

เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง อาเซียน 2015 กับ การเมืองไทย วิชา SOC113 การเมืองการปกครองไทย

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน

*** เอกสารประกอบการบรรยายนี้สรุปตัดทอนมาจากบทความจำนวนหนึ่งของผู้บรรยาย ดังนั้นเนื้อหาอาจล้าสมัยและไม่ตรงกับข้อมูลในปัจจุบัน ขอให้นักศึกษาใช้เนื้อหาในสไลด์และคำบรรยายในห้องเป็นหลัก

อาเซียนก่อตั้งในวันที่ 8 สิงหาคม 1967 มีประเทศสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศได้แก่ อินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรับประกันความอยู่รอดของรัฐบาลประเทศสมาชิกผ่านการส่งเสริมเสถียรภาพในภูมิภาคและจำกัดการแข่งขันระหว่างกัน

สำหรับกลไกหลักของอาเซียนก็คือ การประชุม โดยมีการประชุมในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การประชุมสุดยอด (ASEAN Summit) ของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ไปจนถึงการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting – ASEAN SOM) นอกจากนี้การรวมกลุ่มของอาเซียนยังยึดอยู่บนหลักการสำคัญ คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference) ในกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น

ที่มาของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเกิดขึ้นจากบริบทของการรวมกลุ่มของอาเซียนในทศวรรษ 1960-1970 ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเย็น เนื่องจากการรวมกลุ่มของอาเซียนมีจุดประสงค์สำคัญอยู่ที่การรับประกันความอยู่รอดของรัฐบาลสมาชิกก่อตั้งอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เพราะ ประเทศสมาชิกรวมทั้งห้าประสบปัญหาด้านความมั่นคงซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติและการดำรงอยู่ของรัฐ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกรวมทั้งห้าเคยเป็นไทยเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชไม่นานซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการของการสร้างชาติซึ่งต้องเผชิญกับการต่อสู้ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนซึ่งนโยบายในการสร้างชาตินี้ย่อมขัดแย้งต่อแนวคิดแบบเสรีนิยม เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย แต่ละประเทศมีความระแวงสงสัยกันและกันว่าอยู่เบื้องหลังหรือให้การสนับสนุนขบวนการดังกล่าวซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าของประเทศในภูมิภาค นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกรวมทั้งห้ายังเผชิญกับภัยคุกคามร่วมกันจากการแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ที่อาจนำมาสู่การแทรกแซงจากนอกภูมิภาค ด้วยเหตุผลดังกล่าว การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงตอบสนองต่อภัยคุกคามดังกล่าวโดยพยายามลดอิทธิพลทางทหารของตัวแสดงนอกภูมิภาค ระงับข้อพิพาทและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันของประเทศในภูมิภาค การรวมกลุ่มที่จะสามารถบรรลุต่อเป้าหมายดังกล่าวได้จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องกิจการภายในของประเทศสมาชิกซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่หลักการสำคัญของอาเซียนประการหนึ่ง คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่อง อำนาจอธิปไตย เป็นอันดับแรก

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ป้องกันประเทศสมาชิกจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือ แทรกแซงในกิจการภายใน ประการถัดมา ประเทศสมาชิกให้คำมั่นที่จะปฏิเสธการให้ที่หลบ

ภัย หรือ การสนับสนุนกลุ่ม หรือ ขบวนการซึ่งมีเป้าหมายที่จะล้มล้างรัฐบาลของประเทศสมาชิก ประการสุดท้าย กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิเสธการให้การสนับสนุน หรือ ช่วยเหลืออำนาจจากนอกภูมิภาคไม่ว่าในรูปแบบใดที่เชื่อว่าจะเป็นการล้มล้างประเทศอื่น

หลักการดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำไปสู่การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 ความขัดแย้งดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่มาเลเซียต้องการประกาศตนเป็นประเทศเอกราช ซึ่งมาเลเซียได้แสดงเจตนาที่จะรวมดินแดนซาบารุ ซาราวัก และบรูไน แต่ก็ได้รับเสียงคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวว่าเป็นการผนวกดินแดนที่ มาเลเซียกระทำโดยปราศจากความสมัครใจ กระแสต่อต้านมาเลเซียที่รุนแรงที่สุดมาจากอินโดนีเซียซึ่งได้แสดงท่าทีต่อต้านมาเลเซียผ่านนโยบายเผชิญหน้า (konfrontasi) ซึ่งนโยบายนี้อินโดนีเซียจะเข้าไปสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลมาเลเซียทั้งด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ การเงิน กำลังคน และการฝึกฝนเพื่อบ่อนทำลายเสถียรภาพของมาเลเซีย ทั้งในส่วนแผ่นดินใหญ่และในพื้นที่ซาบารุ ซาราวัก และบรูไน และเนื่องจากขณะนั้นประเทศอดีตเจ้าอาณานิคมยังมีอิทธิพลอยู่ในภูมิภาค ทำให้อินโดนีเซียเกรงว่าอังกฤษจะสนับสนุนมาเลเซียในการบ่อนทำลายอินโดนีเซีย รวมไปถึงเกรงว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอิทธิพลครอบงำฟิลิปปินส์จะให้การสนับสนุนเนเธอร์แลนด์อดีตเจ้าอาณานิคมของอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามภายหลังการรวมกลุ่มของอาเซียนในปี 1967 ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ก็ทำให้ไม่มีข้อพิพาทและการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก รวมทั้งเป็นการยุติบทบาทของประเทศนอกภูมิภาคในการบ่อนทำลายประเทศในภูมิภาคด้วย

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในปรากฏในเนื้อหาของเอกสารสำคัญของอาเซียนหลายฉบับ คือ ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนในปี 1967 ความตอนหนึ่งว่า:

“Considering that the countries of South-East Asia share a primary responsibility for strengthening the economic and social stability of the region and ensuring their peaceful and progressive national development, and that they are determined to ensure their stability and security from external interference in any form or manifestation in order to preserve their national identities in accordance with the ideals and aspirations of their peoples... Affirming that all foreign bases are temporary and remain only with the expressed concurrence of the countries concerned and are not intended to be used directly or indirectly to subvert the national independence and freedom of States in the area or prejudice the orderly processes of their national development...”

นอกจากนี้ยังปรากฏในปฏิญญาเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ZOPFAN Declaration): “...committed ASEAN’s members to the worthy aims and objectives of the UN, including... non-interference in the affairs of states.” และ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC): “...contained a statement of the principle of non-interference in the international affairs of one another.” เนื่องจากอาเซียนเชื่อว่าการรวมกลุ่มและความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกภูมิภาค และการแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก

จากที่กล่าวไปข้างต้นจึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดอาเซียนจึงเลือกใช้กลไกฉันทามติ กล่าวคือ หากอาเซียนเลือกใช้กลไกที่มีการกำหนดมาตรการลงโทษประเทศสมาชิกก็จะเป็นการขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งเป็นหลักสำคัญของการรวมกลุ่มอาเซียน

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และ กลไกฉันทามติ ประสบความสำเร็จอย่างมากในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การพัฒนาความสัมพันธ์ และส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน แม้ว่าการรวมกลุ่มของอาเซียนจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก สมาชิกแต่ละประเทศก็นิยามบทบาทของตนและผลประโยชน์ต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามความสำเร็จที่กล่าวไปข้างต้นทำให้เกิดการ socialize ประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนให้เกิดเอกลักษณ์ของภูมิภาค มีความรู้สึก we feeling ว่าเป็นภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการรวมกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มของอาเซียนในช่วงทศวรรษ 1960-1970 พัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและกลไกฉันทามติในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเหตุผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดมั่นในหลักการและกลไกดังกล่าวมาตลอด จนกระทั่งเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในบริบทของทศวรรษ 1990

การประชุมในฐานะกลไกหลักของอาเซียน

การประชุมเป็นกลไกหลักของอาเซียน ซึ่งจะมีโฉมหน้าที่เปลี่ยนไปภายหลังการรับรองกฎบัตรอาเซียน โดยโครงสร้างการประชุมของอาเซียนมีดังนี้

1. การประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนหรือการประชุมสุดยอดอาเซียน (The Meeting of the ASEAN Heads of State/Government – ASEAN Summit)
2. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting – AMM)
3. การประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศคู่เจรจา (Post Ministerial Conferences – PMC)
4. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers – AEM)
5. การประชุมรัฐมนตรีการคลังอาเซียน (ASEAN Finance Ministers Meeting – AFMM)
6. การประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council)
7. การประชุมคณะมนตรีเขตการลงทุนอาเซียน (AIA Council)
8. การประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้าน (Sectoral ASEAN Ministers' Meeting)
9. การประชุมในระดับคณะเจ้าหน้าที่
 - 9.1 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting – SOM)
 - 9.2 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (ASEAN Senior Economic Officials Meeting – SEOM)
 - 9.3 คณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee – ASC)
 - 9.4 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการคลังอาเซียน (ASEAN Deputy Finance and Central Bankers Meeting – AFDM)
 - 9.5 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะด้าน

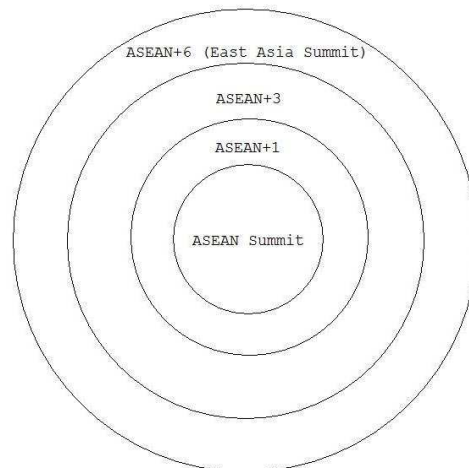
10. การประชุมร่วมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนกับอียิปต์อาเซียน (Joint Committee Meeting – JCM) ในกฎบัตรอาเซียนซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2008 ได้ระบุการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการประชุมไปสาระที่สำคัญมีดังนี้

ตามมาตราที่ 7 ของกฎบัตรอาเซียนได้ระบุให้จัดการประชุมสุดยอดอาเซียนเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นปีละ 2 ครั้ง และเรียกประชุมเมื่อมีความจำเป็นในฐานะการประชุมพิเศษหรือเฉพาะกิจ ตามมาตราที่ 5 ของกฎบัตรได้ระบุให้คณะมนตรีประสานงานอาเซียนซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนประชุมกันอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี และในมาตรา 5 ของกฎบัตรได้ระบุไว้ด้วยว่าให้คณะมนตรีประชาคมอาเซียนต่างๆ ประกอบด้วยคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนจัดประชุมกันอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่ากฎบัตรอาเซียนทำให้ประเทศที่ทำหน้าที่ประธานอาเซียนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น กล่าวคือต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมถึง 2 ครั้งต่อปี จากในอดีตที่ประชุมเพียงปีละครั้ง

นอกจากนั้นอาเซียนยังมีการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนตามลำดับดังนี้ คือ การประชุมสุดยอดอาเซียน+1 การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 และการประชุมสุดยอดอาเซียน+6 หรือ การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก

การประชุมสุดยอดอาเซียน+1 ประกอบด้วย การประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน, การประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่น และการประชุมสุดยอดอาเซียน-เกาหลีใต้ สำหรับการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ประกอบด้วยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ และสำหรับการประชุมสุดยอดอาเซียน+6 หรือ การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ประกอบด้วย ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย



ภาพแสดงลำดับการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา

ความสำคัญและหน้าที่ของประธานอาเซียน

ตำแหน่งประธานอาเซียนมีความสำคัญต่อการจัดประชุมต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกหลักของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะการประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ในแง่นี้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียนให้เดินหน้าต่อไป โดยบทบาทและหน้าที่ของประธานอาเซียนตามกฎบัตรอาเซียนมีรายละเอียด ดังนี้

ตามกฎบัตรอาเซียนมาตรา 31 ตำแหน่งประธานอาเซียนให้หมุนเวียนทุกปี บนพื้นฐานของลำดับอักษรของชื่อภาษาอังกฤษของรัฐสมาชิก โดยรัฐสมาชิกที่รับตำแหน่งประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานของการประชุมและคณะมนตรีต่าง ๆ ดังนี้

1. การประชุมสุดยอดอาเซียน และการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง
2. คณะมนตรีประสานงานอาเซียน
3. คณะมนตรีประชาคมอาเซียนทั้งสามคณะ
4. องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขาและเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องตามที่เหมาะสม
5. คณะกรรมการผู้แทนถาวร

สำหรับบทบาทของประธานอาเซียนตามมาตรา 32 ของกฎบัตรอาเซียนระบุว่ารัฐที่ดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนจะต้อง

1. ส่งเสริมและเพิ่มพูนผลประโยชน์ และความเป็นอยู่ที่ดีของอาเซียน รวมถึงความพยายามในการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างแข็งแกร่ง โดยการริเริ่มทางนโยบาย การประสานงาน ฉันทามติ และความร่วมมือ
2. ทำให้แน่ใจว่ามีความเป็นศูนย์รวมของอาเซียน
3. ทำให้แน่ใจว่ามีการตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนหรือสถานการณ์วิกฤติที่มีผลต่ออาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ รวมถึงจัดให้มีคนกลางที่มีตำแหน่งน่าเชื่อถือและการจัดการอื่นเช่นว่าเพื่อแก้ไขข้อกังวลเหล่านี้โดยทันที
4. เป็นตัวแทนของอาเซียนในการเสริมสร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาคให้ใกล้ชิดขึ้น
5. ปฏิบัติภารกิจและหน้าที่อื่นตามที่อาจได้รับมอบหมาย

ภูมิหลังการก่อตั้งประชาคมอาเซียน

การก่อตั้งประชาคมอาเซียนเป็นผลมาจากวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ซึ่งเป็นเอกสารที่การประชุมสุดยอดอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1997 ได้ให้ความเห็นชอบ เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นและพันธกรณีของอาเซียนที่จะนำประชาชนในภูมิภาคนี้ไปสู่ 1.การเป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพและเสถียรภาพ 2. ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น 3.การเป็นสังคมที่เปิดกว้าง มีความเป็นปึกแผ่นและเอื้ออาทรต่อกัน และ 4.การกระชับความสัมพันธ์กับคู่เจรจาและโลกภายนอก บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและมีความเคารพซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ยังมีแผนปฏิบัติการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้แก่ 1.แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action – HPA) ซึ่งเป็นแผนงานระยะ 6 ปี ระหว่างปี 1999-2004 ซึ่งที่ประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ที่กรุงฮานอย เมื่อเดือนธันวาคม 1998 ได้ให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นแผนงานฉบับแรกของอาเซียน สำหรับการสร้างเสริมความร่วมมือของอาเซียนในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 และ 2.แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme – VAP) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติการอาเซียนฉบับที่ 2 ต่อจากแผนปฏิบัติการฮานอย ซึ่งจะช่วยกำหนดกรอบความร่วมมือระยะ 6 ปี (2004-2010) เพื่อการอนุวัติให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 ในเดือนตุลาคม 2003 ที่บาหลี ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) โดยมีการกำหนดว่าจะจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี 2020 ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 12 ที่เซบู ได้มีแถลงการณ์ Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015 ซึ่งมีสาระโดยสรุปเพื่อเร่งการก่อตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี 2015

โดยประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community – ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC)