

# การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศ ของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย\*

## Linkage Politics in Thai Foreign Policy : Thailand and ACD

ภูวีน บุญยะเวชชีวิน\*\*

Poowin Bunyavejchewin

### บทคัดย่อ

ความร่วมมือเอเชีย (ACD) เป็นเวทีระดับทวีปที่ริเริ่มโดยไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ACD เป็นกรอบความร่วมมือที่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญจากการเมืองภายในของไทย บทความนี้ต้องการแนะนำกรอบดังกล่าว และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างระบบภายในประเทศของไทยกับ ACD ว่ามีลักษณะอย่างไรผ่านกรอบแนวความคิดการเมืองความเชื่อมโยง บทความนี้ค้นพบว่าความเชื่อมโยงดังกล่าวเป็นไปได้ในลักษณะที่เรียกว่ากระบวนการตอบสนอง กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร การทำงานของ ACD เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ภายหลังจากการรัฐประหาร ค.ศ. 2006 ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของ ACD รวมถึงบทบาทและผลประโยชน์แห่งชาติของไทยภายในกรอบดังกล่าว

**คำสำคัญ** ความร่วมมือเอเชีย ไทย การทูตเชิงรุก

\*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ไทยกับภูมิภาคนิยมเอเชีย: ศึกษากรณี ACD และ ACMECS” ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัย สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\*นักวิจัย สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## Abstract

Asia Cooperation Dialogue (ACD) is a continent-wide forum, initiated by Thailand's government under Thaksin Shinawatra. ACD is a regional cooperative framework significantly affected by Thai domestic politics. This article aims to introduce the framework and study the linkage between Thailand's national system and ACD by using linkage politics as the conceptual framework. The article found that the linkage was a reactive process: during the Thaksin government, the ACD had functioned smoothly and effectively. However, after the 2006 Thai coup d'état, Thailand's national system did negatively affect ACD's functions and efficiencies. It also affected Thailand's national interests and roles in ACD.

**Keywords:** Asia Cooperation Dialogue, Thailand, Forward Engagement

## ความนำ

นโยบายต่างประเทศของไทยให้ความสำคัญกับภูมิภาคนิยม (regionalism) หรือการรวมกลุ่มส่วนภูมิภาค (regional grouping) มาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายของสงครามเย็นเป็นต้นมา ดังที่คนทั่วไปมักคุ้นชินชื่อของอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) กรอบภูมิภาคซึ่งเป็นโครงการภูมิภาคนิยม (regionalist project) ที่ไทยมีส่วนสำคัญในการก่อตั้งและผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าจนอาเซียนกลายเป็นตัวแบบที่สำคัญของการรวมกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม มีกรอบภูมิภาคอีกกรอบหนึ่งที่มีชื่อว่า “ความร่วมมือเอเชีย” (Asia Cooperation Dialogue – ACD) ซึ่งเป็นโครงการภูมิภาคนิยมขนาดใหญ่ที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มและแสดงบทบาทสำคัญ โดยเป็นเวทีระดับทวีปเอเชีย (Asia - wide forum) ที่รวมเอาประเทศภายในภูมิภาคต่าง ๆ ของเอเชียเข้าไว้ด้วยกัน แต่ทว่ากลับไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง และแทบไม่ปรากฏในงานวิชาการ

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

บทความนี้มุ่งนำเสนอเรื่องราวเบื้องต้นของกรอบ ACD และนโยบายต่างประเทศของไทยที่เกี่ยวกับภูมิภาคนิยม โดยพิจารณาความเชื่อมโยงของการเมืองภายในที่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศ และกิจการของ ACD ว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้ บทความใช้ “การเมืองความเชื่อมโยง” เพื่อเป็นกรอบแนวความคิดในการมุ่งวิเคราะห์ดังกล่าว

### กรอบแนวความคิด

บทความนี้ใช้ “การเมืองความเชื่อมโยง” (linkage politics) เป็นกรอบแนวความคิด (Rosenau, 1969: 44 - 63) การเมืองความเชื่อมโยงเป็นกรอบแนวความคิดที่เสนอโดย James N. Rosenau มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาธรรมชาติและขอบเขตของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ซึ่งระบบภายในประเทศ (national system) กับระบบระหว่างประเทศ (international system) ได้คาบเกี่ยวกัน โดยการระบุและวิเคราะห์พฤติกรรมที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีที่มาจากแต่ละด้านของพรมแดนระหว่างระบบทั้งสอง และได้เชื่อมกันกลายเป็นปรากฏการณ์ภายในกระบวนการของอีกด้านหนึ่ง ในแง่นี้พรมแดนจึงสามารถข้ามผ่านได้ด้วยกระบวนการการรับรู้ (perception) การเลียนแบบ (emulation) และการปฏิสัมพันธ์โดยตรง (direct interaction) ดังนั้น ความเชื่อมโยง (linkage) จึงเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ และสามารถให้คำนิยามได้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ปรากฏอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดจากระบบหนึ่งและถูกตอบสนองโดยอีกระบบหนึ่ง (Rosenau, 1969: 44 - 45)

ในการแยกส่วนเริ่ม (initial stage) และส่วนปลาย (terminal stage) ของความเชื่อมโยงนั้น ส่วนเริ่มเรียกว่าปัจจัยนำออก (output) และส่วนปลายเรียกว่าปัจจัยนำเข้า (input) ในการจำแนกขึ้นอยู่กับว่าส่วนดังกล่าวเกิดขึ้นภายในองค์กรทางการเมือง (polity) หรือสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) เช่น ระบบระหว่างประเทศ ในแง่นี้ ปัจจัยนำออกเชิงนโยบาย (policy outputs) จึงสามารถนิยามได้ว่า พฤติกรรมที่ปรากฏอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดจากองค์กรทางการเมืองและส่งผลหรือรักษาไว้โดยสภาพแวดล้อม ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าเชิงสภาพแวดล้อม (environmental inputs) หมายถึง ความต่อเนื่องเชิงพฤติกรรมภายในสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งปัจจัยนำออกเชิงองค์กรทางการเมืองทำให้เกิดขึ้น ในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อม

(environmental outputs) สามารถนิยามได้ว่า พฤติกรรมที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกและรักษาไว้หรือสิ้นสุดลงโดยองค์กรทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยนำเข้าเชิงองค์กรทางการเมือง (polity inputs) หมายถึง ความต่อเนื่องเชิงพฤติกรรมภายในองค์กรทางการเมือง ซึ่งปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อม ทำให้เกิดขึ้น (Rosenau, 1969: 45)

ปัจจัยนำออกบางกลุ่มมักเรียกว่านโยบายต่างประเทศ ปัจจัยนำออกกลุ่มนี้ ถูกออกแบบมาเพื่อทำให้เกิดการตอบสนองภายในระบบอื่น ๆ ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ปัจจัยนำออกเชิงนโยบายโดยตรง (direct policy outputs) หรือปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อมโดยตรง (direct environmental outputs) ขึ้นอยู่กับว่าพฤติกรรมระหว่างประเทศนั้นถูกกำหนดโดยองค์กรทางการเมือง โดยมีเป้าหมายที่สภาพแวดล้อม หรือถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อม โดยมีเป้าหมายที่องค์กรทางการเมือง (Rosenau, 1969: 45) ในขณะที่เดียวกันก็มีรูปแบบพฤติกรรมภายในองค์กรทางการเมือง หรือสภาพแวดล้อม บางกลุ่มที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดการตอบสนองข้ามพรมแดน แต่ก็ได้สร้าง การตอบสนองขึ้นผ่านกระบวนการการรับรู้และการเลียนแบบ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้ง หรือการรัฐประหารที่ส่งผลให้เกิดการตอบสนองในต่างประเทศ เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า ปัจจัยนำออกเชิงองค์กรทางการเมืองโดยอ้อม (indirect polity outputs) หรือปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อมโดยอ้อม (indirect environmental outputs) ขึ้นอยู่กับแหล่งที่มา (Rosenau, 1969: 45 - 46)

กระบวนการเชื่อมโยง (linkage process) ที่ปัจจัยนำออกและปัจจัยนำเข้า เชื่อมต่อกันแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1. กระบวนการแทรกแซง (penetrative process) หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้น เมื่อสมาชิกขององค์กรทางการเมืองหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้มีส่วนร่วมภายในกระบวนการทางการเมืองขององค์กรทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การยึดครองด้วยกำลังทหาร เป็นต้น จากนิยามข้างต้น กระบวนการแทรกแซงจึงสร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำออก และปัจจัยนำเข้าโดยตรง

2. กระบวนการตอบสนอง (reactive process) หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้น ด้วยการตอบสนองข้ามพรมแดนอย่างต่อเนื่องและเหมือนกัน กล่าวคือ พฤติกรรม

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

ของตัวแสดงที่รับปัจจัยนำเข้าเป็นการตอบสนองต่อพฤติกรรมของตัวแสดงที่ริเริ่มปัจจัยนำออก ความเชื่อมโยงที่เกิดจากกระบวนการตอบสนองเป็นรูปแบบความเชื่อมโยงที่พบมากที่สุด โดยกระบวนการสามารถเกิดจากทั้งปัจจัยนำออกโดยตรงและโดยอ้อมกับปัจจัยนำเข้าที่สอดคล้องกัน เช่น การเลือกตั้งท้องถิ่นของสหรัฐฯ ส่งผลต่อแนวโน้มที่เกิดขึ้นในเวียดนาม เป็นต้น

3. กระบวนการเลียนแบบ (emulative process) หมายถึง กระบวนการที่ปัจจัยนำเข้าไม่เพียงตอบสนองต่อปัจจัยนำออก แต่ยังได้ใช้รูปแบบที่เหมือนกับปัจจัยนำออก ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับผลการแพร่กระจาย (diffusion effect) ที่กิจกรรมทางการเมืองของประเทศหนึ่งถูกรับภาพและเลียนแบบในอีกประเทศหนึ่ง ทั้งนี้ กระบวนการเลียนแบบมักเป็นการเชื่อมโยงโดยอ้อมของปัจจัยนำออกและปัจจัยนำเข้า (Rosenau, 1969: 46)

Rosenau ได้แบ่งส่วนประกอบ (components) ของกรอบแนวความคิดออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทองค์การทางการเมือง และประเภทสภาพแวดล้อม (Rosenau, 1969: 51) ส่วนประกอบประเภทองค์การทางการเมืองแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม 24 ปัจจัย ดังนี้

1. ตัวแสดง (actors) ประกอบด้วย ผู้ใช้อำนาจด้านบริหาร ผู้ใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มชนชั้นนำ

2. ทศคติ (attitudes) ประกอบด้วย อุดมการณ์ วัฒนธรรมการเมือง และมตินิยม

3. สถาบัน (institutions) ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบราชการ การจัดตั้งของกองทัพ การเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง ระบบการสื่อสาร และสถาบันทางสังคม

4. กระบวนการ (processes) ประกอบด้วย การขัดเกลาทางสังคมและการเกณฑ์เข้าเป็นทหาร การแสดงผลประโยชน์ให้ชัดเจน การรวมผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบาย และการบูรณาการ - การสลาย (Rosenau, 1969: 52)

สำหรับส่วนประกอบประเภทสภาพแวดล้อม ซึ่งหมายถึงภาพของปรากฏการณ์ระหว่างประเทศที่ตัวแสดง หรือผู้สังเกตการณ์มักรับภาพว่าเป็น (Rosenau, 1969: 51) แบ่งออกได้เป็นสภาพแวดล้อมย่อย 6 รูปแบบ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมประชิด (contiguous environment) หมายถึง กลุ่มขององค์กรทางการเมืองที่มีพรมแดนทางภูมิศาสตร์ประชิดกับองค์กรทางการเมืองหนึ่ง สภาพแวดล้อมประชิดเช่นนี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ อาทิ ข้อพิพาทเขตแดน การแข่งขันกันแต่ดั้งเดิม การเป็นพันธมิตรดั้งเดิม และลักษณะความสัมพันธ์เฉพาะในหมู่เพื่อนบ้าน เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมภูมิภาค (regional environment) หมายถึง ภูมิภาคที่องค์กรทางการเมืองหนึ่งตั้งอยู่ และองค์กรทางการเมืองนั้นมีความจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์ด้วยปรากฏการณ์ที่เป็นแนวโน้มของสภาพแวดล้อมลักษณะนี้ คือ ภูมิภาคนิยม

3. สภาพแวดล้อมสงครามเย็น (Cold War environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะแข่งขันกันในระดับโลก องค์กรทางการเมืองใด ๆ ย่อมได้รับผลกระทบจากทั้งสงครามและสันติภาพ แม้ว่าจะไม่มี ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ก็ตาม รูปแบบของความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมสงครามเย็น อาทิ การลดกำลังอาวุธ การให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือแม้แต่การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม เป็นต้น

4. สภาพแวดล้อมชาติพันธุ์ (racial environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรทางการเมืองที่รวมถึงปรากฏการณ์ ความคาดหวัง แนวโน้ม และความขัดแย้งเกี่ยวกับกลุ่มเชื้อชาติและชาติพันธุ์

5. สภาพแวดล้อมทรัพยากร (resource environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่รวมกิจกรรมที่สินค้าและบริการถูกสร้าง ดำเนินการ และนำไปใช้

6. สภาพแวดล้อมองค์การ (organizational environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่มีการปรากฏของรูปแบบกิจกรรมขององค์กรระหว่างประเทศที่แผ่ขยายตัวขึ้น และทำให้องค์กรทางการเมืองต้องให้ความสนใจกับการปรากฏขึ้นเหล่านั้น สภาพแวดล้อมนี้รวมเฉพาะองค์การระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างและบุคลากรแยกออกจากองค์กรทางการเมือง เช่น สหประชาชาติ เป็นต้น (Rosenau, 1969: 60 - 63)

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

## นโยบายต่างประเทศไทย ภูมิภาคนิยม และบทบาทผู้นำภูมิภาค

นโยบายต่างประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (1980 - 1988) เป็นต้นมา ต่างมีวิสัยทัศน์ร่วมกันประการหนึ่ง คือ การให้ความสำคัญกับการแสดงบทบาทผู้นำภายในภูมิภาค (Busbarat, 2012: 139) การให้ความสำคัญกับวาระภูมิภาคเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (1988 - 1991) ที่ได้ดำเนินนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ด้วยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีนผ่านการค้าชายแดน และการขยายโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่ง นโยบายต่างประเทศดังกล่าวไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หากยังสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป (Busbarat, 2014: 135 - 136) โดยในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชายนี้ ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิด “สุวรรณภูมิ” หรือ “แผ่นดินทอง” ที่มองว่าไทย คือ ผู้ครองความเป็นเจ้า (hegemony) ในอนุภูมิภาค (Chachavalpongpun, 2010: 83) อนึ่ง นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ยังเป็นรากฐานแนวปฏิบัติที่เรียกว่า “การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์” ของอาเซียนในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศเผด็จการด้วย นอกจากนี้ไทยยังให้การสนับสนุนออสเตรเลียในการผลักดันการก่อตั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Economic Cooperation - APEC)

ต่อมาในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (1991 - 1992) นโยบายต่างประเทศไทย ยังคงแสวงหาบทบาทผู้นำภายในภูมิภาค และผลักดันโครงการภูมิภาคนิยม โดยรัฐบาลอานันท์ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการผลักดันจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ในปี ค.ศ. 1992 (Busbarat, 2012: 138) รัฐบาลอานันท์ยังได้นำการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์มาเป็นแนวปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศไทย โดยเฉพาะต่อประเทศเพื่อนบ้าน และนโยบายนี้ได้กลายเป็นแนวปฏิบัติของภูมิภาคที่เรียกว่าหลักไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non - interference) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีสหประชาชาติ (Busbarat, 2014: 136) ในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย (1992 - 1995) นโยบายต่างประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมภูมิภาคนิยมทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอจัดตั้งกรอบความร่วมมือสี่เหลี่ยม

เศรษฐกิจ (Quadrangle Economic Cooperation – QEC) ขึ้นเพื่อประสานงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป ทั้งนี้ มีไทยเป็นศูนย์กลางของการประสานงานดังกล่าว (Busbarat, 2012: 136)

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (1996 - 1997) ได้พยายามให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปผ่านการใช้อิทธิพลของไทยในการรับกลุ่มประเทศอินโดจีนเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียน นอกจากนั้น รัฐบาลพลเอกชวลิต ยังมีนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) โดยหวังให้ไทยเป็นตัวเชื่อมระหว่างเอเชียใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Busbarat, 2012: 136) นโยบายดังกล่าวนำไปสู่การก่อตั้งความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi - Sectoral Technical and Economic Cooperation – BIMSTEC) (Chachavalpongpun, 2010: 85)

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 ส่งผลต่อความพยายามของไทยในการแสดงบทบาทผู้นำภูมิภาค และส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการผลักดันโครงการภูมิภาคนิยมต่าง ๆ ของนโยบายต่างประเทศไทย อย่างไรก็ตาม บทบาทของไทยกลับมาชัดเจนขึ้นอีกครั้งในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย 2 (1997 - 2001) ซึ่งดำเนินนโยบายความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) ที่ให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน แต่นำมาซึ่งการปฏิเสธและความไม่พอใจในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน (Busbarat, 2014: 137) อย่างไรก็ตาม การปฏิเสธและความไม่พอใจดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในยุคนั้นคาดหวังไว้แล้ว แต่ยอมแลกเพื่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศในชุมชนระหว่างประเทศ

จากที่กล่าวไปข้างต้น จะพบว่านโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่สมัยพลเอกเปรมเป็นต้นมาให้ความสำคัญกับการนำพาประเทศแสดงบทบาทผู้นำภายในภูมิภาค และผลักดันโครงการภูมิภาคนิยมต่าง ๆ ซึ่งไทยสามารถแสดงบทบาทสำคัญและเป็นศูนย์กลางของความร่วมมือ แม้ในช่วงเวลาที่ไทยเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดจากวิกฤตดังกล่าว



การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

## นโยบายการทูตเชิงรุก

รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (2001 - 2006) เริ่มปรากฏตัวขึ้นในภูมิภาคการเมืองไทย หลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 และได้เข้ามาเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. 2001 ต่างจากรัฐบาลที่ผ่านมามีมักปฏิบัติตามขนบ (tradition) ของการต่างประเทศของไทย คือ ไม่แสดงบทบาทผู้นำหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลทักษิณ ได้ทำการต่างประเทศของไทยให้เป็นเรื่องการเมือง ด้วยการใช้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นนโยบายภายในประเทศของตน ผ่านการดึงดูดทุนต่างประเทศ และเพิ่มบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในแง่นี้จึงเป็นการประกาศความพร้อมของรัฐบาลทักษิณในการนำพาประเทศไทยสู่การเป็นผู้นำภูมิภาคอีกครั้ง ภายหลังจากสูญเสียบทบาทและอิทธิพลลง เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 (Busbarat, 2014: 138)

นโยบายการทูตเชิงรุก (forward engagement) ของรัฐบาลทักษิณ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (Chachavalpongpun, 2010: 33)

1. เชื่อมโยงประชาชนระดับรากหญ้าเข้ากับการเมืองโลก
2. สร้างความมั่นใจและความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับอาเซียน
4. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจไทย
5. ส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวและความตระหนักในหมู่ชาติเอเชีย
6. การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้กับภาพลักษณ์ของไทยในต่างประเทศ
7. สร้างการทูตที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการดำรงอยู่ (*raison d'être*) เบื้องหลังนโยบายของรัฐบาลทักษิณ คือ การปรับตำแหน่งแห่งที่ของไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นประเทศขนาดปานกลางในโลกยุคโลกาภิวัตน์ และแสดงบทบาทผู้นำภูมิภาคต่อประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ (Chachavalpongpun, 2010: 33 - 34) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภายในภูมิภาค ผ่านการสร้างความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ร่วมมือและเป็นมิตรในทุกระดับทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ในแง่นี้ นโยบายการทูตเชิงรุกของรัฐบาลทักษิณจึงให้ความสำคัญกับโครงการภูมิภาคนิยม โดยเฉพาะการก่อตั้ง ACD เพื่อเป็นกลไก (mechanism) สำคัญในการส่งเสริมเป้าหมายของไทยดังที่กล่าวไปข้างต้น (Chachavalpongpun, 2010: 34)

### ความร่วมมือเอเชีย

ความร่วมมือเอเชีย หรือ ACD เป็นโครงการภูมิภาคนิยมของไทยภายใต้นโยบายการทูตเชิงรุก (forward engagement) ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร โดยเป็นความพยายามที่จะก่อตั้งเวทีระดับทวีป (continent - wide forum) ขึ้นเป็นครั้งแรกในเอเชีย และไทยจะเป็นผู้เล่นสำคัญ โครงการจัดตั้ง ACD มาจากแนวคิดของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ที่นำเสนอในการประชุมนานาชาติว่าด้วยพรรคการเมืองเอเชีย (International Conference of Asian Political Parties) ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ หนึ่งปีก่อนที่พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้ง ACD ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 ผ่านการประชุมรัฐมนตรีกรอบความร่วมมือเอเชียครั้งแรก (The First ACD Ministerial Meeting) ณ อำเภอชะอำ ประเทศไทย (Ahmad, 2003) โดยมีรัฐสมาชิกก่อตั้ง คือ บาห์เรน บังกลาเทศ บรูไน กัมพูชา จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สปป.ลาว มาเลเซีย เมียนมา ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ กาตาร์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม

ACD เป็นเวทีซึ่งสร้าง “ตัวเชื่อมที่ขาดหายไป” (missing link) ในเอเชีย ผ่านการรวมชาติเอเชียเป็นประชาคมแห่งเอเชีย (Asian Community) โดยไม่ทับซ้อนหรือแข่งขันกับกรอบภูมิภาคเดิมที่มีอยู่แล้ว หลักสำคัญของกรอบ ACD คือ การนำจุดแข็งจากความแตกต่างหลากหลายของเอเชียมาแปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ร่วมที่เชื่อมโยงรัฐเอเชียเข้าด้วยกัน (ACD, n.d.)

สำหรับค่านิยมหลัก (core values) ของ ACD ได้แก่ ความคิดเชิงบวก (positive thinking) ความไม่เป็นทางการ (informality) ความสมัครใจ (voluntarism) การไม่สร้างลักษณะสถาบัน (non - institutionalization) ความเปิด (openness) การเคารพความหลากหลาย (respect for diversity) ระดับความสบายใจของประเทศสมาชิก (comfort level of member countries) และการมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง (evolving nature of the ACD process) (ACD, n.d.) โดยค่านิยมข้างต้นปรากฏในสุนทรพจน์

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

ของทักษิณ ชินวัตร ที่การประชุมเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 (ASEAN, n.d.)

ในปี ค.ศ. 2014 ACD มีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 33 ประเทศ โดยใน ค.ศ. 2003 มีสมาชิกเพิ่มขึ้น 4 ประเทศ คือ คาซัคสถาน คูเวต โอมาน และศรีลังกา และเพิ่มขึ้นอีก 4 ประเทศ ในปีถัดมา ได้แก่ ภูฏาน อิหร่าน มองโกเลีย และสหรัฐอเมริกาฮับเอมิเรตส์ ใน ค.ศ. 2005 ชาตินิโงวาระดับภูมิภาค 2 ชาติเข้าเป็นสมาชิก คือ รัสเซียและซาอุดีอาระเบีย ทาจิกิสถานและอุซเบกิสถานเข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 2006 ตามด้วยคีร์กีซสถาน ในปีต่อมา อัฟกานิสถานเข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 2012 และสมาชิกล่าสุดของกรอบ ACD คือ ตุรกี ซึ่งได้เข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013

ในการประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งที่ 1 ประเทศสมาชิกก่อตั้งเห็นพ้องถึงความจำเป็นที่จะต้องทบทวนวิสัยทัศน์และพันธกิจของเอเชียเสียใหม่ ซึ่งการดังกล่าวสะท้อนอยู่ในวัตถุประสงค์ของกรอบ ACD ได้แก่

1. เพื่อส่งเสริมการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศในเอเชียในสาขาความร่วมมือทุกสาขา โดยการระงับจุดแข็งและโอกาสร่วมกันของเอเชีย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็พัฒนาสังคมบนพื้นฐานของความรู้ภายในเอเชียและส่งเสริมความเป็นประชาคมและการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนด้วย

2. เพื่อขยายตลาดการค้าและการเงินภายในเอเชียและเพิ่มพูนอำนาจต่อรองของประเทศในเอเชียแทนที่การแข่งขันกันเอง และเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของเอเชียในตลาดโลก

3. เพื่อเป็นตัวเชื่อมที่ขาดหายไปของเอเชียบนพื้นฐานของศักยภาพและจุดแข็งของเอเชีย โดยการเสริมหรือเติมกรอบความร่วมมือที่มีอยู่แล้วในภูมิภาค

4. เพื่อแปลงทวีปเอเชียให้ไปสู่ความเป็นประชาคมแห่งเอเชียซึ่งสามารถปฏิสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ของโลกได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้นและมีบทบาทในเชิงบวกที่เอื้อต่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันมากยิ่งขึ้นด้วย (MFA, 2003: 41)

ACD เป็นเวทีระดับรัฐมนตรีและเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (retreat style) โดยมีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของชาติสมาชิกซึ่งจัดขึ้นทุกปี

เป็นองค์การการตัดสินใจ นอกจากนี้ในช่วงระหว่างการจัดประชุมรัฐมนตรีของแต่ละปี ACD ยังมีการพบปะหารืออย่างไม่เป็นทางการในช่วงเดือนกันยายนของทุกปี คู่ขนานไปกับการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ในรูปแบบของการร่วมรับประทานอาหารเช้า (ACD Breakfast Meeting) หรือการดื่มชา (ACD High Tea Meeting) ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศจากประเทศสมาชิกจะร่วมสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของ ACD รวมทั้งประเด็นสำคัญทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (senior officials level) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ACD มีหน้าที่เตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมระดับรัฐมนตรี โดยจัดขึ้นล่วงหน้า 1 วันก่อนการประชุมระดับรัฐมนตรี

การประชุมสุดยอด ACD (ACD Summit) เป็นข้อเสนอของคูเวตและจัดขึ้นเป็นครั้งแรก ณ คูเวตซิตี ประเทศคูเวต ระหว่างวันที่ 15 - 17 ตุลาคม ค.ศ. 2012 และได้กำหนดให้จัดขึ้นทุก 3 ปี ในการประชุมสุดยอด ACD ครั้งที่ 1 คูเวตและไทยผลักดันความริเริ่ม (initiative) ที่จะก่อตั้งสำนักเลขาธิการถาวร (ACD Permanent Secretariat) อย่างไรก็ตาม ในขั้นต้นที่ประชุมสุดยอดเห็นชอบให้ตั้งเป็นสำนักเลขาธิการชั่วคราว (ACD Provisional Secretariat) ไว้ก่อน โดยสำนักเลขาธิการดังกล่าวตั้งอยู่ที่คูเวตซิตี นอกจากนี้ ที่ประชุมมีมติให้บัณฑิต หลิมสกุล นักการทูตไทยเป็นเลขาธิการคนแรก

กระบวนการของ ACD ไม่มีการเตรียมวาระการประชุม ไม่มีการกำหนดผู้กล่าวหรือหัวข้อที่จะกล่าวสุนทรพจน์ และไม่มีการเตรียมแถลงการณ์ร่วมใด ๆ ล่วงหน้าโดยเจ้าหน้าที่อาวุโส ประเทศเจ้าภาพทำหน้าที่เพียงเตรียมแถลงการณ์ของประธานการประชุม (Chachavalpongpun, 2010: 99) ในแง่นี้ ลักษณะทางสถาบันของ ACD จึงถูกออกแบบมาให้ปราศจากการเมือง มีความเป็นอิสระและไม่มีพิธีรีตอง เพื่อส่งเสริมให้การพบปะหารือระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างราบรื่น

ในการจัดประเภทตามแนวคิดองค์การระหว่างประเทศ กรอบ ACD ไม่ใช่บุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะ ACD ไม่ได้เป็นองค์การที่มีกฎหรือระเบียบที่มีสภาพบังคับกับประเทศสมาชิก ดังนั้น ACD จึงไม่ใช่องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งไม่ได้เป็นประชาคมเศรษฐกิจภูมิภาค (Ismail, 2013) ACD จึงเป็นเพียงเวทีระหว่างรัฐบาล (intergovernmental forum) หรือเวทีระหว่างรัฐ (interstate forum) ในความหมาย

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

ที่เฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า ACD เป็นกรอบภูมิภาคทางการทูต (regional diplomatic framework) ที่ปราศจากการบูรณาการ เนื่องจาก ACD ไม่มีโครงสร้างที่เป็นทางการ ไม่มีกฎบัตร ไม่มีสำนักเลขาธิการถาวร แม้ว่าปัจจุบันจะมีสำนักเลขาธิการชั่วคราวก็ตาม

สำหรับแนวทางขับเคลื่อน ACD ประกอบด้วย 2 มิติ (dimensions) หลัก ได้แก่ มิติการหารือ (dialogue dimension) และมิติโครงการความร่วมมือ (project dimension)

มิติการหารือ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือของประเทศสมาชิกบนฐานของความครอบคลุม (inclusive basis) การหารือดำเนินการด้วยการยึดค่านิยมหลัก โดยเริ่มจากประเด็นที่ไม่มีความตึงเครียด (stress - free issues) ก่อนจะปรึกษาหารือในประเด็นที่ยากลำบากขึ้น (Sathirathai, 2003: 193 - 194) สำหรับสุรเกียรติ์ เสถียรไทย มิติการหารือเผยแสดงถึงความสำเร็จในการรักษาความไม่เป็นทางการและการไม่มีลักษณะสถาบันของกรอบ ACD เอาไว้ ซึ่งการดังกล่าวจะช่วยให้ ACD สามารถรักษาความยืดหยุ่นมากที่สุด (maximum flexibility) เมื่อต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ มิติการหารือยังมีนัยเชิงภารกิจที่สำคัญและจำเป็นต่อกรอบ ACD นั่นคือ การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ผ่านการประชุมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นพวกพ้องเดียวกัน (we - feeling) ในหมู่สมาชิก

ในการนำมิติการหารือมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การประชุมในระดับต่าง ๆ คือ ระดับผู้นำรัฐบาล ระดับรัฐมนตรี และระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นกลไกที่สำคัญในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส นอกเหนือจากการประชุมก่อนการประชุมรัฐมนตรีประจำปีแล้วยังมีการประชุมอีก 2 สมัย คือ การเดินทางเยือนเมืองหลวง ACD ของเจ้าหน้าที่อาวุโส (ACD Senior Officials' Trips to ACD Capitals) และการประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการของเจ้าหน้าที่อาวุโส (ACD Ambassadorial Retreat) ซึ่งมักจัดขึ้นที่ประเทศไทย โดยเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิก ACD ประจำประเทศไทยจะร่วมหารือ โดยมีปลัด หรือรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นประธาน (ACD, n.d.) อนึ่ง การประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ (retreat) เป็นกลไกสำคัญที่สุดของมิติการหารือ (Chachavalpongpun, 2010: 100)

ในระดับรัฐมนตรี การประชุมรัฐมนตรี ACD มีรูปแบบไม่เป็นทางการ เพื่อสอดคล้องกับค่านิยมหลัก โดยเฉพาะความไม่เป็นทางการและการไม่มีลักษณะสถาบัน ตัวอย่างเช่น การประชุมหารือบนโซฟา (Sofa Meeting) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะที่ถูกนำมาใช้ในการประชุมรัฐมนตรี ACD โดยรัฐมนตรีจะนั่งหารือกันบนโซฟาแทนที่จะเป็นห้องประชุมที่เป็นทางการ ในประเด็นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่มีการเตรียมบันทึกหรือ กำหนดวาระการประชุม ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดและมุมมองอย่างเป็นอิสระ มีเพียงหัวข้อชี้แนะ (indicative topics) เท่านั้นที่เตรียมให้กับรัฐมนตรี เพื่อสร้างความคล่องตัวในการประชุม (ACD, 2007: 3) ในการประชุมประจำปีจะมีการเสนอแผนความร่วมมือใหม่ ๆ อยู่เสมอเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ของเอเชียที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การนำเสนอความร่วมมือในการจัดการกับวิกฤตพลังงานในเอเชีย เป็นต้น

ในส่วนมิติโครงการความร่วมมือ มีผู้ขับเคลื่อน (prime mover) หรือผู้ร่วมขับเคลื่อน (co - prime mover) เป็นกลไกหลัก กล่าวคือ กรอบ ACD สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกแสดงเจตจำนงอย่างสมัครใจที่จะทำหน้าที่ผู้ขับเคลื่อน หรือผู้ร่วมขับเคลื่อน ในกรณีที่ร่วมกับประเทศสมาชิกอื่น ในอาณาบริเวณความร่วมมือที่เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับฉันทามติจากประเทศสมาชิก ACD ทั้งหมด โดยมีมิติโครงการความร่วมมือในอาณาบริเวณต่าง ๆ จะเป็นพื้นที่ให้ประเทศสมาชิกที่แม้อาจมีความขัดแย้งในระดับทวิภาคี สามารถมีปฏิสัมพันธ์และร่วมมือกันได้อย่างใกล้ชิด (Chachavalpongpun, 2010: 103)

ตารางที่ 1 แสดงอาณาบริเวณความร่วมมือ และประเทศผู้ขับเคลื่อน / ผู้ร่วมขับเคลื่อน

อาณาบริเวณความร่วมมือ	ผู้ขับเคลื่อน / ผู้ร่วมขับเคลื่อน
1. พลังงาน	บาหลีเรน อินโดนีเซีย คาซัคสถาน การตาร์จีน ฟิลิปปินส์ สปป.ลาว และสหรัฐอเมริกา เอมิเรตส์
2. การบรรเทาปัญหาความยากจน	บังคลาเทศ กัมพูชา และเวียดนาม

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

อาณาบริเวณความร่วมมือ	ผู้ขับเคลื่อน / ผู้ร่วมขับเคลื่อน
3. การเกษตร	จีน ปากีสถาน และคาซัคสถาน
4. ความเชื่อมโยงด้านการขนส่ง	อินเดีย คาซัคสถาน และเมียนมา
5. เทคโนโลยีชีวภาพ	อินเดีย
6. การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์	มาเลเซีย และบาหลีเรน
7. ทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน	มาเลเซีย
8. การศึกษาอิเล็กทรอนิกส์	มาเลเซีย และอิหร่าน
9. สถาบันมาตรฐานแห่งเอเชีย	ปากีสถาน
10. ความร่วมมือธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม	สิงคโปร์ และศรีลังกา
11. การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ	เกาหลีใต้ และรัสเซีย
12. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	ฟิลิปปินส์
13. การท่องเที่ยว	ไทย กัมพูชา พม่า ปากีสถาน และบาหลีเรน
14. ความร่วมมือทางการเงิน	ไทย และคาซัคสถาน
15. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	เวียดนาม และไทย
16. การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม	ญี่ปุ่น กатар และบาหลีเรน
17. การเพิ่มความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างทางกฎหมาย	ญี่ปุ่น
18. ความปลอดภัยทางถนน	โอมาน
19. ภัยพิบัติทางธรรมชาติ	รัสเซีย
20. ความร่วมมือทางวัฒนธรรม	อิหร่าน อินเดีย และบาหลีเรน

## ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

เนื่องจาก ACD เป็นโครงการภูมิภาคนิยมที่ไทยออกแบบให้มีความแตกต่างจากกรอบภูมิภาคที่มีอยู่อื่น ๆ คือ เป็นเวทีระดับทวีปของเอเชีย ในขณะที่เดียวกันก็ออกแบบลักษณะทางสถาบันให้คล้ายคลึงกับอาเซียนช่วงก่อนการรับรองกฎบัตร แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่า ดังนั้น หากอาเซียนเป็นประชาคมทางการทูต (diplomatic community) (Leifer, 2005: 138 - 139) ในทำนองเดียวกัน ACD ย่อมเป็นกรอบภูมิภาคทางการทูตที่ไทยหวังใช้เป็นเวทีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ใช่วัตถุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกียรติภูมิของชาติ เสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ และบทบาทผู้เล่นหลักในกรอบดังกล่าว ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่สถานะผู้นำภูมิภาค

ACD มีศักยภาพในการเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์ทางการเมืองสำหรับไทย เพราะกระบวนการและกลไกของ ACD ที่ขับเคลื่อนด้วยมติการหารือ หรือการประชุมในระดับต่าง ๆ ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีลักษณะบังคับ และปราศจากประเด็นการเมืองเป็นหลัก ในแง่นี้ ACD จึงเป็นนวัตกรรมทางการทูต (diplomatic innovation) ที่ไทยนำเสนอต่อสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ ACD สะท้อนบรรทัดฐานและตัวแบบการพัฒนาใหม่ที่ต่างไปจากภูมิภาคนิยมตะวันตก ซึ่งมาจากลักษณะแบบฉบับของนโยบายต่างประเทศของไทย และไทยต้องการให้เป็นเอกลักษณ์ของภูมิภาคนิยมเอเชีย นอกจากนี้ ไทยต้องการให้ ACD เป็นเวทีเพื่อสร้างการยอมรับนับถือผ่านกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การเป็นเจ้าภาพการประชุม การแสดงบทบาทผู้ประสานงาน และการผลักดันนวัตกรรมการเมือง รวมทั้งความริเริ่มใหม่ ๆ ที่แสดงวิสัยทัศน์ของไทยต่อเอเชีย

นอกจากนั้น ACD ยังมีต้นทุนต่ำโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ หากพิจารณาจากส่วนอุปทาน (supply - side) โดยเฉพาะมติโครงการความร่วมมือของ ACD จะเห็นได้ว่ากลไกดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อลดต้นทุน หรือราคาที่ต้องจ่ายของไทยในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้ง เพราะมติโครงการความร่วมมือไม่มีสภาพบังคับ หากแต่ยึดหลักสมัครใจ และความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพึงใจของประเทศสมาชิก กล่าวอีกนัยหนึ่งโครงการดังกล่าวผลักภาระต้นทุนให้กับประเทศสมาชิก สำหรับการจัดประชุมประเทศเจ้าภาพ หรือประธาน ACD เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย มีเพียงเฉพาะงบประมาณของสำนักเลขาธิการชั่วคราว ACD เท่านั้น ที่ควอตเป็นผู้สนับสนุน



การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

จากที่กล่าวมาจะพบว่า ไทยเป็นประเทศหลักที่จัดหาสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ (international public goods) ให้กับ ACD ในแง่นี้เมื่อไทยมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลด้วยการรัฐประหารปี ค.ศ. 2006 ซึ่งทำให้ทิศทางนโยบายเปลี่ยนไปอย่างมากนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการดำเนินงานของ ACD เพราะรัฐบาลที่เป็นคู่ตรงข้ามทางการเมืองกับรัฐบาลทักษิณต่างไม่ยินดีที่จะสืบทอดการดำเนินนโยบายต่อกิจการ ACD และลดระดับความสำคัญของ ACD ภายในนโยบายต่างประเทศไทยลงอย่างมีนัยสำคัญ ดังเช่นตัวอย่างกรณีรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (2006 - 2008) และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2008 - 2011) ที่ละทิ้งความริเริ่มทางการทูตต่าง ๆ สมัยรัฐบาลทักษิณรวมถึง ACD ด้วย (Chachavalpongpun, 2009) ทั้งนี้เพราะการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการขับเคลื่อน ACD ต่อไปย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ (Chachavalpongpun, 2010: 109) ทำให้กรอบ ACD ขาดเจตนาธรรมทางการเมือง (political will) จากประเทศผู้นำภูมิภาคที่จะผลักดันการประชุมและขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ทำให้บ่อยครั้งกิจกรรมและการประชุมต้องเลื่อนออกไป หรือยกเลิก เพราะมีสมาชิกเข้าร่วมไม่เพียงพอ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากช่องว่างทางความเป็นผู้นำ (leadership vacuum) ที่เกิดขึ้นจากความไร้เสถียรภาพในการเมืองภายในของไทย

ACD ได้รับการฟื้นฟูและกลับมามีความสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศไทยอีกครั้งในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2011 - 2014) ในแง่นี้ ประสิทธิภาพและการดำเนินงานของ ACD ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มการเมืองใดเป็นรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น การผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งจึงย่อมเกิดความไม่ต่อเนื่องภายในนโยบายต่างประเทศของไทย และไม่ส่งผลดีต่อการดำเนินงานของ ACD ในฐานะกรอบความร่วมมือ

## บทส่งท้าย

จากกรณีไทย กับ ACD จะเห็นได้ว่าระบบภายในประเทศ กับ ระบบระหว่างประเทศมีความคาบเกี่ยวกัน ความเชื่อมโยงของระบบทั้งสองเกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อมภูมิภาค คือ กระบวนการภูมิภาคนิยม โดยนโยบายต่างประเทศของไทยเป็นปัจจัยนำออกเชิงนโยบายโดยตรงซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งและการดำเนินงานของ ACD ในขณะเดียวกัน

การดำเนินงานของ ACD ก็สร้างปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อมโดยตรงและปัจจัยนำออกเชิงสภาพแวดล้อมโดยอ้อมเรียกร้องต่อระบบภายในประเทศของไทย ในขณะเดียวกัน การรัฐประหาร และความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยได้กลายเป็นทั้งปัจจัยนำออกเชิงนโยบายโดยตรง และปัจจัยนำออกเชิงองค์การทางการเมืองโดยอ้อมที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมภูมิภาค คือ การดำเนินงานของ ACD

ในแง่นี้ กระบวนการเชื่อมโยงจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการตอบสนอง คือ เมื่อระบบภายในประเทศของไทยมีเสถียรภาพและความต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ผลักดัน ACD ก็จะทำให้การดำเนินงานของ ACD มีความราบรื่นและยังตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของไทย คือ การแสดงบทบาทผู้นำภูมิภาค ในทางกลับกัน ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของระบบภายในประเทศของไทย โดยเฉพาะการปลดเปลื้องรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ได้สร้างผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของ ACD รวมทั้งผลประโยชน์ของไทยเองด้วย

### เอกสารอ้างอิง

- ACD. (2007). Glossary of ACD terminology. **The ACD E-News**, 1(1), 1 - 4.
- ACD. (n.d.). **About ACD**. [Online]. Retrieved from <http://www.acddialogue.com/about/index.php>. [2016, January 6].
- Ahmad, S. (2003). The New Asian Realism: Economics And Politics of the Asia Cooperation Dialogue. **Strategic Studies**. 4, 93 - 115.
- ASEAN. (n.d.). **Asia Cooperation Dialogue - The New Asian Realism Keynote Address By His Excellency Thaksin Shinawatra Prime Minister of Thailand at the East Asia Economic Summit 2002 Kuala Lumpur, 6 October 2002**. [Online]. Retrieved from <http://www.asean.org/news/item/asia-cooperation-dialogue-the-new-asian-realism-key-note-address-by-his-excellency-thaksin-shinawatra-prime-minister-of-thailand-at-the-east-asia-economic-summit-2002-kuala-lumpur-6-october-2002>. [2016, January 6].

การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย : ไทย กับ ความร่วมมือเอเชีย

- Busbarat, P. (2012). A Review of Thailand's Foreign Policy in Mainland South east Asia: Exploring an Ideational Approach. **European Journal of East Asian Studies**. 11(1), 127 - 154.
- \_\_\_\_\_. (2014). Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership in Southeast Asia. In B. T. C. Guan (Ed.), **Globalization, Development and Security in Asia**. 1,133 - 153 Singapore: World Scientific.
- Chachavalpongpun, P. (2009). Diplomacy Under Siege: Thailand's Political Crisis and the Impact on Foreign Policy. **Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs**. 31(3), 447 - 467.
- \_\_\_\_\_. (2010). **Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ismail, N. (2013). **The Asia Cooperation Dialogue (Acd): Progress And Potential**. [Online]. Retrieved from <http://www.mei.edu/content/asia-cooperation-dialogue-acd-progress-and-potential>. [2016, January 6].
- Leifer, M. (2005). ASEAN as a Model of a Security Community? In C. K. Wah & L. Suryadinata (Eds.). **Michael Leifer: Selected Works on Southeast Asia** (pp. 136 - 144). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- MFA. (2003). **ACD: The Making of A New Chapter of Asian History** (V. Srivihok Ed.). Bangkok: Siam M&B Publishing.
- Rosenau, J. N. (1969). Toward the Study of National-International Linkages. In J. N. Rosenau (Ed.). **Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems**. pp. 44 - 63. New York: The Free Press.
- Sathirathai, S. (2003). **Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches Dr. Surakiart Sathirathai**. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs.