



ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขต
อิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

วิทยานิพนธ์
ของ
เทอดศักดิ์ ไปจันทิก

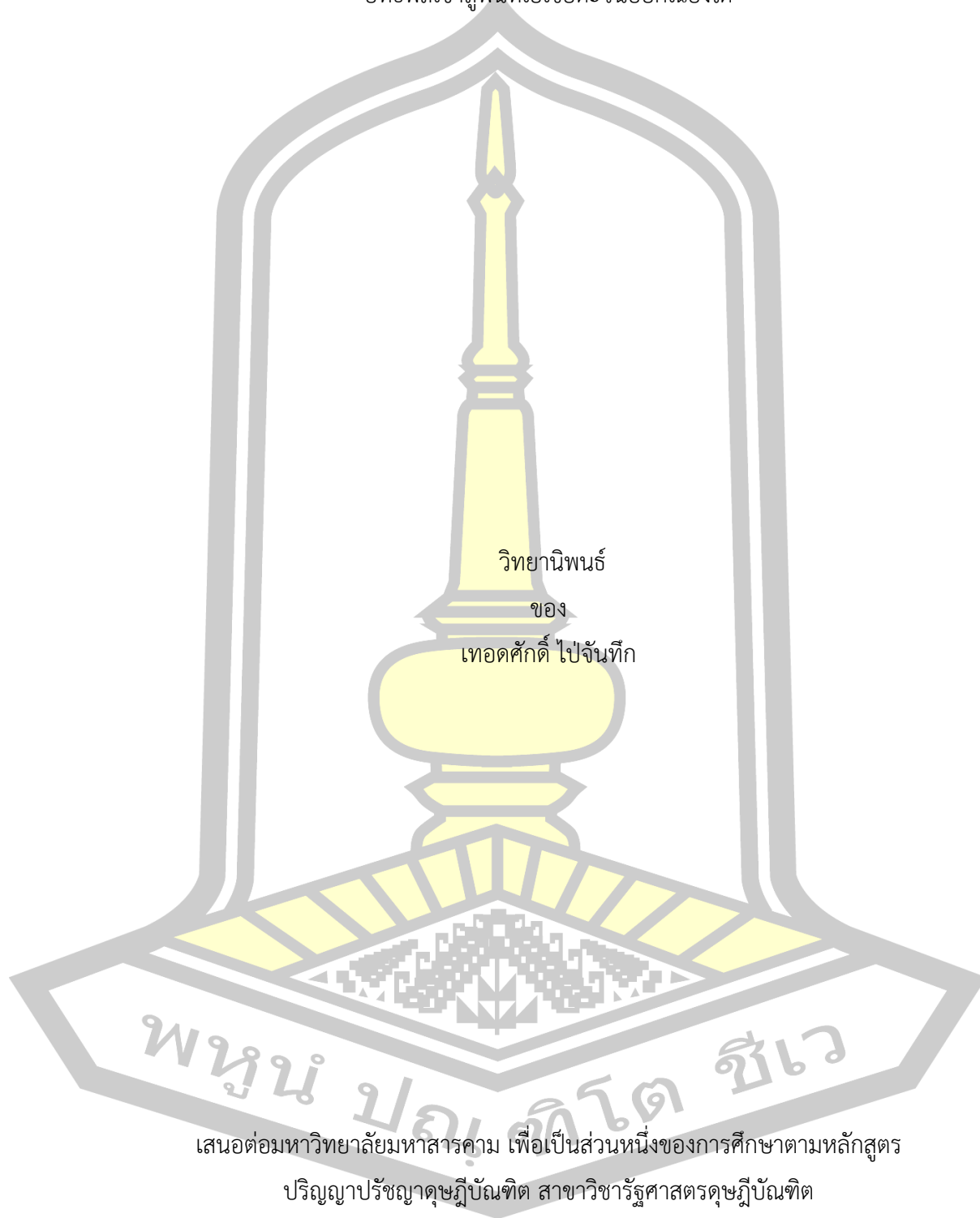
เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

มิถุนายน 2567

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขต
อิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้



เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

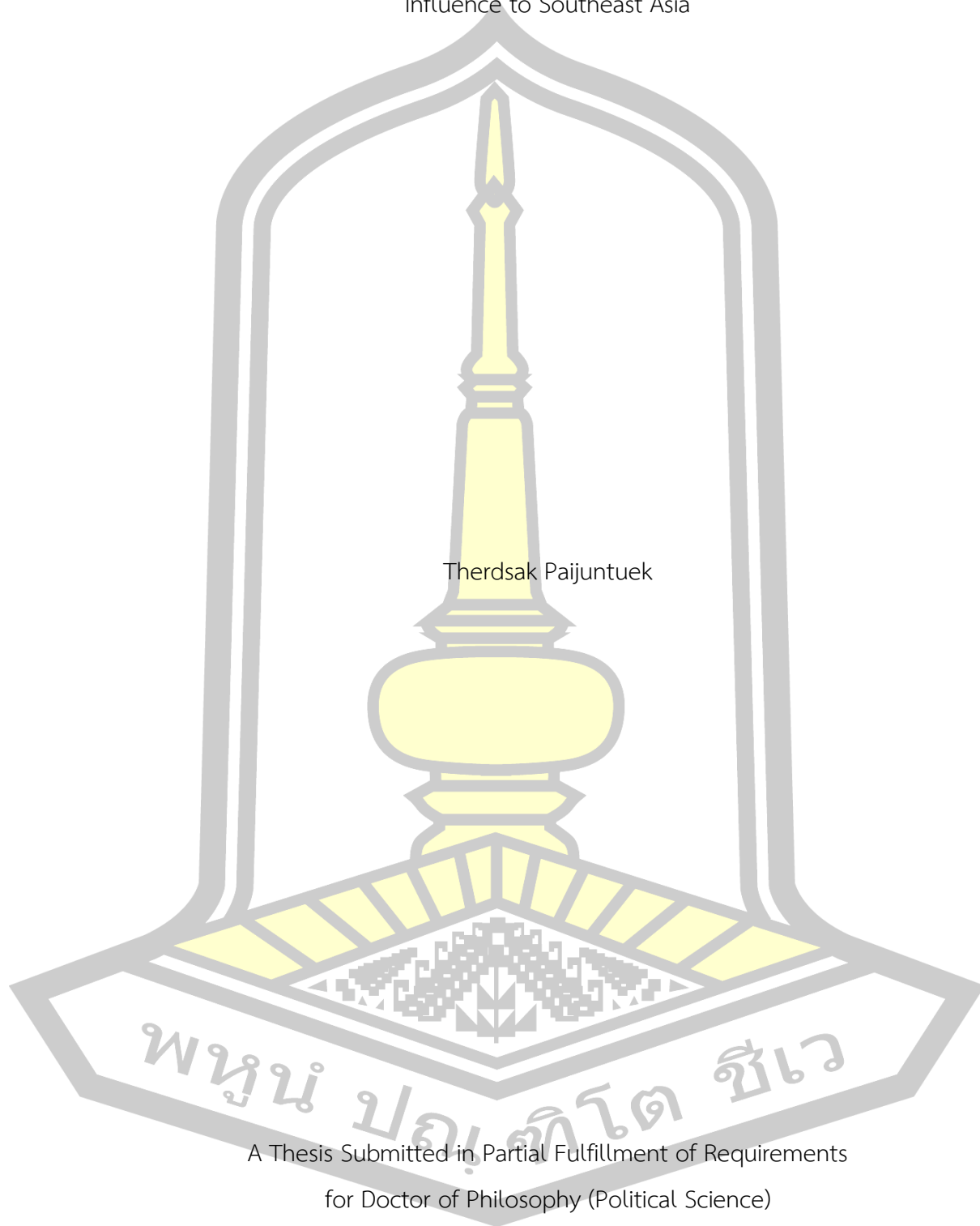
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

มิถุนายน 2567

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ASEAN Centrality amid United States and China Rivalry for Expand Sphere of
Influence to Southeast Asia

Therdsak Paijuntuek



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for Doctor of Philosophy (Political Science)

June 2024

Copyright of Mahasarakham University



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ของนายเทอดศักดิ์ ไปจันทิก
แล้วเห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(รศ. ดร. ศิวัช ศรีโกคายกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผศ. ดร. นิลุบล ไพเราะ)

กรรมการ

(ผศ. ดร. วณิดา พรหมล้ำ)

กรรมการ

(รศ. ดร. สุจิตตรา ฤทธิสกุลชัย)

กรรมการ

(รศ. ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง)

มหาวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญา ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(ผศ. เชิงชาญ จงสมชัย)

(รศ. ดร. กริสน์ ชัยมูล)

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อเรื่อง	ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้		
ผู้วิจัย	เทอดศักดิ์ ไปจันทิก		
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิรุบล โพธิ์เราะ		
ปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต	สาขาวิชา	รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
มหาวิทยาลัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	ปีที่พิมพ์	2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการความเป็นแกนกลางและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2023) และ 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน เป็นหัวใจสำคัญของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ หรือที่เรียกว่าอาเซียนเป็นศูนย์กลางสถาปัตยกรรมของภูมิภาค โดยลักษณะสำคัญของยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายความสัมพันธ์ในภูมิภาค มีบทบาทนำผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่ม เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเจรจา ในลักษณะกลไกการปรึกษาหารือแบบพหุภาคี เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเพื่อทำให้ตนแสดงบทบาทสำคัญในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ไม่ตกอยู่ในสภาพที่ไร้ความสำคัญจากข้อตกลงที่เกิดขึ้นใหม่ และเป็นศูนย์กลางของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ ทว่าการเข้ามาขยายเขตอิทธิพลในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ และจีน ตลอดจนความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ได้ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน กล่าวคือ สร้างข้อจำกัดและท้าทายในความเป็นเอกภาพของอาเซียน เนื่องจากแสดงออกให้เห็นถึงความเห็นที่แตกต่างระหว่างสมาชิก กระทั่งทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถริเริ่มและดำเนินการโดยใช้อาเซียนเป็นศูนย์กลาง โดยมีกรณีศึกษาสำคัญคือ ในปี 2012 อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ที่ประเทศกัมพูชา ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม มีบทบาทนำ เป็นผู้อำนวยความสะดวก และเปิดจุดเชื่อมต่อกับประเทศภายนอกโดยเฉพาะที่มีต่อประเทศมหาอำนาจ

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนผ่านนโยบายสำคัญของแต่ละฝ่าย กล่าวคือนโยบายอินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา และนโยบายสายแถบและเส้นทางของจีน ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากกลุ่ม Quad และยุทธศาสตร์สายแถบและเส้นทาง เข้ามาเป็นศูนย์กลาง แสดงบทบาทนำ อำนาจความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อ แทนสถาบันของอาเซียน อันเนื่องมาจากการปทัสถานที่อาเซียนยอมรับร่วมกันมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” เช่น การยึดหลักเห็นพ้องต้องกัน ปรัชญาหรือ ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของสมาชิกอาเซียนที่ลดลง โดยพิจารณาจากกรณีศึกษา ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ที่นโยบายสายแถบและเส้นทางของจีนทำให้เกิดการขาดเอกภาพในประเทศสมาชิกอาเซียน ในขณะที่ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ได้สร้างสถาบันที่เรียกว่า Quad ส่งผลให้ชาติสมาชิกอาเซียนบางประเทศเข้าร่วมกับสถาบันดังกล่าวภายใต้ชื่อ Quad Plus เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน

ข้อค้นพบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สรุปได้ว่า ความพยายามสร้างยุทธศาสตร์ของอาเซียนเพื่อรับมือกับความไม่แน่นอนหลังสงครามเย็น และการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การที่ทำให้กลุ่มตนยังคงมีความสำคัญกับประเทศอื่น ๆ ต่อไป ยุทธศาสตร์นี้เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” การแสดงบทบาทของอาเซียนเช่นนี้ ทำให้อาเซียนมีลักษณะต้องการถ่วงดุลกับประเทศภายนอกโดยการรวมกลุ่มหรือสร้างพันธมิตรอันเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นความสำคัญของทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ ผ่านสถาบันที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้นำ ทำให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์ร่วมกันตามทฤษฎี ตลอดจนสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของวิธปฏิบัติหรือกลไกของสถาบันนั้น ที่ได้นำปทัสถานของอาเซียนซึ่งถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ครั้งสงครามเย็นคือ วิถีอาเซียน อันเป็นการใช้อัตลักษณ์และปทัสถานตามทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม ทั้งนี้ จากพฤติกรรมของอาเซียนข้างต้น ผู้วิจัยได้สร้างข้อค้นพบจากสังเคราะห์ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน”

คำสำคัญ : ความเป็นแกนกลางของอาเซียน, ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้, สายแถบและเส้นทาง, อินโด-แปซิฟิก, การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน, การขยายเขตอิทธิพล

TITLE ASEAN Centrality amid United States and China Rivalry for Expand Sphere of Influence to Southeast Asia

AUTHOR Therdsak Pajjuntuek

ADVISORS Assistant Professor Nilubol Palorh , Ph.D.

DEGREE Doctor of Philosophy **MAJOR** Political Science

UNIVERSITY Mahasarakham **YEAR** 2024
University

ABSTRACT

The research objectives were to 1) study the development of the ASEAN Centrality and analyze the ASEAN Centrality from the Cold War era to the present (2023) and 2) study and analyze the ASEAN Centrality that is affected by the rivalry between the United States and China in expanding its sphere of influence into Southeast Asia. This is a qualitative research format. Data were collected by documentary analysis and in-depth interviews. The results were found as follows.

ASEAN centrality is the heart of ASEAN for conducting relations with external countries, especially great powers also known as ASEAN as regional architecture. The important characteristics of this strategy are: ASEAN plays a center of regional relations networks. ASEAN's leading role through institutions initiated by ASEAN as a facilitator of negotiations by providing an assortment of multilateralism consultative mechanisms. ASEAN assumes the prime node in the regional architecture, ensuring that it would not be marginalized by other emerging regional arrangements and as a central unity among ASEAN member states, although the expansion of influence in Southeast Asia by the United States and China as well as conflicts in the South China Sea has affected the ASEAN centrality. It has created limitations and challenges to the unity of ASEAN because it shows the different opinions between members including solving such problems cannot be initiated and implemented using ASEAN as the center. The important case study was in 2012 when ASEAN was unable to issue a joint statement of ASEAN foreign ministers at the 45th

meeting in Cambodia. It also shows the limitations of the institutions that ASEAN initiated, played a leading role, and acted as a facilitator and the points of connection with external countries, especially with the great powers.

The competition between the United States and China is shaped by each side's key policies, namely the United States' Indo-Pacific policy and China's Belt and Road Policy has affected the ASEAN centrality because of the Quad and the Belt and Road strategy becoming the center, playing a leading role, facilitating and is a hub on behalf of ASEAN institutions. This is due to the norms that ASEAN has accepted together since the Cold War, called the "ASEAN Way," such as adhering to the principles of consensus, consultation, and non-interference in each other's internal affairs. As a result, this results in inefficiency in dealing with various issues. Moreover, it also affects the unity of ASEAN members that decrease. Considering the case study in the South China Sea disputes that China's Belt and Road policy has caused a lack of unity among ASEAN member countries; while the Indo-Pacific strategy created an institution called the Quad, resulting in some ASEAN member states joining the institution under the name Quad Plus to protect their interests.

The findings in this thesis can be summarized as follows: efforts to create an ASEAN strategy to deal with post-Cold War uncertainty and the competition between the United States and China. Its main goal is to maintain a significant position for its group in other countries. This strategy is known as "ASEAN Centrality". ASEAN hopes to maintain balance with external countries by integrating or establishing alliances as a policy tool based on Neorealism. It also reflects the importance of the Neo-liberal institutionalism theory through the institutions that it is the initiator and leader. Making members receive mutual benefits according to theory as well as reflecting the importance of the procedures or mechanisms of that institution that has brought ASEAN norms into practice since the Cold War is the ASEAN Way, which uses identity and norms according to Constructivism theory. However, from the behavior of ASEAN above. The researchers created

findings from a synthesis of three international relations theories using the name “Soft Institutional Balancing”.

Keyword : ASEAN Centrality, South China Sea Disputes, Belt and Road Initiative, Indo-Pacific, United States and China Rivalry, Expands the Sphere of Influence



กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง “ความเป็นแกนกลางของอาเซียนบนความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี ด้วยความกรุณาและไมตรีจิตจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิลุบล ไพเราะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่คอยให้คำแนะนำ ชี้ทางสว่างในการปรับปรุงเนื้อหาเพื่อให้งานมีทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นธุระในการจัดหาเอกสารสำคัญพร้อมจัดส่งมาประกอบการวิเคราะห์ อีกทั้งยังสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสนำบางส่วนของเนื้อหาไปนำเสนออย่างต่างประเทศ บทบาทเช่นนี้ของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จดังที่ปรารถนา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังคงต้องขอขอบคุณท่านคณะกรรมการที่รับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ตั้งแต่ รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง อาจารย์ที่รับฟังปัญหาของนิสิตอยู่เสมอ รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา ฤทธิสกุลชัย ที่เอาใจใส่ในชั้นเรียนเป็นอย่างดี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมหล้า อาจารย์ผู้มีความกรุณาต่อลูกศิษย์เสมอ ตลอดจนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ศิวัช ศรีโกคายกุล ที่กรุณารับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และให้คำแนะนำที่สำคัญยิ่ง ตลอดจนขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ไม่อาจกล่าวถึงหมด

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ที่อนุญาตให้ผู้วิจัยได้ลาศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก ซึ่งองค์ความรู้ที่ได้ตลอดการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะได้นำดอกผลไปทดแทนมหาวิทยาลัยต่อไป ขอขอบคุณ “พ่อกับแม่” ที่เป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยอย่างไม่หยุดหย่อน

เทอดศักดิ์ ไปจันทิก

พูน ปณ จิต ชีเว

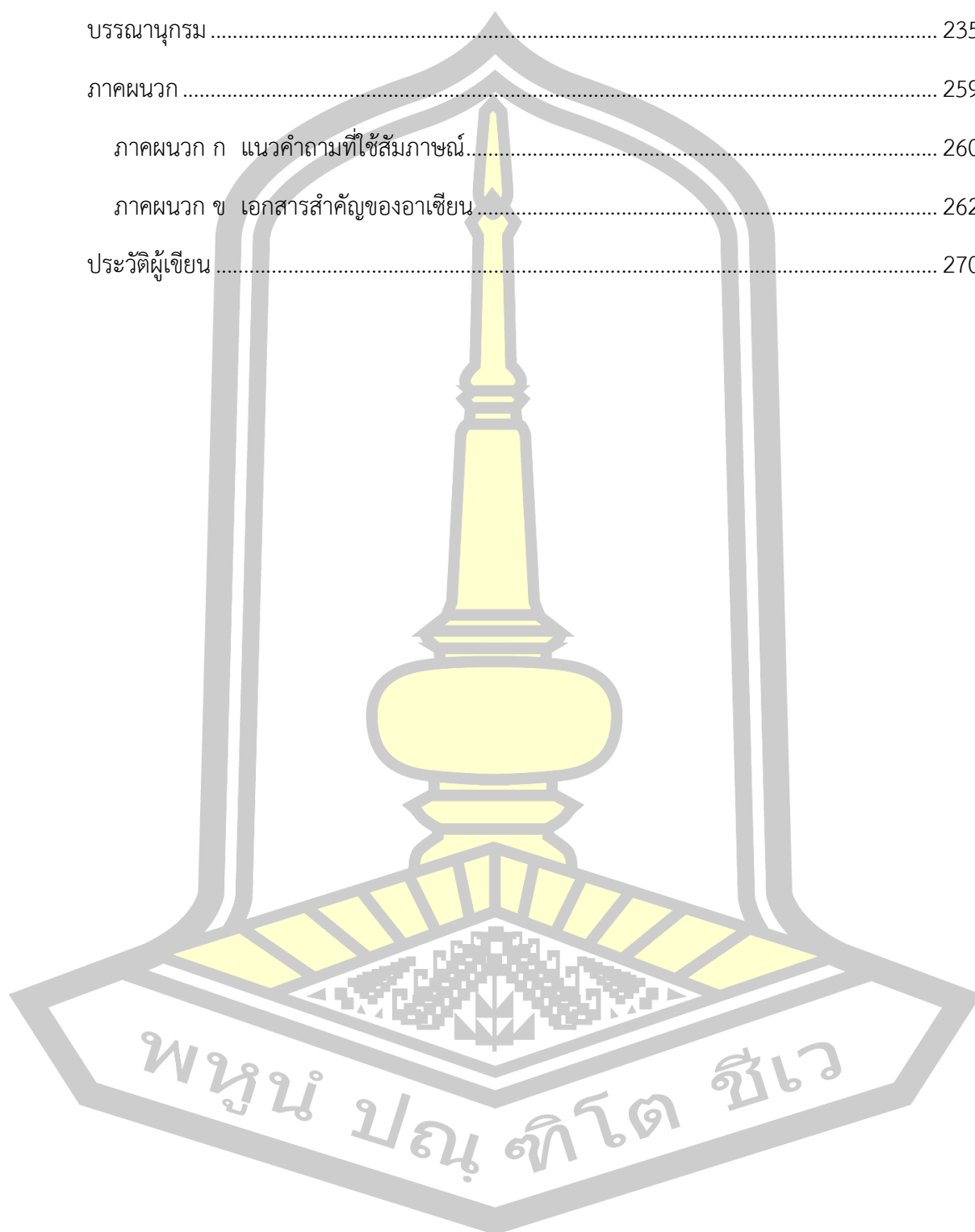
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ณ
สารบัญ.....	ญ
สารบัญตาราง.....	ท
สารบัญภาพ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
2. คำถามวิจัย.....	8
3. ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	8
4. ขอบสันนิษฐานการวิจัย.....	8
5. ขอบเขตของการวิจัย.....	9
6. นิยามศัพท์เฉพาะ.....	10
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
1. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	14
1.1 แนวการศึกษาสันนิยมนิยมใหม่ (Neorealism).....	14
1.2 แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Institutionalism).....	17
1.3 แนวการศึกษาสรสร้างนิยม (Constructivism).....	21
1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality).....	25
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	29

2.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นอาเซียนที่มีต่อความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก	29
2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน	34
2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์อื่น ๆ ของอาเซียนในการจัดการ ความสัมพันธ์ต่อประเทศภายนอก: แนวคิดการประกันความเสี่ยง (Hedging).....	46
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	51
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	53
1. รูปแบบการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	53
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	55
3. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	56
4. การนำเสนอข้อมูล	57
บทที่ 4 ความเป็นแกนกลางของอาเซียน.....	59
1. พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน	60
1.1 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนช่วงสงครามเย็น : ก่อรูปก่อร่างจากการจัดการ ปัญหาภูมิภาค.....	60
1.2 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคหลังสงครามเย็น	72
2. ความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2008 – 2023)	76
2.1 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก	76
2.2 อาเซียนแสดงบทบาทนำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก	88
2.3 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ใน ปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก	90
2.4 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก	92
2.5 อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN)	94

3. วิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคของความเป็นแกนกลางอาเซียนผ่านมุมมองทฤษฎีสัจนิยมใหม่ สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ และสรรสร้างนิยม	97
4. บทสรุป.....	105
บทที่ 5 การแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับจีน : ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน	107
1. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน: จากจุดเริ่มต้นถึงการทะยานขึ้นของจีน.....	110
1.1 จุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนถึงช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น	110
1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในช่วงหลังสงครามเย็น : มหาภาพยู่การ แข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ.....	115
2. การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2012 - 2023)	133
2.1 “ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง” (Belt and Road Initiative - BRI)	134
2.2 ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy)	139
2.3 การขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	147
2.4 ประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้.....	160
3. ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ..	175
3.1 ผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน	176
3.2 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทนำของอาเซียน	182
3.3 ผลกระทบต่อการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียน.....	188
3.4 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน	192
3.5 ผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน.....	195
4. วิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางอาเซียน	209
5. บทสรุป.....	212
บทที่ 6 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	213
1. สรุปผล.....	213
2. อภิปรายผล.....	221

3. ข้อเสนอแนะ.....	232
บรรณานุกรม	235
ภาคผนวก	259
ภาคผนวก ก แนวคำถามที่ใช้สัมภาษณ์.....	260
ภาคผนวก ข เอกสารสำคัญของอาเซียน.....	262
ประวัติผู้เขียน	270



สารบัญตาราง

	หน้า
ตาราง 1 กลยุทธ์การประกันความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ	49
ตาราง 2 สรุปเอกสารการประชุมของอาเซียนเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์	67
ตาราง 3 การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนผ่านแผนงานการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน .	91
ตาราง 4 การประชุมและข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน+6.....	93
ตาราง 5 เปรียบเทียบความเป็นแกนกลางของอาเซียนระหว่างช่วงสงครามเย็นกับสิ้นสุดสงครามเย็น	97
ตาราง 6 เปรียบเทียบสถานภาพอำนาจนำของประเทศต่าง ๆ.....	118
ตาราง 7 องค์ประกอบของตัวชี้วัดด้านขีดสมรรถนะเชิงอำนาจ (COW) ของมหาอำนาจระหว่างปี 1995-1997	119
ตาราง 8 ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีของประเทศมหาอำนาจ ระหว่างปี 1995-1997.....	120
ตาราง 9 ทศนคติของนานาประเทศที่มีต่อความนิยมภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกา	126
ตาราง 10 เปรียบเทียบสัดส่วน % ขนาดเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ 10 อันดับแรกในปี 2022-24...	129
ตาราง 11 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน.....	168
ตาราง 12 การลงทุนจากจีนตามนโยบาย BRI ที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน	195
ตาราง 13 สรุปผลกระทบจากการแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน	208
ตาราง 14 สรุปผลการวิจัย.....	220

พูน ปณ ทิโต ชีเว

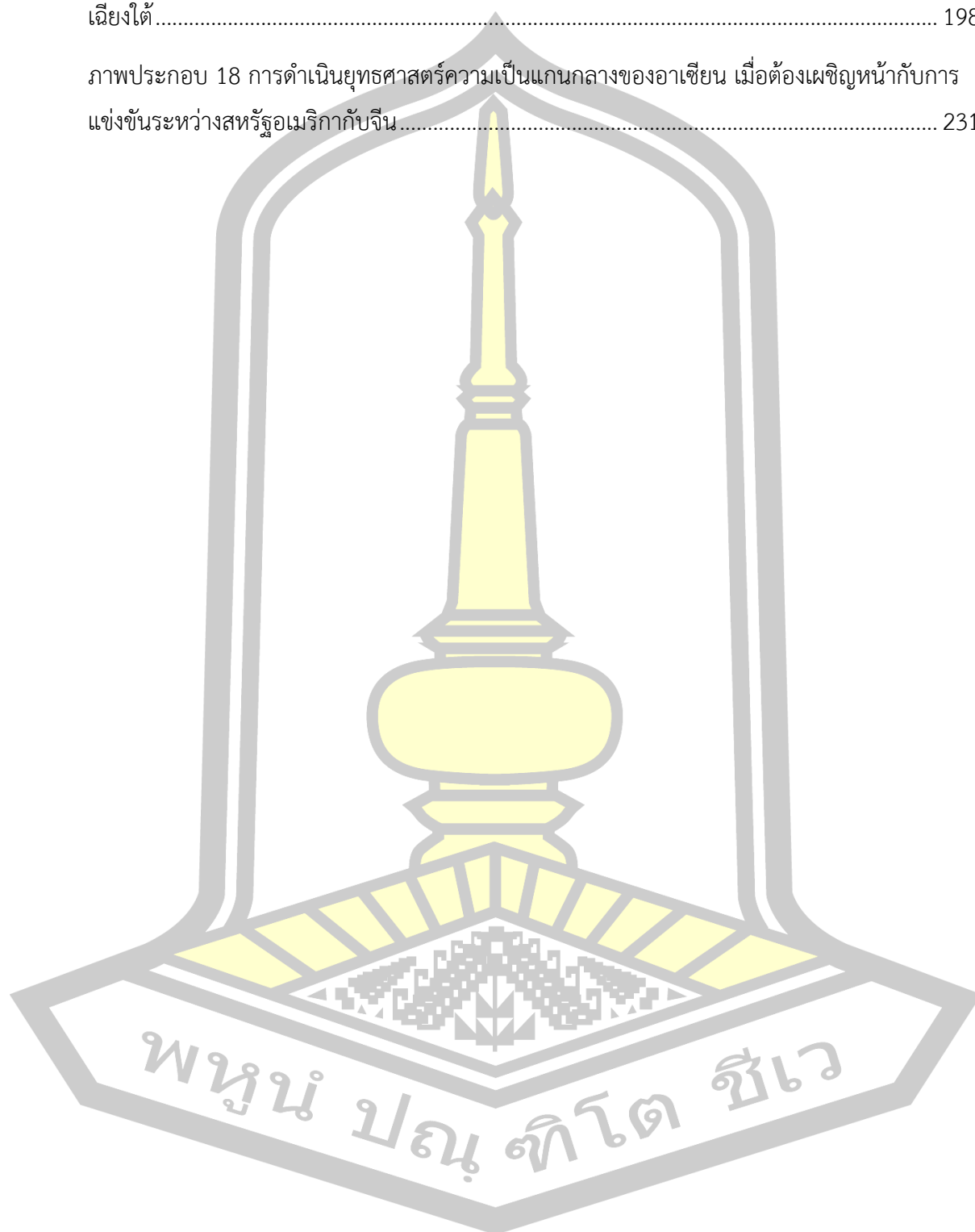
สารบัญภาพ

หน้า

ภาพประกอบ 1 สถาปัตยกรรมของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่มีอาเซียนเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน	26
ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างนิยามความเป็นแกนกลางและสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนเลือกใช้	28
ภาพประกอบ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย	51
ภาพประกอบ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน กับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน	109
ภาพประกอบ 5 อำนาจละมุนในมิติต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการดึงดูดใจของสหรัฐฯ ต่อนานาประเทศ	122
ภาพประกอบ 6 GDP ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2003 – 2022	123
ภาพประกอบ 7 การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2004-2022	124
ภาพประกอบ 8 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านการทหารของมหาอำนาจระหว่างปี 2012-2022	125
ภาพประกอบ 9 GDP ของจีนตั้งแต่ปี 2007 – 2024 (คาดการณ์)	128
ภาพประกอบ 10 อัตราการขึ้นภาษีสินค้าขาเข้า (tariff) ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ตั้งแต่ปี 2018-2023	132
ภาพประกอบ 11 เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตามนโยบาย BRI ทั้ง 6 เส้นทาง	136
ภาพประกอบ 12 การทับซ้อนของนโยบายและยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และ BRI ในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	146
ภาพประกอบ 13 มูลค่าการค้าระหว่างสหรัฐฯ และอาเซียนตั้งแต่ปี 2013-2022	152
ภาพประกอบ 14 ปริมาณการค้าระหว่างอาเซียน-จีน ตั้งแต่ปี 2009-2022	159
ภาพประกอบ 15 พื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน	167
ภาพประกอบ 16 ทศนคติของอาเซียนที่มีต่ออิทธิพลของจีนและสหรัฐฯ ในค.ศ. 2023	180

ภาพประกอบ 17 เงินลงทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของจีนและญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้..... 198

ภาพประกอบ 18 การดำเนินยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน เมื่อต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน..... 231



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญ

ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ประเด็นด้านความมั่นคงและเสถียรภาพภายในภูมิภาค ยังคงเป็นประเด็นที่อาเซียนให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเป็นความท้าทายด้านความมั่นคงที่แตกต่างจากยุคสงครามเย็น หรือที่เรียกว่า “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” (Non-Traditional Security) อาทิ ปัญหาการก่อการร้าย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน 2001) (Jones and Smith, 2007) การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การแพร่กระจายของเชื้อโรค เป็นต้น (Caballero-Anthony, 2015) อย่างไรก็ตาม อาเซียนตระหนักร่วมกันได้ว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างปฏิสัมพันธ์กับภายนอกภูมิภาคในลักษณะที่ยังคงสามารถรักษาหลักการพื้นฐานขององค์กรซึ่งระบุไว้ในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia -TAC) ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทั้งในภูมิภาคและระดับโลก อันมีลักษณะท้าทายต่ออาเซียนทั้งเรื่องประเด็นด้านความมั่นคงและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ชาติสมาชิกอาเซียนต้องขยายความร่วมมือในลักษณะพหุภาคี เช่น การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศคู่เจรจา (Post Ministerial Conferences-PMC) ตลอดจนเป็นผลให้เกิดการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) ในปี 1994 ทั้งนี้ ARF ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของอาเซียนในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก, จัดการ และดำเนินการเจรจา ทั้งในชาติสมาชิกอาเซียนและกับความสัมพันธ์ภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชาติมหาอำนาจ (Ba, 2010) กล่าวได้ว่า อาเซียนได้แสดงบทบาทสำคัญต่อประเด็นด้านความมั่นคงผ่าน ARF อันมีมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น รวมอยู่ด้วย (Goh, 2014) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ อาเซียนพยายามสร้างความเป็น “สถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาค” (Regional Security Architecture) อันมีรูปธรรมที่เด่นชัดคือ “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) โดยมีอาเซียนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนประเด็นด้านความมั่นคงและเสถียรภาพภายในภูมิภาค

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือการที่อาเซียนเป็นใจกลางหรือศูนย์กลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกผ่านสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งแนวคิดนี้ประกอบไปด้วยแนวทางในเชิงยุทธศาสตร์ ในลักษณะที่อาเซียนจะกลายเป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกในการสร้างเวทีการเจรจาระหว่างประเทศมหาอำนาจ ทำให้ประเทศมหาอำนาจรู้สึกไว้วางใจอาเซียนมากกว่ามหาอำนาจด้วยตนเอง ส่วนในด้านปทัสถาน อาเซียนมีอัตลักษณ์ร่วมและปทัสถานที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ทำให้มหาอำนาจรู้สึกสบายใจเมื่อดำเนินกิจกรรมผ่านความร่วมมือกับสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มในลักษณะที่เป็นเวทีของการปรึกษาหารือ มีความยืดหยุ่นสูง ลดการแข่งขันระหว่างสมาชิก ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบตะวันตก อย่างองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือเนโท (North Atlantic Treaty Organization – NATO) องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE) ยากที่จะรับประกันประเทศมหาอำนาจอย่างจีน อินเดีย ออสเตรเลีย เข้าร่วมเป็นสมาชิก

อย่างไรก็ตามความท้าทายที่อาเซียนต้องเผชิญกับยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางนี้ มีทั้งเรื่องของเอกภาพภายในกลุ่มอาเซียนจากความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ เช่น ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ระหว่างสมาชิกอาเซียนบางประเทศกับจีน ปัญหาความเป็นกลาง (Neutrality) ของอาเซียนท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ความท้าทายจากสถาบันที่มหาอำนาจสร้างขึ้น เช่น ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB) ซึ่งมีจีนเป็นผู้สนับสนุนหลักภายใต้นโยบายสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative – BRI) (Acharya, 2017) เป็นต้น กลไกและสถาบันที่อาเซียนมีอยู่จะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะปรากฏเด่นชัดหลังจากอาเซียนประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 ทว่าจุดเริ่มต้นพัฒนามาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1990 ที่อาเซียนประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหามลพิษ พร้อมกับเผชิญหน้าภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมา

นอกจากความสัมพันธ์กับภูมิภาคภายนอก อาเซียนให้ความสำคัญกับความร่วมมือภายในองค์กรที่มีลักษณะแนบแน่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 จนถึงต้นทศวรรษที่ 2000 ชาตินิยมอาเซียนประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออก และการก่อวินาศกรรมที่บาห์ลี อาเซียนตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว และแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้นในสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีความเป็นพลวัต (Rolls, 2012) ส่งผลต่อการประชุมสุด

ยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการในปี ค.ศ. 1997 ที่อาเซียนได้รับรองเอกสาร “วิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020” (ASEAN Vision 2020) ในโอกาสครบรอบ 30 ปีการก่อตั้งอาเซียน ข้อความตอนหนึ่งระบุว่า

“เราผู้นำรัฐบาล/ประมุขของสมาชิกประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชุมนุม ณ กรุง กัวลาลัมเปอร์ เพื่อยืนยันพันธกรณีของเราต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคมฯ ดังกำหนดใน ปฏิญญากรุงเทพฯ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บนพื้นฐานของเจตนารมณ์แห่งความเท่าเทียมกันและการเป็นหุ้นส่วนกัน อันเป็นการช่วยเสริมสร้าง สันติภาพ ความก้าวหน้าและความมั่งคั่งในภูมิภาค” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2552)

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อ ร่วมกันจัดการกับประเด็นปัญหาข้างต้น พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงการเป็นภูมิภาคที่ยืดหยุ่น (Cockerham, 2010) อาเซียนจึงมีเป้าหมายที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อันเป็นผลมาจากการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 (ASEAN Concord II or Bali Concord II) ภายใต้ปฏิญญาฉบับดังกล่าว ประชาคมอาเซียน ประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ (3 เสาหลัก) ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political-Security Community), ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community) และประชาคมสังคมและ วัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community) โดยตั้งเป้าหมายการรวมตัวเป็นประชาคมในปี 2020 (ต่อมาเลื่อนมาเป็นปี 2015) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ข้อแรกของประชาคมอาเซียนกล่าวถึง การให้ ความสำคัญต่อประเด็นด้านความมั่นคงและการมีเสถียรภาพในภูมิภาค นับได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญ ตั้งแต่เมื่อครั้งก่อตั้งอาเซียน นอกจากนี้ ในส่วนของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้ เริ่มกล่าวถึงการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมีอาเซียนเป็น “พลัง ขับเคลื่อนหลัก” (Driving Force) กล่าวคือ อาเซียนแสดงบทบาทการเป็นผู้นำด้านความร่วมมือด้าน การเมืองและความมั่นคงผ่านกลไกที่ริเริ่มโดยอาเซียนคือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้าน การเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum) หรือ ARF (Association of Southeast Asian Nations, 2012)

ความต่อเนื่องของการพยายามสร้างไว้ซึ่งความมั่นคง สันติภาพ และเสถียรภาพของ อาเซียน กระทั่งปรากฏเป็นคุณลักษณะสำคัญในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความ มั่นคงอาเซียน (2009-2015) โดยแผนงานดังกล่าวกำหนดเป้าหมายใน 3 ลักษณะ คือ หนึ่ง เป็น ประชาคมที่มีกติกา มีการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน สอง เป็นประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมี ความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข แข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความ มั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ และสาม เป็นประชาคมที่ก่อให้เกิดความเป็นพลวัตของภูมิภาคและมองไป

ยังโลกภายนอก (ASEAN, 2009) ด้วยเหตุนี้ความความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงมีความสำคัญต่อประชาคมการเมืองและความมั่นคง กล่าวคือ เป็นการสร้างหลักประกันด้านความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประชาชนและประเทศสมาชิก ส่งเสริมความแข็งแกร่ง สันติภาพและเสถียรภาพภายในภูมิภาค ตลอดจนปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก อันส่งผลให้บรรลุเป้าหมายของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน พิจารณาได้จากกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ได้แก่ ARF, อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three - APT), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit - EAS) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) กลไก/สถาบันเหล่านี้ มีเป้าหมายโดยตรงต่อการจัดการด้านการเมืองและความมั่นคง เช่น ARF และ ADMM-Plus และเสริมสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประชาชน เช่น APT และ EAS เนื่องจากให้ความสำคัญต่อด้านเศรษฐกิจ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558) ดังนั้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียน จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างผลประโยชน์ คือการส่งเสริมให้ประชาชนและชาติสมาชิก มีความมั่นคง อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติทั้งภายในภูมิภาคและกับโลกภายนอก อันเป็นเป้าประสงค์ของทั้งวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 และประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

อาเซียนวางเป้าหมายและหลักการสำคัญในการดำเนินการเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างต่อเนื่อง อาทิ ปฏิญญาเนปิดอว์ว่าด้วยวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียนหลังปี 2015 (Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post 2015 Vision) ซึ่งมีการจัดทำขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2014 ที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ โดยปฏิญญาดังกล่าว ได้ระบุถึงองค์ประกอบหลักของประชาคมอาเซียนภายหลังปี ค.ศ. 2015 ข้อหนึ่งว่า “ส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการพัฒนาสถาปัตยกรรมส่วนภูมิภาค” และในส่วนของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้ระบุถึงการ “เป็นประชาคมที่ประกอบไปด้วยสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคง ประชาชนดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มั่นคง ปลอดภัย พร้อมกับการดำรงอยู่ของหลักการค่านิยม และบรรทัดฐานที่มีร่วมกัน ซึ่งสนับสนุนความสัมพันธ์กับภายนอกทั้งเชิงกว้างและลึก ตลอดจนความเข้มแข็งในความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมของภูมิภาค” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2559) ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 27 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ที่มาเลเซีย ที่ประชุมได้ลงนามในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน 2025 เห็นชอบในวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 ในตอนหนึ่งของวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้ระบุถึง “การเป็นประชาคมที่มีสันติภาพ ความมั่นคง และความแข็งแกร่ง โดยการส่งเสริมให้มีการตอบสนองความท้าทายต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การมองไปภายนอกภูมิภาคและในระดับโลก ในขณะที่อาเซียนยังคงรักษาความเป็นแกนกลางเอาไว้...” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2559) พร้อมทั้งได้นำไปสู่ความเห็นชอบให้จัดทำ

แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน 2025 โดยในส่วนของประชาคมการเมืองและความมั่นคง ได้รับเอาวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 มาเป็นแนวทางในการกำหนดคุณลักษณะของประชาคมไว้ 4 ประการ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับประชาชน, การเป็นประชาคมที่มีสันติภาพ ความมั่นคง และ เสถียรภาพ โดยยึดหลักการจัดการความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ (Comprehensive Security), การ มุ่งไปยังภายนอกผ่านความร่วมมือที่ลึกซึ้งกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อส่งเสริมและรักษาความ เป็นแกนกลางของอาเซียน และการสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบัน องค์กรต่างๆ ภายในอาเซียน นอกจากนี้ใน “แถลงการณ์มุมมองของอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก 2019” (The ASEAN Outlook on The Indo-Pacific) ยังระบุถึงหลักการสำคัญในข้อที่ 10 ของแถลงการณ์ดังกล่าวว่าอาเซียนต้องตั้งอยู่ บนหลักการในการสร้างความเข้มแข็งของความเป็นแกนกลางของอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations, 2019)

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่า อาเซียนให้ความสำคัญต่อประเด็นเสถียรภาพและความมั่นคง มาตลอด โดยผ่านกระบวนการทั้งที่เป็นทางการ เช่น ปฏิญญา สนธิสัญญา กฎบัตรอาเซียน และ กระบวนการที่ไม่เป็นทางการผ่านวิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันเป็นลักษณะของวิถีทางการทูตเฉพาะ ของอาเซียน เช่น การปรึกษาหารือ การใช้หลักฉันทามติ (Ba, 2010) อย่างไรก็ตาม เมื่ออาเซียนต้อง เผชิญกับความท้าทายที่เพิ่มมากขึ้นภายหลังยุคสงครามเย็น อาเซียนเลือกที่จะพัฒนาองค์กรให้ก้าว เข้าสู่ความเป็นผู้นำในสถาปัตยกรรมของภูมิภาค อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของอาเซียนเอง โดย กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของตนที่เรียกว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ดังนั้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียน จึงมีความสำคัญไม่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางด้านการบูรณาการ ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเท่านั้น ทว่ายังเป็นการวางหลักการพื้นฐานสำหรับการเจรจาทั้งด้านการเมือง และความมั่นคงกับชาติมหาอำนาจด้วย โดยท้ายที่สุดแล้วเพื่อเป็นหลักประกันว่าเสถียรภาพภายใน ภูมิภาคและผลประโยชน์ของชาติสมาชิกจะได้รับการคุ้มครอง (Ho, 2012)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากสถานการณ์ของอาเซียนในปัจจุบัน พบว่า มีประเด็นปัญหา บางประการที่บ่งชี้ได้ถึงอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง เช่น ปัญหาข้อ พิพาทในทะเลจีนใต้ (South China Sea Disputes) อันมีชาติสมาชิกอาเซียน ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม โดยมีคู่ขัดแย้งสำคัญคือ จีน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบด้านลบต่อความ เป็นเอกภาพ ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันของชาติสมาชิก และการมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดย เหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นอย่างเห็นได้ชัดที่สุดคือ การไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในปี ค.ศ. 2012 ที่กัมพูชา ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรก เนื่องจากประธานในที่ ประชุม (กัมพูชา) ไม่ต้องการระบุถึงประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวอันมีจีนเป็นคู่ขัดแย้งสำคัญใน

แถลงการณ์ร่วม ประเด็นข้อพิพาทเรื่องทะเลจีนใต้นี้ จึงเป็นบทสะท้อนสำคัญ ที่แสดงให้เห็นจุดอ่อนในการเป็นผู้นำของอาเซียน และการที่อาเซียนไม่สามารถจัดการกับประเทศภายนอกภูมิภาคได้ (Hsu, 2015)

ประเด็นต่อมาคือ ปัญหาการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกากับจีน โดยฝ่ายจีนใช้ยุทธศาสตร์ “สายแถบและเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) (ชื่อเดิมคือ “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” หรือ “One Belt One Road”) มีที่มาจากเอกสารเรื่อง “วิสัยทัศน์และปฏิบัติการ ว่าด้วยการร่วมสร้างแนวเขตเศรษฐกิจบนเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21” ยุทธศาสตร์สายแถบและเส้นทาง จะเชื่อมต่อเอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ เอเชียกลาง แอฟริกาเหนือ และยุโรปเข้าด้วยกัน จะทำให้ภูมิภาคต่าง ๆ แลกเปลี่ยนและเสริมข้อได้เปรียบซึ่งกันและกัน ในการสร้างห่วงโซ่อุปทาน ห่วงโซ่ธุรกิจและห่วงโซ่คุณค่าและพัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้สร้างระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่และช่องทางการขนส่งคมนาคมใหม่ที่สะดวก ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพสูง (ศิริลักษณ์ ตันตยกุล, 2561) ทำให้ความร่วมมือระหว่างภูมิภาคก้าวขึ้นสู่ระดับใหม่ต่อไป

ในด้านสหรัฐอเมริกา เมื่อต้องเผชิญหน้ากับภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจ ที่เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ทำให้ไม่สามารถใช้สรรถนะในทางเศรษฐกิจเพื่อใช้ในยุทธศาสตร์หลักของตนอีกต่อไป กระทั่งส่งผลกระทบถึงการเสื่อมคลายของสถานะการครองอำนาจนำ (Pape, 2009) ประกอบกับการเคลื่อนย้ายพื้นที่ทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งจากตะวันตกไปสู่ตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเติบโตอย่างรวดเร็วของจีนซึ่งกำลังนำพาจีนไปสู่ความเป็นมหาอำนาจ หรืออย่างน้อยที่สุดทำให้จีนก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจระดับภูมิภาค สถานการณ์เช่นนี้น้อยที่สุดกล่าวได้ว่า สถานภาพความเป็นมหาอำนาจนำของสหรัฐอเมริกากำลังเสื่อมถอย (Layne, 2012) ความท้าทายต่อสถานภาพของสหรัฐฯ เช่นนี้ ทำให้ประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) ประกาศนโยบาย “ปักหมุดเอเชีย” (Pivot to Asia) อันหมายถึงยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ ในการปรับสมดุลของอำนาจ (Rebalance) เพื่อปิดล้อมและสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ตลอดจนเพื่อให้ตนกลับสู่สถานภาพศูนย์กลางในการที่จะกำหนดระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้อีกครั้ง อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในสมัยโอบามามีลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือแม้จะต้องการป้องกันไม่ให้จีนเปลี่ยนสถานภาพเดิม ทว่าในขณะเดียวกันก็มีปฏิสัมพันธ์อันดีในทางเศรษฐกิจกับจีน โดยพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ซึ่งยุทธศาสตร์เช่นนี้ ได้เปลี่ยนแปลงภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ในปี ค.ศ. 2016 โดยเขาประกาศยุทธศาสตร์อันแข็งกร้าวต่อจีน เนื่องจากพิจารณาว่า การเติบโตของจีนคือภัยคุกคามสถานภาพของสหรัฐฯ ดังนั้น จึงต้องอ้างความสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งต่อมาใช้ชื่อใหม่ที่มี

ลักษณะการขยายอิทธิพลว่า “อินโด-แปซิฟิก” (Indo-Pacific Strategy) พร้อมกับสร้างพันธมิตรในลักษณะจุฬาภรณ์ระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาค หรือ Quad อันประกอบไปด้วย สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย (Saha, 2018) โดยเป้าหมายคือการสกัดกั้นจีนไม่ให้อำนาจเข้าบูรณาการกับระเบียบโลกแบบเสรีได้ (De Castro, 2018) ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลทรัมป์ คือ “สงครามการค้า” ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน แม้ปัจจุบันประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนเป็นโจ ไบเดน (Joe Biden) แล้วก็ตาม ยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะยังคงดำเนินต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจผ่านการแยกจีนให้ออกจากระบบห่วงโซ่อุปทานโลก (Rudd, 2020) ซึ่งเป็นไปได้ว่าสงครามการค้าจะยังคงดำเนินต่อไป สถานการณ์เช่นนี้เรียกได้ว่าโลกกำลังเข้าสู่ “สงครามเย็นครั้งใหม่” (New Cold War)

จากสถานการณ์ของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจข้างต้น เป็นที่แน่นอนว่าย่อมมีผลกระทบต่อการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) เนื่องจากมหาอำนาจทั้งสองต่างมียุทธศาสตร์ของตนเช่นกัน กล่าวคือสหรัฐอเมริกา ได้นำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก อันเป็นความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย เข้ามาถ่วงดุลกับนโยบายสายแถบและเส้นทางของจีน ที่มีพันธมิตรทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง เอเชียใต้ แอฟริกา และยุโรป ดังนั้น ผู้วิจัย จึงต้องการศึกษา ประการแรกคือ ลักษณะของการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน จะส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไร และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจอย่างไร ประการต่อมา ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน อันความพยายามของอาเซียนในการสร้างปฏิสัมพันธ์กับประเทศ โดยมีอาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อ/จุดศูนย์กลาง และเป็นผู้ดำเนินการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ทั้งด้านความมั่นคงรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ โดยผ่านสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ARF, EAS, ADMM+ กระทั่งทำให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกขนาดใหญ่ที่จะถูกลดความสำคัญลงไปจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนหรือไม่ อย่างไร โดยจะเป็นการสืบค้นให้เห็นถึงพัฒนาการของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนตั้งแต่ในยุคสงครามเย็นจากเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ถึงสถานการณ์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในปัจจุบัน (ค.ศ.2023) ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน การตอบสนอง และการจัดการของอาเซียนที่มีต่อการแข่งขันดังกล่าว

2. คำถามวิจัย

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพ ความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนและความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไร

3. ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการความเป็นแกนกลางและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2023)
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

4. ข้อเสนอแนะฐานการวิจัย

ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน อันเป็นความพยายามของอาเซียนในการสร้างปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก โดยมีอาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อ/จุดศูนย์กลาง และเป็นผู้ดำเนินการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ในสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ดังนี้

- 1) ความไร้ประสิทธิภาพหรือความอ่อนแอในสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อมหาอำนาจที่เข้าร่วมมือได้มากนัก เช่น ผลประโยชน์เชิงอำนาจ ความมั่นคง จึงทำให้มหาอำนาจแต่ละฝ่าย (สหรัฐอเมริกา และจีน) สร้างสถาบันหรือยุทธศาสตร์ที่ตนเป็นผู้นำในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคขึ้นมาเองและเข้ามาแทนที่สถาบันของอาเซียน
- 2) ประเทศสมาชิกอาเซียนขาดเอกภาพ เนื่องจากจะมีสมาชิกบางประเทศเลือกเข้าข้างมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Bandwagoning)
- 3) ปทัสถานและอัตลักษณ์ที่อาเซียนพยายามให้ประเทศภายนอกยอมรับและปฏิบัติ ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน “ (ASEAN Way) อาจไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศภายนอก เนื่องจากก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในความร่วมมือ จึงทำให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนลดความสำคัญลง

5. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” กำหนดขอบเขตการทำวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ตลอดจนตัวแสดงอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น อินเดีย ที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทั้งสองก่อให้เกิดผลกระทบในระดับโลก กระทั่งนักวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งยกให้เป็นจุดเริ่มต้นของ “สงครามเย็นครั้งใหม่” (New Cold War) (Brands & Gaddis, 2021; Daly, 2022) ยกตัวอย่างเช่น สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน วิฤตการณ์ในไต้หวัน ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ เป็นต้น ภายใต้กรอบการวิเคราะห์จากทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 3 แนวการศึกษา ได้แก่ แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) แนวการศึกษาสัจนิยมใหม่ (Neorealism) และแนวการศึกษาสรสร้างนิยม (Constructivism) มาร่วมวิเคราะห์ผ่านกรณีศึกษา ได้แก่

1.1 การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในปัจจุบัน (ค.ศ.2012 - 2023)

1.2 กรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้

1.3 ความพยายามสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน กรณีปัญหาแก้มปูชา

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก แบ่งขอบเขตด้านเวลา เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในช่วงสงครามเย็นถึงการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ที่ส่งผลต่อความสำคัญของความเป็นแกนกลางของอาเซียนอันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียน ผ่านกรณีศึกษา ดังนี้

2.1 ก่อร่างสร้างความเป็นแกนกลาง กรณีปัญหาแก้มปูชา ระหว่างปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1990 (ตั้งแต่ปี ค.ศ.1979 – 1991)

2.2 การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ในปี ค.ศ.2012 ของประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง – ปี ค.ศ.2023

2.3 กรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้ ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 – ปี ค.ศ.2023

3. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอาเซียนศึกษา เจ้าหน้าที่การทูต นักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน โดยผู้วิจัย เลือกกลุ่มตัวอย่างจาก นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่การทูต

จำนวน 2 คน และนักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน จำนวน 3 คน โดยมีเกณฑ์คัดเลือก คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่มต้องมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นอาเซียน หรือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) หมายถึง การที่อาเซียนดำรงอยู่ใน สถานะแกนกลางหรือศูนย์กลางในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกผ่านสถาบันที่ตนเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ARF, EAS, RCEP ในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ ทำให้อาเซียน มีบทบาทสำคัญ 5 ประการคือ (Pitsuwan, 2009; Jones, 2010; Caballero-Anthony, 2014; Chalermpananupap, 2015; Acharya, 2017; Tan, 2017)

1. อาเซียนแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
2. อาเซียนแสดงบทบาทนำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
3. อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ใน ปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
4. อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
5. อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN)

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน หมายถึง ความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการ รักษาสถานะผู้ครองอำนาจนำของโลก และความท้าทายสถานภาพดังกล่าวจากฝ่ายจีน ผ่านประเด็น สำคัญคือ นโยบายสายแถบและเส้นทางของจีน (BRI) และการตอบโต้จากฝ่ายสหรัฐฯ ผ่าน ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific)

การขยายเขตอิทธิพล หมายถึง การขยายอำนาจของรัฐมหาอำนาจเข้าสู่พื้นที่หรือภูมิภาค ที่ทำให้รัฐมหาอำนาจนั้น สามารถมีอิทธิพลเหนือกว่ารัฐมหาอำนาจอื่นทั้งด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจนสามารถป้องกันการเข้าแทรกแซงของรัฐมหาอำนาจอื่น ในงานวิจัย ชิ้นนี้หมายถึง การขยายเขตอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา และจีน เข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผลกระทบ หมายถึง ผลจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่มีต่อความเป็น แกนกลางของอาเซียน

ประเทศภายนอก/ประเทศภายนอกภูมิภาค หมายถึง ประเทศที่เป็นหุ้นส่วนคู่เจรจา กับ อาเซียน ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ อินเดีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ตลอดจนกลุ่มประเทศได้แก่ สหภาพยุโรป

ประเทศมหาอำนาจ หมายถึง สหรัฐอเมริกา และจีน

ประเทศอภิมหาอำนาจ/ประเทศเอกมหาอำนาจ หมายถึง สหรัฐอเมริกา

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความเข้าใจการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจภายนอกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน และผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจภายนอกที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน
2. นำแนวการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้อธิบายการลักษณะความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาค บนฐานของการหลอมรวมแนวการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักอย่าง แนวการศึกษาสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) และแนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Institutionalism) พร้อมกับการสร้างคำอธิบายเพิ่มเติมด้วยแนวการศึกษาสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) เพื่อปรับทำความเข้าใจและเท่าทันความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน
3. ใช้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับอาเซียนและประเทศสมาชิกอาเซียน ในการรับมือจากการท้าทายของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ ภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งอยู่บนฐานของการหลอมรวมแนวการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักอย่าง แนวการศึกษาสันนิยมนิยมใหม่ (Neorealism) และแนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) พร้อมกับการสร้างคำอธิบายเพิ่มเติมด้วยแนวการศึกษาสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) เพื่อปรับความเข้าใจสภาพการณ์ความเป็นแกนกลางอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน

วิทยานิพนธ์ นี้ได้ปรับใช้แนวการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้ง 3 แนวทางเป็นความพยายามในการอธิบายการปรับตัวของอาเซียนในสภาวะหลังสงครามเย็น และที่สำคัญคือลักษณะการรวมตัวกันในตัวแบบภูมิภาคนิยม (Regionalism) ของอาเซียนมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือรูปแบบการบูรณาการระหว่างประเทศด้านความมั่นคงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นที่นิยมศึกษาผ่านแนวทางการศึกษาแบบสหพันธรัฐนิยม (Federalism) การกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalism) และสัมพันธ์นิยม (Transactionalism) อย่างไรก็ตาม แนวการศึกษาเหล่านี้มักอธิบายการสร้างสถาบันในลักษณะเหนือชาติ (Supranationalism) (Acharya and Johnson, 2007) ทำให้แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยม (Institutionalism) สามารถนำมาอธิบายความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาคแบบพหุภาคี (Multilateral Regional Security) ของอาเซียนได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังเช่นตัวแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงของยุโรปที่ชื่อว่า องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE) ที่แม้ว่าจะมีความใกล้เคียงกับอาเซียน ทว่าลักษณะที่เด่นชัดที่อาเซียนแตกต่างจากองค์กรดังกล่าว อาทิ การเจรจาแบบทวิภาคี หรือการไม่ใช้กำลังต่อกัน ที่ในความร่วมมือแบบตะวันตกมักมีพื้นฐานอย่างเป็นทางการโดยยึดหลักกฎหมาย แต่อาเซียนมักใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Katsumata, 2003) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การอธิบายโดยใช้แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่จึงเป็นพื้นฐานในการอธิบายการความร่วมมือของอาเซียนในลักษณะสถาบันที่อาศัยความร่วมมือแบบพหุภาคีจากการขยายความสัมพันธ์ไปยังประเทศนอกภูมิภาค

ความซับซ้อนของความร่วมมือผ่านสถาบันของอาเซียนที่มองไปยังความร่วมมือจากประเทศนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านความมั่นคง กระทั่งเกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาคแบบพหุภาคี โดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมในภูมิภาค จำเป็นต้องอาศัยการอธิบายในแนวการศึกษาแบบสังคมนิยมใหม่ (Neo-realism) ด้วยเหตุผลว่า ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค ในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะอนาธิปไตย (สภาวะที่ปราศจากศูนย์กลางของอำนาจ) ด้วยเหตุนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญคือ การถ่วงดุลอำนาจ (Balancing) หรือไม่ก็เข้าร่วมกับมหาอำนาจ (Bandwagoning) ลักษณะเช่นนี้ การอธิบายโดยแนวการศึกษาแบบสังคมนิยมใหม่จึงยังคงมีความสำคัญต่อการศึกษาความร่วมมือของอาเซียนและความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดย Kai He (2008) ได้เสนอตัวแบบในการอธิบายลักษณะของความร่วมมือด้านความมั่นคงของอาเซียนภายหลังสงครามเย็น โดยอาศัยการหลอมรวมของทั้งสองแนวการศึกษาว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบัน” (Institutional Balancing)

ทั้งนี้ แม้ว่าแนวคิดการถ่วงดุลเชิงสถาบัน สามารถอธิบายการปรับตัวและการจัดการของอาเซียนได้ภายใต้สภาวะการณ์หลังสงครามเย็น แต่โดยพื้นฐานในเชิงภววิทยา (ontology) ของการศึกษาทั้งสองแนวทาง ยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายอาเซียนในบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่และสังคมนิยมใหม่ ต่างเป็นแนวการศึกษาที่อาศัยฐานคติจากความพยายามในการอธิบายโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะอนาธิปไตยว่าดำรงอยู่อย่างแท้จริง จุดร่วมกันของทั้งสองแนวการศึกษาข้างต้น จึงมีลักษณะเป็นพลังในเชิงวัตถุ เช่น อำนาจ ความมั่งคั่ง ผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งหากจะใช้อธิบายความร่วมมือด้านความมั่นคงและความเป็นแกนกลางของอาเซียน อาจไม่สามารถอธิบายได้กระจ่างนัก เนื่องมาจากการที่อาเซียนเป็นองค์กรที่มีพลังในเชิงวัตถุต่ำ และมีความแตกต่างในการบูรณาการอย่างเช่นในกลุ่มประเทศตะวันตก

อย่างไรก็ตาม มีแนวทางการศึกษาที่อธิบายลักษณะสำคัญของการอธิบายปรากฏการณ์ของอาเซียนตั้งแต่การเกิดขึ้นกระทั่งปัจจุบันคือ ลักษณะของการมีปทัสถานและวัฒนธรรมความเชื่อที่เป็นอัตลักษณ์ร่วมอันสำคัญของประเทศเกิดใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือการแสวงหาความเป็นอิสระทั้งในระดับชาติและภูมิภาค ด้วยเหตุดังกล่าว การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีปัจจัยในเชิงอัตวิสัยร่วม (Intersubjectivity) เช่น ความคิด, ปทัสถาน, ประวัติศาสตร์, วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ (Acharya, 2014) จึงทำให้ผู้วิจัยจึงหยิบยกแนวการศึกษาแบบสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) เข้ามาร่วมอธิบาย ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ จึงใช้แนวการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกได้ดังหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

1.1 แนวการศึกษาสันนิยมนิยมใหม่ (Neorealism)

1.2 แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism)

1.3 แนวการศึกษาสร้างสรรค์นิยม (Constructivism)

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

1.1 แนวการศึกษาสันนิยมนิยมใหม่ (Neorealism)

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพัฒนาขึ้นมาในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในขณะนั้นได้เกิดการโต้เถียง (debate) ขึ้นเป็นครั้งแรก อันเป็นข้อถกเถียงระหว่างนักอุดมคตินิยม (ต้นสายธารของทฤษฎีเสรีนิยม) และสัจนิยม (Realism) โดยนักอุดมคตินิยมเชื่อว่า ความสูญเสียของสงครามโลกครั้งที่ 1 จะทำให้เกิดวิธีการจัดการกิจการระหว่างประเทศในลักษณะความร่วมมือกันได้มากขึ้น อันปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนใน “หลัก 14 ประการ” ของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) นักวิชาการกลุ่มนี้เสนอแนะแนวทางในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐ โดยมีเป้าหมายคือการระงับยับยั้งไม่ให้เกิดสงครามขึ้นอีก หรือที่เรียกว่าแนวการศึกษาที่เน้น “สิ่งที่ควรจะเป็น” อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น แนวการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เข้ามาท้าทายแนวการศึกษาแบบอุดมคตินิยม คือ แนวการศึกษาหรือทฤษฎีสัจนิยม ที่ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ของความเป็นจริงที่กำลังเป็นอยู่ (มากกว่าสิ่งที่ควรจะเป็น) อันเป็นผลให้เกิดสงครามและความขัดแย้ง (Kurki & Wight, 2013) โดยมุ่งวิเคราะห์ไปที่ผู้แสดงบทบาทสำคัญคือ รัฐชาติ (Nation-State) แต่เพียงตัวแสดงเดียวเท่านั้น

แนวการศึกษา/ทฤษฎีสัจนิยม (Realism) มองว่ารัฐ (State) เป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่มีองค์กรอื่นใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือรัฐหรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐนั้นครองอำนาจสูงสุดเหนือเขตแดน ไม่มีตัวแสดงใดที่จะมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบังคับหรือปกครองประชาชนเท่ากับรัฐ ด้วยมุมมองเช่นนี้ รัฐจึงสามารถที่จะใช้การปกป้องและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเหนือรัฐอื่น ๆ ความพยายามครอบงำหรือการมีอำนาจเหนือรัฐอื่นก่อให้เกิดพฤติกรรมของรัฐ ดังนี้ (Blanton & Kegley, 2017; Mingst, McKibben, & Arreguin-Toft, 2019; Grieco, Ikenberry, & Mastanduno, 2022)

1) การพึ่งพาตนเอง (Self-help) เนื่องจากหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่ต้องการความอยู่รอดและรัฐก็อยู่ตลอดเวลาว่ามีความไม่แน่นอนในเจตนารมณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นรัฐจึงต้องพึ่งพาตนเองในการสร้างกองทัพให้มีความเข้มแข็ง

2) ความร่วมมือกับรัฐอื่นในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันกระทำได้อย่างยาก เนื่องจากปัญหา “การได้รับผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบ” (relative gain) อันเป็นเงื่อนไขที่ว่า เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐร่วมมือกัน มักจะมีการคิดคำนวณผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือนั้น ๆ ทว่าผลประโยชน์ที่ได้ในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐอื่น รัฐนั้น ๆ มักจะคิดว่าตนเสียเปรียบ หรือแม้กระทั่งมีปัญหาเรื่องการคดโกงในข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงไม่ประสงค์ที่จะร่วมมือกับรัฐอื่น

สำหรับแนวการศึกษาแบบสังคมนิยมใหม่ มีฐานคติที่แตกต่างจากแนวการศึกษาแบบสังคมนิยมดั้งเดิม (Classical Realism) บางประการ ที่เด่นชัดที่สุดคือ ให้ความสำคัญกับโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศในลักษณะอนาธิปไตย (International Anarchy) ที่ไร้ศูนย์กลางของอำนาจระหว่างประเทศ และมุ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ (ในขณะที่ความพยายามของกลุ่มอาเซียน แม้จะปฏิบัติการในนามขององค์การระหว่างประเทศก็ตาม ทว่ายังคงเห็นภาพของการรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไปพร้อม ๆ กับยุทธศาสตร์ของตนในการถ่วงดุล (Balance of Power) กับสหรัฐฯ และจีน) เคนเน็ธ วอลทซ์ (Kenneth Waltz) ผู้บุกเบิกทฤษฎีสังคมนิยมใหม่หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “สังคมนิยมเชิงโครงสร้าง” (Structural Realism) เขาพิจารณาว่าสังคมนิยมใหม่มีลักษณะแตกต่างจากสังคมนิยมแบบดั้งเดิม ดังเช่นแนวคิดของมอร์แกนธอ (Morgenthau) ที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติของมนุษย์ที่เลวร้ายและนิยมใช้อำนาจ ส่วนวอลทซ์ มองว่า ลักษณะสำคัญของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือ สภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) ทำให้รัฐต่าง ๆ อยู่ในระบบระหว่างประเทศอย่างเท่าเทียมกันในแง่กฎหมาย กล่าวคือ ต่างมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน สามารถตัดสินใจได้เองว่าจะจัดการกับปัญหาภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างไร นอกจากนี้ แต่ละรัฐมีหน้าที่คล้ายกันไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การทูต การต่างประเทศ ทว่าสิ่งที่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันคือขีดความสามารถของรัฐที่จะกำหนดหน้าที่ข้างต้น ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐที่มีบทบาทมากคือ รัฐที่มีขีดความสามารถมากหรือเป็นรัฐมหาอำนาจ และหากการจัดสรรอำนาจหรือขีดความสามารถของรัฐต่าง ๆ ในระบบเปลี่ยนไปจะทำให้การเมืองโลกเปลี่ยนไป ในลักษณะที่ว่ามหาอำนาจจะมีมากขึ้นหรือลดลง ตลอดจนดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) อาจเกิดขึ้นระหว่างมหาอำนาจ ดังเช่น ระบบสองขั้วอำนาจในช่วงสงครามเย็นที่มีมหาอำนาจสองประเทศคือสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต ซึ่งวอลทซ์เชื่อว่าเป็นระบบที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพในการเมืองระหว่างประเทศได้ดีกว่าระบบหลายขั้วอำนาจ เนื่องจากมีเพียงสองประเทศเท่านั้นที่แข่งขันและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Waltz, 1979) สังคมนิยมใหม่มีฐานคติหลัก ดังต่อไปนี้ (Lamy, 2014)

1) รัฐและตัวแสดงอื่น ๆ มีปฏิสัมพันธ์กันในสภาวะอนาธิปไตย กล่าวคือ เป็นสถานะที่ปราศจากอำนาจส่วนกลางที่การบังคับใช้กฎและบรรทัดฐานต่าง ๆ ตลอดจนการพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ที่เป็นของชุมชนระหว่างประเทศ

2) โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเป็นตัวตัดสินสำคัญในพฤติกรรมของตัวแสดง

3) รัฐมีแนวทางในการปฏิสัมพันธ์โดยมุ่งผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก และสภาวะอนาธิปไตย ตลอดจนการแข่งขันผลักดันให้รัฐมีพฤติกรรมในการพึ่งพาตนเอง (Self-help) มากกว่าที่จะร่วมมือกับรัฐอื่น

4) รัฐเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล ดังนั้น การดำเนินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่มากที่สุดและเสียผลประโยชน์ให้น้อยที่สุด

5) รัฐพิจารณาว่าทุกรัฐนั้นมีศักยภาพที่จะเป็นศัตรูและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจรัฐอื่น ซึ่งได้สร้างสถานะที่เรียกว่า “ทางแพร่งของความมั่นคง” (Security Dilemma) กล่าวคือ รัฐจะแข่งขันกันเองเพื่อให้ได้อำนาจ ยิ่งรัฐมีอำนาจมากยิ่งต้องแข่งขันมากขึ้นไปอีก เนื่องจากไม่สามารถไว้วางใจรัฐอื่น ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ วิธีการที่สมเหตุสมผลที่สุดคือ การคาดการณ์ถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด (worst case scenario) รวมถึงคาดการณ์ถึงเจตนาของรัฐบาลอื่น ๆ ในทางที่ร้ายแรงที่สุด จึงทำให้รัฐพัฒนาขีดความสามารถของตนเพื่อรักษาความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่มีความทันสมัย หรือขีดความสามารถทางการรบ ทว่าการกระทำในลักษณะเช่นนี้เป็นการกระตุ้นให้รัฐอื่น ๆ ทำตาม เนื่องจากเกิดความรู้สึกอ่อนแอโดยเปรียบเทียบเสมอ ดังนั้น การที่รัฐหนึ่งสร้างความมั่นคงของตนเองมากขึ้น ทำให้รัฐอื่นประเมินได้ว่าตนเองอ่อนแอลง ในท้ายที่สุดแล้วการจะรับประกันความมั่นคงแห่งรัฐได้จึงจะต้องสร้างความเป็นมหาอำนาจ

แนวการศึกษาแบบสังคมนิยมใหม่ อาศัยการอธิบายสภาวะโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเป็นฐานคิดสำคัญ สำหรับการอธิบายพฤติกรรมของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ และการป้องกันไม่ให้รัฐอื่นมีอำนาจมากเกินไป โดยการใช้การถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมหาอำนาจ ด้วยเหตุดังกล่าว การปรับตัวของอาเซียนภายหลังสงครามเย็น จึงมีลักษณะสำคัญที่การรวมตัวกันเป็นไปเพื่อรักษาความสำคัญของกลุ่มตนในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจ การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนส่วนหนึ่งจึงอธิบายในลักษณะของความพยายามในการถ่วงดุลอำนาจ อย่างไรก็ตาม การถ่วงดุลดังกล่าวมีลักษณะที่เรียกว่า “การถ่วงดุลอย่างอ่อน” (Soft Balancing) คือ การไม่ใช้กำลังทหารต่อมหาอำนาจ (Paul, 2004)

จากข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า แนวการศึกษาสังคมนิยมใหม่ ให้ความสำคัญกับโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศในลักษณะอนาธิปไตย ที่ไม่มีศูนย์กลางคอยควบคุมพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ จึงทำให้รัฐสามารถใช้เครื่องมือที่ตนมีอยู่ในการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อจุดหมายปลายทางอัน

สำคัญคือ ความมั่นคงและการดำรงอยู่ของรัฐ อันจะเห็นได้ว่า อาเซียนมีพฤติกรรมการที่แสดงออกในแนวทางเช่นนี้ อาทิ ความพยายามในการใช้การถ่วงดุลในลักษณะการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างพันธมิตร ในการถ่วงดุลกับประเทศนอกกลุ่ม ที่ไม่เน้นการใช้กำลัง หรืออาจเรียกว่าเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะการสร้างประชาคมด้านความมั่นคง (Security Community)

1.2 แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Institutionalism)

แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ เกิดขึ้นจากความพยายามของนักวิชาการ เพื่อหาคำอธิบายสถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1970 อันได้แก่ ภาวะความสัมพันธ์แบบข้ามชาติ (Transnationalism) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) สถานะดังกล่าว เป็นผลให้เกิดความหลากหลายของตัวแสดงในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น (Lamy, 2011) ความสัมพันธ์แบบข้ามชาติเช่นนี้ มักให้ความสำคัญต่อความหลากหลายในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ตลอดจนไม่จำกัดเฉพาะตัวแสดงที่เป็นรัฐชาติเท่านั้น ทว่ายังหมายรวมถึงแต่แสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น บริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations), ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงเป็นเสมือนหนึ่งการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ว่า รัฐอธิปไตยหนึ่งๆ สามารถได้รับผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ในขณะที่สามารถดำรงความเป็นอิสระได้ด้วย (Keohane and Nye, 1987)

แนวคิดการศึกษา/ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นการทำทลาย “พลัง” ในการอธิบายและทำความเข้าใจสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ของแนวคิดสังคมนิยมแบบดั้งเดิม (Classical Realism) ซึ่งมีฐานคิดว่ามนุษย์มีความชั่วร้ายแต่กำเนิด ส่งผลถึงความขัดแย้งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นสงครามจึงเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยรัฐต้องพึ่งพาตนเอง (Self-Help) ให้มากที่สุด อันนำมาซึ่งสถานการณ์ที่เรียกว่า “ทางแพร่งของความมั่นคง” (Security Dilemma) เนื่องจากความพยายามในการแสวงหาความมั่นคงของรัฐหนึ่งๆ ย่อมนำมาซึ่งความไม่มั่นคงของรัฐอื่นๆ ไปด้วย (Jackson and Sørensen, 2010) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ความสำคัญของแนวคิดสังคมนิยมในช่วงเวลาดังกล่าวนี้น้อยลงไป และแนวคิดที่เข้ามาท้าทายที่สำคัญคือ ความสำคัญของสถาบันระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้ต่อมาเรียกแนวการศึกษานี้ว่า สถาบันนิยมแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Institutionalism) หรือเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) (Baldwin, 1993; Kegley, 2007; Sterling-Folker, 2013)

นอกจากการทำทายนแนวคิดสังคมนิยมแบบดั้งเดิมแล้ว นักวิชาการผู้บุกเบิกของแนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่คือ โรเบิร์ต โคเฮน (Robert Keohane) ยังต้องการทำทายและแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของแนวคิดสังคมนิยมใหม่ โดยโคเฮน ได้เริ่มต้นศึกษาจากการตั้งคำถามถึงความเสื่อมสลายของแนวคิดเสถียรภาพของความเป็นเจ้า (Hegemonic Stability) ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1970 เนื่องมาจากฐานคติของแนวคิดดังกล่าวนี้เชื่อว่า ความร่วมมือและเสถียรภาพในการเมืองระหว่างประเทศ จะปรากฏอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีประเทศที่ครองความเป็นมหาอำนาจหรือ “ความเป็นเจ้า” (Hegemon) ส่งผลให้มีอำนาจในการควบคุมความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐต่าง ๆ (Keohane, 1984) แนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่เห็นว่าแนวคิดสังคมนิยมใหม่ มีฐานคติที่ผิดพลาดในการมองประเด็นด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและความสามารถของสถาบันระหว่างประเทศ กล่าวคือตามแนวคิดของสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่สถาบันสามารถช่วยก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ได้ (Grieco, 1988) ดังนั้น จึงโต้แย้งแนวคิดสังคมนิยมใหม่ ที่มองว่า ความสำคัญของสถาบันระหว่างประเทศไม่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ อันเป็นผลให้ความร่วมมือภายใต้สภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง สถาบันนิยมแบบเสรีนิยมใหม่จึงต้องการตอบปัญหาสำคัญที่ว่า ภายใต้เงื่อนไขอย่างไรที่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ได้ แม้ปราศจากภาวะรัฐที่ครองอำนาจนำ โดยมีข้อเสนอคือ สถาบันระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งอธิบายในลักษณะของทฤษฎีเกม เช่น เกม Prisoners' Dilemma (Powell, 1994) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของระบอบ ในการเป็นตัวกลางที่ช่วยแก้ปัญหาให้กับนักโทษ เพื่อสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของนักโทษอีกฝ่ายได้อย่างแม่นยำ และสร้างความไว้วางใจกัน กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการมีระบอบระหว่างประเทศ ได้เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ เนื่องจาก การให้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นการสร้างความไว้วางใจกัน อีกทั้งเป็นการลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นหากรัฐต่างๆ ต้องติดต่อสัมพันธ์กันโดยตรง เนื่องจากมีระบอบที่เป็นสถาบันเป็นตัวแทนในการจัดการ (Keohane, 1984)

แนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยม (Liberal Institutionalism) มีข้อเสนอว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น สามารถเกิดขึ้นได้แม้ในสภาวะที่ปราศจากความเป็นเจ้า เนื่องจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ อันแสดงออกมาในรูปของระบอบ (Regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ โดย Robert Keohane (1989) ระบุว่าหมายถึงความเชื่อมโยงในลักษณะคงที่ระหว่างชุดของกฎเกณฑ์ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ซึ่งสามารถคาดการณ์พฤติกรรม ขอบเขตของกิจกรรม และภาพที่คาดหวังได้ ประกอบไปด้วยชุดของหลักการ

