



บทที่ 1

แนวความคิด เรื่องบูรณาการกับสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 ผู้แทนของประเทศอาเซียนทั้ง 5 อันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และรองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) สถาปนาความร่วมมือในรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ชื่อ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์การที่จะสร้างสรรค์ความร่วมมือกันเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยหวังที่จะสร้างสรรค์สันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงให้กับภูมิภาคส่วนนี้ของโลก รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยจากการแทรกแซงภายนอกไม่ว่าในรูปแบบใด ทั้งนี้เพื่อที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะ เอกลักษณ์แห่งชาติ เองแต่ละประเทศตามอุดมการณ์และความมุ่งปรารถนาของประชาชนของตน ¹

จากจุดมุ่งหมายเหล่านี้แสดงให้เห็นได้ว่าสมาคมอาเซียน เป็นความร่วมมือที่ก่อกำเนิดขึ้นในหมู่ประเทศซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน และเห็นความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวกันเข้าเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่ผ่านมาก็ได้เคยมีการรวมตัวกันในลักษณะเช่นนี้มาก่อน ซึ่งได้แก่สมาคมอาสา (ASA - Association of Southeast Asia)

สมาคมอาสา เป็นบทเรียนและประสบการณ์ในการร่วมมือกันระดับภูมิภาคที่สำคัญ ประกอบด้วยสมาชิก 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าและความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมในภูมิภาค มีรายละเอียดดังปรากฏใน Bangkok Declaration อันเป็นเอกสารจัดตั้งสมาคม เมื่อวันที่ 31

¹ Bangkok Declaration 1967.

กรกฎาคม ค.ศ. 1961¹ สมาคมอาสาสมัครประมงและแนวทางคล้ายคลึงกับสมาคมอาเซียน โดยเน้นในจุดที่จะไม่เข้าเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจหรืออิทธิพลภายนอกในทางการเมือง การดำเนินงานของสมาคมอาสา ได้มีเหตุต้องชะงักลงภายในเวลาเพียง 1 ปีถัดมา เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์ และมาเลเซียในปัญหาซาบาห์ เมื่อมาลาयाประกาศตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียในเดือนกันยายน 1963 และได้ผนวกซาบาห์ ซึ่งตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียวและสิงคโปร์เข้าได้ด้วย แต่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิในซาบาห์ โดยอ้างว่าซาบาห์เป็นดินแดนของสุลต่านซูลู และเป็นดินแดนของฟิลิปปินส์ ความขัดแย้งนี้รุนแรงพอที่ทำให้งานของสมาคมอาสาได้ล้มเลิกลง ในเวลาต่อมาเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเข้าสู่ระดับปกติแล้ว ก็ได้มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1966 โดยมีที่ท่าที่จะขยายงานกว้างขวางออกไป แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งสมาคมอาเซียนขึ้นในปีต่อมาสมาคมอาสา ก็ได้สลายตัวเอง

ลักษณะการรวมตัวกันเข้าเป็นองค์การระหว่างประเทศ เช่นนี้ มีนักทฤษฎีเป็นจำนวนมากได้ให้ความสนใจและได้วางข้อสันนิษฐานไว้ว่าเมื่อประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากขึ้นจนถึงระดับหนึ่งแล้ว ประเทศเหล่านี้จะสถาปนาองค์กรกลางซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐโดยยอมสละอธิปไตยของตนให้องค์การนี้เป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย ซึ่งระดับของการพัฒนานั้นเรียกว่าบูรณาการ (Integration) ได้มีผู้สนใจเกี่ยวกับอาเซียนหลายท่านได้พยายามให้คำอธิบายว่าอาเซียนเป็นสมาคมระหว่างประเทศซึ่งมีท่าทีว่าจะพัฒนาไปตามแนวความคิดในเรื่องบูรณาการนี้ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่แจ่มชัดในเรื่องของบูรณาการกับรูปแบบการรวมตัวของอาเซียน และเพื่อกำหนดของเขตการศึกษา จึงควรที่จะทำความเข้าใจถึงแนวความคิดเรื่องบูรณาการดังต่อไปนี้

¹ Estrella D. Solidum, "The Role of Certain Sectors in Shaping and Articulating the ASEAN Way," ASEAN Identity Development and Culture. (Philippines : University of the Philippines Law center and East - West center Culture Learning institute 1981) P. 133.

คำจำกัดความ

คำจำกัดความของ "การรวมตัว (integration)" ยังไม่เป็นที่ตกลงกันในระหว่างนักทฤษฎีต่าง ๆ ว่าการรวมตัวนี้คือ "สภาวะบั้นปลาย (terminal condition) หรือ "กระบวนการ (Process)" ที่จะนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมบางรูปแบบ คำจำกัดความของ "การรวมตัว" นี้มีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งบางครั้งทำให้นักศึกษาทางด้านนี้เกิดความสับสนเป็นอย่างมาก เช่น ถ้าจะพิจารณาอย่างกว้าง ๆ ตามแนวความคิดของ Johan Galtung ที่ว่า บุรณาการนั้นได้แก่ กระบวนการซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ "Actor" ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐ ตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปรวมกันเข้าเพื่อสร้าง "Actor" ใหม่ขึ้นมาและเมื่อกระบวนการนั้นสำเร็จลงก็เรียกได้ว่าเป็นกระบวนการขึ้น (The process where by two or more actors form a new actor. When the process is completed, the actors are said to be integrated.)¹

คำจำกัดความของคำว่า Integration นี้ได้มีนักทฤษฎีอีกหลายท่านได้แสดงไว้เพื่อใช้อธิบายการรวมตัวของภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งอาเซียนมักจะมีสถานะภาพที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีเหล่านั้น แนวความคิดเกี่ยวกับ Integration นี้สามารถแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มหนึ่งนั้นเห็นว่า Integration นั้น เป็นกระบวนการ (Process) แต่อีกกลุ่มหนึ่งนั้นพิจารณา Integration ในฐานะเป็นสภาพ (Condition)²

เดวิด มิทรานี (David Mitrany) นักทฤษฎีคนสำคัญในกลุ่ม Functionalism กล่าวถึงกระบวนการ (Process) ของการรวมตัวกัน โดยพิจารณาจากพื้นฐาน

¹ Jame E. Dougherth, Robert L. Pfaltzgraff Jr. Contending Therery of International Relation (New York) P. 283.

² Thakur Phanit "Regional Integration Attempts in southeast Asia; A study of ASEAN problem and progress," (Ph.D. Dissertation, Pennsylvania State University, 1980), P. 5.

ความสัมพันธ์ของประเทศทั้งหลายในระดับโลก เขาเชื่อว่า ความเสื่อมโทรมของสังคม และเศรษฐกิจในภูมิภาคใดก็ตาม เป็นสาเหตุของสงคราม และการสร้างสรรค์สันติภาพนั้น จะกระทำได้ด้วยการสร้างสวัสดิการทางสังคมและ เศรษฐกิจให้กับประชาชนในภูมิภาคนั้น แต่ระบบรัฐนั้นไม่สามารถที่จะควบคุมพื้นฐานปัญหาของสังคมและ เศรษฐกิจได้ เพราะระบบ โลกนั้นได้แบ่งออกเป็นหน่วยตามภูมิภาค มิได้แบ่งตามกลุ่มของปัญหา ดังนั้น หน่วยงานหรือ องค์กรที่จะแก้ไขปัญหาเบื้องต้นทาง เศรษฐกิจและสังคมได้นั้น ควรจะเกิดขึ้นโดยการรวม กลุ่มกันของผู้ที่มีปัญหาล้ายคลึงกันมากกว่าจะแบ่งกันด้วยภูมิศาสตร์ การรวมมือกันเพื่อผล ประโยชน์เช่นนี้ สามารถเริ่มต้นได้ด้วยกลุ่มที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง และมุ่งเน้น ในการแก้ปัญหาเหล่านั้นโดยเฉพาะ ¹

จากแนวความคิดนี้มีทรานี่เชื่อว่า ประสพการณ์ในความร่วมมือกันในกลุ่มของ ปัญหาชนิดหนึ่ง สามารถนำไปใช้กับกลุ่มอื่น ๆ ได้ เป็นที่มาของทฤษฎี Spillover Theory ซึ่งสร้างหลักเกณฑ์ของกระบวนการ (Process) ไว้ว่า

- 1) รูปแบบของการรวมตัวกันของกลุ่มปัญหาหนึ่งสามารถเป็นตัวอย่างที่นำไปใช้ได้กับกลุ่มอื่น
- 2) ความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจและสังคมนั้นไม่สามารถดำรงอยู่ในกลุ่มใดกลุ่ม หนึ่งได้ เมื่อมีความร่วมมือกันขึ้นในกลุ่มใด ก็จะทำให้เกิดความต้องการที่จะร่วมกันขึ้นในกลุ่มอื่น
- 3) รัฐที่รวมกัน เข้าในกลุ่มนั้นจะพยายามผลักดันให้องค์กรของกลุ่มมีอำนาจ ตัดสินนโยบายเหนือรัฐอื่น ในที่สุดซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเพราะความไม่วาง ใจรัฐบาลของรัฐอื่นในกลุ่ม

¹ Chadwich F. alger, "Functionalism and Integration as Approachs to International Organization," The concept of international organization UNESCO (France : 1981), PP. 127-128.

จากหลักเกณฑ์ทั้งสามนี้ มิทรานี (Mitrany) ได้อธิบายต่อไปว่า องค์การความร่วมมือนี้จะมิมีบทบาทที่กว้างขวางและทวีความสำคัญขึ้นทุกที จนจะมีความสามารถที่จะดำเนินนโยบายตลอดจนถึงขั้นกำหนดแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ด้วยตนเอง และในที่สุดจะสามารถครอบงำกิจการทั่วไปของรัฐทั้งหลายเท่าที่จะก้าวเข้าไปถึงได้ เช่น การคมนาคม, การขนส่ง, การสาธารณสุข คำอธิบายนี้ใช้ได้ดีกับการรวมตัวกันของประชาคม เศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) ซึ่งจะเป็นตัวอย่างอันดีที่มีผู้กล่าวถึงเสมอในการอธิบายเรื่องบูรณาการ ศาสนของประชาคมฯ มีอำนาจตัดสินใจที่เกิดขึ้นในขอบข่ายที่เกี่ยวข้องกับประชาคมฯ โดยมีรัฐสมาชิกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล ทั้งนี้เป็นผลจากสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคม รัฐสมาชิกไม่สามารถเลือกที่จะรับหรือปฏิเสธเป็นรายกรณีได้อย่างกรณี que เข้าสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International court of Justice - ICJ) กับทั้งเอกชนที่ได้รับผลใด ๆ จากการกระทำของประชาคมก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยไม่ต้องรอให้สิ้นสุดทางแก้ไขภายในประเทศของตนก่อน (Exhaustion of Local Remedies) ¹ นั้นเป็นอำนาจเหนือรัฐในประการหนึ่งที่สำคัญ

เอิร์นสท์ ฮาส (Ernst B. Hass) ก็เป็นนักทฤษฎีอีกผู้หนึ่งที่เห็นว่า Integration นั้นเป็นขบวนการ (Process) เขาได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า Integration " เป็นกระบวนการที่ชักนำให้ผู้มีบทบาททางการเมืองในทุกระดับเปลี่ยนความจงรักภักดีหรือยึดถือ ความมุ่งหมาย ตลอดจนกิจกรรมทางการเมืองไปสู่ศูนย์กลางใหม่ที่มีสถาบันหรืออำนาจปกครองอยู่เหนือรัฐเดิมของตน ²

¹ วิทิต มันทากรณ์, กฎหมายประชาคมยุโรป เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526 หน้า 71-72

² Ernst Hass, "The Study of Regional Intergration : Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorising", International Organization XXIV 4. (Autumn 1970) P. 610.

ในงานศึกษาต่อมา ฮาสได้เสริมว่า "การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการอธิบายเหตุผล และวิธีการที่รัฐต่าง ๆ ยุติการที่อำนาจอธิปไตยทั้งหมด" ¹ นอกจากนั้นเขายังได้เสนอ ทฤษฎี "Spill - over" ซึ่งสรุปได้ว่า "ถ้าชาติต่าง ๆ ได้เริ่มติดต่อกันและทำสนธิสัญญา แล้ว ก็จะมีการทำสัญญาในเรื่องอื่น ๆ มากขึ้นอันเป็นเหตุให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น" ² ในเรื่องนี้ได้มีนักทฤษฎีอีกผู้หนึ่งคือ บรูซ เอ็ม รัสเซต (Bruce M. Russett) ได้เสนอข้อพิจารณา ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการรวมตัวว่าควรจะมีองค์ประกอบดังนี้

- 1) มีความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรมเพียงพอที่จะประสานค่านิยมในทางการเมืองระหว่างกันได้
- 2) มีการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ
- 3) มีองค์การหรือสถาบันที่สามารถขยายความสัมพันธ์นั้นออกไปได้
- 4) มีความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ ³

ลีออน ลินเบิร์ก (Leon N. Lindberg) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้อธิบายถึงบูรณาการ โดยการให้คำจำกัดความตามแนวความคิดของฮาส โดยพิจารณาบูรณาการว่า "เป็นกระบวนการซึ่งรัฐต่าง ๆ ที่มีความสามารถและตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและจุดสำคัญ ๆ ของการเมืองในประเทศของประเทศอื่นได้พยายามแสวงหา

¹ Ernst Hass, "The Study of Regional Integration Reflections on the Joy and Anguish of Prehearing;" International Organization Vol XXIV, No. 4 (Autumn 1970) P. 610.

² Ernst Hass, The Uniting of Europe. (Standford University Press, 1958), P. 26.

³ Bruce M. Russett, International Regions and the International System : A Study in Political Ecology (Chicago : Rand McNally & CO., 1967), P. 10.

องค์กรกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่ตัดสินใจ หรือเป็นตัวแทนของรัฐทั้งมวลร่วมกันหรือ อีกลักษณะหนึ่ง บูรณาการก็เป็นกระบวนการ ซึ่งผู้นำทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ถูกชักชวนให้หันเหความปรารถนา และกิจกรรมทางการเมืองของตน เข้าสู่ศูนย์กลางใหม่¹

สำหรับกลุ่มที่มีความเห็นว่า บูรณาการ (Integration) เป็นสภาพ (Condition) นั้น มี คาล ดอยช์ (Karl M. Deutsch) และอมิต ไท เอทซิโอนี (Amitai Etzioni) เป็นผู้สนับสนุนแนวความคิด ดอยช์ ให้คำจำกัดความของบูรณาการว่าหมายถึง "ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ซึ่งพึ่งพาอาศัยกันและกัน และร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดสิ่งใหม่ในระบบซึ่งแต่ละหน่วยไม่สามารถทำได้โดยลำพัง"² ดอยช์เห็นว่า หน้าที่หลักของการรวมตัวมี 4 ประการ

- 1) เพื่อรักษาสันติภาพ
- 2) เพื่อให้ได้มาซึ่งความสามารถเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้มากขึ้น
- 3) เพื่อให้ประสบความสำเร็จในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ
- 4) เพื่อให้ได้มาซึ่งภาพพจน์ของตน และเอกลักษณ์ในบทบาทใหม่

ทั้งนี้ดอยช์ เสนอว่าการรวมตัวจะประสบความสำเร็จแค่ไหนขึ้นอยู่กับสิ่งซึ่ง ดอยช์ เรียกว่า เงื่อนไขของการรวมตัว (Condition of Integration) ซึ่งได้แก่

- 1) ความสอดคล้องกันและเข้ากันได้ของหน่วยต่าง ๆ ที่เข้ามารวมตัวกัน
- 2) ค่านิยมของแต่ละหน่วยซึ่งเข้ากันได้
- 3) การที่แต่ละหน่วยยอมรับซึ่งกันและกัน
- 4) การที่หน่วยต่าง ๆ มีเอกลักษณ์หรือความภักดีต่อสิ่งเดียวกัน

¹ Dougherty and Pfaltzgraff, Contending theory of International Relation, P. 282

² Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relation 2nd Ed.

(Englewood Cliffs, N.5 : Prentice Hall, Inc., 1978), P. 198.

เอตซีโอนี (Etzioni) สนับสนุนแนวความคิดของดอยซ์โดยได้ศึกษาถึงเรื่องบูรณาการทางการเมือง (Political Integration) และได้อธิบายว่า "เป็นกระบวนการที่กลุ่มประชาชนในภูมิภาคมีความรู้สึกถึงคุณค่าของการรวมตัวกัน และได้กระทำการที่มีผลอันจะนำไปสู่การรวมตัวกันอย่างมีน้ำหนักและมั่นคงอย่างกว้างขวางเป็นเวลานาน โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนทั้งหลายมีการเปลี่ยนแปลง (ในแนวความคิด) อย่างสันติ" เขาได้เสริมแนวความคิดนี้โดยอธิบายต่อไปว่า

- 1) องค์การนั้นจะเข้าสู่สภาวะบูรณาการก็ต่อเมื่อองค์การนั้นมีอำนาจบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถควบคุมการใช้กำลังรุนแรง (หรือการใช้อาวุธ) ได้
- 2) มีศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการแจกจ่ายทรัพยากรไปทั่วประชาคมได้อย่างแท้จริง
- 3) มีจำนวนประชากรที่ให้ความสนใจต่อสภาวะการเมืองเป็นกลุ่มใหญ่มากจนเป็นจุดเด่น¹

ปัญหาที่ตามมานอกจากความขัดแย้งเรื่องความหมายของคำว่าบูรณาการแล้วยังมีความแตกต่างกันในความเห็นเรื่อง เครื่องชี้ที่แสดงให้เห็นถึงสภาวะของบูรณาการด้วยในกลุ่มที่เห็นว่าบูรณาการนั้นเป็นกระบวนการ (process) อันมีดอยซ์ และ รัสเซท เป็นต้น นั้นเห็นว่า เครื่องชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงระดับของบูรณาการนั้นควรพิจารณาจากการเคลื่อนไหวของความสัมพันธ์ต่าง ๆ (Transaction Flows) เช่น การค้า ไปรษณีย์ การท่องเที่ยว การย้ายถิ่นฐาน โทรศัพท์ และการสื่อสารในลักษณะต่าง ๆ โดแนล ปูชาลา (Donald Puchala) และ เฮย์วาร์ด อัลเกอร์ (Hayward Alker) ก็ได้สนับสนุนแนวความคิดนี้และให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงระดับของการค้าระหว่างประเทศว่าเป็นเครื่องชี้ถึงบูรณาการได้ ส่วนฮาส (Hass) นั้นเชื่อว่า บูรณาการที่สมบูรณ์นั้นจะเห็นได้จาก

¹Phanit, "Regional Integration Attempts in Southeast Asia ; A study of ASEAN problem and progress", P.5.

การเติบโตของความหลากหลายทางการเมืองซึ่งมีผลทำให้สามารถก่อตั้งองค์การหรือสถาบันที่สามารถดำเนินงานในรูปของประชาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

ฟิลลิปส์ จาคอป (Philip Jacob) ก็ได้เสนอแนะถึงเครื่องบ่งชี้ถึงระดับของบูรณาการ โดยเสนอให้พิจารณาจากตัวแปรที่สำคัญต่าง ๆ 10 ประการ ซึ่งได้แก่

- 1) ความใกล้ชิดกัน โดยมีสมมุติฐานที่ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคที่ใกล้ชิดกันย่อมจะนำไปสู่บูรณาการได้มาก
- 2) ความคล้ายคลึงกัน โดยมีสมมุติฐานที่ว่าประชาคมที่ประชาชนมีความคล้ายคลึงกันในการต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ย่อมมีแนวโน้มที่จะรวมกันได้มาก
- 3) ความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยมีสมมุติฐานที่ว่าความเกี่ยวพันกันกับแสดงให้เห็นได้ โดยพิจารณาจากปริมาณความสัมพันธ์ระหว่างกัน
- 4) ความเข้าใจซึ่งกันและกันและความใกล้ชิดกันทางความคิด
- 5) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน โดยมีสมมุติฐานว่าการขยายตัวของบูรณาการจะเป็นไปในด้านสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน
- 6) บุคคลิกภาพ หรือแนวความคิดทางสังคมร่วมกัน
- 7) รูปแบบของโครงสร้าง โดยมีสมมุติฐานที่ว่ารูปแบบของโครงสร้างทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันย่อมนำมาสู่บูรณาการ
- 8) ความมีอำนาจขององค์กรทางการเมือง โดยมีสมมุติฐานที่ว่า ถ้าองค์กรทางการเมืองมีอธิปไตยมาก จะไม่ก่อให้เกิดบูรณาการ

¹ Ibid., P.7.

- 9) การปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสมมุติฐานที่ว่าถ้ารัฐบาลสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะทำให้สภาวะบูรณาการเกิดขึ้นได้มากขึ้น
- 10) ประสิทธิภาพของการรวมตัวกันในอดีต กล่าวคือถ้าเคยมีประสพการณ์การร่วมมือกันมาก่อนแล้วจะทำให้ก้าวต่อไปยังบูรณาการได้ ¹

พื้นฐานของการรวมตัว

เมื่อพิจารณาถึงการรวมตัวกันของสมาคมอาเซียน ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ประกอบไปด้วยประเทศที่มีความแตกต่างกันทั้งในทางประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม และถูกเรียกว่าเป็น "Zone of Diversity" มานานแล้ว ² ในบรรดาประเทศอาเซียนทั้งหลาย เพียงประเทศไทยเท่านั้นที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคม ส่วนประเทศอื่น ๆ ต่างตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ กันไป คือ อินโดนีเซียตกเป็นของเนเธอร์แลนด์ ฟิลิปปินส์ สเปน และต่อมาก็เป็นของสหรัฐฯ มาเลเซียและสิงคโปร์ อังกฤษ ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีประวัติศาสตร์ของการกอบกู้เอกราชต่างกัน เช่น อินโดนีเซียจำต้องต่อสู้อย่างหนักกว่าจะได้รับเอกราช ขณะที่ฟิลิปปินส์และมาเลเซีย ได้รับเอกราชโดยที่ประเทศเมืองแม่เต็มใจและเตรียมจะให้อยู่แล้ว

ส่วนในด้านเชื้อชาติก็มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของแต่ละประเทศและภายในประเทศด้วยตนเอง ซึ่งมีเชื้อชาติต่าง ๆ นับตั้งแต่มาเลย์ จีน ไทย และอินเดีย รวมทั้งชนกลุ่มน้อยเผ่าอื่น ๆ ความแตกต่างในด้านเชื้อชาติมีส่วนสัมพันธ์ถึงความแตกต่างในภาษา

¹ Dougherthy and Pfaltzgraff, Contending Theory of International Relation, P. 308.

² Carlos P. Romulo " The Progress of ASEAN-It's steady growth in 24 Years", ASEAN News Letter, Vol.1, No.7, (March. 1981) P.6.

ศาสนาและวัฒนธรรมด้วย เช่น อินโดนีเซียและมาเลเซียประกอบด้วยชาวมาเลย์เป็นส่วน
ใหญ่ ยิ่งนับถือศาสนาอิสลาม มีวัฒนธรรมต่าง ๆ ในกรอบของศาสนาอิสลาม ฟิลิปปินส์มีภาษา
ตากาล็อก เป็นภาษาราชการควบคู่กับภาษาอังกฤษและส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมัน
แคธอลิกไทยส่วนใหญ่พูดภาษาไทยและนับถือศาสนาพุทธ ส่วนสิงคโปร์ประกอบด้วยหลายเชื้อ
ชาติ ทั้งจีน มาเลย์ และอินเดีย แต่ 75% เป็นชาวจีน ภาษาที่ใช้มีทุกภาษา รวมทั้งภาษา
อังกฤษด้วย ในบรรดาประเทศทั้ง 5 ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีปัญหาด้วย "เอกลักษณ์"
(Identity) มากที่สุด เพราะได้รับมรดกด้านศาสนาและวัฒนธรรมจากสเปน ได้รับอิทธิ
พลด้านวัตถุจากสหรัฐฯ ขณะเดียวกันก็ต้องแสดงตัวในฐานะประเทศกลุ่มอาเซียนด้วย

เมื่อพิจารณาภูมิหลัง เรื่องการเป็นอาณานิคมของประเทศ ASEAN ส่วนใหญ่
แล้วจะพบว่าประสบการณ์ด้านนี้มีส่วนให้ประเทศนี้มีความรู้สึก "ชาตินิยม" ทั้งในหมู่ของ
ชนชั้นนำและมวลชน ซึ่งความรู้สึกชาตินิยมนี้เป็นสิ่งซึ่งขัดกับความเจริญของภูมิภาคนิยม
ประเทศที่ได้เอกราชใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เหล่านี้จึงมักรู้สึกอ่อนไหว
(sensitive) ต่อการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อความเป็นอธิปไตยของตน ในขณะที่การ
สร้างสรรค์ภูมิภาคนิยมนั้นประเทศต่าง ๆ จะต้องยอมสละความเป็นอธิปไตยโดยบางอย่าง
ไปบ้าง นอกจากนั้นการตกอยู่ภายใต้ลัทธิอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ กัน
ทำให้ประเทศเหล่านี้มีแนวทางการมองและทัศนคติแห่งชีวิตแตกต่างกันออกไปด้วย¹
ยิ่งไปกว่านั้นการตกเป็นอาณานิคมทำให้ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนขาดประสบการณ์
ของการทำงานร่วมกัน ในอดีตการติดต่อกันระหว่างประเทศเหล่านี้มักเป็นการติดต่อใน
ระดับของประเทศเมืองแม่ การเจรจากันมักเป็นไปใน London, Paris, The Hague
หรือแม้กระทั่ง Washington ดังนั้นเมื่อได้เอกราชประเทศเหล่านี้จึงไม่คุ้นเคยกับการเข้ามา
ร่วมมือกัน ประกอบกับการที่เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันอีก ทำให้
ภูมิภาคนิยมก้าวหน้าไปได้ค่อนข้างช้า อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ที่จะบังเกิดขึ้นจากการ
รวมตัวกัน เข้าของประเทศในภูมิภาคนั้น เป็นสิ่งที่สามารถชักจูงให้ประเทศต่าง ๆ เห็น

¹ Hans H. Indorf, ASEAN : Problems and Prospects (Singapore :
Institute of Southeast Asian Studies 1975), P. 7.

ถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรเพื่อความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อสร้างสิ่งด้านทานการแผ่ขยายอำนาจ เพื่อครอบงำทั้งในด้านการต่อสู้ทางอุดมการณ์ และการแข่งขันของมหาอำนาจในช่วงระยะ "สงครามเย็น" การที่ประเทศจีนได้รับ เอกลักษณ์คอมมิวนิสต์เป็นระบอบการปกครอง และได้ใช้ยุทธวิธีทั้งทางด้านทหาร และการให้การสนับสนุนขบวนการนิคมคอมมิวนิสต์ และขบวนการก่อการร้ายในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ตลอดจนการสนับสนุนประชาชน เชื้อสายจีน ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่มีอิทธิพลในทาง เศรษฐกิจในทุกประเทศ เป็นสิ่งซึ่งทำให้ประเทศเสรีนิยมในภูมิภาคนี้เกิดความไม่มั่นใจ ในความปลอดภัยของเอกสารของชาติตน อิทธิพลของมหาอำนาจอื่น ๆ ที่เข้ามาขัดแย้ง กันอยู่ในภูมิภาคนี้ทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้ทั้งหลาย เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องรวม ตัวกันเข้าในระหว่างบรรดาประเทศที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน เพื่อจัดตั้งองค์กร ความร่วมมือ เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจให้ แข็งแรงและดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนว ทางเดียวกันอย่าง เป็นอิสระ เพราะการที่ประเทศขาดความ เจริญและความ แข็งแรงทาง เศรษฐกิจนั้นเป็นช่องทางที่จะทำให้การแทรกแซง ของมหาอำนาจที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ สูง เป็นไปได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาก่อนการก่อตั้งสมาคม ประชาชาติ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มหาอำนาจหลายประเทศที่เคยดำรงตนในฐานะที่พึ่งของประเทศ ต่าง ๆ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้แสดงท่าทีที่จะถอนตัวออกจากพันธะนั้น ปัญหา สงคราม เวียดนามกำลัง เป็นปัญหาหนักของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นมีความ เคลื่อนไหวใน ประเทศที่จะให้รัฐบาลอเมริกาถอนตัวออกจากปัญหาเวียดนาม บรรดาผู้นำประเทศทั้งหลาย ในภูมิภาคนี้ต่างก็ เล็งเห็นถึงช่องว่างแห่งอำนาจ (Vacuum of power) ที่จะเกิดขึ้นใน ที่สุด และเป็นธรรมดาที่จะต้องมียุทธศาสตร์จากประเทศที่มีศักยภาพสูงอื่น ๆ เข้ามาแทนที่ ทน ททางที่จะป้องกันการเข้าแทรกแซงในลักษณะนี้มีอยู่เพียงทางเดียวคือ การเร่งพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจและการเมือง ความร่วมมือในลักษณะของสมาคมระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนาจะเป็นทาง เลือกที่ดีที่สุด ดังที่ปรากฏในคำปราศรัยของผู้นำมา เล เชียง ไน โอกาสสถาปนาสมาคมอาเซียนที่ว่า " เป็นเวลาหลายศตวรรษที่ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาค ของเรานี้ถูกครอบงำโดยมหาอำนาจไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้ในเวลานี้เรา ก็ยังมีได้พ้นจากความพยายามและการแข่งขันของมหาอำนาจที่จะ ครอบงำ ถ้าเราทั้งหลายไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันที่จะกำหนดแนวทางในอนาคตเพื่อปกป้องตัวของเรา

จากการแทรกแซงแล้ว ภูมิภาคนี้ก็ยังไม่พ้นจากอันตรายและความตึงเครียดอย่างที่เคยเป็นมา ¹

จากการศึกษาคำประกาศในปฏิญญากรุงเทพฯ พบว่าอาเซียนมีลักษณะการรวมตัว
 ในรูปสมาคมระหว่างประเทศ เป็นองค์กรของรัฐที่ยังคงรักษา "เอกลักษณ์แห่งชาติ"
 (National Identities) ของตนเองไว้ ซึ่งต่างมีความเท่าเทียมกันไม่มีรัฐหนึ่งรับใ
 มีอำนาจเหนือรัฐอื่น ๆ การตกลงปัญหาต่าง ๆ เป็นไปในรูปการปรึกษาหารือกัน (Consultation
 หรือ Mushawarah) การเห็นพ้องต้องกัน (Cooperation หรือ bayanihan) และความ
 ร่วมมือกัน (Consensus building หรือ Mufakat) และขอบข่ายงานของสมาคมอาเซียน
 ก็มีลักษณะเป็นความร่วมมือของรัฐบาลของประเทศสมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งไม่อาจสรุป
 ได้ว่าอาเซียนจะพัฒนาไปในลักษณะของบูรณาการ ซึ่งมุ่งหมายให้มืองค์กรกลางที่สามารถดำเนิน
 นโยบายในระดับเหนือรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าพิจารณาจากคำปราศรัยของประธานาธิบดี
 ซูฮาร์โต ในการประชุมสุดยอด เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1976 ที่เมือง บาหลี (Bali Summit
 Meeting) ความว่า "ความร่วมมือกันในอาเซียนมิได้ก่อให้เกิดเครื่องมือที่จะทำให้บรรลุถึง
 เป้าหมายอันใดอันหนึ่ง แต่อาเซียนในตัวของมันเอง เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายาม
 ร่วมกัน ผสมผสานกับความพยายามที่จะสร้างความแข็งแกร่งทางการเมือง ดังนั้น ความรู้สึก
 ในเรื่องการร่วมมือร่วมใจ จึงดูเหมือนจะไม่ปรากฏ ทั้งนี้เนื่องจากการร่วมมือกันนั้นกล่าวเป็น
 วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในกิจกรรมของอาเซียน และสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจของประเทศ
 ที่มีอำนาจอธิปไตยทั้งหลายในความเป็นจริงที่เราจำเป็นต้องยอมรับก็คือ แนวทางในการรักษา
 ความผสมกลมกลืนนั้น กระบวนการและความพยายามของเราควรจะต้องอยู่ในแนวที่จะรักษา
 ความผสมกลมกลืนระหว่างผลประโยชน์ร่วมกัน และผลประโยชน์ของประเทศกับความผสม
 กลมกลืนของผลประโยชน์ระหว่างกันและผลประโยชน์ของแต่ละประเทศสมาชิก สิ่งนี้เป็นสิ่งที่
 ทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะความอ่อนแอของสมาชิกของเราประเทศหนึ่ง คือ ความอ่อนแอ
 ของพวกเราทุกคน ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องขยายความร่วมมือ ซึ่งได้แก่การกระทำร่วมกัน
 การตอบแทนซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและด้วยการใช้ความสามารถในทุกระดับ

¹ Foreign Affairs Bulletin (Bangkok), Vol. 7. No.1 (August-September 1967) PP. 32-33.

ทั้งระดับปัจเจกบุคคลและการกระทำร่วมกัน เราถือหลักการเดียวกันและร่วมมือกันอย่าง
หุ้นส่วนบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน"

Cooperation within ASEAN does not constitute mainly as an instrument of attaining a goal, but it is itself and object of our common endeavour. Congruent with the effort to fortify the Political will, therefore, the spirit of cooperation must likewise be enhanced. Since cooperation itself also becomes the object of activity, and reflecting the determination of sovereign countries hence the realistic basic attitude which we have to adopt is an attitude of preserving harmony. Our common course and endeavour must be within a perspective which ensures the harmony between common interest and that of the respective member, the harmony between mutual benefit and that of each individual member state. This furthermore becomes essential because the weakness of one of us will impose greater weakness on us as a whole. We must, therefore, expand cooperation which is complementary, reciprocally fortifying, thus by stages ability will be belated both individually and collectively, We take common decision and cooperate as partners on equal footing." ¹

คำปราศรัยนี้แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการรวมตัวกันในรูปของ
สมาคมอาเซียนว่าจะยึดถือพื้นฐานของความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มุ่งหมายที่จะ
ให้องค์กรใดมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก ความเข้าใจอันนี้ได้รับการกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดย

¹ Ten Year ASEAN. (Jakarta : ASEAN Secretariat, 1978), P 87.

นายราชา รัตนัม รัฐมนตรีต่างประเทศของสิงคโปร์เขากล่าวว่า "อาเซียนนั้นได้ถูกใช้ เป็นเครื่องมือสำหรับสร้างผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของภูมิภาค สิ่งนี้เป็น สิ่งที่เข้าใจได้ ผลประโยชน์ของชาตินั้นเป็นสิ่งที่ปรากฏ แต่ผลประโยชน์ของภูมิภาคนั้นเป็น นามธรรม อาเซียน เป็น เครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อการสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติของตน" ¹ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำปราศรัยเหล่านี้แล้วจะเห็นว่าอาเซียน เป็นองค์การที่เกิดขึ้น โดยมี ลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิด เรื่องบูรณาการ แม้ว่าจากการศึกษาของ รุฎกร พานิช ² และ มาลินดา มีชูชัย ³ ทั้งสองท่านได้มอบอาเซียนว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ ก้าวไปสู่บูรณาการได้ช้า รุฎกร กล่าวว่า "หลังจากเวลา 10 ปีแห่งความร่วมมือในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ผ่านไปอาเซียนยังไม่อาจเรียกได้ว่าเข้าสู่ภาวะบูรณาการ" แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะอธิบายถึงสมาคมอาเซียน ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้มุ่งหมายที่จะรวมตัวกันในรูปของบูรณาการ มิใช่องค์การระหว่างประเทศที่กำลังก้าวสู่ ภาวะดังกล่าวนั้น แต่เป็นไปได้อย่างช้า ดังนั้นเพื่อความกระจ่างชัดในการชี้ให้เห็นถึงความ แตกต่างหรือความไม่สอดคล้องระหว่างทฤษฎีบูรณาการ (Integration Theory) กับสภาพ ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ของอาเซียน จึงใคร่จะพิจารณาถึงสิ่งต่อไปนี้ เพื่อสร้าง ความเข้าใจในแนวความคิดดังกล่าว

- 1) เจตนาารมย์ของประเทศสมาชิกในการเข้าร่วมสมาคมอาเซียน
- 2) โครงสร้างทางกฎหมายของอาเซียน
- 3) การจัดองค์กร
- 4) แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กร

¹ Indorf, ASEAN : Problems and Prospects, P. 19.

² Phanit, 'Regional Integration attempts in Southeast Asia A study of ASEAN problem and progress', P. 2.

³ มาลินดา มนุญชัย "ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้อาเซียน : การค้าระดับภูมิภาค" วิทยานิพนธ์ ปรึญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.