

# ไทยกับการก่อตั้งความร่วมมือเอเชีย

ภูวิน นุณยะเวชชีวิน

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ (1) ทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ของไทยในการก่อตั้งความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue) หรือ ACD และ (2) พินิจท่าทีและการตอบรับของประเทศสมาชิกก่อตั้ง ACD โดยเฉพาะชาติมหาอำนาจระดับภูมิภาค โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร ประมวล และตรวจสอบข้อมูลปฐมภูมิ รวมถึงเอกสารยกเลิกระดับความลับของกระทรวงการต่างประเทศและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บทความพบว่ายุทธศาสตร์ต่อการก่อตั้ง ACD ของไทย คือ การแสวงหาเสียงสนับสนุนทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เห็นว่าการสนับสนุนของจีนมีความสำคัญมากที่สุด สำหรับท่าทีและการตอบรับของประเทศสมาชิกก่อตั้ง ACD แม้รัฐบาลหลายประเทศจะเห็นว่า ACD มีเป้าหมายที่ขาดความชัดเจน และการออกแบบสถาบันที่ไม่เป็นทางการจนเกินไป รวมถึงการทับซ้อนกับกรอบภูมิภาคอื่นๆ แต่รัฐเหล่านั้นก็เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกรอบใหม่ในท้ายที่สุด

**คำสำคัญ:** ความร่วมมือเอเชีย, ไทย, นโยบายต่างประเทศไทย, เอเชีย

---

ภูวิน นุณยะเวชชีวิน ปัจจุบันเป็นนักวิจัยประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ E-mail: <pw6@tu.ac.th>.

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยต่อความร่วมมือเอเชีย ค.ศ. 2001-2003” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2560 (สัญญาเลขที่ 2/2560)

# Thailand and the Formation of ACD

Poowin Bunyavejchewin

## ABSTRACT

The objectives of this article are two-fold: (1) to understand Thailand's strategy to form the Asia Cooperation Dialogue (ACD) and (2) to examine the attitudes and reactions of ACD founding-member countries, especially regional great powers. To achieve these objectives, this article used document analysis on primary sources, including Foreign Ministry's and related agencies' declassified documents. This article found that Thailand's ACD strategy was to seek political support and participations from regional great powers. However, China's collaboration was considered the key to success. Although some foreign governments raised concerns over ACD's unclear goals, informal institutional design and overlap with existing regional arrangements, they eventually joined the new continent-wide forum as its founding members.

KEYWORDS: ACD, Asia Cooperation Dialogue, Thailand, Thai Foreign Policy.

---

Powin Bunyavejchewin is a researcher at the Institute of East Asian Studies, Thammasat University.  
E-mail: <pw6@tu.ac.th>.

This article is part of the research entitled "Kan kamnot nayobai tang prathet thai to khwam ruam mue asia ko.so.2001-2003" [Making Thai Foreign Policy toward ACD, 2001-2003], funded by Thammasat University's Institute of East Asian Studies, 2017.

## บทนำ

นโยบายต่างประเทศของไทยให้ความสำคัญกับภูมิภาคนิยม (regionalism) หรือการรวมกลุ่มส่วนภูมิภาค (regional grouping) มาโดยตลอด โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายของสงครามเย็น เป็นต้นมา ดังที่คนทั่วไปมักคุ้นชินชื่อของอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) กรอบภูมิภาคซึ่งเป็นโครงการภูมิภาคนิยม (regionalist project) ที่ไทยมีส่วนสำคัญในการก่อตั้งและผลักดันให้เกิดความก้าวหน้า จนอาเซียนกลายเป็นตัวแบบที่สำคัญของการรวมกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม มีกรอบภูมิภาคอีกกรอบหนึ่งชื่อว่า “ความร่วมมือเอเชีย” (Asia Cooperation Dialogue – ACD) ซึ่งเป็นโครงการภูมิภาคนิยมขนาดใหญ่ที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มและแสดงบทบาทสำคัญ โดยเป็นเวทีระดับทวีป (continent-wide forum) ที่รวมเอาประเทศภายในภูมิภาคต่างๆ ของทวีปเอเชียเข้าไว้ด้วยกัน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นโครงการภูมิภาคนิยมที่มีความทะเยอทะยานและความท้าทายมากที่สุดในประวัติศาสตร์การทูตของไทย ทว่ากลับไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้างและงานเขียนวิชาการที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ ACD นั้นก็ปรากฏอยู่เพียง 4 เรื่อง (Ahmad, 2003; Bunyavejchewin & Nimmannorrawong, 2016; Ismail, 2013; ภูวิน, 2560) จะมีก็แต่คอลัมน์ในหนังสือพิมพ์และนิตยสารที่ส่งผ่านข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับกรอบดังกล่าวต่อสาธารณะ ซึ่งบ่อยครั้งมีอคติทางการเมืองและวาระแอบแฝงในการโจมตีรัฐบาลในขณะนั้น

บทความนี้มุ่งสำรวจการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในการก่อตั้งกรอบ ACD ระหว่าง ค.ศ.2001-2002 ด้วยต้องการตอบคำถาม 2 ประการ ได้แก่

- 1) รัฐบาลไทยมีการคิดคำนวณและวางยุทธศาสตร์ในการก่อตั้งกรอบ ACD อย่างไร เพื่อให้การดังกล่าวประสบความสำเร็จ
- 2) ประเทศสมาชิกก่อตั้ง โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค มีท่าทีและการตอบรับอย่างไรต่อข้อเสนอการจัดทำ ACD ของไทย

ในการตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนประมวลและตรวจสอบเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงเอกสารยกเลิกชั้นความลับ (declassified document) ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นจริงเบื้องหลังการกำหนดนโยบายต่างประเทศในห้วงเวลาประวัติศาสตร์ของการต่างประเทศไทยสมัยใหม่

## นโยบายต่างประเทศรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

การขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ถือเป็นหนึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายต่างประเทศของไทย ทั้งในแง่ของเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ กระบวนการ และเครื่องมือ ซึ่งต่างไปจากแนวทางการต่างประเทศของรัฐบาลในอดีต ในคำแถลงนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2001 ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของนโยบายไว้ดังนี้

- 1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ (proactive economic diplomacy) ประกอบกับการทูตด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน

2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนา และการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก

3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมนระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคอื่น ๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำรงสันติภาพ และระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค

4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ

5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี (กต., 2544a)

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงข้อ 1 จะพบว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณจะมีกลืนอายุคล้ายคลึงกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ค.ศ.1988-1991) ที่มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติตามความหมายดั้งเดิม ในขณะที่คำแถลงข้อที่ 3 อาจกล่าวได้ว่าสะท้อนให้เห็นทัศนคติของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี (นรม.) ต่อแนวการดำเนินนโยบายต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งยึดมั่นในการรักษาสถานะเดิม (status quo) มากกว่าจะมุ่งดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพที่เป็นอยู่ โดยคำแถลงข้อ 3 นี้ยังสะท้อนให้เห็นทิศทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณที่จะกระชับความสัมพันธ์และเชื่อมประสานภูมิภาคต่างๆ ของเอเชียเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ คำแถลงข้อ 5 ยังสะท้อนการรับภาพสถานะ (status) และตำแหน่งแห่งที่ (position) ของไทยในห้วงเวลาที่ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่ง นรม. ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ภาพลักษณ์ (image) ของประเทศเสียหายอย่างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ค.ศ.1997 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเอเชียที่ได้รับผลสะท้อนจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

คำแถลงนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาข้างต้น ได้รับการขยายความในรายละเอียดผ่านถ้อยแถลงของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมว.กต.) โดยถ้อยแถลงของ รมว.กต. ได้เริ่มด้วยการชี้ให้เห็นว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นปรากฏอยู่ในหมวดต่างๆ ของนโยบายทั้งฉบับ เพราะนโยบายรัฐบาลเป็นนโยบายแบบองค์รวม ไม่ได้ได้แยกรายกระทรวงดังที่เคยเป็นมาในอดีต ในส่วนของการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ รมว.กต. ได้ให้ความหมายว่าเป็นการทูตที่มีส่วนช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาล และช่วยแก้ปัญหาความอยู่ดีกินดีของประชาชน นโยบายต่างประเทศจึงจำเป็นต้องจับต้องได้ และ กต. ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ต้องเร่งศึกษาว่าไทยควรมีการเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้า

สำคัญหรือไม่ สำหรับความสัมพันธ์เชิงรุกนั้นหมายถึงความสัมพันธ์ที่ก้าวไปข้างหน้าในมิติต่างๆ กับประเทศทั้งหลายทั่วโลก เป็นการบอกทิศทางที่ประเทศจะก้าวไปข้างหน้า และเพื่อการดังกล่าวแม้จะได้อ้างถึง การทูตส่วนตัว (personal diplomacy) แต่การทูตส่วนตัวนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่ยึดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ ในบางกรณีความสัมพันธ์ส่วนตัวสามารถสร้างบรรยากาศและกรุยทางไปสู่กรอบความร่วมมืออย่างเป็นทางการต่อไปได้ (กต., 2544e)

กต. ได้สรุปลักษณะเด่นของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) รัฐบาลจะใช้การต่างประเทศเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศอยู่มาก ทั้งด้านการเงิน การคลัง การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งเพิ่มพูนรายได้ให้กับประเทศเป็นสำคัญ

2) รัฐบาลจะดำเนินการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน ทั้งนี้ มีได้หมายความว่า จะละเลยการทูตในมิติอื่นๆ เช่น การเมือง ความมั่นคง สังคม และวัฒนธรรม หากแต่จะดำเนินการไปพร้อมกันด้วย เพียงจะเน้นและให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจเป็นพิเศษ

3) รัฐบาลจะดำเนินบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศด้วยแนวทางที่เรียกว่า “การทูตเชิงรุก” (Forward Engagement) หรือการสร้างความสัมพันธ์เชิงรุก คำว่า “เชิงรุก” นี้หมายถึงการกำหนดทิศทางล่วงหน้า ทั้งนี้ สิ่งที่รัฐบาลต้องการจะเห็น คือ ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue)<sup>1</sup> ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ในทุกด้าน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองระหว่างประเทศ ระหว่างเอเชียกับยุโรปและสหรัฐอเมริกา

4) รัฐบาลจะกระชับความสัมพันธ์และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความไว้วางใจ และเร่งแก้ไขปัญหาต่างๆ อาทิ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติ และจะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้มากขึ้น เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านและอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ด้วยเห็นว่าหากประเทศเพื่อนบ้านมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากขึ้นจะเป็นการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลจะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหากับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะวิถีเอเชีย (Asian Way) คือ รักษาหน้าซึ่งกันและกัน โดยรักษาผลประโยชน์ของประเทศไปพร้อมกันด้วย

5) รัฐบาลจะให้ความสำคัญ ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าจะส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนในการบริหารประเทศ (กต., 2544b)

ในส่วนของ กต. ได้จัดทำลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ (ระดับกระทรวง) ตามนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ตามลำดับดังต่อไปนี้

1 คำภาษาอังกฤษบ้างก็เขียนว่า Asian Cooperation Dialogue และย่อว่า ACD อนึ่ง ในบริบทนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “การเชื่อมโยงอาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชียใต้” โดยย่อว่า “การเชื่อมโยง ACD” ในการอ้างอิงถึงแนวคิดดังกล่าว ทั้งนี้ ใช้ตามเอกสาร กต.

- 1) ใช้การต่างประเทศเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทย
- 2) พัฒนาความสัมพันธ์ในหลากหลายมิติและในทุกระดับกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อขยายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ โดยไทยมีบทบาทนำ เช่น ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนเร่งแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ
- 3) เน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อตอบสนองนโยบาย รัฐบาล โดยเฉพาะการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางพัฒนาภูมิภาคในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีทวิภาคี การขยายความสัมพันธ์ในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับมหาอำนาจทาง เศรษฐกิจ
- 4) เพิ่มบทบาทเชิงรุกของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ โดยผลักดันกระบวนการความร่วมมือเอเชียและการทูตเชิงรุก
- 5) เพิ่มศักยภาพทีมไทยแลนด์ (Team Thailand) และสถานเอกอัครราชทูต (สอท.) CEO
- 6) ขยายช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการต่างประเทศ ผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น บัณฑิตอาสา และการใช้สื่อสารสนเทศ
- 7) ส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
- 8) สนับสนุนบทบาทสหประชาชาติในการส่งเสริมกระบวนการปรองดองแห่งชาติ และกระบวนการ สันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- 9) แสดงจุดยืนของไทยในกรอบพหุภาคี เพื่อส่งเสริมความมั่นคง สันติภาพ การพัฒนาระหว่าง ประเทศ และสิทธิมนุษยชน
- 10) เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้อาเซียน และผลักดันเขตการค้าเสรีอาเซียน
- 11) ปรับปรุงระบบเจรจา และความร่วมมือในเวทีเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนเพิ่มศักยภาพในการเจรจา อำนาจต่อรอง และขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ของไทย (กต., ม.ป.ป.-d)

จากที่กล่าวไปข้างต้นอาจสรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ ประกอบด้วยหลัก หนุมต้อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

- 1) การเน้นและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์และการทูตทางเศรษฐกิจ (economic statecraft)
- 2) การแสวงหาสถานะผู้เล่นระดับภูมิภาค (regional player) และเสริมสร้างบทบาทนำ (leading role) ของไทยภายในความร่วมมือระดับภูมิภาค
- 3) การมุ่งความสำคัญกับการรวมกลุ่มเอเชีย (pan-Asia focus) ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดผ่านแนวคิดที่พัฒนาไปสู่การจัดตั้งกรอบ ACD

นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากแบบธรรมเนียมการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่เคยยึดถือปฏิบัติมานับแต่อดีต โดยเฉพาะการรวมศูนย์และการทำให้เป็นส่วนบุคคล กล่าวคือ นรม. มีแนวทางการบริหารในลักษณะที่ครอบงำ การทำหน้าที่ขององคคัพพตงตง ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ภายใต้การสนับสนุนของคณะที่ปรึกษาในทำเนียบรัฐบาล ในขณะที่บทบาทของ กต. ต่อดการตัดสินใจกลับลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ

การดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีผู้นำที่เข้มแข็ง และมีวาระเกี่ยวกับการต่างประเทศที่ชัดเจนในระดับพรรคการเมือง

อนึ่ง การก่อตั้งกรอบ ACD เป็นวาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ และเป็นเพียงกรอบภูมิภาคเดียวที่ถูกระงับไว้ในยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของ กต. นอกเหนือจากอาเซียน การดังกล่าวสะท้อนความเร่งด่วนของการจัดตั้งกรอบ ACD ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณได้เป็นอย่างดี

### หลักการและแนวคิดเบื้องต้นของความร่วมมือเอเชีย

นโยบายของรัฐบาลในการก่อตั้งกรอบ ACD มาจากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือที่เรียกว่า “การเชื่อมโยงอาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชียใต้” บ้างเรียกว่า “ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย” ในเอกสารลับจัดทำโดยคณะที่ปรึกษา รมว.กต. ได้ระบุว่าเป็นฐานแห่งเหตุผล (rationale) ของแนวคิดดังกล่าว คือ “การต่างประเทศคู่เศรษฐกิจชาติ” (ครกต., ม.ป.ป.) ด้วยการใช้นโยบายที่ครอบคลุมประเด็นหลากหลายมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่

- 1) เน้น Forward Engagement...ประเทศไทยต้องมีบทบาทนำใน ASEAN เพื่อเชื่อมเอเชียใต้กับเอเชียตะวันออก...[เพื่อ] เป็นตลาดการค้าและบริการ...ร่วมกันหาจุดยืนร่วมกันเพื่อผนึกกำลังในเวทีโลก...บทบาทนี้จะทำให้ไทยมีความโดดเด่นพ้นจากภาพ TPI (Thailand, Philippine[s] & Indonesia)...
- 2) เน้น Tripartite Cooperation เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภูมิภาค...
- 3) รวมตัวกับประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต เพื่อเสนอโครงสร้างทางการเงินของโลกใหม่ เช่น การตั้ง Asian Monetary Fund...
- 4) ริเริ่มการลงทุนจากแหล่งใหม่ ๆ เช่น...จีน...[และ] อินเดีย...5) เน้นความสัมพันธ์ที่ดีและก้าวหน้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดย...ร่วมกันแก้ปัญหาของภูมิภาคในลักษณะ “แบบเอเชีย” ซึ่งมีเอกลักษณ์มีความเป็นตัวของตัวเอง...
- 6) บทบาทไทยในอาเซียน...
- 7) บทบาทไทยต่อองค์การระหว่างประเทศ...หาจุดยืนร่วมกันของประเทศในเอเชียบางเรื่อง เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง

(ครกต., ม.ป.ป.)

แม้ว่าเอกสารลับข้างต้นมิได้ระบุความในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการเชื่อมโยง ACD มากนัก แต่ก็พอบอกเป็นนัยถึงแรงจูงใจ แนวทางดำเนินนโยบาย และตัวแสดงภายนอกที่เกี่ยวข้อง ในทัศนะของคณะที่ปรึกษา ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อการวางแนวนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารและการเมืองจำต้องอาศัยความชำนาญพิเศษของ กต. ในการพัฒนาวาระและแนวคิดด้านการต่างประเทศให้เป็นรูปธรรม แม้ว่าจะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเพียงใดก็ตาม แนวคิดการเชื่อม

โยง ACD ก็เช่นกัน เอกสารเชิงหลักการ (concept paper) จัดทำโดย กต. (กต., ม.ป.ป.-a) ได้เสนอร่างหลักการของแนวคิดดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

## 1) ความสำคัญของการเชื่อมโยง ACD

- 1.1 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเสมือนจุดผสมผสานวัฒนธรรมระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียใต้นับแต่อดีตกาล ในปัจจุบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ก่อตัวขึ้นอย่างมั่นคงในกรอบของอาเซียน และได้ขยายความร่วมมือไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (กรอบอาเซียน+3) ขณะนี้จึงถึงเวลาที่อาเซียนควรจะมีขุมขยายความร่วมมือสู่เอเชียใต้ เพื่อแสวงหาความร่วมมือที่แน่นแฟ้นและเป็นรูปธรรม อีกทั้งจะเป็นโอกาสอันดีที่อาเซียนจะเป็นจุดเชื่อมของการผสมผสานระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียใต้อีกครั้งหนึ่ง
- 1.2 การพัฒนาทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วยิ่งทำให้อาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชียใต้ มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และเปิดโอกาสให้การเชื่อมโยงที่กว้างขวางไปสู่ความเป็นจริง สำหรับอาเซียนแล้ว ภูมิภาคทั้งสองมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ และระบบเศรษฐกิจที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน การมีเวทีการเชื่อมโยงจะเปิดโอกาสให้รับทราบประเด็นและปัญหาที่เผชิญร่วมกัน และเป็นความร่วมมืออันจะส่งประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย
- 1.3 ในภาวะที่เศรษฐกิจของภูมิภาคอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง เช่น เศรษฐกิจสหรัฐที่อาจเข้าสู่ภาวะถดถอย เศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ยังไม่ฟื้นตัว ตลอดจนการเข้าองค์การการค้าโลกของจีน และความไม่แน่นอนหากจีนจะลดค่าเงิน ย่อมส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคต้องปรับตัว การสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและส่งเสริมสมรรถภาพในการแข่งขันจะเป็นปัจจัยที่ทุกประเทศต้องเผชิญร่วมกัน จึงสมควรมีการพบปะหารือและแลกเปลี่ยนทัศนะร่วมกัน

