ประการที่สอง ความหวาดระแวงภัยจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้ผู้นำประเทศ ต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องหันหน้าเข้ามาร่วมมือกันเพื่อต้านทานภัยคุกคามจาก

---

<sup>2</sup> Estrella Solidum, *Toward a southeast asian community* (Quezon City : University of Philippines, 1974) quoted in Michael Antolik, *ASEAN and the diplomacy of accommodation* (New York : East Gate Book, 1990), pp. 10-11.

<sup>3</sup> Sarasin Viraphol, *The ASEAN: Problems and prospect in a changing world* (Bangkok : Chulalongkorn University, 1976), p. 4 ; Charles Morrison and Astri Suhrke, *Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of smaller asian states* (Queensland : University of Queensland, 1987), p. 265.

ภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ซึ่งแสดงพฤติกรรม และท่าทีที่แข็งกร้าวในช่วงทศวรรษที่ 1960 ด้วยการสนับสนุนให้ขบวนการคอมมิวนิสต์ทำการต่อสู้เพื่อโค่นล้มรัฐบาลในประเทศไทย และมาเลเซีย รวมทั้งยังเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความพยายามที่จะทำรัฐประหารของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียด้วย<sup>4</sup>

ประการที่สาม ความรู้สึกหวั่นเกรงที่ว่า ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะไม่สามารถหวังพึ่งการคุ้มครองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ และสหรัฐฯ ได้ตลอดไป เนื่องจากขณะนั้นได้เกิดแนวโน้มของสภาวะ “สุญญากาศทางอำนาจ” (power vacuum) ขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังที่นาย เอส. ราชาวัตน์ม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสิงคโปร์ได้ประกาศในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่สองที่กรุงจาการ์ตา เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1972 ว่า

... การตัดสินใจถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ของอังกฤษ ในทศวรรษที่ 1970 นำมาซึ่งการยุติอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมีมาเกือบสองศตวรรษในภูมิภาคนี้ การที่สหรัฐฯ จะถอนตัวออกจากการมีอิทธิพลโดยตรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น นับเป็นครั้งแรกในเวลาหลายศตวรรษที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง สุญญากาศทางอำนาจจะต้องถูกแทนที่โดยประเทศในภูมิภาค หรือไม่ก็จากประเทศภายนอก. . . ข้าพเจ้าเชื่อว่า เราสามารถและควร จะเข้าแทนที่ในสุญญากาศนั้นด้วยตัวของเราเอง ซึ่งทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นโดยทางการทหาร หากแต่ โดยการสร้าง ความแข็งแกร่ง ในพื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ด้วยความร่วมมือ และความพยายามร่วมกัน<sup>5</sup>

ประการที่สี่ ปัจจัยที่สำคัญมากอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นสาเหตุของการจัดตั้งอาเซียนก็คือ ความต้องการของประเทศสมาชิกในการที่จะแสวงหากลไกสำหรับแก้ไข และผ่อนคลายปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น ปัญหาเขตแดน และการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนที่ซ้อนทับกัน (ซึ่งเคยเป็นสาเหตุที่ทำให้สมาคมอาสา และสมาคมมาฟิลินโดต้องล้มเลิกไป) รวมทั้งยังมีแรงผลักดันจากภายในประเทศ คือ ความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน และความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้วในช่วง

<sup>4</sup> Amfinn Jorgensen-Dahl, *Regional organization and order in south-east asia* (London : Macmillan Press, 1982), p. 71.

<sup>5</sup> Statement of Rajaratnam at the 2th ASEAN Ministerial Meeting อ้างโดย อูษา จีรพงศ์. “การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทางสู่บูรณาการภูมิภาค.” หน้า 18.

ทศวรรษที่ 1970 ยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศที่เคยมีความขัดแย้งกันมาในอดีต โดยผู้นำรุ่นใหม่ของอินโดนีเซียต้องการแสดงเจตนารมณ์ที่จะลดความตึงเครียด และสร้างเสริมบรรยากาศที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การยุตินโยบาย “การเผชิญหน้า” (Konfrontasi หรือ Confrontation) ต่อมาเลเซีย ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศผ่อนคลายไปในทางที่ดีขึ้น ผู้นำคนใหม่ของอินโดนีเซีย คือประธานาธิบดีซูฮาร์โตที่ตระหนักถึงความจำเป็นของอินโดนีเซียในการร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้อินโดนีเซียสามารถมีบทบาทนำในภูมิภาคได้<sup>6</sup> ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะเสริมสร้างภาพพจน์ของอินโดนีเซียในฐานะที่เป็นการเป็นชาติที่รักษสันติตามนโยบาย “เพื่อนบ้านที่ดี”<sup>7</sup>

ส่วนทางด้านมาเลเซียนั้น ภายหลังจากสิ้นสุดยุคของการเผชิญหน้ากับอินโดนีเซียแล้ว มาเลเซียก็มีความพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อาเซียนสามารถก่อตั้งขึ้นได้สำเร็จ<sup>8</sup> สำหรับสิงคโปร์ ซึ่งเพิ่งแยกตัวเป็นอิสระจากสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นก็ต้องการที่จะยกฐานะของตนให้เท่าเทียมกันประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนก็เป็นช่องทางที่สามารถช่วยให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ก็มีความต้องการที่จะแสดงว่า ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังเชื่อว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนน่าจะเป็นผลดีต่อการกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญด้วย สำหรับประเทศไทยซึ่งถึงแม้จะเผชิญปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ผู้นำประเทศก็ให้ความสนใจกับการดำเนินบทบาทในการประสานความสัมพันธ์ และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Vinita Sukrasep, ASEAN in international relations, p. 8.

<sup>7</sup> Michael Hass, The asian way to peace : A Story of regional cooperation (New York : Praeger, 1989), p. 15.

<sup>8</sup> Tim Huxley, “ASEAN security cooperation past, present and future,” in ASEAN into the 1990, Allison Broinowski, ed., (Hong Kong : The Macmillan Press, 1990), p. 83.

<sup>9</sup> Tatsumi Okabe, Twenty years of ASEAN : Its survival and development (Tokyo : The Japan Institute of International Affairs, 1988), p. 2.

ประเทศสมาชิกอาเซียนเชื่อว่า การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในภูมิภาคเดียวกันที่ใกล้ชิดกันน่าจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่มีต่อกันได้ นอกจากนี้แล้วยังมีความเชื่อร่วมกันในหมู่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยว่า การแก้ไขปัญหภายในภูมิภาคด้วยวิถีทางของตนเองนั้นย่อมจะเป็นสิ่งที่ดีกว่า และเหมาะสมมากกว่าที่จะให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาก้าวก่าย<sup>10</sup> หรือที่เรียกกันว่า “วิถีทางของอาเซียน” (Asian Way) ประเทศเหล่านี้ตระหนักถึง ความสำคัญของการรวมพลังทางการเมืองในภูมิภาค เนื่องจากแต่ละประเทศยังคงอ่อนแอ ดังนั้น การโดดเดี่ยวตนเอง หรือการแยกตัวออกไปดำเนินนโยบายต่างๆ ตามลำพังจึงไม่ใช่สิ่งที่ให้ประโยชน์ แต่กลับจะทำให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกสามารถกลับเข้ามาครอบงำได้โดยง่าย<sup>11</sup>

#### ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของอาเซียน

ปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเอกสารฉบับแรกที่จัดทำขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งอาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของประเทศสมาชิกที่ตระหนักถึงผลประโยชน์ และปัญหาที่มีร่วมกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างเสริมสายสัมพันธ์แห่งความเป็นปึกแผ่น และความร่วมมือในภูมิภาคที่มีอยู่ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วยังมีการแสดงความปรารถนาที่จะจัดวางรากฐานอันมั่นคงสำหรับการดำเนินการร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บนพื้นฐานของความเสมอภาค และความร่วมมือร่วมใจกันเพื่อให้มีสันติสุข ความก้าวหน้า และเสถียรภาพในภูมิภาคทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาค อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะธำรงรักษาเสถียรภาพ และความมั่นคงไม่ให้มีการแทรกแซงจากภายนอกในรูปแบบต่างๆ เพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ประจำชาติ อุดมการณ์ และความใฝ่ฝันของประชาชนของตน<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Michael Antolik, ASEAN and the diplomacy of accommodation

(New York : East Gate Book, 1990), p. 7.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ten years ASEAN (Jakarta : ASEAN Secretariat, 1978) pp. 14-16. อ้างโดย อุษษา

จิรพงศ์, “การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทางสู่บูรณาการภูมิภาค,” หน้า 22.

