

## อาเซียนกับความจำเป็นของการรวมตัวระดับภูมิภาค ASEAN and the Imperatives of Regional Integration

ผศ.ดร.ธีระ นุชเปี่ยม<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้พิจารณาแรงจูงใจและสภาพเงื่อนไข ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคที่นำไปสู่การก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 รวมทั้งชี้ให้เห็นปณิธานและแนวทางของผู้นำอาเซียนทั้งในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการมีบทบาททั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และในเอเชีย-แปซิฟิกโดยรวม นอกจากนี้ บทความนี้ยังวิเคราะห์ความจำเป็น โดยเฉพาะการขยายตัวของโลกาภิวัตน์และการปรากฏของมหาอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจ เช่น จีนและอินเดีย ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 ที่ทำให้อาเซียนต้องขยายกรอบความร่วมมือในระดับกว้างออกไปพร้อมกับ การสร้างความเป็นปึกแผ่นในระดับที่เลยไปจากความร่วมมือ คือ เป็นการรวมตัวในระดับภูมิภาค ในรูปแบบของการเป็นประชาคมที่มีรากฐานทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม

**คำสำคัญ:** อาเซียน การรวมตัวระดับภูมิภาค

### Abstract

This article traces the initial motives and conditions, inside as well as outside Southeast Asia, which led to the establishment of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in August 1967. It then considers the aspirations motivating the effort of ASEAN leaders to forge regional solidarity and shaping the patterns of its role in this region and the wider Asia-Pacific. In addition, the paper analyses the imperatives that have become increasingly strong since the late 1990s for ASEAN to build greater cohesiveness at the level of regional integration and at the same time to widen the framework for cooperation in the Asia-Pacific to cover nearly every country in the region. The most potent influences in this respect include the increasing globalization and the emergence of new economic powers like China and India. ASEAN's new solidarity is taking the form of a community that is based on political-security, economic and socio-cultural pillars.

**Keyword:** ASEAN, Regional Solidarity

<sup>1</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิประจำหลักสูตรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พัฒนาการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นผลมาจากทั้งพลังผลักดันจากภายนอกและพลังความเคลื่อนไหวภายในภูมิภาคนี้ สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ดินแดนนี้มีการติดต่อแลกเปลี่ยนและได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากภายนอกมาตั้งแต่อดีตอันไกลโพ้น เมื่อปรากฏอาณาจักรที่มีราชวงศ์ปกครองขึ้น ความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างราชวงศ์และอาณาจักรเหล่านี้ก็เป็นพลวัตที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ เช่นกัน เช่น อาณาจักรเมืองพระนคร (Angkor) ของกัมพูชาที่เคยเข้มแข็ง ก็กลายเป็นอาณาจักรเล็กๆ เมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยมีสยามและเวียดนามแข่งขันกันเพื่อมีอำนาจและอิทธิพลเหนืออาณาจักรแห่งนี้ หรือบางอาณาจักร เช่น จามปาและมอญที่เคยยิ่งใหญ่เรื่องอำนาจ ก็ล่มสลายไปเลยแม้ชนชาติจามและมอญจะยังมีหลงเหลืออยู่ในเวียดนามและเมียนมาร์ปัจจุบัน และประเทศเพื่อนบ้านบ้างก็ตาม เมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็มีราชวงศ์ที่เข้มแข็งที่สุดอยู่เพียง 3 ราชวงศ์ คือ คองบอง (Konbaung) ในพม่า ราชวงศ์เหงวียน (Nguyen) ในเวียดนาม และราชวงศ์จักรีในสยาม

การขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ต่อกับต้นศตวรรษต่อมาเลยมาถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบจากกระแสพลังจากภายนอกอย่างสำคัญ ความเคลื่อนไหวจากภายในภูมิภาคในช่วงนี้คือ พลังชาตินิยมที่ทำให้ชาติต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ระบอบปกครองอาณานิคมประสบความสำเร็จในการกอบกู้เอกราชของตน และพัฒนาการที่จะดำเนินสืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน คือ ในช่วงสงครามเย็นนั่นเองที่สิ่งที่จะกลายมาเป็นกระแสภูมิภาคนิยม (regionalism) เริ่มปรากฏ อันเป็นผลมาจากการที่หลายชาติในภูมิภาคเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันใกล้ชิดมากขึ้น<sup>2</sup>

แม้ว่าการสิ้นสุดของสงครามเย็นจะเปิดโอกาสให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปลอดจากการแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกมากขึ้น แต่ก็กลับเป็นที่ปรากฏชัดไม่นานต่อมาว่า ชะตากรรมของภูมิภาคต้องผูกพันกับกระแส “โลกาภิวัตน์” (globalization) และการเปลี่ยนแปลงในแง่ของดุลทางอำนาจในโลก โดยเฉพาะในเอเชีย นั้น พัฒนาการสำคัญคือการกลับขึ้นมาอำนาจยิ่งใหญ่ของจีน ซึ่งแม้ปัจจุบันจะปรากฏชัดเฉพาะในทางเศรษฐกิจ แต่ในอนาคตการเติบโตใหญ่ของจีน (รวมทั้งชาติที่เติบโตใหญ่ขึ้นมาพร้อมๆ กัน เช่น อินเดีย) ก็จะมีนัยทางการเมืองและความมั่นคงเพิ่มมากขึ้นด้วย

แม้ว่าพลวัตที่จะให้มีความร่วมมือในระดับภูมิภาคมากขึ้น จะเป็นผลมาจากกระแสพลังจากภายนอกเหล่านี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา แต่พลวัตจากภายในก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง แน่نون ส่วนหนึ่งของพลวัตจากภายในก็คือปฏิกิริยาที่มีต่อพลังที่มาจากภายนอกนั่นเอง

<sup>2</sup> ความร่วมมือระดับภูมิภาคในแง่ที่เป็นแนวคิดนับว่ามีเชื้อเรื่องใหม่ในเอเชีย ดัริที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาคทั้งที่มาจากภายนอกและที่เกิดขึ้นจากภายใน เคยมีปรากฏมาแล้ว โดยมีแรงจูงใจต่างกันอยู่เบื้องหลังความปรารถนาดังกล่าว เช่น ใน ค.ศ. 1920 โซเวียตรัสเซียเสนอแนวคิดว่าด้วย “การประชุมประชาชาติแห่งบูรพาทิศ” (Conference of the Nations of the Orient) ใน ค.ศ. 1926 ญี่ปุ่นจัดประชุมรวมประชาชาติเอเชีย (Pan Asiatic Conference) ใน ค.ศ. 1936 ลังกาจัดประชุมรวมแรงงานเอเชีย (Pan Asiatic Labour Conference) และ ตัน มะลากา (Tan Malaka) ชาวอินโดนีเซียซึ่งเป็นนักชาตินิยมและเป็นผู้นิยมความคิดมากซ์ ก็เสนอให้จัดตั้ง “Asia” อันเป็นการรวมกลุ่มของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และออสเตรเลีย นอกจากนี้ ที่รู้จักกันดี คือ แนวความคิดว่าด้วย “วงศ์ไพบูลย์มหาเอเชียบูรพา” (Greater East Asian Co-prosperity Sphere) ของญี่ปุ่น Somsakdi Xuto, Regional Co-operation in Southeast Asia (Institute of Asian Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 1973) หน้า 20

เช่น ปฏิบัติกรที่มีต่อ “ภัยคุกคาม” ของคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น แต่พร้อมกันนั้นความจำเป็นในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาคก็มีมูลเหตุมาจากปัญหาภายในภูมิภาคนี้เองโดยเฉพาะด้วยอย่างไรก็ดี ที่น่าสนใจคือ เมื่อถึงยุคสมัยของเรานั้นผลกระทบหรือพลวัตจากทั้งภายนอกและภายในทำให้ต้องมีการยกระดับความร่วมมือขึ้นเป็นการรวมตัวกันในระดับภูมิภาค (regional integration) มากขึ้น

### อาเซียนกับปณิธานแห่งการร่วมมือระดับภูมิภาค

ดำริริเริ่มที่จะให้มีความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญในช่วงต้นทศวรรษ 1960 นี้เอง กล่าวคือ ใน ค.ศ. 1961 มีการจัดตั้ง “สมาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asia - ASA) ประกอบด้วยมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย แต่ถูกยกเลิกไปในช่วงปีต่อมา ต่อมาใน ค.ศ. 1963 มีดำริที่จะให้มีการจัดตั้ง “Maphilindo” ประกอบด้วย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย แต่ความขัดแย้งภายในภูมิภาคที่มีอยู่ขณะนั้นก็ทำให้โครงการนี้ไม่มีความคืบหน้าสำคัญใด<sup>3</sup>

ดังนั้น กว่าที่ดำริในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาคจะบังเกิดผลจริงจิ่งในทางปฏิบัติก็ต้องรอให้บรรยากาศทางการเมืองระหว่างบางประเทศในภูมิภาคได้คลี่คลายลงไปในลักษณะที่มีความเข้าใจกันมากขึ้นแล้วนั่นเอง พัฒนาการสำคัญในภูมิภาคที่เกิดขึ้นก่อนและกล่าวได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งอาเซียนขึ้นในที่สุด คือ 1) การสิ้นอำนาจของประธานาธิบดีซูการ์โนแห่งอินโดนีเซีย ภายหลังจากความพยายามที่จะก่อการรัฐประหารโดยพรรคคอมมิวนิสต์ในเดือนกันยายน-ตุลาคม ค.ศ. 1965 ซึ่งยังผลให้ “นโยบายเผชิญหน้า” กับมาเลเซีย (Konfrontasi) ของอินโดนีเซียยุติลงไปด้วย 2) การขึ้นมามีอำนาจของนายเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส (Ferdinand E. Marcos) ในฟิลิปปินส์ ซึ่งพยายามไม่รื้อฟื้นการเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนซบารันของมาเลเซีย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศดีขึ้น และ 3) บทบาทในการเป็นคนกลางในการประสานมิตรระหว่างชาติต่างๆ เหล่านี้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยขณะนั้น คือ ดร. ถนัด คอมันตร์

โดยอาศัยเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้เอง การจัดตั้ง “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) จึงเกิดขึ้นได้โดย “ปฏิญญาอาเซียน” (ASEAN Declaration หรือที่เรียกกันต่อมาว่า “Bangkok Declaration” หรือ “ปฏิญญากรุงเทพฯ”) ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศของ 5 ชาติ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย ได้ลงนามร่วมกัน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967<sup>4</sup>

<sup>3</sup> บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและความหวาดระแวงทำให้ดำริที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาคเช่น ASA และ Maphilindo ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เมื่อ ASA ถือกำเนิดขึ้นมานั้น อินโดนีเซียภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูการ์โน (Sukarno) ไม่ยอมเข้าร่วมเป็นสมาชิกและประณามสมาคมนี้ว่าเป็นเครื่องมือของ “จักรวรรดินิยมอเมริกา” ในทำนองเดียวกัน Maphilindo ที่ดำริขึ้นมาด้วยจุดประสงค์ส่วนหนึ่งหนึ่งเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่าง 3 ชาติสมาชิกจึงล้มเสียก่อนที่จะเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาอย่างจริงจังเพราะพื้นฐาน “ความไม่เข้าใจ” ที่มีอยู่

<sup>4</sup> “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration, Bangkok, 8 August 1967”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/1212.htm>

ความมุ่งหมายและจุดประสงค์ของอาเซียนตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาอาเซียน มุ่งไปที่ความร่วมมือด้านสังคม เศรษฐกิจ และวิชาการ รวมไปถึงความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การขยายตัวทางการค้า และการปรับปรุงระบบการขนส่งคมนาคมภายในภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สิ่งที่เป็นรากฐานของการกินดีอยู่ดี โดยพยายามอย่างจงใจที่จะไม่กล่าวถึงเรื่อง “ความมั่นคง” โดยตรง แต่แท้จริงแล้วปัญหานี้เป็นความกังวลสนใจหลักประการหนึ่งของผู้ก่อตั้งอาเซียน

ปัญหาความมั่นคงขณะนั้นเกี่ยวข้องกับไม่แต่เฉพาะบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นเกือบจะโดยตลอดตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1950 และโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น นอกจากนี้จะมีวิกฤตการณ์ในลาวตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1960 แล้ว ภายหลัง ค.ศ. 1965 สหรัฐอเมริกาก็ขยายสงครามทั้งทางอากาศและภาคพื้นดินในเวียดนามนอกจากนั้นหลายชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกก็หัวนเกรงภัยคุกคามจากจีน ซึ่งนอกจากจะมีปัญหาชาวจีนโพ้นทะเลแล้ว ยังให้การสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยใน ค.ศ. 1967 จีนประกาศสนับสนุนการต่อสู้ด้วยอาวุธของขบวนการเหล่านี้ (จุดเริ่มต้นของการต่อสู้ด้วยอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่เรียกว่า “วันเสียปืนแตก” เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967)

ที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างจีนกับประธานาธิบดีซูการ์โน ที่ส่งผลไปถึงฐานะของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia - PKI) ได้ก่อให้เกิดความระแวงสงสัยว่าจีนอาจจะมีส่วนในความพยายามกระทำการรัฐประหารโดยคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียเมื่อ ค.ศ. 1965 เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ตอกย้ำความหวั่นเกรงภัยคุกคามของจีนในบรรดาผู้นำชาติที่จะมาร่วมกันจัดตั้งอาเซียน ดังที่ ตัน ศรี กาชาลี บิน ชาฟี (Tan Sri Ghazali bin Shafie) ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของมาเลเซียอยู่ช่วงหนึ่ง ได้กล่าวไว้เมื่อ ค.ศ. 1965 ว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะสมานสามัคคีกันไว้ เมื่อต้องเผชิญกับการคุกคามอย่างขนานใหญ่ (จากจีน) ร่วมกัน และการคุกคามนี้อาจจะดำรงอยู่ต่อไปเป็นเวลาหลายทศวรรษ”<sup>5</sup>

เมื่อพิจารณาจากพลวัตหรือแรงผลักดันจากทั้งภายนอกและภายในแล้ว ทัศนคติหรือแรงจูงใจในการส่งเสริมความร่วมมือในบรรดาชาติอาเซียนขณะนั้น อาจสรุปได้ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ 1) แรงจูงใจที่จะเสริมสร้างมิตรภาพและความเข้าใจในระดับภูมิภาค (โดยเฉพาะเมื่อย้อนกลับไปพิจารณาความขัดแย้งบาดหมางที่เคยมีอยู่ระหว่างกัน) รวมทั้งการกินดีอยู่ดีและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และ 2) ความกังวลสนใจเกี่ยวกับเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะที่เป็นผลกระทบจากอิทธิพลหรือภัยคุกคามที่มาจากภายนอกภูมิภาค เป็นที่น่าสังเกตว่าทัศนคติหรือแรงจูงใจที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนขณะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ยังสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าสะท้อนอยู่ใน “เสาหลัก” ที่จะเป็นรากฐานของ “ประชาคมอาเซียน” ในเวลาต่อมาแน่นอน

เกือบตลอด 1 ทศวรรษภายหลังการประกาศจัดตั้งอาเซียนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 สมาคมประชาชาติแห่งนี้แทบจะไม่มีบทบาทสำคัญใดๆ จนกระทั่งถึงช่วงกลางทศวรรษ 1970 ชัยชนะของ

<sup>5</sup> อ้างโดย M. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: A Shift to Collective Action* (Kuala Lumpur: Arenabuka, 1985) หน้า 17

คอมมิวนิสต์ในอินโดจีนทำให้อาเซียนต้องปรับตัวครั้งสำคัญ ด้านหนึ่ง คือความจำเป็นจะต้องเสริมสร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในบรรดาชาติที่มีใช้คอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้น ก็คือการยอมรับและเปิดหนทางที่จะให้มีการคืนดีและปรับความเข้าใจกับประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน การประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียนที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976 มีการ จัดทำข้อตกลงที่จะเป็นพื้นฐานของทั้งการกระชับความสัมพันธ์ภายในกลุ่มอาเซียนและการคืนดีกับ ประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน โดยเฉพาะด้วยการให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในเวลาต่อ มา ความตกลงดังกล่าวได้แก่ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord)<sup>6</sup> และ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC)<sup>7</sup> โดยเฉพาะสนธิสัญญานี้ ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีร่วมมือกันเพื่อส่งเสริม สันติภาพในภูมิภาค ยึดมั่นในหลักสันติวิธี ไม่มีการแทรกแซงกิจการภายในหรือดำเนินกิจการใดๆ ในลักษณะที่ คุกคามประเทศอื่น เพื่อสร้างสันติสุข เสถียรภาพและความมั่นคงที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้าง ความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้โดยรวม นับเป็นการ “สร้างรากฐานสำหรับประชาคมที่เข้มแข็งและยั่งยืนของ ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” โดยเฉพาะด้วยการ “เปิดให้รัฐอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามา ร่วมเป็นสมาชิกได้”<sup>8</sup>

กล่าวโดยรวมก็คือหลักการและบทบัญญัติต่างๆ ในสนธิสัญญานี้ นับเป็นการวางรากฐานสำหรับ ให้อาเซียนเป็นกลุ่มภูมิภาคอย่างแท้จริงที่ประกอบด้วยทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด แม้ว่าอาเซียนจะต้องใช้เวลาอีกกว่า 2 ทศวรรษจึงจะบรรลุปณิธานที่กำหนดไว้นี้ก็ตาม และแน่นอนการ เป็นกลุ่มภูมิภาคเช่นนี้ย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมความร่วมมือและจรรโลงสันติภาพ และความมั่นคงแห่งภูมิภาคไปพร้อมกัน จึงถือได้ว่าอาเซียนมีส่วนสำคัญในการสร้างเงื่อนไขสำหรับการที่ ชาติต่างๆ ในภูมิภาคจะปรับความสัมพันธ์ต่อกันและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดต่อไป

ในช่วงทศวรรษ 1980 ปัญหากัมพูชาที่เกิดจากการรุกรานของเวียดนามต่อประเทศนี้ในช่วง ปลายทศวรรษ 1970 นับเป็นบททดสอบสำคัญของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในอาเซียน ปัญหานี้ ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องหวนกลับไปสู่การแบ่งฝ่ายเผชิญหน้ากันอีกครั้งตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 จนสิ้นทศวรรษต่อมา ฝ่ายหนึ่งคืออาเซียน ที่มีจีนและสหรัฐอเมริกา (ที่หันมาปรับความสัมพันธ์ระหว่าง กันตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970) ให้การสนับสนุน และอีกฝ่ายหนึ่งคือเวียดนามและชาติพันธมิตรในอินโดจีน ที่มีสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศสังคมนิยม (รวมทั้งอีกบางประเทศ เช่น อินเดีย) ให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ดี ความตกลงกันในปัญหากัมพูชา ซึ่งอาเซียนมีส่วนอยู่ไม่น้อยในการทำให้เกิดขึ้นได้ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 นอกจากจะทำให้การแบ่งฝ่ายเผชิญหน้ากันดังกล่าวยุติลงแล้ว ยังส่งผลให้มีการขยายกรอบความร่วมมือของอาเซียนออกไปครอบคลุมทุกชาติในภูมิภาค (หลังจากที่บรูไนได้เข้าเป็น

