

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน ระหว่าง ค.ศ.2017-2022



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The U.S.'s role in supporting ASEAN Centrality between 2017 to 2022



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนความเป็น  
แกนกลางของอาเซียน ระหว่าง ค.ศ.2017-2022

โดย

น.ส.ภริณา ธโนทัย

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภริณา ธโนทัย : บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของ  
อาเซียน ระหว่าง ค.ศ.2017-2022. ( The U.S.'s role in supporting ASEAN  
Centrality between 2017 to 2022) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.กชिर ชีฟเป็นสุข

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุน  
ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ระหว่าง ค.ศ.2017-2022 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังจากสหรัฐอเมริกา  
ประกาศแนวคิดอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง อันเป็นหลักสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์อินโด-  
แปซิฟิกในเวลาต่อมา ซึ่งได้เน้นย้ำการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยใช้เสรีนิยม  
ใหม่เชิงสถาบันเป็นกรอบวิเคราะห์ จากการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกายังคงสนับสนุนให้อาเซียน  
เป็นแกนหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ เนื่องจากอาเซียนเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่มี  
โครงสร้างและกลไกการทำงานชัดเจน ทำให้ขับเคลื่อนให้ความร่วมมือดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ทั้ง  
ยังเื้อต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในการรักษาระเบียบโลกที่สนับสนุนค่านิยมเสรี และมีส่วน  
ช่วยสหรัฐอเมริกาในการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐอเมริกา  
ผลักดันกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ เช่น กลุ่มความร่วมมือด้านความมั่นคง 4 ฝ่าย (Quadilateral  
Security Dialogue: QUAD) และกลุ่มพันธมิตรไตรภาคีด้านความมั่นคง (AUKUS) ให้เข้ามา  
มีบทบาทด้านความมั่นคงในภูมิภาค ก่อให้เกิดข้อห่วงกังวลต่อว่าจะกระทบต่อความเป็นแกนกลาง  
อาเซียน แต่จะเห็นว่า ทั้งสองกลุ่มความร่วมมือมุ่งเน้นไปที่การสกัดกั้นอิทธิพลของจีนเท่านั้น ไม่ใช่  
เพื่อแทนที่บทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2565	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6480102924 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD:

Pareena Thanothai : The U.S.'s role in supporting ASEAN Centrality between 2017 to 2022. Advisor: Asst. Prof. KASIRA CHEEPPENSOOK, Ph.D.

This research aimed to examine and analyze how the U.S. supported ASEAN Centrality between 2017 to 2022. It was after the U.S. announced the idea of a Free and Open Indo-Pacific (FOIP), the main concept of the Indo-Pacific strategy which emphasized an affirmation of ASEAN Centrality. The analytical framework in this study relied on Neoliberal Institutionalism approach. It found that the U.S. has continued to support ASEAN as a primary driving force in conducting relations. Since ASEAN is an international institution with a clear structure and mechanism, it has carried out cooperation continuously and contributed to the U.S.'s interest in maintaining the liberal international order and in pursuing its strategic goals. Nevertheless, the U.S. pushed unilateral cooperations such as the Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) and the trilateral security pact between Australia, the UK and the US (AUKUS) to play a security role in the region, raising concern that it would affect ASEAN centrality. But the study demonstrated that the U.S.'s purpose was counteracting China's growing influence, not to replace ASEAN's central role in regional architecture.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: International Relations

Student's Signature .....

Academic Year: 2022

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำสารนิพนธ์นับเป็นจุดหมายปลายทางของการศึกษาระดับปริญญาโท ซึ่งเสร็จสิ้นเป็นอย่างดีด้วยคำแนะนำและการสนับสนุนจากหลายฝ่ายตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ข้าพเจ้าขอขอบคุณผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผศ.ดร.กษิร ชีพเป็นสุข อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้กรุณาสละเวลาเพื่อให้คำชี้แนะและแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ข้าพเจ้าคลี่คลายข้อสงสัย สามารถจัดระเบียบความคิด และเรียบเรียงเนื้อหาทั้งหมดได้โดยราบรื่น ตลอดจน อ.ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง ประธานกรรมการ และ รศ.ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณอาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ซึ่งได้ถ่ายทอดองค์ความรู้อันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการจัดทำสารนิพนธ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ประสานความช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มต้นจนจบการศึกษา

ขอขอบคุณบิดา มารดา และทุกคนในครอบครัวที่คอยสนับสนุนข้าพเจ้าในเส้นทางการศึกษานี้ ผู้เป็นเบื้องหลังของความสำเร็จและแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ข้าพเจ้าสามารถผ่านพ้นช่วงเวลายากลำบากไปได้

ขอขอบคุณหัวหน้าและเพื่อนร่วมงานที่เข้าใจและเปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าทุ่มเทเวลากับการศึกษาอย่างเต็มที่ ข้าพเจ้าตั้งใจจะนำสิ่งที่ได้จากการเรียนมาปรับใช้และต่อยอดเพื่อพัฒนาการทำงานต่อไป

ขอขอบคุณมิตรภาพที่ดีจากเพื่อนทุกคนที่คอยแสดงความห่วงใยและเอาใจช่วยเสมอมา ขอขอบคุณเพื่อนนั่งที่รับฟังปัญหาและช่วยเหลือกันตลอดระยะเวลาการศึกษา ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่น MAIR19 ที่เป็นกำลังใจและร่วมฝ่าฟันช่วงเวลานี้ไปด้วยกัน

ความพยายามและความตั้งใจตลอดระยะเวลา 2 ปีนี้ แม้ระหว่างทางจะเหนื่อยล้าและย่อท้อ แต่ก็เป็นหนึ่งในประสบการณ์ที่ดีและนำพาข้าพเจ้ามาสู่การเติบโตอีกขั้นของชีวิต สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณทุกท่านที่มีความจริงใจ ความปรารถนาดี และยินดีต่อความสำเร็จของข้าพเจ้ามา ณ โอกาสนี้

ภริณา ธโนทัย

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญ.....	1
คำถามวิจัย .....	7
วัตถุประสงค์ .....	7
ข้อถกเถียง.....	8
การทบทวนวรรณกรรม .....	8
กรอบการวิเคราะห์ .....	12
วิธีการวิจัย.....	15
การแบ่งบทการนำเสนอ.....	16
ส่วนที่ 2 การสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยสหรัฐอเมริกา.....	17
ส่วนที่ 3 ผลกระทบต่อการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน จากบทบาทของสหรัฐอเมริกา ใน การเมืองระดับภูมิภาค.....	25
บทสรุป.....	33
บรรณานุกรม.....	37
ประวัติผู้เขียน .....	44



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญ

สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทโดดเด่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยนับตั้งแต่สงครามเย็นเป็นต้นมา ความพยายามต่อต้านการแพร่ขยายของอุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์ในฝั่งเอเชีย ทำให้สหรัฐอเมริกาก้าวเข้ามาแทรกแซงประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคมากขึ้น ผ่านการให้ความช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจ เพราะถือว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นทั้งภัยคุกคามภายในและภายนอก หากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดกลายเป็นคอมมิวนิสต์ จะส่งผลกระทบต่อพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาจะตกอยู่ในความเสี่ยงจากการสูญเสียกลุ่มพันธมิตรในเอเชีย<sup>1</sup> ขณะที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ต้องการพึ่งพาประเทศมหาอำนาจในการรับมือกับภัยคอมมิวนิสต์เพียงอย่างเดียว อีกทั้งเห็นว่าการร่วมมือในระดับภูมิภาคจะช่วยให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและลดโอกาสที่จะถูกครอบงำจากภัยคอมมิวนิสต์<sup>2</sup> รัฐมนตรีต่างประเทศไทยจึงร่วมมือกับรัฐมนตรีต่างประเทศอีก 4 ประเทศในภูมิภาค ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ จัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1967

อย่างไรก็ดี ในช่วง 10 ปีแรกของการก่อตั้งอาเซียนกลับไม่มีความร่วมมือสำคัญมากนัก แต่เป็นการเน้นการสร้างควมไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จนกระทั่งสถานการณ์ในภูมิภาคเริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศถอนทหารออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน ค.ศ.1969 เพื่อลดบทบาทจากสงครามเวียดนาม เป็นผลให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ของเวียดนามเหนือได้รับชัยชนะใน ค.ศ.1975 และประเทศในอินโดจีนทั้งหมดก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์<sup>3</sup> จึงเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้นำอาเซียนเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือใกล้ชิดมากขึ้นเพื่อความสงบสุขของภูมิภาค จึงรวมตัวกันในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 ที่เมืองบาหลี

<sup>1</sup> Luke Butterly, "Rhetoric and Reality - A History of the Formation of the 'Domino Theory,'" *History Studies* 13 (2012): 40.

<sup>2</sup>ฐากร พานิช, กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2564), 11-12.

<sup>3</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ed. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), 128.

อินโดนีเซีย ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1976 เพื่อหารือถึงทิศทางความร่วมมือที่ชัดเจน และสร้างหลักการพื้นฐานที่เข้มแข็งมากขึ้น ที่สำคัญคือสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) เป็นการแสดงถึงเจตจำนงที่ต้องการจะให้สมาชิกอาเซียนและประเทศคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ<sup>4</sup> รวมถึงการกำหนดจุดยืนของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ขณะเดียวกันอาเซียนก็เริ่มให้ความสนใจที่จะเกี่ยวข้องกับประเทศนอกภูมิภาค เนื่องจากตระหนักถึงประสิทธิภาพของการดำเนินการร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและการเมือง นำไปสู่การติดต่อกับญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และประชาคมยุโรป (European Community) ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ในรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ<sup>5</sup> ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่สถานะประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ในเวลาต่อมา

ประเทศอื่น ๆ เริ่มแสดงความประสงค์จะติดต่อกับอาเซียน รวมถึงสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีท่าทีสนับสนุนการก่อตั้งของอาเซียน เพราะมองว่าการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเสมือนแนวร่วมสำคัญในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>6</sup> โดยเริ่มติดต่อกับอาเซียนอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการประชุม ASEAN-U.S. Dialogue ในเดือนกันยายน ค.ศ.1977 เพื่อบรรเทาความกังวลจากผลกระทบของการถอนทหารออกจากการทำสงครามเวียดนามและลดพันธกรณีด้านความมั่นคง แต่สหรัฐอเมริกายังคงต้องการรักษาสถานะในเอเชีย อีกทั้งเล็งเห็นความสำคัญของการค้ากับประเทศในภูมิภาค จึงตัดสินใจตอบรับคำเชิญเข้าร่วมการประชุมประจำปีจากอาเซียน เนื่องจากขณะนั้น อาเซียนถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสำหรับญี่ปุ่นและประชาคมยุโรป และได้จัดประชุมด้านเศรษฐกิจร่วมกันเป็นประจำ ประกอบกับอาเซียนเป็นกลุ่มที่มุ่งเน้นผลประโยชน์มากกว่าการเผชิญหน้าทางอุดมการณ์<sup>7</sup> มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จึงดึงดูดความสนใจของสหรัฐอเมริกาในแง่การเป็นผู้ผลิตสินค้า ศูนย์กลางการลงทุน และตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน

---

<sup>4</sup> "กว่าจะมาเป็นอาเซียน," accessed 29 March, 2023, <https://asean2019.go.th/th/abouts/asean/>.

<sup>5</sup> Allan Gyngell, "Looking Outwards: ASEAN's External Relations," in *Understanding ASEAN*, ed. Alison Broinowski (London: Macmillan Education UK, 1982), 116.

<sup>6</sup> KS Nathan, "US-ASEAN Relations in the Context of ASEAN's Institutional Development: Challenges and Prospects'," (2007): 1.

<sup>7</sup> Anthony Geber, "The Rocky Beginnings of the U.S.-ASEAN Relationship," interview by Thomas J. Dunnigan, 24 August, 1993, 37-38.

ผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจที่มีร่วมกันเป็นสิ่งที่ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกาตลอดช่วงสงครามเย็น<sup>8</sup>

ต่อมาอาเซียนได้เริ่มธรรมเนียมในการเชิญประเทศพันธมิตรเข้าร่วมประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (post ministerial conferences: PMC) ใน ค.ศ.1978 การประชุมนี้ยังเป็นรากฐานความร่วมมือที่ขยายขอบเขตไปนอกภูมิภาค ที่สำคัญ เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ค.ศ.1994 กรอบความร่วมมืออาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three: APT) ค.ศ.1997 และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ค.ศ.2005<sup>9</sup> สะท้อนให้เห็นถึงการใช้กลไกที่นำโดยอาเซียน (ASEAN-led mechanism) เชื่อมโยงประเทศนอกภูมิภาคเข้าสู่สถาปัตยกรรมภูมิภาคที่อาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) จนเกิดการบูรณาการความร่วมมือที่กว้างขึ้น

เอกสารสำคัญอย่างกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ปรากฏถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับความเป็นแกนกลางอาเซียนในหลายมาตรา ประกอบด้วยมาตรา 1 ความมุ่งประสงค์ของอาเซียน วรรค 15 ระบุว่า “เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาค ท่ามกลางสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น”<sup>10</sup> มาตรา 2 หลักการ วรรค 2 (m) “ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความสัมพันธ์ภายนอก ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยคงไว้ซึ่งความมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน การมองไปภายนอก การไม่ปิดกั้น และการไม่เลือกปฏิบัติ”<sup>11</sup> มาตราที่ 12 ความสัมพันธ์ภายนอก ข้อ 41 วรรค 3 “อาเซียนจะเป็นพลังขับเคลื่อนหลักในการจัดระเบียบภูมิภาคซึ่งอาเซียนได้ริเริ่มขึ้นและธำรงความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคและการสร้างประชาคม”<sup>12</sup> ดังนั้น ความเป็นแกนกลางอาเซียนในความหมายโดยกว้าง จึงเน้นความเป็นผู้นำของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า

<sup>8</sup> Lindsey W Ford, "The US-ASEAN Partnership in the Indo-Pacific," *The National Bureau of Asian Research* (2019): 2.

<sup>9</sup> Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, อาเซียน สิ่งมหัศจรรย์ ผู้สร้างสรรค์ สันติภาพ, trans. ประพิน นุชเปี่ยม ธีระ นุชเปี่ยม (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 121-23.

<sup>10</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), 5.

<sup>11</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter*, 7.

<sup>12</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter*, 31.

ความเป็นแกนกลางเกิดขึ้นก่อนหน้าที่อาเซียนจะบัญญัติไว้ในกฎบัตร เนื่องจากอาเซียนกำหนดบทบาทกับประเทศนอกภูมิภาคนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ในรูปแบบความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจาอย่างไม่เป็นทางการ<sup>13</sup>

เมื่อพิจารณาเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกาหลังจาก ค.ศ.1977 จะเห็นว่าสหรัฐอเมริกามีส่วนร่วมกับอาเซียนอย่างสม่ำเสมอผ่านการประชุมในกรอบอาเซียน ทั้งการประชุม ASEAN-US Dialogue ครั้งที่ 2 ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ใน ค.ศ.1978 ซึ่งประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ได้ให้การต้อนรับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนระหว่างการประชุมด้วย และการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่เมืองบาหลี อินโดนีเซีย ใน ค.ศ.1979 นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังจัดการประชุม joint dialogue ร่วมกันจำนวน 16 ครั้งระหว่าง ค.ศ.1980-2001<sup>14</sup>

แต่ในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1990 จนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกาเริ่มเป็นไปในเชิงลบ โดยมีพัฒนาการสำคัญเกิดขึ้น 3 ประการ กล่าวคือ การมีส่วนทางทางการเมืองและเศรษฐกิจของจีนในภูมิภาคเพิ่มขึ้น จากเดิมที่การค้าอาเซียนกับจีนมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2 ของการค้าทั้งหมดของอาเซียน ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าการค้าระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แต่ระหว่าง ค.ศ.1990-2010 การค้าอาเซียนกับจีนสูงขึ้นถึง 4 เท่า มีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 43 ส่งผลให้จีนกลายเป็นคู่ค้าอันดับ 1 ของอาเซียน ประการต่อมา ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รู้สึกผิดหวังต่อการตอบสนองของสหรัฐอเมริกา ในช่วงวิกฤตการเงินในเอเชีย ค.ศ.1997-1998 ที่คัดค้านเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) จึงเกิดข้อกังขาต่อความน่าเชื่อถือของสหรัฐอเมริกาในฐานะพันธมิตร และประการสุดท้าย สหรัฐอเมริกามุ่งความสนใจไปที่การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (war on terror) หลังเหตุการณ์ 9/11 จนสร้างความรู้สึกที่สหรัฐอเมริกาถอยห่างจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งยังเพิกเฉยต่อข้อห่วงกังวลบางกรณีของภูมิภาค เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และความมั่นคงทางทะเล<sup>15</sup>

<sup>13</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง (กรุงเทพฯ: พี เพรส, 2561), 91.

<sup>14</sup> "U.S.-ASEAN Timeline," accessed 29 March, 2023, <https://asean.usmission.gov/u-s-asean-timeline/>.

<sup>15</sup> Ford, "The US-ASEAN Partnership in the Indo-Pacific," 2.

ช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช (George W. Bush) ที่แสดงให้เห็นถึงการละเลยต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน สะท้อนความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนที่มีต่อสหรัฐอเมริกาลดลง โดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช ยกเลิกการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกาครั้งแรกในต้นเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2007 ซึ่งจะจัดขึ้นในโอกาสครบรอบ 30 ปีความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐอเมริกา รวมถึงนางคอนโดลีซ่า ไรซ์ (Condoleezza Rice) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่เข้าร่วมการประชุม ARF เมื่อวันที่ 5 กันยายน ค.ศ.2007 นับเป็นครั้งที่ 2 ในรอบ 3 ปี<sup>16</sup>

แต่ในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) สหรัฐอเมริกาก็ได้ปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศใหม่ โดยหันกลับมาสานสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างจริงจัง และเน้นความสำคัญของเวทีพหุภาคีมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป<sup>17</sup> ในช่วงนี้จะพบว่า พัฒนาการความร่วมมือระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างก้าวกระโดดและการกลับมาเน้นย้ำที่จะสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียน เริ่มจากที่สหรัฐอเมริกาตัดสินใจลงนามภาคยานุวัติสารเข้าเป็นอัครภาคีสันติสัญญา TAC อย่างเป็นทางการใน ค.ศ.2009 เพื่อเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของความมุ่งมั่นที่จะเกี่ยวพันกับอาเซียนอย่างแนบแน่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก<sup>18</sup> ขณะเดียวกันก็หมายถึงสหรัฐอเมริกายอมรับเงื่อนไขที่อาเซียนกำหนดในการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาค แสดงถึงการยอมรับความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างชัดเจน

การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีโอบามาสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่ออาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น และต้องการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่อาเซียนมีบทบาทนำในประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากการต่อต้านการก่อการร้าย โดยตั้งคณะผู้แทนสหรัฐอเมริกาประจำสำนักเลขาธิการอาเซียน (U.S. Mission to ASEAN) เป็นประเทศแรกที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียนใน ค.ศ.2010 พร้อมกับมอบหมายนาย David L. Carden ให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำอาเซียนในปีถัดมา เพื่อดูแลความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน สหรัฐอเมริกายังริเริ่มโครงการผู้นำเยาวชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Young Southeast

<sup>16</sup> Richard Cronin, "The Second Bush Administration and Southeast Asia," *Stimson Occasional Papers and Reports* (2007): 1.

<sup>17</sup> ประภัศร์ เทพชาติ, "ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา 14, no. 1 (2551): 66-67.

<sup>18</sup> Mark E Manyin, Michael J Garcia, and Wayne M Morrison, "US Accession to the Association of Southeast Asian Nations? Treaty of Amity and Cooperation (TAC)" (2009), 1-2.

Asian Leaders Initiative: YSEALI) ใน ค.ศ.2013 เพื่อให้เยาวชนในภูมิภาคไปศึกษาและร่วมทำกิจกรรมด้านการพัฒนาที่สหรัฐอเมริกา เป็นเจ้าภาพการประชุม U.S.-ASEAN Defense Forum ที่รัฐฮาวาย ใน ค.ศ.2014 เพื่อหารือประเด็นทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังขอยกระดับความสัมพันธ์กับอาเซียนไปสู่การเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic partnership) ซึ่งได้รับการรับรองในการประชุมอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 3 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย ใน ค.ศ.2015 พร้อมกันนั้น ก็เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดสหรัฐอเมริกา-อาเซียน สมัยพิเศษ (U.S.-ASEAN Special Leaders Summit) ครั้งแรก ที่เมืองซันนิแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ใน ค.ศ.2016 เพื่อยืนยันความเป็นมุ่งมั่นร่วมกันในการขับเคลื่อนความร่วมมือให้ก้าวไปข้างหน้า<sup>19</sup>

เมื่อสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนรัฐบาลมาสู่ยุคของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งใน ค.ศ.2017 ท่าทีของสหรัฐอเมริกาก็หันเหออกไปจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากการประกาศนโยบายสหรัฐอเมริกาต้องมาก่อน (American First) ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายต่างประเทศที่มุ่งคำนึงผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับแรก ซึ่งส่งผลกระทบต่อลำดับความสำคัญที่มีต่ออาเซียนและความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันที่แข็งแกร่งในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามา

จากที่กล่าวมาจะพบว่า สหรัฐอเมริกาเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงอาเซียนมาอย่างยาวนาน แม้ระดับการมีส่วนร่วมจะไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากพลวัตการเมืองภายในและสถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่สหรัฐอเมริกาก็ถือว่าเป็นประเทศที่สนับสนุนบทบาทและความเป็นแกนกลางของอาเซียนของอาเซียน ผ่านการเข้าร่วมการประชุมในกรอบอาเซียน เช่น การประชุม ARF ซึ่งเป็นการประชุมที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดวาระการประชุมที่มีผลประโยชน์ของภูมิภาคเป็นที่ตั้ง หรือการลงทุนในสนธิสัญญา TAC ตามที่อาเซียนเปิดโอกาสให้ประเทศนอกภูมิภาคเข้าร่วม โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาและประเทศที่เข้าร่วมการประชุม ARF เพื่อช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน<sup>20</sup>

อย่างไรก็ดี บริบทการเมืองระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากประธานาธิบดีทรัมป์ประกาศแนวคิดอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-

<sup>19</sup> ASEAN, "U.S.-ASEAN Timeline."

<sup>20</sup> "TREATY OF AMITY AND COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA (TAC)," accessed 19 October, 2022, <https://asean.mfa.go.th/th/content/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia?cate=5d68ab2615e39c1b9c05b8c5>.

Pacific: FOIP) เป็นครั้งแรกในการประชุม APEC CEO Summit ที่เมืองดานัง เวียดนาม ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2017<sup>21</sup> อันเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาค นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy) ซึ่งเผยแพร่ใน ค.ศ.2019 นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะรื้อฟื้นกลุ่มความร่วมมือด้านความมั่นคง 4 ฝ่าย (Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) ประกอบด้วยออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา หลังจากริเริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2007 นโยบายข้างต้นยังได้รับการสานต่อในรัฐบาลประธานาธิบดีโจเซฟ ไบเดน (Joseph Biden) ซึ่งได้จัดตั้งกลุ่มพันธมิตรไตรภาคีด้านความมั่นคง (AUKUS) ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอังกฤษ ในเดือนกันยายน ค.ศ.2021<sup>22</sup>

บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาการสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียนของสหรัฐอเมริกา โดยเน้นหลังจากที่สหรัฐอเมริกาออกยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เนื่องจากแถลงการณ์หรือคำกล่าวของผู้ในระดับสูงสหรัฐอเมริกามักจะระบุถึงการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน ขณะที่สหรัฐอเมริกาก็มีกลไกที่ตนเป็นแกนหลักขับเคลื่อน รวมถึงจัดตั้งกลุ่มพหุภาคีกลุ่มย่อย (minilateralism) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนอาจกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาคได้

### คำถามวิจัย

สหรัฐอเมริกาสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อบทบาทของอาเซียนในการเมืองระดับภูมิภาคระหว่าง ค.ศ.2017-2022

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนระหว่าง ค.ศ.2017-2022
2. เพื่ออธิบายบทบาทอาเซียนในการเมืองระดับภูมิภาคจากการสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียนของสหรัฐอเมริกา

<sup>21</sup> "Trump stresses ties with Asia-Pacific," accessed 1 April, 2023, <https://www.dw.com/en/apec-donald-trump-stresses-ties-with-asia-pacific-but-calls-for-better-trade-deals/a-41323594>.

<sup>22</sup> Derek E Mix and Bruce Vaughn, "AUKUS and Indo-Pacific Security," (2022): 1.

## ข้อถกเถียง

สหรัฐอเมริกาสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยยินยอมให้อาเซียนเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงานและขับเคลื่อนความสัมพันธ์ เพราะความเป็นสถาบันระหว่างประเทศของอาเซียนเป็นตัวกลางที่อำนวยความสะดวกในการขับเคลื่อนความร่วมมือให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเอื้อประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาในระยะยาวและตอบสนองเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก แม้ว่าบทบาทที่เข้มข้นขึ้นของสหรัฐอเมริกา ส่วนหนึ่งเป็นความพยายามสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของจีน เห็นได้จากการจัดตั้งกลุ่มพหุภาคีกลุ่มย่อย (minilateralism) ให้เข้ามามีบทบาทในภูมิภาค แต่การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาไม่กระทบกับสถาปัตยกรรมความมั่นคงภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการให้กลุ่มความร่วมมืออื่นมาแทนที่อาเซียน

## การทบทวนวรรณกรรม

ผู้เขียนศึกษาวรรณกรรมจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจประเด็นสำคัญของความเป็นแกนกลางอาเซียน รวมถึงมุมมองที่สหรัฐอเมริกามีต่ออาเซียนไปจนถึงความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับอาเซียน โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) การศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน และ 2) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกา

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นแกนกลางอาเซียน มีนักวิชาการต่าง ๆ ที่พยายามขยายความแนวคิดดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น ซึ่ง Amitav Acharya ให้ชุดคำจำนวนหนึ่งที่มีความหมายคล้ายคลึงกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน อาทิ ผู้นำ (leader) พลังขับเคลื่อน (driver) และศูนย์กลาง (fulcrum) ของกระบวนการระดับภูมิภาคและการออกแบบสถาบันในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อแสดงให้เห็นว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนไม่ใช่ประเด็นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ความเป็นแกนกลางของอาเซียนไม่ได้สร้างขึ้นโดยอาเซียนฝ่ายเดียว แต่เป็นกระบวนการที่ต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคด้วย ดังนั้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงหมายถึงการที่อาเซียนตั้งอยู่บนแกนหลักของสถาบันระดับภูมิภาค ที่สามารถสร้างความร่วมมือที่มีขอบเขตกว้างขึ้นได้ เช่น การประชุม ARF ทั้งนี้ การวางอาเซียนไว้ที่ศูนย์กลางของสถาปัตยกรรมระดับภูมิภาคเป็นไปเพื่อผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น ขณะที่ประเทศมหาอำนาจเห็นว่า เป็นวิธีที่ง่ายต่อการเกี่ยวข้องกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไม่ก่อให้เกิดความหวาดระแวง ทำให้ประเทศมหาอำนาจยอมรับความเป็นแกนกลางของอาเซียน



มากกว่าที่จะพยายามสร้างหรือเป็นผู้นำภูมิภาคนิยมด้วยตนเอง<sup>23</sup> สอดคล้องกับงานของ Joel Ng ซึ่งได้ให้แนวคิดดั้งเดิมของความเป็นแกนกลางอาเซียนว่าเกิดจากการที่อาเซียนเป็นตัวแสดงที่น่าพึงพอใจที่สุดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ขณะที่ประเทศมหาอำนาจไม่ว่างใจต่อกันมากพอที่จะยอมรับบทบาทนำของประเทศอื่น ทำให้อาเซียนต้องรับหน้าที่ในการปรับข้อริเริ่มเป็นรูปแบบที่ทุกฝ่ายยอมรับได้<sup>24</sup>

งานของ Peter A. Petri และ Michael G. Plummer พิจารณาความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากกฎบัตรอาเซียนว่าเป็นคำจำกัดความที่เน้นความสัมพันธ์กับภายนอก และยืนยันว่า ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนจะเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ในความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียน โดยได้รับคำแนะนำจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ขณะเดียวกันก็เห็นว่า การบูรณาการของอาเซียนมีแนวโน้มที่จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและพันธมิตรทางการเมืองที่น่าเชื่อถือ รวมถึงมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในการถ่วงดุลอำนาจกับประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งอาจเข้ามาครอบงำการจัดระเบียบในภูมิภาค ดังนั้น ความเป็นแกนกลางอาเซียนจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศภายนอกภูมิภาคที่มีผลประโยชน์เกื้อกูลกับผลประโยชน์ของอาเซียน<sup>25</sup>

ขณะที่ Simon Tay และ Cheryl Tan มองว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นอยู่กับ การยอมรับจากมหาอำนาจ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มขีดความสามารถต่อการกำหนดวาระของภูมิภาคได้กว้างขึ้น รวมถึงเป็นศูนย์กลางหลักที่เชื่อมโยงประเทศมหาอำนาจสำคัญทั้งหมดในภูมิภาค ขณะเดียวกัน ท่าทีของอาเซียนที่เป็นหนึ่งเดียวในการจำกัดผลประโยชน์ของชาติให้แคบลงเพื่อผลประโยชน์ของภูมิภาค มีความจำเป็นต่อบทบาทความเป็นแกนกลาง เนื่องจากความอ่อนแอภายในอาเซียนอาจทำลายความเป็นแกนกลางได้<sup>26</sup> คล้ายคลึงกับ Joyce A. Teodoro ที่นิยามว่า เป็นบทบาทของอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคง ระเบียบระดับภูมิภาค รวมถึงพลวัตทางอำนาจระหว่างประเทศภายนอกที่มีผลประโยชน์ในภูมิภาค แต่ยืนยันบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่เชื่อถือได้ลดลง เนื่องจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนอยู่ในสภาวะถดถอยเป็นเวลาหลายปี เพราะความขัดแย้ง

<sup>23</sup> Amitav Acharya, "The Myth of ASEAN Centrality?," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 39, no. 2 (2017): 273-79.

<sup>24</sup> Joel Ng, "ASEAN as Pivotal Actor: Balancing Centrality & the Indo-Pacific," 158 (2020): 1.

<sup>25</sup> Peter A Petri and Michael G Plummer, "ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship," *East-West Center Policy Studies* 69 (2014): 11-15.

<sup>26</sup> Simon Tay and Cheryl Tan, "ASEAN Centrality in the Regional Architecture," *Policy Brief* (2015): 1-4.

ภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงทางการเมือง กระทบต่อการยืนยันความเป็นแกนกลางของอาเซียน<sup>27</sup>

ความเป็นแกนกลางอาเซียนของ Mely Caballero-Anthony นั้นหมายถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นผู้นำของอาเซียน ผ่านมุมมองเครือข่ายทางสังคม (Social Network Approach) โดยอาเซียนสามารถอ้างสิทธิ์ความเป็นแกนกลางได้เพราะมีจุดสำคัญคือตำแหน่งที่ตั้งของอาเซียนที่เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงในระดับสูง จึงทำให้อาเซียนมีอิทธิพลในกระบวนการของภูมิภาคด้วยการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจ ขณะที่การรักษาความเป็นแกนกลางท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาเซียนต้องมีความสามารถในการรักษาฉันทามติ ดำเนินการร่วมกัน และบรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ให้ได้<sup>28</sup>

สำหรับงานอีกจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐอเมริกา ซึ่งสะท้อนมุมมองและความสำคัญที่อาเซียนมีต่อสหรัฐอเมริกา โดย Peter Chalk ระบุว่าสหรัฐอเมริกาพยายามกลับมามีส่วนร่วมในภูมิภาคอีกครั้งในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามา พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความสำคัญของอาเซียนต่อสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มขึ้นในหลายมิติ เช่น ด้านภูมิศาสตร์ จากการที่อาเซียนตั้งอยู่บริเวณที่มีเส้นทางเดินเรือหนาแน่นที่สุดและมีสมาชิกบางประเทศเกี่ยวข้องกับข้อพิพาททะเลจีนใต้ และด้านเศรษฐกิจ โดยอาเซียนมีฐานผู้บริโภคขนาดใหญ่และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) รวมกันคิดเป็นร้อยละ 3 ของ GDP โลก เป็นองค์ประกอบสำคัญของห่วงโซ่อุปทานโลก และเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจรายใหญ่ของสหรัฐอเมริกา<sup>29</sup>

ด้าน SaTu P. Limaye อธิบายความท้าทายของสหรัฐอเมริกาต่อการปรับความสัมพันธ์กับอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีกฎเกณฑ์บางประการ เช่น สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ซึ่งกระทบต่อมุมมองที่มีต่ออาเซียน แต่พัฒนาการในภูมิภาคทำให้อาเซียนต้องพิจารณาแนวทางเสริมสร้างความสัมพันธ์กับอาเซียน อาทิ การเป็นเจ้าภาพ

<sup>27</sup> Joycee A Teodoro, "Distracted ASEAN? Where To For ASEAN Centrality?," 3, no. 15 (2016).

<sup>28</sup> Mely Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture," *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 563-84.

<sup>29</sup> Peter Chalk, "ASEAN Ascending: Achieving 'Centrality' in the Emerging Asian Order," (2015): 19-22.

จัดประชุมสุดยอดสหรัฐอเมริกา-อาเซียน การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตประจำอาเซียน และการเข้าร่วมในกิจกรรมระดับภูมิภาคและทวิภาคีในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร<sup>30</sup>

ขณะที่รายงานของ Congressional Research Service ชี้ว่า สหรัฐอเมริกามีมุมมองต่ออาเซียนว่าเป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์ตั้งแต่ที่เริ่มต้นก่อตั้งในสมัยสงครามเย็น แม้นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่ออาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะถูกบดบังด้วยการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจ แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ละเลยอาเซียน เห็นได้จากการที่รัฐบาลของประธานาธิบดีโอบามาแสดงความตั้งใจที่ทำงานใกล้ชิดกับองค์กรพหุภาคี โดยเฉพาะอาเซียน เนื่องจากอาเซียนมีบทบาทอย่างมากในแง่ความหลากหลายของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก ที่มุ่งรักษาโลกหลายขั้วอำนาจในระดับภูมิภาคและสร้างสมดุลอำนาจระหว่างอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ<sup>31</sup> ส่วน K.S. Nathan สะท้อนความสัมพันธ์สหรัฐอเมริกากับอาเซียนในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุด ที่เชื่อมั่นในกลไกพหุภาคีมากกว่า การที่สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมการประชุม ARF เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าสหรัฐอเมริกายังคงเป็นตัวแสดงที่มีความโดดเด่นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แม้จะไม่ได้มีอำนาจครอบงำก็ตาม อีกทั้งการมีส่วนร่วมของ ARF ในระเบียบความมั่นคงของภูมิภาคก็มีข้อจำกัด เช่น การหารือประเด็นได้หวั่นแต่ได้หวั่นกลับไม่ได้เป็นสมาชิก ARF อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับอาเซียนอย่างจริงจังมากขึ้น หลังการจัดทำกฎบัตรอาเซียนมีความคืบหน้า<sup>32</sup>

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะพบว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนหมายถึงอาเซียนในฐานะสถาบันระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนแกนหลักของสถาปัตยกรรมภูมิภาค เป็นผู้ขับเคลื่อนหลักที่สามารถกำหนดวาระในภูมิภาคและเชื่อมโยงประเทศมหาอำนาจที่สำคัญ ทั้งยังขยายขอบเขตความร่วมมือให้กว้างขึ้นได้ เช่น การประชุม ARF โดยประเทศมหาอำนาจต้องให้การยอมรับบทบาทดังกล่าวของอาเซียน ซึ่งประเทศมหาอำนาจเห็นว่า อาเซียนไม่ลักษณะเป็นภัยคุกคามและช่วยให้รักษาการมีส่วนร่วมกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้ต่อไป จึงสนับสนุนให้อาเซียนเป็นผู้นำในสถาปัตยกรรมภูมิภาค แต่รัฐสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องมีจุดยืนร่วมกันที่เป็นหนึ่งเดียวเพื่อเสริมสร้างให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีความเข้มแข็ง

<sup>30</sup> Satu P Limaye, "United States-ASEAN Relations on ASEAN's Fortieth Anniversary: a Glass Half Full," *Contemporary Southeast Asia* (2007): 447-64.

<sup>31</sup> Ben Dolven et al., *United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* (Congressional Research Service, 2009), i.

<sup>32</sup> Nathan, "US-ASEAN Relations in the Context of ASEAN's Institutional Development: Challenges and Prospects", 1-5.

ขณะที่งานอีกกลุ่มหนึ่งมองว่า สหรัฐอเมริกายังคงต้องการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับอาเซียน เพื่อให้สหรัฐอเมริกาสามารถคงบทบาทในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้ ซึ่งทำให้เห็นแรงจูงใจของสหรัฐอเมริกาที่จะปฏิสัมพันธ์กับอาเซียน แต่ยังไม่ขยายความถึงการสนับสนุนความเป็นแกนกลางต่ออาเซียนอย่างชัดเจน ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการมุ่งเน้นการอธิบายถึงวิธีที่สหรัฐอเมริกาแสดงออกต่อการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากสหรัฐอเมริกาออกยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ซึ่งสะท้อนว่าสหรัฐอเมริกาจะยกระดับการมีส่วนร่วมในภูมิภาคมากขึ้น พร้อมกับชี้ให้เห็นผลกระทบต่อบทบาทของอาเซียนในการเมืองระดับภูมิภาคจากท่าทีของสหรัฐอเมริกา

### กรอบการวิเคราะห์

เสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neoliberal Institutionalism) เป็นแนวคิดที่ต่อยอดจากแนวคิดของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่มองว่า การเปลี่ยนแปลงการเมืองระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยความวุ่นวาย ให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นระเบียบ จะต้องดำเนินการผ่านการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ แต่เสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันจะมองโลกในแง่บวกน้อยลง โดยยังเห็นพ้องว่า สถาบันระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความร่วมมือเกิดได้ง่ายขึ้นและมีความเป็นไปได้มากขึ้น แต่ไม่รับประกันว่าจะแปรสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากความไร้ระเบียบให้กลายเป็นความสงบเรียบร้อยได้ เพราะไม่อาจควบคุมรัฐที่มีอำนาจได้อย่างเต็มที่<sup>33</sup>

เสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันตั้งบนสมมติฐานที่ว่า รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีเหตุผลและมุ่งแสวงผลประโยชน์ให้ตนเองในระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นอนาธิปไตย แต่รัฐต่าง ๆ ยังมีความเป็นไปได้ที่จะร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติตน ผ่านการเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับความพึงพอใจของรัฐอื่น ผ่านการดำเนินนโยบายที่ไม่เป็นการขัดขวางหรือสร้างอุปสรรคให้กับอีกรัฐหนึ่งในการบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นผลจากการประสานนโยบายระหว่างกัน<sup>34</sup> หรือการที่รัฐปรับตัวอย่างสมัครใจที่จะจัดการกับความแตกต่างระหว่างกัน เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ให้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความร่วมมือจึงมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เกิดจากความสมัครใจ เนื่องจากรัฐอาจเห็นประโยชน์จากการร่วมมือโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อตกลง ซึ่งมีโอกาสเกิดได้ในระยะยาวเพราะ

<sup>33</sup> Georg Sørensen and Robert H Jackson, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 5 ed. (London: Oxford University Press, 2013), 110.

<sup>34</sup> Robert O Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), 63.

มองว่าผลประโยชน์จะเกิดขึ้นหากทุกฝ่ายปฏิบัติต่อกันและได้รับการปฏิบัติต่างตอบแทนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบความร่วมมือที่เกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐต่าง ๆ จนนำไปสู่การจัดตั้งสถาบัน และความร่วมมือที่เกิดจากการผลักดันของประเทศมหาอำนาจเพื่อกำหนดกฎกติกาและสร้างกลไกควบคุมพฤติกรรมของรัฐอื่น<sup>35</sup>

สถาบันระหว่างประเทศเป็นตัวกลางขับเคลื่อนความร่วมมือ ด้วยการตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันในการเมืองโลก<sup>36</sup> กล่าวคือ รัฐจะร่วมมือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันสูงสุดผ่านการคิดอย่างมีเหตุผล ซึ่งเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเชื่อว่า ความร่วมมือมีแนวโน้มเกิดขึ้นง่ายกว่าในกรณีที่รัฐให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงสัมบูรณ์ (absolute gain) หรือการที่แต่ละฝ่ายมุ่งเน้นการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดจากความตกลง แม้จะได้ผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกับรัฐอื่น ๆ<sup>37</sup> โดยผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือสามารถส่งสมเจนาเอาชนะแรงจูงใจของรัฐที่จะแสวงประโยชน์จากความร่วมมือของรัฐอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนในระยะสั้นได้<sup>38</sup>

ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ยากในสภาวะอนาธิปไตย แต่การจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศจะเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือมากขึ้น เพิ่มความโปร่งใสและการตอบสนองซึ่งกันและกัน โดยมองว่าสถาบันเป็นช่องทางสำหรับแลกเปลี่ยนข้อมูลและโอกาสในการเจรจาต่อรอง เพิ่มความสามารถของรัฐบาลในการตรวจสอบการดำเนินงานตามพันธกรณีที่มีร่วมกันของรัฐอื่น ๆ รวมถึงการทำให้คำมั่นของรัฐนั้น ๆ มีความน่าเชื่อถือด้วยการปฏิบัติตามข้อตกลงด้วยเช่นกัน ทั้งยังเสริมให้ความคาดหวังเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศมีความหนักแน่นขึ้น<sup>39</sup> สถาบันระหว่างประเทศจึงช่วยลดความไร้เสถียรภาพของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยได้ เพราะการแบ่งปันข้อมูลมีผลต่อ

<sup>35</sup> จุลชีพ ชินวรโรณ, *โลกในศตวรรษที่ 21: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 198-99.

<sup>36</sup> Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 245-46.

<sup>37</sup> Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," *The American Political Science Review* 85, no. 4 (1991): 1303.

<sup>38</sup> Karen A Mingst, Heather Elko McKibben, and Ivan M Arreguin-Toft, *Essentials of International Relations*, 8 ed. (New York: W.W. Norton & Company, 2018), 84.

<sup>39</sup> Robert O Keohane, *International Institutions and State Power* (New York: Routledge, 1989), 2.

พฤติกรรมรัฐอย่างมาก ทำให้สามารถคาดเดาพฤติกรรมของรัฐอื่นได้ เมื่อรับรู้ได้ว่าแต่ละรัฐกำลังกระทำการใด นำไปสู่การบรรเทาความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจที่มีต่อกันได้<sup>40</sup>

ทั้งนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สถาบันระหว่างประเทศ” คล้ายคลึงกัน โดย Robert Keohane อธิบายว่า สถาบันเป็นชุดกฎเกณฑ์ที่มีความคงที่และเชื่อมโยงกัน ซึ่งกำกับและกำหนดความคาดหวังต่อพฤติกรรมรัฐ จำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1) องค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) หรือองค์การนอกภาครัฐข้ามชาติ (Cross-National Nongovernmental Organization) เป็นหน่วยงานที่มีจุดประสงค์มีความสามารถในการติดตามและตอบสนองต่อกิจกรรมขององค์การ และเป็นองค์การแบบระบบราชการที่มีกฎระเบียบชัดเจน

2) ระบอบระหว่างประเทศ (International Regimes) เป็นสถาบันที่มีกฎเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวข้องกับประเด็นเฉพาะเจาะจงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการตกลงจากรัฐบาลต่าง ๆ

3) ขนบธรรมเนียม (Convention) เป็นรูปแบบของสถาบันที่ไม่เป็นทางการที่มีกฎเกณฑ์และความเข้าใจโดยนัย ทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ เข้าใจซึ่งกันและกันและประสานพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันได้<sup>41</sup>

ขณะที่ Barbara Koremenos, Charles Lipson และ Duncan Snidal เห็นว่าสถาบันระหว่างประเทศเป็นข้อตกลงอย่างชัดเจน ที่กำหนดหรือห้ามพฤติกรรมบางอย่างของรัฐ อันเป็นผลมาจากการเจรจาของตัวแสดงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นประเด็นใหม่ทั้งหมดหรือต่อยอดจากข้อตกลงที่เป็นทางการน้อยกว่า โดยข้อตกลงดังกล่าวจะต้องเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปหรืออย่างน้อยในหมู่สมาชิกของสถาบัน<sup>42</sup> และ John Mearsheimer มองว่า สถาบันเป็นชุดของกฎเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมของรัฐที่เป็นที่ยอมรับได้ และระบุแนวทางที่รัฐต่าง ๆ ควรดำเนินการเพื่อร่วมมือและ

<sup>40</sup> โคริน เฟื่องเกษม, แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 116-17.

<sup>41</sup> Keohane, *International Institutions and State Power*, 3-5.

<sup>42</sup> Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization* 55, no. 4 (2001): 762-63.

แข่งขันกัน ซึ่งมาจากการต่อรองโดยรัฐต่าง ๆ มักทำให้เป็นทางการในรูปของข้อตกลงระหว่างประเทศ<sup>43</sup>

งานเขียนชิ้นนี้จึงนำแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเป็นกรอบในการศึกษา ผ่านการมองอาเซียนเป็นสถาบันระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง มีชุดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ได้รับการตกลงระหว่างประเทศสมาชิก และเห็นพ้องกันว่าอาเซียนต้องมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์และความร่วมมือให้เป็นอย่างต่อเนื่องและยึดมั่นตามวัตถุประสงค์และหลักการขององค์กร เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค โดยอาเซียนต้องพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศภายนอกภูมิภาคเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ขณะที่สหรัฐอเมริกายินยอมที่จะสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะเห็นประโยชน์ระยะยาวจากความร่วมมือกับอาเซียน ซึ่งสามารถเอาชนะแรงจูงใจระยะสั้นได้ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นการตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน

### วิธีการวิจัย

งานเขียนชิ้นนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ผ่านการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วยข้อมูลขั้นต้น (primary sources) ซึ่งเป็นข้อมูลที่รวบรวมจากถ้อยแถลงหรือคำกล่าวของผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสหรัฐอเมริกาจากเว็บไซต์ทางการ เช่น เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ ([www.state.gov](http://www.state.gov)) เว็บไซต์ทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)) และแถลงการณ์การประชุมระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกา ([asean.org](http://asean.org)) เพื่อยืนยันถึงการที่สหรัฐอเมริกาสับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน นอกจากนี้ ยังใช้ข้อมูลชั้นรอง (secondary sources) โดยการรวบรวมข่าวสาร หนังสือพิมพ์ บทวิเคราะห์ และบทความวิชาการจากเว็บไซต์ เช่น Voice of America, Reuters, The Diplomat และ Bangkok Post หรือเอกสารวิจัยผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ เช่น JSTOR, Scopus, Thai Journals Online และ Taylor and Francis Online ที่มีเนื้อหาหรือความเห็นต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน ข้อมูลดังกล่าวจะนำมาประกอบการศึกษาการกระทำที่เป็นรูปธรรมของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน พร้อมกับวิเคราะห์ผลกระทบที่ตามมาต่อบทบาทของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ

<sup>43</sup> John J Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International security* 19, no. 3 (1994): 8-9.

## การแบ่งบทการนำเสนอ

ส่วนที่ 1 บทนำ นำเสนอการเข้ามาปฏิสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านความร่วมมือในกรอบอาเซียน นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี 2022 รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ศึกษางานเขียนฉบับนี้

ส่วนที่ 2 การสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยสหรัฐอเมริกา อธิบายแนวทางหรือการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมของสหรัฐอเมริกาที่แสดงถึงสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน ระหว่างปี 2017-2022 ผ่านแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน

ส่วนที่ 3 ผลกระทบต่อการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน จากบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการเมืองระดับภูมิภาค วิเคราะห์โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน ซึ่งให้เห็นปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน พร้อมกับแสดงถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบต่อบทบาทของอาเซียนในการเมืองระดับภูมิภาค

ส่วนที่ 4 บทสรุป



## ส่วนที่ 2

### การสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยสหรัฐอเมริกา

อาเซียนถือเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่มีความสามารถในการกำหนดวาระ (agenda setting) ของภูมิภาค โดยประเทศที่ทำหน้าที่ประธานอาเซียน ซึ่งเป็นตำแหน่งหมุนเวียนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนประจำปี จะมีความชอบธรรมในการรับผิดชอบกำหนดวาระต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญ เช่น การจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ชักนำการประชุมประนีประนอมผลประโยชน์เพื่อผลักดันให้เกิดการตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย และจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอที่สมาชิกจัดทำขึ้นหรือกีดกันออกจากวาระของภูมิภาค<sup>44</sup> สอดคล้องกับคำนิยามของความเป็นแกนกลางอาเซียนในงานชิ้นนี้ที่มองว่า อาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการกำหนดทิศทางของวาระความร่วมมือในภูมิภาค ซึ่งเป็นแบบแผนการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคของอาเซียนที่ได้รับการยอมรับ ทำให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของโลกโดยไม่ดำเนินนโยบายเอนเอียงไปตามประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยึดผลประโยชน์ของภูมิภาคเป็นสำคัญ

การบูรณาการกับประเทศนอกภูมิภาคจะเกิดขึ้นผ่านกระบวนการที่อาเซียนริเริ่ม ให้แรงบันดาลใจ หรือใช้เวทีอาเซียนสำหรับความพยายามแสวงความร่วมมือระดับภูมิภาค เมื่อขยายไปสู่ นอกภูมิภาคที่กว้างขึ้น จึงเกิดรูปแบบสถาปัตยกรรมที่อาเซียนเป็นศูนย์กลาง<sup>45</sup> อาเซียนจึงให้ความสำคัญกับเสริมสร้างความสัมพันธ์ รวมถึงพัฒนาช่องทางเจรจาความร่วมมือ และความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศต่าง ๆ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>46</sup> ทั้งยังเปิดกว้างต่อความร่วมมือและพร้อมปฏิสัมพันธ์ฉันมิตรที่ดีกับทุกประเทศในลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ โดยเปิดให้ประเทศนอกภูมิภาคที่ต้องการขยายความสัมพันธ์และเข้ามามีส่วนร่วมในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่อาเซียนเป็นแกนกลาง ต้องลงนามเข้าเป็นอัครภาคีในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ การเคารพอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี การไม่ใช้หรือข่มขู่จะใช้กำลัง และการส่งเสริม

<sup>44</sup> Sanae Suzuki, "Can ASEAN Offer a Useful Model? Chairmanship in Decision-Making by Consensus," *The Pacific Review* 34, no. 5 (2021): 699-702.

<sup>45</sup> Mahubani and Sng, อาเซียน สิ่งมหัศจรรย์ ผู้สร้างสรรค์ สันติภาพ, 121.

<sup>46</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter*, 30.

ความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศนั้น ๆ<sup>47</sup> จะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ สมัยครีโอลงนามเป็นอัครภาคีของสนธิสัญญาดังกล่าวจำนวนมาก แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นเพราะสาระสำคัญไม่ได้แตกต่างจากกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter)<sup>48</sup> แต่ก็สะท้อนให้เห็นการยอมรับกฎเกณฑ์ที่อาเซียนกำหนดขึ้นเอง

สหรัฐอเมริกาก็เป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจสำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมในสถาปัตยกรรมภูมิภาคของอาเซียน และสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียน ด้วยการดำเนินกิจกรรมที่อาเซียนริเริ่ม สร้างแรงจูงใจ หรือใช้เวทีอาเซียนในการดำเนินความร่วมมือในภูมิภาค ที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกา ก็แสดงท่าทียอมรับความเป็นแกนกลางของอาเซียน เช่น การเข้าร่วมเป็นอัครภาคีสนธิสัญญา TAC ใน ค.ศ.2009 การส่งเอกอัครราชทูตประจำอาเซียนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการทำงานร่วมกับอาเซียนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา เป็นต้น หากพิจารณาตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neoliberal Institutionalism) อาเซียนเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับการสร้างความร่วมมือ เพราะเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการเจรจาต่อรอง เพิ่มความไว้เนื้อเชื่อใจ รวมทั้งสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามความตกลงของสมาชิก ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะเอื้อให้เกิดประโยชน์ร่วมในระยะยาว อันนำมาซึ่งการตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตน ขณะเดียวกัน อาเซียนยังมีโครงสร้างและกลไกการทำงานที่สะท้อนความเป็นสถาบัน ซึ่งทำให้ความร่วมมือดำเนินได้ต่อไปแม้จะเผชิญข้อท้าทายบางประการ ทั้งยังช่วยให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและมั่นคง ซึ่งสหรัฐอเมริกาเห็นความสำคัญดังกล่าว จึงยินดีที่จะส่งเสริมและยินยอมที่จะรักษาให้อาเซียนเป็นแกนหลักขับเคลื่อนการดำเนินงานในภูมิภาค

บทบาทของสหรัฐอเมริกาคืออาเซียนระหว่าง ค.ศ.2017-2022 ยังคงมีท่าทีที่สนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน หลังจากที่ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) กล่าวถึงแนวคิดอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) ซึ่งสะท้อนนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับมุ่งความสนใจไปยังภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก รวมถึงองค์การระดับภูมิภาคอย่างอาเซียน และต่อมาได้เผยแพร่รายละเอียดเป็นยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกฉบับแรกในต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ.2019 มีเนื้อหาระบุชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกายังคงสนับสนุนความ

<sup>47</sup> ASEAN, สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, trans. กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ (2554), 3.

<sup>48</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 93.

เป็นแกนกลางอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคงของภูมิภาค และยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเข้ามาเสริมพลังให้กับอาเซียนมากขึ้น เนื่องจากอาเซียนเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการส่งเสริมค่านิยมและนโยบายของสหรัฐอเมริกา ขณะที่สหรัฐอเมริกาก็เคารพรูปแบบการตัดสินใจที่เป็นฉันทามติของอาเซียน ทั้งยังทำงานร่วมกับอาเซียนในการเกี่ยวพันกับภูมิภาค ร่วมสนับสนุนให้อาเซียนเป็นเวทีชั้นนำในการจัดการความท้าทายทางการเมืองและความมั่นคง โดยใช้ประโยชน์จากการประชุมเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือพหุภาคีในประเด็นความท้าทายที่ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเผชิญ<sup>49</sup>

ความเคลื่อนไหวของสหรัฐอเมริกาส่งผลให้อาเซียนเห็นความจำเป็นที่ต้องกำหนดจุดยืนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกด้วยเช่นกัน จึงได้รับรองเอกสารมุมมองของอาเซียนต่อแนวคิดอินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 34 ในปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ.2019 เพื่อเน้นย้ำความเป็นแกนกลางของอาเซียนและรักษาบทบาทหน้าในการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับภูมิภาคอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมใน 4 สาขา ได้แก่ ความร่วมมือทางทะเล ความเชื่อมโยง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ<sup>50</sup> โดยสหรัฐอเมริกาแสดงความยินดีที่จะให้การสนับสนุนความร่วมมือภายใต้ AOIP ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2019 ซึ่งส่วนมากครอบคลุมประเด็นที่สหรัฐอเมริกามีความร่วมมือกับอาเซียนอยู่แล้ว ได้แก่ ด้านความร่วมมือทางทะเล ซึ่งทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญกับการพัฒนาการสร้างความตระหนักรู้สถานการณ์ทางทะเล (maritime domain awareness: MDA) การสนับสนุนการศึกษาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated: IUU Fishing) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้านความเชื่อมโยง เช่น โครงการผู้นำเยาวชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Young Southeast Asian Leaders Initiative: YSEALI) โครงการ Water Smart Engagements (WISE) เป็นการจับคู่เมืองจากเครือข่ายเมืองอัจฉริยะอาเซียน กับเมือง เขต และสาธารณูปโภคของสหรัฐอเมริกา เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำในภูมิภาค ด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ เช่น โครงการหุ้นส่วนการเชื่อมโยงด้านดิจิทัลและความมั่นคงทางไซเบอร์ (Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership: DCCP)

<sup>49</sup> U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (2019), 46-48.

<sup>50</sup> "รายงาน "แนวคิดอินโด-แปซิฟิก" สร้างทัศนียภาพความร่วมมือมิติใหม่ในอาเซียน," 2562, accessed 9 April, 2023, <https://asean2019.go.th/th/news/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%94-%E0%B9%81%E0%B8%9B%E0%B8%8B%E0%B8%B4/>.

โดยให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารผ่านความร่วมมือที่มีภาคเอกชนเป็นแกนหลัก รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ และ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ผ่านการค้าและการลงทุนระหว่างกัน<sup>51</sup> การที่สหรัฐอเมริกายอมรับเอกสาร AOIP แสดงถึงการเคารพเท่าที่และวาระของภูมิภาคที่อาเซียนกำหนดขึ้นในความสัมพันธ์กับประเทศนอกภูมิภาคที่ต้องการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดียผ่านมุมมองของอาเซียน

อย่างไรก็ดี แม้สหรัฐอเมริกามุ่งมั่นส่งเสริมความร่วมมือและมีส่วนร่วมผ่านกลไกอาเซียน แต่ระดับความเข้มข้นจะแปรผันขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา จะสังเกตได้ว่า ประธานาธิบดีทรัมป์มักไม่ค่อยปรากฏตัวในการประชุมระดับภูมิภาคที่สำคัญ แม้ในปีแรกที่เข้ารับตำแหน่ง ประธานาธิบดีทรัมป์จะเดินทางเข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 5 ที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ แต่กลับเดินทางกลับก่อนที่จะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ซึ่งจัดขึ้นในช่วงเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่า กิจกรรมดำเนินช้ากว่ากำหนดการ และให้นายเร็กซ์ ทิลเลอร์สัน (Rex Tillerson) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นผู้แทนการประชุม<sup>52</sup> และหลังจากนั้นเป็นต้น ประธานาธิบดีทรัมป์ก็ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยตนเองอีก แต่มอบหมายผู้อื่นระดับรองลงไปทำหน้าที่แทนเรื่อยมา กล่าวคือ ใหัรองประธานาธิบดีไมค์ เพนซ์ (Mike Pence) เป็นผู้เข้าร่วมการประชุมอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 6 ที่สิงคโปร์ ใน ค.ศ.2018 ยิ่งไปกว่านั้น หลังจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เผยแพร่เพียง 5 เดือน ประธานาธิบดีทรัมป์มอบหมายให้นายโรเบิร์ต โอ ไบรอัน (Robert O'Brien) ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นผู้แทนระดับต่ำที่สุดของสหรัฐอเมริกาเท่าที่เคยมีมา เข้าร่วมการประชุมระดับผู้นำของอาเซียนใน ค.ศ.2019 ที่ไทย<sup>53</sup> เช่นเดียวกับการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา

<sup>51</sup> ASEAN, "Chairman's Statement of the 7th ASEAN-United States Summit," news release, 2019,

<https://asean.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-7th-ASEAN-US-Summit.pdf>.

<sup>52</sup> "At Last Minute, Skips East Asia Summit," accessed 3 April, 2023, <https://www.voanews.com/a/trump-asia-trip-comes-to-a-close/4114088.html>.

<sup>53</sup> Ian Storey and Malcolm Cook, *The Trump Administration and Southeast Asia: Half-time or Game Over?*, vol. 112 (ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020), 3.

ครั้งที่ 8 ใน ค.ศ.2020 ซึ่งประธานาธิบดีทรัมป์ก็ไม่เข้าร่วม แม้จะเป็นการประชุมผ่านระบบออนไลน์ เพราะเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)<sup>54</sup>

การปรากฏตัวของผู้นำในเวทีการประชุมของอาเซียนไม่กระทบให้ความร่วมมือระหว่างกัน ต้องหยุดชะงัก แม้ว่าการประชุมจะเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยเชื่อมโยงสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ภูมิภาคที่อาเซียนเป็นแกนกลาง เพราะความร่วมมือของอาเซียนและสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ยังคงดำเนินต่อเนื่องภายใต้ความเป็นสถาบันของอาเซียน ขณะเดียวกันก็ยังเห็นถึงการสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียนด้วยการส่งเสริมกิจกรรมหลายมิติในกรอบอาเซียน เช่น ด้านความเชื่อมโยง สหรัฐอเมริกาแสดงความสนใจที่จะพัฒนาความร่วมมือผ่านโครงการ U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership (USASCP) ด้วยการสนับสนุนเงินลงทุนเบื้องต้นจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อประสานการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอเมริกันกับเครือข่ายเมืองอัจฉริยะอาเซียน (ASEAN Smart Cities Network: ASCN) หลังจากผู้นำอาเซียนเห็นพ้องจัดตั้ง ASCN ใน ค.ศ.2018 ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาพัฒนาเมืองอย่างรอบด้าน ประกอบด้วยเมืองนำร่อง 26 เมือง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของเมืองและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนอาเซียน รวมทั้งแก้ปัญหาต่าง ๆ ทั้งความแออัด การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด และปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคง สหรัฐอเมริกาเป็นเข้าภาพร่วมกับไทยจัดการฝึกผสมทางทะเลระหว่างอาเซียน-สหรัฐอเมริกา (ASEAN-US Maritime Exercise: AUMX) ครั้งแรกในเดือนกันยายน ค.ศ.2019 เพื่อกระชับความร่วมมือเชิงปฏิบัติ ยกระดับความเข้าใจ และสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน<sup>55</sup> และด้านสาธารณสุข สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ทางไกลสมัยพิเศษ (Special Videoconference of ASEAN-U.S. Health Ministers) ในเดือนเมษายน ค.ศ.2020 ซึ่งเป็นช่วงที่โรค COVID-19 แพร่ระบาด เพื่อหารือแนวปฏิบัติด้านนโยบายและมาตรการลดความเสี่ยงและผลกระทบจาก COVID-19<sup>56</sup>

<sup>54</sup> "Trump Skips Asian Summits as China Set to Expand Influence," accessed 3 April, 2023, <https://apnews.com/article/donald-trump-global-trade-robert-obrien-summits-coronavirus-pandemic-cc0411f8c913bf9f55e5801998ef6ad1>.

<sup>55</sup> "สหรัฐอเมริกาทำอาเซียน: ขยายขอบเขตความเป็นหุ้นส่วนอันยืนนาน," accessed 6 April, 2023, <https://th.usembassy.gov/th/ipbf-usasean-factsheet-th/>.

<sup>56</sup> "สธ.ประชุมทางไกลรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนและสหรัฐฯ หารือความร่วมมือต่อสู้ COVID-19," accessed 9 April, 2023, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/30093>.

เมื่อสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joe Biden) ก็พยายามแสดงถึงการให้ความสำคัญกับอาเซียนผ่านการเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองนับตั้งแต่ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ทั้งการประชุมการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 9 ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2021 ผ่านการประชุมทางไกล และเดินทางเข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 10 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2022 ที่กัมพูชา ความร่วมมือก็ยิ่งพัฒนาและขับเคลื่อนต่อไปภายใต้กรอบอาเซียน โดยประธานาธิบดีไบเดนประกาศเจตจำนงที่จะมอบเงิน 102 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้แก่อาเซียน สำหรับโครงการความร่วมมือในด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การคมนาคมขนส่ง พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความเท่าเทียมทางเพศ เพื่อส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างกัน<sup>57</sup> สอดรับกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาที่เผยแพร่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2022 ซึ่งยังยอมรับในความเป็นแกนกลางของอาเซียน และจะกระชับความร่วมมือที่มายาวนาน ด้วยการมีส่วนร่วมของผู้แทนระดับสูงในสาขาความร่วมมือใหม่ ๆ และพร้อมจะทำงานร่วมกับอาเซียนเพื่อสร้างความยืดหยุ่นในฐานะที่เป็นสถาบันชั้นนำระดับภูมิภาค<sup>58</sup> ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นสถาบันของอาเซียนทำหน้าที่ในการส่งเสริมความร่วมมือให้ เป็นไปอย่างราบรื่นได้ แม้ว่าผู้นำสหรัฐอเมริกาในแต่ละรัฐบาลจะให้ความสำคัญต่ออาเซียนไม่เท่ากัน

เมื่อความร่วมมือขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง จึงไม่ได้ส่งผลให้ระดับความสัมพันธ์กับอาเซียน ถดถอยลงและไม่กระทบต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ในอนาคต หลังจากที่ประธานาธิบดีทรัมป์ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมระดับผู้นำ 3 ปีติดต่อกัน ก็มีความพยายามที่จะกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียน ด้วยการเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดสหรัฐอเมริกา-อาเซียน สมัยพิเศษ (US-ASEAN Special Summit) ที่กำหนดจัดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2020 ที่นครลาสเวกัส แต่ก็ถูกเลื่อนออกไปออกไปอย่างไม่มีกำหนดเนื่องจากสถานการณ์ COVID-19<sup>59</sup> จนกระทั่งรัฐบาลของประธานาธิบดีไบเดนสานต่อความตั้งใจเดิมที่จะเป็นเจ้าภาพการประชุมสมัยพิเศษ โดยจัดประชุมดังกล่าวขึ้นในเดือนพฤษภาคม ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2022 ในโอกาสครบรอบ 45 ปีของความสัมพันธ์คู่เจรจา ซึ่งทั้งสองฝ่ายแสดงความมุ่งมั่นที่จะยกระดับความสัมพันธ์กับอาเซียนจากหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์เป็น

<sup>57</sup> "Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership," accessed 20 May, 2023,

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/26/fact-sheet-new-initiatives-to-expand-the-u-s-asean-strategic-partnership/>.

<sup>58</sup> The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, 9-10 (2022).

<sup>59</sup> "EXCLUSIVE-U.S. Postpones Summit with ASEAN Leaders Amid Coronavirus Fears-Sources," accessed 9 April, 2023, <https://www.reuters.com/article/usa-asean-coronavirus-idINL2N2AS2U8>.

หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แบบรอบด้าน (Comprehensive Strategic Partnership: CSP) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 10 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2022<sup>60</sup>

สถานะ CSP ถือเป็นระดับความสัมพันธ์สูงสุดในปัจจุบัน การได้มาซึ่งสถานะดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจะต้องมีข้อเสนอในการขยายความร่วมมือไปสู่สาขาใหม่ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอาเซียน ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ประธานาธิบดีไบเดนประกาศให้การสนับสนุนกว่า 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐแก่ความริเริ่มต่าง ๆ และขยายขีดความสามารถเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วม อาทิ โครงสร้างพื้นฐานพลังงานสะอาด โครงการ SERVIR เพื่อแบ่งปันข้อมูลดาวเทียมในอาเซียน สำหรับสนับสนุนการปรับตัวและรับมือกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ ทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย Billion Futures การฝึกอบรมภาษาอังกฤษ โครงการข้อริเริ่มทางทะเลที่ดำเนินการโดยหน่วยยามฝั่งอเมริกัน (U.S. Coast Guard: USCG)<sup>61</sup> นอกจากนี้ ยังเสนอให้นาย Yohannes Abraham ให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำอาเซียน จากเดิมที่มีนาง Kate Rebholz อัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำอาเซียนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุด<sup>62</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งยังสะท้อนความสำคัญและยืนยันความมุ่งมั่นของสหรัฐอเมริกาในการเกี่ยวพันกับอาเซียน นอกจากนี้ แม้สหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือจำนวนมากเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของอาเซียน แต่ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในภูมิภาคยังคงมีอาเซียนเป็นแกนหลัก

กล่าวโดยสรุปแล้ว อาเซียนทำหน้าที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศที่เป็นผู้กำหนดวาระในภูมิภาค สอดคล้องกับความเป็นแกนกลางอาเซียน ซึ่งเป็นแบบแผนการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคที่อาเซียนเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อน โดยจะเกิดขึ้นได้เมื่อประเทศนอกภูมิภาคให้การยอมรับ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่สมัครใจให้อาเซียนกำหนดวาระและหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ โดยระบุชัดเจนในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกทั้งฉบับ ค.ศ.2019 และ ค.ศ.2022 ว่า สหรัฐอเมริกายังคงสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน และแสวงหาความร่วมมือ

<sup>60</sup> ASEAN, "ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement," news release, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>.

<sup>61</sup> "Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC," accessed 10 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

<sup>62</sup> "Remarks by President Biden at the U.S.-ASEAN Special Summit," accessed 10 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/13/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-asean-special-summit/>.

ระดับภูมิภาคกับอาเซียนผ่านเวทีการประชุมต่าง ๆ เมื่อนำแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเป็นกรอบวิเคราะห์ร่วมด้วยก็จะเห็นว่า ความเป็นสถาบันของอาเซียนทำให้ความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างกันยังคงเดินหน้าต่อไปได้ แม้ว่าผู้นำสหรัฐอเมริกาจะลดระดับการมีส่วนร่วมและไม่ได้เข้าร่วมประชุมในกรอบอาเซียน ทั้งยังช่วยตอบสนองผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกได้ ซึ่งจะขยายความต่อไปในส่วนที่ 3 ขณะเดียวกัน เมื่อสหรัฐอเมริกายอมรับความเป็นแกนกลางของอาเซียน อาเซียนก็สามารถแสดงจุดยืนต่อประเด็นต่าง ๆ ได้โดยไม่ถูกครอบงำจากประเทศมหาอำนาจ และเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมได้ เช่นกรณีที่อาเซียนออก AOIP ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกา มียุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ผลประโยชน์ที่เกื้อกูลจะกลายเป็นผลประโยชน์ระยะยาว และทำให้ทั้งสองฝ่ายยังคงเห็นความสำคัญที่จะสานต่อความร่วมมือกันต่อไป





### ส่วนที่ 3

#### ผลกระทบต่อการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน จากบทบาทของสหรัฐอเมริกา ในการเมืองระดับภูมิภาค

การสนับสนุนระเบียบโลกแบบเสรีนิยมเป็นแกนหลักในมหายุทธศาสตร์ (grand strategy) ของสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานและค่านิยมเสรีในทุกมิติ เช่น เสรีนิยมทางเศรษฐกิจในรูปแบบตลาดและการค้าเสรี เสรีนิยมทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และแนวคิดอื่น ๆ อย่างการไม่รุกรานซึ่งกันและกัน สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง (self-determination) และการการระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ส่งเสริมการขยายตัวของแนวคิดข้างต้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีสันติภาพและเสถียรภาพ ที่จะเป็นการเอื้อต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของสหรัฐอเมริกา ทั้งการรักษาประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย ความมั่งคั่ง และมีอิทธิพลมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ<sup>63</sup> คุณค่าแบบเสรีนิยมจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) สะท้อนถึงค่านิยมเสรีที่สหรัฐอเมริกายึดถือ โดยกล่าวถึงการสนับสนุนค่านิยม 4 ประการในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ได้แก่ 1) เศรษฐกิจที่เติบโตและความเป็นอิสระของชาติต่าง ๆ 2) การแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติ 3) การค้าที่เสรี เป็นธรรม และต่างตอบแทนบนพื้นฐานของการลงทุนแบบเปิดกว้าง ข้อตกลงที่โปร่งใส และความเชื่อมโยง และ 4) การปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่าน<sup>64</sup> ซึ่งกลายเป็นหลักสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy) เพราะสหรัฐอเมริกาทระหนักว่าภูมิภาคดังกล่าวมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อความมั่นคงและมั่งคั่งของตน โดยเชื่อว่าสหรัฐอเมริกามั่นคงได้เมื่อประเทศในภูมิภาคมีความมั่นคงด้วยเช่นกัน ทำให้สหรัฐอเมริกามุ่งมั่นยกระดับบทบาทพันธมิตรในระยะเวลา และพยายามกระชับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ พร้อมกับสนับสนุนองค์การระดับภูมิภาคอย่างอาเซียน ซึ่งเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการส่งเสริมคุณค่าและนโยบายตามยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เนื่องจากผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภูมิภาคพร้อมกับพันธมิตร

<sup>63</sup> Hal Brands, *American Grand Strategy and the Liberal Order: Continuity, Change, and Options for the Future* (Santa Monica: RAND Corporation, 2016), 1-3.

<sup>64</sup> U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, 6 (2019).

เป้าหมายของสหรัฐอเมริกาตามที่ระบุในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ค.ศ.2022 เป็นไปเพื่อการส่งเสริมภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง สร้างความเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ขับเคลื่อนให้ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่มีความมั่งคั่ง ส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค และสร้างความพร้อมในภูมิภาคเพื่อรับมือกับภัยคุกคามข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาไม่อาจดำเนินการเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเหล่านี้ได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับหุ้นส่วนและพันธมิตรที่มีวิสัยทัศน์เดียวกัน เพื่อช่วยรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือความท้าทายที่เกิดขึ้นในภูมิภาคด้วย<sup>65</sup>

หากพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนโดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congress) ในระหว่าง ค.ศ.2017-2022 จะเห็นแนวทางของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการส่งเสริมร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียน เพื่อเป็นอีกช่องทางในการจัดการกับภัยคุกคามและสนับสนุนการรักษาระเบียบโลกแบบเสรี กล่าวคือ ในการประชุมรัฐสภาสหรัฐอเมริกาครั้งที่ 115 (ค.ศ.2017-2018) ระบุถึงการสนับสนุนการยกระดับความสัมพันธ์กับอาเซียน ความร่วมมือกับอาเซียนในการดำเนินมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายและกลุ่มที่มีแนวคิดสุดโต่งนิยมความรุนแรง และความพยายามโดยรัฐสมาชิกอาเซียนต่อการจัดการข้อพิพาททางทะเลและเขตแดนในลักษณะสร้างสรรค์ พร้อมยืนยันความมุ่งมั่นของสหรัฐอเมริกาในการส่งเสริมระเบียบระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกติกา (rules-based order) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>66</sup> และในการประชุมครั้งที่ 117 (ค.ศ.2021-2022) กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอยุทธศาสตร์สำหรับการมีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบ อาทิ การระบุผลประโยชน์ที่ยั่งยืนของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคและความพยายามส่งเสริมประสิทธิภาพของอาเซียน ข้อริเริ่มทั้งที่อยู่ระหว่างดำเนินการและที่วางแผนไว้เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคให้แข็งแกร่ง รวมถึงความพยายามส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมและนวัตกรรมด้านพลังงาน และความพยายามที่ต่อเนื่องในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย และเสริมสร้างหลักนิติธรรม<sup>67</sup>

<sup>65</sup> House, Short Indo-Pacific Strategy of the United States, 4-7.

<sup>66</sup> "H.Res.311 - Reaffirming the 40 Years of Relations Between the United States and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)," 2017, accessed 1 July, 2023, <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/house-resolution/311>.

<sup>67</sup> "H.R.1083 - Southeast Asia Strategy Act," 2021, accessed 1 July, 2023, <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/1083>.

เมื่อใช้แนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเป็นกรอบวิเคราะห์จะมองได้ว่า อาเซียนในฐานะสถาบันระหว่างประเทศสามารถช่วยให้สหรัฐอเมริกาบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติได้ เนื่องจากความมุ่งประสงค์ตามกฎบัตรอาเซียนระบุว่า ต้องการรักษาและส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพในภูมิภาค สนับสนุนการค้าเสรี เสริมสร้างประชาธิปไตย รวมถึงส่งเสริมสิทธิมนุษยชน<sup>68</sup> ซึ่งมีส่วนสนับสนุนระเบียบระหว่างประเทศและเป้าหมายตามยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ขณะเดียวกันอาเซียนยังช่วยทำหน้าที่เป็นช่องทางเจรจาหรือ แสวงความร่วมมือ และติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ เป็นผลให้สหรัฐอเมริกายอมรับความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคงภูมิภาค เพิ่มพูนความเป็นสถาบันของอาเซียนให้เข้มแข็ง และยังต้องการร่วมมือกับอาเซียนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการรักษาระเบียบโลกและค่านิยมเสรีในภูมิภาค รวมทั้งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาค

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือสถานการณ์การเมืองในเมียนมาภายหลังการรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2021 ซึ่งกองทัพเมียนมาเข้ายึดอำนาจรัฐบาลพลเรือน ควบคุมบุคคลสำคัญทางการเมือง และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งยังใช้ความรุนแรงสลายการชุมนุมต่อต้านของชาวเมียนมา ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้กระทบเฉพาะเสถียรภาพภายในเมียนมาเท่านั้น แต่ผลกระทบยังลุกลามไปยังประเทศอื่น ๆ รวมถึงความมั่นคงระดับภูมิภาค ตามที่อาเซียนได้ออกมาเรียกร้องการตระหนักถึงวัตถุประสงค์และหลักการตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งรัฐสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล รวมถึงการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำว่า เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนมีความสำคัญต่อการบรรลุประชาคมอาเซียนที่สันติ มั่นคง และเจริญรุ่งเรือง<sup>69</sup>

วิกฤตเมียนมาถือเป็นความท้าทายต่อผลประโยชน์และค่านิยมพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา ทั้งประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม โดยสหรัฐอเมริกาได้ออกแถลงการณ์ประณามเหตุการณ์ดังกล่าวทันที เนื่องจากการปฏิเสธเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านผลการเลือกตั้ง

<sup>68</sup> ASEAN, *The ASEAN Charter*, 3-5.

<sup>69</sup> ASEAN, "ASEAN Chairman's Statement on The Developments in The Republic of The Union of Myanmar," news release, 2021, <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-developments-in-the-republic-of-the-union-of-myanmar-2/>.

ทั่วไป เป็นการทำลายกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมของเมียนมา<sup>70</sup> อย่างไรก็ดี การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลทหารเมียนมา ทั้งการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองภายในเมียนมาอย่างต่อเนื่อง เรียกร้องให้รัฐบาลทหารรับผิดชอบต่อการก่อรัฐประหารและการใช้ความรุนแรงต่อประชาชน ออกมาตรการคว่ำบาตรต่อบุคคลระดับสูงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศถดถอย และยากที่เมียนมาจะให้ความร่วมมือหรือติดต่อสื่อสารกับสหรัฐอเมริกา

ขณะที่อาเซียนพยายามการช่วยเหลือเมียนมาซึ่งเป็นรัฐสมาชิกด้วยความประนีประนอม ผ่านการเป็นสถาบันที่มีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในการอำนวยความสะดวกต่อการแก้ไขปัญหาอย่างสันติ จนนำไปสู่การประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Leaders' Meeting) ในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ.2021 โดยมี พล.อ.อาวุโสหมิน อ่อง ไหล่ (Min Aung Hlaing) ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของเมียนมาซึ่งเป็นผู้นำหลังการยึดอำนาจ เข้าร่วมด้วย โดยประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นพ้องกับแนวทางรับมือกับสถานการณ์ในเมียนมาที่เรียกว่า ฉันทามติ 5 ข้อ (Five-Point Consensus)<sup>71</sup> อาเซียนจึงเป็นหนทางที่สหรัฐอเมริกาคาดหวังว่าจะช่วยให้เมียนมากลับสู่ประชาธิปไตยโดยเร็ว เพื่อสร้างสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองทั่วทั้งภูมิภาค ทำให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนกลไกที่นำโดยอาเซียนเพื่อคลี่คลายปัญหาความไม่มั่นคงในเมียนมา ประกอบกับอาเซียนยังช่วยทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามคำมั่นของเมียนมา แม้มีความคืบหน้าไม่มากนัก แต่สมาชิกอาเซียนแสดงความพยายามจัดการกับ โดยทบทวนและจัดหามาตรการที่เป็นรูปธรรมและเข้มงวดขึ้นเพื่อสนับสนุนฉันทามติ 5 ข้อ<sup>72</sup> สะท้อนความเป็นสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือจากความพยายามผลักดันให้เมียนมาบรรลุข้อตกลง ทั้งยังเป็นช่องทางทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถรับทราบพัฒนาการของสถานการณ์เมียนมา และร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อห่วงกังวลต่อประเด็นเมียนมากับประเทศต่าง ๆ ผ่านเวทีการประชุมของอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-

<sup>70</sup> "Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on the Situation in Burma," 2021, accessed 11 June, 2023, [whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/01/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-situation-in-burma/](https://whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/01/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-situation-in-burma/).

<sup>71</sup> ASEAN, "Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting 24 April 2021," news release, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf>.

<sup>72</sup> ASEAN, "ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus," news release, 2022, [https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus\\_fin.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus_fin.pdf).

แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ซึ่งประเทศต่าง ๆ ร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อห่วงกังวลต่อประเด็นเมียนมา

แม้นโยบายของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกามีความมุ่งหมายที่ต้องการถ่วงดุลอิทธิพลของจีนในภูมิภาค เนื่องจากเชื่อว่าจีนพยายามเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกในปัจจุบัน พยายามเสริมสร้างขีดความสามารถเพื่อสร้างเขตอิทธิพล (sphere of influence) รุกรานประเทศต่าง ๆ รวมถึงบ่อนทำลายหลักการที่นำมาซึ่งความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาค ทั้งสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศ และเสรีภาพในการเดินเรือ<sup>73</sup> ซึ่งระบุชัดเจนในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกฉบับ ค.ศ.2019 เพื่อเป็นแนวทางในการแข่งขันกับแนวทางกตจี โดยเฉพาะจีนที่พยายามจัดระเบียบใหม่ในภูมิภาค โดยใช้ประโยชน์จากการปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัย ปฏิบัติการสร้างอิทธิพล (influence operation) และการดำเนินเศรษฐกิจแบบก้าวกัดคู่แข่ง (predatory economics)<sup>74</sup> เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกฉบับ ค.ศ.2022 ที่ต้องการประสานความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเพื่อป้องกันไม่ให้จีนเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานที่เอื้อประโยชน์ต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกและโลก<sup>75</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างกรรมสิทธิ์และอธิปไตยของจีนโดยมิชอบด้วยกฎหมายบริเวณทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์และเส้นทางเดินเรือที่สำคัญของโลก

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยอมรับจุดยืนของอาเซียนตามเอกสารมุมมองของอาเซียนต่อแนวคิดอินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP) เพื่อเน้นย้ำการคงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคงภูมิภาค และเป็นพื้นฐานการปฏิสัมพันธ์ที่สมดุลและไม่เป็นการเลือกข้างระหว่างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากอาเซียนแสดงการสนับสนุนต่อยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกา ก็อาจทำให้กระทบความสัมพันธ์กับจีน แต่อาเซียนต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแสวงหาความร่วมมือที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย ซึ่งจะนำไปสู่สันติภาพ เสรีภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาคต่อไป<sup>76</sup> ก็สะท้อนว่า สหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้อาเซียนสามารถดำเนินนโยบายเป็นอิสระและให้ความสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือกับอาเซียน อีกทั้งความเป็นสถาบันของอาเซียนที่ยึดมั่นหลักการและวัตถุประสงค์ตามค่านิยมแบบเสรี ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถให้ความไว้วางใจที่จะปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนได้ แม้ว่าอาเซียนจะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับจีนด้วยเช่นกัน

<sup>73</sup> House, Short Indo-Pacific Strategy of the United States, 4-6.

<sup>74</sup> Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*.

<sup>75</sup> House, Short Indo-Pacific Strategy of the United States, 5.

<sup>76</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รายงาน “แนวคิดอินโด-แปซิฟิก” สร้างทัศนียภาพความร่วมมือใหม่ในอาเซียน."

อย่างไรก็ดี ความพยายามของสหรัฐอเมริกาเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของอิทธิพลจีนในภูมิภาค นำไปสู่การกระชับความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศสมาชิกอาเซียนรายประเทศที่มีความขัดแย้งกับจีน เช่น เวียดนามและฟิลิปปินส์ ที่ขัดแย้งกับจีนกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้ รวมทั้งการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรที่ไม่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง ได้สร้างความหวังกังวลว่าจะคุกคามบทบาทนำของอาเซียนในการจัดการด้านความมั่นคงในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็กลุ่มความร่วมมือด้านความมั่นคง 4 ฝ่าย (Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) ที่เป็นแนวร่วมทางการเมืองในการส่งเสริมคุณค่าเสรีนิยม สนับสนุนหลักการเสรีในการเดินเรือและบินผ่าน หรือกลุ่มพันธมิตรไตรภาคีด้านความมั่นคง (AUKUS) ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเรือดำน้ำพลังงานนิวเคลียร์ให้กับออสเตรเลีย เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางทะเลในการเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวทางทหารของจีน ผลการสำรวจของศูนย์อาเซียนศึกษา สถาบัน ISEAS-Yusof Ishak Institute ที่เผยแพร่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2022 สะท้อนข้อห่วงกังวลของประชาชนในอาเซียน โดยผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ เช่น นักวิชาการ นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่รัฐ ร้อยละ 22.5 มองว่าจะทำให้การแข่งขันสะสมอาวุธในภูมิภาครุนแรงมากขึ้น ร้อยละ 12.3 เห็นว่าจะกระทบต่อแนวทางการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ของอาเซียน และร้อยละ 18 มีมุมมองว่าข้อตกลง AUKUS ทำให้ความแกนกลางของอาเซียนอ่อนแอลง<sup>77</sup>

ทั้งนี้ กลุ่ม QUAD และ AUKUS ยังขาดหลักการและโครงสร้างทางสถาบันที่ชัดเจน<sup>78</sup> ทำให้อาเซียนยังคงเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่สำคัญต่อสหรัฐอเมริกา ทั้งยังเอื้อประโยชน์ด้วยการอำนวยความสะดวกให้กับการรื้อฟื้นของกลุ่ม QUAD ซึ่งผู้นำสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย ใช้วาระที่เข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ ใน ค.ศ.2017 หรือร่วมกันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการสานต่อความร่วมมือของกลุ่ม QUAD<sup>79</sup> เพื่อส่งเสริมภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง และตอบสนองต่อความท้าทายเร่งด่วนในภูมิภาค ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามระหว่างสหรัฐอเมริกากับพันธมิตรในการจำกัดขอบเขตการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ทั้งนี้ กลุ่ม QUAD ไม่ได้ต้องการเข้ามาแทนที่บทบาทในสถาปัตยกรรมความมั่นคงของอาเซียน แต่เน้นย้ำการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน ซึ่งในการประชุมระดับผู้นำ QUAD

<sup>77</sup> ASEAN Studies Centre, *The State of Southeast Asia 2022 Survey* ISEAS – Yusof Ishak Institute (Singapore, 2022), 28-29.

<sup>78</sup> Pongphisoot Busbarat et al., "ASEAN's Engagement in the Indo-Pacific," *ASEAN Focus* 39 (2022): 19.

<sup>79</sup> Evan A Laksmana, "Whose Centrality? ASEAN and the Quad in the Indo-Pacific," *The Journal of Indo-Pacific Affairs* 3, no. 5 (2020): 109.

ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2021 ยังกล่าวถึงโอกาสความร่วมมือกับอาเซียน โดยตอบสนองความต้องการของภูมิภาคในด้านการส่งมอบวัคซีน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเทคโนโลยีอุบัติใหม่<sup>80</sup> สมาชิกอาเซียนก็เห็นโอกาสของความร่วมมือกับกลุ่ม QUAD โดยผลการสำรวจความเห็นของประชาชนอาเซียนร้อยละ 58.5 เห็นด้วยกับการเสริมความแข็งแกร่งของ QUAD จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาสำหรับภูมิภาค รวมถึงผ่านความร่วมมือที่เป็นไปได้<sup>81</sup> ซึ่งช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ว่า สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรไม่ได้ต้องการลดทอนความร่วมมือกับอาเซียน

ขณะเดียวกัน ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะยังคงเข้มแข็งและไม่ถูกบั่นทอนจากกรอบความร่วมมืออื่น ๆ อย่างกลุ่ม QUAD และ AUKUS เพราะเป้าประสงค์ของสหรัฐอเมริกาเป็นไปเพื่อรับมือกับอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของจีน ซึ่งไม่ได้ต้องการเข้ามาแทนที่อาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคงของภูมิภาค อีกทั้งสมาชิกของทั้งสองกลุ่มล้วนเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ซึ่งสามารถใช้เวทีอาเซียนหรือเกี่ยวกับข้อห่วงกังวลเพื่อเพิ่มการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ เช่น ออสเตรเลียซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่ม AUKUS ชี้แจงผ่านการประชุมสุดยอดอาเซียน-ออสเตรเลีย ครั้งที่ 1 ใน ค.ศ.2021 ยืนยันการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนและความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค สอดคล้องกับหลักการในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)<sup>82</sup> ซึ่งช่วยลดความหวาดระแวงของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อกกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ ได้

ดังนั้น อาเซียนมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐอเมริกาในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และเป็นหุ้นส่วนที่จำเป็นและไม่สามารถทดแทนได้<sup>83</sup> ซึ่งมีหลักการและค่านิยมในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา หรือการรักษาระเบียบโลกแบบเสรีซึ่งจะเอื้อต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องการเข้ามามีบทบาทในภูมิภาค ด้วยการออกยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกเพื่อมุ่งสู่เป้าหมาย 5 ประการ แต่การบรรลุเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเพิ่มพูนความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ รวมถึงอาเซียน เพื่อช่วยรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นในภูมิภาค เช่น สถานการณ์ในเมียนมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกาจะนับต่อต้าน

<sup>80</sup> William Choong, "The Quad and the Indo-Pacific: Going Slow to Go Further," *ISEAS Perspective* 125, no. 2021 (2021): 5.

<sup>81</sup> Centre, *The State of Southeast Asia 2022 Survey* 28-29.

<sup>82</sup> ASEAN, "Chairman's Statement of the 1st ASEAN-Australia Summit," news release, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/62.-FINAL-Chairmans-Statement-of-the-1st-ASEAN-Australia-Summit.pdf>.

<sup>83</sup> Ford, "The US-ASEAN Partnership in the Indo-Pacific," 1.

การขยายอิทธิพลของจีน ซึ่งสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าจีนพยายามเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกในปัจจุบัน ทำให้สหรัฐอเมริกาจัดตั้งกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ เพื่อตัดทานพฤติกรรมก้าวร้าวของจีน แต่การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาจะไม่กระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะยังเห็นประโยชน์จากความเป็นสถาบันของอาเซียนที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมความร่วมมือและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับภูมิภาคเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก





## บทสรุป

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนความเป็นแกนกลางอาเซียน (ASEAN Centrality) ระหว่าง ค.ศ.2017-2022 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาชูแนวคิดอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) ในเวทีระหว่างประเทศ หลังจากประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ กล่าวถึงแนวคิดข้างต้นในการประชุม APEC CEO Summit ใน ค.ศ.2017 ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม บริบทการเมืองระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งยังมีกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ เช่น กลุ่มความร่วมมือด้านความมั่นคง 4 ฝ่าย (Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) และกลุ่มพันธมิตรไตรภาคีด้านความมั่นคง (AUKUS) เข้ามาแสดงบทบาทด้านความมั่นคงในภูมิภาค แต่ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกก็เน้นย้ำถึงการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค ทำให้เกิดคำถามวิจัยในประเด็นดังกล่าว

แนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neoliberal Institutionalism) ถูกใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ เป็นแนวคิดที่มองว่า รัฐเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลและยังมุ่งแสวงผลประโยชน์ให้ตนเอง แต่ยังมีความเป็นไปได้ที่จะร่วมมือกัน เพราะความร่วมมือจะทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันสูงสุดผ่านการคิดอย่างมีเหตุผล เพื่อนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติตน โดยที่ผลประโยชน์จากความร่วมมือสามารถส่งสมจนเอาชนะแรงจูงใจของรัฐที่จะแสวงประโยชน์ส่วนตนในระยะสั้นได้ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ยากในสภาวะอนาธิปไตย ซึ่งเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบันเห็นว่า สถาบันระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความร่วมมือเกิดได้ง่ายขึ้น เนื่องจากเป็นช่องทางแลกเปลี่ยนข้อมูล เจรจาต่อรอง และติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงของรัฐอื่น ๆ ช่วยลดความไม่ไว้วางใจ รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสและการตอบสนองซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ สถาบันระหว่างประเทศเป็นชุดกฎเกณฑ์ซึ่งกำกับและกำหนดความคาดหวังต่อพฤติกรรมรัฐ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) องค์การระหว่างรัฐบาล 2) ระบอบระหว่างประเทศ และ 3) ขนบธรรมเนียม (Convention) ซึ่งงานชิ้นนี้จะมองว่า อาเซียนเป็นสถาบันระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง มีชุดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ได้รับการตกลงระหว่างประเทศสมาชิก ที่เห็นพ้องกันว่าอาเซียนต้องมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์และความร่วมมือให้เป็นอย่างต่อเนื่องและยึดมั่นตามวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค ทั้งยังทำหน้าที่ของความเป็นสถาบันที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือที่นำไปสู่ผลประโยชน์ร่วม

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในเอกสารสำคัญอย่างกฎบัตรอาเซียน ซึ่งมีความสำคัญในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค หรือเป็นแบบแผนการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มผ่านกลไกที่นำโดยอาเซียน แต่ความเป็นแกนกลางจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศนอกภูมิภาคสมัครใจยอมรับบทบาทอาเซียนให้ เป็นผู้กำหนดวาระการดำเนินงานและความร่วมมือในสถาปัตยกรรมระดับภูมิภาค ซึ่งสารนิพนธ์ฉบับนี้ เห็นว่า สหรัฐอเมริกายินยอมให้อาเซียนเป็นแกนหลักในการดำเนินความความสัมพันธ์ เนื่องจากอาเซียนเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างและกลไกการทำงานชัดเจน ทำให้ความร่วมมือและความสัมพันธ์สามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังตอบสนองต่อความต้องการของสหรัฐอเมริกาให้ ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกมากกว่าการดำเนินการเพียงลำพัง

ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาสะท้อนได้จากแนวคิด FOIP ประกอบด้วยค่านิยมระเบียบโลก เสรีที่สนับสนุนหลักอธิปไตย ประชาธิปไตย เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี และการยึดมั่นต่อกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นหลักสำคัญในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก โดยมี เป้าหมายเพื่อต้องการส่งเสริมภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง สร้างความเชื่อมโยงทั้งภายใน และภายนอกภูมิภาค ขับเคลื่อนให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความมั่งคั่ง ส่งเสริมความ มั่นคงในภูมิภาค และสร้างความพร้อมในภูมิภาคเพื่อรับมือกับภัยคุกคามข้ามชาติ เนื่องจาก สหรัฐอเมริกามองความมั่นคงของชาติยึดโยงกับความมั่นคงของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ทำให้ สหรัฐอเมริกาต้องการยกระดับบทบาทในภูมิภาคด้วยการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ และ สนับสนุนองค์การระดับภูมิภาคอย่างอาเซียน เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกจนสามารถบรรลุเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว และก่อให้เกิดเป็นภูมิภาคที่เสรีและ เปิดกว้างได้อย่างยั่งยืน

บทบาทการมีส่วนร่วมของสหรัฐอเมริกาในกรอบอาเซียนตั้งแต่ ค.ศ.2017-2022 ยังคงดำเนิน อย่างต่อเนื่อง ตามที่ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกเน้นย้ำความสำคัญของอาเซียนที่เป็นศูนย์กลางของ ภูมิภาคและการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยสหรัฐอเมริกาแสดงการสนับสนุนจุดยืน ของอาเซียนตามเอกสารมุมมองของอาเซียนต่อแนวคิดอินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP) ที่รับรองภายหลังสหรัฐอเมริกานำเสนอยุทธศาสตร์ข้างต้นใน ค.ศ.2019 เพื่อ แสดงจุดยืนของอาเซียนที่ต้องการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคที่เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย และสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ อย่างสมดุลโดยไม่เอนเอียงไปยังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากเนื้อหาในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามีความต้องการจำกัดอิทธิพลของจีน

แม้สหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมกับอาเซียน แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาในแต่ละสมัย เปรียบเทียบระหว่างประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์กับประธานาธิบดีโจ ไบเดน พบว่าประธานาธิบดีทรัมป์มีบทบาทในการเข้าร่วมประชุมกับอาเซียนน้อยกว่า โดยส่งผู้แทนระดับรอง เช่น รองประธานาธิบดีและที่ปรึกษาด้านความมั่นคง ให้เข้าร่วมการประชุมกับอาเซียนแทนตนติดต่อกัน 3 ปี เว้นแต่การประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกาใน ค.ศ.2017 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำรงตำแหน่ง ที่ประธานาธิบดีทรัมป์เข้าร่วมด้วยตนเอง ขณะที่ประธานาธิบดีไบเดนปรากฏตัวในการประชุมด้วยตนเองทุกครั้งตั้งแต่ ค.ศ.2021-2022 อย่างไรก็ตาม การปรากฏตัวของผู้นำสหรัฐอเมริกาในเวทีการประชุมของอาเซียนไม่ได้กระทบต่อความร่วมมือในระยะยาว เนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่องภายใต้ความเป็นสถาบันของอาเซียน อีกทั้งไม่ได้ส่งผลให้ระดับความสัมพันธ์ที่มีกับอาเซียนถดถอย เพราะสหรัฐอเมริกาและอาเซียนสามารถยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่ระดับสูงสุดหรือการเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แบบรอบด้าน (Comprehensive Strategic Partnership: CSP) ได้ในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาสับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะต้องการให้ความสัมพันธ์ดำเนินได้อย่างมั่นคงและแน่นอน ซึ่งช่วยสร้างความมั่นใจให้กับสหรัฐอเมริกว่าจะมีอาเซียนเป็นพันธมิตรที่เชื่อถือได้ ขณะเดียวกัน อาเซียนยังเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับระเบียบโลกเสรี การยินยอมให้อาเซียนเป็นผู้นำในกิจการภูมิภาคจึงไม่ขัดต่อเป้าหมายในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก แต่เป็นการส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาส่งเสริมเป้าหมายดังกล่าวที่ต้องการความร่วมมือกับหุ้นส่วนที่มีแนวคิดเดียวกันในการรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นทั่วทั้งภูมิภาค เช่น กรณีความขัดแย้งภายในเมียนมา ซึ่งเป็นความท้าทายต่อคุณค่าที่สหรัฐอเมริกายึดถือและกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ สหรัฐอเมริกาจึงคาดหวังให้อาเซียนเป็นกลไกหลักในการจัดการกับปัญหาในเมียนมาเพื่อช่วยให้สามารถกลับสู่ความเป็นประชาธิปไตย ผ่านการสนับสนุนฉันทามติ 5 ข้อ (Five-Point Consensus) ของอาเซียน เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพในภูมิภาค อีกทั้งความเป็นสถาบันของอาเซียนยังทำให้แนวทางรับมือกับเมียนมามีความน่าเชื่อถือเพราะช่วยติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตามข้อตกลงของเมียนมา รวมถึงเป็นช่องทางแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อห่วงกังวลที่มีร่วมกันได้

อย่างไรก็ดี แม้จะเกิดข้อห่วงกังวลจากการที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมกลุ่มความร่วมมือที่ไม่มีอาเซียนเป็นแกนกลางทั้งกลุ่ม QUAD และกลุ่ม AUKUS แต่สารนิพนธ์ฉบับนี้มองว่า ทั้งสองกลุ่มความร่วมมือเกิดขึ้นเพื่อรับมือกับอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของจีน ทั้งยังไม่ได้ต้องการเข้ามาแทนที่บทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียน แต่ยังสามารถประสานโอกาสความร่วมมือ และเสริมสร้างการทำ

หน้าที่สถาบันของอาเซียนที่เข้มแข็งได้ ผ่านการใช้เวทีอาเซียนเป็นช่องทางลดความขัดแย้งกังวลระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการบรรลุสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคได้



## บรรณานุกรม

- Acharya, Amitav. "The Myth of ASEAN Centrality?". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 39, no. 2 (2017): 273-79.
- ASEAN. "ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement." news release, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>.
- . "ASEAN Chairman's Statement on the Developments in the Republic of the Union of Myanmar." news release, 2021, <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-developments-in-the-republic-of-the-union-of-myanmar-2/>.
- . *The ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.
- . "ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus." news release, 2022, [https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus\\_fin.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus_fin.pdf).
- . "Chairman's Statement of the 1st ASEAN-Australia Summit." news release, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/62.-FINAL-Chairmans-Statement-of-the-1st-ASEAN-Australia-Summit.pdf>.
- . "Chairman's Statement of the 7th ASEAN-United States Summit." news release, 2019, <https://asean.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-7th-ASEAN-US-Summit.pdf>.
- . "Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting 24 April 2021." news release, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf>.
- . สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. Translated by กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. 2554.
- "U.S.-ASEAN Timeline." accessed 29 March, 2023, <https://asean.usmission.gov/u-s-asean-timeline/>.
- Brands, Hal. *American Grand Strategy and the Liberal Order: Continuity, Change, and Options for the Future*. Santa Monica: RAND Corporation, 2016.

- Busbarat, Pongphisoot, Richard J Heydarian, Ha Hoang Thi, Shafiah F Muhibat, and Bich Tran. "Asean's Engagement in the Indo-Pacific." *ASEAN Focus* 39 (2022).
- Butterly, Luke. "Rhetoric and Reality - a History of the Formation of the 'Domino Theory'." *History Studies* 13 (2012).
- Caballero-Anthony, Mely. "Understanding Asean's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture." *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 563-84.
- Centre, ASEAN Studies. *The State of Southeast Asia 2022 Survey* ISEAS – Yusof Ishak Institute (Singapore: 2022).
- Chalk, Peter. "ASEAN Ascending: Achieving 'Centrality' in the Emerging Asian Order." (2015).
- Choong, William. "The Quad and the Indo-Pacific: Going Slow to Go Further." *ISEAS Perspective* 125, no. 2021 (2021).
- "H.R.1083 - Southeast Asia Strategy Act." 2021, accessed 1 July, 2023, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1083>.
- "H.Res.311 - Reaffirming the 40 Years of Relations between the United States and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)." 2017, accessed 1 July, 2023, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/311>.
- Cronin, Richard. "The Second Bush Administration and Southeast Asia." *Stimson Occasional Papers and Reports* (2007).
- Defense, U.S. Department of. *Indo-Pacific Strategy Report*. (2019).
- Dolven, Ben, Mark E Manyin, Michael F Martin, and Bruce Vaughn. *United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*. (Congressional Research Service, 2009).
- Ford, Lindsey W. "The Us-ASEAN Partnership in the Indo-Pacific." *The National Bureau of Asian Research* (2019).
- Geber, Anthony "The Rocky Beginnings of the U.S.-ASEAN Relationship." By Thomas J. Dunnigan. The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project. 24 August, 1993.
- Gyngell, Allan. "Looking Outwards: Asean's External Relations." In *Understanding ASEAN*, edited by Alison Broinowski. London: Macmillan Education UK, 1982.
- "Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership." accessed

20 May, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/26/fact-sheet-new-initiatives-to-expand-the-u-s-asean-strategic-partnership/>.

"Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, Dc." accessed 10 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

House, The White. *Indo-Pacific Strategy of the United States*, 2022.

"Remarks by President Biden at the U.S.-ASEAN Special Summit." accessed 10 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/13/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-asean-special-summit/>.

"Statement by President Joseph R. Biden, Jr. On the Situation in Burma." 2021, accessed 11 June, 2023, [whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/01/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-situation-in-burma/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/01/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-the-situation-in-burma/).

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

———. *International Institutions and State Power*. New York: Routledge, 1989.

Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. "The Rational Design of International Institutions." *International Organization* 55, no. 4 (2001).

Laksmana, Evan A. "Whose Centrality? ASEAN and the Quad in the Indo-Pacific." *The Journal of Indo-Pacific Affairs* 3, no. 5 (2020).

Limaye, Satu P. "United States-ASEAN Relations on Asean's Fortieth Anniversay: A Glass Half Full." *Contemporary Southeast Asia* (2007): 447-64.

Mahbubani, Kishore, and Jeffery Sng. อาเซียน สิ่งมหัศจรรย์ ผู้สร้างสรรค์ สันติภาพ. Translated by ประพิน นุชเปี่ยม ธีระ นุชเปี่ยม. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

Manyin, Mark E, Michael J Garcia, and Wayne M Morrison. "Us Accession to the Association of Southeast Asian Nations? Treaty of Amity and Cooperation (Tac)." 2009.

Mearsheimer, John J. "The False Promise of International Institutions." *International*

*security* 19, no. 3 (1994).

Mingst, Karen A, Heather Elko McKibben, and Ivan M Arreguin-Toft. *Essentials of International Relations*. 8 ed. New York: W.W. Norton & Company, 2018.

Mix, Derek E, and Bruce Vaughn. "Aukus and Indo-Pacific Security." (2022).

Nathan, KS. "Us-ASEAN Relations in the Context of Asean's Institutional Development: Challenges and Prospects'." (2007).

Ng, Joel. "ASEAN as Pivotal Actor: Balancing Centrality & the Indo-Pacific." 158 (2020).

Petri, Peter A, and Michael G Plummer. "ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship." *East-West Center Policy Studies* 69 (2014).

Powell, Robert. "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory." *The American Political Science Review* 85, no. 4 (1991).

"Trump Skips Asian Summits as China Set to Expand Influence." accessed 3 April, 2023, <https://apnews.com/article/donald-trump-global-trade-robert-obrien-summits-coronavirus-pandemic-cc0411f8c913bf9f55e5801998ef6ad1>.

"Exclusive-U.S. Postpones Summit with ASEAN Leaders Amid Coronavirus Fears-Sources." accessed 9 April, 2023, <https://www.reuters.com/article/usa-asean-coronavirus-idINL2N2AS2U8>.

Sørensen, Georg, and Robert H Jackson. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. 5 ed. London: Oxford University Press, 2013.

State, U.S. Department of. *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, 2019.

Storey, Ian, and Malcolm Cook. *The Trump Administration and Southeast Asia: Half-Time or Game Over?* Vol. 112: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020.

Suzuki, Sanae. "Can ASEAN Offer a Useful Model? Chairmanship in Decision-Making by Consensus." *The Pacific Review* 34, no. 5 (2021).

Tay, Simon, and Cheryl Tan. "ASEAN Centrality in the Regional Architecture." *Policy Brief* (2015).

Teodoro, Joyce A. "Distracted ASEAN? Where to for ASEAN Centrality?". 3, no. 15 (2016).

"At Last Minute, Skips East Asia Summit." accessed 3 April, 2023, <https://www.voanews.com/a/trump-asia-trip-comes-to-a-close/4114088.html>.



"Trump Stresses Ties with Asia-Pacific." accessed 1 April, 2023,

<https://www.dw.com/en/apec-donald-trump-stresses-ties-with-asia-pacific-but-calls-for-better-trade-deals/a-41323594>.

"Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (Tac)." accessed 19 October, 2022,

<https://asean.mfa.go.th/th/content/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia?cate=5d68ab2615e39c1b9c05b8c5>.

"กว่าจะมาเป็นอาเซียน." accessed 29 March, 2023,

<https://asean2019.go.th/th/abouts/asean/>.

"รายงาน “แนวคิดอินโด-แปซิฟิก” สร้างทัศนียภาพความร่วมมือมิติใหม่ในอาเซียน." 2562, accessed 9 April, 2023,

<https://asean2019.go.th/th/news/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%94-%E0%B9%81%E0%B8%9B%E0%B8%8B%E0%B8%B4/>.

โคริน เฟื่องเกษม. แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

จุลชีพ ชินวรรณ. 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ. Edited by ชัยโชค จุลศิริวงศ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

———. โลกในศตวรรษที่ 21: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ฐากร พานิช. กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.

ประภัสสร เทพชาตรี. "ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้." วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา 14, no. 1 (2551).

ปราณี ทิพย์รัตน์. ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: พี เพรส, 2561.

"สธ.ประชุมทางไกลรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนและสหรัฐฯ ท้าหรือความร่วมมือต่อ Covid-19."

accessed 9 April, 2023, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/30093>.

"สหรัฐอเมริกากับอาเซียน: ขยายขอบเขตความเป็นหุ้นส่วนอันยืนนาน." accessed 6 April, 2023,

<https://th.usembassy.gov/th/ipbf-usasean-factsheet-th/>.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

ประวัติผู้เขียน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**