

## ไทยกับอาเซียน

### 1. อาเซียน: จากสมาคมสู่ประชาคม

ตลอดช่วงระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ และไทยก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือของอาเซียนให้มีความคืบหน้ามาโดยตลอด โดยเมื่อเริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2510 สภาพแวดล้อมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความตึงเครียด อันเป็นผลมาจากสงครามเย็น ซึ่งมีความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ ระหว่างประเทศที่สนับสนุนอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยกับประเทศที่ยึดมั่นในอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งด้านดินแดนระหว่างประเทศในภูมิภาค เช่น ความขัดแย้งระหว่างมลายาและฟิลิปปินส์ ในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนซาบาห์และซาราวัก รวมทั้งการที่สิงคโปร์แยกตัวออกจากมลายา ทำให้หลายประเทศเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันระหว่างประเทศในภูมิภาค

ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ได้มีบทบาทสำคัญในการเดินทางไปเจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ และได้เชิญให้รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 4 ประเทศ คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ มาหารือร่วมกันที่แหลมแท่น จ. ชลบุรี อันนำมาสู่การลงนามในปฏิญญากรุงเทพเพื่อก่อตั้งอาเซียน ที่วังสราญรมย์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 ไทยจึงถือเป็นทั้งประเทศผู้ร่วมก่อตั้งและเป็น 'บ้านเกิด' ของอาเซียน

อาเซียนได้ขยายสมาชิกภาพขึ้นมาเป็นลำดับ โดยบรูไนได้เข้าเป็นสมาชิกเป็นประเทศที่ 6 ในปี 2527 และภายหลังเมื่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เหลืออีก 4 ประเทศ คือ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา ได้ทยอยกันเข้าเป็นสมาชิกจนครบ 10 ประเทศ เมื่อปี 2542 นับเป็นก้าวสำคัญที่ไทยได้มีบทบาทเชื่อมโยงประเทศที่ตั้งอยู่บนภาคพื้นทวีปและประเทศที่เป็นหมู่เกาะทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลาง

ถึงแม้ว่า ปฏิญญากรุงเทพ จะมีได้ระบุถึงความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง โดยกล่าวถึงเพียงความร่วมมือกันด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การเกษตร อุตสาหกรรม การส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค แต่อาเซียนได้มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศในภูมิภาค ลดความหวาดระแวง และช่วยเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญ ไทยได้เป็นแกนนำร่วมกับอินโดนีเซียและประเทศสมาชิกอาเซียนดั้งเดิมในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา รวมทั้งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนจนประสบความสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี และช่วยเสริมสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อไทยซึ่งเป็นประเทศด้านหน้า

นอกจากนี้ ประเทศไทย โดยท่านอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้มีความคืบหน้า โดยการริเริ่มให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ ASEAN Free Trade Area (AFTA) ขึ้นเมื่อปี 2535 โดยตกลงที่จะลดภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0-5 ในเวลา 15 ปี ซึ่งต่อมาได้ลดเวลาลงเหลือ 10 ปี โดยประเทศสมาชิกเก่า 6 ประเทศ ได้ดำเนินการแล้วเสร็จในปี 2546 ในขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่ 4 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ดำเนินการเสร็จสิ้นในปี 2551

ในปัจจุบัน บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง คือ จีนและอินเดีย รวมทั้งแนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ตลอดจนปัญหาท้าทายความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติ ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ รวมทั้งเพื่อจัดการกับปัญหาท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ปฏิญญากรุงเทพ ที่ก่อตั้งอาเซียน เมื่อปี 2510 ได้ระบุวิสัยทัศน์และวางรากฐานสำหรับการรวมตัวเป็นประชาคมของอาเซียนตั้งแต่แรกเริ่ม แต่โดยที่สถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคในขณะนั้น ไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากอยู่ในยุคของสงครามเย็น แนวคิดเรื่องบูรณาการในภูมิภาคจึงไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง แต่ต่อมาเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเทศในภูมิภาคจึงสามารถหันหน้าเข้าหากันและร่วมมือกันมากขึ้น ส่งผลให้แนวคิดที่จะมีการรวมตัวการอย่างเหนียวแน่นได้รับการฟื้นฟูขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจกล่าวได้ว่า ข้อริเริ่มของท่านอดีตนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการรวมตัวเป็นประชาคมของอาเซียนโดยเริ่มจากเสาเศรษฐกิจ

ต่อมา ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่บาหลี เมื่อปี 2546 ได้แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะสร้างประชาคมอาเซียน โดยมีการจัดทำแผนงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว นำมาสู่การจัดทำกฎบัตรอาเซียน เพื่อวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรของอาเซียน ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีกฎกติกาในการทำงาน มีประสิทธิภาพ และเป็นองค์กรเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ กฎบัตรฯ ได้เริ่มมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2551 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประเทศไทยได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 ได้รับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหินว่าด้วยแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในทั้ง 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี 2558

## 2. ประเทศไทยกับการดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน

เมื่อไทยเข้าดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนต่อจากสิงคโปร์เมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 นับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน รวมทั้งอยู่ในช่วงเดียวกับที่คนไทย คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน ไทยจึงให้ความสำคัญต่อการวางรากฐานสำหรับการสร้างประชาคมอาเซียนเพื่อให้เป็นประชาคมที่ค้ำประกันถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกลไกต่าง ๆ ของอาเซียนให้สามารถเข้าไปร่วมแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างทัน่วงที่ ทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินโลก สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการป้องกันและควบคุมโรคระบาดต่าง ๆ เช่น การประสานมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการสร้างอุปสงค์ (demand) ภายในภูมิภาคเพื่อรองรับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงินโลก การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ โดยมอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ประสานงานในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ รวมทั้งการจัดการประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีก 3 ประเทศ คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อประสานนโยบายและมาตรการในการควบคุมการแพร่ระบาดของไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ (H1N1)

นอกจากนี้ ไทยได้ผลักดันให้กลไกใหม่ ๆ ของอาเซียนที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน ทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา คณะมนตรีประสานงานอาเซียน และคณะมนตรีประจำประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อช่วยกันสร้างประชาคมอาเซียน ดังจะเห็นได้จากริเริ่มให้มีการพบปะอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำอาเซียนกับผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียน เยาวชนอาเซียน และภาคประชาสังคมอาเซียน ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 และครั้งที่ 15 ที่ชะอำ-หัวหิน

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของไทยในการสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็น 'ประชาคมเพื่อประชาชน' ก็คือ การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนเพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในภูมิภาค ซึ่งเป็นที่น่ายินดีที่เป้าหมายดังกล่าวได้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 15 ที่ชะอำ-หัวหิน เมื่อเดือนตุลาคม 2552 ซึ่งมีการประกาศจัดตั้ง คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นความสำเร็จประการหนึ่งที่ไทยในฐานะประธานอาเซียนได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน

### 3. อาเซียน : วิสัยทัศน์ในอนาคต

ถึงแม้ว่าอาเซียนจะประสบความสำเร็จในด้านการเสริมสร้างความมั่นคงและความร่วมมือในภูมิภาคจนเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ แต่ก็ยังมีปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขให้ลุล่วงเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและพัฒนาการในอนาคต ที่สำคัญ คือ ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานและการที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ ดังจะเห็นได้ว่า ในแต่ละปีอาเซียนมีการประชุมกว่า 700 การประชุม รวมทั้งมีการประเมินว่า ในบรรดาความตกลงทางเศรษฐกิจที่ประเทศสมาชิกจัดทำไว้ร่วมกันรวม 134 ฉบับ มีเพียง 87 ฉบับ ที่ได้ให้สัตยาบันและมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 65 เท่านั้น

นอกจากนี้ ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเรื่องการจัดตั้งประชาคมภายในปี 2558 อาเซียนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งในเรื่องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและรู้สึกเป็นเจ้าของประชาคมที่จะสร้างขึ้น ทั้งนี้ บทเรียนจากสหภาพยุโรปชี้ให้เห็นว่า ประชาคมจะไม่สามารถบรรลุผลได้หากประชาชนไม่ให้การสนับสนุน ดังนั้น ในช่วงเวลานับจากนี้จนถึงปี 2558 ไทยจะพยายามผลักดันให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ (Community of Action) มีการเชื่อมโยงและติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างใกล้ชิด (Community of Connectivity) รวมทั้งเป็นประชาคมเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง (Community of People)

ในประเด็นแรก ไทยจะผลักดันให้เร่งรัดการดำเนินการตามข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเลขาธิการอาเซียนจะมีบทบาทสำคัญในการติดตามให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ รวมทั้ง จะต้องพัฒนารอบความร่วมมือของอาเซียนให้สามารถแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เช่น ความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ หรือการนำความสำเร็จของกลไกสามฝ่ายระหว่างอาเซียน-สหประชาชาติและพม่าในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยจากไซโคลนนาร์กิสในพม่ามาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา เป็นต้น

สำหรับการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงในภูมิภาค นั้น จะต้องดำเนินการทั้งในด้านกายภาพ คือ การพัฒนาเส้นทางคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ตลอดจนเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการติดต่อค้าขาย การท่องเที่ยว และการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนนอกจากนั้น ยังต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมโยงในเชิงจิตวิญญาณ คือ การทำให้ประชาชนในภูมิภาคมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและตระหนักถึงการเป็นประชากรของอาเซียนร่วมกัน ถึงแม้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นภูมิภาคที่มีความหลากหลายในด้านเชื้อชาติ และศาสนา แต่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ก็มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และอารยธรรมร่วมกัน เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่เป็นจุดบรรจบของอารยธรรมจีนและอินเดีย ดังนั้น ประเด็นที่ทำทนายสำหรับอาเซียนในอนาคต ก็คือ การเสริมสร้างอัตลักษณ์ หรือ คุณลักษณะร่วมกันของประชาชนในอาเซียน โดยผ่านการศึกษา การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม สื่อสารมวลชน และการส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นับถือศาสนาต่าง ๆ

เพื่อเสริมสร้าง ความเข้าใจระหว่างประชาชนให้ยอมรับถึงความแตกต่างและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนของแต่ละประเทศมองประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนในลักษณะที่เป็นมิตร และไม่นำประเด็นความขัดแย้งในประวัติศาสตร์มาเป็นอุปสรรค ต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันในอนาคต ซึ่งในเรื่องนี้ ไทยจะริเริ่มให้มีการพิจารณาประวัติศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมกันในเชิงความร่วมมือมากขึ้น

#### 4. ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ

ตลอดระยะเวลา 40 กว่าปีที่ผ่านมาไทยได้ประโยชน์หลายประการจากอาเซียน ทั้งในแง่การเสริมสร้างความมั่นคงซึ่งช่วยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยในปัจจุบันอาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับ 1 ของไทย มีมูลค่าการค้าระหว่างกันกว่า 1.75 ล้านล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 19.2 ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของไทย ในจำนวนนี้ เป็นการส่งออกจากไทยไปอาเซียนร้อยละ 20.7 ของมูลค่าการค้าส่งออกทั้งหมด โดยไทยเป็นฝ่ายได้ดุลมาตลอด

การรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการขยายความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม ระบบไฟฟ้า โครงข่ายอินเทอร์เน็ต ฯลฯ ยังช่วยเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้กับไทย โดยขยายตลาดให้กับสินค้าไทยจากประชาชนไทย 60 ล้านคน เป็นประชาชนอาเซียนเกือบ 600 ล้านคน และเป็นแหล่งเงินทุนและเป้าหมายการลงทุนของไทย ซึ่งไทยจะได้เปรียบประเทศสมาชิกอื่นเพราะมีที่ตั้งอยู่ใจกลางอาเซียน สามารถเป็นศูนย์กลางทางการคมนาคมและขนส่งในภูมิภาค

ในอนาคต คนไทยจะได้รับประโยชน์จากการรวมตัวเป็นประชาคมของอาเซียนมากขึ้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเตรียมความพร้อมของเรา ดังนั้น การสร้างความตื่นตัวและให้ความรู้กับประชาชน จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้ตระหนักถึงโอกาสและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันซึ่งจะช่วยให้คนไทยได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบแก่ภาคส่วนต่าง ๆ