

บทที่ 2

ภูมิหลัง วัตถุประสงค์ และโครงสร้างของอาเซียน



ภูมิหลัง

ก่อนหน้าที่จะมีการสถาปนาสมาคมอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 1967 จะเห็นได้ว่ามีความพยายามในการจัดตั้งองค์การในระดับภูมิภาคขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นมาก่อนแล้ว คือ SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1954 สมาคม ASA (Association of Southeast Asia) ค.ศ. 1961 และ Maphilindo ค.ศ. 1963 แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของภูมิภาคนี้ว่า จะเป็นแนวทางหนึ่งที่ประเทศในภูมิภาคเดียวกันอาจร่วมมือกันพัฒนาและแก้ปัญหาต่าง ๆ ในภูมิภาคได้

แต่อย่างไรก็ดี องค์การทั้ง 3 นี้ ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาเป็นแต่ละกรณีได้ดังนี้

-SEATO เป็นองค์การทางการทหารที่มุ่งต่อต้านคอมมิวนิสต์เท่านั้นขณะที่มีประเทศในภูมิภาคนี้ร่วมเพียง 2 ประเทศ คือ ไทยและฟิลิปปินส์¹ ซึ่งเมื่อสงครามเวียดนามสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1975 สำนักงานใหญ่ของ SEATO ในกรุงเทพฯ ก็ปิดตัวเองในอีก 2 ปีต่อมา

-ASA ประกอบด้วยประเทศสมาชิก คือ ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ พยายามร่วมมือกันในการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ แต่ในที่สุดก็อ่อนแอลง เมื่อเกิดกรณีพิพาทแย่งชิงดินแดนซาบฮาร์และซาราวักกันระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งฟิลิปปินส์ได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมสหประชาชาติ และนำเรื่องฟ้องร้องศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ต่อมาสหประชาชาติได้จัดให้มีการสำรวจประชามติ

¹ SEATO ประกอบด้วยสมาชิก 8 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกา.

(Referendum) ขึ้นในดินแดนที่มีกรณีพิพาทกันนั้น ซึ่งผลปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ต้องการอยู่รวมกันมาเลเซีย (ค.ศ. 1963)

- Maphilindo ประกอบด้วยสมาชิก 3 ประเทศ คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1963 ระหว่างวิกฤตการณ์ซาบฮาห์และซาราวัก นับเป็นการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความบาดหมางใจกันแต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ผล และสลายตัวลงในที่สุด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในช่วงทศวรรษ 1960 ภูมิภาคนี้ยังเป็นสิ่งใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นของโลก เช่นยุโรปตะวันตก แม้ว่าจะมีความพยายามก่อตั้งองค์การส่วนภูมิภาคดังกล่าว แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้ มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน การเผชิญหน้าและความเป็นปฏิปักษ์กันทางเชื้อชาติเสมอ เช่นปัญหาการที่ฟิลิปปินส์เรียกร้องดินแดนซาบฮาห์จากมาเลเซียในกลาง ค.ศ. 1963 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองตึงเครียด ทำให้ ASA หลอยอ่อนแอไปด้วยและใน ค.ศ. 1964 ประเทศทั้งสองถึงกับตัดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน ในเวลาเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซียก็ไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากนโยบายการเผชิญหน้ากับมาเลเซียของซูการ์โน นอกจากนั้น สิงคโปร์ซึ่งเป็นชาติที่เล็กที่สุดในภูมิภาคซึ่งเพิ่งแยกประเทศออกมาจากมาเลเซียใน ค.ศ. 1965 ก็มีประสบการณ์ที่ค่อนข้างจะขมขื่นกับมาเลเซีย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมของภูมิภาคในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1966 นั้น เต็มไปด้วยความเป็นปรปักษ์และระแวงซึ่งกันและกัน

ก่อนที่จะทำการศึกษาดูไปถึงลักษณะบทบาทของการประชุมสุดยอดทวิภาคีของผู้นำอาเซียนต่อการพัฒนา แก้ไขปัญหาและปรับตัวของอาเซียนตลอดระยะเวลา ค.ศ. 1968-1982 ขอกล่าวถึงภูมิหลังซึ่งเป็นปัจจัยในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันมาก

เรียกได้ว่าเป็น "Zone of Diversity"¹ ไม่ว่าจะ เป็นใน เรื่องของ เชื้อชาติ ศาสนา และภาษา ตลอดจนความ เป็นมาทางประวัติศาสตร์ระดับการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ และขนาดของประชากร²

เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ จะ เห็นได้ว่าไทย เป็นเพียง ประเทศเดียวที่มีได้ตก เป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ตกอยู่ ภายใต้การปกครองของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ กันคือ

ฟิลิปปินส์ เคย เป็นอาณานิคมของสเปนและสหรัฐอเมริกา

มาเลเชียและสิงคโปร์ เคย เป็นอาณานิคมของอังกฤษ

อินโดนีเซีย เคย เป็นอาณานิคมของ เนเธอร์แลนด์

ทั้งนี้อิทธิพลของการปกครองภายใต้ประเทศ เมืองแม่ได้มีผลต่อทัศนคติและท่าที ของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป รวมทั้งการที่ประเทศเหล่านี้เคยติดต่อสัมพันธ์กัน ในอดีต เป็นการติดต่อกันผ่านประเทศเมืองแม่ ทำให้ประเทศเหล่านี้ขาดลักษณะความ เคยชิน (Habit)³ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันมาแต่ต้น

¹ Carlos P. Romulo "The Progress of ASEAN-Its Steady Growth in 14-years", ASEAN Newsletter, Vol. I, No. 7 March 1981, p. 6.

² Hans H. Indorf, ASEAN : Problems and Prospects (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1975) p. 7.

³ Somsakdi Xuto, Regional Cooperation in Southeast Asia : Problems, Possibilities and Prospects (Bangkok : Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1973) p. 52.

ลัทธิอาณานิคมมีผลต่อบุคลิกภาพประจำชาติของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปด้วย กล่าวคือ การตกเป็นอาณานิคมทำให้ประเทศอื่น ๆ 4 ประเทศ (ไม่รวมบรูไน) แตกต่างจากไทยในแง่ที่มีความอ่อนไหว (Sensitiveness) ¹ ต่ออธิปไตยของชาติมาก (National Sovereignty)

ประเทศ	เชื้อชาติ	ภาษา	ศาสนา
อินโดนีเซีย	มาเลย์	อินโดนีเซีย	อิสลาม
มาเลเซีย	มาเลย์	มาเลย์	อิสลาม
ฟิลิปปินส์	เลือดผสม	ตากาลอก, อังกฤษ สเปน	คริสต์ศาสนานิกาย โรมันคาทอลิก
สิงคโปร์	มาเลย์, จีน, อินเดีย	มาเลย์, จีน, อินเดีย	คริสต์ศาสนา อิสลาม, ฮินดู, พุทธ
ไทย	ไทย	ไทย	พุทธ

ในบรรดา 5 ประเทศ ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความแตกต่างออกไปจากประเทศอื่น ๆ มากที่สุด การตกอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนประมาณ 400 ปีและสหรัฐอเมริกาอีกเกือบ 50 ปี ทำให้ฟิลิปปินส์ขาด "เอกลักษณ์ความเป็นเอเชีย" (Asian Identity) และมีบุคลิกภาพ (Personality) ที่ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค

ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ทำให้ประเทศทั้ง 5 หันมารวมมือกันในระดับองค์การส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่งอย่างจริงจังมากขึ้น อาจแบ่งเป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. ความหวาดระแวงจีนและภัยคอมมิวนิสต์

¹ Xuto, Ibid, p. 52.

2. ปัญหาการแทรกแซงและการพึ่งพาประเทศภายนอก
3. ความต้องการ (อย่างแน่นแฟ้น) ที่จะพัฒนาประเทศของตน¹
4. ความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ในภูมิภาค

ความหวาดระแวงภัยจากจีนและลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมารวมตัวกันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมและถ้อยแถลงของจีนเองก็ได้มีส่วนในการตอกย้ำความรู้สึก เช่นนี้ของประเทศอาเซียน โดยในกลางทศวรรษที่ 1960 จีนได้เรียกร้องให้มีการโค่นล้มรัฐบาลในประเทศไทยและมาเลเซีย นอกจากนี้การพยายามปฏิวัติโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1965 ได้มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ หวาดระแวงต่อเจตนาของบักกิ้งมากขึ้น โดยในหมู่ผู้นำประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น เห็นว่าจีน เป็นภัยต่อประเทศตน 2 ประการ คือ จีนสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายในประเทศ และความกลัวการรุกรานโดยตรงจากจีนเอง ทั้งนี้ในขณะที่มีการก่อตั้งสมาคมอาเซียน ผู้นำประเทศที่เข้า เป็นสมาชิกทั้ง 5 ต่างมีความเห็นตรงกันว่า สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่อ่อนแอ เป็นเหตุให้ประชาชน เกิดความรู้สึกแค้นขุ่นเคืองต่อระบบที่เป็นอยู่และรัฐบาล จึงหันไปนิยมต่อขบวนการคอมมิวนิสต์ ดังนั้นใน ส่วนนี้ ความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคจึงถูกมองว่าจะ เป็น เครื่องมือในการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศได้ ซึ่งถ้า เป็น เช่นนั้นก็ทำให้การบ่อนทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ เป็นไปได้อย่างยาก จากประสบการณ์ที่ผ่านมาผู้นำประเทศทั้ง 5 มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ประชาชนจะสามารถพัฒนาความแข็งแกร่งทั้งโดยทางวัตถุและกำลังใจได้อย่างดีที่สุด ใน ระบบการค้าเสรีซึ่งมั่นคงและมีความสามารถในการสนองต่อขีดความสามารถและความคาดหวัง (Capabilities และ Expectations) ของพวกเขา เมื่อประชาชนมีความ มั่นใจในสิ่งเหล่านี้ พวกเขาจะแสดง เจตจำนงอย่างแจ่มชัดในอันที่จะปฏิเสธแนวความคิด

¹ Phanit, Regional Integration Attempts in Southeast Asia, p. 30.

¹
คอมมิวนิสต์

บทบาทของมหาอำนาจในการ เมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้นมีส่วนผลักดันลัทธิภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแง่ที่ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้เกรงกลัวต่อการที่มหาอำนาจจะเข้ามาดักดวงผลประโยชน์ (Exploitation) จากความอ่อนแอกว่าพวกตน ทำให้ต่างมองว่าความร่วมมือส่วนภูมิภาคจะเป็นหนทางในการแก้ปัญหาโดยที่จะเป็นอำนาจต่อรอง (Bargaining Power) ของพวกตนต่อมหาอำนาจ นายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยในขณะนั้นสนับสนุนแนวความคิดนี้ว่า ภูมิภาคนิยมจะเป็นแนวทางในการที่ประเทศเล็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศที่มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เช่น ญี่ปุ่นและมหาอำนาจอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ² ในเวลาเดียวกันภูมิภาคนิยมยังถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่อาจป้องกันการเข้ามาแทรกแซงในภูมิภาคนี้ของมหาอำนาจในอนาคตด้วย

อนึ่ง ผู้นำประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหล่านี้ตระหนักดีว่า ประเทศในภูมิภาคแถบนี้ไม่อาจจะหวังพึ่งพาการป้องกันจากมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และอังกฤษตลอดไปได้ ซึ่งการประกาศถอนตัวออกจากภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ ในต้นปี 1967 เป็นการย้ำความเชื่อนี้ ต่างเห็นว่าจะต้องเตรียมตัวที่จะเข้าแทนที่ใน "ช่องว่างแห่งอำนาจ" (Power vacuum) นั้น ซึ่งนายเอส ราชารัตนาม รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ได้ประกาศว่า

¹ Tan Sri M. Ghazali Shafie, "ASEAN : Contributor to Stability and Development", The Fletcher Forum, Summer 1982, p. 360.

² Cited in Phanit, Regional Integration Attempts in Southeast Asia p. 32.

"การตัดสินใจที่จะถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ในทศวรรษที่ 1970 ของอังกฤษนำมาซึ่งการยุติอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกซึ่งมีมาเกือบสองศตวรรษในภูมิภาคนี้ ซึ่งสหรัฐฯ ก็ถอนตัวจากการมีอิทธิพลโดยตรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเวลาเดียวกัน นับเป็นครั้งแรกในระยะเวลาหลายศตวรรษที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะดำรงอยู่ด้วยตนเอง ช่องว่างแห่งอำนาจจะต้องถูกแทนที่โดยประเทศในภูมิภาคเอง หรือไม่กี่จากประเทศภายนอก

ข้าพเจ้าเชื่อว่า เราสามารถและสมควรที่จะเข้าแทนที่ช่องว่างนั้นด้วยตัวของเราเอง ซึ่งทั้งนี้ไม่จำเป็นจะต้องเป็นโดยทางทหาร หากแต่โดยการสร้างความแข็งแกร่งในพื้นที่ฐานการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วยความร่วมมือและความพยายามร่วมกัน"¹

ปัญหาเรื่องสันติภาพและ เสถียรภาพซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นล้วน เชื่อมโยงมาสู่ความตั้งใจของประเทศในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอันที่จะสามารถพัฒนา เศรษฐกิจของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมจะต้องเอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งภูมิภาคนิยม (Regionalism) เป็นทางเลือกซึ่งประเทศเหล่านี้เชื่อว่าจะนำมาซึ่งสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดนั้น

สถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงปี 1965-1966 เองมีส่วนช่วยให้การก่อตั้งสมาคมอาเซียนเป็นจริงได้มากขึ้น การหมตอำนาจของประธานาธิบดีซูการ์โนผู้ซึ่งเคยดำเนินนโยบาย "การเผชิญหน้า" (Konfrontasi หรือ Confrontation) ต่อมาเลเซีย โดยการผลักดันของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซีย (Partai Komunis

¹ Statement of Rajaratnam at the second ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, August 6, 1972, cited in Boni Ray Siagian, ed., Eight Years Cycle of ASEAN (Jakarta : Department of Information and ASEAN National Secretariat, 1977) p. 87.

Indonesia)¹ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองผ่อนคลายลง ผู้นำคนใหม่
 ของอินโดนีเซียคือ ประธานาธิบดี ซูฮาร์โตตระหนักถึงความจำเป็นของอินโดนีเซียใน
 การร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคซึ่งเป็นไปได้ว่า อินโดนีเซียอาจมีบทบาท เป็นผู้
 ในขณะเดียวกันฟิลิปปินส์ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ โดยการนำของประธานาธิบดี
 มาร์คอส ผู้ซึ่งมีนโยบายความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน การเจรจาทันทีระหว่าง
 ฟิลิปปินส์และมาเลเซียโดยความพยายามของประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ "good offices"
 และอินโดนีเซียนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น
 ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ก็ดีขึ้นโดยการค่อย ๆ ลดความตึงเครียดที่มี
 อยู่ระหว่างกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบรรยากาศในภูมิภาคขณะนั้น เป็นช่วงที่เหมาะสมที่ประเทศ
 ทั้งหลายจะ เข้ามาร่วมมือกันและก่อตั้ง เป็นสมาคมอาเซียน

นอกจากปัจจัยร่วมกันดังกล่าวข้างต้นซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันแล้ว
 แต่ละประเทศยังมีแรงจูงใจ เฉพาะ เจาะจงของตนเอง ซึ่งพอจะนำมากล่าวโดยสังเขป
 ได้ดังต่อไปนี้

ในกรณีของอินโดนีเซีย การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ภายในประเทศมีผล
 เป็นอย่างมากต่อการตัดสินใจ เข้าร่วมในสมาคมอาเซียน นับตั้งแต่การหมดอำนาจของ
 ซูการ์โนและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซีย รัฐบาลใหม่พยายามที่จะลดความผูกพัน
 ระหว่างอินโดนีเซียกับประเทศคอมมิวนิสต์และ เริ่มให้ความสนใจในแนวความคิด เกี่ยวกับ
 องค์การส่วนภูมิภาคซึ่งอินโดนีเซียอาจมีบทบาทเด่นได้มากขึ้น และนอกจากนั้นการเข้า
 ร่วมในอาเซียนยังจะ เป็นทางที่อินโดนีเซียจะสามารถแสดงท่าทีอัน เป็นมิตรต่อประเทศ
 เพื่อนบ้านของตนหลังจากมีการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดมาแล้ว²

¹ Ghazali Shafie, "ASEAN : Contributor to Stability and Development", p. 356.

² Cited in Phanit, Regional Integration Attempts in Southeast Asia, p. 34.

การตัดสินใจ เข้าร่วมในสมาคมอาเซียนของประเทศไทย เป็นไปตามนโยบายต่างประเทศที่ เชื่อในจุดยืนและประสิทธิผลของภูมิภาคนิยม ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักฐานสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย คือการไม่ผูกพันกับมหาอำนาจหนึ่งมหาอำนาจใดโดยเฉพาะ ในช่วงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 จนถึง ค.ศ. 1967 ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยและสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยขณะนั้น คือ นายถนัด คอมันตร์มีความเห็นว่า อาเซียนจะเป็นทางเลือกที่ดีในการถ่วงดุลย์กับความผูกพันที่ไทยมีต่อสหรัฐฯ

ในตอนแรกมาเลเซียไม่ค่อยแน่ใจนักในการที่จะเข้าร่วมในองค์การส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอินโดนีเซียร่วมอยู่ด้วย ประสบการณ์ในช่วงที่มีการเผชิญหน้ากันระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซียที่ผ่านมา ทำให้คนกู อับดุล ราห์มาน นายกรัฐมนตรีมาเลเซียขณะนั้นมีความหวาดระแวงในเจตนาของอินโดนีเซีย หากแต่หลังจากการปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงต่างประเทศ และความพยายามชักจูงใจของนายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยได้มีส่วนทำให้คนกู อับดุล ราห์มาน เปลี่ยนใจและยอม เข้าร่วมในสมาคมอาเซียน

ในกรณีของสิงคโปร์ การเข้าร่วมในสมาคมอาเซียน เป็น เรื่องของความจำเป็นทางการทูตมากกว่าจะเป็นโดยความเชื่อในภูมิภาคนิยมอย่างแท้จริง สิงคโปร์ตระหนักดีว่าตนไม่สามารถจะอยู่ได้โดยลำพัง ในเมื่อสิงคโปร์เป็นประเทศเล็กซึ่งถูกขนาบด้วยประเทศที่ใหญ่กว่า 2 ประเทศ คืออินโดนีเซียและมาเลเซีย มีความเปราะบางทางการทหารและการป้องกัน และไม่มีทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง การถอนตัวของอังกฤษมีผลกระทบค่อนข้างมากต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของสิงคโปร์ ในขณะที่เดียวกันสิงคโปร์ก็ต้องการที่จะเป็นที่ยอมรับในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านของตน¹ ดังนั้นการเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนจึงเป็นผลประโยชน์ต่อสิงคโปร์ โดยที่ไม่ต้องลงทุนมากนัก

¹ Stuart Drummond, "Fifteen Years of ASEAN", Journal of Common Market Studies, Vol. 20, No.4 (June 1982), p. 303.

ในบรรดาประเทศอาเซียนทั้งห้า ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความกระตือรือร้นในการรวมตัวของอาเซียนน้อยที่สุด ความผูกพันทางเศรษฐกิจและความมั่นคงอย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ทำให้ฟิลิปปินส์ไม่รู้สึกจำเป็นต้องแสวงหาเสถียรภาพโดยการร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค นอกจากนั้นความขัดแย้งกับมาเลเซียในปัญหาซาบาห์ทำให้ความร่วมมือส่วนภูมิภาค เป็นสิ่งที่เลื่อนลอยสำหรับฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตามในที่สุดฟิลิปปินส์ก็ได้ตัดสินใจเข้าร่วมในสมาคมอาเซียนด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ เป็นการพยายามให้ เป็นไปตามคำประกาศแถลงนโยบายของประธานาธิบดีมาร์คอส ในอันที่จะมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประเทศในเอเชียด้วยกัน และเพื่อจะดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีลินตัน บี. จอห์นสัน แห่งสหรัฐฯ ซึ่งสนับสนุนที่จะให้มีความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชีย¹ นอกจากนั้นฟิลิปปินส์ก็ได้เคย เป็นสมาชิกในสมาคมอาสาและ Maphilindo มาแล้ว การเข้าร่วมในอาเซียนซึ่งมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากสมาคมทั้งสองไม่มากนักน้อย จึง เป็นเรื่องซึ่งยอมรับได้สำหรับฟิลิปปินส์

จากการศึกษา เกี่ยวกับการก่อตั้งสมาคมอาเซียนข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในกรณีของอาเซียน ภูมิภาคนิยมเป็นแนวทางหรือวิธีการ (Means) ซึ่งประเทศสมาชิกใช้แสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน หมายเป็นจุดหมายในตัวเองไม่² (Not an end in itself)

ในที่สุดสมาคมอาเซียนได้กำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 หลังจากการประชุมร่วมกันในกรุงเทพฯ รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทยได้ลงนามร่วมกันใน "ปฏิญญากรุงเทพฯ" (Bangkok Declaration) ประกาศเจตนารมณ์ที่จะจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

¹ Phañit, Regional Integration Attempts in Southeast Asia, p. 36.

² Indorf, ASEAN : Problems and Prospects, p. 4.

มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า "สมาคมประชาชาติเอเซียตะวันออกเฉียงใต้" (Association of Southeast Asian Nations) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "อาเซียน" (ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคซึ่งยึดหลักความเท่าเทียมกันและการเป็นคู่สัมพันธ์ (Equality and Partnership)

วัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียน

ตามปฏิญญากรุงเทพฯ หรือปฏิญาอาเซียน ประเทศสมาชิกได้ย้ำถึงประโยชน์ซึ่งมีอยู่ต่อกัน และปัญหาที่มีร่วมกันระหว่างประเทศในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งความจำเป็นที่จะต้องสร้างเสริมสายสัมพันธ์แห่งความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือในภูมิภาคที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้ ได้แสดงความปรารถนาที่จะจัดวางรากฐานอันมั่นคงสำหรับดำเนินการร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาค และความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อให้มีสันติสุข ความก้าวหน้า และเสถียรภาพในภูมิภาค โดยตระหนักว่า บรรดาประเทศในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรกที่จะ เสริมสร้างเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและทางการ เมืองของภูมิภาคและประกันการพัฒนา ประเทศสมาชิกมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะธำรงรักษา เสถียรภาพและความมั่นคงมิให้มีการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปแบบใด ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำนุบำรุงสัญลักษณ์ประจำชาติของแต่ละประเทศไว้ตามอุดมการณ์และความใฝ่ฝันของประชาชน

สาระสำคัญของวัตถุประสงค์ของอาเซียน คือ

1. เพื่อเร่งรัดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกัน ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างรากฐานสำหรับประชาคมประชาชาติเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ให้เป็นประชาคมที่มีความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุข

¹
Ten Years ASEAN (Jakarta : ASEAN Secretariat, 1978)
p. 14-16.

2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและ เสถียรภาพในภูมิภาค โดยความร่วมมืออย่าง แน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่ง เนติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างบรรดา ประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

3. เพื่อส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันอย่างแท้จริง และความช่วยเหลือซึ่ง กันและกัน ในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชา- การ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร

4. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กันและกัน ในรูปของการฝึกอบรม การวิจัยใน ด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการและการบริหาร

5. เพื่อร่วมมือกันให้ได้ประโยชน์มากขึ้นในด้าน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมทั้งการศึกษาปัญหาการค้า โภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่ง และคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการ ครองชีพของประชาชนของตน

6. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

7. เพื่อธำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีคุณประโยชน์กับองค์การ ระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาคที่มีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน รวมถึง เพื่อสำรวจช่องทางที่จะให้มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศ สมาชิก

โครงสร้างของอาเซียนโดยสังเขป

ประกอบด้วยกลไกซึ่งแบ่งตามลักษณะความรับผิดชอบและหน้าที่ 8 กลไก คือ

1. การประชุมสุดยอด (Summit Meeting) เป็นกลไกสูงสุดของอาเซียน การประชุมสุดยอดหรือการประชุมหัวหน้ารัฐบาลของอาเซียนนี้ มีขึ้นตามความจำเป็น ซึ่ง นับตั้งแต่ก่อตั้ง มีการประชุมสุดยอดมาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกใน ค.ศ. 1976 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และครั้งที่ 2 ในปี 1978^๑) ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

2. การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (Annual Ministerial Meeting) เป็นการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศซึ่งหมุนเวียนกันไป ในเมืองหลวงของประเทศสมาชิกตาม ลำดับอักษร และอาจมีการประชุมสมัชพิพิเศษได้ตามความจำเป็น อำนาจหน้าที่รับผิดชอบ

ของการประชุม เป็นการวางนโยบาย เพื่อ เป็นแนวทางของการร่วมมือกัน ในกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน

3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (Meeting of Economic Ministers) จัดขึ้นประมาณ 6 เดือนครั้ง และมีภาระรับผิดชอบด้านความร่วมมือทาง เศรษฐกิจของอาเซียน

4. การประชุมระดับรัฐมนตรีทางด้านต่าง ๆ (Meeting of Ministers in their Respective Fields) จัดขึ้นตามความจำเป็น เพื่อจัดวางนโยบายและ เร่ง เร่งรัดการทำงานในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านประชาสัมพันธ์ และข่าวสารด้านแรงงาน สาธารณสุข เกษตร อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

5. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินงานในระหว่างที่ไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี เพื่อมิให้มีการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีได้ตกลงกันได้ คณะกรรมการประจำตั้งอยู่ใน ประเทศที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพ เป็นประธาน และมีเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิก เป็นกรรมการและ เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ เข้าร่วมด้วย ซึ่ง เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติของแต่ละประเทศจะประชุม เตรียมการประชุมคณะกรรมการประจำแต่ละครั้ง โดยมี เลขาธิการแห่งชาติของประเทศเจ้าภาพ เป็นประธาน

6. สำนัก เลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ตั้งขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 1976 เป็นสำนัก เลขาธิการกลาง ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ทำหน้าที่ เป็นหน่วยกลางของการติดต่อประสานงาน ตามมูลฐานแห่งการทมนเวียนกัน ระหว่างประเทศสมาชิกตามลำดับอักษร โดยดำรงตำแหน่งครั้งละ 2 ปี เลขาธิการอาเซียนจะรับผิดชอบต่อการประชุมระดับรัฐมนตรีในระหว่างการประชุมและรับผิดชอบต่อ คณะกรรมการประจำตลอดเวลา นอกจากนี้ยังรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ได้รับความไว้วางใจจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรี และคณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งการติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ

7. สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย (Office of the Director-General - ASEAN - name of member country) เดิมเรียกว่า สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) เป็นหน่วยงานของรัฐสมาชิกซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้น และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสำหรับการประชุมใด ๆ ที่อาเซียนกำหนดให้มีขึ้นในประเทศนั้น ๆ

8. คณะกรรมการต่าง ๆ (Committees) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการทางด้านต่าง ๆ การประชุมจะจัดขึ้นในประเทศสมาชิก และหมุนเวียนกันไป ทั้งนี้ เพื่อความเสมอภาคและความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดของประเทศสมาชิกตามโครงการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการจะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการประชุมระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการต่าง ๆ ประกอบด้วยคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ 5 คณะซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเศรษฐกิจและคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งรับผิดชอบต่อคณะกรรมการประจำ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม ฯลฯ ทั้งนี้รวมทั้งคณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน เช่น คณะกรรมการอาเซียน ณ กรุงวอชิงตัน และคณะกรรมการอาเซียน ณ กรุงบรัสเซลส์ เป็นต้น

จากการศึกษาโครงสร้างของอาเซียนดังกล่าว พบว่ามีลักษณะที่เป็นการเติบโตตามการขยายตัวของกิจกรรมความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ที่ขยายออกไป โดยเริ่มจากโครงสร้างที่ง่าย ไม่ซับซ้อนแต่มีความยืดหยุ่น นับเป็นการยอมรับความจริงอย่างฉลาดของผู้ร่วมในการก่อตั้งอาเซียนที่ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะเรียกร้องจากประเทศสมาชิกในสิ่งที่แต่ละประเทศให้ไม่ได้¹ แล้วค่อยขยายออกไป เป็นระบบที่ซับซ้อน

¹ Estrella D. Solidum. Bilateral Summitry in ASEAN
(Manila : Foreign Service Institution, 1983) p. 5.

มากขึ้นตามลักษณะความรับผิดชอบ เพื่อให้ตรงต่อความต้องการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

รูปแบบการเจรจาและการปรึกษาหารือตกลงปัญหาต่าง ๆ ของอาเซียน เป็นรูปแบบที่ค่อนข้างเฉพาะ คือ จะต้องเป็นการลงมติโดย "ฉันทามติ" (Consensus) เสมอ วิธีการดำเนินการเจรจาดังกล่าวมีรากฐานจากคำว่า 'Musjawarah' และ 'Mufakat' ซึ่งมีต้นตอมาจากหลักปฏิบัติในสังคมชนบทสืบทอดกันมา เป็นประเพณี และรู้จักกันในอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

Musjawarah นี้ เป็นรูปแบบหรือวิธีการเจรจาซึ่งถูกเริ่มนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายการทูตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประธานาธิบดีซูการ์โน แห่งอินโดนีเซีย¹ โดยเริ่มแรกความหมายที่รู้จักกันในสังคมชนบทระดับหมู่บ้าน Musjawarah หมายถึง "การที่ผู้นำไม่ตัดสินใจเด็ดขาดหรือบังคับใช้เจตจำนงของตนเอง แต่จะเสนอแนะอย่างสุภาพถึงวิถีทางที่ประชาคมควรจะดำเนินการตาม ด้วยการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ ทั้งหมดอยู่เสมอ และนำความคิดเห็นตลอดจนความรู้สึกของบุคคลเหล่านั้นมาพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะสรุปออกมา"² ส่วนคำว่า 'Mufakat' หมายถึง ฉันทามติ (Consensus) หรือ เอกฉันท (Unanimity) หลักสำคัญของ Musjawarah คือ

¹ Peter J. Boyce, "The Machinery of Southeast Asian Regional Diplomacy," in Lau Teik Soon, ed., New Directions in the International Relations of Southeast Asia (Singapore : Singapore University Press, 1973) p. 176.

² Herbert Feith, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, (Ithaca; N.Y. : Cornell University Press, 1962) p. 40 cited in Arnfinn Jorgensen - Dahl, Regional Organization and Order in South - East Asia (Hong Kong : The MacMillan Press, 1982) p. 166.

การใช้จิตวิทยาในการชักจูงให้สมาชิกคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ใหญ่กว่า ดังนั้น

Musjawarah จึงเป็นเสมือนกระบวนการซึ่งนำไปสู่ Mufakat คือความเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้ นายสุบันตรีโอ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซียได้ให้ความเห็นว่า สปิริดของ Musjawarah อยู่ที่ "มิใช่เป็นการเจรจาระหว่างศัตรู หากแต่ระหว่างมิตร¹ และพี่น้อง"

อย่างไรก็ตามในการนำหลัก Musjawarah และ Mufakat มาใช้ในระดับการเมืองระหว่างประเทศก็จะต้องมีการปรับให้เข้ากับสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ในการดำเนินการเจรจาระหว่างประเทศมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากสังคมเล็ก ๆ ในชนบท ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ 2 ประการคือ

1. ในระดับการเมืองระหว่างประเทศ มีปัญหาและผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันที่จะต้องพิจารณามากมาย และมีขอบเขตซึ่งกว้างขวางกว่าในระดับหมู่บ้านอย่างมหาศาลทำให้อุปสรรคในการบรรลุถึง Mufakat มีอยู่สูงและเป็นการยากที่จะแก้ไขได้
2. ในระดับระหว่างประเทศแต่ละฝ่ายย่อมไม่ยอมให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอิทธิพลเหนือตนหรือแสดงตัวเป็นหัวหน้า ซึ่งต่างจากในระดับหมู่บ้าน ซึ่งหัวหน้าหมู่บ้านหรือผู้อาวุโสมักจะมีอำนาจและศักดิ์ศรี ซึ่งย่อมหมายถึงการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของหมู่บ้านไม่มากนักน้อย

นอกจากรากฐานจากประเพณีมาเลย คือ Musjawarah และ Mufakat แล้วนายเลียวนาร์ด อังเกอร์ อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า รูปแบบการเจรจาของอาเซียนยังมีลักษณะเด่นตามปรัชญาของศาสนาพุทธ กล่าวคือ "ฉันทามติ" หรือ ความสมานฉันท์ (Consensus) เป็นคำที่มีความหมายทางกายภาพ หมายถึง การพยายามร่วมกันของอวัยวะต่าง ๆ ของร่างกายเพื่อกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งในระยะต่อมาคำนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายจุดที่เห็นพ้องกันในบรรดาความคิดเห็นซึ่งแตกต่างกันออกไป คำนี้จึงเป็นคำที่ดีที่สุดที่จะสามารถใช้อธิบายรากฐาน

¹
Cited in Ibid.

ทางจิตวิทยาของประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีพื้นฐานทางพุทธศาสนา¹ ซึ่งถือทางสายกลาง เป็นอุดมคติ ดังนั้นหลักการของ Musjawarah จึง เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ในหมู่ผู้นำประเทศอาเซียน รวมทั้งผู้นำสิงคโปร์ซึ่งส่วนใหญ่เชื้อสายจีนก็จะปรับตัว เข้ากับการถือปฏิบัติได้²

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะการเจรจาปรึกษาหารือของ อาเซียนมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการถือเสียงข้างมาก (Majority vote) ซึ่ง นิยมใช้กันในประเทศตะวันตก การถือหลักฉันทามติ (Consensus) ทำให้ความร่วมมือของอาเซียนขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า ทุกโครงการจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทุกประเทศ³ ซึ่งประเทศเหล่านี้ เชื่อว่าวิธีการนี้จะให้ประโยชน์มากกว่าวิธีการอื่น ๆ ในระยะยาวและมีความเสี่ยงน้อยที่จะนำไปสู่สถานการณ์การเผชิญหน้าระหว่างกันเอง⁴

¹ Leonard Unger, "ASEAN - The Association of Southeast Asian Nations" in Address given as part of the Negotiating World Order Project at the Fletcher School, Tufts University, April 10, 1984., p. 18.

² Boyce, " The Machinery of Southeast Asian Regional Diplomacy", p. 176.

³ Arnfinn Jorgensen - Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia (Hong Kong : The MacMillan Press, 1982) p. 168.

⁴ Unger, "ASEAN - The Association of Southeast Asian Nations", p. 19.