<sup>6</sup> “Declaration of ASEAN Concord, Indonesia, 24 February 1976”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/1216.htm>

<sup>7</sup> “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.asean.org/1217.htm>

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน

สมาชิกภายหลังได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ. 1984) แม้ว่าจะต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคบางประการในการบรรลุเป้าหมายนี้ โดยเฉพาะปัญหาการเมืองภายในเมียนมาร์ และความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชาที่ดำรงอยู่เกือบตลอดช่วงทศวรรษ 1990 แต่อาเซียนก็สามารถบรรลุพันธึชานแห่งการมี “ASEAN-10” ได้ในที่สุดเมื่อสิ้นทศวรรษ

ประสบการณ์ในทางปฏิบัติของอาเซียนในการดำเนินความร่วมมือในด้านต่างๆ ทำให้ชาติสมาชิกสามารถพัฒนาแบบแผนหรือวิถีแห่งการดำเนินความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” หรือ “ASEAN Way” ขึ้น ส่วนสำคัญของวิธิดังกล่าวนี้จริง ๆ แล้วปรากฏอยู่ใน TAC ที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น แต่ในแง่ของแนวทางปฏิบัติวิถีอาเซียนสรุปได้ดังนี้ 1) การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี 2) การเน้นที่การพบปะเจรจาอย่างไม่เป็นทางการโดยไม่มีกรอบหรือกฎเกณฑ์ตายตัว 3) การตกลงโดยอาศัยฉันทานุมัติ และ 4) การยึดมั่นในหลักการอธิปไตยและการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน

ความสนใจหลักประการหนึ่งของอาเซียนดังที่ได้กล่าวแล้ว คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในชาติและเสถียรภาพในภูมิภาค ชาติอาเซียนให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคในลักษณะที่เรียกว่า “resiliency” ในส่วนที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของภูมิภาคนั้น ชาติเหล่านี้มีความกังวลโดยเฉพาะในเรื่องท่าทีและบทบาทของมหาอำนาจบางชาติ คือ จีน ความกังวลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการที่จีนมีกรณีพิพาททางดินแดน (ปัญหาหมู่เกาะในทะเลจีนใต้) กับบางชาติในภูมิภาค และการพัฒนาแสนยานุภาพทางทหารของจีน ซึ่งเป็นที่หวั่นเกรงว่าจะมีผลคุกคามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังเช่นที่จีนเคยใช้กำลังต่อเวียดนามใน ค.ศ. 1979 ในกรณีกัมพูชา (“สงครามล้างสอน” เวียดนาม) และในทะเลจีนใต้ใน ค.ศ. 1988 มาแล้ว

แนวทางหลักของอาเซียนในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคไม่ได้อยู่ที่การสร้าง ความเข้มแข็งทางทหาร แต่อยู่ที่การสร้าง ความมั่นคงเข้มแข็งทางสังคมและเศรษฐกิจ นั่นคือ การมี “national and regional resiliency” ดังที่กล่าวแล้ว ในช่วงหลังสงครามเย็น เมื่อปัญหาในด้านความมั่นคงของทั้งในโลกและในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยมีลักษณะสำคัญอยู่ที่ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ อาเซียนได้หาทางขยายพันธึชานแห่งการเสริมสร้างความร่วมมือโดยอาศัยแนวทางปฏิบัติของ “วิถีอาเซียน” ออกไปในกรอบของภูมิภาคที่กว้างขึ้น ความพยายามดังกล่าวนี้ปรากฏในการจัดตั้ง “การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum - ARF) ขึ้นใน ค.ศ. 1994 ลักษณะสำคัญของกรอบความร่วมมือนี้สรุปได้ดังนี้

- โดยลักษณะพื้นฐาน ARF เป็นการขยายหลักการและแนวทางของวิถีอาเซียนออกไปในขอบเขตที่กว้างขึ้น ให้ครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทั้งหมด โดยมีประเทศอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสนใจกับปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคนี้อีกหลายชาติเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย
- จากหลักการและแนวทางข้างต้น การดำเนินงานของ ARF เน้นเรื่องมาตรการสร้างความมั่นใจ (confidence-building measures) และการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) เป็นสำคัญ
- ความมั่นคงในแนวทางนี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ “ความมั่นคงโดยอาศัยความร่วมมือ” (cooperative security) ในกรณีนี้ลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ การที่ชาติมหาอำนาจยอมรับที่

จะให้ชาติที่เล็กกว่ามีดำริหรือแม้กระทั่งเป็นผู้นำในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ร่วมกัน

- ความสนใจหลักของอาเซียนในช่วงนั้นเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ที่จีน ซึ่งอาเซียนต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการถกเถียงพิจารณาปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคเพื่อสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจระหว่างกัน
- ARF ยังมีความสำคัญต่ออาเซียนในแง่ที่จะช่วยพยุลงฐานะของกลุ่มประชาชาตินี้ไว้ในยุคสมัยที่มีการรวมกลุ่มและการจัดระเบียบระหว่างชาติมากมายหลายรูปแบบทุกระดับ

ความสำเร็จด้านเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1980 ประกอบกับความสามารถในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติได้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อสถานะของอาเซียนในการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในช่วงทศวรรษ 1990 อย่างมาก ความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงมีผลทำให้ชาติอาเซียนตระหนักในความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ ทำให้สามารถพัฒนาความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจลักษณะของการเป็น “คู่เจรจา” (dialogue partnership) มากกว่าที่จะต้องพึ่งพาชาติเหล่านั้นเป็นสำคัญเมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1990 อาเซียนขยายแวดวงของประเทศคู่เจรจา (dialogue partners) ออกไปจนครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั้งในอเมริกาเหนือ ยุโรป ยานแปซิฟิก และเอเชีย

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อถึงช่วงนี้อาเซียนสามารถเป็น “แกน” สำคัญของการทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) ที่เกี่ยวข้องกับทั้งชาติสมาชิกและที่ไม่ได้เป็นสมาชิก กระบวนการทางการทูตดังกล่าวนี้ (นอกเหนือไปจากการประชุมพบปะต่างๆ ภายในอาเซียนที่มีอยู่หลายรูปแบบทั้งในระดับทางการและที่ไม่เป็นทางการ) ประกอบด้วยการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting – AMM) ที่ตามมาด้วยการประชุมพบปะของชาติสมาชิกกับประเทศที่เป็นคู่เจรจาที่เรียกว่า “Post-Ministerial Conference” และจบลงด้วยการประชุม ARF ความสำคัญของการทูตในลักษณะนี้อยู่ที่กระบวนการมากกว่ารูปแบบทางโครงสร้าง โดยเฉพาะในกรณีของ ARF นั้น แม้จะไม่มีหลักประกันความสำเร็จใดๆ จากการพบปะเจรจาอย่างไม่มีโครงสร้างเป็นทางการเช่นนี้ แต่ความเป็นไปได้ของการสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจในที่สุดมีอยู่ไม่น้อย

ในการเป็นกรอบหรือกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค อาเซียนมีศักยภาพในการเป็นพลังขับเคลื่อนที่จะก่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคด้วย ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในอาเซียนกล่าวได้ว่าเริ่มอย่างจริงจังเมื่อมีการให้สิทธิพิเศษทางการค้าในลักษณะของการลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรให้แก่สินค้าอื่นๆ มิได้เป็นการยกเลิกภาษีศุลกากร อาเซียนเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนนี้ตั้งแต่ ค.ศ. 1977 มีการจัดทำความตกลงเรื่องนี้ที่เรียกว่า “Trade Preferential Arrangements”<sup>9</sup> ความตกลงในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการปูทางไว้สำหรับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในเวลาต่อมา

อาเซียนจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ขึ้นใน ค.ศ. 1992 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ในเดือนมกราคมปีนั้น ณ ประเทศ สิงคโปร์ มีมติเห็นชอบข้อ

<sup>9</sup> Linda Low, ASEAN Economic Co-operation and Challenges (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004) หน้า 15-16 ASEAN PTA มีลักษณะเป็นการให้สิทธิพิเศษโดยสมัครใจ และแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า สิทธิพิเศษส่วนใหญ่เป็นการลดภาษี ศุลกากรขาเข้า และการผูกพันอัตราอากรขาเข้า ณ อัตราที่เรียกเก็บอยู่

เสนอของนายกรัฐมนตรีของไทยขณะนั้น คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ที่ให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นดังกล่าว ความตกลงเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) และความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน [Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)]<sup>10</sup> ความตกลงนี้นับเป็นก้าวสำคัญของบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน กล่าวคือ เป็นการเริ่มต้นจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าเกษตรไม่แปรรูป โดยมีความยืดหยุ่นให้แก่สินค้าที่อ่อนไหวได้<sup>11</sup>

ไม่ว่าขณะนั้นผู้นำอาเซียนจะมีปณิธานที่จะก้าวไปสู่ระดับ “บูรณาการ” หรือการรวมตัวที่มีความผูกพันด้านต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก มิใช่เพียงการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลเท่านั้นหรือไม่ก็ตาม แต่วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ที่เรียกกัน “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เพราะเริ่มต้นจากประเทศไทย ก็บ่งบอกชัดเจนถึงการมีจุดอ่อนจากการได้รับผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ขยายครอบคลุมทั่วโลกขณะนั้น การจัดทำกรอบความร่วมมือ “อาเซียน + 3” คือ ขยายกรอบความร่วมมือของอาเซียนโดยผนวกกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจสำคัญในเอเชียอีก 3 ชาติ คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ใน ค.ศ. 1997 (ปีที่เกิด “วิกฤตต้มยำกุ้ง”) บ่งบอกชัดเจนเช่นกันว่า อาเซียนยากจะต้านกระแสโลกาภิวัตน์โดยไม่ขยายกรอบความร่วมมือให้กว้างออกไป นอกจากนั้น ทางรอดของอาเซียนยังอาจจะต้องอาศัยการผนึกกำลังกันอย่างเหนียวแน่นยิ่งขึ้นในลักษณะของการมี “บูรณาการแห่งภูมิภาค” ด้วย

### อาเซียนในกระแสโลกาภิวัตน์กับบทบาทของมหาอำนาจใหม่

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของยุคสมัยของเราคือการที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติมิใช่เพียงขยายตัวมากขึ้นเท่านั้น แต่อุปสรรคกีดขวางกิจกรรมเหล่านี้ได้ค่อยๆ ถูกขจัดให้หมดไปด้วย เราอยู่ในยุคสมัยของเศรษฐกิจไร้พรมแดน ซึ่งมีใช่เพียงการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างชาติเท่านั้น แต่นโยบายเปิดเสรี (liberalization) ของประเทศต่างๆ ทำให้มีการ “เปิดพรมแดน” ให้สินค้า การขนส่งและการติดต่อสื่อสารคมนาคม ธุรกิจการเงิน ทรัพย์สิน และประชาชนสามารถจะเคลื่อนย้ายหรือไหลเวียนได้โดยแทบจะปราศจากการควบคุมโดยรัฐ

ผลจากการเจรจาต่างๆ ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ตั้งแต่ ค.ศ. 1948 ทำให้ภาษีศุลกากร โควตา และมาตรการอื่นๆ ที่เคยกีดขวางการเคลื่อนย้ายสินค้าข้าม

<sup>10</sup> “Agreement On The Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme For The ASEAN Free Trade Area Singapore, 28 January 1992”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/1164.htm>

<sup>11</sup> Low, *ASEAN Economic Co-operation and Challenges* หน้า 21-27 ตามข้อตกลง AFTA มีสินค้าอ่อนไหวที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดภาษีเป็น 0% ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 อยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มแรก สินค้าอ่อนไหว (Sensitive List: SL) ซึ่งในแต่ละประเทศมีสิทธิ์ที่จะกำหนดว่าสินค้าอะไรบ้างที่มีความอ่อนไหว โดยสินค้ากลุ่มนี้ของ 6 ประเทศอาเซียนเดิมจะต้องลดภาษีเหลือ 5% ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูป กลุ่มที่ 2 สินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) หลักเกณฑ์ คือ จะต้องลดภาษีลงมา แต่จะลดเท่าไรขึ้นอยู่กับการเจรจากับประเทศสมาชิกในอาเซียน ซึ่งจะตกลงกันได้ตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจา



พรมแดนลดลงอย่างมาก และเมื่อมีการผนวกรวม GATT เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์การการค้าโลก (WTO) ใน ค.ศ. 1995 การเปิดเสรีก็ครอบคลุมไปถึงเรื่องโทรคมนาคม การลงทุน อุตสาหกรรมบริการ และอื่นๆ ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจระดับต่างๆ ของภูมิภาคหลากหลายในโลกที่มีการลดหรือจัดเครื่องกีดขวางทางการค้าและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ในบรรดาชาติสมาชิก ในช่วง ค.ศ. 1950-1994 การค้าระหว่างประเทศขยายตัวถึง 14 เท่าตามมูลค่าที่แท้จริง และการค้าสินค้าอุตสาหกรรมก็ขยายตัวในช่วงเดียวกันถึง 26 เท่า<sup>12</sup>

การเปิดเสรีด้านการเงินก็ทำให้ตั้งแต่ ค.ศ. 1950 มีการขยายตัวของกระแสการไหลของเงินข้ามพรมแดนอย่างมากเช่นเดียวกัน เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกที่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มดำเนินการ เงินตราสกุลหลักต่างๆ โดยเฉพาะเงินเหรียญสหรัฐ ไหลเวียนทั่วโลก (ยกเว้นในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ขณะนั้น) และสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราของประเทศต่างๆ ได้ในอัตราแลกเปลี่ยนทางการที่กำหนดไว้คงที่ และแม้ว่าระบบนี้จะล่มสลายลงในช่วงต้นทศวรรษ 1970 แต่ตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษเป็นต้นมาประเทศต่างๆ ส่วนมากก็ลดหรือยกเลิกการควบคุมกระแสการไหลเข้าออกของเงินตรา ทำให้การซื้อขายเงินตราในตลาดแลกเปลี่ยนเงินของโลกเพิ่มมูลค่าโดยเฉลี่ยจากวันละ 15 พันล้านเหรียญสหรัฐใน ค.ศ. 1973 มาเป็น 1,900 พันล้านเหรียญสหรัฐใน ค.ศ. 2004

สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปิดเสรีด้านการค้าและการเงินก็คือการขยายตัวของกระแสการไหลของเงินลงทุนในต่างประเทศ ทั้งที่เป็นการลงทุนโดยตรง (direct investment) ซึ่งเป็นการลงทุนในทรัพย์สินถาวร (fixed assets) เช่น ด้านเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการวิจัยหรือโรงงาน หรือการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ (portfolio investment) อันเป็นการลงทุนในสินทรัพย์สภาพคล่อง (liquid assets) เช่น สินเชื่อ พันธบัตร และหุ้น โดยทั่วไปรัฐมักต้องการให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment - FDI) โดยหาสิ่งจูงใจต่างๆ ตั้งแต่มาตรการทางภาษีและ การลดข้อจำกัดเรื่องการนำผลกำไรออกนอกประเทศ ไปจนถึงการลดหย่อนด้านมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อม ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนย้ายทุนคือบริษัทข้ามชาติซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในช่วงประมาณ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา คือ เพิ่มจาก 3,500 แห่งใน ค.ศ. 1960 มาเป็น 64,000 แห่งใน ค.ศ. 2005 ลักษณะสำคัญของตัวแสดงเหล่านี้ซึ่งสะท้อนลักษณะของโลกาภิวัตน์คือ มีอิสระเสรีในการเคลื่อนย้าย (footloose) และ “ไม่มีรัฐ” (stateless)

การเปิดเสรีด้านการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวอย่างมากตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 อันเป็นผลมาจากการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) ด้านการธนาคารและข้อจำกัดในเรื่องการเป็นเจ้าของและการค้าหุ้นและพันธบัตรโดยนักลงทุนที่มีได้เป็นผู้ที่มีถิ่นพำนักในประเทศนั้นๆ ตลอดจนการลดการควบคุมการเข้ามาดำเนินงานในตลาดเงินโดยธนาคาร นายหน้า และผู้บริหารกองทุนที่มีฐานอยู่

<sup>12</sup> ข้อมูลเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการเงินในส่วนนี้ส่วนใหญ่มาจาก Scholte, “Global Trade and Finance”, in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Fourth edition (Oxford: Oxford University Press, 2008) หน้า 454-462

ภายนอกประเทศ สถาบันทางการเงินจากทั่วโลกต่างมุ่งไปที่มหานครอย่างเช่น ฮองกง นิวยอร์ก ปารีส และโตเกียวอย่างไรก็ตาม ในเรื่องการลงทุนนั้น เรายังไม่มีกรอบความร่วมมือหลายฝ่ายที่จะดูแลการเปิดเสรีด้านการลงทุนเช่นเดียวกับที่มี GATT/WTO เป็นกรอบความร่วมมือด้านการค้า และมี IMF ดูแลด้านการเงินระหว่างประเทศ แต่ในระดับทวิภาคีนั้นมีการทำความตกลงเพื่อเปิดเสรีด้านการลงทุนนับเป็นร้อยๆ กรณีแม้ว่าการควบคุมด้านการเข้าเมืองดูจะยังเข้มงวดอยู่มากก็ตาม

โลกาภิวัตน์ในยุคสมัยของเรามีได้เป็นเรื่องราวของการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น ลักษณะสำคัญของโลกาภิวัตน์คือการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ในแบบข้ามพรมแดนหรืออย่างไรพรมแดนนั่นเอง การดำเนินงานในลักษณะนี้ต่างจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นเรื่องของการติดต่อแลกเปลี่ยน “ระหว่างรัฐ” เป็นสำคัญ

กระแสโลกาภิวัตน์ย่อมมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กล่าวถึงแล้วเท่านั้น จริงๆ แล้วลักษณะสำคัญของโลกาภิวัตน์อยู่ที่ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและนโยบายเปิดเสรีในด้านต่างๆ ของแทบทุกประเทศในปัจจุบัน ที่ทำให้ทั้งโลกสามารถติดต่อและเข้าถึงกันในด้านต่างๆ อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้านการสื่อสารและสารสนเทศนั้น การติดต่อถึงกันสามารถทำได้แบบทันทีทันใดหรืออย่างที่เรียกว่า “real time” โดยแท้

พัฒนาการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางในชีวิตของประชาชาติต่างๆ ในแทบจะทุกด้าน ตั้งแต่การติดต่อสื่อสารผ่านสื่อ/เครือข่ายหลากหลาย (รวมทั้งเครือข่าย “social media”) และแบบแผนการบริโภคที่เหมือนกันแทบจะทุกหนทุกแห่ง (global consumerism) ไปจนถึงผลที่มีต่อวิถีการผลิตและกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจที่เป็นผลจากนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญต่อทั้งแบบแผนและประเด็นสาระในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ภายในชาติ

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นที่ปรากฏชัดว่า สิ่งที่เป็นประเด็นหลักเปลี่ยนไปอย่างมาก การต่อสู้ทางอุดมการณ์ที่เคยเป็นประเด็นความขัดแย้งสำคัญเสื่อมสลายไปแทบจะโดยสิ้นเชิง ปัญหาความมั่นคงเปลี่ยนรูปแบบไปจากการป้องกันการคุกคามหรือการรุกรานโดยตรงในทางทหารมาอยู่ที่ประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางทหารโดยตรงมากขึ้น เรียกว่าปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ อีกหลากหลาย ความขัดแย้งทางศาสนาและชาติพันธุ์ และการแย่งชิงทรัพยากรเป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาที่แทบไม่เคยปรากฏในระเบียบวาระของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เช่น สิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ก็กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นหลักในความสัมพันธ์ดังกล่าว

ที่สำคัญคือ การขยายตัวของกระแสข้ามชาติที่หลากหลายได้กลายมาเป็นทั้งโอกาสและการคุกคามทำลายสำหรับชาติหรือกลุ่มชาติต่างๆ ในโลกปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการที่ 1) ทูนสามารถเคลื่อนย้ายอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นทุกที่และอยู่เหนือการควบคุมใดๆ 2) ธุรกิจแทบจะทุกชนิดมีลักษณะข้ามชาติยิ่งขึ้นทุกที่ 3) อุปสรรคกีดขวางการค้า การเงิน และการลงทุน มีน้อยลง เพราะมีการเปิดเสรีด้านต่างๆ มากขึ้น และ 4) กระแสการไหลของข่าวสารและความรู้โดยอาศัยเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและสารสนเทศดำเนินไปโดยไม่อาจปิดกั้นได้ พร้อมกับกระแสการไหลข้ามพรมแดนของคน สินค้า บริการ และวัฒนธรรม

ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและนอกเหนือการควบคุมเช่นที่กล่าวมานี้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลกที่ต้องเผชิญกับการท้าทาย ซึ่งจะมีผลสำคัญต่ออนาคตข้างหน้าของภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปลายทศวรรษ 1990 นับเป็นบทเรียนสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของโลกาภิวัตน์อย่างเด่นชัดที่สุดให้แก่ผู้นำชาติอาเซียน

การมีคำริใหม่ๆ ในด้านต่างๆ ของอาเซียนตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ในแง่ของทั้งการกระชับความสัมพันธ์ภายใน โดยเฉพาะการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และการขยายกรอบความร่วมมือออกไปนอกภูมิภาค ทั้งในด้านความมั่นคง (ARF) และด้านเศรษฐกิจ (ASEAN + 3) กล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวหรือปฏิกิริยาที่มีต่อโลกาภิวัตน์นั่นเอง การดำเนินงานในลักษณะนี้ยังถือได้ว่าสะท้อนปรากฏการณ์ที่เป็นผลมาจากหรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์นั่นเอง คือ “ภูมิภาคนิยมใหม่” (new regionalism)<sup>13</sup> ในเอเชียกระแสภูมิภาคนิยมใหม่เป็นผลมาจากทั้งการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคโดยรวม และในขณะเดียวกันก็เป็นความเคลื่อนไหวเพื่อติดตามกระแสภูมิภาคนิยมใหม่ในหลายรูปแบบที่กำลังขยายตัวในภูมิภาคอื่นๆ ของโลก<sup>14</sup>

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของภูมิภาคนิยมใหม่ คือการเป็น “ภูมิภาคนิยมเปิด” (open regionalism) ที่มีได้มีลักษณะของการเป็นกลุ่มภูมิภาคเฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น แต่มีแนวโน้มที่จะขยายกรอบความร่วมมือให้กว้างออกไป รวมทั้งในลักษณะของความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (inter-regionalism) นอกจากนี้ ภูมิภาคนิยมใหม่ โดยเฉพาะในเอเชีย ยังมีลักษณะที่เป็นความตกลงการค้าในภูมิภาค (regional trade agreements – RTAs) ทั้งในระดับทวีปและพหุภาคี โดยที่ไม่เพียงแต่มีประเทศต่างๆ จำนวนมากเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะนี้เท่านั้น แต่หลายประเทศก็เข้าไปมีส่วนร่วมในหลายความตกลงแบบนี้ด้วย

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเอเชีย โดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากความเติบโตก้าวหน้าของจีน อินเดีย และอีกบางชาติในกลุ่มอาเซียน (ยังไม่ต้องกล่าวถึงญี่ปุ่นที่เริ่มฟื้นตัวเข้มแข็งขึ้นใหม่และเกาหลีใต้) ทำให้มีความเคลื่อนไหวในลักษณะของการจัดทำความร่วมมือหลากหลายทั้งในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค หรือระหว่างชาติในภูมิภาคกับประเทศ/กลุ่มประเทศนอกภูมิภาค ทั้งในระดับทวีปและพหุภาคี ความเคลื่อนไหวต่างๆ เหล่านี้บ่งบอกถึงการขยายตัวของกระแสภูมิภาคนิยมเปิดในเอเชีย ที่เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวแล้ว

กระแสความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงระยะเดียวกันนี้ คือดุลทางอำนาจระดับโลกที่เปลี่ยนไป ประชาคมโลกจับตาไปที่ความเติบโตและการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีนและอินเดียอย่างมาก ใน ค.ศ. 2004 James F. Hodge, Jr. บรรณธิการวารสาร *Foreign Affairs* ที่ทรงอิทธิพลของ

<sup>13</sup> โปรดดู P. J. Lloyd, “New Regionalism and New Bilateralism in the Asia-Pacific”, *Visiting Researchers Series No. 3* (2002) (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, May 2002)

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน และ Myrna S. Austria, “East Asian Regional Cooperation: Approaches and Process”, *Discussion Paper Series, No. 2003-02* (Philippine Institute for Development Studies, March 2003) และ Ramkishan S. Rajan, “Trade Liberalization and the New Regionalism in the Asia-Pacific: Taking Stock of Recent Events”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 5 (2005)

สหรัฐอเมริกา ได้เขียนบทความเรื่อง “A Global Power Shift in the Making” ลงในวารสารฉบับนี้<sup>15</sup> บทความเรื่องนี้นักกล่าวถึงอำนาจในโลกที่กำลังจะเปลี่ยนจากตะวันตกมาสู่ตะวันออก แม้ว่าเนื้อหาสำคัญจะได้แก่ประเด็นที่ว่าสหรัฐอเมริกาจะตอบสนองต่อพัฒนาการนี้อย่างไร แต่ก็บ่งชี้ถึงการรับรู้ของตะวันตกเกี่ยวกับการก้าวขึ้นมาสู่ความโดดเด่นของดินแดนตะวันออก โดยเฉพาะจีนและอินเดีย

จริงอยู่ ทั้งสองชาติเคยมีบทบาทสำคัญบนเวทีการเมืองโลกมายาวนาน จีนเป็นหนึ่งใน 5 ชาติมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ และเคยเป็นผู้นำสำคัญทั้งในโลกที่สามและโลกคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงสถานะของจีนในเอเชียที่มีมาแต่ยุคโบราณ ส่วนอินเดียก็เป็นหนึ่งในชาติผู้นำสำคัญในขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement - NAM) มาตั้งแต่เริ่มต้นอย่างไรก็ดี ภัยสำคัญของการมีบทบาทใหม่ของจีนและอินเดียคือการก้าวขึ้นมาเป็นพลังทางเศรษฐกิจในโลก อันเป็นบทบาทที่ทั้งสองชาติไม่เคยมีมาก่อน นอกจากนั้น ความเติบโตใหญ่ของจีนและอินเดียยังต่างไปจากกรณีของญี่ปุ่นหรือเกาหลี ไม่ใช่เพราะเป็นการก้าวขึ้นมาจากฐานะของประเทศยากจนเท่านั้น (ปัจจุบันก็ยังมีคนยากจนอยู่เป็นจำนวนมากทั้งในจีนและอินเดีย) หากแต่เป็นเพราะทั้งสองชาตินี้ ซึ่งมีประชากรรวมกันถึง 1 ใน 3 ของประชากรโลก “มีน้ำหนักและศักยภาพที่จะเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ได้”<sup>16</sup> เฉกเช่นการก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญของสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้ทำให้โฉมหน้าของโลกในช่วงศตวรรษต่อมาต้องเปลี่ยนไป

การปรับสถานะและบทบาทของจีนความจริงแล้วมิได้อยู่ที่ด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ปรากฏแนวทางการทูตใหม่ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980<sup>17</sup> กล่าวคือ จีนได้ปรับความสัมพันธ์และขยายการติดต่อกับประเทศต่างๆ จำนวนมาก มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการทูต ซึ่งรวมไปถึงการยอมรับกระแสโลกาภิวัตน์ การเข้าไปมีบทบาทในสถาบันและเวทีพหุภาคีระดับต่างๆ และการดำเนินนโยบายที่สร้างสรรค์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค จีนปัจจุบันดูจะเอาชนะ “ศตวรรษแห่งความอับอาย” (the century of humiliation) ที่ประสบจากน้ำมือของตะวันตกและญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามฝิ่นครั้งที่ 1 (1840-42) ไปจนถึงการประกาศก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนใน ค.ศ. 1949 ไปได้ และการก้าวขึ้นมามีบทบาทครั้งนี้ก็ถือเสมือนเป็นการฟื้นฟูสถานะที่ขบถธรรมดั้งเดิมของตน นั่นคือ การกลับมาสู่สถานะแห่งความยิ่งใหญ่ในอดีตนั่นเอง

ทางเลือกนโยบายที่ดูจะปรากฏแน่ชัดของจีนก็คือ การใช้โลกาภิวัตน์ที่ขยายขอบเขตครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัย จัดการกับการครอบงำทางอำนาจของสหรัฐอเมริกา และทำให้จีนสามารถขึ้นมามีฐานะทางอำนาจในโลกนั่นเอง การต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์จึงไม่ใช่ทางเลือก เพียงแต่จะต้องจัดการกับพัฒนาการนี้ในเชิงรุกเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและ

<sup>15</sup> James F. Hodge, Jr., “A Global Power Shift in the Making”, *Foreign Affairs*, July/August 2004 บทความเรื่องนี้ปรับปรุงมาจากคำบรรยายของผู้เขียนเมื่อเดือนเมษายนก่อนหน้านั้นที่ Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, D.C.

<sup>16</sup> “A New World Economy”, *Business Week*, 22 August 2005 [http://www.businessweek.com/magazine/content/05\\_34/b3948401.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/05_34/b3948401.htm)

<sup>17</sup> โปรดดูประเด็นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Evans S Medeiros and M Taylor Fravel, “China’s ‘New Diplomacy’”, *Foreign Affairs*, November/December 2003

ลดผลกระทบในทางลบลงให้มากที่สุด ดังนั้น แม้ว่าการยอมรับโลกาภิวัตน์จะทำให้จีนต้องผูกพันตนเองกับระบบโลกมากขึ้น แต่ก็เปิดโอกาสให้จีนได้แสดงท่าทีและบทบาทเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และแม้กระทั่งส่งเสริมผลักดันการมีบทบาทผู้นำของตน โดยไม่ก่อให้เกิดความหวั่นเกรงเกี่ยวกับการขึ้นมามีบทบาทดังกล่าวนี้

ในทำนองเดียวกัน สถานะและบทบาทของอินเดียในการเมืองที่โดดเด่นขึ้น เป็นผลมาจากทั้งความเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาและการปรับเปลี่ยนท่าทีด้านนโยบายอย่างสำคัญในช่วงดังกล่าว การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ทำให้ข้อจำกัดทางโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหมดไป กล่าวคือ เมื่อไม่มีการแบ่งค่ายแบ่งฝ่ายในโลกอีกต่อไป และสหรัฐอเมริกาก็ได้มีสถานะเป็นขั้วอำนาจเดี่ยวที่มีอิทธิพลครอบงำโลกได้อย่างแท้จริง ความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์ (strategic autonomy) ของชาติใหญ่อย่างอินเดียจึงมีมากขึ้น เมื่อประกอบกับการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ที่มีส่วนอย่างสำคัญต่อความเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และความสำเร็จทางนิวเคลียร์ที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ภาพลักษณ์ของอินเดียทั้งในบรรดาคนอินเดียเองและในสายของชาวโลกก็เปลี่ยนไป<sup>18</sup>

ประเทศใหญ่ที่มีอารยธรรมเก่าแก่อย่างอินเดียย่อมมีความสำคัญระดับโลกโดยไม่จำกัดอยู่แต่เพียงระดับภูมิภาคเท่านั้นอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม อินเดียในช่วงหลังเอกราชถูกจำกัดโดยสงครามเย็นให้ดำเนินบทบาทที่พึ่งพาอาศัย “อำนาจอ่อน” (soft power) โดยเฉพาะอิทธิพลทางความคิดและอุดมการณ์ เช่น การต่อต้านลัทธิอาณานิคม ในช่วงดังกล่าว นอกจากการมีอำนาจและอิทธิพลอยู่ในภูมิภาคเอเชียใต้ อินเดียมีบทบาทในการเรียกร้องเอกราชให้แก่ดินแดนที่ยังไม่ได้ปกครองตนเอง โดยดำเนินบทบาทดังกล่าวและอื่นๆ ในเวทีอย่างเช่นสหประชาชาติและขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเป็นสำคัญ เมื่อเป็นอิสระจากข้อจำกัดทางโครงสร้างของยุคสงครามเย็น และการที่โลกาภิวัตน์ทำให้มีการขยายเครือข่ายการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ และการกระจายอำนาจในโลกออกไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ชาติหรือกลุ่มชาติใดมีอำนาจและอิทธิพลโดดเด่นเหนือชาติหรือกลุ่มชาติอื่นๆ อินเดียก็อยู่ในฐานะที่จะปรับบทบาทด้านต่างประเทศของตนให้มีทางเลือกมากขึ้น

อินเดียดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รวมทั้งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์ของตน ในหลายลักษณะด้วยกัน แน่นนอน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การปรับระบบเศรษฐกิจของให้ก้าวหน้าทันสมัยยิ่งขึ้น พร้อมกับขยายขอบเขตความสัมพันธ์ของอินเดียกับชาติต่างๆ ออกไปทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก<sup>19</sup> ปัจจัยที่เกื้อหนุนอินเดียอย่างมากคือ การปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา เมื่อไม่มีข้อจำกัดของความขัดแย้งในสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาและอินเดียก็เปลี่ยนจากการเป็น “ประเทศประชาธิปไตยที่ห่างเหินจากกัน” (estranged democracies) มาเป็น “ประเทศประชาธิปไตยที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกัน” (engaged democracies) ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นับเป็นครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกาติดต่อสัมพันธ์กับอินเดียโดยไม่มีปากีสถานเข้ามาเป็นปัจจัยเกี่ยวข้อง<sup>20</sup> และให้การยอมรับสถานะใหม่ของอินเดีย เห็นได้

<sup>18</sup> Ummu Salma Bava, “New Powers for Global Change? India’s Role in the Emerging World Order”, *FES Briefing Papers* 4, March 2007: 2

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน: 4-5

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน: 5

จากการทำความตกลงเรื่องนิวเคลียร์ (India-U.S. Nuclear Deal) ระหว่างกัน<sup>21</sup>

นอกจากการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีกับมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และออสเตรเลีย ภูมิภาคที่อินเดียให้ความสนใจขณะนี้คือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียกลาง อันเป็นดินแดนที่จีนเข้าไปมีอิทธิพลอยู่มาก อินเดียมีนโยบาย “มุ่งตะวันออก” (Look East) ที่ทำให้อินเดียเข้าไปมีบทบาทด้านเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยที่ชาติในภูมิภาคนี้ก็ดูจะปรารถนาที่จะให้อินเดียเข้ามาคานอำนาจจีน กระนั้นก็ตาม ในกรณีนี้ หรือในเอเชียโดยรวมก็ตาม อินเดียมิได้มองว่า การเข้าไปมีบทบาทของตนเป็นการเข้าไปเพื่อคานอำนาจ แต่ถือว่าภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นอินเดียมีการติดต่อสัมพันธ์ทั้งด้านการค้าและวัฒนธรรมมายาวนาน เป็นหุ้นส่วนทางการค้าโดยธรรมชาติ (natural trading partner) ของตนเท่านั้น<sup>22</sup>

ทั้งการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์และการปรากฏของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ในเอเชีย (ยังไม่ต้องกล่าวถึงชาติที่เป็นพลังทางเศรษฐกิจใหม่อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก เอเชียกลาง ลาตินอเมริกา หรือแอฟริกาใต้) ที่กลายมาเป็นแหล่งลงทุนที่น่าสนใจกว่าอาเซียน เป็นสิ่งท้าทายสำคัญที่ผู้นำอาเซียนย่อมต้องเล็งเห็นอย่างแน่นอน เขตการค้าเสรีอาเซียนมิได้กำหนดไว้รวดเร็วเท่าที่ควร และความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนที่เสื่อมคลายลงไปในช่วงกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ย่อมจะทำให้ภูมิภาคนี้หมดคุณค่าความหมายลงได้ในที่สุดไม่ช้า ในสภาวะการณ์เช่นนี้เองที่ผู้นำอาเซียนได้ตัดสินใจยกระดับความร่วมมือขึ้นเป็นบูรณาการหรือการรวมตัวกันในระดับภูมิภาค ความเคลื่อนไหวสำคัญกล่าวได้ว่าเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020)<sup>23</sup> ในวาระครบรอบ 30 ปีอาเซียนเมื่อ ค.ศ. 1997 ที่มุ่งไปสู่ความร่วมมือเพื่อการมีสันติภาพ เสถียรภาพ และความก้าวหน้ารุ่งเรืองของภูมิภาค และใน ค.ศ. 2003 ก็ได้มีการกำหนดเป้าหมายขึ้นตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว คือเป้าหมายของการเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community)

### มุ่งสู่การรวมตัวระดับภูมิภาค

เมื่อก้าวเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ผู้นำอาเซียนตัดสินใจศึกษาเส้นทางที่จะเดินไปข้างหน้าในสภาวะทั้งของโลกและภูมิภาคที่เปลี่ยนไป ผลการศึกษาโดยบริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างให้ศึกษาเรื่องนี้สรุปว่า ทางเลือกสำหรับอาเซียนคือการเร่งให้มีการบูรณาการด้านตลาด (market integration) และเปิดเสรีด้านการค้า (trade liberalization)

กุญแจสำคัญคือการทำให้มีการผลิตจำนวนมาก (economy of scale) และการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของอาเซียนในฐานะที่เป็นตลาดขนาดใหญ่มีผู้บริโภคถึง 550 ล้านคน ด้วยการพัฒนาตลาดเดี่ยวอาเซียนสามารถลดต้นทุนด้านธุรกิจได้ถึงร้อยละ 20-30 และส่งผล

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนี้ซึ่งมีชื่อทางการว่า “ความตกลงทางนิวเคลียร์เพื่อกิจการพลเรือนอินเดียนิวเคลียร์” (Indo-U.S. Civilian Nuclear Agreement) ได้ใน “Indo-U.S. Civilian Nuclear Agreement”, *Wikipedia, the free encyclopedia* [http://en.wikipedia.org/wiki/Indo-U.S.\\_civilian\\_nuclear\\_agreement](http://en.wikipedia.org/wiki/Indo-U.S._civilian_nuclear_agreement)

<sup>22</sup> Bava, “New Powers for Global Change? India’s Role in the Emerging World Order”: 5

<sup>23</sup> “Asian Vision 2020”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/1814.htm>

ในแง่ของการสร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในอาเซียนเพื่อที่จะให้ได้ผล โดยเร็วจะต้องมีการกำหนดภาคส่วนที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ... ผลการศึกษาได้รับการยอมรับโดยผู้นำอาเซียนและวางแนวทางสำหรับการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) อย่างที่เรารู้จักกันทุกวันนี้<sup>24</sup>

แผนการก่อตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งจะมีผลอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2015 เป็นผลมาจากการลงนามใน “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน 2” (Declaration of ASEAN Concord II หรือเรียกสั้นๆ ว่า Bali Concord II ตามชื่อเมืองที่มีการลงนาม) ในระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียนครั้ง 9 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003 สารสำคัญของปฏิญญานี้ ซึ่งถือว่าเป็นความตกลงอย่างหนึ่ง คือ ความเห็นชอบร่วมกันของผู้นำอาเซียนที่จะให้มีการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” ขึ้น ภายใน ค.ศ. 2020 การก่อตั้ง “ประชาคม” ซึ่งถือว่าเป็นการยกระดับความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคขึ้นไปสู่ระดับของ “บูรณาการ” หรือการรวมตัว ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่

- ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community - ASC ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ ASEAN Political-Security Community - APSC)
- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC)
- ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC)

ในเวลาต่อมาผู้นำอาเซียนเห็นชอบที่จะเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนด้วยการร่นระยะเวลาจาก ค.ศ. 2020 มาเป็น ค.ศ. 2015 ประชาคมอาเซียนกล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการสำคัญที่สุดนับแต่มีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 เพราะนอกจากจะมีนัยสำคัญในแง่ของบูรณาการของภูมิภาคเพราะการติดต่อสัมพันธ์ในระดับนี้จะมีได้อยู่ในกรอบของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเท่านั้นอีกต่อไปแล้ว แต่จะเป็นผลมาจากความผูกพันด้านต่างๆ ที่ขยายตัวมากขึ้นแล้ว ยังคาดหมายกันว่าจะมีการขยายโอกาสในทางเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย

APSC มีพื้นฐานอยู่ที่ความร่วมมือในด้านนี้ที่อาเซียนได้สร้างขึ้นในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา รากฐานสำคัญของประชาคมนี้ได้แก่ความตกลงต่างๆ ทั้งที่เป็นความตกลงภายในอาเซียน เช่น TAC และที่จัดทำขึ้นในประเด็นปัญหาเฉพาะ ตั้งแต่เรื่องเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์<sup>25</sup> ไปจนถึงกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้<sup>26</sup> ตลอดจนกรอบความร่วมมือสำคัญที่มีอยู่ โดยเฉพาะ ARF เป้าหมายพื้นฐานของ APSC คือ การให้หลักประกันว่า ประเทศในภูมิภาคจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และสามารถอยู่ร่วมในโลกได้ในสภาพ

<sup>24</sup> Ong Keng Yong, “ASEAN Economic Integration: The Strategic Imperative”, in Lee Yoong Yoong (ed.), *ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2011) หน้า 88

<sup>25</sup> “Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, Bangkok, Thailand 15 December 1995”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/2082.htm>

<sup>26</sup> “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/13163.htm>

แวดล้อมที่เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย และมีความกลมเกลียวสมานฉันท์ โดยชาติสมาชิก APSC ยืนยันที่จะใช้กระบวนการที่สันติเท่านั้นในการตกลงปัญหาต่างๆ ภายในภูมิภาค และโดยถือว่าความมั่นคงของแต่ละชาตินั้นเกี่ยวโยงกันทั้งจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และการมีวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วมกัน

แผนการจัดตั้ง APSC (ASEAN Political-Security Community Blueprint)<sup>27</sup> มีเป้าหมายที่จะสร้างประชาคมอาเซียนที่อยู่บนรากฐานของการมีกฎระเบียบร่วมกัน (rules-based) มีค่านิยมและปทัสสถานร่วมกัน สามารถเผชิญกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ตลอดจนเสริมสร้างให้อาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ที่หนักแน่นและสร้างสรรค์กับประชาคมโลกโดยมีอาเซียนเป็นผู้นำในภูมิภาค แผนการนี้ซึ่งกำหนดขึ้นตามหลักการของ “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) จะเป็นทั้งแผนที่นำทางและกำหนดขั้นตอนต่างๆ ของการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนใน ค.ศ. 2015

ASCC มีเป้าหมายที่จะทำให้อาเซียนเป็นสังคมที่สมาชิกมีความเอื้ออาทรต่อกัน ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว แผนการจัดตั้ง ASCC (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint)<sup>28</sup> เน้นการดำเนินการใน 6 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) การพัฒนามนุษย์ (human development) (2) สวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม (social welfare and protection) (3) ความยุติธรรมและสิทธิทางสังคม (social justice and rights) (4) การให้หลักประกันความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม (ensuring environmental sustainability) (5) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (building ASEAN identity) และ (6) การลดช่องว่างด้านระดับการพัฒนา (narrowing development gap)

ในบรรดา 3 เสาหลักของประชาคมนั้น เสาหลัก AEC ได้รับความสนใจมากที่สุดเพราะมีความชัดเจนในแง่ของเป้าหมายและการดำเนินงานที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ ในเชิงรูปธรรม ใน ค.ศ. 2007 มีการจัดทำเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานกำหนดไว้ใน “แผนการจัดตั้ง AEC” (ASEAN Economic Community Blueprint)<sup>29</sup> องค์ประกอบสำคัญของ AEC Blueprint ได้แก่

- การเป็นตลาดเดี่ยวและฐานการผลิตร่วม (single market and production base) เป็นแผนงานส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมือได้อย่างเสรี รวมทั้งการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้อย่างเสรีมากขึ้นด้วย
- การเป็นภูมิภาคที่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจ (competitive economic region) เป็นแผนงานส่งเสริมการสร้างความสามารถในการแข่งขันในด้านต่างๆ มีสาระสำคัญประกอบด้วยนโยบายด้านการแข่งขัน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายภาษี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การเงิน การขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศ)

<sup>27</sup> “ASEAN Political-Security Community Blueprint”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/22337.pdf>

<sup>28</sup> “ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/5187-19.pdf>

<sup>29</sup> “ASEAN Economic Community Blueprint”, *Association of Southeast Asian Nations* <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf>



- การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค (equitable economic development) เป็นแผนงานส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของชาติสมาชิกและลดช่องว่างในด้านการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนา SMEs เพื่อให้กิจการในภาคนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างความเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้โดยรวม
- การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก (integration into the global economy) เป็นแผนงานส่งเสริมการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ที่มีตลาดและอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อให้ธุรกิจของอาเซียนแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ

AEC ที่จะเกิดขึ้นมาอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2015 จริงๆ แล้ว ได้รับการวางรากฐานมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะการดำเนินงานในกรอบของเขตการค้าเสรีอาเซียน อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความตกลงอีกหลายประการที่เป็นการวางรากฐานสำหรับทั้งประชาคมอาเซียนโดยรวมและ AEC เป็นการเฉพาะ<sup>30</sup>

กรอบการดำเนินงานระดับกว้างที่สุดของอาเซียน คือ กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่มีการลงนามกันใน ค.ศ. 2007 กฎบัตรอาเซียนมีส่วนทำให้การดำเนินงานในด้านต่างๆ ที่ผ่านมา ตลอดจนโครงสร้างทางสถาบันที่เกี่ยวข้องซึ่งมักเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ มีความเป็นทางการมากขึ้น เช่น การกำหนดให้การประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นองค์อำนาจสูงสุดในอาเซียน กำหนดให้มีคณะมนตรี (council) ซึ่งเป็นที่ประชุมระดับรัฐมนตรีด้านต่างๆ โดยที่ในส่วนของ AEC นั้น มีคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Council) ประกอบด้วยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะประชุมกันปีละ 2 ครั้ง และกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนและเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat and ASEAN Secretary General) มีฐานะและเอกสิทธิ์ในการดำเนินงานแบบสถาบันเหนือชาติ (supra-national institution) ในความหมายที่ว่ามีความเป็นเอกเทศในการดำเนินงานที่มีได้ขึ้นอยู่กับชาติสมาชิกใดๆ หรือโดยรวม แม้ว่าจะมิได้มีอำนาจบังคับใดๆ ก็ตาม

นอกจากการมีกฎบัตรเป็นกรอบการดำเนินงานระดับกว้างซึ่งทำให้ประชาคมอาเซียนมีความเป็นสถาบันในแง่ของการมีรากฐานที่เป็นกฎระเบียบ (rules-based) ดังกล่าวแล้วอาเซียนยังมีความตกลงเฉพาะในทางเศรษฐกิจหลายฉบับ ซึ่งเป็นรากฐานทางกฎหมายและกรอบการดำเนินงานโดยเฉพาะของ AEC ได้แก่

- ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement - ATIGA) ซึ่งกำกับการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ในส่วนที่เป็นการค้าสินค้า
- ความตกลงว่าด้วยการลงทุนของอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement - ACIA) กำกับการดำเนินงานด้านการลงทุนเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานการจัดตั้ง AEC

<sup>30</sup> โปรตดู Edmund Sim, "Legal Aspects of the ASEAN Economic Community", *Journal of the American Chamber of Commerce in Thailand*, Volume 4/2011 หน้า 12-14

- กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน (Framework Agreement on Services – AFAS) กำกับกับการดำเนินงานเพื่อขยายความร่วมมือด้านการค้าบริการบางสาขาที่ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศสมาชิกให้มากขึ้น ลดอุปสรรคด้านการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกและเปิดตลาดการค้าบริการระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจให้มากขึ้นเป้าหมายของ AFAS คือการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ใน ค.ศ. 2015

ความตกลงด้านต่างๆ เหล่านี้ยังความตกลงย่อยอื่นๆ เกี่ยวข้องกับกิจการเฉพาะด้านต่างๆ เช่น การบินและการขนส่ง นอกจากนี้ก็ยังมีระบบการแก้ไขกรณีพิพาทที่เรียกว่า พิธีสารว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียนด้านเศรษฐกิจ (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism – EDSM) โดยใช้รูปแบบของกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO เป็นต้นแบบ

สิ่งที่นักธุรกิจและนักลงทุนจะต้องตระหนักในเรื่องของกรอบการดำเนินงานของอาเซียนก็คือ โครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายของ AEC ยังอยู่ในระดับชาติเป็นสำคัญ มีใช้ระดับภูมิภาคหรือในกรอบอาเซียน แม้ว่ากฎบัตรอาเซียน ATIGA, ACIA, AFAS และความตกลงสำคัญอื่นๆ จะเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ความตกลงเหล่านี้ (ยกเว้น ACIA) ไม่อาจจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องเพื่อมิให้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีรัฐที่เป็นคู่สัญญาได้ เช่น บริษัทไทยที่ทำกิจการส่งออกไปยังประเทศมาเลเซีย ไม่อาจใช้ ATIGA เรียกร้องเพื่อให้มีการดำเนินงานต่อรัฐบาลมาเลเซียตามกลไกของ EDSM หรือแนวทางอื่นใด ทางเลือกที่มีอยู่ของบริษัทนั้นก็คือ หากไม่เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเป็นผู้เรียกร้องให้มีการดำเนินงานตาม EDSM ก็จะต้องพึ่งศาลของประเทศมาเลเซียเพื่อฟ้องร้องในเรื่องที่เกิดขึ้น

ความสนใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีต่อ AEC มาจากการคาดหมายเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งรวมไปถึงโอกาสทางธุรกิจสำหรับการค้าและการลงทุน ตลอดจนผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ แรงจูงใจสำคัญที่ทำให้อาเซียนเร่งดำเนินการเพื่อจัดตั้ง AEC คือ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการที่ต้องเผชิญกับการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของชาติเพื่อนบ้านในเอเชีย 2 ชาติ คือ จีนและอินเดีย อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า ผลที่เกิดขึ้นจาก AEC จะเป็นไปในด้านใด สิ่งที่คิดว่าจะได้จะคุ้มกับที่จะเสียหรือไม่ ชาติต่างๆ ในอาเซียนจะได้รับผลกระทบแตกต่างกันไปอย่างไร

### สรุป: อาเซียนหลัง ค.ศ. 2015

ในที่นี้เราคงไม่สามารถจะประเมินหรือคาดคะเนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ค.ศ. 2015 เมื่อประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะภายหลัง ค.ศ. 2015 จะเกิดอะไรขึ้น แต่หากมองจากสถานการณ์ปัจจุบัน อาเซียนดูจะไม่มีทางเลือกมากนัก กล่าวคือ เมื่อมาถึงขั้นนี้แล้ว หากอาเซียนไม่กำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจนและดำเนินการไปตามขั้นตอนนั้นอย่างมั่นคง ก็เสี่ยงที่จะถูกบดบังโดยยักษ์ใหญ่ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองที่กำลังปรากฏ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย นอกจากนี้ ในสภาวะหลังวิกฤตโลกครั้งล่าสุด อาเซียนต้องเผชิญกับความเติบโตที่ช้าลง องค์กรประกอบความเติบโตของเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป ราคาพลังงานที่สูงขึ้น และปัจจัยอื่นๆ อีกหลากหลาย อาเซียนดูจะไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะ

ต้องรวมตัวกันให้เหนียวแน่นและจริงจัง<sup>31</sup>

โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจนั้น อาเซียนก็ต้องยึดถือแนวทางนี้อย่างจริงจังด้วย การต่อต้านบูรณาการจะไม่มีผลในการปกป้องบริษัทต่างๆ เพราะการแข่งขันที่รุนแรงนั้นได้เข้ามาแล้วจากจีนและอินเดีย หากความก้าวหน้าในการเคลื่อนย้ายสินค้าภายในอาเซียนยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า อาเซียนก็จะทำให้การขยายอุปสงค์จากภูมิภาคที่มีศักยภาพอยู่แล้วต้องซาลงไปด้วย ดังนั้น ทั้งภาครัฐและเอกชนจึงควรจะต้องสนับสนุนและเตรียมพร้อมรับการก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>32</sup>

จริงๆ แล้วหากอาเซียนมีความพร้อมในการเข้าสู่การรวมตัวกันดังกล่าวมานี้ ก็จะมีโอกาสที่รออยู่ด้วยเช่นกัน นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นโอกาสสำคัญประการหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากการขยายตัวด้านการค้า การท่องเที่ยว และอื่นๆ แล้ว ก็คือด้านการลงทุน เท่าที่ผ่านมามาคนทั่วไปมีความรู้สึกว่าเป็นคู่แข่งสำคัญของอาเซียนในด้านนี้ โดยเฉพาะกระแสการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment – FDI) ผ่านอาเซียนไปลงที่จีนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วง ค.ศ. 2003-2009 สัดส่วนของปริมาณการลงทุนโลก (world FDI) ที่เข้ามาในอาเซียน คือ ร้อยละ 3.6 ในขณะที่ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้จีนมีสัดส่วนในการลงทุนโลกลดจากเกือบร้อยละ 10 ลงเหลือร้อยละ 4.6 เท่านั้น

แนวโน้มดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า อาเซียนยังสามารถรักษาความสามารถในดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาได้แม้จะต้องแข่งขันกับประเทศยักษ์ใหญ่อย่างจีน ความสามารถด้านการแข่งขันดังกล่าวนี้ น่าจะมีมากขึ้นเมื่ออาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดี่ยวเมื่อเป็นประชาคมเศรษฐกิจ รายงานใน ค.ศ. 2008 ของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ก็ระบุอย่างชัดเจนว่า ภายใต้โครงสร้างประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนจะมีสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนที่ดีขึ้น ซึ่งก็จะทำให้อาเซียนเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้นและเป็นฐานสำคัญสำหรับการสร้างบูรณาการในภูมิภาคต่อไป

นอกจากนั้น นักเศรษฐศาสตร์ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า การลงทุนภายในอาเซียนเองก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมากภายใต้โครงสร้างดังกล่าวนี้ รวมทั้งที่จะเป็นผลมาจากการควบรวมกิจการ (merger and acquisition) ข้ามพรมแดนและการนำกำไรกลับมาลงทุน (reinvested earnings) เท่าที่ผ่านมาชาติอาเซียนอย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย มีเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้าในลักษณะที่เป็นกำไรที่นำกลับมาลงทุนถึงกว่าร้อยละ 40

โอกาสและทางเลือกใหม่ๆ รวมทั้งการมีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของชาติในอาเซียนที่จะพัฒนาไปเป็นประชาคมเศรษฐกิจ คงต้องอาศัยทั้งการเตรียมตัวและการเตรียมใจ สิ่งที่ดีว่าเป็นการ "เตรียมใจ" นั้นอย่างน้อยที่สุดคือการมีสำนึกและความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิภาค (regional awareness) มากขึ้น เพื่อเป็นรากฐานและแนวทางสำหรับการดำเนินงานในแต่ละชาติ (national action) แต่การเตรียมใจนั้นอาจจะยังเป็นเรื่องที่ยากที่สุดขณะนี้ก็ได้

<sup>31</sup> Tai Hui, "ASEAN Integration Enters the Critical Stage: A Private Sector's Narrative", in Lee Yoong Yoong (ed.), ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations, หน้า 126

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน

## บรรณานุกรม

- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. 2552. กรุงเทพฯ : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.  
“A New World Economy”, (*Business Week*, 22 August 2005) [http://www.businessweek.com/magazine/content/05\\_34/b394840l.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/05_34/b394840l.htm).
- Donald Weatherbee. 2009. *International Relations in Southeast Asia* . Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Edmund Sim. “Legal Aspects of the ASEAN Economic Community” *Journal of the American Chamber of Commerce in Thailand*, Volume 4/2011.
- Evans S Medeiros and M Taylor Fravel. “China’s ‘New Diplomacy’”, *Foreign Affairs*, November/December 2003.
- James F. Hodge, Jr., “A Global Power Shift in the Making”, (*Foreign Affairs*, July/August 2004).
- John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens (eds.),2008. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Lee Yoong Yoong (ed.). 2011. *ASEAN Matters : Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations* . Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Linda Low. 2004. *ASEAN Economic Co-operation and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- M. Rajendran. 1985. *ASEAN’s Foreign Relations: A Shift to Collective Action* . Kuala Lumpur: Arenabuka.
- Myrna S. Austria. “East Asian Regional Cooperation: Approaches and Process”, *Discussion Paper Series, No. 2003-02* (Philippine Institute for Development Studies, March 2003).
- P. J. Lloyd. “New Regionalism and New Bilateralism in the Asia-Pacific”, *Visiting Researchers Series No. 3 (2002)* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, May 2002).
- Ramkishen S. Rajan. “Trade Liberalization and the New Regionalism in the Asia-Pacific: Taking Stock of Recent Events”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 5 (2005).
- Rodolfo C. Severino. 2008. *ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Somsakdi Xuto. 1973. *Regional Co-operation in Southeast Asia* . Institute of Asian Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Ummu Salma Bava, “New Powers for Global Change? India’s Role in the Emerging World Order”, (*FES Briefing Papers*, 4 March 2007).
- Wikipedia, the free encyclopedia <http://en.wikipedia.org/wiki>