## 2) วัตถุประสงค์ของ ACD

- 2.1 เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกัน ความไว้นือเชื่อใจ เวทีการสนทนาและความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อจะได้สร้างเสริมและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ อีกทั้งพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนที่ดีต่อกัน
- 2.2 เพื่อหาแนวทางแสวงหาความร่วมมืออันหลากหลายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อกัน โดยอาจเริ่มจากเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และไม่เป็นประเด็นที่นำสู่ความขัดแย้ง เช่น ด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน เป็นต้น แล้วอาจขยายไปสู่ด้านการเงิน การท่องเที่ยว ตลอดจนปัญหาข้ามชาติ และอื่น ๆ
- 2.3 เพื่อกระชับประเด็นความร่วมมือร่วมกันในด้านต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การสร้างพลังต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน

- 3) การมีส่วนร่วมและการหารือในชั้นแรกอาจประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ดังนี้
  - 3.1 ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ
  - 3.2 ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้
  - 3.3 ประเทศเอเชียใต้ อันได้แก่ บังกลาเทศ อินเดีย เนปาล ปากีสถาน ภูฏาน และมัลดีฟส์
- 4) รูปแบบ
  - 4.1 ในชั้นแรกจะเป็นการเชื่อมโยงแบบหลวมๆ โดยมีลักษณะเป็นเวทีการหารืออย่างไม่เป็นทางการ มีลักษณะเปิด ไม่ต่อต้านกลุ่มอื่น และไม่สวนกระแสโลกาภิวัตน์
  - 4.2 ในขั้นต้นการหารือจะเป็นไปในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ เพื่อหารือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และอาจขยายไปถึงความเป็นไปได้ในการหารือระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจและรัฐมนตรีด้านอื่นๆ รวมทั้งความเป็นไปได้ในการหารือระดับสุดยอด
- 5) กลยุทธ์และขั้นตอนดำเนินการ
  - 5.1 รมว.กต. อาจใช้การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Foreign Ministers' Retreat – AMM Retreat) ในเดือนเมษายน ค.ศ.2001 แจ้งประเทศสมาชิกทราบ เพื่อหยั่งท่าทีของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยแจ้งเหตุผลที่ควรมีการเชื่อมโยง ACD ว่ามีประเด็นที่น่าจะได้รับความสนใจ ได้แก่ การกล่าวถึงข้อวิตกกังวลของความไม่แน่นอนที่วิกฤตเศรษฐกิจอาจหวนกลับมาอีก และความจำเป็นต้องลดผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ จึงสมควรมีการหารือไม่เพียงเฉพาะระหว่างอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่รวมถึงเอเชียใต้ด้วย
  - 5.2 จังหวะที่หยิบยกในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ อาจใช้ช่วงการหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียง โดยแจ้งว่านอกเหนือจากความเชื่อมโยงที่อาเซียนมีกับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว อาเซียนควรแสวงหาการเชื่อมโยงกับเอเชียใต้ด้วย ซึ่งจะเป็นการสร้างภาพของอาเซียนในฐานะจุดเชื่อมเวทีการหารือในกรอบกว้าง
  - 5.3 สำหรับเวทีการหารือ อาจเริ่มจากโอกาสที่มีการประชุมระหว่างประเทศอยู่แล้ว เช่น ในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก เป็นต้น โดยภายหลังอาจมีข้อเสนอแนะให้จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศเพื่อระดมความคิดเห็นระหว่างกัน
  - 5.4 หลังจากหารือในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการแล้ว รมว.กต. อาจใช้โอกาสต่างๆ ที่มีการพบปะหารือกับผู้นำ และรัฐมนตรีของประเทศเป้าหมาย ในการนำเสนอการเชื่อมโยง ACD

จากเอกสารเชิงหลักการข้างต้นจะพบว่า กต. ได้เสนอร่างหลักการทำแนวคิดการเชื่อมโยง ACD ให้เป็นรูปธรรมด้วยการจัดทำกรอบความร่วมมือแบบหลวม โดยมีลักษณะเป็นเวทีการหารืออย่างไม่เป็นทางการ ในส่วนการออกแบบลักษณะสถาบัน (institutional design) กต. เสนอให้พิจารณาปรับใช้โครงสร้างสถาบัน (institutional structure) แบบหลวมของอาเซียนเป็นสำคัญ ทั้งในด้านกลไก (mechanism) และโครงสร้างองค์กร (organizational structure) อนึ่ง รัฐบาลได้กำหนดชื่อกรอบความร่วมมือตามแนวคิดนี้เสียใหม่ว่า “ความร่วมมือเอเชีย”

หลักการของการจัดทำกรอบ ACD ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 เอกสารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ ให้เริ่มต้นด้วยการจัดเป็นกลุ่มแกนนำ (core group) ขึ้นก่อน โดยแบ่งเป็น กลุ่มเอเชียใต้ กลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลุ่มเอเชียตะวันตก (สสร., 2544) ซึ่งขอบเขตครอบคลุมทางภูมิศาสตร์ (geographical coverage) ดังกล่าวต่างจากที่ระบุไว้ในเอกสารเชิงหลักการเดิมในร่างสุดท้ายของหลักการที่รัฐบาลทักษิณใช้นำเสนอผู้นำต่างประเทศ ดังปรากฏตามเอกสารเชิงหลักการจัดทำโดย กต. ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำกรอบ ACD สรุปได้ดังนี้

1) กรอบ ACD เป็นความร่วมมือวิวัฒน์ (evolving) ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (informal) และไม่มีความเป็นสถาบัน (non-institutional) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์ ด้วยแนวทางการหารือที่เริ่มจากประเด็นที่มีความห่วงใยร่วมกันและไม่ยากลำบาก ทั้งนี้เพื่อเพิ่มระดับความสบายใจระหว่างกัน (comfort level) ดังนั้นจึงเลือกใช้คำว่า “การหารือ” (dialogue) ในชื่อเรียกของกรอบนี้

2) กรอบ ACD เป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ด้วยการใช้ศักยภาพและความเข้มแข็งของเอเชีย โดยจะเติมเต็มตัวเชื่อมที่ขาดหายไป (missing link) สำหรับความร่วมมือในระดับทวีป เพื่อจะเป็นหุ้นส่วนที่มีความสำเร็จกับภูมิภาคอื่น ๆ

3) เอเชียมีกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคหลายกรอบ ได้แก่ อาเซียน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียน+3 (ASEAN Plus Three) ในเอเชียตะวันออก สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้ (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC) ในเอเชียใต้ และคณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council – GCC) ในเอเชียตะวันตก ทว่าก็ดำรงอยู่อย่างปราศจากความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้นจึงต้องการความร่วมมือที่ไม่มีความเป็นสถาบัน (non-institutional arrangement) เพื่อรวมกลุ่มภูมิภาคเหล่านี้เข้าด้วยกัน

4) กรอบ ACD ควรเป็นกระบวนการวิวัฒน์ที่มีลักษณะเปิด (open) และไม่เป็นทางการ

5) การเตรียมการ (groundwork) สำหรับกรอบ ACD สามารถเริ่มต้นด้วยกลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศจากอาเซียน เอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันตก โดยไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดประชุมกลุ่มย่อยในช่วงครึ่งแรกของ ค.ศ.2002

6) ไทยปรารถนาจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACD อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นความร่วมมือระหว่างกัน (MFA., 2002)

ร่างสุดท้ายของเอกสารเชิงหลักการข้างต้น ไม่เพียงอธิบายเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ (modus operandi) ของจัดทำกรอบ ACD อย่างเป็นทางการเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนความเชื่อความหมายเกี่ยวกับ “ความเป็นเอเชีย” (Asian-ness) ของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะ นรม. ด้วย โดยความเป็นเอเชียนี้ จะกลายเป็นหลักเกณฑ์ทางความคิดสำคัญในการขยายสมาชิกภาพ (membership) ของกรอบ ACD ต่อไปในอนาคต อนึ่ง การจัดทำและผลักดันกรอบ ACD เป็นวาระด้านการต่างประเทศสำคัญของรัฐบาลทักษิณ และจัดเป็นลำดับที่ 4 ในลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ (กต., ม.ป.ป.-d) นัยสำคัญของข้อเสนอจัดทำกรอบ ACD สะท้อนผ่านการที่ นรม. และ รมว.กต. ใช้เวลาส่วนใหญ่ของช่วงหนึ่งปีแรกหลังเข้ารับตำแหน่ง เดินทางไปต่างประเทศ เพื่อนำเสนอวิสัยทัศน์ และแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้นำของประเทศต่างๆ รวมถึงการมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีผลักดันข้อเสนอดังกล่าวกับผู้แทนต่างประเทศในโอกาสที่เหมาะสม

### ยุทธศาสตร์การก่อตั้งความร่วมมือเอเชีย

ในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้เขียนได้อธิบายถึงแนวคิด กลยุทธ์ และขั้นตอนดำเนินการเบื้องต้น และชี้ให้เห็นพลวัตเกี่ยวกับหลักการของการจัดทำกรอบ ACD หัวข้อนี้จะประมวลยุทธศาสตร์การก่อตั้งกรอบ ACD ของไทย และพิจารณาการคิดคำนวณของตัวแสดงที่มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการประเมินปัจจัยแวดล้อม (condition) อนึ่ง การประมวลยุทธศาสตร์ของไทยควรเริ่มด้วยการตรวจสอบแนววิเทโศบายของ นรม. ต่อการจัดทำกรอบ ACD เป็นลำดับแรก

#### แนววิเทโศบายของนายกรัฐมนตรี

แนววิเทโศบายต่อการจัดทำกรอบ ACD ของ นรม. คือ การมีส่วนร่วมของประเทมหาอำนาจระดับภูมิภาค (regional great power) ได้แก่ จีน อินเดียและญี่ปุ่น หากประเทศข้างต้นเข้าร่วมจัดทำกรอบ ACD แล้ว การก่อตั้งกรอบ ACD ย่อมจะสัมฤทธิ์ผล (สร., 2544) เพราะประเทศอื่นๆ จะมาร่วมด้วยอย่างแน่นอน และถ้าสามารถจัดตั้งขึ้นได้จริง ไทยจะเป็นที่สนใจและเกรงใจของประเทศขนาดใหญ่ ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการยกระดับโปรไฟล์ (profile) ประเทศแล้ว ความสำคัญของไทยในสายตาต่างประเทศก็จะลดลง (กนว., 2545a)

นรม. และ รมว.กต. ให้ความสำคัญกับบทบาทของจีนเป็นพิเศษ ในภาพรวมของการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศนั้น นรม. ได้เคยให้ข้อคิดเห็นว่าการมองจีนเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่คู่แข่ง เพราะจีนมีตลาดขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ามหาศาล (กนว., 2545b) สำหรับ รมว.กต. ในคราวประชุมมอบนโยบายแก่ข้าราชการ กต. กล่าวว่า ประเทศไทยควรพิจารณาจีน ในการริเริ่มกรอบความร่วมมือใหม่ เนื่องจากจีนจะดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งจะขยายการลงทุนเข้ามาในประเทศไทย (กต., 2544c)

แนววิเทโศบายข้างต้นจึงพิจารณาการเข้าร่วมของจีน อินเดียและญี่ปุ่น ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาด (decisive factor) ของยุทธศาสตร์การก่อตั้งกรอบ ACD ว่าจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัจจัยชี้ขาดดังกล่าวจึงเป็นแนวทาง (guideline) ที่รัฐบาลมอบให้ กต. ในฐานะส่วนราชการที่รับ

## ผิดชอบหลักนำไปปฏิบัติ

### *การประเมินปัจจัยแวดล้อม*

แนววิเทโศบายของ นรม. ในการก่อตั้ง ACD คือการมีส่วนร่วมของประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ได้แก่ จีน อินเดียและญี่ปุ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โนมินาวัชกชวณให้ประเทศเหล่านี้ยินดีร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้ง (founding member) ของกรอบที่จะตั้งขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม การยกย่องยุทธศาสตร์ หรือการวางแผนและจัดทำทางเลือก จำต้องประเมินปัจจัยแวดล้อมอย่างถูกต้องและตามความเป็นจริง เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายสัมฤทธิ์ผล หัวข้อย่อนี้จะประมวลการประเมินปัจจัยแวดล้อม ได้แก่ ตำแหน่งแห่งที่ (position) ปัจจัยเชิงระบบ (systemic factor) และสถานภาพความสัมพันธ์ไทย-จีน ทั้งนี้ เพราะจีนเป็นผู้เล่นสำคัญที่สุดตามแนววิเทโศบายของ นรม.

*ตำแหน่งแห่งที่ของประเทศ:* ในการวางยุทธศาสตร์การก่อตั้งกรอบ ACD นรม. พิจารณาว่าตำแหน่งแห่งที่ของไทยมีความเหมาะสม โดยเฉพาะความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ เพราะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ตลาดภายในประเทศของไทยมีขนาดเล็ก ไทยจำต้องดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศ รวมถึงการจัดทำกรอบ ACD เพื่อลดความเสี่ยงเปรียบนี้ด้วย (สตร., 2544)

สำหรับ กต. ประเมินว่าจุดแข็งของไทยได้แก่การเมืองภายใน กล่าวคือ ไทยมีพัฒนาการทางการเมืองที่โดดเด่น เป็นตัวอย่างของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และการยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน (กนว., 2545a) อีกทั้งยังมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง เพราะรัฐบาลครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สามารถผลักดันนโยบายต่างๆ ให้เป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็ว (กต., ม.ป.ป.-c) นอกจากนี้ บทบาทและความเป็นหุ้นส่วนของไทยในองค์การระหว่างประเทศ ก็เป็นข้อได้เปรียบหนึ่ง หากไทยจะสร้างความเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ หรือเจรจาต่อรองกับประเทศอื่นๆ (กต., ม.ป.ป.-c; กนว., 2545a) ทว่าจุดอ่อนของประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง หากเปรียบเทียบกับช่วง ค.ศ.1994-1995 ทำให้ต่างประเทศสนใจไทยลดลง ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรป (European Union) ไม่เชิญเอกอัครราชทูต (ออท.) ไทยเข้าร่วมการหารือต่างๆ เป็นต้น ประกอบกับเศรษฐกิจของไทยพึ่งพาการส่งออกจึงได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก (กต., ม.ป.ป.-c; กนว., 2545a)

ในส่วนของกรอบ ACD กต. มีความเห็นว่า หากสามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ ย่อมเป็นการสร้างพลังต่อรองให้กับประเทศไทยในอนาคต (กนว., 2545a) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานควรสนับสนุนให้ประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค โดยเฉพาะจีนเข้ามามีบทบาท เพราะไทยจำเป็นต้องเป็นหุ้นส่วนกับจีน เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันโดยตรงได้ (กต., 2545b)

*ปัจจัยเชิงระบบ:* ในช่วง ค.ศ.2001-2002 ภูมิทัศน์ระหว่างประเทศ (international landscape) ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเอกภาคินิยม (unilateralism) ของรัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดี George W. Bush ซึ่งการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของทุกประเทศทั่วโลก ในขณะนั้น แม้จีนจะเริ่มมี

บทบาทในการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น รวมถึงแสดงบทบาทเชิงรุกต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน (กอช., 2545 และ 2546) ทว่าจีนยังคงไม่อาจท้าทายขีดความสามารถของสหรัฐฯ โดยเฉพาะขีดความสามารถทางทหาร ขั้วอำนาจ (polarity) ของระบบระหว่างประเทศจึงมีลักษณะหนึ่งขั้วอำนาจ (unipolarity)

เอกสารลับมากของกรมอาเซียน กต. ได้อรรถาธิบายเกี่ยวกับภูมิทัศน์ระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ว่า

“ท่ามกลางภูมิทัศน์ทางการเมืองและยุทธศาสตร์โฉมใหม่...[สหรัฐฯ] แทบจะไม่ต้องฟังเสียงผู้ใดในโลก และไม่มีประเทศอื่นใดมีศักยภาพหรืออยู่ในวิสัยที่จะคัดค้านทัศนคติของสหรัฐฯ ได้...เป็นที่ชัดเจนว่า จีนไม่ประสงค์จะอยู่ภายใต้อาณัติของสหรัฐฯ ในขณะที่สหรัฐฯ ก็ไม่นับจีนเป็นพวกในด้านการเมืองความมั่นคง และแม้จีนจะเป็น emerging power ในภูมิภาคนี้ แต่จีนก็ยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะสร้างเงื่อนไขทางการเมืองระหว่างประเทศในลักษณะของอำนาจหลายขั้วได้ เนื่องจากสรรพกำลังของสหรัฐฯ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน” (กอช., 2546)

เอกสารเดียวกัน ได้นำเสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทยว่า

“ไทยจำเป็นต้องประเมินให้ถ่องแท้ว่า ไทยควรจะต้องวางตำแหน่งของตนเองอย่างไร จึงจะ ‘พอดี’ และ ‘เหมาะสม’ เพื่อที่จะได้ ‘มีความหมายบ้าง’ ท่ามกลางภูมิทัศน์[ใหม่]...เป็นข้อเท็จจริงที่ว่า ไทยน่าจะไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากจะต้องเป็นส่วนหนึ่ง[ของ]โลกใหม่ภายใต้การนำของสหรัฐฯ มิใช่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงอิทธิพลอันมหาศาลของสหรัฐฯ และผลประโยชน์นานัปการต่างๆ ที่ไทยมีอยู่หรือจะได้จากสหรัฐฯ” (กอช., 2546)

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินนโยบายระดับภูมิภาค รัฐบาลทักษิณมองว่า จีนเป็นตัวแสดงสำคัญ และต้องการปรับแนวทางยุทธศาสตร์ (strategic realignment) เพ้าหาจีน ดังปรากฏในแนววิเทศนโยบายของ นรม. ต่อการวางยุทธศาสตร์การก่อตั้งกรอบ ACD

สถานภาพความสัมพันธ์ไทย-จีน: แม้ภาพของความสัมพันธ์ไทย-จีน จะได้รับการเสนอว่าเป็น “มหามิตร” หรือ “พี่น้อง” นับแต่ก่อนสงครามเย็นสิ้นสุดลง ทว่าเอกสารลับของ กต. หลายฉบับ ได้ให้ภาพความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองต่างออกไป ในเอกสารลับมาก จัดทำโดยกรมการเมือง กต. เมื่อ ค.ศ.1992 ได้ประเมินว่า

“ในระยะยาว...ผลประโยชน์ของประเทศทั้งสองจะขัดกันมากขึ้น...แนวโน้มความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างจีนกับไทยในระยะข้างหน้า อาจไม่ใกล้ชิดกันดังเดิม...สภาพความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-จีน จะมีลักษณะที่เกือกลูกกันน้อยลง และอาจประสบปัญหาการแข่งขันมากขึ้น...จีนน่าจะ

เป็นภัยต่อไทยในระยะยาว” (กคม., 2535; เน้นโดยผู้อ้าง)

ในเอกสารลับมากข้งต้น วิเคราะห์แนวคิดเบื้องหลังการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีน ในห้วงปลายทศวรรษ 1980 โดยเฉพาะนโยบายมุ่งได้ เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีน และกลุ่มประเทศอาเซียนว่า “เป็นการเสริมต่อนโยบายที่จะรักษาและขยายบทบาทและอิทธิพลของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้...เป็นการป้องกันมิให้มหาอำนาจอื่นใดเข้ามาสร้างเขตอิทธิพลเหนือภูมิภาคในลักษณะที่จะเป็นภัยคุกคามทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อจีน” (กคม., 2535) ทั้งนี้ “จีนตระหนักดีถึงความสำคัญของไทยที่จะเป็นสะพานเชื่อมการติดต่อกับกลุ่มประเทศอาเซียน และกับกลุ่มประเทศอินโดจีน” (กคม., 2535) สำหรับไทยควรจะดำเนินนโยบายเชิงรุกมากกว่ารอรับการรุกของจีน (กคม., 2535)

เอกสารปกปิดของ กต. จัดทำในปี ค.ศ.2001 ได้ประเมินสถานภาพความสัมพันธ์ไทย-จีน ว่า ในความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคง จุดแข็งของไทย คือ การมีความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ และมีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อจีนนับแต่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต โดยจีนได้อาศัยความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดีกับไทยเป็นสะพานเชื่อมความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอาเซียน จนเป็นที่ยอมรับและสามารถขยายบทบาทในภูมิภาคได้ ประกอบกับไทยได้ให้การสนับสนุนจีนในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเวทีที่จีนเผชิญปัญหาจากสหรัฐฯ และประเทศตะวันตก ในประเด็นทางการเมืองและสิทธิมนุษยชน ทำให้ไทย “มีหนี้บุญคุณระดับหนึ่ง” และจีน “ยังขาดซึ่งความช่วยเหลือที่ได้รับจากไทย และเห็นว่ายังจะต้องได้รับการสนับสนุนจากไทยต่อไป” (กต., 2544d) แม้ว่าความสำคัญทางการเมืองของไทยต่อจีนจะลดน้อยลง แต่จีนยังคงเล็งเห็นว่าไทยเป็นประเทศที่พึ่งพาอาศัยได้ ในยามจำเป็น และมีความใกล้ชิดกับจีนมากกว่าประเทศอื่น ๆ ภายในภูมิภาค (กต., 2544d)

ในแง่ของอำนาจการต่อรอง กต. เห็นว่า จีนเป็นผู้กำหนดว่าจะให้พระเดชหรือพระคุณ (carrot and stick) กับไทยเสียมากกว่า เพราะนับแต่วิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ไทยจำต้องพึ่งพาเงินในด้านเศรษฐกิจอยู่มาก โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นทั้งปัญหาการค้า และปัญหาการเมืองภายใน นอกจากนี้ จีนยังมีความเข้าใจการเมืองภายในของไทยเป็นอย่างดี และรู้ดีว่าการจัดวางยุทธศาสตร์ต่อจีนขาดความต่อเนื่อง ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะต่อรองกับจีนได้อย่างมีน้ำหนัก หรือสามารถกำหนดพระเดชหรือพระคุณกับจีนได้ (กต., 2544d)

สำหรับ การดำเนินนโยบายเชิงรุกของจีนต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอาเซียน ในช่วงต้นทศวรรษแรกของสหัสวรรษใหม่นั้น เอกสารลับมากของกรมอาเซียน กต. ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า แรงจูงใจที่แท้จริงน่าจะมาจาก

“ความกังวลใจของจีนเกี่ยวกับการขยายบทบาทและอิทธิพลในโลกของสหรัฐฯ ที่เพิ่มมากขึ้น มาตามลำดับ ดังพิจารณาได้จาก...สิ่งที่จีนประสบด้วยตนเองมาตามลำดับ อาทิ เหตุการณ์สอท. จีนในกรุงเบลเกรด ถูกโจมตีทางอากาศ...การตัดสินใจใช้มาตรการทางทหารกับอิรัก โดยไม่นำพากับกระแสต่อต้าน...ล่าสุด แรงกดดันจากสหรัฐฯ ให้จีนเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือคลาย

สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี” (กอช., 2546)

จากที่กล่าวไปข้างต้น “จีนจำเป็นต้องเสาะแสวงหาเครื่องมือต่างๆ ที่จะช่วยให้จีนรับมือกับสหรัฐฯ ได้ดีขึ้น ซึ่งขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับความพยายามของจีนที่ต้องการแสดงบทบาทนำในภูมิภาคนี้มากขึ้น เนื่องจากปัจจัยหลายด้าน อาทิ ความสำเร็จด้านเศรษฐกิจ ความมั่นใจในตัวเองที่มีมากขึ้น รวมทั้งการที่สหรัฐฯ เองก็ให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้น้อยลง” (กอช., 2546)

แรงจูงใจของจีนประกอบกับแรงเพิ่มผล (leverage) ทางการทูตของไทยต่อจีนตามที่กล่าวไป น่าจะมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของจีนในการตอบรับคำเชิญของไทยร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งของกรอบ ACD

### การปฏิบัติยุทธศาสตร์

ในการก่อตั้งกรอบ ACD เป้าหมายของยุทธศาสตร์ไทย คือ การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรี ACD (ACD Ministerial Meeting)<sup>2</sup> ครั้งที่ 1 ทั้งนี้ ผู้แทนของรัฐบาลต่างประเทศต้องเป็นระดับ รมว.กต. หรือผู้แทนพิเศษ (special envoy) เท่านั้น ไม่ใช่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมช.กต.) ในการปฏิบัติยุทธศาสตร์ รัฐบาลไทยได้ใช้การทูตเป็นเครื่องมือหลัก เพื่อเจรจาดำเนินการกับรัฐบาลต่างประเทศให้ส่งผู้แทนในระดับดังกล่าวเข้าร่วมการประชุม โดยรัฐบาลไทย โดยเฉพาะ กต. ได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการล็อบบี้ (lobby) ผู้นำต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ตัวอย่างเช่น ในกรณีของญี่ปุ่น กต. ญี่ปุ่น แจ้งว่า รมว.กต. อาจไม่สามารถเดินทางมาร่วมได้ เนื่องจากติดภารกิจในรัฐสภา (สอทยก., 2545) กต. ได้ร้องขอให้ส่งผู้แทนพิเศษที่อยู่ในระดับเหมาะสม ไม่ใช่ระดับ รมช.กต. (กอชตอ., 2545; สอทยก., 2545a) และแจ้งเป็นนัยถึงความสำคัญของกรอบ ACD ต่อไทย รวมทั้งยังได้อ้างถึงการตอบรับเข้าร่วมการประชุมของ รมว.กต. จีนที่ได้เลื่อนกำหนดการนัดหมายล่วงหน้าอื่นๆ ออกไป เพื่อกดดันญี่ปุ่นอีกทางหนึ่งด้วย (กอชตอ., 2545; กนว., 2545c) อนึ่ง การดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีเป้าประสงค์สำคัญ คือ การสร้างโปรไฟล์ที่โดดเด่น (high-profile) ให้กับกรอบ ACD โดยมีกระแสแสดงเจตจำนงทางการเมือง (political will) ของประเทศสมาชิกก่อตั้งเป็นสัญลักษณ์ และการยกระดับโปรไฟล์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ด้วยการเสริมสร้างเกียรติภูมิของชาติ (prestige) และความเป็นผู้นำ (leadership)

กล่าวโดยสรุป การวางยุทธศาสตร์ของไทยต่อการก่อตั้งกรอบ ACD คือ การโน้มน้าวชักชวนให้ประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ได้แก่ จีน อินเดียและญี่ปุ่น เข้ามามีส่วนจัดทำและร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งกรอบดังกล่าว ด้วยการส่งผู้แทนระดับ รมว.กต. หรือผู้แทนพิเศษ เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งแรก ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพ ด้วยประเมินว่า หากประเทศต่างๆ ข้างต้นตอบรับข้อเสนอของไทย ประเทศเอเชียอื่นๆ ย่อมจะมาร่วมด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับบทบาทของจีนเป็น

2 การประชุมรัฐมนตรี ACD หรือ ACD Ministerial Meeting หมายถึง การประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ

พิเศษ หนึ่ง เมื่อพิจารณาปัจจัยแวดล้อม ดูเหมือนว่าไทยจะมีแรงเพิ่มผลทางการทูตต่อการจัดทำกรอบ ACD ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการแสวงหาเสียงสนับสนุนจากจีน

### ท่าทีของรัฐบาลต่างประเทศต่อข้อเสนอการก่อตั้งความร่วมมือเอเชีย

ในการผลักดันการก่อตั้งกรอบ ACD กต. เป็นส่วนราชการหลักในปฏิบัติยุทธศาสตร์ และได้ใช้ศิลปะทางการทูตลือลับประเทศเป้าหมาย โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค เพื่อให้รัฐบาลต่างประเทศให้การสนับสนุนทางการเมือง และส่งผู้แทนระดับ รมว.กต. หรือ ผู้แทนพิเศษ เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งที่ 1 ซึ่งไทยจะเป็นเจ้าภาพ โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะประมวลท่าทีของรัฐบาลต่างประเทศ ได้แก่ จีนและญี่ปุ่น

#### ท่าทีของจีน

จีนสนับสนุนในหลักการตามข้อเสนอจัดทำกรอบ ACD ของไทยอย่างยิ่ง แม้จะมีข้อห่วงใยอยู่บ้างในบางเรื่อง ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 ดอน ปรมัตถ์วินัย ออท. ณ กรุงปักกิ่ง ได้เข้าพบ Fu Ying อธิบดีกรมเอเชีย เพื่อมอบเอกสารเชิงหลักการให้รัฐบาลจีนพิจารณา และเข้าพบ Yang Yanyi รองอธิบดีกรมนโยบายและวางแผน ในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่อาวุโสของ กต. จีนทั้งสอง ได้แสดงความคิดเห็น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) โดยปกติแล้ว จีนจะมีท่าทีที่สงวนท่าที (subtle) ต่อความร่วมมือในกรอบใหญ่ของเอเชีย หวังว่าไทยจะเข้าใจท่าทีนี้ของจีน
- 2) กระบวนการจัดทำกรอบ ACD ควรเริ่มต้นจากการเตรียมการระดับเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจนเสียก่อน การจะให้เจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะระดับ รมว.กต. หรือและเห็นพ้องตั้งแต่ต้นนั้น เป็นเรื่องที่ยากมาก นอกจากนั้น เป้าหมายต้องมีความชัดเจน การจะให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงพบปะหรือโดยหวังเพียงผลกว้างๆ ในเชิงหลักการนั้นคงมิสามารถทำได้
- 3) ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความสำคัญ เพราะจีนทราบดีว่าประเทศสมาชิกมีความกังวลว่าอาเซียนจะถูกทำให้ไม่มีความสำคัญ (marginalize) หากเข้าร่วมกรอบความร่วมมือที่ใหญ่กว่า
- 4) บทบาทของอินโดนีเซียมีความสำคัญ เพราะเป็นประเทศใหญ่ แม้จะมีปัญหาภายในอยู่บ้าง
- 5) การมีประเทศตะวันออกกลางเข้าร่วมอาจจะสร้างความสลับซับซ้อน หากมีการเข้าร่วมของประเทศเหล่านี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงประเทศใหญ่อื่น ๆ
- 6) กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีอยู่จะเสริมรับข้อเสนอของไทยอย่างไร จีนเองตระหนักดีว่า เอเชียไม่มีกรอบหรือเวทีที่ประเทศเอเชียทั้งหมดพบปะหรือกันโดยตรง แต่ก็เป็นเพราะประเทศเอเชียมีปัญหาภายในและปัญหาหะหว่างกัน จึงยากจะสร้างความ

สมานฉันท์และรวมตัวกันได้ (สอทปก., 2544)

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ภายหลังจาก สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รมว.กต. ได้สนทนาทางโทรศัพท์กับ Tang Jiaxuan รมว.กต. จีน เกี่ยวกับข้อเสนอจัดตั้งกรอบ ACD และได้รับคำตอบเชิงบวกแล้ว รมว.กต. ได้มอบหมายให้ ปลัด กต. และคณะ เดินทางไปจีนเพื่อหารือเป็นพิเศษกับ Wang Yi รมช.กต. จีน โดยผลการหารือเป็นที่น่าพอใจยิ่ง ดังความปรากฏในเอกสารลับมากจัดทำโดย กต. เสนอต่อ นรม. มีใจความสำคัญสรุปได้ว่า

- 1) จีนให้การสนับสนุนหลักการตามข้อเสนอที่ไทยริเริ่ม และพร้อมจะเพิ่มการหารือกับไทย รวมถึงรับการสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น
- 2) จีนมีความเห็นว่ากรอบ ACD ควรเป็นการหารือระดับภูมิภาค (regional dialogue) ที่ผู้เข้าร่วมต้องเป็นรัฐอธิปไตย และเพื่อให้กระบวนการของกรอบ ACD มีประสิทธิภาพมากขึ้น จีนเห็นว่าขอบเขตครอบคลุมไม่ควรกว้างขวาง หากสมควรเริ่มที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชีย และเอเชียใต้ เมื่อมีความก้าวหน้าจึงค่อยรวมเอเชียตะวันตกภายหลัง และไม่ว่าจะมีพัฒนาการอย่างไร สมาชิกภาพควรจำกัดเฉพาะประเทศในเอเชียเท่านั้น
- 3) จีนมีความเห็นว่ากระบวนการของกรอบ ACD ควรรวมกระบวนการอื่น ๆ ที่มีอยู่เข้าไว้ด้วย ได้แก่ อาเซียน+1 (ASEAN Plus One) และอาเซียน+3 นอกจากนี้ เมื่อกำหนดถึงความหลากหลายของเอเชีย การผลักดันกระบวนการของกรอบ ACD ควรมีฉันทามติ จีนจึงเห็นด้วยที่จะเริ่มจากประเด็นที่ง่ายและเป็นประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย และเสนอแนะให้กรอบ ACD กำหนดกลไกในการเชื่อมโยงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ไว้ด้วย ทั้งนี้ ACD ไม่ควรทดแทนกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีอยู่
- 4) จีนมีความเห็นว่าควรแลกเปลี่ยนความคิดเห็นว่าจะจัดตั้งกลุ่มบุกเบิก (pathfinder) อย่างไร และดำเนินงานอย่างไรจึงจะเริ่มต้นได้โดยเร็ว และได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ รมว.กต.อาเซียน
- 5) จีนมีความเห็นว่ากระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อเพิ่มระดับความสบายใจระหว่างกัน ถือเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์มาก (กต., 2545a)

นอกจากนั้น จีนยังได้หยิบยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณา กล่าวคือ จีนเล็งเห็นว่าการประชุมเอเชียโป๋อ่าว (Boao Forum for Asia – BFA) อันเป็นการประชุมระดับกิจกรรมที่เป็นทางการ (Track II) ซึ่งจีนให้ความสำคัญอย่างมาก จะสามารถเป็น Track II ของกรอบ ACD ได้ และจะเรียนเชิญ นรม. เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ซึ่งจีนเป็นเจ้าภาพจัดขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 โดย นรม. จะเป็นเพียงผู้นำอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ได้รับคำเชิญ จึงเปรียบเสมือนเป็นการเชิญในฐานะตัวแทนของอาเซียน (กต., 2545a)

อย่างไรก็ดี ในเอกสารลับมากข้างต้น หากอ่านความระหว่างบรรทัด (read between the



- คำว่า เอเชีย ในคำจำกัดความของญี่ปุ่น มิได้หมายรวมภูมิภาคตะวันออกเฉียง
- 3) กต. ญี่ปุ่น มีข้อจำกัดด้านเวลา โดยเฉพาะ รมว.กต. ญี่ปุ่น ซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประชุมสภา (สอทตก., 2545b)

ในรายงานของ กต. ได้ประเมินท่าทีของญี่ปุ่น มีสาระโดยสังเขปว่า

- 1) ภายหลังการพิจารณาเอกสารเชิงหลักการ ญี่ปุ่นมีความเห็นว่าแนวทางดังกล่าวยากที่จะยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นต่อไปนี้
  - 1.1 โครงสร้างของประเทศร่วมหารือ: จากการหารือของ นรม. ทั้งสองประเทศ เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ญี่ปุ่นเข้าใจว่า ACD คือ เวทีที่ประเทศกลุ่มบุกเบิก (pathfinder group) จะหารือกันอย่างไม่เป็นทางการ แต่จากเอกสารเชิงหลักการ กลุ่มบุกเบิกนั้นมีให้กลุ่มที่จะหารือในเรื่องสาระ แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการเตรียมการก่อตั้งมากกว่า
  - 1.2 การจัดตั้งเป็นองค์การ: จากเอกสารเชิงหลักการของรัฐบาลไทย มีหลายส่วนที่แสดงให้เห็นว่าอาจนำไปสู่การจัดตั้งเป็นองค์การ ญี่ปุ่นเห็นว่า เอเชียมีเวทีหรือกรอบความร่วมมืออยู่มากแล้ว จึงควรพิจารณาใช้ประโยชน์จากกรอบที่มีอยู่ ทั้งนี้ โดยใช้อาเซียน+3 เป็นหลัก การจัดตั้งกรอบใหม่ใดๆ ขึ้นมา โดยปราศจากคุณลักษณะพิเศษที่กรอบเดิมมิได้มี ไม่น่าจะเหมาะสม
  - 1.3 การเลือกสาขาที่ให้ความสำคัญ: ในส่วนของการหารือเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือต่างๆ ตามเอกสารเชิงหลักการ ญี่ปุ่นเห็นว่า การหารือภายในกรอบเดิมที่มีอยู่ เช่น อาเซียน เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับความร่วมมือระหว่างภูมิภาค อาทิ อาเซียนกับ SAARC น่าจะมีการหารือกันภายในกรอบนั้นๆ ถึงผลดีและผลเสียที่จะได้รับเสียก่อน
- 2) หากข้อเสนอของไทยเป็นความพยายามจัดการหารือภายในกลุ่มประเทศเอเชีย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของเอเชีย หรือเศรษฐกิจของเอเชียในยุคโลกาภิวัตน์ ในภาพรวม โดยไม่เน้นรูปแบบ ญี่ปุ่นเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ตามสมควร ดังนั้น หากเป็นการหารือในลักษณะระดมสมอง ทั้งนี้ โดยไม่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งเป็นองค์การ ญี่ปุ่นก็พร้อมที่จะพิจารณาเข้าร่วม (กต., ม.ป.บ.-b)

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมา ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนท่าที โดยโอนอ่อนผ่อนตามความปรารถนาของรัฐบาลไทยมากขึ้น ดังเห็นได้จากการหารือระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสของทั้งสองประเทศในวาระต่างๆ ตัวอย่างเช่น ในการหารือทวิภาคีไทย-ญี่ปุ่นระหว่างการประชุมอาเซียน-ญี่ปุ่น (ASEAN-Ja-

pan Forum) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 Shotaro Oshima รองปลัด กต. ญี่ปุ่น ได้กล่าวถึงข้อเสนอจัดทำกรอบ ACD ความตอนหนึ่งว่า “[ข้อเสนอของไทย]...สอดคล้อง (complement) กับแนวคิดของญี่ปุ่นว่าด้วย [การส่งเสริมความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด (Closer Economic Partnership – CEP)] และเชื่อมั่นว่า นรม. และรรม.กต. ญี่ปุ่น จะให้ความสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวของไทย” (สอทยก., 2545) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามอย่างมาก ในการใช้การทูตแสวงหาเสียงสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ในส่วนของจีน ไทยได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน ซึ่งถือเป็นการประกันว่ายุทธศาสตร์ของไทยจะสัมฤทธิ์ผลอย่างมีนัยสำคัญ ทว่า ในส่วนของญี่ปุ่น ไทยได้รับท่าทีที่เย็นชาและไม่น่าพอใจ แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนข้อเสนอในท้ายที่สุด ซึ่งน่าจะมาจากแรงกดดันจากบทบาทของจีนเป็นสำคัญ อนึ่ง ประเด็นหลักที่รัฐบาลต่างประเทศแสดงความห่วงใย คือ การทับซ้อนของกรอบ ACD กับกรอบภูมิภาคอื่นที่มีอยู่แล้ว และความไม่ชัดเจนว่าข้อเสนอของไทยมีความแตกต่างอย่างไร รวมถึงกลไกที่ไม่มีการเตรียมการอย่างจริงจังในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเกาหลีใต้ ที่แม้จะมีท่าทีเชิงบวก แต่ก็แสดงความกังวลในประเด็นที่กล่าวไป โดยเฉพาะการทับซ้อนกัน (สอทยก., 2545) อย่างไรก็ตาม การประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้น ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 และสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อนึ่ง การดังกล่าวถือเป็นก้าวสำคัญของนโยบายการทูตเชิงรุกของรัฐบาลทักษิณ

## บทสรุป

กรอบ ACD มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นมรดกของนโยบายประชานิยมของทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี บ้างว่าเป็นสิ่งประดิษฐ์ (brainchild) ของความทะเยอทะยานทางธุรกิจการเมืองของเศรษฐีใหม่ ผู้มีความเขลาด้านการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม คำวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงอคติทางความคิดใดๆ นั้นย่อมไม่อาจปฏิเสธความจริงได้ว่า การจัดทำกรอบ ACD เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประวัติศาสตร์การทูตไทย ในขณะที่เดียวกันก็ย่อมไม่อาจปฏิเสธความจริงที่ว่านโยบายของทักษิณก็คือนโยบายต่างประเทศของไทย ในบทความนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ยุทธศาสตร์การก่อตั้งกรอบ ACD อันเป็นวาระด้านการต่างประเทศสำคัญของรัฐบาลทักษิณ และชี้ให้เห็นว่า การวางยุทธศาสตร์โดยมองการสนับสนุนและมีส่วนร่วมของประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาค ได้แก่ จีน อินเดีย และญี่ปุ่น ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดที่ตัดสินว่ายุทธศาสตร์จะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยจีน” มากเป็นพิเศษ โดยจีนให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อข้อเสนอของไทย หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะญี่ปุ่น ซึ่งแสดงท่าทีไม่น่าพอใจ แม้จะหันมาให้การสนับสนุนไทยในภายหลังสำหรับท่าทีของจีนอาจเข้าใจได้ว่าเป็นผลของภูมิทัศน์ระหว่างประเทศในบริบทของต้นศตวรรษที่ 21 ประกอบกับผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน และความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองประเทศ แม้ว่าการประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งที่ 1 จะสำเร็จลงด้วยดีในท้ายที่สุดตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ไทย แต่รัฐบาลต่างประเทศก็แสดงความห่วงใยต่อความไม่ชัดเจนของพันธกิจ การออกแบบสถาบันที่หลวมและไม่เป็นทางการ และการทับซ้อนกับกรอบภูมิภาคอื่นๆ ประเด็นเหล่านี้ ได้กลายเป็นจุดอ่อนสำคัญ

ของกรอบ ACD ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กรอบดังกล่าวสูญเสียโมเมนตัม (momentum) ในอีกหลายปีต่อมา

### รายการอ้างอิง

*เอกสารหอจดหมายเหตุกองบรรณสารและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเทศ*

MFA. = Ministry of Foreign Affairs; กกม. = กรมการเมือง; กอช. = กรมอาเซียน; กอชตอ. = กรมเอเชียตะวันออก; กต. = กระทรวงต่างประเทศ; กนว. = กองนโยบายและวางแผน; ครกต. = คณะที่ปรึกษา ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ; สอทช. = สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล; สอทตค. = สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว; สอทปก. = สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง; สอทยก. = สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง; สสร. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

MFA. 2002. Concept Paper on Asia Cooperation Dialogue (ACD).

กกม. (2535. 0304/145. ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดทิศทางการค้าการลงทุนในเชิงรุกของไทยต่อจีน [ชั้นความลับ ลับมาก].

กอช. 2545. 1001/1683. ผลการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจและอธิบดีกรมอาเซียน เพื่อเตรียมการสำหรับการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 8.

กอช. 2546. 1201.2/805/2546. จีนเสนอยกระดับความสัมพันธ์กับอาเซียนเป็น “Strategic Partnership”.

กอชตอ. 2545. 1103/570/2545. การหารือระหว่างอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกกับอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย.

กต. 2544a. คำแถลงนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.

กต. 2544b. ร่างคำบรรยายเรื่องการต่างประเทศไทย โดยนายอภิรักษ์ ปวนะฤทธิ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ในโอกาสที่นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 43 และหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐและภาคเอกชน รุ่นที่ 13 เดินทางมาเยี่ยมชมกิจการกระทรวงฯ วันที่ 8 มีนาคม 2544.

กต. 2544c. สรุปการมอบนโยบายต่างประเทศของ ฯพณฯ ดร.สุเกียรติ์ เสถียรไทย รวม. กต. แก่ข้าราชการกระทรวงฯ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2544.

กต. 2544d. สาธารณรัฐประชาชนจีน [ชั้นความลับ ปกปิด].

กต. 2544e. ประเด็นหลักในถ้อยแถลงของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการฯ ในรัฐสภา เมื่อวันที่อังคารที่ 27 และ พุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544.

กต. 2545a. กต 0206/2556. ท่าทีสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อข้อเสนอ Asia Cooperation Dialogue (ACD) [ชั้นความลับ ลับมาก].

กต. 2545b. รายงานสรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการเอกอัครราชทูตเพื่อการบริหารราชการในต่างประเทศที่เป็นเอกภาพ (เอกอัครราชทูต CEO) เมื่อวันที่จันทร์ที่ 18 มีนาคม 2545 ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ.

กต. ม.ป.ป.-a. Concept Paper การเชื่อมโยงอาเซียน เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียใต้ (Asia Cooperation Dialogue - ACD).

กต. ม.ป.ป.-b. ท่าทีของญี่ปุ่นต่อข้อเสนอเรื่อง ACD ของไทย.

กต. ม.ป.ป.-c. ยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา [ชั้นความลับ ปกปิด].

กต. ม.ป.ป.-d. ร่าง ลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ (ระดับกระทรวง).

กนว. 2545a. ทล. 0206/36. ผลการประชุม ออท. ประจำสหภาพยุโรป [ชั้นความลับ ลับ].

กนว. 2545b. ผลการประชุมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue : ACD) ครั้งที่ 1.

กนว. 2545c. 0206/149. สรุปการสนทนากับ ออท. ญี่ปุ่นประจำประเทศไทย.

ครกต. ม.ป.ป. สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue)

[ชั้นความลับ ลับ].

- สอทช. 2545. SEL 171/2545. ออท. เข้าพบหารืออธิบดีกรมเอเชีย-แปซิฟิก กต. กตด.  
สอทตค. 2545a. ทล 1104/493/2545. การสนทนาทางโทรศัพท์ระหว่าง ฯพณฯ นรม. กับ นรม.ญปล.  
สอทตค. 2545b. TYO 151/2545. ท่าที ญปล. ต่อ Asia Cooperation Dialogue.  
สอทปก. 2544. PEK 760/2544. Asia Cooperation Dialogue.  
สอทปก. 2545a. PEK 260/2545. การประชุม Asia Cooperation Dialogue.  
สอทปก. 2545b. PEK 309/2545. ท่าทีจีนเกี่ยวกับการประชุม ACD และกำหนดการเดินทางของคณะผู้แทนจีน.  
สอทยท. 2545. RGN 191/2545. การหารือทวิภาคีไทย-ญี่ปุ่นระหว่างการประชุม ASEAN-Japan Forum ครั้งที่ 18.  
สตร. 2544. นร 0205/ว(ล)14438. ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจของเอเชียและของประเทศไทย.

*Translated Thai Archival Materials: Archives and Library Division, Ministry of Foreign Affairs of Thailand*

- DPA. = Department of Political Affairs; DAA. = Department of ASEAN Affairs; DEAA. = Department of East Asian Affairs; MFA. = Ministry of Foreign Affairs of Thailand; PPD. = Policy and Planning Division; AMFA. = Advisor to Minister of Foreign Affairs; RTES. = Royal Thai Embassy, Seoul; RTET. = Royal Thai Embassy, Tokyo; RTEB = Royal Thai Embassy, Beijing; RTEY. = Royal Thai Embassy, Yangon; SOC. = The Secretariat of the Cabinet.
- DPA. 1992. 0304/145. Khosanoe kiaokap naeokhit nai kan kamnot thitthang kan damnoen nayobai nai choeng ruk khong thai to chin [Proposal on the concept of Thailand's pro-active policy towards China]. (Document classification: Secret).
- DAA. 2002. 1001/1683. Phon kan prachum ruam rawang chaonathi awuso asian chaonathi awuso dan setthakit lae athibodi krom asian phuea triam kan samrap kan prachum sutytot asian khrang thi 8 [Results of the ASEAN SOM Meeting on the preparation of the 8th ASEAN Summit].
- DAA. 2003. 1201.2/805/2546. Chin sanoe yok radap khwam samphan kap asian pen "Strategic Partnership" [China's proposal on elevating China-ASEAN relations to "Strategic Partnership"].
- DEAA. 2002. 1103/570/2545. Kan harue rawang athibodi krom echia tawan-ok kap ak ratchathut yipun pracham prathet thai [Discussion between the Director-General of the Department of East Asian Affairs and Japanese Minister to Thailand].
- MFA. 2001a. Khamthalaeng nayobai tangprathet khong khanaratthamontri to rattasapha muea wanthi 26 kumphaphan 2544 [Foreign policy statement of the Council of Ministers delivered to the parliament on 26 February 2001].
- MFA. 2001b. Rang kham banyai rueang kan tangprathet thai doi nai Aphinan Pawanarit rong palat krasuang kantangprathet nai okat thi naksueksa witthayalai pongkan ratcha-anachak phak rat lae phak ekkachon run thi 13 doenthang ma yiam chom kitchakan krasuang wanthi 8 minakhom 2544 [(Draft) Lecture on Thai foreign affairs by Mr. Aphinan Pawanarit, Deputy Permanent Secretary of the Ministry of Foreign Affairs, prepared on the occasion of the visit of National Defence College of Thailand's students on 8 March 2001].
- MFA. 2001c. Sarup kan mop nayobai tangprathet khong phanatan docter Surakiart Sathirathai kae kharatchakan krasuang kantangprathet muea wanthi 20 kumphaphan 2544 [Summary of policy orientation delivered by Dr. Surakiart Sathirathai on 20 February 2001].

- MFA. 2001d. Satharanarat prachachon chin [People's Republic of China]. (Document classification: Restricted).
- MFA. 2001e. Praden lak nai thoithalaeng khong phanatan rattamontriwakan nai rattasapha muea wan angkhan thi 27 lae phut thi 28 kumphaphan 2544 [Main issues in the statement delivered by the Minister of Foreign Affairs in the parliament on 27-28 February 2001].
- MFA. 2002a. 0206/2556. Thathi khong satharanarat prachachon chin to khosanoe Asia Cooperation Dialogue (ACD) [China's posture on Thailand's proposal on the ACD]. (Document classification: Secret).
- MFA. 2002b. Rai-ngan sarup kan prachum choeng patibatkan ek-akkhraratchathut phuea kan borihan ratchakan nai tangprathet thi pen ekkaphap (ek-akkhraratchathut ceo) muea wan chan thi 18 minakhom 2545 na withet samoson krasuang kantangprathet [Report on the workshop on CEO ambassadors on 18 March 2002 at Vithes Samosorn, Ministry of Foreign Affairs].
- MFA. n.d.-a. Concept paper kan chueamyong asian echia tawan-ok chiangnuea lae echia tai (Asia Cooperation Dialogue - ACD) [Concept paper on the Linkage between ASEAN, Northeast Asia and South Asia (Asia Cooperation Dialogue – ACD)].
- MFA. n.d.-b. Thathi khong yipun to khosanoe rueang ACD khong thai [Japan's posture on Thailand's proposal on the ACD].
- MFA. n.d.-c. Yutthasat kan damnoen khwam samphan kap saharat-amerika [Strategy for the relationship with the US]. (Document classification: Restricted).
- MFA. n.d.-d. Rang lamdap khwamsamkhan khong yutthasat dan kantangprathet (radap krasuang) [(Draft) Order of the priorities of strategy in foreign affairs (ministerial level)].
- PPD. 2002a. 0206/36. Phon kan prachum ek-akkhraratchathut pracham sahaphap yurop [Results of the meeting between ambassadors in the European Union]. (Document classification: Confidential).
- PPD. 2002b. Phon kan prachum khwamruammue echia (Asia Cooperation Dialogue) khrang thi 1 [Results of the First ACD Ministerial Meeting].
- PPD. 2002c. 0206/149. Sarup kan sonthana kap ek-akkhraratchathut yipun pracham prathet thai [Summary of the conversation with the Japanese ambassador to Thailand].
- AMFA. n.d. Sarup naeo khwamkhit kiaokap kan khwamruammue nai phumiphak echia (Asia Cooperation Dialogue) [Summary of the concept on Asia Cooperation Dialogue]. (Document classification: Confidential).
- RTES. 2002. SEL 171/2545. Ek-akkhraratchathut khao phop harue athibodi krom echia-pae-sifik krasuang kantangprathet kaolilai [Ambassador discusses with the director-general of the Department of Asia-Pacific Affairs of South Korea's foreign ministry].
- RTET. 2002a. 1104/493/2545. Kan sonthana thang thorasap rawang nayokratthamontri thai kap nayokratthamontri yipun [Telephone conversation between the Thai and the Japanese Prime Ministers].
- RTET. 2002b. TYO 151/2545. Thathi yipun to Asia Cooperation Dialogue [Japan's posture towards the Asia Cooperation Dialogue].
- RTEB. 2001. PEK 760/2544. Asia Cooperation Dialogue.
- RTEB. 2002a. PEK 260/2545. Kan prachum Asia Cooperation Dialogue [Asia Cooperation Dialogue Ministerial Meeting].
- RTEB. 2002b. PEK 309/2545. Thathi chin kiaokap kan prachum ACD lae kamnotkan doenthang khong khana phuthaen chin [China's posture on the ACD Ministerial Meeting and the Chinese delegation's schedule].

- RTEY. 2002. RGN 191/2545. Kan harue thawiphakhi thai - yipun rawang kan prachum ASEAN-Japan Forum khrang thi 18 [Bilateral discussions between Thailand and Japan during the 18th ASEAN-Japan Forum].
- SOC. 2001. 0205/14438. Yutthasat Nai Kan Kaekhai Panha Wikrit Thang Setthakit Khong Echia Lae Khong Thai [Strategy for resolving Asia's and Thailand's economic crises].

*เอกสารภาษาไทย*

- ภูวิน บุญยะเวชชีวิน. 2560. “การเมืองความเชื่อมโยงภายในนโยบายต่างประเทศของไทย: ไทยกับความร่วมมือเอเชีย.” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 9(1): 287-306.

*Translated Thai Reference*

- Bunyavejchewin, P. 2017. “Kanmueang khwam chueamyong phainai nayobai tangprathet khong Thai: Thai kap Khwamruammue Echia” [Linkage Politics in Thai Foreign Policy: Thailand and ACD]. *Warasan Manutsat Lae Sangkhomsat Mahawiththayalai Ratchaphat Surat Thani*, 9(1): 287-306.

*เอกสารภาษาอังกฤษ*

- Ahmad, S. 2003. “The New Asian Realism: Economics and Politics of the Asia Cooperation Dialogue.” *Strategic Studies*, 4: 93-115.
- Bunyavejchewin, P., & Nimmannorrawong, P. 2016. “The Asia Cooperation Dialogue (ACD): Formation and Development.” *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*, 35: 17-26.
- Ismail, N. 2013. “The Asia Cooperation Dialogue (ACD): Progress and Potential.” Retrieved from Middle East Institute website: <http://www.mei.edu/content/asia-cooperation-dialogue-acd-progress-and-potential>.