

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีอายุยืนยาวมากที่สุด คือ 30 ปี (ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967) และยังถือได้ว่าเป็นองค์การระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง เนื่องจาก (1) อาเซียนก่อตั้งขึ้นจากเจตจำนงของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอง โดยปราศจากการชี้นำ หรือการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจภายนอก เหมือนกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในอดีต เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ส.ป.อ. (Southeast Asia Treaty Organization - SEATO) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1954 โดยสหรัฐฯ เป็นผู้ริเริ่มความคิดที่จะสร้างความร่วมมือทางทหารขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้การสนับสนุนของอังกฤษ และฝรั่งเศส) ส.ป.อ. ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวนแปดประเทศด้วยกัน คือ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย อังกฤษ และสหรัฐฯ และ (2) ประเทศสมาชิก (อย่างน้อยจนถึงปัจจุบัน) ของอาเซียนนั้น ประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งสิ้น โดยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียน ประกอบด้วย ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1984 และ ค.ศ. 1995 อาเซียนก็รับเอาบรูไน และเวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่หก และเจ็ดตามลำดับ

วัตถุประสงค์สำคัญของการก่อตั้งอาเซียนคือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากข้อความส่วนหนึ่งในปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration, 1967) ที่เป็นเอกสารฉบับแรกสุดที่จัดทำขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งอาเซียน

อันที่จริงแล้วอาเซียนมิได้เป็นองค์การระดับภูมิภาคองค์การแรกที่ถือกำเนิดขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากแต่เป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ดำเนินการสืบต่อมาจากสมาคมอาสา (Association of Southeast Asia - ASA, 1960) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก คือ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ตลอดจนสมาคมมาฟิลินโด (MAPHILINDO, 1963) ซึ่งมีประเทศสมาชิก คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม สมาคมทั้งสองประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก (ระหว่างฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย) เกี่ยวกับปัญหาซาบาห์จนต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ซึ่งระบุว่า

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรกที่จะสร้างเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมส่วนภูมิภาคให้มั่นคง และจัดประกันให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปโดยสันติ และก้าวหน้า และเห็นว่าประเทศเหล่านี้มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะให้เสถียรภาพและความมั่นคงของตนพ้นจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะความเป็นประเทศตามอุดมการณ์ และความมุ่งปรารถนาของประชาชนของตน

ยืนยันว่าฐานทัพต่างชาติทั้งหมดที่มีอยู่เป็นการชั่วคราว และคงอยู่ได้โดยความเห็นพ้องที่แสดงออกอย่างชัดแจ้งของเจ้าของประเทศที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้ใช้ในทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อบ่อนทำลายเอกราชของชาติและ อธิปไตยของรัฐในอาณาบริเวณนั้น หรือทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้องเสื่อมเสียผันแปรไป¹

จากเอกสารที่อ้างถึงข้างต้นจะสังเกตได้ว่าไม่มีข้อความใดที่ระบุถึงประเด็นการเมืองโดยตรง นอกจากข้อความบางตอนที่พาดพิงถึงเรื่องของสันติภาพ และความมั่นคงของภูมิภาค ในลักษณะของการที่ประเทศสมาชิกแสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศ สาเหตุหลักที่ทำให้อาเซียนพยายามหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงความร่วมมือทางการเมืองโดยตรงในปฏิญญากรุงเทพฯ นั้นอาจพิจารณาได้ว่ามาจากปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ¹

ประการแรก สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1967 เป็นช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยต่อการแสดงออกถึงวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือการทหารอย่างเด่นชัด เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศ ถูกแบ่งออกเป็นฝักฝ่ายอย่างชัดเจน ดังนั้น การรวมตัวกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซึ่งขณะนั้นเป็นบริเวณที่การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจดำเนินไปอย่างเข้มข้น) จึงได้รับความ

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก., หน้า 110.

¹ วิจินดา ศุกรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” ใน อาเซียนในการเมืองโลก, วิจินดา ศุกรเสพย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 247.

สนใจจากฝ่ายต่างๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า ประเทศสมาชิกของอาเซียนทั้งหมดล้วนแต่เป็นประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ การแสดงเจตนารมณ์ที่จะจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองอาจจะสร้างความหวาดระแวง และความตึงเครียดขึ้นในภูมิภาคได้

ประการที่สอง สภาพการณ์ภายในประเทศที่เร่งรัดให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศสมาชิกต่างมีปัญหาาร่วมกันในเรื่องของการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เพราะเชื่อว่าเมื่อระดับเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นแล้ว ความมั่นคงทางการเมืองก็จะติดตามมาภายหลัง²

ประการที่สาม ประสบการณ์ในอดีตชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของความพยายามที่จะจัดตั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ล้วนแต่เกิดขึ้นจากปัญหาด้านการเมืองแทบทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ความล้มเหลวของสมาคมอาสาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ในกรณีของปัญหาซาบาหลี

ประการสุดท้าย ประเทศสมาชิกของอาเซียนเกรงว่า การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองจะเปิดโอกาสให้มหาอำนาจเข้าแทรกแซง และอาจจะทำให้อาเซียนถูกดึงให้เข้าไปพัวพันในปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ

การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของอาเซียนตั้งแต่แรกก่อตั้งจนถึงปัจจุบันพบว่า อาเซียนไม่ได้มีกิจกรรมทางด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคมมากเท่าใดนัก ในทางตรงกันข้ามอาเซียนกลับเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองมากกว่ากิจกรรมด้านอื่นๆ³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางการเมืองในเรื่องของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ (ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์การแต่อย่างใด)

ในกรณีของอาเซียนนั้น ถึงแม้ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งจะไม่ได้กล่าวถึงกิจกรรมทางการเมืองออกมาอย่างชัดแจ้ง แต่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกก็ยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป ซึ่งถือได้ว่าเป็น

² Pushpa Thambipilai, "Prospect for southeast asian regional cooperation : Lesson from ASEAN," *Contemporary Southeast Asia* 8 (March 1987) : 324.

³ Khaw Guat Hoon, "The evolution of ASEAN 1967-75," in *The ASEAN Reader* (Singapore : Institute of Asian Studies, 1992) : 38.

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคงอยู่ และการดำเนินงานของสมาคม กล่าวคือ อาเซียนนั้นประกอบด้วย ประเทศสมาชิกที่มีประสบการณ์ของความบาดหมางระหว่างกันมาตั้งแต่อดีต และบางปัญหายังคงมีผลสืบเนื่องต่อมา ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการควบคุมแก้ไขที่ดีแล้ว อาเซียนก็อาจจะต้องล้มเลิกไปเช่นเดียวกับสมาคมอาสา และสมาคมมาฟิลินโดในอดีต ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับทวิภาคี เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย และมาเลเซียในกรณีนโยบายการเผชิญหน้า ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1963 ถึง ค.ศ. 1966 ความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซีย ในกรณีที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ในซาบาร์ ปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย เป็นต้น

ขณะที่อาเซียนพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจน ดังนั้น กิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนจึงออกมาในรูปแบบของ ความพยายามสร้างความสมานฉันท์ทางการเมือง โดยการคิดหลักการ บรรทัดฐาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนของกลไกที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองที่เป็นทางการนั้นก็ยังไม่เห็นอย่างชัดเจน ทั้งนี้คงเป็นเพราะไม่ต้องการให้เกิดความหวาดระแวงกับประเทศต่างๆ ว่า อาเซียนอาจจะเปลี่ยนไปเป็นความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1976 จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างสมาคม โดยการสร้างสำนักเลขาธิการอาเซียน (ซึ่งยังไม่มีบทบาททางการเมืองมากนัก) ส่วนกลไกอย่างเป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางการเมืองของสมาคมที่สำคัญที่สุด คือ การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีก็จัดขึ้นปีละหนึ่งครั้งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่า กลไกอันเป็นทางการของอาเซียนเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินกิจกรรมและความร่วมมือต่างๆ

ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้อาเซียนต้องให้ความสำคัญกับประเด็นทางการเมืองมากขึ้นกว่า การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเช่นที่เป็นมา และถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้ภายนอกได้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญครั้งแรกของอาเซียนเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1971 (ภายหลังจากการก่อตั้งสมาคมได้เพียงสามปี) เมื่อประเทศสมาชิกได้แสดงเจตจำนงร่วมกันในการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace Freedom and Neutrality - ZOPFAN) การดำเนินการทางการเมืองในครั้งนี้เป็นปฏิริยาตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสอง

ลักษณะด้วยกัน คือ (1) สภาพสัญญาภาคของอำนาจที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นภายหลังจากรัฐบาลอังกฤษประกาศถอนกำลังทหารออกจากคลองสุเอซในปี ค.ศ. 1968¹ และต่อมาสหรัฐฯ ก็ประกาศลัทธินิกสัน (Nixon Doctrine) ในปี ค.ศ. 1969 ที่แสดงถึงความเป็นไปได้ที่สหรัฐฯ อาจจะถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากนั้นความกังวลของประเทศสมาชิกอาเซียนก็เพิ่มมากขึ้นเมื่อสหรัฐฯ เสนอให้ประเทศสมาชิกอาเซียนพิจารณาจัดตั้ง องค์การระหว่างประเทศทางด้านความมั่นคงขึ้นเพื่อป้องกันตนเอง⁴ และ (2) การที่ประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในเอเชียมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยจีนได้ผ่อนคลายความตึงเครียดกับสหรัฐฯ และยังได้รับการยอมรับเข้าเป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้จีนสามารถแสดงบทบาท และอิทธิพลบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้มากขึ้น ส่วนทางด้านเวียดนามเหนือนั้นก็กำลังเป็นต่อในการต่อสู้กับสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม ซึ่งแสดงนัยยะให้เห็นว่า อิทธิพลของสหภาพโซเวียตกำลังแผ่เข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างรวดเร็ว

สถานการณ์ข้างต้นได้สร้างความวิตกกังวลให้กับประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่ (ยกเว้นประเทศไทย) เป็นประเทศที่เพิ่งจะได้รับเอกราช และไม่ต้องการจะตกไปอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ หรือสูญเสียอำนาจอธิปไตยให้กับประเทศอื่นอีก ดังนั้น ถึงแม้อาเซียนจะพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง และทราบดีว่าสมาคมไม่มีความสามารถและศักยภาพที่เพียงพอที่จะกดดัน หรือต่อรองกับมหาอำนาจได้ แต่เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ทางออกที่ดีที่สุดที่จะทำได้คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องแสดงจุดยืนทางการเมืองของตนอย่างชัดเจนด้วยการประกาศให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง และปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายต่างๆ ซึ่งแสดงนัยยะถึงการไม่ยอมรับการครอบงำจากอุดมการณ์ของฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ความวิตกกังวลของอาเซียนต่อสถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1975 ถึง ค.ศ. 1976 เมื่อสหรัฐฯ พ่ายแพ้สงครามเวียดนามต่อ

¹ รัฐบาลอังกฤษได้ประกาศที่จะถอนกำลังทหารออกจากฝั่งขวาของคลองสุเอซ ในปี ค.ศ. 1968 โดยจะให้เสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1971 อ้างใน Yoshiyuki Hagiwara, "The formation of ASEAN," in The ASEAN Reader (Singapore : Institute of Asian Studies, 1992), p. 36.

⁴ ตามหลักการในลัทธินิว (Guam Doctrine) ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแถลงการณ์ของสหรัฐฯ ในการถอนกำลังทหารออกจากเอเชีย และมุ่งจะให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนต่อสู้ด้วยตนเอง ดูรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนี้ใน Yoshiyuki Hagiwara, Ibid.

ฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และหลังจากนั้นเวียดนามก็เริ่มแผ่ขยายอิทธิพลของตนเข้าไปในลาว และ กัมพูชา ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากการทำสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือกับสหภาพโซเวียต) ปฏิบัติการของอาเซียนต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนออกมาในการประชุมสุดยอดครั้งแรก ซึ่งมีขึ้นที่บาหลี ในปี ค.ศ. 1976 โดยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับภัยคุกคามจากการขยายตัวของระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน (หมายถึง เวียดนาม) ทำให้ดังกล่าวของอาเซียนถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาารมณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญของอาเซียนให้ประชาคมโลกได้รับรู้อย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วการประชุมสุดยอดที่บาหลี (1976) ยังมีนัยสำคัญทางการเมืองอีกสองประการ คือ (1) ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการจัดทำปฏิญญาความสามานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ซึ่งเป็นเอกสารฉบับแรกที่ระบุถึงเป้าหมาย เจตจำนงค์ ตลอดจนจนวนพฤติกรรมทางการเมืองที่พึงปรารถนาของอาเซียนอย่างชัดเจน รวมทั้งยังได้มีการระบุถึงกลไก และโครงสร้างทางการเมืองภายในองค์การด้วย และ (2) เอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดที่บาหลี คือ สนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) ที่เน้นถึงความปรารถนาของอาเซียนที่ต้องการจะแสวงหา มิตรภาพ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางอุดมการณ์ (ทั้งนี้เพราะอาเซียนไม่ต้องการแสดงตนเป็นปฏิปักษ์กับประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนาม)

อีกสองปีต่อมา คือ ในปีค.ศ. 1978 ได้เกิดความตึงเครียดครั้งสำคัญขึ้นในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อเวียดนามส่งกำลังทหารเข้าไปรุกราน และยึดครองกัมพูชา เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของอาเซียนอย่างมาก เนื่องจากภัยคุกคามที่อาเซียนหวาดเกรงมาตลอด ได้ปรากฏให้เห็นอย่างเห็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงมีการแสดงฉันทามติในปี ค.ศ. 1980 ว่า ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง (ในกรณีนี้ คือ ประเทศไทย) จะถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อสมาชิกอาเซียนทั้งหมด รวมทั้งยังจะถือว่าเป็นอันตรายต่อสันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมอีกด้วย⁵ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างของอาเซียนนั้นไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงโดยตรง เพราะฉะนั้น สิ่งที่สมาชิกอาเซียนสามารถทำได้ด้วยตนเองจึงมีเพียงแต่การดำเนินการร่วมกันบนพื้นฐานของปฏิญญาความสามานฉันท์อาเซียน ได้แก่ การร่วมกัน กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามอย่างสมบูรณ์แบบ และดำเนินการกดดันเวียดนาม (ซึ่งอาเซียนเห็น

⁵ Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relations* (Bangkok : Institute of Security and international Studies Chulalongkorn University, 1989), p. 67.

ว่า เป็นผู้รุกรานที่กระทำการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง) ด้วยเครื่องมือทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น แต่ในขณะเดียวกันอาเซียนก็ตระหนักดีว่า ปัญหาภูมิภูษานั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และจีน ดังนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องผลักดันให้นานาชาติการยอมรับว่า ปัญหาภูมิภูษาเป็นปัญหาระหว่างประเทศ โดยอาศัยการดำเนินการทางการเมืองผ่านสหประชาชาติ

ในส่วนของโครงสร้าง และกลไกการดำเนินงานของอาเซียนในยุคสงครามเย็นนั้น การศึกษาของอุษา จิรพงศ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างที่เป็นทางการเมืองของอาเซียนมีลักษณะไม่เอื้อต่อการส่งเสริมให้กิจกรรมต่างๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกประจำซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการร่วมมือในกิจกรรมสำคัญต่างๆ ของอาเซียน⁶ เช่น การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (Annual Ministerial Meeting) ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศนั้นปกติจะจัดให้มีขึ้นเพียงปีละหนึ่งครั้ง ส่วนการประชุมการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (Meeting of Economic Ministers) ก็มีขึ้นเพียงปีละสองครั้งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้อาเซียนจึงประสบปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจและเร่งรัดการดำเนินการต่างๆ ในการสร้างร่วมมือระหว่างกัน รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการรวมตัวที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น⁷ ถึงแม้ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 จะมีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของสมาคมด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนขึ้น แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ หรืออิทธิพลเกี่ยวกับความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมมากเท่าใดนัก นอกจากการทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก⁸

นอกจากกลไกประจำต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว อาเซียนยังมีกลไกเสริมที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอีก เช่น การประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำอาเซียน (Summit Meeting) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้วการประชุมสุดยอดจะถือเป็นองค์กรสูงสุดของอาเซียน และน่าจะมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานของสมาคม แต่ภายหลังการประชุม

⁶ อุษา จิรพงศ์, “การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทางสู่บูรณาการภูมิภาค,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 2.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁸ วิณีตา ศุภรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” อาเซียนในการเมืองโลก, หน้า 249-250.

สุดยอดครั้งที่สองที่บาห์ลีแล้ว ประเทศสมาชิกกลับตกลงกันว่า จะจัดการประชุมสุดยอดขึ้นเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น⁹ ซึ่งนับตั้งแต่การจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งแรกจนถึงสิ้นสุดปี ค.ศ. 1990 แล้ว อาเซียนมีการประชุมสุดยอดแค่เพียงสามครั้งในช่วงเวลา 13 ปี

นอกจากการประชุมสุดยอดแล้ว กลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาเซียนใช้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความร่วมมือทางการเมืองเกี่ยวกับการลดปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่ม คือ การประชุมระดับทวิภาคีระหว่างผู้นำของประเทศสมาชิก ซึ่งมีลักษณะไม่เป็นทางการ มีขึ้นเพื่อลดความบกพร่องของกลไกเดิมที่มีความล่าช้า โดยการประชุมในลักษณะนี้มีขึ้นถึง 100 ครั้งในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1968 ถึง 1982 โดยมีระดับความถี่ของการประชุมแตกต่างกันตามความตึงเครียดของสถานการณ์ในขณะนั้น¹⁰ ปรัชญาการณเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าอาเซียนให้ความสำคัญกับกลไกในลักษณะนี้มาก และเห็นว่าเป็นกลไกที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการลดความขัดแย้งระดับทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกในยุคสงครามเย็น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางการเมืองส่วนใหญ่ของอาเซียนในยุคสงครามเย็น สรุปได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองของอาเซียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการดำเนินความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระดับทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกด้วยตนเอง หรือมิฉะนั้นก็เป็นการดำเนินความพยายาม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นภัยคุกคามเฉพาะหน้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ปัญหาแกมพูชา โดยกลไกในการดำเนินการต่างๆ มีลักษณะที่ไม่ซับซ้อน คือ ในกรณีของการแก้ไขปัญหาภายในกลุ่ม อาเซียนจะอาศัยการประชุมระดับทวิภาคีเป็นกลไกหลัก ส่วนกรณีของปัญหาแกมพูชานั้น นอกจากอาเซียนจะมีฉันทามติในการดำเนินมาตรการทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกันเพื่อให้บรรลุถึงการแก้ไขปัญหาแกมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบแล้ว อาเซียนยังได้อาศัยการทูตระดับระหว่างประเทศผ่านทางสหประชาชาติเป็นเครื่องมือสำคัญให้ปัญหาแกมพูชาได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วย

⁹ วินิตา ศุภรเสพย์. “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” อาเซียนในการเมืองโลก, หน้า 249-250.

¹⁰ อุษา จิรพงศ์, “การประชุมสุดยอดทวิภาคี : หนทางสู่บูรณาการภูมิภาค,” หน้า 3.

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น อาเซียนมีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยได้เพิ่มความสำคัญกับการใช้เวทีในลักษณะพหุภาคีมากขึ้น เช่น การเน้นความสำคัญกับการกำหนดให้มีการจัดประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ สามปี (เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา) ซึ่งแต่เดิมนั้นอาเซียนไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับการเวทีนี้เท่าใดนัก นอกจากนี้อาเซียนยังได้ให้ความสำคัญกับเวทีเจรจาระหว่างรัฐมนตรีอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ในการดำเนินกิจกรรม และรับฟังความคิดเห็นต่างๆ จากคู่เจรจา รวมทั้งขยายขอบเขตของเวทีให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาในลักษณะกว้างขวางมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง รวมไปถึงความมั่นคงด้วย ในกรณีนี้แสดงนัยยะว่าปัจจุบันอาเซียนมีความมั่นใจ และความสามารถในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศคู่เจรจา (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศมหาอำนาจ) นอกจากนี้การจัดเวทีการเจรจาพหุภาคีมากขึ้นว่าด้วยเรื่องความมั่นคงในระดับภูมิภาค (ASEAN Regional Forum - ARF) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ก็แสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาทางการเมือง และความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคมากขึ้น นอกจากการสร้างกลไกด้านความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว อาเซียนยังได้เสนอมাত্রการสร้างความมั่นใจ (Confidence Building Measure - CBMs) มาใช้เป็นกลไกเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่มีความไม่แน่นอนสูงนี้

นอกเหนือไปจากเรื่องการเมืองการทางการเมืองโดยตรงแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่าการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนบางโครงการ เช่น โครงการเหลี่ยมเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งใช้การพึ่งพากันทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองภายในกลุ่มมีความแน่นแฟ้นมากขึ้น จะเป็นการเตรียมความพร้อม และเท่ากับเป็นการปูทางให้กับประเทศที่สนใจจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกใหม่ของสมาคม (ซึ่งได้แก่ ประเทศในภูมิภาคอินโดจีน และพม่า) มีศักยภาพมากขึ้น โดยมีความหวังว่า ความร่วมมือเหล่านี้จะทำให้กระบวนการขยายตัวของอาเซียนออกไปสู่การเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่แท้จริงดำเนินไปได้อย่างราบรื่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งวิทยานิพนธ์จะได้กล่าวถึงในส่วนตัวยด้วย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สนใจที่จะศึกษาว่า พัฒนาการต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะเช่นใด และเป็นผลมาจากปัจจัยใดบ้าง

* เพื่อเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกทุกประเทศได้ร่วมพบปะเจรจากัน เกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยกำหนดที่จะจัดประชุมขึ้นทุกๆ ปีในช่วงเวลาเดียวกันกับการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ

นิยามศัพท์

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ต้องการจะศึกษาเปรียบเทียบลักษณะความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนระหว่างยุคสงครามเย็น และยุคหลังสงครามเย็น โดยก่อนที่จะทำการศึกษานั้น ผู้วิจัยขอให้คำจำกัดความของคำว่า “ความร่วมมือทางการเมือง” เสียก่อน เพื่อให้สะดวกต่อการทำความเข้าใจของผู้อ่าน ความร่วมมือทางการเมืองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ดัดแปลงมาจากงานวิจัยของ ด.ร. วินิตา ศุกรเสพย์ (2528) ที่นิยามว่า ความร่วมมือทางการเมืองหมายถึง ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ตั้งแต่สองประเทศขึ้นไปในอันที่จะ¹¹

(1) พยายามลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ และ

(2) แสวงหานโยบายใหม่ร่วมกัน เพื่อความสมานฉันท์ทางการเมือง และเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน ทั้งนี้จะครอบคลุมไปถึงการพึ่งพาอาศัยกันผ่านทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้วย เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในบางโครงการ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมกระบวนการรวมตัวทางการเมืองของอาเซียน

ขอบเขตในการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งที่จะศึกษา และเปรียบเทียบลักษณะ และขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนระหว่างยุคสงครามเย็น และภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น โดยแบ่งช่วงเวลาที่ทำการศึกษาออกดังนี้ คือ

1. ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น ได้แก่ ช่วงปี ค.ศ. 1967 - 1989
2. ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ถึง ปัจจุบัน (ค.ศ. 1997)

¹¹ วินิตา ศุกรเสพย์, “ความร่วมมือทางการเมืองของสมาคมอาเซียน,” อาเซียนในการเมืองโลก, หน้า 244.

นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยยังต้องการจะศึกษาถึงปัจจัย หรือตัวแปรสำคัญที่กำหนดให้ลักษณะ และขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น ที่เปลี่ยนแปลงไปจาก เดิมอีกด้วย

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การที่วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาลักษณะ รูปแบบ และขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น กรอบความคิดที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการศึกษาจึงประกอบด้วย

1. กรอบความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation concept)

ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ความร่วมมือมีฐานะเป็นทั้งกระบวนการ และเงื่อนไข โดย เอิร์นส์ท ฮาส (E. Haas) อธิบายว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นกระบวนการที่ ตัวแสดงต่างๆ ยินยอมมอบอำนาจหน้าที่ และการตัดสินใจของตนเกี่ยวกับการดำเนินปฏิสัมพันธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเดิมเคยกระทำการไปตามลำพังไปให้กับสถาบันระหว่างประเทศ¹² ส่วน คาร์ล ดับบลิว ดอยทซ์ (K. W. Deutsch) นั้นเสนอว่า ความร่วมมือทางการเมืองเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นเมื่อประชาชน หรือ หน่วยต่างๆ เกิดความรู้สึกเป็นสมาชิกของชุมชน หรือสถาบันอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน โดยความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือสถาบันดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างสันติ เนื่องจากสมาชิกมีความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้ง และการใช้กำลังต่อกัน¹³ ทั้งนี้ความแน่นแฟ้นระหว่างสมาชิกภายในชุมชนจะขึ้นอยู่กับว่า บรรดาสมาชิกเหล่านั้นจะมีระดับของการพึ่งพาอาศัย และการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกันมากน้อยเพียงใด¹⁴

¹² E. B. Haas, *Beyond the nation-state* (Stanford : Stanford University Press, 1964), p. 29.

¹³ K. W. Deutsch, *Political community and the north atlantic area* (Princeton : Princeton University Press, 1957), pp. 5-6.

¹⁴ K. W. Deutsch, "The Impacts of Communications upon International Relations Theory," in A. Said, ed., *Theory of international relations: The crisis of relevance* (New Jersey: Prentice-Hall, 1968), pp. 75-76.