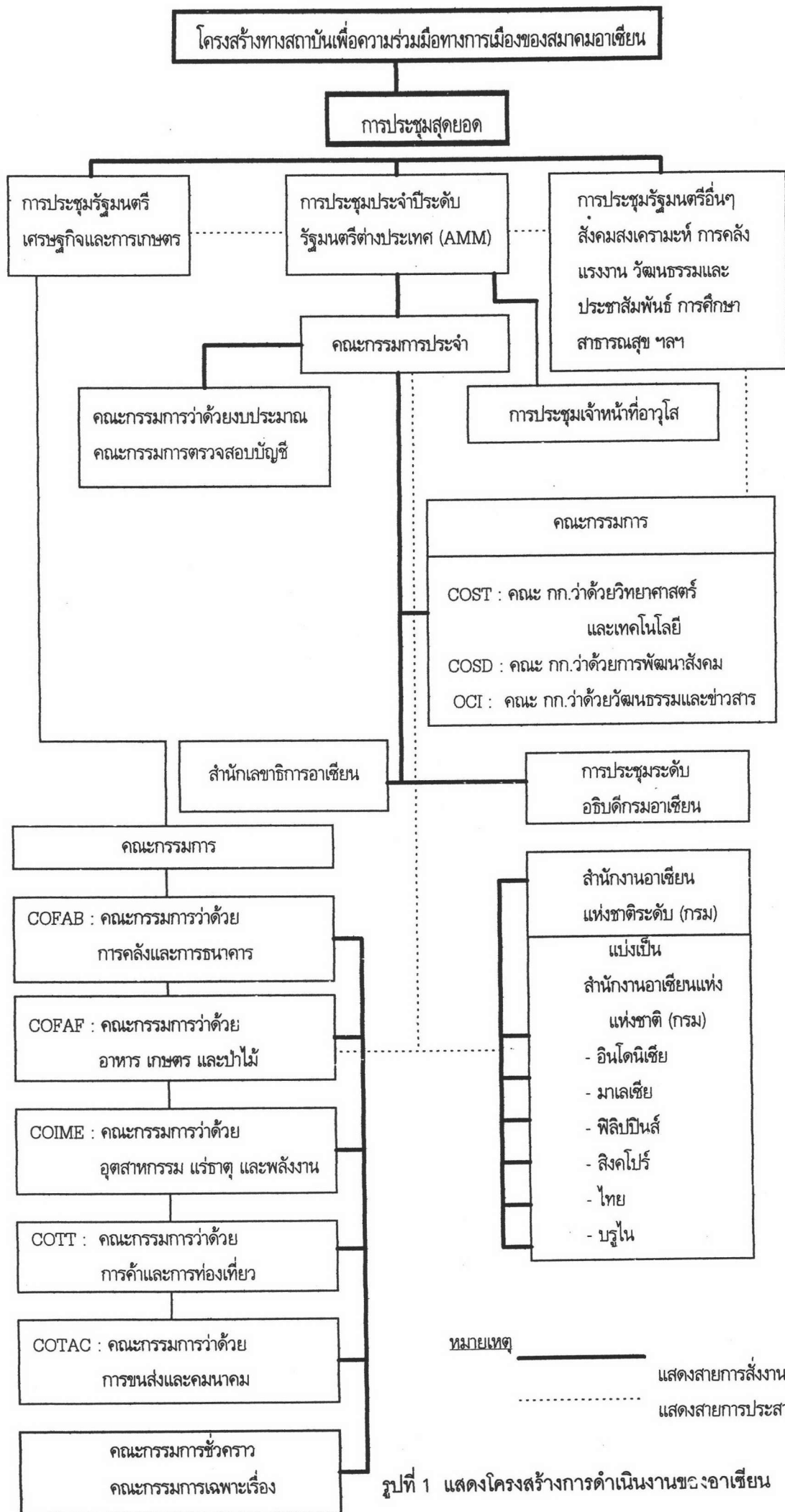
นอกจากนี้แล้ว ปฏิญญากรุงเทพฯ ยังแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของอาเซียนว่า ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้ คือ

1. การเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยอาศัยการดำเนินความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของความเสมอภาค และความร่วมมือร่วมใจ ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเจริญรุ่งเรืองและสงบสุข
2. การส่งเสริมสันติภาพ และเสถียรภาพในภูมิภาค โดยจะเคารพในหลักความยุติธรรม และหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาค รวมทั้งจะยึดมั่นในหลักการของสหประชาชาติ
3. การส่งเสริมให้มีความร่วมมือ และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน และกันอย่างจริงจัง ในเรื่องที่เหมาะสมที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
4. การให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน และกันในรูปแบบของการฝึกอบรม และการวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการ และการบริหาร
5. การร่วมมือกันเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้นในด้านเกษตร และอุตสาหกรรม ตลอดจนให้มีการขยายการค้าระหว่างกัน รวมไปถึงการศึกษาถึงปัญหาการค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่งระหว่างกัน ตลอดจนการยกระดับการครองชีพของประชาชนของตน
6. การส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. การรื้อสร้างไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การส่วนภูมิภาคอื่นๆ ที่มีความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน รวมทั้งเพื่อสำรวจหาช่องทางที่จะนำไปสู่ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่าง ประเทศสมาชิก

## โครงสร้าง และกลไกการดำเนินงานของอาเซียน

ความปรารถนาที่จะบรรลุถึงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของสมาคมที่กล่าวถึงข้างต้นทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการตกลงร่วมกันในการวางโครงสร้าง และกลไกการดำเนินงาน ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ

1. การประชุมสุดยอด (ASEAN summit meeting) การประชุมสุดยอดระดับหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกเป็นกลไกการดำเนินงานขั้นสูงสุดของอาเซียน โดยในระยะแรกนั้นประเทศสมาชิกตกลงให้จัดขึ้นเฉพาะเมื่อมีความจำเป็น แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ก็มีการเปลี่ยนแปลงมติให้จัดการประชุมสุดยอดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ สามปี
2. การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (ASEAN Annual Ministerial Meeting - AMM) การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีนี้เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ซึ่งจะหมุนเวียนกันไปจัดที่เมืองหลวงของประเทศสมาชิกตามลำดับตัวอักษร นอกจากการประชุมประจำปีดังกล่าวแล้วยังอาจจะมีการประชุมรัฐมนตรีสมัยพิเศษได้ตามความจำเป็น สำหรับอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีจะเกี่ยวข้องกับ การวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางของความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน
3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Ministers' Meeting) การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดวางแนวนโยบาย และเร่งรัดการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน เพื่อให้เกิดการกินดีอยู่ดี และการพึ่งตนเองของประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียน กลไกส่วนนี้จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งการประชุมจะจัดขึ้นทุกๆ หกเดือน
4. การประชุมระดับรัฐมนตรีด้านอื่นๆ จัดขึ้นตามความจำเป็นเพื่อจัดวางแนวนโยบาย และเร่งรัดการทำงานด้านต่างๆ ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น การประชุมรัฐมนตรีแรงงาน การประชุมรัฐมนตรีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การประชุมรัฐมนตรีอุตสาหกรรม การประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุข ฯลฯ
5. คณะกรรมการประจำ (standing committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมรัฐมนตรีประจำปี เพื่อให้มีการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ที่รัฐมนตรีของ



รูปที่ 1 แสดงโครงสร้างการดำเนินงานของอาเซียน



ประเทศสมาชิกได้ตกลงร่วมกันไว้ คณะกรรมการประจำตั้งอยู่ในประเทศที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน และมีเลขาธิการสำนักเลขาธิการอาเซียนเข้าร่วมด้วย (เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะประชุมร่วมกันเพื่อจัดเตรียมการประชุมคณะกรรมการประจำแต่ละครั้ง โดยมีเลขาธิการแห่งชาติของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน)

6. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN secretariat) จัดตั้งขึ้นเมื่อครั้งอาเซียนมีมติให้ปรับปรุงโครงสร้างของสมาคมใหม่ ในปี ค.ศ. 1976 โดยสำนักเลขาธิการอาเซียนตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกทั้งในเรื่องที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน และเรื่องได้รับมอบหมายในแต่ละกรณี เช่น ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความร่วมมือในเรื่องได้มีกรวางแผนกันไว้ และ รายงานความก้าวหน้าในกิจกรรมของอาเซียนต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน

7. สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย (office of director-general) เดิมเรียกว่าสำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN nation secretariat) เป็นหน่วยงานของประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศของตน เพื่อให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปตามเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ สำนักงานอาเซียนของประเทศสมาชิกเป็นหน่วยงานอยู่ในสังกัดของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศนั้นๆ

8. คณะกรรมการต่างๆ ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญ และข้าราชการด้านต่างๆ การประชุมจะจัดหมุนเวียนกันไปในประเทศสมาชิก เพื่อให้เกิดความเสมอภาค และความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดของประเทศสมาชิกตามโครงการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการจะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการประชุมระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วยคณะกรรมการเศรษฐกิจ คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรม และข่าวสาร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง และโครงสร้างในการทำงานของอาเซียน จะพบว่าอาเซียนในยุคแรกเริ่มไม่ได้แสดงความต้องการที่จะแสดงกิจกรรมทางการเมืองออกมาอย่างชัดเจน เนื่องจากในขณะนั้นประเด็นปัญหาทางการเมืองส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกันขยายอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยนั้นเป็น

เรื่องที่ไม่เหมาะสมสำหรับอาเซียนที่เป็นองค์การที่เพิ่งเกิดขึ้น และประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ยังอ่อนแอ ยากจน และยังไม่มีการปฏิสัมพันธ์ในเรื่องความร่วมมือระหว่างกัน นอกจากนี้แล้วในส่วนการรับประกันความมั่นคงในภูมิภาคนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ยังไว้วางใจในความผูกพันที่สหรัฐฯ มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการสร้างดุลย์แห่งอำนาจกับสหภาพโซเวียต และจีน ดังนั้น การรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนในระยะแรกจึงมุ่งความสนใจไปที่ความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างประเทศสมาชิก รวมไปถึงความร่วมมือในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิชาการ ภายในภูมิภาคเป็นสำคัญ

### กิจกรรมทางการเมืองของอาเซียน

#### 1. ระดับภายในกลุ่ม (intra-ASEAN)

ถึงแม้ในช่วงแรกของการก่อตั้ง อาเซียนจะมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นสำคัญ รวมทั้งยังไม่ปรารถนาที่จะแสดงออกถึงเป้าหมายทางการเมืองอย่างชัดเจน แต่เราก็คงจะกล่าวไม่ได้ว่าอาเซียนไม่มีกิจกรรมทางการเมืองเลย เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าความสำเร็จของกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในกรณีใดๆ ก็ตามจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในองค์การเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน และแก้ไขความขัดแย้ง หรือความเป็นปรปักษ์ต่อกันระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งยังจะต้องมีเครื่องมือที่ช่วยสร้างเสริมความสมานฉันท์กลมเกลียวระหว่างกันด้วย ซึ่งเท่ากับว่า “การเมือง” เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากประเด็นเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศได้

ในกรณีของอาเซียนนั้น ถึงแม้ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งจะไม่ได้กล่าวถึงกิจกรรมทางการเมืองออกมาอย่างชัดเจน แต่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกก็ยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป และนับว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคงอยู่ และการดำเนินงานของสมาคม กล่าวคือ อาเซียนนั้นประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีประสบการณ์ของความบาดหมางระหว่างกันมาตั้งแต่อดีต และบางปัญหาก็ยังคงมีผลสืบเนื่องต่อมา ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการควบคุมแก้ไขที่ดีแล้ว อาเซียนก็อาจจะต้องล้มเลิกไปเช่นเดียวกับสมาคมอาสา และสมาคมมาฟิลินโดในอดีต

---

\* อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติมได้จาก วินิตา ศุภรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” *อาเซียนในการเมืองโลก*, หน้า 250-256.

ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับทวิภาคี เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย และมาเลเซียในกรณีนโยบายการเผชิญหน้า ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1963 ถึง ค.ศ. 1966 ความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียในกรณีที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ในปัญหาซาบาหลี<sup>๑</sup> ซึ่งนำไปสู่การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต และสถานการณ์ลุกลามจนเกือบจะขั้นที่มีการใช้กำลังต่อสู้กัน (แต่ประเทศไทยช่วยไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองประเทศคืนดีกันได้) ปัญหาการแยกตัวออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียของสิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1965 ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ยังคงสร้างความตึงเครียดและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างสิงคโปร์ และมาเลเซีย ถึงแม้ประเทศทั้งสองจะได้เข้าร่วมอาเซียนแล้วก็ตาม

กิจกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงสิบปีแรกของการก่อตั้ง ซึ่งสมาชิกอาเซียนในขณะนั้นยังคงเป็นเพียงแค่มุมประเทศเล็กๆ ที่มีทั้งความแตกต่างกันในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการสร้างชาติ และความคล้ายคลึงกันในเรื่องของการที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศ อาณานิคมของตะวันตก (ยกเว้นประเทศไทย) มีความเชื่อมั่นในแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ยังอ่อนแอ ยากจน และเพิ่งจะได้รับเอกราชจากประเทศแม่ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก เนื่องจากถูกรบงำจากเจ้าอาณานิคมหลากหลายมาเป็นเวลานาน ทำให้ประเทศต่างๆ เหล่านี้ขาดการติดต่อ

---

<sup>๑</sup> นโยบายเผชิญหน้า เป็นนโยบายที่ประธานาธิบดีซูการ์โนของอินโดนีเซียประกาศต่อมาเลเซียในปี ค.ศ. 1963-1966 เนื่องจากไม่พอใจที่อังกฤษสนับสนุนให้มลายารวมตัวกับบอร์เนียว (ซาบาหลี) นอกเหนือจากซาราวักและสิงคโปร์ เพราะเท่ากับเป็นการขัดขวางอินโดนีเซียในการรวมดินแดนทั้งหมดไว้กับอินโดนีเซีย โดยการสร้างอินโดนีเซียที่ยิ่งใหญ่ (Greater Indonesia) นโยบายเผชิญหน้านี้มีผลทางด้านการทหาร เศรษฐกิจ และการเมือง ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีซูการ์โนหมดอำนาจลง นายพลซูฮาร์โตซึ่งขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการเป็นปฏิปักษ์ต่อมาเลเซียมาให้ความสนใจเพื่อนบ้านมากขึ้น อังโน วินิตา ศุกรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” *อาเซียนในการเมืองโลก*, หน้า 251.

<sup>๒</sup> ปัญหาเกิดขึ้นจากการที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ในบอร์เนียวเหนือ (ซาบาหลี) โดยอ้างว่าอังกฤษไม่มีสิทธิขานาห์ให้กับมาเลเซีย เพราะซูลต่านของซูลู ซึ่งเป็นเจ้าของโดยชอบธรรมไม่ได้ยกซาบาหลีให้กับอังกฤษ ดังนั้นเมื่อซูลูเป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ ซาบาหลีก็ควรต้องเป็นของฟิลิปปินส์ด้วย อังโน วินิตา ศุกรเสพย์, *เรื่องเดียวกัน*.

สัมพันธ์ ชาติความเข้าใจอันดีต่อกัน และมีความหวาดระแวงต่อกัน สมาชิกจึงมีความเห็นพ้องกันว่าในช่วงแรกของการก่อตั้งสมาคมนี้ควรที่จะเป็นช่วงเวลาเหล่าประเทศสมาชิกต่างๆ ได้ทำความเข้าใจเรียนรู้กันและกันให้มากขึ้นเสียก่อน

กิจกรรมทางด้านการเสริมสร้างความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในช่วงแรกของการก่อตั้งจึงปรากฏออกมาในรูปของการสร้างหลักการ หรือบรรทัดฐานเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น หลักความเสมอภาค การเคารพในเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพทางดินแดน การละเว้นการใช้อำนาจต่อกัน และการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี<sup>13</sup> ซึ่งสาระบางส่วนของบรรทัดฐานต่างเหล่านี้ได้ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ เช่น ข้อความส่วนที่ระบุถึงการยึดมั่นในหลักความเสมอภาค เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีบรรทัดฐานอื่นๆ ซึ่งเป็นหลักการที่อาเซียนยึดถือปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย เช่น การที่อาเซียนหาหนทางในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในกรณีของซาบารห์ โดยยึดหลักการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ผ่านวิถีทางทางการทูต รวมไปถึงการที่ประเทศที่สาม (ซึ่งเป็นสมาชิกภายในกลุ่ม) เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย ตลอดจนการเคารพในหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน หรือกรณีปัญหาเขตแดนระหว่างไทย และมาเลเซีย อาเซียนก็แก้ไขโดยการเจรจาโดยสันติวิธี ตามหลักการเคารพในบูรณภาพทางดินแดน ในส่วนของกลไกที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองโดยตรงที่มีลักษณะเป็นทางการนั้นก็ยังไม่ให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งนี้คงเป็นเพราะไม่ต้องการให้เกิดความหวาดระแวงกับประเทศอื่นๆ ว่า อาเซียนอาจจะเปลี่ยนไปเป็นความร่วมมือทางการเมือง-ความมั่นคง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1976 จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างโดยการสร้างสำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งไม่ได้มีบทบาททางการเมืองมากนัก

กลไกอย่างเป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางการเมืองของสมาคมที่สำคัญที่สุด คือ การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีที่จัดขึ้นปีละหนึ่งครั้งเท่านั้น การวางนโยบายสำคัญต่างๆ จะต้องผ่านการปรึกษาหารือ และตัดสินใจร่วมกันในเวทีนี้ ที่สำคัญการปรึกษาหารือ ตลอดจนการดำเนินการ และตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียนนั้นจะมีลักษณะเฉพาะตัวคือ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติ (consensus) ที่พัฒนามาจากหลักปฏิบัติตามประเพณีของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ที่เรียกว่า “Musjawarah” อันหมายถึง การที่ผู้นำไม่ตัดสินใจเด็ดขาด หรือบังคับใช้เจตน์จำนงค์ของตนเอง แต่จะเสนอแนะอย่างสุภาพถึงวิถีทางที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติ โดยจะปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ เสมอ และจะนำเอาความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นมาพิจารณาอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้บรรลุถึงข้อสรุปร่วมกันของประชาคม หลักปฏิบัติอีกประการหนึ่งที่อาเซียนนำมาใช้ก็คือ “Mufakat” ซึ่งหมายถึงฉันทามติ หรือ

<sup>13</sup> Estrella D. Solidum, *Toward a southeast asian*, p. 29.

เอกฉันท์ (Unanimity) อันเป็นการใช้หลักจิตวิทยาชักจูงให้สมาชิกของประชาคมตระหนักถึงความสำคัญ  
ของผลประโยชน์ส่วนรวม<sup>14</sup>

ลักษณะการเจรจาปรึกษาหารือของอาเซียนบนพื้นฐานของฉันทามติมีลักษณะที่แตกต่าง  
ไปจากหลักถือเสียงข้างมากที่นิยมใช้กันในประเทศตะวันตก โดยในกรณีของอาเซียนการตัดสินใจทุก  
เรื่องจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทั้งหมด เพราะอาเซียนเชื่อว่า วิธีการเช่นนี้จะให้ประโยชน์ใน  
ระยะยาวมากกว่าวิธีอื่นๆ และยังช่วยลดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง หรือการเผชิญหน้าระหว่าง  
กัน (ซึ่งเคยก่อปัญหาทำให้สมาคมอาสาและสมาคมมาฟิลิปปินโดประสบความล้มเหลว) อย่างไรก็ตาม  
สำหรับกิจกรรมด้านการต่างประเทศนั้นผลประโยชน์ และปัญหาของฝ่ายต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องอย่าง  
สลับซับซ้อน ดังนั้น การนำเอาหลักการทั้งสองประการข้างต้นมาปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในเวที  
ต่างๆจึงกระทำได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า กลไกของอาเซียนเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการ  
ดำเนินการ และการตัดสินใจในกิจกรรมด้านต่างๆของอาเซียน

เมื่อศึกษาถึงการดำเนินงานของอาเซียนเล็กลงไป พบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้พบทางออก  
ของปัญหานี้ โดยได้สร้างกลไกอื่นขึ้นมาเพื่อแก้ไขความบกพร่อง และความล่าช้าดังกล่าว ซึ่งก็ได้แก่  
การประชุมสุดยอดทวิภาคีระหว่างผู้นำประเทศสมาชิก<sup>15</sup> ซึ่งมีประโยชน์ในแง่ที่สามารถหลีกเลี่ยงความ  
ล่าช้าจากการแสวงหาฉันทามติร่วมกัน นอกจากนี้แล้วในความเป็นจริงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอาเซียน  
ส่วนใหญ่ก็เป็นปัญหาความขัดแย้งระดับทวิภาคี การพบปะกันระหว่างคู่กรณี เป็นกรณีๆไปจึงน่าจะเป็น  
การแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมที่สุด นอกจากนี้การพบปะกันระหว่างผู้นำระดับทวิภาคีจะทำให้  
ประเทศสมาชิกที่มีความขัดแย้งกันมีโอกาสพบปะ สร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างกันกัน ซึ่งจะช่วยให้  
ความตึงเครียด และความขัดแย้งระหว่างประเทศบรรเทาเบาบางลงได้ อนึ่งในบางกรณีที่คู่กรณีไม่  
สามารถตกลงกันได้ การใช้ประเทศที่สามเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่อาเซียนเลือกใช้แก้ไข

<sup>14</sup> วินิตา ศุภรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” อาเซียนใน  
การเมืองโลก, หน้า 256-257.

<sup>15</sup> การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN summit) นั้นไม่ได้เป็นกลไกอันเป็นทางการของ  
อาเซียน แม้ว่าดูจากโครงสร้างแล้วจะเป็นกลไกสูงสุดของอาเซียน แต่ก็เป็นการตามแต่ในหลักการเท่านั้น

<sup>16</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน อุษษา จิรพงศ์, “การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทาง  
สู่บูรณาการภูมิภาค,” 2528.

ปัญหา ประโยชน์อีกประการของกลไกลักษณะนี้ก็คือ สามารถช่วยลดความหวาดระแวงจากประเทศเพื่อนบ้านได้ เนื่องจากจะไม่ใช่จุดสนใจเท่ากับการประชุมที่เป็นทางการ

ในประเด็นนี้เราจะสังเกตความนิยมของอาเซียนที่เลือกใช้การประชุมสุดยอดทวิภาคีเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และดำเนินนโยบายต่างๆร่วมกันได้จากจำนวนความถี่ในการประชุมสุดยอดระดับทวิภาคีซึ่งมีขึ้น 100 ครั้งในรอบ 15 ปี ระหว่างปี ค.ศ.1968 ถึง 1982 (ดูตารางที่ 1) ในขณะที่การประชุมสุดยอดระดับพหุภาคี ได้แก่ การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนนั้นมีจำนวนเพียงห้าครั้งในช่วงเวลา 30 ปี (นับแต่ก่อตั้งอาเซียน) ส่วนการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศนั้นก็มีการจัดขึ้นเพียงปีละหนึ่งครั้ง และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจจัดขึ้นปีละสองครั้ง

ตารางที่ 1 สถิติการประชุมสุดยอดระดับทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 ถึง ค.ศ. 1982

คู่ภาคี	จำนวนครั้ง
มาเลเซีย-ไทย	20
สิงคโปร์-ไทย	15
มาเลเซีย-อินโดนีเซีย	13
สิงคโปร์-มาเลเซีย	13
อินโดนีเซีย-สิงคโปร์	10
อินโดนีเซีย-ไทย	9
ฟิลิปปินส์-อินโดนีเซีย	7
ฟิลิปปินส์-ไทย	6
ฟิลิปปินส์-สิงคโปร์	5
ฟิลิปปินส์-มาเลเซีย	2
รวม	100

แหล่งที่มา : อูซา จิรพงศ์, "การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทางสู่บูรณาการภูมิภาค," หน้า 32.

## 2. ระดับความสัมพันธ์กับประเทศที่เหลือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อินโดจีน และพม่า)

อันที่จริงอาจจะกล่าวได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็นได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดต่อประเทศภายนอก เมื่ออาเซียนเข้าไปเกี่ยวพันกับปัญหาในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินความพยายามเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาก็มีพหุฯ และการต้านทานการขยายอิทธิพลของเวียดนาม เราอาจจะแบ่งสถานการณ์ทางการเมืองที่สำคัญๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีอิทธิพลต่อลักษณะการแสดงบทบาททางการเมืองของอาเซียนได้ดังนี้ คือ

ช่วงต่อระหว่างปี ค.ศ. 1975 ถึง ค.ศ. 1976 เป็นช่วงเวลาที่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เริ่มต้นจากการสิ้นสุดสงครามเวียดนามโดยที่สหรัฐฯ เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ และสูญเสียเวียดนามใต้ให้แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ รวมทั้งยังจำเป็นต้องถอนกำลังทหารออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อมาก็เกิดปัญหาความขัดแย้ง และการแข่งขันกันในการขยายอิทธิพลระหว่างสหภาพโซเวียต และจีน ซึ่งต่อมาสหภาพโซเวียตก็ทำสนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพ และความร่วมมือกับเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1978 ที่มีส่วนสนับสนุนการขยายอิทธิพลของเวียดนามเข้ามาสู่อินโดจีน

ปฏิกริยาที่อาเซียนมีต่อการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อย่างเด่นชัดออกมาในรูปของการคัดค้านความพยายามของเวียดนามในการขยายอิทธิพลเข้ามาสู่อินโดจีน โดยเป็นครั้งแรกที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดการประชุมสุดยอด (summit) ขึ้นที่บาหลี ในปี ค.ศ. 1976 การประชุมนี้ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับภัยคุกคามที่อาจจะมาจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน และการแผ่อิทธิพลของเวียดนาม การประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียนที่บาหลีนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินความร่วมมือทางการเมืองในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการครั้งแรกของอาเซียน<sup>16</sup>

นอกจากนี้แล้วการประชุมในครั้งนี่ยังมีการจัดทำปฏิญญาความสามานฉันท์แห่งอาเซียน ซึ่งระบุถึงสาระสำคัญของประเด็นทางการเมืองต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>16</sup>Mark B. Suh, *The Association of Southeast Asian Nations : Regional cooperation in the ascendent ?* (Berlin : Forschungs Gebiets Schwerpunkt Aussenpolitic, 1982), p. 116.

1. ระบุว่าเสถียรภาพทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญเบื้องต้นของอาเซียน
2. ให้มีการจัดทำสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
3. ระบุถึงความจำเป็นในการสร้างความเข้มแข็ง และความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน โดยประเทศสมาชิกจะใช้วิถีทางโดยสันติวิธีเพื่อระงับความขัดแย้งภายในภูมิภาคโดยเร็วที่สุด
4. ระบุถึงการสร้างเอกลักษณ์ในภูมิภาค และความพยายามเพื่อให้ประชาคมอาเซียนได้รับการนับถือจากทุกฝ่าย และความเคารพจากทุกประเทศบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคกันในอธิปไตย และการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกัน และกัน
5. ระบุถึงปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์การ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังจัดให้มีการประชุมหัวหน้าคณะรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนตามความจำเป็น
6. ระบุจะให้มีการพิจารณาอย่างริบด่วนในการดำเนินงานขั้นต้นเพื่อรับรองเขตสันติภาพเสรีภาพ และความเป็นกลางเมื่อเป็นไปได้

นอกจากปฏิญญาสมานฉันท์จะเป็นเอกสารฉบับแรกที่ระบุถึงเป้าหมาย เจตจำนงฯ ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองที่พึงปรารถนาของอาเซียนเอาไว้อย่างชัดเจนแล้ว เอกสารดังกล่าวยังระบุถึงกลไก และโครงสร้างทางการเมืองภายในองค์การของอาเซียนอีกด้วย<sup>17</sup> ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การจัดทำเอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน ซึ่งเกิดขึ้นจากปฏิกิริยาที่อาเซียนตอบสนองต่อสภาพความไม่แน่นอนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น

สำหรับการจัดทำสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจ ความหวัง และโอกาสที่อาเซียนให้แก่เวียดนาม และประเทศอินโดจีนอื่นๆ โดยผู้นำอาเซียนต่างก็มีความเห็นพ้องกันว่า การดึงเอาอินโดจีนให้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอาเซียน (โดยที่ในขณะนั้น อาเซียนเริ่มมีความเป็นปึกแผ่นมากขึ้นแล้ว) นั้นน่าจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มากกว่าการโดดเดี่ยวเวียดนาม ซึ่งเป็นช่องทางให้ลัทธิ

<sup>17</sup>Ten years of ASEAN, 1978, p. 285.



คอมมิวนิสต์สามารถมีโอกาขยายอิทธิพล ดังนั้น สนธิสัญญาจึงเปิดโอกาสให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศสามารถเข้าร่วมเป็นภาคีได้ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้น ประเทศในอินโดจีนจึงมีโอกาที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมือตามสนธิสัญญานี้ได้<sup>18</sup>

สาระสำคัญของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สนธิสัญญากำหนดให้ภาคีคู่สัญญารับหลักการดังต่อไปนี้ คือ

1. การเคารพในเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน ระหว่างกัน
2. การไม่แทรกแซงในกิจการภายในระหว่างกัน
3. การระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี และจะละเว้นการใช้กำลังหรือการคุกคามต่อกัน

ในระยะแรกมีแนวโน้มว่า ประเทศต่างๆ จะสนใจในข้อเสนอนี้ค่อนข้างมาก แต่ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1979 ความพยายามในการดึงเอาประเทศอินโดจีน และพม่าเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนก็ต้องล้มเหลวลงไปเมื่อเวียดนามบุกเข้ายึดครองกัมพูชาได้สำเร็จ เป็นเหตุให้ประเทศอินโดจีนทั้งหมดตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ส่วนพม่าก็ใช้นโยบายปิดตัวเองไม่ติดต่อกับโลกภายนอก ถึงแม้ สนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะยังประสบผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม แต่เอกสารนี้ก็เป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองของอาเซียนในการที่จะจัดตั้งระเบียบ หรือบรรทัดฐานของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>18</sup> Kusuma Snitwongse, "Integrating southeast asia through an expanded ASEAN,"

(Paper presented at the Second International Conference on the ASEAN-EU Relations : Challenges from the Asia-Pacific Region at Chulalongkorn University, February 9, 1995), pp. 1-2.

การที่เวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยทำให้เกิดบรรยากาศความตึงเครียดระหว่างประเทศต่างอุดมการณ์ขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1978 โดยในปี ค.ศ. 1980 และถือว่าเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญที่คุกคามต่อความมั่นคงของอาเซียน และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม ปฏิกริยาตอบสนองต่อเหตุการณ์นี้แสดงออกมาในรูปของ การแสดงฉันทามติของอาเซียนที่ยืนยันว่า ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง (ในกรณีนี้คือประเทศไทย เพราะเป็นประเทศอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศกัมพูชา) ถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อสมาชิกอาเซียนทั้งหมด รวมทั้งยังเป็นอันตรายต่อสันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมอีกด้วย<sup>19</sup> ท่าทีเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มแสดงออกถึงความวิตกกังวลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เป็นภัยคุกคามร่วมต่อความมั่นคงของภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

อาเซียนนั้นตระหนักดีว่า ปัญหา กัมพูชามีลักษณะแตกต่างไปจากปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคที่อาเซียนเคยเผชิญมาในอดีต เพราะปัญหา กัมพูชามีผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ สหภาพโซเวียตให้ความช่วยเหลือต่อเวียดนาม และจีนให้ความช่วยเหลือต่อเขมรแดง<sup>20</sup> ดังนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องนำเอามาตรการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสองลักษณะมาใช้ร่วมกัน คือ (1) การอาศัยหลักความสมานฉันท์ดำเนินการกดดันทางการเมือง และเศรษฐกิจต่อเวียดนามให้ถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา และ (2) การดำเนินการทางการทูตผ่านสหประชาชาติเพื่อให้เกิดการยอมรับว่า ปัญหา กัมพูชาเป็นปัญหาระหว่างประเทศ และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์แบบตามแนวทางของอาเซียน

การแก้ไขปัญหา กัมพูชาถือเป็นอีกกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพราะแสดงตัวอย่างที่สำคัญของการดำเนินความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจึงขอล่าวถึงขั้นตอนการแก้ไขปัญหา กัมพูชาของอาเซียนโดยสังเขป ดังนี้

<sup>19</sup> Vinita Sukrasep, ASEAN in international relations, p. 67.

<sup>20</sup> Ibid.

## ขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาก็มีของอาเซียน<sup>21</sup>

ปฏิกริยาของอาเซียนที่มีต่อปัญหาในกัมพูชา ได้แสดงออกมาในรูปของการคัดค้าน การที่เวียดนามใช้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชา ซึ่งขัดต่อหลักการของสหประชาชาติ และขัดต่อบรรทัดฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อาเซียนยึดถือ คือการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน แต่ในขณะเดียวกันอาเซียนก็ไม่อยากใช้วิธีการทางทหารแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากอาเซียนไม่มีความขัดแย้งโดยตรงอยู่กับเวียดนาม ดังนั้นท่าทีที่อาเซียนใช้แก้ไขปัญหาก็มีของอาเซียนจึงปรากฏออกมาในรูปของ

1. การออกแถลงการณ์ร่วมของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งถือเป็นการรวมพลังทางการเมืองยืนยันสิทธิของประชาชนกัมพูชาที่สามารถจะตัดสินอนาคตด้วยตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอก และเรียกร้องให้มีการถอนกองกำลังต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชา

2. เสนอข้อเรียกร้องต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อขอให้มีการพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ และเสนอหลักการว่าด้วยการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอีกประเทศหนึ่ง โดยเมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1979 คณะมนตรีความมั่นคงได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนร่างมติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 13 : 2 แต่โซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกประจำใช้สิทธิยับยั้ง ร่างมตินี้จึงตกไป ต่อมาอาเซียนได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเสนอข้อเรียกร้องเข้าสู่คณะมนตรีความมั่นคงอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ถูกโซเวียตใช้สิทธิยับยั้งอีกเช่นเดิม

3. นำปัญหาก็มีของกัมพูชาเข้าสู่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งดำเนินการเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1 เสนอให้รับรองที่นั้งรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยของนายพอลพต และนายเซียว สัมพันธ์ ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะได้เป็นการรับรองรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา ซึ่งมีนายเซียว สัมรินเป็นผู้นำ และเพื่อเป็นการแสดงให้เวียดนามเห็นว่ามีความเสี่ยงส่วนใหญ่ของโลกที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของเวียดนาม ซึ่งเป็นการใช้วิถีทางทางการทูต แสวงหาความเห็นพ้องจากประชาคมโลกที่

<sup>21</sup> มนุ วัลยะเพ็ชร, อาเซียนกับความร่วมมือทางการเมือง เพื่อความมั่นคงของ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : วิเคราะห์ตามแนวทางภูมิศาสตร์การเมือง. (กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534), หน้า 92-125.

ค่อนข้างจะได้ผล โดยที่ประชุมลงคะแนนเสียงรับรองที่นั่งของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย 71 : 35  
งดออกเสียง 34 ประเทศ

3.2 เสนอญัตติแก้ไขสถานการณ์ในกัมพูชาต่อสมาชิกทั่วไปสมัยที่ 34 ในวันที่ 12-14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 เรียกร้องให้ประเทศที่เกี่ยวข้องยุติการสู้รบในกัมพูชา และให้ถอนทหารต่างชาติออกไป กับขอรับรองให้ประเทศต่างๆ เลิกแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทุกรูปแบบ สำหรับในกัมพูชาเรียกร้องให้ประชาชนมีโอกาสเลือกรัฐบาลของตนตามวิถีทางประชาธิปไตย ซึ่งในการนี้ อาเซียนได้รับเสียงสนับสนุน 91 : 21 และงดออกเสียง 29 ประเทศ ส่วนเวียดนามได้ออกแถลงการณ์ตอบได้ว่า มติของสมัชชาสหประชาชาติเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจบังคับแต่อย่างใด ดังนั้นเวียดนามจึงไม่ยอมรับญัตตินี้

4. จัดให้มีการประชุมนานาชาติที่นิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 19-17 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 ตามมติที่ 35/6 ของสมัชชาสหประชาชาติ โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลียเป็นประธานที่ประชุม มีประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุม 79 ประเทศ อย่างไรก็ตามสองประเทศสำคัญคือเวียดนาม และสหภาพโซเวียตไม่ได้เข้าประชุม

จุดมุ่งหมายของการประชุมครั้งนี้ก็เพื่อต้องการหาข้อยุติของความขัดแย้งในกัมพูชา คือ

- ตกลงเกี่ยวกับการหยุดยิง และให้มีการถอนทหารออกจากกัมพูชา ภายใต้การควบคุมของกองกำลังรักษาสันติภาพ หรือคณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติ

- จัดให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี หลังจากที่ยกกองกำลังทหารต่างชาติทั้งหมดถอนตัวออกจากกัมพูชา ภายใต้การควบคุมขององค์การสหประชาชาติ

5. จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นในกัมพูชาประชาธิปไตย เนื่องจากนายพลพต ผู้นำกัมพูชาประชาธิปไตยเป็นผู้ที่มีภาพพจน์ไม่ดีในสายตาของชาวโลก สืบเนื่องมาจากการสังหารประชาชนกัมพูชาเป็นจำนวนมากในช่วงที่มีอำนาจ จึงควรหาผู้นำใหม่ที่ไม่มัวประวัติเสียหาย เพื่อศักดิ์ศรีที่ดีขึ้นของกัมพูชา ในการเมืองโลกสมาชิกอาเซียนจึงได้จัดให้เขมรสามฝ่ายพบปะกัน และได้ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีเจ้าสีหนุ เป็นประธานาธิบดี นายซอนซานเป็นนายกรัฐมนตรี และนายเขี้ยวสัมพันธ์เป็นรองนายกรัฐมนตรีในเรื่องการเมือง และการทหารเป็นตัวแทนต่อต้านการยึดครองของเวียดนาม

### 3. ระดับความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ

กิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนที่โดดเด่นอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองแรกสุดที่ปรากฏต่อสายตาภายนอก นั่นก็คือ การที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งห้า อันได้แก่ อาดัม มาลิค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อินโดนีเซีย อับดุล ราซัค นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย คาร์ลอส พี โรมิวโล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ ราซาร์ตานิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ และ ด.ร. ถนัด คอร์มันตร์ ผู้แทนพิเศษของคณะปฏิวัติไทย ได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) หรือที่รู้จักกันดีในนามของ ZOPFAN เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปลอดจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอกในทุกรูปแบบ<sup>22</sup>

อันที่จริงแล้วความคิดในเรื่องความเป็น กลาง และการปลอดจากอิทธิพลของต่างชาติ มีขึ้นตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1971 เสียอีก แนวคิดเรื่องความเป็นกลางนี้ได้รับการเสนอโดยมาเลเซียในชื่อของ “แผนการสันติภาพ” (peace plan) ซึ่งแผนสันติภาพนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง อีกทั้งยังต้องการให้มีการรับประกันจากประเทศมหาอำนาจ รวมทั้งประเทศจีน ผ่านขั้นตอนของการทำสนธิสัญญาไม่รุกรานกันระหว่างรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>23</sup> จากถ้อยแถลงของ เทวัญ รักษาด (Dewan Rakyat) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1968 เขาได้กล่าวว่าเป็นที่สูงงอมแล้วที่ประเทศอาเซียนจะได้ประกาศให้เป็นที่รู้ทั่วกันถึงความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตามเขาได้แสดงความเห็นในส่วนหนึ่งของปัญหาอันอาจจะเกิดจากความคิดข้างต้นไว้ว่า

<sup>22</sup> Muthiah Alagappa, “The US and ASEAN approach to security in southeast asia,” in *The ASEAN Reader*. (Singapore : Institute of Asian Studies, 1992), p. 398.

<sup>23</sup> Johan Saravanamuttu, “ASEAN security for the 1980s : The case for revitalized ZOPFAN”, *Contemporary Southeast Asia*, 6 (September 1984) : 186.

... เพื่อให้ได้มีประสิทธิภาพ การกระทำนี้จะต้องได้รับการรับรองจากมหาอำนาจรวมทั้งจีน คอมมิวนิสต์ ถึงเวลาแล้วที่ประเทศต่างๆจะได้ลงนามในสนธิสัญญาไม่รุกรานต่อผู้อื่น... ขณะนี้เป็นเวลาที่เหมาะสมที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้ประกาศใช้นโยบาย การอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ไม่มีการแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และยอมรับใน ระบอบใดๆก็ตามที่รัฐบาลของแต่ละประเทศเลือกหรือดัดแปลงเพื่อให้เหมาะสม

... แต่การที่จะให้มหาอำนาจเขามารับรองความเป็นกลางของภูมิภาค ถือเป็นเปิดโอกาส ให้มหาอำนาจเข้ามาขยายอำนาจทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับการที่จะให้มีการ ลงนามในสนธิสัญญาไม่รุกรานซึ่งกันและกัน อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทาง อาวุธในภูมิภาค ซึ่งในที่สุดแล้วอาจจะเป็นภัยที่ทำลายเศรษฐกิจของประเทศต่างๆได้ ส่วนการ ที่จะให้มีการประกาศนโยบายของการอยู่ร่วมกัน อาจจะทำให้เป็นการเพิ่มความตึงเครียดและ การแบ่งแยกในภูมิภาคได้<sup>24</sup>

ต่อมาได้มีการกลั่นกรองความคิดเรื่องความเป็นกลางนี้อีกโดย ตุน อับดุล ราซัค (Tun Abdul Razak) ได้จัดทำข้อเสนอในชื่อของเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ในปีค.ศ. 1970 และเป็นแม่แบบของปฏิญญารว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางฉบับปี ค.ศ. 1971

สาระสำคัญของปฏิญญารว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง

ปฏิญญารว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ซึ่งได้ระบุและเน้นถึงเป้าหมายของอาเซียนในการที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปลอดภัยจากการอิทธิพลและการแทรกแซงจากภายนอกโดยเน้นส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนได้แก่<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Speech of the Dewan Rakyat, Malaysia, on 23 January 1968, quoted in Johan Saravanamuttu, "ASEAN security for the 1980s : The case for revitalized ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia*, pp. 186-187.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 187.

1. รัฐประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องยอมรับหลักการของการไม่รุกรานต่อกัน บนพื้นฐานของการเคารพในเอกราช และอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นอันดับแรก

2. รัฐประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องแสวงหาหนทางหรือวิธีการที่จะทำให้สันติภาพและความมั่นคงก่อเกิดในสังคมนระหว่างประเทศอย่างถาวร

ส่วนการที่จะให้มหาอำนาจไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ โซเวียต หรือจีนรับรองเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางยังคงเป็นเพียงความหวังของบรรดาประเทศสมาชิก ซึ่งไม่ได้รับการตอบสนองจากประเทศต่างๆเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็สหรัฐฯ ซึ่งไม่ได้แสดงความสนใจหรือสนับสนุนต่อ เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง แต่อย่างใด เนื่องจากในช่วงเวลานั้นผู้นำประเทศ ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีนิกสันเข้าใจความรู้สึกของประชาชนของสหรัฐฯดีว่าไม่ต้องการให้สหรัฐฯเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำสงครามนอกภูมิภาคอีกต่อไป ฉะนั้นการที่สหรัฐฯจะเข้ามาทำหน้าที่ค้ำประกันความเป็นกลางให้แก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจจะทำให้สหรัฐฯซึ่งกำลังคิดจะถอนกำลังออกจากเวียดนามต้องเสี่ยงกับการถูกดึงเข้ามาพัวพันกับความขัดแย้งในภูมิภาคนี้<sup>26</sup>

ในส่วนของโซเวียตก็ได้สนใจหรือให้การสนับสนุนต่อความคิดเรื่อง เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางนี้แต่อย่างใด เนื่องจากแต่เดิมนั้นนโยบายของโซเวียตต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นไปเพียงในแง่ของการใช้เส้นทางค้าขายทางเรือผ่านทางช่องแคบมะละกา และทะเลจีนใต้ แม้ว่าในปี.ศ. 1978 อิทธิพลของโซเวียตในภูมิภาคนี้ก็ส่อเค้าว่าจะเพิ่มมากขึ้น ภายหลังจากที่โซเวียตทำสัญญามิตรภาพกับเวียดนามจึงได้มีฐานทัพเรือที่อ่าวคัมรานห์ อย่างไรก็ตามนโยบายหลักของโซเวียตก็คือการต่อต้านและปิดล้อมจีน ดังนั้นเมื่ออาเซียนเสนอแผนการในการทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง โซเวียตจึงไม่ได้แสดงความสนใจ ในทางตรงกันข้ามโซเวียตกลับเสนอให้ประเทศต่างๆเข้าร่วมในแผนการที่จะสร้างระบบความมั่นคงร่วมในเอเชีย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วระบบความมั่นคงนี้มุ่งต่อต้านจีนโดยส่วนรวม<sup>27</sup> แต่ก็ไม่มีประเทศใดเข้าร่วมในแผนการนี้ เพราะตระหนักดีว่าการเข้าร่วมกับโซเวียตในแผนการนี้อาจจะถูกจีนตีความว่าต่อต้านจีน ซึ่งนอกจากจะเป็นภัยต่อสมาคมในภายหลังแล้ว ยังจะทำให้สมาคมไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของความเป็น

<sup>26</sup> วินิตา ศุภรเสพย์, “เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง : ทางเลือกของอาเซียน,” ใน อาเซียนในการเมืองโลก, หน้า 117-118.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 118-119.

กลางได้อีกด้วย ในส่วนของประเทศจีนเองนั้นก็ได้มีท่าทีสนับสนุนต่อเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางนี้แต่อย่างใด

การที่สมาชิกของสมาคมอาเซียนให้ความสำคัญกับประเด็นความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนก่อให้เกิดการสร้าง เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางขึ้น เนื่องจากบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่สมาคมจะต้องปรับตัวรับกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองในภูมิภาคในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 และความเปลี่ยนแปลงที่เอื้อให้เกิด เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ได้แก่

1. ความเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ จากระบบสองขั้วอำนาจ (bipolarity) ไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ ซึ่งเริ่มต้นจากการที่สหรัฐฯประกาศถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในลัทธินิกสัน (1969) ซึ่งเป็นผลให้ประเทศต่างๆต้องพึ่งตนเองมากขึ้น
2. การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ และจีนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1971-1972 และการรับรองจีนเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ นับเป็นช่วงเวลาที่จีนก้าวเข้ามามีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น
3. การขยายอิทธิพลของโซเวียตที่มากขึ้นในส่วนต่างๆของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
4. บทบาทของญี่ปุ่นที่เพิ่มมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ
5. บทบาทของประเทศในภูมิภาคเอง เช่น การที่เวียดนามเหนือที่สื่อเค้าว่าอาจจะเป็นฝ่ายที่ได้ รับชัยชนะในสงคราม

นอกจากนี้ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้อาเซียนตระหนักว่า ปัญหาความขัดแย้งและความยุ่งยากทั้งหลายที่เคยเกิดขึ้นในอดีต มักจะมีสาเหตุมาจากการแทรกแซงของมหาอำนาจ ที่ทำให้ความวุ่นวายและความเสียหายขยายผลลุกลามออกไปใหญ่โต จึงเป็นการสมควรที่สมาชิกอาเซียนจะแสวงหาแนวทางในการป้องกันไม่ให้อาเซียนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลจากภายนอก เพื่อที่จะย้อนกลับไปบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกิดสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาวาดำวยการกำหนดเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง นี้คงถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาธรรมทางการเมืองที่เป็นเพียงหลักการ มากกว่าที่จะเป็นผลบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติเพื่อจะนำไปสู่การสถาปนาเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางอย่างแท้จริงได้นั้น ยังเป็นสิ่งที่แม้แต่สมาชิกอาเซียนยังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ หรือไม่มีความมั่นใจนักว่าความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการจัดอิทธิพลภายนอกภูมิภาคออกไปอย่างสิ้นเชิง อาจหมายรวมถึงการล้มเลิกสัมพันธกรณีทางความมั่นคงต่างๆที่ประเทศเหล่านี้มีอยู่ให้หมดสิ้นไปด้วย

กล่าวโดยสรุปอาเซียนในยุคสงครามเย็นมีกิจกรรมทางการเมืองหลักๆในสามระดับคือ

1. การเมืองในระดับระหว่างประเทศสมาชิก กับ
2. การเมืองในระดับสมาคมกับประเทศที่เหลือในภูมิภาค
3. การเมืองในระดับระหว่างอาเซียนกับมหาอำนาจ

ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าขอบเขตของกิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็นส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็น “การเมืองของกลุ่ม” ซึ่งถึงแม้ว่ากิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนในระดับระหว่างสมาคมกับประเทศเวียดนามในการแก้ไขปัญหาแกมพูชา จะมีขอบเขตกว้างขวางออกไปเกี่ยวข้องกับประเทศภายนอกสมาคม คือเวียดนาม แต่เนื่องจากความขัดแย้งดังกล่าวมีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาเซียน และคู่กรณีทีเห็นได้อย่างชัดเจนก็มิเพียงตัวอาเซียนเองกับเวียดนามเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นเรื่องของการแข่งขันทางอำนาจมหาอำนาจที่อยู่เบื้องหลังเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่อาเซียนจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้โดยตรง ลักษณะเด่นของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็นจึงยังจำกัดอยู่ในวงแคบๆ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับมหาอำนาจในกรณีของ เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง นั้น ถือได้ว่ายังไม่มีความคืบหน้าเท่าใดนัก

ในส่วนของกลไกที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนในทั้งสองระดับ ผู้วิจัยพบว่ากลไกอันเป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองหลักในยุคสงครามเย็น อันได้แก่ การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแนวนโยบายหลักของสมาคมยังไม่มี ความไวต่อสถานการณ์เพียงพอ อีกทั้งยังทำให้การตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆล่าช้า เพราะเป็นการประชุมที่จัดขึ้นเพียงปีละครั้ง อย่างไรก็ตามในระดับระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียนก็ยังได้มีกลไกที่มีลักษณะไม่เป็นทางการช่วยเสริมให้การดำเนิน กิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น ซึ่งก็ได้แก่การประชุมสุดยอดทวิภาคี เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองในระดับระหว่างประเทศสมาชิก

ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นคู่ๆไป ในส่วนของการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศ หรือ “อาเซียนซัมมิท” ผู้วิจัยพบว่าอาเซียนยังมีได้ให้ความสำคัญกับการประชุมในระดับนี้เท่าใดนัก เนื่องจากเมื่อนับจำนวนครั้งของการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศในยุคสงครามเย็น ตั้งแต่ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1976 จนถึงสิ้นสุดสงครามเย็น ปี ค.ศ. 1989 อาเซียนมีการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศเพียง 3 ครั้งในรอบ 13 ปี และสมาชิกได้ลงมติกันว่าจะจัดขึ้นเมื่อเกิดความจำเป็นเท่านั้น เมื่อพิจารณากลไกการทำงานของอาเซียนที่ส่งเสริมต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ยิ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างหนักแน่นว่าการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็นเป็นเรื่องของ “การเมืองของกลุ่ม” เป็นสำคัญ แม้ว่าในบางกรณีอาเซียนจะต้องอาศัยกลไกของสหประชาชาติบ้าง แต่ก็เกินไปเพียงเพราะอาเซียนไม่มีกลไกที่เหมาะสมที่จะเข้ามาจัดการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตัวเอง