



ทบทวนอาเซียนในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*

ลลัฐกา เนตรทัศน์*

บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ถือเป็นหนึ่งในผลผลิตที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยม (Regionalism)^๑ โดยมีฐานะเป็นสถาบันระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (intergovernmental institutional) ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวน ๑๐ ประเทศ^๒ ปัจจุบันได้พัฒนาสู่การรวมกลุ่มในระดับประชาคม (Community) ในนามของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยเป็นการบูรณาการความร่วมมือทั้ง ๓ ด้านเข้าด้วยกันซึ่งประกอบไปด้วย ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community: ASCC) อันเป็นความร่วมมือที่ยกระดับให้เป็นทางการและลึกซึ้งยิ่งขึ้นกว่าในอดีต กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกมีการขยายความร่วมมือในรายสาขาที่เพิ่มขึ้นเพื่อมุ่งสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว และเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในการแข่งขันในเวทีโลก ในด้านความการเมืองและความมั่นคง ภายใต้แผนงานประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ ระบุวิสัยทัศน์ให้อาเซียนประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง ประกอบกับมีศักยภาพในการรับมือกับความท้าทายอย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่ และในส่วนของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมมุ่งให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นประชาคมที่ดำเนินงานด้วยความโปร่งใสภายใต้หลักธรรมาภิบาล (good governance)^๓

นับตั้งแต่ที่อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๒) อาเซียนดำเนินงานในฐานะของสถาบันระหว่างประเทศมาแล้วถึง ๕๒ ปี โดยเผชิญกับความท้าทาย ปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม รวมทั้งสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศสมาชิก

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒

* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ อรณิข รุ่งธิพานนท์. (๒๕๕๗). *ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๒ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมา และกัมพูชา (อ้างอิง: กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ. (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘). *ความเป็นมาของอาเซียน*. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๒ จาก กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20150407-154408-852678.pdf>)

^๓ กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ. (๒๕๕๙). *อาเซียน 2025: มุ่งหน้าไปด้วยกัน*. กรุงเทพฯ: บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด.



และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการทบทวนการดำเนินงานของอาเซียนในแง่ของการเป็นสถาบันหลักของภูมิภาคที่สามารถดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงบทบาทและพัฒนาการของอาเซียนในมิติด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ รวมถึงนัยสำคัญของความร่วมมืออาเซียนด้านต่าง ๆ ในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

บทวิเคราะห์

หากพิจารณาภูมิหลังของการก่อตั้งอาเซียนจะพบว่าอาเซียนถูกกล่าวถึงในแง่ของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยอาศัยแรงผลักดันด้านความมั่นคงหรือผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของประเทศในภูมิภาคเป็นสำคัญ^๔ ดังจะเห็นได้จากบริบทของสงครามความมั่นคงและการเมืองโลกในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๖๐ ความขัดแย้งภายในภูมิภาคระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียและสิงคโปร์^๕ ตลอดจนการคุกคามของภัยคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น จึงนำมาซึ่งความพยายามในการรวมกลุ่มระหว่างประเทศ ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นการสร้างอำนาจต่อรองและถ่วงดุลอำนาจกับประเทศมหาอำนาจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ดังนั้น ความร่วมมือของอาเซียนในช่วงแรกจึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างเสถียรภาพด้านความมั่นคง ซึ่งเห็นได้จากการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และการวางตัวเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration (ZOPFAN) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ (ค.ศ. ๑๙๗๔) อันเป็นแนวคิดสำคัญต่อการพัฒนาสนธิสัญญาฉบับอื่น ๆ อันเกี่ยวกับด้านความมั่นคงและความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน อาทิ ปฏิญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) ตลอดจนกฎบัตรอาเซียน (Charter ASEAN)^๖

ทั้งนี้ อาเซียนได้สร้างบรรทัดฐานการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกขึ้นเพื่อจัดระเบียบสังคมภายในภูมิภาค โดยเรียกแนวปฏิบัติดังกล่าวว่า วิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเฉพาะและสร้างเอกลักษณ์การบริหารงานให้กับสถาบันอาเซียน ทั้งยังมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะหลักการพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือของอาเซียน ในแง่หนึ่งวิถีอาเซียนเป็นเสมือนโครงสร้างทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นจากกระบวนการรับรู้และความเข้าใจที่สมาชิกมีส่วนร่วมกัน จึงเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ

^๔ Michael Leifer. (1989). *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London: Routledge.

^๕ ประเทศอินโดนีเซียได้ดำเนินนโยบาย Konfrontasi ต่อประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ อันเนื่องมาจากข้อพิพาทในเรื่องเขตแดนของรัฐซาบฮาร์และรัฐซาราวักระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย (อ้างอิงจาก: พัชร นิยมศิลป์. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลพื้นฐานและความหมาย*. เข้าถึงเมื่อ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จาก สถาบันพระปกเกล้า: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ปฏิญญากรุงเทพ>)

^๖ พัชร นิยมศิลป์. (ม.ป.ป.). *ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และการวางตัวเป็นกลาง*. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๒ จาก สถาบันพระปกเกล้า: http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ_เสรีภาพ_และการวางตัวเป็นกลาง



ที่ได้รับการยอมรับและยึดถือปฏิบัติเรื่อยมา^๗ แม้หลักการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของอาเซียนในช่วงสองทศวรรษแรกของการก่อตั้ง แต่หลักการดังกล่าวก็ถูกอธิบายในแง่ของการเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงของอาเซียน โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non – interference) ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ดังจะเห็นได้จากกรณีปัญหาสิทธิมนุษยชนในเมียนมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๐ ที่มีความรุนแรงจนสร้างความตึงเครียดต่อสังคมนระหว่างประเทศซึ่งอาเซียนไม่ได้แสดงจุดยืนอย่างชัดเจนต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนเคร่งครัดในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน โดยเน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับเมียนมาเฉพาะด้านการค้าและการลงทุนเท่านั้น^๘ เช่นเดียวกับกรณีปัญหาชาวโรฮิงญาในปัจจุบันที่อาเซียนไม่ได้มีบทบาทอย่างเป็นทางการในการจัดการแก้ไข ซึ่งมีเพียงแถลงการณ์ของผู้นำจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่สะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักรู้ในปัญหาดังกล่าวมากกว่าการแสวงหาแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการจัดการปัญหา อย่างไรก็ตามอาเซียนก็ได้รับการยอมรับในฐานะของประชาคมความมั่นคง (Security community) ที่มีพันธะสัญญาและอัตลักษณ์ร่วมกัน^๙ อันเนื่องมาจากอาเซียนได้สร้างบรรทัดฐานเฉพาะขึ้น ในรูปแบบของวิถีสยามที่สามารถกำหนดพฤติกรรมของประเทศสมาชิกและทำให้อาเซียนสามารถขยายความร่วมมือได้ในหลากหลายสาขา ทั้งยังประสบความสำเร็จในการทำให้อาเซียนสามารถขยายความร่วมมือของอาเซียน เห็นได้จากการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) อันเป็นเวทีการประชุมที่อาเซียนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนความร่วมมือ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกทั้งสิ้น ๒๖ ประเทศ และ ๑ กลุ่มประเทศ (อาเซียน) โดยดำเนินงานบนพื้นฐานของวิถีสยาม กล่าวคือ การประชุม ARF เป็นพื้นที่ของการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงที่ยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และกำหนดประเด็นการหารือที่คำนึงถึงระดับความสบายใจของทุกฝ่าย (comfort level)^{๑๐} และแม้ว่าการดำเนินงานของ ARF จะอยู่ในขั้นตอนของการสร้างความไว้วางใจให้แก่ประเทศสมาชิก (Confidence Building Measures: CBMs) และยังไม่มีการสร้างพันธะสัญญาทางกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกแต่ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนมีความสามารถในการกำหนดพฤติกรรมของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งมีความหลากหลายและแตกต่างกันในผลประโยชน์ให้สามารถยอมรับกฎเกณฑ์และแนวทางที่อาเซียนกำหนดขึ้น^{๑๑}

^๗ Amitav Acharya. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia*. London: Routledge.

^๘ ภูวิน บุญยะเวชชีวิน. (๒๕๕๓). *วิถีสยามกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า (1988-2005)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

^๙ Amitav Acharya. (2001). *Constructing a Security Community*. New York: Routledge.

^{๑๐} Alastair Iain Johnston. (2003). *Socialization in International Relations: The ASEAN Way and International Relations Theory*. In John Ikenberry, & Michael Mastanduno, *International Relations Theory and the Asia Pacific*. New York: Columbia University.

^{๑๑} *ibld.*



นอกจากนี้ อาเซียนยังประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้ประชาคม เห็นได้จากการที่อาเซียนเริ่มกระบวนการขยายองค์การตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) โดยรับกลุ่มประเทศ ในอินโดจีนเข้าเป็นสมาชิก เริ่มจากการรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) และต่อมาได้รับลาวและเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกในลำดับที่แปดและเก้า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) ในกรณีของกัมพูชา แม้จะเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศจนทำให้เกิดความล่าช้า ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก แต่ท้ายที่สุดกัมพูชาได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ค.ศ. ๑๙๙๙)^{๑๒} การขยายประเทศสมาชิกอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการละทิ้งความขัดแย้งและความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมก่อให้เกิดการยอมรับและพึ่งพากันมากยิ่งขึ้น ซึ่งการขยายประเทศสมาชิก ของอาเซียนส่งผลให้อาเซียนกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวทีโลกทั้งในเชิงอำนาจต่อรอง และขนาดของเศรษฐกิจ

แม้ความท้าทายด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคจะลดลงและทำให้อาเซียนสามารถรวมกลุ่ม ประเทศ ๑๐ ประเทศ แต่ปัญหาวิกฤติการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๙๐ อันเป็นผลกระทบ ที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์มามุ่งเน้นที่การสร้าง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และบูรณาการความร่วมมือในด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น^{๑๓} ดังจะเห็นได้จากวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) ที่ได้รับการลงนามในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ ๒ (Second Informal ASEAN Summit) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ แสดงถึงความมุ่งหวัง ให้อาเซียนเกิดการบูรณาการกันทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น โดยวิสัยทัศน์ดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญ ของการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนต่อมา นอกจากนี้ การจัดทำปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II/Bali Concord II) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ (ค.ศ. ๒๐๐๓) ก็ยังเป็น การเน้นย้ำถึงความพยายามให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และมีความผูกพันต่อกัน ทั้งยังตั้งเป้าหมายสำคัญให้อาเซียนยกระดับเป็นประชาคม (Community) เพื่อเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม^{๑๔} ซึ่งความสำเร็จที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน คือความร่วมมือในรายสาขาที่หลากหลายภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อาทิ การจัดทำกรอบความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เป็นต้น จากภูมิหลังความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียน

^{๑๒} Carolyn L. Gates, & Mya Than. (2001). *ASEAN Enlargement: impacts and implications*. Institute of Southeast Asian Studies.

^{๑๓} ชีระ นุชเปี่ยม. (๒๕๖๐). *พัฒนาการของอาเซียนในช่วง 4 ทศวรรษแรก*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^{๑๔} ASEAN Secretariat. (2012, May 11). *DECLARATION OF ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II)*. Retrieved January 21, 2019, from ASEAN Secretariat: https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii



สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์จนประสบความสำเร็จด้านเศรษฐกิจ^{๑๕} ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เศรษฐกิจอาเซียนมีการเติบโตถึง ๒.๘ ล้านล้านดอลลาร์ และทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ ๓ ของโลก รวมถึงมีฐานะเป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศมหาอำนาจอย่างจีนและสหรัฐอเมริกา^{๑๖}

ความร่วมมือด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจของอาเซียนในอดีตมีการเสนอใช้นโยบายการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) โดยวางอยู่บนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก กล่าวคือ อาเซียนจะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางการทูตและทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิกโดยมองข้ามประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ไม่ว่าจะเป็ประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นทางสังคมและศีลธรรม^{๑๗} แต่นโยบายดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จและทำให้อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในภูมิภาค ทั้งยังหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงประเด็นละเอียดอ่อนที่กระทบถึงประเทศสมาชิก เห็นได้จากกรณีปัญหาสิทธิมนุษยชนในเมียนมาช่วงทศวรรษ ๑๙๙๐^{๑๘} แม้ต่อมาจะมีความพยายามในการผ่อนปรนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในด้วยการเสนอให้ใช้นโยบายความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่น (Flexible Engagement) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเปิดกว้างมากยิ่งขึ้นในประเด็นที่เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันหรือที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างกัน แต่นโยบายดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากประเทศสมาชิก เนื่องจากประเทศสมาชิกมองว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศและนำไปสู่สถานการณ์ที่มีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น^{๑๙} แต่ในแง่หนึ่ง การเคร่งครัดในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในก็สามารถป้องกันการแทรกแซงจากต่างชาติที่จะเข้ามาลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการเคารพอำนาจอธิปไตยและเป็นการสร้างความไว้วางใจให้แก่ประเทศสมาชิก นอกจากนี้ อาเซียนยังมีความพยายามที่จะแสวงหาการดำเนินงานที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายด้วยการเสนอแนวคิดอาเซียนลบ x (ASEAN minus X) ขึ้นเพื่อใช้สำหรับความตกลงทางเศรษฐกิจ โดยเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนความร่วมมืออาเซียนที่มีความยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้สามารถริเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ต้องรอให้ทุกประเทศ

^{๑๕} รวี วงศ์วาริ. (๘ สิงหาคม ๒๕๖๐). 50 ปี อาเซียน: มองอนาคตกับลมการเมืองที่พลิกผัน. เข้าถึงเมื่อ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จาก BBC: <https://www.bbc.com/thai/thailand-40859166>

^{๑๖} ไทยพับลิก้า. (๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑). AEC Business Forum 2018 (1) : สถานการณ์ – ความเปลี่ยนแปลง – โอกาสของอาเซียนในช่วง “Rising City, Rising Business”. เข้าถึงเมื่อ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ จาก ไทยพับลิก้า: <https://thaipublica.org/2018/06/aec-business-forum-2018-bbl-digital-conomy-asean/>

^{๑๗} พนารัช ปรีดากรณ์. (๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘). บทความพิเศษ. เข้าถึงเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๒ จาก ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร กรมประชาสัมพันธ์: http://www.asean thai.net/mobile_detail.php?cid=4&nid=3658

^{๑๘} Amitav Acharya. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia*. London: Routledge.

^{๑๙} *Ibid.*



สมาชิกอาเซียนเข้าร่วมพร้อมกัน แนวทางดังกล่าวจึงทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนขับเคลื่อนต่อไปได้โดยไม่ต้องประสบกับภาวะหยุดงัก

อย่างไรก็ดี การที่อาเซียนเป็นความร่วมมือในระดับรัฐบาล (intergovernmental organization) โดยที่ประเทศสมาชิกไม่ได้สละอำนาจอธิปไตยให้แก่สถาบัน และไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือบังคับใช้กฎหมายแก่ประเทศสมาชิก แต่มีวิถีสหประชาชาติเป็นหลักสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก แม้จะทำให้อาเซียนเป็นความร่วมมืออย่างหลวม ๆ และมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ทำให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความแตกต่างหลากหลายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ อันเนื่องมาจากกลไกการดำเนินงานของสถาบันที่เน้นการปรึกษาหารือและใช้กระบวนการตัดสินใจด้วยหลักฉันทามติ (Consensus) ท้ายที่สุดจึงนำไปสู่ผลลัพธ์ซึ่งเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย แตกต่างกับความร่วมมือของสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่เป็นความร่วมมือในลักษณะเหนือรัฐ (Supranational organization) โดยประเทศสมาชิกสละอำนาจอธิปไตยให้แก่องค์กรกลางในการทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารผ่านรัฐสภายุโรป (The European Parliament) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)^{๒๐} แม้กลไกการดำเนินงานของสหภาพยุโรปจะสะท้อนให้เห็นความมีประสิทธิภาพความร่วมมือ อาทิ การใช้กระบวนการตัดสินใจด้วยระบบเสียงข้างมาก (Qualified Majority) ที่ส่งผลให้การดำเนินงานต่าง ๆ นั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง การก่อตั้งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (The Court of Justice of the European Union) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ขัดต่อสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปหรือสิทธิขั้นพื้นฐานรวมความสำเร็จในการรักษาสันติภาพ การสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเพิ่มบทบาทนำในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เห็นได้จากภาวะเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่ได้รับการประเมินว่ามีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง^{๒๑} และท้ายที่สุดคือความสำเร็จในการเป็นต้นแบบของการบูรณาการความร่วมมือให้กับภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปดำรงอยู่ท่ามกลางกระแสความเป็นชาตินิยมของประเทศสมาชิก เมื่อเกิดความไม่สอดคล้องกันของแนวทางการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกกับสถาบันจึงนำไปสู่ความต้องการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป เห็นได้จากกรณีการลงประชามติถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit) อันมีสาเหตุมาจากการที่สหราชอาณาจักรต้องการที่จะดำเนินนโยบายโดยอิสระไม่ผูกพันกับสหภาพยุโรปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของตน^{๒๒} เหตุการณ์ดังกล่าวจึงนำมาซึ่งความไม่มั่นคงทางการเมืองและความผันผวนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคจนสร้างความตึงเครียดให้กับผู้นำของสหราชอาณาจักรและฝั่งสหภาพยุโรป ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหภาพยุโรปนับเป็นตัวอย่างที่ดี

^{๒๐} European Union. (n.d.). *EU institutions and bodies in brief*. Retrieved January 22, 2019, from European Union: https://europa.eu/european-union/index_en

^{๒๑} Economic Intelligence Center. (๒๘ กันยายน ๒๕๖๐). *เศรษฐกิจยุโรป: เติบโตต่อเนื่องดีที่สุดในรอบ 6 ปี พร้อมด้วยความเสี่ยงทางการเมืองที่ลดลง*. เข้าถึงเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๒ จาก Economic Intelligence Center: <https://www.scbeic.com/th/detail/product/4007>

^{๒๒} สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). *Brexit บทเรียนใหม่ของภูมิภาคนิยมจากสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน*. *Academic Focus*, ๑๘.



ให้อาเซียนได้เรียนรู้แนวทางเพื่อสร้างกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้อาเซียนเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

บทสรุป

โดยสรุปในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แม้ความร่วมมือของอาเซียนจะถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ แต่อาเซียนก็ประสบความสำเร็จในแง่ของการทำให้ประเทศสมาชิกยอมรับวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติที่สร้างเอกลักษณ์การดำเนินงานให้กับอาเซียน และสร้างเสถียรภาพและสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากกลไกของวิถีอาเซียนมุ่งเน้นที่การประนีประนอมและมีความยืดหยุ่นจึงสามารถระคับประคองความมีเสถียรภาพความมั่นคงของภูมิภาคให้คงอยู่ได้ ทั้งที่กลไกดังกล่าวอาจจะทำให้การผลักดันความร่วมมือต่าง ๆ ในอาเซียนเกิดขึ้นด้วยความล่าช้าและต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน แต่ในระยะยาวนั้นจะทำให้เกิดการพัฒนาไปอย่างพร้อมเพรียงกันโดยที่ทุกฝ่ายรู้สึกสบายใจ อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังคงต้องเรียนรู้ความสำเร็จจากการบูรณาการความร่วมมือของสหภาพยุโรป พร้อมทั้งเรียนรู้บทเรียนจากสหภาพยุโรปในกรณีของ Brexit เพื่อนำมาทบทวนกับการดำเนินงานของอาเซียนและพัฒนาความร่วมมือของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพและเป็นสถาบันที่ยั่งยืนต่อไป