

การอยู่รอดและการคงบทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรที่มีผลต่อพฤติกรรมความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างรัฐ ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์บทบาทขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจในการเมืองระหว่างประเทศในภาพรวม

อาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อรองรับการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในบทที่ผ่านมา ผู้วิจัยให้การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทและการปรับกลไกของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น ดังนั้น สารสำคัญของบทนี้ คือ การวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการทำหน้าที่ของอาเซียนผ่าน ARF และ AFTA เพื่ออธิบายการอยู่รอดและการคงบทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

6.1 ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการทำหน้าที่ของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

เป้าหมายของอาเซียนในการทำหน้าที่ขององค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาค คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันต่อไป ซึ่งพฤติกรรมความร่วมมือของรัฐตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism จะพิจารณาจากผลประโยชน์ร่วมที่รัฐสมาชิกได้รับจากการดำเนินความร่วมมือต่อกัน ดังนั้น การเกิดขึ้น การคงอยู่ และการล่มสลายของ “สถาบัน (Regime)” จึงขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ร่วมที่ทุกรัฐสมาชิกคาดว่าจะได้รับ การวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมอันเกิดจากการทำหน้าที่ของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการดำเนินบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนผ่านการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) และผลประโยชน์ร่วม

ที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการดำเนินบทบาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียนผ่านเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

6.1.1 ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการดำเนินบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนผ่านการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

อาเซียนต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสันติภาพ ความเจริญทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น อันได้แก่ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศมหาอำนาจภายนอกในลักษณะที่เข้าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การแบ่งเฉลี่ยความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกันในการสร้างและรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ขอบเขตและมิติของประเด็นความมั่นคงซึ่งในอดีตจำกัดตัวอยู่เฉพาะความมั่นคงแบบเดิม (Traditional Security) พัฒนาไปเป็นความมั่นคงที่มีความหมายกว้างและหลากหลาย (Comprehensive Security) ตลอดจนความหลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นของตัวแสดงต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้นอาเซียนจึงต้องสร้าง ARF ขึ้นมาเพื่อรองรับการทำหน้าที่ด้านการเมืองของตนในการจัดการปัญหาและสิ่งท้าทายดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมแก่ประเทศสมาชิก ดังนี้

ก. การมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดระเบียบด้านความมั่นคงในภูมิภาค เนื่องจากบริบทระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีลักษณะไม่แน่นอนตามที่นำเสนอไปแล้ว ประกอบกับความแตกต่างและหลากหลายของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อน อ่อนไหว และง่ายที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ แม้ว่าแนวคิดการสร้างและรักษาความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นจะเป็นไปในลักษณะการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดชอบร่วมกันจะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมมากขึ้นในประเด็นดังกล่าว แต่การแบกรับภาระโดยลำพังของประเทศสมาชิกย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจเช่นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือจีน เนื่องจากประเทศสมาชิกล้วนแต่มีอำนาจจำกัด และอาจจะต้องร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกต้องการหลีกเลี่ยง ดังนั้น การดำเนินบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนผ่าน ARF จึงเป็นช่องทางที่สำคัญสำหรับประเทศสมาชิกที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงไปในทิศทางที่ประเทศสมาชิกยอมรับร่วมกันได้

ข. การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก ARF ยอมรับกรอบหรือบรรทัดฐานต่าง ๆ ของอาเซียน ZOPFAN, TAC, SEANWFZ ถือว่าเป็นหลักฐานสำคัญของความร่วมมือระหว่างสมาชิกในรูป “สถาบัน” กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ประเทศสมาชิก ARF จะใช้บรรทัดฐานเหล่านี้เป็นกรอบในการกำหนดพฤติกรรมของตน และการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกอื่น โดยเฉพาะการปรึกษาหารือและการไม่ใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหาต่อกัน ซึ่งเป็นการแก้ไขและ/หรือป้องกันปรมมิให้ความขัดแย้งขยายตัวหรือทวีความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งยังช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของประเทศสมาชิกอื่นได้

ค. การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นโดยเฉพาะการสร้างความปลอดภัยในพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐสมาชิก ปัญหาด้านการเมืองที่สำคัญที่ประเทศสมาชิกเผชิญร่วมกันในยุคหลังสงครามเย็น คือ ความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน อันเป็นผลมาจากภาวะ “ช่องว่างทางอำนาจ” ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ประกอบกับการหวนกลับมาของปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศที่คั่งค้างมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็นนั้นยิ่งทวีความหวาดระแวงของประเทศสมาชิกเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของประเทศสมาชิกและของภูมิภาคโดยตรง ทำให้ประเทศสมาชิกต่างเพิ่มงบประมาณด้านการทหารและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์สำหรับป้องกันตนเอง แทนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวของประเทศสมาชิกจะสร้างและค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ตนเองได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ประเทศสมาชิกไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การสะสมอาวุธดังกล่าวกลับกลายเป็นปัจจัยที่เร่งเร้าให้เกิดความหวาดระแวงต่อกันมากขึ้นด้วยเช่นกัน

การที่อาเซียนดำเนินบทบาทในการจัดการปัญหาดังกล่าวผ่าน ARF โดยจัดให้ประเทศสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องโดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ ARF ก็เพื่อสร้างความคุ้นเคย การรู้จักและไว้วางใจระหว่างกัน (Confidence Building) และนำไปสู่ความร่วมมือต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้านการป้องกัน (Defence White Paper) หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกให้แก่ประเทศสมาชิก ARF อื่น ๆ ทราบโดยสมัครใจ การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก ARF เข้าร่วม United Nations Register of Conventional Arms (UNRCA) รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งระบบ Arms Register ในระดับภูมิภาค นั้นก็เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและเพื่อลดความหวาดระแวงสงสัยและความไม่เข้าใจระหว่างกัน อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพของภูมิภาคและของระบบระหว่างประเทศโดยรวม

ง. การจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิกและภูมิภาค เนื่องจากการจัดการปัญหาของรัฐขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐนั้น ๆ แต่ในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน เชื่อมโยง และหลากหลายมากขึ้น อันเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก่อให้เกิดสภาพไร้พรมแดน รวมทั้งบทบาทที่หลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นของตัวแสดงต่าง ๆ ในกิจการระหว่างประเทศ ทำให้รัฐจัดการปัญหาต่าง ๆ ยากลำบากยิ่งขึ้น ดังนั้น การมีเวทีกลางสำหรับประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาการจัดการปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น

อาเซียนทำหน้าที่เป็นเวทีกลางสำหรับประเทศสมาชิกในการเจรจาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกัน รวมทั้งการผ่อนคลายหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมของภูมิภาค ดังเห็นได้จากกรณีการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะบริเวณทะเลจีนใต้ โดยอาเซียนอำนวยความสะดวกให้ประเทศคู่กรณีทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ (บรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม) และจีน พบปะปรึกษาหารือกันในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุด ประเทศคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้โดยสันติวิธี อีกทั้งประเทศสมาชิกยังสามารถนำข้อตกลงที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางหรือกรอบการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันในประเด็นต่าง ๆ และประเด็นปัญหาใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยไม่จำเป็นต้องเจรจาร่วมกันในทุก ๆ ครั้งเมื่อมีปัญหาใหม่เกิดขึ้น นั่นคือ การเป็นเวทีกลางดังกล่าวของอาเซียนช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการ โดยประเทศสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายและทรัพยากรร่วมกัน รวมทั้งทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในฐานะรัฐอธิปไตย มิใช่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งอำนาจของรัฐ

6.1.2 ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการดำเนินบทบาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียนผ่านเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

วัตถุประสงค์หลักของอาเซียน คือ การเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีความร่วมมือช่วยเหลือกันในด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก ประกอบกับการก้าวขึ้นมาของประเด็นด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางเศรษฐกิจในฐานะฐานอำนาจหลักของรัฐในยุคหลังสงครามเย็น อาเซียนกำหนดเป้าหมายในการดำเนินบทบาทด้านเศรษฐกิจของตนในยุคหลังสงครามเย็น คือ การขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ให้ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นและการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันทางการค้าให้แก่ประเทศสมาชิก โดยอาเซียนสร้าง AFTA เพื่อรองรับการดำเนินบทบาทดังกล่าวของตน ดังนี้

ก. ประเทศสมาชิกมีความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น การที่ประเทศสมาชิกต่างทำให้การค้าภายในกลุ่มของตนเป็นไปโดยเสรีด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่ตกลงกัน ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้การดำเนินงาน AFTA เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการก้าวไปสู่การเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้นและลดการพึ่งพาดตลาดภายนอก ซึ่งเห็นได้จากมูลค่าการค้าภายในอาเซียนที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิม 42.77 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1993 เป็น 83,464.05 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2001 หรือคิดเป็นร้อยละ 48.76

ข. การขยายตัวของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก จากผลสำเร็จของการดำเนินบทบาทความร่วมมือด้านเศรษฐกิจผ่าน AFTA ทำให้อาเซียนใช้ AFTA เป็นตัวแบบสำหรับการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก เช่น ความร่วมมือภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าภาคบริการ (ASEAN Framework on Trade in Service: AFTS) ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO) ฯลฯ ทั้งนี้ การขยายตัวของความร่วมมือดังกล่าวเป็นการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีความร่วมมือและช่วยเหลือกันในด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้นในอีกทางหนึ่งด้วย

ค. การส่งเสริมความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค เนื่องจากสภาวะการแข่งขันทางการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศและในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อแข่งขันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประเทศสมาชิกดำเนินความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ อย่างยากลำบากมากขึ้นเพราะอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประเทศสมาชิก ดังนั้น AFTA จึงเป็นตัวอย่างสำหรับการสร้างและพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศคู่เจรจาในรูปของความร่วมมือทางการค้าเสรีแบบข้ามภูมิภาค (Cross-Regional Free Trade Arrangements: FTAs) เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าร่วมกันโดยการเปิดเสรี

ทางการค้า¹ ในปัจจุบันอาเซียนและจีนบรรลุข้อตกลง Framework Agreement on ASEAN-China Comprehensive Economic Cooperation เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China FTA) ซึ่งกำหนดให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2015²

ง. การฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและของภูมิภาค การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการค้าภายในอาเซียนผ่าน AFTA ช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนให้กลับสู่สภาพเดิมเร็วขึ้นหลังจากประสบวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 เนื่องจากอัตราภาษีที่ลดลงทำให้สินค้ามีราคาถูกลง และมีการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะสินค้าทุน วัตถุดิบ และสินค้ากึ่งสำเร็จรูปเพิ่มขึ้น ทำให้การผลิตขยายตัว และต้นทุนการผลิตลดลงซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ในขณะที่ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาถูกลง คุณภาพมาตรฐาน และรูปแบบที่หลากหลาย ให้เลือกบริโภค และสุดท้ายคือ ผลประโยชน์ต่อภูมิภาคโดยรวม คือ อาเซียนได้กลับขึ้นมาสู่การเป็นแหล่งทุนที่น่าสนใจของนักลงทุนต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง

กระนั้นก็ดี การแสดงบทบาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียนประสบปัญหาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาผู้โดยสารฟรี (Free Rider) ดังจะเห็นได้จากสมาชิกบางประเทศเสนอขอชะลอการปรับลดอัตราภาษีสำหรับบางรายการสินค้า* ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของอาเซียนในการบังคับใช้ AFTA ในฐานะที่เป็นกรอบหรือบรรทัดฐานสำหรับประเทศสมาชิกในการดำเนินความร่วมมือด้านเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก และอีกส่วนหนึ่งตอกย้ำให้เห็นถึงพฤติกรรมของรัฐที่มุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก โดยไม่สนใจว่า ประเทศสมาชิกอื่นและองค์กรโดยรวมจะได้รับผลกระทบจาก “ความไม่ร่วมมือ” ของตนมากน้อยเพียงใด³

¹ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1998-1999*, pp.125-132.

² Framework Agreement on ASEAN-China Comprehensive Economic Cooperation (2002). Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file/asean+3/china.htm>; INTERNET.

* โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5

³ สัมภาษณ์ Dr. Amitav Acharya, Professor, Deputy Director & Head (Research), Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 5 มิถุนายน 2545.

แม้ว่าอาเซียนจะได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้การดำเนินงาน AFTA ยังคงดำเนินต่อไป แต่อาเซียนไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ปัญหา “ผู้โดยสารฟรี” ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อการถูกหักหลังขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกด้วยเช่นกัน

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) ระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอกกลุ่ม เช่น เขตการค้าเสรีสิงคโปร์-จีน เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ถือว่าเป็นอีกหลักฐานสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นในอาเซียนของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะภายหลังการประสพวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 ซึ่งมีนัยถึงพฤติกรรม “ไม่ร่วมมือ” ของประเทศสมาชิกที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้กรอบอาเซียนในอนาคต แม้ว่าความร่วมมือดังกล่าวจะส่งผลต่ออาเซียนไม่มากนัก⁴ เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือดังกล่าวจะมีลักษณะไม่สมดุล ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีอำนาจแตกต่างกัน แต่อาเซียนไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค

กล่าวโดยสรุป การปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นทำให้เกิดกลไกใหม่ คือ ARF และ AFTA ขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนี้

1. บทบาทการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

เป้าหมายหลักของบทบาทการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกของ “สถาบัน” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism คือ การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อเป็น “จุดเริ่มต้น” ที่จะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในท้ายที่สุด โดยบทบาทดังกล่าวมุ่งที่จะจัดการอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย คือ ความหวาดระแวงต่อการถูกหักหลังจากรัฐอื่น ดังนั้น การทำหน้าที่ดังกล่าวของอาเซียนจึงปรากฏ

⁴ ตัมภาษณ์ Tan Sri Noordin Sopiee, Chairman & CEO, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, 4 มิถุนายน 2545.

ออกมาในรูปของการจัดหาข้อมูล (Information Provider) แก่ประเทศสมาชิกเพื่อให้ประเทศสมาชิก และการเป็นเวทีกลาง (Forum Being) สำหรับรัฐสมาชิกในการหยิบยกประเด็นปัญหาเพื่อพิจารณาแก้ไขร่วมกัน

จากการทำหน้าที่จัดหาข้อมูลของอาเซียนนั้น ประเทศสมาชิกจะได้รับทราบถึงนโยบายและท่าทีซึ่งกันและกันเพื่อลดความหวาดระแวงต่อกัน โดยการเปิดเผยข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายและระดับความแตกต่างของ “การเปิดกว้าง” ของกระบวนการกำหนดตัดสินใจของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งจะมีผลต่อการรับรู้และการประเมินระหว่างประเทศสมาชิกอื่นด้วยตนเอง⁵ และอาจจะนำไปสู่ความร่วมมือและ/หรือความขัดแย้งได้ ส่วนการทำหน้าที่เป็นเวทีกลางนั้น ประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาพูดคุยปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การริเริ่มความร่วมมือในการจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันต่อไป ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. บทบาทการสร้างบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก

สาระสำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism คือ รัฐสามารถคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยตนเองได้ โดย “สถาบัน” เป็นตัวแปรสอดแทรกระหว่างอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐกับพฤติกรรมของรัฐ เพื่อให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนมุมมองต่ออำนาจและผลประโยชน์ของตนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเมินส่วนได้ส่วนเสียของผลประโยชน์ที่รัฐคาดว่าจะได้รับและการกำหนดและการดำเนินนโยบายของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ร่วมมือต่อกันมากขึ้น ดังนั้น อาเซียนต้องทำหน้าที่สร้างบรรทัดฐานและกรอบในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐสมาชิกให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกรอบความร่วมมือ และลงโทษรัฐสมาชิกที่ละเว้นการปฏิบัติดังกล่าว เพื่อให้การจัดสรรผลประโยชน์แก่ทุกรัฐสมาชิกเป็นไปได้โดยเท่าเทียมกัน

ในส่วนของ ARF นั้น อาเซียนใช้ ZOPFAN, TAC, SEANWFZ เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก โดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีการเจรจาและติดต่อ

⁵ Robert O. Keohane *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.94.

สื่อสารโดยสม่ำเสมอระหว่างกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและลดความหวาดระแวงสงสัยและความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน และนำไปสู่การหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดและการแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน ดังเห็นได้จากกรณีข้อพิพาทการค้าอั่งสิทธิ์เหนือหมู่เกาะทะเลจีนใต้ตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว

อาเซียนใช้ CEPT เป็นกรอบการดำเนินการปรับลดอัตราภาษีภายใต้ AFTA ดังเห็นได้จากประเทศสมาชิกต้องจัดส่งแผนการปรับลดอัตราภาษีให้แก่ AFTA Council และ AEM พิจารณานุมัติก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อไป แผนดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนของสินค้าที่จะปรับลดและระยะเวลาการดำเนินการ เพื่อประเทศสมาชิกได้รับรู้นโยบายและท่าทีของประเทศสมาชิกด้วยตนเอง และสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของประเทศสมาชิกอื่นได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศสมาชิกผ่อนคลายความกังวลใจและลดความหวาดระแวงต่อกันในระดับหนึ่ง และนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันต่อไป ดังจะเห็นได้จากประเทศสมาชิกขยายจำนวนสินค้าที่จะปรับลดอัตราภาษีระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง และการขยายความร่วมมือระหว่างกันไปยังสาขาอื่น ๆ

สรุป จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกได้รับจากการทำหน้าที่ของอาเซียนผ่าน ARF และ AFTA ในยุคหลังสงครามเย็นข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมความร่วมมือของรัฐขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่รัฐได้จากความร่วมมือนั้น ๆ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความร่วมมือจะต้องสร้างผลประโยชน์แก่รัฐสมาชิกมากกว่าที่รัฐสมาชิกดำเนินการเองโดยลำพัง ประกอบกับอาเซียนเป็นความร่วมมือในรูปแบบ "สถาบัน (Regime)" เพียงหนึ่งเดียวที่มีอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น การที่ประเทศสมาชิกยังคงความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนย่อมจะสรุปได้ว่า ประเทศสมาชิกยอมรับในผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำหน้าที่ของอาเซียนผ่าน ARF และ AFTA ซึ่งหมายถึงการอยู่รอดและการคงบทบาทของอาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งเป็นคำตอบที่งานวิจัยฉบับนี้ต้องการค้นหาและสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า การปรับตัวของอาเซียนโดยการสร้างและ/หรือพัฒนาภูมิภาคความร่วมมือนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนยังคงบทบาทในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งต่อไปได้ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศก็ตาม