(Principles) หมายถึง จุดประสงค์ของความคาดหวังที่สมาชิกมารวมตัวกัน, บรรทัดฐาน (Norms) หมายถึง แนวทางในการกำหนดพฤติกรรมที่ควรจะเป็น, กฎเกณฑ์ (Rules) หมายถึง ข้อบังคับที่มีความชัดเจนและระบุรายละเอียดในการแสดงพฤติกรรมของสมาชิก และกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Procedures) หมายถึง แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ บรรทัดฐาน และกฎเกณฑ์ของระบอบนั้น ๆ ช่วยกำหนดพฤติกรรมของรัฐ ในลักษณะของการปรับนโยบาย (Policy Adjustment) เพื่อสามารถสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สถาบันระหว่างประเทศ (International Institution) หมายถึงองค์การระหว่างประเทศที่เป็นทางการ เช่น สหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก (Martin & Simmons, 2012) และที่ไม่เป็นทางการ เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่า ระบอบระหว่างประเทศ เช่น ระบอบการเงินระหว่างประเทศแบบ Bretton Woods, ระบอบการควบคุมอาวุธระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต (Keohane, 1989; Sterling-Folker, 2013) เป็นต้น

แม้แนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่หรือเสรีนิยมใหม่ จะมีลักษณะของแนวคิดเสรีนิยมเป็นรากฐานเดิม เช่น เรื่องความร่วมมือ ทว่ามีฐานคิดร่วมบางประการกับแนวคิดสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) เช่น เชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่สำคัญ (ส่วนเสรีนิยมใหม่ จะเชื่อว่ามีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ) ตลอดจนจะแสดงพฤติกรรมที่มีเหตุผลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (Lamy, 2011) นอกจากนี้ยังเห็นด้วยว่า สภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐ (Grieco, 1988) ในขณะเดียวกัน ความแตกต่างของทั้งสองแนวคิดนำมาซึ่งข้อถกเถียงที่ปรากฏให้เห็นกระทั่งปัจจุบัน (Neo-Neo Debate) ทั้งนี้ โจเซฟ ไนย์ (Joseph Nye) เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ถึงต้นทศวรรษที่ 1980 อันเป็นการกลับมาเผชิญหน้ากันอีกครั้งของมหาอำนาจ ส่งผลให้แนวคิดสังคมนิยมได้รับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากงานของเคนเนธ วอลซ์ (Kenneth Waltz) ในหนังสือชื่อ Theory of International Politics ภายใต้ชื่อที่เรียกว่า สังคมนิยมใหม่ (Neorealism) หรือสังคมนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism) ซึ่งฐานคิดสำคัญที่ทำให้แตกต่างจากสังคมนิยมแบบดั้งเดิม คือ โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะอนาธิปไตย (Anarchy) เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐ และรัฐเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุด ในขณะที่ Nye มองว่าแนวคิดสังคมนิยมใหม่มีจุดอ่อน คือ การละเลยตัวแสดงอื่นนอกจากรัฐ เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่สามารถส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การเกิดขึ้นของแนวคิดเสรีนิยมใหม่จึงเป็นการท้าทายแนวคิดสังคมนิยมใหม่ ในลักษณะของการอธิบายเพิ่มเติมในสิ่งที่สังคมนิยมใหม่มีข้อจำกัด เช่น การพึ่งพาอาศัยซึ่ง

กันและกันทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้เกิดการสร้างสถาบันเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน เป็นต้น (Nye, 1988)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่หรือเสรีนิยมใหม่นั้น ให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านความร่วมมือ, เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งคำถามหลักคือ จะสามารถส่งเสริมความร่วมมือภายใต้สภาวะอนาธิปไตยได้อย่างไร โดยมีข้อเสนอว่า ระเบียบและสถาบันระหว่างประเทศ เป็นตัวกลางและวิธีการที่นำไปสู่ความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ในลักษณะของการช่วยจัดการกับการแข่งขันในสภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศ และแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน จุดแข็งของระเบียบและสถาบันระหว่างประเทศ จึงมีดังนี้ (Keohane, 1984)

- 1) ก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้รัฐสมาชิกยอมรับร่วมกันในกฎเกณฑ์ ข้อตกลงต่าง ๆ ที่เห็นชอบร่วมกัน
- 2) ลดต้นทุนธุรกรรมระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่ปฏิสัมพันธ์กันในกิจกรรมต่าง ๆ โดยระเบียบจะช่วยให้การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐ สะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย ตลอดจนเมื่อเกิดประเด็นใหม่ขึ้น ระเบียบก็จะช่วยให้รัฐ สามารถเจรจาหารือกันได้อย่างทันท่วงที
- 3) เพิ่มความโปร่งใสและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ระเบียบจะเป็นผู้กระจายข่าวสารในกิจกรรมและประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นผลให้ลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน ดังนั้นจึงสามารถคาดหวังพฤติกรรมของสมาชิกได้ ซึ่งหากอธิบายตามทฤษฎีเกม Prisoners' Dilemma จะพบว่า เมื่อนักโทษได้สื่อสารกัน ย่อมทำให้ตัดสินใจที่จะไม่สารภาพทั้งคู่ อันเป็นผลให้ได้รับการปล่อยตัวในที่สุด

ข้อจำกัดต่อมาของแนวคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่คือ ความร่วมมือด้านความมั่นคงนั้น ไม่สามารถรับประกันความมั่นคงปลอดภัยให้แก่รัฐได้เสมอไป กล่าวคือ รัฐที่ต้องการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ ย่อมเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐอื่น ๆ ทว่าเมื่อองค์การระหว่างประเทศด้านความมั่นคงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐสมาชิกในประเด็นนี้ได้ รัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพึ่งพาตนเองในการจัดการกับประเด็นด้านความมั่นคง (Kegley, 2007)

จากสาระสำคัญข้างต้น กรอบความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ จึงมีความเหมาะสมในการอธิบายสถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ภายหลังสงครามเย็น ได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีการรวมกลุ่มผ่านสถาบันระหว่างประเทศจำนวนมาก (บางสถาบันมีพัฒนาการตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น) อาทิ อาเซียน (ASEAN), ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC), การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF), อาเซียนบวกสาม

(APT), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS), การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ADMM) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) แม้องค์ส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ทว่าเหตุผลประการสำคัญในการก่อตั้งองค์กรเหล่านี้ คือ การจัดการผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การอำนวยความสะดวกในการสื่อสาร, การกระจายข้อมูลข่าวสาร, ความโปร่งใสในการบริหารจัดการร่วมกัน, ลดความรู้สึกในการมองเพื่อนบ้านเป็นภัยคุกคาม ตลอดจนลดสถานะ security dilemma (Norkevicus, 2014) อันเป็นฐานคติของแนวคิดแบบสังคมนิยม

ดังนั้น กรอบความคิดสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่จึง “มีพลัง” ในการอธิบายการดำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน ผ่านการสร้างสถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน ได้แก่ ARF, EAS, APT และ ADMM-Plus และมุ่งจัดการกับความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค ตลอดจนจนเป็นที่คาดหวังว่าจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือและมีส่วนสำคัญต่อการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยมีเป้าหมายคือความมีเสถียรภาพ ความมั่นคงและสันติภาพ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการชุดความคิดในการแสวงหาความร่วมมือ ผ่านสถาบันและระบอบระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนความพยายามในการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี อันจะก่อให้เกิดการส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันของชาติสมาชิก อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในการอธิบายในแนวการศึกษาดังกล่าว อยู่ที่ผลประโยชน์ที่มาจากความร่วมมือโดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางนั้น จะสามารถตอบสนองต่อประเทศที่เข้าร่วมได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากผลประโยชน์ในพลังเชิงวัตถุ เช่น อำนาจ ความมั่งคั่ง ผลประโยชน์แห่งชาติ มีอยู่ไม่มากนัก จึงจำเป็นที่จะต้องใช้นวัตกรรมการศึกษาอื่น ๆ มาร่วมอธิบาย

1.3 แนวการศึกษาสรสรสร้างนิยม (Constructivism)

ปัญหาของแนวการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การสร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะสากล กล่าวคือ สามารถอธิบายได้ข้ามเวลาและสถานที่อย่างเช่นทฤษฎีแบบวิทยาศาสตร์ หรือที่เรียกว่า “การศึกษาแนวปฏิฐานนิยม” (Positivism) ดังเช่นสองแนวการศึกษาก่อนหน้านี้ (สถาบันนิยมใหม่แนวเสรีนิยม และสังคมนิยมใหม่) ที่พยายามสร้างคำอธิบายจากปรากฏการณ์จากกลุ่มประเทศตะวันตก เพื่อสร้างคำอธิบายอย่างครอบคลุม ทว่าเงื่อนไขการเกิดปรากฏการณ์ของการรวมตัวและจัดการกับปัญหาของอาเซียนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกภายหลังสงครามเย็นนั้นแตกต่างออกไป ดังนั้นการที่อาเซียนพยายามสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน นั้นย่อมแสดงให้เห็นอัตลักษณ์ของอาเซียนที่ต้องการส่งต่อหล่อหลอมให้ประเทศภายนอกภูมิภาคให้การยอมรับ (เช่น แนวคิดที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน”) จึงทำให้วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้นำแนวการศึกษาสรสรสร้างนิยม (Constructivism) เข้ามาร่วมอธิบาย เพื่อให้เห็น

ความเด่นชัดและลักษณะเฉพาะของความพยายามในการสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาคของอาเซียน

แนวการศึกษาสรสรสร้างนิยม (Constructivism) มีจุดเริ่มต้นในช่วงทศวรรษ 1980 โดยเริ่มมีความสำคัญในวงวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแถบประเทศอเมริกาเหนือ กระทั่งบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปในช่วงหลังสงครามเย็น ทำให้การโต้แย้งเชิงทฤษฎีในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น และช่วยให้ทฤษฎีนี้มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบอเมริกาเหนือที่ทฤษฎีสัจนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่ (Neo-realism and Neo-liberalism) ครองอำนาจนำในการอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาก่อน ในขณะเดียวกันที่นักวิชาการด้านสรสรสร้างนิยมได้รับแรงบันดาลใจจากการพัฒนาในเชิงทฤษฎีจากสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ เช่น ปรัชญา สังคมวิทยา เป็นต้น ในทางสังคมวิทยา ทฤษฎีสสรสรสร้างนิยมได้รับอิทธิพลจากงานของแอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) จากแนวคิดที่เรียกว่า “Structuration” อันเป็นลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง (ทางสังคม) (Structures) และตัวแสดง (Agency) ที่ว่าโครงสร้างไม่ได้เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงแต่อย่างใด ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองมีลักษณะ “สหอัตวิสัยหรืออัตวิสัยร่วม” (Intersubjectivity) ในการสร้างความเข้าใจและความหมาย กล่าวคือ โครงสร้างทำหน้าที่สร้างข้อจำกัดให้แก่ตัวแสดง (ในการแสดงพฤติกรรม) ในขณะที่ตัวแสดงสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนั้น ๆ ได้โดยวิธีการทางความคิดและการกระทำใหม่ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้ จึงนำมาสู่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและตัวแสดงที่มีความยืดหยุ่นและมีพลวัตมากขึ้น (Jackson and Sørensen, 2007)

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีสสรสรสร้างนิยม ริเริ่มโดยนักวิชาการที่ชื่อ นิโคลัส โอนูฟ (Nicholas Onuf) ในงานที่ชื่อว่า “A World Our Making” 1989 และนักวิชาการที่มีอิทธิพลเป็นอย่างยิ่งคือ อเล็กซานเดอร์ เวนด์ท์ (Alexander Wendt) ข้อเสนอของเวนด์ท์ คือการปฏิเสธฐานคติของทฤษฎีสัจนิยมใหม่ ที่กล่าวว่าสภาวะอนาธิปไตยนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของรัฐ (Self-help) เนื่องจากสภาวะอนาธิปไตยไม่ได้มีอยู่มาก่อน แต่ดำรงอยู่ได้เนื่องจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้รัฐต่าง ๆ ได้ร่วมสร้างอัตลักษณ์ (Identities) และผลประโยชน์ (Interests) ขึ้นมา ในขณะที่นักทฤษฎีสัจนิยมใหม่มองว่า อัตลักษณ์และผลประโยชน์มีอยู่แล้ว กล่าวคือ รัฐรู้ว่าพวกเขาคือใคร และต้องการอะไรก่อนที่จะมีปฏิสัมพันธ์กันเสียอีก ทว่าสำหรับเวนด์ท์แล้ว ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐได้ทำให้เกิดโครงสร้างของอัตลักษณ์และผลประโยชน์ ตลอดจนโครงสร้างไม่สามารถดำรงอยู่ได้หรือเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจแต่เพียงลำพังโดยไม่อาศัยของกระบวนการ (ปฏิสัมพันธ์) ดังนั้น การพึ่งตนเองของรัฐจึงมีลักษณะเป็นสถาบัน และสภาวะอนาธิปไตยเป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น (Anarchy is what the state make of it) (Wendt, 1992; Jackson and Sørensen, 2007)

นักวิชาการกลุ่มทฤษฎีสรสร้างนิยม เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวสามประการ (Fierke, 2013) คือ

1) มีความแตกต่างในเชิงบริบทที่เข้ามาแทนที่ความจริงแบบวัตถวิสัย (Objective Reality) ตลอดจนพยายามอธิบายหรือทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเดิม ที่มีฐานคติเกี่ยวกับรัฐเหมือนกันทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงบริบทเชิงเวลาและสถานที่ ตลอดจนการค้นหาคำสม่อเพื่อสร้างข้อสรุปทั่วไปและทฤษฎี ทว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลังสิ้นสุดสงครามเย็นและเหตุการณ์ต่อจากนั้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบริบทเชิงประวัติศาสตร์ และเกิดการตั้งคำถามต่อการเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือ หรือแม้กระทั่งจากสันติภาพไปสู่สงคราม

2) นักวิชาการทฤษฎีสรสร้างนิยม เน้นให้เห็นถึงมิติทางสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปทัสถาน (Norms) กฎเกณฑ์ (Rules) และภาษาต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว อาทิ ความสำคัญของแนวคิดใหม่ของมิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) อันนำมาสู่การสิ้นสุดสงครามเย็น ความสำคัญที่เพิ่มมากขึ้นของการแทรกแซงเชิงมนุษยธรรม (Norm of Humanitarian Intervention) และการแพร่กระจายของค่านิยมแบบเสรีประชาธิปไตย ได้ก่อให้เกิดการคำถามเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับการให้ความสำคัญแก่อำนาจและผลประโยชน์เชิงวัตถุเพียงด้านเดียว ซึ่งไม่เพียงพอต่อการอธิบายปัญหาสำคัญบางประเด็นในการเมืองระหว่างประเทศช่วงหลังสงครามเย็นได้ ดังนั้นจึงต้องแสวงหาคำอธิบายที่ดีกว่า อันตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ที่ว่า ปัจจัยทางวัตถุและปัจจัยทางความคิด ร่วมกันสร้างให้เกิดความเป็นไปได้และผลลัพธ์ที่แตกต่างกันได้อย่างไร

3) นักวิชาการทฤษฎีสรสร้างนิยมเสนอว่า การเมืองระหว่างประเทศคือ “โลกที่พวกเราสร้างขึ้น” ในการตอบโต้กับนักทฤษฎีกลุ่มสังคมนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่ที่ให้ความสำคัญกับ “โครงสร้าง” มากเกินไป ทว่านักวิชาการกลุ่มนี้ นำเสนอให้เห็นว่าผู้กระทำการ (Agency) สามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้และเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของ “กระบวนการปฏิสัมพันธ์” ระหว่างกันที่แม้ว่าตัวแสดงจะไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้ทั้งหมด แต่ก็สามารถสร้างทางเลือกในกระบวนการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น และผลก็คือ ความเป็นจริงในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ เช่นนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นการประกอบสร้างทางสังคม (Social Construction) มากกว่าการดำรงอยู่ด้วยตัวของมันเองอย่างอิสระโดยปราศจากการกระทำหรือการให้ความหมายโดยมนุษย์ ดังนั้น รัฐและตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ได้มีปฏิริยาต่อกันจากหลักของเหตุผลโดยอิสระ แต่เป็นปฏิสัมพันธ์ต่อตัวแสดงอื่น ๆ ภายในโลกที่เต็มไปด้วยระบบความหมาย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดพื้นฐานและฐานคติสำคัญของทฤษฎีสรสร้างนิยม มีดังนี้ (Stears, Pettiford, Diez, and El-Anis, 2010; Reus-Smit, 2013)

1) สรรสร้างนิมเนียมอธิบายลักษณะของ “ความเข้าใจ” มากกว่าการอธิบายเชิงวัตถุ หรือผลลัพธ์อย่างเช่นแนวทางของสังคมนิยมใหม่หรือเสรีนิยมใหม่ ซึ่งย้อนกลับไปถึงงานของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่ให้ความสำคัญกับจุดยืนแบบอัตวิสัยและมุมมองต่อโลกที่เน้นตัวแสดง ที่เป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดหรือสร้างความจริงของโลก

2) นักทฤษฎีสรรสร้างนิมเนียม คือกลุ่มที่พยายามเป็น “สะพานเชื่อม” ระหว่างทฤษฎีแบบโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure-Agency theory) พร้อมกับข้อเสนอที่ว่า โครงสร้างและผู้กระทำการต่างต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ผลที่ตามมาคือ ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหลายจะมีความเกี่ยวข้องที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ ทว่าการผลิตซ้ำของโครงสร้างจะนำไปสู่ความสามารถในการเปลี่ยนแปลง

3) ทฤษฎีสรรสร้างนิมเนียมให้ความสำคัญกับโครงสร้างเชิงปทัสถานและความคิด (Normative and Ideational Structure) เนื่องจากประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นความคิดที่สร้างหรือเป็นตัวกำหนด อัตลักษณ์ของสังคมที่เป็นตัวแสดงทางการเมือง ดังนั้น อัตลักษณ์ทางสังคมของรัฐอธิปไตยต่าง ๆ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของปทัสถานในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

4) ทฤษฎีสรรสร้างนิมเนียม เสนอให้ทำความเข้าใจว่า โครงสร้างที่ไม่ได้เป็นเชิงวัตถุเป็นเงื่อนไขสำคัญของอัตลักษณ์ของตัวแสดง เนื่องจาก อัตลักษณ์ทำให้สามารถรับรู้ได้ถึงผลประโยชน์ และต่อมาคือการกระทำ (ที่นำมาซึ่งผลประโยชน์) ดังนั้น การทำความเข้าใจที่ว่า ตัวแสดงต่าง ๆ พัฒนาผลประโยชน์ของตนได้อย่างไร จึงเป็นส่วนสำคัญในการอธิบาย ตำแหน่งแห่งที่ในปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งนักทฤษฎีกลุ่มเน้นเหตุผล/เหตุผลนิยม (สังคมนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่) ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในประเด็นนี้ ดังที่ อเล็กซานเดอร์ เวนด์ท์ กล่าวไว้ว่า “อัตลักษณ์ คือพื้นฐานของผลประโยชน์” (Wendt, 1999) ยกตัวอย่างเช่น ในสังคมยุโรปยุคสมบูรณาญาสิทธิ (หลังยุคกลาง) ผลประโยชน์ของกษัตริย์ในเวลานี้ เช่น การควบคุมศาสนาภายในอาณาเขตของรัฐตน, การแสวงหาสิทธิในการสืบต่ออำนาจเหนือดินแดน, และการบดขยี้กลุ่มขบวนการชาตินิยม เช่นเดียวกับในปัจจุบัน ที่ระบอบเสรีประชาธิปไตย ไม่อดทนต่อระบอบอำนาจนิยม และการหันมาใช้ระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีสรรสร้างนิมเนียมไม่ได้เป็นแนวทางที่ได้แย้งกับความคิดเรื่องอัตประโยชน์ (Self-interested) ของตัวแสดง แต่พยายามเข้าใจผลประโยชน์และกระบวนการสร้างผลประโยชน์ของตัวแสดง

ในความพยายามสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน การสร้างสถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันด้านความมั่นคง หรือทางเศรษฐกิจ ล้วนแล้วแต่แฝงฝังไปด้วยอัตลักษณ์ และชุดของปทัสถานที่ใช้อยู่ในอาเซียน หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การเน้นกระบวนการปรึกษาหารือ เน้นความสมานฉันท์ ซึ่งปทัสถานเหล่านี้คือ ลักษณะของแนวทางการศึกษาแบบสรรสร้างนิมเนียม ที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐ หรือองค์การ

ระหว่างประเทศที่เน้นพลังในเชิงความคิดในการสร้างอัตลักษณ์ และพยายามหล่อหลอมรัฐหรือองค์การอื่น ๆ ให้คล้อยตาม

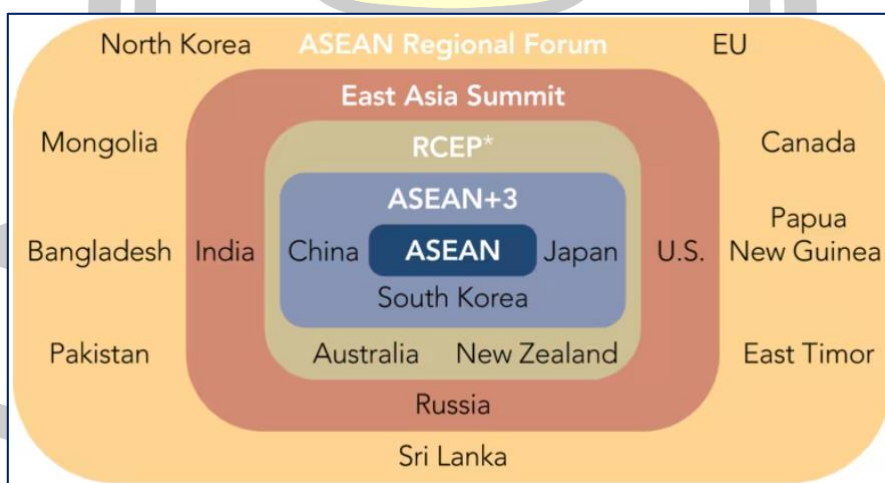
สำหรับการปรับใช้แนวคิด/ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในการอธิบายสถานการณ์ภาพและพลวัตของอาเซียน ในประเด็นด้านความเป็นแกนกลางของอาเซียน ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกากับจีน จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ผู้วิจัย พบว่า ไม่สามารถใช้ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาสร้างคำอธิบายสถานการณ์ของการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้แต่เพียงลำพัง เนื่องจาก หากจะกล่าวเฉพาะทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอธิบายการสร้างสถาบัน (อาเซียนและกลไกที่อาเซียนจัดตั้งขึ้น เช่น ARF, EAS, ADMM, ADMM+) ที่ทำให้ประเทศที่เข้าร่วมกับสถาบันนั้น ๆ ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) ทว่าอาเซียนเอง เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เชิงวัตถุต่ำ ด้วยเหตุนี้ การใช้ทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่และสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) อันเป็นทฤษฎีที่มีรากฐานเชิงญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยมในการอธิบายปรากฏการณ์การสร้างแกนกลางของอาเซียนแต่เพียงอย่างเดียว อาจมีพลังในการอธิบายได้ไม่เพียงพอ ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม และเลือกใช้ทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) ที่มองว่าการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนนี้ คือการสร้างสถาบันที่มีความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะตน กล่าวคือ อาเซียนพยายามผลักดันบรรทัดฐานที่สำคัญของตน คือวิถีอาเซียน (ASEAN Way) เพื่อประกอบสร้างให้มหาอำนาจและประเทศภายนอกที่เข้าร่วมปฏิสัมพันธ์หรือกระทั่งเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์กับอาเซียน เกิดการยอมรับให้อาเซียนกลายเป็นศูนย์กลางในการประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความมั่นคง มีความสามารถกำหนดและตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ, การระดมทรัพยากร, สรรพกำลัง และเจตนารมณ์ที่มีอยู่ร่วมกันในภูมิภาค สามารถกำหนดประเด็นวาระต่างๆ ในฐานะ “พลังขับเคลื่อนหลัก” (Driving Force) และแสดงบทบาทในฐานะผู้นำในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคซึ่งพิจารณาจากการได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจในภูมิภาค โดยตั้งอยู่บนกลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ ซึ่งการอธิบายเช่นนี้ เป็นความพยายามในการประสานเชิงทฤษฎีในแนวปฏิฐานนิยม อย่างทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่กับทฤษฎีในแนวหลังปฏิฐานนิยมอย่างทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม เพื่อสร้างคำอธิบายสถานการณ์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน และวิถีอาเซียน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนปรากฏอย่างเป็นทางการในเอกสารกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปี ค.ศ. 2008 โดยเอกสารฉบับนี้ระบุไว้ในความมุ่งประสงค์ข้อที่ 15 ว่า “*เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางและทำให้อาเซียนมีบทบาทเชิงรุกในความสัมพันธ์ที่มีต่อหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาค ในลักษณะของภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น*” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565)

ในเอกสารกฎบัตรอาเซียน ยังระบุในประเด็นด้านหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในความสัมพันธ์ภายนอกทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยคงไว้ซึ่งความมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน การมองไปภายนอก การไม่ปิดกั้นและการไม่เลือกปฏิบัติ” และในส่วนของความสัมพันธ์กับภายนอกอาเซียนจะมีลักษณะ “เป็นพลังขับเคลื่อนหลักในการจัดการภูมิภาคที่อาเซียนได้ริเริ่มขึ้น และดำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคและการสร้างประชาคม” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565)

จากเอกสารข้างต้นผู้วิจัยได้นิยามความหมายของความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ “ยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียนในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ โดยปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะใช้สถาบันและกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ” ปฏิสัมพันธ์นี้จะสร้างโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อันประกอบไปด้วยการมีความเข้าใจร่วมกัน การมีกฎกติการ่วมกัน และการมีความคาดหวังร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “สถาปัตยกรรมของภูมิภาค” (Regional Architecture) ปรากฏสถาบันและกลไกต่าง ๆ ดังภาพที่ 1 ซึ่งอธิบายได้ว่าอาเซียนได้สร้างและริเริ่มสถาบันต่าง ๆ ให้องค์กรของตนดำรงอยู่ในศูนย์กลางระหว่างประเทศประเภทยานอกที่เข้าเป็นภาคีสมาชิก สถาบันดังกล่าว เช่น ASEAN+3 RCEP EAS ARF ดำเนินการในลักษณะที่ครอบคลุมทั้งประเด็นด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทนำผ่านการกำหนดวาระ การเป็นประธานการประชุม กลายเป็นเวทีอำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศภายนอกที่ไม่มีเวทีในการเจรจาซึ่งกันและกัน



ภาพประกอบ 1 สถาปัตยกรรมของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่มีอาเซียนเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน
ที่มา: Iwamoto (2021)

จากนิยามนี้ สามารถแบ่งตัวชี้วัดเพื่ออธิบายสถานภาพความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ ดังนี้

1) อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง อาเซียนนั้นมีลักษณะของความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ เนื่องจากตำแหน่งแห่งที่ของอาเซียนนั้นคล้ายกับเป็นผู้เชื่อมต่อหรือตัวแทนของเครือข่ายได้ มีลักษณะของการให้ข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ (Grapevine) และการมีผู้เข้าร่วมในเครือข่ายมากพอสมควร อย่างไรก็ตามความเป็นศูนย์กลางดังกล่าวจะต้องปฏิสัมพันธ์กับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแต่ฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียนจะต้องได้รับการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจเพื่อให้มีความชอบธรรมเพียงพอในบทบาทของตน (Tay & Tan, 2015)

2) อาเซียนแสดงบทบาทนำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง อาเซียนเป็นผู้เสนอ จัดการ ผลักดันประเด็นสำคัญในภูมิภาคได้อย่างอิสระ เปรียบเสมือนอาเซียนอยู่ในฐานะผู้ขับเคลื่อนซึ่งจะคอยบังคับทิศทางความร่วมมือในภูมิภาค ทั้งภายในอาเซียนและประเทศภายนอกอาเซียนผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ASEAN+1, ASEAN+3, ARF, EAS เป็นต้น (Tan, 2017)

3) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คล้ายกับเป็น “จุดนัดพบ” (Meeting Places) ระหว่างมหาอำนาจ ภูมิลักษณ์กลาง ภูมิลักษณ์เล็ก ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อาเซียนจะอยู่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกการประชุมและการเสนอเป็นประธานหรือประธานร่วมในการประชุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในหลายระดับ (Tan and Kemburi, 2014)

4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง การที่อาเซียนได้ขยายปฏิสัมพันธ์ไปยังประเทศอื่นนอกกลุ่มของตน เพื่อที่จะให้อาเซียนยังคงมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการโต้อภิปรายประเด็นต่าง ๆ (Debates) และการใช้ปทัสถานและกลไกต่าง ๆ สู่ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Acharya, 2017) ความเป็น Hub ของอาเซียนนี้มีลักษณะในการใช้เป็น platform ในการสร้างเครือข่ายเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น การเป็น platform การค้าเสรีผ่านเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free trade agreements-FTAs)

5) อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN) หมายถึง ความเป็นแกนกลางนั้น จะต้องทำให้สมาชิกภายในอาเซียนทำงานได้อย่างใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่อาเซียนจะสามารถความแข็งแกร่งของกลุ่ม

ต้นเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ การกำหนดวาระ การกำหนดประเด็นการโต้เถียง และการร่างนโยบาย ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลประโยชน์ต่ออาเซียนเอง (Caballero-Anthony, 2014) ด้วยเหตุนี้ความเป็นแกนกลางจากภายในของอาเซียน จึงมีลักษณะของความเป็นเอกภาพของชาติสมาชิก ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของสมาชิกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพร้อมกับการมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างชัดเจน (Pitsuwan, 2009)

จากนิยามและตัวชี้วัดและภาพที่ 2 ผู้วิจัยได้สรุปเป็นรูปแบบในการอธิบายความสัมพันธ์ในยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ดังภาพที่ 2



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างนิยามความเป็นแกนกลางและสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนเลือกใช้ ที่มา: โดยผู้วิจัย

จากภาพที่ 2 อธิบายได้ว่ายุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นมี 2 รูปแบบ คือ ความเป็นแกนกลางจากภายนอก หมายถึงการที่อาเซียนต้องติดต่อสัมพันธ์กับประเทศภายนอก โดยอาเซียนเลือกใช้สถาบันที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่ม เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ (ARF) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ADMM+) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) การระ

ชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งเรื่องการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ทั้งนี้ อาเซียนยังมีลักษณะของความเป็นแกนกลางจากภายใน กล่าวคือ ความต้องการที่จะธำรงไว้ซึ่งเอกภาพของชาติสมาชิก ที่จะส่งผลต่อการจัดการกับความสัมพันธ์กับ ประเทศภายนอกให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ความเป็นแกนกลางจากภายในอาเซียนยังส่งผลต่อ ความเป็นแกนกลางภายนอก ในลักษณะที่หากอาเซียนสามารถแสดงให้เห็นถึงความมีเอกภาพได้ย่อม ทำให้สามารถแสดงบทบาทความเป็นแกนกลางจากภายนอกได้ในทิศทางเดียวกัน สร้างความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ต่อองค์กร แสดงให้เห็นถึงการยอมรับปทัสฐานที่อาเซียนมีอยู่ร่วมกัน (ASEAN Norm) คือหลักความเห็นพ้องต้องกันและปรึกษาหารือ โดยมีผลลัพธ์คือ สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มจะทำให้ อาเซียนยังคงความสำคัญต่อประเทศภายนอกในกิจการระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่ง ต้องอาศัยความมีเอกภาพ หรือความเป็นแกนกลางภายในอาเซียนในการจัดการความสัมพันธ์นี้ด้วย ดังนั้นความเป็นเอกภาพของอาเซียนย่อมส่งผลเชิงบวกต่อประสิทธิภาพของสถาบันที่อาเซียนริเริ่ม ในขณะที่สถาบันเหล่านี้ อาจสร้างแรงกดดันและข้อจำกัดต่ออาเซียนกลับมาได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ สามารถทำให้เอกภาพของอาเซียนเกิดความสั่นคลอนได้

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นอาเซียนที่มีต่อความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก

งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องในด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก ในส่วนที่อาศัยการอธิบายในเชิงแนวการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวทางต่าง ๆ ที่ สำคัญและน่าสนใจ เช่น แนวการศึกษาแบบสังคมระหว่างประเทศ (International Society) หรือ สำนักอังกฤษ (English School) แนวการศึกษานี้ได้สร้างคำอธิบายความสัมพันธ์ของอาเซียนกับ ประเทศภายนอก (โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ) ในลักษณะของความสัมพันธ์แบบมีลำดับชั้น เช่น งานของ Evelyn Goh (2013) เรื่อง The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia งานชิ้นนี้อธิบายลักษณะของการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออก เรียกว่า Order Transition กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับ เป้าหมายและค่านิยมที่มีร่วมกัน, กฎกติกา และโครงสร้างทางสังคมในสังคมระหว่างประเทศ (International Society) การเจรจาและการแข่งขันจะดำรงอยู่ต่อไปผ่านโครงสร้างแบบใหม่ในบริบท หลังสงครามเย็นอันเป็นพัฒนาการของระเบียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ในขณะที่สหรัฐฯ ยังคง ความเป็นเจ้า (Hegemon) ต่อไป โครงสร้างที่เป็นบรรทัดฐานแบบใหม่มีอยู่ 4 รูปแบบ ได้แก่ การ เคารจต่อรองผ่านสถาบันต่างๆ (Institution Bargains), อำนาจหน้าที่และการจัดสรรสินค้าสาธารณะ (Authority and Public Goods Provision), ภูมิภาคนิยม และชุมชน (Regionalism and

Community) และการปรับเปลี่ยนความทรงจำร่วมกัน (Collective memory Revision) ซึ่งแต่ละรูปแบบแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายในการเจรจาและการแข่งขัน

การวิเคราะห์กรณีการเจรจาต่อรองผ่านสถาบันต่างๆ เช่น APEC, ARF, ASEAN+3, EAS เป็นต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งสหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และอาเซียน ผลของการสร้างสถาบันเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดการเจรจาต่อรองร่วมกันหลายๆ ครั้ง สถาบันจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงช่องทางและข้อจำกัดของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอำนาจในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในลำดับชั้นของอำนาจในภูมิภาค ในด้านการจัดการสินค้าสาธารณะ ผู้เขียนพบว่า สหรัฐฯ คือตัวกลางในการจัดการความขัดแย้งในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 2 กรณี คือ ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี และทะเลจีนใต้ ในขณะที่จีนแสดงความเป็นผู้นำในภูมิภาคได้ไม่เต็มพิกัด กระนั้นก็ตาม ภาวะครองอำนาจนำ (Hegemon) ของสหรัฐฯ ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน เนื่องจากไม่ได้ต้องการเป็นผู้จัดการกับปัญหาความขัดแย้งโดยตรง เป็นเพียงแต่ยับยั้งไม่ให้ความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคเท่านั้น

งานชิ้นต่อมาของ Evelyn Goh (2011) เรื่อง Institutions and the great power bargain in East Asia: ASEAN's limited 'brokerage' role อธิบายสภาพการณ์ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคสงครามเย็น อาเซียนสามารถช่วยสร้างบรรทัดฐานขั้นต่ำและสถาบันในการช่วยให้เกิดการเจรจาระหว่างชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และจีน สถาบันที่สำคัญนั้น เช่น ASEAN+3 และ ARF อาเซียนได้ช่วยสร้างความชอบธรรมในการสร้างสถาบันดังกล่าวให้เป็นภูมิภาคที่สร้างการเจรจา ระหว่างสหรัฐฯ จีน และอาเซียนเอง ในลักษณะของการเป็นภูมิภาคด้านความมั่นคงหลังสงครามเย็น กล่าวคือ อาเซียนสามารถคงไว้ซึ่งพันธกรณีด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ในภูมิภาค สร้างการเรียนรู้ทางสังคมให้แก่จีนในการยอมรับบรรทัดฐานเรื่องการยับยั้งชั่งใจ หรือแม้กระทั่งทำให้ญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญต่อภูมิภาค (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ กระนั้นก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า อาเซียนยังมีข้อจำกัดบางประการที่จะเป็น “ตัวแทน” ของการขับเคลื่อนการเจรจาระหว่างชาติมหาอำนาจอันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคในระยะยาว อันเนื่องมาจาก อาเซียนมีข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลง “สามเหลี่ยมแห่งสัมพันธภาพ” (Triangular Relation) ระหว่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น กล่าวคือ สหรัฐฯ ยังคงความเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคและให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของตนเป็นลำดับแรก เช่น ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี ไต้หวัน และเสรีภาพในการเดินเรือ ในขณะที่ความพยายามใช้บรรทัดฐานอย่าง วิธีอาเซียน (ASEAN Way) แม้จะทำให้จีนได้เรียนรู้การยับยั้งชั่งใจตนเอง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นผลให้ใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้าไปก้าวก่ายกิจการภายในของตน และกระหน่ำต่อกลไกการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) (ที่สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และแคนาดา สนับสนุน) ของ ARF ที่ต้องหยุดชะงักลง นอกจากนี้ กลไกการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของ ARF

ยังขาดการให้ความสำคัญจากมหาอำนาจ เช่น ในกรณีการเลือกใช้การเจรจาหลายฝ่ายในปัญหาคาบสมุทรเกาหลี หรือแม้กระทั่งจีนที่มักใช้การเจรจาแบบทวิภาคี ในปัญหาความขัดแย้งทะเลจีนใต้ (Goh, 2011; Goh, 2013)

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องในด้านความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอก ที่อาศัยพื้นฐานการอธิบายของแนวการศึกษาแบบสังคมนิยมระหว่างประเทศ (International Society) ยังพิจารณาว่าอาเซียนยังคงเป็นสถาบันที่สำคัญระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาค ทว่าข้อจำกัดของอาเซียนอยู่ที่การออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงสำคัญ ๆ เช่น กรณีความขัดแย้งจีน-ไต้หวัน กรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ เป็นต้น จึงต้องอาศัยแนวทางการศึกษาอื่น ๆ มาร่วมอธิบาย

งานวิชาการที่อธิบายแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) ได้สร้างคำอธิบายของการรวมกลุ่ม ปรับตัว และแนวทางการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก ในลักษณะของการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงบริบทระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นที่ประเด็นด้านเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง พิจารณาได้จากประมาณสองปีหลังสิ้นสุดสงครามเย็นอาเซียนเริ่มปรับตัวโดยการสร้างสถาบันที่เรียกว่า “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (ASEAN Free Trade Area-AFTA) หรือแม้กระทั่งการสร้างสถาบันด้านความมั่นคงอย่างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) โดยการสร้างสถาบันด้านความร่วมมือที่ครอบคลุมในทุกมิตินี้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามเย็น และส่งผลให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายความร่วมมือในเชิงสถาบันภายใต้ ARF ส่งผลให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงที่อาเซียนริเริ่มทว่าได้ขยายขอบเขตไปยังประเทศนอกอาเซียน ลักษณะของการปรับตัวเช่นนี้ของอาเซียนคือ การยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกในการบูรณาการองค์การของตนเข้ากับบริบทระหว่างประเทศที่แปรเปลี่ยนไป การอธิบายอาเซียนในลักษณะเป็นองค์กรแบบภูมิภาคนิยม ภายใต้แนวการศึกษาแบบสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านความมั่นคงนี้ แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดตั้งแต่ในช่วงสงครามเย็นกระทั่งปัจจุบัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN), ARF, อาเซียนบวกสาม (APT), ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเป็นองค์การที่พร้อมปรับเปลี่ยนให้เข้ากับทุกมิติของความร่วมมือ (ชมัยภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย, 2546; Narine, 1998; melalui Regionalisme, 2022)

ความไม่เพียงพอในการอธิบายการปรับตัวของอาเซียนท่ามกลางความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอก ในการอธิบายตามแนวการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสังคมนิยมใหม่

และสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ จึงมีวรรณกรรมส่วนหนึ่งพยายามอธิบายการสร้างสถาบันของอาเซียนภายหลังสงครามเย็นผ่านสิ่งที่อาเซียนเรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) เช่น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การไม่ใช้กำลัง การใช้หลักฉันทมติ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยการเจรจา และการใช้กลไก/สถาบันที่ไม่เป็นทางการในการเจรจา กล่าวคือ เป็นความพยายามในการอธิบายอาเซียนในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกผ่านแนวการศึกษาแบบสรสร้างนิยม (Constructivism) งานที่เป็นต้นแบบของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ อมิตาฟ อาจารย์อา (Amitav Acharya, 2014) เรื่อง Constructing a Security Community in Southeast Asia แสดงให้เห็นถึงแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) ผ่านการวิเคราะห์การก่อตัวของประชาคมความมั่นคงของอาเซียน ที่มีลักษณะเฉพาะตัว แตกต่างไปจากการเกิดประชาคมความมั่นคงในแถบยุโรปตะวันตก โดยศึกษาพัฒนาการตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น ผู้เขียนพบว่า มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของประชาคมความมั่นคง ได้แก่ กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) บรรทัดฐาน (Norm) และอัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งถือได้ว่าเป็นชุดความคิดที่อาเซียนยึดถือกันมาอย่างช้านาน หรือที่เรียกว่า วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ผู้เขียนสร้างกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายการสร้างประชาคมความมั่นคงของกลุ่มประเทศอาเซียน ผ่านแนวคิดแบบสรสร้างนิยม เพื่อศึกษาพัฒนาการของอาเซียน และให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานที่เป็นพื้นฐาน เช่น การจัดการโดยใช้วิถีอาเซียนต่อรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาระหว่างปี 1978-1991 ความสำคัญของวิถีอาเซียนต่อการขยายสมาชิกภาพของอาเซียน และการสร้างเวทีด้านความมั่นคงอย่าง ARF อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของงานชิ้นนี้ คือการให้ความสำคัญกับวิถีอาเซียนแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายสถานการณ์ด้านความมั่นคงในปัจจุบัน เนื่องจากวิถีอาเซียน เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาได้ด้วยเช่นกัน อาทิ ความพยายามในการส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ย่อมมีระดับการสนับสนุนที่แตกต่างกันเนื่องจากกระบวนการเมืองภายในของชาติสมาชิกที่มีความหลากหลาย (Acharya, 2014)

ส่วนงานที่วิเคราะห์แนวการศึกษาแบบสรสร้างนิยมเพื่อปรับใช้อธิบายการปรับตัวของอาเซียนภายหลังสงครามเย็นได้เป็นอย่างดีอีกชิ้นหนึ่ง คืองานของ Nicholas Busse (1999) ในชื่อ Constructivism and Southeast Asian security ผู้เขียนได้อธิบายว่าสถานการณ์ของอาเซียนหลังสงครามเย็นคือ การผลักดันปทัสถาน (Norm) ที่กลุ่มตนได้สร้างไว้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น เช่น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลักการไม่ใช้กำลัง ตลอดจนการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งการปรับใช้ปทัสถานเช่นนี้ทำให้อาเซียนได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกในช่วงการแก้ปัญหาทศวรรษที่ 1980 – ต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการยอมรับในอัตลักษณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก ในทำนองเดียวกันกับการศึกษาของ Jurgen Haacke (2003) เรื่อง ASEAN's diplomatic and security culture: a constructivist assessment ผู้เขียนอธิบาย

ว่า ชาติสมาชิกอาเซียนได้ยอมรับร่วมกันว่าปทัสสถานภายใต้วิถีสหประชาชาติ ได้ช่วยให้กลุ่มตนแก้ปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคได้เป็นอย่างดีในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000 ตลอดจนเอกสารที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความท้าทายเป็นอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ วิกฤตการณ์ในเมียนมา เป็นต้น อย่างงานของ Mely Caballero-Anthony (2022) เรื่อง *The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality* ได้มีข้อเสนอว่า วิถีสหประชาชาติจะช่วยให้อาเซียนใช้เป็นวิธีการจัดการความมั่นคงได้ในภูมิภาคได้ เนื่องจากได้สร้างสถาบันและกลไกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้มีความยืดหยุ่นในการจัดการกับประเด็นปัญหา (Busse, 1999; Haacke, 2003; Caballero-Anthony; 2022)

ในส่วนสุดท้ายของเอกสารที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกในเชิงทฤษฎี/แนวการศึกษา คือการหลอมรวมแนวการศึกษาเพื่ออธิบายการจัดการกับความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกในช่วงหลังสงครามเย็นที่น่าสนใจและกลายเป็นฐานสำคัญในการ “ต่อยอด” ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คืองานของ Kai He (2007) เรื่อง *Institutionalizing Security: Institutional Realism and Multilateral Institutions in Southeast Asia* ผู้เขียนตั้งคำถามเกี่ยวกับความร่วมมือแบบพหุนิยมผ่านสถาบันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ว่าจะสามารถอธิบายโดยใช้แนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวคิดใด เนื่องจากผู้เขียนพิจารณาว่า แนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น สัจนิยมใหม่ (Neorealism) ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือในเชิงสถาบันได้ ในขณะที่ แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ไม่สามารถอธิบายเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนแนวคิด Constructivism ซึ่งเน้นด้านการมีอัตลักษณ์ร่วมกัน ทว่าในภูมิภาคกลับมีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ภาษา ระบบการเมือง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอจากการนำแนวคิดทั้งสัจนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่ มาร่วมอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว ที่ผู้วิจัยเรียกว่า “สัจนิยมเชิงสถาบัน” (Institutional Realism) โดยมีข้อสรุปเบื้องต้นว่า รัฐจะเลือกให้การสนับสนุนสถาบันที่เห็นว่าเหมาะสมต่อยุทธศาสตร์ของตน ทั้งนี้ ได้ยกรณศึกษาจากการดำเนินนโยบายของอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ผ่าน 3 สถาบัน ได้แก่ APEC, ARF และอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three-APT) โดยมีข้อเสนอหลักที่ว่า ในขณะที่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ทางเศรษฐกิจในระดับลึกไม่สามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะของการเมืองระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ รัฐยังให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านความมั่นคง ทว่าการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันดังกล่าว ได้เปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐ เช่น วิธีการในการแข่งขันกับรัฐอื่นๆ นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในระดับสูง ก่อให้เกิดการถ่วงดุลผ่านสถาบัน ซึ่งนับวันจะมีมากกว่าการถ่วงดุลด้านทหาร

He วิเคราะห์ความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ผ่านสามสถาบัน คือ APEC, ARF และ APT โดยจีน ได้รับประโยชน์จากความพยายามในการปรับเปลี่ยนวิถีทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด (ทุนนิยม) จาก APEC และใช้สถาบันดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อไม่ให้ถูกโดดเดี่ยวจากชาติตะวันตกภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมิน และได้ประโยชน์จาก ARF ในการป้องกันความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับชาติอื่นในเอเชีย-แปซิฟิก ตลอดจนได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีของ APT ในส่วนของอาเซียนได้รับประโยชน์จาก APEC เนื่องจากเป็นตลาดส่งออกภายนอกภูมิภาคที่มีสัดส่วนถึง 70% และใช้ ARF เป็นสถาบันที่ทำให้สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญต่อภูมิภาค นอกจากนี้ เป็นการสร้างการเรียนรู้แก่จีนให้รู้จักการ “ยับยั้งชั่งใจ” เช่น กรณีปัญหาทะเลจีนใต้ โดยมี APT เป็นสถาบันใหม่ที่ช่วยจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจจากประสบการณ์ในปี ค.ศ. 1997 ด้านสหรัฐฯ นอกจากใช้ APEC ในการขยายการค้าเสรีแล้ว ยังพยายามกำหนดประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงในสถาบันนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ พิจารณาว่ากลไกของของ APEC มีความอ่อนแอ จึงค่อยๆ ลดความสำคัญ กระทั่งภายหลังเหตุการณ์วินาศกรรมในปี 2001 APEC จึงได้รับความสนใจจากสหรัฐฯ อีกครั้ง เพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อต้านการก่อการร้าย และใช้ ARF เป็นเครื่องมือในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทว่าไม่ได้รับความสนใจต่อ APT เท่าใดนัก เนื่องจากพิจารณาว่า เป็นเพียงสถาบันที่ช่วยแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีกลไกที่อ่อนแอ อันเนื่องมาจากการแข่งขันระหว่างจีนและญี่ปุ่น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะเข้ามาทำลายสถานภาพของสหรัฐฯ (He, 2007)

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน

แม้คำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียนจะมีปรากฏอยู่หลายส่วนในเอกสารดังกล่าว ทว่าความหมายที่ปรากฏในเอกสารยังมีลักษณะภาพรวม ไม่ได้มีความแน่ชัดกระทั่งสามารถชี้เฉพาะในนิยามได้ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมลักษณะคำนิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านเอกสาร ความเห็นของนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ทั้งนี้ สามารถรวบรวมนิยามได้ 5 ลักษณะคือ ความเป็นศูนย์กลาง แสดงบทบาทนำ เป็นจุดเชื่อมต่อ เป็นผู้อำนวยความสะดวก และมีความเป็นแกนกลางจากภายในหรือความมีเอกภาพระหว่างสมาชิก โดยงานวิจัยฉบับนี้จะแบ่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

2.2.1 งานวิจัยและเอกสารที่อธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียน

เอกสารที่นับได้ว่าเขียนโดยผู้เชี่ยวชาญด้านอาเซียนและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใช้อธิบายความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออก, เอเชีย-แปซิฟิก คืองานเรื่อง The Myth of ASEAN Centrality? ของ Amitav Acharya (2017) งานชิ้นนี้แม้จะไม่ได้นิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยตรง ทว่าผู้เขียนได้ย้ำเตือนให้ศึกษาแนวคิดดังกล่าว ได้ตระหนักถึงความไม่กระจ่างชัดของความหมายที่อาจทำให้เข้าใจผิดได้ กล่าวคือ ประการแรก ความเป็นแกนกลาง

ของอาเซียนไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ ทว่ามีความใกล้เคียงกับคำศัพท์บางคำ เช่น การเป็นผู้นำ (Leader), การเป็นศูนย์กลาง (Hub), เป็นจุดที่หมุนอยู่ตรงกลาง (Fulcrum) เป็นต้น ประการที่สอง ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง ทว่าเกิดจากการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกอันมีลักษณะของพลวัตในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประการสุดท้ายความเป็นแกนกลางของอาเซียนไม่ใช่เพียงแต่ภารกิจที่อาเซียนทำขึ้นเองเท่านั้น Acharya ยังระบุถึงลักษณะสำคัญของความเป็นแกนกลางของอาเซียนต่อไปว่า อาเซียนมีลักษณะศูนย์กลางของสถาบันในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น อาเซียนบวกสาม (APT), ARF, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asian Summit-EAS) โดยความเป็นศูนย์กลางดังกล่าว คือการที่อาเซียนสร้างสถาบันเพื่อเป็นแพลตฟอร์ม (Platform) ในการสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Acharya, 2017)

งานที่มีลักษณะคล้ายกันกับงานของ Acharya ข้างต้น คืองานของ Mely Caballero-Anthony (2014) เรื่อง Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture บทความชิ้นนี้นิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ว่าเป็นความพยายามสร้างให้อาเซียนเปรียบเสมือน “โซ่ข้อกลาง” (Node) ในการสร้างความร่วมมือผ่านสถาบันที่ตนเป็นผู้สร้างขึ้นกระทั้งมีลักษณะแบบเครือข่ายทางสังคม แต่ด้วยข้อจำกัดที่อาเซียนมีความพลังในเชิงวัตถุต่ำ (อำนาจ ความมั่งคั่ง) จึงอาจส่งผลต่อศักยภาพความเป็นผู้นำ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมุมมองแนวคิดการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) ซึ่งการจัดวางโครงสร้างของอาเซียนได้นำไปสู่การเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกภูมิภาคต่างๆ และใช้อธิบายความเป็นแกนกลางได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ยังคงต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ ในสภาพแวดล้อมของภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น อาเซียนจึงต้องพยายามรักษาความเป็นเอกภาพ และร่วมมือกันเพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางเอาไว้

อย่างไรก็ตาม Caballero-Anthony เห็นว่า การดำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีความท้าทายภายใต้สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามเย็น สามารถทำได้โดยการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและการมีนโยบายที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของชาติสมาชิก ซึ่งนั่นก็คือเป้าหมายที่แท้จริงของประชาคมอาเซียน ผู้เขียนยกตัวอย่างว่า ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ประสงค์ที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์พื้นฐานร่วมกันตลอดจนปรับปรุงประสิทธิภาพกลไกภายในให้ดียิ่งขึ้น จึงสร้างกฎบัตรอาเซียนขึ้นมาบังคับใช้ การประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนนี้ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมาย สร้างกรอบความรับผิดชอบในการทำงานที่เป็นระบบการยอมรับร่วมกัน และสุดท้ายกฎบัตรอาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงความท้าทายต่อบรรทัดฐานภายในภูมิภาค เช่น การสนับสนุนประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน

ตลอดจนการพัฒนากลไกในการจัดการความขัดแย้งเพื่อธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค (Caballero-Anthony, 2014)

เอกสารที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่นิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ค่อนข้างครอบคลุม คืองานของ See Seng Tan (2017) ชื่อ Rethinking “Asean Centrality” In The Regional Governance Of East Asia ผู้เขียนได้หยิบยกนิยามของความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ 5 ลักษณะ ได้แก่ 1) ลักษณะความเป็นผู้นำในการกำหนดวาระต่าง ๆ (Leadership) 2) ความเป็นผู้อำนวยความสะดวกในภูมิภาค (Regional Facilitator) เช่น การมีเวทีการประชุมให้ประเทศต่าง ๆ ได้พบปะเจรจากัน 3) เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค โดยอาเซียนจะเป็นจุดเชื่อมต่อ (Node) ที่สำคัญที่สุดของสถาปัตยกรรมในภูมิภาค 4) อาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการในภูมิภาค ผ่านสถาบันที่ตนสร้างขึ้น เช่น ประชาคมอาเซียน และ 5) อาเซียนมีลักษณะเป็น Strategic Convenience กล่าวคือมีช่องทางแลได้รับการยอมรับในการร่วมมือแบบพหุภาคีในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Tan, 2017)

2.2.2 งานวิจัยและเอกสารที่อธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านปรากฏการณ์การสร้างสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม

เอกสารเหล่านี้เป็นการอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากพัฒนาการด้านการสร้างสถาบันและกลไกต่าง ๆ ของอาเซียน โดยขยายความร่วมมือไปยังประเทศภายนอก จึงทำให้เกิดลักษณะความเป็นแกนกลางของอาเซียน ทั้งด้านความเป็นจุดเชื่อมต่อหรือศูนย์กลางของสถาบัน (Institutional Hub) ความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการกำหนดวาระต่าง ๆ ตลอดจนเป็นผู้อำนวยความสะดวกผ่านเวทีพหุภาคีต่าง ๆ เช่น หนังสือที่เป็นการรวมบทความที่ชื่อ ASEAN and the Institutionalization of East Asia โดยมีรัลฟ เอ็มเมอร์ส (Ralf Emmers, 2012) เป็นบรรณาธิการ หนังสือเล่มนี้อธิบายบทบาทของอาเซียนกับการสร้างสถาบันด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงและความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจ โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก แสดงให้เห็นถึงบทบาทของอาเซียนในการพัฒนาสถาบันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเน้นให้เห็นถึงข้อจำกัดภายในอาเซียน ที่ต้องรับมือกับความท้าทายรูปแบบใหม่ เช่น ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) อาทิ ประเด็นเรื่องโรคเอดส์ ตลอดจนประเด็นท้าทายหลักการพื้นฐานของอาเซียนหรือวิถีอาเซียน (ASEAN Way) เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ส่วนที่สอง อธิบายบทบาทของอาเซียนกับความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียง โดยเน้นอุปสรรคของวิถีอาเซียนที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างสถาบันที่มีอาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม กับความสัมพันธ์ต่อหุ้นส่วนภายนอก เช่น ARF ที่แม้ว่าวิถีอาเซียน จะมีจุดแข็งในเรื่องของความพยายามสร้างการเจรจาโดยอาศัยความไม่เป็นทางการ กระนั้นก็ตาม อาจเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยเฉพาะประเด็นการทูตเชิงป้องกัน เป็นต้น อันมีผลตามมา เช่น ความไม่พอใจของ

สมาชิกต่อบทบาทการเป็นผู้นำของอาเซียน, ขาดสถาบันทางเลือกที่ทำให้อาเซียนเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก และนำมาซึ่งการทำลายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

ส่วนที่สาม อธิบายบทบาทของอาเซียนในการสร้างสถาบันกับความสัมพันธ์ที่มีต่อมหาอำนาจในเอเชียตะวันออก มีข้อเสนอที่ว่า หากอาเซียนต้องการดำรงบทบาทสำคัญในการเป็น “ตัวแทน” (Broker) เพื่อความมีเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค อาเซียนต้องเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการเจรจาพูดคุย ระหว่างความสัมพันธ์ของสามชาติมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ลักษณะเช่นนี้อาจเป็นเครื่องชี้ได้ถึงข้อจำกัดของอาเซียนที่ไม่สามารถจัดการในประเด็นที่มีความหลากหลาย ยังผลให้ยากต่อการพิสูจน์ในความเป็นแกนกลางของอาเซียน ตลอดจนส่งผลให้ดูประหนึ่งว่า อาเซียนเป็นเพียงองค์กรที่มีประสิทธิภาพด้านความร่วมมือมากกว่าการเป็นประชาคม ซึ่งเป็นสิ่งที่อาเซียนไม่ประสงค์ ตัวอย่างสำคัญ เช่น ความขัดแย้งระหว่างอาเซียนกับจีน ในปัญหาทะเลจีนใต้ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่นำไปสู่การบังคับใช้ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (DoC) อันเป็นรากฐานสำคัญของมาตรการสร้างความไว้วางใจ (CBM) และเป็นมาตรการแรกของ ARF ตลอดจนการทำลายเช่นนี้ ได้นำไปสู่ประเด็นการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนกับความสามารถในการจัดการกับผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจ และ

ส่วนสุดท้าย เป็นข้อเสนอทางเลือกต่างๆ ของอาเซียนและเอเชียตะวันออก ในการสร้างความเป็นภูมิภาคนิยม (Regionalism) และแสดงให้เห็นโอกาสที่ท้าทายของการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือในอนาคต โดยอาศัยความเป็นภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่นของอาเซียน เช่น การแบ่งแยกของชาติมหาอำนาจ เปิดโอกาสให้อาเซียนได้แสดงบทบาทสำคัญ

กล่าวโดยรวม หนังสือเล่มนี้ เป็นการสำรวจบทบาทหน้าที่และความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ของอาเซียนในการเกิดขึ้นของสถาบันความมั่นคงในเอเชียตะวันออก อันมีนัยให้เห็นถึงอนาคตของประชาคมความมั่นคงอาเซียน ตลอดจนความสัมพันธ์ในแบบความร่วมมือของอาเซียนกับความสัมพันธ์ในการสร้างความเป็นสถาบันของชาติมหาอำนาจโดยอาศัยโครงสร้าง (สถาบัน) แบบพหุภาคี เช่น ARF, APT และ EAS ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทั้งความสำเร็จและข้อจำกัด/จุดอ่อนของอาเซียน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกเชิงสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้พัฒนาขึ้นมาใช้จัดการกับปัญหาภายในภูมิภาค เช่น ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ตลอดจนกลไกที่นำโดยอาเซียนในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคที่สำคัญ อันได้แก่ สหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น ทั้งนี้ ในบทความของ Alice Ba ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ หากปราศจากความเชื่อมโยงและการสนับสนุนจากสามมหาอำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความคลุมเครือของงานชิ้นนี้ ยังอยู่ที่การนิยาม ความเป็นแกนกลางของอาเซียน เช่นงานของ Evelyn Goh ให้ความหมายของการเป็นแกนกลางของอาเซียน ในลักษณะเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ผู้นำในภูมิภาค ขณะที่ผู้วิจัย (ผู้ทำวิทยานิพนธ์) ต้องการสำรวจความหมายความเป็นแกนกลางของ

อาเซียนที่แตกต่างกันไปอีกด้วย เช่น ความสามารถในการเป็นผู้นำในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไก/สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังให้แนวทางต่อการเป็นแนวทางในการสร้างนโยบายในชาติสมาชิกของอาเซียนเพื่อจัดการกับปัญหาที่สัมพันธ์ภาคีสมาชิกอื่นๆ ได้ไม่มากนัก (Emmers, 2012)

ต่อมาเป็นบทความที่กล่าวถึงความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านลักษณะของการเป็นผู้นำในการกำหนดวาระต่าง ๆ ในความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยมในภูมิภาค เรื่อง ASEAN's leadership in East Asian region-building: strength in weakness โดย Richard Stubbs (2014) บทความชิ้นนี้ นำเสนอบทบาทความเป็นผู้นำของอาเซียนในการสร้างสถาบันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยผู้เขียนใช้ทฤษฎีภาวะผู้นำในการวิเคราะห์ และมองว่าภาวะผู้นำของอาเซียนคือกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มของรัฐในระบบระหว่างประเทศในการร่วมมือกับ “รัฐผู้ติดตาม” รัฐที่เป็นผู้นำประกอบไปด้วย 3 ลักษณะ คือ หนึ่ง เป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา สอง เป็นผู้นำในสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่ม และสามเป็นผู้กำหนดประเด็นต่างๆ ในการเจรจา ในลักษณะการเป็นผู้นำในการสร้างภูมิภาคทั้งนี้ แม้ Stubbs จะเห็นว่าอาเซียนเป็นการรวมตัวของรัฐที่ไม่มีอำนาจมากนัก ทว่าจุดแข็งในความเป็นผู้นำของอาเซียนว่าประกอบไปด้วยสามลักษณะ คือ หนึ่ง การเป็นผู้นำที่สร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่ม (Entrepreneurial Leader) เช่น ในกรณีการจัดการความขัดแย้งในภูมิภาคโดยการสร้างกระบวนการเจรจา เช่น กรณีการเข้ายึดครองกัมพูชาของเวียดนาม การสร้างสถาบันด้านความมั่นคง อาทิ ARF, ADMM, ADMM-Plus สอง การเป็นผู้นำในการสร้างภูมิภาค (Intellectual Leader) หรือสร้างกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ยอมรับร่วมกัน เช่น TAC ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน สาม การเป็นผู้นำที่ไว้วางใจได้ของมหาอำนาจ เนื่องจากชาติสมาชิกมีความเข้มแข็งทางอำนาจไม่มากนัก ไม่อาจก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางทหารได้ เมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้านอย่างเช่น จีน และญี่ปุ่น (ตลอดจนสหรัฐฯ) การที่ไม่มีพลังเชิงอำนาจนี้ จึงทำให้เพื่อนบ้านมองอาเซียนว่าไม่ได้เป็นภัยคุกคาม ในขณะที่ชาติมหาอำนาจต่างหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ประกอบกับหลักการพื้นฐานของอาเซียนที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน จึงทำให้อาเซียนได้รับความไว้วางใจจากชาติมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเสนอแนะว่า การเป็นผู้นำของอาเซียน ไม่ควรเข้าไปจัดการกับทุกประเด็นที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยประเด็นที่อาเซียนเข้าไปจัดการต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติสมาชิก (Stubbs, 2014)

เอกสารอีกชิ้นที่น่าสนใจคือ ความพยายามสร้างคำอธิบายในความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านการสร้างสถาบันที่เน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ชื่อ ASEAN Centrality: A Quest for Leadership Role in East Asian Economic Integration จากหนังสือ Asian Leadership in Policy and Governance ของ Kristy Hsu (2015) ผู้เขียนอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมิติทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น “ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค”

(Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) อันประกอบไปด้วยชาติสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ รวมกับ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย โดยผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า RCEP จะช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน ทว่าอาเซียนยังคงต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายในการบูรณาการดังกล่าว เช่น ความร่วมมือกับชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีน เนื้อหาโดยสรุป กล่าวถึงนิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือ “ความร่วมมือของอาเซียนในการเผชิญหน้ากับประเทศภายนอกภูมิภาค” ต่อมาระบุถึงพัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน ว่ามีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 คือการจัดตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) และมีความชัดเจนเมื่อได้ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน และแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า พัฒนาการด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน มีความโดดเด่นมากกว่าด้านการเมือง-ความมั่นคง และด้านสังคม-วัฒนธรรม พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่าอาเซียน มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการกับความสัมพันธ์ต่อประเทศภายนอกภูมิภาค อย่างจีนและญี่ปุ่น เนื่องจากความต้องการรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการสนับสนุนด้านการค้า และการลงทุนจากประเทศทั้งสอง ดังนั้น กลไกความร่วมมือ เช่น อาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค (ASEAN Plus Mechanism) จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Hsu, 2015)

ส่วนสำคัญของงานชิ้นนี้ คือ การวิเคราะห์ให้เห็นถึงความท้าทายและอุปสรรคต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากความล้มเหลวในการบูรณาการภายในอาเซียน อาทิ กรณีที่อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กัมพูชา ค.ศ. 2012 เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ อันแสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของอาเซียนที่มีข้อจำกัดจากระดับการบูรณาการที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอ กระทั่งไม่สามารถมีจุดยืนร่วมกันได้ ตลอดจนความขัดแย้งในผลประโยชน์กับประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งส่งผลด้านลบต่อภาพลักษณ์ในการเป็นผู้นำของอาเซียน หรือกรณีหลักการสำคัญพื้นฐานของอาเซียนที่ระบุในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ทว่าหลักการดังกล่าวกลับมีความย้อนแย้งกับหลักการในกฎบัตรอาเซียน เช่น การยึดหลักประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ดังตัวอย่างกรณีปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า โดยท้ายที่สุดแล้วอาเซียนเลือกที่จะเคารพหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมากกว่า จึงสร้างความไม่พอใจแก่ประเทศหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาค และส่งผลด้านลบต่อภาพลักษณ์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (Hsu, 2015)

ประเด็นท้าทายสุดท้ายคือ การวิเคราะห์ของผู้เขียน ระหว่างความร่วมมือภายใต้ RCEP และความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement-TPP) ที่ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยผู้เขียน

วิเคราะห์ว่า RCEP จะส่งผลเชิงบวกต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากหลักการ, การเจรจา และประเด็นต่างๆ ได้รับการร่างขึ้นโดยสมาชิกอาเซียน (10 ประเทศ) เท่านั้น นอกจากนี้ อาเซียนใช้ หลักการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (Liberalization) ที่ควบคู่ไปกับแนวทางของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) คือ การคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มสมาชิกเดิมกับกลุ่ม CLMV หรือที่เรียกว่า “การปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง” (Special and Differential Treatment-SDT) อันเป็นหลักการหนึ่งขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) ในขณะที่ TPP นั้นคือ ความต้องการเสริมสร้างความเป็นผู้นำของสหรัฐฯ ในภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก ย่อมส่งผลด้านลบในความเป็นแกนกลางของอาเซียน เมื่อชาติสมาชิกอาเซียนเข้าไป เป็นสมาชิกในองค์กรนี้ (Hsu, 2015)

2.2.3 งานวิจัยและเอกสารที่สร้างคำอธิบายในเชิงประเมิณผลกระทบในสถานการณ์ ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในปัจจุบันที่ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

งานวิจัยและเอกสารในส่วนนี้ จะกล่าวถึงสถานการณ์หรือบริบททางความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศที่สำคัญในปัจจุบันในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่ส่งผลกระทบถึงความเป็นแกนกลาง ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่าง สหรัฐอเมริกากับจีน ภายใต้ ยุทธศาสตร์ที่แต่ละฝ่ายจัดทำขึ้น เช่น บทความเรื่อง The Quad in the Indo-Pacific: Why ASEAN Remains Cautious โดย Premesha Saha (2018) งานชิ้นนี้มีข้อเสนอว่า หากอาเซียนเข้า ร่วมมือกับกลุ่มพันธมิตรที่เรียกว่า “Quad” (ประกอบด้วย สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย) อาจทำให้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือของอาเซียนภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของ อาเซียน” (ASEAN Centrality) นั้นมีความสำคัญน้อยลง เนื่องจากความสำคัญของอินเดียจะมีมาก ขึ้น ตลอดจนความเป็นเอกภาพของอาเซียนที่ชาติสมาชิกบางประเทศมีแนวโน้มเข้าไปร่วมกับกลุ่มนี้ ภายใต้ชื่อ “Quad-Plus” ทั้งนี้ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความเกี่ยวข้องกับจีนทั้งใน ประเด็น ทะเลจีนใต้ และในประเด็นยุทธศาสตร์ BRI ดังนั้น Quad จึงกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่ ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจ และการที่อาเซียนเข้าไปเกี่ยวข้องอาจทำให้มีความ เสี่ยงต่อการแบ่งแยกภายในอาเซียนเอง เนื่องจากอาจจะกระทบต่อกลไกแบบพหุภาคีที่อาเซียนเป็นผู้ ริเริ่มและเป็นแกนกลาง เช่น ARF, EAS, ADMM-Plus ในขณะที่ Quad มีวัตถุประสงค์พื้นฐานคล้าย กับกลไกเหล่านี้ คือการเป็นสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ที่เป็นตัวจัดการ ระเบียบขั้นพื้นฐาน เช่น เรื่อง การส่งเสริมความร่วมมือด้านการเดินเรือ เสรีภาพในการเดินเรือ เป็นต้น

ในความร่วมมือของกลุ่ม Quad อินเดียจะเป็นจุดหมายสำคัญสำหรับความร่วมมือ ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนโดยตรง เนื่องจากทั้งอินเดียและอาเซียนต่างก็มีความร่วมมือที่ใกล้ชิดต่อกัน ตามนโยบาย “มองตะวันออก” (Act East Policy) ของอินเดียที่ประกาศในการประชุมสุดยอด อาเซียน-อินเดีย ในค.ศ. 2017 นั้น สนับสนุนการทำงานร่วมกับอาเซียน และแนวคิดความเป็น

แกนกลางของอาเซียนอย่างชัดเจน แต่เมื่อไม่นานมานี้ท่าทีของอินเดียเปลี่ยนแปลงไป เช่น การระบุว่า “อาเซียนนั้นต้องการให้อินเดียแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้นในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก” และ “การเติบโตของอินเดียจะเป็นการรับประกันเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค” ดังนั้น หากว่าอินเดียแสดงท่าทีอย่างแข็งขันในความร่วมมือของ Quad นั้นแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญไปที่นโยบายมองตะวันออกของอินเดีย และนั่นก็อาจหมายถึงการที่ไม่สามารถประนีประนอมได้ ซึ่งความร่วมมือกับอาเซียน ที่อินเดียเคยประกาศให้อาเซียนเป็นแกนกลางมาก่อนอาจสั่นคลอน ประเด็นต่อมาในด้านยุทธศาสตร์ อินโด-แปซิฟิก อาจจะมีหลักการบางอย่างไม่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ เป็นไปได้ว่ายุทธศาสตร์ของ Quad (ซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ อินโด-แปซิฟิก) เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาค ซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคสำหรับการที่อาเซียนจะใช้กลไกที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่มในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งทำให้ความสำคัญของความเป็นแกนกลางของอาเซียนลดลง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับอินเดีย จะทำให้ความสำคัญของอาเซียนและกลไกที่มีอยู่ในการจัดการความมั่นคงทางทะเลไม่ได้รับการยอมรับ (Saha, 2018)

งานที่สอดคล้องกับงานข้างต้นคือ บทความในหนังสือเรื่อง *Fracturing architecture? The Quad Plus and ASEAN centrality in the Indo-Pacific*. โดย Evan A. Laksmana (2021) งานชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีความเห็นพ้องต้องกัน ในมุมมองเกี่ยวกับความร่วมมือภายใต้ Quad (สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย) และ Quad Plus (Quad + เกาหลีใต้ เวียดนาม นิวซีแลนด์ และบราซิล) ไม่ว่าจะเป็นการที่อาเซียนไม่เคยระบุว่า จะเข้าร่วมกับ Quad หรือแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกับ Quad อย่างกระตือรือร้น พิจารณาจากผลการสำรวจจาก ISEAS ที่สิงคโปร์ พบว่ามีการไม่สนับสนุน Quad ที่น้อยกว่าที่สนับสนุน ในขณะที่ผลการสำรวจเป็นรายประเทศ พบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนที่แสดงท่าทีเคลือบแคลงสงสัยต่อวัตถุประสงค์ของ Quad ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ลาว ไทย และกัมพูชา ส่วนที่มีท่าทีสนับสนุนอย่างแข็งขัน คือ เวียดนามและฟิลิปปินส์ ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวสอดคล้องกับการสำรวจของ Australian Strategic Policy Institute (ASPI) ที่ว่า กว่าครึ่งหนึ่งของผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับ Quad และกว่า 40% มองว่า Quad นั้นเป็นมากกว่าเรื่องของการดำเนินการทางการทูต แต่เป็นข้อริเริ่มที่มีความสำคัญที่มาจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก

การสำรวจนี้ เวียดนาม ไทย และฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่สนับสนุน Quad ส่วน สิงคโปร์และอินโดนีเซีย ตั้งข้อสงสัย ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความกังวลของชาติสมาชิกอาเซียนในการเกิดขึ้นของ Quad ว่ามีลักษณะการทำงานที่ไม่ชัดเจน จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น 1) ความไม่ชัดเจนของสมาชิกของ Quad ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างล่าช้า อาเซียนมองว่าในของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่สรุปการประชุมในปี 2017 ได้ระบุหลักการสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1.1) การสร้างกฎเกณฑ์ในเอเชีย 1.2) การมีเสถียรภาพในการเดินเรือ 1.3) การเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ 1.4) การ

สนับสนุนการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค 1.5) ความมั่นคงทางทะเล 1.6) ภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ และ 1.7) การก่อการร้าย ทว่าการประชุม Quad ในปี 2021 กลับการถึงเรื่อง “การทูตวัคซีน” (โควิด-19) 2) ความไม่ชัดเจนระหว่างชาติสมาชิกในอาเซียนที่มองจีนว่าจะกลายเป็นตัวแทนของความท้าทายในผลประโยชน์หลักของพวกเขาหรือไม่ เนื่องจากการศึกษาหลายชิ้นพบว่า มีทั้งลักษณะที่เป็นโอกาส (ทางเศรษฐกิจ) และความท้าทาย (ความมั่นคง) นอกจากนี้ยังคงไม่แน่ใจในพฤติกรรมของสหรัฐฯ ซึ่งหาก Quad เข้ามาเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อขับเคลื่อนประเด็นด้านการเมืองระหว่างมหาอำนาจมากขึ้น ก็อาจมีความชัดเจนมากกว่านี้ และประการที่ 3) ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความกังวลต่อกลไกการทำงานของ Quad ว่าจะเข้ามาแทนที่ (มากกว่าเติมเต็ม) ในกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม อย่าง EAS และ ADMM+ การประชุมของ Quad ยังใกล้เคียงกันกับของ ARF และ EAS ทำให้สถาบัน/กลไกที่อาเซียนสร้างขึ้นมีความสำคัญน้อยลง นั่นคือ ทำให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอาจถูกมองข้ามไป เนื่องจากตัวขับเคลื่อนหลักในการกำหนดความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคไม่ได้มาจากอาเซียนนั่นเอง (Laksmana, 2021)

งานลักษณะต่อมากล่าวถึงยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนโดยฝ่ายสหรัฐฯ ได้ออกยุทธศาสตร์เข้ามาแข่งขันกับจีนที่เรียกว่า “อินโด-แปซิฟิก” พร้อมกับการเตรียมความพร้อมของอาเซียนในการรับมือกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ทว่าความคลุมเครือในเอกสารของอาเซียนที่เรียกว่า “มุมมองอาเซียนว่าด้วยอินโด-แปซิฟิก” (ASEAN Outlook on Indo-Pacific: AOIP) อาจทำให้อาเซียนสูญเสียความเป็นแกนกลางในความสัมพันธ์กับมหาอำนาจไป เช่น งานเรื่อง ASEAN's Indo-Pacific Concept and the Great Power Challenge ของ Mie Oba (2019) บทความนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนภายใต้ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ให้เข้ากับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิด “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” (FOIP) ทำให้อาเซียนได้แถลงการณ์ในเอกสาร “มุมมองอาเซียนว่าด้วยอินโด-แปซิฟิก” (ASEAN Outlook on Indo-Pacific: AOIP) ซึ่งได้รับรองจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 34 (ค.ศ. 2019 ที่ประเทศไทย) โดยก่อนที่อาเซียนจะออกแถลงการณ์ดังกล่าว อินโดนีเซียได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า “ASEAN Style Indo-Pacific” มาก่อนหน้าและแนวคิดดังกล่าวถูกผนวก รวมเข้ากับ AOIP ด้วย กล่าวคือ การพิจารณาจากมุมมองที่รอบด้านครอบคลุมความร่วมมือกับทุกประเทศ โดยเฉพาะเรื่องอินโดแปซิฟิกที่เปิดกว้างนั้น ครอบคลุมถึงประเด็นการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ซึ่งปฏิเสธได้ยากกว่า เป็นยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯ ต้องการถ่วงดุลกับจีน ทั้งนี้อาเซียนเน้นที่ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นกลไกของ ARF, EAS, ASEAN +3 เพื่อจะรวมเอามหาอำนาจทุกประเทศเข้ามาเจรจาภายใต้กลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ และไม่พยายามเลือกข้างหรือปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของมหาอำนาจใดเพียงฝ่ายเดียว (Oba, 2019)

ในขณะเดียวกันที่ อาเซียนแสดงถึงความกังวลที่ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของตน จะไม่ได้รับความสนใจในท่ามกลางการแข่งขันระหว่างจีน-สหรัฐฯ ด้วยเหตุนี้ AOIP จึงพยายามเน้นสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ทำให้ตนแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลาง พร้อมกับพยายามบรรจุสิ่งที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) เข้าไปใน AOIP เช่น หลักไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลักการเคารพอำนาจอธิปไตย หลักความเสมอภาค หลักความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนหลักการที่เป็นสากลอย่างกฎบัตรสหประชาชาติ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 (UNCLOS) อย่างไรก็ตาม AOIP ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า อาเซียนจะไม่ได้เข้าข้างมหาอำนาจใดเป็นพิเศษ เนื่องจากเสี่ยงต่อการที่จะทำให้อาเซียนแตกแยก แต่ก็อาจทำได้ยาก โดยผู้เขียนหยิบยกกรณีศึกษาที่สำคัญ เช่น เรื่องความเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) นั้นสัมพันธ์กับโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งบางประเทศนั้นมีความใกล้ชิดกับจีนภายใต้นโยบาย BRI ส่วนในบางประเทศก็ใกล้ชิดกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง ทั้งนี้ การที่อาเซียนไม่ได้เลือกข้างมหาอำนาจใดเป็นพิเศษ ก็อาจทำให้อาเซียนได้ประโยชน์ แต่หากเกิดการแข่งขันระดับสูง และฝ่ายสหรัฐฯ ต้องการปิดล้อมจีนมากขึ้น การแข่งขันนี้จะทำให้อาเซียนยังคงจะไม่เลือกข้างในความร่วมมือได้อีกต่อไปหรือไม่ ยังคงเป็นคำตอบที่ยาก ทว่าท้ายที่สุดจะพบว่า มหาอำนาจทั้งสอง ไม่สามารถละเลยอาเซียนไปได้ และการที่อาเซียนมีการออกแบบ ประเด็น “อินโด-แปซิฟิก” ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะตนเช่นนี้ นับว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะสร้างระเบียบและเสถียรภาพให้กับภูมิภาคนี้ (Oba, 2019)

งานชิ้นต่อมาได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกาต่อความเป็นแกนกลางอาเซียนในชื่อ The Challenge to ASEAN Centrality Under Indo-Pacific Strategy. เป็นรายงานการวิจัยของ Liu Wu (2019) รายงานนี้ต้องการนำเสนอผลกระทบของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ที่มีต่ออาเซียน โดยมีพื้นฐานการวิเคราะห์ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ที่น่าจะเห็นได้อย่างชัดคือ คือผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพภายในอาเซียน บทความแบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก กล่าวถึงสถานะของอาเซียนท่ามกลางยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ส่วนที่สอง กล่าวถึงสถานะของอาเซียนในยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางท่ามกลางความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียแปซิฟิก และส่วนสุดท้าย กล่าวถึงความท้าทายของอาเซียนภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่มีต่อสถานะความเป็นแกนกลางของอาเซียน

เนื้อหาส่วนแรก กล่าวถึงยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และความเกี่ยวพันกับอาเซียน ในยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ สหรัฐฯ เปรียบเสมือนแกนกลางหลักส่งผลกระทบต่อประเทศที่เข้าร่วมมีอันเปรียบเสมือน “กระดุกสนหลัง” ได้แก่ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย ในขณะที่ในสายตาของสหรัฐฯ อาเซียนไม่ได้มีสถานะเหมือนกับ 3 ประเทศข้างต้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนในบทบาทของอาเซียนใน

ยุทธศาสตร์นี้ สหรัฐฯ จึงเลือกหยิบฉวยเพียงบางประเทศที่มีความสำคัญในทางทะเล เช่น สิงคโปร์ บรูไน ผ่านตัวกลางคือญี่ปุ่น ในการเดินทางเยือนของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ในแง่ความสำคัญด้านภูมิเศรษฐกิจศาสตร์ นั้นนับว่าอาเซียนมีตลาดที่ใหญ่เป็นอันดับสามในเอเชีย มี GDP เกือบ 3 ล้านล้านเหรียญ อาเซียนมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจต่อจีน เนื่องจากเป็นตลาดส่งออกอันดับสามของจีน และจีนเป็นตลาดสำคัญที่สุดของอาเซียน นอกจากนี้ที่ตั้งของอาเซียนที่อยู่กึ่งกลางของสองมหาสมุทร ทำให้กลายเป็นตำแหน่งที่อยู่ตรงกลางพอดีกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก อย่างไรก็ตาม อาเซียนไม่สามารถเข้ามาอยู่ในฐานะที่จะเป็น “กระดุกสันหลัง” ของยุทธศาสตร์นี้ได้ เนื่องจาก สหรัฐฯ ไม่สามารถใช้อาเซียนในการปิดล้อมจีนได้ เนื่องจากผลประโยชน์มหาศาลที่มีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับจีน (Wu, 2019)

เนื้อหาส่วนที่สอง กล่าวถึงสถานะของที่เป็นศูนย์กลางของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก พิจารณาในด้านผลประโยชน์ของอาเซียนที่มีต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก คือการที่อาเซียนสร้างสถาบันของตนขึ้นมาเพื่อปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก เช่น กลไกอาเซียน+6 และ RCEP ได้ทำให้อาเซียนประสบความสำเร็จพอสมควรในการสร้างเขตการค้าเสรีขนาดใหญ่ ส่วนในด้านความมั่นคง อาเซียนได้เข้าเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค โดยสร้างสถาบันที่เรียกว่า ARF ซึ่งสร้างปฏิสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับประเทศนอกอาเซียนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีสมาชิกภายนอกถึง 17 ประเทศ มีมหาอำนาจ เช่น จีน ญี่ปุ่น สหรัฐฯ รัสเซีย เข้าร่วมอยู่ด้วย กระนั้นก็ดี ความพยายามสร้างความเป็นศูนย์กลาง (แกนกลาง) ของอาเซียนยังคงมีอุปสรรคอยู่ที่ว่า แม้อาเซียนจะสร้างความสำเร็จในการถ่วงดุลกับมหาอำนาจ ทว่าการถ่วงดุลของอาเซียนมีลักษณะเป็น soft power ซึ่งหากภูมิทัศน์ทางการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียแปซิฟิกเปลี่ยนไปเป็นความขัดแย้งที่มากขึ้นระหว่างสหรัฐฯ กับจีน กลไกจัดการกับความขัดแย้งที่อาเซียนเป็นผู้นำอาจใช้ไม่ได้ ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนก็จะถูกแทนที่ด้วยกลไกใหม่ ๆ นั่นคือ ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย (Wu, 2019)

ส่วนสุดท้าย กล่าวถึงความท้าทายของอาเซียนภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่มีต่อสถานะความเป็นแกนกลางของอาเซียน ผลกระทบในยุทธศาสตร์ดังกล่าวที่มีต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ด้วยเหตุผลสองประการคือ 1) การเกิดขึ้นของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก นั้นมีวัตถุประสงค์หลักในการปิดล้อมและถ่วงดุลจีน ซึ่งประเทศมหาอำนาจทั้งสี่นั้นได้รับผลประโยชน์ แต่อาเซียนไม่ได้มีอำนาจแบบ hard power 2) ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน โดยสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้นนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือน “ศูนย์แสดงสินค้าที่ไม่มีร้านค้า” เนื่องจากไม่สามารถสร้างการตัดสินใจที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การที่ประเทศสมาชิกอาเซียน มีความเห็นที่แตกต่างกันในการเข้าร่วมกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ซึ่งแน่นอนว่ามีทั้งที่เห็นด้วยกับสหรัฐฯ และเห็นด้วยกับจีน จะทำให้ความเป็นเอกภาพภายในอาเซียนต่ำลง และส่งผลถึงความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในท้ายที่สุด (Wu, 2019)

งานชิ้นสุดท้ายที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่แยกส่วนของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอย่างอินเดียญี่ปุ่นและประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างอินโดนีเซีย ที่ “ขานรับ” ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา และย้ำเตือนให้เห็นถึงความอ่อนแอของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในหนังสือรวมบทเรื่อง The confluence of the two seas: The rise of the Indo-Pacific region and ASEAN Centrality ของ Shofwan Al Banna Choiruzzad (2020) บทความนี้พยายามนำเสนอการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของจีน ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย ที่มีต่อยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก พร้อมกับความสำคัญของประเทศในมหาสมุทรอินเดีย (ซึ่งเจาะจงที่มหาอำนาจอย่างอินเดีย) และตำแหน่งแห่งที่ของสหรัฐฯ ในยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ตลอดจนผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าสถาบันที่เป็นตัวแทนของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกหลังสงครามเย็นคือ APEC และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกนี้เอง อาจจะเข้ามาแทนที่ APEC และทำให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนถูกลดระดับความสำคัญลงไป

ความสำคัญของปากฝั่งมหาสมุทรอินเดีย (อินเดีย) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 คือ การที่อินเดียนั้นต้องพยายามถ่วงดุลกับจีน เนื่องจากยุทธศาสตร์ BRI ของจีน ทำให้ประเทศในเอเชียใต้ อย่างปากีสถาน ศรีลังกา มัลดีฟส์ บังกลาเทศ กลายเป็นพันธมิตรกับจีน ในขณะที่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่เป็นจุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับนโยบาย “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” (FOIP) และเอเชียใต้จะกลายเป็นจุดเชื่อมโยงของญี่ปุ่นในแอฟริกาด้วย ทั้งนี้ เสรีภาพที่เสรีและเปิดกว้าง ยังมีความเฉพาะเจาะจงไปที่ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ การถ่ายทอดเทคโนโลยีร่วมกันระหว่างญี่ปุ่น-อินเดีย และนั่นก็หมายถึงการถ่วงดุลกับการผงาดขึ้นของจีน ด้านอินโดนีเซียนั้นมองว่า ปากฝั่งมหาสมุทรอินเดีย จะทำให้อินโดนีเซียเป็นแกนกลางของทั้งสองมหาสมุทร ดังนั้น อินโดนีเซียมีโอกาที่จะกลายเป็นศูนย์กลางของการเดินเรือในระดับโลก ซึ่งความสำคัญของมหาสมุทรอินเดียที่มีต่ออินโดนีเซียนี้ พิจารณาจากการที่อินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมประชุมสมาคมแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (IORA) ในค.ศ. 2017 ในส่วนสหรัฐฯ นโยบายสำคัญตั้งแต่ประธานาธิบดีโอบามา คือการหมุนคืนสู่เอเชีย (Pivot to Asia) เพื่อถ่วงดุลกับจีน ซึ่งสหรัฐฯ มองว่าเป็นคู่แข่งที่มีศักยภาพและเป็นภัยคุกคามกับตนในการจัดระเบียบระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ดังนั้น ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และความสำคัญของมหาสมุทรอินเดีย จึงเป็นการสร้างพันธมิตรเพื่อปิดล้อมจีน (Choiruzzad, 2020)

ในด้านผลกระทบต่ออาเซียน ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (ที่รวมทั้งสองปากมหาสมุทร) อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในลักษณะการลดความสำคัญลงไป บทความแบ่งฉากทัศน์ในอนาคตไว้ 3 ฉากทัศน์ คือ 1) ชาตินิยมอาเซียนต่างดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนกับประเทศภายนอก ซึ่งจะมีทั้งประเทศที่เข้าร่วมกับอินโด-แปซิฟิก และเข้าร่วมกับจีน 2) ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่ยอมรับบทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียน

จะมีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจส่งผลต่อประเทศในอาเซียนโดยตรง ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเข้าร่วมกับอาเซียน เนื่องจากเป็น platform ที่สามารถรักษาผลประโยชน์ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย เมื่อนั้น ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ต้องรับเอาแนวทางของ ASEAN+3 ไปเป็นแนวทางการดำเนินการ และ 3) เกิดความไร้ประสิทธิภาพในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์เชิงวัตถุได้เพียงพอ และ BRI จากการที่จีนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร ซึ่งก็จะส่งผลให้ญี่ปุ่นและอินเดีย รู้สึกถูกคุกคามน้อยลง และหันไปเป็นพันธมิตรกับเพื่อนบ้านของตนแทน (Choiruzzad, 2020)

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์อื่น ๆ ของอาเซียนในการจัดการความสัมพันธ์ต่อประเทศภายนอก: แนวคิดการประกันความเสี่ยง (Hedging)

ในการจัดการความสัมพันธ์ที่ประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางมีต่อมหาอำนาจนั้น หากจะอธิบายตามทฤษฎีกระแสหลักอย่างสังคมนิยม (Realism) สามารถแบ่งได้เป็นสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกคือ การถ่วงดุล (Balancing) และแนวทางที่สองคือ การเข้าไปเป็นพวกเดียวกับมหาอำนาจ (Bandwagoning) ในแนวทางแรก ประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางจะเพิ่มศักยภาพงบประมาณของกองทัพและปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัย เรียกว่า “การถ่วงดุลภายใน” (Internal Balancing) เพื่อยับยั้งพฤติกรรมอันก้าวร้าวของประเทศมหาอำนาจ นอกจากนี้ ยังมีการถ่วงดุลอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า “การถ่วงดุลภายนอก” (External Balancing) อันหมายถึง การที่รัฐขนาดเล็กและขนาดกลางร่วมกันก่อตั้งพันธมิตรเพื่อต่อต้านประเทศมหาอำนาจ นอกจากนี้ การถ่วงดุล ยังได้รับการจำแนกออกเป็น 2 มิติ คือระหว่างการถ่วงดุลแบบแข็ง (Hard Balancing) คือ การถ่วงดุลโดยใช้กำลังทหารที่มีทั้งรูปแบบการถ่วงดุลภายในและการถ่วงดุลภายนอก ส่วนอีกมิติหนึ่งคือ การถ่วงดุลแบบอ่อน (Soft Balancing) คือความพยายามสร้างการถ่วงดุลอย่างไม่เปิดเผย ซึ่งมีลักษณะสำคัญ เช่น การเสริมสร้างกองทัพแบบจำกัด การเข้าร่วมในกิจกรรมทางทหารแบบเฉพาะกิจ การร่วมมือผ่านสถาบันระหว่างประเทศ เป็นต้น (Walt, 1990) ส่วนแนวทางที่สอง การเข้าไปเป็นพวกเดียวกับมหาอำนาจนั้น รัฐขนาดเล็กและขนาดกลางเลือกที่จะไม่ต่อต้านมหาอำนาจ ดังนั้นทางเลือกที่เหลือคือการยอมทำตามมหาอำนาจ นั่นคือการยอมรับที่จะถูกแทรกแซงจากความสัมพันธ์แบบทวิภาคี โดยที่จะได้รับประโยชน์ทั้งในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การเข้าไปเป็นพวกเดียวกับมหาอำนาจ จึงมีลักษณะที่ประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางเลือกเข้าร่วมมือกับมหาอำนาจทั้งทางการเมือง การทหารเพื่อหลีกเลี่ยงจากการถูกโจมตี และในขณะเดียวกันก็คาดหวังว่าหากเลือกเข้ากับฝ่ายที่ได้รับชัยชนะ ก็จะได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจไปด้วย (Schweller, 1994)

นักวิชาการบางคน เช่น Evelyn Goh (2005, 2016) Cheng-Chwee Kuik (2008, 2016, 2021) Jürgen Haacke (2019) สังเกตพฤติกรรมการดำเนินนโยบายต่างประเทศตั้งแต่กลางทศวรรษ 2000 ของบางประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม ว่ามีลักษณะของการไม่เลือกร่วมมือกับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน พยายามแสวงหาการชดเชยความเสี่ยงโดยการมีทางเลือกนโยบายที่หลากหลาย เพื่อรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งเรียกพฤติกรรมนี้ว่า “การประกันความเสี่ยง” (Hedging) เนื่องจากแม้การถ่วงดุลและการเข้าไปเป็นพวกเดียวกับมหาอำนาจจะทำให้รัฐขนาดเล็กและขนาดกลาง สามารถที่จะอำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐเหล่านี้ในความสัมพันธ์กับมหาอำนาจได้ ทว่าความเสี่ยงสำคัญของการเลือกใช้นโยบายดังกล่าวแต่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งนั้นคือ การปราศจากทางเลือกและอิสระในการดำเนินตามนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (uncertainty) จึงทำให้ยากต่อการคาดคะเนว่ามหาอำนาจใดจะครองความได้เปรียบและประสบชัยชนะในบั้นปลาย จึงส่งผลให้การเลือกนโยบายหรือยุทธศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้นมีความเสี่ยงในลักษณะที่ว่า การเข้าไปถ่วงดุลกับรัฐมหาอำนาจนั้นมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาล และไม่ว่าจะสามารถเอาชนะหรือได้เปรียบมหาอำนาจ ประการต่อมาการเลือกเข้ากับมหาอำนาจ ในกรณีที่มีการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่างเช่นในสถานการณ์ปัจจุบัน หากเลือกเข้ากับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จำเป็นต้องดำเนินนโยบายตามมหาอำนาจที่ตนเลือก และยังมีความเสี่ยงต่อไปว่ามหาอำนาจที่ตนเลือกจะเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะหรือไม่

ในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการประกันความเสี่ยงนั้น เห็นตรงกันว่า แนวคิดดังกล่าวนี้ยังคงมีความหลากหลายในนิยามและองค์ประกอบ ดังเช่นที่ Jürgen Haacke (2019) ได้สรุปกรอบแนวคิดสำคัญของแนวคิดการประกันความเสี่ยงว่าประกอบไปด้วย 4 ลักษณะ คือ

- 1) การประกันความเสี่ยงในฐานะเครื่องมือในการจัดการกับความเสี่ยงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นด้านเศรษฐกิจ (อันมีประเด็นที่เชื่อมต่อกับความมั่นคงด้วย) เช่น ความมั่นคงด้านพลังงาน ซึ่งรัฐต่าง ๆ อาจมีนโยบายที่จะต้องจัดการกับความเสี่ยงสำคัญ ๆ อาทิ การหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (supply disruption) การที่พลังงานมีราคาขยับสูง หรือแม้กระทั่งการไม่มีเสถียรภาพของตลาดพลังงาน ดังนั้น นโยบายประกันความเสี่ยง คือการผสมผสานระหว่างนโยบายความมั่นคงทางพลังงานในระยะสั้นและระยะยาวในการเข้าไปลงทุนที่จะทำกำไรได้สูงที่สุดไว้อีก่อนเพื่อลดความเสี่ยงจากสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นตามมาให้น้อยที่สุด

- 2) การประกันความเสี่ยงในฐานะยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของรัฐขนาดเล็กและขนาดกลาง ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงดังกล่าวนี้ จะเป็นหลอมรวมทางเลือกหลาย ๆ ทางเข้าด้วยกันในการเผชิญหน้ากับมหาอำนาจ ทำให้ยากก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะ “สามเหลี่ยมแห่งอำนาจ”

ดังเช่น ความพยายามประกันความเสี่ยงของประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางในเอเชียตะวันออกที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน โดยประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางจะแสดงพฤติกรรมที่ทำให้ตนดำรงสถานะอยู่กึ่งกลางระหว่างการต่วงดูลและการเข้าร่วมกับมหาอำนาจ กล่าวคือ มีทั้งความพยายามเข้าไปเกี่ยวข้อง (engagement) ถ่วงดุล (balancing) และเข้าร่วมกับมหาอำนาจ (banwagoning)

3) การประกันความเสี่ยงในฐานะ การเข้าไปเป็นแนวร่วมและการต่อต้านการเข้าไปเป็นแนวร่วม ซึ่งทำให้แนวทางเช่นนี้มีความคลุมเครือทั้งในส่วนของการเข้าไปเป็นแนวร่วมกับมหาอำนาจทางหนึ่งและการต้องการความเป็นอิสระอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางจะเลือกใช้วิธีการเข้าไปเป็นแนวร่วมกับมหาอำนาจในบางกรณี เพื่อให้ได้รับการประกันความเสี่ยงด้านความมั่นคง ทว่าเป็นการเข้าไปเป็นแนวร่วมแบบจำกัดขอบเขต เช่น รัฐขนาดเล็กและขนาดกลาง หลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเป็นแนวร่วมกับมหาอำนาจในการรบเชิงกายภาพ (การต่อสู้โดยใช้กำลังปะทะ) แต่จะใช้วิธีการยอมรับในด้านนโยบายต่างประเทศ หรืออำนวยความสะดวกให้มหาอำนาจในด้านต่าง ๆ ที่ตนเองไม่ได้เข้าไปใช้กำลังรบโดยตรง

4) การประกันความเสี่ยงในฐานะการผสมผสานเชิงนโยบายทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ กล่าวคือ การประกันความเสี่ยง ได้รับการพิจารณาจากการผสมผสานระหว่างการเข้าไปเกี่ยวข้อง (engagement) อันมีลักษณะของการใช้ยุทธศาสตร์ของรัฐที่ต้องการหล่อหลอมรัฐอื่นให้มองว่าตนไม่ได้เป็นภัยคุกคาม (socialize state) กับวิถีปฏิบัติพื้นฐานที่มีเป้าประสงค์ในการป้องปราม (deterrence) ทั้งนี้ รัฐขนาดเล็กและขนาดกลางจะนำวิธีการประกันความเสี่ยงเช่นนี้ ไปใช้กับทั้งมหาอำนาจและประเทศมหาอำนาจใหม่ (rising power)

ด้วยความหลากหลายในนิยามและรูปแบบของแนวคิดการประกันความเสี่ยง จึงทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติในแนวคิดดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม งานของ Cheng-Chwee Kuik (2008, 2016) ได้พยายามสร้างตัวชี้วัดและองค์ประกอบของการประกันความเสี่ยงจากบริบทของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

พูน ปณ จิต ชเว

ตาราง 1 กลยุทธ์การประกันความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ

การ ถ่วงดุล อำนาจ		พฤติกรรมการประกันความเสี่ยง				การเข้า
	ทางเลือกประกันความเสี่ยง			ทางเลือกในการได้ผลประโยชน์กลับคืน		ร่วมกับ
	การถ่วงดุล ทางอ้อม	การปฏิเสธการ เข้ามามีอิทธิพล	วิธีปฏิบัติในเชิง เศรษฐกิจ	การเข้าไป เกี่ยวข้องและ ผูกพัน	การเข้าร่วมกับ มหาอำนาจ อย่างมีขอบเขต	มหาอำนาจ
	การสร้าง กองทัพเพื่อ จัดการกับ ความไม่ แน่นอนโดย ความร่วมมือ กับมหาอำนาจ และยกระดับ กองทัพตนเอง โดยไม่แสดง การท้าทาย โดยตรง	การป้องกันและ ปฏิเสธ มหาอำนาจโดย การพยายาม ถ่วงดุลอำนาจ แต่ไม่เจาะจง เช่น การ พยายามรวมตัว กับรัฐอื่นเพื่อใช้ การเจรจา ทางการทูต (ไม่ ใช้กำลังทาง ทหาร)	การได้รับผล ประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ ใน นโยบายด้านการ ลงทุนจาก ต่างประเทศ พร้อมกับลดความ เสี่ยงด้วยการไม่ พึ่งพาทาง เศรษฐกิจต่อ มหาอำนาจใดแต่ เพียงฝ่ายเดียว	การได้รับ ผลประโยชน์ ในเชิงการทูต จากการเข้าไป เกี่ยวพันกับ มหาอำนาจ โดยใช้การเข้า ไปเกี่ยวข้องใน ลักษณะการ เพิ่มการ สื่อสารเพื่อให้ มหาอำนาจรับ ฟัง และการ ผูกพัน ผ่าน การสร้าง สถาบันให้ มหาอำนาจ เข้าไปใน เครือข่าย	การได้รับ ประโยชน์ทาง การเมืองจาก การเข้าร่วมกับ มหาอำนาจโดย เลือกเฉพาะ ประเด็น คือ ไม่ใช่ประเด็น ด้านการทหาร และยังคงมี ความเป็นอิสระ เนื่องจากไม่ได้ พึ่งพา มหาอำนาจ เต็มที่	

แนวโน้มในการปฏิเสธมหาอำนาจ จุดกึ่งกลางของแนวคิด แนวโน้มในการยอมรับมหาอำนาจ

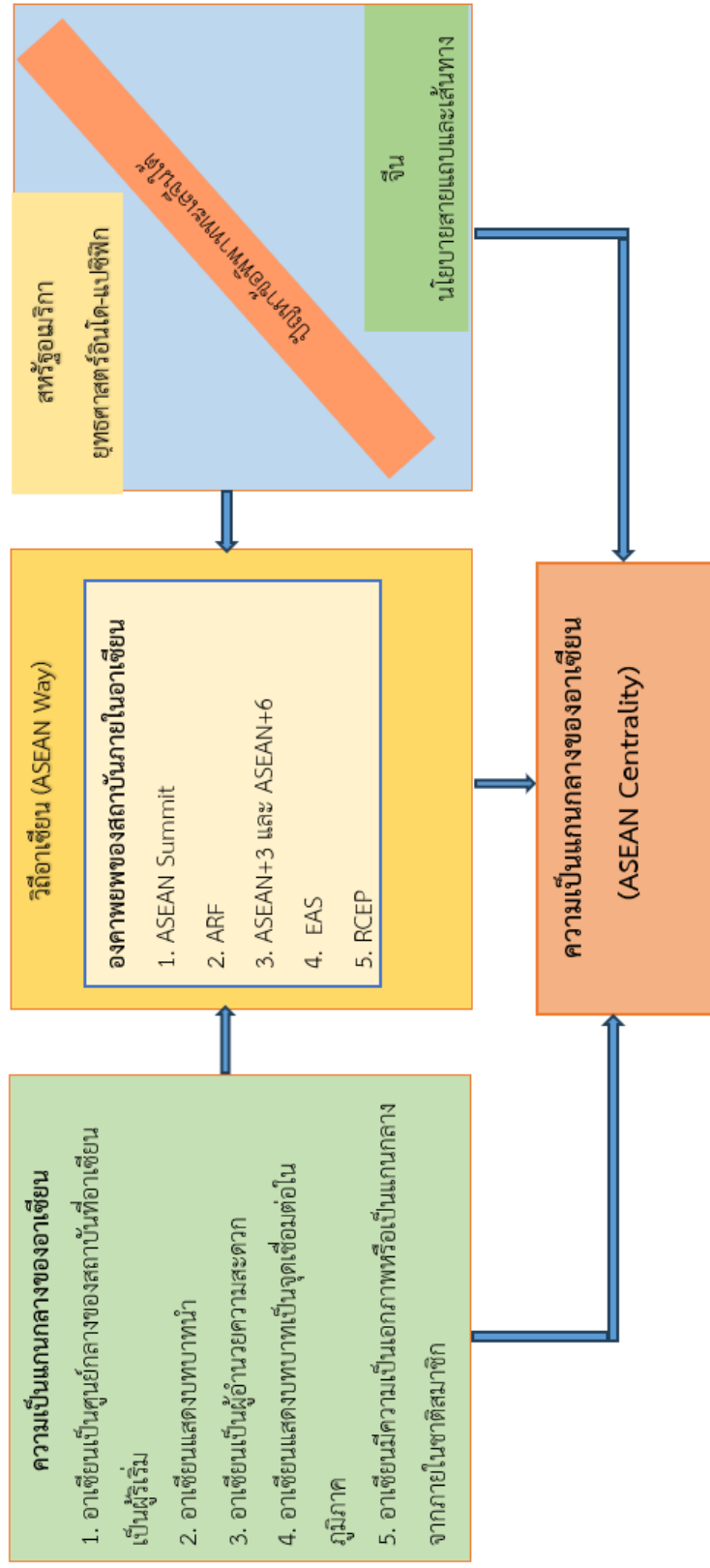
ที่มา: ปรับปรุงจาก Kuik (2008, 2016)

จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ในงานวิจัย บทความ เอกสาร ตำรา ที่บทความวรรณกรรมข้างต้นพบว่า 1) มีการกล่าวถึงการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในห้วงเวลาที่อยู่ในช่วงภายหลังสงครามเย็นเท่านั้น แต่ผู้วิจัยกลับมีข้อเสนอว่า แท้ที่จริงแล้วอาเซียนพยายามสร้างความเป็นแกนกลางตั้งแต่ในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาแก้มปูชา (ทศวรรษที่ 1980 - ต้นทศวรรษ 1990) ที่อาเซียนพยายามอย่างยิ่งยวดในการเป็นศูนย์กลางให้ทั้งมหาอำนาจอย่างจีนและสหรัฐฯ ใช้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว 2) ยังมีเอกสารจำนวนไม่มากนักที่อธิบายการ

แข่งขันของมหาอำนาจระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเป้าหมายในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน และเอกสารจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะจากนักวิจัยในอาเซียนเอง ยังมองว่าอาเซียนสามารถปรับตัวได้เป็นอย่างดีกับสถานการณ์ดังกล่าว แต่ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า หากอาเซียนไม่สามารถจัดการกับประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่กำลังเผชิญอยู่กับมหาอำนาจได้ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างเวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และบรูไน เป็นคู่ขัดแย้งกับจีน หรือการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่สร้างสถาบันของแต่ละฝ่ายมาถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อาจทำให้การแข่งขันของมหาอำนาจนี้ ส่งผลกระทบด้านลบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน 3) การสร้างคำอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอก ผู้วิจัยใช้ตัวแบบการถ่วงดุลเชิงสถาบันของ Kai He มาปรับใช้เพื่อ “ต่อยอด” ในการอธิบายในเชิงแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเพิ่มคำอธิบายจากอัตลักษณ์ร่วมและปทัสสถานของอาเซียนอย่าง หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ที่มีลักษณะเป็นกลไกสำคัญในสถาบันด้านความมั่นคงของภูมิภาคที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ในการพยายามค้นหาคำตอบที่ว่า การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกระหว่างประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกากับจีนส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน อย่างไร



3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพประกอบ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย
ที่มา: โดยผู้วิจัย

จากภาพประกอบ 3 แสดงให้เห็นว่าอาเซียน อันเป็นการกลุ่มของประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พยายามสร้างยุทธศาสตร์ของตนเพื่อรับมือกับสภาวะการณ์ระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นโดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือ การที่ทำให้อาเซียนยังคงมีความสำคัญ เป็นที่สนใจ และมีผลประโยชน์ทั้งในเชิงความมั่นคง และเชิงเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์นี้เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) อันประกอบด้วย 5 คุณลักษณะ คือ 1) ความเป็นศูนย์กลางของสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม 2) อาเซียนแสดงบทบาทนำในการจัดการกับประเด็น หรือวาระต่าง ๆ 3) อาเซียนเป็นผู้อำนวยความสะดวก 4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อในภูมิภาค และ 5) อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายในชาติสมาชิก โดยทั้ง 5 คุณลักษณะนี้ทำงานผ่านทำงานผ่านสถาบันของอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN +3) อาเซียนบวกหก (ASEAN+6) และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS) ภายใต้สถาบันเหล่านี้ มีกลไกสำคัญในการที่อาเซียนยอมรับว่าเป็นหลักปฏิบัติร่วมกันหรือปทัสฐานที่อาเซียนถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ครั้งสงครามเย็นคือ วิถีอาเซียน (ASEAN Way) เช่น การแสวงหาแนวทางแบบฉันทามติ การปรึกษาหารือ การแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี เป็นต้น

การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ในรูปแบบใหม่ ๆ คือการใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหาร เพื่อตอบโต้และแข่งขันซึ่งกันและกัน โดยที่ฝ่ายสหรัฐฯ นำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก มาใช้แข่งขันและสกัดกั้น/ปิดล้อมจีน ไม่ให้เติบโต อันจะนำมาซึ่งการทำลายกับสถานภาพความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ ส่วนฝ่ายจีนมีนโยบายสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative – BRI) ซึ่งเป็นมหายุทธศาสตร์ของจีนที่เชื่อมจีนเข้ากับโลกภายใต้แรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การแข่งขันของทั้งสองมหาอำนาจ ได้ส่งผลต่อแรงกดดันและความท้าทายให้กลไกเชิงสถาบันของอาเซียนหมดความสำคัญ และขาดเอกภาพภายในชาติสมาชิก กระทั่งส่งอาจส่งผลกระทบต่อข้อจำกัดในการดำเนินยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. รูปแบบการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การวิเคราะห์ข้อมูล
4. การนำเสนอข้อมูล

1. รูปแบบการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) แบ่งเป็น

1.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ศึกษาจาก แถลงการณ์ สนธิสัญญา คำประกาศ รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน อาทิ ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration), ปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN), สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC) เอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020), ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ฉบับที่ 2 (ASEAN Concord II), กฎบัตรอาเซียน, แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2009-2015, เอกสารวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025, แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน 2025, เอกสารมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific - AOIP)

การคัดเลือกเอกสารข้างต้นใช้เกณฑ์เอกสารสำคัญของอาเซียนที่เป็นเอกสารทางการ โดยมีเนื้อหาตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนกระทั่งปัจจุบัน (ค.ศ.1967 - 2023) เพื่อค้นหาจุดเริ่มต้นในความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่าปรากฏขึ้นครั้งแรกในช่วงเวลาใด และมีพัฒนาการต่อเนื่องอย่างไร

1.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาจาก หนังสือ วารสารวิชาการ เอกสารการประชุมวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานราชการ บทวิเคราะห์ หนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตลอดจนการสืบค้นจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เกณฑ์การคัดเลือกเอกสารในประเด็นนี้ จะใช้นิยามของความเป็นแกนกลางของอาเซียน และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญของสหรัฐอเมริกาและจีน มาเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือก

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอาเซียนศึกษา เจ้าหน้าที่การทูต นักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน โดยผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจงจากนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่การทูต จำนวน 2 คน และนักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน จำนวน 3 คน โดยมีเกณฑ์คัดเลือกคือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่มต้องมามีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน และสามารถให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ที่ใช้เวลานานประมาณหนึ่งชั่วโมงได้

สำหรับแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ใช้เกณฑ์ในการวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน และผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน เป็นแนวทางในการสร้างคำถามเครื่องมือที่ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured interview questions) โดยมีการวางแนวคำถามหลัก ๆ ไว้ และสามารถปรับคำถามได้ตามสถานการณ์ นำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์ ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เช่น

- 1) ปัจจุบันอาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือไม่
- 2) ทำไมความเป็นเอกภาพจึงมีความสำคัญต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน
- 3) ท่านคิดว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนคืออะไร
- 4) ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ส่งผลต่อเอกภาพระหว่างสมาชิกอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
- 5) การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพของอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
- 6) การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนหรือไม่ อย่างไร

7) การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นผู้นำในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกอย่างไร

8) การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวก เช่น การเป็นเวทีในการประชุม ในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกอย่างไร

9) การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทการเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ เช่น การที่อาเซียนใช้สถาบันของตนเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศภายนอก อย่างไร

10) อาเซียนจะสามารถมีบทบาทนำจากสถาบันด้านความมั่นคงที่ตนสร้างขึ้นใช้จัดการกับปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ได้หรือไม่ อย่างไร

11) อะไรเป็นอุปสรรคสำคัญของความพยายามของอาเซียนในการเป็นศูนย์กลาง หรือเป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาค

12) กลไก/สถาบันด้านความมั่นคงที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม จะช่วยให้อาเซียนมีความสำคัญในการเป็นผู้จัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาคได้หรือไม่ เพราะอะไร

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผู้วิจัยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบ่งเป็นเอกสารที่ใช้วิเคราะห์ตามตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้ง 5 ข้อ เป็นช่วงเวลา 2 ช่วงคือ

2.1.1 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงสงครามเย็น โดยเน้นเอกสารในช่วงเวลาที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของอาเซียน เช่น เอกสารในช่วงกำเนิดอาเซียน เอกสารในช่วงของการปรับตัวของอาเซียนช่วงทศวรรษ 1970 และเอกสารสำคัญของอาเซียนช่วงปัญหากัมพูชา

2.1.2 ช่วงหลังสงครามเย็น เน้นเอกสารที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน เช่น เอกสารเกี่ยวกับการสร้างประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียน เอกสารวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 เป็นต้น เอกสารที่ใช้วิเคราะห์สถานการณ์การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน เน้นข้อมูลตั้งแต่ ค.ศ. 2012 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่เป็จุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ “สายแถบและเส้นทาง” (BRI) ของจีน

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารมาจัดหมวดหมู่ ต่อมาจึงนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหาความเหมือนและความต่างของเอกสารแต่ละชิ้น และจัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล

2.2 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้การเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเน้นที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนทั้งอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย ข้าราชการ หรือนักการทูต ตลอดจนสื่อมวลชนที่ติดตามเกี่ยวกับประเด็นอาเซียน โดยมีขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 ดำเนินการขอการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคน ได้เอกสารการรับรองโครงการวิจัย เลขที่ 057-031/2567

2.2.2 ผู้วิจัยใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (email) เพื่อติดต่อขออนุญาตกลุ่มเป้าหมาย เมื่อได้รับอนุญาต จึงนัดแนะสถานที่ วัน เวลา ช่องทางการสัมภาษณ์

2.2.3 เดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลยังพื้นที่ที่ผู้ให้ข้อมูลปฏิบัติงานหรืออาศัยอยู่หรือสถานที่ที่ผู้ให้ข้อมูลสะดวก หรือใช้การสัมภาษณ์แบบออนไลน์ ผ่านโปรแกรมการประชุมแบบออนไลน์ การส่งคำถามสัมภาษณ์ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (email)

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คือการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนไทยเท่านั้น ดังนั้นมุมมองการวิเคราะห์และตีความจากการสัมภาษณ์จึงมาจากนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ชาวไทยเป็นสำคัญ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก หรือแบบแผนหลักจากการสร้างเกณฑ์การวิเคราะห์โดยอาศัยการนิยามตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียน 5 ข้อ โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็น

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาจุดเริ่มต้นของความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยนำตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้ง 5 ข้อที่สังเคราะห์ได้มาเปรียบเทียบกับเหตุการณ์สำคัญของอาเซียนตั้งแต่ทศวรรษ 1980 กระทั่งหลังสงครามเย็น

3.2 การสร้างเกณฑ์การวิเคราะห์ทั้ง 5 คุณลักษณะของความเป็นแกนกลางของอาเซียน

3.3 การวิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยจะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ของสองมหาอำนาจอันได้แก่ นโยบายสายแถบและเส้นทาง (BRI) ของจีน และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific) ของสหรัฐอเมริกา ในลักษณะการแข่งขันเพื่อสร้างพันธมิตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และผลกระทบ

ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ข้างต้นที่กลายเป็นการลดทอนความสำคัญของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากเกณฑ์การวิเคราะห์ทั้ง 5 ข้อ

3.4 การวิเคราะห์ความเป็นเอกภาพของอาเซียน โดยเน้นการวิเคราะห์ตามตัวชี้วัดที่ 5 เพื่อแสดงให้เห็นถึงการขาดเอกภาพของอาเซียนผ่านเหตุการณ์สำคัญคือ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางและผลกระทบจากการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจผู้วิจัย นำข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์มาจัดลำดับความสำคัญแล้วมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล โดยทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่นำมาใช้เพื่อศึกษา อธิบาย สร้างข้อสรุปและการพิสูจน์บทสรุป ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neo-realism) ทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) และทฤษฎีสรสร้างนิยม (Constructivism)

การเขียนผลการวิเคราะห์ ผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกันในลักษณะการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อรวบรวมหลักฐานในการสนับสนุนข้อสันนิษฐานการวิจัย โดยนำหลักฐานจากผลการประชุม ความคิดของผู้เชี่ยวชาญ และงานวิชาการ มาเขียนอธิบายเชิงพรรณนาตามเกณฑ์การวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อนำไปสู่การอภิปรายผลร่วมกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. การนำเสนอข้อมูล

งานวิจัยนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 6 บท โดยในแต่ละบทมีโครงสร้างการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญ
2. คำถามวิจัย
3. ความมุ่งหมายการวิจัย
4. ข้อสันนิษฐานการวิจัย
5. ขอบเขตของการวิจัย
6. นิยามศัพท์เฉพาะ
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

- 1.1 แนวการศึกษาสำนันิยมใหม่
- 1.2 แนวการศึกษาสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่
- 1.3 แนวการศึกษาสรสร้างนิยม
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นแกนกลางของอาเซียน

2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การวิเคราะห์ข้อมูล
4. การนำเสนอข้อมูล

บทที่ 4 ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

1. พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน
2. ความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคปัจจุบัน (ค.ศ.2008 – 2023)
3. วิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคของความเป็นแกนกลางอาเซียนผ่านมุมมองทฤษฎีสำนันิยมใหม่ สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ และสรสร้างนิยม
4. บทสรุป

บทที่ 5 การแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับจีน : ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

1. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน: จากจุดเริ่มต้นถึงการทะยานขึ้นของจีน
2. การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยุคปัจจุบัน (ค.ศ.2012 - 2023)
3. ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน
4. วิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนต่อความเป็นแกนกลางอาเซียน
5. บทสรุป

บทที่ 6 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผล
2. อภิปรายผล
3. ข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) มีความพยายามในการปรับตัวให้เพื่อให้องค์กรของตนสามารถดำรงอยู่ได้ในบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้งองค์กรในช่วงสงครามเย็น ปลายสงครามเย็น และภายหลังสงครามเย็น กระทั่งในปัจจุบัน โดยยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) คือยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับตัวของอาเซียนที่เริ่มแสดงให้เห็นในเชิงพฤติกรรมตั้งแต่ช่วงปลายสงครามเย็น (ทศวรรษ 1980) และแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นราวกลางทศวรรษที่ 1990 โดยปรากฏเป็นรูปธรรมที่สุุดครั้งแรกในกฎบัตรอาเซียน ปี 2008 ดังนั้น เนื้อหาในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของการปรับตัวของอาเซียนภายใต้ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยมีข้อเสนอว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนประกอบไปด้วย 2 ลักษณะคือ 1) ความเป็นแกนกลางจากความเป็นศูนย์กลางของสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม เป็นผู้กำหนดวาระ และผู้อำนวยความสะดวกในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก หรือความเป็นแกนกลางจากภายนอก 2) ความเป็นแกนกลางจากภายใน ซึ่งมีเอกภาพภายในชาติสมาชิกอาเซียน หรือความเป็นแกนกลางจากภายใน อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางสภาวะการณ์ระหว่างประเทศที่ไม่มีความแน่นอนสูง ความเป็นแกนกลางดังกล่าวอาจได้รับการท้าทายและมีข้อกีด ผู้วิจัยแบ่งเนื้อหา ดังนี้

1. พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน

1.1 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนช่วงสงครามเย็น : ก่อรูปก่อร่างจากการจัดการปัญหาภูมิภาค

1.2 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคหลังสงครามเย็น

2. ความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคปัจจุบัน (ค.ศ.2008 – 2023)

2.1 อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

2.2 อาเซียนแสดงบทบาทผู้นำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

2.3 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

2.4 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

2.5 อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN)

3. วิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคของความเป็นแกนกลางอาเซียน

4. บทสรุป

1. พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน

งานวิจัยชิ้นนี้ มีข้อเสนอข้อหนึ่งว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน มีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงปลายสงครามเย็นผ่านเหตุการณ์ความพยายามของอาเซียนในการจัดการกับสถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ดังนั้นในส่วนแรกผู้วิจัยจะได้แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นแกนกลางจากการมีเอกภาพระหว่างสมาชิก ความเป็นศูนย์กลาง และมีบทบาทนำ และการเป็นผู้อำนวยความสะดวก ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว

1.1 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนช่วงสงครามเย็น : ก่อรูปก่อร่างจากการจัดการปัญหากัมพูชา

ปัญหากัมพูชา คือกรณีศึกษาที่งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอว่าเป็นความพยายามในการจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงของอาเซียนในช่วงสงครามเย็น ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์ความเป็นแกนกลางทั้ง 5 ข้อ สะท้อนให้เห็นว่าได้เกิดพัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นแล้ว กล่าวคือ หากนำตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในประเด็นที่อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลางโดยได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจ เป็นเวทีอำนวยความสะดวกให้เกิดการเจรจา และอาเซียนมีความเป็นเอกภาพในการร่วมกันจัดการกับปัญหานี้ นับได้ว่าในเชิงพฤติกรรม ยุทธศาสตร์ของอาเซียนกับการจัดการปัญหากัมพูชาได้เป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นแกนกลางของอาเซียน

ปัญหากัมพูชาคือ การรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาโดยใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงและยึดครองเป็นเวลานานนับทศวรรษ จุดเริ่มต้นคือ การเคลื่อนทัพของกองทัพเวียดนามเข้าไปในเขตอธิปไตยของกัมพูชาภายใต้การปกครองของกลุ่มเขมรแดง หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “กัมพูชาประชาธิปไตย” (Democratic Kampuchea-DK) เริ่มตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1978 ต่อมากองทัพเวียดนามสามารถยึดกรุงพนมเปญ เมืองหลวงของกัมพูชาได้ในวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 พร้อมกับสถาปนารัฐบาล “สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา” (People's Republic of

Kampuchea -PRK) หรือที่เรียกว่า “รัฐบาลหุ่นเชิดเฮงสัมริน” พร้อมกันนี้เวียดนามยังคงทหารไว้ภายในกัมพูชากว่าสองแสนนาย พฤติกรรมเช่นนี้ของเวียดนามจึงทำให้อาเซียนพิจารณาว่าส่มเสี่ยงที่จะละเมิดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและการอยู่ร่วมกันโดยสันติของอาเซียน ตลอดจนกลายเป็นภัยคุกคามต่อประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างประเทศไทยที่นับว่าเป็นรัฐแนวหน้า (Front-line State) ของความขัดแย้งครั้งนี้เนื่องจากมีชายแดนติดกับกัมพูชากว่า 800 กิโลเมตร (Caballero-Anthony, 2005: 84) ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงตอบสนองเหตุการณ์ดังกล่าวได้ค่อนข้างฉับไว กล่าวคือการออกแถลงการณ์ร่วมสองฉบับได้แก่ แถลงการณ์ของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในฐานะประธานกรรมการประจำอาเซียน (Chairman of ASEAN Standing Committee) ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1979 เนื้อหาแสดงถึงความกังวลใจของอาเซียนที่มีต่อสถานการณ์ในกัมพูชา ที่อาจก่อให้เกิดการทำลายสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค พร้อมกับขอให้ทุกฝ่ายยึดมั่นในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาบันดุง ในการเคารพเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของทุกฝ่าย ตลอดจนไม่ใช้กำลังต่อกัน ต่อมาได้มีแถลงการณ์ฉบับที่สอง จากการประชุมนัดพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงเทพฯ ลงวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.1979 เนื้อหาแสดงจุดยืนของอาเซียนว่า อาเซียนเห็นว่าประชาชนชาวกัมพูชามีสิทธิที่จะกำหนดใจตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากต่างชาติ และเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาโดยทันที (Thayer, 1990)

สถานการณ์ในปัญหากัมพูชา ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการร่วมกันรับมือกับเวียดนามในลักษณะการรวมตัวอย่างเป็นเอกภาพของอาเซียน ผ่านการกำหนดนโยบายร่วมกันที่จะแสวงหาความร่วมมือจากนานาชาติเพื่อปฏิเสธความชอบธรรมของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (PRK) พร้อมกับโน้มน้าวให้ชาติตะวันตกและกลุ่มประเทศโลกที่สาม ยอมรับความชอบธรรมของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (รัฐบาลเขมรแดง) ว่ายังคงเป็นตัวแทนของประชาชนชาวกัมพูชาในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ทศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อภัยคุกคามในช่วงต้นของสถานการณ์มีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มองว่าภัยคุกคามต่ออาเซียนคือ เวียดนาม (ไทยและสิงคโปร์) และกลุ่มที่มองว่าภัยคุกคามของอาเซียนที่แท้จริงคือจีน (มาเลเซียและอินโดนีเซีย) ทำให้กลุ่มหลังพิจารณาว่า สามารถใช้การเจรจากับเวียดนามได้ ด้วยเหตุนี้ มาเลเซียและอินโดนีเซียจึงจัดการประชุมที่เมืองกวนตัน ของมาเลเซีย ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1980 ผลการประชุมนำมาซึ่งข้อสรุปที่เรียกว่า “หลักการกวนตัน” (Kuantan Principle) มีสาระสำคัญคือ (1) เรียกร้องให้เวียดนามนั้นดำรงตนเป็นอิสระจากอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและจีน (2) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ภายในกัมพูชา ควรใช้การแก้ปัญหาโดยมาตรการทางการเมืองมากกว่าการทหาร

อย่างไรก็ตามมีความข้อความที่ระบุว่าหลักการนี้ได้เผยให้เห็นถึงการยอมรับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของเวียดนามในกัมพูชา นั้นมีนัยให้เห็นถึงการยอมรับอิทธิพลของเวียดนามในกิจการต่าง ๆ ของกัมพูชา เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่เวียดนามจะเป็นอิสระจากโซเวียต และทำให้จีนเข้าใจถึงเจตนาของเวียดนามที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้าน ทว่าหลักการกวนตัน ได้รับการต่อต้านอย่างแข็งขันจากทั้งไทยและสิงคโปร์ เนื่องจากไทยพิจารณาว่าจะเป็นการสนับสนุนและให้ความชอบธรรมแก่เวียดนามในการคงกองกำลังอยู่ในกัมพูชา และทำให้ปัญหาที่เวียดนามจะถอนทหารออกจากกัมพูชา ส่วนสิงคโปร์ให้เหตุผลว่า หลักการนี้มีข้อผิดพลาดอย่างมหันต์ เนื่องจากแทนที่จะเป็นการยับยั้งเวียดนามกลับเป็นการสนับสนุนเวียดนามเสียมากกว่า (Van der Kroef, 1981: 517-518) หลังจากนั้นไม่กี่เดือนต่อมาเมื่อเกิดสถานการณ์การรุกรานของทหารเวียดนามมายังดินแดนของไทยในกรณี “บ้านโนนหมากมุ่น” ระหว่างวันที่ 23-24 มิถุนายน ค.ศ. 1980 (จุลชีพ ชินวรรณ, 2529) กระทั่งทำให้เกิดการสู้รบระหว่างทหารไทยและเวียดนาม

เหตุการณ์ที่กองกำลังทหารของเวียดนามรุกรานมายังเขตอธิปไตยของไทย ทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนได้เปลี่ยนท่าทีคือ กลับไปยึดมั่นในหลักการในเดิมและพร้อมกับสนับสนุนท่าทีของประเทศไทยคือ (1) การยืนยันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาโดยปราศจากเงื่อนไขโดยทันที (2) การยอมรับความชอบธรรมในการปกครองกัมพูชาของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (DK) (3) การประกาศให้กัมพูชาเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และปราศจากการแทรกแซงจากต่างชาติ จะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และ (4) กระตุ้นเตือนให้เวียดนามหันมาร่วมมือกับอาเซียนในการแสวงหาการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทางเมือง ตลอดจนแสดงความผิดหวังที่เวียดนามไม่ได้ใส่ใจกับข้อเรียกร้องดังกล่าว ดังนั้นอาเซียนจึงเรียกร้องให้การแก้ปัญหาที่กัมพูชานั้นดำเนินการโดยอาเซียนและประชาคมระหว่างประเทศ วิธีการดังกล่าวข้างต้นได้รับการสนับสนุนจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่มาเลเซีย ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1980 ได้ที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ในนามกลุ่มประเทศอาเซียนเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนไทย-กัมพูชา ประณามการกระทำของเวียดนามที่บุกรุกโจมตีบ้านโนนหมากมุ่นอันเป็นดินแดนภายใต้อธิปไตยของไทย และย้ำว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสันติภาพและความมั่นคงของอาเซียนโดยรวม ทั้งนี้ อาเซียนจะรวมกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อต้านการกระทำอันมิชอบของเวียดนาม จะเห็นได้ว่าการกระทำของเวียดนามครั้งนี้ส่งผลให้อาเซียนผนึกกำลังกันอย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากสะท้อนถึงภัยคุกคามที่มีต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค (สมพงศ์ ชูมาก, 2528: 65-66) โดยเนื้อหาในแถลงการณ์ร่วมได้กล่าวยืนยันหลักการในการแก้ปัญหาที่กัมพูชาและสนับสนุนประเทศไทยว่า

“...การขยายขอบเขตในการต่อสู้ในกัมพูชาหรือการจู่โจมรุกรำโดยกองกำลังต่างชาติที่มีต่อประเทศไทยส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด และจะนำไปสู่อันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวม ในการนี้อาเซียนเน้นย้ำถึงการสนับสนุนและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวต่อรัฐบาลประชาชนชาวไทย หรือประเทศอาเซียนใดก็ตามในการคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ อธิปไตยแห่งชาติ และบูรณภาพแห่งดินแดน” (Association of Southeast Asian Nations, 1988)

ในการจัดการกับปัญหากัมพูชาอาเซียนตระหนักดีว่า กลุ่มของตนนั้นเป็นการรวมตัวของประเทศที่มีอำนาจน้อย จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหานี้ได้เพียงลำพัง เนื่องจากทราบดีว่าพฤติกรรมอันแข็งกร้าวของเวียดนามมีส่วนสำคัญจากการได้รับการสนับสนุนจากโซเวียต ซึ่งเป็นมหาอำนาจในฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะที่อาเซียนไม่สามารถพึ่งพาสหรัฐอเมริกาได้เช่นเหมือนครั้งสงครามเวียดนามอีกต่อไป และหากจะหันไปพึ่งพาจีนแต่เพียงอย่างเดียว ประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย ก็ไม่สามารถไว้วางใจจีนได้ ด้วยเหตุดังกล่าว อาเซียนจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำในการจัดการปัญหากัมพูชา ผ่านการสนับสนุนจากนานาชาติอย่างองค์การสหประชาชาติทางหนึ่ง และประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีนอีกทางหนึ่ง

ความกังวลของอาเซียนที่มีต่อสถานการณ์ของเวียดนามและจีน คือปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องแสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา เนื่องจากการแข่งขันของทั้งสองประเทศส่งผลกระทบรุนแรงต่อสันติภาพและเสถียรภาพของอาเซียน การที่เวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาได้ก่อให้เกิดความกังวลใจในกลุ่มชนชั้นปกครองในอาเซียนถึงศักยภาพของเวียดนามที่จะเป็นการสนับสนุนการก่อความไม่สงบของขบวนการคอมมิวนิสต์ที่ปฏิบัติการอยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียนและหากจะกล่าวให้ถึงที่สุดคือ การสนับสนุนจากโซเวียตนั่นเอง ทั้งนี้ ยังหมายถึงการลดความสำคัญของหลักการไม่แทรกกิจการภายในซึ่งกันและกันและหลักการในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) อันเป็นเปรียบเสมือนกฎเกณฑ์สำคัญของอาเซียน และกระบวนการสร้างหลักการนี้ทำให้อาเซียนอยู่ในฐานะ “ผู้จัดการ” ประเด็นในภูมิภาคเนื่องจากประสบการณ์ของอาเซียนในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งภายใน พร้อมกับการไม่ให้อำนาจจากภายนอกเข้ามาแทรกแซง ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเวียดนาม โซเวียต หรือแม้กระทั่งจีน ก็นับเป็นภัยคุกคามจากภายนอกที่เป็นแหล่งสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียนจึงต้องระมัดระวังการครองอำนาจนำของเวียดนามในดินแดนใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนการที่จีนจะก้าวเป็นประเทศที่ครองอำนาจนำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ดังนั้น

อาเซียนจะต้องรวมตัวกันอย่างมีเอกภาพเพื่อไม่ปล่อยให้จีนมีอิทธิพลมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ดังนั้นอิทธิพลจากภายนอกจึงส่งผลกระทบต่อนโยบายสำคัญต่อการเป็นผู้แสดงบทบาทหลักของอาเซียนเพื่อสร้างและควบคุมสถานการณ์ในอินโดจีน โดยการจำกัดบทบาทของทั้งเวียดนามและจีนที่มีต่อปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา (Yates, 2019: 150-151) ด้วยเหตุนี้นโยบายของอาเซียนต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา จึงมีตั้งแต่การรณรงค์ให้นานาชาติปฏิเสธความชอบธรรมของกลุ่มพันธมิตรเวียดนามที่อยู่ในกัมพูชาคือสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (PRK) พร้อมทั้งรณรงค์ให้กลุ่มประเทศตะวันตกและรัฐบาลของประเทศโลกที่สามยอมรับว่ารัฐบาลที่ชอบธรรมของประชาชนชาวกัมพูชาคือรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (DK) โดยกลยุทธ์ของอาเซียนตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หากกดดันเวียดนามทุกมิติจะทำให้เวียดนามไม่สามารถรับมือกับต้นทุนอันสูงลิ่วที่จะคงทหารไว้ในกัมพูชาได้ โดยมีมาตรการกดดันทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เช่น มาตรการทางการเมืองคือการรณรงค์ให้นานาชาติวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมการเข้าแทรกแซงรัฐอธิปไตยของเวียดนาม มาตรการทางเศรษฐกิจคือ การขอความร่วมมือจากชาติตะวันตกและญี่ปุ่นไม่ให้ความช่วยเหลือต่อเวียดนาม และมาตรการทางการทหารคือ การจัดตั้งกลุ่มกองกำลังเขมรกลุ่มต่าง ๆ เพื่อต่อต้านรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา โดยมีผู้สนับสนุนหลักคือจีน กล่าวโดยสรุปนโยบายสำคัญของอาเซียนต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ประกอบไปด้วย 2 ลักษณะ ดังนี้ (Frost, 1990: 15-17)

1) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้นำทางการทูตในการปฏิเสธความชอบธรรมของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (PRK) พิจารณาได้จากการลงมติทั้ง 4 ครั้งในสหประชาชาติตั้งแต่ปี 1979 อาเซียนประสบความสำเร็จในการริเริ่มเพื่อเสนอให้สหประชาชาติรับรองความชอบธรรมของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (และต่อมาในค.ศ. 1982 คือรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย หรือ Coalition Government of Democratic Kampuchea-CGDK) เป็นผลให้รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยสามารถรักษาที่นั่งในสหประชาชาติไว้ได้ ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา ไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากต่างชาติ (ที่ไม่ใช่โซเวียต) ได้

2) อาเซียนเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวกัมพูชามีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง โดยอาเซียนวางนโยบายเช่นนี้ตั้งแต่แถลงการณ์ในเดือนมกราคม 1979 และได้รับการสนับสนุนจากสหประชาชาติ ซึ่งการรณรงค์ครั้งสำคัญจากอาเซียน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติในการแก้ปัญหา กัมพูชา เกิดขึ้นในค.ศ. 1981 คือการประชุมนานาชาติว่าด้วยกัมพูชา (International Conference on Kampuchea-ICK) ระหว่างวันที่ 13-17

กรกฎาคม ค.ศ. 1981 ซึ่งที่ประชุมมีข้อเสนอที่จะแก้ไขปัญหากัมพูชาโดยข้อตกลงทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Political Settlement) ที่ประชุมมีความเห็นตรงกันว่าต้องมีการหยุดยิงและต้องมีการถอนกองกำลังของเวียดนามออกจากกัมพูชาที่ดำเนินไปภายใต้การตรวจสอบโดยกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหรือกลุ่มสังเกตการณ์ และยังได้เสนอว่ากลุ่มต่าง ๆ ในกัมพูชาต้องถูกกันเพื่อไม่ให้ใช้กำลังเข้าไปแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงต้องมีการรักษากฎหมายและระเบียบจนกระทั่งมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1982 อาเซียนประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government of Democratic Kampuchea: CGDK) หรือที่เรียกว่า “รัฐบาลเขมรสามฝ่าย” ซึ่งมีผู้นำคือเจ้าโนโรดม สีหนุ (Prince Norodom Sihanouk) ผู้นำพรรคฟุนซินเปก (Front uni national pour un Cambodge independant, neutre, pacifique et cooperatif: FUNCINPEC) ร่วมด้วยกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติประชาชนเขมร (Khmer People's National Liberation Front: KPNLF) ของซอน ซาน (Son San) และกลุ่มเขมรแดงภายใต้การนำของพอล พต (Pol Pot) และเขียว สัมพันธ์ (Khieu Samphan) รัฐบาล CGDK นี้จะทำหน้าที่ต่อต้านรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาที่ได้รับการสนับสนุนโดยเวียดนาม ซึ่งการสนับสนุนรัฐบาล CGDK นี้ อาเซียนต้องการให้กลุ่มของเจ้าสีหนุและซอน ซาน เข้ามาถ่วงดุลกับกลุ่มเขมรแดง เนื่องจากชาติตะวันตกไม่รู้สึกสบายใจนักกับพฤติกรรมในอดีตของกลุ่มหลังที่มีประวัติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ประชาชนในประเทศ ทำให้รัฐบาล CGDK มีความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลของประชาชนชาวกัมพูชาและมีที่นั่งในสหประชาชาติ (Caballero-Anthony, 2005)

อาเซียนได้แสดงให้เห็นว่าการทำให้เวียดนามมีท่าทีอ่อนลงและยอมปฏิบัติตามข้อตกลงจากการประชุมนานาชาติว่าด้วยกัมพูชา ค.ศ. 1981 นั้นมีช่องทางที่จะเป็นไปได้ โดยการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในค.ศ. 1985 เกิดแนวคิดที่เรียกว่า “Proximity Talks” หรือการเจรจาโดยมีคนกลางเข้ามาช่วยจัดการ โดยการเชิญเวียดนามมาเจรจากับรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย ในปีเดียวกันนี้ เวียดนามได้เคยประกาศว่ามีความตั้งใจที่จะถอนทหารออกจากกัมพูชาในปีค.ศ. 1990 โดยภายในปี 1988 จะถอนทหารออกก่อนครึ่งหนึ่ง พร้อมทั้งถอนกำลังให้ห่างจากชายแดนไทยประมาณ 30 กิโลเมตรกระทั่งใน ค.ศ. 1987 อาเซียนยังคงบทบาทหน้าในการแสวงหาการเจรจาดังกล่าว ซึ่งได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากทั้งสหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงท่าทีในความขัดแย้งอันนำมาซึ่งความเป็นไปได้ในการเจรจา ต่อมาอาเซียนสนับสนุนให้เกิดการเจรจาที่เรียกว่า การประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่จาการ์ตา ครั้งที่ 1 Jakarta Informal Meetings (JIM I) โดยมีผู้เข้าร่วมคือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในกัมพูชาและประเทศในภูมิภาค จัดขึ้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1988 แม้ว่าจะไม่

ประสบความสำเร็จมากนัก ทว่าเป็นก้าวย่างที่ดีในการบรรลุผลต่อไป ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 สถานการณ์ความขัดแย้งเริ่มคลี่คลายมากขึ้นเมื่อเวียดนามเสนอที่จะถอนกองกำลังทางทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชากายในเดือนกันยายน หลังจากนั้น การประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่จาการ์ตา ครั้งที่ 2 (Jakarta Informal Meeting II: JIM II) ได้รับการจัดขึ้นระหว่างวันที่ 16-21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหายุติที่ยื่นที่แตกต่าง โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งอำนาจระหว่างเขมรกลุ่มต่าง ๆ ได้ (Caballero-Anthony, 2005)

เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศช่วงใกล้สิ้นสุดสงครามเย็นได้เริ่มแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของประเทศมหาอำนาจ อาเซียนได้แสดงบทบาทนำอีกครั้งในการจัดประชุมที่เรียกว่า การประชุมอย่างไม่เป็นทางการในปัญหากัมพูชาครั้งที่ 1 “The first Informal Meeting on Cambodia” หรือ IMC จัดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ที่อินโดนีเซีย ระหว่างเขมรฝ่าย ผลการประชุมคือ แถลงการณ์ร่วม (joint communique) ในประเด็นเรื่องสิ่งที่จะตามมาในช่วงเปลี่ยนผ่านชั่วคราว การดำรงอยู่และสถานะของตัวแทนขององค์การสหประชาชาติที่ระดับเหมาะสม และการจัดตั้งองค์กรสูงสุดของชาติ หลังจากนั้นในเดือนกันยายน ตัวแทนจากทั้งสี่กลุ่มได้เข้าร่วมประชุม IMC ครั้งที่ 2 ในการประชุมครั้งนี้ ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมประชุมได้มีการกล่าวสุนทรพจน์ที่แสดงการไกล่เกลี่ยประนีประนอมระหว่างกัน และสามารถบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council) จากนั้น ในกลางปี ค.ศ.1991 ได้มีการประชุมที่พญา ประเทศไทย 2 ครั้ง ผลการประชุมคือ การลดอาวุธของกลุ่มต่าง ๆ ลง 70% การยอมรับบทบาทขององค์การสหประชาชาติในกัมพูชา การจัดการเลือกตั้งในกัมพูชา และการตั้งกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างเสรี นอกจากนี้ สหประชาชาติยังได้รับหน้าที่ให้เป็นองค์กรเพื่อรักษาสันติภาพในกัมพูชา ภายในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ หรือที่เรียกว่า “UNTAC” กระทั่งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 เกิดการบรรลุข้อตกลงสันติภาพร่วมกันได้ในการประชุมที่กรุงปารีส อันเป็นจุดยุติความขัดแย้งในกรณีปัญหาการแทรกแซงจากต่างชาติที่มีต่อกัมพูชา (Acharya, 2014: 88-89; Doung, 2012: 21-22)

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าในช่วง (ปลาย) สงครามเย็น เป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ก่อรูปก่อร่างขึ้นมาภายใต้ปทัสถานและผ่านกลไกและสถาบันของอาเซียน อันเป็นอัตลักษณ์ของอาเซียน เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การใช้ความไม่เป็นทางการ การปรึกษาหารือ เป็นต้น โดยมีกระบวนการตัดสินใจของอาเซียนเพื่อดำเนินการตามชุดของกฎเกณฑ์ที่อาเซียนพัฒนาขึ้น ได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers' Meeting-AMM) แสดงบทบาทหลักในฐานะผู้แทนรัฐสมาชิกอาเซียนในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา พิจารณาจากปัญหานี้กลายเป็นหัวข้อสำคัญในแถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมดังกล่าวเป็นเวลา

14 ปี นับแต่การประชุมครั้งที่ 12 ในค.ศ. 1979 จนถึงการประชุมครั้งที่ 25 ในค.ศ. 1992 นอกจากนี้ อาเซียนในฐานะ “ประชาคมทางการทูต” (Diplomacy Community) ของรัฐสมาชิกยังได้หยิบยกประเด็นปัญหาแก้มพูกาเข้าสู่การพิจารณาจากนานาชาตินานาชาติผ่านสหประชาชาติ แม้ว่าในค.ศ. 1979 มติที่มีที่มาหรือสนับสนุนจากอาเซียนจะถูกใช้เพื่อใช้สิทธิยับยั้งในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ตาม ทว่าความพยายามของอาเซียน ได้นำปัญหานี้เข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ และได้รับการรับรองร่างมติ พร้อมกับยอมรับแนวทางของอาเซียนมาโดยตลอด โดยเฉพาะมติระหว่าง ค.ศ. 1979-1981 เช่น การให้แก้มพูกาประชาธิปไตย (DK) ยังคงได้ที่นั่งในฐานะตัวแทนของแก้มพูกาในสหประชาชาติ และปฏิเสธรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนแก้มพูกาที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม การเรียกร้องให้มีการจัดประชุมนานาชาติว่าด้วยแก้มพูกา (ICK) ในค.ศ. 1981 เรียกร้องให้มีการหยุดยิงและถอนกองกำลังต่างชาติออกภายใต้การกำกับดูแลของกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรมให้ประชาชนชาวแก้มพูกาได้กำหนดใจตนเอง ความเป็นแกนกลางในการจัดการกับปัญหาแก้มพูกา สรุปดังตาราง 2

ตาราง 2 สรุปเอกสารการประชุมของอาเซียนเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มพูกา

วัน และ ประเทศ	รายการเอกสาร/หัวข้อการประชุม/ผลการประชุม	ความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
		การเป็นศูนย์กลาง	การแสดงบทบาทผู้นำ	การเป็นผู้อำนวยความสะดวก	การเป็นจุดเชื่อมต่อ	ความเป็นแกนกลางจากภายใน
9 มกราคม 1979 (อินโดนีเซีย)	แถลงการณ์โดยรัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซียในฐานะประธานคณะกรรมการประจำอาเซียนว่าด้วยการยกระดับความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธระหว่างเวียดนามกับแก้มพูกา					/
12 มกราคม 1979 (ไทย)	แถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยพัฒนาการทางการเมืองปัจจุบันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้					/
13 มกราคม 1979	แถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ					/

วัน และ ประเทศ	รายการเอกสาร/หัวข้อการประชุม/ผลการประชุม	ความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
		การเป็น ศูนย์กลาง	การแสดง บทบาท ผู้นำ	การเป็นผู้ อำนวยความสะดวก	การเป็น จุด เชื่อมต่อ	ความเป็น แกนกลาง จาก ภายใน
(ไทย)	อาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน					
20 กุมภาพันธ์ 1979 (ไทย)	แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วย สงคราม ชายแดน จีน - เวียดนาม					/
21 กุมภาพันธ์ 1979 (ไทย)	แถลงการณ์โดยประธาน คณะ กรรมการ ประจำ อาเซียน					/
30 มิถุนายน 1979 (อินโดนีเซีย)	พิจารณาปัญหาการสู้รบใน อินโดจีน และปัญหาผู้ลี้ภัย อินโดจีน					/
16 สิงหาคม 1979 (มาเลเซีย)	แถลงการณ์ ร่วม ของที่ ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ อาเซียนว่าด้วยผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน					/
14 ธันวาคม 1979 (มาเลเซีย)	การแสวงหาแนวทางให้มี การถอนทหารต่างชาติออก จากกัมพูชา		/			/
7 มีนาคม 1980 (มาเลเซีย)	ออกแถลงการณ์ประณาม การกระทำของเวียดนาม เรียกร้องให้เวียดนามถอน ทหารออกจากกัมพูชา		/			/
25 มิถุนายน 1980 (มาเลเซีย)	แถลงการณ์ ร่วม ของที่ ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ อาเซียนว่าด้วยสถานการณ์ ชายแดน ไทย - กัมพู ชา ประณามการกระทำของ เวียดนามที่รุกล้ำอธิปไตย ของไทย					/

วัน และ ประเทศ	รายการเอกสาร/หัวข้อการประชุม/ผลการประชุม	ความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
		การเป็น ศูนย์กลาง	การแสดง บทบาท ผู้นำ	การเป็นผู้ อำนวยความสะดวก	การเป็น จุด เชื่อมต่อ	ความเป็น แกนกลาง จาก ภายใน
9 กรกฎาคม 1980 (สหรัฐอเมริกา)	แถลงการณ์โดยรัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ในฐานะประธาน คณะกรรมการประจำอาเซียนและแทนรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน		/			/
1 สิงหาคม 1980 (ฟิลิปปินส์)	แถลงการณ์โดยรัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ในฐานะประธาน คณะกรรมการประจำอาเซียน					/
27 มีนาคม 1981 (ฟิลิปปินส์)	แถลงการณ์โดยประธาน คณะกรรมการอาเซียนต่อการเลือกตั้งในกัมพูชา					/
	แถลงการณ์โดยประธาน คณะกรรมการอาเซียนต่อการร้องขอของสหภาพโซเวียต		/			/
18 มิถุนายน 1981 (ฟิลิปปินส์)	ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเสนอให้สหประชาชาติส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาในกัมพูชา	/	/			/
10 ธันวาคม 1981 (ไทย)	ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอภิปรายถึงขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชา	/	/	/	/	/
25 มิถุนายน 1983 (ไทย)	ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนหารือข้อเสนอของเวียดนามในการประชุมกับอาเซียน และอาเซียนไม่ยอมรับข้อเสนอ	/	/	/	/	/

วัน และ ประเทศ	รายการเอกสาร/หัวข้อการประชุม/ผลการประชุม	ความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
		การเป็น ศูนย์กลาง	การแสดง บทบาท ผู้นำ	การเป็นผู้ อำนวยความสะดวก	การเป็น จุด เชื่อมต่อ	ความเป็น แกนกลาง จาก ภายใน
	ของเวียดนาม					
20 กันยายน 1983 (อินโดนีเซีย)	คำร้องขอเพื่อเอกราชของ กัมพูชา โดย รัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียน	/	/			/
8 พฤษภาคม 1984 (อินโดนีเซีย)	การประชุม รัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่ เป็นทางการเพื่อหารือถึง พัฒนาการทางการเมืองและ การทหารล่าสุดในเรื่อง ปัญหา กัมพูชา					/
9 กรกฎาคม 1984 (อินโดนีเซีย)	แถลงการณ์ ร่วม ของ รัฐมนตรี ต่าง ประเทศ อาเซียน ว่าด้วย ปัญหา กัมพูชา					/
10 มกราคม 1985 (มาเลเซีย)	แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วย ความขัดแย้งในกัมพูชา					/
12 กุมภาพันธ์ 1985 (ไทย)	แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วย ประเด็นกัมพูชาโดยรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียน					/
24 กุมภาพันธ์ 1986 (ฟิลิปปินส์)	แถลงการณ์โดยประธาน คณะกรรมการประจำ อาเซียน ว่าด้วย ปัญหา กัมพูชา					/
29 เมษายน 1986 (อินโดนีเซีย)	แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วย ข้อเสนอ 8 ประการของ รัฐบาลผสม กัมพูชา ประชาธิปไตย (CGDK)	/	/			/
14 มิถุนายน	แถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียนว่าด้วย					/

วัน และ ประเทศ	รายการเอกสาร/หัวข้อการประชุม/ผลการประชุม	ความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
		การเป็น ศูนย์กลาง	การแสดง บทบาท ผู้นำ	การเป็นผู้ อำนวยความสะดวก	การเป็น จุด เชื่อมต่อ	ความเป็น แกนกลาง จาก ภายใน
1987 (สิงคโปร์)	ผู้ลี้ภัยอินโดจีน					
3 กรกฎาคม 1988 (อินโดนีเซีย)	แถลงการณ์รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนว่าด้วย Jakarta Informal Meeting	/	/	/	/	/

ที่มา: สรุปรจาก สมพงศ์ ชูมาก (2528); อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช (2556); Acharya (2014) และ วิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยผู้วิจัย

จากตาราง 2 นอกจากความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงสงครามเย็นจากกรณีปัญหา กัมพูชา จะพิจารณาจากความเป็นเอกภาพของอาเซียน และความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนแล้ว ยังสามารถพิจารณาจากการที่อาเซียนได้รับการยอมรับจากประเทศภายนอกในการเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub/Node) โดยสามารถขยายปฏิสัมพันธ์ไปยังประเทศอื่นนอกกลุ่ม เพื่อที่จะให้อาเซียนยังคงมี บทบาทสำคัญทั้งในด้านการโต้อภิปรายประเด็นต่าง ๆ (Debates) และการใช้ปทัสถานและกลไกต่าง ๆ ในการสร้างความร่วมมือกับประเทศภายนอก ตลอดจนมีลักษณะในการใช้เป็น platform ในการ สร้างเครือข่ายเชื่อมต่อกันระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ อย่าง สหรัฐอเมริกาและจีนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการในการสนับสนุนความพยายามของอาเซียนในการ แก้ปัญหากัมพูชา

ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะได้นำเสนอพัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงหลัง สงครามเย็นถึงปัจจุบันว่า มีลักษณะอย่างไรบ้าง ด้วยการตั้งประเด็นคำถามที่ว่า เมื่อบริบทระหว่าง ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่เช่นนี้ ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะได้รับผลกระทบและ อาเซียนจะรับมือกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างไร โดยมีข้อเสนอว่า ภายใต้สถานการณ์ระหว่าง ประเทศหลังสงครามเย็นที่มีความไม่แน่นอนสูง (uncertainty) อาเซียนไม่สามารถที่จะจำกัดความ ร่วมมือเฉพาะภายในองค์กรตน ทว่าต้องเปิดรับความร่วมมือจากประเทศและองค์กรภายนอกด้วย ทำ ให้อาเซียนยังคงความสำคัญในกิจการระหว่างประเทศ และยังคงรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของ

ประเทศสมาชิกได้ โดยยุทธศาสตร์ที่อาเซียนเลือกใช้คือการสร้างสถาบันและกลไกภายใน เพื่อจัดการกับความสัมพันธ์ต่อประเทศและองค์กรภายนอก

1.2 พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคหลังสงครามเย็น

พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงหลังสงครามเย็นนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงบริบทระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็น เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนช่วงเวลาดังกล่าว อันมีลักษณะของความไม่แน่นอนสูง (uncertainty) โดยอาเซียนต้องปรับตัว ตลอดจนชุดความคิด (mindset) ในการยอมรับและให้ความสำคัญกับการบูรณาการองค์กรของตนเข้ากับประเทศภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ ซึ่งในช่วงสงครามเย็นอาเซียนมักแสวงหาความปริวิตกให้เห็นอยู่ตลอดเวลาต่อการเข้ามาแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก ทว่าในช่วงหลังสงครามเย็น อาเซียนความจำเป็นต้องสร้างสัมพันธ์อันดีกับประเทศภายนอก เพื่อให้องค์กรตนยังคงมีความสำคัญในกิจการระหว่างประเทศ โดยยุทธศาสตร์ที่อาเซียนเลือกใช้ เรียกว่า “การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีริเริ่มสถาบันและกลไกที่มีอาเซียนแสดงบทบาทนำ เป็นศูนย์กลาง เป็นผู้อำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อ เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three – APT) อาเซียนบวกหก (ASEAN +6) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)

ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น สภาพบริบทระหว่างประเทศอันเป็นการเผชิญหน้าของมหาอำนาจแบบสองขั้วได้สิ้นสุดลง พร้อมกับถูกแทนที่ด้วยสภาพการณ์แบบหลายขั้วอำนาจ ตัวแสดงระหว่างประเทศที่นอกจากจะมีรัฐชาติแล้ว ยังประกอบไปด้วยองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและภูมิภาค ด้วยเหตุดังกล่าว ระเบียบโลกหลังสงครามเย็น ได้ก่อร่างขึ้นในลักษณะของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา และมหาอำนาจอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น รัสเซีย จีน หรือที่เรียกว่า เป็น “ระบบหลายขั้วอำนาจแบบมีลำดับชั้น” (Hierarchical Multipolarity) ทั้งนี้ สหรัฐฯ กลายเป็นผู้นำระดับโลกจากเหตุการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซียและสถานการณ์ในสหประชาชาติ ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทอันกว้างขวาง ในขณะที่จีน ได้ค่อย ๆ ก้าวขึ้นมาอยู่ในฐานะมหาอำนาจอีกชาติหนึ่ง (Schellhorn, 1992) สภาพการณ์เช่นนี้ได้แสดงให้เห็นถึง การทะยานขึ้นของภูมิภาคเอเชีย ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ญี่ปุ่น จีน และอินเดีย ตลอดจนอิทธิพลของสหรัฐฯ ใน

ฐานะผู้นำโลก ต่างเกี่ยวพัน มีอิทธิพลซึ่งกันและกันและแข่งขันกัน สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมีอาทิลภัยได้

สภาวะการณ์ใหม่หลังสงครามเย็น ส่งผลกระทบให้อาเซียนต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายและโอกาสใหม่ ไปพร้อมกันในความพยายามของการจัดระเบียบในภูมิภาค การลดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ- โขเวียต และโขเวียต-จีน ก่อให้เกิดการลดความตึงเครียด และความพยายามแทรกแซงจากภายนอกต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงด้วย อย่างก็ตาม ชาติสมาชิกอาเซียนกลับแสดงให้เห็นถึงความปริวิตกต่อสถานการณ์ข้างต้นว่า ได้ก่อให้เกิดภาวะสุญญากาศแห่งอำนาจตามมา อันอาจนำไปสู่ความแข่งขันและความขัดแย้งครั้งใหม่ ซึ่งมีที่มาจากอำนาจภายนอกภูมิภาค ข้องกังวลใจดังกล่าว เริ่มจากการถอนทหารทั้งจากฝ่ายสหรัฐฯ และโขเวียตออกจากภูมิภาค กล่าวคือ ในค.ศ. 1990 โขเวียตประกาศถอนทหารจำนวนหนึ่งจากฐานทัพที่อ่าวคัมรานห์ ในเวียดนาม เหตุการณ์นี้ ชาติสมาชิกอาเซียน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ส่งสัยถึงเจตนารมณ์ของจีน) รับรู้ได้ถึง ความมั่นคงในเส้นทางการเดินเรือ ที่ได้รับประกันจากการถ่วงดุลระหว่างโขเวียตและจีน ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ การถอนทหารของโขเวียตดังกล่าว ยังส่งผลให้มีการถอนทหารของสหรัฐฯ จากฐานทัพในฟิลิปปินส์ ตลอดจนส่งผลให้จีนเข้ามามีอิทธิพลทางทะเลมากขึ้นด้วย (Acharya, 2014: 165)

นอกจากนี้ ข้องกังวลอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากการถอนทหารของชาติมหาอำนาจข้างต้น คือ การขยับเข้ามาแทนที่ของชาติมหาอำนาจในเอเชีย อย่างจีน ญี่ปุ่น ตลอดจนอินเดีย ดังความเห็นของ Mochtar Kusuma-Atmadja อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย ที่ว่า “ทั้ง 3 ชาติดังกล่าวไม่ได้จะเป็นภัยคุกคามต่ออาเซียนในเร็ววันนี้ ทว่าอาจจะเป็นอย่างอื่นหรือลึบปีก็ได้” (Kusuma-Atmadja, 1990: 168) ในขณะที่ทัศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจ “ผู้มาใหม่” ทั้งสามนั้นแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ อินโดนีเซียและมาเลเซีย มองว่าจีนคือภัยคุกคามต่อภูมิภาค ขณะที่สิงคโปร์รู้สึกกังวลใจ ต่อการกลับเข้ามามีอำนาจทางทหารอีกครั้งของญี่ปุ่น ภายใต้การกำกับจากสหรัฐฯ ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี โก๊ะ จ๊ก ตง (Goh Chok Tong) ที่ว่า “การลดกำลังทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะก่อให้เกิดการแข่งขันในการเป็นผู้นำของภูมิภาคระหว่างจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย” (Acharya, 2014: 166) ทั้งนี้ ยังเกิดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ และจีน ในประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหรัฐฯ ใช้เป็นเหตุผลในการคว่ำบาตรทางการค้าต่อจีน และสร้างความไม่พอใจแก่จีนเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ สภาวะการณ์หลังสงครามเย็นจึงส่งผลกระทบต่อนิติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในลักษณะที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนมากกว่าในช่วงสงครามเย็น (Khong, 2004)

ด้วยสภาวะการณ์ทั้งในเอเชีย-แปซิฟิก รวมถึงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ข้างต้น ส่งผลให้ชาติสมาชิกอาเซียนต้องปรับตัวให้สามารถดำเนินชีวิตซึ่งอัตลักษณ์ของกลุ่มตนให้ได้ โดยชาติสมาชิกรับรู้ร่วมกันได้ว่า กรอบการดำเนินงานของอาเซียน ไม่ควรที่จะอยู่เพียงความร่วมมือภายในกลุ่ม

เท่านั้น ทว่าควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นคู่เจรจา (Dialogue Partnership) อันปรากฏดังปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 เมื่อ ค.ศ. 1976 และได้รับการรับรองใน ค.ศ. 1978 ผ่านกลไกที่เรียกว่า “การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา” (The Annual ASEAN Post Ministerial Conferences - ASEAN-PMC) ต่อมาใน ค.ศ. 1978 อาเซียนได้เริ่มสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา ได้แก่ สหภาพยุโรป (ประชาคมยุโรปในขณะนั้น) ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ตามมาด้วย ญี่ปุ่น แคนาดา และสหรัฐฯ ทว่าประเด็นในการดำเนินความสัมพันธ์นั้นเน้นไปทางด้านการค้าและเศรษฐกิจเท่านั้น (Association of Southeast Asian Nations, 1997) โดยสรุปแล้ว ในระหว่างสงครามเย็น อาเซียนมีคู่เจรจา 6 ประเทศ และ 2 องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ ร่วมกับ สหภาพยุโรป และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ UNDP (United Nations Development Program) การมีคู่เจรจาอย่างเป็นทางการอยู่แล้ว จึงเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism) รวมไปถึงแนวคิดเรื่องประชาคมความมั่นคง (Security Community)

นอกจากนี้ อาเซียนยังรับรู้ได้ว่า สภาวะการณ์หลังสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกยังมีลักษณะของการเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างยิ่งระหว่างประเด็นด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในประเด็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง ในกรณีปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ หรือในกรณีการเติบโตและก้าวขึ้นมาเป็นผู้ครองอำนาจนำของภูมิภาคอย่างจีนและญี่ปุ่น ประเด็นเหล่านี้ ไม่สามารถจัดการได้โดยอาศัยกรอบความร่วมมือแบบทวิภาคี หรือการเจรจากันในลักษณะอนุภูมิภาคเท่านั้น ทว่ากรอบความร่วมมือที่เหมาะสมมากกว่าคือการเจรจาที่เปิดกว้างในลักษณะพหุภาคีนิยม (Acharya, 2014) ดังนั้น ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 จึงปรากฏข้อเสนอเพื่อการรวมตัวของประเทศต่าง ๆ ด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่น่าสนใจ เช่น

การประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในเอเชีย หรือ CSCA (Conference for Security and Cooperation in Asia) องค์การนี้ เกิดขึ้นจากข้อเสนอของ กาเร็ธ อีแวน (Gareth Evans) รัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลีย โดยนำรูปแบบของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป หรือ CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe) มาปรับใช้ (Narine, 2002)

กรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิกเหนือ หรือ North Pacific Cooperative Security Dialogue (NPSCD) เป็นข้อเสนอของ โจ คลาก (Joe Clark) รัฐมนตรีต่างประเทศแคนาดา โดยสร้างกระบวนการทำงานอันประกอบไปด้วย 2 แนวทาง (Two-Track) คือ

แนวทางที่เป็นทางการ โดยการประชุมระหว่างรัฐบาล และแนวทางที่ไม่เป็นทางการคือ การประชุมของตัวแทนที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น กรอบความร่วมมือดังกล่าวนี้ประกอบด้วยประเทศ จีน เกาหลีใต้ เกาหลีเหนือ ญี่ปุ่น รัสเซีย สหรัฐฯ และแคนาดา (Dewitt, 1994)

การเจรจาความมั่นคง (Security Dialogue) เป็นกรอบความร่วมมือที่เสนอโดยญี่ปุ่นและอาเซียน โดยมีขอบเขตสำคัญที่ความมั่นคงโดยสมบูรณ์แบบ (ความมั่นคงที่ครอบคลุมทั้งมิติด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม) ทว่าจำกัดบทบาทอยู่ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย ตลอดจนเป็นการประชุมระหว่างตัวแทนรัฐบาล ซึ่งสนับสนุนการประชุมในลักษณะ PMC กล่าวคือ เน้นการประชุมระหว่างประเทศที่เป็นหุ้นส่วนกับอาเซียน (ในขณะนั้น) ได้แก่ ญี่ปุ่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ประชาคมยุโรป นิวซีแลนด์ รัสเซีย จีน เวียดนาม ลาว และปาปัวนิวกินี (Dewitt, 1994)

สำหรับแนวทางที่ได้รับการพิจารณาจากอาเซียนว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด คือ การใช้กลไกการประชุมที่นำโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนในการเจรจากับประเทศภายนอก หรือ ASEAN-PMC เนื่องมาจากอาเซียนต้องการแสดงให้เห็นถึงความเป็นศูนย์กลางและผู้นำในการร่วมกำหนดประเด็นสำคัญในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ไม่มีความแน่นอนภายหลังสงครามเย็น เพราะไม่เช่นนั้นแล้วอาเซียน จะกลายเป็นกลุ่มประเทศที่หมดความสำคัญลงไปทันที ในทำนองเดียวกัน หากใช้ตัวแบบ CSCA อาจทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากมีมาตรการและกฎเกณฑ์บางประการที่ปรับใช้จากตัวแบบของยุโรป ซึ่งขัดต่อวิถีการดำเนินการเจรจาแบบอาเซียน หรือ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) อันต้องการความยืดหยุ่นและความไม่เป็นทางการรวมอยู่ใน “สถาบัน” ที่จะสร้างขึ้นใหม่นี้ ดังนั้น ความร่วมมือด้านความมั่นคงภายหลังสงครามเย็น จึงมีลักษณะแบบพหุภาคี โดยชาติสมาชิกอาเซียน ต่างตระหนักร่วมกันว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายความร่วมมือโดยใช้กลไกและสถาบันแบบ “อาเซียน” (ASEAN Way) เป็นความร่วมมือด้านความมั่นคงที่ขยายประเทศสมาชิกให้มากขึ้น (Emmers, 2003) สุดท้ายประเทศสมาชิกอาเซียนได้บรรลุข้อตกลงในลักษณะการจัดตั้ง การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกหรือเออาร์เอฟ (ASEAN Regional Forum: ARF)

จากการวิเคราะห์ข้างต้น จะพบว่า ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือการจัดการกับความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศภายนอก โดยการสร้างสถาบันและกลไก ให้ประเทศภายนอกเข้ามาเป็นภาคีสมาชิก อันจะทำให้อาเซียนยังคงมีความสำคัญ มีบทบาทนำ เป็นศูนย์กลาง เป็นตัวเชื่อมตัวกับประเทศต่าง ๆ ได้ ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเป็นแกนกลางของอาเซียนในยุคปัจจุบัน (ค.ศ.2008-2023) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความเป็นแกนกลางนี้ปรากฏเป็นทางการครั้งแรกในกฎบัตรอาเซียน ค.ศ.2008 โดยผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ 5 คุณลักษณะ ได้แก่ 1) อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง 2) อาเซียนแสดงบทบาทนำ 3) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้

อำนวยความสะดวก 4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ และ 5) ความเป็นแกนกลางจากภายใน หรือความมีเอกภาพระหว่างสมาชิกอาเซียน สำหรับในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะแบ่งการวิเคราะห์โดยอาศัยการสร้างสถาบันของอาเซียนที่ทำให้อาเซียนได้แสดงบทบาทตามตัวชี้วัดข้อที่ 1) – 4) อันได้แก่ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three - APT) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) ตลอดจนอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในหรือความมีเอกภาพระหว่างสมาชิกตามตัวชี้วัดที่ 5) มาใช้เป็นประเด็นในการอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียน

2. ความเป็นแกนกลางของอาเซียนยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2008 – 2023)

2.1 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

การแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน คือการริเริ่มและสร้างสถาบันต่าง ๆ ของอาเซียน เพื่อให้ประเทศภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อันจะทำให้อาเซียนยังคงบทบาทสำคัญในภูมิภาคดังกล่าว ในเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 (ประกาศใช้ภายหลังปี 2015) ระบุสถาบันที่อาเซียนใช้เป็นศูนย์กลาง ได้แก่ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three-APT) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) มีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF)

ARF เป็นผลสืบเนื่องมาจากมติของของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 26 ที่สิงคโปร์ เมื่อปี ค.ศ.1993 เพื่อแยกการหารือด้านความมั่นคงกับประเทศคู่เจรจาในกรอบ ASEAN Post Ministerial Conferences (PMC) ออกไปเป็นอีกเวทีหนึ่งสำหรับการหารือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถหารือในรายละเอียดและได้ผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1994 ปัจจุบัน ARF มีประเทศเข้าร่วม 26 ประเทศกับ 1 กลุ่มประเทศ ประกอบด้วย สมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน (Dialogue Partners) 9 ประเทศกับอีก 1 กลุ่มประเทศ ได้แก่

สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี รัสเซีย อินเดีย สหภาพยุโรป ผู้สังเกตการณ์พิเศษของอาเซียน (Special Observer) 1 ประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี และประเทศอื่นใน ภูมิภาค 6 ประเทศ ได้แก่ มองโกเลีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี ปากีสถาน ติมอร์-เลสเต บังคลาเทศ และศรีลังกา โดย ARF มีภารกิจสำคัญ คือ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565)

1) ARF เป็นเวทีและกลไกที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางที่จะมีปฏิสัมพันธ์ (engage) กับ ประเทศสำคัญนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีผลประโยชน์ในพื้นที่ที่เป็น geographical footprint ของ ARF (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และ Oceania) เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและ สันติภาพในพื้นที่ดังกล่าว ในการนี้ อาเซียนมอง ARF เป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์อาเซียน ที่จะคงไว้ซึ่ง บทบาทนำของอาเซียน (central role and driving force) ในการขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค อีกทั้งเป็นเสาหลักอันหนึ่งในสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาค

2) การดำเนินงานในกรอบ ARF เพื่อนำไปสู่เสถียรภาพในภูมิภาคมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) มาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจ หรือ Confidence Building Measures: CBMs – Stage 1 2) การทูตเชิงป้องกันหรือ Preventive Diplomacy: PD – Stage 2 3) แนวทางเรื่องปัญหาความขัดแย้งหรือ Approaches to Conflict – Stage 3

3) ปัจจุบันถือได้ว่า ARF อยู่ในขั้นหรือ Stage 1.5 กล่าวคือ เริ่มมีการหารือเรื่องของการทูตในเชิงป้องกันหรือ Preventive Diplomacy แต่ยังไม่ถึงขั้นมีการดำเนินการเรื่องการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy: PD) ในขั้นนี้ ประเทศที่เข้าร่วมใน ARF กำลังพิจารณาการจัดทำ ARF Preventive Diplomacy Work Plan เพื่อศึกษา ความเป็นไปได้ของการหามาตรการ PD ในบางกรณี ซึ่งอาจเป็นในเรื่องของความมั่นคงรูปแบบใหม่ เป็นต้น ประเทศส่วนใหญ่มีท่าทีว่าพร้อมที่จะให้มีการก้าวไปสู่ระดับ 2 เรื่องการทูตเชิงป้องกัน แม้กระทั่งจีนมีท่าทีไม่ขัดข้องในหลักการแต่ขอให้มีการศึกษาอย่างละเอียด และมีการดำเนินการเรื่องของ CBMs ควบคู่กันไป ส่วนประเทศที่มีท่าทียังไม่พร้อมที่จะรับ PD มากที่สุดคืออินเดีย อนึ่ง ไทยได้พยายาม ผลักดันให้ ARF ก้าวไปสู่ระดับ 2 หรือการทูตเชิงป้องกันมาโดยตลอด ทั้งนี้ บนพื้นฐานว่าจะไม่มีการใช้การทูตเชิงป้องกันใน ส่วนของปัญหาภายในประเทศ หรือปัญหาขัดแย้งทวิภาคี ยกเว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศที่เกี่ยวข้อง

4) ในเวลาเดียวกัน ARF พยายามที่จะส่งเสริม practical cooperation ใน areas บางอย่างที่มี ผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งปัจจุบันรวมกัน 4 areas หลักกล่าวคือ (1) disaster relief (2) counter-terrorism และ transnational crime (3) maritime security และ (4) non-proliferation and disarmament เป็นหลัก โดยพยายามส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยน best

practices และประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อ พยายามนำไปสู่การจัดทำกิจกรรมที่เป็น
รูปธรรมเช่นการจัดทำ Standard Operating Procedures หรือ Guidelines เป็นต้น

การจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศนอกภูมิภาคในช่วงหลังสงคราม
เย็น อาเซียนพยายามสร้างสถาบันของตนเองให้เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนกิจกรรมและความ
ร่วมมือต่าง ๆ ของประเทศภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยใช้เวทีของ ARF เข้ามาเป็นสถาบันที่มี
สมาชิกถึง 26 ประเทศ กับอีกหนึ่งกลุ่มประเทศ มีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการคือ ประการแรก
เพื่อส่งเสริมการเจรจาแบบสร้างสรรค์และเป็นเวทีในการประชุมปรึกษาหารือในประเด็นด้านการเมือง
และความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างๆ ของสมาชิกที่มีร่วมกัน ประการที่สอง เพื่อสร้าง
คุณูปการอันสำคัญที่จะเป็นความพยายามในการสร้างความไว้วางใจและการทูตเชิงป้องกันใน
ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum, 1994) ต่อมาเมื่ออาเซียน ได้ขยายความร่วมมือที่
ลึกซึ้งมากขึ้นภายใต้การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ตามปฏิญญาสมานฉันท์
อาเซียนฉบับที่ 2 (ASEAN Concord II) หรือปฏิญญาบาห์ลีสอง ปี 2003 ARF ได้กลายเป็นส่วนหนึ่ง
ในยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) พิจารณาจากเอกสาร
วิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ข้อ 5 ที่ระบุว่า

“...เรามองเห็นประชาคมที่มีสันติภาพ ความมั่นคง และความแข็งแกร่ง มีศักยภาพที่
จะตอบสนองความท้าทายอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาคมที่มองออกไปนอกภูมิภาคในฐานะที่เป็น
ส่วนหนึ่งของประชาคมโลก โดยยังรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้...” (กระทรวงการ
ต่างประเทศ, 2559)

นอกจากนี้ ในส่วนของเอกสารแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน
2025 (APSC Blueprint 2025) ได้ระบุถึงข้อความในการดำเนินตามแผนงานดังกล่าวในการที่จะ
สร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค ตลอดจนตั้งอยู่บนกลไกที่
อาเซียนมีบทบาทนำ กล่าวคือ เป็นสถาบันด้านความมั่นคงที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทนำ ดังนี้

“ประชาคมที่เสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน ความแน่นแฟ้น และความเป็น
แกนกลางของอาเซียน รวมถึงยังคงเป็นแรงผลักดันหลักในการสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค
โดยตั้งอยู่บนกลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2559)

ทั้งนี้ ARF ได้เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนใน
ประเด็นด้านความมั่นคง เมื่อครั้งเริ่มก่อตั้ง ศาสตราจารย์ไมเคิล ลีเฟอร์ (Michael Leifer)
นักวิชาการผู้คร่ำหวอดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียน ได้ระบุถึงบทบาทการเป็นผู้นำ
ของอาเซียนใน ARF ด้วยเหตุผลสองประการ คือ **ประการแรก** อาเซียนจะสามารถเป็นตัวแทนในการ
เจรจาที่ได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจในภูมิภาคเนื่องจากการรวมกลุ่มของรัฐที่มีอำนาจน้อย
(Lesser Powers) กล่าวคือ ทั้งสหรัฐฯ และญี่ปุ่นต่างไม่ต้องการที่จะมีบทบาทนำเนื่องจากต้อง

รับภาระอยู่แต่ฝ่ายเดียว ส่วนจีนไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมสถาบันแบบพหุภาคีที่มีความเป็นทางการสูง และริเริ่มโดยมหาอำนาจอื่น **ประการที่สอง** รูปแบบของ ARF มีความเหมาะสมอย่างยิ่งกับสถานการณ์ระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ลักษณะของความตึงเครียดในภูมิภาคไม่ถึงกับขั้นจะกลายเป็นภัยคุกคามร่วมกันของประเทศต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถใช้การสร้างพันธมิตรทางการเมืองเพื่อถ่วงดุลกับมหาอำนาจที่ครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ได้อีกต่อไป (Liefer, 1996) สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ Khong Yuen Foong แห่งสำนักนโยบายสาธารณะลิกวนยิว มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ได้ระบุเหตุผลในการที่อาเซียนสถาปนา ARF ขึ้นมาสามประการ คือ **ประการแรก** การดึงให้สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้พร้อมกับการสังเกตแนวโน้มพฤติกรรมของสหรัฐฯ ไปด้วย ดังนั้น ARF จึงเป็นความคาดหวังของอาเซียนในการกระตุ้นเตือนผ่านเวทีการปรึกษาหารือที่ทำให้สหรัฐฯ เห็นถึงความสำคัญของเสถียรภาพในภูมิภาค **ประการที่สอง** ลดความรุนแรงในการ “ผงาดขึ้น” ของจีนและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในกรณีจีน โดย ARF เป็นแรงกดดันให้จีนไม่แสดงพฤติกรรมที่สมาชิกร่วมกลุ่มไม่พึงประสงค์ เช่น กรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ที่เกิดขึ้นระหว่างจีนและประเทศสมาชิกอาเซียน และ**ประการสุดท้าย** คงความสำคัญของอาเซียนภายในภูมิภาค (Khong, 1997, 2004)

2.1.2 อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three - APT)

วิกฤตการณ์ทางการเงินการธนาคารระหว่าง ค.ศ. 1997-1998 หรือที่เรียกว่า วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง อันมีจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทย และลุกลามไปยังประเทศในอาเซียนอย่างมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ตลอดจนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงผู้นำในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นไทย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาค โดยแนวคิดการสร้างกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อันมีสาเหตุจากความผิดหวังของกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีต่อความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา ผลก็คือ การรวมกลุ่มของอาเซียนกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ชื่อ อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three-APT) ในค.ศ. 1997 โดยมีแนวทางเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออก และรับมือกับแรงกดดันด้านเศรษฐกิจจากสหรัฐฯ ระหว่างวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (He, 2007) หลังจากนั้นจึงมีการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกใน ค.ศ. 1997 ระหว่างผู้นำอาเซียนกับผู้นำจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จัดขึ้นที่ประเทศมาเลเซีย นับแต่นั้นเป็นต้นมาการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ก็ได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีในช่วงเดียวกับการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)

การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 2 ที่เวียดนามในค.ศ. 1998 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 1 (East Asia Vision Group I-EAVG I) ซึ่ง

ประกอบไปด้วยนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิจากประเทศอาเซียน+3 ตามข้อเสนอของประธานาธิบดีคิม แด จุง แห่งเกาหลีใต้ เพื่อระดมความเห็นและแสวงหาวิธีการขยายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก โดยกลุ่มดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asia Community-EAC) และมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ความร่วมมือในเอเชียตะวันออก (The ASEAN Secretariat, 2022a)

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน +3 ครั้งที่ 3 ในค.ศ. 1999 ที่ฟิลิปปินส์ มีการออกแถลงการณ์ว่าด้วยความร่วมมือในเอเชียตะวันออก และหลังจากนั้นอาเซียน+3 จึงเริ่มเข้าสู่ความเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นและมีอาเซียนเป็นแกนกลาง โดยแบ่งความร่วมมือออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ (1) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การเงิน การคลัง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สารสนเทศและวัฒนธรรม และความร่วมมือด้านการพัฒนา (2) ความร่วมมือด้านการเมือง ได้แก่ ความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง และประเด็นข้ามชาติ (The ASEAN Secretariat, 2012) โดยมี EAVG เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ ต่อมาได้นำเสนอรายงานการศึกษาต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 5 ในค.ศ. 2001 ที่บรูไน โดยมีแนวคิดหลักในการพัฒนาไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asia Community-EAC) ทั้งนี้ ความร่วมมือต่าง ๆ ในการนำไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออก มี 5 ประเด็น ดังนี้ (ประภัสสร เทพชาตรี, 2553)

1) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ โดย EAVG เสนอให้มีการรวมตัวทางเศรษฐกิจไปสู่ประชาคมเอเชียตะวันออก ผ่านทางการเปิดการค้าเสรี โดยการเปิดเขตการค้าเสรีตะวันออก การลงทุน โดยการเสนอให้มีการสร้างระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสารด้านการลงทุน เพื่อทำให้เกิดการลงทุนอย่างโปร่งใส การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาบริการพื้นฐานและทรัพยากรเศรษฐกิจในพื้นที่พิเศษของภูมิภาคชั้น เพื่อลดช่องว่างในการพัฒนาให้แก่สมาชิกที่ด้อยพัฒนา

2) ความร่วมมือด้านการเงิน เสนอให้มีการสร้างความร่วมมือในนโยบายด้านการเงิน 2 ประการคือ ประการแรก การประสานระบบการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (East Asian Monetary Fund) เพื่อรองรับวิกฤตทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง การประสานระบบอัตราแลกเปลี่ยนในภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค

3) ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง มีสาระสำคัญคือ เสนอให้เกิดการพัฒนาจากอาเซียน+3 ไปเป็น “การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก” (East Asia Summit-EAS) โดยจัดให้มีสถาบันเข้ามารองรับในการหารือระดับรัฐมนตรีและระดับผู้นำ นอกจากนี้ยังมีการหารือเพื่อจัดตั้งระบบกลไกการปราบปรามขบวนการยาเสพติด โจรสลัด การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การฟอกเงิน การค้าอาวุธ ขบวนการก่อการร้าย

4) ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน มีสาระสำคัญคือ การจัดตั้งองค์กรร่วมมือแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม (East Asian Environmental Cooperative Body) เพื่อเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา การเสนอให้มีการหาแหล่งพลังงานใหม่ โดยเฉพาะพลังงานสะอาด

5) ความร่วมมือด้านสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา มีสาระสำคัญคือ การเสนอให้มีแผนงานเพื่อขจัดความยากจน สาธารณสุข ยกระดับการศึกษา แผนงานการจัดการแพร่ระบาดของ HIV/AIDS มาลาเรีย และโรคติดต่ออื่น ๆ เสนอให้มีแผนงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ ในค.ศ. 2000 ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งกลุ่มศึกษาเอเชียตะวันออก (East Asia Study Group-EASG) ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสของประเทศอาเซียน+3 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและประเมินข้อเสนอของ EAVG ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสนอความร่วมมือทางการเงิน ในการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 ค.ศ. 2000 ที่เชียงใหม่ โดยมีข้อตกลงที่เรียกว่า “ชอริเริ่มเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative-CMI) เพื่อเป็นกลไกทางการเงินของภูมิภาค

การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 9 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในค.ศ. 2005 ผู้นำได้ลงนามในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 (Kuala Lumpur Declaration on the ASEAN+3 Summit) ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเป็นเป้าหมายระยะยาว และให้กรอบอาเซียน+3 เป็นกลไกหลักเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ในโอกาสครบรอบ 10 ปีของกรอบอาเซียน+3 ในค.ศ. 2007 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 11 ที่สิงคโปร์ ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเอเชียตะวันออก ฉบับที่ 2 โดยแถลงการณ์ได้ยืนยันว่ากระบวนการของอาเซียน+3 จะยังคงเป็นตัวขับเคลื่อนหลักไปสู่เป้าหมายระยะยาวในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก (EAC) ซึ่งจะใช้อาเซียนเป็นพลังขับเคลื่อนหลัก (ASEAN as the driving force) ทั้งนี้การประชุมดังกล่าวยังได้รับรองแผนงานความร่วมมืออาเซียน+3 (APT Cooperation Work Plan 2007-2017) ซึ่งระบุถึงแนวทางความร่วมมือในประเด็นต่าง ๆ ภายใต้กรอบอาเซียน+3 (The ASEAN Secretariat, 2022a)

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 10 และการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ครั้งที่ 8 ในค.ศ. 2004 ที่เวียงจันทน์ นอกจากที่ประชุมจะเห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก (EAC) ที่ประชุมยังได้มีฉันทามติให้มีการจัดประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) ครั้งแรกที่มาเลเซียในค.ศ. 2005 ซึ่งได้รับการยอมรับจากทั้งจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ การประชุม EAS ครั้งแรกนี้จัดขึ้นคู่ขนานกับการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 โดยอาเซียนได้แสดงจุดยืนว่าต้องเป็นแกนหลักและพลังขับเคลื่อน EAS กล่าวคือการแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้สามารถกำหนดวาระการประชุม และเป็นผู้

อำนวยความสะดวกในการประชุมโดยใช้ชาติสมาชิกอาเซียนเป็นเจ้าภาพ ต่อมาการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ที่มาเลเซีย ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) ควรเป็นเวทีที่เปิดกว้างสำหรับการหารือประเด็นยุทธศาสตร์และกำหนดหลักเกณฑ์ 3 ประการ สำหรับการเข้าร่วมของประเทศนอกกลุ่มอาเซียน ได้แก่ (ศุภชัย วรรณเลิศสกุล, 2550-2551)

- (1) การเป็นคู่เจรจาเต็มตัว (Full Dialogue Partner)
- (2) การมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับอาเซียน
- (3) การภาคยานุวัติสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กล่าวโดยสรุป การเกิดขึ้นของกรอบอาเซียน+3 ก่อให้เกิดสถาบันสำคัญที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มในการจัดการกับความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่มทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในการพิจารณาของอาเซียน+3 ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่เน้นหนักไปที่ผลประโยชน์ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนจากต่างประเทศที่มีรูปแบบคล้าย ๆ กัน การเพิ่มขึ้นของการค้าภายในภูมิภาค ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลของชาติสมาชิก ที่ท้ายที่สุดจะนำไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า “เอเชียตะวันออก” โดยบทเรียนจากสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ได้มีส่วนอย่างยิ่งให้ผู้นำรัฐบาลเห็นพ้องต้องกันในการแสวงหาแนวทางการป้องกันจากการ “ตกขบวน” ในยุคโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ในหัวข้อถัดไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มอันมีจุดกำเนิดจากอาเซียน+3 คือการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS)

2.1.3 การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit-EAS)

รายงานของกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก (East Asia Vision Group-EAVG) ได้เสนอให้พัฒนาการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ไปเป็นการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) อย่างไรก็ดี รายงานของกลุ่มศึกษาเอเชียตะวันออก (East Asia Study Group-EASG) กลับเสนอว่าอาเซียน+3 น่าจะเป็นกรอบ/สถาบันที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาประชาคมเอเชียตะวันออก (EAC) และเห็นว่า EAS ควรจะพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปคู่ขนานไปกับอาเซียน+3 ทว่าการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งของจีนหรือการผงาดขึ้นของจีน (China Rise) จึงทำให้ชาติสมาชิกบางประเทศในอาเซียน+3 เกรงอิทธิพลจากจีนจะเข้าครอบงำในท้ายที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อมีการประชุม EAS ครั้งแรกในค.ศ. 2005 ที่มาเลเซีย ญีปุ่นจึงเสนอนโยบายการทูตเชิงรุกในการผลักดันให้ EAS เพิ่มจำนวนสมาชิกจากประเทศภายนอกกลุ่มอาเซียน ในขณะที่จีนไม่เห็นด้วยเนื่องจากต้องการให้ EAS เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน+3 และบางประเทศในอาเซียนแสดงถึงความหวงใยเกรงว่าอาเซียน+3 จะถูกลดบทบาทลง ทว่าบางประเทศในอาเซียนกลับมองว่าควรผลักดันประเทศภายนอกภูมิภาคให้มีมากกว่าเพียงสมาชิกของอาเซียน+3

ข้อสรุปในการประชุม EAS ครั้งแรก เกิดขึ้นในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่ฟิลิปปินส์ ในปี เดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ซึ่งได้ตัดสินใจให้มีการประชุม EAS ในปลายปีเดียวกัน คู่ไปกับการประชุมอาเซียน+3 ภายใต้อาเซียนจะต้องเป็นแกนกลางและพลังขับเคลื่อนหลักของ EAS คือการเป็นเจ้าภาพการประชุม ดังนั้น EAS จึงได้จัดการประชุมขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 ที่มาเลเซีย โดยมีประเทศที่เข้าร่วมประชุมคือ ประเทศสมาชิกอาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ จะเห็นได้ว่า อาเซียนได้นำอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เข้ามาถ่วงดุลกับจีน ตลอดจนเป็นการลดแรงกดดันของประเทศนอกภูมิภาคที่ไม่สามารถเข้าร่วมอาเซียน+3 ได้ โดยการประชุม EAS ครั้งแรกนี้ มีการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกขึ้น โดยวางเป้าหมายไว้ 5 ประการคือ (The ASEAN Secretariat, 2005)

1) การเป็นเวทีหารือในประเด็นกว้าง ๆ ด้านการเมือง และเศรษฐกิจ โดย EAS จะใช้เป็นเวทีในการหารือทั่วไป โดยเฉพาะกับประเทศคู่เจรจา อย่างไรก็ตาม ประเด็นในการประชุมจะเน้นความร่วมมือในการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ซ้ำซ้อนกับการประชุมอาเซียน+3

2) การส่งเสริมการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) และ EAS จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมของภูมิภาค ซึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญและเป็นแกนกลางของอาเซียนในการกำหนดวาระในการประชุม จากการให้ความสำคัญกับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

3) การเป็นเวทีที่เปิดกว้าง โปร่งใส โดยมีอาเซียนเป็นแกนหลัก

4) EAS เน้นความร่วมมือใน 3 ด้าน คือ ด้านแรก การหารือด้านยุทธศาสตร์และความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง ด้านที่สอง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ด้านที่สาม ความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม

5) การเข้าร่วมประชุม EAS จะเป็นไปตามเงื่อนไขของอาเซียน และจัดขึ้นปีละหนึ่งครั้ง โดยสมาชิกอาเซียนจะเป็นประธานและเจ้าภาพในการจัดประชุม เป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนต้องการใช้ EAS เป็นสถาบันที่ตนได้แสดงบทบาทนำ เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประชุม และเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก

ในการประชุม EAS ครั้งที่ 2 ในค.ศ. 2007 ที่ประชุมเห็นชอบให้ความร่วมมือหลักจาก 5 ประเด็น ได้แก่ สิ่งแวดล้อมและพลังงาน การศึกษา การเงิน สาธารณสุขระดับโลกและโรคระบาด และการบริหารจัดการภัยพิบัติ ต่อมาในการประชุม EAS ครั้งที่ 6 ในค.ศ. 2011 ที่อินโดนีเซีย ได้เพิ่มความร่วมมือหลักอีก 1 ประเด็นคือความเชื่อมโยงในภูมิภาค ตามแผนแม่บทอาเซียนว่าด้วยความเชื่อมโยงในภูมิภาค (Master Plan on ASEAN Connectivity-MPAC) (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

สรุปได้ว่า เป้าหมายของ EAS นั้นคือการใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือกว้างในประเด็นทั้งการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ทั้งนี้อาเซียนจะไม่นำประเด็นที่มีความซ้ำซ้อนกับการประชุมอาเซียน+3 มาพิจารณา ทว่า EAS จะกลายเป็นสถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียนเพื่อทำให้อาเซียนได้แสดงบทบาทในความเป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทั้งในด้านแสดงบทบาทนำ เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประชุม และเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก พิจารณาได้จาก การประชุม EAS ครั้งแรกในค.ศ. 2005 ที่มาเลเซีย โดยมีสมาชิกจากกลุ่มอาเซียน+3 รวมกับ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งในบางครั้งเรียกว่าการประชุมอาเซียน+6 (Pomfret, 2011) นอกจากนี้ในการประชุม EAS ครั้งที่ 5 ในค.ศ. 2010 ที่เวียดนาม ผลการประชุมซึ่งระบุในปฏิญญาฮานอย เพื่อเชิญสหรัฐอเมริกาและรัสเซียเข้าร่วมเป็นสมาชิกและร่วมประชุม EAS ในค.ศ. 2011 (The ASEAN Secretariat, 2012)

จุดเริ่มต้นของ EAS พัฒนามาจากกระบวนการเพิ่มเติมของอาเซียน+3 และกรอบการทำงานนั้นจะเป็นประเด็นที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน จึงทำให้ในด้านความมั่นคง EAS ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทั้งรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ เช่น ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) การไม่แพร่กระจายอาวุธ (Nonproliferation) ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ความมั่นคงทางพลังงาน (Energy Security) ดังเนื้อหาตอนหนึ่งในแถลงการณ์ครั้งแรกที่ว่า

“สนับสนุนการเจรจาเชิงยุทธศาสตร์และส่งเสริมความร่วมมือในประเด็นทางการเมืองเพื่อให้แน่ใจว่าประเทศของพวกเราจะดำรงอยู่ได้อย่างสันติภาพกับภาคส่วนอื่น ๆ ในโลกที่ขยายใหญ่ขึ้น...” (The ASEAN Secretariat, 2005)

ด้วยเหตุที่ EAS ต้องการขยายสมาชิกให้มากขึ้น (กระทั่งในปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 18 ประเทศ) EAS จึงกลายเป็นเวทีสำหรับพูดคุย ปรึกษาหารือ ตลอดจนอภิปรายกันในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ในเอเชีย ในการประชุมครั้งแรก ผู้นำทั้ง 16 ประเทศต่างยอมรับหลักการที่ว่าเอเชียตะวันออก จะเป็นจุดในการมีผลประโยชน์ร่วมกันทั้งในแง่สันติภาพ ความมั่นคงและความมั่งคั่ง จึงจำเป็นที่จะต้องให้ช่องทางในการแลกเปลี่ยน อภิปราย และมีประเด็นร่วมกันทั้งการเมืองและความมั่นคง เช่น การเจรจาลดอาวุธนิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งจะนำมาสู่สันติภาพและเสถียรภาพภายในภูมิภาค ซึ่งข้อจำกัดของคือ การที่สมาชิกภายนอกอาเซียน อย่างจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ต่างมีประวัติศาสตร์อันซับซ้อนต่อกัน และแข่งขันซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะระหว่างจีนและญี่ปุ่น จึงทำให้ยากต่อการที่จะเจรจา ในแง่นี้ อาเซียนจึงจะกลายเป็นองค์กรที่มีศักยภาพที่นำไปสู่ความมือกันระหว่างมหาอำนาจทั้งสอง เนื่องจากลักษณะสำคัญของ EAS คือหน้าที่ในการตอบสนองต่อประเด็นที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เปิดโอกาสให้มีการปรับความสัมพันธ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศภายนอกที่ใช่อาเซียนโดยการเป็นหุ้นส่วนคู่เจรจา โดยมีประธานและเจ้าภาพจากชาติสมาชิกอาเซียน

เป็นผู้กำหนดวาระ และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ ซึ่งกลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่จะเชื่อมต่อกับประเทศภายนอกอาเซียน

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในเวที EAS ได้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดในเนื้อหาของแถลงการณ์การประชุมครั้งแรก ในค.ศ. 2005 ซึ่งกล่าวว่า **อาเซียนคือพลังขับเคลื่อนหลักในการทำงานแบบหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ ในเวที EAS** (ASEAN is the driving force working in partnership with the other participants of the East Asia Summit) ทั้งนี้ ความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้รับการยอมรับจากสมาชิก EAS เนื่องจาก ความสามารถของอาเซียนในการสร้างความชอบธรรมแก่ประเทศภายนอกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับการสนับสนุนจากจีนตั้งแต่เริ่มต้น ในอีกทางหนึ่งอาเซียนถูกได้รับการพิจารณาว่าเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือเป็นฐานสำคัญสำหรับการบูรณาการแบบภูมิภาคนิยม (East Asian Regionalism) บทบาทสำคัญของอาเซียนนี้คือ จุดหมุนหรือแกนสำคัญ (Pivot Role) สำหรับการสร้างองค์กรใหม่แห่งเอเชีย (Ba, 2009) หรือที่อาเซียนเรียกว่า “อาเซียนคือผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ” (Driver's seat) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการตัดสินใจของ EAS ต่อการประชุมครั้งแรกได้สร้างข้อตกลงให้ อาเซียนอยู่ในฐานะประธานในการประชุมประจำปี (ปัจจุบันจัดตามเจ้าภาพของการประชุมสุดยอดอาเซียน) การตัดสินใจเช่นนี้ยืนยันว่าอาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อนประเด็นสำคัญ และกลายเป็นผู้กำหนดวาระสำคัญจากการที่การประชุม EAS จะพิจารณาประเด็นที่อาเซียนอนุญาตในฐานะประธานเท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้มีเหตุผลจากอาเซียนเกรงจะสูญเสียความเป็นผู้นำหากอนุญาตให้สมาชิก EAS ที่เป็นประเทศภายนอกสามารถกำหนดวาระได้

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในเวที EAS สามารถพิจารณาได้จากการรับประเทศภายนอกเข้าเป็นสมาชิก จากเงื่อนไขทั้งสามประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเท่ากับการรับสมาชิกใหม่นั้นได้รับการตัดสินใจโดยสมาชิกอาเซียนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากหลักสามประการข้างต้น จะพบว่า การภาคยานุวัติในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) นั้นสำคัญที่สุดที่ช่วยเป็นเครื่องมือในการขยายแนวคิด “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ไปยังนอกกลุ่มประเทศอาเซียน อาเซียนสร้างความเป็นศูนย์กลางในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคจากการที่สมาชิก EAS ยอมรับปทัสถาน (Norm) และหลักการ (Principles) ที่มีกำเนิดจากกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะ นอกจากนี้ในเชิงบริบทระหว่างประเทศยังแสดงให้เห็นว่า มหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ยังให้ความสำคัญกับ EAS โดยการเข้าเป็นสมาชิกในค.ศ. 2011 บทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่มขึ้นนี้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งว่า

“จริง ๆ แล้วการเกิดขึ้นของ ARF เป็นตัวบ่งชี้หนึ่งให้เห็นความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยการสร้างสถาบันของอาเซียนเอง และต้องการให้ประเทศอื่น ๆ เข้าร่วมในลักษณะของความร่วมมือที่เท่าเทียมกัน ARF เขียนไว้ในคอนเซ็ปเปเปอร์เป็นพลังขับเคลื่อนหลัก หรือเป็นไคร์เวอร์ซีท (ที่นั่งของคนขับ – โดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์) ส่วนในประเด็นด้านเศรษฐกิจ EAS เกิดขึ้นเพื่อให้อาเซียนมีความสำคัญในการติดกับประเทศภายนอก ไม่ให้ตนสูญเสียความสำคัญในประเด็นนี้” (นักวิชาการ คนที่ 1, สัมภาษณ์ 10 กุมภาพันธ์ 2567)

2.1.4 ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP)

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 19 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 ที่ประชุมฯ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีขนาดใหญ่อันมีอาเซียนเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ริเริ่มในนาม ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค หรือ RCEP ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิด ASEAN+3 และ ASEAN+6 และการเจรจาการค้าเสรีแบบ ASEAN+1 (Shimizu, 2021) อันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของ แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) **ต้องการทำให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค** ต่อมาในวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ในการประชุมผู้นำอาเซียนกับคู่เจรจา 6 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ อินเดีย หลังจากนั้นจึงมีปฏิญญาร่วมกันเพื่อให้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปีถัดไป ตลอดจนมีเป้าหมายในการประเมินผลในปี 2015 ทว่าการเจรจาระหว่างประเทศข้างต้นยืดเยื้อกระทั่ง ค.ศ. 2019 ที่ประเทศไทยเป็นประธานการประชุมอาเซียนและ RCEP โดยมีสมาชิกรวม 15 ประเทศ (จากเดิม 16 ประเทศ โดยอินเดียไม่ร่วมลงนามในข้อตกลง) จัดทำข้อตกลงจำนวน 20 บท และเจรจาเปิดตลาดในส่วนสำคัญแล้ว โดยวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2020 รัฐมนตรีของทั้ง 15 ประเทศ ได้ลงนามในความตกลงในการประชุม RCEP Summit ครั้งที่ 4 (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2566)

หลักการเจรจาของ RCEP

ประกอบไปด้วยหลักการทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการเจรจาจัดทำข้อตกลง RCEP Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership) ในลักษณะของการเป็นข้อตกลงที่ทันสมัยและมีคุณภาพสูงบนพื้นฐานของการได้รับประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในประเด็นการค้าสินค้า บริการ การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และเทคนิคต่าง ๆ การแข่งขัน การระงับข้อพิพาท ดังนี้ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2566)

- เป็นข้อตกลงที่สอดคล้องกับกฎกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO)

- สร้างผลประโยชน์เพิ่มเติมจากข้อตกลงการค้าเสรีที่อาเซียนมีต่อประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ ในปัจจุบัน อันตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของสมาชิก และให้ความยืดหยุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา

- ส่งเสริมการอำนวยความสะดวกและความโปร่งใสในการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน ตลอดจนส่งเสริมการเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานภายในภูมิภาคและระดับโลก

- ส่งเสริมความร่วมมือประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการค้าสมัยใหม่ เช่น การให้ความสำคัญกับทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

- เปิดโอกาสให้ประเทศอื่น ๆ สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกได้ในภายหลัง

2.1.5 การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)

การประชุมสุดยอดอาเซียน เป็นเวทีการประชุมที่ทำหน้าที่สูงสุดในการตัดสินใจร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบไปด้วยผู้นำรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยปกติแล้ว จะมีการประชุมเกิดขึ้นปีละ 2 ครั้ง โดยจัดประชุมตามวาระที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นประธาน การประชุมสุดยอดอาเซียน เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นการปรึกษาหารือระหว่างผู้นำอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ ต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งขบวนการคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จในจัดตั้งรัฐบาลทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา และลาว อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ผู้นำอาเซียนจึงได้จัดการประชุมที่เกาะบาหลี่ ประเทศอินโดนีเซีย ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1976 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้นำสูงสุดของรัฐบาลอาเซียนเข้าร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกันอย่างเป็นทางการ ปัจจุบัน การประชุมสุดยอดอาเซียน สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการประชุมร่วมกับประเทศคู่เจรจา ดังเช่นในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ได้มีการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน กับประเทศอาเซียน +3 ขึ้นในปี ค.ศ. 2020 (The ASEAN Secretariat, 2024) ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของการประชุมสุดยอดอาเซียน กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ดังนี้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555)

1) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายของอาเซียน

2) พิจารณาหารือ ให้แนวนโยบาย และตัดสินใจในประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียน ในเรื่องสำคัญที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก และในทุกประเด็นที่ได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน โดยคณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียน และองค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา

3) ส่งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในแต่ละคณะมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้จัดการประชุมเฉพาะกิจระหว่างรัฐมนตรี และหารือประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับอาเซียน ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างคณะมนตรีประชาคมอาเซียนต่าง ๆ ทั้งนี้ให้คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน) รับกฎการดำเนินการประชุมดังกล่าว

4) การสนองตอบสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่ออาเซียนโดยดำเนินมาตรการที่เหมาะสม

5) ตัดสินใจในเรื่องที่มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนภายใต้หมวดที่ 7 (การตัดสินใจ) และหมวดที่ 8 (การระงับข้อพิพาท)

6) อนุมัติการจัดตั้งและยุบองค์ระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาและสถาบันอื่น ๆ ของอาเซียน

7) แต่งตั้งเลขาธิการอาเซียน

2.2 อาเซียนแสดงบทบาทนำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

จากข้อมูลในหัวข้อ 2.1 ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันที่อาเซียนใช้เป็นศูนย์กลางในความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอกในการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้อาเซียนเป็นแกนกลางในลักษณะของการดำรงไว้ซึ่งความสำคัญ ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทในการเป็นผู้นำของสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งพบว่าภายหลังสงครามเย็นประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนั้นต่างพยายามสร้างข้อเสนอเพื่อสร้างความร่วมมือในลักษณะ “ภูมิภาคนิยม” (Regionalism) ผ่านการสร้างสถาบันต่าง ๆ เช่น กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC), ARF, ASEAN+3, EAS เป็นต้น

- ARF ความเป็นสถาบันภายใน ARF มีค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ องค์การภายในอาเซียนมักมีกระบวนการเจรจาที่ใช้ความไม่เป็นทางการสูง เนื่องจากหลักการพื้นฐานที่อาเซียนยอมรับร่วมกันที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ARF นั้นเป็นองค์กรที่ไม่มีตัวแทนที่ทำหน้าที่หลักในลักษณะ “เลขาธิการ” หรือ “ผู้อำนวยการสถาบัน” แต่เป็นการประชุมจากสมาชิกประจำปี โดยมีประเทศที่เป็นประธานอาเซียนในปีนั้น ๆ เป็นประธานการประชุม และอาศัยกลไกในการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ด้วยเหตุนี้ ARF จึงสามารถแสดงบทบาทนำในลักษณะการใช้หลักวิถีอาเซียน กับประเทศสมาชิกที่อยู่ภายนอกอาเซียน ซึ่งประกอบไปด้วยมหาอำนาจมากมาย เช่น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น อินเดีย

- ASEAN+3 (APT) มีพื้นฐานจากการสร้างความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างอาเซียนกับ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 พิจารณาจากบทบาทของที่ประชุม APT ที่สามารถสร้างข้อเสนอด้านความร่วมมือทางการเงินอย่าง “ข้อริเริ่ม

เชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative – CMI) ในค.ศ. 2000 ทั้งนี้ วิธีอาเซียนที่ปรากฏใน APT ยังได้ทำให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทนำในการกำหนดประเด็น วาระทางเศรษฐกิจกับประเทศภายนอก อาเซียนคล้ายกับกลไกของ ARF คือ มีความเป็นสถาบันต่ำ กล่าวคือ ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการ ดังนั้น ข้อตกลงต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นจากการประชุมประจำปี ทั้งนี้ ข้อริเริ่มเชียงใหม่ (CMI) เป็นกลไกที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมสภาพคล่องกรณีที่ประเทศสมาชิกขาดดุลการชำระเงิน และมาตรการช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การระหว่างประเทศ โดยการสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเงินตราแบบทวิภาคี ต่อมาในค.ศ. 2010 ได้พัฒนาไปเป็นข้อริเริ่มเชียงใหม่แบบพหุภาคี (Chiang Mai Initiative Multilateralization - CMIM) เพื่อจัดให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาการขาดดุลชำระเงินและสภาพคล่อง

ระยะสั้นในรูปแบบพหุภาคีของกลุ่มประเทศ APT อย่างไรก็ตาม กลไกเชิงสถาบันที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้ท้ายที่สุดการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือทางการเงินยังคงอยู่ที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือมากกว่าการตัดสินใจเชิงสถาบัน นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงการแสดงบทบาทนำของกลุ่มอาเซียน เช่น การประชุมผู้นำ APT ครั้งที่ 13 ในค.ศ. 2010 ที่ประชุมเห็นชอบสนับสนุนอย่างแข็งขันให้อาเซียนมีบทบาทนำในการริเริ่มการสร้าง “ประชาคมเอเชียตะวันออก” (EASE Asian Community) โดยตั้งอยู่บนหลักการวิถีสันติ

- RCEP บทบาทนำของ RCEP ในการเป็นสถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน พิจารณาได้จากข้อความในแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2025 (AEC Blueprint 2025) อันแสดงให้เห็นความสามารถในการกำหนดประเด็นและวาระต่าง ๆ และการริเริ่มของอาเซียนกับประเทศภายนอก ลักษณะเช่นนี้ของ RCEP นั้นแสดงบทบาทที่เป็นมากกว่าการอยู่ในตำแหน่ง “ที่นั่งของคนขับ” (driver seat) กล่าวคือ มีความสามารถทั้งการกำหนดทิศทาง วิธีการทำงาน และจุดมุ่งหมาย อันทำให้ RCEP มีความสำคัญและแสดงบทบาทนำทั้งในแง่การเมืองและเศรษฐกิจ คือ ในประเด็นด้านการเมือง RCEP ได้กลายเป็นสถาบันที่ทำให้บทบาทนำของอาเซียนมีความเด่นชัด เนื่องจากในเครือข่ายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศภายนอกและมีคู่แข่งที่น่าจับตามองคือ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก หรือ TPP หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า “ความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก” หรือ CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) ซึ่งมีสมาชิกอาเซียนอย่าง บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม เข้าร่วม อย่างไรก็ตามในค.ศ. 2017 เมื่อประธานาธิบดีทรัมป์ ได้รับตำแหน่งผู้นำสหรัฐฯ ทรัมป์ได้ประกาศถอนตัวออกจาก TPP ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สหรัฐฯ ใช้เป็นหมุดหมายสำคัญและมีบทบาทนำ ทำให้ความสำคัญของ TPP ลดลงไป ดังนั้น RCEP

อันเป็นเขตการค้าเสรีขนาดใหญ่ ที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางในการเจรจา จึงทำหน้าที่เป็นผู้นำที่จะ ถ่วงดุลกับเขตการค้าเสรีอื่นๆ ที่ริเริ่มโดยประเทศนอกอาเซียน

นอกจาก RECP จะส่งผลต่อความเป็นผู้นำของอาเซียนด้านการเจรจาต่อรอง (ผู้นำทาง การเมือง) ยังส่งผลโดยตรงต่อการสร้างบทบาทผู้นำในทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ ในขณะที่ RECP เป็นกรอบความร่วมมือเชิงสถาบันทางเศรษฐกิจแบบพหุภาคีนิยม ทว่าในเครือข่ายของสถาบันนี้ อาเซียนยังมีรูปแบบการเจรจาการค้าเสรีแบบ ASEAN +1 FTAs ด้วย ดังนั้น อิทธิพลการค้าของ อาเซียนผ่านกลไกแบบนี้จึงส่งผ่านไปยัง RECP ในขณะเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดอัตราภาษี ศุลกากรที่เท่ากัน (AFTA-CEPT Agreement) นั้นจะใช้กฎเกณฑ์ที่อาเซียนเป็นผู้ทำขึ้นอันพัฒนามา จากการทำเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งข้อริเริ่มเช่นนี้ ได้รับการยอมรับจากทั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน- เกาหลี (AKFTA) และเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA)

การแสดงบทบาทนำของอาเซียนผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่มนี้ สอดคล้องกับความเห็นของ นักวิชาการท่านหนึ่งว่า

“อาเซียนมีลักษณะเป็นพลังขับเคลื่อนหลักในภูมิภาค ป้องกันการครองอำนาจนำของ มหาอำนาจจากภายนอกอย่างสหรัฐฯ หรือจีน มีเวทีให้ประเทศภายนอกเข้าร่วมที่ครอบคลุมประเด็น ต่างๆ ทั้งการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ...อาเซียนพยายามเป็นผู้นำและดึงดูดให้มหาอำนาจเข้าร่วม อย่างการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ ครั้งแรกในปี 2016 สหรัฐฯ สนับสนุนสถาบันอาเซียนว่าเป็น ผู้นำในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในภูมิภาค” (นักวิชาการคนที่ 2, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2567)

2.3 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ใน ปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านการแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกกับ ประเทศภายนอก คือ การอำนวยความสะดวกในการเป็นผู้ให้สถาบันเชิงปรึกษาหารือแบบพหุภาคี หรือการเป็นจุดนัดพบ (meeting places) ในการเจรจา สามารถทำให้ประเทศมหาอำนาจ และ ประเทศต่างในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก มาพูดคุย เจรจา ปรึกษาหารือกันได้ ในประเด็นด้านความมั่นคง อย่างเช่น ในประเด็นด้านความมั่นคง อาเซียนมีแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคง (APSC) ตั้งแต่ ค.ศ. 2009 (ปัจจุบันคือแผนงานฯ ปี 2025) และ ARF เป็นหนึ่งในสถาปัตยกรรมด้านความ มั่นคงในแผนงานดังกล่าว โดยรูปธรรมที่แสดงออกอย่างชัดเจนของแผนงานดังกล่าวนี้ในการแสดงให้เห็นถึงการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ การกระทำในลักษณะของการริเริ่มการประชุมใน

ประเด็นด้านความมั่นคง การเป็นเจ้าภาพ เป็นประธานและประธานร่วมในการเจรจากับประเทศ หุ้นส่วนภายนอก และประเทศภายในอื่น ๆ

ในประเด็นด้านเศรษฐกิจ การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดในการเป็นผู้ริเริ่มและจัดการเจรจาในรูปแบบข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTAs) ระหว่างสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาทั้งในรูปแบบ ASEAN+1 FTA, ASEAN+3, EAS และ RCEP โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของ RCEP นั้น อาเซียนยืนยันกรานที่จะเข้าเป็นประธานในการประชุม RCEP ในการประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiation Committee- TNC) ในค.ศ. 2013 ในขณะที่ประเทศคู่เจรจาอาเซียนต้องการที่จะเป็นประธานร่วม ซึ่งผลปรากฏว่าในการประชุมครั้งนี้ไม่มีประธานร่วมแต่อย่างใด (Kim, 2022) ลักษณะของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดเวทีการเจรจาการค้าเสรีของอาเซียนผ่าน RCEP นี้ นับได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควร เนื่องจากสถาบันดังกล่าวกลายเป็นข้อตกลงทางการค้าที่มีขนาดใหญ่ โดยมีอาเซียนร่วมมือกับคู่เจรจาอีก 5 ประเทศ (หากนับรวม FTA ที่อาเซียนทำกับอินเดียด้วยจะเป็น 6 ประเทศ) นอกจากนี้ การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนผ่านประเด็นด้านเศรษฐกิจ ผ่านแผนงานการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2025 (AEC Blueprint) ปรากฏดังตาราง 3

ตาราง 3 การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนผ่านแผนงานการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

องค์ประกอบหลักของแผนงาน	การอำนวยความสะดวก/การสร้างความสมานฉันท์
1. การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิต	- กำหนดกฎว่าด้วยการกำเนิดสินค้า, การกำหนดระบบภาษีศุลกากรร่วมกัน, การอำนวยความสะดวกทางการค้า, มาตรฐานการค้า - การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือผ่านการทำข้อตกลงร่วมกัน - การแสวงหาวิธีการปฏิบัติร่วมกัน เช่น มาตรการด้านความปลอดภัย และมาตรฐานด้านคุณภาพ
2. การแข่งขันทางเศรษฐกิจของภูมิภาค	- ริเริ่มนโยบายการแข่งขันและพัฒนาเครือข่ายระดับภูมิภาคพร้อมกับข้อเสนอแนะ - อำนวยความสะดวกให้เกิดการขนส่ง การจราจรที่หลากหลาย และดำเนินการตามแผนการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานที่จัดลำดับความสำคัญไว้แล้ว - สร้างข้อตกลงแบบทวิภาคีให้เสร็จสมบูรณ์

องค์ประกอบหลักของแผนงาน	การอำนวยความสะดวก/การสร้างความสมานฉันท์
	- แสวงหาความร่วมมือเพื่อพัฒนาให้มีผลบังคับใช้เชิงกฎหมาย
3. การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเท่าเทียม	- ส่งเสริมให้แผนงานของอาเซียนเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี
4. การบูรณาการทางเศรษฐกิจเข้ากับเศรษฐกิจโลก	- สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือและแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันสำหรับข้อตกลงทางการค้ากับประเทศหุ้นส่วนคู่เจรจา - รับรองรูปแบบการปฏิบัติระหว่างประเทศที่ดี มีมาตรฐาน และได้รับการช่วยเหลือในเชิงเทคนิค

ที่มา: ปรับปรุงจาก Sudo & Yean (2017)

2.4 อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

การเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน หมายถึง สถาบันและกลไกที่อาเซียนสร้างและริเริ่มขึ้น ได้กลายเป็นเสมือน “โซ่ข้อกลาง” ให้ประเทศภายนอกอาเซียนใช้เป็นจุดรวมตัว หรือเป็น “แกนหมุน” (fulcrum) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศมหาอำนาจที่ไม่ได้มีความเชื่อมั่นระหว่างกันมากนัก ดังนั้น อาเซียนซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก ไม่มีจุดประสงค์ในการสร้างพันธมิตรทางการทหาร และมีลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่เชื่อมระหว่างสองมหาสมุทรเข้าด้วยกัน จึงเป็นตัวกลางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ทั้งนี้ หากพิจารณาในประเด็นด้านความมั่นคงจะเห็นได้ว่า ARF คือ สถาบันด้านความมั่นคง ที่เน้นความร่วมมือด้านความมั่นคง (Cooperative Security) (ไม่เน้นการเป็นพันธมิตรด้านการทหาร) ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ARF เป็นสถาบันเดียวในโลกที่มีมหาอำนาจเป็นสมาชิกอย่างครบครัน ไม่ว่าจะเป็น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น อินเดีย สหภาพยุโรป เป็นต้น

ในประเด็นด้านเศรษฐกิจ อาเซียน +3 และอาเซียน +6 และที่พัฒนาไปเป็น RCEP ได้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญด้านการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก มีขนาด GDP สูงถึง 30% ของทั้งโลก (Adila & Ip, 2023) พิจารณาจากข้อตกลงทางการค้าเสรี ที่ประเทศในกลุ่ม ASEAN +6 มีระหว่างกันได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน, อาเซียน-เกาหลี, อาเซียน-ญี่ปุ่น, อาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ และอาเซียน-อินเดีย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ ยังได้ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศอาเซียน + 6 กระทั่งกลายเป็นเวทีการประชุมอันหลากหลาย ทั้งนี้

อาเซียนกลายเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ดังตาราง 4

ตาราง 4 การประชุมและข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน+6

การประชุม/ข้อตกลงการค้า	วันที่มีผลบังคับใช้
1. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสมาชิกอาเซียนกับออสเตรเลีย	
1.1 ข้อตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-ออสเตรเลีย (SAFTA)	28 กรกฎาคม 2003
1.2 ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA)	1 มกราคม 2005
1.3 ข้อตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-ออสเตรเลีย (MAFTA)	1 มกราคม 2013
1.4 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจสมบูรณแบบอินโดนีเซีย-ออสเตรเลีย (IA-CEPA)	5 กรกฎาคม 2020
2. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสมาชิกอาเซียนกับจีน	
2.1 ข้อตกลงการค้าเสรีจีน-กัมพูชา	1 มกราคม 2022
2.2 ข้อตกลงการค้าเสรีจีน-สิงคโปร์	1 มกราคม 2009
3. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างอินเดียกับประเทศสมาชิกอาเซียน	
3.1 ข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจสมบูรณแบบอินเดีย-สิงคโปร์	1 สิงหาคม 2005
3.2 ข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจสมบูรณแบบอินเดีย-มาเลเซีย	1 กรกฎาคม 2011
4. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศสมาชิกอาเซียน	
4.1 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-สิงคโปร์	30 พฤศจิกายน 2002
4.2 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-อินโดนีเซีย	1 กรกฎาคม 2008
4.3 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-มาเลเซีย	13 กรกฎาคม 2006
4.4 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย	1 พฤศจิกายน 2007
4.5 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-บรูไน	31 กรกฎาคม 2008
4.6 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์	11 ธันวาคม 2008
4.7 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-เวียดนาม	1 ตุลาคม 2009
5. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างเกาหลีใต้กับประเทศสมาชิกอาเซียน	
5.1 ข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สิงคโปร์	2 มีนาคม 2006
5.2 ข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-เวียดนาม	20 ธันวาคม 2015
6. ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างนิวซีแลนด์กับประเทศสมาชิกอาเซียน	
6.1 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจแบบใกล้ชิดนิวซีแลนด์-สิงคโปร์	1 มกราคม 2001
6.2 ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจแบบใกล้ชิดนิวซีแลนด์-ไทย	กรกฎาคม 2005
6.3 ข้อตกลงการค้าเสรีนิวซีแลนด์-มาเลเซีย	สิงหาคม 2010

ที่มา: ปรับปรุงจาก Kim (2022)

การเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียนนี้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งที่ว่า

“ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ได้ใช้เวที สถาบันต่างๆ ของอาเซียน เพื่อให้ประเทศเหล่านี้ใกล้ชิดกันมากขึ้น เพราะบางประเทศเคยขัดแย้งกันมาก่อน ไม่ไว้วางใจกัน เลยเจรจากดลงกันได้ยาก” (นักวิชาการคนที่ 3, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2567)

2.5 อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN)

ตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้ง 4 ข้อข้างต้น เป็นการชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่งของนิยามในยุทธศาสตร์นี้ว่า อาเซียนต้องจัดการกับความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอกได้ ตลอดจนได้รับการยอมรับจากประเทศเหล่านั้น หรือที่เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางจากภายนอก” อย่างไรก็ตาม ในตัวชี้วัดสุดท้ายที่ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีลักษณะ “ความเป็นแกนกลางจากภายใน” คือ ความสามารถของสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นสามารถจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีลักษณะของการทำงานร่วมกันอย่างเหนียวแน่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพียงใด Mely Caballero-Anthony (2014) ผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านอาเซียน อธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในโดยอาศัยทฤษฎีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (Social Network Analysis) พบว่า ความเป็นศูนย์กลางของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศหนึ่ง ๆ ประกอบไปด้วย 1) ขนาดของจุดเชื่อมต่อที่องค์กร/รัฐเหล่านั้นมีอยู่ (betweenness) 2) ความใกล้ชิด (closeness) หมายถึงระดับที่รัฐหรือองค์กรหนึ่ง ๆ มีความใกล้ชิดกับรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านเครือข่าย และ 3) ขนาด (degree) คือจำนวนสมาชิกที่เชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายนั้น ๆ หากพิจารณาจากอาเซียนพบว่า มีลักษณะของความใกล้ชิด และจำนวนสมาชิกที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายค่อนข้างจำกัด เมื่อเป็นเช่นนี้ความเข้มแข็งของความเป็นแกนกลางหรือศูนย์กลางจากภายในอาเซียน จึงต้องอาศัยการสร้างเงื่อนไขที่สำคัญคือการเพิ่มความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (cohesiveness) ระหว่างสมาชิก อันจะนำมาสู่ความเข้มแข็งในศักยภาพของอาเซียนที่จะสามารถเข้าถึงทรัพยากร กำหนดประเด็นวาระ กำหนดกรอบการอภิปรายและนโยบาย ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะส่งประโยชน์ต่อสมาชิกอาเซียน ดังนั้น สถานการณ์อันไม่แน่นอนภายหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 จึงเป็นสัญญาณให้เกิดการรวมตัวของอาเซียนที่มีลักษณะการขยายจำนวนสมาชิกอาเซียนจาก 6 ประเทศ เป็น 10 ประเทศใน ค.ศ. 1999 และเกิด

ความร่วมมือกันให้แน่นแฟ้นและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้นผ่านความร่วมมือในการสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อันมีพื้นฐานสำคัญจากเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ในการประชุมของอาเซียนที่มาเลเซีย ค.ศ. 1997 โดยจุดมุ่งหมายของเอกสารดังกล่าวมีดังนี้

“วิสัยทัศน์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสมานฉันท์ของประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก ดำรงอยู่ในสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งไพบูรณ์ ตลอดจนผูกพันกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต และเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2552)

เอกสารวิสัยทัศน์อาเซียนนับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างประชาคมอาเซียน เนื่องจากต่อมาได้เป็นแนวทางให้เกิดปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ฉบับที่ 2 หรือปฏิญญาบาหลี่ 2 (Bali Concord II) อันลงนามที่เกาะบาหลี่ ประเทศอินโดนีเซีย ใน ค.ศ. 2003 เพื่อวางหมุดหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในค.ศ. 2020 (ต่อมาเลื่อนให้เร็วขึ้นเป็นค.ศ. 2015) การรวมตัวกันเช่นนี้ของอาเซียนคือ การสร้างความเข้มแข็งภายในหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังข้อความตอนหนึ่งในปฏิญญาบาหลี่ 2 ที่ว่า

“ประชาคมอาเซียนจะประกอบไปด้วยสามเสาหลัก อันประกอบไปด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจะต้องผสานกันอย่างใกล้ชิดและร่วมกันผลักดันเพื่อก่อให้เกิดสันติภาพอันมั่นคง เสถียรภาพ และความมั่นคงร่วมกันในภูมิภาค” (The ASEAN Secretariat, 2012)

กล่าวโดยสรุป ความเป็นแกนกลางจากภายในอาเซียนคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่มองเห็นปัญหาและต้องการความใกล้ชิดในการร่วมมือจัดการปัญหาร่วมกัน ซึ่งความเป็นแกนกลางจากภายในที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือเอกภาพระดับสูงเช่นนี้ ท้ายที่สุดจะส่งผลต่อประเทศสมาชิกอาเซียน ในทางตรงกันข้ามการขาดความเป็นแกนกลางจากภายใน จะสะท้อนให้เห็นในทิศทางเดียวกันกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่น้อย ส่งผลให้สมาชิกอาเซียนมักใช้วิธีการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศภายนอก ซึ่งผลที่ตามมาคือ ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่การตัดสินใจเรื่องสำคัญระดับองค์กรนั้นต้องหมดความสำคัญลงไป (Mueller, 2020) และเมื่อเป็นเช่นนั้นผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่สมาชิกทุกฝ่ายย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ดังที่อมิตาฟ อาจารย์ยา (Amitav Acharya) ผู้เชี่ยวชาญคนสำคัญด้านอาเซียน ระบุไว้ว่า “...แนวคิดเรื่องความเป็นแกนกลางของอาเซียนต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายสำคัญ 4 ประการ ประการแรกคือ ความสำคัญ

ในประเด็นการลดลงของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในอาเซียน เนื่องจากเหตุการณ์การแสดงท่าทีที่แตกต่างกันในกรณีปัญหาทะเลจีนใต้ จากการไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมได้ในปี 2012 ทำให้ความเป็นเอกภาพของอาเซียนนั้นแตกกระจายออกไป...” (Acharya, 2017)

นอกจากความเป็นแกนกลางจากภายในของอาเซียนจะสะท้อนได้จากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือความมีเอกภาพของชาติสมาชิกอาเซียนแล้ว ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ สามารถพิจารณาความเป็นแกนกลางภายในจากสถาบันภายในของอาเซียน อย่างที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) อันเป็นองค์กรการประชุมที่มีอำนาจมากที่สุดในอาเซียน เนื่องจากการตัดสินใจระหว่างผู้นำสูงสุดของสมาชิกอาเซียน พิจารณาจากตั้งแต่ปี 2010 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ได้จัดตำแหน่งแห่งที่ให้อาเซียนมีลักษณะเป็นผู้นำ เพื่อธำรงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นแกนกลางของอาเซียน อันมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ต่อประเทศภายนอก โดยมีสถาบันและกลไกที่อาเซียนริเริ่มแสดงบทบาทนำ ดังนั้น เมื่ออาเซียนต้องการเจรจากับประเทศภายนอกมักจะใช้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อเป็นการเจรจาก่อนหน้ากับการประชุมภายใน เช่น การประชุมสุดยอดอาเซียนร่วมกับการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) โดยมีประเทศที่เป็นประธานอาเซียนเป็นประธานในที่ประชุม หรือการรับประเทศภายนอกเข้าเป็นหุ้นส่วนคู่เจรจาจะต้องกระทำโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในลักษณะของการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) (Caballero-Anthony, 2014)

จากข้อมูลที่อธิบายไปข้างต้นจะใช้คุณลักษณะทั้ง 5 มาวิเคราะห์พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งในช่วง (ปลาย) สงครามเย็นและภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น จะพบว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงปลายสงครามเย็นในการจัดการกับปัญหามกัมพูชานั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นแกนกลางจากภายในของอาเซียน คือความมีเอกภาพของชาติสมาชิกเป็นปัจจัยสำคัญ พิจารณาจากตาราง 2 จะพบว่าความร่วมมือโดยพร้อมเพรียงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายหลังเหตุการณ์ที่มีทหารเวียดนามล่องล้ามายังเขตอธิปไตยของไทยใน ค.ศ. 1980 ผ่านการออกประกาศ และแถลงการณ์ที่ปฏิเสธการเข้าแทรกแซงและยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม นอกจากนี้อาเซียนในแสดงบทบาทนำ โดยการเป็นศูนย์กลางเพื่อจัดการกับปัญหามกัมพูชา ผ่านการเป็นโฮสต์กลางเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับ สหรัฐอเมริกา จีน และองค์การสหประชาชาติ ให้เข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยได้รับการยอมรับจากประเทศทั้งสอง และสามารถแสวงหาความร่วมมือจากนานาประเทศผ่านองค์การสหประชาชาติต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้เป็นผู้อำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อ ให้ประเทศและกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ที่เป็นคู่ขัดแย้ง ได้เจรจาต่อรอง

และปรึกษาหารือกัน ทว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ภายหลังสงครามเย็น ความเป็นแกนกลางของอาเซียนกลับปรากฏองค์ประกอบสำคัญที่มักแสดงให้เห็นถึงความสำคัญต่อการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกผ่านสถาบันที่อาเซียนสร้างเป็นผู้ริเริ่ม ความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งสองช่วงเวลา สามารถสรุปได้ดังตาราง 5 ที่จะสังเกตเห็นได้ว่า อาเซียนมีบทบาทด้านความเป็นศูนย์กลาง และผู้นำค่อนข้างชัดเจน ทว่าความเป็นเอกภาพของอาเซียนที่เคยมีอย่างเหนียวแน่นในการจัดการกับปัญหาภูมิภาค กลับแสดงให้เห็นได้ในลักษณะที่ลดน้อยถอยลงในช่วงหลังสงครามเย็น เนื่องจากท่าทีของอาเซียนที่มีต่อการจัดการปัญหาทะเลจีนใต้ที่แตกต่างกัน

ตาราง 5 เปรียบเทียบความเป็นแกนกลางของอาเซียนระหว่างช่วงสงครามเย็นกับสิ้นสุดสงครามเย็น

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน	ความเป็นแกนกลางในการแก้ไขปัญหากัมพูชา (สงครามเย็น)	ความเป็นแกนกลางในการสร้างสถาบันเพื่อจัดการความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก (หลังสงครามเย็น)
1. อาเซียนแสดงความเป็นศูนย์กลาง	มาก	มาก
2. อาเซียนแสดงบทบาทนำ	มาก	มาก
3. อาเซียนเป็นผู้อำนวยความสะดวก	ปานกลาง	มาก
4. อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อในภูมิภาค	น้อย	มาก
5. อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายในชาติสมาชิก	มาก	น้อย

ที่มา: โดยผู้วิจัย

3. วิเคราะห์ความสำเร็จและอุปสรรคของความเป็นแกนกลางอาเซียนผ่านมุมมองทฤษฎีสัจนิยมใหม่ สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ และสรสรสร้างนิยม

จากการวิเคราะห์พัฒนาการความเป็นแกนกลางของอาเซียน พิจารณาได้ว่า ในทางพฤติกรรมนั้น อาเซียนได้เริ่มต้นใช้ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางที่ชัดเจนตั้งแต่เมื่อครั้งเผชิญหน้ากับความขัดแย้งในกัมพูชา ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1980 อาเซียนได้แสดงความเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยใช้ข้ออ้างของตนเป็นจุดรวมหรือจุดศูนย์กลางในการติดต่อกับประเทศมหาอำนาจภายนอกตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ ดังจะเห็นได้ว่าอาเซียนเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหานี้ เช่น ความพยายามของอาเซียนต่อสหประชาชาติในการรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (รัฐบาลเขมรแดง) ให้ยังคงที่นั่นในสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ โดยการสนับสนุนจากทั้งมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน นอกจากนี้ การจัดการปัญหากัมพูชาของ

อาเซียนยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพภายในที่ต่างยอมรับว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่ออาเซียน พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนอย่างแข็งขันเพื่อจัดการกับปัญหานี้

ลักษณะการรวมกลุ่มของประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางในประเด็นด้านความมั่นคง เช่นนี้ อธิบายได้โดยใช้ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Noorealism) ในลักษณะที่ว่าภายใต้สภาวะการณ์อนาธิปไตยระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ ใช้ช่องว่างนี้ในการแสวงหาอำนาจ ดังเช่น ที่เวียดนามพยายามขยายอิทธิพลเข้าสู่กัมพูชา และการที่สหภาพโซเวียตพยายามขยายอิทธิพลเข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่สหรัฐฯ นั้นถอนทหารออกจากภูมิภาคนี้ และจีนเกิดความขัดแย้งกับโซเวียตและเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ชาติสมาชิกอาเซียนซึ่งในช่วงแรกมองการที่เวียดนามบุกรุกกัมพูชา แตกต่างกันเนื่องจากรับรู้ในผลประโยชน์แห่งชาติได้แตกต่างกัน ซึ่งมองแบบสรสรสร้างนิยมได้ เช่น ไทย มองว่าเวียดนามคือภัยคุกคาม ทว่ามาเลเซีย และอินโดนีเซีย ยังคงมองว่าจีนคือภัยคุกคามที่แท้จริง ทั้งนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ทหารเวียดนามข้ามเขตแดนเข้ามายังประเทศไทย จึงทำให้อาเซียนรับรู้ได้ถึงภัยคุกคามร่วมกันได้อย่างแท้จริง และร่วมมือกันอย่างมีเอกภาพในการจัดการกับปัญหากัมพูชา เช่น การแสวงหาความร่วมมือกับประเทศภายนอก โดยเฉพาะมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีน ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ นั่นคือ ความพยายามถ่วงดุลอำนาจของอาเซียนกับฝ่ายสหภาพโซเวียตในเวียดนาม โดยความพยายามสร้างพันธมิตร หรือที่เรียกว่า “การถ่วงดุลภายนอก” (External Balancing)

ภายหลังสงครามเย็น ความสำคัญทางเศรษฐกิจได้เข้ามาแทนที่ประเด็นด้านความมั่นคงทางทหาร ประเด็นด้านความมั่นคงได้รับการขยายมิติไปสู่ความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น ความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงทางพลังงาน นอกจากนี้ รูปแบบความมั่นคงยังได้รับการพิจารณาในประเด็นของความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ (Comprehensive Security) ไม่ว่าจะเป็นการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประกอบกับสถานการณ์ภายหลังสงครามเย็นที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น อาเซียนจึงปรับเปลี่ยนแนวคิดที่จะต้องรับมือกับสถานการณ์เช่นนี้ในรูปแบบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น กล่าวคือ จะต้องร่วมมือกับประเทศและองค์กรภายนอกให้มากขึ้น เพื่อทำให้องค์กรของตนยังคงความสำคัญต่อไปในกิจการระหว่างประเทศ ธุรกรรมที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการเตรียมการรับมือด้านความมั่นคงทั้งรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ผ่านสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม อย่างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF

กล่าวได้ว่า ARF และสถาบันที่อาเซียนสร้างและริเริ่มเพิ่มเติม เช่น อาเซียนบวกสาม (APT) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) เป็นความพยายามของอาเซียนในการสร้างและริเริ่มสถาบันของตนเพื่อจัดการ/รับมือ กับสถานการณ์ระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นที่มีความไม่แน่นอนสูง และทำให้อาเซียนสามารถแสวงหาความร่วมมือจากประเทศและองค์กรภายนอกได้ ในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างทฤษฎีสัจนิยมใหม่ อาจมีข้อจำกัดในการอธิบายเนื่องจากหากจะอธิบายตามแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้ คือ การถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) นั้น ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรจะต้องสร้างพันธมิตรหรือรวมตัวกันกับประเทศภายนอกอื่นเพื่อถ่วงดุลสหรัฐฯ (เนื่องจากสหรัฐฯ ดำรงสถานภาพเป็นเอกมหาอำนาจภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น) ทว่ากลับไม่ได้เกิดสถานการณ์เช่นนั้น หรือแม้แต่กรณีจีนและญี่ปุ่น ที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นภัยคุกคามต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรณีจีนการทะยานขึ้นของจีนทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารก่อให้เกิดภัยคุกคามโดยตรงต่อประเทศเพื่อนบ้านตามแนวคิด “ทางแพร่งของความมั่นคง” (security dilemma) ส่วนในกรณีญี่ปุ่น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ได้รับประสบการณ์อันเลวร้ายในช่วงการรุกรานของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มาแล้ว ดังนั้นวิธีการอย่างหนึ่งที่เป็นไปได้คือ การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในการถ่วงดุลกับทั้งจีนและญี่ปุ่น ทว่าเหตุการณ์ดังกล่าวกลับไม่ได้เกิดขึ้น พฤติกรรมของอาเซียนคือ ความพยายามเข้าโน้มน้าวให้ทั้งจีนและญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในสถาบันแบบพหุภาคีที่ตนเป็นผู้สร้างและริเริ่ม ไม่ว่าจะเป็น ARF และ ASEAN+3

พฤติกรรมของอาเซียนในการสร้างสถาบันเพื่อสร้างความร่วมมือกับประเทศภายนอกเช่นนี้ ก่อให้เกิดคำถามและข้อวิพากษ์ต่อทฤษฎีสัจนิยมใหม่ว่า มีข้อจำกัดในการตอบคำถามสำคัญว่า หากสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นไม่ได้มีความสำคัญจริง ทำไมอาเซียนและประเทศภายนอกต้องเข้าร่วมมือกัน ทั้ง ๆ ที่อาเซียนเป็นเพียงการรวมตัวกันของชาติขนาดกลางและขนาดเล็ก ความท้าทายเช่นนี้ ทำให้เกิดการสร้างคำอธิบายพฤติกรรมดังกล่าว จากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแนวทางอื่น เช่น สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันต่าง ๆ ที่มีต่อประเด็นความมั่นคงของภูมิภาค โดยมองแตกต่างจากสัจนิยมใหม่ที่ว่าสถาบันมีความสำคัญอย่างไรและทำไมต้องสร้างสถาบัน เนื่องจากทฤษฎีนี้ ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและการนำสถาบันมาใช้เพื่อลดปัญหาทางแพร่งของความมั่นคงและเสริมสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีข้อเสนอว่าสถาบันต่าง ๆ จะช่วยให้ข้อมูลข่าวสาร ลดต้นทุนใน

การแลกเปลี่ยนทางธุรกรรม สร้างพันธมิตรต่าง ๆ ที่รัฐมีต่อกันและสร้างความน่าเชื่อถือ เป็นแกนของความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกให้เกิดผลตอบแทนซึ่งกันและกัน

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทฤษฎีที่สาม ที่สามารถนำมาอธิบายพฤติกรรมของอาเซียนในช่วงหลังสงครามเย็น คือ **สรสรสร้างนิยม (Constructivism)** กล่าวคือ แม้ทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ จะพยายามสร้างคำอธิบายว่าสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นและทำให้ประเทศภายนอกเข้าร่วมด้วยนั้น จะอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคีทุกฝ่าย ทว่าสภาพความเป็นจริงในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก จึงกลายเป็นสิ่งท้าทายคำอธิบายของทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ ดังนั้น ทฤษฎีสรสรสร้างนิยม จึงได้รับการนำมาอธิบายพฤติกรรมของอาเซียนเพิ่มเติม โดยทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของความคิด ปทัสถาน และอัตลักษณ์ที่ประกอบสร้างให้เกิดพฤติกรรมของรัฐ ในแง่ของผลประโยชน์ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายนอกซึ่งกำหนดโดยผลประโยชน์ที่เป็นวัตถุเท่านั้น ทว่ายังสามารถเกิดขึ้นจากภายในซึ่งประกอบสร้างมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและโครงสร้างทางสังคม ภายในภายใต้การรับรู้ร่วมกันด้วย ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐ ควรถูกทำความเข้าใจในฐานะกระบวนการทางสังคม ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดนิยาม (ใหม่) ในผลประโยชน์ของรัฐว่ามีลักษณะอย่างไร

กรณีอาเซียนภายหลังสงครามเย็น สรสรสร้างนิยมพิจารณาในลักษณะของ “ประชาคมความมั่นคงขึ้นแรกเริ่ม” (nascent security community) ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึก “เป็นพวกเรา” เปลี่ยนจากพฤติกรรมพึ่งพาตนเอง (self-help) ของรัฐต่างๆ ไปเป็นพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของสังคม (ระหว่างรัฐ) ก่อให้เกิดอัตลักษณ์ร่วมกันซึ่งจะช่วยให้เป็นสิ่งช่วยสกัดกั้นการใช้กำลังซึ่งกันและกัน ตลอดจนพันธมิตรในการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี นอกจากนี้ “ประชาคมความมั่นคง” (security community) อันเป็นสถาบันที่อาเซียนร่วมกันสร้างขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ยังได้รับการอธิบายในแง่ของการประกอบสร้างทางสังคมจากการปทัสถานของอาเซียนเองที่เป็นกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมระหว่างรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน นั่นคือปทัสถานที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน, การไม่ใช้กำลัง, การใช้ฉันทามติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้สถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นอย่าง ARF ASEAN+3 EAS และ ASEAN Summit ล้วนแล้วมีกลไกที่ประกอบสร้างด้วยปทัสถานของอาเซียนหรือวิถีอาเซียนทั้งสิ้น

ปัจจุบันความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้รับการยอมรับว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญขององค์การในการเผชิญหน้ากับบริบทระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นที่มีความไม่แน่นอนสูง และอาเซียนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้องค์กรของตนไม่ถูกละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญ

(Marginalization) กล่าวคืออาเซียนจะต้องเข้าไปเป็นศูนย์กลาง เป็นผู้จัดการวาระ เป็นผู้อำนวยความสะดวก ให้กลไก/สถาบันในการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ โดยที่ความสัมพันธ์ภายในสมาชิกอาเซียนเองมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะมีความสำคัญต่ออาเซียน ซึ่งพิจารณาจากที่ปรากฏในเอกสารสำคัญของอาเซียนเป็นจำนวนมาก เช่น กฎบัตรอาเซียน 2008 แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2015 เอกสารวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง 2025 และเอกสารมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก 2019 เป็นต้น แต่มีความท้าทายและมีข้อจำกัดในลักษณะที่ว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนนี้จะได้รับการยอมรับจากประเทศภายนอกอาเซียนในระดับใด ประเทศเหล่านั้นยินยอมพร้อมใจจะให้อาเซียนมีบทบาทอย่างไรบ้าง คำถามเช่นนี้จึงมีความสำคัญต่อสถานภาพความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างยิ่ง

สภาวะการณ์หลังสงครามเย็น บริบทระหว่างประเทศแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของระบบระหว่างประเทศแบบขั้วอำนาจเดียว การเติบโตของมหาอำนาจใหม่ และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดระเบียบระหว่างประเทศแบบใหม่ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค อันหมายถึงการมีสันติภาพหรือภาวะที่ปราศจากสงคราม ดังนั้น การธำรงไว้ซึ่งระเบียบระหว่างประเทศย่อมต้องมีการควบคุมพฤติกรรม การจัดการความขัดแย้ง และการการปรับตัวเพื่อเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายเป้าหมายร่วมกันและคุณค่าของสังคมระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงที่จะจำกัดอำนาจในการแข่งขัน การยอมรับระเบียบระหว่างประเทศในฐานะกฎเกณฑ์เชิงปทัสฐานที่แสดงบทบาทสำคัญในความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ การสร้างสถาบันแบบพหุภาคีนิยม (Multilateral Institutions) จะเป็นทั้งปทัสฐาน (Norm) หน้าที่ (Functions) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระเบียบระหว่างประเทศ

ความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม โดยพื้นฐานแล้วคือความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมที่มีจำนวนสมาชิกจำนวนมาก ประโยชน์ของความร่วมมือเช่นนี้คือ การลดผลกระทบจากสมาชิกผู้เข้าร่วมที่มีอำนาจไม่เท่ากัน ประเทศมหาอำนาจจะได้รับประโยชน์ เพราะลดต้นทุนของสถานะที่ประเทศนั้น ๆ ครองอำนาจนำในความร่วมมือกับประเทศที่อ่อนแอเชิงอำนาจ ส่วนประเทศที่อ่อนแอจะได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์และปทัสฐานจากความร่วมมือที่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจเกิดความยับยั้งชั่งใจและจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว ด้วยเหตุดังกล่าว อาเซียนจึงเริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือเช่นนี้ในช่วงหลังสงครามเย็นในลักษณะการขยายความร่วมมือไปยังประเทศ

นอกกลุ่มทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยอาศัยพื้นฐานจากความมั่นคงที่อาศัยความร่วมมือ (Cooperative Security)¹ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนคือกรณี การสร้าง ARF ขึ้นเป็นสถาบันที่น่าและริเริ่มโดยอาเซียน อันพิจารณาได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีอำนาจน้อย มีลักษณะของสถาบันแบบอ่อน (Soft Institutionalization) คือใช้ความไม่เป็นทางการในการแก้ปัญหาและแสดงออกแบบรวมกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีลักษณะที่ต้องการสมาชิกที่ครอบคลุมทั้งภูมิภาค (Goh, 2018) ต่อมาสถาบันที่อาเซียนริเริ่มและให้ความสำคัญในการแสดงบทบาทนำประกอบไปด้วยสถาบันทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น อาเซียนบวกสาม (APT) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus-ADMM Plus) ซึ่งประโยชน์ของสถาบันแบบพหุภาคีที่ริเริ่มโดยอาเซียน มีประโยชน์ดังนี้ (Goh, 2018)

1) เป็นประโยชน์ในการปรับตัวและถือเป็นวัตรกรรมของอาเซียน เนื่องจากอาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่มีอำนาจน้อย ทว่าสามารถสร้างสถาบันที่ทำให้ประเทศภายนอกโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจเข้าร่วมได้ อย่างเช่น ในกรณีของ ARF มีสมาชิกภายนอกที่เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแบบถาวรเข้าร่วมทั้ง 5 ประเทศ โดยเงื่อนไขของการเข้าร่วมกับ ARF คือการภาคยานุวัติในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) อันเปรียบเสมือนที่มาของปทัสถานสำคัญของอาเซียนที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) นอกจากนี้ ARF ยังดำเนินการในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น โรคติดต่อร้ายแรง การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน การต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น

2) ดำเนินการอย่างครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาค อาเซียนสามารถสร้างสถาบันที่นำประเทศภายนอกกลุ่มให้มาร่วมมือโดยเฉพาะชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น และมีประเด็นที่ครอบคลุมกว้างขวางอย่าง EAS ที่ทำให้ประเทศระดับกลางอย่างออสเตรเลีย อินเดีย นิวซีแลนด์ เข้าร่วม

3) ให้ความชอบธรรมแก่บทบาทของประเทศมหาอำนาจ เช่น ในกรณีสหรัฐฯ อาเซียนยังคงให้ความสำคัญกับมหาอำนาจประเทศนี้และมีความคาดหวังที่จะพึ่งพาบทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะผู้การันตีความมั่นคงของภูมิภาค จึงต้องการให้สหรัฐฯ มีบทบาทในความร่วมมือแบบพหุภาคีที่ริเริ่มโดยอาเซียน โดยเฉพาะ ARF ที่อาเซียนจะ “ยืมมือ” สหรัฐฯ เพื่อขยายความร่วมมือ

¹ ความมั่นคงที่อาศัยความร่วมมือ (Cooperative Security) เป็นการสร้างกรอบความร่วมมือที่เน้นการพัฒนาความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม โดยอาศัยพื้นฐานจากการเจรจา การประนีประนอม ความไม่เป็นทางการ การปรึกษาหารือ และกระบวนการที่อาศัยความเห็นพ้องต้องกัน

ด้านความมั่นคงออกไปมากกว่าเพียงแค่ภูมิภาคเอเชียตะวันออก ส่วนจีน สามารถแสดงบทบาทของตนภายใต้หลักการวิถีสยาม (ที่แฝงในสถาบันแบบพหุภาคีนิยม) เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การไม่ใช้กำลัง เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งรับประกันให้จีนดูประหนึ่งเป็น “มหาอำนาจที่ดี” (Benign power) ในสายตาของประเทศเพื่อนบ้าน

4) การสร้างสถาบันโดยกลุ่มประเทศที่มีอำนาจน้อย หมายถึง การที่สถาบันแบบพหุภาคี ที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มขึ้น สามารถสร้างการรับรู้จากนานาประเทศในการสร้างความร่วมมือ โดยเฉพาะด้านความมั่นคงในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มตน นอกจากนี้ยังนำมาสู่การพัฒนาความร่วมมืออื่น ๆ เช่น โลจิสติกส์ การสร้างปทัสถานจากสถาบัน โดยมีอาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อและเป็นผู้กำหนดวาระในฐานะประธานการประชุม

แม้อาเซียนจะประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการเป็นผู้ริเริ่มสถาบันแบบพหุภาคีนิยมข้างต้น ทว่าในอีกทางหนึ่งสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นก็มีข้อจำกัดเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันเหล่านั้นมีความเป็นอัตลักษณ์ (Identity) หรือวิถีสยาม (ASEAN Way) แฝงเร้นอยู่ด้วยความท้าทายที่กลายเป็นข้อจำกัด ดังนี้ (Caballero-Anthony, 2022: 14-15; Goh, 2018: 51-53)

1) ข้อจำกัดจากอัตลักษณ์ของอาเซียนในสถาบันแบบพหุภาคีนิยม เนื่องจากไม่สามารถจัดการความขัดแย้งผ่านสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้น ตลอดจนรัฐสมาชิกไม่สามารถป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ปทัสถานของวิถีสยามอย่างเช่นความไม่เป็นการ การปรึกษาหารือ (มากกว่าการใช้เสียงส่วนใหญ่) ทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่างเช่น สหรัฐฯ กับจีน ไม่สามารถสร้างข้อตกลงที่เป็นทางการได้ กระบวนการที่อาศัยความเห็นพ้องต้องกัน ทำให้รัฐต่าง ๆ ไม่สามารถอภิปรายโต้แย้งได้ และขาดกลไกบังคับที่ทำให้ประเทศสมาชิกแสวงหานโยบายเอกภาคีนิยมได้ ดังเช่น กรณีจีนที่ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือยับยั้งชั่งใจกับความขัดแย้งทางทะเลกับชาติสมาชิกอาเซียนแต่ประการใด

2) การมีปทัสถานที่มีข้อจำกัด กล่าวคือ สถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน นั้นทำงานอยู่บนปทัสถานที่เราเรียกว่า “วิถีสยาม” ซึ่งทำให้เกิดการใช้ปทัสถานดังกล่าวเป็นข้อจำกัดในการเจรจากับประเทศสมาชิกอื่น ดังเช่น กรณีจีนที่ประสบความสำเร็จจากการใช้ปทัสถานของอาเซียนในการขัดขวางการพัฒนาปทัสถานใหม่ ๆ เช่น ความโปร่งใส ความยับยั้งชั่งใจ และใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันในการจัดการกับปัญหาไต้หวัน ทิเบต และซินเจียง เพื่อไม่ให้สมาชิกอย่างสหรัฐฯ หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาในกรอบความร่วมมือที่ริเริ่มโดยอาเซียน การยืดเวลาในการจัดการกับปัญหาทะเลจีนใต้ผ่านกลไกที่มีความเป็นทางการ โดยอาศัยการสร้างกลไกที่มีความไม่เป็น

ทางการคือสร้างปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ หรือ DoC ในค.ศ. 2002 ซึ่งไม่มีผลผูกมัดตามกฎหมาย

3) การแข่งขันกันเองระหว่างสมาชิก โดยทั่วไปแล้วการสร้างสถาบันแบบพหุภาคี เช่น ARF EAS APT นี้ ส่วนหนึ่งสามารถอธิบายจากปัจจัยการถ่วงดุลกับสถาบันอื่นหรือมหาอำนาจอื่น หรือที่เรียกว่า “การถ่วงดุลอย่างอ่อน” (Soft Balancing) มีลักษณะสำคัญคือการไม่ใช้กำลังทางทหาร ทว่าในกรณีอาเซียน การสร้างความเป็นแกนกลางของตนผ่านสถาบันต่าง ๆ กลับทำให้เกิดการแข่งขันด้วยกันเองของชาติสมาชิกและทำให้เกิดการแบ่งข้าง แยกแยกภายในกลุ่มอาเซียน เช่น การสร้างอาเซียนบวกสาม (APT) และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ที่ญี่ปุ่นต้องการถ่วงดุลกับจีน โดยการเชื้อเชิญออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้าร่วม โดยการสนับสนุนจากอินโดนีเซียและสิงคโปร์ ส่วนมาเลเซียให้การสนับสนุนจีน ให้ดำเนินการเฉพาะ APT ไปก่อน เป็นต้น

4) ข้อจำกัดในการเปลี่ยนผ่านเชิงอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงหลังสงครามเย็น คือการสร้างสถาบันโดยการริเริ่มจากอาเซียน ทำให้อาเซียนกลายเป็นศูนย์กลางในเป็นพลังขับเคลื่อนหลัก (Driver Seat) เป็นแกนหลัก (Fulcrum/Hub) ในการเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ และเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือตัวแทน (Brokerage) ในการดำเนินการประชุม โดยสถาบันอย่าง ARF, EAS และ APT ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) สถาบันเหล่านี้มีความสำคัญทั้งในด้านความมั่นคง เสถียรภาพ และความมั่งคั่ง ของภูมิภาค แม้ทางหนึ่งความไม่แน่นอนทางการภายใต้ปทัสถานแบบอาเซียนผ่านวิถีอาเซียน จะช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศมหาอำนาจได้ในระดับหนึ่ง หากแต่การกำกับทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ กับจีนยังคงต้องใช้การคิดทบทวนอย่างรอบคอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความมั่นคง เนื่องจากสหรัฐฯ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นมหาอำนาจที่เข้ามามีอำนาจในภูมิภาค (ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2) ทว่าจีนคือประเทศที่เป็นมหาอำนาจเก่าแก่ของชาติในอาเซียนตั้งแต่โบราณ ซึ่งอาเซียนต้องจัดการความสัมพันธ์กับทั้งสองอย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษ

จากสถานะของอาเซียนท่ามกลางมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ กับจีนนั้น อาเซียนควรดำรงตนเปรียบเสมือน “นายหน้าที่จริงใจ” (Honest Broker) เพื่อจัดการเรื่องขัดแย้งอย่างเป็นกลาง ทว่าในตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2000 อาเซียนกลับมีสถานะเพียงแค่ “ผู้เฝ้ามอง” (Bystander) ท่ามกลางความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เนื่องจากสถานะภาพของจีนที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งการกลายเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นลำดับที่สอง (รองจากสหรัฐฯ) เป็นหุ้นส่วนสำคัญ

ทางเศรษฐกิจกับอาเซียนผ่านการเป็นประเทศที่สร้างข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับอาเซียนเป็นชาติแรก ตลอดจนกลายเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ในอาเซียนและภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก/เอเชีย-แปซิฟิก การจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank-AIIB) และนโยบายข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทางหรือหนึ่งแถบหนึ่งทาง (Belt and Road Initiative/One Belt One Road) หรือ BRI/OBOR² ซึ่งส่งผลให้จีนมีความมั่นใจในด้านการทหารและการทูตมากขึ้น ตลอดจนทำให้เกิดแนวโน้มความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสถานะที่เรียกว่า “กับดักธูซิดีดิส” (Thucydides Trap) อันเป็นสถานะที่ประเทศผู้ครองอำนาจนำเกรงจะสูญเสียสถานภาพของตนจากการเกิดขึ้นของมหาอำนาจใหม่ ดังนั้นการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจย่อมเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาเซียนไม่ปรารถนาจะตกอยู่ท่ามกลางสถานการณ์เช่นนี้ พิจารณาจากความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้นในปฏิบัติการทางอากาศและทางทะเลในทะเลจีนใต้ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ-จีน นำมาสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งรุนแรงในอนาคตระหว่างสองมหาอำนาจ

4. บทสรุป

ประเด็นปัญหาด้านเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประเด็นสำคัญที่จุดกำเนิดของอาเซียนในบริบทระหว่างประเทศช่วงสงครามเย็น การรวมตัวกันครั้งแรกเป็นอาเซียนของสมาชิกทั้งห้า ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และไทย กล่าวได้ว่ามีสาเหตุจากทั้งความพยายามในการแก้ปัญหาภายในภูมิภาคและการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ ทว่าจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อาเซียนได้รับการยอมรับจากนานาชาติคือ ความพยายามของอาเซียนในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาในช่วงทศวรรษที่ 1980 กระทั่งนำไปสู่ข้อเสนอรองของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า แท้ที่จริงแล้วความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ได้เริ่มต้น (ในทางปฏิบัติ) ตั้งแต่ในช่วงเวลานี้ โดยผู้วิจัยได้พิจารณาจากตัวชี้วัดความเป็นแกนกลาง 5 ตัวชี้วัด คือ ความเป็นศูนย์กลาง การแสดงบทบาทนำ การเป็นผู้อำนวยความสะดวก การเป็นจุดเชื่อมต่อ และความเป็นเอกภาพภายในชาติสมาชิก ซึ่งสถานการณ์ในกัมพูชานับว่าเป็นบททดสอบอาเซียนในความเป็นแกนกลางแทบทุกประการ ภายหลังสงครามเย็น เมื่อบริบทระหว่าง

² วิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้คำว่า “เอเชีย-แปซิฟิก” และ “อินโด-แปซิฟิก” แทนกันได้อย่างหลวม ๆ ในความหมายที่สื่อให้เห็นถึงความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ของประเทศในผากฝั่งสองมหาสมุทร คือมหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย นับตั้งแต่อเมริกา โอเชเนีย เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ โดยอีกนัยหนึ่งคำว่า “อินโด-แปซิฟิก” จะใช้เรียกยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ถึงปัจจุบัน ส่วนข้อริเริ่มข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทางหรือหนึ่งแถบหนึ่งทาง (Belt and Road Initiative/One Belt One Road) ของจีนนั้นเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2013 ปัจจุบันใช้ชื่อเรียกว่า ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI)

ประเทศเปลี่ยนแปลงและเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน อาเซียนจึงต้องปรับตัวอย่างยิ่งในการทำให้กลุ่มของตนยังคงมีความสำคัญในเวทีระหว่างประเทศต่อไป ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน จึงเริ่มเด่นชัดและปรากฏในเอกสารต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบัน/กลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและเป็นแกนหลักในการดำเนินงาน เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF อาเซียน+3 (APT) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์อันเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนหลังสงครามเย็น อย่างกรณีปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ (South China Sea Dispute) ปัญหาการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจ ได้กลายเป็นจุดทดสอบความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่าจะได้รับผลกระทบเช่นไร ซึ่งจะได้วิเคราะห์เป็นหนึ่งในการศึกษาในบทต่อไป



บทที่ 5

การแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับจีน : ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นมหาอำนาจของโลก จากนั้นการต่อสู้ในอุดมการณ์ทางการเมืองผลักดันให้สหรัฐฯ ต้องทำสงครามตัวแทนกับสหภาพโซเวียตเป็นเวลานานครึ่งศตวรรษ แม้ทางหนึ่งสหภาพโซเวียตจะมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นพันธมิตรสำคัญในช่วงต้นของสงครามเย็น ทว่าความขัดแย้งของสองประเทศคอมมิวนิสต์ ได้นำไปสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในช่วงทศวรรษ 1970 ต่อมาในทศวรรษที่ 1990 สงครามเย็นได้สิ้นสุดลง บริบทระหว่างประเทศมีความไม่แน่นอนสูง สหรัฐฯ กลายเป็นประเทศอภิมหาอำนาจ และพิจารณาว่าจีนคือคู่แข่งที่มีศักยภาพ บริบทระหว่างประเทศจากการแข่งขันด้านอุดมการณ์ทางการเมืองแปรเปลี่ยนมาเป็นการแข่งขันในทางเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อต่อรองับมหาอำนาจ

สหรัฐอเมริกายังคงความเป็นมหาอำนาจ แม้ว่าช่วงปลายทศวรรษ 2000 สหรัฐฯ ประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันที่จีนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก ทำให้มีการคาดการณ์ว่าท้ายที่สุดจีนจะกลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพที่จะท้าทายสถานภาพความเป็นอภิมหาอำนาจของสหรัฐฯ กระทั่งปัจจุบันพบว่า ทั้งสองมหาอำนาจต่างมีนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแข่งขันระหว่างกัน กล่าวคือ ใน ค.ศ. 2013 จีนได้พัฒนานโยบายสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative – BRI) เพื่อคาดหวังในการเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลกตามแนวคิด “ความฝันของจีน” (China Dream) ในขณะทางฝั่งสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2017 ได้เริ่มตอบโต้และสกัดกั้นความฝันดังกล่าวของจีนด้วยนโยบายอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific) คือการกลับมาให้ความสำคัญในพื้นที่ประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดียอีกครั้ง

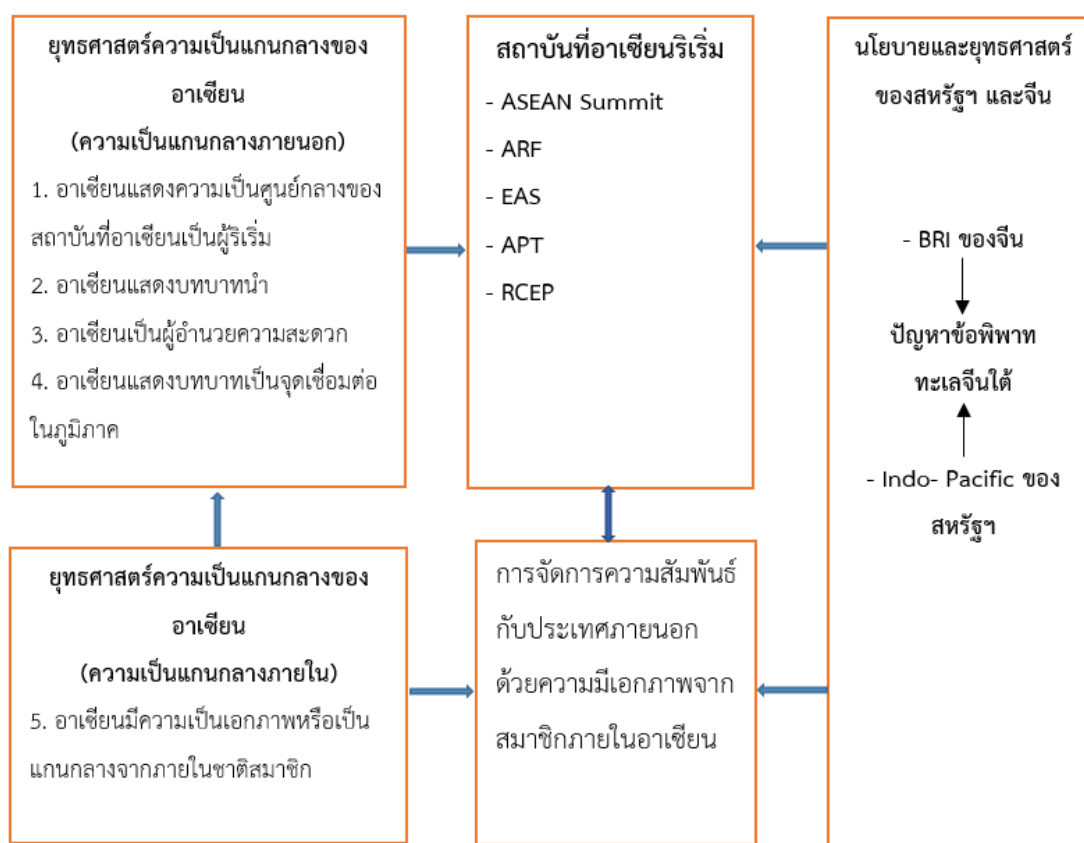
เมื่อหันกลับมาพิจารณา กลุ่มประเทศอาเซียน ภายใต้ยุทธศาสตร์ “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ที่ต้องรับมือกับการขยายอิทธิพลของสองมหาอำนาจ

ดังนั้น ในบทที่ 5 จะเป็นการวิเคราะห์การแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ คือสหรัฐฯ กับจีน ในปัจจุบันว่ามีลักษณะอย่างไร และท่ามกลางการแข่งขันดังกล่าวนี้ ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะได้รับผลกระทบอย่างไร โดยจะอธิบายตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน: จากจุดเริ่มต้นถึงการทะยานขึ้นของจีน
 - 1.1 จุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนถึงช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น
 - 1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในช่วงหลังสงครามเย็น : มหาากาพย์สู่การแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ
 - 1.2.1 การกลายเป็นอภิมหาอำนาจและการเสื่อมคลายอำนาจของสหรัฐอเมริกา
 - 1.2.2 สหรัฐอเมริกาในต้นศตวรรษที่ 21 และการทะยานขึ้นของจีน
2. การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2012 - 2023)
 - 2.1 ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative - BRI)
 - 2.2 ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy)
 - 2.3 การขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
 - 2.4 ประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้
3. ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน
 - 3.1 ผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน
 - 3.2 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทนำของอาเซียน
 - 3.3 ผลกระทบต่อการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียน
 - 3.4 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน
 - 3.5 ผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของประเทศสมาชิกอาเซียน
4. วิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางอาเซียน
5. บทสรุป

ก่อนจะวิเคราะห์ตามหัวข้อข้างต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน กับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน เพื่อเป็นแผนที่นำทางในการอธิบายและวิเคราะห์ข้อมูลบทที่ 5 ดังภาพประกอบ 4

พูน ปณ จิต ชเว



ภาพประกอบ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน กับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน
ที่มา: โดยผู้วิจัย

จากภาพประกอบ 4 พิจารณาได้ว่า ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ประกอบไปด้วยความเป็นแกนกลางจากภายนอก 4 ข้อ และความเป็นแกนกลางจากภายในหรือความเป็นเอกภาพจากสมาชิกอาเซียน โดยความเป็นแกนกลางจากภายใน ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางจากภายนอกทั้ง 4 ข้อ เนื่องจากแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของอาเซียนกับการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ กับประเทศภายนอก โดยการจัดการปัญหานั้น ๆ อาเซียนได้สร้างสถาบันและกลไกขึ้น ได้แก่ ASEAN Summit ARF EAS APT และ RCEP โดยสถาบันเหล่านี้ จะต้องรับมือการกับแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ในประเด็นสำคัญ ๆ เช่น ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ผลการจัดการกับมหาอำนาจทั้งสองนี้ จะเป็นบทพิสูจน์หรือประเมินความแข็งแกร่งของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

1. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน: จากจุดเริ่มต้นถึงการทะยานขึ้นของจีน

1.1 จุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนถึงช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนเริ่มต้นครั้งแรกในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1784 ภายใต้การเดินทางจากสหรัฐฯ ไปยังจังหวัดกวางโจว มณฑลกวางตุ้งทางตอนใต้ของจีน หรือที่เรียกว่า “The Empress of China” โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาเส้นทางการค้ากับจีน หลังจากนั้นประมาณห้าสิบปีคือใน ค.ศ. 1830 ได้มีคณะผู้เผยแผ่ศาสนา (Missionary) สองคนเดินทางไปยังจีน และหนึ่งในนั้นได้เปิดคลินิกเพื่อรักษาโรคในแผ่นดินจีนใน ค.ศ. 1834 กระทั่งขยายไปเป็นโรงพยาบาลกวางโจวในที่สุด ในทำนองเดียวกัน ชาวจีนได้เดินทางไปยังสหรัฐฯ ครั้งแรกในปี 1785 โดยมีชาวจีนจำนวน 3 คน เดินทางไปยังเมืองบัลติมอร์ มลรัฐแมริแลนด์ ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 1839 เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของจีนในสหรัฐฯ โดยพ่อค้าชาวฟิลาเดเฟีย ได้รวบรวมสิ่งประดิษฐ์ ศิลปวัตถุ พืชพันธุ์ต่าง ๆ ระหว่างทำการค้าในจีนเป็นเวลาสิบสองปี และนำกลับมาศึกษาในสหรัฐฯ (Monroe, 2013)

Alison Kaufman (2010) นักวิเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญการเมืองจีน ระบุไว้ว่า หากจะศึกษาจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างสหรัฐฯ กับจีน จำเป็นจะต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศตะวันตกในช่วงที่เรียกว่า “ศตวรรษแห่งความอับอายของจีน” (century of humiliation) เกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1839-1949 ซึ่งมีลักษณะสำคัญสามประการคือ การสูญเสียดินแดน การสูญเสียอำนาจอควบคุมกิจการภายใน และการสูญเสียในเกียรติภูมิระหว่างประเทศ Erin Monroe (2013) อธิบายความสูญเสียดังกล่าวว่า จีนต้องสูญเสียอำนาจในการควบคุมท่าเรือขนาดใหญ่และอำนาจในการต่างประเทศ อันมีจุดเริ่มต้นจากสงครามฝิ่นกับอังกฤษครั้งแรก ในค.ศ. 1839 อันสืบเนื่องมาจากการที่อังกฤษนำฝิ่นมาขายในจีน เพื่อชดเชยการขาดดุลการค้ากับจีน ทว่าจักรพรรดิเต้ากวง แห่งราชวงศ์ชิง มองว่าคนจีนถูกมอมเมาจากฝิ่น จึงส่งข้าราชการไปปราบปรามและห้ามการค้าฝิ่น กระทั่งเกิดความขัดแย้งกับอังกฤษ และกลายเป็นสงครามของทั้งคู่ ผลของสงครามครั้งนี้สิ้นสุดลงด้วยความพ่ายแพ้ของจีน และมีการลงนามในสนธิสัญญานานกิง (Treaty of Nanking) ใน ค.ศ. 1842 ทำให้อังกฤษสามารถขยายการค้าได้มากขึ้น อีกทั้งยังบังคับให้จีนเปิดท่าเรือใหม่ขึ้นอีกสี่แห่ง โดยสาระสำคัญของสนธิสัญญานานกิงนี้ได้กลายเป็นตัวแบบในการทำสนธิสัญญาระหว่างจีนกับชาติตะวันตกอื่น ๆ ในเวลาต่อมา และนั่นหมายถึงระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ด้วยภายใต้สนธิสัญญาหวังเซี่ย (Treaty of Wangxia) ในค.ศ. 1844 อันเป็นการเริ่มต้นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างทั้งสองประเทศ

ภายใต้สนธิสัญญานี้ สหรัฐฯ ได้รับสิทธิพิเศษจากทางการเงินในการได้รับสถานะ “ชาติที่
ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง” (most favored) อย่างไรก็ตาม การค้าฝิ่นได้กลายเป็นชนวนเหตุให้เกิด
ความขัดแย้งระหว่างจีนกับชาติตะวันตกอีกครั้งกระทั่งนำไปสู่สงครามฝิ่นครั้งที่สอง ซึ่งจีนเป็นฝ่าย
พ่ายแพ้ จึงต้องมีการทำข้อตกลงครั้งใหม่ที่เรียกว่า “สนธิสัญญาเทียนจิน” (Treaty of Tianjin) ใน
ค.ศ. 1858 โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ การที่จีนยอมให้ต่างชาติตั้งสถานทูตในปักกิ่ง และเปิดเมืองท่าเพิ่ม
อีก 5 เมือง ตลอดจนการอนุญาตให้มีการเผยแผ่ศาสนาได้อย่างเสรี และการค้าฝิ่นได้อย่างถูก
กฎหมาย (Monroe, 2013) ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของคำว่า “ศตวรรษแห่งความอัปยศของจีน”
เนื่องจากจีนอันเคยเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ ต้องมาสูญเสียความชอบธรรมในการควบคุมแผ่นดินให้แก่
ต่างชาติ

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ผลประโยชน์ระหว่างชาติมหาอำนาจที่เข้ามาควบคุมและทำ
ธุรกิจการค้าในแผ่นดินจีนได้รับการเจรจาต่อรองกันจากนโยบายที่ต้องการให้จีนเปิดประเทศ (Open
Door) โดยมีสหรัฐฯ เป็นผู้ริเริ่มในการส่งข้อความผ่านกระต่ายโน้ตระหว่างการประชุมระหว่าง
ประเทศมหาอำนาจที่มีกิจการในจีน ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส รัสเซีย และญี่ปุ่น โดยมี
วัตถุประสงค์ให้ชาติต่าง ๆ นั้นมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการแสวงหาผลประโยชน์ในจีนและไม่มีชาติ
หนึ่งชาติใดที่จะมีอิทธิพลและครอบงำจีนแต่เพียงชาติเดียว ซึ่งการกระทำเช่นนี้นับได้ว่าเป็นนโยบาย
ต่างประเทศของสหรัฐฯ นโยบายแรกที่มีต่อเอเชียตะวันออก ทว่าผลที่ตามมาคือก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่
เรียกว่า “กบฏนักมวย” (boxer rebellion) กล่าวคือกลุ่มคนจีนที่รักชาติ และรู้สึกว่าการประเทศของตน
เสียประโยชน์ให้แก่ต่างชาติมากมาย มีนโยบายสำคัญคือ “สนับสนุนราชวงศ์ชิง และทำลาย
ชาวต่างชาติ” ต่อมากองกำลังผสมของชาติต่าง ๆ ในจีนได้ปราบปรามกบฏดังกล่าวนี้สำเร็จ และ
ราชวงศ์ชิงต้องชดใช้เงินกว่า 330 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ภายหลังเหตุการณ์นี้ ความรู้สึกต่อต้าน
ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวอเมริกันในจีนรุนแรงมากขึ้น พิจารณาจากตั้งแต่ ค.ศ. 1906 มีการคว่ำ
บาตรสินค้าสหรัฐฯ ในเซี่ยงไฮ้ ปักกิ่ง และหัวเมืองใหญ่ ตลอดจนเป็นการจุดประกายให้เกิดขบวนการ
ชาตินิยมในจีน ซึ่งรวมตัวกันเพื่อโค่นล้มราชวงศ์ชิงในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “การปฏิวัติซินไห่” ใน ค.ศ.
1911 (Vinodan & Kurian, 2022)

หลังการปฏิวัติซินไห่ จีนได้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐภายใต้ชื่อ “สาธารณรัฐ
จีน” (Republic of China/ROC) ภายใต้การนำของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang/KMT) โดยที่
สหรัฐฯ ได้รับรองรัฐบาลใหม่นี้ของจีนทันที พร้อมกับให้การสนับสนุนรัฐบาลนี้ตลอดทั้งช่วง
สงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากผลกระทบจาก
เหตุการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในจีนอีกคำรบหนึ่ง กล่าวคือ ภายใต้สถานการณ์

สงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระหว่างสงครามเพื่อต่อต้านการรุกรานจากญี่ปุ่น และลดอิทธิพลของสหภาพโซเวียต แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะมีความขัดแย้งกับพรรคก๊กมินตั๋งก็ตาม ทั้งยังมีความพยายามจากสหรัฐฯ ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมของจีนระหว่างพรรคก๊กมินตั๋งและพรรคคอมมิวนิสต์จีน ทว่าความพยายามดังกล่าวล้มเหลว จึงทำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องหันมาสนับสนุนพรรคก๊กมินตั๋งในสงครามกลางเมืองเพื่อต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ฯ (Sutter, 2021) ต่อมาฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะ สามารถสถาปนา “สาธารณรัฐประชาชนจีน” (People Republic of China - PRC) เป็นผลสำเร็จในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949 และเป็นเหตุให้พรรคก๊กมินตั๋ง ต้องถอยร่นไปตั้งรัฐบาลสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่เกาะฟอร์โมซา โดยความขัดแย้งได้ดำเนินระหว่างสองดินแดนถึงปัจจุบัน

แม้จะกล่าวได้ว่าสงครามเย็นเป็นความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต และฝ่ายเสรีประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐฯ และแม้สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ถือกำเนิดขึ้นในค.ศ. 1949 จากการสนับสนุนของฝ่ายโซเวียตก็ตาม ทว่าสหรัฐฯ ยังมองว่าศัตรูอันแท้จริงคือสหภาพโซเวียตหาใช่จีนไม่ ตลอดจนคาดหวังว่ายังมีโอกาสที่จะปรับความสัมพันธ์กับจีนได้ในอนาคต ทั้งนี้ ในช่วงต้นของสงครามเย็นภาพลักษณ์ของจีนคือการต่อสู้ “เคียงบ่าเคียงไหล่” ร่วมกับสหภาพโซเวียตในการต่อต้านสหรัฐฯ จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องร่วมมือกับไต้หวันและพันธมิตรอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการต่อต้านการคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ตลอดทศวรรษ 1950 สหรัฐฯ ใช้นโยบายในการปกป้องไต้หวันจากการคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างเต็มกำลัง กระทั่งการชูที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับจีน แต่สถานการณ์ได้เริ่มเปลี่ยนไปจากการที่จีนประสบความสำเร็จในการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 1964 และความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตที่เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1950 (Vinodan & Kurian, 2022)

ปลายทศวรรษ 1950 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตเริ่มมีรอยร้าว อันมีสาเหตุมาจากการมองแนวทางการพัฒนาอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ในอนาคตก้าวกัน และความขัดแย้งที่เป็นข้อพิพาทเรื่องดินแดน ความอ่อนแอในความเป็นพันธมิตรของฝ่ายคอมมิวนิสต์ จึงเป็นโอกาสของสหรัฐฯ ในการริเริ่มเพื่อปรับความสัมพันธ์กับจีน (normalization) ในขณะเดียวกันที่ฝ่ายจีนโดยเหมา เจ๋อตง ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จีนประเมินว่า สหรัฐฯ คือประเทศที่สามารถถ่วงดุลกับสหภาพโซเวียตได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการทอดไมตรี (rapprochement) ระหว่างทั้งสองประเทศจึงเริ่มขึ้นภายหลังการเผชิญหน้าระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตในช่วงกลางทศวรรษ 1960 เนื่องจากความไม่ไว้วางใจของฝ่ายจีนที่มีต่อโซเวียตได้กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญให้จีนและสหรัฐฯ เริ่มเข้าสู่การเจรจาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ โดยสัญญาณเริ่มชัดเจนตั้งแต่ช่วงต้นของทศวรรษ 1970 เหตุการณ์ที่

เปรียบเสมือนเป็นจุดเริ่มต้นคือ การที่จีนเชิญทีมนักกอล์ฟอาชีพของสหรัฐฯ ไปแข่งขัน ใน ค.ศ. 1971 (ping-pong diplomacy) และตามมาด้วยการเดินทางเยือนจีนอย่างไม่เป็นทางการของเฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) ผู้ช่วยประธานาธิบดีฝ่ายกิจการความมั่นคงแห่งชาติ ในปีเดียวกันนี้สหรัฐฯ ผลักดันให้จีนเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติและสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) แทนที่ไต้หวัน นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 1972 สัญญาสำคัญที่สุดในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ คือการเดินทางเยือนจีนของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ซึ่งส่งผลสำคัญสามประการคือ 1) เป็นการยืนยันการเปิดความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ 2) สหรัฐฯ จะใช้จีนเป็นประเทศสำคัญในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต และ 3) การหาทางยุติสงครามในเวียดนาม โดยการเดินทางเยือนจีนของนิกสันในครั้งนี้ ได้สร้างข้อตกลงระหว่างจีนและสหรัฐฯ ที่เรียกว่า “แถลงการณ์เซี่ยงไฮ้” (Shanghai Communique) (U.S. Embassy & Consulates in China, 2018) อันจะเป็นข้อตกลงพื้นฐานสำหรับการสถาปนาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการในอนาคต

ใน ค.ศ. 1976 เหมา เจ๋อตง ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์จีนถึงแก่อสัญกรรม พร้อมกับที่เติ้ง เสี่ยวผิง ได้ก้าวเข้าสู่การเป็นผู้นำพรรคฯ รุ่นที่สอง ด้านสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 1977 ได้ผู้นำคนใหม่คือ ประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ผู้นำสหรัฐฯ ต้องการที่จะเร่งกระบวนการสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการ ตามแถลงการณ์เซี่ยงไฮ้ การเจรจาระหว่างผู้นำรัฐบาลทั้งสองประสบความสำเร็จใน ค.ศ. 1978 เมื่อสหรัฐฯ ยอมรับ “นโยบายจีนเดียว” (one china policy) ที่เสนอโดยจีน กล่าวคือสหรัฐฯ จะต้องยกเลิกการยอมรับความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับไต้หวัน (ในขณะที่รัฐสภาของสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายความสัมพันธ์กับไต้หวัน ในการที่สหรัฐฯ ยังคงความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับไต้หวันได้ เช่น ความสัมพันธ์ทางการค้าและวัฒนธรรม ตลอดจนการขายอาวุธให้แก่ไต้หวัน) (Monroe, 2013) ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1979 จีนและสหรัฐฯ จึงได้ประกาศสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

กล่าวได้ว่า ตั้งแต่การเดินทางเยือนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน ส่งผลให้ทั้งสองประเทศกระชับความร่วมมือกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในการจัดการความรุนแรงในอินโดจีน การกดดันสหภาพโซเวียตให้ถอนทหารออกจากอัฟกานิสถาน การอ้างความสงบและเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และประเด็นระหว่างประเทศต่างอื่น ๆ ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีเติ้ง เสี่ยวผิง จีนได้นำนโยบายปฏิรูปทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเข้ามาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ และนำนโยบายการเปิดประเทศเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างชาติ ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตสินค้าเกษตรใหม่ให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้ เพื่อสร้างแรงจูงใจ จึงทำให้

สหรัฐฯ และจีนมีธุรกรรมต่อกันมากขึ้น นอกจากนี้ ตลอดทศวรรษ 1970 – 1980 ทั้งสองประเทศมีการติดต่อและร่วมมือกันในด้านการทหาร เช่น การฝึกอบรม การใช้ข้อมูลการข่าวกรองร่วมกัน การทดสอบ ซื่อขายอาวุธ เป็นต้น ในด้านความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ จีนเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) (Monroe, 2013) อันกล่าวได้ว่า จีนได้เริ่มต้นในการหลอมรวมเข้าสู่ประชาคมโลก

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ชะงักงันในช่วงหนึ่งภายหลังเหตุการณ์ที่รัฐบาลจีนปราบปรามนักศึกษาที่เดินขบวนเรียนร้องประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่า “เหตุการณ์จัตุรัสเทียนอันเหมิน” ในกลางค.ศ. 1989 เป็นเหตุให้สหรัฐฯ คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และระงับการขายอาวุธแก่จีน เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นตกต่ำลง โดยที่ เต็ง เสี่ยวผิง มองว่าจีนและสหรัฐฯ ยังคงต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในระยะยาวอันจะเป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนในการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 ที่นโยบายต่างประเทศของจีนอยู่ในแนวทางของเต็ง เสี่ยว ผิง ในลักษณะต้องการให้จีนถ่อมตัวและอดทนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภายในประเทศตนเสียก่อนที่จะไปเป็นผู้มีบทบาทหลักในระดับโลก

จากข้อมูลข้างต้น สรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน เริ่มต้นด้วยความหวาดระแวงในช่วงต้นของสงครามเย็น และเริ่มปรับความสัมพันธ์อันดีต่อกันในช่วงต้นทศวรรษ 1970 อันสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ ความต้องการของสหรัฐฯ ในการถอนทหารออกจากเวียดนาม และการที่จีนใช้สหรัฐฯ เข้ามาถ่วงดุลกับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นการฉายภาพของทฤษฎีสัจนิยมใหม่ได้เป็นอย่างดี ต่อมาช่วงปลายสงครามเย็น ความสัมพันธ์อันดีต่อกันของทั้งสองประเทศ ต้องชะงักงันด้วยเหตุการณ์การปราบปรามผู้ประท้วงที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน อย่างไรก็ตาม การที่จีนต้องพึ่งพาสหรัฐฯ ในทางเศรษฐกิจตั้งแต่เปิดประเทศกระทั่งสิ้นสุดสงครามเย็น จึงทำให้จีนดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่ได้สร้างความขัดแย้งหรือแข่งกร้าวกับประเทศอื่นเท่าใดนัก ตลอดจนต้องการหลอมรวมระบบเศรษฐกิจของตนเข้ากับโลกภายนอก พิจารณาได้จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของจีนในปี ค.ศ. 2001 สะท้อนให้เห็นภาพของทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ ในประเด็นความต้องการร่วมมือผ่านสถาบันระหว่างประเทศเพื่อคาดหวังที่จะได้ผลประโยชน์ตอบแทน

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในช่วงหลังสงครามเย็น : มหาภาพยู่สู่การ แข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ

การล่มสลายของสหภาพโซเวียต อันเป็นจุดสิ้นสุดสงครามเย็น ได้กลายเป็นบริบทสำคัญ
ของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน กล่าวคือสถานการณ์ของไม่แน่นอนหลังสงครามเย็น ส่งผลถึง
ความไม่แน่นอนในความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1990
เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนต้องตกต่ำลงภายหลังเหตุการณ์ “เทียนอันเหมิน” ตามมา
ด้วยสถานการณ์ความตึงเครียดในช่องแคบไต้หวันระหว่างช่วง ค.ศ. 1995-1996 เมื่อฝ่ายจีนได้
ทดสอบระบบขีปนาวุธในบริเวณดังกล่าว และการที่สหรัฐฯ กล่าวหาว่าจีนได้จารกรรมข้อมูลทาง
การทหารระหว่าง ค.ศ. 1997-1998 (Dambaugh, 2003)

ในทางตรงกันข้าม สหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน (Bill Clinton) มีความพยายามที่
จะใช้นโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อทำให้จีนหันมาใช้แนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น กระทั่งทำให้
ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อ หมิน (Jiang Zemin) เดินทางเยือนสหรัฐฯ ในค.ศ. 1997 ตลอดจนได้ออก
แถลงการณ์ร่วมกับประธานาธิบดีคลินตัน ว่าทั้งสองประเทศจะสร้างหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อย่าง
สร้างสรรค์ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือและเกิดแลกเปลี่ยนร่วมกันอย่างมหาศาล
อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์อันดีเช่นนี้ได้ยุติลงเนื่องจากอุบัติเหตุในปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ
(ปฏิบัติการภายใต้ภารกิจของนาโต้) ที่ทิ้งระเบิดสถานทูตจีนในยูโกสลาเวีย ใน ค.ศ. 1999 (Sutter,
2014)

ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ในช่วง
แรกมองจีนอยู่ในลักษณะของ “คู่แข่งทางยุทธศาสตร์” (strategic competitor) โดยนโยบาย
ต่างประเทศด้านเอเชียของรัฐบาลบุช มุ่งเน้นไปที่ญี่ปุ่นและพันธมิตรอื่นๆ ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้
แต่ขณะเดียวกันกลับลดความสำคัญในการดำเนินนโยบายกับจีนลงเนื่องจาก ความเป็น
อภิมหาอำนาจของสหรัฐฯ ที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ส่งผลประโยชน์แก่ตนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม
ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ – จีน ได้รับการพิสูจน์ว่าจีนมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ กล่าวคือ ในวันที่ 1
เมษายน ค.ศ. 2001 เกิดเหตุการณ์เครื่องบินลาดตะเวนของสหรัฐฯ (EP-3 ARIES II) ชนกับเครื่องบิน
รบของจีนบริเวณบริเวณน่านฟ้าในทะเลจีนใต้ ทำให้เครื่องบินจากฝ่ายสหรัฐฯ ต้องลงจอดฉุกเฉินที่
เกาะไห่หนาน ส่วนเครื่องบินจากฝ่ายจีนตกลงในมหาสมุทรแปซิฟิก ทั้งนี้ลูกเรือทั้ง 24 นายของ
สหรัฐฯ ได้รับการส่งตัวกลับในวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2001 พร้อมกับข้อเรียกร้องจากจีนในการให้
สหรัฐฯ ยกเลิกภารกิจการบินสอดแนม

ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่เปรียบเทียบการตอกย้ำความสำคัญของจีนที่มีต่อสหรัฐฯ คือ ภายหลังจากการก่อวินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 (เหตุการณ์ 9/11) ทำให้สหรัฐฯ พิจารณาว่าความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นสามารถใช้ต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลกได้อันถือเป็นภารกิจอันดับแรกของสหรัฐฯ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 9/11 ดังนั้น สหรัฐฯ จึงจะต้องมองข้ามความขัดแย้งอื่น ๆ ที่มีต่อจีนไปก่อน เนื่องจากต้องการการสนับสนุนจากจีนในภูมิภาคเอเชีย และในคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) และใช้จีนเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายจากขบวนการกลุ่มมุสลิมที่เคลื่อนไหวแถบชายแดนด้านตะวันตกของจีน (Dambaugh, 2003)

ในขณะที่ท่าทีของจีนยังแบ่งรับแบ่งสู้ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นของทั้งสองประเทศตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 จึงทำให้ความร่วมมือจากฝ่ายจีนเป็นไปอย่างจำกัด กระนั้นก็ดี สหรัฐฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายที่ส่งผลต่อจีนคือ “ขบวนการอิสลามแห่งเตอร์กิสถานตะวันออก หรืออีทีไอเอ็ม” (East Turkestan Islamic Movement : ETIM) (Congressional Research Service, 2010) ซึ่งมีส่วนเคลื่อนไหวบริเวณพื้นที่มณฑลซินเจียงของจีน อันเป็นเขตที่มีชาวจีนเชื้อสายมุสลิมหรืออุยกูร์ (Uighur) อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก สหรัฐฯ ขึ้นทะเบียนกลุ่มดังกล่าวเป็นขบวนการก่อการร้ายในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2002 และยังอนุญาตให้ผู้สืบสวนจากจีนเดินทางไปยังที่คุ่มขังชาวอุยกูร์ในเรือนจำกวนตานาโมด้วย และนับตั้งแต่ ค.ศ. 2005 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมีแนวโน้มดีขึ้น พิจารณาจากคำกล่าวของโรเบิร์ต โซลลิค (Robert Zoellick) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่เน้นว่า “จีนและสหรัฐฯ สามารถร่วมมือกันได้มากขึ้นในการต่อต้านการก่อการร้าย” และยังกล่าวต่อไปอีกว่า “จีนควรจะต้องมีส่วนร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการของโลกนี้” (Zoellick, 2005) นอกจากนี้ ในระหว่างการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก 2008 ที่มีจีนเป็นเจ้าภาพ ประธานาธิบดีบุช ยังได้แสดงวิสัยทัศน์ต่อนายกรัฐมนตรีเหวินเจียเป่า (Wen Jiabao) ที่ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบที่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ทั้งหมดส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเสียทั้งหมด (zero sum game) แต่เป็นการที่ทั้งสองประเทศจะได้พัฒนาร่วมกัน” หลังจากนั้นทั้งสองประเทศจึงได้เริ่มต้นของความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันครั้งใหม่ เช่น มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส การพัฒนาความสัมพันธ์ด้านการทหาร ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย และปฏิบัติการแบบพหุภาคีในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยของเกาหลีเหนือ เป็นต้น นอกจากนี้ กิจการของชาวอเมริกันยังเข้าไปลงทุนในจีนเป็นจำนวนมาก ส่วนประเด็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่ระหว่างสองประเทศ เช่น กรณีปัญหาไต้หวัน ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ จากฝ่ายจีน ปัญหาการบิดเบือนค่าเงินของจีน เป็นต้น

ส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ว่า ความเป็นอภิมหาอำนาจของสหรัฐฯ เกิดขึ้นได้อย่างไร และได้รับการท้าทายจากจีนอย่างไร โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นอภิมหาอำนาจ และการเสื่อมถอยของสถานภาพดังกล่าว อันเกิดขึ้นไปพร้อมกับการที่จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระดับสูง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2000 สถานการณ์เช่นนี้นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ

1.2.1 การกลายเป็นอภิมหาอำนาจและการเสื่อมคลายอำนาจของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐฯ ได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของโลกอย่างช้าที่สุดคือในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 หรือภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญในเชิงอำนาจทั้งทางด้านกองทัพและเศรษฐกิจ ในช่วงสงครามเย็น แม้สถานภาพของสหรัฐฯ จะกล่าวได้ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจ ทว่ามีคู่แข่งที่มียุทธศาสตร์อำนาจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันอย่างโซเวียตถ่วงดุลอยู่ หรือที่เรียกว่า “ระบบโลกแบบสองขั้วอำนาจ” อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์รวมตัวของเยอรมนีใน ค.ศ. 1989 กระทั่งในท้ายที่สุด สหภาพโซเวียตได้ประกาศแยกตัวเป็น 15 สาธารณรัฐในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 นับว่าเป็นจุดสิ้นสุดสงครามเย็นอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังเป็นผลทำให้โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนจากระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolarity) ไปสู่ระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolarity) ภายใต้การนำของสหรัฐฯ นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นใหม่ของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากกล่าวได้ว่านับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ยังไม่มีช่วงเวลาใดที่โลกมีมหาอำนาจครองอำนาจนำในระบบระหว่างประเทศในสถานะเดียวกันกับสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษ 1990 (Wohlfarth, 1999)

การที่สหรัฐอเมริกา ก้าวขึ้นสู่สถานะความเป็นอภิมหาอำนาจ (superpower) สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจในระบบระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นที่รวมกันอยู่จุดเดียวหรือขั้วอำนาจเดียว กระทั่งดุลยภาพแห่งอำนาจ (balance of power) ในระบบระหว่างประเทศ อันมีลักษณะเกิดการถ่วงดุลและแบ่งครองเขตอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ เปลี่ยนไปสู่การเกิดระบบภาวะอสมมาตรแห่งอำนาจ (asymmetry of power) กล่าวคือ ระบบระหว่างประเทศเหลือมหาอำนาจอยู่เพียงหนึ่งเดียวคือสหรัฐฯ อีกทั้งสหรัฐฯ ยังขึ้นชื่อได้ว่าเป็น “อภิมหาอำนาจ” จากดัชนีชี้วัดอำนาจในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น การที่เป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลก การมีสถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันการศึกษาที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมชั้นนำของโลก โดยที่สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ได้รับการยอมรับให้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ ชัดความสามารถด้านการทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่สหรัฐฯ มีอำนาจสูงสุด กำลังทางทหารของสหรัฐฯ สามารถนำออกใช้ได้ทั่วภูมิภาคทุกมุมโลก ภายใต้การทุ่มเททรัพยากรด้าน

งบประมาณทางทหารในสัดส่วนที่เหนือกว่าค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงของหลายประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังดำรงตำแหน่งและมีบทบาทสำคัญในสถาบันระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการวางกรอบกติกาในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กำกับดูแลเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พิจารณาสถานการณ์การครองอำนาจนำของสหรัฐฯ ได้จากตาราง 6

ตาราง 6 เปรียบเทียบสถานภาพอำนาจนำของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	อำนาจโดยเปรียบเทียบ											
	ปี 1870-72			ปี 1950			ปี 1985			ปี 1996-97		
	GDP	Military	COW	GDP	Military	COW	GDP	Military	COW	GDP	Military	COW
สหรัฐฯ	24	13	15	50	43	38	33	40	18	40	50	28
ฝรั่งเศส	18	22	18	8	4	8	6	3	4	6	9	5
ญี่ปุ่น	-	-	-	5	0	0	13	2	10	22	8	10
โซเวียต/ รัสเซีย	21	24	15	18	46	39	13	44	30	3	13	12
จีน	-	-	-	-	-	-	15	4	28	21	7	33
อังกฤษ	24	20	30	12	7	14	6	4	4	6	6	4
เยอรมนี	11	13	15	7	0	1	7	3	5	9	7	6

ที่มา: Wohlforth (1999)

หมายเหตุ:

1. GDP หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
2. Military หมายถึง งบประมาณรายจ่ายด้านการทหาร
3. COW หมายถึง ชีตสมรรถนะเชิงอำนาจ มีตัวชี้วัด เช่น จำนวนประชากร, จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง, อัตราการบริโภคพลังงาน, งบประมาณของกองทัพ เป็นต้น

จากตารางที่ 6 พบว่า ภายหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1996-97) สหรัฐอเมริกาครองความเป็นผู้นำได้แทบทุกด้าน ยกเว้นชีตสมรรถนะเชิงอำนาจที่ด้อยกว่าจีน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากตัวชี้วัดของด้านดังกล่าวมีตัวชี้วัดย่อยหลายตัว และในตัวชี้วัดย่อยบางตัวนั้น จีนมีชีตสมรรถนะมากกว่าหลายประเทศหลายเท่าตัว เช่น จำนวนประชากร พิจารณาจากตาราง 7 ดังนี้

ตาราง 7 องค์ประกอบของตัวชี้วัดด้านขีดสมรรถนะเชิงอำนาจ (COW) ของมหาอำนาจระหว่างปี 1995-1997

ประเทศ	ร้อยละของประชากร	GDP	ร้อยละของจำนวน โรงงาน	ร้อยละของการใช้ พลังงาน	ร้อยละของจำนวน ทหารประจำการ
สหรัฐอเมริกา	13	30.2	37	52	18
จีน	62	3.5	8	7	36
ญี่ปุ่น	6	24.5	27	6	3
เยอรมนี	4	20.8	14	7	5
รัสเซีย	7	4.7	ไม่มีข้อมูล	13	30
อังกฤษ	3	21.2	6	6	3
ฝรั่งเศส	3	22.7	7	9	5

ที่มา: จาก Wohlforth (1999)

จากตาราง 7 พบว่า ตัวชี้วัดขีดสมรรถนะเชิงอำนาจ ในด้านประชากรของจีนมีค่ามากกว่าสหรัฐอเมริกาถึงสี่เท่า เนื่องมาจากในขณะนั้นจีนเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก และยอมสะท้อนถึงตัวชี้วัดในด้านทหารประจำการที่จีนมากกว่าสหรัฐฯ ถึงสองเท่า

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น สหรัฐอเมริกา อยู่ในสถานภาพครองความเป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงด้านเศรษฐกิจ การมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีระดับสูง การทุ่มงบประมาณมหาศาลด้านการวิจัยและพัฒนาทางทหาร และความเป็นผู้มีการศึกษาด้านเทคโนโลยี ดังตาราง 8

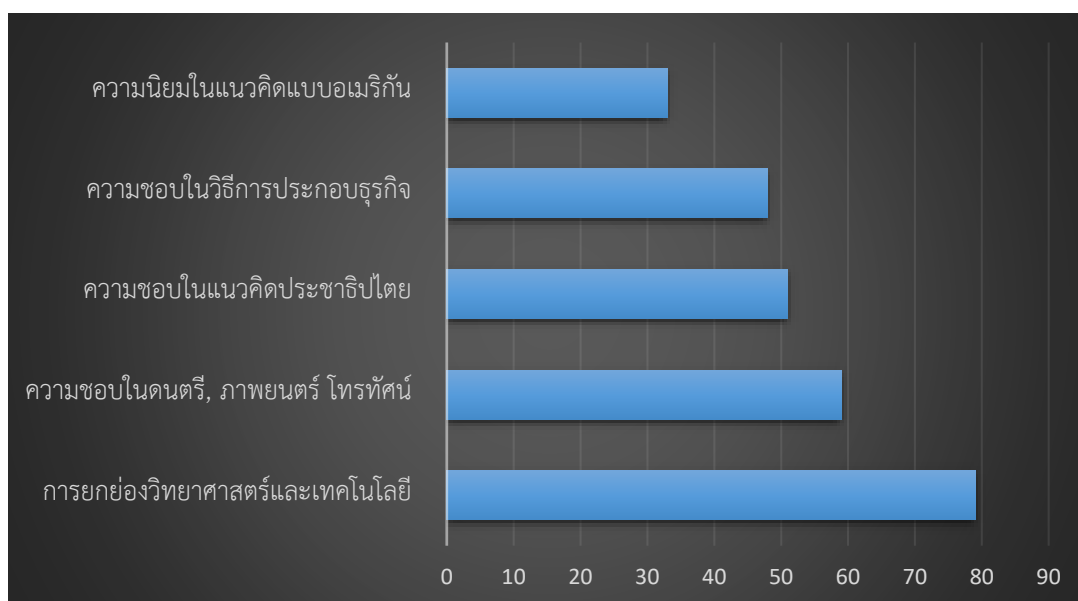
ตาราง 8 ตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีของประเทศไทยประจำปี 1995-1997

ประเทศ	ร้อยละของ โรงงานเทคโนโลยี ระดับสูง	ร้อยละของงบประมาณ ด้านการวิจัยและ พัฒนา	ร้อยละของงบประมาณ ด้านการวิจัยและ พัฒนาทางทหาร	การใช้ ประโยชน์จาก สิทธิบัตร	จำนวนคอมพิวเตอร์ ต่อประชากร 1 หมื่น คน	จำนวนอินเทอร์เน็ต ต่อประชากร 1 พัน คน	จำนวน นักวิทยาศาสตร์และ วิศวกรต่อประชากร 1 ล้านคน
สหรัฐอเมริกา	41	53	80	61	407	976	3,732
อังกฤษ	6	6	4	2	242	201	2,417
ญี่ปุ่น	30	22	2	23	202	107	5,677
ฝรั่งเศส	5	8	8	ไม่มีข้อมูล	174	73	2,537
เยอรมนี	10	11	3	6.8	255	141	3,016
จีน	8	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	6	16	537
รัสเซีย	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	32	9	4,358

ที่มา: Wohlforth (1999)

สถานะความเป็นอภิมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกา นอกจากขีดสมรรถนะเชิงอำนาจด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและเทคโนโลยีแล้ว ตัวชี้วัดเชิงอำนาจที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือสิ่งโจเซฟ เอส ไนย์ (Joseph S. Nye) เรียกว่า “อำนาจละมุน” (soft power) หมายถึง “ความสามารถในการได้ผลลัพธ์ที่สหรัฐฯ ต้องการโดยวิธีโน้มน้าวมากกว่าการใช้กำลังบังคับรัฐอื่น ๆ” ประกอบไปด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ 1) อำนาจเชิงวัฒนธรรม 2) นโยบายและคุณค่าภายในประเทศ และ 3) สารสำคัญ, ยุทธวิธี รูปแบบของนโยบายต่างประเทศ (Nye, 2004) โดยอำนาจละมุนดังกล่าว ขยายความได้ว่าเป็นความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจคนในชาติ ผ่านทางการปลูกฝังอุดมการณ์แบบเสรีนิยม และค่านิยมแบบอเมริกันผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ระบบการศึกษา การดำเนินการส่งเสริมความเข้าใจและความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับมวลชน (public diplomacy) ตลอดจนการการอาศัยวัฒนธรรมแบบประชานิยม (popular culture) เช่น เพลงและภาพยนตร์ที่สะท้อนให้เห็นอุดมคติในการเชิดชูเสรีภาพและประชาธิปไตย การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ การขยายโอกาสให้แก่ปัจเจกชน การส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ค่านิยมและอุดมการณ์เหล่านี้คือกำลังอำนาจที่ส่งผลให้นานาประเทศพิจารณาสหรัฐฯ ในสายตาที่มองว่าสหรัฐฯ เป็นภัยคุกคามน้อยลง เนื่องด้วยการใช้อำนาจและความรุนแรงของสหรัฐฯ ถูกทำให้มองได้ว่าเป็นไปเพื่อพิทักษ์รักษาค่านิยมและอุดมการณ์ที่เป็นสากล และด้วยเหตุนี้ การแผ่กำลังอำนาจของสหรัฐฯ ไปทั่วโลก จึงมีส่วนช่วยให้การต่อต้านน้อยลง (ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 2550) ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า รัฐที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายย่อมยอมรับการครองอำนาจนำเช่นนี้ในฐานะอภิมหาอำนาจภายหลังสงครามเย็น เมื่อเปรียบเทียบกับมหาอำนาจอื่นในอดีต อำนาจละมุนอันมีลักษณะดึงดูดใจของสหรัฐฯ ต่อนานาประเทศเช่นนี้ พิจารณาจากภาพ 5 ผลการสำรวจ Pew Global Attitudes Project ใน ค.ศ. 2002 เก็บข้อมูลจาก 43 ประเทศทั่วโลก



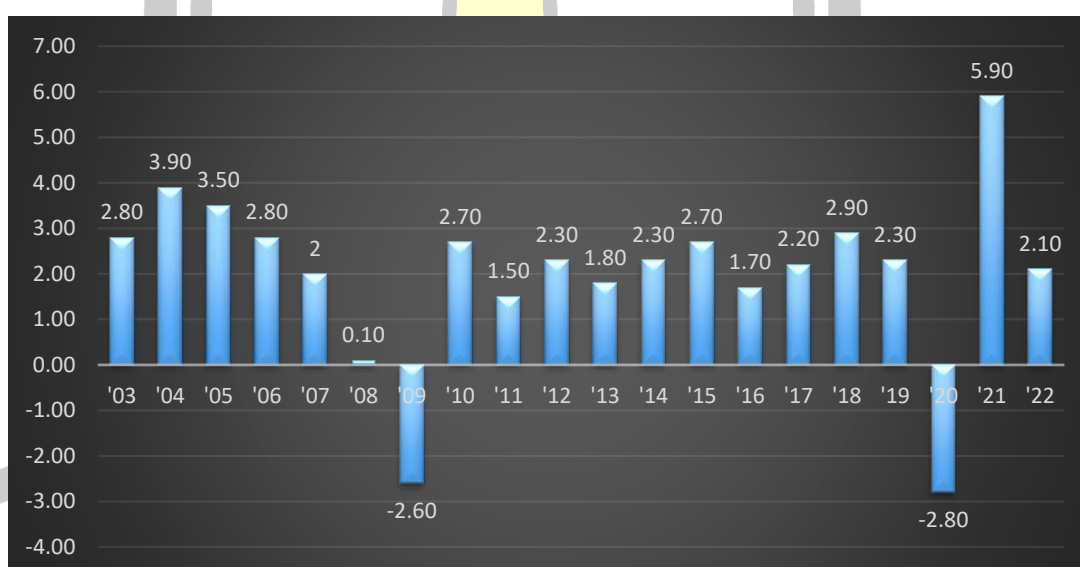


ภาพประกอบ 5 อำนาจละมุนในมิติต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการดึงดูดใจของสหรัฐฯ ต่อนานาประเทศ
ที่มา: ปรับปรุงจาก Nye (2004)

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ข้างต้น สถานะของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามเย็น ส่งผลให้สหรัฐฯ กลายเป็นอภิมหาอำนาจ (super power) ภาพรวมเชิงอำนาจสะท้อนให้เห็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่กลายเป็นระบบขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) ความเป็นมหาอำนาจในลักษณะครองอำนาจนำของสหรัฐอเมริกา (american hegemony) นั้น กล่าวได้ว่าดำรงสถานะมาตั้งแต่ครั้งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (Walt, 2011) และก้าวขึ้นเป็นเอกมหาอำนาจภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต (Krauthammer, 1990) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของประธานาธิบดีบุช และการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงในอัฟกานิสถานและอิรัก ก่อให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมในปฏิบัติการดังกล่าว อันเป็นจุดเริ่มต้นของความความเสื่อมคลายในความนิยมของสหรัฐฯ ที่มีภาพลักษณ์เป็นผู้นำที่เชิดชูเสรีภาพและอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ต่อมาใน ค.ศ. 2008 ความเสื่อมคลายของสหรัฐฯ ได้ปรากฏอีกครั้งในกรณีวิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์” (hamburger crisis) ตลอดจนประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องคือสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้กลายมาเป็นผู้ท้าทายสถานภาพความเป็นเอกมหาอำนาจของสหรัฐฯ ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความเสื่อมคลายอำนาจของสหรัฐฯ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะแบ่งการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วนคือ สาเหตุจากปัจจัยเชิงอำนาจของสหรัฐฯ และปัจจัยด้านผู้แข่งขันจากมหาอำนาจประเทศอื่น (จีน) ดังนี้

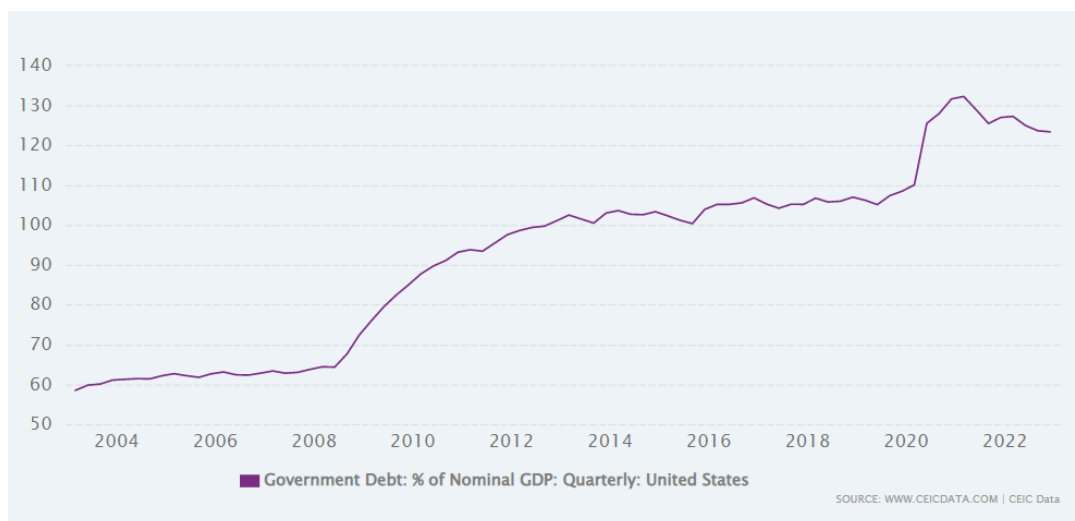
- ปัจจัยเชิงอำนาจของสหรัฐอเมริกา

1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่เริ่มขึ้นในกลาง ค.ศ. 2007 และเริ่มเห็นผลได้ชัดเจนกลาง ค.ศ. 2008 กับ “วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์” หรือที่เรียกอีกชื่อว่า “วิกฤตซับไพรม์” (sub-prime crisis) เกิดจากปัญหาการจัดการ “หนี้ด้อยคุณภาพ” ผลคือทำให้กลุ่มวาณิชธนกิจเกิดการขาดสภาพคล่องและคุกคามต่อสภาพความมั่นคงของสถาบันการเงิน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การล่มสลายของวาณิชธนกิจขนาดใหญ่อย่าง “เลห์แมน บราเธอร์ส” สถาบันการเงินขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ (คมปิต คงศักดิ์ศรีสกุล, 2561) สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลถึงสภาวะทางเศรษฐกิจมหภาคของสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2008 งบประมาณรายจ่ายเป็นแบบขาดดุลถึง 455 พันล้านดอลลาร์ และใน ค.ศ. 2010 ขาดดุลรวมกันถึง 1.8 ล้านล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 13% ของประมาณการทางเศรษฐกิจ สภาวะดังกล่าวจึงส่งผลไปยังการขาดดุลทางการคลังโดยรวม เช่น การสะสมของหนี้สาธารณะกว่า 10 ล้านล้านดอลลาร์ และมีแนวโน้มว่าจะเกิดหนี้สาธารณะปีละ 1 ล้านล้านดอลลาร์ ปัญหาด้านวิกฤติเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 2007 – 2009 (Szabo, 2009) สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนดังภาพที่ 6 และ 7



ภาพประกอบ 6 GDP ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2003 – 2022

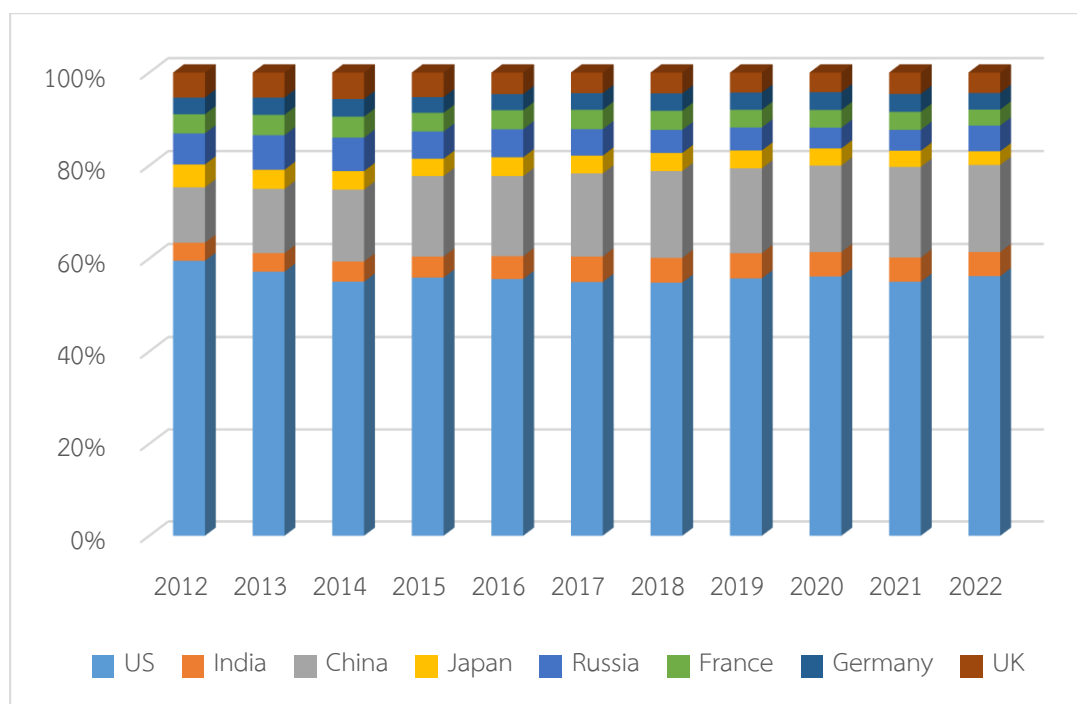
ที่มา: ปรับปรุงจาก Statista (2023)



ภาพประกอบ 7 การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2004-2022
ที่มา: CEIC Data (2023)

2) ปัจจัยด้านการทหาร

ปัจจัยด้านการทหารของสหรัฐฯ นับได้ว่ายังคงครองอำนาจนำประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เมื่อพิจารณาจากรายจ่ายด้านการทหารดังภาพประกอบ 8 พบว่า สหรัฐฯ มีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านการทหารมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำอย่างจีน และอินเดีย อย่างไรก็ตาม ช่วง ค.ศ. 2014-2017 ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา งบประมาณด้านการทหารของสหรัฐฯ ลดลง และเริ่มปรับตัวเพิ่มขึ้นตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ขึ้นครองอำนาจ เนื่องจากในยุคของประธานาธิบดีโอบามา มีการประกาศถอนทหารออกจากอิรัก ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านนี้ลดลง (Kubo, 2013: 25) ประกอบกับผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 2008-2009 ทำให้ต้องใช้งบประมาณอย่างจำกัด (Sakade & Kawasaki, 2012: 70-71) อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ของหน่วยงานวิจัยแห่งรัฐสภายุโรป (European Parliamentary Research Service-EPRS) วิเคราะห์ว่า ใน ค.ศ. 2035 สหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศที่มีอำนาจด้านการทหารที่โดดเด่นที่สุด เนื่องจากมีงบประมาณและเทคโนโลยีด้านนี้มากที่สุด (EPRS, 2017)



ภาพประกอบ 8 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านการทหารของมหาอำนาจระหว่างปี 2012-2022
ที่มา: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2022)

3) ปัจจัยด้านอำนาจละมุน (soft power)

ภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ประธานาธิบดีบุชได้กล่าวถึงความรู้สึกประหลาดใจที่มีความเกลียดชังสหรัฐฯ รุนแรงมากขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก แม้ว่าชาวอเมริกันส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ยังมองประเทศของตนในแง่ดี และคุณค่าแบบเสรีนิยมที่สามารถแสดงความโดดเด่นภายหลังสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ค่านิยมเสรีภาพ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้คือสิ่งที่เรียกว่าอำนาจอย่างอ่อนหรืออำนาจละมุน (soft power) ที่ทำให้บทบาทระหว่างประเทศของสหรัฐฯ มีความชอบธรรมในสายตาของนานาประเทศ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนร้อยละประชากรต่างชาติที่มี “มุมมองที่ดี” ต่อสหรัฐฯ อเมริกากลับลดลงตั้งแต่ ค.ศ. 2000 ดังตาราง 9 แสดงให้เห็นว่า การรุกรานอิรักใน ค.ศ. 2003 ทำให้แนวโน้มเหล่านี้ยิ่งทวีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกอิสลามและอาหรับ ซึ่งมีมุมมองเชิงลบอย่างมากต่อบทบาทของสหรัฐฯ ต่อกิจการโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม (Walt, 2006)

ภาพลักษณ์ด้านลบของสหรัฐฯ ภายหลังสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ไม่ได้มีเฉพาะในกลุ่มประเทศโลกอาหรับเท่านั้น ความรู้สึกดังกล่าวได้แผ่ขยายไปทั่วทุกมุมโลก ไม่เว้นแม้แต่ประเทศ

พันธมิตรของสหรัฐฯ เอง ข้อมูลจาก The Economist ใน ค.ศ. 2003 ระบุว่า “มีช่องว่างของความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นระหว่างชาวอเมริกันและชาวยุโรป” โดยในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 ความเห็นร้อยละ 53 ของชาวยุโรปมองว่า สหรัฐฯ มีบทบาทเชิงลบต่อสันติภาพ และมีเพียงร้อยละ 27 เท่านั้นที่คิดเห็นในทางบวก (Walt, 2006)

ตาราง 9 ทศนคติของนานาประเทศที่มีต่อความนิยมภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกา

ประเทศ	2000	2002	มีนาคม 2003	พฤษภาคม 2003	มีนาคม 2004
แคนาดา	81	72	-	63	-
อังกฤษ	82	75	48	70	58
อิตาลี	76	70	24	60	-
ฝรั่งเศส	62	63	31	43	37
เยอรมนี	78	61	25	45	38
สเปน	-	-	14	36	-
โปแลนด์	86	79	50	-	-
รัสเซีย	37	61	28	36	-
โมร็อกโก	77	-	-	27	27
เลบานอน	35	-	-	27	-
ตุรกี	52	30	12	15	30
จอร์แดน	25	-	-	1	5
ปากีสถาน	23	10	-	12	21
อียิปต์	-	6	-	13	-
บราซิล	-	52	-	34	-
อินโดนีเซีย	75	61	-	15	-
เกาหลีใต้	58	53	-	46	-
ไนจีเรีย	-	77	-	61	-

ที่มา: ปรับปรุงจาก Stephen Walt (2006)

ภายหลังจากที่โดนัลด์ ทรัมป์ เข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีได้ไม่กี่เดือน ได้มีการสำรวจภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ จากการสำรวจของ Pew Research Center จำนวน 37 ประเทศ พบว่ามีเพียงร้อยละ 22 ที่เชื่อมั่นว่าประธานาธิบดีทรัมป์ ได้ดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้องในกิจการระหว่าง

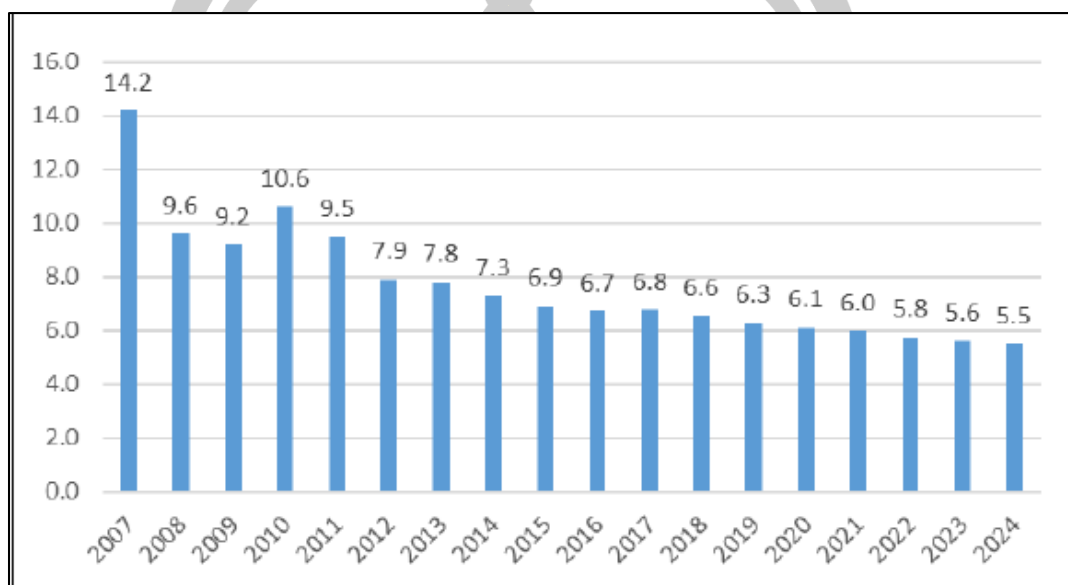
ประเทศ โดยผลการสำรวจนี้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับการสำรวจในสมัยประธานาธิบดีโอบามา ซึ่งผลการสำรวจมีความเชื่อมั่นถึงร้อยละ 64 การสำรวจเช่นนี้มีอีก 2 ปีต่อมาหลังการดำรงตำแหน่งของทรัมป์ จากการสำรวจความเชื่อมั่นที่มีต่อการตัดสินใจทำสิ่งที่ถูกต้องของสหรัฐฯ ในกิจการระหว่างประเทศ สำรวจจาก 25 ประเทศ พบว่ามีความเชื่อมั่นเพียงร้อยละ 27 และมีถึงร้อยละ 70 ที่แสดงความเห็นว่าไม่มีความเชื่อมั่นในนโยบายต่างประเทศของทรัมป์

ภายใต้สปีของการบริหารงานโดยทรัมป์ ชื่อเสียงของสหรัฐฯ เสื่อมกลายเป็นอันมาก ไม่เว้นแม้แต่ระหว่างพันธมิตรของสหรัฐฯ เอง พิสูจน์ได้จาก ผลการสำรวจของ 13 ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2020 พบว่าความนิยมของสหรัฐฯ มีอยู่ในระดับต่ำที่สุดนับแต่มีการสำรวจเช่นนี้เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยเบลเยียมและเยอรมนี แสดงทัศนคติเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ มากที่สุด ในขณะที่ประเทศที่มีความนิยมสหรัฐฯ มากที่สุดคือ ญี่ปุ่น (ร้อยละ 25) ทั้งนี้ผลการสำรวจยังเผยให้เห็นถึงภาพลักษณ์เชิงลบในตัวผู้นำสหรัฐฯ (ประธานาธิบดีทรัมป์) ที่มีสูงมากถึงร้อยละ 83 มากกว่าผู้นำรัสเซีย (ร้อยละ 73) และผู้นำจีน (ร้อยละ 78) (Schroder, 2022) อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีโจ ไบเดน (ค.ศ. 2021-2024) ผลการสำรวจใน ค.ศ. 2021 พบว่า ความนิยมต่อประธานาธิบดีสหรัฐฯ เริ่มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40 หากเทียบกับผู้นำรัสเซียและจีน (Clancy & Gubbala, 2022)

1.2.2 สหรัฐอเมริกาในต้นศตวรรษที่ 21 และการทะยานขึ้นของจีน

เมื่อทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ผ่านไป กาลเวลาได้เป็นเครื่องพิสูจน์อย่างหนึ่งว่าจีนได้เติบโตอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของโลก ใน ค.ศ. 2009 จีนมีตลาดรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในโลก และใน ค.ศ. 2010 จีนกลายเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจอันดับสองของโลกนำหน้าญี่ปุ่นด้านการเติบโตภายในประเทศ อัตราค่าจ้างแรงงานในจีนเพิ่มขึ้นราว 9% จาก ค.ศ. 2006 - 2009 และ 11% ในเขตเมือง จีนมีอัตราส่วนประชากรในวัยแรงงานที่แข็งแกร่ง เนื่องจากส่วนใหญ่มีอายุราว 15-29 ปี ในขณะที่การขยับขึ้นสู่การเป็นคนชั้นกลางของประชากรจีนมีราว 300 ล้านคนในค.ศ. 2010 (Lippit et al., 2011) ทั้งนี้ สภาการณ์ทางเศรษฐกิจของจีนตั้งแต่เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นระบบตลาดเสรีมากขึ้นโดยเริ่มต้นใน ค.ศ. 1979 พบว่า จีนเป็นประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจเร็วที่สุดในโลก ในขณะที่อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยเฉลี่ยถึง ค.ศ. 2018 อยู่ที่ 9.5% ส่งผลให้สามารถลดอัตราความยากจนของประชากรได้ถึง 800 ล้านคน ใน ค.ศ. 2018 จีนกลายเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกในด้านภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ (purchasing power parity), การเป็นผู้ผลิต, ผู้ค้า และผู้ถือเงินสำรองจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange reserves) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้จีนกลายเป็นคู่ค้า

ที่สำคัญของสหรัฐฯ ไปด้วย กล่าวคือ จีนเป็นหุ้นส่วนที่มีปริมาณการค้ามากที่สุดของสหรัฐฯ เป็นประเทศรายใหญ่ที่สหรัฐฯ นำสินค้าเข้า และเป็นประเทศอันดับสามในตลาดสินค้าออกของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนที่เน้นการส่งออกและการลงทุนถาวรได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ด้วยเช่นกัน พิจารณาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนจาก ค.ศ. 2007 – 2024 (คาดการณ์) จากภาพ 9



ภาพประกอบ 9 GDP ของจีนตั้งแต่ปี 2007 – 2024 (คาดการณ์)

ที่มา: Morrison (2019)

การที่เศรษฐกิจของจีนเติบโตอย่างรวดเร็วทำให้นักวิเคราะห์ต่างประมาณการว่าเมื่อใดที่ขนาดเศรษฐกิจของจีนจะสามารถ “แซงหน้า” สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจอันดับหนึ่งได้ อย่างไรก็ตามขนาดเศรษฐกิจที่แท้จริงของจีนยังเป็นที่ถกเถียงในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ เพราะหากจะวัดขนาดเศรษฐกิจโดยอาศัยอัตราการแลกเปลี่ยนค่าเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐนั้น ใน ค.ศ. 2018 GDP ของจีนอยู่ที่ 13.4 ล้านล้านดอลลาร์ คิดเป็น 65.3% ของขนาดเศรษฐกิจสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม การใช้อัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวเพื่อใช้วัดขนาดเศรษฐกิจของจีน (และรวมถึงประเทศอื่น ๆ) อาจไม่สามารถสะท้อนขนาดเศรษฐกิจจีนได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก มาตรฐานและคุณภาพชีวิตของจีนต่างจากสหรัฐฯ ดังนั้น เงินสกุลดอลลาร์จึงใช้วัดราคาสินค้าและบริการได้แตกต่างกันในประเทศต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น อัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลดอลลาร์เมื่อเทียบกับการใช้ซื้อสินค้าและบริการในจีนจะมีมูลค่ามากกว่าในสหรัฐฯ เนื่องจากสินค้าและบริการในจีนมีราคาต่ำกว่าในสหรัฐฯ ในทางตรงกันข้ามหากใช้ซื้อสินค้าและบริการในญี่ปุ่นจะมีมูลค่าน้อยกว่าในสหรัฐฯ เนื่องจากมูลค่าสินค้าและบริการใน

ญี่ปุ่นสูงกว่าสหรัฐฯ นักเศรษฐศาสตร์จึงพยายามประมาณการขนาดเศรษฐกิจโดยใช้อัตราการแลกเปลี่ยนบนฐานของอำนาจการซื้อเชิงสัมพัทธ์ที่แท้จริง (actual purchasing power relative) ในรูปแบบสกุลเงินดอลลาร์ เพื่อที่จะเปรียบเทียบระดับเศรษฐกิจที่แท้จริงระหว่างประเทศต่าง ๆ (Morrison, 2019) ซึ่งมักจะใช้อ้างอิงถึงตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัว (GDP per capita) ภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ (purchasing power parity-PPP) เพื่อให้แต่ละประเทศ “เสมือน” อยู่ในสกุลเงินเดียวกันทั้งหมด

ข้อมูลจากตาราง 10 พิจารณาได้ว่าอัตราส่วนระหว่าง GDP เมื่อเทียบกับภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ ในปี 2022 พบว่า ขนาดเศรษฐกิจของจีนได้นำหน้าสหรัฐฯ ไปแล้ว

ตาราง 10 เปรียบเทียบสัดส่วน % ขนาดเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ 10 อันดับแรกในปี 2022-24

อันดับ	ประเทศ	ปี 2022	ปี 2023	ปี 2024
1	 จีน	18.35	18.73	19.01
2	 สหรัฐ	15.65	15.56	15.50
3	 อินเดีย	7.26	7.59	7.86
4	 ญี่ปุ่น	3.74	3.70	3.62
5	 เยอรมนี	3.26	3.15	3.06
6	 รัสเซีย	2.93	2.95	2.95
7	 อินโดนีเซีย	2.45	2.50	2.54
8	 บราซิล	2.33	2.32	2.30
9	 อังกฤษ	2.29	2.23	2.17
10	 ฝรั่งเศส	2.25	2.20	2.15

ที่มา: ปรับปรุงจาก International Monetary Fund (2023)

จากตัวเลขทางเศรษฐกิจข้างต้น ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการทะยานขึ้นของจีนในช่วงสองทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 นั้นเป็นความจริง และแน่นอนว่าย่อมส่งกระทบต่อความเป็น

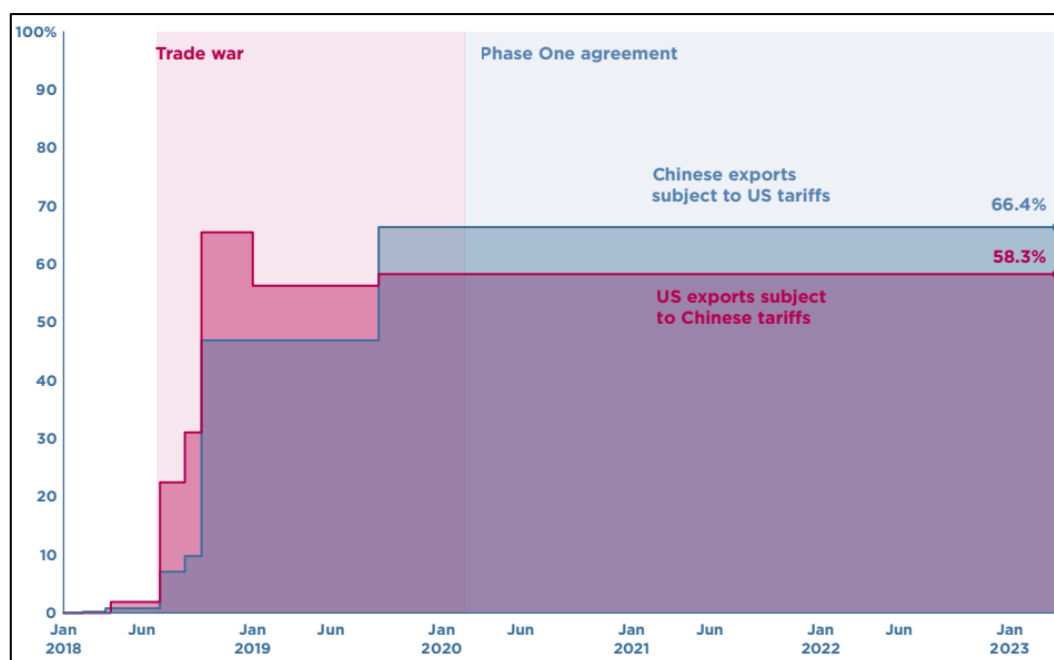
อิทธิพลอำนาจของสหรัฐฯ อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ กระนั้นก็ตาม ความพยายามเสริมสร้างอำนาจของจีนไม่ใช่มีเพียงอำนาจทางเศรษฐกิจหรือกองทัพเท่านั้น ทว่าจีนยังได้พยายามพัฒนาอำนาจละมุน (soft power) อันมีส่วนสำคัญในการทำให้ตนสามารถดึงดูดใจในทางวัฒนธรรมต่อประเทศอื่น ๆ ดังเช่นที่ โจเซฟ ไนย์ (Joseph Nye) ผู้เชี่ยวชาญและผู้บัญญัติศัพท์ “soft power” ได้ระบุถึงตัวอย่างของอำนาจละมุนของจีนที่พยายามเข้าสู่อาณานิคมของการเป็นวัฒนธรรมแห่งมวลประชา (pop culture) เช่น กรณีของนักวิชาการชาวจีนที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาวรรณกรรมใน ค.ศ. 2000 ภาพยนตร์เรื่อง “Crouching Tiger, Hidden Dragon” เป็นภาพยนตร์ที่ได้รับความนิยมสูงสุดสำหรับภาพยนตร์ภาษาต่างประเทศ (non-english film), เหยา หมิง (Yao Ming) นักกีฬาบาสเกตบอลชายชาวจีน กลายเป็นนักกีฬาที่ได้รับความนิยมจากทั้งในจีนและสหรัฐฯ, การที่จีนได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพในมหกรรมกีฬาแห่งมวลมนุษยชาติหรือโอลิมปิก 2008 (Nye, 2023) จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่สมัครเข้าเรียนในจีนใน ค.ศ. 2018 มีอยู่ราว 500,000 คน (Allen, Barocas, Beyrer & Bland, 2023) และการจัดตั้งสถาบันขงจื่อ เพื่อเผยแผ่ภาษาและวัฒนธรรมจีน พบว่าใน ค.ศ. 2018 จัดตั้งไปแล้ว 548 สถาบัน ครอบคลุม 146 ประเทศทั่วโลก (Statista, 2021) ทั้งนี้จากดัชนีชี้วัดด้าน soft power ปี 2023 พบว่า จีนเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้านอำนาจละมุนเป็นอันดับ 5 ของโลก โดยมีสหรัฐฯ เป็นอันดับ 1 สหราชอาณาจักร เยอรมนี และญี่ปุ่น ตามมาเป็นอันดับ 2, 3 และ 4 (กฤตภาส ศักดิชฐานนท์, 2566)

จากสถานการณ์การทะยานขึ้นของจีน (china's rise) ในสองทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ทำให้มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งให้ความเห็นว่าปัจจุบันโลกกำลังเข้าสู่สงครามเย็นครั้งใหม่ หรือสงครามเย็น 2.0 (new cold war) (Kaplan, 2019; Haass, 2021; Dupont, 2020; Lind, 2018; Zhao, 2019) อันเปรียบเสมือนความขัดแย้งที่นำโดยสองขั้วอำนาจครั้งใหม่ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ดังที่ จอห์น เมียร์เชเมอร์ (John Mearsheimer) ได้ระบุไว้ว่ามีเพียงจีนเท่านั้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะท้าทายอำนาจของสหรัฐฯ (Mearsheimer, 2018) ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่เป็นข้อพิสูจน์ได้เป็นอย่างดีของการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีน คือสงครามการค้า (trade war) ระหว่างทั้งสองประเทศ

ภายหลังจากที่โดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) เข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในค.ศ. 2017 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้มุ่งไปที่การสกัดกั้นและปิดล้อมจีนมากขึ้น กระทั่งกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่ภาวะสงครามเย็นครั้งใหม่ กล่าวคือ มีทั้งความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ที่สหรัฐฯ มองว่าจีนจะเข้ามาท้าทายระเบียบโลกแบบเสรีนิยมที่นำโดยตนเอง อันหมายความว่า เป็นการคุกคามต่อวิถีชีวิตแบบอเมริกัน ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ทรัมป์

พยายามยกระดับประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือ (free of navigation) โดยเฉพาะในบริเวณทะเลจีนใต้และเพิ่มความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับไต้หวัน ซึ่งการกระทำเช่นนี้นับเป็นการทดสอบความอดทนในประเด็นข้อจำกัดของสภาพภูมิรัฐศาสตร์จากฝ่ายจีนอีกทางหนึ่ง ส่วนในทางเศรษฐกิจ นโยบายสกัดกั้นอิทธิพลของจีนคือการทำสงครามการค้าและบังคับให้จีนซื้อสินค้าจากสหรัฐฯ ให้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการ “ขึ้นบัญชีดำ” บริษัทจากจีนกว่า 400 แห่ง เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจซื้อสินค้าที่มีเทคโนโลยีระดับสูงจากสหรัฐฯ ได้ ตลอดจนการจ้างตัวแทนล็อบบี้ไม่ให้บริษัท Huawei จากจีนเข้าสู่ตลาดเป็นผู้ได้รับสัมปทานสัญญาณ 5G (Yao, 2021)

สัญญาณที่เริ่มแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เริ่มต้นในช่วงเดือนเมษายน ค.ศ. 2017 ภายใต้นโยบายของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ สหรัฐฯ กำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแข่งขันและตอบโต้ในประเด็นทางเศรษฐกิจโดยตั้งอยู่บนฐานของการออกกฎหมายมาใช้บังคับ เช่น การเรียกร้องให้การนำเข้าสินค้าจากต่างชาติต้องคำนึงถึงภัยคุกคามด้านความมั่นคง และที่สำคัญคือการกำหนดกำแพงภาษีสินค้านำเข้าหรือไม่เช่นนั้นคือการจำกัดโควตาการนำเข้า ภายใต้มาตรการดังกล่าวนี้ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีนคือ นโยบายปกป้องทางการค้า (protectionism) ของสหรัฐฯ นั่นเอง โดยสหรัฐฯ ใช้กลยุทธ์ตอบโต้จีน 2 ทางคือ ในทางแรก สหรัฐฯ จะลดการติดต่อทางการค้ากับจีนทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี พิจารณาได้จากการที่ประธานาธิบดีทรัมป์ ประกาศถอนตัวจากความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (TPP) และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) เช่น การประกาศขึ้นภาษีนำเข้าเหล็กกล้าและอะลูมิเนียม ส่งผลกระทบต่อการค้าของจีนประมาณ 3 พันล้านดอลลาร์ ส่วนการระงับการค้าแบบทวิภาคีกับจีน พิจารณาได้จากการประชุมระหว่างประธานาธิบดีทรัมป์กับประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2017 ที่ฟลอริดา โดยผลการประชุมมีการประกาศว่าทั้งสองประเทศจะร่วมสร้างกรอบการเจรจาทางเศรษฐกิจแบบสมบูรณ์ (comprehensive economic dialogue) ซึ่งกำหนดว่าจะมีการเจรจากันภายใน 100 วัน อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไป 100 วัน การเจรจาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจริง ในทางที่สอง คือการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าจากจีนเพิ่มขึ้น เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 232 ของกฎหมายการค้าสหรัฐฯ ค.ศ. 1962 ในลักษณะของการตรวจสอบว่าสินค้านำเข้ามายังสหรัฐฯ เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวคือการกล่าวหาสินค้าจากจีน ได้แก่ เหล็กกล้าและอะลูมิเนียม นั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่อมาในค.ศ. 2018 สหรัฐฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 201 ของกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร ค.ศ. 1974 (tariff act) ในการเพิ่มภาษีนำเข้า กำหนดปริมาณสินค้านำเข้า (โควตา) (Brown, 2021) ข้อมูลการตอบโต้ของทั้งสองประเทศผ่านสงครามการค้า พิจารณาจากภาพ 10



ภาพประกอบ 10 อัตราการขึ้นภาษีสินค้าขาเข้า (tariff) ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ตั้งแต่ปี 2018-2023 ที่มา: Brown (2023)

ภายหลังจุดเริ่มต้นของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีนใน ค.ศ. 2018 สถานการณ์ความขัดแย้งนี้ยังคงดำเนินต่อไปแม้ทั่วโลกจะเผชิญหน้ากับสภาวะการณ์อุปถัมภ์ด้านสาธารณสุขภายใต้การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 อันส่งผลกระทบต่อปริมาณการค้าของทั้งสองประเทศที่ลดลงโดยเฉพาะจากฝ่ายจีน กล่าวคือ สินค้าส่งออกจากจีนไปยังสหรัฐฯ ทำได้เพียง 58% ของเป้าหมาย และแม้ว่าใน ค.ศ. 2021 สหรัฐฯ จะได้ผู้นำคนใหม่อย่างประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joe Biden) ก็ตาม ทว่านโยบายการกีดกันทางการค้าที่มีต่อจีนไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากนัก แม้รัฐบาลจีนจะเรียกร้องให้สหรัฐฯ ผ่อนคลายมาตรการกีดกันทางการค้าอันเริ่มตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีทรัมป์ ตลอดจนมีการเจรจาร่วมกันระหว่างทั้งสองประเทศก็ตาม แต่ผลการเจรจาไม่ได้มีการผ่อนคลายนโยบายของสหรัฐฯ แต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้น ประธานาธิบดีไบเดน ได้ดำเนินตามแผนการที่ดำเนินมาตั้งแต่ครั้งประธานาธิบดีคนก่อน นอกจากนี้ยังริเริ่มนโยบายกีดกันทางการค้าใหม่ ๆ เช่นการกีดกันการนำเข้าฝ้ายและมะเขือเทศจากจีน โดยอ้างว่าสินค้าเกษตรดังกล่าวมีพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่บริเวณมณฑลซินเจียง ซึ่งมีการละเมิดสิทธิของแรงงาน ในขณะเดียวกันที่จีนได้ตอบโต้ด้วยการกีดกันการนำเข้าชิปคอมพิวเตอร์จากสหรัฐฯ (Su, 2024; Siripurapu & Berman, 2023)

ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ภายใต้สถานการณ์ที่สหรัฐฯ เสื่อมคลาอำนาจในทางเศรษฐกิจ ทว่าฝ่ายจีนกลับเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980)

เมื่อเป็นเช่นนั้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจย่อมต้องส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจในทางยุทธศาสตร์ด้วย กล่าวคือ การทะยานขึ้นของจีนส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบอำนาจของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ช่องว่างระหว่างอำนาจของทั้งสองประเทศแคบลง ทำให้เป็นไปได้ว่า สถานภาพการมีอำนาจสูงสุดของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก นั้นได้รับการท้าทายและไม่ได้ดำรงสถานะเช่นเดิม กล่าวคือ ตั้งแต่หลังทศวรรษ 2000 สหรัฐฯ ไม่ได้ดำรงอยู่ในรูปแบบของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่ารัฐอื่น (preponderance power) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอีกต่อไป (Mearsheimer, 2010) ด้วยเหตุนี้ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทั้งสองในภูมิภาคนี้ย่อมต้องเกิดขึ้น และนั่นหมายถึงผลกระทบที่มีต่อภูมิภาคดังกล่าว จากสถานการณ์เช่นนี้ จะได้วิเคราะห์ในส่วนต่อไปว่า นโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญของทั้งสองมหาอำนาจที่นำมาสู่การแข่งขันในช่วงปัจจุบันคืออะไร มีองค์ประกอบสำคัญอย่างไรบ้าง และจะส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน อันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียนในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่มอย่างไร

2. การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2012 - 2023)

สหรัฐฯ เริ่มหันเข้ามาให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอย่างชัดเจนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) โดยความชัดเจนนั้นพิจารณาจากนโยบาย “ปักหมุดเอเชีย” (pivot to asia) เป็นการหันมาให้ความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หลังจากที่สหรัฐฯ มุ่งให้ความสำคัญแก่ภูมิภาคตะวันออกกลางมากที่สุดภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น นโยบายดังกล่าวได้รับการประกาศโดยฮิลลารี คลินตัน (Hilary Clinton) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 2011 เพื่อเป็นการย้ำเจตจำนงถึงพันธกรณีอันแข็งแกร่งในการเป็นผู้นำของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ต่อมาประธานาธิบดีโอบามา ได้ประกาศนโยบายนี้ในรัฐสภาของออสเตรเลียว่า “หมุดที่สหรัฐฯ กล่าวถึงนั้นคืออำนาจในมหาสมุทรแปซิฟิก และเราก็คือที่นี่” อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายดังกล่าว คือความต้องการปรับสมดุลอำนาจกับจีน (rebalance) ที่เติบโตอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร (Logan, 2013; Zhang, 2016) อันปรากฏในเอกสารยุทธศาสตร์ทางทหารแห่งชาติ 2015 ที่ว่า

“...อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของจีนได้เพิ่มความตึงเครียดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ยกตัวอย่างเช่น การกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ อันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ...จีนได้ตอบสนองข้อเรียกร้องจากประชาคมระหว่างประเทศด้วยท่าทีที่แข็งกร้าวในการยึดครองพื้นที่ โดยความพยายามที่จะจัดวางตำแหน่งโดยกำลังทหารซึ่งเป็นการกระทำที่คาบเกี่ยวอยู่บนผลประโยชน์ทางทะเลของนานาชาติ” (Joint Chiefs of Staff, 2015)

จีนตอบโต้ยุทธศาสตร์นี้ของสหรัฐฯ ผ่านนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” (One Belt One Road-OBOR) หรือชื่อใหม่ที่เรียกว่า “ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง” (Belt and Road Initiative - BRI) (Zhang and James, 2023) ภายใต้ผู้นำคนใหม่ที่ก้าวขึ้นมาครองอำนาจในปี 2012 คือสี จิ้นผิง (Xi Jinping)

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ จะเป็นการกล่าวถึงการแข่งขันในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ จะเริ่มต้นด้วยข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI) อันเริ่มต้นอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2013 จากฝ่ายจีนก่อน ต่อมาจึงจะวิเคราะห์การตอบโต้จากฝ่ายสหรัฐฯ ด้วยยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific) อันมีจุดเริ่มต้นใน ค.ศ. 2017 และยุทธศาสตร์ทั้งสองที่มีต่ออาเซียน หลังจากนั้นจึงจะวิเคราะห์ต่อไปว่า ท่ามกลางยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (หรือที่จะเรียกต่อไปว่า “อินโด-แปซิฟิก”) นั้น มีอยู่อย่างไรต่อประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ และประเด็นอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและท้าทายความเป็นแกนกลางของอาเซียน

2.1 “ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง” (Belt and Road Initiative - BRI)

ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง หรือ BRI มีชื่อเดิมว่า “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt One Road - OBOR) ถือกำเนิดขึ้นใน ค.ศ. 2013 หลังจากที่ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง กล่าวสุนทรพจน์ขณะเดินทางไปยังมหาวิทยาลัยนาซาร์บาเยฟ ประเทศคาซัคสถาน ในเดือนกันยายน และรัฐสภาอินโดนีเซีย ในเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน คำว่า “หนึ่งแถบ” (one belt) หมายถึง เส้นทางสายไหมใหม่ (new silk road) หรือแถบเศรษฐกิจสายไหม (silk road economic belt – SREB) อันเป็นเส้นทางบกไปยังเอเชียกลาง เอเชียตะวันตก ตะวันออกกลางและยุโรป ซึ่งเป็นเส้นทางค้าขายเดิมระหว่างจีนกับจักรวรรดิโรมันในอดีต ส่วนคำว่า “หนึ่งทาง” (one road) หมายถึงการริเริ่มเส้นทางเดินเรือ หรือที่เรียกว่า เส้นทางสายไหมใหม่ทางทะเลในศตวรรษที่ 21 (21st century new maritime silk road) (Kuo and Kommenda, 2018; Naughton, 2020) ที่จะเชื่อมต่อจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง ชายฝั่งแอฟริกาตะวันออก โดยต่อมาจีนได้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง” ตามแผนปฏิบัติการข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง 2015 โดยนโยบายนี้ประกอบไปด้วยความร่วมมือ 5 มิติ ได้แก่ (Jenkins, 2022)

1) การประสานงานในเชิงนโยบาย (policy coordination) เป็นการสร้างกลไกเพื่อประสานนโยบายในระดับต่าง ๆ กับประเทศที่ตั้งอยู่บนเส้นทางสายไหมใหม่ ตลอดจนสร้างข้อตกลงในระดับภูมิภาค

2) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่าง ๆ (facilities connectivity) คือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ เช่น การขนส่งทางถนน พลังงาน เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร

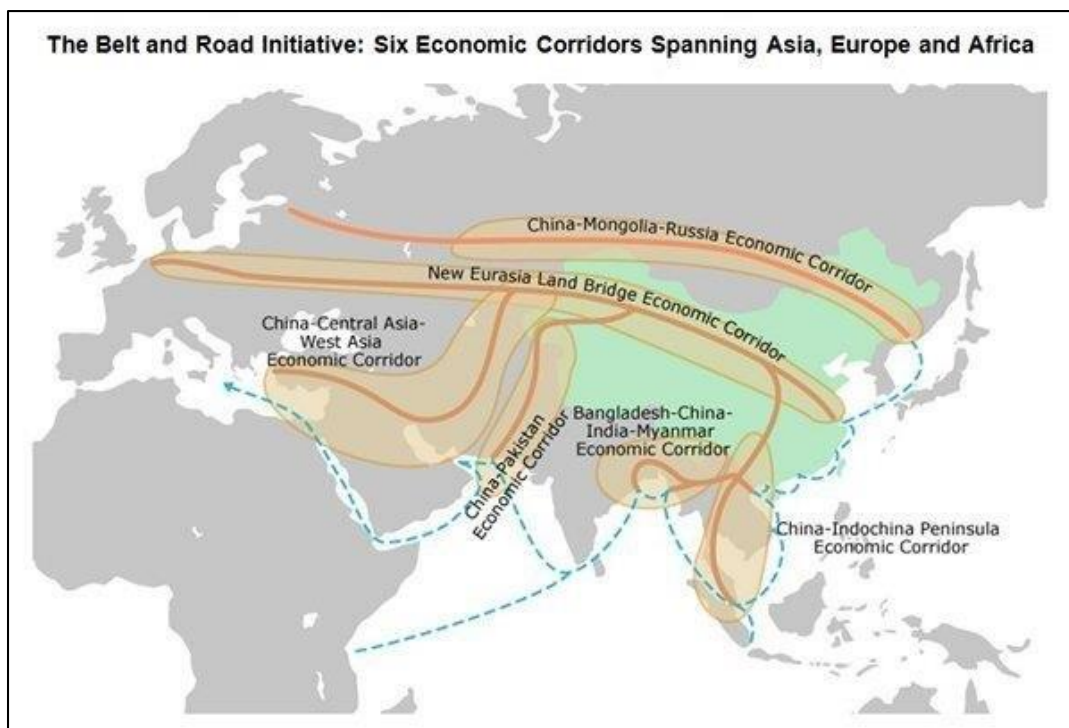
3) การค้าที่ไร้ข้อจำกัด (unimpeded trade) ใช้วิธีการสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุนของประเทศที่ต้องอยู่บนเส้นทางสายไหมใหม่

4) การบูรณาการทางการเงิน (financial integration) มีการก่อตั้งสถาบันทางการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB) ซึ่งมีจีนเป็นผู้ก่อตั้ง และธนาคารเพื่อการพัฒนาใหม่ (New Development Bank – NDB) ของกลุ่มประเทศ BRICS

5) การเชื่อมโยงประชาชน (people-to-people bond) ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือด้านการศึกษาและวัฒนธรรม การท่องเที่ยว การดูแลสุขภาพและบริการทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เป็นต้น

จากข้อมูลเบื้องต้น พบว่า BRI เป็นนโยบายที่เชื่อมต่อภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และยุโรป เข้าด้วยกันโดยมีจีนเป็นศูนย์กลาง โดยการเชื่อมโยง 5 เส้นทาง แบ่งเป็น สามเส้นทางแรกเป็นเส้นทางบก โดยเฉพาะ ส่วนอีกสองเส้นทางหลังเป็นเส้นทางที่เชื่อมต่อทางทะเล ได้แก่ (1) เส้นทางที่เชื่อมจากจีนไปยุโรปผ่านเอเชียกลางและรัสเซีย (2) เส้นทางที่เชื่อมจากจีนไปยังอ่าวเปอร์เซียผ่านเอเชียกลาง (3) เส้นทางที่เชื่อมจากจีนไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ และมหาสมุทรอินเดีย (4) เส้นทางที่เชื่อมจากท่าเรือของจีนไปยังยุโรปผ่านทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย และ (5) เส้นทางที่เชื่อมจากท่าเรือของจีนไปยังภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้ผ่านทะเลจีนใต้ ทั้งนี้ เส้นทางทั้งห้าดังกล่าว ได้ถูกกำหนดให้มีลักษณะเป็นเส้นทางระเบียงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 6 เส้นทาง ได้แก่ (1) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย (2) สะพานเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ (3) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-เอเชียกลาง-เอเชียตะวันตก (4) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน (5) ระเบียงเศรษฐกิจบังกลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา และ (6) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน ปรากฏดังภาพ 11

พูน ปณ จิต ชเว



ภาพประกอบ 11 เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตามนโยบาย BRI ทั้ง 6 เส้นทาง
ที่มา: Valderrey, Montoya & Sanchez (2020)

สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI) นั้นพบว่า ใน ค.ศ. 2023 มีประเทศที่เข้าร่วม 148 ประเทศจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับจีน ตลอดระยะเวลาการดำเนินการโครงการตั้งแต่ ค.ศ. 2013 – กลางปี 2023 พบว่ามูลค่าการลงทุนสูงถึง 1 ล้านล้านดอลลาร์ (Nedopil, 2023; Jetin, 2018) คิดเป็น 30% ของ GDP ของโลก, 35% ของปริมาณการค้าโลก ครอบคลุมประชากรราว 4,400 ล้านคน และปริมาณพลังงานสำรอง 75% ทำให้ BRI เป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก (Valderrey, Montoya & Sánchez, 2020) ด้วยมูลค่าการลงทุนมหาศาลเช่นนี้ คำถามต่อไปคือ อะไรเป็นเหตุจูงใจให้จีนต้องใช้นโยบายเช่นนี้ คำตอบวิเคราะห์ได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1) มุมมองประเด็นการจัดการสถานการณ์ภายในของจีน BRI คือนโยบายต่างประเทศที่จีนต้องดำรงการเติบโตของตนโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ เอกสารทางการจีนเน้นย้ำว่านโยบายดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนฐานของความร่วมมือแบบพหุภาคี ใช้ประโยชน์จากระเบียบระหว่างประเทศในปัจจุบัน (ระเบียบโลกแบบเสรีนิยม) และเร่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจโลก หากเป็นเช่นนั้นนโยบาย BRI ของจีนมีลักษณะที่เสริมสร้างการเติบโตอย่างสันติ (china peaceful rise) เนื่องจากได้

ประโยชน์จากระเบียบระหว่างประเทศ ดังนั้นโอกาสที่จะเกิดสงครามกับสหรัฐฯ ย่อมมีอยู่น้อย (Ikenberry, 2008)

ในขณะเดียวกันที่จีนต้องจัดการกับปัญหาภายในของตน อันมีทั้งเรื่องความเปราะบาง และความแตกแยกในประเด็นการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น ปัญหาความขัดแย้งในพรรคคอมมิวนิสต์จีน ปัญหาการบริหาร การแบ่ง/กระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางและหัวเมืองต่าง ๆ ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นมายังเมืองใหญ่ตามชายฝั่งตะวันออก อันเนื่องมาจากช่องว่างของการพัฒนาในพื้นที่ภาคตะวันตกกับตะวันออกของประเทศ เป็นต้น (Ye, 2021) ปัญหาภายในเหล่านี้ได้สร้างความตระหนักให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์จีนมายาวนาน ซึ่งเป็นไปได้ว่าจะจะเป็นสาเหตุให้เกิดความไร้เสถียรภาพในสังคมจีน และส่งผลต่อความอยู่รอดของพรรคฯ ในอนาคต ด้วยเหตุนี้ BRI จึงเป็นนโยบายที่จะใช้แก้ปัญหภายในสังคมจีน โดยเฉพาะประเด็นการพัฒนาในพื้นที่ด้านในกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้วยวิธีการบูรณาการทั้งสองส่วนเข้าด้วยกัน การสร้างห่วงโซ่อุปทานข้ามเขตแดนแบบใหม่ และการรักษาความมั่นคงในตลาดต่างประเทศ หากพิจารณาจากแผนที่เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ จะพบว่า BRI ได้ให้ความสำคัญกับมณฑลซินเจียง (พื้นที่ทางตะวันตกของจีน) ในการเป็นจุดศูนย์กลางเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียกลาง ซึ่งเป็นการสร้างห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาคยูเรเชียด้วย

กล่าวโดยสรุป การมองนโยบาย BRI ของจีนในประเด็นการจัดการกับสถานการณ์ภายในของจีน ทำให้ทราบความสำคัญสามประการ คือ 1) ความกังวลและความตระหนักของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปัญหาการพัฒนาภูมิภาคทางตะวันตกที่ว่า มณฑลทางที่อยู่ชายขอบเหล่านี้จะได้รับการพัฒนาได้ย่อมต้องพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านไปด้วย ซึ่งสมมติฐานนี้ทำให้เกิดเสถียรภาพและพื้นฐานทางเศรษฐกิจเนื่องจากสามารถทำให้ห่วงโซ่อุปทานในตลาดสินค้าจีนมีความเข้มแข็ง 2) ในประเด็นเรื่องความกังวล “การติดกับดักหนี้” (debt-trap diplomacy) ระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน ลาว นั้น จีนมีมาตรการผ่อนปรนให้กับประเทศเหล่านี้ เช่น การยืดระยะเวลาชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การตัดหนี้สูญ อันจะสามารถขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจเพื่อนบ้านเติบโตได้ ซึ่งส่งผลสำคัญต่อประเด็นแรก และ 3) การกำหนดนโยบาย และดำเนินตามนโยบาย BRI ได้รับการเจรจาต่อรองทั้งจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและท้องถิ่น ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางของจีนจะวางเป้าประสงค์ทางภูมิรัฐศาสตร์ ในการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น ผลที่ตามมาคือการแตกกระจายของนโยบาย และความไร้เสถียรภาพของสังคมย่อมมีโอกาสเกิดขึ้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนั้นย่อมไม่เป็นที่ปรารถนาของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Garcia and Guerreiro, 2022)

2) มุมมองประเด็นการสร้าง “มหายุทธศาสตร์” (grand strategy) ของจีนโดยวิธีการการรวมเอาการจัดการประเด็นภายในประเทศ รวมเข้ากับการจัดการที่มีต่อระเบียบโลก ตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความฝันของจีน” (china dream) อันเป็นคำปราศรัยของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง หลังได้รับเลือกเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีนในค.ศ. 2012 ที่มีเป้าหมายในการ “สร้างชาติให้กลับมายิ่งใหญ่อีกครั้ง” โดยมีตัวชี้วัดอย่างน้อยสองประการคือ 1) สร้างสังคมที่เจริญรุ่งเรืองปานกลางภายใน ค.ศ. 2021 และ 2) ผลักดันให้จีนเป็นชาติที่มีระบอบสังคมนิยมแบบสมัยใหม่ กล่าวคือ มีความรุ่งเรือง เข้มแข็ง เป็นประชาธิปไตย มีวัฒนธรรมที่ก้าวหน้า และสร้างความสมานฉันท์ภายในสังคมภายในค.ศ. 2049 โดยวิธีการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ การสร้างเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะส่งผลสำคัญอีกประการคือ สร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์จีน

นอกจากนี้ “ความฝันของจีน” ยังได้รับการวิเคราะห์ในระดับนโยบายต่างประเทศ ว่าในการบรรลุเป้าประสงค์ข้างต้นนั้น หากได้เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่พรรคคอมมิวนิสต์จีนแต่เพียงอย่างเดียว ทว่ายังส่งผลให้จีนมีศักยภาพในการรักษาสภาพแวดล้อมภายนอกให้มีลักษณะสันติได้ ดังที่สี จิ้นผิง และผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์คนสำคัญ ๆ ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ความฝันของจีน จะต้องส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนทั่วโลก” ลักษณะเช่นนี้จึงกลายเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ในเชิงสันติ การพัฒนา ความร่วมมือ และการที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นการจัดวางตำแหน่งของจีนให้เทียบเท่ากับสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจ และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าจีนมีความต้องการในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนให้เทียบเท่าสหรัฐฯ ในฐานะรัฐมหาอำนาจ พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการพัฒนาที่มีจีนเป็นตัวแบบ ยิ่งไปกว่านั้นด้วยการทำความเข้าใจของแนวคิดนี้ แสดงให้เห็นได้ว่า “ความฝันของจีน” คือการแข่งขัน/ท้าทายโดยตรงกับสิ่งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ ระเบียบโลกแบบเสรีนิยมที่นำโดยชาติตะวันตก โดยการบูรณาการ “ความเสมอภาคและการมีลำดับขั้นเพื่อสร้างรูปแบบใหม่ที่แข่งขันได้ระดับโลกภายใต้ตัวแบบสังคมนิยม” (Clarke, 2017) กล่าวโดยสรุป มหายุทธศาสตร์ของจีนคือการที่จีนจะสร้างการเชื่อมโยงระหว่างประเทศเพื่อนบ้านโดยมีตนเองเป็นจุดศูนย์กลางของเครือข่าย (sino-centric network) ทั้งความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และความมั่นคง ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดการสร้างระเบียบในภูมิภาคและในระดับโลกขึ้นมาใหม่ (Callahan, 2016) ซึ่งท้าทายกับระเบียบโลกปัจจุบัน อันมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ต้องการให้ความสำคัญกับพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และความเป็นแกนกลางของอาเซียนอันจะได้รับผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจ

นโยบาย BRI ที่จีนมีต่ออาเซียน พิจารณาได้จากการที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางหลักในนโยบายสายแถบและเส้นทาง (BRI) ของจีน ประกอบไปด้วยเส้นทางบกและเส้นทางสายไหมทางทะเล หรือที่เรียกว่า “ระเบียงเศรษฐกิจ” (corridor) อันได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจบังกลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา, ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรมลายู, ระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-สิงคโปร์, ระเบียงเศรษฐกิจกวางสี-เปย์ปู้-บรูไน, กรอบความร่วมมือเศรษฐกิจอ่าวเปย์ปู้, กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง เป็นต้น โดยความร่วมมือดังกล่าวครอบคลุมการลงทุน ดังนี้ (Cooper, et al., 2023)

- (1) การก่อสร้างทางหลวงความยาวกว่า 1,800 กิโลเมตรจากยูนนานถึงกรุงเทพฯ
 - (2) การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง 3 เส้นทางจากคุนหมิงไปยังเมียนมา เวียดนามและลาว
 - (3) การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงระยะทาง 150 กิโลเมตรในอินโดนีเซียระหว่างจาการ์ตากับบันดุง
 - (4) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟเชื่อมชายฝั่งตะวันออกจากท่าเรือแคลง (Klang Port) ชายฝั่งตะวันตกในมาเลเซียไปจรดยังท่าเรือทางตะวันออกใกล้ชายแดนไทย (East Coast Rail Link - ECRL)
 - (5) การก่อสร้างและยกระดับท่าเรือในมาเลเซีย เมียนมา อินโดนีเซีย กัมพูชา และบรูไน
 - (6) การก่อสร้างท่อส่งก๊าซและน้ำมัน ความยาว 479 ไมล์จากยูนนานผ่านเมียนมาไปยังอ่าวเบงกอล
 - (8) การก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ในพนมเปญ เมืองหลวงของกัมพูชา และการขยายสนามบินที่หลวงพระบาง ประเทศลาว
 - (9) การก่อสร้างทางพิเศษจากพนมเปญไปยังสีหนุวิลล์ ในกัมพูชา
 - (10) การขยายอุโมงค์ใต้ดินในฮานอย ประเทศเวียดนาม
 - (11) การก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า 4 แห่งในลาว และอีก 2 แห่งในกัมพูชา
- นอกจากนี้จีนยังไปสร้างเขื่อนเช่นนี้ในเมียนมา 1 แห่ง อินโดนีเซีย 2 แห่ง และเวียดนาม 1 แห่ง

2.2 ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy)

ปัจจุบันคำว่า “อินโด-แปซิฟิก” (Indo-Pacific) มักถูกใช้เรียกยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และพันธมิตรในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน จุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy) เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2007 ขณะที่นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นคือชินโสะ อาเบะ (Shinzo Abe) เดินทางเยือนอินเดีย และได้แสดงปาฐกถาในรัฐสภาของอินเดีย อันมีเนื้อความที่กล่าวถึงพลวัตทางภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ของความเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ ในมหาสมุทรอินเดียและ

มหาสมุทรแปซิฟิก ภายหลังการกล่าวสุนทรพจน์ของอาเบะ คำว่า “อินโด-แปซิฟิก” จึงได้เริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลาย และใช้แทนคำว่า “เอเชีย-แปซิฟิก” (ให้ภาพในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ว่าเป็นพื้นที่อันแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออก) ในสุนทรพจน์ดังกล่าว อาเบะได้เน้นให้เห็นถึงลักษณะของการ “มีเสรีภาพและมั่งคั่ง” (free and of prosperity) ของภูมิภาคนี้ โดยในเดือนต่อมาเขาได้กล่าวสุนทรพจน์ในลักษณะเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศประชาธิปไตยทั้งสี่ที่มีต่อภูมิภาคอ่าวเบงกอล ต่อมาเรียกว่า “จตุภาคี” (Quad) อันประกอบไปด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย (Khurana, 2018) ซึ่งทั้งสี่ประเทศได้จัดประชุมอีกครั้งหนึ่งในปี 2017 ภายใต้การประชุมที่เรียกว่า Shangri-la Dialogue ต่อมาใน ค.ศ. 2018 ทั้งสี่ประเทศจึงได้ร่วมกันเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยอินโด-แปซิฟิก ภายใต้หลักการ 3 ประการ คือ 1) เน้นหลักนิติธรรม (rule of law) 2) ไม่มีการใช้ทรัพยากรเพื่อเป็นภัยคุกคามหรือใช้กำลังทางกายภาพ 3) เสรีภาพในการเดินเรือและการบิน (Choong, 2019)

สหรัฐฯ ได้นำคำว่าอินโด-แปซิฟิก มาใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในนโยบายต่างประเทศที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งสองมหาสมุทร พิจารณาจากในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2017 เร็กซ์ ทิลเลอร์สัน (Rex Tillerson) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวสุนทรพจน์ในวอชิงตัน โดยเขาอธิบายว่า “อินโด-แปซิฟิก เป็นการเข้าสู่พื้นที่มหาสมุทรอินเดียทั้งหมด, มหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันตก และประเทศต่าง ๆ ที่อยู่รอบมหาสมุทรนั้น ๆ” (Tillerson, 2017)

หลังจากนั้น ในปลายค.ศ. 2017 ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้กล่าวในที่ประชุม APEC ประเทศเวียดนาม ในประเด็น “อินโด-แปซิฟิกที่เปิดกว้างและเสรี” (Free and Open Indo-Pacific - FOIP) ซึ่งจะกลายเป็นนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ ที่มีต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีนที่มีต่อระเบียบโลกอันมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานบนแนวคิดเสรีประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (The National Security Strategy - NSS) ซึ่งเผยแพร่ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2017 ระบุว่า “อินโด-แปซิฟิก คือภูมิภาคที่ครอบคลุมอาณาบริเวณตั้งแต่ชายฝั่งตะวันตกของอินเดียถึงชายฝั่งตะวันตกของสหรัฐฯ” การให้คำจำกัดความเช่นนี้ เป็นผลให้ขอบเขตของอินโด-แปซิฟิก คือพื้นที่เดียวกันกับความรับผิดชอบของกองบัญชาการภาคพื้นแปซิฟิกของสหรัฐฯ (United States Pacific Command - USPACOM) ต่อมาเพื่อให้กองกำลังนี้มีปฏิบัติการที่สอดคล้องกับพื้นที่ที่สหรัฐฯ นิยามอาณาเขตใหม่ขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น “กองบัญชาการภาคพื้นอินโด-แปซิฟิก” (United States Indo-Pacific Command - USINDOPACOM) นอกจากนี้รายงานยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ยังระบุเพิ่มเติมว่า

เป็นพื้นที่ที่ขยายออกอย่างกว้างขวางตั้งแต่ชายฝั่งตะวันตกของสหรัฐฯ ไปยังฝั่งตะวันตกของอินเดีย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคตของสหรัฐฯ ทั้งนี้ อินเดียได้กลายเป็นจุดหมายสำคัญของสหรัฐฯ ในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ด้วยเหตุผลสองประการคือ เอเชียใต้โดยเฉพาะอินเดีย คือตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอินเดียจะกลายเป็นตัวถ่วงดุลสำคัญในภูมิภาคนี้ (Ryou-Ellison, 2021; Haruko, 2020)

ภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับ 3 ประเด็น คือ ประเด็นทางเศรษฐกิจ, การอภิบาล (governance) และความมั่นคง กล่าวคือ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2018 ไมค์ ปอมเปโอ (Mike Pompeo) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ (คนใหม่) ชี้แจงรายละเอียดว่า ในด้านเศรษฐกิจ จะให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัล (digital economy) พลังงาน และโครงสร้างพื้นฐาน โดยสนับสนุนเงินทุนประมาณ 133 ล้านดอลลาร์ ในด้านความมั่นคง ให้ความสำคัญกับประเด็น การสร้างความเข้มแข็งให้กับความมั่นคงทางทะเล การพัฒนาระบบช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและศักยภาพในการรักษาสันติภาพ ตลอดจนสนับสนุนการต่อต้านภัยคุกคามข้ามชาติ โดยมีกองทุนราว 300 ล้านดอลลาร์ (Haruko, 2020) อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ ได้มีนัยของการต้องการถ่วงดุลกับจีน (Choong, 2019)

ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกเห็นได้จากที่มาของยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสำคัญ 3 ประการของสหรัฐฯ คือ 1) นโยบาย american first 2) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2017 โดยมุ่งไปยังผลประโยชน์ในเชิงวัตถุแทนที่การเผยแพร่ค่านิยมแบบอเมริกัน เนื่องจากพิจารณาว่า อิทธิพลของสหรัฐฯ กำลังถูกท้าทายโดยมหาอำนาจอย่างจีนและรัสเซีย และ 3) การขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาค ทั้งในด้านเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ โดยมีเป้าหมายคือ ทำให้สหรัฐฯ กลับมามีบทบาทมากขึ้นในอินโด-แปซิฟิก ต่อมาใน ค.ศ. 2019 มีรายงาน Indo-Pacific Strategy Report ออกมาซึ่งเนื้อหาโดยรวมนั้นเป็นการต่อต้านและถ่วงดุลจีนในการครอบงำภูมิภาคนี้ (Choong, 2019) โดยมีหลักการสำคัญ 4 ข้อ คือ 1) เคราฟในอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระของทุกประเทศ 2) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ 3) การค้าเสรี ยุติธรรมและต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocal) บนพื้นฐานของการลงทุนที่เปิดกว้าง ภายใต้ข้อตกลงที่โปร่งใส และการเชื่อมโยง และ 4) ยึดมั่นในกฎและปทัสถานที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือและการบิน (Department of Defense Washington United States, 2019)

ภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joseph R. Biden) อย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2021 เขาได้สานต่อยุทธศาสตร์ “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” หรือ FOIP โดย

มีข้อความในช่วงต้นของแถลงการณ์ที่พิจารณาได้ว่า สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญต่อการถ่วงดุลกับจีน ดังนี้

“...อเมริกามุ่งให้ความสนใจภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกมากขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากภูมิภาคนี้เผชิญความท้าทายที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ขณะนี้ จีนกำลังผลักดันอำนาจทางเศรษฐกิจ การทูต การทหาร และเทคโนโลยีของตนโดยมุ่งหวังสร้างเขตอิทธิพลในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และพยายามจะเป็นมหาอำนาจที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลก จีนจึงวางอำนาจและรุกรานไปทั่วโลกโดยเฉพาะในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก พันธมิตรและหุ้นส่วนของเราในภูมิภาคนี้ต้องแบกรับความเสียหายอันเกิดจากพฤติกรรมอันเป็นภัยของจีน ตั้งแต่การบีบบังคับทางเศรษฐกิจ (economic coercion) ต่อบราซิล การสร้างความขัดแย้งตามแนวเส้นแบ่งเขตควบคุมตามความเป็นจริง (Line of Actual Control) กับอินเดีย ไปจนถึงการเพิ่มแรงกดดันต่อไต้หวัน และการระรานประเทศเพื่อนบ้านในทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้” (Executive Office of the President, 2022)

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” ในสมัยประธานาธิบดีไบเดน ได้รับการปรับปรุงใน ค.ศ. 2022 โดยมีประเด็นสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (Kapur and Seshadri, 2022)

1) อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific – FOIP) ผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐฯ และบรรดาพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดจะบังเกิดได้ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง และภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง จำเป็นต้องมีรัฐบาลที่สามารถตัดสินใจได้เองและมีการบริหารปกครองพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันตามหลักกฎหมาย

2) สร้างความเชื่อมโยง ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้างจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสหรัฐฯ สร้างขีดความสามารถร่วมกันสำหรับยุคใหม่ พันธมิตร องค์กร และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ และหุ้นส่วนได้ร่วมกันสร้างจะต้องปรับตัว พันธมิตรที่สำคัญ เช่น 1) กลุ่ม 5 ประเทศในภูมิภาค ได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์ และไทย 2) กลุ่มหุ้นส่วนชั้นนำ ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย มองโกเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ ไต้หวัน เวียดนาม และหมู่เกาะแปซิฟิก 3) กลุ่มจตุภาคี (Quad) เป็นต้น

3) สร้างความมั่งคั่ง โดยเฉพาะในสถานการณ์ภายหลังการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่ต้องเร่งฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีการลงทุนเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สร้างงานที่มีรายได้ดี ฟื้นฟูห่วงโซ่อุปทาน และขยายโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัวชนชั้นกลาง ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาแนวทางการค้าใหม่ๆ ที่ได้มาตรฐานสูงทั้งแรงงาน สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการเศรษฐกิจดิจิทัล การพัฒนาห่วงโซ่อุปทานที่

ยืดหยุ่นและมั่นคง การเปิดช่องว่างด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผ่านโครงการ Build Back Better World กับ พันธมิตรกลุ่มประเทศ G7

4) สร้างความมั่นคง สหรัฐฯ กำลังขยายและปรับปรุงบทบาทในด้านการสนับสนุน สันติภาพ ความมั่นคง เสถียรภาพในภูมิภาคให้ทันสมัย รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการปกป้องผลประโยชน์ของตน และเพื่อยับยั้งการรุกรานดินแดนของสหรัฐฯ ตลอดจนพันธมิตรและหุ้นส่วน สหรัฐฯ จะเสริมสร้างความมั่นคงของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก โดยใช้อำนาจทุกรูปแบบที่มี เพื่อยับยั้ง การรุกรานและเพื่อตอบโต้การบีบบังคับ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยกระดับการป้องกันแบบบูรณาการ การรักษาเสถียรภาพในช่องแคบไต้หวัน การสานต่อพันธมิตรของหุ้นส่วนไตรภาคีด้านความมั่นคง ระหว่างออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐฯ

5) สร้างความพร้อมรับมือในลักษณะที่ยืดหยุ่นต่อภัยคุกคามข้ามชาติในศตวรรษที่ 21 ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเผชิญกับความท้าทายข้ามชาติที่สำคัญหลายประการ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ธารน้ำแข็งในเอเชียได้ละลายและหมู่เกาะแปซิฟิกต่อสู้กับปัญหาระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ยังคงส่งผลกระทบแสนสาหัสต่อผู้คนและเศรษฐกิจทั่วทั้งภูมิภาค และรัฐบาลของบรรดาชาติอินโด-แปซิฟิกต้องต่อสู้กับภัยธรรมชาติ การขาดแคลนทรัพยากร ความขัดแย้งภายใน และความท้าทายด้านการเมืองการปกครอง หากไม่พึงระวัง ภัยร้ายเหล่านี้เหล่านี้อาจทำลายเสถียรภาพของภูมิภาคได้

จากเป้าหมายข้างต้น สหรัฐฯ ได้นำมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ (action plan) จำนวน 10 เรื่อง ดังนี้ (Kapur & Seshadri, 2022)

1) การนำทรัพยากรใหม่ ๆ เข้าสู่ภูมิภาค เช่น การเปิดสถานทูตและสถานกงสุลเพิ่มเติม การขยายบทบาทของหน่วยยามชายฝั่งสหรัฐฯ และหน่วยสันติภาพสหรัฐฯ

2) การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกด้วยการริเริ่มกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic Framework - IPEF) ซึ่งจะเริ่มขึ้นในต้นปี 2022

3) การเสริมกำลังการป้องกันทั้งทางบกและทางทะเล ตลอดจนดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐฯ หรือ AUKUS

4) การเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน ผ่านกลไกการประชุมสุดยอดวาระพิเศษสหรัฐฯ-อาเซียน ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

5) การสนับสนุนการเติบโตอย่างต่อเนื่องและความเป็นผู้นำระดับภูมิภาคของอินเดีย

6) การส่งมอบการภารกิจต่าง ๆ โดยกลุ่มจตุภาคี (Quad) ในทุกมิติ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่ต้องตอบสนองความมั่นคงด้านสุขอนามัยระดับโลก เช่น การพัฒนาความก้าวหน้าของเทคโนโลยีใหม่ ๆ การให้ข้อมูลทางดาวเทียมร่วมกัน การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานสูง การปรับปรุงสภรณะทางไซเบอร์ การจัดประชุมกลุ่ม Quad ทุกปี ทั้งระดับผู้นำสูงสุดและรัฐมนตรี

7) การขยายความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ-ญี่ปุ่น-เกาหลีใต้

8) การสร้างความพร้อมรับมือในหมู่เกาะแปซิฟิก

9) การสนับสนุนธรรมาภิบาลและการระมัดชอบของรัฐ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ G-20

10) การส่งเสริมเทคโนโลยีที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น ปลอดภัย และเชื่อถือได้

ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกภายใต้ความร่วมมือจตุภาคี (Quad)

กลุ่มความร่วมมือจตุภาคี (Quad) มีจุดกำเนิดจากการเจรจาความมั่นคง 4 ฝ่าย (Quadrilateral Security Dialogue - QSD) ใน ค.ศ. 2007 หรือที่เรียกว่า “Quad 1.0” เป็นความร่วมมือระหว่างออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief-HADR) ในมหาสมุทรอินเดีย โดยที่จีนมองว่ากลุ่มนี้เปรียบเสมือน “นาโตแห่งเอเชีย” (Asian NATO) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว Quad ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของอินเดียและญี่ปุ่น และไม่ได้มีความเคลื่อนไหวมากนัก กระทั่งสัญญาณแห่งความเสื่อมคลายเกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีเควิน รัตต์ (Kevin Rudd) แห่งออสเตรเลีย ไม่ต้องการสร้างข้อขัดแย้งกับจีน เนื่องจากต้องพึ่งพาการส่งออกไปจีนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ประกาศนโยบายอินโด-แปซิฟิก ใน ค.ศ. 2017 กลุ่มจตุภาคี จึงได้รับการสนับสนุนให้ฟื้นคืนมาอีกครั้ง ภายใต้แนวคิด “Quad 2.0” เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกในการเพิ่มแรงกดดันต่อจีน (Ryou-Ellison, 2021) โดยแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกนั้นมีข้อหนึ่งที่ระบุไว้ว่าเป็นการ “สนับสนุนการเติบโตอย่างต่อเนื่องและความเป็นผู้นำระดับภูมิภาคของอินเดีย” เช่น การที่อินเดียเชื้อเชิญให้ออสเตรเลียเข้าร่วมซ้อมรบภายใต้รหัสสมาลาร์บา ใน ค.ศ. 2020 (เกิดขึ้นจากความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับอินเดียตั้งแต่ปี 1992 และญี่ปุ่นเข้าร่วมใน ค.ศ. 2015) นับเป็นครั้งแรกที่กลุ่ม Quad เข้าร่วมฝึกซ้อมทางทะเลประจำปีในรอบทศวรรษ (Indo-Pacific Defense Forum, 2020) และดำเนินการจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2023) ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของ Quad มี 5 ประการคือ (Arimoto, Armstrong-Scott, Faaborg-Andersen, Hanson, Li, & Nye, 2023)

- 1) สนับสนุนนโยบายอินโด-แปซิฟิกที่เปิดกว้างและเสรี (FOIP) ที่มีทั้งความครอบคลุม ยืดหยุ่น และมั่นคงในคุณค่าของประชาธิปไตย
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งความมั่นคงของภูมิภาคโดยธำรงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์พื้นฐานของระเบียบระหว่างประเทศ สนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางทะเลและความปลอดภัยในเส้นทางเดินเรือทะเล การต่อต้านการก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ
- 3) สนับสนุนการเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยการมีเสรีภาพและเปิดกว้างสำหรับการค้า การลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 4) ส่งข่าวสารให้รับรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของเชื้อโรค และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ
- 5) สนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน ทั้งนี้รวมถึงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในปัจจุบัน สำหรับสหรัฐฯ แล้ว จีนคือประเทศหนึ่งเดียวที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะท้าทายความเป็นมหาอำนาจของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง (แม้จะมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2012 ก็ตาม) กระทั่งมีการคาดการณ์จากสถาบันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศว่า อย่างช้าที่สุดภายในทศวรรษ 2030 จีนจะมีขนาดเศรษฐกิจ (วัดจากขนาด GDP) แซงหน้าสหรัฐฯ (Willige, 2016; Morrison, 2019) ในขณะที่อัตราการเติบโตของ GDP ต่ออำนาจการซื้อ (GDP based on PPP) นั้น จีนนำหน้าสหรัฐฯ ไปแล้วตั้งแต่กลางทศวรรษ 2010 (IMF, 2019) การทะยานขึ้นทางเศรษฐกิจของจีน หากพิจารณาจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแนวทางลัทธิใหม่ (Neorealism) จะพบว่าแนวโน้มเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งกระทั่งนำไปสู่สงครามระหว่างสหรัฐฯ กับจีน หรือที่เกรแฮม ที. แอลิสัน (Graham T. Allison) เรียกว่า “กับดักธูซิดีตีส” (Thucydides's Trap) กล่าวคือ ในสภาวะการแข่งขันระหว่างรัฐ รัฐฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่กำลังเติบโต และอีกฝ่ายเป็นมหาอำนาจเดิม ฝ่ายหลังเกรงจะสูญเสียอำนาจไปจากการท้าทายของฝ่ายแรก จึงนำไปสู่การเกิดสงครามได้ (Allison, 2015) ความตึงเครียดเชิงอำนาจระหว่างนโยบายอินโด-แปซิฟิก และ BRI ของจีน ในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พิจารณาจากภาพ 12



ภาพประกอบ 12 การทับซ้อนของนโยบายและยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และ BRI ในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ที่มา: Wheeler (2020)

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ตามแนวทางของทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่แนวเสรีนิยม (Neoliberal institutionalism) อาจวิเคราะห์ได้ว่าจีนจะใช้ประโยชน์จากระเบียบโลกแบบเสรีนิยม เพื่อให้ตนเองพัฒนาเศรษฐกิจภายในของตนต่อไป และจะไม่ทำสงครามกับสหรัฐฯ เนื่องจากไม่สามารถทนต่อต้นทุนที่สูงลิ่วได้ (Ikenberry, 2008) ในขณะที่จีน มองสหรัฐฯ ว่าไม่ยอมรับและพยายามขัดขวางเพื่อไม่ให้จีนก้าวขึ้นสู่การเป็นมหาอำนาจระดับโลก (Almén, Englund & Ottosson, 2021) เช่น ความพยายามในการถ่วงดุลนโยบาย BRI ของจีนผ่านยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และหากวิเคราะห์ในมุมมองโครงสร้างนิยม พบว่าสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจมองจีนเป็นภัยคุกคามต่อสถานภาพของตน ด้วยเหตุนี้ การแข่งขัน/แข่งอิทธิพลในทั้งสองประเทศจึงพบได้แทบทุกพื้นที่ของโลก ดังที่ได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไปว่า เมื่อสภาพการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจทั้งสองดำเนินอย่างต่อเนื่อง นโยบายดังกล่าวของทั้งสหรัฐฯ อเมริกากับจีนจะเป็นอย่างไร เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่ยืดเยื้อเรื้อรังมานาน และส่งผลสำคัญต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ นโยบายที่มีต่อปัญหาทะเลจีนใต้

2.3 การขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1) สหรัฐอเมริกากับการขยายอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สหรัฐอเมริกา เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับแต่การยึดครองฟิลิปปินส์ต่อจากสเปน ในค.ศ. 1899 และใช้ฟิลิปปินส์เป็นจุดเชื่อมต่อทางทะเลเพื่อทำการค้ากับจีน ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้สหรัฐฯ จะสนับสนุนนโยบายให้ประเทศในยุโรปปลดปล่อยประเทศอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งพิจารณาได้จากการประกาศให้ฟิลิปปินส์เป็นรัฐเอกราช ตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ทว่าความบอบช้ำของประเทศกลุ่มสัมพันธมิตรจากผลของสงคราม และการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ นำโดยสหภาพโซเวียต จึงส่งผลให้ท่าทีของสหรัฐฯ ต่ออาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เปลี่ยนไปเป็นสนับสนุนประเทศในยุโรป ให้คงไว้ซึ่งอาณานิคมของตนต่อไป เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดภาวะ “สุญญากาศ” อันจะทำให้เกิดการแทรกแซงจากประเทศคอมมิวนิสต์ได้ (วิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์, 2526) สอดคล้องกับหลักการของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงสงครามเย็น คือ การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) โดยเริ่มจากการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศในยุโรปที่เสื่อมโทรมจากภัยของสงคราม ตามหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) และแผนการมาร์แชล (Marshall) อันจะเป็นการ “ปิดล้อม” ความพยายามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามาแผ่ขยายอิทธิพล ในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการกดดันทางการทูต เศรษฐกิจ และทางทหาร (Gaddis, 1987)

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียนมีมาอย่างยาวนาน ในช่วงสงครามเย็น สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการต่อต้านขบวนการคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ก่อนเกิดอาเซียนผ่านสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ SEATO ใน ค.ศ. 1954 อันเป็นข้อตกลงในลักษณะการป้องกันร่วมกันหรือพันธมิตรทางทหารระหว่างสหรัฐฯ กับไทยและฟิลิปปินส์ ตลอดจนชาติอื่น ๆ รวม 8 ประเทศ นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังกลายเป็นหุ้นส่วนคู่เจรจากับอาเซียนตั้งแต่ ค.ศ. 1977 พร้อมกับให้ความร่วมมือกับอาเซียนหลายหลากรูปแบบทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ภายหลังสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้มากนัก เนื่องจากความสนใจมุ่งไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกกลาง กระทั่งเกิดเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐฯ จึงเริ่มให้ความสำคัญต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะพันธมิตรที่ให้ความร่วมมือในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (war on terror) กระทั่งในสมัยประธานาธิบดีบารัก โอบามา สหรัฐฯ จึงเริ่มให้ความสำคัญต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามนโยบาย “ปักหมุดเอเชีย” (Pivot to Asia) อันมีนัยในการกลับมาสร้างการถ่วงดุลกับจีน

พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียนตั้งแต่หลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐฯ ที่สำคัญ เช่น (ASEAN Secretariat, 2023; Mahbubani & Sng, 2017)

- ปี 2005 เกิดคำแถลงวิสัยทัศน์ร่วมว่าด้วยความสัมพันธ์หุ้นส่วนอาเซียน-สหรัฐฯ ที่เข้มแข็งขึ้น (joint Vision Statement on ASEAN-US Enhanced Partnership)

- ปี 2006 เกิดกรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุน (A Trade and Investment Framework Agreement – TIFA) อันเป็นการเสริมสร้างความผูกพันด้านเศรษฐกิจระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ ให้เข้มแข็งมากขึ้น

- ปี 2009 มีการลงมติรับปฏิญญาว่าด้วยการประชุมผู้นำอาเซียน-สหรัฐฯ ครั้งแรกในประเด็นความสัมพันธ์หุ้นส่วนที่เข้มแข็งเพื่อสันติภาพและความมั่นคง

- ปี 2010 มีการจัดตั้งคณะผู้แทนถาวรสหรัฐฯ ประจำอาเซียน

- ปี 2013 เกิดการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ (ASEAN-US Summit) เป็นครั้งแรก อันเป็นการยกระดับการประชุมประจำปีระหว่างผู้นำอาเซียนกับผู้นำสหรัฐฯ ขึ้นเป็นสถาบันโดยทั้งสองฝ่ายต่างมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความร่วมมืออาเซียน-สหรัฐฯ ด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันการแพร่ระบาดของอาวุธนิวเคลียร์ ความมั่นคงทางไซเบอร์ การต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านการค้ามนุษย์ การค้าและการลงทุน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการศึกษา

- ปี 2015 เกิดการยกระดับความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ ได้รับฐานะเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์กับอาเซียน ระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ ครั้งที่ 3 ที่ประเทศมาเลเซีย โดยลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์นี้จะทำให้เกิดการสร้างแผนปฏิบัติการหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อาเซียน-สหรัฐฯ ระหว่างปี 2016-2020 พร้อมกับการที่สหรัฐฯ จะจัดให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ ครั้งพิเศษ ในปี 2016 โดยมีสหรัฐฯ เป็นเจ้าภาพ

- ปี 2016 เกิดการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ วาระพิเศษที่ซันนี่แลนด์ (Sunnylands Summit) และเกิดเอกสารปฏิญญาร่วมกำหนดหลักการสำหรับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง และเปิดการดำเนินการ US-ASEAN Connect ซึ่งจะกลายเป็นกลไกประสานการเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ ในด้านเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นด้านการอ้างสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพในภูมิภาค ด้วยการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางทะเล เสรีภาพการเดินเรือ การบิน การใช้ประโยชน์จากทะเลในลักษณะต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการดำเนินการทางพาณิชย์ทางทะเลอันถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่ถูกขัดขวางตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UN Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) 1982

ในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ นโยบายบาย American First ของทรัมป์ ส่งผลให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่าง ๆ (โดยเฉพาะจีน) และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ สะดุดตลง เนื่องจากสหรัฐฯ มุ่งไปให้ความสำคัญกับจีน ญี่ปุ่น และภูมิภาคตะวันออกกลาง และยุโรปมากกว่า เหตุการณ์ที่ชัดเจนที่สุดในการทำให้สหรัฐฯ สูญเสียความน่าเชื่อถือเป็นอย่างยิ่งคือ การถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก หรือ TPP (Trans-Pacific Partnership) อันมีพื้นฐานเป็นข้อตกลงการค้าเสรีที่จะมีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก TPP มีสมาชิก 12 ประเทศ (รวมสหรัฐฯ) และมีประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนเข้าร่วม 4 ประเทศ คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และบรูไน พฤติกรรมเช่นนี้ของสหรัฐฯ ก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในสายตาของอาเซียน ตลอดจนได้รับการตอกย้ำจากนโยบายดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว เช่น ความพยายามในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน การต่อต้านผู้อพยพชาวมุสลิม หลังจากนั้น ทรัมป์พยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการยืนยันว่าสหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับประเทศเหล่านี้ ซึ่งเป็นไปเพื่อแสวงหาพันธมิตรในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน เช่น การให้รองประธานาธิบดี และรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การออกต้อนรับผู้นำมาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และเวียดนามที่ทำเนียบขาว เป็นต้น (Shambaugh, 2018) การไม่ให้ความสำคัญกับอาเซียนในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ พิจารณาจากการเข้าร่วมประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ เพียงครั้งเดียวที่จัดขึ้นในฟิลิปปินส์ (จิตรภรณ์ จิตรธร, 2562)

เมื่อสหรัฐฯ ภายใต้การประธานาธิบดีทรัมป์ ประกาศนโยบายอินโด-แปซิฟิก ทำให้ประเทศอาเซียนโดยเฉพาะประเทศที่มีกรณีพิพาททะเลจีนใต้กับจีน หันมาสนับสนุนสหรัฐฯ ในประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือ การเคารพต่อกติกาของประชาคมระหว่างประเทศ อย่างเช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เช่นนี้จึงพิจารณาได้อีกทางหนึ่งว่า อาเซียนกลายเป็นเครื่องมือของสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน อันจะทำให้เพิ่มความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และเกิดสถานการณ์ “อิหลักอิเหลื่อ” ในการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเลือกข้างมหาอำนาจ แม้ว่าปัจจุบัน สหรัฐฯ ได้ผู้นำคนใหม่อย่างประธานาธิบดี โจ ไบเดน ก็ตาม นโยบายสกัดกั้นอิทธิพลของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็ยังคงดำเนินการอยู่ภายใต้นโยบายหลักคือ อินโด-แปซิฟิก อันจะส่งผลให้นโยบายสหรัฐฯ ต่ออาเซียนในสมัยประธานาธิบดีไบเดน มีลักษณะดังนี้ (Chansambath, 2022)

- อาเซียนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ด้วยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของอาเซียนที่ตั้งอยู่ใจกลางภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จึงทำให้อาเซียนมีส่วนสำคัญต่อนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีต่อจีน ดังเช่น การแข่งขันทางในเรื่อง “การทูตวัคซีน” กล่าวคือ ในระหว่างสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สหรัฐฯ ประกาศว่าภายใน ค.ศ. 2022 จะส่งวัคซีนที่

ผลิตได้โดยเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ได้แก่ Pfizer และ Moderna ให้แก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่น้อยกว่า 1 พันล้านโดส อันเปรียบเสมือนการแข่งขันกับจีนที่บริจาคให้ราว 203 ล้านโดส ในประเด็นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สหรัฐฯ ต้องการท้าทายและสกัดกั้นนโยบาย BRI ของจีน ในอาเซียน โดยการสนับสนุนนโยบายที่ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีคนก่อนที่เรียกว่า Blue Dot network (BDN) อันเป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานบนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อรับประกันว่าจะเกิดความโปร่งใส และความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่เรียกว่า Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership ประมาณ 4.5 พันล้านดอลลาร์

- การฟื้นคืนนโยบายที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยนโยบายนี้จะสกัดกั้นอิทธิพลของจีนโดยเฉพาะทางทะเล เช่น ในกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้ ประการต่อมาคือ การเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าแบบเสรีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และประการสุดท้ายคือ การอ้างไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีต่อหลักการความเป็นแกนกลางของอาเซียน ซึ่งอาจจะ “ย้อนแย้ง” กับหลักการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เนื่องจากกลไกของอาเซียน นั้นเน้นวิถีอาเซียน ที่ต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ทำให้ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ที่แฝงฝังอยู่ในอาเซียนเอง เช่น การรัฐประหารและความไม่สงบในเมียนมา เป็นต้น

- การหวนคืนสู่ความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม ด้วยความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ของอาเซียน ทำให้สหรัฐฯ สนับสนุนยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ทว่าในทางตรงกันข้าม สหรัฐฯ ได้จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือโดยมีตนเป็นแกนนำอย่างเช่นกลุ่ม จตุภาคี (Quad) แม้ว่ากลุ่มนี้จะประกาศสนับสนุนเอกสารมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (AOIP) ก็ตาม ทว่าในแผนปฏิบัติการอาเซียน-สหรัฐฯ 2021-2025 กลับระบุว่า นโยบายอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (FOIP) (อันมี Quad อยู่ในนโยบายนี้) ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางของ AOIP ทั้งหมด ทั้งนี้ อาเซียน-สหรัฐฯ มีประเด็นต้องร่วมมือกันตามแผนปฏิบัติการข้างต้น 4 ประเด็น ได้แก่ ความร่วมมือทางทะเล ความเชื่อมโยงระหว่างกัน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุปความร่วมมือระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ โดยมีมิติต่าง ๆ มีดังนี้ (ASEAN Secretariat, 2023)

- ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง สหรัฐฯ ให้ความร่วมมือผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม อันได้แก่ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF, การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา หรือ ADMM+, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) โดยสถาบันเหล่านี้จะทำให้อาเซียนและ

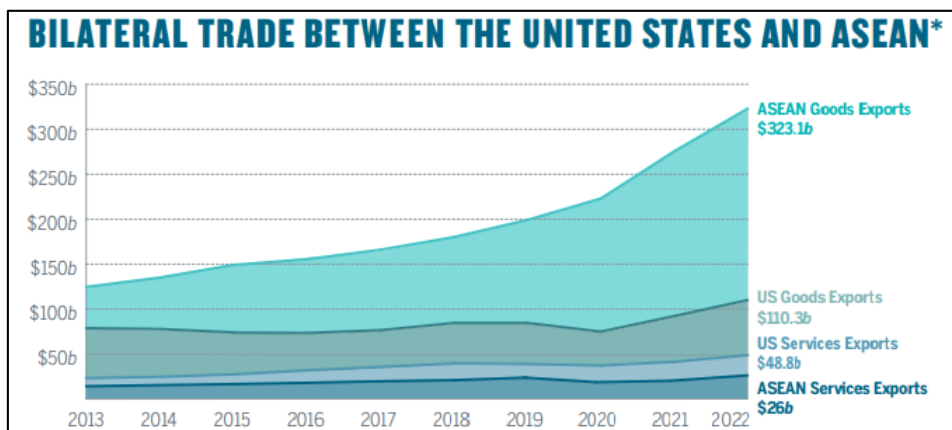
สหรัฐฯ สร้างความร่วมมือในประเด็นความมั่นคงทางทะเล ความมั่นคงทางไซเบอร์ การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การก่อการร้ายระหว่างประเทศ การค้ามนุษย์

นอกจากความร่วมมือด้านความมั่นคงข้างต้น อาเซียนและสหรัฐฯ ยังมีความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและความร่วมมือด้านความมั่นคงสมัยใหม่ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งร่วมกัน โดยสร้างกลไกการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสระหว่างอาเซียนกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Senior officials Meeting on Transnational Crime + U.S. (SOMTC+U.S.))

- ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สหรัฐฯ ยังคงเป็นคู่ค้าสำคัญกับอาเซียน ด้วยปริมาณการค้าระหว่างกันทั้งใน ค.ศ. 2022 กว่า 420.4 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งมากเป็นลำดับที่สองของคู่เจรจาของอาเซียน นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังคงเป็นประเทศที่มีเงินลงทุนโดยตรง (FDI) มากที่สุดในอาเซียนใน ค.ศ. 2022 กว่า 36.5 พันล้านดอลลาร์

ในประเด็นกลไกความร่วมมือทางการค้าระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ ประกอบไปด้วยการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน-สหรัฐฯ (AEM-USTR) ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างกัน กรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุน หรือ TIFA และภายใต้ TIFA สหรัฐฯ ได้พัฒนาการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่าน U.S. ASEAN Expanded Economic Engagement (E3) Initiative โดยเน้นการวางรากฐานสำหรับอาเซียนเพื่อเข้าสู่ความตกลงการค้าที่มีมาตรฐานสูง

ความสำคัญด้านเศรษฐกิจของทั้งอาเซียน-สหรัฐฯ ที่มีต่อกันพิจารณาจากตัวเลขทางเศรษฐกิจใน ค.ศ. 2022 พบว่า อาเซียนคือกลุ่มประเทศที่สหรัฐฯ ส่งสินค้าออกเป็นลำดับที่ 4 รองจากแคนาดา เม็กซิโก และจีน ส่วนสหรัฐฯ คือคู่ค้าอันดับที่สองของอาเซียน รองจากจีน ทั้งนี้ใน ค.ศ. 2022 สหรัฐฯ ส่งสินค้าไปยังประเทศในกลุ่มอาเซียนมูลค่าราว 159 พันล้านดอลลาร์ ปริมาณการค้าของทั้งสองเพิ่มขึ้น 111% จาก 241 พันล้านดอลลาร์ไปเป็น 508 พันล้านดอลลาร์นับจากทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ใน ค.ศ. 2022 มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม คือคู่ค้า 20 อันดับแรกของสหรัฐฯ (East-West Center, 2023) พิจารณาปริมาณการค้าในทศวรรษที่ผ่านมาจากภาพที่ 13



ภาพประกอบ 13 มูลค่าการค้าระหว่างสหรัฐฯ และอาเซียนตั้งแต่ปี 2013-2022

ที่มา: East-West Center (2023)

- ความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม อาเซียนและสหรัฐฯ ได้สร้างความร่วมมือระหว่างกันหลายประเด็น ได้แก่ การจัดการภัยพิบัติ การสนับสนุนและปกป้องสิทธิในสตรีและเด็ก ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาของเยาวชน โดยมีโครงการและความร่วมมือต่าง ๆ เช่น (ASEAN Secretariat, 2023)

(1) โครงการ Young Southeast Asian Leaders Initiative (YSEALI) อบรมผู้นำรุ่นใหม่รวมเกือบ 5,000 คนตั้งแต่ ค.ศ. 2013 โดยมีเยาวชนอายุระหว่าง 18-35 ปี มากกว่า 142,000 คนเข้าร่วมเป็นสมาชิกออนไลน์ของโครงการ YSEALI

(2) โครงการแข่งขันชิงทุน YSEALI Seeds for the Future มอบทุนรวมกว่า 1.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เพื่อสนับสนุนเงินทุนเริ่มต้นแก่โครงการพัฒนาชุมชน

(3) โครงการ Fulbright ASEAN Research Program สำหรับนักวิชาการจากสหรัฐฯ ได้มอบทุนจำนวน 14 ทุนนับตั้งแต่ ค.ศ. 2017 เพื่อดำเนินงานศึกษาวิจัยร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียน

(4) สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนให้เกิดการส่งเสริมในกิจการสตรี สันติภาพ และความมั่นคง (Women, Peace and Security – WPS) ในอาเซียน เช่น การสนับสนุนเงินทุนด้านการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ในอาเซียน

(5) ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สหรัฐฯ ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เกี่ยวกับการจัดการการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในอาเซียน 5 ล้านดอลลาร์ และจัดตั้ง

ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาดของอาเซียนที่เวียดนามใน ค.ศ. 2021 และบริจาคเงินกว่า 194 ล้านดอลลาร์ในการช่วยเหลือสถานการณ์การแพร่ระบาดในอาเซียน

ความร่วมมือตามนโยบายอินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ และพันธมิตรในอาเซียน

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2023 ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ในฐานะประธานร่วมการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนที่มีต่อสหรัฐฯ และได้แสวงหาความร่วมมือกับอาเซียนโดยเฉพาะประเด็นด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงนวัตกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคุณภาพสูง โดยบรรจุเข้าไปในกรอบความตกลงการค้าและการลงทุนอาเซียน-สหรัฐฯ 2023-2024 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (U.S. Mission to ASEAN, 2023)

(1) สหรัฐฯ สนับสนุนเงินลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงในภูมิภาคราว 8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแบ่งเงินลงทุนที่เร่งรัดเพื่อทำให้เกิดการลดสถานะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโดยการปล่อยก๊าซคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ (ASEAN's net zero) 3 พันล้านดอลลาร์ และความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล, การขนส่ง การสาธารณสุข และเมืองอัจฉริยะในอาเซียน

(2) องค์การพัฒนความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ประกาศให้เงินสนับสนุนราว 600 ล้านดอลลาร์สำหรับภาคธุรกิจของสหรัฐฯ ในการเข้าไปลงทุนยังประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(3) สหรัฐฯ ได้ริเริ่มความร่วมมือ สหรัฐฯ-อาเซียน เพื่อจัดทำแพลตฟอร์มสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความเชื่อมโยงที่มีคุณภาพสูงและยั่งยืนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยบรรจุไว้ในแผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC 2025)

(4) การสร้างความร่วมมือด้านการขนส่งระหว่างสหรัฐฯ-อาเซียน ทั้งทางอากาศ ทางบก และทางทะเล โดยหน่วยงานความร่วมมือทางการเงินเพื่อการพัฒนาประเทศของสหรัฐฯ (U.S. International Development Finance Corporation - DFC) ให้การสนับสนุนเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งในอาเซียนไปแล้วราว 2 พันล้านดอลลาร์

(5) การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะระหว่างสหรัฐฯ-อาเซียน เช่น การจัดการน้ำ ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน การขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(6) ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมระหว่างสหรัฐฯ-อาเซียน โดยการเพิ่มทักษะของผู้ประกอบการราว 5 หมื่นแห่ง ตลอดจนนักเรียน นักศึกษาของอาเซียนในเวลา 3 ปี

(7) สหรัฐและอาเซียนเห็นชอบในร่างแผนปฏิบัติการด้านดิจิทัลสหรัฐ-อาเซียน 2023-2025 ซึ่งได้รับการออกแบบให้สนับสนุนการพัฒนาอาเซียนในลักษณะ หนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สอง การกำกับดูแลและนโยบายเกี่ยวกับข้อมูล และสาม การเชื่อมโยงทางดิจิทัลอย่างครอบคลุม

2) จีนกับการขยายอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังการสถาปนาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 ท่าทีของจีนแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนในการมองชาติสมาชิกอาเซียนแบบเป็นศัตรู ดังข้อความในนิตยสาร Peking Review ที่สรุปได้ว่า การเกิดขึ้นของอาเซียน เป็นการสร้างพันธมิตรกับสหรัฐฯ เนื่องจากมีกองกำลังของสหรัฐฯ มาประจำการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าโดยวัตถุประสงค์การก่อตั้งอาเซียน มีลักษณะของความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมก็ตาม แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ยังสามารถตีความได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณาจากการแสดงออกของทหารฝ่าย “ปักขวา” ในอินโดนีเซีย พบว่า การเกิดขึ้นของอาเซียนก็เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีน (Puny counter-revolution alliance, 1967) การตอบสนองจากจีนในลักษณะเช่นนี้ อธิบายได้จากสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น ที่จีนเป็นพันธมิตรกับสหภาพโซเวียตเพื่อต้านสหรัฐฯ ในช่วงสงครามเย็น และเมื่อมีการสถาปนาอาเซียนขึ้น ชาติสมาชิกส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะนิยมสหรัฐฯ มากกว่าโซเวียตและจีน ในขณะที่ชาติสมาชิกอาเซียนทั้งห้าประเทศ แสดงความไม่พอใจที่จีนมีท่าทีสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ซึ่งเคลื่อนไหวในชนบทของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Mahbubani and Sng, 2017) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและอาเซียนในช่วงต้น จึงมีลักษณะของความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

ในอีกทางหนึ่ง กล่าวได้ว่าจีนพยายามที่จะเป็นมิตรกับประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หรือเพิ่งได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อให้สถานะของตนไม่ถูกโดดเดี่ยวและผลักดันให้ต้องพึ่งพาเฉพาะสหภาพโซเวียตเท่านั้น กล่าวคือ จีนและบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสัมพันธ์กันมาช้านานผ่านการค้าแบบรัฐบรรณาการ นอกจากนี้ภายหลังจากที่จีนปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1949 จีนพยายามที่จะแสวงหาพันธมิตรเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ และจากสหประชาชาติ เนื่องจากมีเพียง 37 ประเทศเท่านั้นที่ยอมรับและเป็นพันธมิตรกับจีนในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ทั้งนี้การเกิดขึ้นของสงครามเกาหลีในปี 1950 ยังมีส่วนให้จีนถูกชาติตะวันตกโดดเดี่ยว และผลักดันให้จีนเข้าร่วมกับสหภาพโซเวียตไปทุกขณะ ดังนั้นในช่วงกลางทศวรรษ 1950 จึงทำให้จีนพยายามแสวงหา

พันธมิตรจากประเทศที่ได้เพิ่งได้รับเอกราช เช่น อินเดีย ปากีสถาน รวมถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน ได้แก่ อินโดนีเซีย เวียดนามเหนือ (ในขณะนั้น) เมียนมา และกัมพูชา ทั้งนี้ วิธีการสำคัญในการสร้างพันธมิตรของจีนในช่วงทศวรรษ 1950 คือ การเข้าร่วมการประชุมระดับโลกที่สำคัญ อันได้แก่ การประชุมที่เจนีวา ในปี ค.ศ.1954 และการประชุมที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 1955 (Shambaugh, 2020)

การประชุมที่เจนีวาในปี ค.ศ. 1954 จัดขึ้นภายหลังการสงบลงของสงครามเกาหลี โจว เอินไหล นายกรัฐมนตรีจีน เป็นตัวแทนในการเข้าประชุม ด้วยท่าทีที่สุขุม การมีไหวพริบอันเฉียบแหลม จึงทำให้สายตาของชาติตะวันตกค่อนข้างประหลาดใจเมื่อพิจารณาจากภาพลักษณ์ของจีนที่เข้าร่วมกับโซเวียต ตลอดจนท่าทีจากฝ่ายจีนในการสนับสนุนการหยุดยิงในสงครามอินโดจีน การแบ่งเวียดนามเป็นสองประเทศ เป็นต้น ความพยายามของจีนในการแสวงหาพันธมิตรดำเนินต่อมาถึงการประชุมที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ.1955 อันรู้จักกันในนามการประชุมเอเชีย-แอฟริกา (Asian African Conference) หรือการประชุมบันดุง (Bandung Conference) โดยมีประเทศเข้าร่วมจำนวน 29 ประเทศ ซึ่งกลุ่มนี้เสนอตัวเป็นทางเลือกที่สาม นอกจากฝ่ายเสรีนิยมที่นำโดยสหรัฐฯ และฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต การประชุมที่บันดุงนี้ ก่อให้เกิดกลุ่มที่เรียกว่า “ขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” (Non-Aligned Movement) ซึ่งทำให้จีนไม่ได้ถูกตีตราว่าเป็นชาติคอมมิวนิสต์แต่เพียงอย่างเดียว ทว่ายังมีลักษณะของประเทศกำลังพัฒนาในยุคหลังอาณานิคมด้วย พร้อมกับเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายความสัมพันธ์ของจีนกับประเทศต่าง ๆ ตลอดจนยอมรับหลักการสำคัญของการประชุมครั้งนี้ที่ริเริ่มจากทั้งจีนและอินเดีย ที่เรียกว่า “หลักปัญจศีล” (Five Principles of Peaceful Coexistence)³ (Shambaugh, 2020)

การที่จีนพยายามแสวงหาพันธมิตรจากทั่วโลก ส่วนหนึ่งคือการลดการพึ่งพาจากสหภาพโซเวียต เหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์อันแม่นยำของฝ่ายจีนคือ ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีนในช่วงกลางทศวรรษ 1960 เป็นเหตุให้จีนพยายามที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์กับมหาอำนาจระดับโลกอย่างสหรัฐฯ ในขณะเดียวกัน ได้แสวงหาช่องทางในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในเอเชียด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน

³ ประกอบไปด้วย (1) การเคารพในบูรณภาพทางดินแดนซึ่งกันและกัน (2) การไม่รุกรานกันและกัน (3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (4) ความเสมอภาคและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และ (5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (สิทธิพล เครือรัฐติกาล และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2557)

ประกาศหลักการนิกัน เพื่อลดความบอบช้ำทางทหารในเอเชีย พร้อมกันนี้ในช่วงเวลาเดียวกันที่ อังกฤษได้ประกาศถอนตัวออกจากความตกลงร่วมกันว่าด้วยการป้องกันประเทศทั้ง 5 (Five Power Defence Arrangement-FPDA) จึงก่อให้เกิดสภาวะสุญญากาศแห่งอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเหตุให้สหภาพโซเวียต เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคนี้ อันทำให้การปิดล้อมจีนโดยโซเวียตมีน้ำหนักมากขึ้น ดังนั้น จีนจึงต้องพยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเร็ว ในส่วนของชาติสมาชิกอาเซียน ได้พิจารณาแล้วว่า การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาค นำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพ จึงร่วมกันประกาศปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความ เป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ZOPFAN ใน ค.ศ. 1971 โดยมีวัตถุประสงค์มิให้มีการแทรกแซงจากประเทศภายนอก และได้รับประกันจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งหมายรวมถึงจีนด้วย ท่าทีของจีนคือการยอมรับการร้องขอจากอาเซียน เช่น การไม่สนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ที่ ดำเนินกิจกรรมในชาติสมาชิกอาเซียน เมื่อผลประโยชน์ของทั้งจีนและอาเซียนตรงกันเช่นนี้ ต่อมาจึง ทำให้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ได้แก่ มาเลเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ กับจีนในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ตลอดจนการเดินทางเยือนจีนของ ลี กวน ยิว (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ใน ค.ศ. 1976 นับแต่ช่วงเวลานี้กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและชาติสมาชิกอาเซียนเป็นไปด้วยดี จีนได้ปรับมุมมองต่ออาเซียนว่า ไม่ใช่ องค์กรที่ต่อต้านจีนอีกต่อไป ในขณะที่จีนได้สนับสนุนอาเซียนให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ และย้ำเตือนถึงความพยายามของมหาอำนาจที่จะเข้ามาแทนที่สหรัฐฯ หลังการครองอำนาจ ของพรรคคอมมิวนิสต์ในกลุ่มประเทศอินโดจีน (Hoon, 1979)

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับจีนเริ่มที่ทิศทางที่ดีขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 จากการ สนับสนุนของจีนต่ออาเซียนในการจัดการกับปัญหากลุ่มพหุชา โดยภาพรวมทั้งอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ต่างต่อต้านการรุกรานของเวียดนามในกัมพูชา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต ความ ร่วมมืออันใกล้ชิดระหว่างจีนกับอาเซียนนี้ได้สืบเนื่องต่อไปภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นและทำให้ อาเซียนกับจีนมีความใกล้ชิดกันอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาพลักษณ์ของจีนที่แม้จะได้รับการ มองในเชิงลบจากเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาในเหตุการณ์เทียนอันเหมิน ค.ศ. 1989 ทว่า ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสบกับภาวะวิกฤตทาง เศรษฐกิจอย่างรุนแรง การที่จีนช่วยเหลือด้วยการไม่ลดค่าเงินหยวน และยื่นข้อเสนอพิเศษที่จะสร้าง ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกันซึ่งเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2001 และประสบความสำเร็จในปี 2022 ภายใต้เขต การค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN China Free Trade Agreement – ACFTA) ซึ่งนับว่าเป็นข้อตกลง

การค้าเสรีฉบับแรกของอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนยังได้ให้สถานะหุ้นส่วนคู่เจรจาจากกับจีนตั้งแต่ ค.ศ. 1991 และยกฐานะขึ้นเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ใน ค.ศ. 2003

ในช่วงต้นทศวรรษ 2010 ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับจีน เริ่มส่อเค้าความขัดแย้ง จากกรณีปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ เนื่องจากพฤติกรรมอันแข็งกร้าวของจีนที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนสร้างความแตกแยกภายในอาเซียนจากการไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ ระหว่างการประชุมใน ค.ศ. 2012 ณ ประเทศกัมพูชา อันเนื่องมาจากรัฐบาล กัมพูชาถูกกดดันจากจีนไม่ให้มีข้อความกล่าวหาตักเตือนไปถึงทะเลจีนใต้ในแถลงการณ์ดังกล่าว พฤติกรรมเช่นนี้ของจีนนับว่าเป็นการทำลายความสัมพันธ์อันดีที่จีนกับอาเซียนพัฒนามาร่วมกันตั้งแต่ ทศวรรษ 1980

ปัจจุบัน นับตั้งแต่ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ขึ้นเป็นผู้นำจีนตั้งแต่ ค.ศ. 2012 นโยบายของจีนต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการคือ ประการแรก การที่จีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีปริมาณการค้าต่อกันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลถึงความใกล้ชิดด้านการเมืองไปด้วย ซึ่งมีศักยภาพเพียงพอที่จะสร้างอำนาจทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ พฤติกรรมที่แข็งกร้าวของจีนในทะเลจีนใต้และการแข่งขันในเชิงภูมิยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ จึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่ออาเซียนที่มีผลประโยชน์อยู่กับทั้งสองมหาอำนาจ ประการต่อมา การเปลี่ยนแปลงของจีนในด้านความมั่นคงของจีนในสายตาของอาเซียนได้สร้างผลกระทบเชิงลบให้แก่อาเซียน อาเซียนรับรู้ภาพของการสร้างความมั่นคงของจีนสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิงในมุมมองที่อาจเป็นอันตรายต่ออาเซียนได้ เช่น นโยบายชาตินิยมของจีน อิทธิพลทางการเมืองในระบอบอำนาจนิยมแบบจีน หรือแม้กระทั่งความพยายามในการปรับปรุงกองทัพจีนให้ทันสมัยมากขึ้น เช่น ผลสำรวจทัศนคติของชาวอาเซียนใน ค.ศ. 2020 ที่มีถึง 38.2% มองว่าจีนกำลังสร้างความเป็นมหาอำนาจโดยการท้าทายระเบียบโลกในปัจจุบัน (revisionist power) โดยต้องการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตอิทธิพลของตน (Storey, 2020) โดยเฉพาะเมื่อความขัดแย้งในทะเลจีนใต้พัฒนาเป็นวิกฤตการณ์ในบางช่วงเวลา

ปัจจุบันความร่วมมือระหว่างจีนและอาเซียน พิจารณาได้ ดังนี้

อาเซียนและจีนมีความร่วมมือครอบคลุม 12 สาขาหลัก ได้แก่ (1) การเกษตร (2) เทคโนโลยี (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4) การพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขง (5) การลงทุน (6) พลังงาน (7) การขนส่ง (8) วัฒนธรรม (9) สาธารณสุข (10) การท่องเที่ยว (11) สิ่งแวดล้อม และ (12) อุตสาหกรรม โดยจัดกลุ่มเป็นความร่วมมือผ่านมิติต่าง ๆ ดังนี้

- ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง

(1) จีนเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์กับอาเซียนที่ภาคยานุวัติสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ TAC ใน ค.ศ. 2003 ระหว่างการประชุมที่อินโดนีเซีย

(2) รัฐบาลจีนภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์กับอาเซียน 3 ประการคือ หนึ่งการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรและให้ความสำคัญกับอาเซียนในลำดับต้นของการดำเนินนโยบายต่างประเทศจีน สอง การพัฒนาหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างอาเซียนกับจีนให้รอบด้านและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น และสาม การแก้ไขข้อพิพาทในทะเลจีนใต้กับประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศผ่านการเจรจาหรือที่เป็นมิตรต่อกันผ่านการพูดคุยที่เสมอภาค และเอื้อประโยชน์ต่อกัน

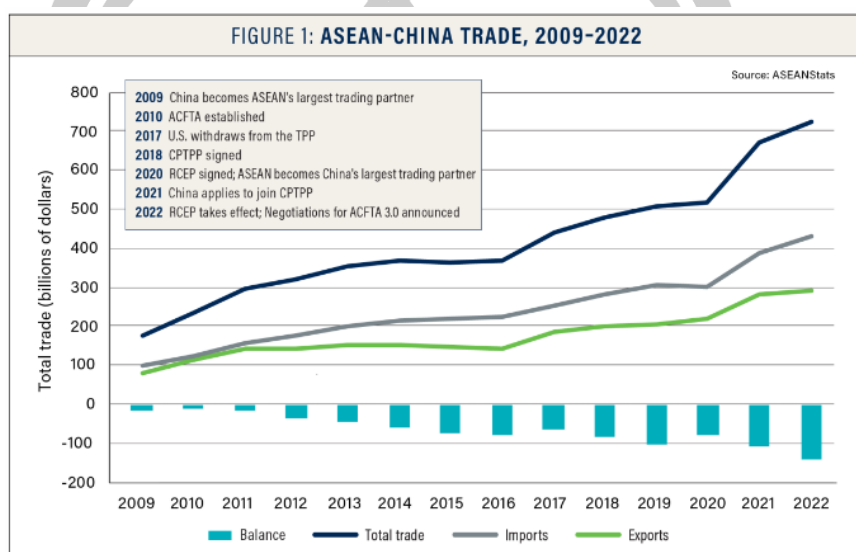
(3) กลไกที่ใช้แก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งในปัญหาทะเลจีนใต้ คือการประชุมคณะทำงานร่วมอาเซียน-จีนว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the DOC: JWG on DOC) และ การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส อาเซียน-จีน ว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (ASEAN-China Senior Officials' Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: SOM on DOC) โดยส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมความร่วมมือและเสริมสร้างความไว้วางใจเพื่อยับยั้งไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวและสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี และเร่งรัดการจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ หรือ CoC ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

- ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ

(1) จีนเป็นประเทศคู่เจรจาแรกที่เสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับอาเซียน โดยทั้งสองฝ่ายได้ร่วมลงนามกรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน กับประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า (6 ประเทศ) ให้แล้วเสร็จภายใน ค.ศ. 2010 และกับประเทศสมาชิกใหม่ (4 ประเทศ) ภายใน ค.ศ. 2015 ต่อจากนั้น ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมลงนามความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าและกลไกการระงับข้อพิพาทใน ค.ศ. 2004 ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการใน ค.ศ. 2007 และความตกลงว่าด้วยการลงทุน ในค.ศ. 2009

(2) การค้าและการลงทุน จีนเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของอาเซียนตั้งแต่ ค.ศ. 2009 และอาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับ 3 ของจีนรองจากสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ และตั้งแต่ ค.ศ. 2020 อาเซียนและจีนต่างเป็นคู่ค้าที่มีมูลค่าการค้าสูงมาก โดยใน ค.ศ. 2022 มีมูลค่าการค้าระหว่างกันสูงถึง 722

พันล้านดอลลาร์ โดยอาเซียนนำเข้าสินค้าจากจีนตั้งแต่ ค.ศ. 2017 – 2022 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 70% คิดเป็นมูลค่ากว่า 432 พันล้านดอลลาร์ สินค้าส่วนใหญ่ เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องจักร เคมีภัณฑ์ พลาสติก อะลูมิเนียม และสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในขณะเดียวกันการส่งออกของอาเซียนไปยังจีนเติบโตอยู่ที่ 55% ส่วนใหญ่เป็นอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเหล็กกล้า (Asia Society Policy institute, 2023) มูลค่าการค้าระหว่างอาเซียนจีนตั้งแต่ปี 2009-2022 พิจารณาได้จากภาพที่ 14



ภาพประกอบ 14 ปริมาณการค้าระหว่างอาเซียน-จีน ตั้งแต่ปี 2009-2022

ที่มา: Asia Society Policy institute (2023)

- ความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Secretariat, 2024)

(1) มีความร่วมมือกันด้านสังคมและวัฒนธรรมระหว่างอาเซียนจีนหลากหลายประเด็น ได้แก่ สาธารณสุข วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษา วัฒนธรรม แรงงานและความมั่นคงทางสังคม สื่อสารมวลชน เยาวชน การพัฒนาสังคม การจัดการความยากจน การจัดการภัยพิบัติ

(2) ด้านสาธารณสุข ในระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขอาเซียน-จีน เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ที่จังหวัดภูเก็ต ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านสาธารณสุข ระหว่างอาเซียน-จีน และในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 อาเซียนและจีนร่วมมือกันในโครงการ “ASEAN-China Vaccine Friend” เพื่อการพัฒนาข้อมูลข่าวสารร่วมกัน การวิจัยและพัฒนาวัคซีนร่วมกัน

(3) ด้านการศึกษา จีนได้ตั้งศูนย์อาชีวศึกษาและฝึกอบรมสำหรับอาเซียนจำนวน 10 แห่ง ใน 6 มณฑลของจีน ได้แก่ กวางซี ยูนนาน ฝูเจี้ยน กุ้ยโจว และเฮยหลงเจียง โดยเพิ่มจำนวน

ทุนการศึกษาให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนส่งเสริมการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษาให้ได้ 1 แสนคนภายใน ค.ศ. 2020

(4) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาเซียน-จีน ได้จัดการประชุมรัฐมนตรีด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2012 ที่นครหนานหนิง โดยฝ่ายจีนได้จัดทำโครงการความเป็นหุ้นส่วนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาเซียน-จีน เพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ระหว่างกัน

2.4 ประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้

2.4.1 ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้

ดังที่เคยระบุไว้ข้างต้นว่า นโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) มีนัยที่แฝงไปด้วยการต้องการปรับสมดุล (Rebalance) กับจีน นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกจึงกลายเป็นจุดศูนย์กลางของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ เพื่อให้พันธมิตรของสหรัฐฯ แน่ใจได้ว่าสหรัฐฯ จะยังคงพันธกรณีต่าง ๆ ที่มีในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ได้ริเริ่มข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership - TPP) เพื่อหวังให้ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบกับภาวะวิกฤตในช่วง ค.ศ. 2007-2008 อย่างไรก็ดี เมื่อโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) เข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2017 เขาได้นำนโยบาย “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” มาประกาศใช้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มีหลักใหญ่ใจความที่ต้องการแข่งขันกับจีน ทรัมป์พิจารณาว่า จีนแสวงหาหนทางที่จะทำลายระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระเบียบโลกแบบเสรีนิยม) ด้วยเหตุนี้ในกรณีทะเลจีนใต้ ทรัมป์ได้เพิ่มการวิพากษ์วิจารณ์จีนในนโยบายที่จีนมีต่อทะเลจีนใต้ ในลักษณะที่ว่า การตั้งฐานปฏิบัติการทางทะเลของจีนนั้นได้กระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือ อธิปไตยของประเทศอื่น ๆ และความมีเสถียรภาพของภูมิภาค ดังนั้น สหรัฐฯ จึงตัดสินใจที่จะรักษาช่องทางการเดินเรือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในทะเลจีนใต้ เพื่อย้ำเจตจำนงว่าบริเวณดังกล่าว ไม่ใช่ของจีนแต่ฝ่ายเดียว ดังนี้ (Storey, 2020; Congressional Research Service, 2024)

(1) การเพิ่มความเข้มแข็งในปฏิบัติการด้านความมั่นคงกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการเพิ่มการสนับสนุนและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมด้านความมั่นคง

(2) การเพิ่มการปฏิบัติการรักษาสเสรีภาพการเดินเรือ (Freedom of Navigation Operation - FONOPs) ในทะเลจีนใต้

(3) นำปฏิบัติการทางอากาศมาใช้ในทะเลจีนใต้

(4) เพิ่มกองกำลังทหารสหรัฐฯ ที่ปฏิบัติการในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ภายใต้แนวคิดปฏิบัติการเพื่อต่อต้านกองกำลังทางทหารของจีนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก

(5) การกล่าวประณามพฤติกรรมอันแข็งกร้าวของจีนในทะเลจีนใต้ การยืนยันสถานภาพของสหรัฐฯ ในทะเลจีนใต้ว่าตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานในประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือ

(6) การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจในธุรกิจของจีนที่ดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

ปัจจุบัน ในสมัยประธานาธิบดีโจ ไบเดน ได้สานต่อนโยบายที่แข็งแกร่งต่อจีนของทรัมป์ โดยวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 ได้มีถ้อยแถลงจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ว่าด้วยสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ กรณีการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนเหนือดินแดนในทะเลจีนใต้แทบทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งการใช้กำลังของจีนต่อฟิลิปปินส์นั้นเป็นการละเมิดสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ โดยคำกล่าวของแอนโทนี บลิงเคน (Anthony Blinken) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2021 ที่มีต่อการยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ พร้อมกับการรับประกันความมั่นคงทางทะเลของฟิลิปปินส์ที่ได้รับการคุกคามจากจีนว่า

“จะยืนเคียงข้างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังเผชิญหน้ากับการกดดันจากจีน...เรายืนยันว่าการโจมตีต่อฟิลิปปินส์ทางบก ทางเรือ หรือทางอากาศในทะเลจีนใต้ จะทำให้เกิดพันธมิตรระหว่างกันของสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ตามมาตราที่ 4 ในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน ปี 1951” (Blinken, 2021)

ด้านประธานาธิบดีโจ ไบเดน ยังคงเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการรักษาเสรีภาพในการเดินเรือ (FONOPs) ในทะเลจีนใต้ การแสวงหาการสนับสนุนจากพันธมิตรทั้งในระดับทวีปและพหุภาคี เช่น กลุ่ม G 7 สหภาพยุโรป อาเซียน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น นโยบายของสหรัฐฯ ภายใต้การบริหารของไบเดน ให้ความสำคัญกับ “ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง” (FOIP) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการทั้งมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ดังนี้ (Wei & Zhang, 2021)

(1) ด้านการเมือง สหรัฐฯ จะดำเนินการสนับสนุนระเบียบโลกแบบเสรี โดยเฉพาะค่านิยมแบบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เนื่องจาก ยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ไม่ใช่เพียงการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจหรือการทหาร แต่เป็นการแข่งขันในเชิงอุดมการณ์และคุณค่าที่นำโดยสหรัฐฯ ซึ่งเป็นคำที่ไบเดนใช้เปรียบเทียบว่าเป็นการแข่งขันระหว่าง “ระเบียบแบบเสรีนิยม” กับ “ระเบียบแบบอำนาจนิยม” ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ร่วมมือกับพันธมิตรและหุ้นส่วนต่าง ๆ

นั่นก็เพื่อแน่ใจได้ว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะได้รับการส่งผ่านไปยังส่วนต่าง ๆ และยังคงเป็นแนวโน้มของโลกในอนาคต และนั่นคือ การปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เอง

(2) ด้านเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จะสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นได้พัฒนาต่อไป ตลอดจนให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์และตัวแบบการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อต่อต้านรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการลงทุนโดยรัฐ (state-driven economic) ดังเช่นที่สหรัฐฯ พยายามระดมทุนภาคเอกชนในการขับเคลื่อนด้านการเงิน เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง โดยตั้งอยู่บนหลักการของความยั่งยืน ความโปร่งใส บรรยาอากาศที่เป็นมิตร และใช้กลไกตลาดเป็นตัวนำ ซึ่งก็คือการนำเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจแบบตะวันตกที่เป็นทางเลือกนอกเหนือไปจากนโยบาย BRI จากฝ่ายจีน

(3) ด้านการทหาร นโยบายอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้างของสหรัฐฯ มีลักษณะสำคัญสามประการ คือ

ประการแรก การยืนยันในพันธมิตรที่สหรัฐฯ มีต่อพันธมิตรในภูมิภาคนี้ เช่น พันธมิตรทางทหาร (ลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องหรือใช้กำลังทางทหารร่วมกัน เช่น กลุ่ม NATO) และร่วมจัดตั้งหุ้นส่วนกับประเทศต่าง ๆ ในลักษณะแนวร่วมประชาธิปไตย เพื่อต่อต้านจีน

ประการที่สอง สหรัฐฯ สนับสนุนให้มีเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลจีนใต้ และไม่ยอมรับการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งสหรัฐฯ พิจารณาว่าพฤติกรรมของจีนนั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการสุดท้าย สหรัฐฯ สนับสนุนให้เกิดการแก้ไขข้อพิพาททางทะเลด้วยวิธีการเชิงสันติผ่านการเจรจา การปรึกษาหารือ หรือใช้วิธีการทางกฎหมาย โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญหรือการใช้กำลัง

ทั้งนี้พอจะสรุปได้ว่า นโยบายสำคัญของสหรัฐฯ ที่มีต่อทะเลจีนใต้คือ การแข่งขันและปิดล้อมจีน โดยประณามพฤติกรรมการอ้างกรรมสิทธิ์ที่ไม่ถูกต้องของจีน และความก้าวร้าวที่จีนมีต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนการปกป้องหลักเสรีภาพในการเดินเรือ

2.4.2 ยุทธศาสตร์ของจีนต่อประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้

ตั้งแต่ ค.ศ. 2012 สี จิ้น ผิง ขึ้นเป็นผู้นำสูงสุดในพรรคคอมมิวนิสต์จีน และปีต่อมาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานาธิบดีของจีน กล่าวได้ว่า การขึ้นสู่อำนาจของเขา เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายต่างประเทศจีนที่มีต่อพื้นที่และความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ กล่าวคือเปลี่ยนจากนโยบายที่ค่อนข้างตั้งรับไปเป็นนโยบายที่ค่อนข้างแข็งกร้าวต่อพื้นที่ที่จีนกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ เช่น เริ่มต้น

ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในหมู่เกาะที่ตนกล่าวอ้าง โดยนโยบายของจีนที่มีต่อทะเลจีนใต้ ภายใต้การบริหารของสี จิ้น ผิง แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ (Chubb, 2019)

(1) การสร้างให้จีนเป็นมหาอำนาจทางทะเล ปรากฏคำกล่าวเช่นนี้เป็นครั้งแรกในการประชุมพรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ในค.ศ. 2012 และได้รับการยืนยันเจตจำนงนี้อีกครั้งในการประชุมพรรคคอมมิวนิสต์จีน ค.ศ. 2017 อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของการเป็นมหาอำนาจทางทะเลนี้ ได้รับการกล่าวถึงตั้งแต่สมัยผู้นำรุ่นที่ 3 คือ เจียง เจ๋อ หมิน (Jiang Zemin) ที่เคยกล่าวไว้ว่า “การทำให้จีนกลายเป็นมหาอำนาจทางทะเลคือส่วนสำคัญของภารกิจทางประวัติศาสตร์” (Chubb, 2019) หลังจากนั้นจึงมีการปรับปรุงเอกสารสำคัญของจีนในการที่จะวางแผนการพัฒนากิจกรรมทางทะเลแห่งชาติ (Planning Outline for the Development of National Maritime Activities) ตั้งแต่ ค.ศ. 2008 สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งที่ว่า

“คุณรู้ไหมจีนนะเหมือนญี่ปุ่นอยู่อย่างนี้แหละ ตอนที่ญี่ปุ่นบุกสหรัฐอเมริกา ตอนสงครามโลกครั้งที่ 2 บุกทางไหน ทางแปซิฟิกไง นี่คือนี่ที่จีนกำลังทำ ปัจจุบันมีข้อมูลว่าจีนกำลังหาเส้นทางเดินเรือโดยการขยายอิทธิพลไปแถบหมู่เกาะแปซิฟิกทางตอนใต้อย่างที่ญี่ปุ่นเคยทำ เพราะมันคือเส้นทางสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ผมได้ข่าวว่าตอนนี้จีนกำลังมีข้อตกลงกับหมู่เกาะโซโลมอน ตรงนั้นแหละมันคือเส้นทางเดินเรือไปอเมริกา” (นักวิชาการคนที่ 4, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2567)

(2) การประกาศนโยบายทางทะเลของสี จิ้น ผิง พยายามกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์มากขึ้น ในขณะที่ต้องการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหาร ในเอกสารของพรรคคอมมิวนิสต์จีนระบุว่า “ความมีเอกภาพในสิทธิที่จะปกป้องและธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพ” ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ แสดงนัยของการที่จีนมีสิทธิในดินแดนที่ตนกล่าวอ้าง อันแสดงให้เห็นถึงนโยบายที่แข็งกร้าวมากขึ้น ทั้งนี้ เขายังเรียกร้องให้พรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลมีแผนงานที่จะเชื่อมโยงสถานการณ์ภายในของจีนกับสถานการณ์ของโลก การมีแผนงานเช่นนี้สื่อให้เห็นถึงนโยบายระยะยาวอันเกิดจากการมีเอกภาพภายในพรรคคอมมิวนิสต์จีนมากกว่าจะเป็นเพียงความต้องการของสี เพียงผู้เดียว

(3) นโยบายทางทะเลของจีนในยุคสี จิ้น ผิง มีลักษณะที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนมหาอำนาจ เช่น การไม่ยอมรับ, ไม่มีส่วนร่วม, ไม่รับรอง, ไม่ปฏิบัติตาม เช่น การที่จีนไม่ยอมรับคำตัดสินจากศาลอนุญาโตตุลาการ ว่าจีนไม่มีสิทธิอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ จากแผนที่เส้นประเก้าเส้น (nine-dash line) โดยที่สี จิ้น ผิง กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการการเมือง (Politburo) ว่า “จีนเป็นประเทศรักสันติ แต่เราจะไม่ยอมแพ้ต่อความชอบธรรมของเรา น้อยมากที่เราจะสูญเสียผลประโยชน์แห่งชาติหลักของเราไป” (Chubb, 2019) ซึ่งก็คือ การไม่ยอมประนีประนอมกับฟิลิปปินส์

ด้วยนโยบายทางทะเลสามประการในยุคที่สี จิ้น ผิง เป็นผู้นำจีน จึงเป็นเหตุให้ในทางปฏิบัติ นโยบายต่างประเทศจีนต่อทะเลจีนใต้ คือการขยายกรรมสิทธิ์ของจีนไปยังบริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์และบริเวณโดยรอบ ซึ่งเกิดการกระทำแต่เพียงฝ่ายเดียวของจีน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเกาะเทียมในบริเวณพื้นที่พิพาท การสร้างลานจอดเครื่องบินระยะทางกว่า 3,000 เมตร การก่อสร้างโรงจอดเครื่องบิน ตลอดจนการติดตั้งขีปนาวุธนำวิถีต่อต้านเรือผิวน้ำ (Anti-Ship Cruise Missile- ASCM) (Chubb, 2019) กล่าวโดยสรุป จากนโยบายของจีนในสมัยสี จิ้น ผิง ก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในทะเลจีนใต้ ดังนี้ (Congressional Research Service, 2024)

(1) การอ้างกรรมสิทธิ์และการยืนยันพื้นที่ทางทะเลในทะเลจีนใต้อย่างหนักแน่น อันเป็นเป้าหมายหลักในนโยบายที่มีต่อทะเลจีนใต้

(2) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จีนจะใช้การทำงานแบบบูรณาการในทุกมิติ ทั้งด้านการทูต การให้ข้อมูลข่าวสาร เศรษฐกิจ การทหาร การบังคับใช้ทางกฎหมาย

(3) ในทางปฏิบัติให้มีลักษณะของยุทธศาสตร์ที่หลอมรวมทุกมิติ จีนมีความพยายามอย่างไม่ลดละ การอดทน การใช้ยุทธวิธีที่ยืดหยุ่น ที่จะใช้ทรัพยากรอันสำคัญในการที่รัฐอื่น ๆ จะยอมรับและตอบสนองต่อความต้องการของจีน

ด้านความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ที่มีต่อนโยบายทะเลจีนใต้ จีนมองว่าตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีทรมป์ สหรัฐฯ พยายามปิดล้อมและกดดันจีน นับว่าเป็นภัยคุกคามต่อจีนโดยตรง ดังนั้น การกล่าวอ้างของสหรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลจีนใต้ในลักษณะที่ว่าเป็นการปกป้องเสรีภาพในการเดินเรือ จึงเป็นคำกล่าวที่มีนัยแอบแฝงถึงจีนและมองว่าจีนเป็นผู้คุกคามเสรีภาพในการเดินเรือบริเวณทะเลจีนใต้ และจะกลายเป็นข้ออ้างอันชอบธรรมให้สหรัฐฯ เข้ามาแทรกแซงในพื้นที่พิพาท

ด้านความสัมพันธ์ต่ออาเซียนในกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้ แม้คำกล่าวอ้างใน “ความฝันของจีน” ของประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง ที่ว่า “มุ่งสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลักษณะใหม่ และสร้างประชาคมสำหรับมวลมนุษยชาติที่มีอนาคตร่วมกัน” อย่างไรก็ตาม เครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกรณีนี้ไม่ได้มีเฉพาะ “ไม้นวม” หรืออำนาจอย่างอ่อน (Soft Power) อันหมายถึง “ความสามารถที่ทำให้ได้รับสิ่งที่ต้องการด้วยการโน้มน้าว มากกว่าการบังคับขู่เข็ญ” เท่านั้น ทว่าจีนยังคงใช้อำนาจกระด้าง (Hard Power) จัดการกับกรณีปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวนี้ด้วย เช่น การโจมตีเรือประมงของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีกรณีพิพาทกับจีน ดังนั้น การที่จีนอ้างว่าการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจอย่างสันติ (Peaceful Rise) ไม่ต้องการเป็นภัยคุกคามต่อผู้ใด จะเห็นได้ว่ากรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้กลับตกอยู่ในสถานการณ์ที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ จีนดำเนินการอย่างแข็งกร้าว มีการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางทหารกระทั่งทำให้ประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนเริ่มไม่มั่นใจใน

ท่าที่และนโยบายของจีน ตัวอย่างเหตุการณ์ที่แท้จริงของจีนต่อชาติสมาชิกอาเซียนในกรณีนี้ เช่น ใน ค.ศ. 2012 หน่วยรักษาความปลอดภัยชายฝั่งของจีน ผลักดันเรือประมงของฟิลิปปินส์บริเวณพื้นที่ สันดอนสการ์โบโรห์ (Scarborough Shoal) เพื่อไม่ให้จับปลาบริเวณดังกล่าว ค.ศ. 2015 เกิด เหตุการณ์เรือตรวจการชายฝั่งของจีนแล่นรุกเข้าไปในน่านน้ำของมาเลเซียบริเวณพื้นที่สันดอนลูโค เนีย (Luconia Shoal) ค.ศ. 2016 กองทัพเรืออินโดนีเซีย จับกุมเรือประมงจีนที่รุกล้ำเข้ามายังเขต น่านน้ำของอินโดนีเซียบริเวณเกาะนาทูนา (Natuna island) ค.ศ. 2020 การเผชิญหน้าบนพื้นที่ พินาตทางทะเลระหว่างมาเลเซียกับจีนบริเวณสันดอนลูโคเนีย ค.ศ. 2023 เรือของฝ่ายจีนใช้ปืนฉีดน้ำ ยิงขัดขวางภารกิจการเติมเสบียงของฟิลิปปินส์ในสันดอนโทมัส (Thomas Shoal) และเรือประมงของ เวียดนามถูกโจมตีจากเรือตรวจการชายฝั่งของจีนด้วยวิธีฉีdnน้ำเช่นกัน (Kapstein, 2023)

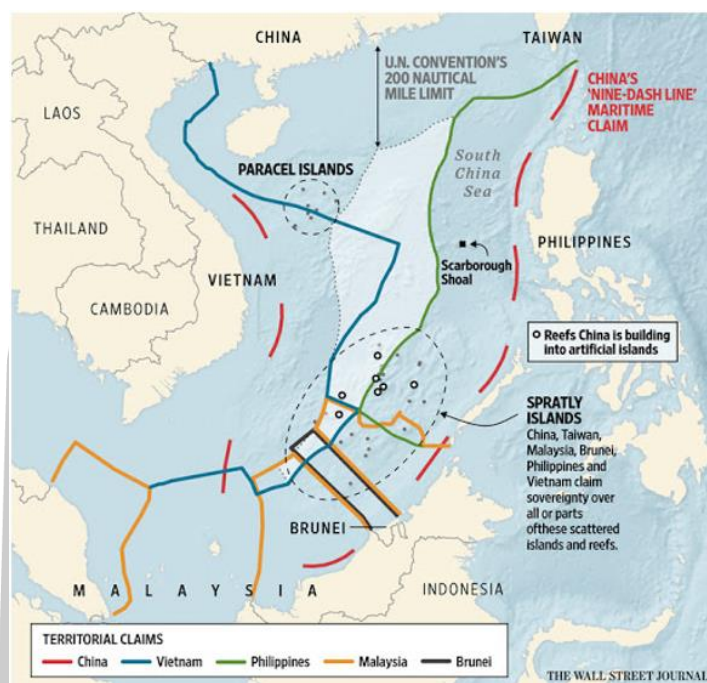
2.4.3 ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้

ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ (South China Sea Dispute) คือปัญหาข้อพิพาทใน ประเด็นการอ้างกรรมสิทธิ์บริเวณหมู่เกาะบริเวณน่านน้ำพื้นที่ดังกล่าวจำนวน 5 หมู่เกาะ ได้แก่ พารา เซล (Paracel) สแปรตลีย์ (Spratlys) ปราตัส (Pratas) แมคเคลฟิลด์แบงก์ (Macclesfield Bank) และหมู่เกาะปะการังสการ์โบโรห์ (Scarborough Shoal) โดยมีประเทศคู่พิพาท ทั้งหมด 6 ประเทศ ได้แก่ บรูไน จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และไต้หวัน (Raditio & Daryanomet, 2019) ข้อ พิพาท ดังกล่าวเริ่มขึ้นใน ค.ศ.1959 ในบริเวณหมู่เกาะพาราเซล กล่าวคือ จีนได้ตั้งสำนักบริหาร ปกครองหมู่เกาะพาราเซล สันดอนแมคเคลฟิลด์ และหมู่เกาะสแปรตลีย์ต่อมาเวียดนามได้ได้เข้า ไปยึดครองบางส่วนของหมู่เกาะพาราเซล ทว่าจีนมิได้ตอบโต้การกระทำของเวียดนามแต่ประการใด เนื่องจากอยู่ในสภาวะสงครามเวียดนามที่จีนและเวียดนามเหนือให้ความสำคัญกับสถานการณ์ใน สงครามและการต่อต้านสหรัฐฯ มากกว่า กระทั่งเมื่อสหรัฐฯ ถอนทหารออกจากสงครามเวียดนาม จีน ได้เริ่มส่งกองกำลังเข้าไปปฏิบัติการในหมู่เกาะพาราเซลช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1976 นับแต่นั้นจึงทำ ให้มีการปะทะกันระหว่างกองกำลังของจีนและเวียดนามเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ การปะทะครั้งใหญ่ ระหว่างสองประเทศเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1988 บริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ส่งผลให้เรือของเวียดนามจมลง หลายลำและลูกเรือเสียชีวิตกว่า 70 คน โดยหลังจากเหตุการณ์นี้ส่งผลให้จีนสามารถยึดครองพื้นที่ส่วน ใหญ่ของหมู่เกาะสแปรตลีย์ไว้ได้ตลอดจนรวมหมู่เกาะพาราเซลและสแปรตลีย์เข้ากับมณฑลไห่หนานในปี เดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการปะทะกันทางทหารระหว่างจีนและเวียดนามจากการสำรวจและขุดเจาะ น้ำมันตลอด ทศวรรษ 1980-1990 (วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, 2559; Gerstl, 2017: 186-188) เมื่อจีนแสดงความชัดเจนในการครอบครองดินแดนบริเวณทะเลจีนใต้จากการออก

กฎหมายทะเลอาณาเขตและเขตติดต่อในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 ประกอบกับประกาศ อย่างชัดเจนว่า พร้อมที่จะใช้กำลังทางทหารกับเรือของต่างชาติที่ละเมิดกฎหมาย ในขณะที่อาเซียนได้ แสดงความไม่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ดังนั้น ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนจึงได้ออก “แถลงการณ์มะนิลา” (Manila Declaration) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1992 อันมีเนื้อหาโดยสรุปคือ การให้มีการแก้ไขข้อพิพาทด้วยสันติวิธี ประเทศที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งร่วมกันออกแนวปฏิบัติ ระหว่างประเทศสำหรับทะเลจีนใต้อันวางอยู่บนหลักการของสนธิสัญญามิตรภาพและความ ร่วมมือใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) โดยมีประเทศคู่เจรจาอาเซียน 6 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา สหภาพ ยุโรป ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และสหรัฐฯ ได้ร่วมลงนามสนับสนุนในโอกาสการประชุมรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (PMC) รวมถึงเวียดนามที่แม้ว่าในขณะนั้นยังมิได้เข้าร่วมเป็น สมาชิกอาเซียนทว่าได้ร่วมลงนามสนับสนุนเช่นกัน (Yuzawa, 2012)

ใน ค.ศ. 1995 จีนได้เริ่มเข้าครอบครองตลอดจนสร้างสิ่งปลูกสร้างบริเวณแนว ปะการังมischief (Mischief Reef) อันอยู่ในเขตที่ฟิลิปปินส์ได้ประกาศให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone- EEZ) จึงทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ประท้วงพฤติกรรมดังกล่าวของจีน ประธานาธิบดีฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ได้สั่งทหารเข้าไปในพื้นที่พิพาทช่วงเดือนกรกฎาคม 1995 อย่างไรก็ตาม จีนและฟิลิปปินส์สามารถเจรจาแบบทวิภาคี และทั้งสองประเทศได้บรรลุ ข้อตกลงให้มีแนวปฏิบัติ (Code of Conduct) ร่วมกันในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 โดยแนวปฏิบัติ ดังกล่าวมีเนื้อความที่คล้ายกับแถลงการณ์ของอาเซียนใน ค.ศ. 1992 ซึ่งเน้นแนวทางการแก้ปัญหา โดยสันติวิธีผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ และยึดหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) (Emmers, 2010) ซึ่งกฎหมายนี้ ทำให้มาเลเซียและบรูไนใช้อ้างอาณาเขตจาก ชายฝั่งได้ 200 ไมล์ทะเลโดยกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) อันได้แก่การอ้างกรรมสิทธิ์ ของมาเลเซียเหนือดินแดนบางส่วนของหมู่เกาะสแปรตลีย์ พื้นที่ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้แสดงดังภาพ 15

พจน ปนุ จิตโต ชีเว



ภาพประกอบ 15 พื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน
ที่มา: Page & Moss (2016)

จากข้างต้นพิจารณาได้ว่า ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้นั้น ประเทศคู่พิพาทหลักคือ จีน กับประเทศสมาชิกของอาเซียน อันได้แก่ เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และบรูไน ทั้งนี้ จีนและอาเซียนมีความสัมพันธ์ในฐานะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2562) ในขณะเดียวกันที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัจจุบัน (ค.ศ. 2023) จีนได้กลายเป็นมหาอำนาจของโลก (Mearsheimer, 2010; Schuman, 2020; Greer, 2020) ในขณะที่ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนที่มีต่อชาติสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศไม่เท่ากัน พิจารณาจากตารางที่ 11 ผลกระทบตามมาคือการขาดเอกภาพในกลุ่มอาเซียนต่อการจัดการปัญหาดังกล่าว กระทั่งนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของ ประชามคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ตลอดจนกลไกในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวที่มีอยู่ในอาเซียนอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ได้ทำลายความเป็นเอกภาพของอาเซียนและประสิทธิภาพกลไกการทำงานของประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน โดยเฉพาะกลไกที่เรียกว่า การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF (ASEAN Regional Forum) ตลอดจนประสิทธิภาพของหลักการสำคัญของอาเซียนหรือ ที่เรียกว่า วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่ใช้ในการจัดการปัญหาข้อพิพาท

ตาราง 11 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศที่มีท่าทีต่อต้านจีน	ประเทศที่ยอมรับจีน	ประเทศที่เป็นกลาง
เวียดนาม และฟิลิปปินส์	เมียนมา ลาว กัมพูชา และไทย	อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน

ที่มา: Shoji (2019)

วิถีอาเซียน (ASEAN Way) เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศของกลุ่มอาเซียน ได้รับการพัฒนาตั้งแต่เมื่อกลางทศวรรษ 1970 และได้รับความสนใจจากนานาชาติในช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวโดยสรุป บรรทัดฐานนี้ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญคือ 1) การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Non-interference) 2) การตัดสินใจปัญหาโดยใช้ฉันทามติ (Consensus Building) 3) การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยสันติวิธี (Jones, 2010; Yukawa, 2018) ลักษณะของวิถีอาเซียนเช่นนี้ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า อาเซียนมีแก่นมั่นสถาบันและกลไกที่ไม่เป็นทางการทำให้ยากต่อการแก้ไขปัญหา ตลอดจนใช้วิธีการแบบฉันทามติทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น เมื่อสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่ไม่ได้เป็นคู่พิพาทกับจีน หรือแม้กระทั่งได้รับผลประโยชน์จากจีน จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที ดังเช่นใน ค.ศ. 2012 ที่อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กัมพูชาได้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งที่ว่า

“กลไกที่อาเซียนมีอยู่อย่าง ARF ไม่ค่อยได้ช่วยอะไรมากหรอก เพราะมันมีเรื่องของอาเซียนอยู่อย่างการไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน การใช้ฉันทามติตัดสินใจ ในฉากหน้าจีนก็ดูเหมือนจะร่วมมือกับอาเซียนไปอย่างนั้น แต่ในทางปฏิบัติจีนก็ใช้การเจรจาแบบตัวต่อตัวอยู่ดี มันง่ายใจ ให้ประโยชน์กับประเทศที่ต้องการก็ได้แล้ว อย่างในกัมพูชาที่คุณว่านะ” (นักวิชาการคนที่ 1, สัมภาษณ์ 10 กุมภาพันธ์ 2567)

จากกรณีพฤติกรรมของจีนที่มีต่อประเทศสมาชิกอาเซียนที่นิยมใช้การเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศที่ขัดแย้งมากกว่าการใช้สถาบันแบบพหุภาคีของอาเซียน ส่งผลให้ท่าทีของชาติสมาชิกอาเซียนต่อความแข็งแกร่งในนโยบายต่างประเทศของจีนต่อปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ต่างกัน อันก่อให้เกิดอุปสรรคในการตัดสินใจเชิงสถาบัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (Shoji, 2019)

- 1) กลุ่มที่มีทัศนคติต่อต้านจีนอย่างแข็งขัน ได้แก่ เวียดนามและฟิลิปปินส์
- 2) กลุ่มที่มีทัศนคติแบบกลาง ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน
- 3) กลุ่มที่มีทัศนคติยอมรับจีน ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และไทย

ทัศนคติที่แตกต่างกันของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อพฤติกรรมของจีนในปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ชี้ให้เห็นได้ว่าความมีเอกภาพภายในอันเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นย่อมได้รับความท้าทายและแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของอาเซียนในการร่วมมือจัดการความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอกด้วย ทั้งยังแสดงให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่าท่าทีของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อการจัดการข้อพิพาทในทะเลจีนใต้นั้นไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ (Simões, 2022)

1) กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้

- เวียดนาม ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับจีน ในการอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้บริเวณหมู่เกาะ สแปรตลีย์และหมู่เกาะพาราเซล อีกทั้งยังมีกรณีพิพาทกับประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย ดังนั้น เวียดนามจึงไม่ค่อยไว้วางใจในอาเซียนว่าจะสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีข้อพิพาทในหมู่เกาะสแปรตลีย์ เวียดนามเรียนรู้ว่าควรทำให้ประเด็นข้อพิพาทนี้ไปสู่ประเด็นระดับนานาชาติ โดยการแสวงหาความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศที่หลากหลาย ในลักษณะการเข้าไปตั้งเป็นประเด็นคำถามในองค์กรระหว่างประเทศนั้น ๆ ตลอดจนการใช้กฎหมายระหว่างประเทศอย่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1952 เป็นแนวทาง ตลอดจนพยายามเพิ่มศักยภาพด้านกองทัพเรือและเรือตรวจการชายฝั่ง

- ฟิลิปปินส์ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ของฟิลิปปินส์ เกิดจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ทำให้พื้นที่ทางทะเลทับซ้อนกับจีนและเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักเป็นคู่ขัดแย้งระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์ เช่น ใน ค.ศ. 1995 บริเวณหมู่เกาะปะการังมิสซิฟ (Mischief Reef) โดยแนวทางแก้ไขปัญหาของฟิลิปปินส์คือการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าใน ค.ศ. 2016 คำตัดสินที่ยืนคำร้องโดยฟิลิปปินส์ต่อศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ในการยับยั้งการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนต่อพื้นที่บริเวณทะเลจีนใต้ ระบุถึงการที่จีนไม่มีสิทธิกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ส่วนใหญ่ในทะเลจีนใต้โดยใช้เหตุผลเชิงประวัติศาสตร์ตามแผนที่เส้นประเก้าเส้น อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์นั้นค่อนข้างกลับไปกลับมา ซึ่งสะท้อนได้จากการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศ ดังเช่น ประธานาธิบดีคนก่อนคือนาย โรดริโก ดูเตอเต (Rodrigo Duterte) มีนโยบายที่ค่อนข้างผ่อนปรนต่อจีน ในขณะที่ประธานาธิบดีคนปัจจุบันอย่างประธานาธิบดีอาคีโน ที่ 3 (Aquino III) นั้นมีท่าทีแข็งกร้าวต่อจีนมากขึ้น

- มาเลเซีย ท่าทีของมาเลเซียต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่มีต่อจีนค่อนข้างผ่อนปรนเมื่อเทียบกับเวียดนามและฟิลิปปินส์ เนื่องจาก ในมาเลเซียมีคนมาเลย์เชื้อสายจีนอาศัยอยู่เกือบ 30% และตลอดจนชาวจีนนอกมาเลเซียที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของประเทศ

จำนวนมาก ดังนั้น ท่าทีของมาเลเซียจึงมักใช้อาเซียนเป็นองค์กรในการจัดการกับข้อพิพาทนี้มากกว่าเผชิญหน้าด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ มาเลเซียจึงค่อนข้างอ่อนไหวกับนโยบายของอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนขาดเอกภาพ

- บรูไน ท่าทีของบรูไนต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่มีต่อจีนค่อนข้างคล้ายมาเลเซีย เนื่องจากเหตุผลคือ ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจจากจีนเป็นสำคัญ ตลอดจนมีนโยบายคล้ายมาเลเซียที่ต้องการความเป็นเอกภาพของอาเซียนในการจัดการกับปัญหานี้

2) กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ได้อำงกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้

- อินโดนีเซีย เนื่องจากอินโดนีเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่สุดในอาเซียนทั้งจากจำนวนประชากรและพื้นที่ จึงทำให้พยายามแสดงบทบาทความเป็นผู้นำอาเซียนมาโดยตลอด รวมไปถึงบทบาทในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ด้วย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่จีนประกาศเขตกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ตามแผนที่เส้นประเก้าเส้น ส่งผลให้บริเวณเกิดพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับอินโดนีเซียไปด้วย ถึงกระนั้นอินโดนีเซียไม่ได้เป็นอยู่ในฐานะประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ที่เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีกับจีนตามโครงการสายแถบและเส้นทาง (BRI) โดยเฉพาะเส้นทางสายไหมทางทะเลมียูเมหาคาล (พิจารณาอีกครั้งในบทต่อไป) ทั้ง ๆ ที่มีเรือประมงจากจีนเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำที่อินโดนีเซียประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) หลายครั้ง โดยแนวทางการแก้ปัญหาของอินโดนีเซียคือ การใช้กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1952

- สิงคโปร์ แม้ว่าจะเป็นประเทศเล็ก ทว่าสิงคโปร์นั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถทั้งการทูตและการทหารเมื่อเทียบกับประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ท่าทีของสิงคโปร์ในสถานการณ์ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้คือ การให้ความสำคัญต่อเสรีภาพและความปลอดภัยในการเดินเรือ เนื่องจากภูมิศาสตร์ของประเทศเป็นทางผ่านเมืองท่าสำคัญในช่องแคบมะละกา พิจารณาจากแถลงการณ์กระทรวงการต่างประเทศต่อนโยบายในทะเลจีนใต้ที่ว่า สิงคโปร์ยังคงดำรงความเป็นกลางและให้ความสำคัญกับการแสวงหาเสถียรภาพและสันติภาพ จากคำกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าสิงคโปร์เป็นกลางคือ การอยู่ในสถานะของประเทศที่ไม่ได้เป็นผู้กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ จึงไม่ได้เลือกข้างฝ่ายใด ส่วนคำว่ายังให้ความสำคัญ หมายถึง สิงคโปร์ต้องการแสดงบทบาทในการธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพในบริเวณพื้นที่ทะเลจีนใต้ และสนับสนุนการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี

- ไทย ประเทศไทยมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับจีนจำนวนมาก ดังนั้น ในกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้ยังทำให้ไทยมีท่าทีไม่ได้ต่อต้านและปฏิเสธที่จะประณามพฤติกรรมของจีน

- ลาวและเมียนมา ด้วยการที่มีพรมแดนติดกับจีนและต้องพึ่งพาเศรษฐกิจกับจีนอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทั้งสองประเทศนั้นให้การสนับสนุนจีน พร้อมกับยังคงลอยตามจีนในการกดดันไม่ให้ชาติสมาชิกอาเซียนพยายามกล่าวหาจีนในการประชุมของอาเซียน

- กัมพูชา สำหรับกัมพูชาที่มีท่าทีสนับสนุนจีนอย่างแข็งขันเนื่องจากต้องพึ่งพาเศรษฐกิจจากจีนและใช้จีนเป็นเครื่องมือในการลดอิทธิพลจากเวียดนาม ด้วยเหตุนี้ การเจรจาเพื่อยกร่างประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea – CoC) ที่อาเซียนใช้เป็นหมุดหมายในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งนั้น กัมพูชาสนับสนุนข้อเสนอจากจีนในความพยายามให้ CoC มีลักษณะกลไกการทำงานที่มีความยืดหยุ่นแทนที่จะใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักในการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ในฐานะที่กัมพูชาเป็นประธานอาเซียน ปี ค.ศ. 2012 ในประเด็นความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ระหว่างฟิลิปปินส์กับจีน ทำให้เป็นครั้งแรกที่ไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในลักษณะตั้งคำถามหรือโจมตีจีนได้

แม้อาเซียนจะรับรู้ในผลประโยชน์ที่มีความร่วมกันในลักษณะที่ต้องดำเนินความสัมพันธ์กับจีนต่อไป และไม่อาจเลือกข้างมหาอำนาจใด ๆ แต่ฝ่ายเดียวได้ก็ตาม ทว่ายังมีประเด็นที่กลายเป็นความย้อนแย้งในพฤติกรรมของชาติสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ทั้ง 4 ประเทศ มีข้อโต้แย้งด้วยตนเอง เช่น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2020 มาเลเซียได้ติดตั้งแท่นขุดเจาะน้ำมันซึ่งเวียดนามประท้วงว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของตน ในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกัน เวียดนามยื่นประท้วงต่อฟิลิปปินส์ ที่ตั้งชื่อเกาะในหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นภาษาฟิลิปปินส์ซึ่งอยู่ในบริเวณข้อพิพาท ตลอดจนในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม ค.ศ. 2020 มาเลเซียและฟิลิปปินส์ต่างกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะบริเวณรัฐบอร์เนียวและรัฐซาบฮ์ เป็นต้น จึงสรุปได้ว่า นอกจากความเป็นเอกภาพภายในนี้ ยังถูกทำลายจากความไม่ลงรอยกันของประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย

การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างไม่ได้มีทิศทางเดียวกันในการจัดการปัญหากับประเทศภายนอก ตลอดจนปัญหาระหว่างสมาชิกด้วยตนเอง จึงทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ กลายเป็นความท้าทายของอาเซียนและเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างเอกภาพภายในอาเซียน อันสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนไปด้วย โดยมีบทพิสูจน์การขาดเอกภาพภายในอาเซียน ดังนี้

1) การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ณ ประเทศกัมพูชา ระหว่างวันที่ 9-13 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 โดยทั่วไปแล้วหลังเสร็จสิ้นการประชุมจะมีแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) เพื่อชี้แจงผลการประชุม อย่างไรก็ตามการประชุมครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ไม่ได้มี

การออกแถลงการณ์ร่วมนับตั้งแต่อาเซียนถือกำเนิดขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการยืนยันของอาเซียนว่าองค์กรของตนนั้นดำรงความเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากไม่สามารถรักษาเอกภาพระดับพื้นฐานของตนไว้ได้ (Emmerson, 2012) โดยสาเหตุสำคัญที่สุดที่ไม่สามารถออกแถลงการณ์ข้างต้นได้คือ ปัญหาการขาดเอกภาพในกรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ นำมาซึ่งการแก้ไขเนื้อหาในแถลงการณ์ กระทั่งที่สุดไม่สามารถออกแถลงการณ์ได้ โดยที่ เออลินดา บาซิลิโอ (Erlinda Basilio) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นตัวแทนคนหนึ่งของผู้เข้าร่วมประชุมจากฟิลิปปินส์ เปิดเผยว่าเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ในข้อพิพาททะเลจีนใต้ บริเวณหมู่เกาะปะการังสการ์โบโรห์ (Scarborough Shoal) โดยสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ต้องการแก้ไขข้อความที่มีการ “ขัดขวางโดยเรือจากประเทศเพื่อนบ้าน” (หมายถึงจีน แต่ได้หลีกเลี่ยงที่จะกล่าวว่าเป็นจีน เพื่อทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการประชุม) แต่เจ้าภาพการประชุมคือกัมพูชาปฏิเสธ ทำให้ไม่สามารถออกแถลงการณ์ได้ (Basilio, 2012)

ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Foreign Ministers' Retreat-AMM Retreat) รัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชา นายฮอร์ นัม ฮง (Hor Nam Hong) ในฐานะประเทศที่เป็นประธานการประชุม ซึ่งเป็นตัวแทนในการร่างแถลงการณ์ดังกล่าวร่วมกับคณะทำงานรัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ และเมื่อร่างแถลงการณ์แล้วเสร็จ ฮอร์ นัม ฮง กลับคัดค้านถ้อยคำที่อยู่ในร่างแถลงการณ์นั้นที่อยู่ในสองย่อหน้า (จากทั้งหมด 132 ย่อหน้า) ของข้อสรุปในการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาในทะเลจีนใต้ ซึ่งฟิลิปปินส์ได้คัดค้านการจัดการกำลังเรือรบแบบพลเรือน (paramilitary vessels) ของจีนที่ประจำการอยู่บริเวณหมู่เกาะปะการังสการ์โบโรห์ และเวียดนามคัดค้านการประกาศของจีนในการให้เช่าแท่นขุดเจาะน้ำมันบริเวณพื้นที่ทับซ้อนกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเวียดนาม ซึ่งทางกัมพูชากล่าวว่าประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องความขัดแย้งที่ต้องเจรจาแบบทวิภาคี (จีนกับฟิลิปปินส์ และ จีนกับเวียดนาม) ไม่สามารถนำมาบรรจุเป็นข้อความในแถลงการณ์นี้ได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าหากชาติสมาชิกใดต้องการให้มีข้อความดังกล่าว ก็จะไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ เนื่องจากเป็นสิทธิของประธานการประชุม โดยกัมพูชากล่าวอ้างว่า เรื่องถ้อยแถลงไม่ควรนำเรื่องความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ ที่มีต่อชาติภายนอกอาเซียนเข้ามาบรรจุเป็นเนื้อความในถ้อยแถลงและไม่มี “ฉันทามติ” ในประเด็นดังกล่าว ท่าทีเช่นนี้ของกัมพูชาคือการยอมตามจีนในการอธิบายสถานการณ์และพยายามทำให้ประเด็นดังกล่าวไม่ต้องนำมาหารือในระดับนานาชาติประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องเกี่ยวข้องกับภาคภายนอกภูมิภาค ในขณะที่จีนต้องการแก้ไขปัญหทะเล

จีนได้ด้วยการเจรจาแบบทวิภาคีมากกว่า (De Castro, 2017; Emmers, 2014: 67) ซึ่งผลก็คือไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในการประชุม ค.ศ. 2012 ได้ เหตุการณ์นี้ไม่เคยเกิดขึ้นตั้งแต่มีการประชุมดังกล่าว ผลจากการที่ไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมฯ ได้ สะท้อนให้เห็นการแบ่งแยกและขาดเอกภาพของชาติสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาทะเลจีนใต้

2) กรณีปัญหาความแตกแยกและไม่เป็นเอกภาพของชาติสมาชิกอาเซียนต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ได้รับการตอกย้ำอีกครั้งในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2015 ที่มาเลเซีย เนื่องจากการอภิปรายเกี่ยวกับทะเลจีนใต้ในการออกแถลงการณ์ที่มีเนื้อหาอ้างอิงถึงการที่จีนสร้างเกาะเทียม โดยฝ่ายรัสเซียและจีนต้องการให้ตัดข้อความดังกล่าวออก อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาและประเทศภายนอกอื่นอีกห้าประเทศ (ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) ต้องการให้มีข้อความดังกล่าวตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประเทศอาเซียนทั้งสิบประเทศ ส่วนจีน “แก้เกี้ยว” ว่า “มีความพยายามจากประเทศภายนอกภูมิภาคที่จะยัดเยียดเนื้อหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับแถลงการณ์ร่วม” (Thayer: 2021: 75) บทสรุปคือ มาเลเซีย ประธานการประชุมออกแถลงการณ์ที่มีการอ้างอิงถึงปัญหาทะเลจีนใต้ แต่ไม่มีรายละเอียดเฉพาะเจาะจงอย่างที่สหรัฐฯ กล่าวถึง โดยเนื้อหาที่กล่าวถึงในแถลงการณ์ดังกล่าว

“ที่ประชุมได้กล่าวถึงความพยายามของประเทศ ADMM-Plus ในการส่งเสริมความร่วมมือเชิงปฏิบัติการและความมั่นคงทางทะเล การประชุมนี้ระลึกถึงความสำคัญของประสิทธิภาพในการนำ DoC ไปปฏิบัติ และเริ่มพิจารณา CoC ในกรณีทะเลจีนใต้ เพื่อที่จะสร้างความไว้วางใจและความมั่นใจร่วมกัน ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพในภูมิภาค” (The ASEAN Secretariat, 2015)

3) ตัวอย่างสุดท้ายในกรณีการแทรกแซงการประชุมอาเซียนใน ค.ศ. 2016 การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ซึ่งช่วงก่อนหน้านั้นได้มีคำตัดสินจากศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ว่า “ไม่มีกฎหมายใดที่จะทำให้จีนสามารถกล่าวอ้างในทางประวัติศาสตร์ได้ว่าพื้นที่และทรัพยากรภายในของทะเลจีนใต้เป็นเขตแดนของจีนตามแผนที่เส้นประกึ่งเส้น” ทว่าคำตัดสินดังกล่าวไม่ได้ใช้ในการอ้างอิงในส่วนใดเลยของแถลงการณ์ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า มีความไม่ลงรอยกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนต่อคำตัดสินดังกล่าว และแสดงให้เห็นต่อไปว่าการละเลยต่อการตัดสินนี้คือความล้มเหลวของกลุ่มอาเซียนในการเป็นศูนย์กลางของการจัดการปัญหาทะเลจีนใต้ และเปิดทางให้จีนเข้ามาเจรจาโดยตรงกับประเทศ

สมาชิกอาเซียนแบบทวิภาคี (ไม่ใช่ฐานะกลุ่มก้อนที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว) ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งผลด้านลบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าเจรจากับจีน (Caballero-Anthony, 2018 :223-224)

