

COPAG

6 ปี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง



# อาเซียน

ประเด็นปัญหาและความท้าทาย

ASEAN : Its Issues and Challenges



รวมบทความเนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 6 ปีแห่งการสถาปนา  
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อาเซียน: ประเด็นปัญหาและความท้าทาย

ASEAN: Its Issues and Challenges

รวมบทความคณาจารย์เนื่องในโอกาสการเฉลิมฉลองครบรอบ 6 ปี  
แห่งการสถาปนาวิทยาลัยการเมืองการปกครอง (พ.ศ.2552)

รศ.สีดา สอนศรี

โอม ฉัตรนนท์

คุบุญ จารุมณี

ดุลยภาค ประชาวัช

Piyapong Boossabong and

Matthew Forrest Taylor

Sanyarat Meesuwan

คำนิยมโดย รศ.สีดา สอนศรี

เนื้อหาและรูปแบบการนำเสนอบทความที่รวมอยู่ในหนังสือเล่มนี้ เป็นความคิด  
อิสระของผู้เขียน และความบกพร่องหรือความผิดใดๆ ที่ปรากฏในแต่ละ  
บทความ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้นๆ

### คณะทำงาน

เนาวรัตน์ บุตรเรียง

ทวิศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์

เด่นพงษ์ เจริญสุข

## คำนิยม

หนังสือรวมบทความเรื่อง อาเซียน : ประเด็นปัญหาและความท้าทาย ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยคณาจารย์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้ เป็นผลผลิตทางวิชาการ 1 ในจำนวน 4 เล่ม ซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสวันสถาปนาวิทยาลัยการเมืองการปกครองเนื่องในวาระครบรอบ 6 ปี ซึ่งนับได้ว่าเป็นผลผลิตทางวิชาการที่มีคุณค่าในสาขาวิชาที่คณาจารย์ได้อุทิศตนในการค้นคว้า ศึกษา และเรียบเรียงให้เป็นผลงานรวมเล่ม อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาหาความรู้ และต่อนิสิตในวิทยาลัยฯและสังคมวงกว้าง ผู้อ่านจะได้รับความรู้ทั้งการเปรียบเทียบชุมชนอาเซียน (ASEAN Community) และประชาคมยุโรป (European Union) อาเซียนกับลุ่มแม่น้ำโขง ความมั่นคงรูปแบบใหม่ของอาเซียน รัฐพม่ากับการแบ่งแยกดินแดนของพม่า และผลกระทบของอาเซียน ในการทำเขตการค้าเสรีกับจีน ซึ่งบทความเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีคุณค่าทางวิชาการเป็นอย่างยิ่งในการเปิดโลกทัศน์ของวิชาความรู้ในสาขานี้สู่ชุมชน มหาวิทยาลัยมหาสารคามให้ได้รับรู้ การทำงานอย่างเอาจริงเอาจังและอุทิศตน



อย่างแข็งขันให้กับการทำงานทางวิชาการของคณาจารย์ จึงนับว่ามีคุณค่าควร  
แก่การยกย่องและเป็นจุดเริ่มต้นในการผลิตผลงานชิ้นๆร่วมกันให้กับวิทยาลัยฯ  
ต่อไปในอนาคต

รองศาสตราจารย์ลีดา สอนศรี  
คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง  
กรกฎาคม 2552

## คำนำโดยประธานคณะกรรมการวิชาการ จัดงานวันสถาปนาฯ

หนังสือรวมบทความเล่มนี้จัดทำขึ้นเนื่องในโอกาสครบรอบ 6 ปี แห่งการสถาปนาวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่ผลงานวิชาการของคณาจารย์ โดยเป็น 1 ใน 4 เล่มที่ได้จัดทำขึ้นพร้อมกัน

บทความที่ถูกรวบรวมในหนังสือเล่มนี้ มาจากการสร้างสรรค์ของคณาจารย์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยบทความแทบทั้งหมดเกี่ยวข้องกับประเด็นอาเซียน ภายใต้โครงการศึกษาอาเซียน ซึ่งมี อ.โอมฉัตรนที เป็นประธานโครงการดังกล่าว โดยมี Book Review อีกหนึ่งชิ้นงาน โดย อ.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ ซึ่งปัจจุบันกำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยฮาวายอิ ประเทศสหรัฐอเมริกา

ความโดดเด่นของหนังสือเล่มนี้คือการนำเสนอประเด็นปัญหาและความท้าทายของอาเซียนอย่างหลากหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นภาพรวมหรือภาพย่อย อีกทั้งมีการเลือกนำเสนอสาระจากหนังสือ The Shadow Lines โดย Amitav Ghosh ที่มีกรได้เพียงในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น กล่าวคือ ฐานของเสรีนิยม (Liberalism) กับลัทธินิยม (Realism) ซึ่งถือเป็นแก่นแกนของการศึกษาด้านนี้ก็ได้

ทำยนี้ ในความสำเร็จล่งของหนังสือเล่มนี้ ขอขอบพระคุณอย่างที่สุด สำหรับ รศ.สีดา สอนศรี คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ที่สนับสนุนและผลักดันให้มีหนังสือเล่มนี้ อีกทั้งให้เกียรติเขียนคำนิยมและร่วมนำเสนอบทความ พร้อมกันนั้น ขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ร่วมนำเสนอบทความที่ทรงคุณค่าที่ไม่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ไม่ว่าจะเป็น อ.คุบุญ จารุมณี อ.ดุยกภาค ปรีชาวิฑฒ และ อ.Mathew Forrest Taylor อีกทั้งทีมงานที่ช่วยจัดทำรูปเล่มอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณเนาวรัตน์ บุตรเรียง คุณทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงค์ และคุณเด่นพงษ์ เจริญสุข

ปิยะพงษ์ บุชบงก์

ประธานคณะกรรมการวิชาการจัดงานวันสถาปนาฯ

บรรณาธิการ

กรกฎาคม 2552

## คำนำโดยประธานคณะกรรมการ โครงการอาเซียนศึกษา

หากเปรียบกับมนุษย์ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ได้ก้าวเข้าสู่วัยกลางคนที่มีประสบการณ์และผ่านปัญหาต่างๆ มาอย่างโชกโชน จากช่วงเวลาแห่งการทำความคุ้นเคยและลดความบาดหมางระหว่างสมาชิก การต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน การปรับตัวในสภาพแวดล้อมหลังสงครามเย็น การพุ่งทะยานสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างร้อนแรง การตกต่ำจากวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรง มาจนถึงการเผชิญกับภัยคุกคามจากโลกาภิวัตน์ของการก่อการร้าย ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ โรคระบาด ภัยธรรมชาติ มลภาวะ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม สมาคมของรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลายก็สามารถดำรงอยู่ได้มากกว่าสี่ทศวรรษโดยมีการปรับตัวให้เข้ากับประเด็นปัญหาที่แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและกลายเป็นความท้าทายที่องค์การแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเผชิญหน้าอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

การประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีกับปรากฏการณ์จริงเป็นสิ่งท้าทายนักรัฐศาสตร์มาทุกยุคสมัย บทความเรื่อง “ความเป็นไปได้ของชุมชนอาเซียน (ASEAN Community) เมื่อเปรียบเทียบกับประชาคมยุโรป” ของ รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี ได้นำทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมา



วิเคราะห์การรวมกลุ่มของอาเซียนแล้วพบว่า ทฤษฎีการรวมกลุ่มเป็นทฤษฎีที่มีการเริ่มต้นจากยุโรปตะวันตกและใช้ได้กับกระบวนการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตกและประเทศพัฒนาแล้วเป็นสำคัญ อันทำให้มีลักษณะเฉพาะที่ประยุกต์ใช้กับอาเซียนได้บางส่วนเท่านั้น อาเซียนและสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกันทั้งในสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงมิได้เป็นลักษณะรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่เป็นการประสานนโยบายและเสาะแสวงหาแนวทางร่วมมือกัน โดยไม่เคยมีความจำเป็นในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอย่างเช่นกรณียุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อีกทั้งกลุ่มประเทศอาเซียนยังพึ่งพามหาอำนาจภายนอกอยู่มากทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ไปจนถึงการมีความรู้สึกชาตินิยมอย่างแรงกล้าของชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จนไม่สามารถก้าวล้ำอธิปไตยของแต่ละชาติได้ อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ได้เสนอแนะว่าปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มของอาเซียนคงอยู่ที่การลดการพึ่งพิงภายนอกและเพิ่มระดับการพึ่งพากันภายในกลุ่มให้มากขึ้น ลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง แก้ปัญหาด้วยสันติวิธี และสร้างสมดุลในความสัมพันธ์กับมหาอำนาจภายนอกอันเป็นสิ่งที่จะทำลายความสามารถของสมาคมแห่งนี้อย่างมากในอนาคต

ปัญหาหลักประการหนึ่งของการรวมกลุ่มหรือบูรณาการภูมิภาคคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวในแนวกว้างหรือการขยายสมาชิกของ

องค์การ กับการขยายตัวในแนวลึกหรือการเพิ่มความลึกซึ่งของความร่วมมือที่  
รัฐอมสละอธิปไตยให้กับกับสถาบันภูมิภาคที่มักจะแปรผกผันกัน ปัญหา  
ดังกล่าวจะยังมีมากในกรณีที่รัฐสมาชิกมีความแตกต่างกันสูงทั้งระบบ  
การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตั้งจะเห็นได้จากการขยายสมาชิกของอาเซียนไป  
ยังกลุ่มประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงช่วงหลังสงครามเย็น บทความ "อาเซียนกับลุ่ม  
แม่น้ำโขง: การหลอมรวมความแตกต่างและความท้าทาย" ของ โอม ฉัตรนที  
ได้นำเสนอกุมิหลังและเงื่อนไขที่ทำให้อาเซียนกับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงได้  
หลอมรวมเข้าเป็นส่วนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การหลอมรวมดังกล่าวมิได้แนบ  
สนิท หากแต่เต็มไปด้วยข้อจำกัดนานัปการที่เป็นแรงกดดันให้อาเซียนต้อง  
ปรับตัวด้วยการสร้างนโยบายใหม่ๆ ขึ้นมา เช่น ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของ  
อาเซียนที่เชื่อมโยงกับกรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่มีอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงมา  
ยาวนานอันเป็นการผสานพลังระหว่างตัวแสดงนอกภูมิภาค ในภูมิภาค และ  
อนุภูมิภาค เพื่อจะทำให้เป้าหมายบูรณาการของอาเซียนเป็นจริงให้ได้ภายใต้  
เงื่อนไขต่างๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยนัก การหลอมรวมประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงเข้ามา  
เป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนจึงเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อการรวมกลุ่ม  
ภูมิภาคนี้ไปอีกยาวนาน

ในมิติการเมือง ประเด็นปัญหาสำคัญของอาเซียนซึ่งเป็นที่จับตาม  
มองของประชาคมโลกมาโดยตลอดนั่นคือปัญหา "พม่า" ที่ครอบคลุมทั้งเรื่อง  
การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความไม่เป็นประชาธิปไตย และความขัดแย้งทางชาติ

พันธุ์ บทความ "รัฐพม่า การแบ่งแยกดินแดนและนโยบายสำคัญบางประการต่อไทยและอาเซียน" ของ *ศุภยาภาศ ปริชาราชช* ได้ชี้ให้เห็นว่า วิกฤติการเมืองในพม่า ยังคงเป็นปัญหาที่ "ตกค้าง" และยังไม่ "แตกตะกอล" ตลอดจนมีความสลับซับซ้อนและทำลายความแข็งแกร่งของอาเซียนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนยังคงเป็นปัญหาที่เต็มไปด้วยความละเอียดอ่อน และมีลักษณะทับซ้อนระหว่าง "เรื่องภายในประเทศ" กับ "เรื่องภายในภูมิภาค" และ "เรื่องระหว่างประเทศ" ถึงแม้ว่าพม่าจะเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน แต่การสร้างกรอบความร่วมมือและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอาเซียนก็เต็มไปด้วยอุปสรรคและไม่เคยแก้ไขปัญหาของพม่าได้อย่างเป็นระบบ ความท้าทายของอาเซียนต่อปัญหาพม่าจึงอยู่ที่ความสามารถในการทำความเข้าใจตัวตนหรือสภาพปัญหาที่แท้จริงของพม่า และการแยกแยะระหว่าง ผลประโยชน์แห่งชาติกับผลประโยชน์ต่อภูมิภาคและอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อที่จะทำให้อาเซียนมีคุณค่าในฐานะประชาคมที่สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาคต่อไป

การขยายตัวของ การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะหนึ่งในหัวใจของระบบเศรษฐกิจโลกอย่างจีนเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามทั้งในแง่โอกาสและความท้าทาย บทความ "Impact of ASEAN – China Free Trade Agreement on Agricultural Sector and Adjustment Policy: The Case of Shallot Plantation in Northeastern Thailand

(ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน – จีนที่มีต่อภาคเกษตรกรรมและนโยบายปรับโครงสร้าง : กรณีศึกษาการเพาะปลูกหอมแดงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย)" ของ *ปิยะพงษ์ นุชบงก์* และ *Matthew Forrest Taylor* เป็นตัวอย่างที่สะท้อนภาพผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือนโยบายระดับมหภาคที่มีต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนท้องถิ่นในระดับจุลภาค ผลจากการศึกษาที่ใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดศรีสะเกษพบว่าการเปิดเสรีทางการค้ากับจีนส่งผลต่อเกษตรกรผู้ปลูกหอมแดงหลายด้าน ในขณะที่นโยบายการบรรเทาผลกระทบของภาครัฐไม่ประสบผลสำเร็จนัก แม้ว่าผลผลิตหอมแดงจะมีคุณภาพสูงขึ้นแต่ต้นทุนก็เพิ่มขึ้นและราคาขายกลับตกต่ำลง ภายใต้กระแสการรวมกลุ่มภูมิภาคที่ประเทศไทยและอาเซียนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เช่นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องหามาตรการชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบมากขึ้น อาทิ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นต่อการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองในชุมชน เป็นต้น หากการรวมกลุ่มของอาเซียนส่งผลทางลบต่อประชาชนในวงกว้างโดยขาดการชดเชยแก้ไข การรวมกลุ่มที่แท้จริงของอาเซียนก็คงยากที่จะได้รับการสนับสนุนในระยะยาว

ภายใต้บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป บทความเรื่อง "ความมั่นคงรูปแบบใหม่ : สิ่งท้าทายต่ออาเซียน" ของ *ศุ บุญญ จารุมณี* ชี้ให้เห็นถึงสิ่งท้าทาย

ใหม่ ๆ ที่อาเซียนจำเป็นต้องกระชับความร่วมมือทั้งในระดับรัฐต่อรัฐและประชาชนต่อประชาชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้น หนึ่งในนั้นคือภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non- Traditional Security) ซึ่งกินขอบเขตนอกเหนือไปจากความมั่นคงดั้งเดิมระดับรัฐที่จะสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการทางทูตและนอกเหนือเกินจากการรัฐหนึ่งรัฐใดจะแบกรับความรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ความมั่นคงรูปแบบใหม่กินขอบเขตที่นอกเหนือไปจากประเด็นดั้งเดิม (traditional) ที่เน้นความมั่นคงในทางทหารและอธิปไตยของประเทศ ความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้หมายรวมถึง ประเด็นปัญหาข้ามชาติที่เกิดจากด้านสาธารณสุข การย้ายถิ่น สิ่งแวดล้อม การแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากร อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโจรสลัดและปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ได้ท้าทายบทบาทของรัฐและต่อการพัฒนาภูมิภาคอาเซียนดังปณิธานที่ได้ตั้งไว้ บทความขึ้นนี้อภิปรายถึงความมั่นคงรูปแบบใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความพยายามของอาเซียนในการตั้งกรอบความร่วมมือต่างๆ รวมถึงประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียน และได้เสนอแนะถึงสิ่งที่อาเซียนจำเป็นต้องพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นทั้งอุปสรรคที่สามารถบั่นทอนความก้าวหน้าในการรวมกลุ่มของอาเซียน ขณะเดียวกันก็เป็นความท้าทายที่



ผลักดันให้อาเซียนต้องมีการปรับตัวตั้งที่เคยกระทำมาแล้วกว่าสี่ทศวรรษ ในวาระที่ประเทศไทยมีบทบาทในฐานะประธานอาเซียนประจำปี 2551-2552 และร่วมเฉลิมฉลองการสถาปนาวิทยาลัยการเมืองการปกครองครบรอบ 6 ปี คณะกรรมการโครงการอาเซียนศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้เล็งเห็นความสำคัญในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนอันเป็นที่สนใจและมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกและสังคมไทยจึงริเริ่มให้มีกิจกรรมต่างๆ อาทิ การบรรยายพิเศษ การเสวนาทางวิชาการ การแข่งขันตอบปัญหา ตลอดจนการจัดพิมพ์หนังสือรวมบทความของคณาจารย์สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้ชื่อ "อาเซียน : ประเด็นปัญหาและความท้าทาย (ASEAN : Its Issues and Challenges)" ในครั้งนี้ ซึ่งคณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความตื่นตัวต่อการติดตาม ศึกษา ค้นคว้า และทำความเข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทของอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมต่อไป ทั้งนี้ ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้ริเริ่มโครงการอาเซียนศึกษาและสนับสนุนให้มีกิจกรรมต่างๆ เป็นอย่างดีมา ณ โอกาสนี้ด้วย

โอม ชัตรนนท์

ประธานคณะกรรมการโครงการอาเซียนศึกษา

กรกฎาคม 2552

## สารบัญ

	หน้า
1.ความเป็นไปได้ของชุมชนอาเซียน (ASEAN Community) เมื่อเปรียบเทียบกับประชาคมยุโรป	1
<i>สีดา สอนศรี</i>	
2.อาเซียนกับกลุ่มแม่น้ำโขง: การหลอมรวมความแตกต่าง และความท้าทาย	39
<i>โอม ฉัตรนนท์</i>	
3.ความมั่นคงรูปแบบใหม่: สิ่งท้าทายต่ออาเซียน	69
<i>คુંบุญ จารุมณี</i>	
4.รัฐพม่า การแบ่งแยกดินแดนและภัยสำคัญบางประการ ต่อไทยและอาเซียน	95
<i>ดุลยภาค ปรีชาวัชร</i>	



## สารบัญ

	หน้า
5. Impact of ASEAN – China Free Trade Agreement on Agricultural Sector and Adjustment Policy: The Case of Shallot Plantation in Northeastern Thailand  <i>Piyapong Boossabong and Matthew Forrest Taylor</i>	123
6. BOOK REVIEW: The Shadow Lines: the Confrontation between Liberalism and Realism  <i>Sanyarat Meesuwan</i>	167





## ความเป็นไปได้ของชุมชนอาเซียน(ASEAN Community) เมื่อเปรียบเทียบกับประชาคมยุโรป

สีดา สอนศรี\*

อาเซียนก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 โดยการลงนามของ รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ที่วังสราญ รมย์ ภายใต้ปฏิญญารุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ภายใต้ชื่อ สมาคม แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nation - ASEAN) การเกิดของอาเซียนมีนัยสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. เพื่อรองรับองค์การ SEATO ที่กำลังจะถูกยุบเนื่องจากถูก นานาชาติกล่าวกันว่าเป็นเสียกระดาษไม่สามารถแก้ปัญหาระหว่างประเทศได้ ในขณะที่มุ่งที่จะต่อต้านคอมมิวนิสต์แต่เพียงฝ่ายเดียว
2. เพื่อสร้างองค์การที่สมาชิกในอาเซียนจัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกเองโดยไม่มี องค์การภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง
3. เพื่อร่วมกันพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของภูมิภาคนี้
4. เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกทั้งฝ่ายโลกเสรีและฝ่าย คอมมิวนิสต์ ณ ขณะที่กำลัง

---

\* รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี, คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

นับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนได้พยายามแสดงบทบาทในการธำรงรักษา และส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญร่วมกันในภูมิภาคจนเป็นที่ประจักษ์ต่อองค์กรต่างๆทั่วโลก รวมทั้งขยายสมาชิกไปอีก ประเทศ คือ บรูไนดารุสซาลาม เป็นสมาชิกลำดับที่ 6 เมื่อวันที่ 8 มกราคม 1984 เวียดนามเป็นสมาชิกลำดับที่ 7 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 1995 ลาวและ พม่าเป็นสมาชิกลำดับที่ 8 และ 9 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 1997 สกัมพูชา เป็นสมาชิกลำดับที่ 10 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 1999 และปัจจุบันอาเซียนก็ ร่วมมือกันเป็นประชาคมอาเซียนและให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ภายในปี ค.ศ.2015 โดยมี 3 เสาหลักคือ ความร่วมมือทางด้านการเมืองและ ความมั่นคง ความร่วมมือทางด้านวัฒนธรรม และความร่วมมือทางด้าน เศรษฐกิจ นับเป็นความก้าวหน้าในด้านความคิดและในด้านโครงสร้างที่จะทำ ให้อาเซียนเหมือนสหภาพยุโรป(EU) แต่ในแง่ความเป็นจริงแล้วอาจจะต้องใช้ เวลากว่า 15 ปี ถ้านับจากการพัฒนาของสหภาพยุโรปกว่า 50 ปี จนกว่าจะ เป็นปีกแผ่นและเน้นผลประโยชน์ร่วมกันอย่างจริงจัง ยุโรปมีประวัติศาสตร์ ร่วมกันมาอย่างช้านาน ความร่วมมือกันนี้ทำให้สามารถที่จะพัฒนาได้ง่าย อีกทั้ง ณ จุดก่อตั้งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมอยู่แล้ว การที่จะฟื้นฟูกลับมาใหม่จึงไม่เป็นสิ่งที่ยากนัก แต่กว่าที่จะพัฒนามาจนถึง ขั้นตอนสุดท้ายก็มีการถกเถียงและประนีประนอมกันพอสมควร ส่วนประเด็น ปัญหาของอาเซียนปัจจุบันคือ การไม่ก้าวท้าวกิจกรรมภายในของแต่ละ ประเทศ ซึ่งหลักการนี้เหมือนกับหลักการของจุดเริ่มต้นของตะวันตกที่เกิดจาก ข้อตกลงเวสฟาเลีย (Westphalia Agreement) ในปี 1648 Holsti กล่าวไว้ว่า "ถ้าหากหลักการไม่เข้าไปแทรกแซงซึ่งกันและกันและกันไม่ได้ปฏิบัติอย่างมีเหตุผลที่



เพียงพอแล้ว จะทำให้รัฐที่อยู่ในภูมิภาคนั้นเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง”<sup>1</sup> อาเซียนได้ปฏิบัติยึดถือมาตลอดว่าจะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของแต่ละประเทศ แต่จะมีประเด็นหนึ่งจากนี้คือ เรามีความแตกต่างกันในระบบการปกครอง ซึ่งสมาชิกไม่สามารถจัดการกันได้ อีกทั้งการตกเป็นเมืองขึ้นของหลายประเทศทำให้ประเทศในภูมิภาคไม่สามารถมาสู่จุดร่วมจุดเดียวกันได้ว่าการไม่แทรกแซงซึ่งกันและกันหมายถึงอะไร นั่นก็คือพวกเราไม่สามารถวิจารณ์เหตุการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศได้ หรือไม่สามารถให้คำแนะนำอันก่อให้เกิดประโยชน์ของกันและกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากเรากลัวเขาเข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน นี่ก็คือปัญหาการตีความอันเกิดจากความระแวงซึ่งกันและกัน ความแตกต่างของการปกครองก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ประเด็นการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายใน มีความค่อนข้างยาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเรารับหลักการมาโดยที่เป็นความเข้าใจของ ASEAN Way ซึ่งมิใช่เป็น Western Way ซึ่งเป็นประชาธิปไตย

ประเด็นต่อมาที่ควรคำนึงในอาเซียนคือ ประเด็นเรื่องความมั่นคงร่วมกัน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าอาเซียนร่วมมือกันมากแค่ไหน ทั้งทางด้านการฝึกทหารร่วมกัน การให้มหาอำนาจรับรองความเป็นกลางของภูมิภาค การให้มหาอำนาจรับรองให้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ การจัดการกับปัญหาทะเลจีนใต้(หมู่เกาะสแปรตลีย์) การจัดตั้ง Asean Region Forum การสอดส่องดูแลร่วมกันในช่องแคบมะละกา เพื่อป้องกันการก่อการร้ายและความร่วมมือของอาเซียนกับจีน เกาหลี ญี่ปุ่น (ASEAN+3) เพื่อกระชับความร่วมมือทางด้านความมั่นคงนอกเหนือจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการขยายความร่วมมือไปสู่อินเดียก็สามารถที่จะช่วยในเรื่องรักษาความมั่นคงในภูมิภาคได้

และเพื่อเป็นการถ่วงดุลระหว่างกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับอินเดียด้วย เหล่านี้เป็นความพยายามของอาเซียนตั้งแต่ต้น แต่ประเด็นมิใช่เพียงแต่ความร่วมมือหรือกลไกที่สร้างร่วมกันเท่านั้น แต่อยู่ที่ว่าเราได้จัดการกับข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศได้มากน้อยแค่ไหน อาเซียนควรทำหลักการต่างๆให้เป็นจริง มิใช่เป็นเพียงเสื่อกระดาศ อาเซียนต้องมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันโดยการปรึกษาหารือกัน เจรจากัน ประนีประนอมกัน ทั้งเอเชียตะวันออกเฉียง อาเซียน และภูมิภาคแปซิฟิก เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ในการแก้ปัญหาต่างๆในภูมิภาค

นอกจากประเด็นทางการเมืองและความมั่นคงดังกล่าวแล้ว ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจที่เราพยายามจะรวมตัวเป็น Economic Community อย่างเช่นประชาคมยุโรป (EU) ก็ยังอยู่ห่างไกล ถ้าเทียบ ณ จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งและความร่วมมือกันของสหภาพยุโรป กว่าจะร่วมมือกันทางเศรษฐกิจได้ ยุโรปตั้งขึ้นมาเพราะนักคิดที่จะร่วมกันพัฒนายุโรปและสร้างความมั่นคงให้เป็น Community ก่อน นักคิดเหล่านี้<sup>2</sup> Deutsch (1953)<sup>2</sup>, Mitrany (1943)<sup>3</sup>, Hass(1967)<sup>4</sup>, Galtung (1967) <sup>5</sup>และแนวคิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของ Balassa (1961) <sup>6</sup>

แนวความคิดของ Deutsch นั้น ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มเป็นประชาคมที่มั่นคง (Security Community) แต่การที่จะให้ประชาคมมีความมั่นคงได้นั้น สมาชิกต้องมีเงื่อนไขคือ

1. มีค่านิยมที่สำคัญๆ สอดคล้องกัน
2. สมาชิกในประชาคมมีวิถีการดำเนินชีวิตที่เป็นลักษณะเดียวกัน

3. สมาชิกมีความหวังร่วมกันในบางอย่างในการที่จะรวมตัวกันเข้า ก่อนที่จะรับภาระร่วมกัน
4. หน่วยที่เป็นสมาชิกอย่างน้อยบางหน่วยจะต้องมีความสามารถในการบริหารและในด้านการเมืองสูงขึ้นเมื่อรวมตัวกันแล้ว
5. หน่วยที่เป็นสมาชิกอย่างน้อยบางหน่วยจะต้องมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ขึ้นเมื่อรวมกลุ่มกันแล้ว และจะต้องจัดตั้งเขตแดนกลางภายใน (Core area) ในบริเวณที่ตั้งของหน่วยที่อ่อนแอ
6. สมาชิกในสมาคมมีการติดต่อกันอย่างไม่ขาดสาย ทั้งในทางภูมิศาสตร์และระหว่างชนชั้นในสังคม
7. ชนชั้นผู้นำทางสังคม (Political elite) จะต้องเพิ่มจำนวนมากขึ้น หมายถึงการที่ผู้นำของสมาชิกในประชาคมมารวมตัวกัน ทำให้เกิดชนชั้นผู้นำทางการเมืองที่ใหญ่ขึ้น
8. สมาชิกในประชาคมมีการสื่อสาร และเชื่อมโยงกันในด้านต่างๆ กัน หมายถึงการติดต่อสัมพันธ์กันนั้นจะต้องมีหลายลักษณะด้วยกัน
9. มีการเคลื่อนไหวของบุคคลในกลุ่มอยู่เสมอ (Social mobilization) หรืออย่างน้อยมีการเคลื่อนไหวในระหว่างชนชั้นทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่สำคัญอีกทฤษฎีหนึ่งของ Deutsch ที่นำมาใช้กับการรวมกลุ่มคือ ทฤษฎีว่าด้วยการสื่อสารคมนาคมภายในสังคม (Social communication theory)<sup>7</sup> เขากล่าวว่า มนุษย์มีความรู้สึกว่าอยู่ในกลุ่มเดียวกันหรือรัฐชาติเดียวกันก็เพราะเขาได้มีการติดต่อสื่อสาร และมีการ

คมนาคมระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา การสื่อสารคมนาคมนี้อาจหมายถึงการใช้ภาษาเดียวกัน การคมนาคม การติดต่อทางโทรศัพท์ โทรทัศน์ วิทยุ จดหมาย เราจะทราบว่าประชาคมระหว่างประเทศเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ก็โดยการวัดจำนวน ครั้งของการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการวัดเนื้อเรื่องของการติดต่อ (เช่น เรื่องการค้า การเมือง เป็นต้น) และวัดขนาดของการติดต่อสัมพันธ์กัน (เช่น ทางด้านการเมืองก็วัดว่าติดต่อกันมากน้อยเพียงใด)

ถ้าเราจะพิจารณาดูจากแนวความคิดและทฤษฎีของ Deutsch แล้ว เขาพยายามที่จะให้มีสถาบันที่มีแบบแผนปฏิบัติการให้ได้ผลเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนในกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติวิธี สังเกตได้จากการเสนอให้มี security community การจะกระทำเช่นนี้ได้มันต้องอาศัยระยะเวลาานพอสมควรที่ประเทศแต่ละประเทศ ในกลุ่มจะปรับค่านิยมให้สอดคล้องกันได้ ชุมชนที่มั่นคงของเขานี้เป็นชุมชนทางการเมืองที่สร้างขึ้นโดยสันติและการอยู่ด้วยความสงบสุขในชุมชนแห่งนั้น เขาไม่สนับสนุนการต่อสู้กัน แต่จะหาข้อยุติกรณีพิพาทด้วยวิธีการอื่นๆ มากกว่าการสู้รบกัน แนวความคิดนี้น่าจะนำไปใช้ได้ ในเหตุการณ์ในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตกพยายามจะปรองดองกัน และจะไม่ทำสงครามระหว่างกันเพื่อยุติภาวะสงครามในเวลาต่อไป

เมื่อพิจารณาระบวนการรวมกลุ่มเป็นประชาคมที่มั่นคงของเขาข้างต้นโดยสรุปแล้วจุดมุ่งหมายของความสำเร็จของการรวมกลุ่มก็คือความสงบสุขในชุมชน พยายามที่จะให้ชุมชนกลมกลืนและเข้ากันได้ดีที่สุดใน การทำให้สังคมผสมผสานกลมกลืนกันและพึ่งพาอาศัยกัน

ในส่วนของทฤษฎี Social Communication Theory คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการสื่อสารคมนาคมภายในกลุ่ม เขาเน้นการติดต่อสื่อสารคมนาคมภายในกลุ่ม (Intra-national transactions) มากกว่าระดับระหว่างประเทศ (Inter-national transactions) เพราะเขาเชื่อว่าการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มจะรวดเร็วยิ่งกว่าในระดับนานาชาติ

จากแนวความคิดของเขา เขาชี้แนะแต่เพียงว่าถ้ามีการติดต่อสื่อสารตลอดเวลาแล้ว จะแสดงให้เห็นการรวมตัวของชุมชนว่าอยู่ในกลุ่มเดียวกัน แต่มาพิจารณาดูแล้ว การติดต่อสื่อสารมิใช่สาเหตุของการรวมตัวกันเสมอไป ชาติอาจจะติดต่อกันโดยที่ไม่คำนึงถึงการรวมกลุ่มกันก็ได้ ภายในกลุ่มหรือภายในชุมชนเดียวกันจะต้องมีปัจจัยต่างๆ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งมีความต้องการของชาติภายในกลุ่มเป็นปัจจัยหลักในการ ทำให้ชาติในกลุ่มต้องติดต่อกันเสมอๆ เพราะฉะนั้น กรณี ทฤษฎีนี้น่าจะใช้ได้ดีในยุโรปในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ซึ่งทฤษฎีนี้ได้เกิดขึ้นมา ความต้องการของยุโรปตะวันตกในขณะนั้นต้องการที่จะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจในกลุ่ม ยุโรปตะวันตกให้ดีขึ้นด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจ การจะกระทำได้สำเร็จก็ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารภายในเป็นเครื่องมือสำคัญ ปรากฏว่ากลุ่มยุโรปตะวันตกมีการติดต่อได้ดีที่สุด โดยเฉพาะเรื่องการค้า

แนวความคิดของ Deutsch มีอิทธิพลต่อนักทฤษฎีในสมัยต่อมาอีกหลายคน คนที่ได้รับอิทธิพลมากก็คือ Mitrany และ Haas

สำหรับแนวความคิดของ Mitrany (1943) ซึ่งเป็นพวก Functionalist นั้น เขาได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือกันในสาขาใดสาขาหนึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในสาขาอื่นๆ ด้วย (Spillover) และการร่วมมือกันนี้จะเริ่มจาก



ด้านเศรษฐกิจและสังคมก่อน เมื่อมีองค์การที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น องค์การเหล่านี้ก็จะกลายเป็นองค์การที่มีอำนาจทางการเมืองในที่สุด เขากล่าวว่าสงครามมิได้มีสาเหตุมาจากข้ออ้างที่ว่ามนุษย์มีธรรมชาติก้าวร้าว ตรงกันข้ามสภาพของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันต่างหากที่ทำให้มนุษย์มีลักษณะก้าวร้าวยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ **สถาบันใหม่**ซึ่งเป็นองค์การเหนือชาติ (Supra-national) ที่ตั้งขึ้นมานั้นประกอบด้วยประเพณีใหม่และแนวความคิดใหม่นี้จะก่อให้เกิดแนวความคิดที่กอปรไปด้วยสันติ เขายังได้กล่าวต่อไปอีกว่า ความขัดแย้งและสงครามเกิดขึ้นมาจากที่โลกแบ่งออกเป็นชาติต่างๆ ซึ่งแข่งขันกันในการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันก่อให้เกิดความขัดแย้งกันทั้งในด้านผลประโยชน์แห่งชาติ เกียรติภูมิและความหวาดกลัวซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นหนทางที่จะแก้ความขัดแย้งได้ก็คือการสร้างความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศให้มาก รวมทั้งการก่อตั้งองค์การทางสังคมขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และความจงรักภักดีของประชาชนที่มีต่อการรวมตัวกันระหว่างประเทศ เขาให้**ความสนใจเป็นอย่างมากกับกระบวนการของการที่ชุมชนทางการเมืองมารวมตัวกัน**<sup>8</sup>

จากแนวความคิดของ Mitrany นี้เอง ทำให้เกิดแนวความคิดพัฒนาขึ้นโดย Haas (1967) ซึ่งเป็นพวกนักปฏิบัติการณ์หน้าที่เฉพาะอย่างสมัยใหม่ (Neo-functionalist) Haas มองเห็นว่าการรวมตัวกันนี้เป็นกระบวนการที่ผู้นำชาติต่างๆ ที่มีสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันได้เปลี่ยนความจงรักภักดี ความหวังและแนวปฏิบัติทางการเมือง

ไปสู่ศูนย์กลางแห่งใหม่ (Supra-national) ซึ่งเป็นสถาบันแห่งอำนาจที่ถูกจัดตั้งขึ้นและได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจเหนือชาติต่างๆ ที่มารวมกัน

Haas<sup>9</sup> ซึ่งเป็นพวก Neo-Functionalist ได้กล่าวเสริมความคิดของ Mitrany อีกว่า การร่วมมือกันทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น จำเป็นต้องมีองค์การคอยส่งเสริมความร่วมมือกันทางด้านนี้และด้านอื่นๆ ให้มากขึ้น จนกลายเป็น**องค์การที่มีอำนาจทางการเมืองในที่สุด** ความจงรักภักดีของประเทศในประชาคมในแต่ละประเทศจะกลายเป็นความจงรักภักดีต่อรัฐเดี่ยว การแตกแยกระหว่างชาติจะค่อยๆ จางหายไป ทำให้เกิดความจงรักภักดีระหว่างชาติขึ้นมาแทน องค์การที่เกิดขึ้นใหม่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและสนองความต้องการของสมาชิก เขามีความเห็นว่าการรวมตัวกันระหว่างประเทศนั้น สามารถทำได้อย่างรวดเร็วถ้ามุ่งความสนใจไปที่เรื่องสวัสดิการ และได้เสนอว่า

1. ประเทศที่จะรวมตัวกันควรจะอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน และมีสภาพแวดล้อมที่คล้ายๆ กันมากกว่าที่จะมาจากประเทศต่างๆ ซึ่งไม่คล้ายคลึงกัน
2. เจ้าหน้าที่และผู้ชำนาญการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพื่อที่จะทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุด

ถ้าจะมาดูแนวความคิดของ Mitrany แล้ว Mitrany ยืนอยู่บนความต้องการอย่างเดียวกันกับ Deutsch ใน เรื่องที่ต้องการแก้ปัญหาความขัดแย้งในกลุ่มโดยสันติภาพ และเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความจงรักภักดีของประชาชนในแต่ละรัฐไปสู่องค์กร เหนือชาติ ถ้าจะพิจารณาแล้วแนวความคิด

ของทั้งสองท่านนี้เป็นผลมาจากการเกิดความวุ่นวายและระส่ำระสายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองนั่นเอง

สำหรับแนวความคิดของ Haas นั้นมีสิ่งๆที่เหมือนกับ Mitrany ในแง่ที่ว่าความร่วมมือสาขาใดสาขาหนึ่งจะนำไปสู่หรือการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือสาขาอื่นๆ ด้วย (Spill over)

จากแนวความคิดของ Haas ข้างต้นนั้นน่าจะได้หยิบยกประเด็นมาพิจารณาดังนี้ คือ เป็นการแน่นอนเสมอไปหรือไม่ที่ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยผ่านศูนย์กลางแห่งใหม่ที่มีอำนาจเหนือชาติ (Supra-national) แล้ว จะนำไปสู่ความร่วมมือทางการเมืองยิ่งขึ้นในที่สุด ถ้าจะพิจารณาความร่วมมือของประชาคมยุโรปในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ก็เป็นไปได้ เพราะประชาคมยุโรปในขณะนั้นมีความต้องการเหมือนกัน คือ พื้นฟูเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นผลนำไปสู่การติดต่อภายในซึ่งกันและกันเพื่อให้ความต้องการบรรลุผลสำเร็จ มีข้อสังเกตว่าการติดต่อสื่อสารอย่างเดียวไม่ได้กระชับความร่วมมือได้เหนียวแน่นขึ้น กลุ่มประชาคมยุโรปจึงได้พยายามจัดตั้งองค์การเหนือชาติ (Supra-national) ขึ้นมา ซึ่งได้แก่ คณะกรรมาธิการและรัฐสภายุโรปขึ้นมาเพื่อควบคุมการทำงานของประชาคมโดยมีอำนาจเหนือชาติ ซึ่งเข้าลักษณะการรวมแบบ Community system

เมื่อเป็นดังนั้นก็ได้มีการตกลงในเรื่องอำนาจอธิปไตยว่าอำนาจอธิปไตยส่วนใดบ้างที่เป็นของประชาคมและให้องค์กรเหนือชาติดำเนินการ ถ้าจะพิจารณาถึงองค์กรเหนือชาติก็จะเห็นได้ว่าองค์กรนี้มีการรวมตัวกันทางการเมืองในที่สุด นั่นก็คือมีอำนาจในการออกตัวบทกฎหมายมาบังคับประเทศ

สมาชิก มีการแบ่งอธิปไตยกันอย่างเด่นชัดระหว่างประเทศสมาชิกกับองค์กรเหนือชาติ มีการใช้เสียงลงมติส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งประเทศที่ไม่เห็นด้วยก็ต้องรับไปปฏิบัติ และในระยะต่อมาสมาชิกในประชาคมยุโรปก็ดำริในการจัดตั้งกลุ่มการเมืองระดับเหนือชาติของกลุ่ม เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองเหนือชาติซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของรัฐสภาของแต่ละประเทศ

เพราะฉะนั้นแนวความคิดของ Haas จึงน่าจะนำมาใช้ได้ดีกับการรวมกลุ่มแบบ Community system อย่างเช่นในประชาคมยุโรปดังกล่าวแล้ว ส่วนถ้าจะนำมาใช้กับการรวมตัวแบบ Cooperation System ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่รัฐบาลติดต่อกับรัฐบาลแต่ละชาติซึ่งมิได้มีองค์กรเหนือชาติคอยควบคุมและมิได้มอบอำนาจอธิปไตยให้องค์กรเหนือชาติกระทำ ก็เป็นไปได้ยากมากที่จะเปลี่ยนความจงรักภักดีจากชาติต่างๆ ไปสู่องค์กรเหนือชาติ ยกเว้นเสียแต่ว่าแต่ละชาติจะมีผลประโยชน์เป็นอย่างมากในการรวมตัว นั่นก็คือ เห็นว่าการรวมตัวเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ของชาติทุกชาติได้อย่างใหญ่หลวง

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเป็นนักทฤษฎีการรวมกลุ่มระยะแรกๆซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักทฤษฎีในระยะเวลาต่อมา นักคิดดังกล่าวก็คือ Galtung และ Etzioni

Galtung (1967)<sup>10</sup> ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสถาบัน International Peace Research Institute ที่ออสโลได้กล่าวไว้ว่า การรวมตัวกันเป็น "กระบวนกรที่ประเทศสองประเทศหรือมากกว่ามารวมกันเป็นประเทศใหม่" เมื่อกระบวนกรรวมตัวกันเสร็จสิ้นลงแล้วก็จะเกิดมีการรวมตัวกันอย่างมั่นคง ในทางตรงกันข้ามการแตกแยกไม่ผนึกตัวกันเป็นกระบวนกรที่ประเทศหนึ่งแยกออกเป็นสอง

หรือมากกว่านั้น เมื่อแยกออกไปแล้วก็จะไม่มีการรวมตัวกัน เขาได้เสนอรูปแบบหลายรูปแบบเพื่อเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกัน คือ

**เงื่อนไขประการแรก** เป็นการรวมตัวกันโดยคำนึงถึงค่านิยมที่ร่วมกัน ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ

1. An Egalitarian Model เป็นการผนึกค่านิยมในแง่ที่ว่าประเทศที่มา รวมตัวกันนั้นมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น ค่านิยมของกลุ่มต้องการ รวมตัวกันทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือทางความมั่นคง เป็นต้น
2. The Hierarchical Model เป็นการผนึกค่านิยมแบบที่มีการจัดลำดับ ชั้นของค่านิยม เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ตัดสินใจโดยการเลือกเอาค่านิยม สูงสุดในลำดับชั้นที่จัดไว้มาเป็นแนวปฏิบัติ เช่น ในองค์กรหนึ่งได้จัด ค่านิยมจากสูงสุดไปต่ำสุด คือ เศรษฐกิจ-การเมือง-สังคม เมื่อมี ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในกลุ่มก็จะเลือกกระทำกิจการต่างๆ ที่นำไปสู่ ความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

**เงื่อนไขประการที่สอง** เป็นการรวมตัวกันของประเทศโดยการทำให้ประเทศที่มา รวมตัวกันมีลักษณะใกล้เคียงกัน มี 2 รูปแบบ คือ

1. Similarity Model เป็นการรวมตัวกันโดยที่ทำให้ประเทศที่มา รวมกัน เหมือนกันในด้านแห่งประชากร โครงสร้างทางเศรษฐกิจและ สังคม รวมทั้งความสัมพันธ์อื่นๆ เป็นอย่างเดียวกัน

2. The Interdependence Model เป็นการรวมตัวกันของประเทศที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยการทำให้วัฒนธรรม ระบบการเมือง และระบบเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นสมาชิกต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น จนก่อให้เกิดความรู้สึกว่าถ้าหากประเทศหนึ่งทำร้ายอีกประเทศหนึ่งก็เท่ากับทำร้ายตัวเองด้วย

**เงื่อนไขประการที่สาม** เป็นการรวมตัวกันโดยแลกเปลี่ยนความจงรักภักดีซึ่งกันและกัน มี 2 รูปแบบ คือ

1. The Loyalty Model การรวมตัวจะมีอยู่ครบเท่าที่ยังมีความจงรักภักดีจากสมาชิกต่างๆ ต่อศูนย์กลางแห่งใหม่ หรือต่อองค์กรที่จัดตั้งขึ้น
2. An Allocation Model การรวมตัวกันได้นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของศูนย์กลางแห่งใหม่ หรือองค์กรใหม่ที่จัดขึ้นว่าสนองความต้องการหรือจัดหาสิ่งต่างๆ ให้สมาชิกในกลุ่มหรือไม่

เขาได้กล่าวต่อไปอีกว่า กระบวนการรวมตัวกันจะเสร็จสิ้นลงก็ต่อเมื่อประเทศใหม่หรือชุมชนใหม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเหนียวแน่น จาก **ภาพพจน์เกี่ยวกับตัวเราและตัวเขา**จนกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ ไม่มีเราหรือเขาอีกต่อไป

นอกจากนี้ Galtung ยังได้แบ่งการรวมตัวกันออกเป็น 3 แบบ คือ

1. การรวมตัวกันทางเขตแดน
2. การรวมตัวกันเป็นองค์การ

### 3. การรวมตัวกันเป็นสมาคม

เขาได้ให้ความเห็นว่า การรวมตัวกันทางเขตแดนอาจจะนำไปสู่การรวมตัวเป็นองค์การเพื่อให้มีผลผลิตที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันการรวมตัวกันเป็นองค์การก็จะก่อให้เกิดการร่วมมือกันในการจัดตั้งสมาคมเพื่อสนองต่อนโยบายขององค์การ ตลอดจนให้ความคุ้มครองในผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในทางกลับกันการรวมตัวกันเป็นสมาคมก็สามารถจะนำไปสู่การรวมตัวกันทางเขตแดน ฉะนั้น ในการวิเคราะห์ระบบการเมืองระหว่างประเทศจึงอาจจะดูที่แบบของการรวมตัวกันว่าเป็นแบบใดก็ได้ การรวมตัวกันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในรูปแบบขององค์การ และสมาคมมากกว่าทางด้านเขตแดน

Etzioni (1965)<sup>11</sup> ก็เป็นนักทฤษฎีการรวมกลุ่มอีกท่านหนึ่งที่พยายามค้นหารูปแบบของการรวมตัวกันทางการเมือง เขากล่าวว่าการศึกษารวมตัวกันทางการเมืองนั้นจะต้องดูปัจจัย 4 อย่างด้วยกัน คือ

1. ภายใต้อภิวาทการณ์อะไรที่ได้มีการริเริ่มการรวมตัวขึ้น
2. อะไรเป็นพลังที่ควบคุมการรวมตัวกัน
3. รวมตัวกันด้วยวิธีการใด
4. เมื่อรวมตัวกันแล้วจะได้อะไรขึ้นมา นั่นก็คือผลของการรวมตัว

เขายังได้กล่าวต่อไปอีกว่า การรวมตัวกันของประเทศที่มีสถานะเท่าเทียมกันจะกระทำได้ง่ายกว่าประเทศที่ไม่มีสถานะเท่าเทียมกัน และการรวมตัวกันจะเกิดขึ้นได้นั้นจำเป็นต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศที่ร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป ตามที่ Galtung ได้เสนอการรวมตัวไว้หลายรูปแบบ นั้น มีบางรูปแบบที่น่าจะนำไปใช้ได้กับการรวมกลุ่มทุกประเภท แต่มีบางรูปแบบซึ่งใช้ได้เฉพาะกลุ่ม ได้แก่ Similarity Model ซึ่งเป็นการรวมตัวโดยที่ทำให้ประเทศทั้งสองเหมือนกันในตำแหน่งประชากร โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่่างเดียวกันนั้นค่อนข้างจะเป็นไปได้ยาก เพราะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะทำเช่นนั้นได้ก็ต้องเป็นลักษณะที่มีองค์กรเหนือชาติ (Supra-national) คอยควบคุมอยู่ และประเทศในกลุ่มจะต้องยอมเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนหรือทั้งหมดไปให้กับส่วนกลาง อย่างเช่นกรณีประชาคมยุโรปซึ่งเป็นการรวมกลุ่มแบบ Community system และการรวมตัวแบบ Federal System ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วน Loyalty Model และ Allocation Model นั้นก็เช่นเดียวกับรูปแบบทั้งสองและจะต้องมี Supra-national เช่นกัน

รูปแบบที่พอจะนำมาปฏิบัติและกระทำได้กับการรวมกลุ่มโดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนามาก็คือ Egalitarian Model และ Hierarchical Model ซึ่งรวมกันโดยมีค่านิยมร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ เพราะประเทศในแถบนี้ยังไม่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ดีพอ พอที่จะรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้โดยมีองค์กรเหนือชาติควบคุม แต่แต่ละประเทศต่างก็คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก แต่ถ้ารวมกันเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีค่านิยมร่วมกันแล้วก็น่าจะเป็นไปได้ อีกรูปแบบหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้ได้ก็คือ Interdependence Model ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยกันและกันระหว่างประเทศสมาชิก

Etzioni เป็นนักทฤษฎีอีกท่านหนึ่งที่พยายามคิดค้นรูปแบบการรวมตัวทางการเมือง บัจฉัยทั้ง 4 ประการที่เขาได้เสนอไว้ข้างต้นนั้น เป็น



แนวความคิดที่ปรับได้กับทุกสภาพสังคม จึงนำจํามาใช้ได้กับประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา

สรุปแล้วนักทฤษฎีการรวมกลุ่มในสมัยหลังนี้ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎี Neo-functionalism ของ Haas โดยได้พัฒนาแนวคิดให้เข้ากับสังคมในสมัยนั้น ทำให้มองเห็นภาพพจน์และการนำไปปฏิบัติได้ให้ผลดีขึ้น การใช้ทฤษฎีการรวมกลุ่มทางสังคมและทางการเมืองที่เกิดขึ้นในยุโรปกับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาหลังหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคม

จากการศึกษาทฤษฎีการรวมกลุ่มข้างต้นนั้นพอจะสรุปได้ว่า ทฤษฎีการรวมกลุ่มเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกเป็นการเริ่มแรกเพื่อที่จะรวมเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตก เป็นการเริ่มแรกเพื่อที่จะรวมเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตกในอันที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจของกลุ่มนี้ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังหวังให้มีชุมชนทางการเมืองในกลุ่มยุโรปเป็นกลุ่มเดียวกันอีกด้วย แนวความคิดการรวมกลุ่มนี้ใช้ได้ผลโดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่ยุโรปตะวันตกพยายามที่จะมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นในระดับโลก ดังนั้น การรวมตัวทางเศรษฐกิจในจุดเริ่มแรกนี้จึงมุ่งที่ความสำคัญทางการเมืองโดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ

สหรัฐอเมริกาในขณะนั้นมุ่งที่จะช่วยให้มีการรวมยุโรป เพราะอาจจะเป็นตัวกันหรือเป็นกั้นชนระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซีย การรวมยุโรปไม่ได้เป็นการคุกคามสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ ก็เป็นสมาชิกของ NATO ซึ่งมีประเทศในยุโรปกลุ่มใหญ่เป็นสมาชิกอยู่ด้วย เป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มยุโรปกลุ่มนี้จะสนับสนุนแนวความคิดของสหรัฐฯ ในครั้งนี้ อีกทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนใน

สหรัฐฯ ก็มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจในอันที่จะส่งเสริมการรวมตัวของยุโรป  
อีกด้วย การร่วมมือทางเศรษฐกิจก็ต้องอาศัยความมั่นคงภายในกลุ่มด้วย

แนวความคิดการรวมกลุ่มนี้ก็เช่นเดียวกับแนวความคิดในทางการ  
ระหว่างประเทศ นั่นก็คือ มีการกระตุ้นให้ตีความและทายเหตุการณ์ในยุโรป  
ตะวันตก ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีมีการกระทำกันมากในประเทศด้อยพัฒนา  
ทั้งหลาย เพราะไม่มีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น และในระยะนั้นประเทศในแถบ  
นี้ก็เพิ่งจะได้รับอิสรภาพจากเมืองแม่ ปัญหาที่จะกระทำในตอนนั้นก็คือการ  
พัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศเองให้มีเสถียรภาพโดย  
อาศัยประเทศมหาอำนาจมากกว่า เพราะฉะนั้นถ้าดูจากการเกิดทฤษฎีการ  
รวมกลุ่มแล้วก็น่าจะใช้ได้ดีกับสังคมยุโรปมากกว่าที่จะนำมาใช้กับประเทศด้อย  
พัฒนาหรือประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การศึกษาการรวมกลุ่มในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา  
ทั้งหลาย<sup>12</sup> รวมทั้งประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้จะต้องมีวิธีการ  
ต่างๆ ซึ่งแตกต่างไปจากวิธีการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพ  
สังคม เศรษฐกิจและการเมืองในประเทศด้อยพัฒนาไม่เหมือนกับยุโรป  
ตะวันตก และนอกจากนั้นการเกี่ยวพัน (linkage) กับมหาอำนาจภายนอกของ  
ประเทศด้อยพัฒนานี้มีมากกว่าในยุโรปตะวันตกอีกด้วย ในทฤษฎีการรวมกลุ่ม  
ไม่ได้พิจารณาถึงความเกี่ยวพัน (linkage) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ความ  
เป็นไปได้ของตลาดการค้า การไหลของเงินทุนและเทคโนโลยีต่างๆ ซึ่งมีความ  
จำเป็นมากในประเทศด้อยพัฒนา

ถ้าจะพิจารณาถึงทฤษฎีการรวมกลุ่มข้างต้นนั้น จะเห็นว่าทฤษฎีส่วนใหญ่  
วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอกที่มากกระทบกลุ่มน้อยมาก ปัจจัยเหล่านี้มี

อิทธิพลเป็นอย่างมากต่อประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา<sup>13</sup> ประเทศเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประเทศภายนอกหรือมหาอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้นทฤษฎีและวิธีการต่างๆ ของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นในยุโรปจึงนำมาใช้กับประเทศด้อยพัฒนาได้น้อยมาก เราจำเป็นจะต้องยอมรับกันว่าเหตุการณ์และปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในยุโรปนั้น ไม่ใช่เหตุการณ์ที่จะเอามาปรับใช้กับประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาได้ เนื่องจากสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่างกันดังกล่าวแล้วข้างต้น

นักทฤษฎีสหรัสมัยเกาบางคนพยายามที่จะเสนอปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มในโลกที่สาม เช่น Grunwald (1972)<sup>14</sup> ได้กล่าวว่าการวิเคราะห์การรวมกลุ่มของโลกที่สามยังมีข้อจำกัดเนื่องจากชาตรัฐที่เป็นศูนย์กลาง ส่วน Hansen<sup>15</sup> ได้วิจารณ์นักทฤษฎีตะวันตกว่าไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อกรรวมกลุ่ม Nye(1965)<sup>16</sup> ก็ได้พิจารณาถึงหน้าที่ของปัจจัยภายนอก (External inputs) ที่เป็นเครื่องช่วยปัจจัยภายในในการรวมกลุ่ม นั่นก็คือ จะต้องพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มากกระทบกระบวนการรวมกลุ่มด้วย แต่อย่างไรก็ตามเขาก็มิได้พัฒนาแนวความคิดมากไปกว่านี้ นอกจากนี้เขาก็กยังเสนอแนะแนวความคิด Neo-functionalism ที่นำไปใช้ในการรวมยุโรป และอาจจะนำบางส่วนมาใช้กับประเทศด้อยพัฒนาได้ เช่น ความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะนำไปสู่การมีอำนาจทางการเมือง เป็นต้น<sup>17</sup> ส่วน Haas ได้พิจารณาในกรณียุโรปในเรื่องของการขยายต่อไป (Spill over) ในลักษณะที่เมื่อมีการรวมตัวภายในกลุ่มกันแน่นแฟ้นในสาขาใดสาขาหนึ่งแล้วจะทำให้เกิดการขยายต่อไป (Spill over) ยังสาขาอื่นๆ ของแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกด้วย เช่น การรวมกลุ่มกันทาง

เศรษฐกิจอาจจจะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันทางการเมือง หรือการรวมกลุ่มกันทางด้านสังคมอาจก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจได้

ถ้ามาพิจารณาตามแนวความคิดเกี่ยวกับ Spill over ของยุโรป ตะวันตกนี้น่าจะต้องต่างกับของประเทศด้อยพัฒนาอย่างแน่นอน นั่นก็คือ ไม่ใช่เป็นการขยาย (Spillover) ในลักษณะที่เป็นการรวมตัวในสาขาใดสาขาหนึ่งภายในกลุ่มไปสู่การรวมตัวของสาขาอื่นๆของประเทศสมาชิกอย่างเช่นกรณีของยุโรปที่ต้องพึ่งตัวเอง แต่ประเทศด้อยพัฒนาเป็นลักษณะที่พยายามรวมตัวกันในสาขาใดสาขาหนึ่งเพื่อนำไปสู่การรวมตัวในสาขาอื่นๆเพื่อที่จะลดการพึ่งพิงและลดการครอบงำของมหาอำนาจภายนอกของประเทศที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

Axline (1977)<sup>18</sup> ไม่เห็นด้วยกับการไม่พิจารณาปัจจัยภายนอกของ Haas และให้ข้อคิดเห็นว่าขนาดและสภาพเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาแตกต่างกับของ ยุโรปตะวันตก และกล่าวว่าปัจจัยภายนอกจะมีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มมาก เขากล่าวว่าประเทศภายนอกกลุ่มทั้งมหาอำนาจและประเทศอื่นๆจะมีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มของประเทศด้อยพัฒนามากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว ถ้าเราจะมาพิจารณาถึงการพึ่งพิงและการเกี่ยวพันกับบริษัทข้ามชาติ เช่น ประชาคมยุโรป ไม่ใช่ว่าประชาคมนี้จะไม่เกี่ยวพันกับบริษัทข้ามชาติ ประชาคมยุโรปมีความเกี่ยวพันกับบริษัทข้ามชาติ แต่เขาสามารถที่จะควบคุมกิจกรรมต่างๆ และไม่โน้มเอียงไปกับอิทธิพลภายนอกอย่าง เช่นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เนื่องจากกลุ่มมีความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว เพราะฉะนั้นสภาพของประเทศด้อยพัฒนาจึงต้องร่วมมือกันและสร้าง

ความกระชับภายในภูมิภาคเอง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามที่จะลดความเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจเพื่อที่จะมีอิสรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น นักทฤษฎีในยุโรปตะวันตกมิได้กล่าวถึงแนวความคิดนี้และมิได้ชี้ช่องทางให้ประเทศกำลังพัฒนาเลย

ดังกล่าวแล้วข้างต้นเราได้พิจารณาแนวความคิดของทฤษฎีการรวมกลุ่มทางด้านสังคมและการเมือง และดูเหมือนจะนำมาใช้ได้ยากกับประเทศด้อยพัฒนา ถ้าเราจะมาสำรวจการรวมตัวทางเศรษฐกิจบ้างก็จะพบว่าประเทศด้อยพัฒนานั้นมี ความจำเป็นที่จะรวมตัวทางด้านเศรษฐกิจมาก เนื่องจากลักษณะของประเทศด้อยพัฒนาก็คือเป็นประเทศกสิกรรม มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ มีตลาดผู้บริโภคน้อย และมีความไม่พอเพียงในเรื่องเงินทุนและความชำนาญทางเทคโนโลยี ทางออกของประเทศเหล่านี้ก็คือพยายามที่จะทำการค้ากับประเทศภายนอกเพราะขาดการเปลี่ยนแปลงการค้าภายในกลุ่ม ประเทศด้อยพัฒนาที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นทั้งหลายต่างก็พยายามที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในชาติของตัวเอง และส่วนใหญ่จะมองว่าการรวมกลุ่มจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม

สำหรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดของ Balassa ที่อาเซียนพยายามเอาเป็นแบบอย่างนั้นค่อนข้างจะทำลำบากในกลุ่มกำลังพัฒนาและทำได้เฉพาะบางขั้นตอนเท่านั้น トラบเท่ที่ผู้นำในกลุ่มยังไม่ยอมเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วน แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>19</sup> ทฤษฎีของ Balassa ถ้าจะทำทุกขั้นตอนนั้นจึงเหมาะสำหรับกลุ่มที่พัฒนาแล้วมากกว่า<sup>20</sup> ในปัจจุบันทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจปัจจุบันจึงได้พิจารณาในแนวความคิดที่กว้างกว่าเดิม โดยเป็นทางที่จะนำไปสู่การ

พัฒนาและเป็นทางที่จะนำไปสู่การลดการพึ่งพิง<sup>21</sup> เพื่อนำไปปรับใช้กับประเทศกำลังพัฒนาในอนาคต

ตามแนวความคิดของ Balassa นั้น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมีอยู่ 5 วิธีกร<sup>22</sup> คือ

1. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area)
2. การตกลงกันระหว่างประเทศเพื่อผ่อนผันการเก็บภาษีศุลกากร (Customs Union)
3. ตลาดร่วม การรวมกันของประเทศต่างๆ เพื่อความสะดวกในการค้าและการเงิน (Common Market)
4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union)
5. การรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์แบบ (Total Economic Integration)

สำนักวิทยบริการ  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รูปแบบการรวมตัวดังตารางต่อไปนี้

	พิกัดอัตรา ภาษีศุลกากร (no tariff or quotas)	ตกลงว่าด้วย ภาษิจาก ภายนอก ร่วมกัน (Common tariffs)	กำหนดเขตอัน แน่นอนสำหรับให้ สินค้า คน บริการ เงินทุนเคลื่อนไหว ไปมาได้อย่างเสรี (Free flows of factors)	นโยบาย เศรษฐกิจเป็น อันหนึ่งอัน เดียวกัน (Harmonization of economic policies)	ความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันทาง นโยบายและ สถาบันทาง การเมือง (Unification of political Institution)
Free trade area (เขตการค้าเสรี)	X				
Customs Union (สหภาพศุลกากร)	X	X			
Common market (ตลาดร่วม)	X	X	X		
Economic union (สหภาพเศรษฐกิจ)	X	X	X	X	
Total economic integration (การรวมตัวทาง เศรษฐกิจโดย สมบูรณ์แบบ)	X	X	X	X	X

ส่วนวิธีการของแต่ละแบบก็คือ

**เขตการค้าเสรี** วิธีการก็คือพิกัดอัตราภาษีศุลกากร นั่นก็คือ ยกเลิกข้อจำกัดด้านปริมาณและอัตราภาษีศุลกากรระหว่างประเทศ รัฐไม่เข้ามายุ่งในการค้าระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นจึงไม่มีอุปสรรคกีดขวางในทางการค้า ทำให้ผลิตสินค้าได้มาก ส่งออกได้มาก และผลิตตามที่ตนถนัด วิธีการนี้จะทำให้ผู้บริโภคซื้อมาบริโภคได้มากขึ้นด้วยระดับราคาในตลาดเสรี แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นต้องกำหนดสินค้าที่ไม่มีภาษีและไม่มีความหวงห้ามระหว่างประเทศสมาชิก

**สหภาพศุลกากร** การรวมตัวแบบนี้ประเทศในกลุ่มนอกจากดำเนินการพิกัดอัตราภาษีศุลกากรแล้ว ยังต้องตกลงว่าด้วยภาษีจากภายนอกเหมือนกัน นั่นก็คือ ตั้งกำแพงภาษีกับประเทศที่สามที่มีได้เป็นสมาชิก

**ตลาดร่วม** ประเทศภายในกลุ่มต้องผ่านขั้นตอนของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ตกลงว่าด้วยภาษีจากภายนอกเหมือนกันแล้ว ยังจะต้องกำหนดเขตที่แน่นอนสำหรับให้สินค้า คน บริการ เงินทุน เคลื่อนไหวไปมาอย่างเสรี ที่เป็นเช่นนี้เพื่อขจัดอุปสรรคเกี่ยวกับแรงงาน เงินทุน และการบริการ ซึ่งทำให้การค้าขายคล่องตัวมากขึ้น

**สหภาพเศรษฐกิจ** ขั้นตอนนี้เมื่อได้ผ่านขั้นตอนของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ตกลงว่าด้วยภาษีจากภายนอกเหมือนกัน และกำหนดเขตอันแน่นอนสำหรับให้สินค้า คน บริการ เงินทุน เคลื่อนไหวไปมาอย่างเสรี ก็เท่ากับเป็นการรวมกันเป็นสหภาพเศรษฐกิจ นั่นก็คือ ประเทศในกลุ่มต้องประสานนโยบายเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม

ส่วนอาเซียนคงกระทำได้แต่ Free Trade เท่านั้น เนื่องจากแต่ละประเทศยังไม่สามารถจัดการกับผลประโยชน์ต่างๆที่ร่วมกันได้



## การพิจารณาแนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มและภูมิภาคนิยม : กรณีอาเซียน

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการนำทฤษฎีการรวมกลุ่มในยุโรป มาปรับใช้กับประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนานั้นไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เช่นเดียวกันในกลุ่มอาเซียนซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งก็ไม่ใช่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะนำเอาความคิดของตะวันตกมาใช้ทั้งหมด ในกลุ่มอาเซียนถ้าจะนำเอาแนวความคิดของ Deutsch เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร (Transaction) มาใช้เพื่อวัดการรวมกลุ่มหรือเพื่อสร้างความร่วมมือกันยังไม่พอเพียง เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้มีการติดต่อใกล้ชิดกันมากอยู่แล้ว โดยเฉพาะทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ แต่ควรจะเน้นการติดต่อกับภายนอกมากกว่าและคำนึงถึงผลกระทบต่อกกลุ่ม เนื่องจากประเทศในกลุ่มโดยธรรมชาติแล้วจะต้องพึ่งพิงมหาอำนาจภายนอกอยู่แล้ว แต่นั่นก็ได้หมายความว่า การติดต่อกับมหาอำนาจภายนอกมากจะทำให้เกิดการรวมกลุ่มกับภายนอกมาก การรวมกลุ่มของกลุ่มอาเซียนเป็นลักษณะพิเศษที่เป็นการบังคับการรวมกลุ่มให้เข้าไปอยู่ในกระบวนการทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศพัฒนาแล้ว เราต้องพิจารณารูปแบบการติดต่อสื่อสารคนละวิธีการกันกับของยุโรปตะวันตก โดยดูว่าการติดต่อสื่อสารจะทำให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มประเทศอาเซียนหรือไม่ ทำไมจึงไม่มีการติดต่อสื่อสารและมีระดับการติดต่อกันต่ำและการติดต่อสื่อสารในระดับต่ำนี้จะมีผลต่อการรวมกลุ่มและความร่วมมือภายในกลุ่มอย่างไรมากกว่า อาเซียนควรสร้างนโยบายที่พยายามที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งการค้นคว้าและแสวงหาลักษณะการติดต่อสื่อสารกับประเทศนานาชาติภายนอก

กลุ่ม เพื่อจะนำมาสู่การสร้างความร่วมมือให้กระชับกันภายในให้มากขึ้น โดยการหาประโยชน์จากประเทศภายนอกกลุ่มเข้ามาภายในกลุ่มนั่นเอง ดูได้จากการเจรจาเรื่องการค้าและการเมืองกับนานาชาติ(Simon, 1982)<sup>23</sup>

เกี่ยวกับแนวความคิดของ Deutsch เรื่อง Security Community นั้น ซึ่งเป็นชุมชนทางการเมืองนั้นเขาพยายามจะขจัดภาวะสงครามระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยจะขจัดข้อขัดแย้งระหว่างเขตแดนของกลุ่มนี้ ซึ่งไม่ใช่สภาพการณ์ของการรวมกลุ่มในขณะที่อาเซียนเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการจะพัฒนา Security Community ขึ้นมาในกลุ่มอาเซียนก็คงจะเป็นได้บางส่วนเท่านั้น องค์กรจะต้องให้อำนาจแก่สมาชิกในกลุ่มตัดสินใจหรือเลือกนโยบายของชาติบ้าง จะยอมมอบอำนาจอธิปไตยให้องค์การทั้งหมดคงเป็นไปได้ยาก สิ่งที่จะให้เป็นประชาคมที่มั่นคงนั้นก็อาจจะสำรวจข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และการขจัดข้อพิพาทในกลุ่มนั้นว่าควรกระทำกันอย่างไร มีการเตรียมสำหรับสงครามหรือไม่ มีการสร้างกองทหารหรือไม่ เป็นต้น เพราะฉะนั้นแนวความคิด Security Community สำหรับกลุ่มอาเซียนจึงควรเป็นไปในรูปของการต่อรองการเจรจาเพื่อที่จะแก้ปัญหาภายในกลุ่มอย่างสันติวิธีมากกว่า

สำหรับแนวความคิดของพวก Functionalism นั้น เป็นแนวความคิดที่ให้ความร่วมมือทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และองค์กรปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆ ได้ถูกต้อง เขาพุ่งจุดสนใจไปที่ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ถ้ามีสันติสุขในกลุ่มแล้วจะนำไปสู่ความร่วมมือด้านอื่นๆด้วย เมื่อมาดูกรณีอาเซียนแล้ว จะเห็นว่าความร่วมมือในด้านหน้าที่ต่างๆโดยส่วนรวมนั้นจำกัด และถ้ามีกรณีพิพาทการถกเถียงกัน ส่วนใหญ่แล้วแต่ละประเทศไม่ได้เข้าแทรกแซง



ทางด้านเศรษฐกิจและเขตการค้าเสรี เพราะฉะนั้นการร่วมมือทางด้าน การเมืองจึงทำให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า แต่มีใช้ลักษณะ การรวมกันเป็นสหภาพ (Union) แต่เป็นลักษณะการโหมโรงให้เกิดการสำนึก หรือการตัดสินใจร่วมกันในการรวมตัวทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นเป้าหมาย สำคัญของกลุ่ม

ดังได้กล่าวแล้วเกี่ยวกับทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของ ตะวันตกนั้น มุ่งที่จะกระชับการค้าระหว่างกันภายในกลุ่มและเพื่อให้พัฒนา จากเขตการค้าเสรีไปสู่สหภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในกรณีอาเซียนถึงแม้จะมี จุดมุ่งหมายทางการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน และได้ตกลงกันในเรื่องการค้าเสรี ก็ตามในปัจจุบัน แต่ระยะเวลาที่จะตกลงกันได้ในแต่ละเรื่องนั้นใช้เวลานาน พอสมควร แม้บางประเทศจะรับนโยบายแล้วก็ตามแต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่จะ ปฏิบัติ แต่ละประเทศดำเนินนโยบายโดยเป็นอิสระของประเทศเอง มากกว่า แต่ถ้าพิจารณาแต่ละประเทศทิศทางการค้าของอาเซียนโดยส่วนรวม ก็เป็นในทางบวก(Simon)<sup>27</sup> และการดำเนินนโยบายร่วมกันทางเศรษฐกิจมี เฉพาะเรื่องมากกว่าทั้งหมด เช่น การตกลงทางอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ มิใช่อยู่ในระดับของการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น เนื่องจากมีข้อตกลง หลายประการที่สมาชิกยังไม่ยอมรับกัน

จากการพิจารณาแนวความคิดการรวมกลุ่มทั้งหลายแล้วพอจะสรุป ได้ว่า

1. ทฤษฎีที่กล่าวมาเป็นทฤษฎีที่มีการเริ่มต้นจากยุโรปตะวันตกและ ใช้ได้กับกระบวนการ รวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตกและ ประเทศพัฒนาแล้ว

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเป็นลักษณะของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทาง การเมืองและเศรษฐกิจ โดยมีองค์กรที่มีอำนาจเหนือชาติเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายให้

3. ไม่ได้เน้นบทบาทของปัจจัยภายนอกหรือความสัมพันธ์กับภายนอกมากนัก อย่างเช่นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นกรณียุโรปซึ่งถือว่าปัจจัยภายนอกและความสัมพันธ์กับภายนอกกลุ่มมีความสำคัญน้อย เนื่องจากเป็นประเทศพัฒนาแล้วและการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มมั่นคงและแข็งแรงอยู่แล้วสามารถจะเป็นกำลังต่อรองกับภายนอกก็ได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกมากนัก

4. แนวความคิดบางแนวคิดเท่านั้นที่จะนำมาใช้กับอาเซียนได้

### ความแตกต่างระหว่างกลุ่มอาเซียนกับประชาคมยุโรป

1. ในกรณีกลุ่มอาเซียนซึ่งแตกต่างจากประชาคมยุโรปทั้งในสถานะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากเป็นประเทศกำลังพัฒนายังมิได้พัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่มีความมั่นคงพอ จึงมีการพัฒนาการรวมตัวที่จำกัดมาก การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงมิได้เป็นลักษณะรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่เป็นการประสานนโยบายและเสาะแสวงหาแนวทางร่วมกันอันดับแรก<sup>28</sup> ที่จะบรรลุถึงจุดหมายของกลุ่มตามแนวของ Cooperation system

2. ไม่เคยมีความจำเป็นหรือไม่เคยฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอย่างเช่นกรณียุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งขณะนั้นได้มีการเสนอ Marshall Plan พร้อมๆ กับบรรษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

3. สภาพเศรษฐกิจของอาเซียนก็แตกต่างกับของประชาคมยุโรปซึ่งมีการพัฒนามากกว่า และมีสถาบันการเงินที่มั่นคงกว่าพอที่จะบรรลุความสำเร็จในระดับอุตสาหกรรม แม้กระทั่งก่อนการรวมตัวเสียอีก

4. กลุ่มอาเซียนเป็นกลุ่มที่กำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องพึ่งมหาอำนาจภายนอกในแง่เงินทุน เท่าที่ปรากฏในปัจจุบันแต่ละประเทศก็มีประเทศคู่ค้าภายนอกทั้งมหาอำนาจและไม่ใช่มหาอำนาจ และประเทศในกลุ่มอาเซียนนั้นผลิตสินค้าพื้นฐานเหมือนกัน (ยกเว้นสิงคโปร์) เมื่อเป็นดังนี้ถ้าหากไม่ตกลงกันในเรื่องความต้องการของสินค้าพื้นฐานแล้วจะเกิดปัญหาขึ้นภายในกลุ่มกันเอง ควรจะทำความเข้าใจกันภายในกลุ่มในเรื่องนี้เพื่อจะดำเนินนโยบายกับประเทศภายนอกกลุ่ม

5. หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มหาอำนาจภายนอกมีอิทธิพลต่อประชาคมยุโรปจนกระทั่ง Deutsch ได้เสนอแนวความคิด Security Community ขึ้นมาเพื่อพัฒนากลุ่มอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะนั้นก็มีรัสเซียเป็นฝ่ายตรงกันข้ามและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีคอมมิวนิสต์รุกราน จึงมุ่งพึ่งพิงสหรัฐฯมากกว่าพัฒนาภายในกลุ่ม และสหรัฐฯก็เสนอนโยบายสกัดกั้นในเอเชียเพื่อป้องกันคอมมิวนิสต์รุกราน

ดูตามสภาพการณ์ดังกล่าวแล้วก็ต่างกัน ทั้งนี้เพราะปัจจัยภายนอกทางการเมืองและเศรษฐกิจต่างกัน การเน้นการพัฒนามาก็แตกต่างกัน และนอกจากนั้นชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เป็นชาตินิยมที่แรงกล้าอีกด้วย ไม่สามารถก้าวล้ำอธิปไตยของแต่ละชาติได้

## แนวความคิดที่จะนำมาใช้กับกลุ่มอาเซียน

แนวทางที่ผู้เขียนจะเสนอในการรวมกลุ่มของอาเซียนก็คือ

1. พยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกทั้งกับมหาอำนาจและไม่ใช่มหาอำนาจโดยการสัมพันธ์แบบหลายฝ่าย (Multilateral Approaches)

2. ส่งเสริมข้อตกลงการค้าในระดับสินค้าขั้นมูลฐาน การมีเสรีภาพทางการค้า (เช่นข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น) และในสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อจะได้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าขั้นมูลฐานและสินค้าอุตสาหกรรมระหว่างกัน

3. พยายามให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพโดยการมีข้อตกลงสนธิสัญญาต่างๆ ร่วมกัน

4. ควรจะมีการพึ่งพาอาศัยกันทางด้านเศรษฐกิจภายในกลุ่ม เพื่อที่จะเป็นอำนาจต่อรองกับประเทศภายนอกกลุ่มโดยเฉพาะในเรื่องนโยบายร่วมกันทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะต้องพึ่งพาอาศัยกับประเทศภายนอกกลุ่มด้วย

5. พยายามวางนโยบายไม่พึ่งพิงทางเศรษฐกิจต่อประเทศพัฒนาแล้ว โดยลดการพึ่งพิงลงทีละน้อย แต่จะกระทำได้ต่อเมื่อกลุ่มนี้มีนโยบายร่วมกันต่อประเทศภายนอกหรือประเทศมหาอำนาจ ควรใช้แนวความคิดการพึ่งพากันภายในกลุ่มและนอกกลุ่มด้วย ในขณะที่ยังพึ่งพิงตัวเองไม่ได้ ซึ่งอาจจะเป็นการยากสำหรับอาเซียนเพราะไม่มีองค์กรเหนือชาติมาบังคับ

6. พยายามสร้างกฎเกณฑ์หรือกฎหมายต่างๆ ภายในประเทศหรือภายในกลุ่มควบคุมบรรษัทข้ามชาติซึ่งมีบทบาทสำคัญในกลุ่มอาเซียนเพื่อนำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาสู่ชาติหรือสู่กลุ่มให้มากที่สุด ข้อนี้เราต้องยอมรับ

ว่าเราไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและมหาอำนาจทางการเมืองได้ แต่เราควรลดอำนาจเหล่านี้ให้น้อยลง

7. พยายามเจรจาข้อพิพาทด้วยสันติวิธีมากกว่าที่จะใช้กำลังหาสาเหตุของการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของชาติ และหาช่องทางประนีประนอมกัน

8. พยายามที่จะให้สถานการณ์ภายในกลุ่มมีความสงบและเสถียรภาพก่อนที่จะพยายามร่วมมือกันทางนโยบายเศรษฐกิจ โดยพยายามลดข้อขัดแย้งทางทหารและการเมืองที่ไม่จำเป็นออกไปเสีย การจะกระทำเช่นนี้ได้ควรมีความร่วมมือกันแบบทวิภาคีระหว่างประเทศภายในกลุ่มด้วย

9. พยายามวางตัวเป็นกลางและไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับภายนอกทั้งมหาอำนาจและประเทศอื่นๆ มากเกินไป ถึงแม้ความช่วยเหลือของประเทศเหล่านี้จะมีมากก็ตาม

10. ควรจำกัดสมาชิกภายในกลุ่มให้อยู่ในเขตภูมิศาสตร์เดียวกัน เพื่อสะดวกในการติดต่อการเจรจาและการพัฒนาของกลุ่ม นอกจากนี้ค่านิยมของประเทศในกลุ่มที่อยู่ในเขตเดียวกันจะประสานกันได้ดีกว่าประเทศที่อยู่นอกเขต การเจรจาหรือผลประโยชน์ของกลุ่มในเขตเดียวกันจะมีร่วมกันมากกว่าประเทศสมาชิกที่อยู่นอกเขต

สรุปแล้วภายในกลุ่มอาเซียนควรมีการกระชับและการพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการทหาร เพื่อจะได้มีพลังอำนาจภายในกลุ่มอันแข็งแกร่งในอันที่จะเสาะแสวงหาหนทางต่างๆ อันเป็นประโยชน์จากภายนอกกลุ่มมาสนองความต้องการของภายในกลุ่มให้มากที่สุด ซึ่งจะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มให้มากที่สุด การจะกระทำเช่นนี้ได้ นั่นหมายความว่าภายในกลุ่มจะต้องยอมเสียผลประโยชน์แห่งชาติลง



บ้างเพื่อผลประโยชน์โดยส่วนรวม การจะกระทำเช่นนี้ได้สมาชิกภายในกลุ่มจะต้องมีสำนึกของความจงรักภักดี (Loyalty consciousness)

ถ้าดูตามหลักการของ ASEAN Community ที่จะนำความคิดของ Balassa มาใช้แล้ว ดูท่าทางจะห่างเหินความเป็นจริงมาก เนื่องจากขณะนี้เราทำได้แค่เขตการค้าเสรี คือการพิกัดอัตราภาษีศุลกากร นั่นก็คือไม่มีภาษี ไม่มีโควตาผลิตได้ตามศักยภาพประเทศใดผลิตมากได้กำไรมาก แต่ถ้าจะไปถึงสหภาพศุลกากร ตลาดร่วม สหภาพเศรษฐกิจ และการรวมกลุ่มอย่างสมบูรณ์แบบก็คงจะใช้เวลาอีกนาน เนื่องจากแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักโดยมองประโยชน์ส่วนรมน้อยมาก อีกทั้งมีความระแวงซึ่งกันและกันอีกด้วย ความสำเร็จที่สำคัญจึงอยู่ที่ความพยายามของสมาชิกให้มีความรู้สึก One Caring and Sharing Community ให้ได้

### เอกสารอ้างอิงท้ายเรื่อง

<sup>1</sup>John Funetan, "Asean and the Principle of Non – Intervention. Practice and Prospects," Trends in Southeast Asia series. (March 2000), p. 1-2.

<sup>2</sup> Karl W. Deutsch, National and Social Communication (Massachusetts : MIT Press, 1953).

<sup>3</sup> David Mitrany, A Working Place System : An Argument for the Functional Development of International Organization\_(London : Oxford Univ. Press, 1943), p.327.

<sup>4</sup> Ernst Hass, "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America," *Journal of Common Market Studies*, 3 (June, 1967), p. 327.

<sup>5</sup> Johan Galtung, "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research*, 5 (1967), p. 327.

<sup>6</sup> Bella Balassa, "The Theory of Economic Integration," (Homewood, ILL : Richard D. Irwin, 1961).

<sup>7</sup> Deutsch, *op.cit.*

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization.* (London : Oxford University Press, 1943).

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ Ernst Haas, "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America," *Journal of Common Market Studies*, 3 (June 1967), p. 327.

<sup>10</sup> Johan Galtung, "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research*, 5, p. 375-95.

<sup>11</sup> Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965).

<sup>12</sup> ซึ่งปกติแล้วยุโรปตะวันตกก็มีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่นักทฤษฎีมิได้หยิบยกมากล่าวถึง

<sup>13</sup> Ernst Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory.* (Berkeley: University of California Press, 1975), p. 9; James A. Caparaso, "The External Consequence of Regional Integration for Pan-

European Relations," *International Studies Quarterly*, XX, 3 (September 1976), p. 341-392.

<sup>14</sup>Joseph Grunwald, *Latin American Economic Integration and U.S. Policy*, (Washington: The Brookings Institution, 1972).

<sup>15</sup>R.D. Hansen, "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts," *World Politics*, XXI, 2 (January 1969), p. 242-271.

<sup>16</sup>Joseph Nye, "Patterns and Catalysts in Regional Integration," *International Organization*, XIX, 4 (Autumn 1965), p. 870-883.

<sup>17</sup> คือ การแลกเปลี่ยนทางการค้า เงินทุน การติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการสังคมนะประภคกลุ่มผู้นำให้มีความนิยมชมชอบ และส่งเสริมหลักการรวมกลุ่ม

<sup>18</sup> W.A. Axline, "Underdevelopment, Development and Integration: the Politics of Regionalism in the Third World," *International Organization*, XXXI, 1 (Winter 1977), p. 82-1061.

<sup>19</sup> การรวมกลุ่มในประเทศด้อยพัฒนาอาจจะตกลงเจรจากันได้ในขั้นแรก (Free Trade Area) ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างพื้นฐานนำไปสู่การรวมตัวในขั้นอื่นๆ (Spillover) ต่อไป แต่สมาชิกจะต้องมีความสำนึกของการรวมกลุ่มร่วมกัน

<sup>20</sup>Jacof Viner, *The Customs Union Issue*. (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

<sup>21</sup>T.Jaler, "The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries," *Journal of Common Market Studies*, IX (1971), p. 254-267.

<sup>22</sup> Bella Balassa, *The Theory of Economic Integration*. (Homewood, Ill: Richard D. Irwin, 1961).

<sup>23</sup> Sheldon W. Simon, *The ASEAN States and Regional Security* (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1982).

<sup>24</sup> ยกเว้นถ้าหากอาเซียนยินยอมพร้อมในการรับเงื่อนไขต่างๆ ของการรวมกลุ่มกันก็จะสามารถสร้างองค์กรเหนือชาติได้ เมื่อสร้างองค์กรเหนือชาติขึ้นมาแล้วก็จะมีส่วนช่วยให้สมาชิกรู้สึกว่าจะอยู่ในชุมชนเดียวกัน

<sup>25</sup> "Zone of Peace, Freedom, and Neutrality Declaration, Kuala Lumpur Declaration, 27 November 1971," *ASEAN Documents* (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 1983), p. 3.

<sup>26</sup> "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Denpasar, Bali, 24 February 1976), *Ibid.*, p. 19.

<sup>27</sup> Simon, *op.cit.*, pp. 19-37.

<sup>28</sup> เช่น กรณีความขัดแย้งในอินโดจีน อาเซียนก็สามารถรวมนโยบายต่างประเทศและประสานนโยบายกันเพื่อความมั่นคงในภูมิภาคนี้ อาเซียนจึงมีบทบาทเพื่อรักษามลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มเท่านั้น และเป็นการตกลงเฉพาะกรณีเท่านั้น ตัวองค์กรอาเซียนจึงมิใช่เป็นองค์กรเหนือชาติ

## บรรณานุกรม

- ASEAN Documents. 1983. "Zone of Peace, Freedom, and Neutrality Declaration," Kuala Lumpur Declaration, 27 November 1971.
- Axline, W.A. 1977. "Underdevelopment, Development and Integration: the Politics of Regionalism in the Third World." *International Organization*, XXXI, 1.
- Balassa, Bella. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill: Richard D. Irwin.
- Caparaso, James A. 1976. "The External Consequence of Regional Integration for Pan-European Relations." *International Studies Quarterly*, XX, 3.
- Deutsch, Karl W. 1953. *National and Social Communication*. Massachusetts : MIT Press.
- Etzioni, Amitai. 1965. *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Halt, Rinehart and Winston.
- Funetan, John. 2000. "Asean and the Principle of Non – Intervention : Practice and Prospects," *Trends in Southeast Asia series*, (March).
- Galtung, Johan. 1967. "A Structural Theory of Integration." *Journal of Peace Research*, 5.
- Grunwald, Joseph. 1972 *Latin American Economic Integration and U.S. Policy*. Washington: The Brookings Institution.

- Haas, Ernst. 1967. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America." *Journal of Common Market Studies*, 3.
- \_\_\_\_\_. 1975. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: University of California Press.
- Hansen, R.D. 1969. "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts." *World Politics*, XXI, 2 .
- Jaler T. 1971. "The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries." *Journal of Common Market Studies*, IX.
- Mitrany, David. 1943. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. London: Oxford University Press.
- Nye, Joseph. 1965. "Patterns and Catalysts in Regional Integration." *International Organization*, XIX, 4.
- Simon, Sheldon W. 1982. *The ASEAN States and Regional Security*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.
- Viner, Jacof. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

## อาเซียนกับลุ่มแม่น้ำโขง<sup>1</sup>:

### การหลอมรวมความแตกต่างและความท้าทาย

โอม ฉัตรนนท์

แม้ว่าความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในลุ่มแม่น้ำโขงจะมีพัฒนาการมายาวนาน อาทิ การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่กลับไม่มีการสร้างสถาบันการเมืองที่เป็นองค์การของอนุภูมิภาคขึ้นมาแต่อย่างใด ขณะที่ในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดการพัฒนากิจการที่ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 จนถึงปัจจุบันคือ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นท่ามกลางสภาวะสงครามเย็นที่แบ่งแยกประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงยกเว้นประเทศ

---

<sup>1</sup> ลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Basin) หมายถึง อาณาบริเวณที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำโขงอันรวมถึงลำน้ำสาขา ซึ่งแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Upper Mekong basin) ครอบคลุมพื้นที่บริเวณจีนตอนใต้ ตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า ตอนเหนือของลาว และภาคเหนือตอนบนของไทย ส่วนลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong basin) ครอบคลุมพื้นที่ตอนกลางและตอนใต้ของลาว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย กัมพูชาเกือบตลอดทั้งประเทศ และตอนใต้สุดของเวียดนาม อย่างไรก็ตาม บทความนี้ใช้คำว่า "ลุ่มแม่น้ำโขง" ในความหมายอย่างกว้าง คือ อาณาบริเวณทั่วไปของกลุ่มประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกอาเซียน เพื่อแสดงถึงลักษณะร่วมกันของประเทศเหล่านี้แทนที่จะใช้คำว่า "อินโดจีน" (Indochina) อันเป็นมรดกตกทอดจากยุคอาณานิคม

ไทยออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนที่เหลือ แต่เมื่อความขัดแย้งในยุคสงครามเย็นหมดไป อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็ได้หลอมรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างกันอย่างมากของระดับการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ส่งผลให้อาเซียนต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายในการตั้งเป้าหมายบูรณาการของภูมิภาค (regional integration) บนเงื่อนไขที่ไม่เอื้ออำนวย อันทำให้อาเซียนต้องการการปรับตัวเพื่อจัดการกับความท้าทายเหล่านี้

### อาเซียนกับลุ่มแม่น้ำโขงในยุคสงครามเย็น

แม่น้ำโขงในยุคสงครามเย็นเปรียบเสมือนเส้นกันพรมแดนระหว่างกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศที่มีใช้คอมมิวนิสต์บนแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้านหนึ่งของลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong basin) คือ ลาว กัมพูชา และเวียดนามที่คอมมิวนิสต์ขึ้นครองอำนาจในปี 1975 และอีกด้านหนึ่งคือประเทศไทยที่เปรียบเหมือนด่านหน้าของค่ายเสรีนิยมและเป็นสมาชิกหนึ่งเดียวของอาเซียนในขณะนั้น ขณะที่จีนและพม่าในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Upper Mekong basin) ก็ดูจะโดดเดี่ยวตนเองออกจากภูมิภาคนี้ แม้ปลายทศวรรษ 1950 สหรัฐฯ และสหประชาชาติจะผลักดันให้เกิดความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างภายใต้กรอบคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม (ได้) แต่เป้าหมายแฝงของสหรัฐฯ คือการปกป้องประเทศเหล่านี้จากคอมมิวนิสต์ ความร่วมมือดังกล่าวจึงมีความไม่



แน่นอนตามสถานการณ์การเมืองในขณะนั้น (Kavi Chongkittavorn, 2004: 126.)

ปัจจัยทางการเมืองในการต่อต้านคอมมิวนิสต์คือแรงผลักดันสำคัญในการถือกำเนิดของอาเซียนเช่นกัน เมื่อจัดตั้งขึ้นในปี 1967 ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงยังไม่ได้ถูกยึดครองโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ ยกเว้นพม่าซึ่งมีนโยบายโดดเดี่ยวตนเอง สมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะไทยจึงมีบทบาทสนับสนุนรัฐบาลฝ่ายขวาในประเทศเหล่านั้น เช่น รัฐบาลเวียดนามใต้ รัฐบาลลาวฝ่ายขวา และ ราชอาณาจักรกัมพูชา (Khmer Republic) ที่สหรัฐฯ หนุนหลัง ขณะที่จีนซึ่งเป็นประเทศต้นแม่น้ำโขงนั้นเป็นผู้สนับสนุนใหญ่ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ต่อมาในปี 1975 เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ครองอำนาจในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะเมื่อเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาในปี 1979 ความหวาดระแวงของอาเซียนก็ส่อเค้าเป็นจริง ขณะที่รัฐบาลคอมมิวนิสต์มองว่าอาเซียนเป็นเพียงเครื่องมือของสหรัฐฯ และพันธมิตรที่ต้องการขัดขวางการปฏิวัติ ไม่ได้เป็นกลางอย่างแท้จริงตามที่อาเซียนกล่าวอ้างในปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางหรือ ZOPFAN (Zone of Peace Freedom and Neutrality) (Shaun Narine, 2002: 40) ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงจึงต้องหยุดชะงักไป แม้คณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีอยู่จะไม่ถูกยุบแต่การดำเนินงานก็ไม่คืบหน้า

### อาเซียนกับลุ่มแม่น้ำโขงในยุคหลังสงครามเย็น

จุดเปลี่ยนในความสัมพันธ์ของอาเซียนกับลุ่มแม่น้ำโขงเกิดขึ้นพร้อมกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ การ

สิ้นสุดสงครามเย็นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 โดยเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี 1989 และก่อนนั้นมีการปรับนโยบายไปสู่การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ นโยบายของลาวที่เรียกว่า "จินตนาการใหม่" (New Economic Mechanism) และนโยบาย "โด่ย เม้ย" (Doi Moi) ของเวียดนามในปี 1986<sup>2</sup> สงครามกลางเมืองในกัมพูชาก็ยุติลงในปี 1991 และนำไปสู่การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยในปี 1993 ขณะที่ยังคงมีกรณียกเว้น เพราะการปราบปรามการจลาจลประท้วงการเลือกตั้งในปี 1988 และการกักบริเวณ นางองซาน ชูจี ผู้นำฝ่ายค้านที่ชนะการเลือกตั้ง ทำให้รัฐบาลทหารพม่ากุมอำนาจและถอยห่างจากประชาคมโลกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งไทยซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียนประเทศเดียวที่อยู่ในกลุ่มแม่น้ำโขงขณะนั้นก็มีนโยบาย "แปรสนามรบเป็นสนามการค้า" มาตั้งแต่ปี 1988

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลต่อความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงที่กลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง ความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Quadrangle Economic Cooperation: QEC) และความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) หรือ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี 1992 ขณะที่คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) ก็ได้ปรับโครงสร้างมาเป็น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ในปี 1995 โดยมีภารกิจหลักในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือเหล่านี้มีสถานะเป็น

<sup>2</sup>ดูใน ธนาคารแห่งประเทศไทย, เศรษฐกิจประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง

<http://www.bot.or.th/BOTHomepage/databank/RegionEcon/RegionEcon-Asian.asp>.

เพียงเวทีในการปรึกษาหารือและประสานนโยบายอย่างหลวมๆ ของรัฐเท่านั้น มิใช่องค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจตัดสินใจในนามของสมาชิกแต่อย่างใด (Doung Chanto Sisowath, 2006: 135)

อาเซียนมิได้นิ่งเฉยต่อสถานการณ์นี้ ในปี 1992 อาเซียนตกลงให้มีเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้นโดยเริ่มดำเนินการในปี 1993 ขณะเดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่พุ่งสูงสุดในทศวรรษ 1990 ก็ทำให้สมาชิกเล็งเห็นประโยชน์จากการขยายความร่วมมือในภูมิภาคมากขึ้นเพื่อให้มีการพัฒนาร่วมกันโดยอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของพื้นที่ต่างๆ ในลักษณะอนุภูมิภาค (sub-region) และลดช่องว่างระหว่างกัน ซึ่งอาเซียนเรียกว่า “พื้นที่แห่งความเจริญเติบโต” (Growth Areas) อันได้แก่<sup>3</sup> เขตการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาเซียนตะวันออก (East ASEAN Growth Area : BIMP-EAGA) ระหว่างบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ในปี 1992 สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโต อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – ไทย (IMT- GT) ในปี 1993 สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโต อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – สิงคโปร์ (IMS-GT) ในปี 1994 และ แนวเศรษฐกิจ ตะวันตก-ตะวันออก (West-East Corridor : WEC) ระหว่างพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงของไทย-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม ภายใต้กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน- ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN- Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC) ในปี 1996 ดังนั้น ทศวรรษ 1990 จึงถือได้ว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของความร่วมมืออนุภูมิภาคในอาเซียน

<sup>3</sup>ดูใน ASEAN Secretariat, Development of Growth Areas.

<http://www.aseansec.org/6356.htm>.

## การเปิดประตูของอาเซียนสู่ลุ่มแม่น้ำโขง: ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา อาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC)

ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง ที่ประชุมอาเซียนในปี 1995 ได้เสนอนโยบายที่มาจากแนวคิดของมาเลเซีย คือ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขงขึ้น และได้รับการรับรองในที่ประชุมปี 1996 อันนับเป็นความร่วมมือแรกที่เชื่อมสมาชิกอาเซียนซึ่งไม่ได้อยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง (ยกเว้นไทย) กับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงเป็นครั้งแรก (Kavi Chongkittavorn, 2003 : 25) โดย AMBDC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีประเทศสมาชิกอาเซียน 7 ประเทศ<sup>4</sup> ในขณะนั้น พร้อมด้วย ลาว กัมพูชา พม่า และจีน เป็นสมาชิก โดยมีความร่วมมือใน 8 สาขา คือ โครงสร้างพื้นฐาน การค้าและการลงทุน เกษตรกรรม ป่าไม้และแร่ธาตุ วิชาสหกิจขนาดเล็กและย่อม การท่องเที่ยว ทรัพยากรมนุษย์ และ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีโครงการความร่วมมือที่สำคัญ คือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ประกอบด้วยเส้นทางหลักผ่านสิงคโปร์-มาเลเซีย-ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม-จีน ระยะทางรวม 5,382 กิโลเมตร และเส้นทางเชื่อมจากลาวไปยังเส้นทางหลักในเวียดนาม และจากกรุงย่างกุ้ง-กรุงเทพฯ โดยมีประมาณการค่าใช้จ่ายรวม 2.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางที่ขาดหายไปและทางเชื่อมในกัมพูชา ลาว เวียดนาม พม่า และไทย

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี AMBDC ครั้งที่ 4 เมื่อปี 2002 ที่กัมพูชา มีมติให้ความสำคัญสูงสุดแก่การสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดหายไประหว่างปอยเปต-

<sup>4</sup> อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน และเวียดนาม

ศรีโสภณในกัมพูชา อันจะก่อให้เกิดโอกาสของการขนส่งหลายรูปแบบ และช่วยเชื่อมต่อเครือข่ายรถไฟจากสิงคโปร์-กัวลาลัมเปอร์-กรุงเทพฯ ให้เชื่อมต่อไปยังพนมเปญ โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 8 เมื่อปี 2002 ณ กรุงพนมเปญ มาเลเซียประกาศบริจาครางรถไฟแก่บางส่วนให้แก่กัมพูชา เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ขาดหายไป ส่วนไทยได้เคยให้ความช่วยเหลือในการศึกษาความเหมาะสมในการบูรณะทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-อรัญประเทศ-พนมเปญ ในช่วงปี 1999-2000 นอกจากนี้ ADB ยังมีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่กัมพูชาในการพัฒนาทางรถไฟเส้นทางปอยเปต-ศรีโสภณ และ ศรีโสภณ-พนมเปญ ตลอดจนได้หารือกับกัมพูชา ไทย และ มาเลเซียเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเมื่อเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม 2003 โดย ADB เป็นผู้ระดมเงินทุนสำหรับโครงการดังกล่าวจากประเทศต่างๆ ส่วนมาเลเซียจัดการประชุมคณะกรรมการพิเศษโครงการ SKRL ในปี 2004 เพื่อหารือเรื่องการหาแหล่งเงินทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการต่อไป<sup>5</sup>

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า AMBDC เป็นความริเริ่มของอาเซียนที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการขยายสมาชิกสู่ลุ่มแม่น้ำโขงเป็นประเทศแรก (นอกจากไทย) คือ เวียดนาม ขณะเดียวกันก็สร้างประสบการณ์ความร่วมมือให้ระหว่างอาเซียนกับว่าที่สมาชิกใหม่ คือ ลาว พม่า และกัมพูชา รวมถึงเป็นการขยายพรมแดนความร่วมมือของอาเซียนไปถึง "จีน" ซึ่งกำลังเติบโตเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก โดยอาศัยแม่น้ำโขงเป็นจุดเชื่อมโยง

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, [www.mfa.go.th/asean/asean\\_web/docs/AMBDC\\_1202.doc](http://www.mfa.go.th/asean/asean_web/docs/AMBDC_1202.doc).

