

## วิวัฒนาการของอาเซียน: สู่การเป็นประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน

พิชญ์อาภา พิศุทธิ์เศรณี<sup>1</sup>

ได้รับบทความ: 4 กรกฎาคม 2561      ตอบรับตีพิมพ์: 23 กรกฎาคม 2561

### บทคัดย่อ

นิยามและองค์ประกอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ที่ได้รับการให้คำนิยามจากรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น แตกต่างไปจากคำนิยามของนักวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ศึกษาเรื่อง “ประชาคมความมั่นคง” จากการศึกษาพบว่าบทบาทของอาเซียนต่อการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะที่มีพลวัต คือ เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในแต่ละช่วงเวลา จากการพิจารณาคุณสมบัติตามกรอบความคิดเรื่องประชาคมความมั่นคงที่พัฒนาขึ้นจากกรอบความคิดของ Amitav Acharya สรุปได้ว่า อาเซียนและประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีคุณสมบัติในการเป็นประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 1 คือ ขั้นเริ่มต้นโดยสมบูรณ์ เพราะมีการมองเห็นภาพของ

---

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อีเมลล์: pichaarpa@hotmail.co.th

วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง  
ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (2561)

ภัยคุกคามร่วมกัน มีการคาดหวังผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกัน และการมีอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับหนึ่ง อาเซียนมีคุณสมบัติบางส่วนของความเป็นประชาคมขั้นที่ 2 คือ มีความร่วมมือทางการทหารอย่างผิวเผิน และมีอัตลักษณ์ร่วมด้านการสร้างมาตรฐานและกฎระเบียบอย่างผิวเผิน นอกจากนี้ อาเซียนมีคุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 3 หรือขั้นเติบโตเต็มที่ เพราะอาเซียนมีการเป็นสถาบัน แต่อาเซียนไม่มีคุณสมบัติการมีภาวะเหนือชาติ และประเทศสมาชิกไม่มีความไว้วางใจกันในระดับสูง และยังมีความเป็นไปได้ในระดับสูงที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร

**คำสำคัญ:** ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน/

ประชาคมความมั่นคง/ อาเซียน/ ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้

## EVOLUTION OF ASEAN: TOWARDS THE ASEAN POLITICAL SECURITY COMMUNITY

Picharpa Pisutserani<sup>1</sup>

**Received:** July 4, 2018    **Accepted:** July 23, 2018

### ABSTRACT

Definition and components of ASEAN Political Security Community, which are defined by governments of ASEAN's member states, differ from definition and components of "Security Community" which are defined by scholars in International Relations. This study finds that the roles of ASEAN in Southeast Asian Politics and Security are dynamic which related to the changing of international environment and the evolution of ASEAN Political and Security Cooperation in each period. The results of this study show that cooperation of the ASEAN's member states has been perfectly developed to the first tier or nascent tier as indicated in the conceptual framework which developed from the

---

<sup>1</sup> Ph.D. student, Doctor of Philosophy Program in Political Science,  
Faculty of Political Science, Thammasat University  
E-mail: picharpa@hotmail.co.th

security community theory of Amitav Acharya. Because there are shared threat perceptions, expectations of mutual trade benefits, and some degree of shared identity. There is slightly military coordination and regulation standardization among ASEAN's members, so ASEAN cooperation has been partly developed up to the second tier or ascendant tier as indicated in the security community theory. Besides, ASEAN cooperation has been partly developed up to the third tier or mature tier as indicated in the security community theory because there is institutionalization in ASEAN. However, ASEAN is not a mature security community because it lack supranationalism and high degree of trust among member states. Moreover, there is a high probability of military conflict.

**KEYWORDS:** ASEAN Political Security Community/  
Security Community/ ASEAN/ Southeast Asian  
Security

## บทนำ

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 13 ที่ประเทศสิงคโปร์ ค.ศ.2007 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ในการเร่งสร้างประชาคมอาเซียน และมีการจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) ซึ่งมีการลงนามรับรองในปี ค.ศ.2009 ที่ประเทศไทย เพื่อสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงให้สำเร็จภายในปี ค.ศ.2015 ทั้งนี้ ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้กล่าวถึงความหมายของประชาคมความมั่นคงว่า หมายถึงความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียน ที่มีคุณสมบัติคือ มีการพัฒนาทางการเมือง มีการพัฒนาบรรทัดฐาน มีการพัฒนากลไกป้องกันความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแสดงความเห็นว่า ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ ASEAN Political-Security Community หรือ APSC มีคำนิยามและองค์ประกอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ที่ได้รับการให้คำนิยามจากรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น แตกต่างไปค่อนข้างมากจากคำนิยามของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องประชาคมความมั่นคง (ประภัสสร เทพชาตรี, 2558, หน้า 24) ซึ่งจุดประกายความสงสัยและก่อให้เกิดการตั้งคำถามจนผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าอาเซียนและประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนเป็นประชาคมความมั่นคงในความหมายทางวิชาการหรือไม่

## วัตถุประสงค์

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของบทบาทของอาเซียนว่านับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนมาจนถึงปี ค.ศ.2015 ที่มีการก่อตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนหรือ APSC อาเซียนมีบทบาทอย่างไรต่อการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่า อาเซียนและประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนเป็นประชาคมความมั่นคง หรือไม่

## ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับประชาคมความมั่นคง (Security Community) พบว่าแนวคิดของ Amitav Acharya มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการศึกษาอาเซียนและประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) เนื่องจาก Amitav Acharya ไม่ยึดมั่นว่าประชาคมความมั่นคงต้องเกิดจากการรวมตัวของรัฐที่ปกครองด้วยเสรีนิยมประชาธิปไตยอย่างที่ Karl W. Deutsch และคณะได้เน้นย้ำไว้ (Deutsch et al, 1957, p.5) อีกทั้งยังมีการพิจารณาองค์ประกอบของประชาคมความมั่นคงอย่างรอบด้านที่มีความละเอียดลึกซึ้งกว่าแนวคิดของ Kavalski (2007, p.39) ทั้งนี้ แนวคิดของ Amitav Acharya ได้พัฒนามาจากแนวคิดของ Emanuel Adler และ Michael Barnett ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้น โดยลดทอนความเป็น Constructivism ของคำอธิบายของ Emanuel Adler และ Michael Barnett (Adler & Barnett, 1998, p.30) ทั้งนี้ Amitav Acharya เพิ่มความเป็นรูปธรรมเข้าไปเพื่อลดความเป็นนามธรรมของแนวคิดของ Emanuel Adler และ Michael Barnett จนเกิดเป็นกรอบการอธิบายของเขาเอง แล้ววิเคราะห์ว่า

อาเซียนในช่วงก่อนปี ค.ศ.1998 มีคุณสมบัติเป็นประชาคมความมั่นคง  
ขั้นเริ่มต้น (Acharya, 1998, pp.198-227)

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก Amitav Acharya ได้อธิบายถึงองค์ประกอบ  
ของประชาคมความมั่นคงในแต่ละขั้นเอาไว้เพียงสั้น ๆ และมีได้ระบุตัวชี้วัดที่  
จำเป็นเอาไว้ ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องนำเอากรอบความคิดของนักวิชาการท่าน  
อื่นมาเสริมในส่วนที่เป็นรายละเอียดและระบุตัวชี้วัดให้แต่ละหัวข้อ ได้แก่  
(1.1) คำอธิบายของ Janice Gross Stein ในเรื่องความหมายและความสำคัญ  
ของการเห็นภาพภัยคุกคามร่วมกัน (Shared Threat Perceptions) เพื่อ  
อธิบายรายละเอียดขององค์ประกอบด้านการมองเห็นภาพของภัยคุกคาม  
ร่วมกัน (Shared Threat Perceptions) ซึ่ง Amitav Acharya ระบุว่าเป็  
นองค์ประกอบหรือคุณสมบัติของประชาคมขั้นที่ 1 ขั้นเริ่มต้น ทั้งนี้ Janice  
Gross Stein อธิบายว่า การเห็นภาพภัยคุกคามร่วมกัน ก่อให้เกิดความกลัว  
ร่วมกัน และก่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกัน  
ในการรับมือกับภัยคุกคาม (Stein, 2013, pp.265-266) (1.2) คำอธิบายของ  
Barry Buzan ในเรื่องความกลัว (Fears) ระหว่างรัฐ และความไวใจ (Trust)  
ระหว่างรัฐ เพื่ออธิบายรายละเอียดขององค์ประกอบด้านการมีความกลัวที่  
น้อยลงว่าสมาชิกในประชาคมจะเป็นภัยคุกคาม (Lessened Fears on the  
Part of on Actor That Others within the Grouping Represent a  
Threat) ซึ่ง Amitav Acharya ระบุว่าเป็นองค์ประกอบหรือคุณสมบัติของ  
ประชาคมขั้นที่ 2 ขั้นเติบโต ทั้งนี้ Barry Buzan อธิบายว่า ความกลัวรัฐอื่น  
เกิดขึ้นจากภาวะ Defense Dilemma ที่รัฐต่าง ๆ ระแวงและกลัวซึ่งกันและ  
กัน เนื่องจากต่างเห็นว่า แต่ละรัฐได้ทำการพัฒนา (Develop) และใช้  
(Deploy) เครื่องมือทางทหาร และเมื่อต่างพัฒนาและใช้เครื่องมือทางทหาร

มากขึ้นเพราะกลัวรัฐอื่น ก็ยังทำให้รัฐอื่นพัฒนาและใช้เครื่องมือทางทหารมากขึ้นเพื่อตอบโต้ ภาวะนี้จึงเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดสงคราม ดังนั้น ถ้าต้องการพิจารณาว่ารัฐมีความกลัวกันและกันน้อยลงหรือไม่ ก็สามารถพิจารณาการลดลงของการพัฒนาและใช้เครื่องมือทางทหาร (Buzan, 1991, p.128)

(1.3) คำอธิบายของ Joseph H. H. Weiler ในเรื่อง การมีภาวะเหนือชาติ (Supranationalism) ซึ่ง Amitav Acharya ระบุว่า เป็นองค์ประกอบหรือคุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 3 ขึ้นเติบโตเต็มที่ ทั้งนี้ Joseph H. H. Weiler ได้อธิบายว่า การมีภาวะเหนือชาติ ต้องประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ได้แก่ (1.3.1). ความเหนือชาติด้านบรรทัดฐาน (Normative Supranationalism) และความเหนือชาติด้านการตัดสินใจ (Decision Supranationalism) (Weiler, 1981, pp.267-306)

(1.4) คำอธิบายของ Brett V. Benson กับ Joshua D. Clinton เรื่องพฤติกรรมที่สะท้อนถึงการมีความไว้วางใจกันในระดับสูง (High Degree of Trust) ระหว่างรัฐ ซึ่งแบ่งระดับความไว้วางใจออกเป็นสองระดับ คือ มีความไว้วางใจ (Trust) กับมีความไว้วางใจในระดับสูง (High Degree of Trust) ดังนี้ รัฐที่มีความไว้วางใจ (Trust) มีการติดต่อทางทหาร มีการแลกเปลี่ยน การเยือนทางทหาร มีการทำความตกลงทางทหาร มีการฝึกซ้อม และมีการให้ความช่วยเหลือทางทหาร ส่วนรัฐที่มีความไว้วางใจในระดับสูง (High Degree of Trust) มีนโยบายการป้องกันร่วมกัน มีการบังคับบัญชาที่บูรณาการกัน และมีการวางกำลังและตั้งฐานทัพร่วมกัน (Benson & Clinton, 2014, p.11)

(1.5) คำอธิบายของ European Commission เรื่อง “อัตลักษณ์ร่วม” (Collective Identity) ซึ่งระบุว่า “อัตลักษณ์ร่วม” ของประชาคม ประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้ องค์ประกอบด้านการสร้างมาตรฐาน และกฎระเบียบ (Standardization and Regulation) องค์ประกอบด้าน

ปฏิสัมพันธ์ข้ามชาติ (Transnational Interactions) องค์กรประกอบด้านวัฒนธรรมและภาคประชาชน (Culture and public sphere) (European Commission, 2012, pp.10-18) ทั้งนี้ กรอบความคิดที่ผู้ศึกษาได้พัฒนาขึ้นสามารถเขียนเป็นแผนภาพ ดังนี้

ตารางที่ 1 กรอบความคิดในการศึกษาประชาคมความมั่นคง

ประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 1 ขั้นเริ่มต้น (Nascent)		
1. การมองเห็นภาพของภัยคุกคามร่วมกัน (Shared Threat Perceptions)	2. การคาดหวังผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกัน (Expectations of Mutual Trade Benefit)	3. การมีอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับหนึ่ง (Some Degree of Shared Identity)
1.2 ภัยคุกคามทั้งภัยคุกคามแบบความมั่นคงดั้งเดิม (Traditional Security)	2.1 การที่รัฐสมาชิกมีการพึ่งพากันทางการค้า (Trade Interdependence)	3.1 มีแนวทางปฏิบัติแบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism)
1.3 ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ (Non-Traditional Security)	2.2 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน (Development of Economic Cooperation)	3.2 มีการพัฒนากฎเกณฑ์พื้นฐานในการมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภายในประชาคม (Ground Rules of Inter-State Relations within Community)
		3.3 มีการสร้างและจัดการสัญลักษณ์ร่วมกัน (Creation and Manipulation of Symbols)
		3.4 มีหลักการให้อำนาจกับประเทศในภูมิภาคในการจัดการกับปัญหาในภูมิภาค (Principle of Regional Autonomy)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 2 ขั้นเติบโต (Ascendant)			
1. การร่วมมือทางการทหาร (Military Coordination)	2. การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน (Collective Identity) 2.1 องค์ประกอบด้านการสร้างมาตรฐานและกฎระเบียบ (Standardization and Regulation) 2.2 องค์ประกอบด้านปฏิสัมพันธ์ข้ามชาติ (Transnational Interactions) 2.3 องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมและภาคประชาชน (Culture and Public Sphere)	3. การมีความกลัวที่น้อยลงว่าสมาชิกในประชาคมจะเป็นภัยคุกคาม (Lessened Fears on the Part of on Actor That Others within the Grouping Represent a Threat) 3.1 การลดลงของค่าใช้จ่ายทางทหาร (Reduction of Military Expenditure)	
ประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 3 ขั้นเติบโตเต็มที่ (Mature)			
1. การทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalization) 1.1 องค์กร (Organizations) 1.2 การจัดการประชุม (Meeting) 1.3 การสร้างกฎระเบียบหรือข้อตกลง (Rules and Agreements)	2. การมีภาวะเหนือชาติ (Supranationalism) 2.1 ความเหนือชาติด้านบรรทัดฐาน (Normative Supranationalism) 2.2 ความเหนือชาติด้านการตัดสินใจ (Decision Supranationalism)	3. การมีความไว้วางใจกันในระดับสูง (High Degree of Trust) 3.1 มีนโยบายการป้องกันร่วมกัน (Common Defense Policy) 3.2 มีการบังคับบัญชาที่บูรณาการกัน (Integrated Command) 3.3 มีการวางกำลังและตั้งฐานที่พร้อมกัน (Joint Troop Placement)	4. การมีความเป็นไปได้ในระดับต่ำหรือเป็นไปไม่ได้เลยที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร (Low or no Probability of Military Conflict) 4.1 การไม่มีความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การสู้รบ (Absence of Conflicts Leading to Military Confrontation)

## ผลการศึกษา

**พัฒนาการของบทบาทของอาเซียนนับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนมาจนถึงปี ค.ศ.2015 ที่มีภารกิจก่อตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ APSC**

จากการศึกษาพบว่าบทบาทของอาเซียนต่อการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะที่มีพลวัต คือเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ พัฒนาการบทบาทของอาเซียนต่อการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคแบ่งออกเป็น 6 ช่วง ตามความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค ดังต่อไปนี้

1. ช่วงสงครามเวียดนาม (ค.ศ.1967-1975) บทบาททางการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในช่วงสงครามเวียดนาม คือ บทบาทของการร่วมมือกันแสดงเจตนาว่าอาเซียนจะร่วมมือกันและต้องการให้ภูมิภาคนี้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1969 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ คือ (1) เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจจากสองขั้วเป็นสามขั้ว คือ ขั้วสหรัฐอเมริกา ขั้วสหภาพโซเวียต และขั้วจีน (Kissinger, 1979, pp.684-686) (2) สหรัฐฯ ประกาศลัทธิอินทรีและเริ่มถอนทหารออกจากเวียดนามและฐานทัพในประเทศไทย (สุรชัย ศิริโกกร, 2558, หน้า 54) (3) สหภาพโซเวียตประกาศแผนจัดตั้งความมั่นคงร่วมกันในเอเชีย (The Soviet Union's Asian Collective Security Proposal) (Horelick, 1974, pp.269-285) ทำให้ผู้นำอาเซียนต้องไตร่ตรองหาจุดยืนและนโยบายสำหรับ

อาเซียน นั่นคือ การออกแถลงการณ์ให้อาเซียนเป็น “เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ZOPFAN เป็นการประกาศเจตจำนงของอาเซียน แต่เป็นเพียงการประกาศหลักการอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายใด ๆ ต่อภาคีที่ลงนาม (Leifer, 1989, p. 58)

ทั้งนี้ หลังสงครามเวียดนามยุติลง ใน ค.ศ.1975 บรรดาผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนในเวลานั้นต่างมีความเห็นว่า การที่สหรัฐฯ ลดอิทธิพลในภูมิภาคนี้ พร้อม ๆ กับการผงาดขึ้นของระบอบคอมมิวนิสต์ในสามอินโดจีนคือ ลาว เวียดนาม และกัมพูชา เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจ (Frost, 1990, pp.7-8) อาเซียนจึงได้จัดการประชุมที่บาหลี (Bali Conference) ขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1976 ซึ่งเป็นการประชุมสุดยอด (Summit) ครั้งแรกของอาเซียนนับตั้งแต่มีการก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ.1967 การประชุมที่บาหลีได้ก่อให้เกิดความตกลง 2 ฉบับที่เป็นรากฐานสำคัญของอาเซียน ได้แก่ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC)

2. ช่วงปัญหา กัมพูชา (ค.ศ.1976-1991) บทบาททางการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในช่วงปัญหา กัมพูชา คือ บทบาทของการร่วมมือกันใช้เครื่องมือทางการทูตในการผลักดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา การผลักดันให้เวทีระดับโลกเห็นว่าปัญหา กัมพูชาเป็นเรื่องสำคัญ และการผลักดันให้กัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ หยุดยิงและร่วมมือกันสร้างสันติภาพในกัมพูชา ทั้งนี้ เวียดนามรุกรานและยึดครองกัมพูชาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1978 และยึดกรุงพนมเปญได้ในวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1979 หลังจากนั้น

เวียดนามได้หนุนหลังให้ระบอบ เฮง สัมริน ปกครองกัมพูชา (จุลชีพ ชินวรรณโณ, 2529, หน้า 3-27) จีนไม่พอใจที่เวียดนามรุกรานและยึดครองกัมพูชา จีนจึงทำสงครามสังฆอนเวียดนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1979 (Amer, 1993, pp.317-320) ขณะเดียวกัน สหภาพโซเวียตก็ขยายอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยการตั้งฐานทัพในเวียดนาม รวมทั้งได้ส่งอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ให้แก่เวียดนามจำนวนมาก การที่เวียดนามบุกกัมพูชาในปลายปี ค.ศ.1978 ยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่าการมีอิทธิพลของสหภาพโซเวียตหนุนหลังเวียดนาม ได้ทำให้เวียดนามกล้าและไม่ลังเลที่จะใช้กำลังทหารในการคุกคามประเทศอื่นในภูมิภาค (Pike, 1987, p.181) ทั้งนี้ ระหว่างปี ค.ศ.1980-1987 กองกำลังเวียดนามได้พยายามกวาดล้างกองกำลังต่อต้านของฝ่ายกัมพูชาจนรุกร้าพรมแดนไทย จนเกิดการปะทะกับทหารไทยหลายครั้ง (อรอนงค์ น้อยวงศ์, 2541, หน้า 66-73) ในช่วงนี้ อาเซียนใช้เครื่องมือทางการทูตอย่างหนัก เพื่อผลักดันประเด็นปัญหา กัมพูชาให้กลายเป็นเรื่องที่เวทีประชุมระหว่างประเทศให้ความสำคัญ (Leifer, 1989, pp.100-101) อาเซียนยังได้ร้องขอให้ประเทศตะวันตกและญี่ปุ่นระงับความช่วยเหลือแก่เวียดนามเพื่อกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา นอกจากนี้อาเซียนยังได้ผลักดันให้มีการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหา กัมพูชา (International Conference on Kampuchea หรือ ICK) โดยอ้างอิงมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1981 (Thayer, 1990, p.149) อาเซียนได้ดำเนินบทบาทที่สำคัญคือการสนับสนุนการประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่จาการ์ตา (Jakarta Informal Meeting หรือ JIM) จนเกิดการเจรจา JIM ถึง 3 ครั้ง (Thayer, 1990, pp.155-156) และเวียดนามได้เริ่มถอนทหารตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ.1989 ต่อมาในปลายเดือน

กรกฎาคม ค.ศ.1989 อาเซียนเป็นผู้เสนอให้จัดการประชุมระหว่างประเทศที่ปารีสว่าด้วยปัญหาแกมพูชา (Paris International Conference on Cambodia หรือ PICC) การประชุม PICC กระตุ้นให้มหาอำนาจเห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นต้องแก้ไขปัญหากัมพูชาให้สำเร็จ ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีความเห็นคล้อยตามอาเซียนว่าปัญหากัมพูชาเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1990 สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเข้าดูแลกัมพูชาเป็นการชั่วคราวในระหว่างการเปลี่ยนผ่าน โดยใช้ชื่อว่า “องค์การชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา” (The United Nations Transitional Authority in Cambodia หรือ UNTAC) (Narine, 1998, p.175) ต่อมาในการประชุมที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 21 ถึง 22 ธันวาคม ค.ศ.1990 กัมพูชาทุกฝ่ายก็ยอมรับอำนาจของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหากัมพูชา กัมพูชาทั้งสองฝ่ายได้หยุดยิงอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.1991 (Narine, 1998, pp.176-177)

3. ยุคแห่งการขยายความร่วมมือ (ค.ศ.1992-1996) บทบาทของอาเซียนในยุคนี้ คือ การขยายความร่วมมือในหลายมิติ กล่าวคือ (1) การขยายจำนวนสมาชิกอาเซียนด้วยการรับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนจนครบทุกประเทศ คือ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2549, หน้า 11-12) (2) การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) โดยเริ่มลดภาษีระหว่างกัน ในปี ค.ศ.1992 ซึ่งเป็นบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เกิดการร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคงด้วย (จุลชีพ ชินวรรณ, 2544, หน้า 194-195) และ (3) การขยายความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงด้วยการ

จัดตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum หรือ ARF) ในปี ค.ศ.1994 เพื่อให้ ARF เป็นเวทีปรึกษาหารือ ที่จะสร้างมาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ สร้างการทูตเชิงป้องกัน สร้างแนวทางเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเป็นเวทีที่จะส่งเสริมความร่วมมือที่ปฏิบัติได้จริง ในประเด็นบางอย่างที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Chen, 2008, p.66)

4. ยุควิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ.1997-2000) บทบาทของอาเซียนในยุคนี้ไม่มีความร่วมมือเรื่องการเมืองและความมั่นคงแต่มีบทบาทในการพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น อาเซียนร่วมมือกับประเทศนอกอาเซียน เช่น การประชุมอาเซียน +3 (ASEAN +3) การประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting หรือ ASEM) เป็นต้น (Crone, 1998, pp.14-15) ซึ่งกลายเป็นรากฐานให้กับความร่วมมือในด้านอื่นที่นอกเหนือจากเศรษฐกิจในเวลาต่อมา นั่นคือความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง เช่น การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับประเทศนอกอาเซียน (ASEAN Ministers' Meeting-Plus หรือ ADMM Plus)

5. ยุคฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ.2001-2003) บทบาทด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในยุคนี้ คือ การต่อต้านการก่อการร้าย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเกิดวินาศกรรม 9/11 ในสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน ค.ศ.2001 ซึ่งต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001 ผู้นำอาเซียนได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาเพื่อความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Joint Declaration Against International Terrorism) และยังได้มีการลงนามร่วมกันในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติและการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to

Counter Terrorism) เพื่อให้ความร่วมมือระดับภูมิภาคในการร่วมมือกับประชาคมโลกต่อสู้กับปัญหาการก่อการร้าย (ASEAN, 2001) นอกจากนี้ยังได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายสากลระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกา (ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism Bandar Seri Begawan, 1 August 2002) ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2002 ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายที่บาหลี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.2002 ทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนต่างก็หันไปมีนโยบายที่สนับสนุนสหรัฐฯ (ASEAN, 2002)

6. ยุคการสร้างประชาคมอาเซียน (ค.ศ.2003-2015) บทบาทความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนในยุคนี้ คือ การร่วมมือกันเพื่อสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งมีองค์ประกอบหนึ่งคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.2003 ได้มีการรับปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II or Bali Concord II) ซึ่งเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ที่ประกอบด้วยประชาคม 3 เสาหลัก (Community of 3 Pillars) ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 18-22 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน เป็นการประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการเร่งให้เกิดประชาคมอาเซียนที่มีองค์ประกอบครบสมบูรณ์ทั้งสามเสาหลัก และได้ขยายขอบเขตของ “ประชาคมความมั่นคงอาเซียน” (ASEAN Security Community หรือ ASC) สู่การเป็น “ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน” (ASEAN

Political Security Community หรือ APSC) จากนั้นได้มีการจัดทำ  
ร่างแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN  
Political Security Community Blueprint หรือ APSC Blueprint) นอกจาก  
ความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงแล้ว ยังร่วมมือในการรับมือและ  
แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นภัยคุกคามแบบใหม่ ได้แก่ การก่อการร้าย  
อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การจัดการภัยพิบัติ

### **ผลการวิเคราะห์ตามกรอบความคิดเรื่องประชาคมความมั่นคงที่ พัฒนาขึ้นจากกรอบความคิดของ Amitav Acharya**

#### **1. คุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 1 ขั้นเริ่มต้น**

ประกอบด้วยองค์ประกอบ คือ การมองเห็นภาพของภัยคุกคาม  
ร่วมกัน (Shared Threat Perceptions) การคาดหวังผลประโยชน์ทาง  
การค้าซึ่งกันและกัน (Expectations of Mutual Trade Benefit) และ  
การมีอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับหนึ่ง (Some Degree of Share Identity)  
จากการศึกษาพบว่า อาเซียนมีคุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 1  
ครบถ้วน กล่าวคือ

1.1 อาเซียน มีการมองเห็นภาพของภัยคุกคามร่วมกัน ภาพของ  
ภัยคุกคามร่วมกันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย กล่าวคือ  
ในยุคสงครามเวียดนาม (ค.ศ.1967-1975) อาเซียนเห็นภัยคุกคามร่วมกันว่า  
คือ ภัยจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์เวียดนาม (Hanggi, 1991, p.12)  
ต่อมาช่วงปัญหาแกมพูชา (ค.ศ.1976-1991) คือ การขยายตัวของ  
ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เข้าไปใกล้ประชิดติดอาเซียนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การที่สหรัฐฯ  
ถอยออกจากในภูมิภาคนี้ พร้อม ๆ กับการที่ เวียดนาม ลาว และแกมพูชา  
กลายเป็นคอมมิวนิสต์หมดทั้งสามประเทศภายในปีเดียวกัน คือ ค.ศ.1975

ทำให้อาเซียนวิตกกังวล (Leifer, 1989, pp.100-101) ในยุคแห่งการขยายความร่วมมือ (ค.ศ.1992-1996) อาเซียนมองเห็นภาพภัยคุกคามว่าเป็นปัญหานอกกรอบสงครามเย็นซึ่งเป็นปัญหาที่เคยถูกบรรยากาศของสงครามเย็นกดทับไว้ ซึ่งปัญหาสำคัญที่สุดที่อาเซียนต้องเผชิญในยุคนี้ คือ ปัญหาข้อพิพาทในการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ (Nguyen, 2003, pp.279-285) ยุคฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ.2001-2003) อาเซียนมองเห็นภัยคุกคามร่วมกัน คือ การก่อการร้าย ทั้งนี้เพราะในระดับโลกก็ได้เกิดการก่อการร้ายครั้งร้ายแรง คือ เหตุการณ์ 9/11 ส่วนในระดับภูมิภาคก็ได้เกิดการก่อการร้ายที่บาห์ลี ส่วนในยุคการสร้างประชาคมอาเซียน (ค.ศ.2003-2015) อาเซียนเห็นว่าภัยคุกคามร่วมกันว่ามีทั้งภัยคุกคามจากปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิม และภัยคุกคามจากปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ ซึ่งอาเซียนนำไประบุไว้ในแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

1.2 อาเซียนมีการคาดหวังผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกัน ในช่วงต้นของการเกิดอาเซียนประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการพึ่งพากันทางการค้าอย่างมาก แต่เมื่อสงครามเย็นยุติลงและเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะของการแข่งขันอย่างสูงก็ทำให้อาเซียนร่วมมือกันลดภาษีการค้าระหว่างกันและประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ AFTA ในปี ค.ศ.1992 การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหลังการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ.1997 (รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล, 2558) ซึ่งการที่มีการคาดหวังผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกันและมีการพัฒนาความร่วมมืออย่างมากนี้เป็นพื้นฐานที่ดีในการพัฒนาความร่วมมือด้านอื่น ๆ รวมทั้งความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง

1.3 อาเซียนมีอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับหนึ่ง กล่าวคือ (1) อาเซียนมีแนวทางปฏิบัติแบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism) ซึ่งปรากฏในรูปของการประชุมในหลายระดับของอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดอาเซียน การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน เป็นต้น แนวทางปฏิบัติแบบพหุภาคีเหล่านี้ สร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งด้วยการปรึกษาหารือและใช้วิธีการแบบสันติวิธี แทนที่จะเลือกใช้การเผชิญหน้า (Acharya, 1998, p.209) (2) อาเซียนมีการพัฒนากฎเกณฑ์พื้นฐานในการมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภายในประชาคม (Ground Rules of Inter-State Relations within Community) นั่นคือ มีการสร้าง “บรรทัดฐาน” (Norms) ในการปฏิบัติระหว่างกัน ได้แก่ (2.1) ปฏิญญา “เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration) หรือ ZOPFAN (2.2) สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC) (2.3) สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asian Nuclear-Weapon-Free Zone-SEANWFZ) และ (2.4) กฏบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) (Acharya, 1998, p.209) (3) อาเซียนมีการสร้างและจัดการสัญลักษณ์ร่วมกัน (Creation and Manipulation of Symbols) ทั้งสัญลักษณ์ที่เป็นรูปธรรม และสัญลักษณ์ที่เป็นนามธรรม ทั้งนี้ สัญลักษณ์ที่เป็นรูปธรรมนั้นเป็นวัตถุที่ทำให้รู้สึกรับรู้ได้ว่าเป็น “พวกเดียวกัน” ได้แก่ ธงและตราสัญลักษณ์ ส่วนสัญลักษณ์ที่เป็นนามธรรมนั้นมีความซับซ้อนกว่าแต่สำคัญกว่า เพราะก่อให้เกิดความตระหนักในการเป็นพวกเดียวกันที่ลึกซึ้งกว่า

และเป็นตัวกำหนดบุคลิกหรือวิธีปฏิบัติในประชาคม สำหรับอาเซียนก็คือ วิธีอาเซียน (ASEAN Way) (Severino, 2000) และ (4) อาเซียนมีหลักการให้อำนาจกับประเทศในภูมิภาคในการจัดการกับปัญหาในภูมิภาค (Principle of Regional Autonomy) เพราะอาเซียนยึดมั่นในหลักการสำคัญคือ ZOPFAN ซึ่งเจตนาที่แท้จริงของ ZOPFAN คือ การทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปลอดจากการเข้ามาแทรกแซงใช้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงพยายามใช้อาเซียนเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาในภูมิภาคมาโดยตลอด ในอดีตที่ผ่านมาอาเซียนใช้วิธีจัดการกับปัญหาในภูมิภาคด้วยการเล่นบทบาทเป็นผู้ประสานงานการเจรจาเพื่อให้บรรดา คู่ขัดแย้งได้มีเวทีสำหรับแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกัน บทบาทในอดีตของอาเซียนที่โดดเด่นที่สุดในการเป็นผู้ประสานงานการเจรจาแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาติต่อมาในยุคหลังสงครามเย็น อาเซียนยังคงดำเนินบทบาทการเป็นผู้ประสานงานการเจรจาระหว่างประเทศที่มีความขัดแย้งในภูมิภาค โดยตั้งเวทีการเจรจาที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง (Acharya, 1998, p.212) คือ การจัดตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum หรือ ARF) ใน ค.ศ.1994 นอกจากนี้ อาเซียนได้พยายามสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นแกนกลางขึ้นหลายเวที กล่าวคือ เวที อาเซียน +1, เวที อาเซียน + 3 และ เวที อาเซียน + 6 หรือ East Asia Summit (EAS) (ประภัสสรร์ เทพชาตรี, 2552)

## 2. คุณสมบัตินี้เป็นการเป็นประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 2 ขั้นเติบโต (Ascendant)

การเป็นประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 2 ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ดังนี้ การร่วมมือทางการทหาร (Military Coordination) การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน (Collective Identity) การมีความกลัวที่น้อยลงว่าสมาชิกในประชาคมจะเป็นภัยคุกคาม (Lessened Fears on the Part of on Actor That Others within the Grouping Represent a Threat) จากการศึกษาพบว่า อาเซียนมีคุณสมบัติบางข้อในการเป็นประชาคมขั้นที่ 2 แต่มีอย่าง ไม่สมบูรณ์

2.1 การร่วมมือทางการทหาร อาเซียนมีความร่วมมือทางการทหารในระดับหนึ่งมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว คือนับตั้งแต่ก่อตั้ง ARF เป็นการร่วมมือทางการทหารในระดับไม่เข้มข้น เป็นความร่วมมือในการกิจด้านการทหารในกรอบ ARF ความร่วมมือในกรอบเวทีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting: ADMM) และความร่วมมือในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) นอกจากนี้ ยังมีการติดต่อและประสานงานระหว่างหน่วยงานทางทหาร โดยเป็นความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยคุกคามร่วมกันที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ (Non-Traditional Security) (ASEAN, 2008) แต่ไม่ใช้การเป็นร่วมมือทางทหารขั้นสมบูรณ์

2.2 การมีอัตลักษณ์ร่วม จากการศึกษาพบว่า (1) อาเซียนมีการสร้างมาตรฐานและกฎระเบียบให้เป็นไปในทางเดียวกัน (Standardization and Regulation) แต่เนื่องจากติดขัดปัญหาที่ประเทศสมาชิกยังหวงแหน

ผลประโยชน์แห่งชาติ และยังมีระบอบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว มีมาตรฐานเดียวกัน มีกฎระเบียบเดียวกันได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ การที่วิถีอาเซียน ยึดหลักไม่แทรกแซงก็ยิ่งทำให้ยากยิ่งขึ้นที่จะผลักดันประเทศสมาชิก (Davies, 2014, pp.107-129) ดังนั้น อาเซียนจึงมีอัตลักษณ์ร่วมกันในด้านมาตรฐาน และกฎระเบียบแต่ยังไม่สมบูรณ์ (2) อาเซียนมีการส่งเสริมให้มี ปฏิสัมพันธ์ข้ามชาติ (Transnational Interactions) ในทุกด้าน ทุกระดับ และทุกมิติ แต่ปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นยังกระจุกตัวอยู่ในมือของหน่วยงานราชการ ของประเทศสมาชิก ความร่วมมือและการพบปะที่เกิดขึ้นเป็นปฏิสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานราชการ ไม่ใช่ระหว่างประชาชนกับประชาชน จึงทำให้ ประชาชนขาดความรู้สึกการเป็นเจ้าของประชาคมอาเซียนหรือ ขาด ความรู้สึกในการมีส่วนร่วม (Acharya, 1998, p.206) (3) องค์ประกอบด้าน วัฒนธรรมและภาคประชาชน (Culture and Public Sphere) พบว่า อาเซียนไม่เคยรณรงค์ให้มีการเรียนรู้วัฒนธรรมและภาษาระหว่างประชาชน ของประเทศสมาชิกอาเซียน เหตุผลประการหนึ่งเพราะไม่เห็นความจำเป็นที่ ต้องทำเช่นนั้น เพราะการพบปะเจรจาภายในอาเซียนเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นนำ และข้าราชการซึ่งใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการสื่อสาร แม้ภายหลังมี การรณรงค์ให้เรียนรู้ภาษาวัฒนธรรมของกันและกัน แต่ก็เกินไปในระดับผิว เฝินเท่านั้น (Vu, 2013, p.24) และ (4) อาเซียนยังมีภาคประชาสังคมที่ อ่อนแอ เพราะมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุนในการดำเนินงาน และในบางประเทศ ของอาเซียน การจัดตั้งประชาสังคมโดยภาคประชาชนภายในประเทศนั้นยัง เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย มีเพียงแต่ประชาสังคมที่จัดตั้งโดยรัฐเท่านั้น (เยี่ยมยุทธ สุทธิฉายา, 2560)

## 2.3 การมีความกลัวที่น้อยลงว่าสมาชิกในประชาคมจะเป็น ภัยคุกคาม

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 มาจนถึงปัจจุบัน อาเซียนได้กลายเป็นตลาดซื้ออาวุธที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ภาวะเช่นนี้เกิดจากความหวาดระแวงและก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างกัน อีกทั้งยังมีความล่อแหลมที่จะพัฒนาไปสู่การแข่งขันสะสมอาวุธที่เต็มรูปแบบมากขึ้น (Abuza, 2015) ทั้งนี้ จากข้อมูลการสะสมอาวุธของประเทศสมาชิกอาเซียนพบว่าระบบอาวุธที่มีเป้าหมายการรบระยะใกล้ (บดินทร์ สันทัด, 2560, หน้า 33) สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าอาเซียนจะพัฒนาความร่วมมือกันในการเมืองและความมั่นคง แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่มีความไว้วางใจต่อประเทศเพื่อนบ้านแต่อย่างใด

## 3. คุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 3 หรือขั้นเติบโตเต็มที่ (Mature)

ในประชาคมขั้นที่ 3 ขั้นเติบโตเต็มที่ ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ได้แก่ การทำให้เป็นสถาบัน (Institutionalization) การมีภาวะเหนือชาติ (Supranationalism) การมีความไว้วางใจกันในระดับสูง (High Degree of Trust) และการมีความเป็นไปได้ในระดับต่ำหรือเป็นไปได้เลยที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร (Low or No Probability of Military Conflict) จากการศึกษาพบว่า อาเซียนมีคุณสมบัติเพียงข้อเดียวคือมีการทำให้เป็นสถาบัน ส่วนคุณสมบัติข้ออื่น ๆ อาเซียนยังไม่มี กล่าวคือ

### 3.1 การทำให้เป็นสถาบัน อาเซียนมีการทำให้เป็นสถาบันด้วยการจัดตั้งกลไกในรูปองค์กร โดยประกาศจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียนในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1976 หลังจากนั้น ได้มีการพัฒนา

การบริหารองค์กรอีกหลายครั้ง เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาเมื่อเกิดการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน ปรากฏว่าเนื้อหาในกฎบัตร ได้ระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อรองรับการเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียน (ASEAN, 2014) และเนื่องจากอาเซียนมีการยึดมั่นในแนวทางพหุภาคีนิยม จึงมีการจัดประชุมในระดับต่าง ๆ หลายระดับ นอกจากนี้ อาเซียนยังได้มีการสร้างกฎระเบียบหรือข้อตกลงอีกมากมายหลายประการ

3.2 การมีภาวะเหนือชาติ อาเซียนไม่มีภาวะเหนือชาติ ทั้งในเชิงภาวะเหนือชาติด้านบรรทัดฐาน และในเชิงความเหนือชาติด้านการตัดสินใจ เพราะ แม้ว่าอาเซียนจะมีความตกลงร่วมกันหลายฉบับและมีการสร้างกฎบัตรอาเซียนขึ้นแล้ว แต่ความตกลงทั้งหลายนั้นรวมทั้งกฎบัตรอาเซียนไม่มีอำนาจบังคับเหนือประเทศสมาชิก (Kim, 2011, p.409) นอกจากนี้ อาเซียนไม่ใช่องค์กรในลักษณะที่มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก (Supranational Organization) การตัดสินใจในเรื่องระดับนโยบายขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกอาเซียน ถือว่าเป็นกิจการภายในของประเทศสมาชิก แม้ว่าอาเซียนอาจจะมีการประสานงานในเรื่องนโยบายมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

3.3 การมีความไว้วางใจกันในระดับสูง อาเซียนไม่มีความไว้วางใจกัน เนื่องจากอาเซียนไม่มีความร่วมมือทางทหารที่สะท้อนว่าอาเซียนมีความไว้วางใจกันในระดับสูง กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีนโยบายการป้องกันร่วมกัน ไม่มีการบังคับบัญชาที่บูรณาการกัน และไม่มีการวางกำลังและตั้งฐานทัพร่วมกัน ไม่เพียงแต่ไม่เคยมีในอดีตเท่านั้น

แม้แต่ในแผนความร่วมมือของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ก็ไม่ปรากฏแผนที่จะทำกิจกรรมเหล่านี้ร่วมกัน

3.4 การมีความเป็นไปได้ในระดับต่ำหรือเป็นไปได้เลยที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร อาเซียนมิได้มีความเป็นไปได้ในระดับต่ำหรือเป็นไปได้เลยที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร แต่กลับเป็นในทางตรงกันข้าม คือ อาเซียนมีประเทศสมาชิกที่มีความเป็นไปได้ในระดับสูงที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร เพราะประเทศสมาชิกยังมีข้อพิพาทระหว่างกันที่รอการปะทุ (อัครพงษ์ คำคุณ, 2555) และมีประวัติการใช้กำลังทหารในข้อพิพาทเหล่านั้น เช่น กรณีพิพาทเรื่องปราสาทเขาพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชา และกรณีพิพาทเรื่องซาบาร์ระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ เป็นต้น

จากการพิจารณาคุณสมบัติตามกรอบความคิดเรื่องประชาคมความมั่นคงของ Amitav Acharya สรุปได้ว่า อาเซียนและประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีคุณสมบัติในการเป็นประชาคมความมั่นคงขั้นที่ 1 คือ ขั้นเริ่มต้นโดยสมบูรณ์ เพราะมีการมองเห็นภาพของภัยคุกคามร่วมกัน มีการคาดหวังผลประโยชน์ทางการค้าซึ่งกันและกัน และการมีอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับหนึ่ง อาเซียนมีคุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 2 เรื่องด้านการมีความร่วมมือทางการทหาร และมีอัตลักษณ์ร่วมด้านการสร้างมาตรฐานและกฎระเบียบ แม้จะยังไม่สมบูรณ์ แต่ก็ได้มีการสร้างขึ้นแล้ว นอกจากนี้ อาเซียนมีคุณสมบัติของการเป็นประชาคมขั้นที่ 3 หรือขั้นเติบโตเต็มที่ เพราะอาเซียนมีการเป็นสถาบัน แต่อาเซียนไม่มีคุณสมบัติการมีภาวะเหนือชาติ และประเทศสมาชิกไม่มีความไว้วางใจกันในระดับสูง และยังมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดความขัดแย้งทางทหาร

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หลังจากได้ทำการศึกษาแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. โน้มน้าวชักจูงให้บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนเร่งอนุวัติความตกลงต่าง ๆ ไปเป็นกฎหมายในประเทศ และกฎเกณฑ์ภายในประเทศ
2. ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนอาเซียนทุกภาคส่วน เพื่อให้ประชาชนรู้สึกเป็นพวกเดียวกันเป็นชาวอาเซียนเหมือนกันและความรู้สึกในการมีส่วนร่วม (Sense of Participation) กับประชาคม
3. รมรณรงค์ให้มีการเรียนรู้วัฒนธรรมและภาษาระหว่างประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียน ให้ถึงขั้นที่ประชาชนสามารถใช้ภาษาอื่นของประเทศสมาชิกอาเซียน หรือขั้นที่ประชาชนสามารถใช้ชีวิตในประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศอื่นที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศของตนได้โดยรู้สึกกลมกลืนไม่รู้สึกแปลกแยก
4. ควรเพิ่มช่องทางและบทบาทให้กับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะบทบาทในการเสนอแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการร่วมมือกันในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ๆ ที่เป็นภัยข้ามชาติ ที่ลำพังรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถจัดการตามลำพัง ทั้งนี้ นอกจากจะทำให้เกิดการเสริมความร่วมมือในระดับภาครัฐแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมยังจะช่วยส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของประชาคมร่วมกัน อันจะนำไปสู่การมีอัตลักษณ์ร่วมกันรู้สึกเป็นพวกเดียวกันในที่สุด
5. ควรพัฒนามาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลการทหารและการพัฒนาอาวุธอย่างโปร่งใส บนพื้นฐานของการคำนึงถึงการรักษาสันติภาพร่วมกันในภูมิภาค

และการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของประชาคม เพื่อเผชิญหน้าและรับมือกับภัยคุกคามร่วมกัน

6. ควรแก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ ให้ลุล่วงด้วยสันติวิธี เพื่อตัดโอกาสที่บรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ จะปะทุและกลายเป็นชนวนให้เกิดการปะทะทางการทหาร

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะทั้ง 6 ข้อนี้ เป็นการลดจุดอ่อนและเสริมสร้างให้อาเซียนมีคุณสมบัติหรือองค์ประกอบในการเป็นประชาคมความมั่นคงได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคให้ยั่งยืนต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

จุลชีพ ชินวรรณโณ. (2529). *ชนวนสงครามไทย จีน อินโดจีน*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.

จุลชีพ ชินวรรณโณ. (2544). *คู่สหัสวรรษที่ 3*. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.

บดินทร์ สันหัต. (2560). การประยุกต์แนวคิดการแข่งขันสะสมอาวุธของ Samuel Huntington เพื่อวิเคราะห์ความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, 8(1), หน้า 18-35.

ประภัสสร เทพชาตรี. (2552). *สถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง*. สืบค้นจาก [http://thepchatree.blogspot.com/2009/11/blog-post\\_16.html](http://thepchatree.blogspot.com/2009/11/blog-post_16.html)

ประภัสสร เทพชาตรี. (2558). *ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรพิมล ตรีโชติ และคณะ. (2549). *ความมั่นคงและสมรรถนะทางการเมืองของประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน: ศึกษากรณี เวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เยี่ยมยุทธ สุทธิฉายา. (2560). *อาเซียนไม่ใช่ของเรา #1: รัฐแสดงนำภาคประชาชนที่ไม่มีส่วนร่วม และเอ็นจีโอปลอม*. ประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/11/74173>

รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล. (2558). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมองทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรัชย์ ศิริไกร. (2558). *พัฒนาการของสถานการณ์ความมั่นคงในอาเซียน: การก่อตั้งอาเซียนและพัฒนาการของอาเซียน*. ใน ประภัสสร เทพชาตรี (บรรณาธิการ), *การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC Blueprint) และการประเมินบทบาทของประเทมหาอำนาจในเอเชีย* (หน้า 37-78). กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรอนงค์ น้อยวงศ์. (2541). *กัมพูชา: นโยบายต่างประเทศ สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมและมนุษยศาสตร์.

อัศรพงษ์ คำคุณ. (2555). *การจัดการข้อพิพาทเขตแดนระหว่างประเทศในอาเซียน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

- Abuza, Zachary. (2015). Analyzing Southeast Asia's Military Expenditures. *Center for Strategic and International Studies*. Retrieved from <http://cogitasia.com/analyzing-southeast-asias-military-expenditures/>
- Acharya, Amitav. (1998). Collective Identity and Conflict Management in Southeast Asia. In Emanuel Adler and Michael Barnett (Eds.), *Security Communities* (pp.198-227). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel, and Barnett, Michael. (Eds.). (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amer, Rames. (1993). Sino-Vietnamese Relations and Southeast Asian Security. *Contemporary Southeast Asia*, 14, pp.314-331.
- ASEAN. (2001). *2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. Retrieved from [http://asean.org/?static\\_post=2001-asean-declaration-on-joint-action-to-counter-terrorism](http://asean.org/?static_post=2001-asean-declaration-on-joint-action-to-counter-terrorism)

- ASEAN. (2002). *ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism Bandar Seri Begawan, 1 August 2002*. Retrieved from [http://asean.org/?static\\_post=asean-united-states-of-america-joint-declaration-for-cooperation-to-combat-international-terrorism-bandar-seri-begawan-1-august-2002-4](http://asean.org/?static_post=asean-united-states-of-america-joint-declaration-for-cooperation-to-combat-international-terrorism-bandar-seri-begawan-1-august-2002-4)
- ASEAN. (2004). *Vientiane Action Programme*. Retrived from <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>
- ASEAN. (2008). *ADMM Three Years Work Programme 2008-2010*. Retrieved from <http://www.aseansec.org/21214.pdf>
- ASEAN. (2014). *About ASEAN Secretariat*. Retrieved from <http://www.asean.org/asean/asean-secretariat/about-asean-secretariat>
- Benson, Brett V., and Clinton, Joshua D. (2014). Assessing the Variation of Formal Military Alliances. *Journal of Conflict Resolution*, (September), pp.1-33.
- Buzan, Barry. (1991). *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

- Chen, Hanxi. (2008). *Building Regional Institution: The Role and Impact of the Council for Security Cooperation in Asia Pacific*. Beijing: CIP.
- Crone, Donald. (1998). SOUTHEAST ASIA: A Year When High Ambition Was Challenged. *Southeast Asian Affairs*, pp.3-17.
- Davies, Mathew. (2014). An Agreement to Disagree: The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33(3), pp.107–129.
- Deutsch, Karl W., et al. (1957). *Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission. (2012). *The Development of European Identity*. Brussels: European Commission.
- Frost, Frank. (1990). Introduction: ASEAN since 1967-Origins, Evolution and Recent Developments. In Alison Broinowski (Ed.), *ASEAN into the 1990s* (pp.1-31). London: Macmillan.
- Hanggi, Heiner. (1991). *ASEAN and the ZOPFAN Concept*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Horelick, Arnold L. (1974). The Soviet Union's Asian Collective Security Proposal: A Club in Search of Members. *Pacific Affairs*, 47(3), pp.269-285.
- Kavalski, Emilian. (2007). *Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans*. London: Tauris Academic Studies.
- Kim, Min-hyung. (2011). Theorizing ASEAN Integration. *Asian Perspective*, 35(3), pp.407-435.
- Kissinger, Henry A. (1979). *The White House Years*. Boston: Little Brown and Co.
- Leifer, Michael. (1989). *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London: Routledge.
- Narine, Shaun. (1998). *The Evolution of ASEAN* (Doctoral dissertation). Doctor of Philosophy, Graduate Department of Political Science, University of Toronto, Toronto.
- Nguyen, Hong Thao. (2003). The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note. *Journal of Ocean Development & International Law*, 34, pp.279-285.
- Pike, Douglas. (1987). *Vietnam and the Soviet Union: Anatomy of an Alliance*. London: Westview Press, Inc.

- Severino, Rodolfo C. (2000). Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way. In *The ASEAN Scholars' Roundtable Organized by the Konrad Adenauer Foundation and the Singapore Institute of International Affairs, Singapore, 3 July 2000*. Singapore: The Association of Southeast Asian Nations.
- Stein, Janice Gross. (2013). Threat Perception in International Relations. In Leonie Huddy, David O. Sears, and Jack S. Levy (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (2nd ed. pp.265-266). Oxford: Oxford University Press.
- Thayer, Carlyle. (1990). ASEAN and Indochina: the Dialogue. In Alison Broinowski (Ed.), *ASEAN into the 1990s* (pp.138-161). London: Macmillan.
- Vu, Thi Hai Hoa. (2013). *Vietnam and the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC): Prospects, Challenges and Opportunities* (Master's thesis). International Relation, Victoria University of Wellington, Victoria.
- Weiler, Joseph H. H. (1981). The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1(1), pp.267-306.