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงสร้าง หรือขยายขอบเขตความร่วมมือระหว่างประเทศก็คือ การมีภัยคุกคาม หรือแนวโน้มที่จะเกิดภัยคุกคามร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามในรูปของการใช้กำลังรุนแรง นอกจากนี้แล้วความร่วมมือระหว่างประเทศยังอาจเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะลดโอกาสของการเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ¹⁵ ซึ่งในประเด็นนี้ เดวิด มิทรานี (David Mitraný) เห็นว่า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นอาจเริ่มต้นจากเรื่องทางเทคนิคบางประเภทที่ประเทศต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามลำพัง เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีทรัพยากรอยู่จำกัด (และการทำงานที่นำเอาทรัพยากรเหล่านั้นไปใช้ทำกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเอง ก็จะกลายเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ)¹⁶ หลังจากนั้นแล้วความร่วมมือดังกล่าวก็จะค่อยๆ ขยายขอบเขตออกไปตามลำดับ หรืออาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศจะขยายขอบเขตออกจากประเด็นที่เป็นเรื่องเฉพาะไปสู่ความร่วมมือในระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น¹⁷ พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นจะดำเนินไปบนพื้นฐานของการประสานนโยบาย และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่มีความสำคัญสูงสุดของทุกฝ่าย (เช่น การรักษาเอกราช อธิปไตย และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ)

แนวความคิดต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ความร่วมมือ และการรวมตัวระหว่างประเทศ จะเกิดขึ้นเมื่อบรรดาตัวแสดงต่างๆ (ซึ่งในที่นี้ก็คือรัฐ) ที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันเห็นว่า พวกตนมีภัยคุกคาม หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน ซึ่งลำพังศักยภาพ และทรัพยากรของแต่ละฝ่ายอยู่ไม่สามารถช่วยให้จัดการกับภัยคุกคาม หรือบรรลุถึงผลประโยชน์เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามต้องการ เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ตัวแสดงต่างๆ จำเป็นต้องประสานนโยบายในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหานั้นเข้าหากัน เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุความต้องการได้ในระดับหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดลงไปใช้ในการดำเนินการในปริมาณที่มากเกินไป นอกจากนี้แล้วการประสานนโยบายเข้าหากันยังเป็นหนทางหนึ่งในการลด หรือแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งระหว่างตัวแสดงทั้งหลายได้อีกด้วย

¹⁵ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending theories of international relations*, 2nd Edition, (New York : Harper & Row Publisher, 1981), p. 279.

¹⁶ K. J. Holsti. *International politics : A framework for analysis*, 6th Edition, (New Jersey : Prentice-Hall, 1992)

¹⁷ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending theories of international relations*, p. 281.

จากคำอธิบายข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่า กรอบความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศน่าจะมี ความเหมาะสมในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ หรือปัจจัยที่นำไปสู่การสร้าง ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในช่วงเวลาต่างๆ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กรอบความคิดนี้จะ สามารถใช้อธิบายถึง ที่มา และลักษณะของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในช่วงเวลาหนึ่งๆ ได้ แต่กรอบความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศกลับมีข้อด้อยที่ไม่สามารถให้ความกระจ่าง เกี่ยวกับพัฒนาการของอาเซียนที่ดำเนินไปในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้อย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าไม่มี พลวัต (dynamic) นั่นเอง

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงเลือกใช้กรอบความคิดอีกเรื่องหนึ่งมาช่วยเสริมการอธิบาย โดย จะใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศ ที่มีข้อเด่นในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างพลวัตที่ เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพฤติกรรม และรูปแบบการดำเนิน ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง

2. ทฤษฎีระบบ (system theory)

ในขณะที่ชาร์ลส์ เอ. แมคเคลลีแลนด์ (Charles A. McClelland) พยายามอธิบายพัฒนาการของ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ บนพื้นฐานความเชื่อว่าการแลกเปลี่ยน การติดต่อ การค้า การไหล เวียนของข้อมูลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะมีอิทธิพลกับปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ในอนาคตต่อไป โดยที่ระบบ ระหว่างประเทศจะมีลักษณะเป็นหลายมิติ ทั้งนี้การที่จะพยายามทำความเข้าใจกรอบความคิดเรื่อง ระบบระหว่างประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องจินตนาการว่า หน่วยต่างๆ ในโลกมีการติดต่อสัมพันธ์กัน อย่างกว้างขวาง ทั้งในส่วนที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ส่วนใหญ่จะมีลักษณะของ การร้องขอ และการตอบสนองซึ่งกันและกัน โดยคาดหวังว่าคู่ปฏิสัมพันธ์ฝ่ายตรงข้ามจะตอบสนองต่อ ความต้องการของตน¹⁸ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าระบบระหว่างประเทศจะมีลักษณะหลายมิติ แต่การศึกษา เรื่องระบบระหว่างประเทศ ในแต่ละกรณีนั้น จะต้องกระทำไปเพียงระดับการวิเคราะห์เดียว ซึ่งส่วนใหญ่ แล้วจะเน้นการศึกษาไปที่ปฏิสัมพันธ์ระดับรัฐในส่วนของระบบระหว่างประเทศ มากกว่าการศึกษา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบย่อยภายในรัฐ ซึ่งเป็นส่วนของของกระบวนการตัดสินใจ ที่คลุมเครือ และ ทำความเข้าใจได้ยาก

¹⁸ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. Contending theories of international relations, pp. 119-120.

ทฤษฎีระบบแนวทางนี้เสนอว่า พฤติกรรมระหว่างประเทศของรัฐในระบบจะเป็นลักษณะ “กิจกรรมสองทาง” คือเป็นการให้และรับ แลกเปลี่ยนกันและกัน ระหว่างหน่วยต่างๆ เช่น รัฐกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งจะดำเนินไปตลอดเวลา รูปแบบความสัมพันธ์ที่กล่าวมานี้เรียกว่า ระบบระหว่างประเทศ¹⁹ เมื่อใดก็ตามที่ระบบระหว่างประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ตัวแสดงต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของระบบดังกล่าวนั้น ก็จำเป็นจะต้องปรับตัวเพื่อรักษาสมดุลให้ระบบอยู่รอดต่อไป ทั้งในสภาวะที่ระบบมีเสถียรภาพอยู่แล้ว และในสถานการณ์ที่ระบบเกิดความเปลี่ยนแปลงไป จนถึงขั้นไร้เสถียรภาพ และไม่สามารถคงอยู่ต่อไปได้อีก²⁰ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ต่อการคงอยู่ของสมาชิกในระบบนั้นๆ ด้วย

สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

การที่อาเซียนขยายความร่วมมือทางการเมืองออกไปสู่ระดับภูมิภาคมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ทั้งในแง่ของความพยายามในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ ในรูปของการจัดการเวทีเจรจาพหุภาคีว่าด้วยเรื่องความมั่นคงในภูมิภาค และการเสนอมาตรการสร้างความมั่นใจ รวมไปถึงการขยายจำนวนสมาชิก เป็นผลมาจากความไม่แน่นอนของระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น อันเนื่องมาจาก (1) ความเปลี่ยนแปลงของอิทธิพลของมหาอำนาจในภูมิภาค (2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค และ (3) ความสำคัญที่เพิ่มมากขึ้นของประเด็นทางเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะ ขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น และยุคหลังสงครามเย็น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญที่กำหนดลักษณะ รูปแบบ และขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนในยุคสงครามเย็น และยุคหลังสงครามเย็น

¹⁹ Charles A. McClelland. *Theory and the international system* (New York : Macmilland Company, 1966), p. 90.

²⁰ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending theories of international relations*, p. 148.

3. เพื่อแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกรอบความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ และระบบระหว่างประเทศในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เลือกมาศึกษา คือ ความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน

วิธีการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะดำเนินไปในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงพรรณนา บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร เพื่อค้นหาคำตอบที่ต้องการ โดยในการนี้ผู้เขียนจะอาศัยข้อมูลสองประเภทด้วยกันคือ

1. แหล่งข้อมูลขั้นต้น ซึ่งจะค้นคว้าเอกสารในระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ถึง ค.ศ. 1996 ได้แก่ เอกสารที่เป็นทางการของอาเซียน ทั้งที่เป็นรายงานการประชุม คำปราศรัย แถลงการณ์ร่วมของผู้นำประเทศสมาชิก และข่าวสารที่เผยแพร่สู่สื่อมวลชนแขนงต่างๆ โดยเอกสารเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของอาเซียน ทั้งในระดับที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

2. แหล่งข้อมูลชั้นรอง ได้แก่ บทความ และหนังสือทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน และความร่วมมือของอาเซียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยอธิบายพัฒนาการของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นที่มีต่อลักษณะ และขอบเขตของความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

2. ข้อมูลจากการศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ และกรอบความคิดเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศในการศึกษาพัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้ คือ อาเซียน