## อาเซียนกับการขยายสมาชิกสู่กลุ่มแม่น้ำโขง

ความขัดแย้งทางการเมืองที่ผันคลายลงและภาวะเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันกันมากขึ้นผลักดันให้อาเซียน ซึ่งเคยเป็นองค์การของประเทศที่เป็นปรปักษ์กับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงหันมาร่วมมือกันได้ และในฐานะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน ประเทศเหล่านั้นก็เห็นผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกอาเซียน และในที่สุด เวียดนามก็เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี 1995 อันเป็นการส่งสัญญาณให้พันธมิตรหลักคือลาวและกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกตามมา โดยลาวเข้าเป็นสมาชิกพร้อมกับพม่าในปี 1997 ขณะที่กัมพูชา ซึ่งมีปัญหาการเมืองภายในต้องเลื่อนการเข้าเป็นสมาชิกไปจนปี 1999

การขยายสมาชิกของอาเซียนมีเหตุผลทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ในด้านการเมือง เว้นเวลาหลังสงครามเย็นยุติเอื้ออำนวยให้อาเซียนได้ขยายพรมแดนเข้าไปในประเทศที่เป็นอริกันมาก่อน ขณะที่ผู้นำอาเซียนก็เกรงว่าการปล่อยให้พม่าโดดเดี่ยวตนเองไปเรื่อยๆ จะไม่เป็นผลดีต่อภูมิภาคโดยเฉพาะอาจเปิดโอกาสให้มหาอำนาจเช่นจีนเข้ามาแทรกแซงได้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ทศวรรษ 1990 เป็นช่วงที่ผู้นำของอาเซียน คือ ประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซีย และนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ แห่งมาเลเซีย มองว่าใกล้จะถึงเวลาวางมือทางการเมือง ดังนั้นจึงต้องการรวมทุกประเทศในเอเชียอาคเนย์เข้าอยู่ภายใต้อาเซียนให้ได้ในยุคของตน (Shaun Narine, 2002: 129)

สิ่งสำคัญที่สุด คือ การขยายสมาชิกจะทำให้อาเซียนมีอำนาจต่อรองมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งอาเซียนเห็นประโยชน์มาแล้วระหว่างการประท้วงการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามในทศวรรษ 1980 ขณะเดียวกัน การ

รับสมาชิกใหม่ของอาเซียนก็ต้องแลกมาด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง จากชาติตะวันตกซึ่งเห็นว่าการรับประเทศสมาชิกที่มีประวัติต่างพร้อมด้าน ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะพม่าจะทำให้ภาพลักษณ์ของ อาเซียนตกต่ำลง อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศสมาชิกใหม่เข้ามาอยู่ร่วมกันใน อาเซียนก็หมายถึงการยอมรับหลักการด้านความมั่นคงร่วมกันโดยเฉพาะการ แก้ไขข้อพิพาทด้วยสันติวิธี ซึ่งอาจป้องกันความขัดแย้งรุนแรงในอนาคต (Shaun Narine, 2002: 129) รวมถึงช่วยให้มีอำนาจต่อรองกับคู่กรณีนอก ภูมิภาค เช่น ปัญหาเขตแดนในทะเลจีนใต้ระหว่างจีน กับสมาชิกอาเซียน คือ เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และบรูไนได้

เหตุผลด้านเศรษฐกิจในการขยายสมาชิกดูจะเข้าใจได้ง่ายกว่าด้าน การเมือง ขนาดตลาดที่ใหญ่ขึ้น แรงงานราคาถูก ทรัพยากรธรรมชาติมากมาย โอกาสทางธุรกิจที่ยังมีช่องว่าง และการอาศัยช่องทางการส่งออกสินค้าโดย อาศัยสิทธิพิเศษเป็นแรงดึงดูดสำคัญของสมาชิกใหม่ที่มีต่อสมาชิกอาเซียนเดิม ซึ่งเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจเติบโตจนเริ่มไม่ได้รับสิทธิพิเศษทาง การค้าอีกต่อไป ขณะที่สมาชิกใหม่ต้องการการลงทุนและความช่วยเหลือจาก สมาชิกเดิม เพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ รวมถึง ดึงดูดการลงทุนและรับความช่วยเหลือจากองค์กรและประเทศภายนอกที่มี ความร่วมมือกับอาเซียนด้วย(Myra Than and George Abonyi, 2003:129- 130)

การขยายสมาชิกยังทำให้ AFTA มีโอกาสมากขึ้นในการดึงดูดการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ โดยอาเซียนกำหนดเป้าหมายที่จะลดภาษี ศุลกากรระหว่างกันลงเหลือร้อยละ 0-5 รวมทั้งยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษี

ภายในเวลา 15 ปี เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 1993 และสิ้นสุด 1 มกราคม 2008 ต่อมาในปี 1994 อาเซียนได้เร่งรัดการดำเนินงาน AFTA จากเดิม 15 ปี เป็น 10 ปี คือ ให้ลดภาษีลง เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 1 มกราคม 2003 อย่างไรก็ตาม หลังจากวิกฤตการณ์ ในปี 1997 ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 6 ในเดือนธันวาคม 1998 ผู้นำอาเซียนได้ประกาศใช้มาตรการระยะสั้น เพื่อเร่งรัดการลงทุนจากต่างประเทศ และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เรียกว่า มาตรการเข้มข้น (bold measures) ซึ่งรวมถึง การเร่งลดภาษี โดยให้ประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ ลดภาษีสินค้าในบัญชีลดภาษีทุกรายการให้เหลือร้อยละ 0-5 ในปี 2003 และต้องลดภาษีให้เหลืออัตราร้อยละ 0 ภายในปี 2010 ส่วนประเทศสมาชิกใหม่ให้พยายามลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0-5 ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในปี 2006 สำหรับเวียดนาม ปี 2008 สำหรับลาวและพม่า และปี 2010 สำหรับกัมพูชา<sup>6</sup>

### สมาชิกจากกลุ่มแม่น้ำโขง : ทั่วไปใหม่ในอาเซียน

การเปิดประเทศและเข้ามารวมกลุ่มย่อมต้องแลกมาด้วยการสูญเสียอิสรภาพบางประการ แม้อาเซียนจะยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในกันมาโดยตลอด แต่สถานการณ์โลกก็บีบคั้นให้อาเซียนไม่สามารถรักษาสถานะเดิมไว้ได้ตลอดไป การวิพากษ์วิจารณ์ของสมาชิกกระทั่งมีการหลีกเลี่ยงของพม่าให้ฟิลิปปินส์เข้ามาทำหน้าที่ประธานอาเซียนแทนในปี 2006 เป็นผลชัดเจนจากการกดดันของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปที่เป็นคู่เจรจาของอาเซียน

<sup>6</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA),

[http://www.mfa.go.th/asean/asean\\_web/docs/economic\\_afta.doc](http://www.mfa.go.th/asean/asean_web/docs/economic_afta.doc)



ซึ่งไม่ยอมรับพม่าอันเป็นท่าทีตรงข้ามกับลาว กัมพูชา และเวียดนาม ประเทศสมาชิกใหม่อาจไม่สามารถใช้อาเซียนเป็นเกราะกำบังภัยจากภายนอกได้เสมอไป รัฐบาลคอมมิวนิสต์พรรคเดียวของลาวและเวียดนาม ตลอดจนรัฐบาลกัมพูชาที่มีระบบหลายพรรคแต่มีผู้กุมอำนาจจริงพรรคเดียวย่อมตระหนักเช่นกันว่าประชาธิปไตยแบบตะวันตกและระบบทุนนิยมเสรีถูกทำให้กลายเป็นมาตรฐานโลกและยากจะหลบเลี่ยงได้เมื่อเข้ามาขึ้นอยู่กับที่แจ้งอย่างอาเซียนที่มีการติดต่อพึ่งพาประเทศภายนอกและองค์การระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง (โอม เอี่ยมละออ (ฉัตรนนท์), มติชนรายวัน : 10 มีนาคม 2552, หน้า 7)

ด้วยเหตุนี้ "การประชุมสุดยอดกัมพูชา-ลาว-พม่า-เวียดนาม (CLMV Summit) จึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 10 ที่กรุงเวียงจันทน์ เมืองหลวงของลาว โดยมีการรับรอง "ปฏิญญาเวียงจันทน์ว่าด้วยการยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและบูรณาการระหว่างกัมพูชา-ลาว-พม่า-เวียดนาม" (the Vientiane Declaration on enhancing economic cooperation and integration among CLMV countries) ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือ 7 สาขา คือการค้าและการลงทุน การเกษตร อุตสาหกรรมและพลังงาน การคมนาคม เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนแสวงหาความช่วยเหลือจากนานาชาติเพื่อลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศในภูมิภาค ผู้นำกลุ่ม CLMV ยกเว้นพม่า หรือ CLV ยังมีการประชุมสุดยอด CLV (Cambodia-Laos-Vietnam summit) ทุกๆ 2 ปีหมุนเวียนกันอีกต่างหาก โดยมีข้อตกลงสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาอาณาบริเวณที่เรียกว่า

"สามเหลี่ยมอินโดจีน" เพื่อขยายความร่วมมือพัฒนาเขตรอยต่อสามประเทศที่ยังด้อยพัฒนา

การรวมกลุ่มเช่นนี้เกิดจากการมีจุดยืนร่วมกันหลายประการ กรณีของกัมพูชา ลาว และเวียดนามนั้นผ่านการเป็นอาณานิคมฝรั่งเศส การต่อต้านจักรวรรดินิยม สงครามกลางเมืองยุคสงครามเย็น มาจนถึงการมีชัยของฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งยังคงครองอำนาจมาจนปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปรับตัวเข้าสู่ระบอบเสรีเช่นในกัมพูชา และมีความหวาดระแวงกันในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะต่อเวียดนามที่เคยคุกคามลาวและกัมพูชามาก่อน อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามดังกล่าวมีน้ำหนักไม่เท่าความปรองดองระหว่างผู้นำที่ต่อสู้ร่วมกันมา และกุมอำนาจรัฐทั้งสามอยู่อย่างมั่นคงในเวลานี้

ประเทศ CLMV แห่งกลุ่มแม่น้ำโขงยังเป็นตลาดใหม่ที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงสุดในอาเซียน ส่วนหนึ่งมาจากฐานเศรษฐกิจเดิมที่ต่ำมาก ส่วนที่เหลือคือแรงดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ ค่าแรงที่ต่ำ การบริโภคที่กำลังขยายตัว มาตรการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ การได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า ประกอบกับการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อรองรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) หรือการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ของเวียดนามและกัมพูชาที่ทำให้ CLMV เป็นที่สนใจของประเทศทั้งในกลุ่มและนอกกลุ่มอาเซียนยิ่งขึ้น

นอกจากปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว ประเทศทั้งสี่ยังประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน นั่นคือความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากกลุ่มแม่น้ำโขงที่ในปัจจุบันเริ่มประสบกับความ

เปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาของหลายประเทศ โครงการต่างๆ อาทิ การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขา การผันน้ำ การระเบิดแก่งเพื่อการเดินเรือ การขยายตัวของอุตสาหกรรม การขนส่ง และการท่องเที่ยวในเขตลุ่มน้ำ เหล่านี้เป็นปัญหาที่อาจนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศในอนาคต รวมถึงประเทศต้นน้ำอย่างจีนที่อยู่นอกอาเซียนและมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองในภูมิภาคมากขึ้นเป็นลำดับ

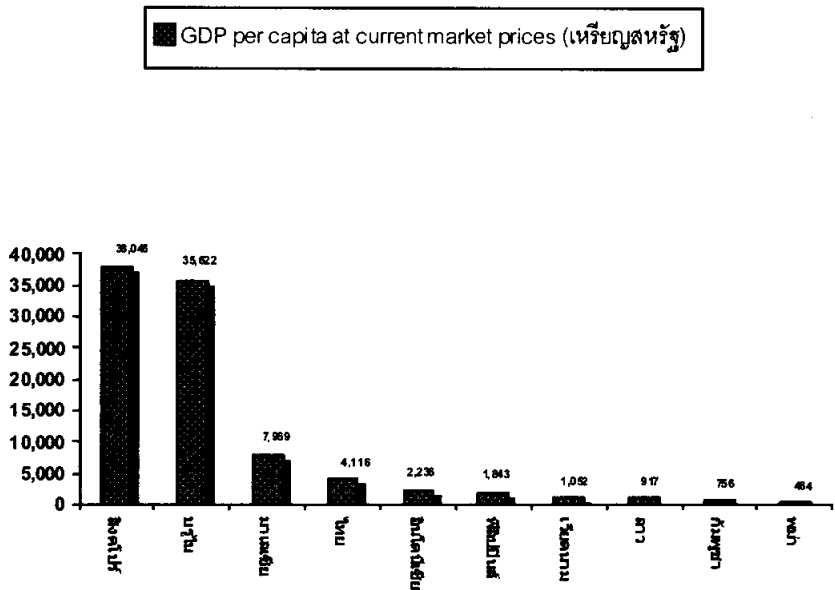
การรวมกลุ่มกันเองของสมาชิกใหม่สะท้อนถึงบูรณาการที่มีสองลู่วิ่ง (dual tracks) ของอาเซียน ความไม่เท่าเทียมของระดับการพัฒนามีผลให้อาเซียนต้องใช้นโยบายแบบ "Multi-speed" ที่รัฐสมาชิกจะดำเนินนโยบายร่วมกันแต่จะบังคับใช้ในเงื่อนไขเวลาที่แตกต่างกันตามความพร้อมของแต่ละประเทศ ในปี 2007 ผลผลิตมวลรวมในประเทศของสมาชิกใหม่ทั้งหมดรวมกันมีมูลค่าราว 96,714 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากขนาดเศรษฐกิจมวลรวม 1,281,853 ล้านดอลลาร์สหรัฐของอาเซียน หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 7.5 เท่านั้น ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวของสมาชิกที่ร่ำรวยที่สุดคือสิงคโปร์มากกว่าพม่าซึ่งยากจนที่สุดถึง 163 เท่า รวมถึงอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของอาเซียนซึ่งอยู่ที่ประมาณ 2,227.3 ดอลลาร์สหรัฐ/คน/ปี<sup>7</sup> ข้อเท็จจริงเหล่านี้ประกอบกับระบบการเมืองและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันมากตอกย้ำว่าการรวมกลุ่มของอาเซียนไม่ใช่หนทางที่ง่ายตายเลย แม้การใช้หลักการประนีประนอมและการไม่แทรกแซงกิจการภายในอาจช่วยบรรเทาปัญหานี้ได้ในระยะแรก แต่ก็อาจบั่นทอนความก้าวหน้าของความร่วมมือใน

<sup>7</sup> ASEAN statistic, Selected Basic ASEAN Indicators 2008.

<http://www.aseansec.org/19226.htm>.

ระยะยาว สิ่งที่ทำทลายอาเซียนหลังการขยายสมาชิกจึงได้แก่ การสร้างกลไกบางอย่างขึ้นมารองรับการขยายจำนวนสมาชิก โดยรักษาเป้าหมายของการยกระดับบูรณาการตามที่ตั้งเป้าไว้ให้ได้

รายได้ประชาชาติต่อหัว (GDP per capita) ของประเทศสมาชิกอาเซียน ค.ศ.2008



ที่มา: Basic ASEAN Indicators, ASEAN Secretariat, June 2009. แผนภูมิโดย โอม ชัตรานนท์

การปรับตัวเพื่อรองรับสมาชิกใหม่ : ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI)

"ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน" (IAI) เป็นกรอบนโยบายความร่วมมือระดับภูมิภาคระหว่างประเทศสมาชิกเดิมในอาเซียนหกประเทศกับประเทศสมาชิกใหม่ คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม เพื่อส่งเสริมการรวมตัวหรือบูรณาการ (integration) ของอาเซียน และนับเป็นหนึ่งในสี่กรอบนโยบายหลัก ที่เป็นแนวทางให้แก่ความร่วมมือของอาเซียนในปัจจุบันและอนาคต ดังที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสมานฉันท์ของอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) อันได้แก่<sup>8</sup>

1) วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ขึ้น โดยได้ปรับลดเวลาลงมาเป็นปี 2015 ในภายหลัง

2) แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action) 1999-2004 และแผนปฏิบัติการ 5 ปีของอาเซียนที่จะตามมา

3) ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI)

4) แผนการบูรณาการของอาเซียน (Road Map for the Integration of ASEAN : RIA) ที่กำหนดแนวทางโครงการต่างๆ ที่จะสนับสนุนนโยบายหลักข้างต้น

ในส่วนกรอบ IAI นั้น เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2000 โดยผู้นำ

<sup>8</sup> Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II).

อาเซียนเห็นพ้องกับข้อเสนอของสิงคโปร์ว่าจะให้มีการดำเนินการเพื่อเร่งรัดการรวมตัวของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกเก่ากับสมาชิกใหม่ ต่อมา ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 34 เมื่อเดือนกรกฎาคม 2001 ได้รับรองปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการลดช่องว่างของระดับการพัฒนาเพื่อการรวมตัวของอาเซียนที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น (Ha Noi Declaration on Narrowing the Development Gap for Closer ASEAN Integration) ซึ่งกำหนดมาตรการต่างๆ ในการลดช่องว่างด้านการพัฒนาและส่งเสริมการรวมตัวในอาเซียน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ ครอบคลุมความร่วมมือ 4 ด้านคือ (Initiatives for ASEAN Integration Unit, 2005 :1)

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การขนส่งและพลังงาน)
- 2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (การพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ แรงงานและการจ้างงาน และการศึกษา)
- 3) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 4) การรวมตัวทางเศรษฐกิจ (การค้าสินค้า บริการ การศุลกากร การกำหนดมาตรฐาน และการลงทุน)

การดำเนินงานในกรอบ IAI จะอยู่ภายใต้แผนงาน IAI Work Plan ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ครั้งที่ 35 ที่บรูไน และที่ประชุมสุดยอดที่กรุงพนมเปญ กัมพูชาในปี 2002 โดยมีระยะเวลาช่วงละ 6 ปี เริ่มตั้งแต่ กรกฎาคม 2002 – มิถุนายน 2008 และจะมีการทบทวนเป้าหมายและผลการดำเนินงานทุกปี ทั้งนี้ โครงการแรกเริ่มในกรอบ IAI มีทั้งสิ้น 48

โครงการ และได้เพิ่มจำนวนเป็น 100 โครงการในเดือนพฤษภาคม 2005 (Initiatives for ASEAN Integration Unit, 2005 : 2)

สำหรับการระดมทรัพยากร นอกจากงบประมาณจากสมาชิกแล้ว สำนักเลขาธิการอาเซียนได้จัดการประชุม IAI Development Cooperation Forum (IDCF) ที่กรุงจาการ์ตา ระหว่างวันที่ 15-16 สิงหาคม 2002 เพื่อระดมทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ โดยมีผู้แทนจากประเทศคู่เจรจาของอาเซียน องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงิน องค์การเอกชน และบริษัทเอกชน เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว การประชุมครั้งนี้เป็นเสมือนการเผยแพร่โครงการในกรอบ IAI ให้กับประเทศและองค์กรต่างๆ ได้รับทราบ โดยมีคู่เจรจาของอาเซียน (Dialogue Partners) และองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งให้การสนับสนุนโครงการ IAI จำนวน 11 ประเทศ/องค์กร รวมมูลค่าราว 15.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนี้มาจากผู้สนับสนุน 5 อันดับแรก คือ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ญี่ปุ่น อินเดีย นอร์เวย์ (ในนามองค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNIDO) และออสเตรเลีย 13.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณ ถึงร้อยละ 84.1 (Initiatives for ASEAN Integration Unit, 2005 :4)

ทั้งนี้ ได้มีการจับคู่ (Synergetic tie-up) ระหว่างประเทศอาเซียนเดิม 6 ประเทศกับประเทศ CLMV เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการในกรอบ IAI คือ<sup>9</sup>

<sup>9</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/internet/document/858.doc>.

1. สาขาโครงสร้างพื้นฐาน กัมพูชาเป็นผู้ดูแล (shepherd) – ไทยเป็นผู้ประสานงานความช่วยเหลือด้านคมนาคม และ อินโดนีเซียในด้านพลังงาน (co-shepherd)

2. สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ลาวเป็นผู้ดูแล (shepherd) – สิงคโปร์และบรูไน เป็นผู้ประสานงานความช่วยเหลือ (co-shepherd)

3. สาขาเทคโนโลยีโทรคมนาคม / ICT พม่าเป็นผู้ดูแล (shepherd) – มาเลเซีย เป็นผู้ประสานงานความช่วยเหลือ (co-shepherd)

4. สาขาการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เวียดนามเป็นผู้ดูแล (shepherd) - ฟิลิปปินส์ เป็นผู้ประสานงานความช่วยเหลือ (co-shepherd)

จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2006 การสนับสนุนงบประมาณของโครงการต่าง ๆ ในกรอบ IAI มีมูลค่ารวม 37,135,858 เหรียญสหรัฐ แบ่งเป็นการสนับสนุนจากสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ รวม 20.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 55.97 ของงบประมาณทั้งหมด และเป็นการสนับสนุนจากหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Development Partners) อีกประมาณ 16.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 44.03<sup>10</sup> ตัวเลขดังกล่าวแม้จะมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับความร่วมมืออื่นๆ ในกรอบอาเซียน แต่ก็สะท้อนถึงบทบาทของตัวแสดงภายนอกที่มีอยู่มากในเอเชียอาคเนย์ได้

โครงการภายใต้ IAI Work Plan มีจุดประสงค์เพื่อที่จะช่วยการพัฒนากฎระเบียบและนโยบาย รวมทั้งช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศ CLMV ในการลดปัญหาความยากจนและยกระดับความเป็นอยู่ของประชากร

<sup>10</sup> ASEAN Secretariat, Progress of IAI Work Plan, 10 February 2006,

<http://www.aseansec.org/14013.htm>.



พัฒนาระบบข้าราชการ และเตรียมความพร้อมต่อการแข่งขันบนเวทีโลก โดยโครงการในกรอบ IAI จะเน้นด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ใช่ด้านกายภาพ (soft infrastructure/ software) หรือความร่วมมือด้านนโยบายกฎระเบียบ และการบริหารจัดการ เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ การพัฒนาขีดความสามารถ การฝึกอบรม การจัดทำแผนการดำเนินงาน ฯลฯ เพื่อเตรียมความพร้อมและเสริมประสิทธิภาพให้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (hard infrastructure/ hardware) เช่น ถนน ทางรถไฟ ระบบไฟฟ้า โทรคมนาคม ฯลฯ ที่มีอยู่แล้วในกรอบความร่วมมืออื่น ๆ หรือที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งการพัฒนาทั้งสองด้านจำเป็นต้องเกิดขึ้นควบคู่กันไป เพื่อเป็นการวางรากฐานให้แก่บูรณาการที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นของอาเซียน<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปี 2005 มีการจัดทำรายงานทบทวนผลการดำเนินงานของนโยบาย IAI โดยระบุถึงปัญหาในการดำเนินงานไว้หลายประการ ที่สำคัญคือ การขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เพราะการดำเนินโครงการในกรอบ IAI นั้นคงอาศัยคณะทำงาน (IAI Task Force) ของรัฐบาลในแต่ละประเทศสมาชิกเป็นหลัก ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee) โดยมีหน่วย IAI Unit ของสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ประสานงาน แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ รายงานฉบับนี้ยังเสนอให้มีการเพิ่มสาขาความร่วมมืออีก 3 สาขา คือ การลงทุน การท่องเที่ยว และการแก้ปัญหาความยากจน รวมทั้งเรียกร้องให้สมาชิกใหม่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการมากขึ้น นอกจากการเป็นเพียงผู้รับความ

<sup>11</sup> ASEAN Secretariat, Bridging the Development Gap among Members of ASEAN.

<http://www.aseansec.org/14013.htm>.

ช่วยเหลือแต่อย่างเดียว นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังเสนอแนวทางปรับปรุงกรอบ IAI ด้วยการประสานงานระหว่างอาเซียนกับกรอบความร่วมมืออื่นๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงให้มากขึ้นด้วย<sup>12</sup>

ข้อมูลจากรายงานฉบับนี้สะท้อนให้เห็นการยึดรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism) ในการดำเนินงานของอาเซียนซึ่งไม่ต้องการกลไกที่จะมาจำกัดอำนาจการตัดสินใจของรัฐสมาชิก แม้กระทั่งในการส่งเสริมแนวทางบูรณาการของภูมิภาค อย่างไรก็ตามหากคำนึงถึงเงื่อนไขที่สมาชิกอาเซียนกำลังเผชิญตั้งแต่การฟื้นฟูเศรษฐกิจไปจนถึงการปรับระดับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การประสานงานที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอระหว่างหน่วยที่เป็นอิสระต่อกันยังเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่สมาชิกได้ยอมรับเป้าหมายและวิถีปฏิบัติเดียวกัน แม้จะมีความแตกต่างของผลประโยชน์อยู่ก็ตาม

### **นัยสำคัญของความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียนต่อบูรณาการของภูมิภาค**

แม้ข้อจำกัดของอาเซียนจะทำให้ความร่วมมือในกรอบ IAI มีงบประมาณที่มีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคอื่นๆ แต่ IAI กลับมีนัยสำคัญต่อความร่วมมือในลักษณะของภารกิจที่มีการแบ่งงานกันทำในลักษณะเกี่ยวพันกันกับความร่วมมืออื่นๆ ที่มีอยู่เดิมในลุ่มแม่น้ำโขง อาทิ ความร่วมมือในสาขาคมนาคมขนส่งภายใต้กรอบ GMS ซึ่งเป็นความ

---

<sup>12</sup> ASEAN Secretariat, Report on the Mid Term Review of the Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan, <http://www.aseansec.org/14013.htm>.

ริเริ่มจากภายนอกภูมิภาค (extra-regional initiative) อันมีโครงการพัฒนาเส้นทางสายหลักภายในแนวพื้นที่เศรษฐกิจต่างๆ (economic corridors) เป็นแกนกลาง โดยมีความร่วมมือในกรอบ IAI ของอาเซียนซึ่งเป็นการริเริ่มภายในภูมิภาค (intra-regional initiative) มาสนับสนุนด้านการฝึกอบรมบุคลากรด้านการขนส่ง และมีความร่วมมืออื่นๆ ระดับที่เล็กลงมา อาทิ กลุ่มยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayayewady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS)<sup>13</sup> ซึ่งไทยเป็นผู้ริเริ่ม และเน้นโครงการความร่วมมือขนาดกลางและเล็กที่เชื่อมโยงพื้นที่ติดกันในลักษณะข้ามพรมแดน (cross-border initiative) โดยเข้ามาเสริมการพัฒนาเส้นทางสายรองเพื่อเชื่อมโยงกับเส้นทางสายหลักเป็นต้น

---

<sup>13</sup> ACMECS หรือชื่อเดิม ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (ECS : Economic Cooperation Strategy among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand) คือ กรอบความร่วมมือระหว่าง 5 ประเทศเพื่อนบ้าน คือ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม มีการประชุมระดับผู้นำครั้งที่ 1 ณ เมืองพุกาม สหภาพพม่า เมื่อ 12 พฤศจิกายน 2003 ระหว่างผู้นำ 4 ประเทศ โดยเวียดนามเข้าร่วมในภายหลัง ครอบคลุมความร่วมมือ 6 สาขา ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสาธารณสุข

สาขา ความร่วมมือ	GMS Extra-regional Initiative	ASEAN-IAI Intra-regional Initiative	ACMECS Cross-border Initiative
คมนาคม ขนส่ง	- โครงการพัฒนาเส้นทาง คมนาคมเชื่อมแนวพื้นที่ ตะวันออก-ตะวันตก (East- West Economic Corridor) พม่า-ไทย - ลาว-เวียดนาม - โครงการพัฒนาเส้นทาง คมนาคม เชื่อมแนวพื้นที่ เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) ไทย- กัมพูชา-เวียดนาม	- โครงการฝึกอบรมด้านการ พัฒนาทางรถไฟ ในประเทศ CLMV - โครงการฝึกอบรมด้านการ พัฒนาเส้นทางสัญจรทางน้ำ ภายในของประเทศ CLMV	- โครงการขยายเส้นทาง รถไฟไทย-ลาว จาก กึ่งกลางสะพานมิตรภาพ หนองคาย-ท่าแขก - โครงการปรับปรุง เส้นทางเชื่อมโยงไทย- กัมพูชา สายตราด-เกาะกง-สะแ อัมเป็ล
การพัฒนา ทรัพยากร มนุษย์	- แผนงานพัฒนาทรัพยากร มนุษย์และทักษะความ ชำนาญ	- โครงการฝึกอบรม ข้าราชการ ของประเทศ CLMV	- การให้ทุนการศึกษากับ ประเทศเพื่อนบ้านของ ไทย
การค้า-การ ลงทุน	- โครงการอำนวยความสะดวก สะตอกด้านการค้าตามแนว พื้นที่ตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor)	- โครงการพัฒนาระบบการ จัดเก็บรายได้ (ภาษี) ใน ประเทศ CLMV	- โครงการจัดตั้ง ศูนย์บริการ One Stop Service (OSS) ที่จุดผ่าน แดนของไทยกับประเทศ เพื่อนบ้าน
จุดเน้น	การพัฒนาด้านโครงสร้าง พื้นฐานที่เป็นรูปธรรม (hardware) เชื่อมโยง ระหว่างประเทศในแต่ละ สาขาเพื่อรองรับการพัฒนา	การพัฒนาบุคลากร นโยบาย ระบบกฎหมาย และมาตรฐานการ ดำเนินงาน (software) เพื่อ รองรับโครงสร้างพื้นฐานทาง กายภาพ(hardware)	การพัฒนาทั้งโครงสร้าง พื้นฐานทั้งด้าน Hardware และ Software เพื่อส่งเสริม หรือเร่งรัดการพัฒนา โครงการย่อยในกรอบ ใหญ่ที่มีอยู่

ตัวอย่างโครงการในกรอบ GMS, IAI และ ACMECS ที่เกี่ยวเนื่องกัน

นอกจากนี้ ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI) ยังเป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการขยายสมาชิกครอบคลุม 10 ประเทศเป็นครั้งแรก และเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความพยายามในการบูรณาการระดับภูมิภาคตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งตอกย้ำในปฏิญญาสมานฉันท์ของอาเซียน 2 (บาหลี) ที่ระบุให้ IAI เป็นหนึ่งในนโยบายหลักสำหรับความร่วมมือของอาเซียนในอนาคต และเป็นหนึ่งในสามเสาหลักตามแนวทางบูรณาการที่ปรากฏอยู่ในแผนการบูรณาการของอาเซียน (RIA)<sup>14</sup> รวมถึงเป็นตัวอย่างของการนำกรอบอาเซียนไปผสานให้เกิดพลัง (synergize) กับความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเป็นกลไกรองรับเป้าหมายบูรณาการ โดยตระหนักถึงข้อจำกัดในฐานะสถาบันระหว่างประเทศของอาเซียน 3 ประการ กล่าวคือ

1) **ด้านหลักการ** อาเซียนยึดหลักความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกแบบไม่เป็นทางการ นโยบายส่วนใหญ่ของอาเซียนนั้นมิได้มีผลผูกพันตามกฎหมายและถือหลักอำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference) อย่างเคร่งครัด โครงการ IAI ที่เน้นการพัฒนาด้านนโยบายกฎระเบียบและบุคลากรอาจทำให้อาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ในหมู่บุคลากรตามความร่วมมือทางเทคนิคมากขึ้นตามแนวคิดภารกิจนิยม (functionalism) ที่เชื่อว่าความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ จะไหลลื่นไปสู่ความร่วมมือด้าน

---

<sup>14</sup> ได้แก่ 1) bridging the development gap คือ การลดช่องว่างระหว่างสมาชิก 2) deepening economic cooperation คือ การยกระดับความร่วมมือในด้านต่าง ๆ อาทิ พลังงาน ขนส่งและโทรคมนาคม AMBDC และ sub-regional growth areas และ 3) improving economic integration คือ การเร่งการดำเนินการตามกรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน อาทิ AFTA, AIA, AFAS, E-ASEAN, AICO

อื่นๆ อย่างไรก็ตาม ในฐานของศักราชระหว่างประเทศ อาเซียนมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐสมาชิกเพื่อแลกเปลี่ยนความร่วมมือในนโยบายบูรณาการ นโยบายลดช่องว่างของอาเซียนมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นนโยบายร่วมของภูมิภาคและนโยบายภายในของรัฐสมาชิกซึ่งสะท้อนแนวคิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmentalism) ที่เป็นผลจากการตัดสินใจโดยตรงของรัฐบาลต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนบูรณาการที่แท้จริงมากกว่าที่จะเกิดจากการไหลล้น (spill-over effect) หรือเป็นไปโดยอัตโนมัติจนเกิดการจัดตั้งสถาบันเหนือชาติ (supranational institution) ตามที่แนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (neofunctionalism) กล่าวอ้าง (Stephen George and Ian Bach, 2001:11-13)

2) **ด้านโครงสร้างสถาบัน** ความร่วมมือของอาเซียนที่ผ่านมาไม่มีกลไกบังคับทางกฎหมายระหว่างสมาชิก และไม่ได้ระบุถึงสถาบันเหนือชาติที่จะมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนเป้าหมายบูรณาการในลักษณะใดๆ ด้วย อาเซียนยึดรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินนโยบาย IAI ที่ยังคงให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกมีบทบาทหลักโดยมี IAI Unit ภายใต้สำนักเลขาธิการเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงถึงบทบาทจำกัดของอาเซียนในฐานะองค์การภูมิภาค แต่หากคำนึงถึงเงื่อนไขที่รัฐสมาชิกกำลังเผชิญตั้งแต่ความหวาดระแวงกันในอดีต การพัฒนาเศรษฐกิจจากพื้นฐานที่ต่างกันมาก ไปจนถึงการประคับประคองการอยู่ร่วมกันของระบอบการเมืองที่แตกต่างกันแล้ว การประสานงานที่สม่ำเสมอระหว่างรัฐที่ยังเป็นอิสระต่อกันก็นับว่ามีประโยชน์อยู่ อย่างไรก็ตามกำลังปรับตัวโดยการมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เพื่อสร้างสถานะทางกฎหมายให้แก่องค์กร แม้ว่า

นิติฐานะของอาเซียนอาจได้รับการรับรองโดยปริยายจากประชาคมโลกแล้วก็ตาม (สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, 2548:133)ตลอดจนการยกระดับสำนักเลขาธิการ (ASEAN Secretariat) ให้มีอำนาจตัดสินใจและติดตามการดำเนินนโยบายมากขึ้นจากที่เคยเป็นเพียงหน่วยงานทางธุรการก็อาจเป็นโอกาสให้อาเซียนมีกลไกลดช่องว่างที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ในอนาคต

3) **ด้านการจัดสรรทรัพยากร** ซึ่งเห็นได้จากระดับการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากภายนอก เนื่องจากสมาชิกอาเซียนเดิมมีข้อจำกัดในการช่วยเหลือสมาชิกใหม่เพราะแต่ละประเทศก็ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในอยู่มาก บทบาทของอาเซียนจึงเน้นไปที่โครงการด้านนโยบายและการจัดการ (software) ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าโครงสร้างด้านกายภาพหรือระบบสาธารณูปโภคต่างๆ (hardware) ที่มีตัวแสดงภายนอกภูมิภาคเป็นผู้สนับสนุนหลักอยู่แล้ว เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ของ ADB หรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของ MRC เป็นต้น ข้อจำกัดนี้ทำให้อาเซียนไม่สามารถมีอิสระในการดำเนินนโยบายอย่างเต็มที่ แม้กระนั้น อาเซียนสามารถทำหน้าที่ผู้ประสานงานให้ความช่วยเหลือจากภายนอกเข้ามาสู่ภูมิภาคโดยอาศัยประสบการณ์และสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเดิมที่มีต่อองค์กรระหว่างประเทศและมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิกใหม่ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้น ตลอดจนการเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถสร้างอำนาจต่อรองให้แก่สมาชิก บทบาทที่อาเซียนควรมีมากขึ้นคือการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนการบูรณาการและความต้องการของสมาชิกโดยใช้สำนักเลขาธิการเป็นตัวกลางในการประสานนโยบายทั้งหมด

## บทสรุป

บ่อยครั้งที่มีผู้วิจารณ์ว่าอาเซียนไม่สามารถยกระดับบูรณาการของกลุ่มได้ดังสหภาพยุโรปอันเนื่องมาจากความแตกต่างของประเทศสมาชิก อันที่จริงแล้วสหภาพยุโรปก็ประสบปัญหาคคล้ายคลึงกันเมื่อมีการขยายสมาชิกไปสู่ยุโรปตะวันออก แม้ว่าสภาพปัญหาจะแตกต่างกันอยู่บ้างแต่ทั้งสองภูมิภาคกำลังอยู่บนเส้นทางเดียวกันคือการมุ่งหน้าสู่การรวมตัวภายใต้ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศสมาชิกและภายในแต่ละประเทศเอง<sup>15</sup> อาเซียนต้องมีการปรับตัวอย่างมากเพื่อมุ่งไปสู่บูรณาการในระดับที่ลึกซึ้งดังเช่นสหภาพยุโรป แต่เงื่อนไขพื้นฐานของอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคที่มีได้มีสถานะเหนือชาติยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างประชาคมที่มีบูรณาการได้อย่างไร โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ คือ ความร่วมมือในกรอบอาเซียนมิได้มีข้อผูกพันในทางกฎหมาย นโยบายความร่วมมือระดับภูมิภาค ของอาเซียนมีหลากหลายเกินไป กลไกการนำนโยบายความร่วมมือเหล่านั้นมาปฏิบัติยังไม่เข้มแข็ง กระบวนการความร่วมมือยังคงตกอยู่ในมือของเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นหลัก และที่สำคัญ สมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างกันอย่างมากโดยเฉพาะตั้งแต่มีการขยายสมาชิกสู่กลุ่มเมื่อนำโขง

---

<sup>15</sup> โคม เอี่ยมละออ (ชัตรนนท์), การขยายสมาชิกภาพกับนโยบายภูมิภาคของสหภาพยุโรป: บทเรียนบางประการต่ออาเซียน, บทความนำเสนอในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ.2551 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2-3 ธันวาคม 2551.



บูรณาการที่ลึกซึ้งนั้นต้องแลกมาด้วยความพยายามอย่างหนักที่จะตอบสนองความต้องการของรัฐสมาชิกที่ควรสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย การขยายตัวในแนวกว้าง (widening) หรือการขยายสมาชิกขององค์การภูมิภาคนั้นเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวในแนวลึก (deepening) หรือการเพิ่มความลึกซึ้งของบูรณาการที่รัฐยอมสละอธิปไตยให้กับสถาบันภูมิภาคอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันเมื่อมีการขยายสมาชิกก็จะเป็นแรงกดดันให้สถาบันภูมิภาคต้องใส่ใจกับความลึกซึ้งของบูรณาการมากขึ้นเช่นกัน การหลอมรวมประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนจึงเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายสำหรับกลุ่มประเทศที่เคยประกาศชัดเจนว่าภายในปี 2015 พวกเขาจะสร้าง "ประชาคมที่อำนวยความสะดวกซึ่งกันและกันอย่างแน่นแฟ้นระหว่างรัฐสมาชิก และระหว่างประชาชน....." ให้เป็นจริง

เอกสารอ้างอิง

สมบูรณม์ เส็งี่ยมบุตร. (2548). กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์มติชน.

โอม เอี่ยมละออ (ฉัตรนนท์), "เปิดมุ้ง CLMV ในอาเซียน". มติชนรายวัน, 10

มีนาคม 2552.

- โอม เขียมละออ (จัดสรรนทร์). 2551. "การขยายสมาชิกภาพกับนโยบาย  
ภูมิภาคของสหภาพยุโรป: บทเรียนบางประการต่ออาเซียน",  
บทความนำเสนอในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
แห่งชาติ พ.ศ.2551 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2-3 ธันวาคม.
- Doung Chanto Sisowath, "The Mekong and ASEAN," in *The Mekong  
Arranged and Rearranged*, edited by Maria Serena I. Diokno,  
and Nguyen Van Chinh, (Chiang Mai: Mekong Press, 2006).
- Initiatives for ASEAN Integration Unit. 2005. "Initiative for ASEAN  
Integration (IAI): Work Plan for CLMV Countries", Progress  
report Jakarta: the ASEAN Secretariat, May.
- Kavi Chongkittavorn. 2003."The GMS Cooperation within the ASEAN  
Context". The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader.
- Mya Than and George Abonyi. 2003. "Impact of ASEAN Enlargement  
on GMS Countries". The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader.
- Shaun Narine, *Explaining ASEAN : Regionalism in Southeast Asia*,  
(Boulder, USA: Lynne Rienner, 2002).
- Stephen George and Ian Bach. 2001."Politics in the European Union",  
Oxford: Oxford University Press.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ,

<<http://www.mfa.go.th/internet/document/858.doc>>,2548.

กระทรวงการต่างประเทศ,

<[http://www.mfa.go.th/asean/asean\\_web/docs/AMBDC\\_1202.doc](http://www.mfa.go.th/asean/asean_web/docs/AMBDC_1202.doc)>, 2545.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, “เศรษฐกิจประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง”.

<<http://www.bot.or.th/BOTHHomepage/databank/RegionEcon/RegionEcon-Asian.asp>>. ไม่ปรากฏปีที่เผยแพร่

ASEAN Secretariat. “Development of Growth Areas”,

<http://www.aseansec.org/6356.htm>, 2003.

ASEAN Secretariat. “Progress of IAI Work Plan”,

<<http://www.aseansec.org/14013.htm>> February 10, 2006.

.ASEAN Secretariat. “Bridging the Development Gap among Members of ASEAN”, <<http://www.aseansec.org/14013.htm>>, 2009.

ASEAN Secretariat. “Report on the Mid Term Review of the Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan”,

<<http://www.aseansec.org/14013.htm>>, 2009.

ASEAN statistic. “Selected Basic ASEAN Indicators 2008”.

<<http://www.aseansec.org/19226.htm>>, 2008.

## ความมั่นคงรูปแบบใหม่ : สิ่งท้าทายต่ออาเซียน

คุณญ จารุมณี

### บทนำ

นับตั้งแต่ที่ได้สถาปนาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียนขึ้นเป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน หรือ functional cooperation อาเซียนก้าวขึ้นสู่ปีที่ 43 ในปีที่ ท่ามกลางการจับตามองอย่างใกล้ชิดของนักวิชาการ นักสังเกตการณ์ทั้งจากภายในภูมิภาคเองและแน่นอนจากภายนอกภูมิภาคถึงพัฒนาการของอาเซียนและความคาดหวังต่อกฎบัตรอาเซียนซึ่งจะเป็นเสมือนเครื่องนำทางในการดำเนินงานของอาเซียนให้เป็นไปภายใต้กฎหมายเดียวกันและปูทางไปสู่การสร้างตลาดเดียวในภูมิภาคขององค์กรนี้ต่อไป อย่างไรก็ตามก็กฎบัตรอาเซียนที่ได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการไปเมื่อกลางเดือนธันวาคมพ.ศ. 2551 ยิ่งเพิ่มความหวังและอำนวยความสะดวกต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020)

ถึงแม้ว่าอาเซียนได้พยายามอย่างหนักในการสร้างประชาคมที่เข้มแข็งผ่านความร่วมมือทั้งทางด้านการเมือง เช่น สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC), การก่อตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วย

ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นต้น ด้านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ อาเซียนได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) และได้มีข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อที่จะลดช่องว่างทางการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่ของอาเซียนด้วย<sup>1</sup> แต่ในด้านความร่วมมือเฉพาะด้าน หรือ functional cooperation ที่อาเซียนให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคม การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เป็นต้น ถึงแม้อาเซียนจะพยายามตั้งกรอบความร่วมมือที่ครอบคลุมทุกด้านเพื่อให้ประชาคมอาเซียน “มีความปลอดภัยร่วมกันโดยการพัฒนาคน ความสามารถ และความเป็นปึกแผ่นทางสังคม” แต่ด้วยพัฒนาการทั้งในเชิงกายภาพและในเชิงคุณภาพ ภายใต้บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเสมอ ยังมีสิ่งท้าทายใหม่ๆ บางประการที่อาเซียนจำเป็นต้องกระชับความร่วมมือทั้งในระดับรัฐต่อรัฐและประชาชนต่อประชาชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้นเพื่อเผชิญหน้าและพร้อมรับกับสิ่งท้าทายใหม่ และหนึ่งในนั้นคือภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งกินขอบเขตนอกเหนือไปจากความมั่นคงดั้งเดิมระดับรัฐที่จะสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการทางทูตและนอกเหนือเกินจากการรัฐหนึ่งรัฐใดจะแบกความรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

---

<sup>1</sup> อาเซียนประกอบด้วยสมาชิกผู้ก่อตั้งแรก ทั้งหมด 5 ประเทศประกอบด้วยไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ก่อตั้งอาเซียนขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2510 ที่กรุงเทพฯ และต่อมากับการขยายสมาชิกภาพ โดยรับ บรูไน ลาว เวียดนาม พม่า และกัมพูชา เข้ามาจนครบ 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อปีพ.ศ. 2542

ความมั่นคงรูปแบบใหม่ หรือ Non- Traditional Security มิได้เป็นเรื่องใหม่แต่ประการใดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้ หากแต่ภายใต้ภาวะการณ์ที่ไร้พรมแดนของกระแสโลกาภิวัตน์ ความมั่นคงรูปแบบใหม่ยิ่งขยายขอบเขตกว้างขวางและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเมืองบนในระดับประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้กลายเป็นประเด็นข้ามชาติ ( Transnational issues) ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและท้าทายต่อการพัฒนาภูมิภาคอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีความสงบสุข แข็งแกร่ง และสามัคคีที่จะตอบสนองต่อความมั่นคงในทุกมิติและการพึ่งพาอาศัยกันแบบบูรณาการเพิ่มขึ้นของประชาคมอาเซียนดังปณิธานที่ได้ตั้งไว้

บทความชิ้นนี้มุ่งอภิปรายถึงประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความพยายามของอาเซียนในการตั้งกรอบความร่วมมือต่างๆรวมถึงการตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลักคือ ASEAN Security Community (ASC)ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ASEAN Economic Community (AEC)ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียนและกล่าวสรุปในตอนท้ายถึงสิ่งที่อาเซียนจำเป็นต้องพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวรวมถึงข้อเสนอแนะบางประการ

## ความมั่นคงรูปแบบใหม่

ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non- Traditional Security) หรือประเด็นความมั่นคงซึ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นว่ามีความสำคัญยิ่งและได้รับความสนใจจากรัฐบาลต่างๆ มากขึ้นดังสะท้อนให้เห็นจากการกล่าวถึงประเด็นนี้ในสุนทรพจน์ของผู้นำต่างๆ โดยเฉพาะในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่แต่ละประเทศมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันมากยิ่งขึ้นในทุกระดับ ทั้งนี้ความมั่นคงรูปแบบใหม่มุ่งเน้นขอบเขตที่นอกเหนือไปจากประเด็นดั้งเดิม (traditional) ที่เน้นความมั่นคงในทางทหารและอธิปไตยของประเทศ ความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้หมายรวมถึงประเด็นปัญหาข้ามชาติ(transnational issues) ที่เกิดจากด้านสาธารณสุข การย้ายถิ่น สิ่งแวดล้อม การแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากร อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโจรสลัดและปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ได้ท้าทายบทบาทของรัฐในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนให้สามารถมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุข (Dösch, Jörn, Dürkop, Colin and Thang, Nguyen Xuan, 2005.) ขณะที่มีส่วนในการสร้างความตื่นตัวในกลุ่มประชาชนต่อภัยในรูปแบบใหม่ซึ่งมักถูกมองข้ามไป โดยภัยในรูปแบบเดิมๆ เช่น ภัยจากทางทหาร ภัยจากการรุกรานของต่างชาติ เป็นต้น

การเกิดขึ้นของเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ส่งผลให้รูปแบบการดำเนินชีวิตในสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมในเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เชื่อมร้อยต่อโลกทั้งโลกเข้าหากัน ช่วยให้เกิดการสื่อสารไปมาระหว่างบุคคลต่อบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และหน่วยงานกับหน่วยงานเป็นได้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว จนสามารถกล่าวได้ว่าโลกไม่มีอุปสรรคขวางกั้นนามจากภูมิ

ประเทศที่กว้างใหญ่ไพศาล การคมนาคมขนส่ง การติดต่อหรือการเดินทางไปมาระหว่างประเทศ และการที่โลกทั้งโลกสามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว สารสนเทศสามารถถูกส่งไปมาอย่างที่ต่าง ๆ ได้อย่างได้อย่างไร้ขีดจำกัดนี้เองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วิถีชีวิต ทักษะคนติ และผลที่ตามมาคือ การเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่

สำหรับ ความหมายของคำว่า "ความมั่นคงรูปแบบใหม่" ภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า "Non-Traditional Security" นั้นสามารถกล่าวได้ว่าเป็นภัยคุกคามในทุก ๆ มิติ ที่ไม่ใช่ภัยคุกคามเฉพาะมิติด้านการทหารเท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาโลกร้อนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติ และระบบนิเวศน์ หรือการเคลื่อนย้ายทุนจากบริษัทข้ามชาติที่ส่งผลให้ประเทศบางประเทศล้มละลายได้ภายในชั่วข้ามคืน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง การอพยพย้ายถิ่นของผู้คน หรือการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่กระทำต่อผู้บริสุทธิ์ด้วยความรุนแรงและความหวาดกลัว หรือการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เป็นต้น ความจริงแล้วเรื่องของภัยจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้นเป็นเรื่องที่มีความยากที่จะกำหนดให้มีความชัดเจนว่าสิ่งใดคือภัยคุกคามรูปแบบใหม่บ้าง ดังเช่นมุมมองที่ปรากฏในหนังสือ "Global Responses to Global Threats" (C. Abbott, P. Rogers, and John Sloboda , 2006.) ของ คริสต์ แอบบอต, พอล โรเจอร์ส และ จอนห์ สโลโบดา ได้แบ่งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญๆ ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change): ผลจากการใช้พลังงานที่ส่งผลให้เกิด "ภาวะเรือนกระจก" (Greenhouse Effect) ทำให้หลาย



ประเทศทั่วโลกได้รับผลกระทบจากสภาพดินฟ้าอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงปรากฏการณ์ เอล นินโญ่ หรือ ลานินโญ่ ส่งผลต่อผลผลิตจากการเกษตร การเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำอุ่น น้ำเย็น การเจริญเติบโตของพืชหรือสัตว์บางสายพันธุ์ ตลอดจนการสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์บางชนิดที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิ รวมไปถึงภาวะโลกร้อนที่สร้างกระแสการตื่นตัวไปทั่วโลก

2. การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร (Competition over Resources): เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกิดจากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลที่ก่อให้เกิดการแสวงหาและแย่งชิงเพื่อที่จะครอบครองแหล่งพลังงาน ดังเช่น การเข้ารุกรานและยึดครองอิรักของสหรัฐฯ ภายใต้กรอบของการพัฒนาและครอบครองอาวุธ ที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction – WMD) ตามที่สหรัฐฯ กล่าวอ้างแต่ปรากฏว่าหลังจากเข้าทำการยึดครองแล้วกลับปรากฏว่าไม่มีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงตามที่กล่าวอ้างแต่ประการใด หรือรวมไปถึงการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศสายสำคัญๆ ของโลก

3. การเกิดขึ้นของชนกลุ่มน้อยของชนหมู่มาก (Marginalisation of the Majority World): จากสภาพเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่ง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในแง่ของคุณภาพชีวิตมีช่องว่างกลุ่มต่าง ๆ อันนำมาซึ่งความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกัน ความอิจฉา โกรธ เกลียดชัง เหวียดเหวียดเปรี้ยว ความรู้สึกแปลกแยก และในที่สุดก็มีการแสดงออกที่ต่างกัน ทำให้บางกลุ่มใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียม ดังเช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ กลุ่มผู้ติดเชื่อเฮซโอบี และการก่อการร้าย เป็นต้น ดังใน

ปัจจุบันปัญหาของการก่อการร้ายได้แพร่กระจายจนไม่สามารถทำการควบคุมได้ และผู้ที่เสียชีวิตจากการติดเชื้อเอชไอวีมีมากกว่าผู้ที่เสียชีวิตจากการก่อการร้ายเสียอีก

4. การขยายอิทธิพลทางทหาร (Global Militarisation): ถึงแม้สงครามเย็นยุติลงส่งผลให้เหลือขั้วอำนาจเดียว ซึ่งน่าที่จะเป็นผลดีและลดการสะสมอาวุธของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แต่สถานการณ์ก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ เองกลับพยายามที่จะก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจชาติเดียว จึงส่งผลให้เกิดการขยายอิทธิพลทางทหารอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กลืนอายุของระบบอาวุธนิวเคลียร์ก็ไม่ได้จางหาย มีหลายประเทศกลับเริ่มมาองการพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และรวมไปถึงอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง "WMD" อื่นๆ อย่างต่อเนื่องดังเช่น อาวุธชีวภาพและอาวุธเคมี ที่หลายๆ ประเทศมองข้ามไป (C. Abbott, P. Rogers, and John Sloboda , 2006.)

สำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือจากในหนังสือ Global Responses to Global Threats ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงในลักษณะที่แยกย่อยลงไปเช่น ภัยคุกคามในเรื่องของการระบาดวิทยา (Epidemiology) ภัยคุกคามที่มีต่อสารสนเทศ (Information) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ภัยคุกคามที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และ ภัยคุกคามด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นมาของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในประเด็นหลังนั้นนับว่ามีผลกระทบและนัยยะต่อทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อภูมิภาคนี้ในปฏิสัมพันธ์เชิงลึกดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ดีภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ภัยจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดจนที่สุดคงจะเป็นประเด็นข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ล้าหลังเพียงความพยายามของรัฐฯเดียวคงมีอาจประสบความสำเร็จได้ หากแต่จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังทั้งจากภายในภูมิภาคและในระดับใหญ่กว่านั้น เพราะภัยจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้เหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือการแบ่งพรมแดนรัฐชาติหาก แต่หมายถึงความเป็นอยู่ของประชากร ความภาคภูมิใจในสิทธิของความเป็นมนุษย์ หรือกระทั่งความอยู่รอดของมวลมนุษยชาติ

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงสิ่งคุกคามบางประการที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียน เช่น การแพร่ระบาดของเชื้อโรค (*Infectious Disease*) ที่สามารถแพร่ระบาดข้ามพรมแดนรัฐและส่งผลอย่างมากต่อการท่องเที่ยว เศรษฐกิจภายในภูมิภาคอาเซียน เช่น ไข้หวัดนก (Birds Flu) โรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome : SARS) ตลอดจนไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ (2009 new-strain influenza: H1 N1) ที่กำลังแพร่ระบาดอยู่ในขณะนี้ จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของผลจากการแพร่ระบาดดังกล่าวมิใช่เพียงหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขของประเทศใดประเทศหนึ่งอีกต่อไปในการรับมือ หากแต่เป็นหน้าที่ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ประชาชนในระดับภูมิภาคที่จะต้องร่วมกันทำความเข้าใจ แจ้งเตือนและป้องกันภัยคุกคามนี้ร่วมกัน (<http://news.thaieurope.net/content/view/980/141/> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552) อีกกรณีหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงภายในเป็นอย่างมาก คือ กรณีแรงงานผิดกฎหมาย (*illegal migrations*) ตลอดจนแรงงานภายใน

ภูมิภาคอาเซียนยังคงมีปัญหาทั้งเรื่องของปริมาณและคุณภาพของกำลังแรงงานยังไม่สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอ กล่าวคือบางประเทศอยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงาน บางประเทศแรงงานล้นตลาด ส่งผลต่อการย้ายถิ่นของกำลังแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิก โดยการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายมีสัดส่วนสูงมาก การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ที่ต้องการบริโภคแรงงานแบบ dual labor market หรือทั้งแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ช่องว่างด้านการพัฒนาและอุปทานแรงงานที่มีอยู่ในภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตนเองเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2548 ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในภูมิภาคที่เดินทางมาจากประเทศในอาเซียนด้วยตนเองมีจำนวนถึง 13.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 39 ของการย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งหมดของคนอาเซียน (ข้อมูลจาก [www.siamhrm.com](http://www.siamhrm.com) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2552) การขาดแคลนแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้นในประเทศสิงคโปร์และไทย และอีกหลายๆ ประเทศสมาชิก ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปสำหรับอาเซียน คือ การจัดการแรงงานย้ายถิ่นที่หลั่งไหลมาจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคด้วย แรงงานเหล่านี้พึงได้รับการปฏิบัติเช่นแรงงานในชาติ ทั้งในเรื่องสุขอนามัย ความปลอดภัย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมไปถึงการจัดการควบคุมขึ้นทะเบียนเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องโรคระบาดที่อาจมาพร้อมกับแรงงานเหล่านั้น หรือปัญหาเรื่องความมั่นคงภายในต่อไป

อีกปัญหาหนึ่งซึ่งมีความสำคัญคือ *อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)* ขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งถือเป็นปัญหาระดับโลก กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มอิทธิพลมีเชื่อมโยง

และเกี่ยวข้องทั้ง การค้ายาเสพติด สินค้าผิดกฎหมาย อาวุธสงคราม การค้ามนุษย์และแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย เช่น กลุ่มอิทธิพลจากจีน (แก๊งลูกหมู) หรือกลุ่มอิทธิพลจากปากีสถาน (แก๊งลูกแพะ) ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและภูมิภาคโดยรวม

นั่นก็หมายความว่าโดยสภาวะการณ์ในปัจจุบัน อาเซียนกำลังเผชิญความท้าทายอย่างยิ่งทั้งจากภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่ก่อให้เกิดการสะสมกำลังทหารในหลายประเทศ หรือความขัดแย้งในเรื่องพรมแดน กับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยแนวทางที่มีความสมดุลอันนำไปสู่ความมั่นคงที่ยั่งยืน ทำให้อาเซียนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกิจการด้านความมั่นคงจะต้องทำงานที่หนักขึ้นเป็นสองเท่าหรือมากกว่า จะต้องมีมุมมองที่กว้างขวาง รอบรู้ มองปัญหาอย่างองค์รวม (Holistic) และรวมไปถึงการตอบสนองต่อสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะความเกี่ยวเนื่องและความเกี่ยวพันของปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกนำมาร้อยเข้าด้วยกันก่อให้เกิดภัยคุกคามใหม่ ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

### ความพยายามและโอกาสของอาเซียน

อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นกลไกในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน หรือ functional cooperation ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญให้อาเซียนใช้เป็นเครื่องมือในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยภาพรวมเพราะถือเป็นความร่วมมือด้านอื่น ๆ ที่มีใช้ด้านการเมืองและ

เศรษฐกิจเพียงเฉพาะด้าน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในภูมิภาคให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี รวมทั้งส่งเสริมและรักษาเอกลักษณ์ประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในภูมิภาค เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์เบื้องต้นประการหนึ่งของอาเซียนในการส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีทัดเทียมกับประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ระหว่างปีพ.ศ. 2530-2540 เป็นช่วงที่อาเซียนได้ขยายสมาชิกภาพจนครบ 10 ประเทศในภูมิภาค ประกอบกับการประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจครั้งใหญ่ และการแพร่ขยายของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้อาเซียนมีการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020 หรือ พ.ศ. 2563 (ASEAN Vision 2020) และแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020 หรือ แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action-HPA) ซึ่งเป็นแผนความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน รวมทั้งการส่งเสริมให้อาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือด้าน Functional Cooperation และยกระดับความร่วมมือในด้านดังกล่าวให้มีความสมดุลเพื่อทัดเทียมกับความร่วมมือด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน อาเซียนปรับปรุงองค์กรที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และการส่งเสริมกระบวนการในการสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียน ซึ่งมุ่งเร่งรัดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ให้ทันกับระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ในช่วงนี้ อาเซียนได้ปรับองค์กรของคณะกรรมการอาเซียนด้าน

การพัฒนาสังคมใหม่ให้เป็นระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรีอาเซียนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคม รวมทั้งยกระดับคณะกรรมการอาเซียนด้านสาธารณสุขและโภชนาการ ด้านเยาวชน ด้านแรงงานภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรีอาเซียนในแต่ละด้านดังกล่าว ตลอดจนขยายกลไกความร่วมมือไปยังกรอบอาเซียน+3 (กับจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี) จนเกือบครบทุกด้าน (Siddique, Sharon and Kumar, Sree, 2003).

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือเฉพาะด้านในกรอบอาเซียนได้พัฒนามาเป็นลำดับตามสภาพแวดล้อม ความต้องการของประเทศสมาชิก และกระแสของโลกาภิวัตน์ จนปัจจุบันมีพัฒนาการที่สำคัญยิ่งคือการก่อตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งพัฒนามาจากการที่ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เพื่อกำหนดเป้าหมายและทิศทางของอาเซียนในปีค.ศ. 2020 (2563) ที่จะให้อาเซียนเป็น (1) วงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - A Concert of Southeast Asian Nations (2) หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต - A Partnership in Dynamic Development (3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก - An Outward-Looking ASEAN (4) ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร - A Community of Caring Societies โดยมีแผนปฏิบัติการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือ (1) แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action-HPA) สำหรับช่วงปี 2541-2547 (2) แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme-VAP) สำหรับช่วงปี 2548-2553

ต่อมา อาเซียนได้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อปี 2546 ที่บาหลี ปฏิญญาฯ ได้ตอบสนองต่อการบรรลุวิสัยทัศน์อาเซียน เพิ่มเติม ด้วยการระบุให้มี **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)** ภายใน ปี ค.ศ. 2020 ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลักคือ ASEAN Security Community (ASC)ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ASEAN Economic Community (AEC)ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งมีรายละเอียดบางประการ ดังต่อไปนี้

1) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศสมาชิกในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประชาคมความมั่นคงอาเซียนจะ (1) ใช้ เอกสารทางการเมืองและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบ ค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และการ ขจัดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (2) ริเริ่มกลไกใหม่ๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคง และกำหนดรูปแบบใหม่สำหรับความร่วมมือในด้านนี้ ซึ่งรวมไปถึง การกำหนดมาตรฐานการป้องกันการเกิดข้อพิพาท การแก้ไขข้อพิพาท และการส่งเสริมสันติภาพภายหลังจากการเกิดข้อพิพาท (3) ส่งเสริมความร่วมมือ ด้านความมั่นคงทางทะเล ซึ่งอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือด้านนี้ ทั้งนี้ ความ



ร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อนโยบายต่างประเทศ และความร่วมมือทางทหาร  
ของประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค

2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-  
AEC) โดยประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กำหนดวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์  
อาเซียน 2020 ที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และ  
สามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ ได้ ผ่านกระบวนการ ดังนี้(1) มุ่งให้เกิดการ  
ไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทาง  
เศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม  
ภายในปี ค.ศ. 2020 (2) มุ่งที่จะจัดตั้งให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและเป็นฐาน  
การผลิต โดยจะริเริ่มกลไกและมาตรการใหม่ๆ ในการปฏิบัติตามข้อริเริ่มทาง  
เศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว (3) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน  
(กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม หรือ CLMV) เพื่อลดช่องว่างของระดับการ  
พัฒนา และช่วยให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมในกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจ  
ของอาเซียน (4) ส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาค  
ตลาดการเงิน และตลาดเงินทุน การประกันภัยและภาษีอากร การพัฒนา  
โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม กรอบความร่วมมือด้านกฎหมาย การ  
พัฒนาความร่วมมือด้านการเกษตร พลังงาน การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากร  
มนุษย์ โดยการยกระดับการศึกษาและการพัฒนาฝีมือ

และประชาคมสุดท้ายคือ 3.) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน  
(ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้อาเซียน  
อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชากรมี  
สภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม

(social security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ (1) การพัฒนาสังคม โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ ในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (2) การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่า การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม (3) การส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่นโรคเอดส์ และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (4) การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (5) การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าความร่วมมือเฉพาะด้านถือว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการก้าวสู่และบรรลุประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ตามที่อาเซียนได้จัดทำแผนปฏิบัติการของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action) เพื่อนำอาเซียนสู่ประชาคมที่ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (social security) (สุรชัย หวันแก้ว, 2548.) แผนปฏิบัติการฯ เน้นการดำเนินการใน 4 ประเด็นหลัก ซึ่งเป็นการดำเนินความร่วมมือเฉพาะด้านในด้านต่างๆ กล่าวคือ

(1) สร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร โดยเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน เสริมสร้างความเสมอภาค และการพัฒนามนุษย์ อาทิ การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน

<sup>2</sup> จากข้อมูลของกระทรวงต่างประเทศ <http://www.mfa.go.th/internet/document/634.doc> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2552

การพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข และการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (human security) ในด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ

(2) แก้ไขผลกระทบต่อสังคมอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ โดยสร้างฐานทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถแข่งขันได้ดีและมีระบบการป้องกันทางสังคมที่เพียงพอ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมแรงงาน และเสริมสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สวัสดิการสังคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และสาธารณสุข (ปัญหาที่มากับโลกาภิวัตน์ เช่น โรคระบาด โรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ)

(3) ส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม อย่างถูกต้อง โดยมีกลไกที่พัฒนาอย่างสมบูรณ์สำหรับจัดการและดูแลสิ่งแวดล้อม อย่างเหมาะสม ตลอดจนการป้องกันและขจัดภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อม

(4) เสริมสร้างรากฐานที่จะนำไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ.2020 ซึ่งจะเป็นภูมิภาคที่ประชาชนตระหนักถึงอัตลักษณ์ (identity) ร่วมกันของ ภูมิภาคท่ามกลางความหลากหลายทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ด้วยการส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในระดับและวงการต่างๆ การเรียนรู้ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของกันและกัน และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกัน และกัน (การส่งเสริมด้านวัฒนธรรมและสนเทศ)

ในการการดำเนินงานความร่วมมือเหล่านี้ อาเซียนได้ดำเนินการทั้ง ในรูปแบบของความตกลงในระดับต่างๆ (MOU/ Agreement/ Declaration) และโครงการความร่วมมือ ทั้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันและ ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศคู่เจรจา

ทั้งในกรอบอาเซียน+1 และอาเซียน+3 และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิสัน

**การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ :** มีโครงการเพื่อพัฒนาความร่วมมือใน 8 ประเด็นหลัก คือ 1) การต่อต้านการค้ายาเสพติด มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดในปี 2015 (Drug Free ASEAN 2015) 2) การต่อต้านการค้ามนุษย์ มีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สตรีและเด็ก 3) การปราบปรามโจรสลัด 4) การลักลอบค้าอาวุธ 5) การปราบปรามการฟอกเงิน 6) การต่อต้านการก่อการร้าย 7) การปราบปรามอาชญากรรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 8) การปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และมีข้อตกลง เช่น บันทึกความเข้าใจอาเซียน-จีนด้านความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (MOU between ASEAN and China in the Field of Non-Traditional Security Issues) สนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันในทางอาญา ( Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Treaty) ระบบเครือข่ายข้อมูลกฎหมายอาเซียน (ASEAN Legal Information Network System)

**ด้านสิ่งแวดล้อม :** ส่งเสริมความร่วมมือใน 10 สาขาหลักคือ 1) ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Global environmental issues : focus on Multilateral Environmental Agreements) 2) ไฟบนดินและไฟป่า และมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Land and forest fires and transboundary haze pollution) 3) สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (Coastal and marine environment) 4) การจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน (Sustainable forest management) 5) การจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Sustainable management of

protected areas) 6) ทรัพยากรน้ำ (Freshwater resources) ซึ่งไทยเป็นประเทศแกนนำในด้านนี้ 7) การเสริมสร้างความสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมศึกษา (Public awareness and environmental education) 8) การส่งเสริมเทคโนโลยีที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีสะอาด (Promotion of environmentally sound technologies and cleaner production) 9) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเมือง (Urban environmental management and governance) 10) รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงฐานข้อมูลให้สอดคล้องกัน (Sustainable development monitoring and reporting, database harmonization)

: ส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบัน/กลไกที่เกี่ยวข้อง เช่น ASEAN Center for Biodiversity / ASEAN Coordinating Center for ASEAN Transboundary Haze Control / ASEAN Specialized Meteorological Centre / และกลไกอื่นๆ ที่กำลังศึกษารู้อยู่ทางการจัดตั้ง คือ 1) ASEAN Emergency Response and Strategic Planning Institute for Environmental Disasters เพื่อจัดการภัยพิบัติ เช่น ไฟบนดิน ไฟป่า หมอกควันที่เกิดจากไฟ การตัดไม้ทำลายป่า ภูเขาไฟระเบิด และหมอกควันจากภูเขาไฟระเบิด การเกิดเมฆสีน้ำตาลในเอเชียหรือ Asian Brown Cloud อุบัติเหตุจากสารเคมี และการรั่วไหลของน้ำมัน ภัยพิบัติจากการย่อยสลายตามธรรมชาติ และภัยพิบัติอื่นๆ ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์) 2) ศูนย์หรือเครือข่ายเพื่อส่งเสริมเทคโนโลยีที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Regional Centre or Network for the Promotion of Environmentally Sound Technologies)

: ให้ความร่วมมือในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาเซียนมีความตกลงที่สำคัญคือ ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) / ปฏิญญาเรื่องแหล่งมรดกทางธรรมชาติของอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks) / ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources และกำลังจัดทำข้อตกลงด้านการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรทางชีวภาพและพันธุกรรม (ASEAN Framework Agreement on Access to, and Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from the Utilization of, Biological and Genetic Resources)

**ด้านแรงงาน :** โครงการด้านการพัฒนาทักษะและมีมือแรงงาน เช่น การจัดตั้งสถาบันเครือข่ายการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงาน (รวมด้าน ICT) โครงการเสริมสร้างระบบการรับรองมาตรฐานแรงงานในอาเซียน โครงการบริหารการส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ โครงการด้านประกันสังคม/ให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่คนงาน โครงการเพื่อตอบรับการเปิดเสรีด้านบริการ เช่น Liberalising and Facilitating the Movement of Individual Service Providers under AFAS

**ด้านสาธารณสุข :** โครงการความร่วมมือในการป้องกันและขจัดโรคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรค HIV/AIDS โรคอุบัติใหม่ อุตบัติซ้ำ และโรคระบาดต่างๆ โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรด้านสาธารณสุข เช่น โครงการ Excellent Training Center in AIDS, TB, and STIs / ASEAN-China AIDS Laboratory Network / และการพัฒนาฯ เช่น โครงการ ASEAN-China Training and development Programme on Formulation Technology

and Clinical Test on Natural Resource Based Medicine / Biological, Chemical Investigation and Standardization of Selected ASEAN Medicinal Plants<sup>3</sup>

ถึงแม้ว่าประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ถือเป็นหนึ่งในสามส่วนประกอบสำคัญของการสร้างเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาค โดยเน้นมิติทางสังคมเป็นสำคัญ ผ่านกรอบความร่วมมือ ข้อตกลง และการเจรจา หลากหลายรูปแบบ หากแต่อาเซียนยังจำเป็นต้องตระหนักถึง ภาวะภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นและกำลังส่งผลกระทบต่อที่ภูมิภาคทั้งในในแง่การเตรียมความพร้อม จัดเตรียมความร่วมมือ ตลอดจนการมุ่งทำความเข้าใจและสร้างความกลไกในการทำงานร่วมกันของทุกประเทศสมาชิกทั้งจากระดับบนลงล่าง และจากล่างขึ้นสู่เบื้องบนด้วย

ความพยายามของอาเซียนต้องได้รับการตอบรับจากทุกประเทศสมาชิกในการผนึกความร่วมมือ ทั้งภายในภูมิภาคเองและภายนอกภูมิภาคด้วย เช่น พิธีลงนามในปฏิญญาร่วมการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนครั้งที่ 3 ภายใต้หัวข้อหลัก “การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกลาโหมอาเซียน เพื่อเผชิญความท้าทายจากภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Joint Declaration on Strengthening ASEAN Defence Establishments to Meet The Challenges of Non-Traditional Security Threats)” ซึ่งปฏิญญาร่วมฉบับนี้เป็นการยืนยันพันธสัญญาในความมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างสันติภาพและเสถียรภาพ (Kwei-Bo Huang, 2005) ของภูมิภาครวมทั้งสนับสนุนการ

<sup>3</sup> จากข้อมูลของกระทรวงต่างประเทศ <http://www.mfa.go.th/internet/document/634.doc> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2552

ดำเนินการอันจะนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) ภายในปี ค.ศ.2015 เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ในการเผชิญต่อภัยคุกคามด้านความมั่นคงต่างๆ โดยมีการลงชื่อรับรองเอกสารสำคัญ 3 ฉบับแต่ละฉบับมีรายละเอียดว่า

1. เอกสารแนวความคิดการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อยกประสิทธิภาพในการปฏิบัติการทางทหารของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ

2. เอกสารหลักเกณฑ์สำหรับสมาชิกภาพการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา

3. เอกสารแนวความคิดความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้กำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินการสำหรับให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับกลาโหมอาเซียน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความมั่นคงรูปแบบใหม่

ทั้งนี้ เอกสารแต่ละฉบับได้แสดงเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนที่จะส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ พัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกับมิตรประเทศและประเทศคู่เจรจาของอาเซียน โดยผ่านกลไก ADMM-Plus บนพื้นฐานความพร้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด อีกทั้ง



หาแนวทางด้านการเผชิญกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ ในที่ประชุมยังได้พยายามในการผลักดันร่างแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) เพื่อบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์เดียวกัน และแสดงให้เห็นว่า ภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความสงบสุข แข็งแกร่ง และสามัคคีที่จะตอบสนองต่อความมั่นคงในทุกมิติ และตอบสนองต่อประเทศอื่นๆ ทั่วโลกที่มีการพึ่งพาอาศัยกันเป็นบูรณาการเพิ่มขึ้น โดยร่างแผนการจัดตั้งประชาคมฉบับนี้จะมีการรับรองในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 ต่อไป<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาให้ดีแล้วอาเซียนยังขาดกระบวนการจัดการที่เป็นรูปธรรมทั้งในเชิงการนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติ เชิงการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่และปัญหาอื่นๆ และอุปสรรคสำคัญของอาเซียนในการพัฒนาความร่วมมือเฉพาะด้าน หรือ functional cooperation ได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรทั้งทุนและทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการร่วมกัน เนื่องจากประเทศคู่เจรจาต่างๆ ได้ลดการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2539 เป็นต้นมา<sup>5</sup> และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาของประเทศคู่เจรจากจากแนวทางการให้ความร่วมมือในลักษณะผู้รับและผู้ให้มาเป็นการเป็นหุ้นส่วนที่ทัดเทียมกัน ซึ่งหมายถึงประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องร่วมรับภาระ

<sup>4</sup> การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนได้กำหนดจัดในปีนี้แต่ได้ถูกเลื่อนออกไปเพราะปัญหาด้านการเมืองภายในของประเทศเจ้าภาพ

<sup>5</sup> จากข้อมูลของกระทรวงต่างประเทศ <http://www.mfa.go.th/internet/document/634.doc> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2552

ค่าใช้จ่ายด้วย นอกจากนี้ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีทรัพยากรที่จำกัดที่จะต้องแบ่งปันใช้ในการพัฒนาในด้านต่างๆ ภายในประเทศ รวมทั้งความแตกต่างในระดับของการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม และสมาชิกใหม่ก็เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือในด้านนี้ให้รุดหน้ามากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งก่อนนับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่อาเซียนจำเป็นต้องหาทางเร่งแก้ไขและผลานความแตกต่างให้อยู่ในระดับที่สามารถรับได้ต่อไป

### สรุปและข้อเสนอบางประการ

ภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (จุดสูงสุดของความสนใจจะอยู่ที่เหตุการณ์ 9/11 เหตุการณ์ภัยพิบัติ Tsunami/Katrina/South Asia Earthquake และภัยจากโรคระบาดไข้หวัดนก) ภัยที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ภัยที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ภัยจากการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ความรุนแรงทางสังคม ภัยด้านสาธารณสุข ภัยธรรมชาติ การถูกเพิกเฉยจากรัฐ (marginalization) การถูกกลืนรองสิทธิ ปัญหาแรงงาน การไม่เท่าเทียมทางเพศ ปัญหาความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนา เป็นต้น ภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้มีลักษณะที่สลับซับซ้อนและเชื่อมโยงระหว่างกัน (complex and interconnected) ได้แพร่ขยายและส่งผลกระทบต่อทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างปฏิเสธไม่ได้

อย่างไรก็ดีวิธีที่แก้ไข้ภัยที่เกิดขึ้นจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้น อาเซียนยังขาดกระบวนการจัดการที่เป็นรูปธรรมทั้งในเชิงการนำนโยบายและ

แผนงานไปปฏิบัติ เชิงการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างประเด็นปัญหา ความมั่นคงรูปแบบใหม่และปัญหาอื่นๆ และอุปสรรคสำคัญของอาเซียนในการพัฒนาความร่วมมือเฉพาะด้าน ประเทศสมาชิกไม่ควรมองผ่านมุมจากรัฐบาล แต่เพียงอย่างเดียว แต่รัฐต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และ มุมมอง/ลำดับความสำคัญของประชาชนเกี่ยวกับภัยจากความมั่นคงรูปแบบ ใหม่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณารับมือต่อภัยคุกคามเหล่านี้ผ่าน ภูมิภาคนิยมอย่างอาเซียนซึ่งจำเป็นต้องมีการขยับอย่างรูปธรรมและสร้าง ความเข้าใจให้เกิดขึ้นทั้งข้างบนและข้างล่างเพื่อบรรลุความมั่นคงทางสังคม (social security) ตามแผนปฏิบัติการของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action) เพราะลำพังเพียงการ ขับเคลื่อนผ่านนโยบายที่สมาชิกทั้งหมดต้องทำร่วมกันก็ลำบากแล้ว แต่อย่าลืม ว่า ภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ล้วนแต่เริ่มและส่งผลกระทบรุนแรง ที่สุดในระดับประชาชนทั้งสิ้น

ดังนั้นจึงควรใช้วิธีการสร้างความร่วมมือในกรอบพหุภาคี ความ ร่วมมือเช่นนี้มีความสำคัญยิ่งในบริบทของอาเซียน ที่กำลังมีการส่งเสริม "caring society/creative society" หรือ "people-centred policy" และ "open regionalism" ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายของกลุ่มนักวิชาการ กลุ่ม NGOs หรือในกลุ่มผู้แทนของรัฐจะนำไปสู่การเกิด "political input" ที่เป็นปัจจัยสำคัญ ต่อความสำเร็จของความร่วมมือในอาเซียน ประกอบกับการสร้างความเข้าใจ และการร่วมกันเป็นหูเป็นตาและทำหน้าที่พลเมืองยิ่งลำบากมากขึ้นไปอีก ข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์อีกประการหนึ่งคือ การรับมือต่อภัยคุกคาม จากความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้นไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เลยหากไม่มี

การร่วมมือกันในทุกระดับเป็น multi-disciplinary ทั้งจากระดับท้องถิ่น (local) พัฒนาสู่ระดับรัฐ (national) ในระดับท้องถิ่นและรัฐ แต่ละประเทศสมาชิกเองควรมีการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา แรงงานที่เตรียมพร้อมและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่เสมอรวมถึงการทำงานที่โปร่งใสและเป็นรูปธรรมจริงจังต่อการมุ่งจัดการปัญหาภัยคุกคามเหล่านี้ เชื่อมโยงสู่ความร่วมมือระดับภูมิภาค (regional) ในระดับนี้อาเซียนได้มีความพยายามที่ดีอยู่แล้ว หากแต่ยังขาดการสร้างความเข้มแข็งในภูมิภาคเองรวมถึงการประสานความสัมพันธ์ภายในของประเทศสมาชิกเองเพื่อสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในกรอบความร่วมมือต่างๆ ด้วย และในท้ายที่สุดเพื่อร่วมมือกันกับกรอบใหญ่สุดคือ ระดับระหว่างประเทศ (international) นั้นเอง

### เอกสารอ้างอิง

- สุรัชย์ หวันแก้ว, อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ บรรณาธิการ. 2548. **อาเซียนสิ่งท้าทายใหม่และการปรับตัว**, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- C. Abbott, P. Rogers, and John Sloboda. 2006. **Global Responses to Global Threats: Sustainable Security for the 21st Century**. Oxford Research Group.

Dösch, Jorn, Dürkop, Colin and Thang, Nguyen Xuan. 2005. **Economic and Non- Traditional Security Cooperation in the Greater Mekong Subregion (GMS)**. Konrad-Adenauer-Stiftung. Singapore.

Kwei-Bo Huang, **Managing Southeast Asian Security: The ASEAN Security Community and Institutional Change in ASEAN**. Paper prepared for the 46 Annual Convention of the International Studies Association. March 1 –5, 2005. Honolulu, Hawaii, U.S.A

Siddique, Sharon and Kumar. 2003, Sree. (compiled) **The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader**. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

<http://news.thaieurope.net/content/view/980/141/> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552

<http://www.siamhrm.com> เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2552

<http://www.mfa.go.th/internet/document/634.doc> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2552

## รัฐพม่า การแบ่งแยกดินแดนและนัยสำคัญบางประการ ต่อไทยและอาเซียน

### Burmese / Myanmar State(s) Secession and Its Significances toward Thailand and ASEAN

ดุสยภาค ปรีชาวัชร



แผนที่แสดงการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนทางด้าน  
ตะวันออกของพม่า

แหล่งที่มา: ดุสยภาค ปรีชาวัชร (2551)

สหภาพพม่า (Union of Myanmar) จัดเป็นรัฐที่ประกอบด้วย ประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ อาทิ กลุ่มมอญ, ฉาน, กะเหรี่ยง, ชิน และ คะยาห์ โดยแต่ละกลุ่มล้วนตั้งถิ่นฐานอยู่กระจัดกระจายตามแนวชายแดน ตลอดจนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ แตกต่างกัน ขณะเดียวกัน การดำรงอยู่ของระบอบเผด็จการทหาร (Military Dictatorship) และการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) ของกลุ่ม คณะผู้ปกครองในสภาพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (SPDC-State Peace and Development Council) ก็ส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชของ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ถูกต่อต้านและปราบปรามอย่างรุนแรงจากกองทัพของ รัฐบาลจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของการเมืองพม่าในยุคปัจจุบัน จากลักษณะ การดังกล่าว การศึกษาเกี่ยวกับเส้นพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนจึงเป็น สิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างองค์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและ ความมั่นคง (Political-Security Dynamism) ในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) ตลอดจนยังเป็นประโยชน์ต่อแวดวง “อาเซียนศึกษา (ASEAN Studies)” ใน การทำความเข้าใจประเทศพม่าผ่านรูปแบบของระบบรัฐและความหลากหลาย ทางชาติพันธุ์ซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่าบนพื้นฐาน ของ “ความเป็นพม่า” อันสัมพันธ์กับ “ความเปลี่ยนแปลงโลกสมัยใหม่” ได้ อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน สำหรับบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอทำการศึกษา สภาพความเปลี่ยนแปลงของรัฐพม่า (Burmese State) อันสัมพันธ์กับปัญหา เรื่องพรมแดน (Boundary) และการแบ่งแยกดินแดน (Secession) ผ่าน เทคนิคการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ (History), รัฐศาสตร์ (Political

Science) และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) โดยมีประเด็นปลีกย่อยที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

### ประวัติศาสตร์พรมแดนกับความเปลี่ยนแปลงในรัฐพม่า

จากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ รัฐพม่าในยุคก่อนอาณานิคม (Pre-Colonial Period) จัดว่ามีลักษณะเป็นรัฐจารีต (Traditional State) ที่ให้ความสำคัญกับการขยายปริมณฑลแห่งอำนาจ (Mandala) ขององค์พระมหากษัตริย์ มากกว่าการปักปันเขตแดนตามแบบตะวันตก โดยอำนาจทางการปกครองจะมีระดับความเข้มข้นสูงสุด (Concentric Power) อยู่ที่จุดศูนย์กลาง อันได้แก่ เมืองหลวงและอาณาบริเวณใกล้เคียง ในขณะที่ กลุ่มหัวเมืองประเทศราชที่ห่างไกลยังคงมีอิสระพอสมควรในการดำเนินนโยบายทางการเมือง (สุนทร ชุตินทรานนท์, 2548: 89-92) นอกจากนี้ การแสดงขอบข่ายทางการปกครองของรัฐพม่าจะถูกกระทำผ่านประเพณีการรับเครื่องราชบรรณาการ (Tributary System) และการสำแดงความเป็นเจ้าอธิราช (Manifestation) ของกษัตริย์พม่าโดยการเปิดยุทธนาการเหนือกลุ่มหัวเมืองในเขตลุ่มน้ำต่างๆ มากกว่า การปักปันเขตแดนตามร่องน้ำลึกและสันปันน้ำซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในกระบวนการรับรัฐของกลุ่มผู้ปกครองแถบภาคพื้นอุษาคเนย์ (Mainland Southeast Asia) จากสภาพเงื่อนไขดังกล่าว แผนที่ของรัฐพม่าโบราณ (ราชวงศ์พุกาม, ตองอู และคองบอง) จึงเน้นการแสดงตำแหน่งของราชธานี, กลุ่มหัวเมือง, ลำน้ำ และขุนเขา มากกว่า การลากเส้นพรมแดน (Boundary) เพื่อแสดงอาณาเขตทางการเมืองที่ชัดเจนตามระบบระวางแผนที่ตะวันตก



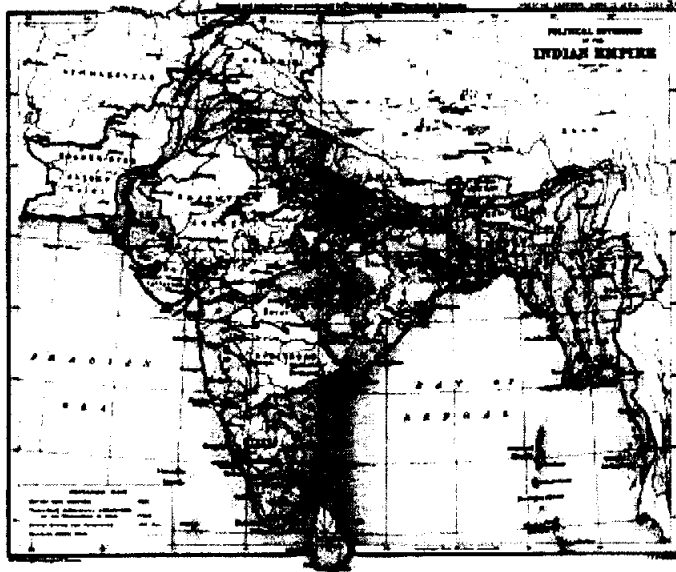
ครั้นเมื่อล่วงเข้าสู่ยุคอาณานิคม (Colonial Period) อาณาจักรพม่า ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดินิยมอังกฤษ (British Imperialism) โดยการล่มสลายของระบบกษัตริย์ได้ส่งผลให้ลักษณะของรัฐจารีตโบราณถูกเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐอาณานิคมสมัยใหม่ (Modern Colonial State) ตลอดจนการที่กลุ่มผู้ปกครองอังกฤษได้ดำเนินนโยบายผนวกพม่าเข้าเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศอินเดียก็ส่งผลให้เกิดการปักปันเขตแดนกันอย่างกว้างขวาง อาทิ การทำสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1826 โดยในกระบวนการจัดทำแผนที่ กลุ่มข้าหลวงชาวอังกฤษมักส่งคณะสำรวจเดินทางออกไปเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศ, เส้นทางการค้า และเส้นทางยุทธศาสตร์ต่างๆ ตามแนวชายแดน ซึ่งส่งผลให้ฐานข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของพม่าถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบและส่งผลดีต่อการดำเนินนโยบายปักปันเขตแดนกับรัฐเพื่อนบ้าน (Vincenzo Sangermano, 1995:189-207) จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว เส้นพรมแดนและอาณาเขตของรัฐพม่าจึงเริ่มก่อรูปขึ้นเพียงแต่ยังมีลักษณะไม่เป็นเอกเทศเนื่องจากรัฐพม่าได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณานิคมอังกฤษที่อินเดีย (British India)

ต่อมาเมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 รัฐพม่าก็เริ่มแปลงสภาพจากรัฐอาณานิคมเข้าสู่รัฐเอกราชสมัยใหม่ (Modern Independent State) โดยมีการลากเส้นพรมแดนในระวางแผนที่อย่างชัดเจน ตลอดจนยังประกอบไปด้วยดินแดน, รัฐบาล, ประชากร และอำนาจอธิปไตยตามกลุ่มแนวคิดทางรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม หลังจากการประกาศเอกราช ลักษณะเขตแดนของรัฐพม่าเริ่มมีความผันผวนและไร้เสถียรภาพสืบเนื่องจาก

การก่อสงครามกลางเมือง (Civil War) ระหว่างรัฐบาลกลางกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งส่งผลให้อาณาเขตของรัฐชาติพันธุ์ (Ethnic States) ภายในสหภาพพม่า เช่น รัฐฉาน, รัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยาห์ เริ่มเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่องผ่านการก่อกบฏ และการเคลื่อนกำลังเข้าโจมตีฐานที่มั่นของรัฐบาลกลาง จากสภาวะบีบคั้นทางยุทธศาสตร์ นายพลเนวิน ผู้นำสูงสุดของกองทัพพม่าจึงทำรัฐประหารโค่นล้มอำนาจของนายกรัฐมนตรีอูโนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยมีการประกาศนโยบายโดดเดี่ยวนิยม (Isolationism) เพื่อแยกพม่าออกจากโลกภายนอก ตลอดจนมีการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มกบฏอย่างรุนแรง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544: 77-83) ดังนั้น พัฒนาการของรัฐพม่าในช่วงสมัยของนายพลเนวินจึงเริ่มเปลี่ยนผ่านจากรัฐเอกราชสมัยใหม่เข้าสู่ความเป็นรัฐทหาร (Military State) อันแข็งแกร่งและทรงพลานุภาพ

ครั้นเมื่อมาถึงยุคหลังสงครามเย็น (Post-Cold War) รัฐพม่าก็เริ่มเปิดตัวเองออกสู่โลกภายนอกมากขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของระบบการค้าระหว่างประเทศ โดยการถาโถมของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยของรัฐพม่าเริ่มสั่นคลอนและไร้ระเบียบ (Disorder) ตลอดจนทำให้เส้นพรมแดนและอาณาเขตของรัฐพม่าเริ่มผันผวนและพวามัวสับสนเนื่องจากการขยายตัวของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation), การเพิ่มจำนวนของกิจกรรมการค้าชายแดน (Border Trade) และตั้งค่ายผู้พลัดถิ่น (Refugee Camps) ของกลุ่มองค์กรเครือข่ายไปโดยตะวันตก จากสภาวะแวดล้อมดังกล่าว รัฐพม่าจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหา

เรื่องการปักปันเขตแดน ซึ่งกลุ่มรัฐบาลทหารมองว่าเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงและเป็นภารกิจเร่งด่วนระดับชาติที่ต้องรีบสะสางให้แล้วเสร็จเพื่อเป็นการต่อยุ่อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ตลอดจนเป็นการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติท่ามกลางความผันผวนของระบบโลกยุคหลังสงครามเย็น



แผนที่แสดงอาณาเขตของรัฐพม่าในสมัยที่ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ  
อาณานิคมอังกฤษที่อินเดีย

แหล่งที่มา: Imperial Gazetteer Atlas of India, Plate 10.

### ประวัติศาสตร์การแบ่งแยกดินแดนกับความเปลี่ยนแปลงในรัฐพม่า

จากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ประเทศพม่าถือเป็นดินแดนมีคัลเจอร์ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ (Ethnic Conflicts) และ

การทำสงครามขับเคี่ยวแย่งเขตอิทธิพลระหว่างอาณาจักรพม่ากับอาณาจักรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อาทิ มอญ, ไทยใหญ่ และอาระกัน โดยกษัตริย์พม่าในอดีตไม่ว่าจะเป็น พระเจ้าอโนรธา, พระเจ้าบุเรงนอง และ พระเจ้าอลองพญา มักทำการล่าแดงอำนาจเหนือลุ่มแม่น้ำอิระวดี, สะโตง และสาละวิน ผ่านการขยายแสนยานุภาพทางการทหารและการใช้ความรุนแรงเข้าสยบและปราบปรามกลุ่มกบฏต่างๆ ที่วราชอาณาจักร โดยปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลให้ประวัติศาสตร์พม่าถูกขับเคลือนและครอบงำโดยประวัติศาสตร์แห่งสงครามและความขัดแย้งระหว่างเผ่า มากกว่าประวัติศาสตร์แห่งสันติภาพและความสมานฉันท์ทางชาติพันธุ์

ต่อมาในยุคอาณานิคม การดำเนินนโยบายแบ่งแยกแล้วปกครองของรัฐบาลอังกฤษ (Divide and Rule Policy) ได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างเอกภาพภายในประเทศพม่าสืบเนื่องจากอังกฤษได้แยกพื้นที่ทางการเมืองออกเป็นสองส่วนหลัก คือ เขตพม่าแท้ (Proper Burma) ซึ่งเป็นอาณาบริเวณที่มีประชากรเชื้อสายพม่าอาศัยอยู่หนาแน่น กับเขตชายแดน (Frontier Areas) ซึ่งเป็นอาณาบริเวณที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยอย่างกระจัดกระจาย โดยรัฐบาลอังกฤษได้ทำการปกครองแบบเข้มงวดกับประชาชนในเขตพม่าแท้ แต่กลับดำเนินนโยบายการปกครองแบบผ่อนปรนกับกลุ่มชาติพันธุ์ในเขตชายแดน (พรพิมล ตริโชติ, 2542: 13-22) นอกจากนี้ รัฐบาลของเจ้าอาณานิคมยังได้ทำการว่าจ้างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น กะเหรี่ยง, จีน และคะฉิ่น เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพเพื่อทำการปราบปรามชาวพม่าที่ออกมาเดินขบวนต่อต้านการปกครองของอังกฤษ (พรพิมล ตริโชติ, 2542: 13-22) โดยเหตุการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลให้ความแปลกแยกทางชาติพันธุ์ในรัฐพม่ามีความ

สลับซับซ้อนมากขึ้นซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนในเวลาต่อมา

ครั้นเมื่อมาถึงยุคหลังอาณานิคม (Post-Colonial Period) การแบ่งแยกดินแดนเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นในสมัยของนายกรัฐมนตรีอินุ (ค.ศ. 1948-1962) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองเพื่อแยกตัวออกจากรัฐบาลพม่าหลังการได้รับเอกราชจากอังกฤษ โดยการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ได้ลุกลามและขยายตัวเป็นสงครามกลางเมือง ซึ่งสร้างความสับสนวุ่นวายให้กับประเทศ จนลวงเลยเข้าสู่สมัยของนายพลเนวิน นโยบายการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนจึงถูกปรับเปลี่ยนโดยเน้นการปิดชายแดนแล้วใช้กองกำลังทหารเข้าบดขยี้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อสถาปนาเสถียรภาพและความมั่นคงแห่งรัฐ ตลอดจนมีการใช้ยุทธวิธีตัดสี่ (Four Cuts) โดยเน้นการตัดแหล่งพลังอำนาจของคู่อริได้แก่ อาหาร, คลังวัสดุ, การข่าว และกองกำลัง ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าประสบความสำเร็จพอสมควรในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดน จนนำไปสู่การเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreements) ระหว่างรัฐบาลกลางกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ (พรพิมล ตริโซติ, 2542: 89-194) ต่อมาในยุคหลังสงครามเย็น อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้ความขัดแย้งทางอารยธรรม (Clash of Civilizations), การก่อกองร้าย และลัทธิแบ่งแยกดินแดน (Secessionism) กลายเป็นภัยคุกคามสำคัญที่เข้าสลายอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐและสันคลอนการถือครองอำนาจของกลุ่มผู้นำทหาร โดยถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะประสบความสำเร็จในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อสลายพลังของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่อิทธิพลของการลักลอบค้าอาวุธก็เอนตามแนวชายแดนผสมผสานกับ

การแพร่กระจายของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างเหนียวแน่นของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆก็ส่งผลให้การแบ่งแยกดินแดนในรัฐพม่ายังคงดำรงอยู่และอาจกลายเป็นปัญหาเรื้อรังหากกลุ่มรัฐบาลทหารไม่สามารถปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เพื่อเข้าจัดการกับความขัดแย้งในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสม

### ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในรัฐพม่ายุคปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานของประเทศพม่า อาทิ ความสลับซับซ้อนของภูมิประเทศ (Geographical Complexes) และความแตกต่างทางชาติพันธุ์ (Ethnic Diversities) จะส่งผลให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบอบความมั่นคงแห่งรัฐ แต่หากวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งจะพบว่า รัฐบาลทหารพม่ายังคงยึดมั่นและให้ความสำคัญกับการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อเป็นการธำรงไว้ซึ่งเอกภาพและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์หลากหลายระดับเพื่อเข้าจัดการกับปัญหาเรื่องพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนอย่างเป็นระบบ โดยมีประเด็นการวิเคราะห์เพิ่มเติม ดังนี้

- โครงสร้างทางชาติพันธุ์ที่หลากหลายและสภาพภูมิประเทศที่สลับซับซ้อนคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความผันผวนและความพหุวัของเส้นพรมแดน ตลอดจนการดำรงอยู่ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนภายในรัฐพม่า โดยถึงแม้จะมีการแสดงอาณาเขตบนแผนที่อย่างชัดเจนแต่การปักปันเขตแดนในบางพื้นที่ก็ยังคงดำเนินไปอย่างล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตชายแดนพม่าด้านที่ติดกับไทยซึ่งแวดล้อมไปด้วยขุนเขาและฐานที่มั่นของกลุ่ม

ชาติพันธุ์ต่างๆ จากกรณีดังกล่าว รัฐบาลทหารพม่าได้เริ่มดำเนินนโยบาย กระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับรัฐเพื่อนบ้าน เช่น ไทย, จีน และอินเดีย เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่การสู้รบให้เป็นพื้นที่การลงทุน โดยเชิญชวนให้กลุ่ม ประเทศเพื่อนบ้านหันมาค้าขายโดยตรงกับรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการตัดขุมกำลัง ทางเศรษฐกิจของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตามแนวชายแดน (พรพิมล ตรีโชติ, 2542: 227-237) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็อนุญาตให้มีการสร้างเขื่อน ผลิตรกระแสไฟฟ้าและเปิดสัมปทานป่าไม้ให้กับบริษัทต่างชาติเป็นจำนวนมาก เพื่อลดทอนสมรรถนะในการทำสงครามกองโจร (Guerrilla Warfare) ของกองกำลังคู่ปรปักษ์ รวมถึงผลักดันให้กองทัพพม่าสามารถดัดแปลงเส้นทางการ ลงทุนให้กลายเป็นเส้นทางลำเลียงยุทธปัจจัยเพื่อปราบปรามขบวนการ แบ่งแยกดินแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การตั้งฐานที่มั่นของทหาร พม่าตามเส้นทางการค้าต่างๆ ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับกองทัพ พม่า (Tatmadaw-Armed Forces) ในการกดดันกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตลอดจน เป็นการสร้างแนวปราการที่แข็งแกร่งเพื่อส่งเสริมการปักปันเขตแดนกับรัฐเพื่อน บ้านต่อไปในอนาคต (พรพิมล ตรีโชติ, 2551: 22-32)

- โครงสร้างการปกครองของรัฐพม่าซึ่งประกอบด้วย 7 รัฐสำหรับ กลุ่มชาติพันธุ์ เช่น รัฐฉาน, รัฐคะฉิ่น และรัฐอาระกัน กับ 7 เขต สำหรับกลุ่มชน ชาติพม่าแท้ เช่น เขตมณฑลพะเย่ย์, เขตบาโก และเขตสะกาย ส่งผลให้เกิดการ แบ่งแยกทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) และภูมิประชากรศาสตร์ (Geo- Demography) อย่างชัดเจน ตลอดจนยังส่งผลให้สหภาพพม่ามีลักษณะเป็นรัฐ ข้อนรัฐ (States inside State) ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อขบวนการแบ่งแยกดินแดน เนื่องจากหากกองกำลังของรัฐบาลกลางไม่สามารถหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของ

คู่ปรปักษ์ การสถาปนารัฐเอกราชเพื่อปลดแอกออกจากสหภาพพม่าก็สามารถกระทำได้โดยอัตโนมัติเพราะได้ปรากฏลักษณะรูปร่างของรัฐชาติพันธุ์ต่างๆ บนแผนที่ของสหภาพพม่าอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางชาติพันธุ์ที่หลากหลายก็ส่งผลให้กองกำลังแบ่งแยกดินแดนชาติเอกภาพในการต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาล (พรพิมล ตริโซติ, 2551: 22-32) เช่น ภายในอาณาเขตของรัฐฉาน ก็ปรากฏกลุ่มของเจ้ายอดศึกที่ยังคงยืนหยัดต่อสู้เรียกร้องเอกราช ในขณะที่กลุ่มว่าแดงกลับกลายเป็นพันธมิตรของรัฐบาลพม่าและแสดงตัวเป็นศัตรูกับกลุ่มเจ้ายอดศึกอย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐบาลทหารพม่ายังได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์หลากหลายระดับเพื่อสลายพลังของขบวนการแบ่งแยกดินแดน เช่น การสถาปนาศูนย์บัญชาการภาคต่างๆ (Military Commands) ทั่วประเทศเพื่อส่งเสริมการเคลื่อนกำลังพลของกองทัพและเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับแม่ทัพภาคในการปราบปรามกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวถือเป็นความพยายามในการการสร้างรัฐทหารเพื่อเข้าควบคุมและครอบงำการแบ่งแยกดินแดนของรัฐชาติพันธุ์ต่างๆ (Dulyapak Preecharushh, 2009: 57-98) นอกจากนี้ กลุ่มชนชั้นนำทหารยังได้ดำเนินนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization) เพื่อทำการสลายอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและกลืนกลายทางชาติพันธุ์ เช่น การบังคับให้ชนเผ่าต่างๆ หันมานับถือศาสนาพุทธและเรียนภาษาพม่า รวมถึงการส่งเสริมให้ทหารพม่าแต่งงานกับผู้หญิงของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เป็นต้น (J.A. Berlie, 2008:19-35)





ทหารพม่าขณะกำลังเดินสวนสนามในวันกองทัพแห่งชาติ  
แหล่งที่มา: The Irrawaddy, March 2006, Vol.14 No.3



Soldiers of the Karen National Liberation Army

ทหารกะเหรี่ยงบริเวณชายแดนไทย-พม่า  
แหล่งที่มา: The Irrawaddy, March 2007, Vol.15 No.3



- โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐพม่าส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจศูนย์กลาง (Core) กับอำนาจชายขอบ (Periphery) โดยกลุ่มรัฐบาลกลางมักดำเนินนโยบายตักตวงทรัพยากรธรรมชาติจากดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งมักอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้และสินแร่ขนาดมหึมา แต่ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาความเจริญกลับกระจุกอยู่ที่เมืองหลวงและอาณาบริเวณที่มีคนพม่าอาศัยอยู่หนาแน่น ในขณะที่ ดินแดนชายขอบกลับมีสภาพล้าหลังและไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลมากเท่าที่ควร ปรากฏการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อทำแบ่งแยกดินแดนและเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งก็กลายเป็นปัญหาเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน (Dulyapak Preecharushh, 2009: 140-145) นอกจากนี้สภาพการเมืองภายในรัฐพม่ายังมีลักษณะของการปะทะกันระหว่างเขตอิทธิพลของรัฐบาลกลางซึ่งมีอาณาบริเวณครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรมทางตอนกลางของประเทศ กับเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีอาณาบริเวณครอบคลุมพื้นที่ป่าไม้ตามแนวชายแดนตลอดจนยังเกิดลักษณะของความขัดแย้งระหว่างศูนย์อำนาจของรัฐบาลทหารตามเมืองหลวงของเขตพม่าแท้และหัวเมืองยุทธศาสตร์ต่างๆ เช่น มณฑลฉะเลย์ และตองอู กับศูนย์อำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์ตามเมืองหลวงของรัฐต่างๆ เช่น ผาอัน เมืองหลวงของรัฐกะเหรี่ยง และตองยี เมืองหลวงของรัฐฉาน (Dulyapak Preecharushh, 2009: 140-145) โดยสภาวะแวดล้อมดังกล่าว ได้ส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนศูนย์อำนาจครั้งยิ่งใหญ่โดยการดำเนินนโยบายย้ายเมืองหลวงจากกรุงย่างกุ้งไปยังกรุงเนปิดอว์ เมื่อช่วงปลายปี พ.ศ. 2548 ซึ่งได้มีการเคลื่อนย้ายหน่วยงานราชการและกระทรวงกลาโหมมายังราช

ธานีแห่งใหม่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลในการปกครองทั้งดินแดนตอนกลางและดินแดนชายขอบ ตลอดจนยังเป็นการเพิ่มความเข้มข้นให้กับอำนาจของรัฐบาลในการควบคุมและผนวกศูนย์อำนาจที่แตกกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้การควบคุมของระบอบเผด็จการทหาร โดยหากวิเคราะห์ตามหลักภูมิรัฐศาสตร์ จะพบว่าทำเลที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งใหม่นอกจากจะอยู่ใกล้กับแหล่งเกษตรกรรมของชาวพม่าแล้วยังอยู่ใกล้กับแหล่งทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ทางตอนกลางของประเทศ (Central Location) และมีเครือข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยความได้เปรียบดังกล่าว ย่อมส่งผลดีต่อรัฐบาลพม่าในการแผ่อำนาจทางการปกครองเหนือกลุ่มหัวเมืองต่างๆ ในเขตภาคพื้นทวีป (Continental Zone) ตลอดจนทำการปราบปรามกลุ่มกบฏต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ (ดุลยภาค ปรีชาธิราช, 2551: 121-125)

### มองพม่าแลไทย กับปัญหาการแบ่งแยกดินแดน

การเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชของกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐพม่าจัดเป็นประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศและส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

- ปัญหาการสู้รบและการแบ่งแยกดินแดนภายในรัฐพม่าย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐไทย โดยในอดีต กลุ่มผู้ปกครองไทยมักพอใจกับการดำรงอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง และไทยใหญ่ เพื่อสร้างแนวกันชน (Buffer Zone) ไม่ให้อิทธิพลของกองทัพพม่าเข้าคุกคามและชนแดนกับอาณาเขตของรัฐไทย

มากจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลทหารพม่าได้ดำเนินยุทธศาสตร์หลากหลายระดับเพื่อปราบปรามและดูตกลีลาชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ผสมผสานกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของไทยจากการสร้างรัฐกันชน (Buffer States) มาเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลพม่าเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ก็จัดเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลพม่าเริ่มเคลื่อนตัวเข้าปะทะกับอำนาจของไทย โดยในอนาคต หากกองกำลังของชนกลุ่มชาติพันธุ์เริ่มถูกคุกคามและสลายพลังอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยก็คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญหน้าโดยตรงกับกองกำลังทหารพม่าที่เข้ามามีอิทธิพลแทนที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (พรพิมล ตรีโชติ, 2551: 227-237) ซึ่งย่อมส่งผลให้การปักปันเขตแดน, การตั้งฐานที่มั่นทางการทหาร และการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ กลายเป็นปัญหาสำคัญของความสัมพันธ์ไทย-พม่า ต่อไป

- ลักษณะพหุวัฒนธรรม (Cultural Diversities) และความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ผสมผสานกับความสลับซับซ้อนทางภูมิประเทศ คือปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลให้สหภาพพม่ามีลักษณะเป็นรัฐสหชาติ (Multi-Ethnic State) ที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลายระดับ โดยมีทั้งกลุ่มที่เป็นพันธมิตรและเป็นคู่ปรปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่า สภาวะแวดล้อมดังกล่าว ได้ส่งผลให้รัฐบาลพม่าขาดลักษณะของความเป็นรัฐชาติ (Nation-State) ตามแบบตะวันตก และการสร้างเอกภาพทางชนชาติก็คือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ยากมากภายในประเทศพม่า แต่ในทางตรงกันข้าม ความเป็นรัฐชาติกลับอุบัติขึ้นและหยั่งรากลึกในสังคมไทยนับตั้งแต่สมัยของการปฏิรูปประเทศ และนโยบายการสร้างชาติสมัยรัชกาลที่ 6 - จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับรัฐพม่า ต่างตั้งอยู่บนเงื่อนไขของ

ความแตกต่างระหว่างความเป็นรัฐสหชาติกับความเป็นรัฐชาติ โดยปัญหาความขัดแย้งตรงบริเวณชายขอบของรัฐพม่าย่อมส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงของรัฐไทย ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์และกองกำลังติดอาวุธมักมีอาณาบริเวณที่ซ้อนทับ (Overlap) และขีดคร่อมแนวพรมแดนของทั้งสองประเทศ ประกอบกับ การทำสงครามปราบปรามกบฏของทหารพม่าก็ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ถูกเบียดขับผลักดันเข้าสู่อาณาเขตของรัฐไทยมากขึ้นและทำให้บริเวณชายขอบด้านตะวันตกของไทยเริ่มมีลักษณะของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงอิทธิพลทางการเมืองภายในรัฐพม่าที่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพและความมั่นคงของรัฐไทยในปัจจุบัน

จักรวรรดิพม่าและอิทธิพลต่อประเทศไทย



ภาพวาดจากพงศาวดารพม่าสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

วีรกษัตริย์และกองทัพอันทรงพลานุภาพของจักรวรรดิพม่ายุคโบราณ

แหล่งที่มา: ศูนย์พม่าศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร

- กระบวนการสร้างชาติ (Nation-Building) ของรัฐไทยในอดีต ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อลักษณะความสัมพันธ์ไทย-พม่า ในรอบสหัสวรรษใหม่ โดยการสร้างภาพของประเทศพม่าในฐานะศัตรูตัวฉกาจที่เข้าปล้นเอกราชของชาติไทยในสมัยสงครามคราวเสียกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่ 1 และ 2 ผสมผสานกับการผลิตแบบเรียนทางประวัติศาสตร์, ละครเวที, ละครโทรทัศน์ และภาพยนตร์ ที่ให้ภาพเกี่ยวกับความโหดเหี้ยมของกองทัพพม่าอย่างเข้มข้นและสืบเนื่อง ก็ยิ่งเร่งเร้าและตอกย้ำให้คนไทยส่วนใหญ่มีความหวาดระแวงและรู้สึกชิงชังชาวพม่า (สุนทร ชุตินทรานนท์, 2548: 84-115) โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาความสัมพันธ์ไทย-พม่า เนื่องจากเวลามีกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์เคลื่อนตัวเข้าลู่ล้าอธิปไตยของไทย กลุ่มเครือข่ายชาตินิยมก็มักเหมารวมเอาว่า เหตุการณ์ดังกล่าวคือการกระทำของชาวพม่าที่บ่อนทำลายประเทศไทย โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรีของกลุ่มนักรบพระเจ้า (God Army) ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว กลุ่มผู้ก่อการคือชาวกะเหรี่ยง (ไม่ใช่พม่า) ที่พยายามเรียกร้องให้คนไทยหันมาช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงที่ถูกกดขี่จากรัฐบาลทหารพม่าอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน การปะทะกันตามแนวพรมแดนระหว่างทหารไทยกับทหารพม่า ก็มักมีการปลุกระดมความภาคภูมิใจทางประวัติศาสตร์เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางจิตวิทยาในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม เช่น ฝ่ายไทยมักมีการยกพระเกียรติสมเด็จพระนเรศวรและมองพม่าว่ามักยกทัพมารุกรานไทยเหมือนในอดีต ขณะที่พม่าก็เริ่มมีการยกพระเกียรติพระเจ้าบุเรงนองและมองไทยว่าชอบปลุกปั่นให้กลุ่มชาติพันธุ์แข็งข้อกับพม่าเหมือนดังในอดีต นอกจากนี้ ตำนานการสร้างวีรบุรุษยังแผ่อิทธิพลไปยังระบบความเชื่อของคนพื้นถิ่นตามแนวชายแดน เช่น กลุ่มไทย

ใหญ่ของเจ้ายอดศึกก็เริ่มหันมายอพระเกียรติสมเด็จพระนเรศวรเพื่อสร้างสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจในการต่อสู้กับกองทัพของรัฐบาลพม่า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนในสหภาพพม่ามีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับกระบวนการชาตินิยม (Nationalism) และการสร้างสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Symbolic Building) ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ไทย-พม่ามีลักษณะอ่อนไหวและส่งกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้คนอย่างเข้มข้นและสืบเนื่อง

**การแบ่งแยกดินแดนในรัฐพม่า: นโยบายสำคัญต่ออาเซียนและประชาคมโลก**  
ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการเคลื่อนกำลังของกองทัพพม่าเข้าปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดน นอกจากจะกลายเป็นธรรมเนียมปกติของสังคมการเมืองพม่าแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสภาพการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละเมิดสิทธิมนุษยชนและบทบาทของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นการวิเคราะห์ที่น่าสนใจ ดังนี้

- ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ของพม่าซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเอเชียใต้ (อินเดียและบังคลาเทศ), เอเชียตะวันออก (จีน) และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ไทยและลาว) จัดเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สหภาพพม่ากลายเป็นดินแดนหัวใจทางยุทธศาสตร์ (Strategic Heartland) ที่ส่งผลต่อการขยายอำนาจทางการเมืองของจีนและอินเดีย ไม่ว่าจะเป็น การดำเนินนโยบายมองลงใต้ของจีน (Look South Policy) เพื่อให้พม่าเป็นทางลัดในการขยายอำนาจลงสู่ทะเลอันดามัน หรือ การดำเนินนโยบายมุ่งสู่ตะวันออกของอินเดีย (Look East Policy) เพื่อถ่วงดุลกับจีนและใช้พม่าเป็นสะพานเชื่อมต่อไปยังภูมิภาคเอเชียอาคเนย์



นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายและการค้นพบสินแร่ นานาชนิด ก็ส่งผลให้กลุ่มประเทศอาเซียน เช่น ไทย, มาเลเซียและสิงคโปร์ ตลอดจนบริษัทข้ามชาติทั้งในโลกตะวันออกและโลกตะวันตก ต่างเดินทางเข้าไปลงทุนในพม่าอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้า โดยละเอียดที่จะวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาการเมืองภายในของพม่า (ดูลยภาค ปรีชาวิเศษ, 2551: 243-248) สภาวะแวดล้อมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกรขายอำนาจของกองทัพพม่าในการแผ่อิทธิพลเข้าควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดน เนื่องจากระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารส่งผลให้กลุ่มประเทศต่างๆ จำเป็นต้องทำการค้าขายโดยตรงกับกลุ่มผู้นำทหารพม่าซึ่งทำให้ฝ่ายรัฐบาลมีรายได้จำนวนมหาศาลในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อปราบปรามกองกำลังคู่ปรปักษ์ ตลอดจนมีอำนาจต่อรองบนเวทีโลกมากขึ้นหากถูกโจมตีหรือกดดันในประเด็นของการใช้ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน (Non-Intervention) และวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จัดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศพม่า โดยถึงแม้จะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง อาทิ การออกใบอนุญาตให้ทหารพม่าทำการข่มขืนสตรีชาวไทยใหญ่เพื่อกลืนกลายทางชาติพันธุ์ หรือ การบังคับให้คนพื้นถิ่นตามแนวชายแดนหันมาเรียนภาษาและวัฒนธรรมพม่าเพื่อสร้างเอกภาพทางการเมืองการปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอาเซียนก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรอาเซียนยังไม่มีระบบกฎหมายที่เป็นรูปธรรมตลอดจนยังไม่มีการจัดตั้ง

กองกำลังส่วนกลางเพื่อเข้าจัดการกับความขัดแย้งภายในประเทศสมาชิก ขณะเดียวกัน ถึงแม้จะมีแรงกดดันจากโลกตะวันตก โดยเฉพาะสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เพื่อประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าและส่งเสริมให้อาเซียนดำเนินมาตรการคว่ำบาตรต่อรัฐบาลพม่า (J.A. Bertie, 2008: 95-97) แต่หากมองอีกแง่มุมหนึ่งก็จะพบว่า ทรราชโหดที่ประเทศพม่ายังคงมีความสำคัญในแง่ภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มประเทศอาเซียน, บรรษัทข้ามชาติ, จีนและอินเดีย ต่างเร่งดำเนินมาตรการกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารเพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจการเมือง แรงกดดันที่ประชาคมโลกมีต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าก็ย่อมขาดน้ำหนักและถูกทำให้แผ่วเบาลงอย่างต่อเนื่อง (J.A. Bertie, 2008: 95-97) นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง ก็คือ กลุ่มรัฐเอเชียอาคเนย์ส่วนใหญ่มักมีวัฒนธรรมการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนหรือคู่ปรปักษ์ทางการเมือง ตลอดจน ยังไม่คุ้นเคยกับแนวคิดประชาธิปไตยหรือการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนตามแบบตะวันตก โดยเห็นได้จาก การใช้กองกำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์, การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลมาเลเซียและสิงคโปร์ หรือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในกัมพูชามัยรัฐบาลเขมรแดง โดยสภาพเงื่อนไขดังกล่าว ได้ส่งผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่ากลายเป็นปัญหาเรื้อรังและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากกลุ่มประเทศอาเซียน

- อิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์และระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็น

จัดเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญที่ส่งผลให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการแบ่งแยกดินแดนในรัฐพม่ากลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะข้ามชาติ (Tran-National Issues) และข้ามภูมิภาค (Tran-Regional Issues) มากกว่าจะจำกัดขอบเขตอยู่ภายในเส้นพรมแดนของรัฐพม่า อาทิ การสร้างค่ายผู้อพยพตามแนวชายแดนเพื่อรองรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลบหนีการจับกุมของรัฐบาลทหารซึ่งจัดเป็นมาตรการที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ (UN-United Nation) และกลุ่มเครือข่ายพิทักษ์สิทธิมนุษยชน, การเดินทางไปพำนักยังประเทศโลกที่สามของชาวไทยใหญ่, กะเหรี่ยง หรือ คะฉิ่น เพื่อหลบหนีความรุนแรงภายในประเทศพม่า ซึ่งจัดเป็นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่ได้รับการผลักดันจากองค์การระหว่างประเทศ หรือ การอพยพของชาวมุสลิมโรฮิงยาจากรัฐอาระกันของพม่าไปยังกลุ่มประเทศรอบอ่าวเบงกอล เช่น ไทย, มาเลเซีย, อินโดนีเซียและบังคลาเทศ เพื่อหลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลทหารและสภาพเศรษฐกิจที่แร้นแค้นภายในประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วจัดเป็นการอพยพที่ผิดกฎหมายเนื่องจากชาวโรฮิงยายังไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship) จากรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า จึงทำให้มีสภาพเป็นคนไร้รัฐ (Stateless Person) และยังไม่ได้รับการเยียวยาจากประชาคมโลกมากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะมียุทธศาสตร์ที่ลุ่มลึกในการจัดการกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างเป็นระบบ ตลอดจนมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะจำกัดขอบเขตของปัญหาให้เป็นแค่เรื่องภายในประเทศ แต่การถาโถมของกระแสโลกาภิวัตน์และการปรากฏตัวของภัยคุกคามด้านความ

มั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security Threats) อาทิ การจารกรรมข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต, การก่อการร้ายระหว่างประเทศและการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ก็ย่อมส่งผลให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ภายในรัฐพม่ายังคงดำรงอยู่ต่อไป ตลอดจนทำให้ปัญหาเรื่องพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐพม่าและประชาคมอาเซียนโดยรวม

### บทส่งท้าย

จากการศึกษาและวิเคราะห์เบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า วิกฤติการเมืองในพม่ายังคงเป็นปัญหาที่ "ตกค้าง" และยังไม่ "ไม่ตกตะกอน" ตลอดจนมีความสลับซับซ้อนและท้าทายความแข็งแกร่งของประชาคมอาเซียนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ปัญหาของพม่า อาทิ การพัฒนาประชาธิปไตย, การละเมิดสิทธิมนุษยชน, การกักขังนางอองซาน ซูจี และโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดน ยังกลายมาเป็นปัญหาที่เต็มไปด้วยความละเอียดอ่อน และมีลักษณะทับซ้อนระหว่าง "เรื่องภายในประเทศ" กับ "เรื่องภายในภูมิภาค" และ "เรื่องระหว่างประเทศ" ดังนั้น ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่าจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนพหุทางความคิด โดยจำเป็นต้องมีการสร้างองค์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับ "ตัวตนของพม่า", "ตัวตนของอาเซียน" และ "ตัวตนของโลกาภิวัตน์" แล้วร้อยเรียงบูรณาเข้าด้วยกันเพื่อเปิดทางไปสู่การแก้ไขวิกฤติการเมืองในพม่าอย่างลุ่มลึกและรอบด้าน ขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าพม่าจะเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน แต่การสร้างความร่วมมือและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอาเซียนก็เต็มไปด้วย

อุปสรรคและไม่เคย "ผ่าทางตัน" เพื่อแก้ไขปัญหาของพม่าได้อย่างเป็นระบบ จากสภาพเงื่อนไขดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ทรายโดที่กลุ่มประเทศอาเซียน หรือแม้กระทั่งประเทศไทย ยังไม่สามารถแยกแยะระหว่าง "ผลประโยชน์แห่งชาติ" กับ "ผลประโยชน์ต่อภูมิภาคและอุดมการณ์ทางการเมือง" ตลอดจนยังคงมีองค์ความรู้ที่จำกัดเกี่ยวกับประเทศพม่า ปัญหาทางการเมืองไม่ว่าเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชน, การแบ่งแยกดินแดนและความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ก็ไม่สามารถยุติหรือคลี่คลายลงได้ ท้ายที่สุด ถึงแม้ว่าบทความฉบับนี้จะเป็นเพียงงานวิชาการชิ้นเล็กๆ ที่อาจจะไม่ถักทอหรือผูกโยงประเด็นปัญหาของพม่า เข้ากับประเด็นของไทยและอาเซียนมากมายเท่าที่ควร แต่นัยสำคัญที่อยู่ที่เบื้องหลังบทความฉบับนี้ คือการมุ่งสืบค้นและตีแผ่ปัญหาเรื่องพรมแดนและการแบ่งแยกดินแดนบนพื้นฐานของ "ตัวตนแห่งความเป็นรัฐพม่า" อันสัมพันธ์กับ "ตัวตนของอาเซียน/ประชาคมและโลกาภิวัตน์" ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการไทยในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศพม่า ไม่นานก็น้อย

### เอกสารอ้างอิง

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2544. พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ศุลยภาค ประชาธิปไตย. 2551. ผ่าการเมืองพม่า: ความขัดแย้ง ความมั่นคงในโลกที่ไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- บุญเทียม พลายนพ. 2549. พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- พรพิมล ตรีโชติ. 2542. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- พรพิมล ตรีโชติ. 2551. การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา.
- เพ็ญศรี กาญจนินมัย. 2523. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : โครงการตำรามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- หม่อง ทินอ่อง. 2519. ประวัติศาสตร์พม่า. แปลโดย เพ็ชร สุมิตร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- สุนทร ชุตินทรานนท์. 2548. บุเรงนอง(กะษัตริย์พม่า) ษัตริย์พม่าในโลกทัศน์ไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อัคนี มูลเมฆ. 2548. รัฐฉาน: ประวัติศาสตร์และการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Berlie, J.A. 2008. The Burmanization of Myanmar's Muslims. Bangkok: White Lotus.

- C. Maxwell-Lefroy. 1963. **The Land and People of Burma**. London: Adam & Black.
- Callahan, Mary P. 2003. **Making Enemies: War & State Building in Burma**. Ithaca: Cornell University Press.
- Ember, Carol and Melvin. 2004. **Cultural Anthropology**. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Dulyapak Preecharushh. 2009. **Naypyidaw: The New Capital of Burma**. Bangkok: White Lotus.
- Fredholm, Michael. 1993. **Burma: Ethnicity and Insurgency**. Westport, Conn. / London: Praeger.
- Fink, Christina. 2001. **Living Silence: Burma under Military Rule**. London: Zed Books.
- Grant, J. 1940. **New Burma**. New York: Macmillan.
- Hall, D.G.E. 1988. **Burma**. London: Hutchinson's University Library.
- Kellas, James G. 1998. **The Politics of Nationalism and Ethnicity**. Second Edition, New York: St. Martin's Press.
- Phayre, Sir Arthur. 1998. **History of Burma**. Bangkok: Orchid Press.
- Po, San C. 2001. **Burma and the Karens**. Bangkok: White Lotus.
- Sangermano, Vincenzo. 1985. **The Burmese Empire A Hundred Years Ago**. Bangkok: White Orchid.

- Seith, Andrew. 1996. **Transforming the Tatmadaw: The Burmese Armed Forces since 1988.** Australian National University: Strategic and Defense Studies Centre.
- Silverstein, Josef. 1977. **Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation.** Ithaca: Cornell University Press.
- Smith, Martin. 1991. **Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity.** London: Zed Books.
- Steinberg, David. 2001. **The State of Myanmar.** Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Taylor, Robert. 1987. **The State in Burma.** London: Hurst & Company.
- U Tin. 2001. **The Royal Administration of Burma.** translated by Euan Bagshawe. Bangkok: Ava Publishing House.
- Winichakul, Thongchai. 2004. **Siam Mapped: A History of the Geo-Body of A Nation.** Chiangmai: Silkworm Books.



# Impact of ASEAN – China Free Trade Agreement on Agricultural Sector and Adjustment Policy: The Case of Shallot Plantation in Northeastern Thailand

*Piyapong Boossabong and Matthew Forrest Taylor*

## ABSTRACT

This research examines the impact of ASEAN – China Free Trade Agreement on shallot plantation in the Northeast of Thailand, the government's adjustment policy, the results of that policy, and ways to improve the policy. As regards methodology, the data of the research were collected from 770 households and 44 villages from Sisaket province in Northeastern Thailand region by using questionnaires for households, structural interviews for village heads, and in-depth interviews of the people in related agencies. The results of this study show that trade liberalization has affected shallot plantation in many ways. The policies for coping with the impacts have not been effective, as reflected from an increase in product quality while production cost has risen, and a decrease in sale price when compared with inflationary conditions. The overall results suggest the strategic recommendation that the government should formulate policies both

general and area-specific which focus on competition-building under their comparative disadvantage, such as re-establishment of specific policy response committees at the provincial level. Moreover, government should also encourage the creation of and support for self-reliance, such as production of self-fertilizer and account trade among co-operatives.

**Key words;** trade liberalization, agricultural policy, shallot plantation

## INTRODUCTION

In the new era of trade liberalization, each country has been forced to open its boundaries, to become in an economic sense borderless. Thailand has also been forced to change, partly due to the influence of the World Trade Organization (WTO) and great power countries. After Thai government signed free trade agreements with other countries; especially, under ASEAN –China Free Trade Agreement; the impacts were beginning to appear as well. As for the study, this research focuses on impacts of free trade on the Thai agricultural sector in case of Shallot that is planted in Northeastern Thailand. The research, however, started with the intention of learning about the characteristics of individual communities' shallot plantation. This research, then, tries to investigate the impacts of Free Trade Agreement on shallot plantation in the Northeast of Thailand, the

government' adjustment policy, the results of that policy, and ways to improve the policy.

## LITERATURE REVIEW

### Agricultural policy

In overview, agricultural policies focus on two sides of agricultural activities; those are the production side and the marketing side (Tubtun, 1998: 116-118). On the production side, the policies focus on adding production values and reducing production cost such as rising product quantity, improving product quality, using efficient instruments, reducing cost of transportation, and avoiding product damage. As for the marketing side, the policies focus on finding proper market or place to sell the product, advertising, choosing the period for selling the product, transformation of product image, and funding support for farmers when price levels fall sharply.

However, to study agricultural policy during the era of trade liberalization it is necessary to add various dimensions to the traditional way. The examples are issues about the policies to prepare for adjustment under the impact of trade liberalization, reduce over supply - such as finding new market, expanding market base, and adding marketing opportunities, systematic alleviate debt problem, and

manage knowledge for developing both production side and marketing side.

**Policy adjustment: the selection of development strategies**

Policy adjustments after an initial trial are essential to successful policy development. There are many strategies for developing policy. These can be divided into two types of strategic approaches; these are mainstream discourse and anti-mainstream discourse.

**Table 1 mainstream discourse strategy and anti-mainstream discourse strategy**

Mainstream discourse	Anti-mainstream discourse
- One-size-fit-all approach	- Community-based development approach
- Modernization and westernization approach	- Alternative development Sustainable development approach
- The theory of comparative advantage	- The theory of competitive advantage

**Note:** collecting from various sources of development policy and strategy approaches

### One-size-fit-all approach

This approach assumes several general characteristics of the agriculture sector as below:

1) Demand consistency; for example, we always eat rice in same quantity each day

2) Immobility; even as a losing proposition - farmers must continue to plant as in the past because it is difficult to change to plant other kinds of product.

3) State intervention the market price cannot run continuously because while supports help farmers to gain more income, they lead to a higher price for customers and encourage irrational production - that is farmers tend to grow much more of that plant as a consequence of the expectation of good income. Finally, it becomes a state burden to store greater quantities of the product.

4) Income per head in agricultural sector is less than other sectors; in case of Thailand is about 6-9 times.

5) Agriculture sector always faces problems about soil, water, and plant pest.

These generalized characteristics of agriculture reflect the idea that one-size-fit-all or blue-print approach is necessary and possible. There are many ways to formulate agricultural policy in this

approach. Those can be divided into two series - production side policies and marketing side policies (Tongpan, 1988).

For the production side policies, the policies focus on the distribution of production factors at a lower than market price for all farmers, such as distribution of low cost fertilizer, and credit at a low rate of interest. There are three major purposes for doing these; (1) farmers can more access to production factors (2) maintaining product price for the proper rate, and (3) helping farmers to have a chance to use modern production factors.

Moreover, production side policies in modern world must also focus on the improvement of product quality and setting a floor standard for the product. In the era of liberalized agricultural trade, government must be concerned about the competitiveness of agricultural products due to the proliferation of sources of the same product in the world market (Poungsomlee, 1995).

As regards the marketing side policies, the policies focus on helping farmers both with product price problems and marketing problems. The ways to help are (1) supporting price; which means to help to push the price higher than market price; and, guaranteed price - which means to keep the price consistent at a price level that farmers can accept; (2) compensation payment concerning the target price such as the floor price level (3) building up price stability by letting the

price change but control the trend rate; the methods are maintain a buffer stock, set a buffer fund or stabilizing fund, scatter product selling in various markets and various price levels (price discrimination), and contract farming or futures trading (4) setting up a floor price or minimum price, and (5) improving inside market system for reducing marketing cost. All have four main purposes, which are (1) reducing price instability (2) adjusting farmer income to be equal with other careers (3) maintaining food prices, and (4) increasing motivation to be a farmer.

Factors which must be considered in policy formulation are (1) the subsidy on the production side is better and cheaper than on the marketing side; for example, distribution of low cost fertilizer costs less money than to support price consistency with a target price by a multiple of about four, and (2) the resolving of farmer problems must use many methods in many ways.

### **Community-based development approach**

Regarding agricultural policy, there is a type of policy that concerns the community-based development approach (Pretty, 1995: 172). The characteristics of this type are (1) the specific market price supports (2) the choosing of direct payments (3) the reduction of cost by each type (4) the provision of general services, and (5) the other

indirect supports such as the supports in landscape development and offering tax concessions or giving grants to farmers.

### **Modernization and Westernization approach**

Policy discourse under this approach focuses on the supporting of unitary plantation for commercial purposes and sends the product to be a production factor of industry, which can be called agro-industrial. Because of this, the production of the farmers has become a means to the end that is the industrial sector, and the farmers have never known who are the consumers of their products - as most are outside their community. This system is called post-productivist.

### **Alternative development or Sustainable development approach**

Alternative or sustainable development focuses on the maintenance and protection of the natural environment of today to keep it intact for the future. Thus, this concept concerns both the next generation and the present day generation. This approach also focuses on development that bridges economic, social, and ecological factors. The principles of this approach are (1) maximize environmental value (2) looking forward into the future, and (3) making equity a higher priority (Burton and Turner, 2003).



Moreover, sustainability is an aspect of the relationship between human, social, natural, and technological factors. It includes the sustainability of the environment, people lifestyles and community culture, both of producers and consumers, food security, and self-reliance or utilizing mainly community resources (Pretty, 1995: 172). However, the meaning of sustainability is difficult to define. Some say that, like beauty, sustainability is in the eye of the beholder (Pretty, 1995: 11). So, it is socially constructed and the actors will know themselves precisely by practice, re-experiment, or re-adjustment. There is not any blueprint.

As for sustainable agriculture, while the world social forum has the slogan "Another World is Possible", the movement for sustainable agriculture also has a similar slogan, which is "Another Agriculture is Possible" (Higgins and Lawrence, 2005). The movement has changed radically since the well known literature of Fukuoka - that is "One Straw Revolution" - was published. The paper states that agriculture should become one with nature because it is part of nature. It is an error that the world tries to separate agriculture from the nature. So, now, we should try to bring it back to being part of nature (Rukyuttitum, 2005: 68).

The sustainable agriculture conditions are resource-conserving technologies and practices which are developed and used

by local Institutions and groups, through the support of enabling external institution (Pretty, 1995: 21), as well as, the transformation from quantity agriculture to quality agriculture (Poungsomlee, 1995: 154). However, the sustainable farm and the organic farm are not necessarily the same thing, even though in general sustainable methods do avoid chemistry use (Pretty, 1995: 9). For instance, the sustainable farms focus on various crops in same land, while many organic farms focus on commercial production by unitary crop cultivation (Hengsuwan and others, 2004).

Furthermore, the transformation from the modern system of production to the sustainable way faces a serious concern, namely the reduction of income and the rising of expenditure for at least three years. This period is called the "growing pains" situation. It means the period for adjustment of ecology to the new conditions. As a result, some people try to find the middle way - that is, the use of chemical methods as long as it can sustain the equilibrium of the environment and be made friendly to both producer and consumer health. The middle way realizes that both organic and chemical agricultural methods have their own limitations; for example, the chemical way leads to more productivity but damages the environment and human health, while the organic way is friendlier to both the environment and

health but risks losing productivity. So, the middle way is the best compromise.

### **The theory of comparative advantage**

At the international level of analysis, the assumption is if the world economy is a goods and services market and the countries are the producers and the buyers, within international trade, each country should produce and buy goods or services which the country can do it best or lower invest and more productivity than others, it is called comparative advantage (Tangchareau, 1993). Each country should not produce the same thing and countries can best replace the products in areas where they have lost comparative advantage with imported ones. In conclusion, the theory maintains that if a product cannot be produced more cheaply, with less investment, or with higher quality elsewhere, we should import it.

Nevertheless, the theory neglects the risk of food insecurity for these reasons; (1) the international exchange can lead to equilibrium of demand and supply. (2) The problem of food insecurity is not caused by inability to produce food, rather the problem is means to acquire food because when faced with a lack of locally produced food, there are people who cannot access the imported foods because of the high cost. Policy makers must change their focus from retaining food

security to adding people power to purchase; what makes people hungry is not failures of crops but inability to buy (Redclift, Lekakis, and Zantias, 1999: 212). (3) The nature of agricultural goods is that each goods always be substituted by the others. As a consequence, once people cannot access some foods, they can consume other foods instead.

### **The theory of competitive advantage**

The difference between competitive advantage and comparative advantage is that competitive advantage includes the assumption that the world is always tending towards economic conflict. Each community or country must compete with the others. It must try to be the winner by finding opportunities and strengths to full fill its weaknesses and threats. The route to competitiveness depends on situation. For example, if ducks compete with birds for finding food on land, its legs will become an obstacle. When changing to compete on water, however, the legs of duck will become the competitive advantage (Naweekan, 2000). We can say that the rising of competitive advantage could counterbalance for a loss of comparative advantage.

Michael E. Porter (1990) offers that there are three methods to increase competitiveness; these are trying to be cost leader (the

cheapest), making product differentiation, and focusing on the niche market. All those methods can be factor driven, investment driven, innovation driven, and wealth driven.

The theory of competitive advantage includes concern about food security maintenance because it is a threat at both in community level and country level. The loss of food security means that the community or the country must depend on others like the ill depends on an oxygen tank for breath. Moreover, food security implies national security (Poungsomlee, 1995: 156). For this reason, many countries which follow this theory are deeply concerned with food security protection, such as the United States of America, which establish a specific department for dealing with these issues.

## **METHODOLOGY**

### **Research procedures**

The study has eight research procedures which apply from Tiraganun's research procedure (2005: 13-14) those are (1) studying background of issues (2) identifying topics those need to assessment (3) constructing proper indicators (4) constructing criteria (5) research design how to collect and analyze data (6) collecting data (7) analyzing data and (8) making conclusion and recommendation how to adjust the policy.

### **Population and sampling**

Population of this research was farmers who plant shallot in Sisaket province of Northeastern Thailand region, the most amount of shallot plantation of Thailand. The population covered 5 districts; Yangchumnoi, Rasisalai, Kantararom, Kantaraluk, and Wunghin. Regarding the sampling, the research was sampling the sample by using random simple sampling method. From the method, sample data were collected from 770 households and 44 villages from Sisaket province.

### **Method for collecting and analyzing data**

The data collecting was using questionnaires for households, structural interviews for village heads, and in-depth interviews of the people in related agencies. The questionnaires were divided into three versions depending on size of the villages. The researcher selected key persons for interviewing; specifically, persons who were directly involve with the issues. As regards the analyzation of data, the research mainly used count and percentage for general explanation. The research also used Chi-square, Cramer's V, Tau-b, and Tau-c for analyzing relations and correlations of data before using the logic principle.

## RESEARCH RESULTS

### Shallot production and marketing in overview

Shallot is mostly planted in the North and the Northeast of Thailand, especially at Sisaket province and Lumpoon province (Ministry of Commerce Thailand, 2006). The period of shallot plantation is about two and half months to three months in length (Office of Agricultural Economics, 2002: pp. 5-6). That period is the most valuable time for farmers who plant shallot; especially in households whose living depends on shallot production, because benefits from shallot planting in the period influence the farmers' ability to live all year. So, shallot growth is very important for many farmers.

Problems involved with shallot production and marketing have existed for a long time. The most important are production quality, cost of production, imbalance of demand and supply, small and diminishing markets as well as lack of collecting and learning innovation for developing shallot production and marketing. Moreover, because the plantation time-range is such a large part of the income for farmers, many farmers decide to plant shallot in a commercial way. This reflects the high cost of investment and high profit valuation. Also, farmers are trending towards chemical-based plantation methods and away from organic plantation. The reason is the higher profit expected, even though it may destroy natural ecology. Besides that,

the higher costs of commercial production lead to more loans, which is the genesis of the farmer's debt problem. Thus, farmer's debt problems are caused by systematic and complex problems of shallot plantation.

### **Life cycle of shallot plantation communities: individual farmers' perspective**

By the life cycle of shallot plantation communities, we mean an overview of the farmers' mode of life, which has involved many factors from pre-production to post-marketing. Production factors are linked in a system of relations, so that changing some factors involves a changing of others. Thus, knowledge of the cycle is very important for policy adjustment to be more reasonable and effective because it is the factor which helps to achieve positive goals.

The life cycle of shallot plantation communities that were observed from the study findings and data synthesis can be simplified as shown on the next page.

The picture of the life cycle of shallot plantation communities can be explained as follows:



## Facing non institutional debt and inability to pay debt problems

The beginning to understanding the whole picture is the understanding of the farmer's life from the past to the present. We should be aware that deciding to be a farmer in Thailand is the decision to have debt. This is reflected in the evidence that almost all farmers begin their career with loan money, including shallot plantation farmers.

Shallot farmers borrow money before planting. This borrowed money becomes rice and chili plantation capital. Then, farmers expect to realize a profit from rice and chili to invest in shallot, which some plant in parallel with garlic. Finally, farmers hope to get a net income after debt payment. So, farmers borrow money for repayment in the hopes of making a profit after payments and interest.

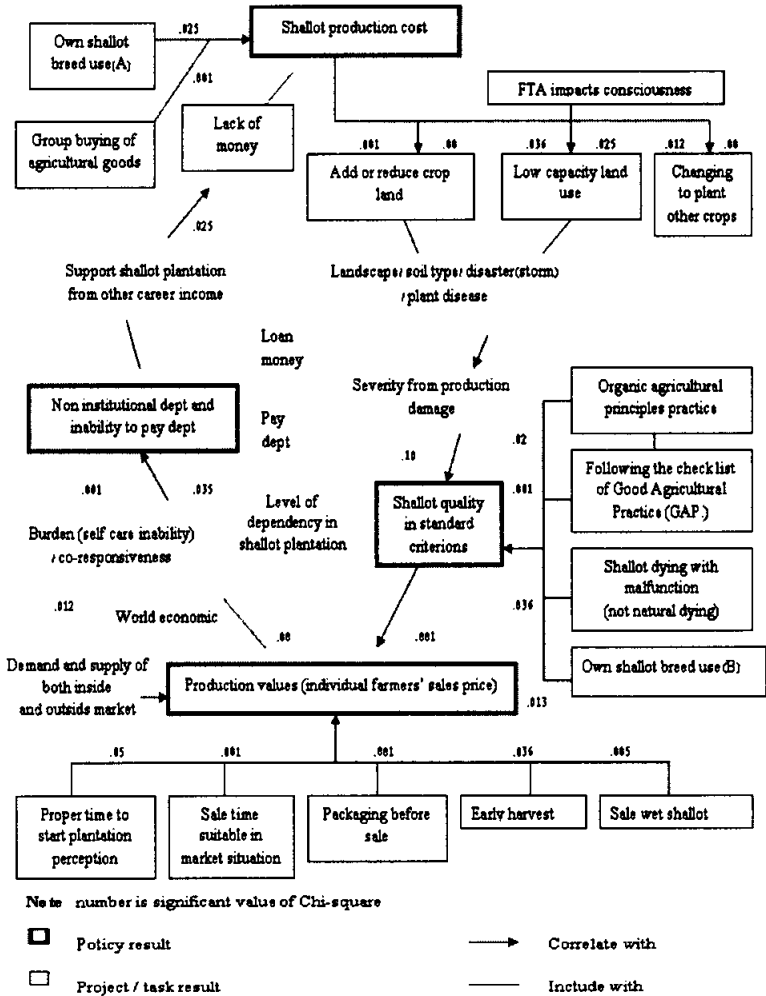
However, non-institutional debt and inability to pay debt relate to shallot production values as well as with household burden (number of dependants in household) and the level or share of responsibility for that burden. Moreover, the debt level also relates to the level of household dependency in shallot plantation, because income from shallot selling is the main income in some households and not in others (there are unequal levels of dependency on shallot plantation).

The income must be used by households in different ways depending on the number of dependants in the household and share of responsibility in that burden. Nevertheless, the debt burden of farmers can be worse or better depending on the world economic situation. Thus, when including all factors together, it clearly shows that all of these correlate with the level of debt. Besides, more debt leads to opportunity to have more non institutional debt and more inability to pay debt.

#### **Facing shallot production cost problems**

Because of the use of the loan money for plantation of other kinds of crops before shallot plantation, the income from these other crops or activities relates to lack of shallot plantation investment money. Those incomes may be inadequate to support shallot plantation. However, when analyzing lack of capital and cost of shallot production that may be increasing, decreasing or unchanging from the last year, we find that these correlate with farmers' decisions to add or reduce crop land, and to utilize lower capacity land; such as, bad soil and insufficient water, and changing to plant other crops instead. Nevertheless, these decisions are effected by consciousness of Free Trade Agreement (FTA) impacts as well.

Figure 1 the life cycle of shallot plantation communities.



When farmers decide to add or reduce crop land, utilize lower capacity land, or change to grow other crops instead, they confront uncontrollable conditioners such as landscape, soil type, disaster (storm), and plant disease, which, finally, will lead to much or little product damage. The level of product damage effects shallot quality in standard criterions.

#### **Facing shallot quality in standard criterions problems**

Shallot quality is evaluated in standard criteria; these are: large size, dye head, red color, shining, and small neck. These criteria are related to production damage, the use of farmers' own shallot breeds, shallot dying due to malfunction rather than by natural causes, following the check list of Good Agricultural Practice (GAP.), and practice of organic agricultural principles.

#### **Facing production values problems**

Production values, which are measured from each farmer's sales price, relate with demand and supply of both the domestic and international market, the perception of the proper time to start planting, the best time to sell suitable in the context of the market situation, packaging before sale, early harvest, and sale of wet shallot. Besides, production values also relate with shallot quality in standard criterions,

which is a factor that linking from the third explanation of the whole picture, including, non institutional and inability to pay dept, which is a factor that linking from the first explanation of the picture.

From the first explanation to the last explanation of the whole picture find that the last explanation, eventually, meets the first. That means the linkage is in the form of a circle - a cycle that reflects the whole picture of shallot plantation farmers life. So, this picture has been called the life cycle of shallot plantation communities.

#### **Impact of ASEAN – China Free Trade Agreement on shallot plantation**

The Thai government decided to sign a free trade agreement with others countries as it joined the new trade liberalization era. There are many countries engaging in shallot plantation, such as China and India, which signed agreements with Thailand under ASEAN – China Free Trade Agreement in October 2003 and September 2004 respectively. The agreements lead to a trend of market bombing by producers including a loss of competitiveness in target markets such as the Malaysian market, the Singapore market, the Hong Kong market and the Indonesian market, because of the lower price and higher quality of the other competing countries' product.

At the present, we accept that the impact from ASEAN – China and Thailand – India free trade agreements with China and India

on shallot plantation farmers is not wide spread and severe compared with onion and garlic, which are similar types of plants. The evidence about the price of the last three crop years (after the signing of the ASEAN – China Free Trade Agreement) is that the price maintained a high level, especially in the beginning after free trade agreement signing, even though some period data show us that there may be a problem in the future – the shallot price that farmers got in 2003, 2004, 2005 (April) and 2006 (24-28 April) averaged at 15.06, 9.32, 9.83 and 22.95 baht per kilogram respectively (Ministry of Commerce Thailand, 2006). Besides, after the ASEAN – China Free Trade Agreement signing with China on October 2003, shallot price on September and November 2003 and January, February and March 2004 average at 18.55, 12.15, 10.70, 8.70 and 8.30 baht per kilogram respectively (Office of Commercial Affairs, Sisaket province, 2006) which quit high.

However, high level shallot price does not mean there is no threat to fear from trade liberalization. Because average farmers' product gains in price does not reflect that all farmers benefit from the price. Many households sold their product when market price was low (Boossabong, 2006). Moreover, the main cause that has created higher average prices was the reduction in supply - the quantity of product produced in 2004/ 05 was reduced from 2003/ 04 by about 10,650 ton, that is from 232,537 ton to 221,887 ton. In addition, the

amount of product in 2005/ 06 was reduced from 2004/ 05 about 12,610 ton, that is from 221,887 ton to 209,277 ton (Ulfa Research, 2006: p 236). The reasons for this, including some that were happening by chance, are below (Ministry of Commerce Thailand, 2006; Chartmontree, 2006).

1) Hot weather in that period reduced the growth rate of shallot and increased the probability of disease dissemination.

2) Increasing production cost (average production cost of crop years 2003/04, 2004/05 and 2005/06 are 6.45, 7.95 and 8.31 bath/ kilogram respectively) (Ministry of Commerce Thailand, 2006). These factors influenced many farmers. The main influence was that farmers must reduce their crop land. The reason was they must deal with high initial cost, while they cannot predict their product sale price. (Moreover, increasing costs suggest that good price does not necessarily mean a benefit to farmers).

3) Systematic labor shortage problem; and

4) In crop year 2005/06, there was terrible flood. It happened in the North of Thailand, which is the source of much shallot plantation. So, many crop lands could not plant shallot that year.

Considering the reduction in supply for these various reasons, it is unsurprising that shallot prices in that period were still high as shown. The price changes follow the demand and supply principle.

Besides, because competition from other exporting countries was limited during that period, the values of Thailand's shallot imports are less than the value of exports. Import values in 2004, 2005, and 2006 (from January to June) are 26,582, 5,796 and 1,086 ton (all year predict values is 10,000 ton) as follow. As for the import values from China, the number of import values are 3,129, 1,679, and 284 ton (from January to June) as follows, while the export values are 60,009, 46,634, and 36,232 ton (all year predict values is 45,000 ton) respectively (Office of Agricultural Economics, 2006; Customs Department, 2006).

Additionally, this data shows that shallot from China and India do not fit the taste of Thai customers, because shallot from those countries does not have smell and spice like Thai shallot. So, we can say shallots from competing countries are not completely substitutable goods. Consequently, good price is still maintained, which can mask deeper impacts of trade liberalization. However, we cannot predict that in the future if those factors (including some that happening by chance) do not happen, and shallot export rate from competing countries rise parallel with the quality development to a taste more acceptable for world wide standards, the negative impacts on shallot plantation farmers from Thai may be greater, and shallot plantation farmers may change to grow other plants instead, which may lead to



food insecurity in case of shallot because of price differential (shallot from Thailand being more expensive compared with shallot from others).

Moreover, under trade liberalization, we must face intensifying trade competition, not only with China and India but also the Philippines and Vietnam (Pearnchareun, 2006). This trade policy can allow competing countries to practice market bombing (including illegal imports), especially Vietnam, which is opening the communist country to international trade and has been able to increase economic growth (in 2006 economic growing rate is 7.5%) become to the second highest in the world: the first is China with an economic growth rate of about 8-9%. Besides, Vietnam has already become a member of the World Trade Organization (WTO) since January 2007. Also this country sets goals for more economic growth than Thailand within the next 13 years (Reaungsuwan, 2007).

Combining all these issues with a comparatively stronger monetary exchange value than competing countries (which impacts on the export side and on trade equilibrium), and an unpredictable world environment that is rapid changing because of global warming problems, we might clearly predict that Thailand will face increasingly complex problems of shallot production and marketing in the future.

Surely, these initial signs are a threat to the farmer's lifestyle, and risk food insecurity.

### **Policy Adjustment and Implementation**

The shallot plantation usually has many problems. So, the Thai government, especially Ministry of Agriculture and Cooperatives (main actor) decided to set shallot production and marketing management policy. This policy has begun since 1985 (The Committee of Agriculture and Cooperatives Policy and Planning, 1989). For running this policy, the government set the committee names "the committee of garlic, shallot, and onion production and marketing management" which was later changed to "the committee of garlic, shallot, onion, and potato production and marketing management"- the committee adding the mission about potato plantation (The Committee of Agriculture and Cooperatives Policy and Planning, 1989).

### **Characteristics of Policy Management**

As for shallot production and marketing policy management under intensifying trade competition, the government designs three overlapping and parallel patterns of policy management. These are: setting projects and tasks under agenda-based management, area-based management, and function-based management. All patterns are

compatible with the new public management paradigm, which is described in some detail below:

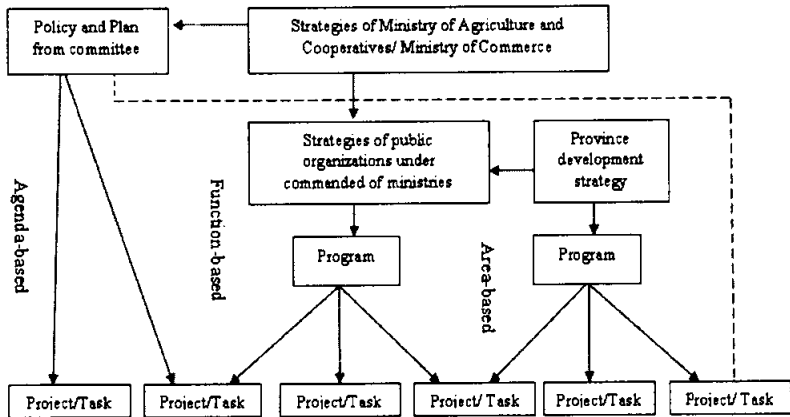
1) Under agenda-based management, there are general shallot production and marketing policy and plan; including projects and tasks which are formulated by the committee of garlic, shallot, onion, and potato production and marketing management.

2) Under area-based management, projects and tasks involved with shallot production and marketing are set at the province level on provincial development strategic plan.

3) Under function-based management, projects and tasks involved with shallot production and marketing are set at the province level on strategic plan of public organizations in the province; these are under the command of ministry of agriculture and cooperatives, and ministry of commerce.

In overview, the characteristics of shallot production and marketing policy management in new public management paradigm can be shown in the picture.

Figure 2 the characteristics of shallot production and marketing policy management in new public management paradigm



### Main contents of policy

The policy has important goals below.

- 1) Increasing product quality following standard criterions
- 2) Decreasing production cost
- 3) Adding production values
- 4) Reduction of farmers' non institutional and inability to pay

debt

### **Results of policy**

After goals-based evaluation of this policy, it has been found that shallot production and marketing management policy could not increase product quality while production cost was continuously rising even though it was corresponded with inflationary conditions. It also could not increase the sale price, which declined when compared with inflation. Similarly, it could not balance the demand and supply of production reflected in price fluctuation. However, the policy could reduce farmer's debts since about 53% of farmers were less indebted. Regarding the determinants of policy success and failure, the results show that the mode of production and marketing, which included many of area-based conditioners, were the most important; such as landscape, soil type, and other plants which are planted parallel with the shallot.

### **POLICY RECOMMENDATIONS**

#### **Direction of general proper adjustment policy under trade liberalization era**

The direction of shallot production and marketing management policy adjustment in the present era of trade liberalization is that the government should formulate policy both nationally and area-specific which focuses on competition-building under their comparative disadvantage parallel with encouraging community

innovation and cohesiveness, and support for farmers self-reliance while still being concerned about structural problems.

### **Policy contents compatible with the policy direction**

Policy contents or policy recommendations can be represented as a method for chair building, with shallot policy as the seat of the chair and self-reliance supporting as the legs of the chair. The characteristics of the seat of the chair depend on who is sitting. So the builder must focus on both general customer and specific customer (such as the old man, the children, the disabled person etc.). Concerning the legs of the chair, these must be strong; similarly, successful agricultural policies need strong communities. The proper contents of policy can be explained as follow.

#### ***General***

#### **1. Recommendations for development policy: building the seat of the chair**

1) The government should support farmers in the use organic fertilizer and foster bio-planting in three dimensions:

The first dimension: to decrease production cost by running production of self-fertilizer campaign activities and building a community fertilizer production house.

The second dimension: for increasing quality by developing fertilizer companion to be the same quality as industrially produced chemical fertilizer or adjusting standard quality to be compatible with organic agriculture products standard; for example, adding high levels of food safety to one of the standard qualities that buyers must concentrate on. Moreover, good shallot does not necessary need to have a strong red color like good green vegetables do not necessary need to have a strong green color. It is true that the chemical based production methods can activate a stronger color than the organic methods.

The third dimension: adding production value and market expansion by publicizing the required food safety standard. This can obstruct the competitors because food safety standards built in process in main competing countries like China and India are progressing so slowly. Besides, the government should support special markets which buy only agricultural products with a safety guarantee, or which buy organic agricultural products at a higher price than chemical agricultural products. This would provide motivation for farmers to change their mode of production from chemical agriculture to organic methods.

2) The government should support production processes for reaching quality standard products (that have been proven in

appropriate ways) by making a handbook about methods of good agricultural practice (GAP) and running wider and more frequent campaign activities.

3) The government should apply policies which help to reduce over supply (too much product for market demand, which leads to price crises), for adding value by encouraging planting other crops (high price opportunities) instead of shallot; parallel with the creation of a training course about production and marketing technology of the substitute crops (using money from the Agriculture Production Structural Adjustment Fund that has been established for free trade area agreement impact reduction).

## **2. Strengthening of communities and support farmers' self-reliance by dealing with structural problems: building legs of the chair Encourage the creation of community (outside explosion)**

1) The government should encourage the communities' creation by launching participatory public policy process (PPPP or P<sup>4</sup>) and community-based development, like below.

- Adding local representation to the structure of the committee of garlic, shallot, onion, and potato production and marketing management; these representatives should have important roles about shallot production and marketing policy and plan formulation. The main



purpose is to open a way by which local people can access policy decision making and participate to solve their problems by themselves.

- Reestablishment of specific policy responsive committees at the provincial level, which has disappeared and been replaced by the provincial development committee. This change will expand participation from national level to provincial level and distributes under a differentiation hierarchy of participation from above to below.

- Changing the location of the committee from central (Bangkok) to regional meetings, for setting operational plans appropriate to the problems of each area. In addition, this can solve the problem of region organizations which are the members of the committee often missed meetings because they have many obstacles to travel from the regions to the central.

- Raising interaction between public services and farmers by setting some activities to create familiar relationships which can encourage cooperation and increase the chance to know the other's demands. Moreover, these interactions can lead to decisions informed by precise knowledge of the farmer's needs, and will increase social relevance. As well as, these activities will encourage the public services to make attitude adjustment from "working for" the people to

"working with" the people; this is the beginning of co-consciousness and co-responsiveness in formation of policy.

2) The government should encourage the creation of community by co-creating a co-operative system that will belong to the farmers. The methods for this are setting rules about adding ways to participate in co-operative business and activities, including cutting of the complexity to be establishing new co-operative. This participation will increase farmers sense of belonging in their co-operative which can lead to a new attitude; that is the believing in the co-operative (believe that the co-operative is their organization, not be just a buyer). Moreover, it is also necessary to set rules about farmer interests that co-operative must concentrate on, because many co-operatives run their functions no differently from a business organization, concern more for profit than members' well being. They must remember that their profit means surplus values from farmers.

3) The government should encourage community creation by continuously running a farmer's school project which is a brainstorming class – this is so important in many ways. However, the government also should expand the project to reach all parts of communities, not only the farmers.

### Support for farmers self-reliance (inside explosion)

1) The government should support farmers' self-reliance with wide subsidies of an account trade among co-operatives, farmers' groups and communities. Account trade is barter trade which only the differential valuation of goods is counted in money terms. Account trade can reduce the level of dependency upon money exchange by changing the exchange style to goods for goods.

2) The government should support farmers' self-reliance by using a change agent, like the head of the village, representatives in local government agencies, the president of co-operatives, or monks. Most people do not have an open mind to accept the new ideas or changing production and marketing methods; the change agent will help persuade them. Most of people in the community tend to be followers, so they are comfortable following the things that the change agent does.

3) The government should support farmers' self-reliance through cooperative subsidies among public agencies, farmers, co-operatives, and buyers for developing networking. Those can transform formal relations to informal relations and build understanding. Under the trade liberalization era, these actors must be mutually dependant. If not, they may fall over like the dominos.

4) The government should support farmers' self-reliance through subsidies to preserve the rich resource of local innovations or local wisdom, which originate from knowledge transaction among farmers. The proper way is co-building a shallot learning center with communities for gathering information about local innovations. However, the public agencies should not manage the center; the center must be managed by the community - communities' knowledge is managed by the community itself.

*Area-specific*

The samples are below.

1. Recommendations for mode of production and marketing in the Yangchumnoi model

*Dominant characteristics*

(1) A great deal of shallot plantation - many villages and many households plant shallot; this can guarantee that all buyers who come to this area must find product.

(2) Political villages (voiced through the area politicians), so, shallot has become a "Political Plant", because ability to solve shallot problems means the next chance to be a representation of people of this area.

(3) There is a festival every year (besides providing special market this festival also provides a symbolic policy that has specific goal. That goal is pride in their career as farmers; it is expected that this will lead to production development motivation.)

Infrastructure: People do not face a problem due to lack of water. Also, their crop land can access electricity, which reduces the need to use gasoline power. Moreover, almost villages have a shallot sifo.

Other plantation: Most farmers plant shallot after rice and chili plantation.

Landscape: low plain and frequent flooding

Soil type: loose soil; mixed sandy soil

From above, the public agencies that are involved with policy should link with the politicians to co-support farmers to reduce shallot plantation dependency by a campaign to adopt mixed plantation. Moreover, the support should also include a campaign to reduce breed buying, raise self-organic fertilizer making and use, and more concern about collective behavior or group actions like establishing specific shallot farmers' co-operatives.

2. Recommendations for mode of production and marketing  
in the Zomtarom model

Dominant characteristics

(1) Safety branding (public organization involved with agricultural issues tries to develop a desired example)

(2) Strong collective action, such as building a shallot plantation farmers' co-operative and initiation of shallot festival by communities (role of public sectors are watching and supporting).

(3) Famous breed (others communities always come to buy breed here)

(4) There is contract farming in the area.

Infrastructure: as same as Yangchumnoi model

Other plantation: as same as Yangchumnoi model

Landscape: low plain but does not flood

Soil type: as same as Yangchumnoi model

From above, the public agencies that involve with policy should concentrate on communities' image by subsidizing imagination building that is not only attractive to consumers but also brand building. Also, contract farming should be supported because it can reduce uncertainty in farmers' life. Consequently, the farmers can envision future outcomes more accurately at the beginning of

production process. Finally, they can avoid having to face rapidly changing prices.

## CONCLUSION

The research found that trade liberalization has affected shallot plantation in many ways. The policies for coping with the impacts could not work, as reflected in an increase in product quality while production cost was also continuously rising, and a decrease in sale price when compared with inflationary condition. The overall results bring to the strategic recommendation that government should formulate policies both general and area-specific which focus on competition-building under their comparative disadvantage, such as re-establishment of specific policy responsive committee in the provincial level. Moreover, government should also encourage the creation and support for self-reliance, such as production of self-fertilizer and account trade among co-operatives.

Learning about agricultural policy adjustment under trade liberalization through shallot production and marketing management policy has both parts that can be generalized to other types of agriculture and parts that cannot be generalized due to specific conditions. Nevertheless, at least it can reflect the importance of community and household self-reliance, including competitiveness

building under comparative disadvantage conditions, which result in survival for farmers and guarantees the country's food security.

---

### Reference

- Boossabong, S. 2006. **Interview**. Shallot plantation farmer at Khouwnoi village, Yangchumnoi district, Sisaket province, May 30, 2006.
- Burton, C.H. and Turner, C. 2003. **Manure Management : Treatment strategies for sustainable Agriculture**. Wrest Park: Silsoe Research Institute.
- Chartmontree, N. 2006. **Interview**. Head of the village, Khouwnoi village, Yangchumnoi district, Sisaket province, May 30, 2006.
- Committee of Agriculture and Cooperatives Policy and Planning. 1989. **Shallot Production and Marketing Management Policy**. Bangkok: Office of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Committee of Agriculture and Cooperatives Policy and Planning. 1989. "Establishing of the Committee of Garlic, Shallot, and Onion Production and Marketing Management." **Command number 9/1989**. The Committee of Agriculture and Cooperatives Policy and Planning.



- Customs Department. 2006. **Numbers of Shallot Import and Export** (Online).[www.customs.go.th](http://www.customs.go.th), May 24, 2006.
- Hengsuwan, P. and others. 2004. **Sustainable Agriculture Patterns and Techniques**. Nontaburi: Sustainable Agriculture Day Setting Committee.
- Higgins, Vaughan and Lawrence. 2005. **Agricultural governance: globalization and the new politics of regulation**. London: Routledge.
- Ministry of Commerce Thailand. 2006. **Report of Shallot Production and Marketing** (Online).[www.moc.go.th](http://www.moc.go.th), May 24, 2006.
- Naweekan, S. 2000, **Competitive Strategy**. Bangkok: Paemai Press.
- Office of Agricultural Economics. 2006. **Shallot: Each Month Import-Export Quantity and Value** (Online). [www.moc.go.th](http://www.moc.go.th), May 24, 2006.
- Office of Agricultural Economics. 2002. **Shallot Production and Marketing; Crop years 1999/ 2000**. Bangkok: Agricultural Economic Office, Ministry of Agricultural and Cooperatives.
- Office of Commercial Affair, Sisaket province. 2006. **Marketing data of Sisaket province in 2003** (Online). [www.moc.go.th/opscenter/sk](http://www.moc.go.th/opscenter/sk), May 24, 2006.

- Pearnchareau, S. 2006. **Interview**. Economist, the report recorder of committee of garlic, shallot, onion, and potato production and marketing management, April 10, 2006.
- Porter, M. E. 1990. **The competitive advantage of nations**. London : Macmillan.
- Poungsomlee, A. 1995. **Strategies for sustainable agriculture and rural development**. Nakornpathom: Faculty of Environment and Resource Studies, Mahidol University at Salaya.
- Pretty, J. N. 1995. **Regenerating agriculture: policies and practice for sustainability and self-reliance**. London: Earthscan Publications Ltd.
- Reangsuwan, C. 2007. **Interview**. International Affair Officer, February 6, 2007.
- Redclift, M.R., Lekakis, J. N. and Zantias, G. P. 1999. **Agriculture and world trade liberalisation: socio-environmental perspectives on the common agricultural policy**. New York: CABI Pub.
- Rukyuttitum, U. 2005. **Sustainable Agriculture: the various views for pointing out Thai agriculture**. Nontaburi: Sustainable Agriculture Day Setting Committee.
- Tangchareau, S. 1993. **International Trade Theory and Policy**. Bangkok: NIDA.



- Tiraganun, S. 2005. **Project Evaluation: From Theory to Practice**. 6 th, Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Tongpan, S. 1988. **Agricultural Policy: Principle and Thai Policy**. Applied Economic Research Centre, Faculty of Economy and Business Administration, Kasetsart University.
- Tubtun, Y. 1998. "An Evaluation of Agricultural Project." **Economist Approach for Project Evaluation**. Faculty of Economics, Thammasat University.
- Ulfa Research. 2006. **Thailand Number Must Know Part 4: 2005-2006**. Nontaburee: Ulfa Research.

## BOOK REVIEW

### The Shadow Lines: the Confrontation between Liberalism and Realism

*Sanyarat Meesuan*

In International Relations up to now, there is a continuing confrontation between two paradigms -- liberalism and realism. The first approach believes that world politics consists of the cooperation and collaboration among states. Actions and reactions in international politics are based on universal moral values such as global distributive justice, equality among mankind and human rights. The liberal values lead to many contemporary concepts such as human security, human development, globalization and feminism (Richardson. 2002. p. 7). Realism, on the contrary, puts emphasis on power as a means of state to achieve its objectives or national interests. In other words, realism largely focuses on the relations of states in which each states tries to fight each other in order to maximize or enlarge its total share of world power (Donnelly. 2000. p. 8).

In the novel *The Shadow Lines* by Amitav Ghosh, the clash between liberalism and realism is well represented. The two main characters in the novel, the narrator and his grandmother, though

sharing the same experiences, have contradictory perceptions toward nations and national boundaries. The narrator is a symbol of a person who lives under the influence of liberalism. His character is shaped by globalization and post-colonialism, the perspectives originated from the liberalist school. Meanwhile, his grandmother is a good example of a classic realist. As their approaches to the world are at variance, comparing and studying these two characters should give us a deeper understanding and a better image of the differences between the two principal paradigms in International Relations.

#### **Liberalism: through the character of the Narrator**

Throughout the narrator's experience as told in the book, one could not deny that his life is in many ways affected by globalization. Globalization here refers to "the compression of the world and the intensification of consciousness of the world as a whole" (Robertson. 1992. p. 4). In this perspective, people everywhere in the world are more inter-connected as information and knowledge flow across the state's boundaries. Furthermore, as the flow of information and knowledge become accelerated by modern technology in the areas of communications and transportation, national territorial lines become unclear. As a result, people in the world are linked together, meaning "...people in different parts of the world view themselves, their futures,

and the ways in which they are, in turn, impacted by developments in distant places” (Krisna. 2008).

The narrator begins his story in the year of 1939, the dawn of the Second World War. Even though he was not yet born, this year plays a very crucial role in his life. The year 1939 is a year when his cousin, Tridib, went to London with his family (Ghosh. 2005. p. 3).

Tridib in this novel is a symbol of modern technology that “compressing” the time and space between state boundary. When telling story to the narrator, Tridib brings the narrator across the state boundaries. Said the narrator: “Tridib had given me worlds to travel in and he had given me eyes to see them with...those hours in Tridib’s room had meant to me, a boy who had never been more than a few hundred miles in Calcutta... the café in the Plaza Mayor in Madrid, or the crispness of the air in Cuzco, I could see that those names, which were to me a set of magical talismans...” (p. 20). Territory boundaries, therefore, in the narrator’s opinion, is nothing more than the imagination lines which pose no obstruction in connecting him with the rest of the world.

Additionally, in Tridib’s eyes, time and space could not prevent the narrator from perceiving situations taking place long time ago or far away from his hometown. In Tridib’s eyes, he knows in every respect what happened to Alan Tresawson and his friends in London

on the night when their house was bombed during the World War II (p. 99-101). He could mention all the details like he was there. To cite another example, the narrator has long seen London before he actually went there. He could see the places and recognize the places even better than Nick Price, the Londoner (p.54-58).

The most important event that reflects the effect of globalization in the narrator's perspective is the death of Tridib. Ironically, the cause of his death took place in the city of Srinagar, a place nearly 2,000 kilometers away from the location he actually died. On 27 December 1963 a precious relic disappeared from a mosque in Srinagar. This event triggers the anti-Hindu riots in East Pakistan where Tridib, his mother, his brother, his girlfriend and the narrator's grandmother went to visit their relatives. As a result, Tridib was killed in that riot (p. 220-226). From this event, the narrator realized the impact of globalization -- how changes in one distant place generate changes in his life. Before this incident, the narrator believed in the reality of the state borderlines. In his words: "I believed in the reality of space; I believed that distance separates, that it is a corporeal substance; I believed in the reality of nations and borders; I believed in that across the border there existed another reality." (p. 214). From then onward, borders, states and nations are to him only the production of our imagination.

The incident also reveals to the narrator how the world is interconnected. He realized after that there is a connection between the disappearance of the relic in Kashmir, the riot in Calcutta and Tridib's death. Furthermore, it shows how fragile the state territorial boundaries are. He concludes: "They had drawn their borders, believing in that pattern, in the enchantment of lines, hoping perhaps that once they had etched their borders upon the map, the two bits of land would sail away from each other like the shifting tectonic plates of the prehistoric Gondwanaland. What had they felt, I wondered, when they discovered that they had created not a separation, but a yet-discovered irony -- the irony that killed Tridib: the simple fact that there had never been a moment in the 4000-year-old history of that map when the places we know as Dhaka and Calcutta were more closely bound to each other than after they had drawn their lines -- so closely that I, in Calcutta, had only to look into the mirror of the other, locked into an irreversible symmetry by the line that was set us free..."(p.228).

While globalization focuses on building global values and standards among people around the world, post-colonialism is a resistance to this effort. Post-colonialism views globalization as an attempt to dominate the world by the West or developed countries. Post-colonialism argues that injustice and inequality in world politics are the result of Western dominance. In short, Post-colonialism deals



with inequality and injustice in the world arena (Chowdhry and Nair, eds. 2002. p. 1).

Nick Price, in the narrator's perspective, represents the West or the Eurocentric world. Nick views the East or underdeveloped world, abundant in natural resources, as a place where he could make a fortune, especially when he says he would like to be like his grandfather who got rich from India (Ghosh. p.50). His spirit does not seem to be different from those colonists in the sixteenth century who traveled to a new world, and exploited resources from that part of the world for their own wealth. He saw Ila, the narrator's cousin, as a gold mine where he could try his luck and take advantage from her love for him. The narrator readily notices Nick's intention when Nick followed Ila, the "colonized" girl, to the Kembles Head, the Indian town in London, and explained his business scheme (p. 97-98), including Nick's decision to marry Ila. Like all colonists, Nick does not pay much attention to the wellbeing of his colonized subject, Ila. When he was young, he left Ila behind to be bullied at school, as he did not want other people to know that he was a friend of this Indian girl (p.74-75). Even when they got married, Nick still has affairs with other girls, ignoring the possibility that Ila might feel suffered. Nick knows that Ila had given him her life and her future. In other words, she renounced her own independence. It is obvious to the narrator how unjustly Nick

treats Ila, and how Ila willingly accepts this injustice. She admits that Nick is different from her and the narrator. This matter could be interpreted that she puts him in a position superior than theirs.

Globalization brings about the "cosmopolitan", "colloquially associated with broad fellow feeling, world travel, openness to cultural otherness, and so on...the creation of a singularity out of newness, a blending and merging of differences becoming one entity" (Krishnaswamy and Hawley, eds. 2008. p. 44). The world is, nonetheless, full of the hierarchy where the First World's position is higher than the Third World's. It does not mean anything to the West or the Eurocentric world how educated and knowledgeable the narrator, a representative of the East, is. To them, the narrator is just a guy from a developing country, and could not mix with them. The narrator's knowledge about the streets and history of London does not help him gain admiration from Nick, or Ila and the people he met in London. They laughed at him when he shows off exhibits his expert knowledge to them (Ghosh. p. 54-58). The way Ila's mother speaks to her servant, Lizzie, moreover, reflects how Eurocentric people view people from the Third World -- that they are uneducated and stupid. Even though Lizzie could speak very good English, Ila's mother always talks to her in childlike (such as "what it-thing being-being) language as if Lizzie could not understand proper English. The Westerners tend to entertain

themselves with clown images of the Orientals. For instance, the Westerners who Ila shared her house with could disregard the cosmopolitan character in her. They ignore the fact that there are no differences between them, as she could speak English like a native speaker, and her political attitude toward the world is not much different from them. To them, Ila is worth only an entertainer who could tell them several funny experiences (in their opinion) she had in her home country (p. 95).

In the narrator's perspective, human beings are equal and not essentially different from one another. He proclaimed that "...for I was a human being too, with my own worth and weight, not ugly, not without substance, educated, and without other qualities too, like patience and good humor -- what more could a human being *have*..." (p. 94). Human-beings, by their nature, have similar feelings and emotions. This equality in human nature, as the narrator describes, reveals itself when they fear. They share the universal feeling of fear. It is not that some can experience natural fears more than the others. He explains: "The particular fear has a texture you can neither forget nor describe. It is like the fear of the victims of an earthquake, of people who have lost faith in the stillness of the earth. And yet it is not the same. It is without analogy, for it is not comparable to the fear of nature, which is the most universal of human fears, nor to the fear of

the violence of state, which is the commonest of modern fears. It is a fear that comes of the knowledge that normalcy is utterly contingent, that spaces that surround one, the streets that one inhabits, can become, suddenly and without warning, as hostile as a desert in a flash flood" (p. 200).

### **Realism: through the Character of the grandmother**

Realism regards International Relations as a struggle between states to gain more power. States are the main actors on the world stage, not human beings. International Politics is a state of anarchy; each and every state is practically fighting one other in one way or another. States could do almost everything they wish in order to achieve their objectives, as if it does not matter how much they have to sacrifice in exchange for the gains. National interest is the goal that all nations work for. All capabilities – political power, economic and military must be mobilized to protect the national interests.

The narrator's Grandmother lives her life in this perspective. To her states and borders are not imagined lines. They are boundaries that separate people and are clear-cut. States, in her opinion, are places where people live in and are bound together. Every state has their own history which makes them unique from others. And in this boundary, they have their own independence and sovereignty.

Grandmother described the building of states as follows: "It took those people a long time to build that country; hundreds of years, years and years of war and bloodshed. Everyone who lives there has earned their right to be there with blood: with their brother's blood and their father's blood and their son's blood. They know they're a nation because they've drawn their borders with blood...War is their religion. That's what it takes to make a country" (p. 76). Her worldview is indifferent from Otto Von Bismarck the chancellor who applied the Iron and Blood policy to unify Germany, as they both see war as a tool to build a nation.

To her, states, nations and territories exist in reality. Borders are the lines that divide people from other different states. She once would like to know if she could see the border between India and Pakistan from the airplane. When her son told her that there was no such a line between two states. She argued: "But if there aren't any trenches or anything, how are people to know? I mean, where's the difference then? And if there's no difference, both sides will be the same; it'll be just like it used to be before...what was it all for then -- partition and all killing and everything -- if there isn't something in between" (p. 148-149).

In order to survive and protect national interests, states need to be at its best in terms of strength. Additionally, the people in states

must be ready to sacrifice themselves for this purpose no matter how high the price they are going to pay for. To grandmother, war is necessary. She perceives war as a mean to achieve freedom, a principle goal of nations. She announced: "It was our freedom: I would have done anything to be free" (p.39). When the war between India and Pakistan erupted in 1965, she proclaimed that "For your sake; for your freedom. We have to kill them before they kill us; we have to wipe them out" (p. 232). From this announcement, she seemed to forget that once she was born in Pakistan. The boundary drawn between India and Pakistan makes her no longer a Pakistani. In grandmother's perspective, in international relations, there is no right or wrong. Morality does not have a place in the world politics. Nation could apply all means to ensure its survival. This could be seen from her speech about Tribid that "likes and dislikes were unimportant compared to the business of fending oneself in the world" (p.6).

Discussing injustice and inequality in world politics, grandmother accept these phenomena as a part of life. When the narrator told her how the West bullied and took advantage from Ila, she answered in effect that Ila deserved that thing. The reason is that Ila should not live in England, the place she does not belong to (p. 75). World hierarchy is a reality in international relations. When accepting



this truth, grandmother could not see anything wrong with injustice and inequality in the relations among states. A rule is a rule.

### The Shadow Lines

The objective of the book, *The Shadow Lines*, is to reveal that all people in the world are living in their own imagination. Like what Tridib said "Everyone lives in a story, my grandmother, my father, *his* father, Lenin, Einstein, and lots of other names I hadn't heard of; they all lived in stories, because stories are all there are to live in, it was just a question of which one you choose..." (p. 179). From this we can infer that our imagination creates the world we live in. The most important thing is that we could choose what kind of world we would like it to be. Liberalism or Realism is just an approach we apply to view the world. They, in themselves, are not the truth.

International Relations at the moment is largely based on the idea of Realism, the grandmother's perspective. This viewpoint gives priority to the "State" and not "Man" or "relations between human beings." In order to transform the old principles governing international relations into something that genuinely gives priority to human beings, the Shadow Lines advises us to challenge our way of thinking, "because the alternative wasn't blankness -- it only meant that if we didn't try ourselves, we would never be free of other's people's

intervention" (p.31) Along this line of thinking, the "shadow lines" between our imagined State and its nature and functions, which up to now create injustice and inequality in international affairs, would fade away and disappear forever.

.....

## REFERENCES

- Chowdhry, Greeta, and Nair, Sheila. eds. 2002. **Power, Postcolonialism and International Relations: Reading Race, Gender and Class.** London: Routledge.
- Donnelly, Jack. 2000. **Realism and International Relations.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghosh, Amitave. 2005. **The Shadow Lines.** New York: Mariner Books.
- Krishnaswamy, Revathi, and Hawley, John C. eds. 2008. **The Post-Colonial and the Global.** Minnesota: University of Minnesota Press.
- Richardson, James L. 2002. **Critical liberalism in International Relations.** Canberra: Australian National University, Department of International Relations.
- Robertson, Roland. 1992. **Globalization: Social Theory and Global Culture.** London: Sage.





# College Of Politics And Governance



**รศ.สีตา สอนศรี**

**โอม จัทรนนท**

**คู่บุญ จารุมนี**

**ตุลยกภาค ปรีชาธิชช**

**Piyapong Boossabong**

**Matthew Forrest Taylor**

**Sanyarat Meesuwan**