

รายงานวิจัย

เรื่อง

ไทยในระบบอาเซียนใหม่ ปี ค.ศ. 2020 : ศึกษาการรวมกลุ่มอาเซียน 10
เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง

โดย

นายจตุตถภูมิ บัณฑิต (หัวหน้าโครงการวิจัย)
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.สุชาติ บำรุงสุข
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

341.2473
ซ 778 ๗

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
เสนอต่อ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานวิจัย



เรื่อง

ไทยในระบบอาเซียนใหม่ ปี ค.ศ. 2020 : ศึกษาการรวมกลุ่มอาเซียน 10
เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง

โดย

นายเอกฤกษ์ บัณฑิต (หัวหน้าโครงการวิจัย)
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เสนอต่อ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักพิมพ์วิฑูระ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3 / ม.ค. / 47

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและประเด็นการวิจัย	1
เป้าหมายการวิจัย	4
ระเบียบวิธีการวิจัย	4
บทที่ 2 วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 : เป้าหมาย ปัญหา และอุปสรรค	6
เป้าหมาย	6
ปัญหาและอุปสรรค	9
ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	16
อาเซียนและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี 1997	26
บทที่ 3 วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับการตอบสนองเชิงนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทย	34
นโยบายภูมิภาค (regional policy) ของผู้นำไทย ก่อนวิสัยทัศน์อาเซียน 2020	34
วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทย	39
บทที่ 4 ความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า	44
บรรณานุกรม	98

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 1

บทนำ

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

ที่มาและประเด็นการวิจัย

งานศึกษาเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นอาเซียน 10 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) มีอยู่หลายแนวทาง แนวทางศึกษาหนึ่งเป็นแนวศึกษาที่เน้นการปรับแนวความคิดและการปรับตัวทาง ค่านองคร์ซึ่งในทีนี้จะยกตัวอย่างงานศึกษาของพัชรราวลัย วงศ์บุญสิน¹ ซึ่งอธิบายการรวมตัวเป็นอาเซียน 10 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เอาไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เป็นวิสัยทัศน์ที่สานต่อแนวทางของอาเซียนในทศวรรษที่ 3 ขององคกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 เป็นสำคัญ งานศึกษานี้เห็นว่าคำขวัญของการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 เมื่อปี 1995 ที่ว่า "รวมใจเป็นหนึ่งเพื่อก้าวใหม่ที่ไกลกว่า" และ "ความหลากหลายท่ามกลางสันติภาพและด้วยพลวัตแห่งการเจริญเติบโต" เป็นจุดเริ่มกำหนดวิสัยทัศน์ของอาเซียนสำหรับศตวรรษที่ 21 เมื่อประเทศทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศรวมตัวกันเป็นชุมชนอาเซียนเดียวในด้านเศรษฐกิจนั้น อาเซียนจะมีพัฒนาการที่ก้าวไกลกว่าเดิมอย่างมีพลวัต

2. เป็นวิสัยทัศน์ที่ให้ความชัดเจนในการเพิ่มขยายเป้าหมายของความร่วมมือทางเศรษฐกิจสู่ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกในทุกด้าน งานศึกษานี้เห็นว่าจนถึงปี 1995 ที่อาเซียนได้ปรับเพิ่มแนวคิดจากที่เน้นมุ่งภายใน (inward oriented) ให้เสริมด้วยแนวคิดในเชิงเปิดประตูสู่ภายนอกหรือมุ่งเป้าหมายภายนอกภูมิภาค (outward oriented) มากขึ้นโดยเนื้อหาของความร่วมมือยังคงจำกัดอยู่ที่ด้านการผลิตและส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมด้วยเขตเสรีทางการค้าอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) และกรอบความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation - AICO)²

3. เป็นวิสัยทัศน์ที่สื่อให้เห็นถึงแนวคิดที่จะทำให้ภูมิภาคมีการรวมตัวทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบของการเปิดเสรีกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อกัน ทั้งในด้านการค้าสินค้าบริการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้ชี้ชัดถึงการเปิดเสรีทางด้านเงินทุน³

¹ พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน, "อาเซียนใหม่" ในอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (บรรณาธิการ) อาเซียนใหม่ (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

² เพิ่งอ้าง., หน้า 40.

³ เพิ่งอ้าง., หน้า 41.

4. วิสัยทัศน์นี้เป็นการยกระดับแนวทางและยุทธวิธีที่มีอยู่ก่อนแล้วให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น อันเป็นความพยายามในการกำหนดทิศทางของอาเซียนภายหลัง AFTA (Post AFTA) ว่าจะก้าวไปอย่างไร⁴

5. วิสัยทัศน์นี้มีมิติใหม่คือการบูรณาการแนวคิด

กล่าวคืองานศึกษานี้เห็นว่า วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 อาศัยแนวทางหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว แต่วิสัยทัศน์นี้ได้นำแนวทางต่างๆ มาบูรณาการ ซึ่งก็เห็นได้ชัดเจนอย่างมากในฐานะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในกรอบงานของทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน คือการผนวกแนวคิดเรื่องความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเคยอยู่ในสายของความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) ซึ่งขึ้นตรงต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting : AMM) เข้ามาไว้ในกรอบงานของสายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Cooperation) ซึ่งขึ้นตรงต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers : AEM) ซึ่งส่งผลถึงการที่วิสัยทัศน์นี้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในขณะที่กลุ่มงานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งเน้นการศึกษาการรวมตัวเป็นอาเซียน 10 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยเน้นถึงสภาพแวดล้อม (Environment) ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งสภาพแวดล้อมจากภายนอก (external) และภายใน (internal) การปรับตัวและการตอบสนองของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งสภาพปัญหาของการปรับตัว

กลุ่มที่ศึกษาอาเซียน 10 วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยเน้นสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เป็นกลุ่มที่อธิบายบทบาทอาเซียนหลังการสิ้นสุดปัญหาแกมพูชา (Post-End of Cambodia problem) อันที่นำมาสู่ความต้องการใหม่ๆ ต่างๆ (New needs) ซึ่งก็เป็นผลผลิตใหม่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และของโลกในเวลาต่อมานั่นเอง งานเขียนของ Leszek Buszuski⁵ เป็นกลุ่มงานที่เชื่อในผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมแล้วกระทบต่ออาเซียน ดังต่อไปนี้คือ

1. การสิ้นสุดปัญหาแกมพูชา นำมาในสิ่งที่เรียกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับความเป็นจริงว่าองค์ระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของพวกเขาเป็นเครื่องมือที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใหม่โดยต้องเริ่มต้นที่องค์กรเดิม คืออาเซียนจะค่อยๆ ถูกขยายตัวออกไป (extension) เพื่อรวมรัฐสังคมนิยมในอินโดจีนซึ่งกำลังก้าวไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy)

⁴ เพิ่งอ้าง., หน้า 43.

⁵ เพิ่งอ้าง., หน้า 53.

⁶ Leszek Buszynski, "Southeast Asia in Post-Cold War Era" Asian Survey (September 1992)

ภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเอง มีการยอมรับต่อความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงจากองค์การอนุภูมิภาค (subregional organization) ให้เป็นองค์การภูมิภาค (regional organization)

2. การสิ้นสุดปัญหาที่พหุชา มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (international environment) ที่รายล้อมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ช่วยให้กลายเป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ยากมากขึ้นทุกที เช่น บทบาทของสหรัฐอเมริกาและจีนที่จะมีผลกระทบต่ออาเซียนโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง ทั้งนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถอนทหารสหรัฐฯ ที่ประจำการอยู่ออกจากประเทศฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 สิ่งเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายปัญหาสำคัญทางด้านความมั่นคงสู่อาเซียนและจะบังคับอาเซียนให้ริเริ่มปรับสมดุล เพื่อมาชดเชยกับความมั่นคงที่สูญเสียไปด้วย⁷

Sekiguchi Sueo เป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่สนใจสภาพแวดล้อมปรับเปลี่ยนไป และมีผลกระทบต่ออาเซียนเขา ได้ชี้ในงานศึกษาของเขาว่า เมื่อสิ้นสุดการสงครามเย็น (end of Cold War) เป็นจุดเริ่มของเป้าหมายใหม่เพื่อความเป็นเอกภาพของอาเซียนโดยการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจการใช้เขตการค้าเสรีอาเซียน รวมทั้งความพยายามในการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนโดยตรงและการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยี แต่อย่างไรก็ตาม Sekiguchi Sueo ยังได้ชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1996-1998 นับเป็นอุปสรรคของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของอาเซียนด้วย⁸ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อการปรับตัวของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นประเด็นที่ Takano Takeshi หยิบยกขึ้นมาในงานศึกษาของเขาเช่นกัน โดยกล่าวว่า กระบวนการขยายตัวมีความยุ่งยากในระดับต่างๆ ของกิจกรรมของอาเซียน สมาชิกใหม่จะวางน้ำหนักอย่างไรต่อประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ นอกจากความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐบาลเขาตั้งคำถามว่าอะไรคือผลกระทบทางการเมืองและความมั่นคงของการขยายตัวนั้น การขยายตัวของอาเซียนจะมีผลต่อธรรมชาติและพฤติกรรมของอาเซียนในระยะปานกลางและระยะยาวอย่างไร⁹

Takano Takeshi ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนไปแล้วมีผลต่ออาเซียนคือการเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของเวียดนามและพม่า อาทิ เวียดนามจะมีความยุ่งยากมากขึ้นแค่ไหน อันสืบเนื่องจากการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ของการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 หรือการที่พม่าได้ยกเลิกระบบเศรษฐกิจแนวสังคมนิยมแบบพม่า (Bumese Way to

⁷ Ibid., pp. 834.

⁸ Sekiguchi Sueo, "Introduction" in Road to ASEAN-10 : Japanese perspectives on economic integration, Sekiguchi Sueo and Noda Makito (eds.) (Japan Center for International Exchange, 1999) p. 5, 10.

⁹ Takano Takeshi, "The ASEAN-10 and regional political relations" Road to ASEAN-10 : Japanese perspectives on economic integration ed. by Sekiguchi Sueo and Noda Makito (Japan Center for International Exchange, 1999), p. 21.

Sociolism)¹⁰ นอกจากนี้ Takano Takeshi ยังหยิบยกความยุ่งยากอันสืบเนื่องมาจากการเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของเวียดนามและพม่าด้วยว่า เวียดนามจะนำมาซึ่งความขัดแย้งกับจีนภายในอาเซียนหรือไม่ เพราะจีน-เวียดนามมีความขัดแย้งทางด้านพรมแดนในทะเลจีนใต้อยู่ รวมทั้งการที่พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนนั้นนำมาซึ่งอาเซียนอยู่ภายใต้อิทธิพลของจีนด้วยหรือไม่¹¹

งานวิจัยเรื่อง "ไทยในระบบอาเซียนใหม่ปี ค.ศ. 2020 : ศึกษาการรวมกลุ่มอาเซียน 10 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมืองเป็นงานวิจัยที่เน้นศึกษาในแนวทางที่สอง คือ ศึกษาการรวมตัวเป็นอาเซียน 10 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยเน้นถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวและการตอบสนองของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจะเน้นที่ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกเดิมของอาเซียน

เป้าหมายการวิจัย

เป้าหมายการวิจัยจะเน้นอยู่ 3 ประการสำคัญคือ

1. ชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายและอุดมคติของวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง
2. นิยามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งภายในและภายนอกอาเซียนหลังปีค.ศ. 1997 หรือหลังจากการประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 แล้วว่ามีอะไรบ้าง พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะเป็นอุปสรรคหรือเป็นปัญหาต่อวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่ผู้นำรัฐและผู้นำประเทศอาเซียนได้ประกาศเอาไว้บ้างหรือไม่
3. ศึกษาการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะศึกษาถึงการตอบสนองของผู้นำไทยต่อวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ทั้งที่เป็นนโยบายภูมิภาค (regional policy) และนโยบายในระดับทวิภาคี (Bilateral policy) ของผู้นำไทยต่อประเทศที่เป็นตัวแปรสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือสหรัฐอเมริกาและพม่า

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่ไร้ทั้งเอกสารชั้นต้น (primary source) อันได้แก่ คำแถลงทางด้านนโยบายของผู้นำชาติอาเซียนและผู้นำทางนโยบายของไทย และใช้เอกสารชั้นรอง (secondary source) อันได้แก่ หนังสือ บทความในวารสารทางวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์

¹⁰ Ibid., p. 21.

¹¹ Ibid., p. 21-22.

2. งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำทางนโยบาย อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้นำทางด้านกองทัพ เป็นต้น

3. งานวิจัยนี้ได้แบ่งหน้าที่ในการทำวิจัย โดยแบ่งออกเป็น

- นายอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (หัวหน้าโครงการวิจัย) รับผิดชอบเขียนบทนำ (บทที่ 1) วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 : เป้าหมาย ปัญหา และอุปสรรค (บทที่ 2) วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับการตอบสนองเชิงนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทย (บทที่ 3)

- รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข (นักวิจัย) รับผิดชอบการเขียนบทที่ว่าด้วยนโยบายด้านความมั่นคง (security policy) ในประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

วิสัยทัศน์อาเซียน 2020: เป้าหมาย ปัญหา และอุปสรรค

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

เป้าหมาย

"... เราประเทศอาเซียนได้สร้างชุมชนของชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีสันติภาพและมีสันติภาพกับโลก อาเซียนประสบความสำเร็จกับการสร้างความไวพูน้อยอย่างรวดเร็วให้กับประชากรของเราและปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้มั่นคง

อาเซียนซึ่งมีตลาดประกอบด้วยประชากรประมาณ 500 ล้านคนซึ่งรวมเป็นผลิตภัณฑ์ภายในประเทศมูลค่า 600 พันล้านเหรียญสหรัฐ อาเซียนประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจในหลายด้านอันได้แก่ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง มีเสถียรภาพ สมาชิกของอาเซียนพอใจกับการไหลเวียนของการค้าและการลงทุนอย่างมีสาระสำคัญอันเกิดจากมาตรการต่างๆ ของการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน

บัดนี้ ในฐานะที่เราจะก้าวไปสู่ศตวรรษที่ 21 และการครบรอบ 30 ปีของอาเซียน เรามารวมกันเพื่อวางวิสัยทัศน์สำหรับอาเซียน โดยวางอยู่บนพื้นฐานความจริงในปัจจุบันและวางเป้าหมายไปอีกหลายทศวรรษเพื่อไปถึงปี 2020

วิสัยทัศน์ของอาเซียนคือ วงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (a concert of Southeast Asian Nation) การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (a partnership in dynamic Development) และการมีชุมชนที่สังคมเอื้ออาทรต่อกัน (a community of caring societies)...¹

นี่เป็นคำประกาศของผู้นำรัฐและหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อคราวการประชุมสุดยอดไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 ในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 14-16 ธันวาคม ค.ศ. 1997 เพื่อกำหนดเป้าหมายของวิสัยทัศน์ของอาเซียนเพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยมองว่า ณ ขณะนั้นอาเซียนมีความพร้อมแล้วทางด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ ความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศและความเติบโตก้าวหน้าทางสังคม ด้วยความมั่นใจในความแข็งแกร่งและศักยภาพของตนเช่นนั้น ผู้นำชาติอาเซียนจึงวางหลักการ 3 หลักการ เพื่อทำให้อาเซียนบรรลุในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งสมควรศึกษาในรายละเอียดว่าหลักการทั้ง 3 หลักการนั้นประกอบด้วย

¹ ASEAN Vision 2020 (ASEAN Secretariat, Kuala Lumpur, 15 December 1997)

อะไรบ้าง โดยในภายหลังจะได้ชี้ให้เห็นว่า เป้าหมายต่างๆ ที่ผู้นำชาติอาเซียนวางเอาไว้ในช่วงหลังจากปี 1997 เป็นต้นมามีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้างที่ขัดขวางเป้าหมายต่างๆ ของผู้นำชาติอาเซียนบ้าง

วงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลักการวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหลักการที่ผู้นำของอาเซียน คาดหวังว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี 2020 จะเป็นเขตสันติภาพ อิสรภาพและความเป็นกลางเหมือนกับที่ได้ประกาศไว้ใน Kuala Lumpur Declaration ปี 1971

ในปี 2020 อาเซียนควรมีการสถาปนาสันติภาพและความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ซึ่ง ทุกๆ ชาติต่างมีสันติภาพในชาติของตนเองและที่ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งต่างๆ ได้รับการกำจัดออกไป โดยการเคารพต่อความยุติธรรมอย่างไม่เปลี่ยนแปลงและเคารพต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายและโดยความเข้มแข็งของชาติและภูมิภาค

ผู้นำชาติอาเซียนมองเห็นว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ควรเป็นภูมิภาคที่ซึ่งความขัดแย้งทางด้านดินแดน และความขัดแย้งอื่นๆ ได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้นโดยวิธีการทางด้านสันติ

ผู้นำอาเซียนมองเห็นว่า ในปี 2020 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์และประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ตกลงยอมรับเป้าหมายของสนธิสัญญา Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone โดยการตกลงเซ็นสัญญาในพิธีสารนั้น ผู้นำอาเซียนมองเห็นว่า ASEAN Regional Forum (หรือเรียกย่อๆ ว่า ARF) เป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นและการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) และสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

นอกจากนั้นผู้นำอาเซียนยังมองเห็นว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ซึ่งเป็นภูเขา แม่น้ำ และท้องทะเล จะไม่แบ่งแยกคนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไปอีกแล้ว แต่จะเชื่อมโยงคนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกันทั้งมิตรภาพ ความร่วมมือและการค้า

การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต

การจะทำให้เกิดการมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัตได้นั้น ผู้นำอาเซียนได้กำหนดมาตรการต่างๆ เอาไว้ดังต่อไปนี้คือ

- รักษาเศรษฐกิจมหภาคของภูมิภาคและเสถียรภาพทางการเงินโดยสนับสนุนให้มีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดในนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายการเงิน

- เพิ่มความร่วมมือและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจโดยใช้ยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้ คือปฏิบัติใช้เขตเสรีการค้าอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) อย่างเต็มที่ โดยเร่งการจัดตั้งเขตลงทุนอาเซียนภายในปีค.ศ. 2010 และให้มีการเปิดเสรีทางการลงทุนภายในปีค.ศ. 2020 เน้นและขยายความร่วมมือในอนุภูมิภาค (sub-regional) ที่มีอยู่แล้วและในอนุภูมิภาคใหม่ ขยายความเชื่อมโยงนอกภูมิภาคอาเซียนเพื่อความร่วมมือในผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับระบบการค้าพหุภาคีและเพิ่มบทบาทให้กับภาคธุรกิจเอกชนเป็นตัวเคลื่อนสำคัญ

- สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Economies) ที่มีความสามารถและทันสมัยในอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและมีประสิทธิภาพในภูมิภาค

- สนับสนุนการเปิดเสรีภาคการเงินและร่วมมืออย่างใกล้ชิดในตลาดเงินและตลาดทุน ภาษี การประกันภัยและศุลกากร

- การเร่งรัดพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้ง เทคโนโลยีสารสนเทศโดยการก่อตั้งโครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ

- ก่อตั้งการจัดการที่เชื่อมโยงต่อกันของคนใช้พลังงาน ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติและพลังน้ำภายในอาเซียนโดยผ่านระบบเชื่อมต่อพลังงานของอาเซียน ท่อส่งก๊าซและน้ำทั่วอาเซียน สนับสนุนความร่วมมือในการใช้และอนุรักษ์พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาแหล่งพลังงานที่นำมาใช้ใหม่

- เพิ่มพูนความมั่นคงทางอาหารและการแข่งขันระดับนานาชาติทางด้านอาหาร ผลผลิตขั้นทางการเกษตรและป่าไม้ที่จะทำให้อาเซียนเป็นผู้ผลิตชั้นนำของผลิตภัณฑ์เหล่านี้

- เพิ่มพูนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทุกด้านของระบบเศรษฐกิจโดยการให้การศึกษาอย่างมีคุณภาพ ยกระดับความชำนาญ ความสามารถและการฝึกอบรม

- ทำงานอย่างมีมาตรฐานระดับโลก โดยใช้ระบบ harmonise เพื่อสนับสนุนการค้าที่มีการไหลเวียนอย่างเสรี ในขณะเดียวกันให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมด้วย

การมีชุมชนที่สังคมเอื้ออาทรต่อกัน

ในปี ค.ศ. 2020 ผู้นำอาเซียนมองเห็นสังคมที่มีวิวัฒนาการใหม่ภายในประเทศต่างๆ ในอาเซียน คือ เป็นสังคมที่ประกอบด้วยการศึกษาในเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งประชาชนทั้งหมดพึงพอใจกับการเข้าถึงอย่างเท่า

เทียมกันในโอกาสที่จะพัฒนาความเป็นมนุษย์โดยไม่พิจารณาเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม

การเอื้ออาทรทางสังคมในอาเซียนนั้น ผู้นำของอาเซียนเห็นว่า กลุ่มประเทศอาเซียนที่ซึ่งความหิว การขาดแคลนอาหาร ความยากจนไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป แต่สังคมของอาเซียนจะเป็นสังคมที่มีครอบครัวที่เข้มแข็งเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม เป็นสังคมที่มีการดูแลเด็ก เยาวชน ผู้หญิงและคนแก่ สังคมอาเซียนจะเป็นสังคมที่มีประชาสังคม (Civil Society) มีพลังและให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อคนที่เสียเปรียบ คนพิการ และพวกชายขอบ สังคมอาเซียนจะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรมทางสังคมและปกครองโดยกฎหมาย

ผู้นำอาเซียนมองเห็นว่า ก่อนปี ค.ศ. 2020 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะปลอดจากการค้า การผลิต การเคลื่อนย้าย และใช้ยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า อาเซียนจะประกาศวิสัยทัศน์ของอาเซียน 2020 เอาไว้โดยวางหลักการที่ดี และกำหนดเป้าหมายเอาไว้เป็น 3 เป้าหมายใหญ่ก็ตาม แต่นับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา อันเป็นปีเริ่มต้นแห่งการเปิดวิสัยทัศน์ของอาเซียน อาจกล่าวได้ว่ามีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปมากมาย ทั้งภายในและภายนอกอาเซียน อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ยู่นอกเหนือการควบคุมซึ่งผู้นำหรือประเทศใดประเทศหนึ่งจะกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ได้

ปัญหาและอุปสรรค

สภาพแวดล้อมใหม่และความไม่แน่นอน

นับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมาและมองไปข้างหน้าอีกอย่างน้อยหนึ่งทศวรรษ เราอาจจะจำแนกสิ่งที่เรียกว่าปัญหาอุปสรรคขัดขวาง อุดมคติ และเป้าหมายที่วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 วางไว้และต้องการจะไปให้ถึงได้ เป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ 1. สภาพแวดล้อมและความไม่แน่นอนใหม่ที่ก่อกวนอาเซียนในศตวรรษที่ 21 2. ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 3. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

ปัญหาและอุปสรรคทั้ง 3 ประการเป็นสภาพการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และมีผลในการบั่นทอนเป้าหมายของวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่วางไว้ ซึ่งพอจะแยกให้เห็นได้เป็นดังนี้

สภาพแวดล้อมและความไม่แน่นอนใหม่ที่กดดันอาเซียนในศตวรรษที่ 21

แรงกดดันต่างๆ เหล่านี้เป็นแรงกดดันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงรอยต่อในศตวรรษที่ 21 อันได้แก่

1. ในขณะที่ยังคงถกเถียงกันต่อไปในหมู่นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายต่างๆ ว่าจะระบบความร่วมมือภูมิภาคในศตวรรษที่ 21 นี้ จะเน้นประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (primacy of economics) หรือการรวมตัวกันโดยเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์ (geo-politics) แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ยังคงเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจนั่นเอง ดังนั้น ความสำคัญของอาเซียนในฐานะกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic group) จะถูกท้าทายโดยระบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ทั้งการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนภายใน APEC ซึ่งมีอาเซียนเป็นส่วนประกอบหนึ่งด้วย ในเวลาเดียวกัน ความสำคัญของอาเซียนจะถูกทดสอบโดยพลังต่างๆ ในระดับอนุภูมิภาค (sub-regional) ซึ่งผลักดันสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ที่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (quadrilateral) การค้าการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจในวงกลมทางเศรษฐกิจภายในประเทศอาเซียน ระหว่างประเทศอาเซียนและประเทศที่ไม่ใช่อาเซียนด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง การเข้ามาของเวียดนามและแม้แต่ประเทศด้อยพัฒนาขนาดเล็กๆ ซึ่งมีระดับของความด้อยพัฒนาต่างๆ จะมีผลให้เศรษฐกิจของอาเซียนเป็นหลายระบบ (Multi-track) ซึ่งทำความยุ่งยากซับซ้อนให้กับเขตการค้าเสรีของอาเซียนหรือ AFTA ที่อาเซียนได้ตั้งขึ้นไว้² ระบบเศรษฐกิจหลายระบบจะสร้างแรงกดดันให้ประเทศที่เจริญกว่าทางเศรษฐกิจต้องหันไปช่วยในการพัฒนาประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกแบ่งแยกเป็นอาเซียนที่ร่ำรวยกับชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยากจน³ ในขณะเดียวกันประเทศที่เจริญแล้วทางเศรษฐกิจจะเผชิญกับการท้าทายในการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตน ชีตความสามารถในการแข่งขันและการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของตน⁴

2. เมื่อมีการรวมตัวเป็นอาเซียน 10 จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลทางด้านสภาพแวดล้อมภูมิยุทธศาสตร์ (geo-strategic) ต่อจากนั้นหมายความว่า อาเซียนจะมีถึง 3 ประเทศที่มีส่วนร่วมพรมแดนติดกับจีน ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่าจีนเป็นประเทศที่มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และมีความสลับซับซ้อน

² Chin Kin Wah, "ASEAN in the new millennium" in ASEAN in the new Asia : Issue and Trends edited by China Slow Yue and Marcello Pacini (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, Italy, Giovanni Agnelli Foundation, 1997), pp. 152-3.

³ Jusuf Wannandi, "The Future of ASEAN : Defining membership and Growth in the 1990s" Harvard International Review. 16: 2 (Spring 1994) : 61.

⁴ Chin Kin Wah, op.cit., pp. 153-154.

มาก สิ่งเหล่านี้จะทำให้พฤติกรรมระหว่างประเทศของจีนมีความยุ่งยากมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่ออาเซียนได้ด้วย

การรวมเอาจีนเข้ามานี้จะทดสอบความยืดหยุ่นของการแข่งขันในอดีตรหว่างจีนกับเวียดนามและในเวทีใหม่ในเวทีอาเซียน 10 หรือถ้ามีความขัดแย้งทางด้านพรมแดนที่อ้างกันทะเลจีนใต้จะนำไปสู่การกระทำเพื่อช่วยเหลือกันของฝ่ายต่างๆ อันนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ นอกจากนั้น การเจริญเติบโตของการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจกับจีนจะเป็นได้ทั้งผลบวกและผลลบคือจะทำให้ความสัมพันธ์เลวทรามลงหรือนำไปสู่ความขัดแย้งและการใช้กำลัง⁵

3. ข้อเสนอ ASEAN Regional Forum (ARF)

ARF จะนำอาเซียนให้ออกจากระบบยุทธศาสตร์ดั้งเดิมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเท่ากับไม่สามารถแยกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกจากยุทธศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asian)⁶ ซึ่งการแยกไม่ออกจากยุทธศาสตร์สำคัญๆ ของโลกนี้ของ ARF ยังขยายตัวต่อไปดังเช่น ในปี 1996 เมื่ออินเดียทำการเจรจาเป็นประเทศคู่เจรจากับ ARF ทำให้อาเซียนขยายเชื่อมต่อยุทธศาสตร์ไปที่อนุภูมิภาคอินเดียด้วยการขยายตัวออกไปนี้เท่ากับเป็นการสร้างความชอบธรรมของประเทศมหาอำนาจในกระบวนการของ ARF ด้วย ทำให้อาเซียนวางระเบียบวาระหลักของอาเซียนไม่ได้ง่าย ระเบียบวาระของอาเซียนในการเจรจาด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จึงต้องรวมเอาความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจเช่น ญี่ปุ่น-สหรัฐฯ จีน-สหรัฐฯ จีน-ญี่ปุ่น ญี่ปุ่น-เกาหลี เกาหลีใต้-เกาหลีเหนือเข้าไปด้วย⁷

4. แม้ว่าอาเซียนจะยืนยันหลักการ "เอเชียวิถี" (ASEAN way) การขยายสมาชิกเพิ่มของอาเซียนกำลังสร้างแรงกดดันใหม่ในการปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการดั้งเดิมของอาเซียน กล่าวคือประเทศสมาชิกใหม่จะต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วต่อกำนิขมต่างๆ ของอาเซียนและวัฒนธรรมองค์กร

5. 10 ปีแรกของศตวรรษที่ 21 คือปี 2010 การเปลี่ยนแปลงในอาเซียนจะมีประเด็นการเปลี่ยนแปลงผู้นำของประเทศทั้งหมดด้วย อิทธิพลของรุ่นก่อตั้งอาเซียนจะหายไปจากบทบาทอาเซียน ส่วนที่เป็นแกนนำของอาเซียนจะไม่มีชูฮาร์โตและลีควอนยิวอีกแล้ว แม้แต่มหาธีร์ โมฮัมหมัด ผู้นำของมาเลเซีย ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกก่อตั้งของอาเซียนเสียทีเดียว แต่มีอิทธิพลครอบงำกลุ่มอาเซียนอยู่กำลังจะหายไปจากโฉมหน้าการเมืองของอาเซียน ส่วนในวงนอกของอาเซียน ไม่มีสีหนุอีกแล้ว สีหนุซึ่งไม่สามารถเล่นบทบาทสำคัญใน

⁵ Ibid., 154.

⁶ Ibid., 154.

⁷ Ibid., 155.

รัฐบาลผสมของกัมพูชาได้ด้วย ในอาเซียนต่อไปจะเป็นผู้นำใหม่ต่อไป ดังนั้น ภาวะผู้นำใหม่ แบบแผนและวัฒนธรรมองค์กรจะมีผลต่อการนิยามแนวทางและกำหนดเป้าหมายของอาเซียนอย่างไร เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

6. การขยายกว้างขึ้นของอาเซียนกับโลกภายนอกจะนำมาสู่แรงกดดันที่เพิ่มขึ้นให้อาเซียนต้องนำเสนอและเข้าสู่การถกเถียงกับประเทศตะวันตกในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน แรงกดดันนั้นกำลังปรากฏอยู่ในขั้นตอนการถกเถียงระหว่างเอเชีย-ยุโรป ในวันข้างหน้าทุกประเทศของอาเซียนต้องพิจารณาจุดยืนที่สนับสนุนสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

ถ้าจะว่าไปแล้ว สภาพแวดล้อมที่กดดันอาเซียนในศตวรรษที่ 21 เป็นสภาพแวดล้อมที่มาจากการขยายตัวรับสมาชิกเพิ่มทำให้เกิดแรงกดดันจากภายในอาเซียนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ เมื่อมีการขยายสมาชิกเพิ่ม ระบบเศรษฐกิจของอาเซียนจะมีหลายระบบ ทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคและระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งเท่ากับเป็นตัวจุดรั้งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า และประเทศที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ก็ต้องปรับระบบเศรษฐกิจและปรับตัวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรเดิมของอาเซียน นอกจากนี้ การขยายตัวของอาเซียนยังเป็นส่วนที่เชื่อมต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะภูมิยุทธศาสตร์ทั้งในแง่พรมแดนคือการมีพรมแดนติดกับจีน โดยประเทศสมาชิกใหม่คือ ลาว เวียดนาม และพม่า การมีพรมแดนติดกับจีนจะเป็นการรื้อฟื้นความขัดแย้งเดิมเรื่องดินแดนในทะเลจีนใต้หรือไม่ นี่เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป พร้อมกันนั้นการขยายตัวของอาเซียนยังเป็นการเชื่อมต่อกับระบบทางยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ของโลก โดยมีการก่อตั้ง ARF ขึ้นมาอันได้แก่ ยุทธศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งสิ่งเหล่านี้นำมาสู่ความยุ่งยากต่ออาเซียนเมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ไปพร้อมๆ กันด้วย

อย่างไรก็ตาม อาเซียนมิได้เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่อยู่อย่างอิสระแยกออกจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายนอก ในความเป็นจริงเราจะพบว่า มีสภาพความไม่แน่นอนเกิดขึ้นอยู่ภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สภาพความไม่แน่นอนใหม่นี้เป็นความไม่แน่นอนทางด้านความมั่นคงและก่อตัวขึ้นในคุณภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงระหว่างอภิมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แปซิฟิกตะวันตกและความสัมพันธ์ในอนาคตของอภิมหาอำนาจนี้ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 3 อภิมหาอำนาจด้วยกัน คือ

⁸ Ibid., 155-157.

สหรัฐอเมริกา

เราจะเห็นได้ว่า แม้ว่าฐานทัพทางทหารของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ปิดลงในปี 1991 แต่การคงอยู่ของทหารส่วนหน้าของสหรัฐฯ ในแปซิฟิกตะวันตกและสนธิสัญญาความมั่นคงสหรัฐฯ-ญี่ปุ่น ยังเป็นประเด็นเพื่อนำมาพิจารณาของเกือบทุกประเทศว่ามีความสำคัญต่อความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่เหมือนเดิม

ดังนั้น จึงมีการตั้งคำถามว่า การคงอยู่และระบบพันธมิตรของสหรัฐฯ สามารถคงรูปแบบปัจจุบันเพื่อเผชิญหน้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ และที่กำลังเปลี่ยนแปลงหลังยุคสงครามเย็นได้หรือไม่ นอกจากนี้ การไม่มีภัยคุกคามทางทหารโดยตรงเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ หรือไม่ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณเพื่อจัดการกิจการภายในประเทศและปัญหาสังคมของสหรัฐฯ ความเป็นไปได้ของความแตกต่างระหว่างทัศนคติทางด้านภัยคุกคามระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่น ความเชื่อมั่นมากขึ้นและความรู้สึกชาตินิยมญี่ปุ่นในระยะหนึ่งถึงสองทศวรรษข้างหน้าจะทำให้ความต้องการมีระบบพันธมิตรที่เท่าเทียมกันระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่นเกิดขึ้นหรือไม่

ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ นำมาซึ่งความไม่แน่นอนต่อนโยบายความมั่นคงระยะยาวของสหรัฐฯ และบทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียง กองกำลังของสหรัฐฯ จะลดลงเร็วแค่ไหนและมากแค่ไหนในไม่กี่ปีข้างหน้านี้เป็นคำถามที่ถูกตั้งขึ้นมา สิ่งเหล่านี้ย่อมกระทบต่ออาเซียนแน่นอนในฐานะที่อาเซียนอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่

ญี่ปุ่น

ความไม่แน่นอนอย่างที 2 คือ ญี่ปุ่น ในฐานะเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดอันดับที่ 2 ของโลก ญี่ปุ่นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่พลังทางเศรษฐกิจเหนือคนอื่นในทุกวันนี้ไม่ได้หมายความว่าญี่ปุ่นมีอำนาจทางการเมืองและอิทธิพลใกล้เคียงกัน แต่ที่สำคัญคือต้องระลึกอยู่เสมอว่าถ้าญี่ปุ่นมีความสามารถเป็น "มหาอำนาจทางทหารระดับปกติ" (Normal military power) ได้ คือใช้เงิน 3% ของ GNP (Gross National Product) เพื่อการป้องกันประเทศ ถ้าทำเช่นนั้นดุลอำนาจในเอเชียจะเปลี่ยนไปอย่างมหาศาล ถ้าสิ่งนี้เกิดขึ้นในระยะเวลายันใกล้ ญี่ปุ่นจะเป็นมหาอำนาจทางทหารที่ครอบงำเอเชียและอีก 10 ถึง 20 ปีเป็นเช่นนี้ ญี่ปุ่นจะเท่าเทียมกับจีนได้¹⁰ ญี่ปุ่นสามารถมีอาวุธนิวเคลียร์ได้ภายใน 2 ปี เมื่อตัดสินใจว่าต้องมี¹¹

¹⁰ Daljit Singh, "ASEAN and the security of Southeast Asia" in Chia Siow Yue and Marcello Pacini (eds) op.cit. pp. 128-129.

¹¹ Richard K. Betty, "Wealth, Power, Instability" International Security (Winter 1993/1994).

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นร่วมกันของนักวิชาการว่า ทั้งหมดนี้จะไม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะสำนักทางด้านสันติภาพมีรากลึกอยู่ในสังคมญี่ปุ่นและเพราะว่าการที่ญี่ปุ่นเป็นมหาอำนาจสำคัญทางทหารเป็นสภาพที่อยู่ในความไม่ไว้วางใจและความรู้สึกว่าเป็นอันตรายมีอยู่สูง

จีน

ความไม่แน่นอนอย่างอื่นที่ 3 และเป็นสิ่งท้าทายที่ใหญ่ที่สุดคือจีน

อาจกล่าวได้ว่าประเทศขนาดใหญ่แห่งนี้จะก้าวไปสู่ความทันสมัยในไม่กี่ปีที่จะมาถึง แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนี้มีทั้งความล้มเหลวและความสำเร็จที่อาจจะเกิดขึ้นได้สำหรับประเทศขนาดใหญ่อย่างจีน

ถ้ามีความล้มเหลวเกิดขึ้น ผลคือความโกลาหลอันนำมาซึ่งการไหลบ่าของผู้อพยพจำนวนมหาศาลหรือนโยบายเกลียดชังชาวต่างชาติที่เป็นความรู้สึกชาตินิยมสุดขั้ว สิ่งเหล่านี้จะเป็นแนวโน้มที่น่ากลัวอย่างยิ่งหรือในอีกด้านหนึ่ง ถ้าเป็นด้านที่จีนเกิดประสบความสำเร็จขึ้นมาจะมีผลผลักดันให้จีนที่มีพลังอำนาจมหาศาลก้าวออกมาสู่สังคมโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นคำถามต่อมาคือ จีนจะเป็นมหาอำนาจชนิดไหน? จีนจะมีนโยบายที่อ่อนโยนกับประเทศเพื่อนบ้านหรือเปล่า? อะไรคือความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอภิมหาอำนาจอื่นๆ อันได้แก่สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และรัสเซีย

ทั้งนี้เป็นเพราะอำนาจทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนจะค่อยๆ ทำให้จีนก้าวไปสู่จุดท้าทายที่สุดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ตามรายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เศรษฐกิจจีนขณะนี้เกือบจะใหญ่เท่าญี่ปุ่นในแง่อำนาจการซื้อ (purchasing power) นักวิชาการบางคนคิดว่าขนาดของเศรษฐกิจจีนจะใหญ่เท่าสหรัฐฯ ในปี 2010 ในขณะที่คนอื่นๆ คิดว่าจีนจะมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เท่าสหรัฐฯ ในปี 2020 หรือหลังจากนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อว่า เศรษฐกิจจีนกำลังเป็นเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกในทศวรรษหน้าทั้งสิ้น¹²

ด้วยพลังอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำมาซึ่งศักยภาพทางทหาร จีนไม่เป็นประเทศมหาอำนาจที่รักษาสถานภาพเดิม (status quo) คือจีนเป็นประเทศที่ต้องการยอมรับและเป็นประเทศที่ใช้อิทธิพลพลได้สัดส่วนกันกับขนาดและพลังอำนาจทางเศรษฐกิจของจีน แต่ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่าจีนจำเป็นต้องเป็นมหาอำนาจที่นิยมการขยายดินแดน (territorially expansionist power) อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการเป็นมหาอำนาจ

¹¹ Paul Dibb, "Toward a new balance of power in Asia" Adelphi Paper 295(1995) quote in Daljit Singh, *op.cit.*, : 129.

¹² Daljit Singh, "ASEAN and the Security of Southeast Asia" : 130-131.

ของจีนทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารก่อให้เกิดความไม่แน่นอนหลายอย่างว่าจีนจะประพฤติปฏิบัติอย่างไรเมื่อจีนมีพร้อมทั้งความมั่นคงและอำนาจ การทำลายของจีนจะเกี่ยวข้องโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพราะจีนมีส่วนร่วมพรมแดนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้จีนยังมีความขัดแย้งด้านดินแดนของบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทะเลจีนใต้และจีนยังมีเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องอย่างมากอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคตด้วย

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความไม่แน่นอนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดจากดุลยภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่นและจีนมีอยู่สูงมากโดยไม่มีประเทศใดกำหนดหรือสร้างดุลยภาพนี้ขึ้นมาเองในขณะที่สหรัฐฯ และระบบพันธมิตรยังคงความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ต่อไป แต่ภัยคุกคามทางทหารจริงๆ ต่อสหรัฐฯ ก็ไม่มี ซึ่งหมายความว่า ประเทศต่างๆ ในอาเซียนประสงค์จะเห็นการดำรงอยู่ของสหรัฐฯ ต่อไป แต่ไม่ใช่สิ่งที่จะโน้มน้าวสหรัฐฯ ได้ง่ายๆ ในเวลาเดียวกันหลายๆ ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสำนึกอยู่ลึกๆ ถึงความไม่ไว้วางใจต่อจีน ญี่ปุ่น แต่โดยลำพังศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นกับการก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางทหารระดับปกติของญี่ปุ่นเป็นไปได้อยู่ในตัวเองอยู่แล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ความมั่นใจในตัวเองมากขึ้นของญี่ปุ่นและความรู้สึกชาตินิยมญี่ปุ่นจะผลักดันให้ญี่ปุ่นมีความต้องการระบบพันธมิตรที่เท่าเทียมกันกับสหรัฐฯ ในระยะอีกหนึ่งถึงสองทศวรรษข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม จีนเป็นความไม่แน่นอนและเป็นการทำลายที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพราะความท้าทายของจีนนั้นเกิดขึ้นได้จากทั้งความล้มเหลวและความสำเร็จของจีน ถ้าจีนล้มเหลว นโยบายเกลียดชังชาวต่างชาติที่เป็นความรู้สึกชาตินิยมสุดขั้วและการไหลบ่าของผู้อพยพจำนวนมหาศาลจะเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กัน แต่ถ้าจีนประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ดุลยภาพภายในภูมิภาคก็นับเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนอยู่ดี จริงอยู่การประสบความสำเร็จของจีนจะเป็นผลผลักดันให้จีนมีพลังอำนาจมากขึ้นและก้าวออกมาภายนอกมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นคำถามที่ติดตามมาคือจีนจะเป็นมหาอำนาจชนิดไหน จีนจะมีนโยบายที่อ่อนโยนกับประเทศเพื่อนบ้านหรือเปล่า นอกจากนี้คือ อะไรคือความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอภิมหาอำนาจอื่นๆ

กล่าวโดยสรุป ในระยะอีกหนึ่งถึงสองทศวรรษข้างหน้า ดุลยภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงระหว่างอภิมหาอำนาจจะมีผลที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนใหม่ๆ เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย นั่นหมายความว่าเราจะต้องเฝ้าหมายของอาเซียนตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยไม่คำนึงถึงความไม่แน่นอนต่างๆ ที่กำลังก่อตัวขึ้นไม่ได้

ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นอกจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและสภาพความไม่แน่นอนใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจะมีผลอย่างมาก ต่อแนวโน้มที่ควบคุมได้ยากต่อการไปสู่เป้าหมายของวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งเรียกรวมๆ ได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมภายนอก (External environment) แต่มีการตั้งข้อสังเกตจากผู้เชี่ยวชาญเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางคนว่า สภาพแวดล้อมภายใน (internal environment) เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้ Professor Michael Leifer อดีตผู้อำนวยการ Asian Research Center แห่ง London School of Economic and Politics ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือสิ่งที่มีเพิ่มขึ้นจากความขัดแย้งภายใน¹³ ซึ่งก็เป็นความจริง ภายหลังจากที่ประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เมื่อปี 1997 เป็นต้นมา การเมืองภายในของทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า และประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ เกิดความไร้เสถียรภาพเป็นอย่างมากและจะมีผลต่อความร่วมมือทางการเมืองในวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นหลักการสำคัญ หลักการหนึ่งของวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งสามารถแยกให้เห็นได้ดังนี้

ประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า : ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง

อินโดนีเซีย

มีการตั้งข้อสังเกตว่าส่วนที่เป็นปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ผลกระทบที่มีการคาดการณ์ผิดๆ จากความแตกแยกทางการเมืองของอินโดนีเซีย¹⁴ ความจริงแล้ว ความขัดแย้งทางการเมืองในอินโดนีเซียในปัจจุบันเกิดขึ้นมาแล้ว ในอดีตคือในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 มีความวุ่นวายทางสังคม มีการทำลายล้างของ การข่มขืนและทำร้ายชนกลุ่มน้อยชาวจีน ความขัดแย้งทางศาสนาใน อัมบด การสังหารหมู่ในติมอร์ตะวันออก มีการประกาศตัวเป็นเอกราชในอะเจห์ สุมาตรา สุลาเวซี และอิเรียน ตะวันตก¹⁵ แต่ความปั่นป่วนทางการเมืองในปัจจุบันนี้ยุ่งยากมากขึ้น เพราะรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งซึ่งเป็น

¹³ Michael Leifer, The Political and Security outlook for Southeast Asia (Regional Outlook Forum 2000), p. 9.

¹⁴ Ibid., p. 4.

¹⁵ Daljit Singh, "Southeast Asia in 1999 : A False Dawn?" Southeast Asian Affairs 2000 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies 2000), p. 18 ; วิทยา สุจริตชนารักษ์ "ความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง: การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์และผลกระทบของอาเซียนในสหัสวรรษใหม่" การสัมมนาทางวิชาการอาเซียนในสหัสวรรษใหม่ 21-22 มิถุนายน 2543 จัดโดยกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันความมั่นคงและนานาชาติศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 8.

แข่งขันกับระบบอำนาจนิยมซุฮาร์โตซึ่งดำเนินมา 30 ปีกลับทำท่าจะล้มคว่ำลงง่าย ๆ ด้วยปรากฏว่า ในปี 1999 อินโดนีเซียมีการเลือกตั้งซึ่งอย่างน้อยๆ ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยก็มีการเลือกตั้งที่ได้รับความนิยมสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใหญ่ๆ ของประเทศ แต่คำถามที่ว่าความคงทนของประเทศประชาธิปไตยใหม่อย่างอินโดนีเซียก็ยังคงมีอยู่ ขณะที่กำลังทำวิจัยอยู่นี้รัฐบาลของประธานาธิบดีอับดูร์ราห์มัน วาฮิดซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยกำลังเผชิญหน้ากับรัฐสภาและในที่สุดกำลังเผชิญหน้ากับทหารและตำรวจ¹⁶ ต้องยอมรับความเป็นจริงว่า ความปั่นป่วนยุ่งยากนี้ไม่ได้มีผลต่ออินโดนีเซียเท่านั้น แต่มีผลต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมด้วย เพราะอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคและเป็นสมาชิกชั้นนำของอาเซียนด้วย

ความรู้เสถียรภาพทางการเมืองที่กระทบกระเทือนทั้งภายในอินโดนีเซียและทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ช่วยทำให้เรามองเห็นความรู้เสถียรภาพทางการเมืองในประเทศอื่นๆ อันได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทยด้วย

มาเลเซีย

มีการเปรียบเทียบว่า ถ้าอินโดนีเซียแสดงความเปราะบางของประชาธิปไตยและอินโดนีเซียต้องผ่านความเจ็บปวดในการสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ เพื่อการปกครองที่ดีกว่าในระบบประชาธิปไตย ดังเช่นที่กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อมองจากพัฒนาการของประชาธิปไตยไปที่มาเลเซียๆ ซึ่งมีสถาบันทางการเมืองมั่นคงกว่าอินโดนีเซีย แต่สถาบันทางการเมืองในมาเลเซียกลับมีพัฒนาการของประชาธิปไตยน้อยกว่าเสียอีก ในระยะหลังๆ สถาบันทางการเมืองในมาเลเซียเป็นปฏิปักษ์ต่อขบวนการประชาธิปไตยและการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยเสียมากกว่า

อาจกล่าวได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในมาเลเซียอย่างมหาศาล การเลือกตั้งทั่วไปเดือนพฤศจิกายน 1999 พรรคอัมโน หรือ United Malay National Organization (UMNO) ซึ่งเป็นกลุ่มแกนนำของรัฐบาลผสมและเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของชาวมาเลย์ก้าวมาถึงจุดต่ำสุดจากการสนับสนุนของคนมาเลย์อย่างเด่นชัด

ผลจากการเลือกตั้งในระยะหลังๆ แสดงให้เห็นว่าคนมาเลย์นิยมออกเสียงเลือกตั้งถอยห่างจากการสนับสนุนพรรค UMNO ซ้ำแล้วซ้ำเล่าอย่างไม่เคยปรากฏให้เห็นมาก่อนตั้งแต่ปี 1969 ฝ่ายของนายกรัฐมนตรี มหาธีร์ โมฮัมหมัดพ่ายแพ้ในเขตเลือกตั้งของตัวเองนับตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา พรรค UMNO สูญเสียที่นั่งใน

¹⁶ สุวิทยา สุจิตธนาภิรักษ์, "การต่อสู้ทางการเมืองของประธานาธิบดีอับดูร์ราห์มัน วาฮิดกับอำนาจเก่า" เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2543) : 1-18.

คณะรัฐมนตรี¹⁷ และที่สำคัญมากคือคนมาเลย์หันไปสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายต่อต้าน โดยเฉพาะพรรคของ คนมุสลิม คือ พรรค PAS (Parti Islam Semalaysia) อันแยกไม่ออกจากทัศนคติของชาวมมาเลย์ต่อกรณีการ ปฏิบัติต่ออดีตรองนายกรัฐมนตรีอันวาร์ อิบราฮิม (Anwar Ibrahim) ซึ่งทางการมาเลย์ดำเนินการอย่าง อยุติธรรมและป่าเถื่อน¹⁸

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนที่ลดลงของชาวมมาเลย์ต่อพรรค UMNO และนายกรัฐมนตรี มหาธีร์ นับ เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจทางการเมืองชาวมมาเลย์ที่สามารถทำลายความชอบธรรม (Legitimacy) ของพรรค UMNO และนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ได้ แต่นายกรัฐมนตรีมหาธีร์ได้ทำลายสัญลักษณ์ของอำนาจทางการเมืองนี้ โดยการใช้อำนาจทางด้านศาลและระบบราชการจัดการกับคู่แข่งทางการเมืองของเขาคือ อดีตรองนายกรัฐมนตรีอันวาร์ อิบราฮิม พยายามสกัดกั้นการประท้วงรัฐบาลของฝ่ายค้านสื่อมวลชนและปัญญาชนในหลายๆ ทาง เช่นห้ามการเดินขบวน การกล่าวหาและตรวจจับปัญญาชนและนักหนังสือพิมพ์มาเลเซียที่วิจารณ์รัฐบาลทั้งใน หนังสือพิมพ์และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ฟิลิปปินส์

แนวโน้มประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ค่อนข้างดีซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองด้วย มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญเกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ก็จริงแต่ไม่เกิดแรงกระทบต่อระบบการเมืองพื้นฐานของ ฟิลิปปินส์คือระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ มีการเปลี่ยนตัวผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีโดยการขับไล่ ประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราด้าออกจากตำแหน่งโดยการเดินทางตามท้องถนนของประชาชน เพราะผลงานของรัฐบาลไม่ได้รับการยอมรับและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยการใช้อิทธิพลทางการเมืองใน การหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของกลุ่มพวกพ้องของอดีตรองประธานาธิบดีเอสตราด้า¹⁹

ในที่สุด รองประธานาธิบดีกลอเรีย อโรโย ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนโดยการสนับสนุนของพลัง ประชาชนที่เรียกร้องเดินขบวนตามท้องถนน มีการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายต่อต้านประธานาธิบดีกับฝ่ายสนับสนุนอดีตรองประธานาธิบดีอยู่บ้างแต่เหตุการณ์ไม่รุนแรง ความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆ ไม่บานปลายแต่ ถูกวางกรอบอยู่ในกระบวนการศาล

¹⁷ Michael Leifer, op.cit., p. 7.

¹⁸ Dalit Singh, op.cit., p. 19

¹⁹ Michael Leifer, op.cit., p. 9.

ไทย

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นแบบอย่างของประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ ในช่วงที่ไทยกำลังฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างช้าๆ มีการใช้กฎหมายทางเศรษฐกิจใหม่ๆ เพื่อไขแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติไปแล้วบ้างหรือกำลังอยู่ระหว่างการถกเถียงในรัฐสภาซึ่งครอบคลุมหลายประเด็นเช่น กฎหมายล้มละลาย กฎหมายการฟอกเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจฯ อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยก้าวรุดหน้าไปมาก โดยเฉพาะมีกฎหมายที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคม (Civil Society) มากขึ้น เช่น การเข้าชื่อ 50,000 ชื่อเพื่อสอบสวนนักการเมืองและรัฐมนตรีที่ทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ

โดยรวมๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 1997 และการปฏิรูปการเมืองได้วางกฎเกณฑ์ข้อผูกมัดใหม่ๆ ต่อ นักการเมืองและพรรคการเมืองหลายประการทีเดียว นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องถูกผลักดันให้มีการตรวจสอบมากขึ้นจากสื่อมวลชนและโดยองค์กรอิสระใหม่ที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญใหม่มากขึ้น อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)²⁰ และยังมีสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ที่คอยตรวจสอบรัฐบาลและนักการเมืองอย่างเข้มงวดอีกด้วย เช่น วุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและเสถียรภาพทางการเมืองโดยดูจากองค์กรอิสระที่คอยส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบนักการเมืองและรัฐบาลอันเป็นองค์กรที่เกิดจากรัฐธรรมนูญปี 1997 กำลังถูกตั้งคำถามว่าจะทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองและรัฐบาลได้จริงหรือเปล่า ซึ่ง ณ ที่นี้จะกล่าวถึง 3 องค์กร คือ ก. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการคือ วิทยุ และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และ ค. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

กทช.และกสช.

ทั้งคณะกรรมการกทช.และกสช. เป็นองค์กรอิสระที่ต้องการให้กิจการโทรคมนาคมและสื่อวิทยุและวิทยุโทรทัศน์เป็นอิสระจากการครอบงำดั้งเดิมที่มาจาก การครอบงำของราชการและเอกชนมาเป็นองค์กรอิสระใหม่เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่โทรคมนาคมและคลื่นความถี่วิทยุและวิทยุโทรทัศน์ให้กระจายไปถึงมือ

²⁰ Ukrist Pathmanand, "Globalization and Democratic Development in Thailand : The New Path of the Military, Private Sector, and Civil Society," Contemporary Southeast Asia Vol. 23 No. 1 (April 2001), pp. 31-32.

ประชาชนมากที่สุด แต่กระบวนการสรรหาคณะกรรมการกทช. และ กสช. ทั้งสองชุดยังแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถหลุดพ้นจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์เดิมที่มาจากภาคราชการและเอกชนรายเดิมไปได้

ในช่วงระยะเวลาสรรหากรรมการกทช. มีตัวแทนของหน่วยงานราชการที่เคยกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอันได้แก่หน่วยงานในกระทรวงคมนาคม อันได้แก่ องค์การโทรศัพท์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลขฯ ในเวลาเดียวกันปรากฏว่ามีตัวแทนของบริษัทธุรกิจเอกชนทางด้านโทรคมนาคมรายเดิมมีโอกาสได้เป็นผู้ที่ได้รับเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการกทช.

ในกรณีคณะกรรมการกสช. ก็เช่นกัน ฝ่ายหนึ่งคือ กรรมการสรรหาเป็นตัวแทนของสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3 ช่อง 5 อ.ส.ม.ท. และกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานคลื่นความถี่แก่บริษัทเอกชน อีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่ได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมการกสช. โดยปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่และพนักงานของบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานคลื่นความถี่นั้นได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมการกสช. ไปพร้อมๆ กันด้วย อันได้แก่กรรมการบริษัทททบ. 5 ที่ปรึกษาของ 5 กรรมการบริษัทบีบีซี เวิลด์ (ช่อง 3) ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ ช่อง 3 ผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท. และรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์²¹

เท่ากับว่าคณะกรรมการกทช. และกสช. ทั้งสองชุดได้ย้อนกลับไปสู่ระบบเดิมคือการเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทั้งจากภาคราชการและธุรกิจ ในที่สุด ในขั้นตอนสุดท้ายของการแต่งตั้งในวุฒิสภาจึงมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interes) ของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมการ กทช. และ กสช. ในอีกครั้งหนึ่ง

ปปช.

ส่วนคณะกรรมการปปช. อันเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตและคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ คณะกรรมการปปช. เริ่มถูกตั้งคำถามถึงความเป็นอิสระและความลำเอียงต่อบทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองเมื่อมีการเสนอความเห็นฟ้องร้องคดีจึงใจปกปิดบัญชีทรัพย์สินของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเมื่อช่วงกลางเดือนธันวาคม 2000 แต่ปัญหาได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อได้มีการเลือกตั้งวันที่ 6 มกราคม 2001 ซึ่งพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล โดยที่หลังจากนั้น คณะกรรมการปปช. ถูกตั้งคำถามเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการปปช. ว่ามีความชอบธรรมทางกฎหมายหรือไม่ในการตัดสินคดีจึงใจปกปิดบัญชีทรัพย์สินของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเพราะมีกรรมการปปช. 2 คนยังมีฐานะเป็นกรรมการบริษัทอยู่ซึ่งเข้าข่ายไม่สามารถวินิจฉัยคดีได้ กรรมการ 2 คน ของปปช. ซึ่งถูกร้องเรียนในเรื่องนี้คือคุณหญิงปริญญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา และศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

²¹ มติชนสุดสัปดาห์ 11 มิถุนายน 2544.

แต่ความจริงแล้ว การหยิบยกประเด็นการขาดองค์ประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการปปช.นั้น ไม่ใช่ประเด็นหลัก ประเด็นหลักอยู่ที่ต้องการอธิบายความลำเอียงทางการเมืองของคณะกรรมการปปช. ต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทยนั่นเอง เพราะภายหลังจากนั้นมีการโจมตีกันเองระหว่างคณะกรรมการของปปช. ระหว่างนาย กล้าณรงค์ จันทริก เลขานุการคณะกรรมการปปช. ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเข้าข้าง พรรคประชาธิปไตยกับนาย ประสิทธิ์ คำราชย์ หนึ่งในคณะกรรมการปปช.ผู้ถูกกล่าวหาว่าเอนเอียงไปทางพรรคไทยรักไทย ทั้งคู่มีการโจมตีซึ่งกันและกันทั้งในระหว่างการประชุมภาคีในคณะกรรมการปปช. ในศาลรัฐธรรมนูญและการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชน

กกต.

คณะกรรมการกกต. เป็นองค์กรอิสระอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ 1997 ตำแหน่งกกต. เป็นตำแหน่งสำคัญเพราะจะต้องทำหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม กกต. จะเป็นองค์กรสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ กกต. ชุดที่จะเลือกต่อไปนี้จะต้องดำรงตำแหน่งในวาระต่อไปเป็นเวลานานถึง 7 ปี

โดยที่คณะกรรมการกกต.ชุดแรกมีกำหนดเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ปีครึ่ง บัดนี้กำลังหมดวาระลงจึงเริ่มต้นมีการสรรหาคณะกรรมการชุดใหม่ แต่ก็เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงและประวัติของกรรมการชุดใหม่บางคนว่าไม่เหมาะสมเช่น มือดีผู้สมัครวุฒิสมาชิกที่ได้รับใบเหลือง คุณสมบัติไม่ผ่านการเลือกตั้ง วุฒิสมาชิกครั้งที่ผ่านมา หรือกรณีนาย ปริญา นาคฉัตรีซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความสนิทสนมกับพล. สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์

จุดอ่อนและผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองที่ปะปนอยู่ในพัฒนาการขององค์กรเหล่านี้จะนำไปสู่อะไรนับเป็นประเด็นที่พอจะมองเห็นแล้วนั่นคือ การที่องค์กรอิสระทั้ง 3 องค์กรอันได้แก่ กทช.-กสช. ซึ่งต้องทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมูลค่าเป็นแสนล้านบาทและมีผลในการโน้มน้าวทัศนคติทางการเมืองของประชาชนไปพร้อมๆกันด้วย ปปช. ซึ่งคอยตรวจสอบพฤติกรรมการใช้ตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เพื่อผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งยังเป็นปัญหาหลักของเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยและยังแก้ไขได้ยาก ตลอดจนความลำเอียงทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้จากกกต. ในการคัดเลือกเบื้องต้นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก ความพิกลพิการทางการเมืองขององค์กรอิสระทั้งสามจะนำมาซึ่งการควบคุมได้ยากขึ้นต่อนักการเมืองที่มีความแข็งแรงแรงจากเงินและอำนาจบริหารที่เพิ่มมากขึ้นจากแนวโน้มระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (Bi-Party System) เมื่อพรรคไทยรักไทยกำลังรวบรวม

พรรคเสรีธรรมและพรรคความหวังใหม่โดยมีแผนการจะรวมพรรคชาติพัฒนาต่อไปจนนำไปสู่ระบบเอกพรรค(One-Party System)ที่อันตรายต่อกระบวนการประชาธิปไตยในประเทศไทย

ดังนั้น แม้การเมืองไทยจะมีเสถียรภาพมากกว่าการเมืองของประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะการเมืองในระบบรัฐสภา การเลือกตั้งและพรรคการเมืองดำเนินมาด้วยดี ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ปี 1997 แต่แนวโน้มที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำลังจะครอบงำการเมืองไทย จะทำให้การเมืองไทยมีทางเลือกทางนโยบายน้อยลง ประกอบกับระบบตรวจสอบนักการเมือง และรัฐมนตรีโดยองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ถูกตั้งคำถามถึงการปลอดพ้นจากการเมืองและผลประโยชน์ขององค์กรอิสระนั้นๆ ด้วย

ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ : ปัญหาของการเมืองภายใน

ปัญหาหลักของการเมืองภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ อันได้แก่ เวียดนาม พม่า และลาว คือ ความกลัวการเปลี่ยนแปลงซึ่งยังผลให้เกิดการถอยหลังและเป็นการสิ้นเปลืองเวลาต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่และกระทบต่อเป้าหมายเพื่อก้าวไปสู่วงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นหนึ่งในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ด้วย

พม่า

ความหยุดนิ่งทางการเมืองของพม่ายังคงดำเนินต่อไป หลังจากการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนแล้วไม่มีสัญญาณใดๆ แสดงถึงวิวัฒนาการทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเลย ในทางตรงกันข้ามยิ่งความขัดแย้งทางการเมืองภายในพม่ามีมากเท่าใด พัฒนาการเป็นประชาธิปไตยในพม่ายิ่งมีน้อยลงเท่านั้น ยิ่งสังเกตว่าความขัดแย้งทางการเมืองภายในพม่า ในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและมีความรุนแรงมาก เฉพาะความขัดแย้งทางการเมืองภายใน มีความขัดแย้งกันถึง 3 กลุ่ม คือ การแย่งชิงอำนาจระหว่างพลเอกหม่องเอ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานสภาพัฒนาและสันติภาพแห่งชาติ (the State Peace and Development Council - SPDC) กับพลโทคิน หยุน ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการอันดับหนึ่งของ SPDC การแย่งชิงอำนาจของทั้ง 2 ฝ่ายรุนแรงขึ้นท่ามกลางสภาพที่ไม่ดีของพลเอกตันฉวย ประธาน SPDC แนวทางการแก้ปัญหาของประเทศที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายพลเอกหม่องเอ ซึ่งคุมกำลังทหารและนิยมใช้กำลังทหารปราบปรามฝ่ายค้าน และชนกลุ่มน้อย กับฝ่ายพลโทคิน หยุน ซึ่งคุมงานด้านการข่าวและนิยมใช้การเจรจา กับฝ่ายค้านคือ นางออง ซาน ซูจี พรรค NLD และชนกลุ่มน้อย²²

ความขัดแย้งทางการเมืองในพม่าอีกความขัดแย้งหนึ่งที่มีความสำคัญกว่าความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมือง คือความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับพรรคฝ่ายค้าน NLD รวมทั้งนางออง ซาน ซูจี ซึ่งยังไม่

²² ดู พรพิมล ศรีโชติ "พม่า" เอเชียรายปี 2544 / 2001 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทที่ 7 ว่าด้วยการเมืองการปกครอง

มีทางออกและเป็นส่วนที่นำพาความไม่พอใจจากสังคมนานาชาติมากคืบรัฐบาลพม่ามากขึ้นและอยู่ตลอดเวลา เช่นเดียวกัน ความขัดแย้งทางการเมืองอีกอันหนึ่งคือความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยซึ่งเคยสงบลง เพราะการเจรจาหยุดยิง (ceasefire agreement) และการใช้กำลังเข้าปราบ ก็มีปัญหาขึ้นมาอีกครั้ง เพราะฝ่ายที่เคยเจรจาหยุดยิงหันกลับมาจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอีก ดังเช่นกองกำลังของคะยาห์ หรือ the Karen National Progress Party (KNPP) เป็นต้น²³

ความขัดแย้งทางการเมืองภายในพม่าที่ทำท่าไม่มีวันจบสิ้นนี้ เป็นการสร้างปัญหาให้กับอาเซียนโดยรวมเพราะนอกจากทำให้เกิดระบบการเมือง 2 ระบบภายในอาเซียนที่เข้ากันไม่ได้แล้ว ประเทศสมาชิกเก่าอาเซียนหลายประเทศที่มีระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยกว่าต่างคาดหวังและเรียกร้องให้พม่าปรับเปลี่ยนระบบการเมืองของตนไม่ได้ถอยหลังเข้าคลองเช่นนี้ ซึ่งก็เป็นไปได้ยากซึ่งไม่ต่างอะไรนักกับสมาชิกอาเซียนใหม่อีก 2 ประเทศ คือ เวียดนาม และลาว

เวียดนาม

ระบบการเมืองเวียดนามยังคงเป็นรูปแบบการแสวงหาเอาตัวรอดต่อไป มีการแต่งตั้งผู้นำทางการเมืองที่ผสมผสานระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่อย่างค่อยไปและมีการประนีประนอมกัน ดังจะเห็นได้ว่า การประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามครั้งที่ 9 ที่มีขึ้นในระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน 2001 มีการเปลี่ยนตัวผู้นำพรรคฯ จากผู้นำคนเดิม นายเล ขา เฟี้ยว (Le Kha Phieu) ซึ่งมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสนับสนุนการปฏิรูปที่เป็นไปอย่างช้าๆ มาเป็นนายง ดึก หมั่น (Nong Due Manh) ซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่ อ่อนอาวุโส มีอายุเพียง 60 ปี เป็นการแสดงถึงการปรับตัวของพรรคฯ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในและนอกภูมิภาค²⁴

แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงในเวลาเดียวกันด้วย

อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเวียดนามลดลงต่ำกว่าครึ่งเมื่อย้อนกลับไปดูเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ระยะเวลาใหม่ของการปฏิรูปทางเศรษฐกิจหรือที่เรียกว่า doi moi 2 เป็นความพยายามกระตุ้นจิตใจของคนภายในประเทศเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตขึ้น แต่สิ่งนี้ไม่ใช่จะเกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว การขาดเงินทุนภายในพรรคและความกลัวในผลกระทบทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงและความสับสนอย่างแท้จริงว่าจะจัดการ

²³ เพิ่งอ้าง ส่วนที่ว่าด้วยชนกลุ่มน้อยกับขบวนการค้ายาเสพติด

²⁴ รัญญาทิพย์ ศรีพนา, "สมัชชาพรรคฯ ครั้งที่ 9 กับผู้นำพรรคฯ คนใหม่ของเวียดนาม" ข่าวเอเชียศึกษา ฉบับที่ 17/2 (เมษายน-มิถุนายน 2001) หน้า 2-3.

อย่างไรเมื่อได้เห็นผลกระทบต่างๆ จากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในการเป็นระบบเศรษฐกิจเปิดมากขึ้นเป็นตัวชะลอความต้องการการปฏิรูปของเวียดนาม

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในประเทศสมาชิกเก่าของอาเซียน อาจไม่ช่วยเวียดนามมากตามที่คาดหวัง แม้ว่าจะไม่กลับไปเหมือนสภาพเดิมก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียก็ตาม ด้านหนึ่ง ประเทศสมาชิกอาเซียนเก่าที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจกำลังดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจและมีเป้าหมายเข้าไปลงทุนในเวียดนาม แต่ในอีกด้านหนึ่งประเทศเหล่านี้ไม่พอใจต่ออุปสรรคของระบบราชการและอุปสรรคอื่นๆ ของเวียดนามอีกมากด้วย

ลาว

เนื่องจากการบริหารงานที่ผิดพลาดและผลกระทบอย่างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจ ลาวมีอัตราเงินเฟ้อสูงถึง 140% ในปี 2000 ซึ่งมากกว่า 2 ปีที่แล้วคือ ในปี 1998 และ 1999 เงินกีบของลาวตกลง 900% เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ความตกต่ำทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งความกดดันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อประชากรในเขตเมืองหลวง และในที่อื่นๆ ในเขตชนบท ซึ่งประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ได้ด้วยการเกษตรพึ่งตนเอง

ช่วงปลายปี 1999 มีการเดินขบวนเล็กๆ ของนักเรียนและครูเพื่อเรียกร้องอิสรภาพการแสดงออก ประชาธิปไตยแบบมีหลายพรรคและการปล่อยนักโทษการเมือง แต่รัฐบาลก็ไม่เห็นด้วย²⁵ ในลาวมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญเหมือนกันแต่ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สะท้อนความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่นั่นเอง

ระหว่างวันที่ 12-14 มีนาคม 2001 มีกองประชุมใหญ่ครั้งที่ 7 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวโดยจัดให้มีขึ้นทุก 5 ปี เพื่อทบทวนภาระกิจของพรรคในรอบ 46 ปีที่ผ่านมา โดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่า คณะผู้บริหารประเทศชุดใหม่หลังกองประชุมใหญ่ครั้งที่ 7 แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงคั้งบุคคลไปจากเดิมเลยโดยบุคคลสำคัญในพรรคประชาชนปฏิวัติลาว และผู้บริหารในคณะรัฐบาลส่วนใหญ่ยังเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นเพียงการลดกระแสความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมระหว่างคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปอันเป็นลักษณะการเมืองแบบลาวมากกว่า²⁶

โดยสรุป ในประเทศสมาชิกเก่าของอาเซียน เมื่อมองถึงกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และเสถียรภาพทางการเมืองที่จะมีผลต่อวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 อาจกล่าวได้ว่า จะมองข้ามเสถียรภาพทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปไม่ได้ เพราะกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ยังมีลักษณะผสมผสานอยู่ คือมีทั้งมีเสถียรภาพและไร้เสถียรภาพทางการเมืองปะปนกันอยู่ กล่าวคือ แม้ว่าสถาบันทางการเมืองหลักๆ ที่เกื้อหนุนประชาธิปไตยเช่น ระบบพรรคการเมือง ระบบรัฐสภา

²⁵ Daljit Singh, "Southeast Asia in 1999 : A False Dawn," p. 22.

²⁶ ดู อิศร เสมอเข้ม, "การเมืองในลาวหลังกองประชุมใหญ่ ครั้งที่ 7 พรรคประชาชนปฏิวัติลาว" ข่าวเอเชียศึกษา ฉบับที่ 17/2 (เมษายน-มิถุนายน 2001) หน้า 8-13.

และกระบวนการทางการเมืองอันได้แก่การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์และไทยยังทำหน้าที่ได้คืออยู่ โดยไม่ถูกแทรกแซงโดยการปฏิวัติรัฐประหารใดๆ นอกจากนั้นพลังของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการตรวจสอบที่เพิ่มมากขึ้นจากสื่อมวลชนและองค์กรอิสระต่างๆ แต่โดยผลของรัฐธรรมนูญ กระบวนการทางรัฐสภา และพรรคการเมือง กลับมีแนวโน้มที่เกื้อหนุนให้อำนาจนักการเมืองกลุ่มที่มีอำนาจอยู่ก่อนแล้ว (The establishment) มีอำนาจเข้มแข็งมากขึ้น ในกรณีฟิลิปปินส์มีการขนานนามการเปลี่ยนประธานาธิบดีคนใหม่นั้น ประธานาธิบดีคือโรโยว่ามาจากพลังของ Rich power

ในกรณีของไทย ด้วยข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ 1997 ซึ่งเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่พร้อมๆ กับลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก²⁷ และการขยายพรรคอย่างรวดเร็วของพรรคการเมืองขนาดใหญ่คือ พรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน โดยการรวมพรรคการเมืองขนาดใหญ่คือพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนาและพรรคการเมืองขนาดเล็กคือพรรคเสรีธรรมจะเป็นประโยชน์ต่อพรรคไทยรักไทย และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งในแง่การรักษาเสียงสนับสนุนในรัฐสภา แม้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องเว้นวรรคทางการเมืองเมื่อได้รับคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ²⁸ แต่ผลกระทบที่ตามมาคือ จะนำการเมืองไทยพัฒนาไปสู่ระบบเอกพรรค (One-Party System) ซึ่งเสรีภาพในทางเลือก (Freedom of Choice) ของประชาชนมีน้อยลง และนวัตกรรมด้านนโยบายของพรรคการเมืองอาจมีน้อยลงด้วย²⁹ สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่เผด็จการทางรัฐสภา สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนและนำมาสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศที่มีระบอบรัฐสภาที่มั่นคงก็ได้

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศประชาธิปไตยใหม่อินโดนีเซียมีปัญหามากกว่าฟิลิปปินส์และไทย ระบบพรรคการเมืองและรัฐสภาซึ่งอ่อนแอและเพิ่งฟื้นตัวใหม่หลังจากถูกกดขี่อยู่นานภายใต้ระบอบอำนาจนิยมของประธานาธิบดี ซูฮาร์โตนานกว่า 30 ปี มีโอกาสพังคลืนลงอย่างง่ายดายเพราะความดีร้นของประธานาธิบดีวาฮิดซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงน้อย และไม่ยอมรับข้อคิดเห็นใดๆจากรัฐสภา จะนำไปสู่การเผชิญหน้ากัน ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้กองทัพซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งกว่าเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจเก่า คือกลุ่มของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โตกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่งก็ได้

ความขัดแย้งทางการเมืองภายในพม่าที่ทำท่าไม่มีวันจบสิ้นไปง่ายๆ นี้ และการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองอย่างระมัดระวัง อันสะท้อนความกลัวการเปลี่ยนแปลงในเวียดนามและลาว นับเป็นการสร้างปัญหา

²⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "การเมืองไทยบนเส้นทางสู่ระบบทวิพรรค" ผู้จัดการรายวัน (12 กรกฎาคม 2544) : 6.

²⁸ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "การรวมพรรค : เพื่อพรรคหรือประชาชน?" มติชนสุดสัปดาห์ 11 มิถุนายน 2544 : 16, อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "อันตรายของการเมืองในระบอบรัฐสภา" มติชนสุดสัปดาห์ (16 กรกฎาคม 2544) : 16.

²⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว...

ให้กับเสถียรภาพทางการเมืองแก่อาเซียนโดยรวม เพราะทำให้เกิดระบบการเมือง 2 ระบบภายในอาเซียนที่ผสมเข้ากันไม่ได้ ดังนั้นเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นอาเซียนทั้งหมด ระบบการเมืองภายในที่แตกต่างกันทั้งสองระบบก็ยังคงมีอยู่ ระบบการเมืองในพม่า เวียดนามและลาวจะถูกรั้งระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พัฒนาไปก้าวหน้ากว่า ในเวลาเดียวกัน ประเทศสมาชิกเก่าของอาเซียนก็จะเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกใหม่เร่งปรับเปลี่ยนระบบการเมืองของตน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนเสมอมา

นั่นหมายความว่า ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มของความไร้เสถียรภาพมากขึ้นโดยเฉพาะเมื่อรวมเอาระบบการเมืองแบบพรรคการเมืองเดียวหรือระบบการเมืองที่ปกครองโดยทหารของเวียดนาม ลาว และพม่าเข้าไปด้วย

อาเซียนและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี 1997

ธันวาคม 1997 ผู้นำรัฐและประเทศของอาเซียนได้ประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งได้มีการวางแผนล่วงหน้าโดยเฉพาะการขยายจำนวนสมาชิกอาเซียนให้ครบ 10 ประเทศ ดำเนินการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ การเปิดระบบเศรษฐกิจให้ไปสู่ระบบเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้นและการมุ่งไปสู่สังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน แต่ช่วงเวลานั้น ผู้นำรัฐและประเทศของอาเซียนไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 ว่าจะมีผลกระทบถึงตนในลักษณะใดบ้าง เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1997 มีคำถามสำคัญตามมาถึงผู้นำของกลุ่มประเทศอาเซียนได้แก่³⁰

- 1) วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจะทำให้แผนการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนเข้มแข็งมากขึ้นหรือลดลง
- 2) การที่อาเซียนขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงมากจะก่อให้เกิดอุปสรรคโดยรวมต่อความร่วมมือภายในกลุ่มหรือทำให้มีความร่วมมือมากขึ้นหรือไม่อย่างไร
- 3) การขยายความร่วมมือของอาเซียนให้แผ่ขยายไปยังด้านอื่นๆ นอกจากการค้าและการลงทุนที่มีอยู่ จะทำได้มากน้อยและเกิดผลได้เพียงใด

การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของอาเซียนส่วนใหญ่มักกระทำกันในระดับประเทศของตนก่อน เช่น การแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อควบคุมการเก็งกำไรทางการเงิน การควบคุมเงิน

³⁰ Suthiphand Chirathivat and al (eds.), "ASEAN-EU Economic Relations : The Long Term Potential Beyond the Recent Turmoil," EGEA, Milano, p. 21.

ออกนอกประเทศ (capital control) ในกรณีมาเลเซีย³¹ การขอรับความช่วยเหลือจากนานาชาติโดยเฉพาะจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ในกรณีของไทย³² และ อินโดนีเซีย³³ การปรับโครงสร้างทางการเงินและการธนาคารภายในประเทศโดยเฉพาะกฎระเบียบทางการเงิน และการธนาคาร การปรับตัวทางการผลิตและการบริโภคของแต่ละประเทศเป็นต้น แต่เอาเข้าจริงๆ แล้ว การตอบสนองด้านนโยบายและมาตรการเฉพาะแต่ละประเทศเหล่านี้ยังไม่เพียงพอทำให้ อาเซียนริเริ่มดำเนินการใน กรอบความร่วมมือทางการเงินอีกทางหนึ่งหรือที่เรียกว่าข้อตกลงมะนิลา (Manila Framework) ในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ซึ่งมีสาระครอบคลุมถึง³⁴

- การเสริมสร้างกลไกดูแลทางการเงินในภูมิภาค
- การส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี
- การสนับสนุนทางมาตรการที่จะช่วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจ ได้ดีขึ้น
- การสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทางการเงินที่ขยายฐานไปจากกรอบเฉพาะความร่วมมือภายใน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การมีสาระความร่วมมือทางการเงินของภูมิภาค (regional financial cooperation) ดูเหมือนจะเป็น ทางเลือกหนึ่งที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอุ้งใจขึ้น ซึ่งปรากฏว่าสาระของกรอบความตกลงมะนิลาได้รับการตอบสนองด้วยดีจากการประชุมผู้นำของเอเปคที่กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซียในปีเดียวกัน ทำให้ญี่ปุ่น มั่นใจขึ้นและได้ประกาศแผนกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียที่มีชื่อว่า แผนมียาซาวา (Miyazawa plan) โดยมี เงินทุนมาสนับสนุนกว่า 30 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศที่เกิดวิกฤต

³¹ ดู Jomo K.S., "Malaysia : From Miracle to Debacle" in Jomo K.S. (ed) *Tigers in Trouble : Financial governance Liberalisation and crises in East Asia* (Hong Kong University Press, IPSR Books, White Lotus, Zed Press, Ltd., 1998.

³² ดู อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทย ทศวรรษ 1980 และ 1990 (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) บทที่ 3 และ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's crisis* (Silkworn Book 2000) Chapter Dear Mr. Camdessus : Thailand and the IMF.

³³ ดู Anwar Nasution, "The Financial crisis in Indonesia" และ Victor A. Abala, "Evaluation of the Philippines Financial System" in Seiichi Masuyama, Donna Vandenbrink, Chia Siow Yue (eds) *East Asia Financial system: Evolution and Crisis* (Nomura Research Institute, Institute of Southeast Asian Studies, 1999.

³⁴ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ภูมิภาคนิคมหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ" บทความเสวนาการ สัมมนาเรื่องเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : เหลียวหน้าแลหลัง จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19-20 เมษายน 2544 : 6.

เศรษฐกิจ³⁵ ทั้งนี้ในระยะเวลาต่อมา ในการประชุมอาเซียน + 3 (ญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้) ที่เชียงใหม่ในเดือนพฤษภาคม 2000 ก็ได้บรรลุความตกลงของการสวอปเงินตราต่างประเทศ (Bilateral currency swap arrangement) ในกรณีที่เกิดวิกฤตขึ้นในภูมิภาค ความตกลงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นส่วนเสริมต่อความช่วยเหลือในการหยิบยืมเงินเร่งด่วนนอกเหนือไปจากกรอบความตกลง ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกที่มีอยู่แล้ว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือทางการเงินของภูมิภาคได้เปิดมิติใหม่ที่สำคัญสำหรับภูมิภาคนิยมของอาเซียน การประชุมล่าสุดที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ วันที่ 7 และ 8 เมษายน ค.ศ. 2001 ที่ผ่านมาก็ได้พยายามยึดหลักการปรับใช้ความร่วมมือทางการเงิน ซึ่งขณะนี้อาจถือได้ว่าใกล้บรรลุความสำเร็จในระดับหนึ่ง³⁶

ด้วยเหตุนี้ กรอบความร่วมมือทางการเงินหรือที่เรียกว่าข้อตกลงมะนิลาจึงเป็นทางออกของความร่วมมือทางการเงินในภูมิภาคนี้ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา โดยด้านหนึ่งพยายามที่จะมีความตกลงใหม่ที่จะให้กู้ยืม (New arrangements to borrow หรือเรียกย่อว่า NAB) และอีกด้านหนึ่งพยายามที่จะริเริ่มให้มีกระบวนการปกป้องดูแลร่วมกัน (Mutual surveillance) ในระดับภูมิภาค ในขณะที่เดียวกัน อาเซียนได้พยายามจัดตั้งกระบวนการปกป้องดูแลของอาเซียน (ASEAN Surveillance Process หรือเรียกย่อว่า ASP) ขึ้นมาด้วยในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนที่กรุงจาการ์ตาเป็นผู้ดูแลเรื่องนี้ ในขณะที่การสนับสนุนทางเทคนิคจะมาจากทางกรุงมะนิลาเป็นส่วนใหญ่

แต่อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันกล่าวสรุปได้ยากว่า ASP มีส่วนทำให้เกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากอาเซียนยังมีนโยบายเน้นการไม่แทรกแซงในกิจการของประเทศสมาชิกอยู่³⁷

ที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจปี 1997 อันเป็นสิ่งที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อนได้บั่นทอนเป้าหมายของวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ไปอย่างมากคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่ากลไกใหม่ๆ คือ ความร่วมมือทางการเงินระหว่างสมาชิกอาเซียน นอกจากเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้าไม่ทันกาลแล้ว ยังเป็นเพียงกลไกช่วยเหลือกู้ยืมทางการเงินในภาวะฉุกเฉิน แต่ไม่มีผลในการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ในทางตรงกันข้าม ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในอาเซียนในเวลาต่อมา ยิ่งทำให้อาเซียนเป็นสังคมที่เอื้ออาทรต่อกันได้น้อยลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะวิกฤตเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดผลกระทบ

³⁵ Yamazawa Ippei, "After the Asian Crisis : The View from Japan," NIRA Review (Autumn 2000), pp. 14-15. อ้างในสุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, อ้างแล้ว..., หน้า 7.

³⁶ เพิ่งอ้าง, 7

³⁷ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 8.

ต่อคนยากจนและคนที่ด้อยโอกาสในวงกว้างอย่างไม่เคยคาดคิดมาก่อนและโอกาสที่คนเหล่านั้นจะฟื้นตัวกลับคืนมาอย่างเดิมก็ยากมากด้วย

จากรายงานการศึกษาของ Thailand Development Research Institute³⁸ ซึ่งศึกษาผลกระทบทางสังคมของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของ 4 ประเทศในเอเชียคืออินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางด้านกรว่างงานและรายได้ของคนชั้นกลางและคนยากจนทั้งในภาคเมืองและภาคชนบทอย่างน่าสนใจ

รายงานการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการว่างงานและรายได้ที่กระทบต่อคนชั้นกลางและคนยากจน ทั้ง 4 ประเทศนี้มีลักษณะบางประการคล้ายๆ กัน คือ ตลาดแรงงานในเมืองมีผลกระทบมากกว่าในชนบท การลดลงของการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงานและค่าจ้างมีปรากฏให้เห็นในภาคการจ้างงานที่เป็นทางการ (formal sector) มากกว่าภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) และในภาคที่เป็นทางการ ภาคการก่อสร้างและภาคการเงินเป็นภาคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด³⁹

ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจหดตัวมากที่สุด คือ อินโดนีเซีย ซึ่งเจ็บปวดจากการเพิ่มสูงขึ้นที่สุดของการว่างงานและความยากจน รายงานวิจัยการว่างงานและความยากจนในอินโดนีเซียโดย Tubagus Feridhanusetyawan⁴⁰ สรุปว่า อัตราการว่างงานที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียคือ 9.6 ล้านคน หรือคิดเป็น 10.3% ของกำลังแรงงาน มีการประมาณการณ์ว่าอินโดนีเซียมีการหดตัวทางเศรษฐกิจประมาณ 13% ในปี 1998 ซึ่งเป็นรายงานที่ใกล้เคียงกับรายงานของ International Labour Organization⁴¹

ในอินโดนีเซีย วิกฤตเศรษฐกิจมีผลต่อภาคเมืองอย่างชัดเจนมากกว่าในภาคชนบท คือ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคที่เป็นทางการและทันสมัยไปสู่ภาคที่ไม่เป็นทางการและภาคค้าปลีก มีคนงานประมาณ 4 ล้านคนได้หายไปจากภาคการจ้างงานที่เป็นทางการ⁴²

³⁸ Social impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines, (Thailand Development Research Institute, March 1999).

³⁹ Chalongphob Sussangkarn, Frank Flatters and Sauwalak Kittiprapas, "Comparative social impact of the Asian economic crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines : a preliminary report," in Ibid., : 6.

⁴⁰ Social impacts of the Indonesia's Economic Crisis: Employment Income and Poverty Issue" in Social Impacts of the Asian Economic crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippine, Op.cit.

⁴¹ "Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis," ILO Report 1998.

⁴² Chalongphob Sussangkarn, Frank Flatters and Sauwalak Kittiprapas, Op.cit., p. 8.

ในกรณีของประเทศไทย ภาวะการว่างงานเกิดขึ้นรุนแรงในภาคเมืองและในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการคือ ภาคการก่อสร้างและภาคการเงินและการธนาคาร จากรายงานวิจัยของอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ เรื่อง วิฤตเศรษฐกิจกับคนตกงานและการปรับตัวของธนาคารในประเทศไทย มีการเลิกจ้างอย่างมหาศาลในภาคการเงินและการธนาคาร มีการเลิกจ้าง 49.17% ในสถาบันการเงินและมีการเลิกจ้าง 12.50% ในธนาคารพาณิชย์ โดยการลดขนาดองค์กร (downsizing) เพราะภาวะการหดตัวทางเศรษฐกิจ⁴³

วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ นับได้ว่าก่อให้เกิดภาวะคนตกงานครั้งใหญ่ของพนักงานสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เกิดปัญหาการไม่มีงานทำอย่างฉับพลัน การล้มจมของครอบครัวประสบกับหนี้สินจำนวนมาก ในเวลาเดียวกันทางออกของพนักงานธนาคารและพนักงานบริษัทห้างร้านในเมืองที่เติบโตขึ้นในภายหลัง อันได้แก่ ระบบการจ้างงานตัวเอง (self-employment) รวมทั้งธุรกิจขายตรง (direct sale) ที่เฟื่องฟูขึ้น แต่ระบบดังกล่าวนับเป็นทางออกที่ประปรายและมีความไม่แน่นอนสูงมาก⁴⁴

แต่ไม่ใช่ภาคเมืองโดยเฉพาะที่กรุงเทพเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงและจากวิฤตเศรษฐกิจเขตชนบทที่ยากจนดั้งเดิมเช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ได้รับผลกระทบด้วย ภาวะการว่างงาน การลดลงของรายได้ในกรุงเทพฯ ที่เนื่องมาจากการปิดตัวของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ โรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้าง นำไปสู่การปลดออกจางานของคนงานคอปขาว (White collar) รวมทั้งแรงงานไร้ฝีมือด้วย การอพยพของแรงงานจากกรุงเทพและวิฤตเศรษฐกิจทำให้อัตราการว่างงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้น 8.2%⁴⁵

ในกรณีมาเลเซีย การเติบโตทางเศรษฐกิจมีการคาดการณ์ว่ามีอัตราเติบโตที่ช้าลง เหลือ 4.8% จากเดิมที่เคยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย 8-9% ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา อัตราเงินเฟ้อจะอยู่ระหว่าง 8-12% มีการประมาณกันว่าอัตราการว่างงานจะเพิ่มขึ้น 4.5-5.5% ในตอนสิ้นปี 1998 ซึ่งนำไปสู่การลดลงอย่างแท้จริงของรายได้ของครัวเรือน ตามรายงานของ Ministry of Human Resources ของมาเลเซีย มีการว่างงาน 43,838 ตำแหน่งระหว่างเดือนกรกฎาคม 1997 ถึงเดือนพฤษภาคม 1998 และจำนวนการว่างงานนี้จะเพิ่มสูงขึ้นเกือบ 80,000 คน ในตอนสิ้นปี 1998⁴⁶

⁴³ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, วิฤตเศรษฐกิจกับคนตกงานและการปรับตัวของธนาคารในประเทศไทย (รายงานวิจัยโครงการเมธีอาวโส รศ.ดร.สมภพ มานะรังสรรค์ สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย 2544), หน้า 25.

⁴⁴ เฟิงอั้ง. คูบทสรูป

⁴⁵ Chalongsob Sussangkarn, Frank Flatters and Sauwalak Kittiprapas, Op.cit., p. 9.

⁴⁶ Jomo K.S. and Diana Wong, "Social consequences of Malaysia's Financial Crisis," in Social impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines, Op.cit., p. 103

ในภาวะการว่างงานและความยากจนที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงนี้ ความฝันที่จะให้อาเซียนเป็นสังคมที่เอื้ออาทรต่อกันคงจะเป็นไปได้ยาก ท่ามกลางภาวะการว่างงานและความยากจนที่ดำรงอยู่นี้ ประเทศเอเชียเกือบทั้งหมดไม่มีการสร้างระบบประกันสังคม (social safety nets) รูปแบบต่างๆ ดังที่ประเทศตะวันตกมีเลย ประเทศในเอเชียเกือบทั้งหมดไม่มีระบบค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นๆ ให้แก่ผู้ที่ถูกออกจากการงาน ไม่มีการประกันการว่างงานและการประกันทางสังคมอื่นๆ แก่การเลิกจ้างเลย ดังนั้นเราจะพบว่า กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในประเทศแถบเอเชียจึงมีแนวโน้มพึ่งพิงในระยะแรกต่อระบบ social safety nets แบบดั้งเดิมคือผ่านระบบครอบครัวและ/หรือชุมชน อย่างไรก็ตามคำถามที่ถูกถามขึ้นมาคือ ต่อจากนั้นระบบ social safety nets ดังเดิมเหล่านี้จะทำหน้าที่ๆดี อย่างไร และระบบ social safety nets เหล่านี้จะเป็นอย่างไรถ้าความเสียหายทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางสังคมยังคงเลวร้ายต่อไปและแหล่งพึ่งพิงจากครอบครัวและจากชุมชนทำได้น้อยลง

กล่าวโดยสรุป ธันวาคม 1997 ผู้นำรัฐและรัฐบาลของประเทศอาเซียนได้ประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ออกมาเพื่อการขยายจำนวนสมาชิกอาเซียนให้ครบ 10 ประเทศ ดำเนินการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ การเปิดระบบเศรษฐกิจให้ไปสู่ระบบเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้นและมุ่งไปสู่สังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน แต่ในช่วงนั้น ผู้นำรัฐและรัฐบาลของประเทศอาเซียนไม่มีใครตระหนักถึงผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 ว่าจะมีผลกระทบถึงคนในลักษณะใดบ้าง แต่เมื่อมีกระทบทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจริงๆ มีการใช้กลไกทางการเงินของอาเซียนคือ ข้อตกลงมะนิลา (Manila Framework) ขึ้นมา แต่ข้อตกลงมะนิลา ยังเป็นการเสริมมาตรการต่างๆ ที่ช่วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจให้ดียิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้นำไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ รวมทั้งไม่ได้เปลี่ยนแนวนโยบายเศรษฐกิจเดิมแต่อย่างใด ในความเป็นจริงการดำเนินการโดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายเศรษฐกิจใหม่ๆ ให้ลดการพึ่งพิงต่างประเทศ การอิงอยู่กับตลาดต่างประเทศและโลกาภิวัตน์ทางการเงินนั้นในหมู่สมาชิกประเทศอาเซียนนั้นเป็นไปน้อยและมีลักษณะต่างคนต่างทำ ลำพังแต่กลไกทางการเงินที่ลดการผูกติดกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่อาศัยแหล่งเงินทุนอื่น เช่น กองทุนการเงินเอเชีย (Asian Monetary Fund - AMF) ของญี่ปุ่นก็นับว่าไม่คืบหน้า มีอุปสรรคทั้งจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจคือสหรัฐอเมริกาและจีน รวมทั้งจากสมาชิกของอาเซียนเองด้วย ซึ่งยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

ท่ามกลางการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างแข็งแกร่งและขาดแรงหนุนช่วยของความร่วมมือทางการเงิน การมุ่งเป้าไปเพื่อให้อาเซียนในปี 2020 เป็นสังคมที่เอื้ออาทรต่อกันทำได้น้อยลง และยากลำบากมากขึ้น เมื่อประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจประเทศสมาชิกอาเซียนมีคนว่างงานและคนยากจนเพิ่มขึ้นเป็นล้านๆ คน คนเหล่านี้ทั้งที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและที่อยู่ในเมืองและชนบทต่างไม่มีระบบประกันทางสังคมอะไรรองรับนอกจากระบบประกันทางสังคมแบบดั้งเดิมคือครอบครัวและ/หรือชุมชน แต่

ระบบประกันทางสังคมแบบดั้งเดิมนี้จะมีประสิทธิภาพและดำรงอยู่ได้นานแค่ไหน ถ้าปัญหาการว่างงานและความยากจนยังคงดำเนินต่อไปและมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอีก ถ้าหากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยังคงยืดเยื้อต่อไป

สรุป

วิสัยทัศน์ของอาเซียน 2020 คือ วังสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัตและการมีชุมชนที่สังคมเอื้ออาทรต่อกันไม่ใช่เรื่องที่อาเซียนจะก้าวไปถึงง่ายๆ เป็นสิ่งที่เห็นแล้วว่ามีตัวแปรอีกอย่างน้อย 3 ตัวแปรที่ต้องพิจารณาเพื่อให้ไปถึงเป้าหมายของวิสัยทัศน์ของอาเซียน 2020 อันได้แก่ 1. สภาพแวดล้อม และความไม่แน่นอนใหม่ 2. ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ 3. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

เราจะเห็นได้ว่าสภาพแวดล้อมและความไม่แน่นอนใหม่หลายอย่างเกิดขึ้นพร้อมๆ กันและมีผลต่ออาเซียนโดยตรง ข้อเสนอเรื่อง ARF ได้โยกอาเซียนเข้าสู่ระบบยุทธศาสตร์ใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจต่างๆ อยู่ก่อนแล้ว เช่นเดียวกับการขยายวงกว้างขึ้นของอาเซียนกับโลกภายนอก จะนำมาซึ่งแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นให้อาเซียนต้องเข้าสู่การถกเถียงในประเด็นใหม่ๆ ที่โลกให้ความสำคัญ อันได้แก่ กระบวนการเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ในขณะที่เดียวกัน ความไม่แน่นอนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดขึ้นจากคุณภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่นและจีนมีอยู่สูงมาก กล่าวคือในขณะที่สหรัฐฯ และระบบพันธมิตรยังคงความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ต่อไป แต่ภัยคุกคามทางทหารจริงๆ ต่อสหรัฐฯ ไม่มี ส่วนญี่ปุ่นมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจทางทหารได้ แต่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสำนึกอยู่ลึกๆ ถึงความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจญี่ปุ่น ส่วนจีนนั้นเป็นความไม่แน่นอนและเป็นการท้าทายที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

วังสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะประสบความสำเร็จได้ยากมากเมื่อประสบกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตยในประเทศสมาชิกเก่าของอาเซียนและความหยุดนิ่งของการพัฒนาการเมืองในประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 จะมองข้ามเสถียรภาพทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปไม่ได้เพราะกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะผสมอยู่คือ มีบางประเทศสถาบันทางการเมืองหลักๆ ที่เกี่ยวพันประชาธิปไตยคืออยู่เช่นระบบพรรคการเมือง ระบบรัฐสภา และระบบการเลือกตั้ง แต่เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศประชาธิปไตยใหม่อย่างอินโดนีเซียมีปัญหา ระบบพรรคการเมืองและรัฐสภาซึ่งอ่อนแอและเพิ่งฟื้นตัวใหม่ภายหลังจากถูกกดดันอยู่นานภายใต้ระบอบอำนาจนิยมของประธานาธิบดี ซูฮาร์โตนานกว่า 30 ปี มีโอกาสพังทลายลงอย่างง่ายดาย เพราะความคึกคะนองและความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา

การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัตและการมีชุมชนที่เอื้ออาทรต่อกัน ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นอย่างง่าย ๆ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 1997 เป็นต้นมา เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่มีผู้นำอาเซียนคนใดตระหนักถึงผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจว่าจะมีผลกระทบถึงตนในลักษณะใดบ้าง การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเกิดขึ้นในลักษณะต่างคนต่างทำ วิทยาลัยอาเซียน 2020 คาดหวังว่าจะทำให้อาเซียนในปี 2020 เป็นสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน แต่สิ่งนี้จะทำได้อย่างไรในเมื่อขณะนี้และในวันข้างหน้ามีแต่คนยากจนลงเพิ่มขึ้น

เมื่อประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจประเทศสมาชิกอาเซียนมีคนว่างงานและคนยากจนเพิ่มขึ้นเป็นล้านๆ คน คนเหล่านี้ทั้งที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและที่อยู่ในเมืองและชนบทต่างไม่มีระบบประกันทางสังคมอะไรรองรับนอกจากระบบประกันทางสังคมแบบดั้งเดิมคือครอบครัวและ/หรือชุมชน แต่ระบบประกันทางสังคมแบบดั้งเดิมจะมีประสิทธิภาพและดำรงอยู่ได้นานแค่ไหน ถ้าปัญหาการว่างงานและความยากจนยังคงดำเนินต่อไปและเพิ่มสูงขึ้นอีก ถ้าหากวิกฤตเศรษฐกิจยังคงยืดเยื้อต่อไป

ไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกผู้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 นี้ ย่อมเห็นปัญหาและอุปสรรคของวิสัยทัศน์อาเซียน ก่อนที่จะถึงปี 2020 ประเทศไทยมีนโยบายภูมิภาค (Regional policy) สนองตอบการเปลี่ยนแปลง ปัญหาและอุปสรรคอย่างไรจะได้อกล่าวในบทความต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับการตอบสนองเชิงนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทย

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

นโยบายภูมิภาค (regional policy) ของผู้นำไทยก่อนวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

กำเนิดและพัฒนาการ

นโยบายภูมิภาคของผู้นำไทยก่อน วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่เน้นอยู่ที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มต้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 และได้ดำเนินมาตลอดช่วงทศวรรษ 1990 เป็นนโยบายที่สืบเนื่องกันภายใต้รัฐบาลไทยถึง 3 ชุดและภายใต้ชื่อนโยบายต่างประเทศที่ต่างกันแต่มีเป้าหมายอันเดียวกันคือบทบาทที่ไทยได้ทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมีความสำคัญมากขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วคือ นโยบายแปรสนามรบเป็นตลาดการค้า (turn battlefield to market place) ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (1988-1991) นโยบายความผูกพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (1991-1992) และนโยบายภูมิภาคนิยม (Regionalism) ของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ธันวาคม 1996 - พฤศจิกายน 1997)

นโยบายภูมิภาคของผู้นำไทยที่เน้นอยู่ที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันเริ่มต้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เป็นนโยบายที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและที่สำคัญคือ ระบบความคิดทางนโยบายของผู้นำไทยที่เกิดขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกไปพร้อมๆ กันด้วย

ความเปลี่ยนแปลงประการแรกคือความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ประเทศไทยเคยก้าวเข้าสู่ยุคเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจอย่างสืบเนื่องเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษ ตัวเลขการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment) ได้เพิ่มขึ้น 3 เท่าตัว จาก 382 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1987 และเพิ่มเป็น 1.1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1998 และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 2.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1990 2 ใน 3 ของการลงทุนโดยตรงทั้งหมดมาจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศ 4 เสือเอเชียคือเกาหลีใต้ ฮองกง ไต้หวัน และสิงคโปร์ ประเทศเหล่านี้ขยายการลงทุนมาไทยเพราะภาคการส่งออกของประเทศไทยเหล่านี้ขยายตัวสูงสุด และค่าจ้างแรงงานและต้นทุนการผลิตอื่นๆ เพิ่มขึ้นขึ้น¹ เศรษฐกิจไทยมีขนาดใหญ่เป็น 2 เท่าระหว่างปี 1986 ถึงปี 1992 คือมี GDP ขยายตัวจาก 42 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1986 เป็น 110 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1992 ในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยเร่งการพัฒนา

¹ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, Thailand's Boom (Silkworm books 1996), p. 31.

กลุ่มทุนภายในประเทศ (domestic capital) ที่เข้มแข็งซึ่งได้ความชำนาญทางด้านการประกอบการ มาจากผู้ประกอบการไทยเชื้อสายจีนเป็นส่วนใหญ่

แต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ช่วงการเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจได้ถึงจุดเปลี่ยนผ่าน การอุบัติขึ้นของโอกาสในการลงทุนด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าในพม่า อินโดจีนและจีนเริ่มเปลี่ยนทิศทางการลงทุนของต่างประเทศในภูมิภาคนี้ การเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจของไทยยังคงต้องการเงินทุนและทุนอีกมากแต่เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันที่เข้มข้น แต่ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยกำลังสูงขึ้น และยังมีอุปสรรคทางด้านการลงทุนอันสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของเมืองและการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครทั้งข้อตกลงทางด้านภาษีศุลกากรและการเข้าตลาดที่มาจากการประชุมว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากร (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT และเปลี่ยนเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ในปี 1994 ที่ไทยต้องปฏิบัติตามในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลก²

เมื่อมองออกไปข้างนอก การตอบสนองอย่างทันทีที่แสดงถึงการท้าทายจากโลกาภิวัตน์ของผู้นำไทยในขณะนั้นคือการยืนยันถึงความต้องการเชื้อเพลิงมาตรฐานสากลในเรื่องสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม มีการตอบสนองที่น่าสนใจยิ่งกว่าอีกโดยตัวอย่างจากประเทศที่พัฒนามากกว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย นั่นคือ ผู้นำไทย กำลังมองดูประเทศไทยเล่นบทบาทสำคัญในภูมิภาคและในระดับโลกด้วยสถานะทางเศรษฐกิจของตัวเอง³

ความเปลี่ยนแปลงอย่างที่สอง คือ ความต่อเนื่องทางความคิดจริงอยู่ในระยะเวลาดังแต่ปี 1988 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด มีนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ 7 คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 7 คน ที่คอยบริหารและจัดการกรอบนโยบายภูมิภาคของไทย แต่เอาเข้าจริงๆ แล้ว นโยบายภูมิภาคของไทยได้แสดงถึงความต่อเนื่องทางความคิดภายใต้เป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ

เป้าหมายแรก คือการทำให้แน่ใจว่าประเทศไทยมีช่องทางเข้าสู่ตลาดใหม่อินโดจีนและพม่า โดยมีคำอธิบายที่สั้นๆ ที่สุดคือคำอธิบายว่าประเทศไทยไม่สามารถอยู่รอดได้โดยปราศจากการเชื่อมโยงกับภูมิภาค

²Michael R. J. Vatikiotis, "Shades of Savanaphum : Thailand in the New Regional Order 1988-1996 "Proceeding of the 6th International Conference on Thai Studies" Theme 1 Globalization: Impact on and Coping strategies in Thai Society, Chiang Mai, Thailand 14-17 October 1996, 273-274.

³Ibid., 274.

ส่วนเป้าหมายที่สองคือ การสร้างความที่เข้มแข็งเป็นผู้นำของภูมิภาค⁴

นักธุรกิจไทยเริ่มมองเห็นข้อจำกัดนี้ และคิดว่ามีความเสี่ยงแต่มีผลประโยชน์มากกว่าจึงหันไปลงทุนในประเทศใกล้เคียง นักธุรกิจไทยที่เคลื่อนไหวเร็วเช่นนี้มีหลายระดับคือมีทั้งระดับพ่อค้าตามแนวชายแดนค้าขายสินค้าทั่วไป ทำการค้าไม้ คำสั่งผิดกฎหมายในขณะที่บางรายเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จนเรียกได้ว่าเป็นการส่งออกทุนไปต่างประเทศ โดยเฉพาะหลังปี 1988 เป็นต้นมา บางรายไปลงทุนในประเทศแถบตะวันตกเช่นกลุ่มธุรกิจโรงแรมไทยที่มีความชำนาญทางด้านธุรกิจบริการได้ไปลงทุนในธุรกิจโรงแรมในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มอุตสาหกรรมได้ซื้อเช่นโรงแรมของเยอรมนีและอีก 2 โรงแรม ในลอนดอน บางรายไปลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียนและฮ่องกง มีการลงทุนเพิ่มขึ้นในอินโดจีนและพม่า⁵

อย่างไรก็ตาม นักลงทุนไทยที่ไปลงทุนในอินโดจีนและพม่านั้นมีหลายประเภท ตั้งแต่ระดับเล็กพวกพ่อค้าชายแดน พ่อค้าไม้ อัญมณี ไปจนถึงกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น กิจการธนาคาร ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สื่อสารมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ ธุรกิจโทรคมนาคม และรวมทั้งธุรกิจข้ามชาติขนาดใหญ่ของไทย อันได้แก่ กลุ่มบริษัทปูนซีเมนต์ไทยและกลุ่มบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ เป็นต้น⁶

นับตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา การแสดงบทบาทในภูมิภาคของประเทศไทยไม่ใช่เป็นเพียงคำพูดเท่านั้น มีการริเริ่มที่เป็นรูปธรรมอันได้แก่โครงการสี่เหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโต (Growth Quadrangle) ทางตอนเหนืออันประกอบด้วย พม่าตอนบน ลาวตอนบน ยูนนาน และภาคเหนือของประเทศไทย โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง การสร้างถนนข้ามแม่น้ำโขงเชื่อมระหว่างประเทศไทยกับลาว การสร้างถนนเชื่อมไทยพม่าข้ามแม่น้ำเมยที่อำเภอแม่สอด รัฐบาลของไทยได้เคลื่อนไหวสนับสนุนการศึกษาทางด้านภูมิภาคศึกษา (regional studies) และเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประเทศเพื่อนบ้านจากระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาคได้รับอนุมัติเงินลงทุนในการก่อตั้งศูนย์ภูมิภาคศึกษาต่างๆ เช่น ศูนย์ศึกษาชุนนานที่เชียงใหม่ ศูนย์ศึกษาลาวและกัมพูชาที่นครราชสีมา

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เศรษฐกิจไทยจะเจริญเติบโตต่อไปจากแรงขับเคลื่อนภายในไม่ได้อีกต่อไปแล้วก็ดี แต่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเข้าไป มีบทบาทนำทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านการเงิน การค้า และการลงทุน ต้องเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและตลาดในอินโดจีนและพม่าให้ได้มากที่สุด ความต่อเนื่องทางความคิดดำเนินนโยบายต่อภูมิภาคก็ดี สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นฐานรองรับนโยบายภูมิภาคของไทยที่เน้นอยู่ที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้เป้าหมายหลัก 2 ประการคือ 1) เพื่อให้มั่นใจว่า

⁴ Ibid., 277.

⁵ Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker, Thailand's Boom, p. 50.

⁶ Ibid., p. 51.

ประเทศไทยมีช่องทางเข้าสู่ตลาดใหม่ในอินโดจีนและพม่า และ 2) การเสริมสร้างความเป็นผู้นำของภูมิภาค ภายใต้ชื่อนโยบายที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายเหมือนกันตลอดช่วงปี 1988-1997

ในรายละเอียด เราจะเห็นได้ว่า "นโยบายแปรสนามรบเป็นตลาดการค้า" ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (1988-1991) เป็นนโยบายแรกที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้ฉกฉวยโอกาสที่สงครามอินโดจีนอันเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์ด้วยกันเองเริ่มสงบลงและไทยต้องการเป็นประเทศแรกที่มีบทบาทนำในเกมส์ทางการทูตใหม่ในการฟื้นฟูอินโดจีนที่มาจากภารกิจเริ่มของประเทศภายในภูมิภาคมากกว่าจากความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตก นโยบาย "ความผูกพันอย่างสร้างสรรค์" ของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนสมัยแรก (1991-1992) นับเป็นนโยบายต่างประเทศที่มีวิสัยทัศน์เชิงภูมิภาค (regional vision) ที่มีความสืบเนื่องกันกับนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเน้นที่อินโดจีนและพม่าเป็นชุมชนทางเศรษฐกิจใหม่ (new economic community) ของไทยซึ่งนโยบาย "ความผูกพันอย่างสร้างสรรค์" เป็นเครื่องมือทางการทูตอันนำมาซึ่งการเข้าถึง (access) ทรัพยากรธรรมชาติและตลาดในอินโดจีนและพม่าอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ธันวาคม 1996-พฤศจิกายน 1997) นโยบาย "ภูมิภาคนิยม" เป็นทั้งนโยบายที่สืบเนื่องมาจากนโยบายสองนโยบายดังกล่าวข้างต้นและเป็นผลมาจากการทำงานทางด้านการต่างประเทศในอินโดจีนและพม่าของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายทหารระดับสูงแห่งกองทัพบกไทย ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นนายกรัฐมนตรีในภายหลัง

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 1996 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้สานต่อ "นโยบายภูมิภาค" ที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เคยดำเนินมาและจากประสบการณ์ที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำมาตั้งแต่ครั้งยังเป็นนายทหารแห่งกองทัพบกไทย⁷ โดยตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งปีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้เดินทางไปเยือนประเทศอาเซียนครบทุกประเทศ เดินทางไปเยือนกลุ่มประเทศอินโดจีน พม่าและจีนเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอันเป็นการสานต่อ "นโยบายภูมิภาค" ดังกล่าว พร้อมกันนั้น แม้รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีช่วยว่าการ⁸ มาจากพรรคการเมืองอื่นคือพรรคชาติพัฒนาแต่ันนโยบายใหม่ของสองรัฐมนตรีแห่ง

⁷ Gary Raiser, "From conflict to cooperation: Thailand's rapprochement with its neighbors" เอกสารที่ยังไม่เคยเผยแพร่ : 3)

⁸ John Funston, "Thai Foreign Policy : seeking influence" Southeast Asian Affairs 1998 (Singapore: Institute of Asian Studies, 1998) : 296. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีบทบาทโดยตรงในการลดบทบาทพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยโดยอาศัยจีน การช่วยเหลือเขมรแดงโดยการสนับสนุนของจีน การรับรองรัฐบาลทหารพม่าในปี 1988 ดู อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ "ไทยในสุวรรณภูมิ : เฟสที่ 3" มติชนสุดสัปดาห์ (8 มิถุนายน 2542) : 17.

⁹ นายประจวบ ไชยสาณฑ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนนายพิทักษ์ อินทวิริยพันธ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ทั้งสองคนในขณะนั้นเป็นกรรมการบริหารพรรคชาติพัฒนา

พรรคชาติพัฒนาที่เรียกว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจบังคลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา พม่าและไทย (Bangladesh, India, Burma, Sri Lanka and Thailand Economic Co-operation-Bimstec)¹⁰ ก็เป็นเพียงนโยบายเล็กๆ ที่อยู่ใกรอบของนโยบาย "ภูมิภาคนิยม" ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

นโยบายภูมิภาคของรัฐบาลไทยทั้งสามรัฐบาลที่ผ่านมาดำรงอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลก ยุคหลังสงครามเย็น (post-Cold War era) ที่ความขัดแย้งทางอุดมการณ์และการเมืองในอินโดจีน กำลังจะจบสิ้นลงพร้อมๆ กับการพยายามก้าวขึ้นมามีบทบาทในทางการทูตใหม่ของไทย แต่สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การได้มหาอำนาจที่เป็นมิตรคนใหม่

"นโยบายแปรสนามรบเป็นตลาดการค้า" (1988-1991) ได้นำมาซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะใหม่ระหว่างไทยกับมหาอำนาจใหม่ในอินโดจีนคือออสเตรเลียและญี่ปุ่น ในขณะที่ "นโยบายความผูกพันอย่างสร้างสรรค์" ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (1991-1992) ได้สร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ไม่พอใจการรับพม่าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียนซึ่งประเทศไทยอยู่ฝ่ายให้การสนับสนุนพม่า แต่นโยบาย "ภูมิภาคนิยม" ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธไปไกลกว่านั้น

พร้อมๆ กับนโยบาย "ภูมิภาคนิยม" พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีของไทยที่มีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่ได้เน้นความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ แต่กลับมีนโยบายที่ดีต่อประเทศที่มีปัญหาทับสหรัฐฯ อีกด้วย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สามของไทยที่เดินทางไปประเทศพม่า¹¹ โดยมีความสัมพันธ์ที่ดีในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อทหารอยู่ก่อนแล้ว¹²

ส่วนประเทศมหาอำนาจที่รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้ความสำคัญคือประเทศจีน ปรากฏว่าในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เดินทางไปเยือนจีนด้วยคณะชุดใหญ่ 120 คน มีการลงนามบันทึกความตกลงครอบคลุมการค้า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ การชลประทานและการขนส่งสินค้าพาณิชย์¹³ แต่ที่สำคัญกว่านั้น คือ ความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับจีน ด้วยปรากฏว่าเมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นานคือวันที่ 21 ธันวาคม 1996 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของจีน พลเอก Chi Haotian ได้เข้าพบและเจรจากับพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเรื่องกัมพูชา พม่าและความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ แต่ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ จีนได้ให้ความช่วยเหลือต่อไทยเป็นจำนวนเงิน 3 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ถึงแม้

¹⁰ John Funston, *op.cit.*, 297.

¹¹ ก่อนหน้านั้นคือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี 1987 นายบรรหาร ศิลปอาชา (1195) ต่อมาคือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (1996) และในภายหลังคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (มิถุนายน 2001)

¹² John Funston, *op.cit.*, : 301.

¹³ *Ibid.*, : 302.

จำนวนเงินจะไม่มากนัก แต่นี้เป็นความช่วยเหลือที่แสดงถึงความลึกซึ้ง ความสนิทสนมและเป็นการตอกย้ำนโยบายจีนเดียว (One China policy) ของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ด้วย¹⁴

วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทย

ผู้นำอาเซียนได้มีการประชุมสุดยอดไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 ในโอกาสอาเซียนครบรอบ 30 ปี ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 14-16 ธันวาคม ค.ศ. 1997 จึงได้ประกาศ ASEAN Vision 2020 ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 หลักการคือ หลักการในเรื่องวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (a concert of Southeast Asian Nation) การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (a partnership in Dynamic Development) โดยเฉพาะการจัดตั้งเขตลงทุนอาเซียนภายใน ปี ค.ศ. 2010 และให้มีการลงทุนโดยเสรีภายในปี ค.ศ. 2020 ตลอดจนการมีชุมชนที่สังคมเอื้ออาทรต่อกัน (a community of caring societies) ถ้าจะว่าไปแล้ว วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 คือความพยายามของอาเซียนที่จะใช้ "ภูมิภาคนิยม" (regionalism) ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความมั่นคง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค

เมื่อไม่กี่ปีก่อนหน้านี้จะเห็นได้ว่าอาเซียนได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของแต่ละประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยลำพัง จึงได้พยายามเสริมต่อศักยภาพดังกล่าวให้กว้างไกลไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอาเซียนได้ใช้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่นๆ จนเป็นที่รู้จักกันดีในเรื่องคู่เจรจาของอาเซียน (Dialogue Partners)¹⁵

ก่อนการประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ระหว่างปี 1992 ถึง 1997 สมาชิกอาเซียนได้ตั้งเป้าหมายสำคัญเอาไว้อยู่ที่ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การเสริมสร้างสภาพความมั่นคงและการขยายขนาดของสมาคมอาเซียน สิ่งเหล่านี้เป็นแกนกลางของการดำเนินงานของประเทศสมาชิกโดยใช้ปี 1997 เป็นปีประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เพื่อเป็นการก้าวเข้าสู่สหัสวรรษใหม่นั้นเอง¹⁶ ทั้งนี้มีการกล่าวกันว่าสามารถแยกประเด็นวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ออกเป็น 2 ภาคใหญ่ๆ คือ ภาคการเมืองคือ ส่วนที่เป็นหลักการวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และส่วนที่เป็นภาคเศรษฐกิจคือ ภาคการมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต¹⁷ แต่เอาเข้าจริงๆ แล้ว วิสัยทัศน์อาเซียน 2020

¹⁴ "Chavalit voices concern over Cambodia" Bangkok Post (December 21, 1996) : 4.

¹⁵ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ภูมิภาคนิยมหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ" บทความสำหรับการสัมมนาวิชาการเรื่อง "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : เหลียวหน้าแลหลัง" จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19-20 เมษายน 2544 : 5.

¹⁶ Donald Crone, "Southeast Asia : a year when high ambition was challenged" Southeast Asian Affairs 1998: 7.

¹⁷ Ibid., : 6.

กลายเป็นวิสัยทัศน์ทางการเมือง (political vision) ของผู้นำของไทยในเวลาต่อมาและเป็นที่มาของนโยบายภูมิภาคของผู้นำไทยในเวลาต่อมาที่เรียกว่า "Flexible Engagement"

ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้น ได้กล่าวในระยะแรกๆ คือเมื่อเดือนมกราคม 1998 ว่า "...การดำเนินนโยบายต่างประเทศท่ามกลางสภาวะดังกล่าวถือเป็นสิ่งท้าทายและมีความสำคัญเพราะเป็นช่วงเวลาแห่งการกำหนดทิศทางใหม่ให้อยู่รอดปลอดภัยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับว่าประเทศใดสามารถปรับตัวให้ทันกับกระแสโลกยุคใหม่นี้ได้มากน้อยเพียงไร"¹⁸ คำกล่าวนี้สะท้อนเป้าหมายทางนโยบายอยู่ 2 ประการสำคัญคือ

1. ความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับกระแสโลกยุคใหม่
2. ความอยู่รอดปลอดภัยซึ่งมีทั้งระยะสั้นคือปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจขณะนั้น และในระยะยาวคือการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจในระดับมหภาค

ในระยะต่อมา แนวความคิดทางด้านนโยบายภูมิภาคของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณชัดเจนขึ้น และนำเสนอออกมาในภายหลังว่าคือ Flexible Engagement ซึ่งตอนหลังเปลี่ยนมาเป็น Enhanced Interaction นโยบายดังกล่าวมีหลักการสำคัญอยู่ 2 ประการคือ

- 1) การล้มเลิก "หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน" (Non-Interference) ของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ที่เป็นหลักการพื้นฐานของสมาคมอาเซียนตั้งแต่ยุคก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1967
- 2) นโยบายภูมิภาคใหม่เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในขณะนั้น และในระยะยาวคือนโยบายภูมิภาคที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจในระยะยาวคือ กระแส "กระบวนการเป็นประชาธิปไตย" (Democratization) "สิทธิมนุษยชน" (Human Right) และ "การปฏิรูปการเมือง" (political reform)

วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับการล้มเลิก 'หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน' (Non-Interference)

การไม่เห็นด้วยต่อ "หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน" ของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ได้พัฒนามาจากผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ของประเทศอาเซียนก่อนหน้านั้น เช่น ในเดือนมิถุนายน 1997 Jusuf Wanandi สมาชิกของ Indonesia's Center for Strategic and International Studies ได้โต้แย้งว่าอาเซียนควรทำการยกเว้นในหลักการ Non-Interference ในกรณีพม่า แต่เขาเขียนเอาไว้ว่า "...ควรถูกทำอย่างเงียบๆ ในวิถีทางที่ถูกต้อง คือ วิถีทางอาเซียน..."¹⁹

¹⁸ "ย้อนอดีตมองอนาคต กระทรวงการต่างประเทศไทย", มติชน (2 มกราคม 2542) : 18.

¹⁹ อ้างใน Carlyle A. Thayer, "Southeast Asia : Challenges to unity and regime legitimacy" Southeast Asian Affairs 1999 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1999) : 3.

หนึ่งเดือนหลังจากนั้น รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายอันวาร์ อิบราฮิม เรียกร้องให้อาเซียนใช้ นโยบาย Constructive Intervention ต่อกัมพูชา²⁰

ข้อเสนอเหล่านี้วางอยู่อย่างสงบจนกระทั่งปี 1998 เมื่อมีการหยิบนำมาใช้ใหม่โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ในเดือนมิถุนายน 1998 ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้โต้แย้งว่าหลักการ Non-Interference ของอาเซียนควรแทนที่โดย Constructive Intervention ในกรณีต่างๆที่ "กิจการภายในประเทศหนึ่งคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค" ทักษะของ ดร.สุรินทร์ ดังกล่าวสะท้อนความผิดหวังต่อระบบราชการด้านความมั่นคงแห่งชาติของไทยในกรณีความล้มเหลวของนโยบายการผูกพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) ต่อพม่า²¹ ก่อนหน้านั้นนโยบายการผูกพันอย่างสร้างสรรค์เป็นนโยบายที่ริเริ่มโดยนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีต่างประเทศในรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุนสมัยที่ 1 (1991-1992) แต่เป็นนโยบายต่างประเทศของไทยที่สืบเนื่องต่อมาในรัฐบาลอื่นๆ อีกคือรัฐบาลชวน หลีกภัยสมัยที่ 1 (1992-1995) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้นคือ น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ ผู้บริหารระดับสูงของพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลและได้ใช้แนวคิดอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับ "วิถีเอเชีย" (Asian Way) เป็นกรอบคิดที่ขยายนโยบายการผูกพันอย่างสร้างสรรค์เดิม

ข้อเสนอของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ และการเสนอนโยบาย Flexible Engagement ในเอกสาร ที่ไม่เป็นทางการในการประชุม ASEAN Minsiterial Meeting เมื่อเดือนกรกฎาคม 1998 ที่ นครมนิลา โดย ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้แย้งว่า "ถ้าอาเซียนล้มเหลวในการหยิบยกประเด็นวิกฤตการณ์เศรษฐกิจเอเชีย การทำทลายจากโลกาภิวัตน์และการพึ่งพาซึ่งกันและกัน เกียรติภูมิและความสามารถของอาเซียนในการสนับสนุนและปกป้องผลประโยชน์ของอาเซียนจะตกต่ำลง"²² ทั้งนี้เป้าหมายของนโยบาย Flexible Engagement ของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ คือ สร้างชุมชนภูมิภาคอาเซียนซึ่งแต่ละสมาชิกมีความรับผิดชอบและสิทธิ²³

การล้มเลิก "หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน" ของอาเซียน ตามเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายภูมิภาคของไทยในขณะนั้น มีสมมุติฐานหลักคือเชื่อว่าการพึ่งพากัน(interdependence) ของภูมิภาคเป็นความจริงกว่าอยู่กันอย่างแยกส่วนของส่วนต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สภาพแวดล้อมของรัฐแต่ละรัฐในภูมิภาคและในโลก

ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้กล่าวย้ำถึงการพึ่งพากันของภูมิภาคในที่ประชุม Institute of Southeast Asian Studies ประเทศสิงคโปร์

²⁰ Anwar Ibrahim, "drisis Prevention" Newsweek (21 July 1997) : 11.

²¹ Carlyle A. Thayer, Op.cit.

²² Ibid., : 4.

²³ Surin Pitsuwan, "Thailand's Non-Paper on the Flexible Engagement Approach" (27 July 1998) อ้างใน Ibid.

เมื่อ 8 สิงหาคม 1998 หรือภายหลังจาก ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ประสบความสำเร็จในการเสนอ นโยบาย Flexible Engagement ในที่ประชุมประจำปีรัฐมนตรีอาเซียนที่กรุงมะนิลาเมื่อเดือน กรกฎาคม 1998 ว่า "หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน" เป็นความจริงอย่างสมบูรณ์ทั้งเหตุผลและ ธรรมชาติ เพราะปัจจุบันการพึ่งพากันของภูมิภาคมีมากขึ้น

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเห็นว่า เมื่อภูมิภาคมีการพึ่งพากันมาก ขึ้น เส้นแบ่งระหว่างกิจการภายในอย่างหนึ่งกับกิจการภายนอกหรือประเด็นข้ามชาติ (transnational issues) มีความชัดเจนน้อยลง กิจการภายในหลายๆ อย่างมีทิศทางของกิจการภายนอกหรือข้ามชาติ และมีผลต่อประเทศเพื่อนบ้าน ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร เห็นว่า ภูมิภาค ระบบการเงิน การธนาคาร สิ่งแวดล้อม ยาเสพติด โรคภัยไข้เจ็บ การว่างงาน ความขัดแย้งทางค่านิยมและศาสนา การพัฒนา การเมืองและการทหารเข้ามาใกล้ชีวิตเอาอย่างง่ายดาย²⁴

เมื่อเป็นเช่นนี้เป็นไปไม่ได้ที่จะยืนยันหลักการที่เชื่อว่าแต่ละประเทศแต่ละชุมชนไม่เกี่ยวข้อง กัน ไม่มีผลกระทบต่อกันซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่ค้ำจุน "หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน" ของกัน และกัน ในทางตรงกันข้าม กิจการใดๆ ของประเทศหนึ่งที่กระทบต่อความมั่นคงและความอยู่ดีกินดี ของอีกประเทศหนึ่ง ประเทศที่ได้รับผลกระทบควรสามารถแสดงความเกี่ยวข้องโดยเปิดเผยและจริง ใจ²⁵

วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 กับกระแส "กระบวนการเป็นประเทศไทย" "สิทธิมนุษยชน" และ "การปฏิรูปการเมือง"

ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร กล่าวว่าการที่ผู้นำอาเซียนใช้วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 แสดงว่าอาเซียนเดินทางถูกทิศทางแล้ว สังคมที่เอื้ออาทรแก่กัน (caring societies) ที่ซึ่งประชาชนทุกคน สามารถเข้าร่วมได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ดูเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภูมิหลังทางสังคมนับเป็นวิสัยทัศน์ที่เป็นทั้งความต้องการให้อาเซียนมีความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและยอมรับความเป็นจริงที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมหาศาลในอีก 20 ปีข้างหน้ารออยู่²⁶

แนวความคิดของ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร เชื่อว่า กระบวนการเป็นประชาธิปไตยสิทธิมนุษยชน และการปฏิรูปทางการเมืองกำลังก่อตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (societal change) ของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและโลก ท่านเชื่อว่าในช่วง 20 ปีแรกของศตวรรษที่ 21 ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดดูเหมือนไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเติบโตทาง

²⁴ MR Sukhumbhand Paribatra, "Realising ASEAN : Vision 2020" The Nation (4 August 1998) : A5.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

เศรษฐกิจ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษาและการรวมเข้าไปในส่วนต่างๆ ของระบบโลก จะทำให้สังคมทั้งหมดเป็นสังคมที่มีความรู้ (knowledgeable) และพหุนิยม (pluralism) มากขึ้น และมีความคาดหวังเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยหนึ่งในความคาดหวังต่างๆ นั้น คือ การมีส่วนร่วม²⁷

กระบวนการเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและการปฏิรูปการเมืองในอนาคตอันใกล้นี้จะ เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงสำคัญของทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศของทุกประเทศโดย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์กล่าวว่า²⁸ ...ในบริบทของความเปลี่ยนแปลงนี้ ประเด็นวาระทางการเมืองภายในประเทศของทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดูเหมือนขยายตัวออกไปถ้าประวัติศาสตร์เป็นเครื่องนำทางอันหนึ่ง ไม่ช้าก็เร็วนี้ พวกเขาจะรวมบางคำถามนี้เข้าไปด้วย อันได้แก่ สิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพของพลเมือง human dignity และผลประโยชน์ของชุมชน ความชอบธรรมทางการเมืองและการรับผิดชอบของการปกครอง สิทธิของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า การเป็นอิสระจากการปกครองที่ไม่ยุติธรรม การกลั่นแกล้งทางศาสนา และการเอารัดเอาเปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ..."

ไม่เพียงแต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้นจะชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะนำมาซึ่งกระบวนการเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและการปฏิรูปการเมืองภูมิภาคนี้ไปพร้อมๆ กัน ท่านยังเสนอแนะให้สมาชิกของอาเซียนทุกคนทั้งการจัดการทางการเมืองและแนวทางการเมืองซึ่งในระยะยาวสนับสนุนให้สังคมไม่เอื้ออาทรกัน เป็นสังคมปิด เป็นสังคมที่ไม่เปิดโอกาสกว้างเพื่อการพัฒนาพลเมืองทั้งหมด เป็นสังคมที่ไม่ปกป้องสวัสดิการและสิทธิ (dignity) ของบุคคล ซึ่งท่านหวังเกรงว่า การจัดการทางการเมืองดังกล่าว ในระยะสั้นการจัดการทางการเมืองที่ไม่เอื้ออาทรผู้คนในสังคม ไม่ยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ความเชื่อและศาสนาและปฏิเสธสิทธิของการมีส่วนร่วมทางจะนำมาซึ่งความเสี่ยงสูงของการเผชิญหน้าทางการเมืองซึ่งย่อมมีผลต่อประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง²⁹

²⁷ Sukhumbhand Paribatra, "Preparing ASE AN for the 21th Century" speech delivered at the official dinner at the Institute of Southeast Asian Studies 30th Anniversary Conference on "Southeast Asia in the 21st Century: Challenge of Globalisation

²⁸ Ibid.

²⁹ Sukhumbhand Paribatra, "Realising ASEAN: Vision 2020" The Nation (August 4, 1998) :

ความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า

สุรชาติ บำรุงสุข

บทนำ

การสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้นมีผลกระทบต่อการพิจารณาปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ (international security) ของรัฐทุกรัฐ สภาพแวดล้อมใหม่โดยเฉพาะประเด็นความเปลี่ยนแปลงด้านยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้น ทำให้การพิจารณาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนไปจากยุคสงครามเย็นอย่างมาก

ดังจะเห็นได้ว่าโดยปกติแล้ว การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมักจะเน้นในเรื่องทางทหารหรือที่นักทฤษฎีในปัจจุบันเรียกว่าเป็น “ความมั่นคงแบบดั้งเดิม” (Traditional Security) จุดสำคัญก็คือเรื่องของภัยคุกคามทางทหารเป็นสำคัญ จนอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาเรื่อง “ภัยคุกคามทางทหาร” นั้นเป็นเสมือนตั้ง “หัวใจ” ของการวางรูปของนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่างๆ มาโดยตลอด เพราะภัยคุกคามทางทหารถือเป็นภัยคุกคามหลักของรัฐ ส่วนปัญหาอื่นๆ ถือเป็นประเด็นรอง การกำหนดเช่นนี้นำไปสู่การให้ความสำคัญกับการพิจารณาในอีก 2 ประเด็นคือ หนึ่ง การสร้างและแสวงหาระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ (military alliance) และสอง การเตรียมรับมือกับปัญหาซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามทั้งในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งในระดับปกติและในระดับที่เป็นวิกฤตการณ์ (crisis situation) ซึ่งอาจหมายถึงความขัดแย้งที่ขยายตัวกลายเป็นข้อพิพาทจนถึงระดับของการใช้กำลังเข้าแก้ปัญหา หรือกล่าวในอีกมุมหนึ่งได้ว่านโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศคือ การเตรียมรับมือกับปัญหาภัยคุกคามจากภายนอกที่จะเกิดขึ้นแก่ความมั่นคงของรัฐ หรือหมายถึงการดำเนินการเพื่อให้ปัญหาภัยคุกคามทางทหารที่จะเกิดขึ้นนั้น ลดลงอยู่ในระดับที่ไม่เป็นปัญหาแก่รัฐนั้น ๆ (หมายถึง ไม่เป็นภัยคุกคามนั่นเอง)

สำหรับในยุคสงครามเย็น การกำหนดเรื่องภัยคุกคามทางทหารนั้น ดูจะเป็นสิ่งที่ไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะระบบการเมืองระหว่างประเทศในยุคดังกล่าว มีเส้นแบ่งของความแตกต่างในเชิงของอุดมการณ์ทางการเมืองและการทหารอยู่อย่างค่อนข้างจะชัดเจน กล่าวคือ มีปรากฏการณ์ของความ เป็น “ค่ายทางการเมือง” (political blocs) ดำรงอยู่โดยมีมหาอำนาจใหญ่ดำรงสถานะของการเป็น “พี่ใหญ่” ในแต่ละค่าย สภาพการณ์เช่นนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าโลกจะผ่านเข้าสู่ยุคของการผ่อนคลายความตึงเครียด (detente) หรือเมื่อมีการแตกตัวของศูนย์อำนาจในส่วนอื่นๆ ของโลกแล้วก็ตาม (ซึ่งหมายถึงในยุคที่การเมืองโลกมีลักษณะเป็นแบบหลายขั้ว [multi-polar system]) ในสภาวะเช่นนี้ การเผชิญหน้าและการแข่งขันระหว่างทั้งสองค่ายเห็นได้อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร จนสามารถระบุได้ว่าต่างฝ่ายต่างดำรงฐานะของการเป็นภัยคุกคามต่ออีกฝ่ายหนึ่ง สภาวะเช่นนี้ก็คือลักษณะหลักของการจัดระเบียบโลกของยุคสงครามเย็นนั่นเอง

แต่การสิ้นสุดของการจัดระเบียบโลกแบบยุคสงครามเย็นทำให้ข้อพิจารณาในเรื่องรูปแบบของภัยคุกคามเช่นที่เป็นมานับจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เป็นปัจจัยหลักของการกำหนดเรื่องภัยคุกคามของประเทศในค่ายตะวันตก ได้สิ้นสุดลงนับจากการแตกสลายของสหภาพโซเวียต ดังนั้นการพิจารณาปัญหาเรื่องความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น จึงเป็นประเด็นที่มีทั้งความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะการตอบคำถามในเรื่องนี้คือความพยายามในการกำหนดทิศทางใหม่ของนโยบายความมั่นคงของประเทศในสภาวะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศสำหรับช่วงแรกของศตวรรษหน้า

นอกจากนี้การสิ้นสุดของระเบียบโลกแบบสงครามเย็น ยังมีความหมายถึงการยุติของความขัดแย้งระหว่างประเทศในเชิงอุดมการณ์ ดังนั้นการเอาอุดมการณ์ทางการเมืองมาเป็นปัจจัยหลักของการกำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลกในศตวรรษใหม่อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามการสิ้นสุดของระเบียบดังกล่าวมิได้หมายความว่าความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติระหว่างประเทศต่างๆ นั้นจะสิ้นสุดไปด้วย หากแต่เมื่อพันธะทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้ถูกปลดปล่อยไปแล้ว ผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นรูปธรรมของประเทศต่างๆ จึงไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของมหาอำนาจในแบบเดิม

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในเรื่องของการสงคราม สงครามเย็นเป็นสงครามที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นพื้นฐานของการต่อสู้ แต่สงครามในอนาคตจะเป็นสงครามที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความขัดแย้งที่มาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหรือการแย่งชิงทรัพยากร และอีกทั้งเมื่อสงครามเกิดขึ้นความเหนือกว่าทางด้านเศรษฐกิจย่อมมีผลโดยตรงต่อระยะเวลาของการดำรงสภาพของรัฐให้อยู่ในภาวะสงครามได้ และความเหนือกว่าทางด้านเศรษฐกิจจะยังส่งผลโดยตรงในรูปของการมีและใช้เทคโนโลยีสมรรถนะสูง อันจะทำให้มิติของการสงครามในอนาคตมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของเทคโนโลยีมากขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นได้จากระบบอาวุธสมัยใหม่ที่มีสมรรถนะสูง ดังเช่นที่ปรากฏในสงครามอ่าว นอกจากนี้ในมิติของการสงครามก็คือ ความเหนือกว่าของปัจจัยทางคุณภาพจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการสงครามของรัฐ ซึ่งในอีกด้านหนึ่งของการครอบครองเทคโนโลยีทหารสมรรถนะสูง ก็คือภาพสะท้อนของการที่รัฐมีอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเอง

ในส่วนการสงครามที่เกิดจากสาเหตุของความขัดแย้งด้านเศรษฐกิจนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “สงครามผลประโยชน์” (war of interest) และความขัดแย้งในลักษณะนี้อาจจะรวมเอาปัญหาข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดนเข้าไว้ด้วย เพราะเส้นเขตแดนเป็นเส้นแบ่ง “เขตอำนาจรัฐ” ซึ่งกำหนดถึงฐานะของสิทธิและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในบริเวณพื้นที่ ดังกล่าวนั้น ดังนั้นข้อพิพาทจากการอ้างสิทธิในการครอบครองพื้นที่ที่เป็นปัญหาจะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างรัฐได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยวัตถุดิบและ/หรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยแล้ว ความขัดแย้งเช่นนี้ก็อาจขยายตัวไปสู่การเป็น “สงครามชายแดน” ได้ ข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางทะเล จะมีประเด็นของผลประโยชน์

ทางเศรษฐกิจเข้ามาเป็นตัวกำหนดพื้นฐานด้วย ความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อนบ้านในอนาคตจึงมิใช่เป็นแต่เพียงเรื่องของศักดิ์ศรีของชาติในลักษณะทางนามธรรมอย่างที่ผ่านๆ มาเท่านั้น หากแต่จะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของผลประโยชน์โดยตรงอีกด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในทศวรรษหน้าเส้นเขตแดนซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของรัฐ จะเป็นประเด็นของปัญหาด้านความมั่นคงซึ่งสามารถที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐคู่พิพาทได้

ความขัดแย้งกับรัฐเพื่อนบ้านเช่นนี้ศัตรูจะปรากฏชัดเจน เพราะมีคู่อริของปัญหาโดยตรง แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การใช้กำลังระหว่างรัฐเสมอไป กล่าวคือ หากปล่อยปัญหาดำเนินไปโดยปราศจากกระบวนการการแก้ไขแล้ว ความขัดแย้งดังกล่าวอาจขยายตัวไปสู่การเป็น “สงครามตามแบบ” (conventional warfare) ได้โดยง่าย ซึ่งหมายความว่าระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในอนาคตต้องการการสร้าง “กลไก” เพื่อช่วยในการลดสภาพข้อขัดแย้งดังกล่าวมิให้กลายเป็นสงคราม

ความมั่นคงระหว่างประเทศในศตวรรษหน้ายังมีปัญหาที่ตกค้างมาจากยุคสงครามเย็นด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องชาตินิยม ปัญหาความขัดแย้งทางด้านศาสนาและวัฒนธรรม ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ ปัญหาเช่นนี้ในยุคสงครามเย็นไม่ใช่ปัญหาหลัก เพราะปัญหาหลักของรัฐในยุคดังกล่าวคือปัญหาของความมั่นคงทางทหารหรือการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามทางทหารของฝ่ายตรงข้าม แต่เมื่อปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดและแตกสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามทางทหารของลัทธิคอมมิวนิสต์จึงมิใช่ภัยคุกคามตามหลักอีกต่อไป ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ**ความมั่นคงภายใน** (internal security) ของรัฐทั้งหลาย ก็พร้อมที่จะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงหลักในศตวรรษหน้า

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย ก็เห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาที่สำคัญ 4 ประการสำหรับไทยก็คือ ปัญหาของระบบพันธมิตรทางทหาร และปัญหาของภัยคุกคามปัญหาความมั่นคงชายแดน และปัญหาการแข่งขันกับทางทหาร ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าสำหรับปัญหาประการแรกนั้น ว่าที่จริงแล้วก็คือเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ส่วนปัญหาประการหลังก็คือเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับพม่า และปัญหาประการที่สามคือเรื่องของการจัดระเบียบชายแดน และปัญหาประการสุดท้ายคือเรื่องของการแข่งขันสะสมอาวุธในภูมิภาค

ดังนั้นในการศึกษาต่อไปนี้ ความมั่นคงระหว่างประเทศในปัจจุบันของไทยจะถูกตีกรอบไว้กับ 4 กรณีใหญ่คือ ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐกับเรื่องของระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศ และทัศนะในการมองภัยคุกคามกับปัญหาความสัมพันธ์ไทย-พม่า ปัญหาความมั่นคงตามบริเวณแนวชายแดนของไทยและสุดท้ายคือเรื่องของการสะสมอาวุธ

ความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย :
ปัญหาและความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า

สุรชาติ บำรุงสุข

“ในประวัติศาสตร์ ทหารดีกับเรือเร็วดีกว่าทหารเลว
 กับเรือดี”

พลเรือเอก J.K. Taussig

กองทัพเรือสหรัฐอเมริกา (1877 - 1947)

แต่เดิมมิตติความมั่นคงระหว่างประเทศของไทยก็คือ ความมั่นคงที่ถูกกำหนดจากกรอบของ
 ระเบียบโลกในยุคสงครามเย็น ความมั่นคงนี้จึงมีความหมายโดยตรงก็คือความพยายามในการลด
 ภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ให้อยู่ในระดับต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งก็อาจจะหมายรวมถึงการใช้
 เครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐเพื่อลดระดับของภัยคุกคามนี้ด้วย

สำหรับโลกในยุคสงครามเย็นนั้น รัฐไม่มีความยุ่งยากในกระบวนการกำหนดปัญหาภัยคุกคาม
 ดังที่ได้เคยทราบกันอยู่แล้วว่า อุดมการณ์คือเส้นแบ่งที่ชัดเจนในการกำหนดสังกัดของประเทศในค่าย
 ทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประเทศไหนมีอุดมการณ์แบบใดก็สังกัดอยู่กับค่ายของอุดมการณ์
 นั้น หรือในทำนองเดียวกันประเทศในค่ายของฝ่ายใดก็มักจะมีอุดมการณ์ตามประเทศผู้นำของค่าย
 นั้นด้วย

แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ความเป็นค่ายตามระเบียบโลกแบบเดิมจึงสิ้นสุดไปด้วย ซึ่งก็
 คือการสิ้นสุดของโลกทางอุดมการณ์ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศนั่นเอง ดังนั้นคำถามที่ตามมากับ
 การยุติของระเบียบโลกแบบยุคสงครามเย็นก็คือ ถ้าเช่นนั้นความมั่นคงระหว่างประเทศในยุคหลัง
 สงครามเย็นคืออะไร?

ประเทศต่าง ๆ อาจมีแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม
 ทางยุทธศาสตร์ที่เป็นจริงของแต่ละประเทศ แต่ก็เห็นได้ชัดว่าความมั่นคงระหว่างประเทศของแต่ละ
 รัฐได้หลุดพ้นจากพันธนาการที่ถูกกำหนดจากรัฐมหาอำนาจในลักษณะของความเป็นค่ายแล้ว ดังนั้น
 รัฐแต่ละรัฐจึงเผชิญกับปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองมากขึ้น

ในกรณีของประเทศไทย ปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในทศวรรษหน้าน่าจะปรากฏอยู่
 ใน 4 ประเด็นหลักคือ

1) ปัญหาของระบบพันธมิตรระหว่างประเทศ

ความมั่นคงระหว่างประเทศกับเรื่องของระบบพันธมิตร (alliances) ในเวทีระหว่างประเทศ
 เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง และโดยเฉพาะในยุคสงครามเย็นแล้ว ระบบพันธมิตรมีหน้าที่
 โดยตรงในฐานะของการเป็นองค์ประกอบหลักในการค้ำประกันความมั่นคงของรัฐ (ที่เข้าร่วมเป็น
 พันมิตรกับรัฐใหญ่)

ความหมายของคำว่าพันธมิตรก็คือ “ความตกลงอย่างเป็นทางการของรัฐตั้งแต่สองรัฐหรือมากกว่าสองรัฐขึ้นไปในการมีความร่วมมือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ” ฉะนั้นระบบพันธมิตรจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่สำคัญที่รัฐกระทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบายของตน ความเป็นพันธมิตรดำเนินการในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางทหารในยามสันติ การเข้าร่วมเป็นภาคีในองค์กรทางทหาร การตกลงในการมีพันธกรณีต่อกันในยามสงคราม เป็นต้น

ระบบพันธมิตรที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจึงมีประเด็นด้านการทหารเป็นแกนกลางของเรื่อง ซึ่งก็สอดคล้องกับเรื่องราวของโลกสงครามเย็นที่มีประเด็นทางทหารเป็นหัวใจของยุคสมัย

ดังนั้นเมื่อสงครามเย็นยุติลง จึงเกิดเป็นปัญหาอย่างมากว่า ระบบพันธมิตรเช่นนี้จะดำรงอยู่อย่างไรกับโลกยุคหลังสงครามเย็น

ความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐ เป็นตัวแบบที่สำคัญของความท้าทายในกรณีนี้ เพราะระบบพันธมิตรทางทหารของสหรัฐล้วนเป็นผลมาจากการทำความตกลงทั้งแบบทวิภาคีและแบบพหุภาคีกับประเทศต่างๆ เพื่อต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเมื่อภัยคุกคามดังกล่าวได้สิ้นสุดลง วัตถุประสงค์ของการเป็นพันธมิตรทางทหารจะดำรงอยู่ได้ด้วยคำอธิบายเช่นไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ถ้าในอนาคตการรวมเกาหลีเกิดขึ้นจริงได้ ความชอบธรรมของสหรัฐที่จะคงทหารไว้ในภูมิภาคนี้ก็สิ้นสุดลงไปด้วย นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยตั้งแต่ในอดีตก็คือเอาระบบพันธมิตรเช่นนี้เป็นส่วนสำคัญของนโยบายมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ของโลกหลังสงครามเย็นเห็นได้ชัดว่า แนวโน้มของระบบพันธมิตรทางทหารแบบเดิมที่ไทยเคยพึ่งพากับสหรัฐ อาจจะเกิดความเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ฉะนั้นจึงเป็นคำถามด้านความมั่นคงว่าไทยจะดำรงอยู่กับระบบความมั่นคงที่มีสหรัฐเป็นแกนกลางต่อไปได้หรือไม่ในอนาคต และถ้าจะดำรงอยู่พันธกรณีของสหรัฐที่จะมีต่อไทยคืออะไร

ในทำนองเดียวกัน ถ้าสหรัฐเองไม่สามารถดำรงระบบพันธมิตรทางทหารแบบเดิมไว้ในภูมิภาคได้แล้ว ระบบพันธมิตรทางทหารใหม่จะเป็นเช่นไรและรวมทั้งผู้นำไทยจะทำอย่างไรกับระเบียบวาระเรื่องของระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศในอนาคต ซึ่งกรณีเช่นนี้ยังรวมถึงคำถามในการจัดความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างไทย - จีน อีกด้วย

2) ปัญหาของความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

ความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคหลังสงครามเย็น เห็นได้ชัดประการหนึ่งว่า ปัจจัยของความใกล้ชิดเคียงกันในทางภูมิศาสตร์ (geographical proximity) จะเข้ามามีบทบาทในความสัมพันธ์ของรัฐต่างๆ มากขึ้น

ในสภาพเช่นนี้ปัญหาเก่าที่ตกทอดมาตั้งแต่อดีต จะมีบทบาทในความสัมพันธ์ของรัฐดังกล่าวมากขึ้นด้วย กรณีของปัญหาเรื่องชาตินิยม และรวมทั้งปัญหาพรมแดนทางประวัติศาสตร์ในความสัมพันธ์ของรัฐใกล้เคียงกัน จึงเป็นประเด็นที่จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐเพื่อนบ้านได้ง่าย เพราะบางประเด็นนั้นได้ถูกภาวะของการแบ่งค่ายแบบยุคสงครามเย็นกดทับไว้ และเรื่องเหล่านี้

ไม่ค่อยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังเท่าใดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นเมื่อมันของสงครามเย็นปิดลง ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่แสดงถึงปรากฏในเวทีความขัดแย้งระหว่างประเทศได้มากขึ้น

ความสัมพันธ์ไทย - พม่าเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีเช่นนี้ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสงครามเย็นในบริเวณแนวพรมแดนด้านตะวันออกของไทยยุติลง ด้วยการที่เวียดนามถอนทหารออกจากลาวและกัมพูชา รวมถึงการที่เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนด้วย ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้สงครามอุดมการณ์ที่ไทยเข้าไปร่วมต่อสู้ด้วยนั้นสิ้นสุดลงไปด้วยเช่นกัน

แต่ในขณะที่ปัญหาของเพื่อนบ้านด้านตะวันออกคลี่คลายลงจากการยุติของสงครามเย็น ปัญหาของเพื่อนบ้านด้านตะวันตกกลับดูจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในสถานะเช่นนี้ยังเห็นอีกว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นทางด้านตะวันตกนั้นก็ไม่ใช่เรื่องแบบเก่าๆ แต่เป็นเรื่องความมั่นคงแบบใหม่ที่ท้าทายการแก้ปัญหาของผู้นำรัฐบาล เช่น ปัญหายาเสพติด (กรณียาบ้า) ปัญหาผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอีกด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐเพื่อนบ้านเป็นประเด็นสำคัญของงานด้านต่างประเทศและความมั่นคงไทยในอนาคต

ดังได้กล่าวแล้วว่า กรณีของความสัมพันธ์ไทย - พม่าเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ เพราะหากเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้านอื่นๆ ทั้ง 4 ด้านของพรมแดนแล้ว จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามีปัญหายุ่งยากดำรงอยู่มากที่สุดกับเพื่อนบ้านอื่นๆ โดยเฉพาะการที่คนบางส่วนในสังคมไทยปัจจุบันมองว่าพม่าคือภัยคุกคามใหม่ของไทยในยุคหลังสงครามเย็น ก็ยิ่งทำให้ปัญหามีความยุ่งยากมากขึ้นด้วย

ฉะนั้นไม่ว่าเราจะตอบว่าพม่าเป็นภัยคุกคามจริงหรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่าประเด็นของความสัมพันธ์กับรัฐเพื่อนบ้านในอนาคตเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศไทยโดยตรง ดังนั้นประเด็นของการจัดความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านจากตัวอย่างกรณีของพม่าจึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่บอกกับผู้นำคนไทยว่าพวกเขาจะต้องคิดเรื่องเช่นนี้ให้ละเอียดและรอบคอบมากยิ่งขึ้น

3) ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์และพื้นที่ชายแดน

ในโลกยุคหลังสงครามเย็น มีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ การฟื้นตัวของแนวคิดในเรื่องภูมิศาสตร์การเมือง (geopolitics) และ/หรือภูมิรัฐศาสตร์ (political geography)

ภูมิรัฐศาสตร์คือการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์กับพฤติกรรมของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการพิจารณาถึงการที่ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของรัฐ ดังที่ Colin Gray นักวิชาการตะวันตกได้กล่าวสรุปไว้ว่า “การเมืองทั้งหมดคือภูมิศาสตร์การเมือง และยุทธศาสตร์ทั้งหมดคือภูมิยุทธศาสตร์”

การฟื้นตัวของวิชาภูมิศาสตร์การเมือง สอดคล้องเป็นอย่างดีกับโลกยุคหลังสงครามเย็นที่ประเด็นทางภูมิศาสตร์ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ในด้านหนึ่งก็คือเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐเพื่อนบ้าน และในอีกด้านหนึ่งก็คือเรื่องของความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายขอบรัฐ

ในกรณีของไทย ความมั่นคงชายแดนเดิมเป็นไม่ใช่เรื่องของการมีฐานที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในบริเวณพื้นที่ชายขอบประเทศ เพราะพื้นที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบริเวณที่อำนาจรัฐอ่อนแอ หากแต่ปัญหาของพื้นที่นี้ในปัจจุบันเป็นทั้งเรื่องเก่าตกค้างและเรื่องใหม่ผนวกกันไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรณีพิพาทที่อาจจะเกิดจากปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเส้นเขตแดน ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาท ปัญหาของบุคคลเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ทั้งกรณีของผู้อพยพและแรงงานจากต่างประเทศ) ปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมข้ามพรมแดนของรัฐ ตลอดจนรวมถึงปัญหาการสู้รบในบริเวณพื้นที่เหล่านี้

ปรากฏการณ์เช่นนี้ให้คำตอบอย่างชัดเจนว่า เรื่องของภูมิศาสตร์การเมืองไทยในกรณีของความมั่นคงชายแดนจะเป็นประเด็นสำคัญของปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกประการหนึ่งด้วย

4) ปัญหาการแข่งขันทางทหารในภูมิภาค

แม้โลกจะอยู่ในยุคหลังสงครามเย็น แต่ก็เห็นได้ชัดเจนว่าการแข่งขันทางทหารเป็นเรื่องที่มีได้สิ้นสุดไปกับยุคของสงครามเย็นแต่อย่างใด รัฐกำลังพัฒนาหลายๆ รัฐยังคงเน้นการพัฒนาศักยภาพของกองทัพด้วยการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ใหม่และนำเทคโนโลยีทหารที่มีสมรรถนะสูงเข้าประจำการ

ดังนั้นแม้ว่าแนวโน้มของสงครามตามแบบโดยเฉพาะในกรณีของสงครามใหญ่ (major war) จะลดลง แต่แนวโน้มที่เป็นอยู่ไม่ว่าในกรณีของสงครามภายในหรือสงครามที่เป็นผลจากกรณีพิพาทกับรัฐเพื่อนบ้านยังมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้การจัดหายุทธโปกรณ์เพิ่มเติมยังคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ในแต่ละภูมิภาค

สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในด้านหนึ่งรัฐในแถบนี้ประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้เกิดการหดตัวของตลาดอาวุธในภูมิภาค แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบางรัฐซึ่งยังคงมีศักยภาพทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง ก็ยังคงมีการนำระบบอาวุธใหม่ๆ เข้าประจำการ เช่น กรณีของสิงคโปร์ หรือในกรณีของไทย ซึ่งไม่สามารถจัดหาระบบอาวุธใหม่ได้ ก็หันไปหาระบบ “อาวุธมือสอง” หรืออย่างในกรณีพม่า ก็เริ่มมีความพยายามในการนำเอาอาวุธสมรรถนะสูงเข้าประจำการ ดังจะเห็นได้จากกรณีการสั่งซื้อเครื่องบินรบแบบมิก-29 จากรัสเซีย เป็นต้น

ตัวอย่างจากปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเด็นเรื่องของความมั่นคงระหว่างประเทศในอนาคต ยังคงได้รับผลกระทบจากเรื่องของการนำระบบอาวุธสมัยใหม่เข้ามาในภูมิภาค เช่น หากไทยตัดสินใจนำเอาระบบอาวุธปล่อยสมรรถนะสูงพิสัยกลางจากอากาศสู่อากาศเข้าประจำการ ก็อาจจะทำให้กองทัพอากาศในภูมิภาคหันไปจัดหาระบบดังกล่าวมากขึ้น

ดังนั้นการพิจารณาถึงเรื่องความมั่นคงระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษหน้า จึงยังจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการแข่งขันทางทหารในภูมิภาคด้วย และทั้งยังจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการแข่งขันเช่นนี้ในที่สุดแล้ว นำไปสู่การ “แข่งขันสะสมอาวุธ” ในภูมิภาค เพราะหากเกิดปรากฏการณ์ของการแข่งขันสะสมอาวุธแล้ว ผลที่ได้ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐทั้งหลายแต่อย่างใด เว้นเสียแต่จะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่รัฐผู้ผลิต/ขายอาวุธ ซึ่งมักจะทำกำไรได้จากปรากฏการณ์เช่นนี้เสมอ. Su347



กรณีความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐ ระบบพันธมิตรทางทหารยุคหลังสงครามเย็น

หลังจากสงครามเกาหลีในปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมาแล้ว นโยบายด้านความมั่นคงของไทย ได้แสดงให้เห็นถึงการปรากฏตัวของพันธมิตรใหม่ของไทยอย่างชัดเจน รัฐบาลไทยได้แสดงจุดยืนในเวทีระหว่างประเทศด้วยการประกาศการส่งทหารเข้าร่วมในสงครามเกาหลี และการลงนามในการรับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐ ดังนั้นนับตั้งแต่ช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา สหรัฐดำรงฐานะของการเป็น “ผู้ค้าประกัน” ในนโยบายด้านความมั่นคงของไทยมาโดยตลอด และขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็แสดงออกถึงความพร้อมที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อสนับสนุนนโยบายของ “มหามิตร” นี้ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเวียดนาม

ดังนั้น หากมองภาพจากอดีตแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสงครามเย็นที่เกิดขึ้นได้มีส่วนโดยตรงที่ทำให้ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศทั้งสองกระชับแน่นขึ้น สงครามเย็นสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลของทั้งสองประเทศมีความเห็นร่วมกันต่อปัญหาภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สงครามเย็นนั้นเป็นเสมือน “ซูเปอร์กาว” ที่เชื่อมรัฐบาลกับกองทัพของไทยและสหรัฐให้แนบแน่นกันอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในนโยบายด้านความมั่นคงของไทย

สภาวะของสงครามเย็น ช่วยให้เกิดความสะดวกในการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง เพราะตรรกของระเบียบโลกแบบสงครามเย็นทำให้เกิดการมองปัญหาภัยคุกคามร่วมกัน (common threat perception) และทำให้ไทยพร้อมที่จะนำตนเองเข้าไปผูกพันอยู่กับระบบพันธมิตรทางทหารระหว่างประเทศกับสหรัฐ ตลอดจนการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงในแนวเดียวกับสหรัฐ สหรัฐเองก็จะให้ความช่วยเหลือทางทหารเพื่อเสริมสร้างแสนยานุภาพของกองทัพไทยในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือด้านอาวุธ ความช่วยเหลือในการฝึกและการศึกษา แก่กำลังพลในกองทัพ ตลอดจนความช่วยเหลือในการจัดองค์กรและโครงสร้างของกองทัพ ลักษณะเช่นนี้ทำให้อำนาจของไทยหลังจากปี 2493 เป็นต้นมา มีสภาพไม่แตกต่างจากการเป็นกองทัพที่ถอดแบบมาจากกองทัพของสหรัฐ หรือเป็น “กองทัพจำลอง” จากตัวแบบของสหรัฐนั่นเอง

แต่เมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงทั้งในระดับโลกและในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การดำรงความสัมพันธ์แบบเดิมจึงถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้หรือไม่ กล่าวคือไทยและสหรัฐจะสามารถดำรงความเป็นพันธมิตรทางทหารที่แนบแน่นเช่นในยุคสงครามเย็นได้หรือไม่ในอนาคต?

ก่อนที่จะตอบคำถามดังกล่าว อาจจะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงความพยายามที่จะให้มีการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างไทยกับสหรัฐ ซึ่งเราจะพบว่าในความเป็นจริงแล้วฝ่ายไทยตั้งแต่สมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2518 ได้มีความพยายามที่จะจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเรื่องสิ่งปลูกสร้างทางทหารของสหรัฐในประเทศไทย แต่แล้วความผันผวนของเหตุการณ์การเมืองในประเทศไทยในปี 2519 ทำให้รัฐบาลไทยหลังจากเหตุการณ์เดือนตุลาคมของปีดังกล่าวกลับพยายามที่จะหันเหความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงของไทยให้

กลับไปสู่ทิศทางเก่าของระเบียบโลกแบบสงครามเย็น ด้วยการประกาศนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์แบบสุดขั้ว แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถดำเนินไปในทิศทางเช่นนั้นได้ และรัฐบาลเผด็จการพลเรือนดังกล่าวก็ถูกโค่นล้มด้วยการรัฐประหารของทหารในปี 2520 ซึ่งรัฐบาลทหารใหม่ก็แสดงท่าทีที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้น อันเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับทิศทางของรัฐบาลสหรัฐในขณะนั้น

การเข้ายึดครองกัมพูชาของเวียดนามในตอนต้นปี 2522 ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันที่ดีที่ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศกลับเข้าใกล้ชิดกันมากขึ้น นับตั้งแต่การถอนตัวทางทหารของสหรัฐออกจากประเทศไทยหลังจากการยุติของสงครามเวียดนามแล้ว

แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงของทั้งสองประเทศแม้ว่าจะมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ก็แตกต่างไปจากเช่นที่เคยเป็นมาในยุคสงครามเย็น ผู้นำทางทหารและรัฐบาลของไทยเช่น พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เคยกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า สิ่งที่ไทยต้องการจากสหรัฐไม่ใช่การกลับเข้ามาเปิดฐานทัพและสิ่งปลูกสร้างทางทหารของสหรัฐในประเทศไทยอีก หากแต่ไทยต้องการความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐมากกว่า

ผู้นำทางการเมืองและการทหารในช่วงนี้ ดูจะตระหนักเป็นอย่างดีว่า การเดินย่นรอยกลับไปสู่การดำเนินความสัมพันธ์แบบเก่าของยุคสงครามเย็นไม่ว่าจะเป็นจากฝ่ายไทย หรือจากฝ่ายสหรัฐเองก็ตามเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะรัฐสภาสหรัฐเองก็ไม่ยินยอมที่จะให้ฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่เป็นอิสระเช่นในอดีต และสำหรับฝ่ายไทยแล้วการเปิดฐานทัพหรือการใช้สิ่งปลูกสร้างทางทหารของสหรัฐอีกอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองทั้งภายในประเทศ หรือกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนซึ่งเพิ่งจะผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการเป็นรัฐสังคมนิยมหลังจากปี 2518

นอกจากนี้ ความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐ ก็ได้ดำรงอยู่ในรูปแบบของการให้เปล่าแบบเดิม ความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐได้เปลี่ยนแปลงแผนเป็นการให้สินเชื่อในโครงการ FMS (Foreign Military Sales) หรือการขายในเชิงพาณิชย์มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันความเปลี่ยนแปลงในแบบแผนของความช่วยเหลือทางทหารเช่นนี้ ก็เปิดโอกาสให้ไทยมีโอกาสได้รับอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีสมรรถนะสูงขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐยอมรับว่าภัยคุกคามทางทหารของเวียดนามทางด้านกัมพูชานั้น ทำให้ไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงขีดความสามารถทางด้านอาวุธให้สามารถตอบโต้ได้กับระดับของภัยคุกคามดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่านับตั้งแต่สมัยของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นต้นมานั้น กองทัพอไทยได้มีการนำเอาอาวุธยุทโธปกรณ์ใหม่จากสหรัฐเข้ามาประจำการในกองทัพมากขึ้น

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับภัยคุกคามจากสงครามภายในของสงครามกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ค่อย ๆ ลดลง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี 2523 เป็นต้นมา พรรคคอมมิวนิสต์ได้สูญเสียศักยภาพของการเป็นฝ่ายริเริ่มในการดำเนินการสงครามภายในประเทศอย่างสิ้นเชิง สถานการณ์เช่นนี้ได้แสดงให้เห็นว่าระดับของภัยคุกคามภายในไม่ได้ดำรงสถานะทางการเป็น “ภัยคุกคามหลัก” ต่อความมั่นคงของไทย แต่ในขณะเดียวกันภัยคุกคามจากภายนอก อันหมายถึง ขีดความสามารถของการทำการสงครามของเวียดนามจากพรมแดน

ด้านกัมพูชานั้นยังเป็นปัญหาที่ฝ่ายทหารของไทยถือว่ายังคงสภาวะเป็น “ภัยคุกคามหลัก” อยู่ เพราะเป็นที่ยอมรับว่า หากเวียดนามตัดสินใจที่จะทำการเปิดสงครามขนาดใหญ่กับไทยแล้ว กองทัพไทยอาจจะยังคงมีข้อจำกัดในการทำการตอบโต้กับการรุกรานขนาดใหญ่ของกองทัพทหารเวียดนาม ดังนั้น สหรัฐจึงยังคงเป็นหลักประกันของความมั่นคงของไทย เพราะเป็นที่ทราบกันว่า หากเวียดนามตัดสินใจกระทำการดังกล่าว ผู้นำไทยคาดหวังว่าสหรัฐจะเข้ามาสนับสนุนและแทรกแซงต่อการกระทำเช่นนี้ตามพันธกรณีทางด้านความมั่นคงที่มีอยู่

แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า ความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐกับไทยในฐานะของการเป็นผู้ให้และผู้รับจะดำเนินไปโดยราบรื่น ในทัศนะของผู้นำของไทย ภัยคุกคามจากเวียดนามมีความรุนแรง และในขณะเดียวกันผู้นำไทยมองว่าการค้าประกันความมั่นคงของสหรัฐมีความไม่แน่นอน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางการเมืองภายในของสหรัฐเองในยุคหลังสงครามเวียดนาม ผลเช่นนี้ทำให้การตอบโต้กับภัยคุกคามทางทหารของเวียดนามและของไทยต้องหันไปสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง-การทหารที่ดีกับจีน ดังความเชื่อที่ว่า “มิตรใกล้บ้านย่อมดีกว่าญาติผู้ห่างไกล”

ความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับจีนนั้นพัฒนาไปอย่างรวดเร็วบนพื้นฐานของการมีทัศนะในการมองภัยคุกคามร่วมกันต่อการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม พัฒนาการประการสำคัญไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงการเดินทางเยี่ยมเยือนของผู้นำทางการเมืองและการทหารของประเทศทั้งสองเท่านั้น หากแต่ยังก้าวไปถึงการที่กองทัพไทยได้นำเอาอาวุธจากจีนเข้ามาประจำการด้วย ซึ่งเหตุผลประการสำคัญประการหนึ่งในปัญหานี้คือ อาวุธจากสหรัฐมีราคาแพงมากเมื่อเทียบกับราคาอาวุธจากจีน และขณะเดียวกันกองทัพไทยเองก็มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณอย่างมาก อาวุธใน “ราคามิตรภาพ” จากจีนทำให้กองทัพไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพบกสามารถเสริมสร้างแสนยานุภาพให้มีความเข้มแข็งได้มากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงแหล่งนำเข้าของอาวุธเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสหรัฐในฐานะ “ผู้สนับสนุนอาวุธ” รายใหญ่ของไทย สหรัฐเองจึงได้เฝ้าติดตามดูความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยความกังวลว่า สถานการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงที่ใกล้ชิดที่มากขึ้นระหว่างไทยกับจีนหรือไม่

ดังนั้นในปี 2529 ประเทศไทยในฐานะสมาชิกมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติได้ออกเสียงประณามการทิ้งระเบิดของสหรัฐต่อลิเบีย ซึ่งจะเป็นครั้งแรกที่ไทยยืนตรงข้ามกับสหรัฐอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ ในปีดังกล่าวความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศได้ปรากฏให้เห็นถึงประเด็นที่เป็นปัญหามากขึ้น การประกาศรัฐบัญญัติความมั่นคงทางด้านอาหาร (หรือ Farm Act) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของสหรัฐในการขายข้าวในตลาดต่างประเทศ มีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยในฐานะผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก เป็นต้น

การออกเสียงของไทยในกรณีลิเบีย อาจจะไม่ได้อาจมาจากการที่ไทยมีปัญหาเกี่ยวกับสหรัฐในเรื่องของรัฐบัญญัติฟาร์มแอกท์ แต่อาจจะมาจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอาหรับ

ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐได้มีมิติใหม่เกิดขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำของไทยอาจจะให้คำจำกัดความของคำว่า “ผลประโยชน์ของชาติ” ใหม่ ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ผลประโยชน์ของไทยอาจจะไม่จำเป็นต้องเป็นหนึ่งเดียวกับผลประโยชน์ของสหรัฐดังเช่นในยุคสงครามเย็นเสมอไป

ในขณะที่ด้านหนึ่ง ได้เริ่มปรากฏให้เห็นถึงปัญหาทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง แต่ในอีกด้านหนึ่งความสัมพันธ์ที่แสดงออกถึงความต้องการหลักประกันของความมั่นคงจากสหรัฐก็ยังคงปรากฏให้เห็นเช่นกัน การซ้อมรบijj;ผสมระหว่างฝ่ายไทยและสหรัฐภายใต้รหัส “Cobra Gold” ดำเนินสืบเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งสำหรับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกแล้ว การซ้อมรบดังกล่าวเป็นรองก็แต่เฉพาะการซ้อมรบระหว่างสหรัฐกับเกาหลีใต้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการซื้อ, การส่งกำลังบำรุงร่วมระหว่างทั้งสองฝ่าย (Logex) พร้อมกับการนำเข้าอาวุธจากสหรัฐก็ยังคงดำเนินต่อไป

ปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ การจัดตั้งคลังอาวุธสำรอง (โครงการสะสมยุทธโธปกรณ์สำรองสงคราม) ยังคงเป็นดัชนีสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าผู้นำไทยถือว่าสหรัฐยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของไทยไม่เปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองดูจะมีมากขึ้น ปัญหาเช่นนี้ด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยที่ขยายตัวมากขึ้นจนสามารถทำให้ไทยเป็นฝ่ายที่ได้รับผลตอบแทนจากการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง แต่ในอีกด้านหนึ่งสหรัฐก็พยายามแสวงหามาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบโต้กับการได้ผลประโยชน์ของฝ่ายไทย เพราะสหรัฐมองเห็นว่าการได้ประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ของสหรัฐ เป็นต้น สหรัฐถือว่าการดำเนินการกับไทยมีความชอบธรรมเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐที่ต้องสูญเสียไปในระบบการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ เช่น การขึ้นชื่อประเทศไทยไว้ในบัญชีที่สหรัฐจะทำการตอบโต้ด้วยมาตรการ 301

ในการดำเนินการเช่นนี้สำหรับสหรัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงมิตรภาพที่เป็นมาในอดีต เพราะสิ่งเหล่านั้นเป็นเรื่องราวที่ได้จบสิ้นแล้วในแต่ละวาระ เช่น ในขณะที่ฝ่ายไทยมักจะคิดถึงการเมืองแบบ “ร่วมหัวจมท้าย” กับสหรัฐในยุคของสงครามเวียดนาม และคิดว่าสหรัฐน่าจะปฏิบัติตอบแก่ไทยในลักษณะที่คำนึงถึง “มิตรภาพในอดีต” อยู่บ้าง แต่สำหรับสหรัฐเรื่องราวต่างๆ ในอดีตก็คืออดีต ผลประโยชน์ในปัจจุบันของสหรัฐต่างหากที่จะเป็นปัจจัยกำหนดให้สหรัฐควรจะมีนโยบายเช่นไร ประกอบกับแรงกดดันที่เกิดจากสมาชิกรัฐสภาสหรัฐซึ่งมีความผูกพันอยู่กับฐานทางธุรกิจในพื้นที่การเลือกตั้งของรัฐตนที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ อันส่งผลให้ฝ่ายบริหารของสหรัฐในทำเนียบขาวก็ต้องแสดงบทบาทเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะการแสดงบทบาทเช่นนี้ย่อมหมายถึงการสนับสนุนจากภาคธุรกิจทั้งในปัจจุบันและในอนาคตด้วย

ทัศนะในการมองปัญหาที่แตกต่างกันเช่นนี้ หลายต่อหลายครั้งอาจทำให้ฝ่ายไทยมีความรู้สึกผิดหวัง จนผู้นำของไทยบางส่วนเริ่มมีความคิดว่าเมื่อสหรัฐไม่ได้คำนึงถึงมิตรภาพในวันเก่า ๆ ไทยก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงสิ่งเหล่านั้นด้วย เพราะเมื่อสหรัฐยึดเอาผลประโยชน์เฉพาะหน้า-

เฉพาะเรื่อง เป็นหลักในการมีความสัมพันธ์กับไทย ไทยก็น่าที่จะกระทำเช่นนั้นเหมือนกัน ดังนั้นจากปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดคำถามอย่างมากถึงเรื่องของระบบพันธมิตรของไทยอย่างมาก

หัวข้อหัวข้อต่อประการสำคัญในความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองในปัจจุบันก็คือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ทำให้สหภาพโซเวียตล่มสลายลงและสหรัฐดำรงสถานะของความเป็น “มหาอำนาจเดี่ยว” ของโลก ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การถอนตัวของเวียดนามออกจากกัมพูชา ตลอดจนความพยายามในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสังคมนิยมใน อินโดจีน และรวมถึงการเปิดรับให้เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียน คือปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการสิ้นสุดของการเผชิญหน้าของอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งสองแบบในภูมิภาคนี้

ดังนั้น สภาพยุคหลังสงครามเย็นสำหรับสหรัฐ จึงเป็นการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่มี “ภัยคุกคาม” หลักดำรงอยู่ ยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว การสิ้นสุดของภัยคุกคามจากเวียดนามจึงหมายถึงภาวะที่ปราศจากภัยคุกคามหลักอันทำให้สหรัฐขาดเป้าหมายหลักในการตอบโต้ในนโยบายความมั่นคงต่อภูมิภาคนี้ อีกทั้งยังทำให้รูปธรรมของผลประโยชน์ด้านความมั่นคงไม่มีความชัดเจน เช่น หากมีการตั้งคำถามว่า ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐในไทยคืออะไร คำตอบคงไม่ชัดเจนเท่ากับในยุคสงครามเย็นที่ภัยคุกคามทางทหารของเวียดนามดำรงอยู่ หรือแม้แต่คำถามว่าผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของสหรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คืออะไร คำตอบก็คงไม่แตกต่างกัน เว้นแต่จะเป็นคำตอบโดยทั่วไป เช่น สหรัฐต้องการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพของเส้นทางเดินเรือทางทะเลและเสถียรภาพของภูมิภาคนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับสังคมอเมริกัน หรือแม้กระทั่งกับรัฐบาลและรัฐสภาสหรัฐก็ดูจะมีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัด ในขณะที่ในยุคสงครามเวียดนาม สถาบันการศึกษาของสหรัฐได้ผลิตผู้เชี่ยวชาญและนักวิจัยทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกมาเป็นจำนวนมาก แต่หลังจากยุคหลังสงครามเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน การศึกษาดังกล่าวได้หดตัวลงอย่างมาก จุดหลักของความสนใจของสหรัฐอยู่กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกมากกว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายของสหรัฐต่อเอเชียให้ความสำคัญแก่ ญี่ปุ่น จีน และคาบสมุทรมลายูอย่างเห็นได้ชัด จนบางครั้งดูเหมือนว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น “ภูมิภาคที่ถูกลืม” ในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐ

อีกทั้งฝ่ายบริหารของสหรัฐในช่วงยุคหลังสงครามเย็น ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการมีนโยบายที่ชัดเจนต่อภูมิภาคนี้ ซึ่งหลายต่อหลายครั้งจึงพบว่านโยบายของสหรัฐต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกผลักดันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา (ซึ่งอาจจะยังไม่มีประสบการณ์อะไรมากมายนัก) และก็มีประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก ตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับอินโดนีเซียเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า สหรัฐไม่ได้มีนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง

ในมุมมองของสหรัฐอาจจะถือว่า สหรัฐมีปัญหาคือเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนมากกว่าไม่ว่าจะเป็นปัญหาในไฮติ ปัญหาบอสเนีย หรือปัญหาเอธิโอเปีย เป็นต้น ตรรกของนโยบายของ

สหรัฐ จึงดูจะอยู่ในแนวคิดที่ว่า เมื่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีปัญหาสำคัญ สหรัฐก็ไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างจริงจัง ประเด็นเช่นนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่สหรัฐจะต้องตอบให้ได้ว่า สหรัฐคิดว่าตนเองยังมีผลประโยชน์อยู่ในภูมิภาคนี้หรือไม่

อย่างไรก็ตามในบางช่วงที่ผ่านมาผู้นำของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางทหารบางส่วน เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความไม่พอใจต่อสหรัฐ เช่น ผู้นำกองทัพบกมีความรู้สึกกว่าสหรัฐ (และโดยเฉพาะสื่อมวลชนสหรัฐ) จ้องโจมตีในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างทหารไทยกับเขมรแดงและต่อมาก็คือเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าทั้งที่ผู้นำในระดับสูงของกองทัพพยายามยืนยันอยู่ตลอดเวลา กองทัพไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในลักษณะดังกล่าว

หากพิจารณาถึงความรู้สึกไม่พอใจของฝ่ายทหารไทย อาจจะตอบได้ยากกว่าอะไรเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหา แต่ก็เห็นได้ว่าอาจจะเป็นการสะสมของปัญหาต่างๆ เช่น การลดลงของความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐต่อไทย จนอาจกล่าวได้ว่าสัดส่วนของมูลค่าของความช่วยเหลือดังกล่าวมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณของกองทัพไทย หรือการลดลงของจำนวนที่นั่งที่ทางสหรัฐเปิดให้แก่ฝ่ายทหารไทยไปฝึกและศึกษาวิชาทหารต่อในสหรัฐในโครงการ IMET (International Military Education and Training Program)

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่รัฐบาลไทยปฏิเสธต่อข้อเสนอของกองบัญชาการภาคพื้นแปซิฟิก (PACOM) ของสหรัฐที่จะขอจัดตั้ง “เรือบรรทุกยุทโธปกรณ์ลอยน้ำ” (Equipment Afloat Ships) ขึ้นในน่านน้ำของไทย (คลังอาวุธนี้มีชื่อ “ฐานทัพลอยน้ำ” ดังที่ปรากฏเป็นความเข้าใจของสื่อมวลชนและสาธารณชนไทย) ซึ่งสำหรับนักสังเกตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอาจจะกล่าวว่าการตอบปฏิเสธดังกล่าวไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะทุกประเทศจะมีนโยบายที่ตรงกันคือ ต้องการให้สหรัฐดำรงตนเองไว้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป แต่ก็ไม่ต้องการให้สหรัฐเข้ามาใช้ดินแดนของตนในการจัดตั้งสถานที่ทำการทางทหารของสหรัฐขึ้นแต่อย่างใด และหากสถานที่ทำการทางทหารของสหรัฐจะอยู่ในประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด

แต่ความรู้สึกไม่พอใจดังที่กล่าวข้างต้นก็ดำรงอยู่ในระยะเวลาไม่นานนัก และเมื่อไทยเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการกลับสู่อำนาจของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย ทำให้ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐถูกกระชับแน่นอีกครั้ง โดยเฉพาะความช่วยเหลือของสหรัฐที่ให้แก่ไทยโดยผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยกลับสู่ความใกล้ชิดกับสหรัฐมากขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นที่น่าจับตามองเห็นอย่างยิ่งว่าในที่สุดแล้วพัฒนาการของความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐในยุคหลังสงครามเย็นจะคลี่คลายไปในทิศทางใด การประเมินถึงผลของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจจะเร็วเกินไปสำหรับช่วงระยะเวลาปัจจุบัน เพราะปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองประการสำคัญก็คือ ทิศนะในการมองปัญหาภัยคุกคามในอนาคตโดยเฉพาะในปัจจุบันเป้าของสหรัฐอยู่ที่การเห็นว่าจีนอาจจะเป็ปัญหาภัยคุกคามในช่วงต้นของศตวรรษที่ 21 การจัดความสัมพันธ์ของไทยทั้งกับสหรัฐและกับจีนจึงเป็นประเด็นสำคัญขงนโยบายในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ปรากฎการณ์ที่เกิดขึ้นได้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสหรัฐกำลังเผชิญกับมิติของความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และทั้งไม่ได้อยู่ในสภาพของ “วันขึ้นคืนสุข” ในแบบยุคสงครามเย็นการฝึกผสมระหว่างกองทัพทั้งสองประเทศอาจจะดำเนินต่อไป การซื้ออาวุธจากสหรัฐจะยังคงมีอยู่ พร้อมกับการต้องพึ่งในเรื่องของการส่งกำลังบำรุงและอุปกรณ์ทดแทนต่าง ๆ ความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงระหว่างประเทศทั้งสองในอนาคตของยุคหลังสงครามเย็น จึงยังคงมีปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกันอยู่ยอมนั่งคินที่ติดบางส่วนให้แก่เจ้าของประเทศ ตลอดจนยอมลดสถานะทางกฎหมายของกองกำลังของสหรัฐในประเทศเหล่านี้ด้วย ซึ่งหากการจัดการกับปัญหาเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่มีมัดระวังแล้ว ผลที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น ๆ อาจจะกระทบต่อยุทธศาสตร์และการจัดวางกำลังของสหรัฐในเอเชีย-แปซิฟิกในระยะยาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้นประเด็นความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดของสงครามเย็น แนวโน้มของการรวมประเทศของเกาหลีทั้งสอง ตลอดรวมถึงทัศนคติภายในสังคมของประเทศที่มีฐานทัพสหรัฐตั้งอยู่ ล้วนแต่เป็นคำถามที่ส่งผลโดยตรงต่อการคงอยู่ของ “ระบบขานฟรานซิสโก” ในอนาคตทั้งสิ้น.....ถ้าเช่นนั้น การที่ผู้บริหารทำเนียบขาวชุดใหม่จะตอบคำถามนี้อย่างไร จึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างมากต่อทิศทางของปัญหายุทธศาสตร์และความมั่นคงของสหรัฐเอเชียในศตวรรษที่ 21

นอกจากนี้หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีมูลฐานอยู่บนระบบขานฟรานซิสโก ก็จะได้เห็นได้ชัดเจนว่า ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมจากยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่มีมูลฐานเช่นนั้น ฉะนั้นกรณีของไทย จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบขานฟรานซิสโกที่กำลังจะหมดภารกิจลง

ไทยกับระบบขานฟรานซิสโก

นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา ประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐมาถึงจุดของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะมองในมุมมองของนักวิชาการหรือนักปฏิบัติก็ตาม และสำหรับประเด็นเช่นนี้ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐนั้นเป็นหนึ่งในปัญหาทางยุทธศาสตร์ของการต่างประเทศไทยในอนาคต

ความจริงแล้ว หัวเลี้ยวหัวต่อของความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งแต่เดิมได้วางอยู่บนรากฐานแบบทวิภาคีนั้นได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะ ๆ ซึ่งก็เห็นได้ชัดนับตั้งแต่การยุติสงครามเวียดนามเป็นต้นมา จนอาจกล่าวได้ว่าในยุคหลังสงครามเวียดนาม ความสัมพันธ์ทางทหารแบบทวิภาคีถูกลดความสำคัญลงเป็นลำดับ แม้สหรัฐจะได้ตอกย้ำถึงความตกลงในแบบดังกล่าวก็ตาม รากฐานของความสัมพันธ์ระบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐพัฒนาการสืบเนื่องมาจากยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่มูลเหตุแท้จริงที่ทำให้ทั้งสองประเทศเข้าไปใกล้ชิดกันอย่างมากนั้นเป็นผลมาจากพัฒนาการของการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ซึ่งสำหรับในภูมิภาคเอเชีย

จุดเริ่มต้นของสงครามเย็นก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในจีนในปี 1949 และสงครามเกาหลีในปี 1950 และผลจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ไม่ว่าจะอธิบายว่าผู้นำทหารไทยในยุคหลังการรัฐประหารปี 1947 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีของจอมพล ป.พิบูลสงครามว่ากลัวการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์จริง หรือใช้ความกลัวนี้เป็นเครื่องค้ำจุนสถานะทางการเมืองของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งผลที่เกิดขึ้นมีเพียงประการเดียวคือ ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในยุคหลังสงครามกระชับแน่นและได้กลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสัมพันธ์แบบ “ระบบชานฟรานซิสโก” ในเวลาต่อมา จนอาจกล่าวได้ว่าปี 1950 เป็นจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนของ “นโยบายนิยมตะวันตก” ของไทย ไม่ว่าจะมองผ่านการเข้าร่วมกับสหรัฐในสงครามเกาหลี หรือการลงนามในการทำความตกลงทางทหารกับสหรัฐที่เริ่มขึ้นในปีดังกล่าวก็ตาม หรือกล่าวในอีกประการหนึ่งก็คือ ค.ศ. 1950 คือปีแห่งการก้าวเข้าสู่สงครามเย็นร่วมกับฝ่ายตะวันตกของผู้นำไทย และมีการเข้าร่วมสงครามเกาหลีเป็นตัวแทนของนโยบายนี้

ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีของไทยและสหรัฐเช่นนี้ถูกกระชับแน่นมากยิ่งขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองของลาวในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ขึ้นสู่อำนาจหลังจากการรัฐประหารในปี 1957 และก็ถูกกระชับแน่นที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนด้วยการประกาศถึงพันธะด้านความมั่นคงของสหรัฐในแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสค์ (Thanat-Rusk Communique) ในเดือนมีนาคม 1962 ซึ่งได้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การตัดสินใจของผู้นำไทยคือจอมพลถนอม กิตติขจรในการเข้าสู่สงครามเวียดนามร่วมกับสหรัฐ ซึ่งจุดที่สำคัญที่สุดของความสัมพันธ์ทางทหารแบบทวิภาคีต่อจากแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสค์ก็คือการอนุญาตให้สหรัฐมีฐานทัพในไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีสนามบินของสหรัฐถึง 7 แห่ง จนไทยในยุคสงครามเวียดนามถูกขนานนามว่าเป็น “เรือบรรทุกเครื่องบินที่จมไม่ได้” (unsinkable aircraft-carrier) ของสหรัฐ

ดังนั้นยุคสงครามเวียดนามจึงเป็นจุดสูงสุดของความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐ แต่เมื่อสงครามในเวียดนามได้ยุติลงอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน 2518 สถานะของความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของไทยในนโยบายความมั่นคงของสหรัฐจึงลดต่ำลง การดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐในไทยจึงเป็นสิ่งที่มีความแพงเกินไปในทางเศรษฐกิจทหาร เพราะสนามบินขนาดใหญ่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างไร้ประโยชน์หากมิได้มีการกิจโดยตรงรองรับอยู่เช่นในยุคที่สหรัฐต้องทำสงครามในเวียดนาม ประกอบกับแรงต่อต้านฐานทัพสหรัฐในไทยก็ทวีความรุนแรงมากขึ้น และในที่สุดในปี 1976 สหรัฐก็ตัดสินใจปิดสิ่งปลูกสร้างทางทหารของสหรัฐในไทยลง การถอนตัวทางทหารของสหรัฐออกจากไทยในปี 1976-77 เป็นภาพสะท้อนถึงความสัมพันธ์ในกรอบของระบบชานฟรานซิสโกที่ค่อย ๆ ลดต่ำลง แม้ว่าความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะยังคงอยู่ก็ตาม

แม้โลกจะยังอยู่ในยุคสงครามเย็นหลังจากยุคสงครามเวียดนาม แต่ความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองได้ปรับตัวและดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขใหม่ สำหรับการเมืองและผู้นำสหรัฐนั้น เป็นยุคของการลดอำนาจและบทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการเมืองอเมริกา ฝ่ายบริหารของสหรัฐถูกจำกัดบทบาทมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการทำสงครามเวียดนาม

นาม ประกอบกับผลจากคดีออเตอร์เกต ทำให้ผู้นำใหม่ของสหรัฐหันไปทานนโยบายที่มีองค์ประกอบเชิงศีลธรรมมากขึ้น นโยบายสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ของประธานาธิบดีคาร์เตอร์คือรูปธรรมในกรณีนี้ และก็เป็นรูปธรรมของความขัดแย้งเชิงนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐ เพราะรัฐบาลใหม่ของไทยที่ก้าวสู่อำนาจด้วยการรัฐประหารในปี 1976 ซึ่งก็ขึ้นสู่อำนาจในช่วงระยะเวลาเดียวกับรัฐบาลใหม่ของสหรัฐที่มาจาก การเลือกตั้งในปีดังกล่าว

ว่าที่จริงแล้วปรากฏการณ์ของความขัดแย้งเชิงนโยบายเริ่มส่งเค้ารางให้เห็นบ้างแล้วในช่วงประมาณปี 1975 จากนโยบายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในกรณีปัญหาฐานทัพสหรัฐในไทยอันเป็นความพยายามของรัฐบาลในการสร้างกรอบใหม่ของความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐ แม้ความพยายามนี้จะถูกทำให้ต้องยุติลงด้วยการรัฐประหารในปี 1976 ก็ตาม

หลังจากปี 1976 ไทยกลายเป็นหนึ่งในบัญชีของประเทศผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนจากกรณีเหตุการณ์ 6 ตุลาคม แต่แล้วความแตกต่างเชิงนโยบายในปัญหานี้ก็ลดลงด้วยการยึดอำนาจของฝ่ายทหารที่นำโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ในเดือนตุลาคม 1977 รัฐบาลทหารใหม่ของไทยประกาศนโยบายที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้น อันเป็นการนำพาประเทศกลับเข้าสู่ยุคการเมืองแบบการเลือกตั้งอีกครั้ง หรืออาจเรียกว่าเป็นช่วง Re-democratization ของการเมืองไทย

แม้ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐจะปรับตัวดีขึ้น แต่ก็มิใช่เป็นไปในกรอบแบบทวิภาคีเช่นในยุคสงครามเวียดนาม เพราะผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป

ผลจากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ยังได้นำไปสู่ประเด็นใหม่ของความสัมพันธ์ของสองประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงกลางยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ลักษณะของปัญหาความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐเปลี่ยนมาสู่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น และเห็นได้ชัดมากขึ้นเมื่อเข้าสู่ยุคของรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งก็คือภาพสะท้อนปัญหาในช่วงปลายยุคสงครามเย็นที่ประเด็นด้านเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในนโยบายระหว่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นเรื่องทางทหารในแบบช่วงที่ผ่านมา ซึ่งในเชิงของผลกระทบก็คือทำให้ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีลดความสำคัญลง และปรากฏการณ์นี้อาจกล่าวได้ว่าดำรงอยู่เป็นหนึ่งในฐานะที่เป็นจริงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมาโดยตลอด นับตั้งแต่กลางทศวรรษของปี ค.ศ. 1980 และก็ปรากฏชัดเจนขึ้นอีกเมื่อโลกอย่างก้าวเข้าสู่ยุคหลังสงครามเย็นในปี 1989/1990

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงินขึ้นโดยเริ่มจากไทยในวันที่ 2 กรกฎาคม 1997 สหรัฐจะมีปฏิบัติการต่อการช่วยเหลือไทยในวิกฤตนี้ค่อนข้างต่ำ และเมื่อกระทำก็ดำเนินการผ่านองค์กรที่เป็นพหุภาคีคือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ปรากฏการณ์เช่นนี้แตกต่างอย่างมากจากยุคสงครามเวียดนาม ซึ่งความช่วยเหลือด้านความมั่นคงที่สหรัฐให้แก่ไทยมักจะดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีลักษณะที่เป็นทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความตกลงแบบสองฝ่ายได้เกิดขึ้นเดือนมีนาคม 1962 แล้ว ลักษณะความสัมพันธ์แบบทวิภาคีได้เป็นหัวใจของความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐมาโดยตลอดสำหรับผู้นำไทยในอดีตแล้ว แบบแผนนี้กลายเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในความสัมพันธ์ของไทย เพราะการไม่มีพันธะแบบทวิภาคีกับสหรัฐก็คือการไม่มีความมั่นคงนั่นเอง!

แต่ในยุคหลังสงครามเย็น แบบแผนใหม่ของความสัมพันธ์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและมีลักษณะของความเป็นพหุภาคีมากขึ้น การดำเนินการช่วยเหลือไทยในวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 1997 เป็นตัวอย่างหนึ่งในกรณีนี้ หรือทัศนคติในการมองปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐ ก็วางน้ำหนักไว้กับองค์กรอาเซียนมากขึ้นด้วย แทนที่จะเป็นการเน้นความสัมพันธ์เฉพาะสองประเทศเช่นในกรอบของระบบชานฟรานซิสโก

นอกจากนี้ในกรณีของความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงก็สะท้อนถึงแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ด้วยเช่น การฝึกกร่วม/ผสมคอบราโกลด์ (Cobra Gold) ก็มีลักษณะเป็นพหุภาคีในการฝึกของปี 2000 ได้มีสิงคโปร์เข้าร่วมร่วมด้วย ซึ่งก็หมายความว่าในอนาคตน่าจะมีประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเข้าร่วมเพิ่มเติมอีก หรือมีคำถามว่าในอนาคตใครจะมาเป็นประเทศที่สี่ในคอบราโกลด์ เป็นต้น

ปรากฏการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่าการฝึกดังกล่าวได้เปลี่ยนจากลักษณะทวิเป็นพหุภาคีแล้ว และว่าที่จริงแล้วปรากฏการณ์เช่นนี้ก็คือการตอกย้ำว่าแนวโน้มของความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงของประเทศทั้งสองในอนาคตก็น่าจะไปทิศทางเช่นการฝึกกร่วม/ผสมนี้ มิใช่อยู่ในกรอบแบบทวิภาคีของยุคสงครามเย็นอีกต่อไป

ประเด็นที่น่าสนใจซึ่งเกิดขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์ในปี 1997 ก็คือ ทัศนคติต่อสหรัฐของผู้คนในสังคมไทยออกไปในทางลบมากขึ้น ในอดีตการเคลื่อนไหวต่อต้านสหรัฐมักจำกัดวงอยู่ในหมู่ปัญญาชนฝ่ายซ้ายหรือบรรดาผู้มีความคิดเอียงเอนไปในแนวทางสังคมนิยม และก็มีมักจะถกนำด้วยประเด็นทางการเมือง แต่ในกรณีของความรู้สึกต่อต้านสหรัฐครั้งนี้ มีเศรษฐกิจเป็นประเด็นนำและกระจายออกไปในหมู่มนุษย์คนกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมไทยและโดยเฉพาะในหมู่นักธุรกิจระดับนำบางส่วนด้วย

คำอธิบายของกลุ่มต่อต้านสหรัฐแม้จะหยิบเอาเรื่องทางเศรษฐกิจมาเป็นประเด็นหลัก แต่คำอธิบายสุดท้ายก็แทบจะไม่แตกต่างกับที่ปัญญาชนฝ่ายซ้ายของไทยได้เคยเคลื่อนไหวในยุคก่อนก็คือไทยกำลังถูกยึดครองโดยสหรัฐ โดยมีบริษัททางธุรกิจของสหรัฐเป็นตัวจักรสำคัญ จนมีข้อสังเกตว่าวิกฤตการณ์เศรษฐกิจอาจจะก่อให้เกิด “กระแสชาตินิยมใหม่” ในไทยโดยเริ่มขึ้นด้วยเรื่องของชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic nationalism)

แต่ไม่ว่ากระแสนี้จะถูกจุดขึ้นได้หรือไม่ก็ตาม ทัศนคติในทางลบต่อบทบาททางเศรษฐกิจของบริษัทธุรกิจของสหรัฐน่าจะมีมากขึ้น และทัศนคติเช่นนี้ยังผนวกอยู่กับการมองว่ารัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์มีส่วนเอื้อให้บริษัทของสหรัฐได้รับประโยชน์อย่างมากจากวิธีการแก้ปัญหาโดยภาครัฐหรือไม่รัฐบาลไทยก็มีลักษณะ “ยอมจำนน” กับองค์กรทางเศรษฐกิจจากภายนอกมากเกินไป จนรัฐบาลไทยและหรือผู้นำรัฐบางถูกเรียกขานว่าเป็น “เด็กดี” ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) สถานะของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐจึงดำเนินไปในแนวทางที่อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์เรียกว่า “ฉันทานุมัติแห่งวอชิงตัน” (Washington Consensus) ที่มองว่าทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยไทยถูกรอบงำโดยสหรัฐมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ปรากฏการณ์ของการครอบงำเช่นนี้ถ้าเป็นในยุคสงครามเย็น ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของระบบขานฟรานซิสโกที่เน้นในเรื่องของภัยคุกคามทางทหารและความมั่นคง แต่ในยุคหลังสงครามเย็น ภัยคุกคามในแบบเก่าที่เป็นเรื่องทางทหารหมดไป ดังนั้นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจได้กลายเป็นประเด็นหลักที่มีบทบาทมากขึ้นในความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสอง ซึ่งก็สอดคล้องกับระเบียบทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกที่มีสหรัฐเป็นอภิมหาอำนาจเดียว (หรือที่เรียกในทางทฤษฎีว่าเป็น “hegemonic power”)

สภาพเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ของระบบขานฟรานซิสโกระหว่างไทยกับสหรัฐในกรอบของทวิภาคีมีความสำคัญน้อยลงในอนาคต ซึ่งสภาพเช่นนี้ย่อมหมายถึงว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศน่าจะมีการซับซ้อนมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะมีหลาย ๆ เรื่องเป็นปมปัญหาของยุคหลังสงครามเย็นที่ท้าทายต่อผู้นำทั้งที่ทำเนียบขาวและที่ตึกไทยคู่ฟ้าว่าจะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำอย่างไรในอนาคตให้เกิดความ “สมานฉันท์วอชิงตัน - กรุงเทพฯ” แทนที่จะเป็นฉันทานุมัติทางเศรษฐกิจแบบทางเดียวจากวอชิงตัน ฉันทานุมัตินี้ถูกตีความว่าได้กลายเป็น “คำสั่งจากเมืองแม่” ไปแล้ว ดังที่ พอล ดิบบ์ (Paul Dibb) ได้กล่าวเตือนสหรัฐไว้ในการสัมมนาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับออสเตรเลีย-เลียดังที่ปรากฏในเอกสารเรื่อง The Strategic Environment in the Asia-Pacific Region (2000) ว่า

“....ถึงเวลาแล้วสำหรับวอชิงตันที่จะต้องพัฒนากระบวนการอันละเอียดอ่อนในการประเมินความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในเอเชีย”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีความสัมพันธ์ไทย - พม่า ภูมิศาสตร์การเมืองของความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน :

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าภายใต้แต่เดิมอยู่ภายใต้กรอบของแนวคิดเรื่อง “การมีความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เคยมีสมมติฐานและความเชื่อที่ว่า รัฐบาลทหารพม่าสามารถอยู่ในอำนาจได้ยาวนาน อันเนื่องมาจากความเข้มแข็งของฝ่ายทหารในการที่สามารถปราบปรามและควบคุมการเคลื่อนไหวของฝ่ายประชาธิปไตยได้อย่างเข้มงวด หรือในอีกด้านหนึ่งก็มองเห็นว่าฝ่ายประชาธิปไตยนั้นอ่อนแอเกินไป ไม่มีขีดความสามารถที่จะโค่นล้มหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองในพม่าได้ ดังนั้นหากเกิดความเปลี่ยนแปลงอำนาจในพม่า อำนาจก็น่าจะยังอยู่ในมือของฝ่ายทหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าจะเปลี่ยนมือมาอยู่กับฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายประชาธิปไตย ทักษะเช่นนี้ทำให้กลุ่มผู้กำหนดนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคที่ผ่านๆ มาให้ความสำคัญกับฝ่ายทหารในฐานะของการเป็นตัวแสดงหลักอย่างไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวในทางทฤษฎีก็คือพวกเขาไม่เห็นว่าระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) จะเกิดขึ้นได้อย่างไรในพม่า

การมีทักษะเช่นนี้ทำให้ผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาของรัฐบาลที่มีส่วนผลักดันเรื่อง “การมีความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” เชื่ออย่างมั่นใจว่า ทฤษฎีว่าด้วยเรื่องอำนาจในสกุลลัจนิยม (Realism) ของวิชารัฐศาสตร์สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในการวางนโยบายของไทยต่อพม่า กล่าวคือทักษะของแนวคิดของสำนักนี้เชื่อว่า การเมืองคือการต่อสู้ในเรื่องอำนาจ ดังนั้นนโยบายที่จะทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์ก็คือ การมีนโยบายสนับสนุนรัฐบาลทหารของพม่าในรูปของนโยบายที่เรียกว่า “การมีความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” เพราะรัฐบาลทหารคือผู้กุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จแต่ผู้เดียวในสังคมพม่า ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นใดๆ สำหรับไทยที่จะต้องพิจารณาถึงทางเลือกอื่นๆ ในนโยบายต่อพม่า

การคิดค้นหาทางเลือกให้แก่กันนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า ตลอดจนความพยายามในการแสวงหาแนวทางที่ต่างออกไป ดูจะไม่ได้รับการให้ความสำคัญมากนัก นโยบายของไทยยึดเกาะติดกับแนวคิดนี้อย่างเหนียวแน่น จนสามารถกล่าวได้ว่าไทยเชื่อมั่นอย่างเหลือเกินว่าจะไม่มีความเปลี่ยนแปลงใดๆ เลยในเมืองพม่า และด้วยการกระทำเช่นนี้ไทยเชื่อว่าพม่าจะตอบแทนไทยทั้งในรูปของการมีความสัมพันธ์ที่ดีหรือการเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของไทยในพม่าและตามแนวชายแดนไทย-พม่า แนวคิดและความคาดหวังเช่นนี้จะไม่แตกต่างกับการ “วาดฝัน” ทำใ้ใดนัก เพราะทุกอย่างดูสวยหรูจนลืมนึกถึงความเปลี่ยนแปลงและความผันผวนที่อาจเกิดขึ้นได้ตามการผันแปรของปัจจัยในความสัมพันธ์ไทย-พม่า ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะในช่วงเริ่มแรกของการมีนโยบาย “การมีความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” นั้น มีกลุ่มบางกลุ่มในสังคมไทยที่ได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอย่างมาก และผลตอบแทนเช่นนี้จะบดบังทางเลือกอื่นๆ ในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าเสียทั้งหมด

ในความเป็นจริง ผลตอบแทนที่ไทยได้รับจากการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารของพม่า นั้น ไม่ได้เป็นไปอย่างที่ฝ่ายไทยคาดหวังไว้เท่าใดนัก เว้นแต่กลุ่มบางกลุ่มจะเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรงในความสัมพันธ์เช่นนี้ แต่ในขณะเดียวกันปัญหาทั้งจากฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าก็ปรากฏชัดเจน ดังจะเห็นได้จากรูปธรรมของปัญหาที่ปรากฏเป็นรอยร้าวในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมีมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งความหวังของการแสดงตัวเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลทหารของพม่า นั้น ไทยก็ไม่สามารถสร้างผลตอบแทนทางยุทธศาสตร์หรือเป็นผลตอบแทนในระยะยาวให้แก่ตนเองได้ ผลที่เกิดขึ้นมักเป็นผลระยะสั้น หรือไม่ก็เป็นผลตอบแทนต่อบุคคล/หรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะมากกว่า อีกทั้งการทำตัวเป็นดัง “หน้าต่าง” เพื่อเป็นช่องทางติดต่อและรับข้อมูลข่าวสารจากโลกภายนอกให้แก่รัฐบาลพม่าทำให้ไทยถูกกลุ่มสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โจมตีไทยอยู่ตลอดเวลาในปัญหาเช่นนี้ ตลอดจนข้อกล่าวหาว่าไทยใช้นโยบายดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้ไทยเข้าไปตักตวงผลประโยชน์ด้านทรัพยากรในพม่า เป็นต้น นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญก็คือประเทศไทยได้ตกเป็นจำเลยร่วมกับรัฐบาลพม่าในปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของพม่าในสายตาของประชาคมโลกไปโดยปริยาย จนเกิดเป็นความเชื่อว่าการจะกดดันทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อพม่าให้ได้ผลนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลไทยด้วย

แต่ที่สำคัญมากกว่าการถูกโจมตีจากฝ่ายต่าง ๆ ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองไม่ได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นแต่อย่างใด แม้ว่าฝ่ายไทยจะกระทำทุกอย่างเพื่อที่จะดำรงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของประเทศทั้งสองไว้ จริงอยู่ว่าอาจจะมีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นในบางครั้งที่อาจจะนำความไม่พอใจมาสู่รัฐบาลพม่าอยู่บ้าง แต่ในระดับรัฐบาลแล้ว รัฐบาลไทยแทบจะไม่เคยทำอะไรที่จะก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลพม่าแต่อย่างใด อาจจะยกเว้นก็แต่เพียงกรณีการอนุญาตให้ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลทหารของพม่าให้ปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี เมื่อหลายปีที่ผ่านมา แต่เมื่อนั้นแล้ว การแสดงออกของรัฐบาลไทยเป็นการแสดงออกในลักษณะของ “การเอาใจ” พม่า (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางวาจา) จนมองไม่เห็นท่าทีของ “การต่อรอง” จากฝ่ายไทยแต่อย่างใด แต่สิ่งที่ไทยได้รับตอบแทนก็คือ ความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลนั้นเสื่อมทรามลง สายสัมพันธ์ต่าง ๆ แทบจะไม่มีอะไรหลงเหลืออยู่ จนอาจกล่าวได้ว่าสายสัมพันธ์ที่ยังเหลืออยู่ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทหารของไทยกับผู้นำทหารของพม่า แม้จะมีการเดินทางเยือนพม่าของนายกรัฐมนตรีไทย แต่ก็ไม่มีรูปธรรมของความสำเร็จใด ๆ เกิดขึ้น หรือนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงให้ความสัมพันธ์ที่ระหว่างประเทศทั้งสองมากนัก

ดังนั้นในระยะเวลาที่ผ่านมา ๆ มาเมื่อเกิดปัญหาขึ้น กองทัพบกจึงกลายเป็น “ผู้แก้ปัญหา” ในหลายต่อหลายกรณี เช่น การเจรจาซึ่งนำโดย พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร (ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกขณะนั้น) ในกรณีสะพานข้ามแม่น้ำเมยที่แม่สอดเป็นตัวอย่างที่ดี บทบาทของกองทัพซึ่งแต่เดิมเคยถูกวิจารณ์อย่างมากในการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารของพม่า จึงกลายเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่การดำเนินนโยบายของไทยอยู่ในสถานการณ์เช่นนี้ เพราะความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลไม่อาจจะดำเนินการได้ และพม่าเองก็ดูจะไม่สนใจในความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย

แต่ขณะเดียวกันภาพสะท้อนเช่นนี้ ได้กลายเป็นคำถามว่า บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในงานด้านกิจการระหว่างประเทศของไทยหายไปไหน หรือว่าในระยะที่ผ่านมา การกำหนดนโยบายของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็นกับพม่าหรือกับกลุ่มประเทศในอินโดจีน มักจะมีประเด็นด้านความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือฝ่ายกองทัพเข้ามามีส่วนอย่างมากไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการคิด การกำหนด และการนำไปปฏิบัติ จนกลายเป็น “เจ้าของ” นโยบายไทยต่อพม่า ประกอบกับในระยะหลายปีที่ผ่านมาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นในกรณีของพม่าหรือของกัมพูชาก็ตาม ได้เข้ามามีฐานะเป็นปัจจัยหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของไทย อันมีผลโดยตรงในการทำให้สภาความมั่นคงแห่งชาติและกองทัพได้มีส่วนอย่างมากในกระบวนการนี้ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศลดลงไปด้วย จนบางครั้งอาจจะเกิดความรู้สึกว่าไม่มีส่วนร่วมหรือความรู้สึกว่าไม่ได้เป็นเจ้าของเรื่องในการจัดความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เลย

นอกจากปัญหาการดำเนินงานของหน่วยราชการของฝ่ายไทยดังกล่าวแล้ว นโยบายของไทยยังต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกลุ่มธุรกิจตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งในระบบสังคมเปิดแบบไทย การควบคุมกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เพราะบางส่วนของกลุ่มธุรกิจชายแดนอาจมีฐานะเป็นนักการเมืองในระดับชาติด้วย ผลประโยชน์และการดำเนินการของกลุ่มธุรกิจดังกล่าวจึงเข้ามาเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในปัญหาของความสัมพันธ์ไทย-พม่า ซึ่งมักจะนำความยุ่งยากมาสู่การกำหนดและดำเนินการของฝ่ายไทยเสมอ ๆ

อีกทั้งยังมีปัญหาชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของชาวกระเหรี่ยง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในการทำสงครามกับรัฐบาลกลางของพม่ามาโดยตลอด แต่ด้วยความสำเร็จของการดำเนินสงครามจิตวิทยาของทหารพม่า ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้หันเข้ามาต่อสู้ด้วยตนเอง ภายใต้เอกลักษณ์ของความเป็นกระเหรี่ยงคริสต์และกระเหรี่ยงพุทธ จนอาจกล่าวได้ว่านี่เป็นชัยชนะอันสำคัญในการแยกสลายกำลังชาวกระเหรี่ยงด้วยเรื่องศาสนา ขณะเดียวกันฐานกำลังและค่ายทหารของชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ก็ถูกกองทัพพม่าทำลายลงทีละค่าย จนอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันทหารพม่ามีฐานะเป็นผู้กุมอำนาจตามแนวชายแดนไทยไว้ได้ทั้งหมด แนวชายแดนซึ่งแต่เดิมเคยมีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็น “กันชน” ให้แก่ไทยนั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว และสถานการณ์ก็ดูจะไม่มีความหวังกลับไปเกิดสภาพของพื้นที่กันชนอีกในอนาคต

ฝ่ายไทยเองก็ยิ่งตกเป็นฝ่ายรับมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันของพม่าให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวให้เข้ามาอยู่ในประเทศไทย หรือการเสนอให้ย้ายชนกลุ่มน้อยจากแนวชายแดนให้เข้ามาอยู่ในค่ายอพยพซึ่งอยู่ในพื้นที่ตอนในของไทย การดำเนินการเช่นนี้ล้วนแต่สอดคล้องกับความต้องการของพม่าเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการย้าย “ตัวปัญหา” (ในทัศนะของรัฐบาลพม่า) ให้มาอยู่กับไทยนั่นเอง อันจะทำให้พม่าสามารถควบคุมแนวพรมแดนที่ติดต่อไทยได้อย่างเข้มงวดมากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้พม่าเสริมสร้างกำลังทหารตามแนวชายแดนได้สะดวกยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยชาวพม่า (ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และได้หลบหนีการปราบปรามทางการเมืองเข้ามาในประเทศไทย) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักศึกษาพม่าก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง รัฐบาลทหารพม่าถือว่าคนเหล่านี้เป็นศัตรู นโยบายของไทยที่เป็นมิตรอย่างแนบแน่นกับพม่าจึงต้องถือเอาเสมือนว่า คนเหล่านี้เป็นศัตรูด้วยหรือไม่เช่นนั้น ก็มองคนเหล่านั้นด้วยสายตาที่ไม่เป็นมิตรนัก ซึ่งทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยต่อคนกลุ่มนี้เป็นไปอย่างไม่ค่อยจะดีนัก การดำเนินการดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมองไม่เห็นถึงอนาคตของกลุ่มคนดังกล่าว มองไม่เห็นว่าการกลับเข้ามาจะมีบทบาททางการเมืองในพม่าหากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นผลโดยตรงจากการมีทัศนคติที่ตายตัวว่าอำนาจทางการเมืองจะถูกรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้นำทหารพม่าเท่านั้นอย่างไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงทางเลือกอื่นใด นอกจากการยืนอย่างมั่นคงกับฝ่ายทหารในย่างกุ้งเท่านั้น

แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ประเทศตะวันตกในระยะที่ผ่านมาได้มองเห็นถึงศักยภาพของคนเหล่านี้ อาจจะได้รับคำชี้แจงว่าเป็นการดำเนินการในเรื่องของมนุษยธรรม แต่ก็สะท้อนว่าประเทศตะวันตกที่ดำเนินการเช่นนี้ก็ด้วย มองเห็นว่าในอนาคตพวกเขาเหล่านั้นอาจจะมีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ของพม่า ในอนาคตพวกนี้จะเป็นผลผลิตทางตะวันตกหรืออย่างน้อยก็เป็นผู้ที่เคยได้รับการโอบอุ้มจากประเทศตะวันตกและพวกเขาอาจจะคิดถึงประเทศไทยแต่ในแง่ลบ เพราะการปฏิบัติที่มองเสมือนหนึ่งว่าคนพวกนี้คือศัตรูในนโยบายไทย

ความสัมพันธ์ไทย-พม่าเช่นนี้ ทำให้ต้องคิดถึงนโยบายการต่างประเทศของไทยในยุครัตนโกสินทร์ที่ได้โอบอุ้ม - ชูปลีงผู้ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ด้วยมองเห็นว่าผู้หนีร้อนมาพึ่งเย็นเหล่านั้นหากได้กลับไปเป็นใหญ่ในแผ่นดินของตนเองบุญคุณของไทยจะเป็นสิ่งที่เชื่อมเอาประเทศเหล่านั้นให้เป็นมิตรกับไทยอย่างไม่เปลี่ยนแปลงเช่น สัมพันธภาพระหว่างเวียดนามกับไทยในกรณีของเชียงสีหรือในยุคสมัยใหม่ความช่วยเหลือของไทยต่อขบวนการกู้เอกราชไม่ว่าจะเป็นในเวียดนามหรือในอินโดนีเซีย ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งในเรื่องนี้ ซึ่งครั้งหนึ่งนั้นโฮจิมินห์ได้ขนานนามกองทัพหนึ่งในกองทัพเวียดนามว่า "กองทัพสยาม" เพื่อรำลึกถึงความช่วยเหลือทางทหารที่เคยได้รับจากไทยเป็นต้น

ปัจจุบันอาจโต้แย้งว่า "การชูปลีง" ผู้ที่หนีร้อนมาพึ่งเย็นในไทยนั้น ไม่อาจจะกระทำดังประวัติศาสตร์ เพราะจะกลายเป็น "การชูปลีง" ศัตรูของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจจะนำไปสู่กรณีพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่อย่างน้อยการปฏิบัติที่ดีทางด้านมนุษยธรรมน่าจะเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ต่อกลุ่มบุคคลเหล่านั้น มิใช่การปฏิบัติด้วยท่าทีที่เสมือนหนึ่งว่าพวกเขาเป็นศัตรูของไทย เพราะไม่มีเหตุผลอะไรที่รัฐบาลไทยจะวางตัวเป็นศัตรูกับกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตย (หรือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหาร) ในพม่า ยกเว้นเสียแต่ไทยกระทำเช่นนั้นเพียงเพราะต้องการเอาใจรัฐบาลทหารพม่า โดยมีความคาดหวังว่าหากเกิดปัญหาหรือกรณีพิพาทอะไรขึ้นก็ตาม พม่าก็จะมีท่าทีที่ไม่แข็งขันในการเจรจาเพื่อแก้ปัญหากับไทย และในขณะเดียวกันก็อาจจะเกิดโอกาสให้ไทยสามารถประกอบการทางธุรกิจไม่ว่าจะเป็นแนวชายแดนไทย - พม่า หรือในพม่าเองได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งทัศนะเช่นนี้โดย

พื้นฐานก็คือ การมีทัศนคติที่ตายตัวต่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในของพม่าว่า รัฐบาลทหารจะสามารถอยู่เป็น “อมตะ” ได้ภายใต้แรงกดดันทั้งจากภายนอกและภายใน

แต่ดูเหมือนว่าในความเป็นจริง พม่าไม่ได้มีท่าทีที่ตอบสนองต่อฝ่ายไทยแต่อย่างใด ทุกครั้งที่เกิดปัญหาขึ้น พมามักจะมีการดำเนินมาตรการที่เป็นแรงกดดันต่อฝ่ายไทยมากกว่า จนทุกวันนี้เห็นได้ชัดเจนว่าไทยเป็นฝ่ายที่พยายาม “ง้อ” พม่าในเรื่องต่างๆ จนไทยมีฐานะเป็น “ฝ่ายรับ” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมาโดยตลอด หรืออาจกล่าวได้ว่า นโยบายในระดับชาตินั้น ไทยแทบจะไม่เคยทำให้พม่าขุ่นข้องหมองใจแต่อย่างใด ทั้งกลับแสดงท่าทีในลักษณะที่ “เอาใจ” รัฐบาลทหารของพม่าเสียด้วยซ้ำ และแม้กระทั่งคำพูดหรือท่าทีที่สร้างเงื่อนไขการต่อรอง/เจรจาจากฝ่ายไทยที่จะกระทำกับรัฐบาลพม่าบ้าง ก็เป็นสิ่งที่แทบจะไม่เคยปรากฏเท่าใดนัก

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่านั้น ไทยอยู่ในฐานะของการเป็น “ฝ่ายรับ” มาโดยตลอด ดังนั้นในวาระที่มีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองภายในพม่า แม้จะไม่ใช้การต่อสู้ที่แตกหัก แต่ไทยก็น่าจะมีการคิดถึง “มาตรการเชิงรุก” ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย มิใช่ปล่อยให้ไทยต้องตกเป็น “เหยื่อ” ของสถานการณ์อยู่เรื่อยไป จนแทบมองไม่เห็นวี่แววว่าแล้วไทยจะเป็นฝ่ายรุกทางการเมืองต่อพม่าได้อย่างไร เพราะแม้พม่าจะเข้าร่วมการประชุม ARF ไทยก็แสดงออกถึงท่าทีโอภาปราศรัยเชื้อเชิญอย่างดียิ่ง

ฉะนั้นสิ่งที่น่าดำเนินการในส่วนของฝ่ายเราจึงได้แก่ การสร้างเอกภาพในนโยบายและความเข้มแข็งในการดำเนินการ ปัญหาคือทำอย่างไรจึงจะทำให้ส่วนงานต่างๆ ของรัฐบาลไทยไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองทัพได้มีโอกาสของการ “ช่วยกันคิด - ช่วยกันทำ” เพราะรัฐบาลพม่ามีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอยู่มาก การขาดเอกภาพทั้งในนโยบายและการปฏิบัติของฝ่ายไทยจึงเป็นจุดอ่อนอันสำคัญยิ่งที่ทำให้ไทยขาดอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายพม่า

ปัญหาอีกประการคือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้นักธุรกิจไทย โดยเฉพาะในบริเวณแนวชายแดนไทย - พม่า ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสอง รัฐบาลอาจจะต้องติดตามดูมากขึ้นกับธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะบางครั้งปัญหาอาจจะเกิดการกระทำของฝ่ายเรา หรือเกิดจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการไทยด้วยกันเอง และได้อาศัยพม่าเป็นผู้จัดการกับอีกฝ่ายหนึ่งในการแข่งขันทางธุรกิจ

เส้นพรมแดนไทย - พม่าเป็นอีกเรื่องที่มีความสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสอง พรมแดนด้านนี้มีจุดต่างๆ ที่เป็นปัญหาอยู่หลายจุดและพร้อมที่จะปะทุกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งได้ การเร่งปักปันเส้นเขตแดนหรือความพยายามที่จะเปิดการเจรจาในจุดที่เป็นปัญหา เป็นเรื่องที่น่าจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งยิ่งรวมถึงการรวบรวมข้อมูลในลักษณะของการจัดตั้ง “ระบบฐานข้อมูล” ของพื้นที่บริเวณพรมแดนไว้ มิใช่จะต้องรองจนกว่าจะเกิดปัญหาจึงดำเนินการแสวงหาข้อมูลซึ่งมักจะทำให้เราต้องตกเป็นฝ่ายรับในทางข้อมูลเสมอ

ความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนซึ่งเชื่อว่าจะยังคงเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐในยุคหลังสงครามเย็น ดังนั้นเส้นปักปันเขตแดนอาจจะกลายเป็นวิกฤตการณ์ได้หากความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศทั้งสองเสื่อมทรามลง หรืออาจจะกลายเป็นข้อพิพาทขนาดย่อยที่จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ที่เป็นปัญหาในลักษณะของ “สงครามจำกัด” ได้ และไม่ว่าปัญหาจะเกิดในระดับใด ที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ของทหารไทยโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ของกองทัพภาคที่ 3 จะมีความสำคัญอย่างมาก การเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพภาคที่ 3 ในการระวังป้องกันชายแดนจึงน่าที่จะได้รับความสำคัญมากขึ้น (กองทัพภาคที่ 3 มีชายแดนทางบกที่จะต้องดูแลรับผิดชอบยาวกว่ากองทัพภาคอื่น ๆ) ซึ่งยังรวมไปถึงการจัดทำโครงการพัฒนาและหมู่บ้านพัฒนาต่าง ๆ ตามแนวชายแดนเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งแก่อำนาจรัฐของไทย เพราะชายแดนมักจะเป็นจุดที่อำนาจรัฐอ่อนแอ และทั้งยังเป็นแหล่งของปัญหาต่าง ๆ อีกด้วย

ปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของประเทศในการวางนโยบายต่างประเทศของไทยก็ดูจะเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ภาพสะท้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นดูจะชี้ให้เห็นถึงคำวิจารณ์ที่มักจะได้ยินกันเสมอมาก็คือนโยบายต่างประเทศของไทยไม่ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน อาจจะมีข้อโต้แย้งจากรัฐบาลทั้งที่ผ่านมาและรัฐบาลปัจจุบันว่าไม่จริง ดังนั้นหากว่าไม่จริงรัฐบาลก็น่าจะดำเนินการให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ในอันที่จะแสดงถึงความสนใจในประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ ตัวเรา มิใช่เป็นเพียงความสนใจที่จะเข้าไปตักตวงหรือแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่นำพาต่อปัจจัยอื่น ๆ เลย อันจะทำให้ “ภาพลักษณ์” ของไทยในภูมิภาคเสื่อมทรามลงในฐานะของการเป็น “สัตว์เศรษฐกิจ” ตัวใหม่

ประเด็นสุดท้ายดูจะเป็นปัญหาในสังคมไทยว่า ทำอย่างไรคนของเราเองจะไม่ทำลายกัน ไม่หลอกกัน ไม่ขายกัน ในเรื่องของความสัมพันธ์ไทย - พม่า ในขณะที่งานการข่าวของพม่าในไทยสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ดูเหมือนเราแทบจะไม่รู้อะไรมากนัก ในเรื่องที่เป็นจริงในสังคม - การเมืองของพม่าเลย การเสริมสร้างประสิทธิภาพของงานการข่าว การสร้างระบบฐานข้อมูล ตลอดจนการสร้างโครงการการศึกษาด้านพม่า เป็นสิ่งที่ไทยควรจะต้องกระทำในสถานการณ์เช่นนี้

อีกทั้งทำอะไรเราจะไม่มี “นักฉวยโอกาส” ในสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านของไทยและพม่า ที่จะกล่าวอ้างหรือดำเนินเพียงเพราะต้องการผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะหน้าบางประการ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าจะเป็นอย่างไรกับประเทศไทย แต่หากเราจะคิดวาทะลักษณะของสังคมไทยคือการต่างคนต่างทำแล้ว เราก็คงจะเห็นภาพของประเทศไทยที่ต้องคอยตาม “ง้องอน” พม่าอยู่ร่ำไป หรือไม่เช่นนั้นเราก็คงได้เห็นนโยบายของไทยที่ต้องมีฐานะเป็น “เบี้ยล่าง” ต่อปัญหาและข้อพิพาทระหว่างไทยกับพม่าอยู่ต่อไป ซึ่งสิ่งนี้คงไม่ใช่สิ่งที่เราอยากเห็นหรืออยากได้ยินมิใช่หรือ!

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพมานั้น ปัจจุบันได้เดินมาถึงจุดที่อาจจะกลายเป็นวิกฤตการณ์ได้ การหันมาเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทั้งในทางความคิดและการกระทำของหน่วยงานและองค์การในสังคมไทย จึงน่าจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง อีกทั้งอาจจะถึงเวลาที่ไทยจะต้องทบทวนถึงวิธีการและมาตรการในการจัดความสัมพันธ์กับพม่า ซึ่งก็มิได้หมายความว่าต้องถึงขั้น “ยุติ” ความสัมพันธ์ดังกล่าวลงแต่อย่างใด ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการที่ประเทศตะวันตกพยายามจะกดดันเพื่อให้เกิดความเป็นเสรีนิยม (liberalization) อย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังนั้น ก็น่าจะเป็น

สัญญาณเดือนให้ไทยต้องคิดมากขึ้นที่จะยืนอยู่กับรัฐบาลทหารในอย่างกึ่งอย่างไม่เปลี่ยนแปลง เพราะ หากแรงกดดันของโลกตะวันตกจนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แล้ว ผู้กำหนดนโยบายของไทยจะต้องตอบให้ได้ว่า ไทยจะไม่กลายเป็น “ผู้ร้าย” หากความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลเสรีนิยมขึ้นในพม่า เว้นเสียแต่เราจะเชื่ออย่างมั่นคงว่า รัฐบาลทหารของพม่าเป็น “ภูเขาหิน” ที่ไม่มีทางที่ “ลูงโง่” จะย้ายได้ดังเช่นคำสุภาษิตจีนเรื่องลูงโง่ย้ายภูเขา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาความมั่นคงชายแดน : ภูมิรัฐศาสตร์ของชายขอบประเทศไทย

“ดินแดนถูกถือเสมอว่าเป็นส่วนหลักของการศึกษาวิชาความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเรื่องความ
ขัดแย้งระหว่างประเทศ”

Paul F. Diehl

“Territory and International Conflict” (1999)

ปัญหาในบริเวณพื้นที่ที่เป็นชายขอบของไทย ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ปัญหานี้เป็นเรื่องเก่าที่มีมาตั้งแต่ครั้งไทยยังเป็นราชอาณาจักร ยามใดก็ตามที่ศูนย์กลางอำนาจรัฐของราชอาณาจักรสยามอ่อนแอ ยามนั้นชายขอบของอาณาจักรจะเป็นตัวสะท้อนสภาพดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการแข็งเมืองของผู้ปกครองที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นชายขอบอาณาจักร หรือรัฐข้าศึกขยายอำนาจเข้ายึดครองเมืองชายขอบอาณาจักร ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เห็นได้ตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาแล้ว

เมื่ออาณาจักรสยามได้ก้าวเข้าสู่ความเป็น “รัฐประชาชาติ” (Nation State) ในความหมายของความเป็นรัฐสมัยใหม่ตามแนวคิดของวิชารัฐศาสตร์ โดยอาจจะถือว่ารัฐประชาชาติของไทยนั้นกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐสยามก็ถูกทดสอบด้วยภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตก เพื่อความอยู่รอดผู้ปกครองสยามจำเป็นต้องยอมเสียดินแดนชายขอบรัฐของตนให้แก่มหาอำนาจตะวันตกในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่บริเวณฝั่งขวาแม่น้ำโขง

นอกจากนี้สยามยังจำเป็นต้องยอมรับมาตรฐานของความเป็นรัฐสมัยใหม่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้วยการกำหนดเส้นเขตแดน เพื่อใช้เป็นจุดที่ระบุถึงขอบเขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐว่าสิ้นสุดลงที่ใด และทั้งยังเป็นการระบุถึงพื้นที่ที่อยู่ในครอบครองของผู้ปกครองรัฐว่าเป็นเท่าใด นอกจากนี้เส้นเขตแดนยังเป็นการตีกรอบถึงประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ อีกด้วยการปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับมหาอำนาจตะวันตกที่ครอบครองเมืองขึ้นอยู่รอบรัฐสยาม จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐของสยามในยุคล่าอาณานิคมกรณีเช่นนี้ก็เช่นไปตามสัจธรรมของสถานะแห่งอำนาจของรัฐ เมื่อสยามอ่อนแอกว่า การกำหนดเส้นเขตแดนก็เป็นไปตามความประสงค์ของมหาอำนาจเข้าอาณานิคมมากกว่าจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ของวิชากฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นกรณีการกำหนดเส้นเขตแดนในลำน้ำโขงระหว่างสยามกับฝรั่งเศส เป็นต้น

ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อนบ้านรอบ ๆ ไทยเริ่มได้รับเอกราช ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้นจึงเป็น “ผู้สืบสิทธิ” ที่เจ้าอาณานิคมได้ทำสนธิสัญญาในการกำหนดเส้นเขตแดนไว้แต่

เดิมกับสยาม ปัญหากรณีในการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐสมัยใหม่เช่นนี้เกิดขึ้นกับหลาย ๆ ประเทศ กรณีของสยามกับประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นหนึ่งตัวอย่างของปัญหานี้

ความตกลงที่สยามทำในการปักปันเส้นเขตแดน ได้กำหนดรูปร่างของรัฐสยามดังที่เป็น อยู่ในปัจจุบัน โดยมีความยาวของเส้นเขตแดนทั้งหมดรวม 5,656 กิโลเมตร และแยกเป็นรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

- เส้นเขตแดนกับพม่ายาว 2,401 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับลาวยาว 1,810 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับกัมพูชายาว 798 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับมาเลเซียยาว 647 กิโลเมตร

แม้สยามจะเคยมีความพยายามในการปรับเส้นเขตแดนใหม่ด้วยการอ้างถึงกรรมสิทธิ์เดิมในสงครามระหว่างสยามกับฝรั่งเศส โดยสยามได้ดินแดนบางส่วนของเขมรและลาวคืนมา และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สยามยังได้ดินแดนด้านใต้ที่ไทยเสียให้แก่อังกฤษของมาเลเซียมาไว้ในครอบครองโดยเปลี่ยนเป็นสหพันธรัฐมาลัย และได้ดินแดนทางเหนือในส่วนของพม่ามาอีกด้วย

แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ไทยได้คืนดินแดนเหล่านั้นกลับไปให้แก่ผู้ปกครองเดิม ซึ่งก็คือการกลับไปสู่สถานะเดิมของการมีเส้นเขตแดนดังเช่นก่อนสงครามอินโดจีนและก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

หลังยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเส้นพรมแดนระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านดูจะเบาบางลง แต่ก็ยังมีกรณีระหว่างไทยกับเขมรในเรื่องเขาพระวิหารเป็นกรณีสำคัญ การที่ปัญหาเรื่องเส้นพรมแดนเบาบางอาจเป็นเพราะว่า ปัญหาหลักที่รัฐมุ่งให้ความสำคัญในขณะนั้นเป็นเรื่องของความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์อันเป็นช่วงเวลาของยุคสงครามเย็น การต่อสู้ของประเทศไทยจึงถูกเน้นไปที่สงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งในระดับภายในรัฐและในระดับระหว่างรัฐ

ในช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ บริเวณชายขอบประเทศได้กลายเป็นพื้นที่ที่มีความเปราะบางของอำนาจรัฐจากส่วนกลาง เพราะพื้นที่บริเวณแถบนี้มีภูมิประเทศเป็นป่าเขาจึงเอื้อต่อการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ กลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐ และกลุ่มที่มีพฤติกรรมนอกกฎหมาย

แนวคิดหลักของผู้บริหารประเทศไทย จึงได้แก่การสร้างแนวป้องกันทางยุทธศาสตร์ในลักษณะของ “พื้นที่กันชน” ในบริเวณชายแดน โดยชายแดนด้านตะวันออกนั้น ชนชั้นนำไทยได้ถือเอาลาวและกัมพูชา เป็นรัฐกันชน (buffer state) เพื่อป้องกันการขยายอำนาจของเวียดนามมิให้เข้ามาสู่พื้นที่ของไทย ซึ่งอำนาจของเวียดนามในกรณีนี้ก็ถูกถือว่าเป็นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์นั่นเอง ส่วนทางชายแดนด้านตะวันตกไปจนถึงด้านเหนือในส่วนใหญ่แล้ว แนวป้องกันนี้ได้อาศัยชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทยเป็นเขตกันชน (buffer zone) โดยในด้านหนึ่งเพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของพม่าที่จะเกิดกับชายแดนด้านตะวันตก และในอีกส่วนหนึ่งเพื่อจำกัดการขยายอิทธิพลของขบวนการคอมมิวนิสต์ทางภาคเหนือในบริเวณรอยต่อชายแดนไทย-พม่า โดยการอาศัยทั้งชนกลุ่มน้อยและกองกำลังเดิมของทหารจีนคณะชาติ (กองพล 93)

ดังนั้นเราปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายรัฐกันชนในยุคสมัยหนึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของนโยบายการป้องกันตนเองของไทย โดยถือเอาแนวชายขอบประเทศเป็นจุดรับแรงปะทะ ซึ่งหากย้อนกลับไปดูมิติทางประวัติศาสตร์ ก็จะเห็นถึงความแตกต่างประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ทหารในการป้องกันราชอาณาจักรของไทย

ในสมัยอยุธยาซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการสงครามป้อมค่ายประชิด ยุทธศาสตร์การตั้งรับได้มักจะเอาราชธานีที่อยุธยาเป็นศูนย์กลางของการทำสงครามป้อมค่าย (คล้ายกับการดำเนินสงครามป้อมค่ายประชิดของยุโรปในยุคกลาง ที่ศูนย์กลางอยู่ที่ตัวปราสาท) แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยุทธศาสตร์ได้ถูกจัดวางแนวตั้งรับใหม่ โดยย้ายออกจากราชธานี ไปตั้งรับที่เมืองหน้าด่าน (คล้ายกับยุทธศาสตร์การจัดพื้นที่ป้องกันส่วนหน้าในลักษณะของ Forward Defense) ดังเช่นตัวอย่างของสงครามเก้าทัพในสมัยรัชกาลที่ 1 ที่ฝ่ายไทยสร้างแนวป้องกันหลักไว้ที่กาญจนบุรี แทนที่จะปล่อยให้ทัพพม่ารุกเข้ามาประชิดศูนย์กลางอำนาจรัฐที่กรุงเทพฯ การรบจึงเกิดในพื้นที่ส่วนหน้าเป็นสำคัญ

ฉะนั้นหากพิจารณาในลักษณะนี้ก็จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ป้องกันตนเองในบริเวณชายขอบประเทศนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่ช่วงสงครามรบพม่าจนถึงช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยแนวป้องกันหลักส่วนหน้าในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นถูกแปลงเป็นแนวรัฐกันชนในยุคสงครามเย็น ความแตกต่างอาจจะอยู่ตรงที่ไทยได้ขยับแนวป้องกันตนเองออกไป ดังจะเห็นได้ว่าในยุครัตนโกสินทร์แนวเช่นนี้อยู่กับพื้นที่ชายขอบด้านในของประเทศแต่ในยุคสงครามเย็น แนวนี้ย้ายไปอยู่กับพื้นที่ชายขอบด้านนอกแนวพรมแดนของประเทศ

ดังนั้นสถานะของพื้นที่ชายขอบประเทศไม่ว่าจะในยุคสมัยใดจึงไม่แตกต่างกันในฐานะของการเป็นแนวยุทธศาสตร์ของการป้องกันประเทศ และทั้งยังใช้เครื่องมือในลักษณะเดิมอันได้แก่ การอาศัยกลุ่มชนและ/หรือชนชาติที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวเป็นกำลังในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ หรือในกรณีของสงครามไทยรบพม่าก็ไม่แตกต่างกัน พม่าเองก็มักจะอาศัยชนชาติตามแนวชายขอบเหล่านี้เป็นกำลังในการทำสงครามกับไทย เช่น กรณีของมอญ และกะเหรี่ยง เป็นต้น

แต่เมื่อสถานการณ์ของยุคสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลง ภัยคุกคามทางทหารในแบบเดิมของยุคสงครามเย็นก็เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาความมั่นคงที่มีใช้เพียงเรื่องของสงครามต่อสู้คอมมิวนิสต์ ก็เริ่มเป็นประเด็นที่มีศักยภาพมากขึ้นในกรณีความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดจากข้อพิพาทของผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของตน มิใช่เป็นข้อพิพาทเชิงอุดมการณ์แบบเก่า

ในกรณีของไทยก็เช่นกัน ชายขอบประเทศซึ่งครั้งหนึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นฐานที่มั่นของกองกำลังของคอมมิวนิสต์ หรือเป็นช่องทางรุกหลักของกองกำลังต่างชาติที่จะใช้เป็น “ประตู” เปิดการรุก (ในระดับใหญ่) หรือแทรกซึม (ในระดับต่ำ) เข้ามาในประเทศไทย ก็เริ่มมีปัญหาใหม่ ๆ ที่ท้าทายต่อนักความมั่นคงของไทย ซึ่งบางปัญหาก็เป็นเรื่องเก่า

ตัวอย่างของปัญหาในบริเวณพื้นที่ชายขอบประเทศในกรณีของชายแดนทางบก ได้แก่

- 1) ปัญหาชนกลุ่มน้อยและปัญหาการจัดระเบียบของกลุ่มชนต่าง ๆ ในบริเวณชายแดนและรวมถึงปัญหาบุคคลสองสัญชาติด้วย
- 2) ปัญหาภัยดินของประชากรและการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายรวมถึงปัญหาแรงงานต่างชาติ
- 3) ปัญหาการค้าเขตแดนของกำลังจากภายนอกประเทศ
- 4) ปัญหาการประกอบอาชญากรรม
- 5) ปัญหาการค้าสิ่งผิดกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องของอาวุธสงครามและยาเสพติด
- 6) ปัญหาการค้าชายแดน
- 7) ปัญหาการประกอบธุรกิจและการลงทุนของกลุ่มทุนไทยในบริเวณชายแดน
- 8) ปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่อพื้นที่ชายแดน หรือปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน
- 9) ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรตามแนวชายแดน
- 10) ปัญหาแพร่ระบาดของเชื้อโรคเช่น กรณีโรคเท้าช้าง และโรคมะเร็ง
- 11) ปัญหาการปฏิบัติการทางทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นศัตรูกับรัฐบาลกลางในประเทศข้างเคียง
- 12) ปัญหาการพัฒนาและปัญหาการทำลายธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ชายแดน

ปัญหาทั้ง 12 ประการนี้ อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละด้านของชายแดนไทย ในบางด้านอาจจะมีปัญหาหนึ่งมากกว่าอีกปัญหาหนึ่งแต่หากจะต้องสรุปเป็นปัญหาหลัก ๆ ที่คล้ายคลึงกันของชายขอบประเทศแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าประกอบไปด้วยปัญหาสำคัญ 6 ประการดังต่อไปนี้

- ปัญหาเส้นเขตแดน
- ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐ
- ปัญหาการค้าสิ่งผิดกฎหมาย
- ปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- ปัญหาชนกลุ่มน้อยและกองกำลังติดอาวุธ
- ปัญหาการค้าและการประกอบธุรกิจชายแดน

ดังนั้นในกรณีเช่นนี้ อาจถึงเวลาแล้วที่จะต้องหยิบประเด็นเรื่อง “การจัดระเบียบชายแดน” ขึ้นเป็นระเบียบวาระที่สำคัญของงานด้านความมั่นคงของประเทศ โดยกระบวนการคิดจะต้องไม่วางน้ำหนักไว้กับเพียงประเด็นเรื่องของความมั่นคงทางทหารเท่านั้น เพราะจากประเด็นหลักที่เกิดขึ้นเป็นคำตอบว่า ปัญหามีความเกี่ยวข้องกันทั้งองค์ความรู้และนโยบายในเรื่องที่มีใช่แต่เรื่องทหาร เช่น การจัดการปัญหาเรื่องกรณีพิพาทเส้นเขตแดนและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรตามแนวชายขอบประเทศนั้น ต้องการความรู้ทั้งในทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ รัฐศาสตร์ ธรณีวิทยา และงานด้านแผนที่ประกอบกันไป

ในกรณีของปัญหาชนกลุ่มน้อยและกองกำลังติดอาวุธที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายขอบประเทศ ก็เป็นตัวอย่างของปัญหาที่ทำลายต่อการจัดระเบียบชายแดน ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ปัญหานี้ถูกนำมารวมไว้กับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการใช้กำลังผลักดันชนกลุ่มน้อยเมื่อจำเป็นต้องหลบ

ภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทย จึงมักจะถูกทำให้ไทยถูกกล่าวโทษจากประชาคมระหว่างประเทศได้โดยง่ายว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยต่อชนกลุ่มน้อยในทางลบ ก็ย่อมจะถูกกล่าวโทษในลักษณะเดียวกัน ปัญหาในลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ชายขอบของประเทศนั้น ต้องการความละเอียดอ่อนมากขึ้น

หรืออย่างในกรณีของการค้าและการประกอบธุรกิจในบริเวณชายแดน ก็มีแนวโน้มที่จะขยายเพิ่มมากขึ้น ดังตัวอย่างของเมืองการค้าชายแดนด้านตะวันตก ที่มีมูลค่าการค้าเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน ได้แก่ กรณีของแม่สาย แม่สอด และระนอง เป็นต้น ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดข้อพิจารณาอีกอีกด้วยว่า การถกแถลงเรื่องระเบียบชายแดนนั้น ต้องการการรวมมิติของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเข้าไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามแนวโน้มด้านการทหารของประเทศไทย ก็เช่นเดียวกับแนวโน้มของโลกยุคหลังสงครามเย็น ที่สงครามใหญ่ (major war) ได้สิ้นสุดลง อันทำให้ภัยคุกคามทางทหารในแบบเดิมของยุคสงครามเย็นเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็มีผลทำให้ประเด็นและปัญหาความมั่นคงทางทหารในระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าประเด็นและปัญหาของความมั่นคงทางทหารในระดับดังกล่าวไม่ใช่เรื่องของการเผชิญหน้าทางทหารของประเทศ/กลุ่มประเทศที่มีความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์การเมือง

สำหรับประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเด็นและปัญหาความมั่นคงในระหว่างประเทศ ได้ถูกเน้นอยู่ในเรื่องของการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจการทำลายอย่างกว้างขวาง (weapon of mass destruction - WMD) อันได้แก่ อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี อาวุธชีวหรือที่เรียกโดยรวมว่า NBC (nuclear, biological, and chemical weapon) และในอีกด้านได้แก่ ปัญหาความมั่นคงที่เกิดจากการสร้างอำนาจเพื่อครองความเป็นใหญ่ในภูมิภาค (regional hegemony) ของประเทศในโลกที่สามบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกามีทัศนะว่า ประเทศที่จะมีปัญหาลักษณะนี้ 2 ประเทศได้แก่ อิรักและเกาหลีเหนือ ดังสะท้อนจากยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทหารของสหรัฐอเมริกาในการเตรียมกำลังเพื่อทำสงครามใน 2 ความขัดแย้งหลักในภูมิภาค (2 major regional conflicts)

แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น ปัญหาความมั่นคงทางทหารในยุคหลังจากสงครามเย็นมีลักษณะแตกต่างไปจากของมหาอำนาจอย่างมาก ปัญหาทางทหารหวนกลับมาสู่ประเด็นเก่าที่ไม่ใช่เรื่องของความขัดแย้งและการต่อสู้ทางด้านอุดมการณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการหวนกลับมาสู่ประเด็นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ดั้งเดิมของรัฐ ซึ่งปัญหาเช่นนี้มักปรากฏอยู่ใน 2 ประเด็นใหญ่คือ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดน และปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทหรือเรียกได้ว่าเป็น “สงครามชายแดน”

กรณีของไทยก็ไม่แตกต่างจากกรณีของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เมื่อสงครามอุดมการณ์สิ้นสุดลง แนวโน้มของความขัดแย้งที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารของรัฐก็อยู่ใน 2 ลักษณะดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน ซึ่งอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นปัญหาความมั่นคงชายแดน

แบบแผนความขัดแย้ง

ถ้าความขัดแย้งดำรงอยู่ใน 2 ลักษณะ แนวคิดในเรื่องของความมั่นคงชายแดนในมิติทางทหารก็อาจจะจัดอยู่ใน 2 ลักษณะใหญ่ได้แก่

1) ปัญหาข้อพิพาทเรื่องชายแดน

สงครามชายแดนไม่ใช่ประสบการณ์ใหม่ ไม่ว่าจะสำหรับรัฐใดก็ตามในประวัติศาสตร์ของการสร้างรัฐ การทำสงครามในบริเวณแนวชายแดนในลักษณะของการปกป้องตนเอง ถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติ โดยเฉพาะหากพิจารณาในทางภูมิศาสตร์การเมืองแล้ว ความขัดแย้งของรัฐมักเกิดกับรัฐเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ ดังนั้นสงครามชายแดนกับเพื่อนบ้านซึ่งแม้จะเป็นประสบการณ์ดั้งเดิม แต่เมื่อสถานการณ์สงครามอุดมการณ์สิ้นสุดลง ปัญหาดั้งเดิมก็จะหวนกลับมาแสดงบทบาทในฐานะของการเป็นปัจจัยหลักที่นำความขัดแย้งระหว่างรัฐให้เกิดขึ้นได้อีก เพราะปัญหาเส้นแบ่งเขตแดนยังคงดำรงอยู่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสิ่งนี้เป็นผลมาจากการกำหนด “เส้นเขตแดน” ตามแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ของโลกตะวันตก (ในความหมายของรัฐประชาชาติ - Nation State)

ประเด็นสำคัญในกรณีของปัญหาเส้นเขตแดนก็คือ ข้อขัดแย้งที่ดำรงอยู่ตั้งแต่ในยุคเริ่มต้นของการกำเนิดรัฐสมัยใหม่ในโลกที่สาม ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เพราะเส้นแบ่งเขตอธิปไตยนี้มักจะเป็นผลผลิตจากเจ้าอาณานิคม ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองและทางทหาร ในขณะที่มีการทำการปักปันเขตแดน เมื่อรัฐใหม่ที่ได้รับเอกราชซึ่งมีฐานะเป็นผู้สืบทอดจากข้อตกลงเดิมของสนธิสัญญาระหว่างประเทศในการแบ่งเขตแดน จึงเกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบในการครอบครองดินแดนตามแนวชายขอบของรัฐคู่กรณี

หากเปรียบเทียบกับกรณีของพัฒนาการของรัฐในยุโรป จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ที่กำเนิดขึ้นหลังจากปี พ.ศ. 2191 (ค.ศ. 1648) หรือหลังจากการทำสัญญาสันติภาพเวสฟาเลีย อันเนื่องมาจากการยุติของสงครามสามสิบปีนั้น มีระยะเวลาอันยาวนานมากพอที่จะทำให้ปัญหาขัดแย้งเรื่องชายแดนได้รับการแก้ไขมาเป็นระยะ แต่ถึงกระนั้นก็เห็นได้ว่า ชายแดนของรัฐใน ยุโรปเชื่อว่าจะไม่มีปัญหาเลยในปัจจุบัน ปัญหาในบริเวณของยุโรปตะวันออกเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้

ในกรณีของเส้นเขตแดนไทย อันเป็นผลที่เกิดจากการเจรจาระหว่างผู้ปกครองของสยามกับมหาอำนาจเจ้าอาณานิคม ซึ่งกำหนดเส้นเขตแดนทางบกไว้รอบประเทศยาวทั้งสิ้น 5,656 กิโลเมตร โดยแบ่งออกเป็นรายละเอียดดังต่อไปนี้

- เส้นเขตแดนกับประเทศพม่ายาว 2,401 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับประเทศลาวยาว 1,810 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับประเทศกัมพูชยาว 798 กิโลเมตร
- เส้นเขตแดนกับประเทศมาเลเซียยาว 647 กิโลเมตร

เส้นเขตแดนทั้งสี่ด้านของประเทศนี้ เป็นที่รับรู้กันว่าในปัจจุบันด้านพม่าเป็นปัญหามากที่สุด ซึ่งระยะก่อนหน้านี้อาจจะปรากฏเป็นรูปธรรมถึงปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย หรือระหว่างไทยกับลาว แม้ในกรณีของลาวข้อขัดแย้งจะขยายตัวไปสู่สงครามชายแดนที่

บ้านร่มเกล้า จังหวัดพิษณุโลก แต่ในปัจจุบันข้อขัดแย้งดังกล่าวจะลดความเป็นปัญหาลงไปได้อย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าพรมแดนด้านลาวและด้านมาเลเซียนั้น แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกันดำรงอยู่ แต่โอกาสที่จะขยายตัวเป็นความรุนแรงดูจะมีไม่มากนัก หรือในกรณีของกัมพูชา ซึ่งมีปัญหาของแนวชายแดนดำรงอยู่ แต่ก็ไม่ใช่ปัญหาที่จะนำไปสู่สงคราม

ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาของชายแดนด้านที่ติดต่อกับประเทศพม่าแตกต่างออกไปจากทั้งสามประเทศข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นได้ว่า พรมแดนด้านพม่ามีความสลับซับซ้อนของปัญหามากกว่าพรมแดนด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพื้นฐานที่ยังไม่อาจแก้ไขได้โดยง่ายเช่นในกรณีของการกำหนดเส้นเขตแดนที่แตกต่างกัน อันเกิดจากการยึดถือและตีความแผนที่คนละฉบับ ความคลาดเคลื่อนของจุดกำหนดทางภูมิศาสตร์ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ตลอดความยาวของพรมแดนไทย - พม่า นั้น มีความยาวเพียงไม่มากนักที่ทั้งสองประเทศตกลงและยอมรับร่วมกันได้

ความซับซ้อนของปัญหาด้านพม่า ยังมีปัญหาสำคัญที่เกิดจากเคลื่อนไหวทางการเมืองและการทหารของชนกลุ่มน้อยที่เป็นศัตรูกับรัฐบาลกลางของพม่าที่อย่างกุ่ม แต่เมื่อกำลังทหารของพม่าสามารถทำลายฐานที่มั่นของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ตามแนวชายแดนไทยลงได้ ปัญหาที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปใน 2 ลักษณะใหญ่คือ

- 1) กำลังทหารพม่าตามแนวชายแดนไทย ซึ่งใช้ในการปราบปรามชนกลุ่มน้อย มีโอกาสจะเผชิญหน้ากับกำลังทหารไทยได้ง่ายขึ้น
- 2) ชนกลุ่มน้อยที่เคยเป็นศัตรูกับรัฐบาลกลางของพม่า บางส่วนได้เริ่มหันกลับไปสวมักัดกับฝ่ายพม่า และมีแนวโน้มว่ากองกำลังเหล่านี้บางส่วนอาจทำตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับไทย

ดังนั้นปรากฏการณ์ของภูมิศาสตร์การเมืองของปัญหาในแนวชายแดนด้านตะวันตกของไทย จึงมีแนวโน้มที่ชัดเจนในการเป็นปัญหาความมั่นคงทางทหารของประเทศในอนาคต ในขณะที่เดียวกัน ความ "โชคดี" ของไทยด้านหนึ่งได้แก่ การที่ปัญหาความมั่นคงทางทหารของแนวชายแดนด้านตะวันออกได้สิ้นสุดไปกับยุคสงครามเย็น ด้วยการถอนทหารของเวียดนามออกไปจากกัมพูชาและลาว สภาพเช่นนี้ทำให้ไทยไม่ต้องเผชิญกับปัญหา "สงคราม 2 แนวรบ" ลักษณะเช่นนี้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวรบของปัญหาด้านความมั่นคงทางทหารในอนาคตได้ย้ายจากพรมแดนด้านตะวันออกมาสู่ด้านตะวันตกแล้ว

2) ปัญหาข้อพิพาทเรื่องทรัพยากร

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในประการนี้ มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับเรื่องปัญหาเส้นเขตแดน โดยหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ เขตแดนเป็นเส้นกำหนดเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้นเขตอำนาจเช่นนี้จึงครอบคลุมถึงการที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจทางกฎหมาย เป็นเจ้าของดินแดน เป็นผู้ควบคุมประชากร และเป็นผู้ถือครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจในขอบเขตของเส้นดังกล่าว

แต่ผลจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนทำให้เกิดการอ้างกรรมสิทธิ์ทั้งเหนือดินแดนและทรัพยากรได้กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐที่สำคัญในภาวะที่ไม่มีการเผชิญหน้าของสงคราม

อุดมการณ์เช่นในอดีต ความขัดแย้งในการอ้างกรรมสิทธิ์ของหมู่เกาะสแปรตริของรัฐต่าง ๆ ในเอเชียเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีเช่นนี้

ในกรณีของไทยจะเห็นได้ว่า กองทัพทั้ง 4 ภาคของไทยซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ชายแดนของประเทศโดยรอบ มีปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องของการแย่งชิงทรัพยากรเป็นปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่ง ซึ่งรูปธรรมของปัญหาเป็นทั้งกรณีเรื่องป่าไม้ และผลประโยชน์ในทะเล (ปัญหานี้ไม่รวมถึงความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ตามแนวชายแดน)

นอกจากนี้ในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูที่รัฐโดยทั่วไปได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจมากขึ้นภายใต้ความเชื่อว่าจะต้อง “สร้างประเทศให้มั่นคงทางเศรษฐกิจ” ทำให้การแสวงหาแหล่งทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในขยายวงออกไปพ้นจากแนวเขตอธิปไตยของรัฐตน การลงทุนทำธุรกิจด้วยการได้รับสัมปทานจากรัฐเพื่อนบ้านของกลุ่มธุรกิจไทยเป็นอีกตัวอย่างในกรณีเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสัมปทานป่าไม้และสัมปทานในการทำการประมง เป็นต้น

ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐของไทยกับเพื่อนบ้านในอนาคตจึงอาจจะไม่แปลกอะไรที่จะขยายวงจากมูลฐานของความขัดแย้งของผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจตามแนวชายแดน แต่ประเด็นในกรณีเช่นนี้ก็คือ ทำอย่างไรจะไม่ให้ข้อขัดแย้งเช่นว่านี้ขยายตัวไปสู่การเป็นปัญหาระหว่างประเทศ หรือหากเป็นปัญหาระหว่างประเทศก็จำกัดมิให้กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทจนถึงขั้นมีการใช้กำลังอาวุธเข้าแก้ปัญหา

ว่าที่จริงแล้วสงครามหรือการใช้กำลังของรัฐที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรหรือเกิดจากความขัดแย้งของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชายแดนไม่ใช่เรื่องใหม่ รัฐทั้งหลายรวมทั้งไทยด้วยก็ล้วนแต่มีประสบการณ์มาแล้วในอดีตกับกรณีพิพาทเช่นนี้ คำถามในอนาคตจึงได้แก่ทำอย่างไรที่ปัญหาเช่นนี้จะไม่หวนกลับมาเป็นประเด็นความมั่นคงทางทหารอีก หรือทำอย่างไรที่รัฐจะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทแทนที่จะหาทางออกด้วยการทำสงคราม

อนาคต

จากแบบแผนทั้ง 2 กรณีในข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า หากเกิดความขัดแย้งจนถึงขั้นมีการใช้กำลังของไทยในอนาคต สงครามหรือการใช้กำลังของไทยก็อาจปรากฏรูปใน 2 ลักษณะใหญ่คือ สงครามชายแดน และสงครามทรัพยากร

สงครามหรือการใช้กำลังทหารของรัฐใน 2 ลักษณะเช่นนี้เป็น “สงครามเล็ก” (small war) มากกว่าจะเป็นสงครามใหญ่ เพราะอยู่ในลักษณะของการปะทะกันของกำลังรบตามแนวบริเวณชายแดน พื้นที่ที่มีการใช้กำลังอาจจะจำกัดอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “สงครามจำกัด” (limited war) แต่ผู้บริหารรัฐก็ต้องตระหนักว่า สงครามเล็กซึ่งเป็นลักษณะของสงครามจำกัดนั้น อาจขยายวงของปัญหาความขัดแย้งออกไปได้ หากวัตถุประสงค์ทางการเมืองลักษณะของอาวุธที่ใช้ เป้าหมายในการโจมตีทางทหาร ตลอดจนพื้นที่การรบได้ขยายวงกว้างออกไป อันทำให้สงครามเล็กก็อาจขยายตัวเป็นสงครามใหญ่ระหว่างรัฐได้

ดังนั้นปัญหาความมั่นคงทางทหารของไทยในอนาคตจึงได้แก่ ทำอย่างไรจะจำกัดวงของข้อพิพาทชายแดนและข้อพิพาททรัพยากรให้มีลักษณะเป็น “ปัญหาจำกัด” ไม่ให้ข้อพิพาทเช่นนี้ขยายตัวไปสู่การใช้กำลังระหว่างรัฐ และหากมีกรณีที่รัฐจะต้องใช้กำลัง วัตถุประสงค์ทางการเมืองในกรณีนี้คืออะไร เพราะแม้ว่าปัญหานี้จะเป็นประเด็นด้านการทหาร แต่รัฐก็ต้องมีคำตอบทางการเมืองที่ชัดเจนของตนเองด้วย เพราะมิติที่สำคัญของความขัดแย้งและการใช้กำลังของรัฐไม่ว่าจะในกรณีก็ตาม มิติทางการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ดังคำกล่าวของเคลาส์วิทซ์ที่มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาเสมอ ๆ ก็คือ “สงครามคือความต่อเนื่องของการเมืองด้วยวิธีการอื่น”



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แนวรบด้านตะวันตก : ความขัดแย้งเก่า - สงครามใหม่

นับตั้งแต่ยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา แนวชายแดนด้านตะวันตกนั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญในการวางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของไทยมาโดยตลอดจนมาถึงช่วงต้นของยุคกรุงรัตนโกสินทร์ความสำคัญของปัญหาด้านตะวันตกได้ลดลง อันเนื่องมาจากการยึดครองพม่าของอังกฤษ ทำให้ภัยคุกคามทางทหารของพม่าที่มีต่อไทยสิ้นสุดลง

หลังจากภัยคุกคามทางทหารจากชายแดนด้านตะวันตกได้ยุติลงแล้ว ปัญหาใหม่ของยุค รัตนโกสินทร์ช่วงต้นที่เข้ามาแทนที่ได้แก่ ปัญหาการปักปันเส้นเขตแดนระหว่างรัฐสมัยใหม่คือ ระหว่างรัฐสยามกับพม่าในฐานะรัฐอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งหากเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาของแนวชายแดนด้านตะวันออกที่รัฐสยามต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากฝรั่งเศสมีมากกว่า และปัญหาจากด้านตะวันออกมีมากขึ้นอย่างชัดเจนโดยเฉพาะในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อขบวนการชาตินิยม-สังคมนิยมทำการเคลื่อนไหวทั้งทางการเมืองและการทหารเพื่อเรียกร้อง เอกราชจากเจ้าอาณานิคม

การแตกของฐานที่มั่นทางทหารของฝรั่งเศสที่เวียดนามฟูในปี 2497 จึงเท่ากับเป็นจุดเริ่มของสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และขณะเดียวกันก็เท่ากับบอกถึงปัญหาของความมั่นคงทางทหารใหม่ที่รัฐไทยต้องเผชิญในยุคหลังสงครามโลกหรืออีกนัยหนึ่งก็คือยุคสงครามเย็นนั่นเอง

สงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้พาเอาสงครามการเมืองและการทหารเข้ามาสู่ภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภูมิภาคนี้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนตามสถานะของอุดมการณ์ทางการเมือง สงครามเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้าน บางความขัดแย้งขยายตัวเป็นสงครามใหญ่เมื่อมหาอำนาจภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่นในกรณีสงครามเวียดนาม และสงครามกลางเมืองในกัมพูชา ซึ่งทั้งสองสงครามถือได้ว่าเป็นจุดสูงสุดของสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในที่สุดสงครามเย็นในภูมิภาคสิ้นสุดลงในปี 2532/33 ด้วยการที่กองทัพเวียดนามถอนตัวออกจากกัมพูชา (เช่นเดียวกับการยุติของสงครามเย็นในยุโรป ด้วยการถอนตัวของกองทัพรัสเซียกลับสู่พรมแดน) เท่ากับว่าความมั่นคงทางทหารของไทยที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามด้านตะวันออกมาเป็นระยะเวลาตลอดยุคสงครามเย็น จึงเป็นอันสิ้นสุดลง

ในขณะเดียวกันพรมแดนด้านตะวันตกได้ค่อย ๆ เริ่มเปิดให้เห็นถึงปัญหาในมิติใหม่ ๆ บางเรื่องเป็นประเด็นเก่าที่ถูกเก็บชุกเอาไว้ได้พรมของยุคสงครามเย็น บางเรื่องเป็นประเด็นใหม่ที่เกิดขึ้นมากับยุคหลังสงครามเย็น จนอาจกล่าวได้ว่าในขณะที่ปัญหาของด้านตะวันออกหมดศักยภาพลงแล้ว ปัญหาของด้านตะวันตกกลับทวีสูงยิ่งขึ้นและดูจะเป็นสิ่งท้าทายต่อนักคิดและนักบริหารความมั่นคงของไทยอย่างมาก

หากกล่าวโดยรวมแล้ว ปัญหาของชายแดนด้านตะวันตกปรากฏอยู่ใน 4 ประเด็นใหญ่คือ

1) ปัญหาสงครามชายแดน

ปัญหาสำคัญของแนวชายแดนด้านตะวันตกก็คือ ความเห็นที่ไม่ตรงกันในการกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า ตลอดแนวชายแดนยาว 2,401 กิโลเมตรนั้น มีจุดที่เป็นปัญหาอยู่หลายต่อหลายจุด ซึ่งปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นทั้งจากการถือแผนที่คนละฉบับ การตีความแผนที่และสนธิสัญญาความตกลงในการแบ่งเขตแดนต่างกัน ความคลาดเคลื่อนและการเปลี่ยนแปลงของจุดกำหนดทางภูมิศาสตร์ ผลที่เกิดขึ้นก็คือทำให้เกิดพื้นที่ที่เป็นปัญหาระหว่างไทยกับพม่าอยู่หลายแห่ง โดยมีจุดปัญหาสำคัญได้แก่

- พื้นที่บริเวณดอยกลาง - ดอยห้วยสะ จังหวัดเชียงใหม่
- พื้นที่บริเวณด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี
- พื้นที่บริเวณพระธาตุคอกช้างเผือก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- พื้นที่บริเวณจังหวัดระนอง
- พื้นที่บริเวณเนิน 491 จังหวัดชุมพร

ปัญหาเส้นเขตแดนที่ตกลงกันไม่ได้ อาจนำไปสู่กรณีพิพาทระหว่างประเทศทั้งสองได้โดยง่าย เพราะเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ไม่มีรัฐใดที่จะยอมสูญเสียดินแดนของตนให้แก่รัฐข้างเคียง (เว้นแต่การเสียให้ในสถานะของการเป็น "ผู้แพ้" สงคราม) เพราะการสูญเสียดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม้อาจอธิบายให้แก่ประชาชนของตนภายในรัฐเข้าใจได้ ดังได้เห็นจากแนวโน้มในระดับโลกของการสงครามในยุคหลังสงครามเย็นว่า มีมูลเหตุมาจากความขัดแย้งเรื่องชาตินิยม อันทำให้ลักษณะหนึ่งของสงครามที่เกิดขึ้น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดินแดนและเส้นอาณาเขตของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ตามในกรณีของปัญหาเส้นเขตแดนไทยกับพม่า ได้มีการจัดตั้งกลไกในระดับต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าว ขยายตัวไปสู่การเป็นข้อพิพาทที่ใช้กำลังระหว่างรัฐทั้งสองซึ่งต้องยอมรับว่า กลไกเหล่านี้สามารถทำงานได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาสำคัญในอนาคตก็คือ ทำอย่างไรจะทำให้การมีหน่วยทหารตามแนวชายแดนของทั้งสองฝ่าย ไม่นำไปสู่การเผชิญหน้าทางทหารในอนาคต

นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการในอนาคตที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องเส้นแบ่งเขตแดนก็คือ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของทรัพยากรตามแนวบริเวณชายแดน ดังเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า พื้นที่ชายแดนเป็นแหล่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดรวมถึงพื้นที่ชายแดนทางทะเลที่เป็นแหล่งของการทำประมง ดังนั้นปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์ของพื้นที่ที่ไม่มีความชัดเจนย่อมทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องต่อมาถึงการอ้างกรรมสิทธิ์ต่อทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบนบกหรือในทะเลก็ตาม ลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่ข้อพิพาทในอีกลักษณะหนึ่งของสงครามชายแดนก็คือ ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร ตัวอย่างของปัญหาและข้อขัดแย้งในเรื่องของทรัพยากรตามแนวชายแดนด้านตะวันตก เป็นสิ่งที่มิให้เห็นในหลาย ๆ กรณี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสัมปทานป่าไม้ สัมปทานประมง เป็นต้น

ฉะนั้นหากพิจารณาปัญหาของแนวชายแดนตะวันตกในกรอบเรื่องข้อพิพาทระหว่างรัฐแล้วจะเห็นได้ว่า ประเด็นในเรื่องนี้จะอยู่ใน 2 ลักษณะใหญ่คือ ข้อพิพาทในเรื่องเส้นเขตแดน และข้อพิพาทในเรื่องทรัพยากร

2) ปัญหาสงครามยาเสพติด

แนวชายแดนด้านตะวันตกในปัจจุบันได้นำปัญหาด้านความมั่นคงใหม่มาสู่สังคมไทยซึ่งประเด็นที่สำคัญในกรณีนี้ได้แก่ ปัญหาแพร่ระบาดของยาเสพติด ปัญหายาเสพติดจากชายแดนตะวันตก แต่เดิมอยู่ในรูปของเฮโรอีน ซึ่งไทยถูกใช้เป็น “ทางผ่าน” มากกว่าจะเป็น “ตลาด” โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่กลุ่มประเทศตะวันตกเป็นสำคัญ

แต่ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ยาเสพติดของผู้ผลิตจากชายแดนด้านตะวันตกมีผลิตภัณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเน้นตลาดในไทยโดยเฉพาะได้ “ยาบ้า” หรือแอมเฟตามีนซึ่งมีส่วนผสมของเฮโรอีน (ต่างจาก “ยาม้า” ในแบบเดิม) ยาเสพติดชนิดนี้ถูกส่งออกสำหรับตลาดภายในของไทย ซึ่งก็จะพบได้ว่าการเสพยาดังกล่าวก็ได้ขยายวงกว้างอย่างมากภายในสังคมไทย และขณะเดียวกันกับการที่เรื่องนี้มีลักษณะเป็น “เรื่องของไทย” เพราะตลาดยาบ้าไม่ได้ขยายไปสู่ประเทศตะวันตก จึงมีผลทำให้การสนับสนุนการปราบปรามยาเสพติดของประเทศตะวันตกในแนวบริเวณชายแดนไทย-พม่า นั้น ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของ “ยาบ้า” กลุ่มประเทศตะวันตกยังคงเน้นความสนใจหลักอยู่กับเรื่องของเฮโรอีนมากกว่า เพราะเป็นสินค้าที่มุ่งเน้นตลาดตะวันตกโดยตรง

นอกจากนี้ยังเห็นความซับซ้อนของปัญหานี้อีกประการจากนโยบายภายในของพม่า การมีนโยบายย้ายถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อยภายในพม่า (Relocation Policy) ด้วยการย้ายชนเผ่า “ว้า” จากบริเวณด้านเหนือของพม่ามาไว้ในแนวบริเวณชายแดนไทย ทำให้เกิดข้อสงสัยอย่างมากถึงวัตถุประสงค์ทางการเมืองของรัฐบาลพม่า เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ชนเผ่าว้าเป็นกลุ่มที่ผลิต “ยาบ้า” ป้อนเข้าสู่ตลาดในประเทศไทย ดังนั้นการย้ายพวกเขาจากบริเวณเมืองปางขางมาตั้งถิ่นฐานใหม่บริเวณเมืองยอน (ด้านติดอำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่) ย่อมทำให้เกิดการตีความทางเศรษฐศาสตร์ได้ว่า รัฐบาลพม่ากำลังอำนวยความสะดวกแก่พวกเขา ในการย้ายฐานการผลิตเพื่อให้เข้ามาใกล้แหล่งตลาด อันจะเป็นการลดต้นทุนการผลิตในการส่งสินค้าออก

คำอธิบายทางเศรษฐศาสตร์เช่นนี้ ถ้าใช้กับสินค้าอุปโภค-บริโภคทั่วไปคงเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ แต่ถ้าถูกนำมาใช้กับสินค้าที่เป็นยาเสพติดก็คงเป็นเรื่องที่บอกว่า สังคมไทยกำลังเผชิญกับ “สงครามใหม่” จากแนวชายแดนด้านตะวันตกซึ่งเป็น “สงครามปราบปรามยาเสพติด”

การต่อสู้กับสงครามนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายเลย เพราะมีคนบางกลุ่มเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ว่าจะอยู่ในรูปของผู้นำเข้า หรือผู้จัดจำหน่ายก็ตาม และผลประโยชน์เหล่านี้มีอยู่อย่างมหาศาล เพราะ “ยาบ้า” เป็นสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำมาก แต่มีราคาขายสูง สภาพเช่นนี้จึงทำให้สงครามยาเสพติดในแนวชายแดนตะวันตกเป็นหนึ่งในระเบียบวาระความมั่นคงของประเทศไทยในอนาคต

3) ปัญหาสงครามแรงงาน

จากการที่ประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างมาก ทำให้เกิดความต้องการแรงงานราคาถูกเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เกิดการไหลของแรงงานจากชายแดนด้านตะวันตกเข้าสู่ไทย ซึ่งว่าไปแล้วก็เป็นอาการปกติของการถ่ายเทของแรงงานระหว่างประเทศที่จะไหลจากประเทศที่มีระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำไปสู่แหล่งว่าจ้างงานในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า อีกทั้งเงื่อนไขสงครามตามแนวชายแดนด้านนี้ ก็มีส่วนโดยตรงทำให้ชนกลุ่มต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวต้องเข้ามาเป็น “ผู้พลัดถิ่น” อยู่ในไทย ซึ่งคนเหล่านี้ได้ถูกแปรสภาพให้เป็น “แรงงานราคาถูก” ไม่ว่าจะใช้ในภาคอุตสาหกรรมหรือแรงงานในครอบครัว

ปัญหาจากแรงงานต่างชาติ ที่พบเห็นได้โดยทั่วไปก็คือ ปัญหาอาชญากรรม ดังที่ปรากฏให้เห็นได้ในสื่ออยู่เสมอ ๆ และปัญหาแพร่ระบาดของเชื้อโรค เช่น โรคเท้าช้าง และไข้มาลาเรีย เป็นต้น

ส่วนอีกปัญหาหนึ่งได้แก่ความกังวลว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้ จะกลายเป็น “แนวที่ห้า” หากเกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทยกับพม่า นั้น อาจจะกลายเป็นจินตนาการจากอดีตมากเกินไป เป็นความรู้สึกเหมือนครั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อคนญี่ปุ่นที่เป็นผู้ประกอบการอยู่ในไทย ได้สวมเครื่องแบบทหารออกมาเต็ม ในวันที่กองทัพญี่ปุ่นได้บุกเข้าสู่ประเทศไทย อย่างไรก็ตามเป็นความจริงว่าคนบางส่วนเป็น “สายลับ” แต่การจะจินตนาการว่าคนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะกลายเป็นกองกำลังเพื่อก่อวินาศกรรมแก่พื้นที่ตอนในของไทยอาจจะไม่เป็นความจริงทั้งหมด เพราะกลุ่มที่เป็นแรงงานต่างชาติราคาถูกในสังคมไทยเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับผลกระทบในทางลบจากนโยบายการปราบปรามของรัฐบาลพม่าเกือบทั้งสิ้น และคนเหล่านี้ก็ไม่ได้ยอมรับว่าพวกเขาเป็น “พม่า” ที่จะต้องยอมรับหรือยอมอยู่ภายใต้อำนาจรัฐของรัฐบาลพม่าแต่อย่างใด

ดังนั้นหากพิจารณาในมุมมองเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาแรงงานต่างชาติจากพมรด้านตะวันตกอาจจะไม่ใช่ประเด็นหลักของปัญหาความมั่นคงของไทย หากแต่เป็นประเด็นของปัญหาการรักษาความสงบภายในและปัญหาด้านสาธารณสุข หรือกล่าวโดยรวมก็คือ เป็นปัญหาของการจัดระเบียบทางสังคมของไทยมากกว่า

4) ปัญหาสงครามอาชญากรรม

ในยุคที่ปัญหาความมั่นคงใหม่มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมนั้น หนึ่งในประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณามากขึ้นก็คือ ปัญหาการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crime) โดยมีจุดเน้นอยู่ที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมักจะเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีกิจกรรมนอกกฎหมายข้ามเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐออกไป

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจากพมรด้านตะวันตกมีธุรกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของการค้ายาเสพติด การพาบุคคลผ่านแดนไปยังประเทศที่สามโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนรวมถึงการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ ในไทย ตัวอย่างขององค์กรเหล่านี้ได้แก่ ขบวนการค้ายาเสพติดที่

มีที่ตั้งทั้งภายนอกและภายในประเทศไทย องค์กรเหล่านี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันที่ตั้งอยู่ตามแนวพรมแดนด้านนี้อีกด้วย

ในขณะที่ทัศนคติต่อการมองปัญหาความมั่นคงถูกเน้นในเรื่องขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก็อาจทำให้เราละเลยต่อปัญหาบางประการได้ง่าย ตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่ผิดกฎหมายบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นที่อยู่ตามแนวพรมแดนของประเทศ เป็นประเด็นที่มักจะไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาเท่าที่ควร ทั้งที่บทบาทและผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายของกลุ่มเหล่านี้มีอยู่อย่างมาก นอกจากนี้กลุ่มดังกล่าวในปัจจุบันยังได้ขยายความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองในระดับชาติอีกด้วย ในด้านหนึ่งก็คือการแสวงหาอิทธิพลคุ้มกันจากการเมืองในระดับชาติ และในอีกด้านหนึ่งก็คือการถ่ายเทผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มท้องถิ่นกับกลุ่มการเมืองที่ใหญ่กว่า อันทำให้ “อิทธิพลมืด” ในท้องถิ่นตามแนวชายแดนเป็นอีกลักษณะหนึ่งของสงครามที่ต้องเผชิญในแนวชายแดนตะวันตก

อนาคต

จากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วในข้างต้นเห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาสงครามในแนวชายแดนด้านตะวันตกมีความซับซ้อนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และปัญหามีความยุ่งยากมากกว่าการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็นด้วย

สงครามใหม่ของแนวชายแดนตะวันตกได้ปรากฏรูปการณ์ให้เห็นว่า สงครามนี้ดำรงอยู่ในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ สงครามชายแดน สงครามยาเสพติด สงครามแรงงาน และสงครามอาชญากรรม ซึ่งมีมิติของสงครามใหม่เช่นนี้ให้คำตอบที่ชัดเจนว่า ปัญหาความมั่นคงในแนวชายแดนด้านนี้มีทั้งส่วนที่เป็นมิติด้านการทหาร และส่วนที่ไม่ใช่มิติด้านการทหาร

ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงเป็นคำถามที่ท้าทายเป็นอย่างมากต่อการจัดระเบียบความมั่นคงในแนวชายแดนด้านตะวันตก และที่สำคัญยังคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคตได้อีกว่า หากสถานการณ์ยังมุ่งไปในทิศทางที่เป็นอยู่ ปัญหาในแนวชายแดนด้านตะวันตกก็ยังคงอยู่ท้าทายต่อการจัดระเบียบความมั่นคงของประเทศต่อไปในทศวรรษหน้า!

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแข่งขันทางทหารในภูมิภาค

กองทัพของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เคยแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ “มหัศจรรย์แห่งเอเชีย” ในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ด้วยการจัดซื้อ - จัดหายุทโธปกรณ์เป็นจำนวนมาก จนก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 การขยายตัวของตลาดอาวุธในเอเชีย (ที่มีความหมายถึง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มีฐานะที่เทียบเคียงได้กับตลาดอาวุธในตะวันออกกลาง และในสายตาของบริษัทผู้ค้าอาวุธ เอเชียเป็นตลาดที่มีศักยภาพเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยสถานะของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็น “ความมหัศจรรย์” ประเทศในเอเชียได้ขยายความต้องการยุทโธปกรณ์แบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้าระบบอาวุธที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ (ซึ่งก็มีความหมายอีกด้วยว่าระบบอาวุธเหล่านี้มีราคาแพง) ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้มีข้อสังเกตว่าได้เกิด “การแข่งขันสะสมอาวุธ” ขึ้นแล้วในเอเชีย แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ต้องหยุดลงโดยปริยายเมื่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจพร้อมๆ กันทั่วทั้งภูมิภาค

ดังนั้นในบทนี้จะเป็นการสำรวจอย่างสังเขปถึงสถานะการจัดซื้อ - จัดหาของกองทัพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงระยะเวลาราวเกือบหนึ่งทศวรรษจนถึงปี 2000 การสำรวจจะกระทำกับประเทศทั้ง 9 ในภูมิภาค เพราะช่วงระยะเวลานี้ไม่ปรากฏข้อมูลการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ของกองทัพลาวแต่อย่างใด และข้อมูลที่ใช้ในการสำรวจนี้มาจากเอกสารประจำปี ค.ศ. 2001 ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาทางยุทธศาสตร์ (IISS) กรุงลอนดอน

รายการจัดซื้อ - จัดหายุทโธปกรณ์

บรูไน

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกองทัพบรูไนมีงานการจัดซื้อที่สำคัญคืออาวุธปล่อยแบบมิสทรัล (Mistral) จากฝรั่งเศสเป็นจำนวน 16 ลูก และอาวุธปล่อยจากอากาศสู่พื้นแบบเอ็กซ์โซเซต (Exocet) จากฝรั่งเศสเป็นจำนวน 59 ลูก

สำหรับกำลังทางอากาศบรูไนจัดซื้อเครื่องบินแบบต่างๆ ทั้งจากอินโดนีเซีย จีน และอังกฤษ เป็นจำนวน 3, 4 และ 10 ลำตามลำดับ ส่วนกำลังทางเรือมีการจัดซื้อเรือโจมตีในชั้นวาสปาดา (Waspada) และเรือตรวจการณ์ไกลฝั่ง (OPV) จำนวนอย่างละ 3 ลำ

กัมพูชา

กองทัพกัมพูชาจัดหารถถังหลักแบบที-55 เพิ่มเติมจากสาธารณรัฐเชคจำนวน 40 คัน และรถหุ้มเกราะลำเลียงพลแบบโอที-64 จำนวน 30 คัน กัมพูชาจัดซื้อเครื่องบินฝึกที่สามารถติดอาวุธ ทำการรบได้แบบแอล-39 จากอิสราเอลจำนวน 8 ลำ และว่าจ้างอิสราเอลทำการปรับปรุงสมรรถนะของเครื่องบินมิก-21 ที่มีอยู่แต่เดิมจำนวน 19 ลำ

นอกจากนี้ยังได้จัดหาเรือเร็วโจมตีจากรัสเซีย และเรือตรวจการณ์ลำน้ำจากเยอรมนีเพิ่มอย่างละ 2 ลำ

อินโดนีเซีย

กองทัพอินโดนีเซียขยายกำลังด้วยการจัดหาเรือรบถึงเบาจากอังกฤษเป็นจำนวนถึง 50 คัน และยังจัดหาเรือหุ้มเกราะลำเลียงพลทั้งจากอังกฤษ ฝรั่งเศส และสาธารณรัฐสโลวักจำนวน 19, 36 และ 9 คันตามลำดับ

ในช่วงระยะเวลานี้ อินโดนีเซียไม่มีการจัดหาเรือรบเพิ่มเติม แต่ได้ทำการจัดซื้ออากาศยานได้แก่เครื่องบินขับไล่ - โจมตี จากอังกฤษจำนวน 16 ลำ เครื่องบินฝึกจากอังกฤษจำนวน 24 ลำ เครื่องบินขนส่งจากออสเตรเลียจำนวน 20 ลำ และเครื่องบินขนส่งจากเนเธอร์แลนด์จำนวน 8 ลำ และทั้งมีการนำเครื่องบินตรวจการณ์ทางทะเลที่ผลิตจากอุตสาหกรรมภายในประเทศจำนวน 3 ลำเข้าประจำการด้วย

ส่วนระบบป้องกันทางอากาศได้นำเอาอาวุธปล่อยจากพื้นสู่อากาศแบบมิสไซล์ของฝรั่งเศสเข้าประจำการ

มาเลเซีย

กองทัพปภมาเลเซียไม่มีการจัดซื้อมากนัก มีแต่การซื้อเรือหุ้มเกราะลำเลียงพลจากเกาหลีใต้เป็นจำนวนถึง 111 คัน

ทางด้านกองทัพอากาศ รายการจัดซื้อที่สำคัญได้แก่ เครื่องบินรบแบบมิก-29 และแบบเอฟ-18 จำนวน 18 และ 8 ลำตามลำดับ และมีการจัดซื้อเครื่องบินขนส่งจากอินโดนีเซียและจากอิตาลีอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนเฮลิคอปเตอร์ได้จัดหาจากสหรัฐและรัสเซียประเทศละ 20 ลำ และทั้งยังมี การนำเอาเครื่องบินฝึกที่ผลิตขึ้นเองภายในประเทศเข้าประจำการอีกด้วย

การเสริมสร้างกำลังหลักอยู่ที่กองทัพเรือโดยได้มีการนำเอาเรือฟริเกตในชั้น Lekiu ที่ต่อในอังกฤษจำนวน 3 ลำ เรือตรวจการณ์ไกลฝั่งชั้นมีโค (Meko) ของเยอรมนีจำนวน 6 ลำ และเรือยกพลขนาดใหญ่ (LST) ในชั้นนิวพอร์ต (Newport) ของสหรัฐจำนวน 1 ลำเข้าประจำการ

พม่า

กองทัพพม่าไม่มีรายการจัดหายุทธโปกรณ์มากนักเมื่อเทียบกับกองทัพอื่นในภูมิภาค การจัดซื้อยุทธโปกรณ์ส่วนใหญ่เป็นอาวุธจากจีน ได้แก่ การปรับปรุงเรือฟริเกตจำนวน 2 ลำ ซึ่งเป็นเรือในชั้น Jianghu ซื้อเครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอฟ-7 จำนวน 21 ลำ ซื้อเครื่องบินฝึกแบบเค-8 จำนวน 4 ลำ

นอกจากนี้กองทัพพม่าจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์แบบเอ็มไอ-18 จากรัสเซียจำนวน 6 ลำอีกด้วย

ฟิลิปปินส์

กองทัพบกฟิลิปปินส์มีการจัดซื้อเพียง 1 รายการคือ รถหุ้มเกราะลำเลียงพลของอังกฤษเป็นจำนวน 38 คัน

ส่วนกองทัพอากาศได้มีการจัดซื้อเครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอฟ-5 เอ และแบบเอฟ-5 อี จากเกาหลีใต้จำนวน 5 และ 40 ลำตามลำดับ จัดซื้อเครื่องบินฝึกแบบที-41 จากสหรัฐจำนวน 5 ลำ และเครื่องบินขนส่งแบบซี-130 บี และเฮลิคอปเตอร์แบบเบลล์-412 จากสหรัฐจำนวน 2 และ 4 ลำตามลำดับ

ทางด้านกำลังทางทะเล ฟิลิปปินส์ได้จัดหาเรือตรวจการณ์ไกลฝั่งจากเกาหลีใต้และเรือคอร์เวตจากอังกฤษจำนวนอย่างละ 3 ลำเข้าประจำการ

สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่มีการจัดซื้อยุทโธปกรณ์เป็นจำนวนมาก โดยกองทัพบกได้จัดหารถรบทหารราบ (IFV) จากอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นจำนวนถึง 500 คัน และจัดหาปืนใหญ่ขนาด 155 มม. เพิ่มเติมโดยซื้อต่อจากอินโดนีเซียจำนวน 5 กระบอก

การพัฒนากำลังทางอากาศของสิงคโปร์มีจุดที่น่าสนใจได้แก่ การจัดหาเครื่องบินรบเอกประสงค์แบบเอฟ-16 ซี/ดี จากสหรัฐจำนวน 42 เครื่อง ทำให้กองทัพอากาศสิงคโปร์เป็นกองทัพอากาศแรกในภูมิภาคที่มีเครื่องบินซี/ดีเข้าประจำการ (กองทัพอากาศอื่นที่ใช้เอฟ-16 จะเป็นรุ่นเอ/บี) การจัดหาเครื่องบินที่ไร้นักบิน (UAV) จากอิสราเอลเป็นจำนวน 40 เครื่อง การจัดหาเครื่องบินเติมน้ำมันกลางอากาศแบบเคซี-135 จำนวน 4 เครื่อง

ในส่วนของเฮลิคอปเตอร์ มีจุดเด่นอยู่ที่การจัดหาเฮลิคอปเตอร์โจมตีแบบเอเฮช-64 ดี จากสหรัฐจำนวน 8 ลำ เฮลิคอปเตอร์ขนส่งขนาดใหญ่แบบชินุกจำนวน 14 ลำ ตลอดจนการจัดหาอาวุธป้องกันทางอากาศแบบเอสเอ-16 และ -18 จากรัสเซียจำนวนหนึ่ง

ทางด้านกำลังทางทะเลกองทัพเรือสิงคโปร์เป็นกองทัพที่สองในภูมิภาคต่อจากอินโดนีเซียที่มีการนำเอาเรือดำน้ำเข้าประจำการ โดยจัดหาเรือในชั้น Sjoormen จากสวีเดนจำนวน 4 ลำ ทำการต่อเรือตรวจการณ์ไกลฝั่งจากอุตสาหกรรมต่อเรือภายในจำนวน 12 ลำ และต่อเรือยกพลขนาดใหญ่ (LIST) จากอุตสาหกรรมภายในเช่นกันจำนวน 4 ลำ

ไทย

ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา กองทัพไทยมีการนำเข้าอาวุธจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบในแง่ของจำนวนรายการแล้วน่าจะมากกว่ากองทัพอื่นในภูมิภาค

กองทัพบกได้นำรถหุ้มเกราะลำเลียงพลแบบเอ็ม-113 เข้าเป็นจำนวน 2 ครั้งจากสหรัฐโดยมีจำนวนรวมถึง 237 คันโดยประมาณ จัดซื้อปืนใหญ่ขนาด 155 มม. จากอัฟริกาใต้จำนวน 36 กระบอก และจัดหาเฮลิคอปเตอร์แบบแบล็คฮอว์คในชุดแรกจำนวน 2 ลำ

กองทัพอากาศหลังจากที่นำเอาเครื่องบินรบเอนกประสงค์แบบเอฟ-16 เอ/บี เข้าประจำการจำนวน 2ฝูงแล้ว การพัฒนากำลังทางอากาศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้เริ่มด้วยการจัดหาเครื่องบินฝึกที่สามารถติดอาวุธเข้าทำการรบได้แบบแอล-39 จากสาธารณรัฐเชคจำนวน 36 เครื่องเข้าประจำการ และต่อมาได้มีความพยายามในการจัดหาเครื่องบินรบสมรรถนะสูงแบบเอฟ-18 ซี/ดี แต่ก็ด้วยเหตุผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1997 กองทัพอากาศจำเป็นต้องขยัคินโครงการนี้ให้แก่กระทรวงกลาโหมสหรัฐในปี 1998

แต่ในปี 1999 กองทัพอากาศได้หันกลับไปสู่การจัดซื้ออีกด้วยการนำเครื่องบินฝึกที่สามารถติดอาวุธได้ของเยอรมนีแบบอัลฟ่าเจ็ดเข้าประจำการจำนวน 25 ลำ (ใช้จริง 21 ลำและเป็นอะไหล่ 4 ลำ) และรายการล่าสุดของปี 2000 ก็คือ การจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-16 เอทีเอฟ จำนวน 16 เครื่องจากสหรัฐ แม้ทั้งสองรายการจะเป็นการจัดซื้อเครื่องบินเก่า แต่ก็เป็นรายการซื้อครั้งใหญ่หลังวิกฤตเศรษฐกิจและมีจำนวนมากถึง 41 ลำ

กองทัพไทยในทศวรรษสุดท้ายก่อนศตวรรษใหม่ได้เริ่มด้วยการนำเอาเรือฟริเกตแบบ 26 จำนวน 2 ลำจากจีนเข้าประจำการ แต่รายการที่เด่นที่สุดเห็นจะได้แก่เรือบรรทุกเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ที่ต่ออยู่ในเสปญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรือบรรทุกเครื่องบินลำแรกของประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (ไม่นับรวมสหรัฐและรัสเซีย)

กองทัพเรือไทยยังได้เสริมกำลังทางอากาศนาวิด้วยการนำเอาเครื่องบินขึ้นลงในทางดิ่งแบบเอวี-8 เอส ของเสปญจำนวน 9 ลำเพื่อเข้าประจำการกับเรือบรรทุกเครื่องบินจักรีนฤเบศน์ ทั้งยังเอาเครื่องบินขับไล่-ดจมตีแบบเอ-7 จากสหรัฐเข้าประจำการจำนวน 18 ลำ และเฮลิคอปเตอร์ปราบเรือดำน้ำแบบเอส-70 ปี จากสหรัฐอีก 12 ลำ

นอกจากนี้ยังมีการต่อเรือกวาดทุ่นระเบิดและนำเข้าเรือยกพลขนาดใหญ่ในชั้นนิวพอร์ตเพิ่มเติม และทั้งยังมีการนำเอาเรือฟริเกตเก่าจากสหรัฐเข้าประจำการอีกด้วย

สำหรับภารกิจของงานเฝ้าตรวจทางอากาศ ได้มีการนำเอาอากาศยานไร้คนบินจากอิสราเอลจำนวน 4 ลำเข้ามาใช้งานในกองทัพไทย

เวียดนาม

กองทัพเวียดนามไม่ได้มีรายการจัดซื้ออาวุธทางบกปรากฏให้เห็น อาจจะสะท้อนให้ถึงแนวโน้มที่เป็นจุดเน้นใหม่ เพราะการจัดซื้อที่เกิดขึ้นเป็นอาวุธทางอากาศและทางทะเล

กองทัพอากาศเวียดนามนอกจากจะปรับปรุงสมรรถนะของเครื่องบินมิค-21 ที่มีอยู่แต่เดิมด้วยความช่วยเหลือของอิสราเอลแล้ว ยังได้จัดหาเครื่องบินขับไล่-โจมตีรุ่นใหม่จากรัสเซีย โดยนำเอาเครื่องบินซู-27 จำนวน 6 ลำเข้าประจำการเสริมกำลังเครื่องบินมิคและเครื่องบินแบบเก่าที่มีอยู่แต่เดิม

ทางด้านกองทัพเรือ กองทัพเรือเวียดนามได้นำเอาเรือคอร์เวตจำนวน 2 ลำจากรัสเซียเข้ามาใช้ และรายการสำคัญก็คือ มีรายงานว่าเกาหลีเหนือได้ส่งเรือดำน้ำขนาดเล็ก 2 ลำให้แก่เวียดนาม

สำหรับรายการสำคัญก็คือ แหล่งข่าวตะวันตกได้กล่าวว่าเกาหลีเหนือส่งซีปนาวุธแบบสกั๊ด (Scud) ให้แก่เวียดนาม แต่จะเป็นรายงานที่ไม่มีการยืนยันความถูกต้องของข้อมูลเท่าใดนัก

จากรายงานการจัดซื้อยุทธโปกรณ์ที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตลาดอาวุธในภูมิภาคมิได้หยุดลงโดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นลักษณะของการชะลอตัวอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากเกิดวิกฤตแล้ว ยังมีรายการจัดซื้อเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นอาวุธใหม่หรืออาวุธเก่าก็ตาม

ปรากฏการณ์เช่นนี้จะบอกอย่างดีให้เห็นถึงแนวโน้มในอนาคตว่า หากเศรษฐกิจในภูมิภาคเกิดฟื้นตัวขึ้นแล้ว วิธีของการจัดหาอาวุธที่เป็นจำนวนมากในแบบยุคฟองสบู่อาจจะได้หวนกลับมาให้เราได้เห็นกันอีก!

แนวโน้มดังกล่าวทำให้เกิดความกังวลในอนาคตว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจจะย้อนรอยกลับสู่การแข่งขันสะสมอาวุธระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอีกหรือไม่?



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวแบบและผลกระทบต่อไทย

ในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมา ได้มีรายงานปรากฏในวงการธุรกิจอาวุธถึงการที่รัฐบาลพม่าจะทำการจัดซื้ออากาศยานรบใหม่ โดยพม่าได้ตัดสินใจจะนำเอาเครื่องบินแบบมิก - 29 จากรัสเซียเข้าประจำการในกองทัพอากาศของตนเพิ่มเติมจากเครื่องบินแบบเดิมที่มีอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นเครื่องบินที่ผลิตจากจีน

รายงานข่าวกล่าวว่าพม่าจะจัดซื้อเครื่องบิน - 29 จำนวน 10 เครื่อง โดยแยกเป็นเครื่องบินรบ 8 เครื่องและเครื่องบินฝึก 2 เครื่อง และมีมูลค่าการจัดซื้อประมาณ 130 ล้านดอลลาร์ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในมติชนรายวัน, 15 กรกฎาคม 2544)

กองทัพอากาศพม่าแต่เดิมนั้น ใช้เครื่องบินรบจากจีนเป็นกำลังหลัก ตัวเลขของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาทางยุทธศาสตร์ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ได้รายงานจำนวนเครื่องบินของพม่าดังนี้

- เครื่องบินขับไล่แบบเอฟ-7 จำนวน 3ฝูง
เป็นเครื่องบินรบ 25 เครื่อง และเครื่องบินฝึก 5 เครื่อง
- เครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอ-5 จำนวน 2 ฝูง
เป็นจำนวนทั้งสิ้น 22 เครื่อง

นอกจากนี้กองทัพอากาศพม่ามีเครื่องบินฝึกที่สามารถติดอาวุธเข้าทำการรบได้อีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่ เครื่องแบบพีซี-7 จำนวน 12 เครื่อง เครื่องแบบพีซี-9 จำนวน 9 เครื่อง (เครื่องทั้งสองแบบเป็นเครื่องบินฝึกของสวิตเซอร์แลนด์) และเครื่องแบบจี-4 (Super Galeb) จำนวน 10 เครื่อง (เครื่องบินฝึกจากยูโกสลาเวีย) ซึ่งรวมเป็นเครื่องบินฝึกติดอาวุธได้ทั้งหมด 31 เครื่อง และจัดกำลังเป็น 2 ฝูงบินฝึก

หากพิจารณาในภาพรวม กองทัพอากาศพม่ามีกำลังประจำการทั้งหมด 9,000 นายมีเครื่องบินรบรวมทั้งสิ้น 83 เครื่อง (จากจำนวนที่กล่าวในข้างต้น) และเครื่องบินรบทั้งหมดถือได้ว่าเป็นเครื่องบินแบบที่ไม่ทันสมัยมากนัก

เครื่องบินขับไล่แบบเอฟ-7 เป็นเครื่องที่จีนพัฒนาจากแบบแผนของเครื่องบิน-21 เอฟ ของรัสเซีย ในรุ่นหลัง ๆ ที่จีนได้ส่งออกขายแก่ต่างประเทศ อาจจะมีพัฒนาการมากขึ้น (มีรายงานบางส่วนกล่าวว่าเครื่องบินรุ่นนี้เหลือใช้ได้จริงในกองทัพอากาศพม่าเพียง 25 เครื่อง)

ส่วนเครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอ-5 ของจีนก็พัฒนามาจากต้นแบบของเครื่องบิน-19 ของรัสเซีย ซึ่งก็เป็นแบบเดียวกับเครื่องบินเอ็ม-7 ที่รุ่นส่งออก ได้รับการพัฒนามากขึ้น

อย่างไรก็ตามมีข้อมูลที่ต้องการความกระจ่างว่าเครื่องบินโจมตีแบบเอ-5 ของพม่าเป็นรุ่นซีหรือรุ่นเอ็ม เพราะรุ่นซีเป็นรุ่นส่งออกที่ยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก แต่รุ่นเอ็มเป็นรุ่นที่บริษัทผลิตอากาศยานของจีนร่วมมือกับบริษัทอิตาลีเรียของอิตาลีพัฒนาเครื่องบินรุ่นนี้ให้มีความทันสมัยมากขึ้น

ข้อมูลจากเอกสารของตะวันตกเชื่อว่า เครื่องเอ-5 ที่ประจำการอยู่ในกองทัพอากาศพม่า น่าจะเป็น เครื่องในรุ่นซีมากกว่าจะเป็นรุ่นเอ็ม

ดังนั้นถ้าพิจารณาจากสถานะด้านกำลังรบทางอากาศของพม่า การจัดซื้อครั้งนี้ว่าที่จริงแล้ว ก็ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อสภาพของนภาพในภูมิภาคแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามสำหรับทางฝ่ายไทย เมื่อมีรายงานข่าวว่า กองทัพอากาศพม่าจะนำเอาเครื่องบิน-29 จากรัสเซียเข้าประจำการ ย่อมจะคาดเดาได้ว่าปฏิกิริยาจากทางไทยจะเป็นเช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ 2544 จนถึงช่วงที่นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรได้เดินทางไปพบปะกับผู้นำพม่า สถานการณ์ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในช่วง 4 เดือนที่ผ่านมา จึงได้คลี่คลายลง จนทั้งสองประเทศเกือบจะเข้าสู่สงครามกันจริง ๆ

ดังได้กล่าวแล้วว่าการจัดซื้อครั้งนี้ย่อมคาดเดาถึงปฏิกิริยาของไทยได้ไม่ยากนัก เพราะการจัดหาอากาศยานรบของประเทศในภูมิภาค มักจะถูกจับตามองจากฝ่ายไทยทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดหาของประเทศที่มีพรมแดนติดกันและทั้งยังเคยมีปัญหาหระหว่งกันด้วยแล้ว การจับตามองจึงดูจะมีมากเป็นพิเศษ

หากมองในระดับภูมิภาคจะเห็นได้ว่าหลายต่อหลายครั้งการจัดซื้อยุทธโปกรณ์ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะของการวิ่งไล่ตามกันในทางการทหาร หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ ปรากฏการณ์ของ “การแข่งขันสะสมอาวุธ” ไม่ได้หายไปจากภูมิภาคนี้แต่อย่างใดแม้จะอยู่ในยุคหลังสงครามเย็นแล้วก็ตาม!

หากพิจารณาศักยภาพของกำลังรบทางอากาศแล้วก็จะเห็นได้ว่า กองทัพอากาศไทยเองก็ไม่ได้เป็นรองใครในภูมิภาคนี้

ในรายงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาทางยุทธศาสตร์ได้กล่าวถึง กองทัพอากาศไทยว่ามีเครื่องบินรบสมรรถนะสูงประจำการอยู่ดังนี้

- เครื่องบินขับไล่แบบเอฟ-5 จำนวน 2ฝูง
เป็นเครื่องบินแบบบี 33 เครื่อง และแบบเอฟ 6 เครื่อง (รวม 39 เครื่อง)
- เครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอฟ-5 จำนวน 1ฝูง
เป็นเครื่องบินแบบเอ/บีรวมกัน 14 เครื่องโดยประมาณ (รวม 14 เครื่อง)
- เครื่องบินขับไล่โจมตีแบบเอฟ-16 จำนวน 2ฝูง
เป็นเครื่องบินแบบเอ 26 เครื่อง และแบบบี 10 เครื่อง (รวม 36 เครื่อง)

นอกจากนี้ในสมัยของรัฐบาลที่ผ่านมา กองทัพอากาศได้รับอนุมัติให้สั่งซื้อเครื่องบินเพิ่มเติมเป็นจำนวน 41 เครื่องคือเป็นเครื่องอัลฟาเจ็ตจากเยอรมนี 25 เครื่อง และเป็นเครื่องเอฟ-16 เอ็ดเอฟอีก 16 เครื่อง (เป็นเครื่องบินที่ใช้แล้วทั้งสองแบบ)

ถ้าการส่งมอบทั้งหมดสิ้นสุดลง จะเห็นได้ว่ากำลังรบทางอากาศของไทยในระยะอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะมีขนาดใหญ่มาก และยิ่งหากพิจารณาจากจำนวนกำลังพลแล้ว ก็จะพบอีกว่ากองทัพอากาศมีกำลังพลใหญ่ที่สุดในภูมิภาคคือ กองทัพอากาศไทยซึ่งมีกำลังพลมากถึง 43,000 นาย และกองทัพอากาศอันดับสองในภูมิภาคคือ อินโดนีเซียมีกำลังพลเพียง 21,000 นาย

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว การสร้างสมมติฐานว่า การนำเอามิก-29 เข้าประจำการในกองทัพอากาศ
พม่า จะเป็นการทำลายดุลยภาพของกำลังรบทางอากาศในภูมิภาค จึงเป็นประเด็นที่ยังต้องการการ
ศึกษาในรายละเอียดมากขึ้น

แต่ประเด็นที่ต้องระมัดระวังก็คือ ทำอย่างไรที่การจัดซื้อของพม่าในครั้งนี้ จะไม่นำไปสู่แรง
ผลักดันที่ทำให้ “วัฏจักร” ของการแข่งขันสะสมอาวุธในภูมิภาคถูกกระตุ้นให้เคลื่อนไปข้างหน้าอีก
ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความตระหนกในผู้นำในไทยให้ก้าวเข้าสู่วัฏจักรที่
ไม่สิ้นสุดเช่นนี้ด้วย เพราะด้วยสถานะของกำลังรบทางอากาศที่มีอยู่ ไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง
กังวลกับการจัดซื้อของพม่าในครั้งนี้แต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

กองทัพไทย VS กองทัพพม่า

กำลังรบ 2544



สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองทัพไทย VS กองทัพพม่า :

กำลังรบ 2544

สุรชาติ บำรุงสุข

ไม่ว่าจะเป็นนักยุทธศาสตร์หรือนักสังเกตการณ์ทางทหารของไทยดูจะมีความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศของไทยในอนาคต น่าจะอยู่ทางพรมแดนด้านตะวันตก กล่าวคือ พวกเขามีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าจะเป็นประเด็นที่สำคัญในยุทธศาสตร์ทหารของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทที่เกิดจากปัญหาพรมแดนและปัญหาผลประโยชน์ตามแนวบริเวณชายแดน และในที่สุดปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นจริงจนกลายเป็นความตึงเครียดตามแนวพรมแดนด้านหนึ่งของไทยดังที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อต่าง ๆ

ดังนั้นบทความนี้ จะนำเสนอกำลังรบเปรียบเทียบในเชิงปริมาณของประเทศทั้งสองสำหรับปี 2544

กำลังพล (ดูตารางที่ 1)

พม่ามีจำนวนประชากรน้อยกว่าไทยคือพม่ามี 48.5 ล้านคนและไทยมี 62.4 ล้านคน แต่พม่ากลับมีจำนวนทหารในกองทัพมากกว่าไทย คือพม่ามีทหาร 3 แสนคนเศษ ในขณะที่ไทยมีเพียง 3 แสนโดยประมาณ จำนวนนี้ไม่นับรวมกองกำลังกึ่งทหาร (paramilitary forces)

หากจำแนกในรายละเอียดจะพบว่าพม่ามีกำลังกองทัพบกสูงมากถึง 3 แสนกว่าคน ไทยมีเพียง 1.9 แสนคน แต่ไทยมีกำลังพลในกองทัพเรือ และกองทัพอากาศมากกว่า และไทยมีกำลังพลสำรองสูงถึงประมาณ 2 แสนคน ส่วนกำลังพลสำรองของกองทัพพม่าไม่มีข้อมูล

กำลังทางบก (ดูตารางที่ 2)

กองทัพบกของแต่ละประเทศมีการจัดแตกต่างกันไป กองทัพบกไทยจัดกำลังหลักเป็น 7 กองพลทหารราบ พม่าจัดเป็น 10 กองพลทหารราบเบา และควบคุมโดยศูนย์ปฏิบัติการทางยุทธวิธี (TOC) จำนวน 32 ศูนย์ ซึ่งมีกำลังในบังคับบัญชารวม 145 กองพันทหารราบ

สำหรับจำนวนกำลังรบรวมของกองทัพพม่าประกอบด้วย

- 245 กองพันทหารราบ
- 7 กองพันทหารปืนใหญ่
- 4 กองพันยานเกราะ
- 2 กองพันทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน

แต่ถ้าเปรียบในปริมาณของยุทโธปกรณ์แล้ว ไทยมีทั้งรถถังหลัก (MBT) และรถถังเบา มากกว่าอีกสองประเทศมาก คือรถถังหลัก 232 คัน (ไม่นับรวมรถถังแบบที่ - 69 จากจีน) และรถถังเบา 460 คัน พม่ามี 100 และ 105 คันตามลำดับ นอกจากนี้ไทยมีรถหุ้มเกราะลำเลียงพลแบบต่าง ๆ ถึง 970 คัน พม่า 270 คัน

ส่วนปืนใหญ่นั้น กองทัพบกไทยมีปืนใหญ่ 3 ขนาดประจำการอยู่ ได้แก่ ขนาด 105, 130 และ 155 ม.ม. มีจำนวน 343, 15 และ 192 กระบอกตามลำดับ สำหรับพม่ามีปืนใหญ่ขนาดต่าง ๆ เช่น 76, 88, 105, 122, 130, 140 ม.ม. โดยมีจำนวนดังนี้ 100 (ขนาด 76 ม.ม.), 50 (ขนาด 88 ม.ม.), 96 (ขนาด 105 ม.ม.), 16 (ขนาด 130 ม.ม.) และ 16 (ขนาด 155 ม.ม.) กระบอกตามลำดับ แต่ไม่มีตัวเลขจำนวนของปืนขนาด 122 และขนาด 140 ม.ม. (ขนาด 5.5 นิ้ว)

กำลังทางทะเล (ดูตารางที่ 3)

กำลังพลของกองทัพเรือไทยสูงกว่ามาก คือมีจำนวนถึง 68,000 คน (นับรวมจำนวนนาวิกโยธิน 18,000 คน) และไทยก็มีจำนวนเรือรบมากกว่าด้วย กองทัพเรือไทยมีเรือฟริเกตทั้งสิ้น 14 ลำ (ทั้งแบบติดอาวุธนำวิถีและติดตั้งปืน) กองทัพพม่าไม่มีเรือแบบดังกล่าว และมีกำลังพลในกองทัพเรือเพียง 10,000 คน (นับรวมนาวิกโยธิน 800 คน)

ส่วนเรือตรวจการณ์และเรือป้องกันชายฝั่ง กองทัพเรือไทยก็มีมากกว่าคือมีถึง 88 ลำ และพม่า 68 ลำ กองทัพเรือไทยนั้นมีทั้งเรือคอร์เวต เรือเร็วติดอาวุธนำวิถี/ติดปืน และเรือตรวจการณ์ชายฝั่ง 5, 6 และ 77 ลำตามลำดับ พม่ามีเรือคอร์เวตและเรือตรวจการณ์ชายฝั่ง/ลำน้ำ จำนวน 2 และ 66 ลำตามลำดับ

กำลังอากาศยาน (ดูตารางที่ 4)

กองทัพเรือไทยมีกำลังอากาศยาน (Naval Air Wing) มาก คือไทยมีกำลังพลในส่วนนี้ถึง 1,700 คน ส่วนพม่าไม่มีการจัดกำลังอากาศยานแต่อย่างใด อีกทั้งกองทัพเรือไทยมีเครื่องบินรบและเฮลิคอปเตอร์ เป็นจำนวน 67 และ 5 ลำตามลำดับ

กำลังนาวิกโยธิน (ดูตารางที่ 5)

กองทัพเรือไทยมีกำลังพลนาวิกโยธินเป็นจำนวนถึง 18,000 คน (จัดเป็นอัตรา 1 กองพล) ขณะที่พม่ามี 800 คน (1 กองพัน) และนาวิกโยธินของไทยมีรถหุ้มเกราะลำเลียงพล 33 คัน และปืนใหญ่ขนาด 155 ม.ม. จำนวน 12 กระบอกด้วย ส่วนของพม่าไม่มีตัวเลขของปริมาณอาวุธในสังกัดของนาวิกโยธิน

กำลังทางอากาศ (ดูตารางที่ 6)

กองทัพอากาศไทยมีกำลังพลมากที่สุด เป็นจำนวน 43,000 คน ขณะที่พม่ามี 9,000 คน ในส่วนของเครื่องบินรบหลัก ไทยมีจำนวนมากกว่าคือ มีจำนวน 81 ลำ พม่ามี 52 ลำตามลำดับ ซึ่งเครื่องบินรบนี้นับจำนวนรวมเฉพาะเครื่องบินรบหลักที่มีสมรรถนะสูงคือ เครื่องบินขับไล่-โจมตี และเครื่องบินขับไล่ สำหรับอากาศยานที่ใช้ในภารกิจสนับสนุนการรบภาคพื้นดิน (CAS) ไทยมีจำนวน 85 ลำและพม่ามี 31 ลำ นอกจากนี้กองทัพอากาศพม่ามีเฮลิคอปเตอร์ติด

อาวุธประจำการจำนวน 29 ลำ ส่วนเฮลิคอปเตอร์ติดอาวุธของไทยนั้นสังกัดอยู่กับกองทัพบก
จำนวน 4 ลำ

แหล่งข้อมูล

ข้อมูลในบทความและในตาราง รวบรวมจากเอกสารรายปีของ The International
Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2000/2001* (London : Oxford
University Press, 2000)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1
เปรียบเทียบกำลังพลประจำการและกำลังพลสำรอง

	ไทย	พม่า
จำนวนกำลังพลรวม	301,000	344,000
- กองทัพบก	190,000	325,000
- กองทัพเรือ	68,000	10,000
- กองทัพอากาศ	43,000	9,000
จำนวนกำลังพลสำรอง	200,000	ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 2
เปรียบเทียบกำลังพลและอาวุธทางบกบางประเภท

	ไทย	พม่า
จำนวนกำลังพลประจำการ	190,000	325,000
ลักษณะการจัดกำลังพลหลัก	7 กองพลทหารราบ	10 กองพลทหารราบเบา 32 ศปย. 145 กองพัน ร.
รถถังหลัก	232	100
รถถังเบา	460	105
รถรบทหารราบ	-	-
รถหุ้มเกราะลำเลียงพล	970	270
ปืนใหญ่	343 (105 ม.ม.) 15 (130 ม.ม.) 192 (155 ม.ม.)	100 (76 ม.ม.) 50 (88 ม.ม.) 96 (105 ม.ม.) ? (122 ม.ม.) 16 (130 ม.ม.) ? (140 ม.ม.)

ตารางที่ 3
เปรียบเทียบกำลังพลและอาวุธทางทะเลบางประเภท

	ไทย	พม่า
จำนวนกำลังพลประจำการ	68,000	10,000
- นาวิกโยธิน	18,000	800
เรือฟรีเกต	14	-
- ตีตอาวุธนำวิถี	8	-
- ตีตอาวุธปืน	6	-
เรือตรวจการณ์และเรือป้องกันชายฝั่ง	88	68
- เรือคอร์เวต	5	2
- เรือเร็วตีตอาวุธนำวิถี/ตีตปืน	6	-
- เรือตรวจการณ์ชายฝั่ง	77	66

ตารางที่ 4
เปรียบเทียบกำลังรบอากาศยาน

	ไทย	พม่า
จำนวนกำลังพล	1,700	-
เครื่องบินรบ	67	-
เฮลิคอปเตอร์	5	-

ตารางที่ 5
เปรียบเทียบกำลังนาวิกโยธิน

	ไทย	พม่า
จำนวนกำลังพล	18,000	800
ลักษณะการจัด	1 กองพล	1 กองพัน
รถหุ้มเกราะลำเลียงพล	33	ไม่มีข้อมูล
ปืนใหญ่	12	ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 6
เปรียบเทียบกำลังพลและอากาศยานรบหลักบางประเภท

	ไทย	พม่า
กำลังพลประจำการ	43,000	9,000
- เครื่องบินขับไล่โจมตี	48	22
- เครื่องบินขับไล่	33	30
- เครื่องบินโจมตี	85	31
- เฮลิคอปเตอร์ติดอาวุธ	-	29

หมายเหตุ

จำนวนปริมาณที่ปรากฏในตารางทั้งหลายนี้ เป็นการนับจำนวนรวม โดยไม่จำแนกแบบ และขีดความสามารถของระบบอาวุธต่าง ๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ธัญญาทิพย์ ศรีพนา. “สมัชชาพรรคฯ ครั้งที่ 9 กับผู้นำพรรคฯ คนใหม่ของเวียดนาม” ข่าวเอเชียศึกษา ฉบับที่ 17/2 (เมษายน-มิถุนายน 2001)
- พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน. “อาเซียนใหม่” ในอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (บรรณาธิการ) อาเซียนใหม่ (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).
- พรพิมล ตริโชติ. “พม่า” เอเชียรายปี 2544/2001 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทที่ ว่าด้วยการปกครอง.
- มติชนสุดสัปดาห์ 11 มิถุนายน 2544
- “ย้อนอดีตมองอนาคต กระทรวงการต่างประเทศไทย”, มติชน (2 มกราคม 2542).
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “การเมืองไทยบนเส้นทางสู่ระบบทวิพรรค” ผู้จัดการรายวัน (12 กรกฎาคม 2544).
- วิทยา สุจิตชนารักษ์. “ความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง: การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์และผลกระทบของอาเซียนในสหัสวรรษใหม่” การสัมมนาทางวิชาการอาเซียนในสหัสวรรษใหม่ 21-22 มิถุนายน 2543 จัดโดยกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันความมั่นคงและนานาชาติศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา สุจิตชนารักษ์. “การต่อสู้ทางการเมืองของประธานาธิบดีอับดุลราห์มัน วาฮิดกับอำนาจเก่า” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2543).
- สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์. “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ภูมิภาคนิยมหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ” บทความเสนอการสัมมนาเรื่องเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : เหลียวหลังแลหน้า จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19-20 เมษายน 2544.
- อดิศร เสมแย้ม. “การเมืองในลาวหลังกองประชุมใหญ่ ครั้งที่ 7 พรรคประชาชนปฏิวัติลาว” ข่าวเอเชียศึกษา ฉบับที่ 17/2 (เมษายน-มิถุนายน 2001).
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. “การรวมพรรค : เพื่อพรรคหรือประชาชน?” มติชนสุดสัปดาห์ 11 มิถุนายน 2544.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. “อันตรายของการเมืองในระบบรัฐสภา” มติชนสุดสัปดาห์ (16 กรกฎาคม 2544).
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทย ทศวรรษ 1960 และ 1990 (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. “วิกฤตเศรษฐกิจกับคนตกงานและการปรับตัวของธนาคารในประเทศไทย
(รายงานวิจัยโครงการเมธีอาวุโส รศ.ดร.สมภพ มานะรังสรรค์ สำนักงานกองทุนส่งเสริมการ
วิจัย 2544).



ภาษาอังกฤษ

- ASEAN Vision 2020 (ASEAN Secretariat, Kuala Lumpur, 15 December 1997).
- Busynski, Leszek. "Southeast Asia in Post-Cold War Era," Asian Survey, (September,1992).
- Chavalit voices concern over Cambodia Bangkok Post (December 21, 1996).
- Chin Kin Wah, "ASEAN in the new millenium in ASEAN in the new Asia: Issue and Trends" edited by China Slow Yue and Marcello Pacini (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, Italy, Giovanni Agnelli Foundation, 1997).
- Crone, Donald. "Southeast Asia: a year when high ambition was challenged" Southeast Asian Affairs 1998.
- Funston, John. "Thai Foreign Policy: seeking influence" Southeast Asian affairs 1998 (Singapore : Institute of Asian Studies, 1998).
- Ibrahim, Anwar. "crisis Prevention" Newsweek (21 July 1997 }.
- Jomo K.S., "Malaysia : From Miracle to Debacle" in Jomo K.S. (ed) Tigers in Trouble : Financial governance Liberalization and crises in East Asia (Hong Kong University Press, IPSR Books, White Lotus, Zed Press, Ltd., 1998.
- Leifer, Michael. The Political and Security outlook for Southeast Asia (Regional Outlook Forum 2000).
- Nasution, Anwar "The Financial crisis in Indonesia" และ Victor A. Abala, "Evaluation of the Philippines Financial System" in Seichi Masuyama, Donna Vandenbrink, Chia Siow Yue (eds) East Asia Financial system : Evolution and Crisis (Nomura Research Institute, Institute of Southeast Asian Studies, 1999.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, Thailand's Boom (Silkworm books 1996).
- Singh, Daljit. "ASEAN and the security of Southeast Asia" in Chia Siow Yue and Marcello Pacini (eds)
op.cit.

- Singh, Daljit. "Southeast Asia in 1999: A False Dawn?" Southeast Asian Affairs 2000 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies 2000).
- Sueo, Sekiguchi. "Introduction in Road to ASEAN-10 : Japanese perspectives on economic integration", Sekiguchi Sueo and Noda Makito (eds.) (Japan Center for International Exchange, 1999).
- Sukhumbhand Paribatra, "Preparing ASEAN for the 21th Century" speech delivered at the official dinner at the Institute of Southeast Asian Studies 30th Anniversary Conference on "Southeast Asia in the 21st Century : Challenge of Globalization.
- Sukhumbhand Paribatra, "Realising Asean : Vision 2020" The Nation (4 August 1998).
- Suthiphand Chirathivat and al (eds.), "ASEAN-EU Economic Relations : The Long Term Potential Beyond the Recent Turmoil," EGEA, Milano.
- Takano Takeshi, "The ASEAN-10 and regional political relations" Road to ASEAN-10 : Japanese perspectives on economic integration de. By sekiguchi Sueo and Noda Makito (Japan Center for International Exchange, 1999).
- Thailand Development Research Institute, Social impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines, March 1999.
- Thayer, Carlyle A. "Southeast Asia : Challenges to unity and regime legitimacy" Southeast Asian Affairs 1999 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1999).
- Ukrist Pathmanand. "Globalization and Democratic Development in Thailand: The New Path of the Military, Private Sector, and Civil Society," Contemporary Southeast Asia Vol. 23 No. 1 (April 2001).
- Wannande, Jusuf. "The Future of ASEAN: Defining membership and Growth in the 1990s" Harvard International Review 1994.