ลักษณะของความแตกแยกในท่าทีของชาติสมาชิกอาเซียนเช่นนี้ ทำให้กลไกในการแก้ไขความขัดแย้งที่นำโดยอาเซียนมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ นำไปปฏิบัติได้ลำบากเนื่องจากจากแนวปทัสถานสำคัญของอาเซียนหรือวิถีสากล ที่ต้องการความเห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิกเป็นสำคัญ ทั้งนี้ กลไกสำคัญด้านความมั่นคงของอาเซียนกลไกหนึ่งคือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หรือ ARF ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาเซียน ทว่ามีประเทศสมาชิกที่อยู่นอกอาเซียนเข้าร่วมด้วย เช่น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ARF เป็นองค์กรด้านความมั่นคงที่มีสมาชิกระดับมหาอำนาจของโลกเข้าร่วม กระนั้นก็ตาม หลักการพื้นฐานของ ARF มีลักษณะของความมั่นคงที่อาศัยความร่วมมือ (Cooperative Security) เน้นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก โดยมีเป้าหมายที่จะลดความขัดแย้งตลอดจนแสวงหาการแก้ไขปัญหาต่างกล่าวโดยสันติวิธีและกลไกดังกล่าวนี้ อาเซียนแสดงความมุ่งหวังจะทำให้ปทัสถานแบบอาเซียนหรือวิถีสากล สามารถทำให้จีนเกิดความยับยั้งชั่งใจและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในนโยบายต่างประเทศ ที่จะลดความแข็งแกร่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ นอกจากนี้ กรณีที่ชาติสมาชิกอาเซียนที่นับว่า เป็นการรวมตัวของชาติเล็ก ๆ ทว่าสามารถจัดตั้งกลไกที่ดึงมหาอำนาจอย่างจีนเข้าร่วม พร้อมกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และญี่ปุ่น จึงสะท้อนให้เห็นความพยายามในการถ่วงดุลตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neo-realism) ระหว่างชาติมหาอำนาจกับอาเซียนได้อย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุป เป้าหมายของ ARF มีอยู่ด้วยกันสามประการคือ 1) การมียุทธศาสตร์ที่เน้นการสร้าง ความโปร่งใสเพื่อการรับรู้ภัยคุกคามร่วมกัน 2) การสร้างความไว้วางใจร่วมกันระหว่างศักยภาพด้านการทหารของชาติสมาชิก และ 3) การสร้างความร่วมมือเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติ กระนั้นก็ตาม ARF มักถูก มองว่าเปรียบเสมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกเช่นเครื่องมือในความร่วมมืออื่น ๆ ในการจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาทิ ระบบพันธมิตร การจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศ เขตอิทธิพล (Spheres of Influent) หรือแม้กระทั่งการถ่วงดุลอำนาจ ทว่าเป้าหมายหลักของ ARF คือการไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้กำลังในชาติสมาชิก ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท (Acharya, 2003)

3. ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

สภาพทางภูมิศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย จึงทำให้ไม่ต้องสงสัยเลยว่าเพราะเหตุใดการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจจึงเกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน หากจะกล่าวในเชิงการติดต่อสัมพันธ์กับภูมิภาคภายนอก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ติดต่อการค้ากับอินเดียตั้งแต่ราว 600 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ เริ่มติดต่อกับยุโรปราว 400 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ และเริ่มติดต่อทางการค้ากับจีนราว 200 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ (Basa, 1994) ภูมิภาคนี้เผชิญหน้ากับลัทธิล่าอาณานิคมจากชาติตะวันตกตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ตลอดจนการเข้ายึดครองในช่วงสั้น ๆ (1941-1945) จากญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดินแดนต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเริ่มประกาศเอกราช เช่น ฟิลิปปินส์ ใน ค.ศ. 1946, เมียนมา ค.ศ. 1948, อินโดนีเซีย ค.ศ. 1949 เป็นต้น ด้วยประสบการณ์อันซับซ้อนระหว่างการปกครองในช่วงอาณานิคมที่มีต่อดินแดนส่วนใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้ภายหลังประกาศเอกราช ประเทศ (ที่เกิดขึ้นใหม่) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างแสดงออกอย่างชัดเจนในแนวทางที่ต้องการดำรงความเป็นกลางระหว่างความขัดแย้งในช่วงสงครามเย็น พิจารณาจากการเข้าร่วมในการประชุมที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซียใน ค.ศ. 1955 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement) ใน ค.ศ. 1965 กระทั่งในค.ศ. 1967 จึงได้มีการสถาปนา “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน” (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) อันพิจารณาได้ว่า มีแรงจูงใจที่จะป้องกันการเข้าแทรกแซงจากประเทศภายนอกภูมิภาค อีกทั้งกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ก่อตั้ง อาเซียนใช้ยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันไปตามบริบทระหว่างประเทศที่มีพลวัตเพื่อเป็นวิธีการรับมือกับประเทศภายนอก ยกตัวอย่างเช่น ใน ค.ศ. 1971 (เป็นช่วงเวลาที่สหรัฐฯ ประกาศถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม) อาเซียนได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งเสรีภาพและความเป็นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality – ZOPFAN) ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในความพยายามของอาเซียนต่อการจัดการความมั่นคงโดยวิธีไม่ให้อำนาจภายนอกเข้ามาแทรกแซงในภูมิภาค แม้ในบริบทของสงครามเย็นจะส่งผลให้ ZOPFAN จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ทว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เพื่อสื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะคงความเป็นกลาง (Neutrality) ต่อมาภายหลังสงครามเย็น อาเซียนสถาปนาสถาบันด้านความมั่นคงอย่าง “การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum – ARF) อันสะท้อนให้เห็นถึงการปรับยุทธศาสตร์ภายใต้สภาพบริบทระหว่าง

ประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์อีกแนวทางหนึ่งที่พยายามสร้างความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกด้วยกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี (Shambaugh, 2018)

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 อาเซียนปรับยุทธศาสตร์ที่มีต่อประเทศภายนอก เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา จีน สหภาพยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ในลักษณะเชิงรุกและครอบคลุมมากขึ้น โดยขยายความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านสถาบันแบบพหุภาคีซึ่งมีจำนวนมาก ด้วยกลไกของสถาบันเหล่านี้ทำให้เอื้อต่อการสร้างความไว้วางใจ (confidence-building measures) ในภูมิภาค ตลอดจนความเชื่อของอาเซียนที่ว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในความร่วมมือกับประเทศภายนอกได้ ในขณะเดียวกัน เวทีการประชุมที่มีอยู่มากมายข้างต้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะ “เป็นเวทีการพูดคุยที่ปราศจากผลบังคับใช้” (talk shop) กล่าวคือประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงเล็กน้อยและไม่มีผลผูกมัดในทางกฎหมาย (Shambaugh, 2018) ลักษณะของความคลุมเครือ มีความยืดหยุ่น และการไม่เข้าข้างฝ่ายใดอย่างชัดเจนเช่นนี้ นักวิชาการบางส่วน (Kuik, 2016; Goh, 2016; Koga, 2018) จึงอธิบายลักษณะนโยบายของอาเซียนต่อประเทศภายนอกว่าเป็นการ “ประกันความเสี่ยง” (hedging) ของอาเซียน ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนมองว่านโยบายและยุทธศาสตร์ของอาเซียนหลังสงครามเย็นมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับประเทศภายนอกผ่านสถาบันแบบพหุภาคี (Institutional Balancing) (Emmers, 2012; He, 2008) ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่า เมื่อมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน แข่งขันกันขยายอิทธิพลเข้ามาในอาเซียน ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวตามตัวชี้วัดความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้ง 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

3.1 ผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกนั้น ภายหลังจากสงครามเย็นอาเซียนดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก/อินโด-แปซิฟิก ทั้งนี้ พิจารณาจากภายหลังจากที่อาเซียนประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายใน ค.ศ. 2015 (เริ่มต้นจากการประชุมสุดยอดอาเซียนใน ค.ศ. 2003) รูปแบบความร่วมมือของอาเซียนได้รับการรับรองจากเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ให้มีลักษณะ 4 ประการคือ 1) วังสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาอย่างมีพลวัต 3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก และ 4) เป็นชุมชนที่เอื้ออาทร เพื่อให้การดำเนินการบรรลุวิสัยทัศน์ข้างต้น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 ใน ค.ศ. 2003 จึงเห็นชอบให้ประชาคมอาเซียนประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและ

วัฒนธรรมอาเซียน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2552) โดยวิสัยทัศน์ข้อที่ 3) นี้ได้รับการแปลงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียนคือ การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) โดยได้รับการกล่าวถึงอย่างเป็นทางการครั้งแรกในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ใน ค.ศ. 2008 (Nishimura, Ambashi & Iwasaki, 2019) ตลอดจนเป็นยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการต่อเนื่องในปัจจุบันพิจารณาจากแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 (APSC blueprint 2025) ได้ระบุถึงข้อความในการดำเนินตามแผนงานดังกล่าวในการที่จะสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค ตลอดจนตั้งอยู่บนกลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2559)

ปัจจุบัน สถานภาพความเป็นแกนกลางของอาเซียนดำรงอยู่ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันเป็นอย่างยิ่งโดยที่ บทบาทของการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนอาจได้รับผลกระทบในเชิงลบ จากการเข้ามาเป็นศูนย์กลางแทนที่อาเซียนจากทั้งฝ่ายสหรัฐฯ และจีน ดังคำกล่าวของสื่อสารมวลชนที่ทำงานด้านอาเซียนท่านหนึ่งว่า

“...อาเซียนในปัจจุบันอยู่ในกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างสองประเทศคืออเมริกากับจีน ซึ่งแต่ละประเทศเขาก็มีความต้องการในการเป็นศูนย์กลางของเขาอยู่เหมือนกัน อเมริกาเข้ามาให้การสนับสนุนด้านความมั่นคงกับอาเซียนตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 มันครั้งค่อนข้างน้อยไปไปแล้ว และปัจจุบันก็ทำหน้าที่หาพันธมิตรในโลกและในอาเซียนด้วยเพื่อยับยั้งจีน จีนเองก็มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาก เติบโตในทุกด้าน ทำให้สามารถเข้าไปยื่นข้อเสนอต่อประเทศอื่นได้ไม่ยาก วิธีที่จีนชอบใช้คือการเจรจาแบบสองต่อสอง ซึ่งปัจจุบันก็คือนโยบาย BRI นี่แหละที่สำคัญ...” (สื่อมวลชนคนที่ 1, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2567)

จากยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาค ย่อมส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนด้วย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ว่าการแข่งขันดังกล่าวจะส่งผลอย่างไร ดังนี้

3.1.1 ผลกระทบของ “ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง” (BRI) ที่มีต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

ภายหลังสงครามเย็น จุดเริ่มต้นของการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ส่งผลกระทบต่ออาเซียน อยู่ต้นนโยบาย “ปักหมุดเอเชีย” (pivot to asia) ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา อันมีนัยถึง

ความต้องการปรับสมดุลเชิงอำนาจ (rebalance) ของสหรัฐฯ ต่อจีน ทำให้อาเซียนกลายเป็นพื้นที่ใจกลางของนโยบายนี้ และส่งผลต่อไปยังการแสดงบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของจีนในภูมิภาค พิจารณาจากการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน ได้จัดการประชุมในประเด็น “การทูตชายขอบ” (periphery diplomacy) (การทูตระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการกลางพรรคฯ จะไม่จัดประชุมเร่งด่วนเช่นนี้ โดยที่เลขาธิการพรรคฯ คือสีจิ้นผิง ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นความสำคัญของ “การทูตชายขอบ” ที่พัฒนามาตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 โดยเฉพาะประเทศในอาเซียน กระทั่งหลังจากนั้นจึงนับว่าเป็น “ทศวรรษแห่งความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้น” (golden decade) (ค.ศ. 1998-2008) ระหว่างจีนและชาติสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของทั้งสองถูกทำลายลงด้วยพฤติกรรมที่ก้าวร้าวของจีนในช่วง ค.ศ. 2009 – 2010 (year of assertiveness) กรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ กระทั่งเริ่มปรับความสัมพันธ์ต่อกันอีกครั้งในช่วง ค.ศ. 2011-2012 โดยที่การประชุมของคณะกรรมการกลางพรรคฯ ข้างต้น ได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูความสำคัญของภูมิภาคอาเซียนใหม่ ภายใต้นโยบายที่เรียกว่า “นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (OBOR) หรือ ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI) (Shambaugh, 2018)

อาเซียนเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบาย BRI ของจีน เนื่องจากเป็นพื้นที่ในการดำเนินนโยบายผ่านโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เรียกว่า “ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน” (China-Indochina Peninsula Economic Corridor - CICPEC) และ “เส้นทางสายไหมใหม่ทางทะเลในศตวรรษที่ 21” (21st Century New Maritime Silk Road) ผ่านช่องแคบมะละกา ลักษณะเช่นนี้คือความสำคัญของอาเซียนที่มีต่อบริเวณนโยบายและยุทธศาสตร์ของจีน ตลอดจนเป็นสิ่งผลักดันให้อาเซียนเข้ามาอยู่ในวงโคจรของจีนทั้งในด้านภูมิเศรษฐศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ และภูมิยุทธศาสตร์⁴ นอกจากนี้ การหลอมรวมนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงดังกล่าวระหว่างอาเซียนกับจีน เป็นไปในลักษณะ

⁴ ภูมิรัฐศาสตร์ เป็นการแข่งขันในประเด็นภูมิศาสตร์ (ทั้งในแง่พื้นที่ทางกายภาพและกำลังคน) ในการเมืองระหว่างประเทศ (Devetak & Percy, 2017) ในงานวิจัยนี้ เป็นการแสวงหาพันธมิตรของทั้งฝ่ายสหรัฐฯ กับจีนเพื่อช่วงชิงพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ที่แต่ละฝ่ายพิจารณาว่าเป็นพื้นที่สำคัญคือประเทศในพื้นที่ทั้งในมหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย

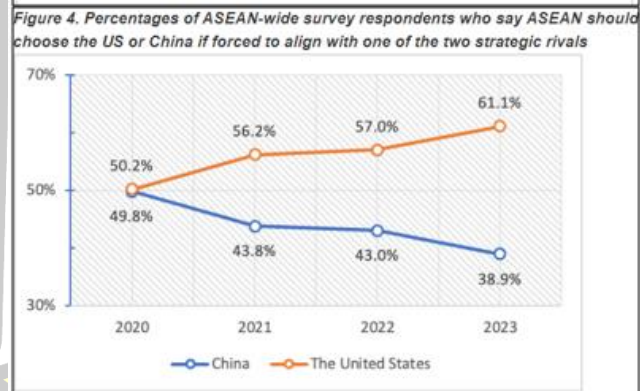
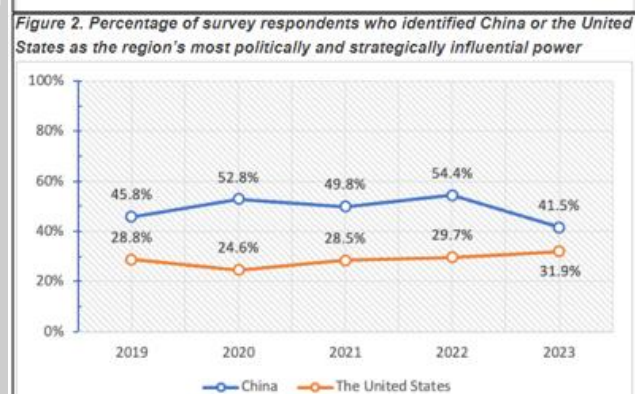
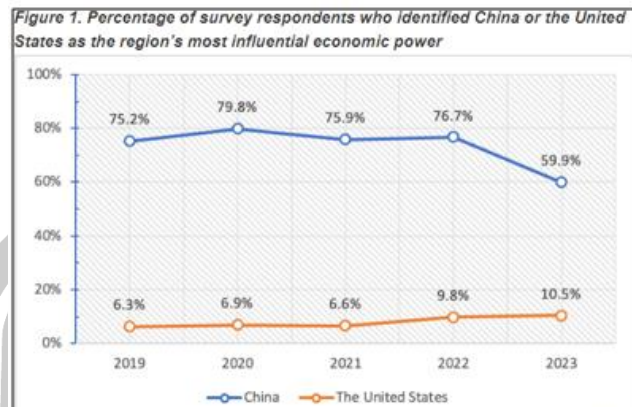
ภูมิเศรษฐศาสตร์ เป็นการแข่งขันที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ โดยมีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ ได้แก่ นโยบายการค้า นโยบายการลงทุน นโยบายทางการเงิน การคว่ำบาตรทางการค้าและการเงิน นโยบายการพลังงานและสินค้าโภคภัณฑ์ การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และนโยบายไซเบอร์ (Schneider-Petsinger, 2016)

ภูมิยุทธศาสตร์ เป็นสาขาย่อยในภูมิรัฐศาสตร์ โดยการรวมกันของภูมิรัฐศาสตร์ คือปัจจัยแข่งขันในประเด็นภูมิศาสตร์ (ทั้งในแง่พื้นที่ทางกายภาพและกำลังคน) ในการเมืองระหว่างประเทศ รวมกับลักษณะยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่เพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่างประเทศ โดยรัฐจะให้ความสำคัญด้านการทหารและการทูตเฉพาะบางพื้นที่ เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากร

ของการประเมินจากฝ่ายอาเซียนว่า นโยบายปักหมุดเอเชียของสหรัฐฯ ไม่อาจได้ผลอย่างแท้จริง ในขณะที่ทัศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อการเข้าร่วมกับนโยบายของจีนนั้นค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยมีต้องให้จีนต้องให้การโฆษณาชวนเชื่อ หรืออย่างน้อยที่สุดกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐสมาชิกใดของอาเซียนปฏิเสธข้อเสนอจากจีน เนื่องจากส่วนใหญ่มองเห็นได้ทันทีว่าในการเข้าไปใกล้ชิดกับจีนนั้นจะได้รับผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การที่ชาติสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนยอมรับมิตรภาพจากจีน จึงเป็นไปโดยเหตุผลข้อเสนอด้านการลงทุนและขนาดตลาดระดับใหญ่จากจีนนั่นเอง กระนั้นก็ตาม มีเหตุผลบางประการที่ทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนรักษาระยะห่างกับจีนเช่นกัน พิจารณาได้จาก

1) พิจารณาจากความสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ ภายหลังการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีทรัมป์ มีการสำรวจทัศนคติของมหาชนต่อมหาอำนาจที่มีอิทธิพลในอาเซียน ผลปรากฏว่าความนิยมสหรัฐฯ ลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อสหรัฐฯ มีประธานาธิบดีคนใหม่คือ โจ ไบเดน ทัศนคติของอาเซียนที่มีต่อสหรัฐฯ ค่อยๆ เพิ่มขึ้นในเชิงบวก กระทั่งการสำรวจโดยสถาบันเอเชียอาคเนย์ศึกษาแห่งสิงคโปร์ (ISEAS Yusof-Ishak Institute) ใน ค.ศ. 2023 เก็บข้อมูลจากนักวิชาการ นักวิจัย นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม ตัวแทนสื่อมวลชน ตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐบาล จำนวน 1,308 คน พบว่าผู้ตอบแบบสอบถาม รู้สึกสงสัยและไม่แน่ใจเกี่ยวกับบทบาทของจีนในภูมิภาค แต่ยังคงระบุว่าจีนเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุดถึง 59.9% มีอิทธิพลด้านการเมืองและในเชิงยุทธศาสตร์ 41.5% ซึ่งทำให้รู้สึกกังวลกับการขยายอิทธิพลของจีนไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถาม 9 ใน 10 ประเทศมองว่า ในปี ค.ศ. 2023 จีนมีอิทธิพลต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้น้อยกว่าใน ค.ศ. 2022 ทั้งนี้ มีคำถามว่าหากให้เลือกฝ่ายระหว่างสองมหาอำนาจคือ สหรัฐฯ และจีนประเทศใดประเทศหนึ่งท่ามกลางการแข่งขันของทั้งสองมหาอำนาจ ผลปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงให้เห็นถึงการเลือกข้างสหรัฐฯ ถึง 61.1% (Sue-Ann, 2023) พิจารณาจากภาพ 16

พหุบัน ปณ จิตโต ชีเว



ภาพประกอบ 16 ทศนคติของอาเซียนที่มีต่ออิทธิพลของจีนและสหรัฐฯ ในค.ศ. 2023

ที่มา: Sue-Ann (2023)

2) การที่จีนแสดงบทบาทในสนับสนุนรัฐที่ใช้อำนาจเชิงเผด็จการมากเกินไป เช่น การสนับสนุนรัฐต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีแนวโน้มการปกครองแบบเผด็จการ เช่น ลาว มาเลเซีย เมียนมา และไทย อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่ไม่ดีในความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสมาชิกของอาเซียนบางประเทศในช่วงทศวรรษ 1960-1970 ต่อนโยบายสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ของประเทศในอาเซียน จึงทำให้เกิดความวิตกกังวลในการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคนี้

3) อาเซียนและสมาชิกของอาเซียนนั้น มีความสามารถในการวางยุทธศาสตร์เป็นของตนเองเพื่อเชื่อมสัมพันธ์กับประเทศภายนอก ซึ่งแน่นอนว่าในขณะนี้อาเซียนมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเศรษฐกิจจากจีนในระดับสูง แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าอาเซียนจะไม่ได้ปรับตัวอย่างใดเลย เช่น ความพยายามของอาเซียนในการสร้างความเป็นแกนกลาง ตลอดจนยุทธศาสตร์ประกันความเสี่ยงที่หันเข้าหาประเทศที่ให้ผลประโยชน์ ทว่าไม่ได้เลือกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ

4) ประเทศมหาอำนาจระดับกลางช่วยให้อาเซียนมีทางเลือกมากกว่าสหรัฐฯ หรือจีน เช่น ญี่ปุ่น ที่มีบทบาททั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และกำลังเพิ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนให้มากขึ้น อินเดีย ซึ่งมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการให้ความสำคัญกับนโยบาย “ปฏิบัติการตะวันออก” (Act East) ของนายกรัฐมนตรีนเรนทรา โมดี (Narendra Modi) ที่พยายามบูรณาการทางเศรษฐกิจกับกลุ่มอาเซียนมากขึ้น ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับอาเซียนทั้งด้านการค้าและความมั่นคง

จากทัศนคติของอาเซียนที่มีต่อจีน อันมีทั้งในเชิงบวกและแสดงให้เห็นถึงความกังวลต่อสถานการณ์ของจีนที่เติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับนโยบาย BRI ที่อาเซียนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ในประเด็นต่อไปจะวิเคราะห์ว่า เพราะเหตุใดนโยบาย BRI จึงส่งผลในลักษณะเป็นภัยคุกคามต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในลักษณะการแสดงบทบาทนำ โดยจะยกตัวอย่างจากกรณีศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อการแสดงบทบาทนำของอาเซียน

3.1.2 ผลกระทบของนโยบายอินโด-แปซิฟิก ต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

Quad คือ กลุ่มคือความร่วมมือขนาดเล็ก การสร้างสถาบันของ Quad จะส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ดังนี้ (Parameswaran, 2024)

1) Quad จะเข้ามาเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในภูมิภาคแทนที่สถาบันที่ริเริ่มและสร้างโดยอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดเอเชีย (EAS) และ ARF เนื่องจากการประชุมของ Quad เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับการประชุมของ EAS และ ARF อันจะทำให้อาเซียนสูญเสียความเป็นศูนย์กลางผ่านสถาบันข้างต้น

2) การเติบโตของ Quad ท่ามกลางการแข่งขันกับสถาบันของกลุ่ม (จีน) จะก่อให้เกิดอุปสรรคของการเป็นสถาบันภูมิภาคนิยมแบบเปิด (open regionalism) แบบอาเซียน สหรัฐฯ จะใช้การรวมกลุ่มขนาดเล็กอย่างเช่น Quad ตลอดจน AUKUS เพื่อสกัดกั้นการเติบโตของจีน ซึ่งองค์กรแบบพหุภาคี (ขนาดใหญ่) ไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้น เป็นไปได้ว่าจีนจะกระทำ

ในลักษณะอย่างเดียวกัน คือ การสร้างกลุ่มขนาดเล็กที่มีตนเป็นศูนย์กลาง ด้วยเหตุดังกล่าวการเป็นแกนกลางผ่านความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนย่อมหมดความสำคัญเนื่องจากถูกแทนที่ด้วยกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กของทั้งสองมหาอำนาจ

3) การเกิดขึ้นและเติบโตของสถาบันใหม่ภายใต้นโยบายอินโด-แปซิฟิก ได้กระตุ้นให้เกิดความท้าทายสถาบันที่มีอยู่แต่เดิมไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในทางเศรษฐกิจ สถาบันที่เกิดขึ้นใหม่อย่าง “กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic Framework - IPEF) ก่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านห่วงโซ่อุปทานระดับโลก ซึ่งสถาบันทางเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างเช่น RCEP จะหมดความสำคัญลงไป

4) สถาบันที่เป็นกลุ่มขนาดเล็กอย่างเช่น Quad นั้น มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจและดำเนินการที่คล่องตัวกว่าสถาบันของอาเซียน เนื่องจากหลักการสำคัญของอาเซียน หรือวิถีสากลอาเซียน ทำให้การเจรจาค่อนข้างล่าช้า และมักใช้วิธีการปรึกษาหารือ มากกว่ากระบวนการตัดสินใจที่เข้มงวดเสียซึ่งมาก จึงทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนบางประเทศอย่างเช่น เวียดนาม ตัดสินใจเข้าร่วมกับกลุ่ม Quad ภายใต้ชื่อ Quad+

3.2 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทนำของอาเซียน

3.2.1 ผลกระทบของนโยบาย BRI ที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน กรณีศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (ASEAN Connectivity)

ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ปรากฏครั้งแรกในบทนำของการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่ชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย ใน ค.ศ. 2009 ที่ประชุมต่างเห็นชอบกับข้อเสนอของประเทศไทยในการสนับสนุนให้เกิดการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน โดยได้ออกถ้อยแถลงว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน และตั้งคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Connectivity - HLTF-AC) เพื่อจัดทำแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity – MPAC 2010) ฉบับแรก ประกาศใช้ระหว่าง ค.ศ. 2010-2015 โดยแบ่งการเชื่อมโยงเป็น 3 สาขา ได้แก่ 1) ความเชื่อมโยงทางกายภาพ เช่น การสร้างถนน รางรถไฟ สะพาน ท่าเรือ เป็นต้น 2) ความเชื่อมโยงทางกฎระเบียบและการพัฒนา เช่น การปรับปรุงกฎระเบียบด้านการขนส่ง ศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การค้าการลงทุนให้สอดคล้องกัน และ 3) ความเชื่อมโยงระดับประชาชน เช่น การสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว สร้างความเข้าใจอันดีต่อกันในระหว่างประชาชน ต่อมาเมื่อสิ้นกำหนดการตามแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน จึงเกิดแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 (MPAC 2025) ประกาศใช้ระหว่าง ค.ศ. 2016-

2025 แบ่งการดำเนินการเป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) การมีโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน 2) ใช้นวัตกรรมดิจิทัล 3) มีลักษณะโลจิสติกส์ไร้รอยต่อ 4) พัฒนาความเป็นเลิศด้านกฎระเบียบ และ 5) การเคลื่อนย้ายประชาชนที่สามารถทำได้ง่ายขึ้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2561)

การประชุมสุดยอดอาเซียน-จีนที่สิงคโปร์ใน ค.ศ. 2018 และการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ที่ประเทศไทยใน ค.ศ. 2019 นำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC 2025) กับนโยบาย BRI ของจีน ผ่านเอกสาร “ASEAN–China Joint Statement on Synergizing the MPAC 2025 and the BRI” ทั้งนี้ ความร่วมมือโดยภาพรวมระหว่างอาเซียนกับจีน ดำเนินไปตาม “วิสัยทัศน์ความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อาเซียน-จีน 2030” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการเพิ่มความแข็งแกร่งในการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์พื้นฐานของการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับการระดมทรัพยากรและการประสานพลังร่วมกันภายใต้ MPAC 2025 และนโยบาย BRI ของจีน ก่อนประกาศความร่วมมือนี้ นโยบาย BRI ของจีนเน้นการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ในลักษณะแยกเป็นรายประเทศ โดยปราศจากการเชื่อมโยงกับ MPAC ยกตัวอย่างเช่น นโยบายระเบียงเศรษฐกิจจีน-อินโดจีน ที่มุ่งเชื่อมโยงภูมิภาคของจีนบริเวณมณฑลยูนนานและกว๋างสีกับประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดเล็กอย่างกัมพูชาและลาว ต่อมาจึงขยายการไปยังประเทศที่มีขนาดประชากรระดับสูงอย่างเวียดนาม เมียนมาและอินโดนีเซีย

ความสำคัญของอาเซียนที่มีต่อจีนนั้น พิจารณาได้ทั้งในเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ กล่าวคือ ในเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์ นโยบาย BRI ทำให้จีนกลายเป็นศูนย์กลางของห่วงโซ่อุปทานและระบบโลจิสติกส์ของโลก หากพิจารณาเฉพาะอาเซียนจะพบว่า ความเชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียน คือการเข้าถึงประชากรกว่า 650 ล้านคน อันประกอบไปด้วยกำลังแรงงาน โอกาสในการสร้างความเติบโต การผลิตสินค้าร่วมกัน เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ความเชื่อมโยงนี้ มีความสำคัญต่ออาเซียนในลักษณะของการเป็นตลาดส่งออกสินค้าที่สำคัญของอาเซียนจากประชากรจีนกว่า 1.4 พันล้านคน ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ การขยายการเชื่อมโยงมายังภูมิภาคอาเซียน จะทำให้จีนแน่ใจได้ว่าผลประโยชน์ด้านความมั่นคงนั้นได้รับการปกป้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากภาพที่ 11 จะพบว่าอาเซียนเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ เนื่องจากเป็นอาณาบริเวณที่มีความสำคัญในยุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมทางบก (ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน) และเส้นทางสายไหมทางทะเล อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ทำให้จีนรู้สึกได้ว่าผลประโยชน์ของตนถูกคุกคาม ดังนั้นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียน จึงทำให้เป็นการรับประกันจีนด้านความมั่นคงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาวะที่ต้องแข่งขันกับสหรัฐฯ และพันธมิตร

นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2010 โครงการลงทุนตามนโยบาย BRI ของจีนในอาเซียนเริ่มดำเนินการและบางโครงการดำเนินการแล้วเสร็จ จีนได้สร้างสถาบันทางการเงินที่ทำให้ตนมีอิทธิพลอย่างสูง เช่น ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB) ในขณะเดียวกันก็เป็นการท้าทายต่อสถาบันเดิมที่มีอยู่ เช่น ธนาคารการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) โดยญี่ปุ่นและสหรัฐฯ มีอำนาจในการออกเสียงรวมกันถึงร้อยละ 25 (Sims, 2019) กระทั่งเรียกว่าได้ว่า ปัจจุบันทั้งสองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศในอาเซียนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้ หากพิจารณารายงานของ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic And Social Commission For Asia And The Pacific) หรือ แออสแคป (ESCAP) ใน ค.ศ. 2017 พบว่า ภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณคาบสมุทรอินโดจีน เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ในเส้นทางระเบียงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 6 เส้นทาง ในขณะที่จีนกลายเป็นผู้นำด้านสถาบันทางการเงินที่ลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ในระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีนมีระยะทางก่อสร้างถึง 4,763 กิโลเมตร ด้วยเงินลงทุนราว 49.58 พันล้านดอลลาร์ ประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะ hard infrastructure ได้แก่ ทางรถไฟ ถนน และทางน้ำ รวมทั้ง soft infrastructure ได้แก่ ระบบขนส่ง และข้อตกลงทางการค้าด้วยเหตุนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว จะต้องใช้การบูรณาการระดับอาเซียนเข้ากับนโยบาย BRI จึงจะทำให้จีนแน่ใจได้ว่าเป้าประสงค์ของตนจะสามารถดำเนินการต่อไปอย่างแท้จริง ดังนั้น จีนจึงใช้ MPAC 2025 เป็นฐานในการบูรณาการนโยบาย BRI กับอาเซียน (Chirativat, 2022)

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน ไม่ได้มีเพียงจีนเท่านั้นที่เข้ามาลงทุน ยังมีประเทศภายนอกอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่นที่มีความสำคัญ จึงทำให้เกิดลักษณะในเชิงแข่งขันทางภูมิเศรษฐศาสตร์ระหว่างจีนกับญี่ปุ่น อันเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก โดยญี่ปุ่นเรียกการลงทุนนี้ว่า “ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ” (Partnership for Quality Infrastructure – PQI) ข้อจำกัดนี้ ทำให้อาเซียนพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันโดยใช้ทรัพยากรของตนเองสำหรับการเชื่อมโยงในภูมิภาค กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียน (ASEAN Infrastructure Fund) ทว่าไม่สามารถระดมทุนให้อาเซียนกลายเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ได้ เนื่องจากกองทุนดังกล่าวนี้ ได้รับจากชาติสมาชิกอาเซียนราว 300 ล้านดอลลาร์ รวมกับเงินลงทุนร่วมกับ ADB อีก 150 ล้านดอลลาร์ ดังนั้น การแสดงบทบาทนำของอาเซียนย่อมลดน้อยถอยลง

ใน MPAC (ทั้งฉบับปี 2010 และ 2025) อาเซียนมีกลไกหลักที่ทำหน้าที่จัดการกับประเทศภายนอกสองส่วน คือ 1) การประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน

(ASEAN Connectivity Coordinating Committee - ACCC) มีหน้าที่กำกับ ดูแล ผลักดัน และ ประเมินความคืบหน้า ตลอดจนระดมทุนในการดำเนินการตาม MPAC โดยมีตัวแทนจากชาติสมาชิก อาเซียน ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรเฉพาะสาขาในอาเซียน ประเทศคู่เจรจา และองค์การ ระหว่างประเทศอื่น ๆ และ 2) การประชุมด้านการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity Symposium) เป็นเวทีสำหรับการประสานเจรจา อภิปรายตลอดจนกระจายข้อมูล ด้านการเชื่อมโยงที่มีร่วมกัน และมีการกลไกการหารือกับคู่เจรจา ได้แก่ จีน เกาหลีใต้ และสหภาพ ยุโรป อย่างไรก็ตาม กลไกของ MPAC ผ่านการประชุมดังกล่าวนี้ กลับไม่ได้มีความสำคัญต่อการเจรจา ต่อรองกับประเทศในโครงการที่มีความสำคัญ เป็นเพียงแต่ช่องทางเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน เท่านั้น กล่าวคือ อาเซียนจะดำเนินการเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงในลักษณะของ ASEAN+1 (อาเซียนกับประเทศคู่เจรจา) กับประเทศภายนอก ในโครงการที่มีความสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการ ประกาศใช้ MPAC 2025 คณะกรรมการ ACCC ได้เริ่มต้นประชุมเพื่อเจรจากับประเทศภายนอกเพื่อ ระดมเงินทุน ซึ่งมีจีนเป็นประเทศแรก⁵ ตามมาด้วยญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ทว่าอาเซียนกลับไม่สามารถ แสดงบทบาทเป็นผู้นำการเจรจาในการระดมทรัพยากรจากประเทศภายนอกที่แข่งขันกันได้ พิจารณา จากกรณีการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Pipeline) ของอาเซียน (Mueller, 2020)

โครงการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของอาเซียน นับว่าเป็นโครงการสำคัญ ใน MPAC 2025 การระดมทรัพยากรมาจากหลากหลายทาง เช่น จากแหล่งทุนของธนาคารเพื่อการ พัฒนาระหว่างประเทศหลายสถาบัน ภาคเอกชน และการเจรจาผ่านกลไก ASEAN+1 กับจีน ญี่ปุ่น หรือหุ้นส่วนอื่น ๆ เช่น เกาหลีใต้ สหภาพยุโรป สหรัฐฯ เป็นต้น ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อการ จัดตั้งกองทุนสำหรับพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงนี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการ ดำเนินการตามแผนงาน ทว่าแผนงานดังกล่าวกลับประกอบไปด้วยโครงการที่ประสงค์จะทำตั้งแต่เมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาแต่ยังไม่ได้ดำเนินการ ทั้งที่การแก้ปัญหาจะต้องเริ่มที่การมีระบบคัดกรอง ประเมินและ จัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ก่อนที่จะแสวงหาหุ้นส่วนภายนอก ด้วย เหตุนี้การกลับไปให้ความสำคัญของโครงการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของอาเซียนควร จะต้องอธิบายถึงการลดต้นทุนของการค้า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตลอดจนความเป็นไป

⁵ นโยบาย BRI ของจีนที่มีต่อการลงทุนในอาเซียนพบว่า จีนลงทุนในกิจการพลังงานมีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเทียบกับการลงทุนด้านอื่น ๆ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ พลังงาน (37.28%), การขนส่ง (24.12%), อสังหาริมทรัพย์ (10.50%), อุตสาหกรรมเหล็ก (6.59%), โลจิสติกส์ (6.25%), อื่นๆ (4.78%), เทคโนโลยี (3.13%), การท่องเที่ยว (1.53%), การเงิน (1.51%), การเกษตร (1.15%), สาธารณูปโภค (1.11%), อุตสาหกรรมเคมี (1.05%) และสุขภาพ (0.06%) ที่มา Chirathivat, Rutchatorn and Devendrakumar (2022)

ได้ที่โครงการจะสำเร็จ อย่างไรก็ตามการวางระบบกลไกดังกล่าวปรากฏเพียงการบริหารจัดการรายการก่อสร้างในโครงการ การอำนวยความสะดวกโดยชาติสมาชิกอาเซียนต่อหุ้นส่วนภายนอก แทนที่จะดำเนินการตามแนวทางการประเมินปัญหาที่จะตามมา อันพบได้ในการก่อสร้างท่อส่งน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติชุดแรกในปี 2018 (Mueller, 2020)

ในโครงการข้างต้น อาเซียนผ่านข้อเสนอโครงการจำนวน 42 ข้อเสนอ โดยหวังว่าจะมี 10 โครงการที่แล้วเสร็จตามลำดับความสำคัญจากการประเมินด้วยเงินทุน ปรากฏว่าใน ค.ศ. 2019 มีการจัดลำดับโครงการจำนวน 19 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่อยู่ในกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม) ถึง 12 โครงการ โดยมี 23 โครงการที่ไม่ได้อยู่ในบัญชี ทั้ง ๆ ที่ข้อเสนอผ่านการพิจารณาแล้วว่าเป็นโครงการที่มีศักยภาพโดยเฉพาะด้านเงินลงทุน ดังนั้นจึงชี้ให้เห็นได้ว่าโครงการท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญด้วยการประเมินตามตัวชี้วัดต่าง ๆ นั้น ได้ “ตกเป็นรอง” ให้กับโครงการที่ต้องการที่จะทำมากกว่า และนั่นคืออุปสรรคของความสำเร็จตาม MPAC 2025 (Mueller, 2020) ซึ่งข้อสรุปที่ตามมาก็คือ ความล้มเหลวในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนเมื่อต้องเผชิญหน้ากับประเทศภายนอก อันสื่อให้เห็นได้ในด้านศักยภาพความเป็นผู้นำของอาเซียนในการจัดการกับประเด็นวาระต่าง ๆ นั้นเอง เมื่อและเป็นเช่นนั้นแล้ว ความเป็นผู้นำของสถาบันแบบพหุภาคีของอาเซียนย่อมหมดความน่าเชื่อถือ จึงทำให้ประเทศภายนอกเสนอตัวที่จะใช้สถาบันที่ตนเองมีอิทธิพลเข้าแข่งขันภายใต้ประเด็นความเชื่อมโยงในอาเซียน

3.2.2 ผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกต่อการแสดงบทบาทนำของอาเซียน

Quad มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มของประเทศจำนวนไม่มาก โดยมีสหรัฐฯ แสดงบทบาทนำ เพื่อตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาที่สถาบันอื่นที่มีไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสกัดกั้นการเติบโตของจีน เมื่อประธานาธิบดีไบเดน เข้าสู่อำนาจในปี ค.ศ. 2021 ทั้งสี่ประเทศจึงได้ประกาศร่วมกันว่าจะมีจัดประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่อาวุโส รัฐมนตรีต่างประเทศ และระดับผู้นำสูงสุด การแสดงบทบาทนำของกลุ่ม Quad พิจารณาจากการนำประเด็น หรือกำหนดประเด็นที่กลุ่มนี้ให้ความสำคัญ เช่น การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการด้านความมั่นคงทางทะเล ในปี 2022 การประชุมระดับผู้นำสูงสุดของ Quad ได้ก่อให้เกิดการริเริ่มและแสดงบทบาทนำในนโยบายสำคัญ ๆ เช่น การพัฒนากลไกให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและภัยพิบัติ และความเป็นหุ้นส่วนอินโด-แปซิฟิกในการตระหนักรู้ขอบข่ายทางทะเล (Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness) การสร้าง

สถาบันและกลไกเช่นนี้ ส่งผลให้ Quad กลายเป็นผู้นำในภูมิภาค ตลอดจนสามารถดึงภาคีต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมมือได้ในอนาคต ซึ่งนั่นหมายถึง การกำหนดวาระในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของอาเซียนต้องได้รับการท้าทายในลักษณะถูกแทนที่ด้วยสถาบันอย่างเช่น Quad (Koga, 2023)

การเกิดขึ้นของ Quad นั้น สมาชิกของกลุ่มนี้บางประเทศ อาจรับรู้ได้ว่า อาเซียนมีข้อปรัวติทต่อเจตนารมณ์ของกลุ่ม Quad และจะทำให้บทบาทของอาเซียนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกลดน้อยลงไป นอกจากนี้ เป้าหมายของ Quad ยังได้รับการตีความว่าเป็นการต่อต้านจีน เช่น อินโดนีเซียมองว่าเป้าหมายของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ที่เน้นย้ำความสำคัญของการเปิดกว้าง (openness) และความครอบคลุม (inclusivity) นั้นหมายถึง ที่ผ่านมามีหลักการเช่นนี้ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง แต่ด้วยเหตุที่ว่า สภาพเชิงภูมิศาสตร์ของอาเซียนเป็นจุดที่ตั้งใจกลางระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย จึงทำให้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และ Quad ไม่มีทางหลีกเลี่ยงที่จะสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนและสถาบันที่อาเซียนเป็นแกนนำ อย่างไรก็ตาม มีข้อต้องพิจารณาเกี่ยวกับการให้ความสำคัญของสถาบันที่อาเซียนเป็นแกนนำ สองประการ คือ 1) สมาชิก Quad ไม่สามารถเข้าใจได้อย่างแท้จริงต่อบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของอาเซียนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก เนื่องจากยุทธวิธีที่ชาติสมาชิกอาเซียนใช้มีความคลุมเครือ ย้อนแย้ง และไม่มีเอกภาพ หรือที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (hedging) 2) อาเซียนไม่ได้แสดงออกอย่างแท้จริงในความปรารถนาที่จะแสดงบทบาทนำ พิจารณาจากอาเซียนออกเอกสารมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific - AOIP) ใน ค.ศ. 2019 เอกสารนี้ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ระบุถึงการวางตัวเป็นกลาง (Neutrality) ในสถานการณ์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ถ้อยคำที่เน้นในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก คือ “เปิดกว้าง” และ “ครอบคลุม” จึงไม่ได้ระบุในเอกสารนี้ว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะแสดงบทบาทอย่างไร ใน AOIP อาเซียนแสดงให้เห็นชัดเจนว่าไม่มีเจตนาที่จะสร้างสถาบันใหม่ให้ครอบคลุมภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก แต่จะคงความร่วมมือกับกลไกอื่น ๆ อันนำไปสู่คำถามคือ อาเซียนจะยังสามารถดำรงความเป็นแกนกลางโดยการสร้างจุดเชื่อมต่อสำหรับร่วมมือกับกลไกหรือสถาบันอื่น ๆ ได้อย่างไร เนื่องจากหากกระทำเช่นนั้น เท่ากับว่าสถาบันกลไกอื่นที่เกิดขึ้นนั้นเป็นคู่แข่งที่สำคัญของอาเซียนไปโดยปริยาย (Koga, 2023)

หากพิจารณาบทบาทของทั้งอาเซียนและ Quad ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก จะพบว่าทั้งสองไม่มีความชัดเจนในประเด็นการแบ่งหน้าที่ระหว่างกัน (division of labor) ในช่วงเวลานี้ สมาชิก Quad ยังรับประกันอาเซียนว่าจะยังคงเคารพต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนและ AOIP และหวังว่าจะไม่ได้รับการปฏิเสธจากอาเซียนในสถานะของ Quad ซึ่งกรณีนี้มีนัยสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า หาก

อาเซียนปฏิเสธรการดำรงอยู่ของ Quad องค์กรนี้ย่อมสูญเสียความชอบธรรมทางการทูตที่จะดำเนินการ ทั้งการสร้างกฎเกณฑ์และปทัสถานต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันมีสภาพทางภูมิศาสตร์อยู่กึ่งกลางภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ในส่วนของอาเซียน ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของแนวคิด “ความครอบคลุม” (inclusivity) พร้อมกับยืนยันว่าจะไม่มีสถาบันใดที่จะสร้างขึ้นมาเพื่อทำให้เกิดการแบ่งแยกในประเด็นทางการเมือง อย่างไรก็ตาม หาก Quad ดำเนินการแยกจากจีนออกจากห่วงโซ่อุปทานของโลกและเข้าไปแข่งขันกับจีนอย่างเต็มรูปแบบ บทบาทของอาเซียนในภูมิภาคย่อมจะถูกลดความสำคัญลง ดังนั้น ปัจจัยที่สุ่มเสี่ยงในเชิงยุทธศาสตร์ที่จะแยก Quad ออกจากอาเซียนยังคงมีอยู่ หากแต่ในปัจจุบัน ความคลุมเครือในเชิงการแบ่งแยกหน้าที่เป็นตัวเหนี่ยวรั้งไม่ให้เกิดการแข่งขันระหว่าง Quad กับ อาเซียนนั่นเอง

3.3 ผลกระทบต่อการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียน

3.3.1 ผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก

ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Strategy) หรือที่ต่อมาเรียกว่ายุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific - FOIP) เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในปัจจุบันของสหรัฐฯ ที่ใช้ถ่วงดุลการทะยานขึ้นของจีน (โดยชื่อ FOIP สหรัฐฯ ได้รับอิทธิพลมาจากยุทธศาสตร์ที่มีชื่อเดียวกันนี้จากญี่ปุ่น) มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ ค.ศ. 2017 ในสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และได้รับการสานต่อเรื่อยมากระทั่งปัจจุบัน (ประธานาธิบดีโจ ไบเดน) ทั้งนี้ ในเอกสารยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เผยแพร่ฉบับล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022 โดยสำนักบริหารงานของประธานาธิบดี บ่งบอกถึงความสำคัญของอาเซียนไว้ในหัวข้อ “สัญญาณแห่งอนาคตที่ดีของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก” ว่า

“สหรัฐฯ ได้ตระหนักมานานแล้วว่า ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกมีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงและมั่งคั่งของประเทศ...สงครามโลกครั้งที่ 2 เตือนสหรัฐฯ ให้ระลึกว่า ประเทศจะมั่นคงได้ต่อเมื่อเอเชียมีความมั่นคงเช่นกัน ดังนั้น ในช่วงหลังสงครามโลก สหรัฐฯ จึงกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคนี้ด้วยสนธิสัญญาพันธมิตรที่ผูกพันแน่นหนากับออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์...ความสัมพันธ์เหล่านั้นพัฒนาขึ้นมากเมื่อสหรัฐฯ สนับสนุนองค์การสำคัญ ๆ ของภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน” (Executive Office of the President, 2022)

ในเอกสารนี้ สหรัฐฯ ได้กล่าวถึงภาพลักษณ์ที่ตนมีต่อจีนในลักษณะที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพของโลก อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการถ่วงดุลกับจีนในภูมิภาคนี้และในระดับโลกว่า

“...ขณะนี้ จีนกำลังผสมผสานพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ การทูต การทหาร และเทคโนโลยีของตนโดยมุ่งหวังสร้างเขตอิทธิพลในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และพยายามจะเป็นมหาอำนาจที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลก จีนจึงวางอำนาจและรุกรานไปทั่วโลก...วัตถุประสงค์ของเรามีใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงจีนแต่เพื่อปรับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่จีนดำเนินการอยู่ อันเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งอิทธิพลในโลก...” (Executive Office of the President, 2022)

ทั้งประเด็นความสำคัญของอาเซียนต่อสหรัฐฯ และการทะยานขึ้นของจีน ที่สหรัฐฯ พิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามของโลกและของตน สหรัฐฯ จึงได้วางเป้าหมายของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกไว้ 5 ประการ ดังที่เคยกล่าวไว้ก่อนหน้านี้ เมื่อเชื่อมโยงกับประเด็นความสำคัญของอาเซียน จึงทำให้ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ จะส่งผลต่ออาเซียนอย่างไร โดยหากพิจารณาจากเป้าหมายที่สอง คือพัฒนาสัมพันธภาพทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค จะพบว่าแม้สหรัฐฯ จะต้องการทำงานอย่างใกล้ชิดกับพันธมิตรและหุ้นส่วนที่ใกล้ชิด แบ่งเป็น ประเทศที่มีสนธิสัญญาพันธมิตร ได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และไทย ประเทศหุ้นส่วนชั้นนำ ได้แก่ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย มองโกเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ ไต้หวัน เวียดนาม ทว่าในช่วงท้ายสหรัฐฯ ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในการแสดงบทบาทเป็นผู้นำของภูมิภาคจากกลุ่มที่เรียกว่า “ภาคี 4 ประเทศ” (Quad) หรือที่ในงานชิ้นนี้แปลว่า “จตุภาคี” อันประกอบไปด้วย สหรัฐฯ อินเดีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ด้วยบทบาทความเป็นผู้นำของ Quad ในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก จึงทำให้ต้องวิเคราะห์ว่า Quad จะส่งผลอย่างไรต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ซึ่งมีลักษณะของความ เป็นผู้นำในภูมิภาคเช่นกัน)

ตั้งแต่โจ ไบเดน เข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ Quad จึงได้เริ่มประชุมประจำปีระดับผู้นำสูงสุดจัดขึ้นครั้งแรกใน ค.ศ. 2021 โดยสหรัฐฯ เป็นเจ้าภาพ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (เริ่มมีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีตั้งแต่ ค.ศ. 2019) กระทั่งใน ค.ศ. 2023 จัดขึ้นที่นิวเดลี ประเทศอินเดีย (Department of the Prime Minister and Cabinet, 2023) อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สหรัฐฯ ได้ริเริ่มตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว โดยการขยายความร่วมมือของ Quad ไปยังประเทศอื่น เรียกว่า “Quad plus” อันมีประเทศที่เข้าร่วมมือ ได้แก่ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ เวียดนาม อิสราเอล และบราซิล ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมทางไกลผ่าน

videoconference โดยมีประธานกลุ่ม Quad คือ สตีฟ บีกัน (Steve Biegun) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มาร่วมกับกับนิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ และเวียดนาม ในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2020 เพื่อร่วมอภิปรายเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 และผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจโลก การประชุมครั้งที่ 2 ของ Quad Plus เกิดขึ้นในสองสัปดาห์ต่อมา โดยบีกัน เป็นประธานเช่นเดิม มีวัตถุประสงค์เพื่อ อำนวยความสะดวกทางการค้า ใช้เทคโนโลยีร่วมกัน และการเคลื่อนย้ายของประชากร การประชุมหลังจากนั้นจึงเป็นการพูดคุยและปรึกษาหารือ ตลอดจนหาแนวทางปฏิบัติการร่วมกันในการจัดการกับปัญหาและผลกระทบจากไวรัสโควิด-19 (Dung, 2023) ด้วยเหตุนี้ การเกิดขึ้นของสถาบันในรูปแบบ “พหุภาคีกลุ่มเล็ก” (Minilateral) เช่น Quad และ Quad plus นั้น จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ การลดบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนเนื่องจากเวทีการประชุมต่าง ๆ ถูกแทนที่โดย Quad

บทบาทที่กำลังเพิ่มขึ้นของ Quad ภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เนื่องจากสิ่งที่ Quad ไม่อาจพึ่งพากับอาเซียนได้ คือ ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกเชิงสถาบันของอาเซียน สหรัฐฯ วิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้งว่า กลไกที่อาเซียนมีเปรียบเสมือน “ศูนย์แสดงสินค้าที่ไม่มีสินค้า” (hall empty talk) พิจารณาจากกรณีที่จอร์จ ดับเบิลยู บุช อดีตประธานาธิบดีสหรัฐฯ ไม่ได้เดินทางมาประชุม ARF ถึงสองครั้ง ส่วนฮิลลารี คลินตัน อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ มองว่ากลไกการตัดสินใจของอาเซียนไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างแท้จริง หรือการที่อดีตนายกรัฐมนตรีเควิน รัตต์ แห่งออสเตรเลีย ระบุว่า กลไกที่มีของอาเซียนไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่ทำลายภูมิภาคได้ (Wu, 2019) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากหลักการตัดสินใจของอาเซียนโดยภาพรวมยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการวิถีสันติวิธีหลักการหนึ่งคือ การใช้กระบวนการปรึกษาหารือ และเน้นหลักความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ดังนั้น กลไกเชิงสถาบันจาก Quad จะเข้ามาแทนที่กลไกของอาเซียน อย่าง ARF EAS และ ADMM+ นอกจากนี้ การประชุมของ Quad ยังเกิดขึ้นคู่ขนานกับของ ARF และ EAS ทำให้สถาบัน/กลไกที่อาเซียนสร้างขึ้นมีความสำคัญน้อยลง (Laksmana, 2021) นั่นคือ ทำให้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอาจถูกมองข้ามไป เนื่องจากตัวขับเคลื่อนหลักในการกำหนดความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคไม่ได้มาจากอาเซียนนั่นเอง สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการท่านหนึ่งว่า

“การเข้ามาของอินโด-แปซิฟิกและ Quad ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มันมีมากกว่าที่จะใช้อาเซียน สหรัฐฯ และพันธมิตรอาจจะใช้อาเซียนด้วย แต่ก็อาจมีการเจรจาแบบทวิภาคี ไตรภาคี หรือมากกว่านั้นนอกเหนือกรอบของอาเซียน มันเป็นเหมือนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ เป็นคนเลือกและริเริ่ม เพราะวัตถุประสงค์หลักคือต่อต้านและแข่งขันกับจีน ซึ่งก็เห็นอยู่แล้วว่า

การแบ่งขั้วอย่างนี้ส่งผลกระทบต่ออาเซียนในแง่ที่ทำลายความสัมพันธ์ที่เคยให้ไว้ต่อกัน และเปิดโอกาสให้มีความร่วมมือใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่อาเซียน” (นักวิชาการคนที่ 5, สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2567)

คำให้สัมภาษณ์จากนักวิชาการคนที่ 5 สอดคล้องกับ คำให้สัมภาษณ์ของสื่อมวลชนคนที่ 2 ในประเด็นความรู้ประสิทธิภาพของสถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน ดังนั้นสหรัฐฯ และพันธมิตรจึงเลือกริเริ่มสถาบันขึ้นเองและจะเข้ามาแทนที่อาเซียน ดังนี้

“การสร้างความร่วมมือแบบกลุ่มเล็ก ๆ ของสหรัฐฯ มันเป็นเพราะอาเซียนไม่ฟังกัน ทำยี่สิบอาเซียนก็จะค่อยๆ หดเครดิตไป” (สื่อมวลชนคนที่ 2, สัมภาษณ์ 1 มีนาคม 2567)

3.3.2 ผลกระทบจากนโยบาย BRI ที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก

ภายใต้นโยบาย BRI เส้นทางสายไหมทางทะเลเป็น 1 ใน 6 เส้นทางหลัก ซึ่งเริ่มต้นจากท่าเรือทางตะวันออกของจีน มายังพื้นที่ทะเลจีนใต้ ผ่านช่องแคบมะละกา ไปที่เอเชียใต้ แอฟริกาตะวันออก และเข้าสู่ยุโรป อย่างไรก็ตาม พื้นที่ในทะเลจีนใต้นั้น เป็นบริเวณที่เกิดขึ้นพิพาทระหว่างจีนกับสมาชิกอาเซียนบางประเทศ เช่น เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ดังนั้น นโยบาย BRI จึงพิจารณาได้ว่าเป็นความต้องการของจีนในการขยายอำนาจทางทะเลและเพิ่มช่องทางการเดินเรือในระดับโลก ตลอดจนการสำรวจและครอบครองทรัพยากรมหาศาลในพื้นที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ตั้งแต่ปี จีนจึงประกาศนโยบาย BRI จะพบว่า จีนมีท่าทีแข็งกร้าวต่อปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้กับประเทศสมาชิกอาเซียนที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เช่นกัน

วิธีการจัดการกับปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับชาติสมาชิกอาเซียน เริ่มชัดเจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ที่ทั้งสองได้ตกลงในการประกาศใช้ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ หรือ DoC อย่างไรก็ตาม ปฏิญญานี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และยังคงเต็มไปด้วยข้อปฏิบัติที่เน้นกระบวนการปรึกษาหารือ จึงทำให้ต่อมาอาเซียนและจีนตกลงจะร่วมจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea – CoC) ซึ่งมีผลผูกมัดในเชิงกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จีนพยายามประวิงเวลาการจัดทำและประกาศใช้ CoC มาเป็นเวลาเกือบยี่สิบปี และมักใช้วิธีการเจรจาแบบทวิภาคี เพื่อจัดการกับปัญหานี้ จึงเป็นผลให้กลไกในการเจรจาระหว่างอาเซียนกับจีนไร้ประสิทธิภาพ (Yu, 2024) ด้วยเหตุนี้ การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนในการจัดประชุม สร้างเวทีเพื่อการเจรจาที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการปัญหา ย่อมมีความสำคัญ และถูกแทนที่จากการใช้การเจรจาแบบทวิภาคีจากฝ่ายจีน

3.4 ผลกระทบต่อการแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน

3.4.1 ผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกต่อการเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน

การเข้าสู่ความเป็นสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศของ Quad จะทำให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้อัตลักษณ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันของอาเซียน รวมถึงปทัสถาน (Norm) หลักการ ที่ทำให้ภูมิภาคนี้มีความเป็นอิสระและท้ายที่สุดคือ ทำลายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) กล่าวคือ ในด้านความเป็นอิสระของอาเซียน จะพบว่า อาเซียนมีวัตถุประสงค์ในเชิงสถาบันเป็นของตนเอง ซึ่งข้อสำคัญคือ เป็นการป้องกันการแทรกแซงจากตัวแสดงภายนอกหากอาเซียนไม่ได้ยินยอม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมหาอำนาจ ลักษณะเช่นนี้พบได้เป็นประจำรูปธรรมจากการประกาศปฏิญญาว่าด้วยเสรีภาพและความเป็นกลางในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality) หรือ ZOPFAN ใน ค.ศ. 1971 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคงความเป็น “ภูมิภาคที่เป็นกลาง” (Regional Neutrality) ตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการซึ่งกันและกัน ตลอดจนการตกเป็นเหยื่อของมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบทระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับแนวคิดความเป็นภูมิภาคที่ยังคงความเป็นอิสระ จึงทำให้อาเซียนต้องปรับยุทธศาสตร์ในการเชื่อมสัมพันธ์กับภายนอก เช่น สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น ตลอดจนรัสเซีย ผ่านสถาบันหรือกลไกที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ARF อาเซียนบวกสาม (ASEAN plus three – APT) ทว่าการขาดซึ่งสมรรถนะในเชิงวัตถุประสงค์ จึงทำให้อาเซียนต้องสร้างช่องทางการสื่อสารภายในภูมิภาค เพื่อส่งสารให้สมาชิกเข้าใจและรับรู้เงื่อนไขอันมีข้อจำกัดตนเอง (Social Norm) ในขณะเดียวกันที่อาเซียนก็รับรู้ได้ว่า การเกิดขึ้นของสถาบันที่นำโดยประเทศที่ใช้อาเซียนในภูมิภาค เช่น กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) ที่เกิดขึ้นในปี 1989 (มีผู้นำสำคัญคือ ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย) นั้นทำให้อาเซียนมีลักษณะ “ชายขอบทางการทูต” คือไม่ได้รับความสำคัญในความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ผลที่ตามมาคือ อาเซียนรู้สึกกังวลต่อการที่มหาอำนาจพยายามขัดขวางการริเริ่มเชิงสถาบันโดยอาเซียน อันเป็นสิ่งที่ทำให้อาเซียนหมดความสำคัญลงไปในเวทีโลก (Koga, 2023)

ในด้านการเมือง มีความเสี่ยงในกรณีที่สถาบันระหว่างประเทศที่ถูกครอบงำโดยมหาอำนาจ อาจนำไปสู่การใช้สถาบันนั้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่มหาอำนาจนั่นเอง ดังนั้นอาเซียนจึงได้สร้างสถาบันที่ตั้งอยู่บนหลักการของตนในนาม “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” เพื่อหลีกเลี่ยงกับสภาวะการณ์ที่ไม่พึงประสงค์นี้ แม้นิยามของแนวคิดดังกล่าวจะมีความหลากหลาย อย่างไรก็ตามข้อสรุปอย่างหนึ่งที่เป็นจุดร่วมกันคือ อาเซียนต้องสามารถมีสถาบันที่ตนเองเป็นแกนนำ และความสามารถที่จะใช้สถาบันนั้นกำหนดระเบียบวาระ ทั้งนี้ สถานการณ์หลังสงครามเย็น

โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออก ที่มีการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น เป็นศูนย์กลางอำนาจที่ไม่สามารถทำให้มหาอำนาจใดครองอำนาจนำแต่เพียงฝ่ายเดียว และยังไม่มีกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคีที่ครอบคลุมทั้งประเด็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ดังนั้น อาเซียนจึงเปรียบเสมือน “แกนหมุน” (focal point) ระหว่างมหาอำนาจ และด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ อาเซียนจึงได้สร้างสถาบันที่มีความหลากหลาย เช่น การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS), ARF, ตลอดจนการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus) หรือ ADMM-Plus (Koga, 2023)

สถานการณ์ความไม่เสถียรภาพนั้นไม่อาจดำรงอยู่ได้นาน ภายใต้สถานการณ์การที่มีรัฐหนึ่งพยายามท้าทายอำนาจของรัฐมหาอำนาจ และจะทำให้ Quad ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน จากเหตุผลสองประการคือ (Koga, 2023)

(1) ธรรมชาติขององค์กรทั้งสองไม่ได้ลงรอยกัน ในกรณีอาเซียน ความเป็นแกนกลางของตนคือ การใช้สถาบันแบบพหุภาคีในภูมิภาค ทว่านิยามของความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยพิจารณาจากเอกสารทางการ เช่น ที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน กล่าวว่า

“ความเป็นศูนย์รวมและบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาค ในภาพแบบของภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น” และ “อาเซียนจะเป็นพลังขับเคลื่อนหลักในการจัดการภูมิภาคที่อาเซียนได้ริเริ่มขึ้น และดำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์รวมของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคและการสร้างประชาคม” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565)

ข้อความข้างต้นนี้ พิจารณาได้ว่าอาเซียนจะต้องเป็นผู้แสดงบทบาทการเป็นจุดเชื่อมต่อ เพื่อสร้างภูมิภาคนิยมให้เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก และนั่นหมายถึงว่าในความสัมพันธ์กับ Quad รวมไปถึงสถาบันอื่น ๆ ตามยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ย่อมได้รับการจัดการโดยยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ซึ่งกลุ่ม Quad ย่อมไม่สามารถที่จะยอมให้เกิดเรื่องเช่นนี้ขึ้นได้ เนื่องจากการที่ Quad ถือกำเนิดขึ้นในปี 2017 จากการปรับปรุงแนวคิดเดิม โดยประสงค์จะใช้แทนสถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพในปัจจุบัน อันรวมถึงสถาบันที่นำโดยอาเซียนด้วย และด้วยเหตุผลที่สถาบันที่มีอยู่เดิมอย่างอาเซียนไม่สามารถตอบสนองพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แผ่ขยายออกไปกว้างขวางภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกได้ ทั้งนี้ หาก Quad เริ่มแสดงบทบาทในการเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ครอบงำภูมิภาคนี้แล้ว นั่นย่อมส่งผลกระทบต่ออาเซียนในการสูญเสียความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ นั่นคือถูกลดความสำคัญ อันเป็นสิ่งที่บรรดาเหล่าสมาชิกอาเซียนแสดงถึงความปริวิตกในปัจจุบัน

(2) มีความเป็นไปได้ว่าการแข่งขันในเชิงสถาบันจะก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การประกันความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อ Quad ดำเนินการไปอย่างปราศจากการแบ่งแยกหน้าที่กับอาเซียน และจะทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นระหว่างสองสถาบันนี้ กล่าวคือ Quad กำเนิดขึ้นจากความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation) ภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ทั้งนี้ ตั้งแต่กลาง ค.ศ. 2022 Quad ขยายความร่วมมือเชิงหน้าที่ดังกล่าวไปยังประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ความมั่นคงทางไซเบอร์ ความมั่นคงทางทะเล เป็นต้น ความร่วมมือในเชิงหน้าที่เช่นนี้โดยทั่วไปมิได้ขัดแย้งกับบทบาทของอาเซียน แต่จุดเน้นสำคัญของ Quad คือค่านิยมแบบเสรีประชาธิปไตย อันส่งผลให้โครงการของ Quad เน้นหนักไปทางด้านการออกแบบเทคโนโลยี การพัฒนา และระบบการจัดการปกครอง ที่เชื่อมต่อกับคุณค่าแบบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งหากพิจารณาว่า Quad จะพยายามฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยในเมียนมา ตามนโยบายเชิงการทูตที่เน้นเสรีภาพ นั้นย่อมเป็นการแบ่งแยกระหว่าง Quad กับอาเซียน เนื่องจากขัดต่อหลักการพื้นฐานของอาเซียนที่เรียกว่า วิถีอาเซียน (ASEAN way) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญคือ หลักไม่แทรกแซงกิจการภายใน (noninterference)

3.4.2 ผลกระทบจากนโยบาย BRI ต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในการเป็นจุดเชื่อมต่อ

ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ที่จีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่ใกล้ชิดกัน จึงทำให้นโยบาย BRI ต้องอาศัยพื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการดำเนินงาน อาเซียนในฐานะองค์กรของภูมิภาคได้กลายเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) ด้วยเหตุนี้ จีนซึ่งมีอิทธิพลระดับสูงใน AIIB จึงใช้สถาบันการเงินดังกล่าว เป็นจุดศูนย์กลางของการระดมทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในอาเซียน ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลราว 2.75 ล้านล้านดอลลาร์ภายในปี ค.ศ.2030 โดยที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมองว่า นโยบาย BRI จะดึงดูดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานจากจีน จึงร่วมมือโดยกับโครงการนี้อย่างเต็มที่ เช่น โครงการ Global Marine Fulcrum ของอินโดนีเซีย โครงการ Cambodia Corners ของกัมพูชา โครงการ Land-linked Countries ของลาว ด้วยอุปสรรคด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศสมาชิกอาเซียนเช่นนี้ จึงทำให้จีนเข้ามาเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในการพัฒนาทั้งในประเด็นการก่อสร้าง การผลิตวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีการก่อสร้าง และการขนส่ง (Yu, 2024) ดังนั้น ความสำคัญในการเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub/Node) ของอาเซียนจึงถูกลดความสำคัญลงและถูกแทนที่ด้วยนโยบาย BRI ไม่ว่าจะเป็นในด้าน

การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนด้านการเงินที่ AIB ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสถาบันแทนที่สถาบันของอาเซียน (จะกล่าวรายละเอียดในส่วนต่อไป)

3.5 ผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

1) ผลกระทบจากนโยบาย BRI ผ่านกรณีความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน

แก่นโยบาย BRI จะทำให้ประเทศในอาเซียนได้รับผลประโยชน์ (ในเชิงเศรษฐกิจ) ทั่วความกังวลในอิทธิพลของจีนที่มีต่อชาติสมาชิกอาเซียน ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อย เพราะนั่นหมายถึง ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอาจได้รับการ “กัดเซาะ” จากการขาดเอกภาพภายในอาเซียนดังเช่นในกรณีของความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ กล่าวคือ การบูรณาการนโยบาย BRI ของจีนกับความเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จะส่งผลให้จีนสามารถครอบงำประเทศสมาชิกอาเซียน (บางประเทศ) ได้ กล่าวคือ แผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน หรือ MPAC 2025 นั้นขาดกลไกที่จะใช้ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนด้านการเงินจากภายในประเทศสมาชิกอาเซียน จึงทำให้ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอก ในขณะที่การลงทุนจากจีนในนโยบาย BRI นั้นมีอย่างมหาศาล ดังตาราง 12

ตาราง 12 การลงทุนจากจีนตามนโยบาย BRI ที่มีต่อกลุ่มประเทศอาเซียน

ประเทศ	จำนวนเงินลงทุนจากจีน	จำนวนเงินลงทุนจากจีน เฉพาะ BRI	ร้อยละของเงินลงทุนจากจีนต่อ GDP	ร้อยละของเงินลงทุนจากจีนต่อ GDP เฉพาะ BRI	จำนวนโครงการลงทุนจากจีน
เมียนมา	9,880	5,700	13	7	16
ไทย	10,140	8,360	2	2	29
กัมพูชา	18,220	12,530	72	50	32
ลาว	29,810	22,110	156	116	36
เวียดนาม	28,910	22,110	11	5	30
มาเลเซีย	43,820	30,610	13	9	61
สิงคโปร์	50,700	38,730	15	11	84
บรูไน	4,110	3,970	34	33	3
ฟิลิปปินส์	17,680	13,860	5	4	23
อินโดนีเซีย	55,070	39,550	5	4	81

ที่มา: ปรับปรุงจาก Hsueh (2023)

นอกจากเรื่องการขาดสถาบันที่เป็นส่วนช่วยด้านการเงินหลักของอาเซียนแล้ว ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งในประเด็นความเชื่อมโยงในอาเซียนคือการขาดเอกภาพระหว่าง

สมาชิกอาเซียน ผลที่ตามมาคือ อาเซียนไม่สามารถผลักดันกลไกเชิงสถาบันแบบพหุนิยมของตนให้เป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคได้ เมื่อเริ่มต้นนโยบาย BRI ในค.ศ. 2013 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงการเจรจาต่อรองระหว่างชาติสมาชิกอาเซียนกับประเทศที่มีขนาดเงินลงทุนมหาศาลอย่างจีน ตามมาด้วยความพยายามคัดง้างอิทธิพลของจีนในภูมิภาคจากญี่ปุ่น และทำให้การแข่งขันระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ชาติสมาชิกอาเซียนได้สร้างการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ลักษณะเช่นนี้ได้กลายเป็นพฤติกรรมของชาติอาเซียนที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (hedging)⁶

ยุทธศาสตร์ของชาติสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ที่ใช้ในโครงการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานคือ การประกันความเสี่ยง ซึ่งทำให้แต่ละชาติสมาชิกสามารถเลือกใช้แนวทางที่ตนคิดว่าจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด หรือที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” ลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในลักษณะของการขาดความเป็นเอกภาพขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น การตอบสนองต่อนโยบายเส้นทางสายไหมทางทะเลของจีน (Maritime Silk Road) มีข้อสังเกตว่า กัมพูชา ลาว มาเลเซีย มีแนวทางสนับสนุนนโยบายนี้อย่างแข็งขัน ในขณะที่ไทย บรูไน สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และเมียนมา สนับสนุนอย่างมีเงื่อนไข โดยตั้งข้อสงสัยและแสดงความกังวลต่อนโยบายดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาว่าอาจมีความเสี่ยงต่ออธิปไตยและผลประโยชน์เชิงภูมิยุทธศาสตร์ (geostrategic) ส่วนการตอบสนองจากเวียดนาม และฟิลิปปินส์ ค่อนข้างเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา เนื่องจากขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้นำประเทศ ด้วยเหตุนี้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของลาวและกัมพูชาจึงเลือกเข้าร่วมกับจีน, มาเลเซียเลือกทั้งจีนและญี่ปุ่น, เวียดนามเลือกเข้าร่วมกับญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์นั้นค่อนข้างมีนโยบายที่กลับไปกลับมา หากพิจารณาดังนั้นจะพบว่า ภาพรวมของอาเซียนเลือกที่จะใช้นโยบายประกันความเสี่ยงในการตัดสินใจต่อนโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจากประเทศมหาอำนาจ และมีแนวโน้มพฤติกรรมที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากได้รับประโยชน์ โดยชาติสมาชิกอาเซียนต่างวางเงื่อนไขในประเด็นความเชื่อมโยงของอาเซียนผ่านการประกันความเสี่ยงเป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (Valockova, 2021)

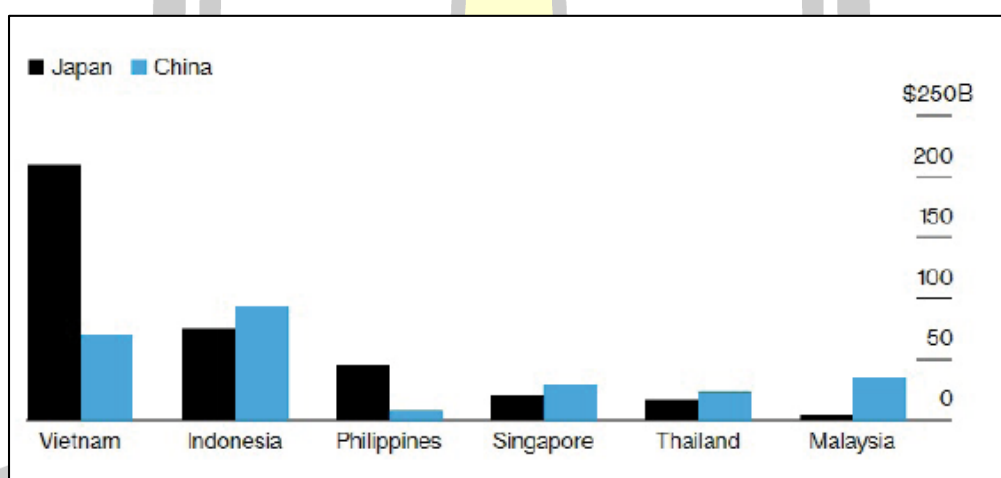
⁶ โดยภาพรวมแล้วยุทธศาสตร์ประกันความเสี่ยงในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เกิดขึ้นจากการที่ประเทศหนึ่ง ๆ ตกอยู่ในภาวะที่มีความไม่แน่นอนสูง จึงเลือกแสดงออกเชิงนโยบายที่มีความคลุมเครือ เลือกข้อเสนอที่มีความแตกต่างกันหรือไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประเทศที่มีความสัมพันธ์ด้วย เนื่องจากสามารถได้รับประโยชน์ที่ตอบแทนกลับคืนมาจากประเทศที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วยหลากหลายประเทศ (Kuik, 2016) เช่น อาจเลือกใช้การถ่วงดุล (Balancing) การเข้าร่วมกับมหาอำนาจ (Bandwagoning) หรือ เลือกใช้ความเป็นกลาง (Neutrality) (Goh, 2005)

1) การเลือกติดต่อทั้งจีนและญี่ปุ่นไว้เพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพากับประเทศใดประเทศหนึ่ง เนื่องจากทราบว่า การแข่งขันระหว่างทั้งสองประเทศจะทำให้ได้รับผลประโยชน์จากการต่อรอง ดังนั้นในเชิงปฏิบัติ โครงการลงทุนขนาดใหญ่จะมีความเป็นไปได้ว่า การได้รับเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ยืมจากอีกประเทศหนึ่ง ย่อมจะทำให้อีกประเทศหนึ่งให้การช่วยเหลือด้วย เช่น กรณีเวียดนามที่จีนเข้าไปลงทุนในเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเร็ว (mass transit rapid) ในฮานอย ขณะที่ญี่ปุ่นเข้าไปลงทุนลักษณะเดียวกันในโฮจิมินห์ซิตี้ ในทำนองเดียวกัน กรณีอินโดนีเซีย เมื่อจีนได้รับโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงเส้นทางจาการ์ตา-บันดุง ต่อมาญี่ปุ่นได้รับโครงการก่อสร้างลักษณะเดียวกันในเส้นทางจาการ์ตา-สุราบายา

2) มีแนวโน้มที่ชาติสมาชิกอาเซียนจะวางเงื่อนไขในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของแต่ละชาติมากขึ้น ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับที่ประเทศมหาอำนาจที่เข้ามาลงทุนต้องมีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติสมาชิกอาเซียนในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เช่น การถ่ายโอนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการก่อสร้าง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ต้นทุนทางการเงิน (เช่น ดอกเบี้ย และการรับประกันจากรัฐบาล) ต้นทุนและเวลาในการก่อสร้าง โดยมีกรณีศึกษาคือ การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงเส้นทางจาการ์ตา-สุราบายา ในอินโดนีเซีย อินโดนีเซียวางเงื่อนไขในการถ่ายโอนเทคโนโลยีการก่อสร้างต่อญี่ปุ่น ในขณะการประชุมระหว่างตัวแทนรัฐบาลอินโดนีเซียกับจีนในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019 อินโดนีเซีย ยื่นข้อเสนอให้จีนในการลงทุน 28 โครงการ คิดเป็นมูลค่าราว 127.5 พันล้านดอลลาร์ ประกอบไปด้วยโครงการเกี่ยวกับการทำเรือ โรงงานถลุงเหล็ก นิคมอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า แหล่งท่องเที่ยว ในสี่จังหวัดคือ สุมาตราเหนือ, กาลิมันตันเหนือ, สุลาเวสีเหนือ และบาหลี โดยวางเงื่อนไข 4 ประการคือ 1) การก่อสร้างต้องสอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม 2) ใช้แรงงานท้องถิ่น 3) อำนาจความสะดวกในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และ 4) เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่ออินโดนีเซีย

3) ในขณะที่มีการเจรจาแบบทวิภาคีของชาติสมาชิกอาเซียนกับประเทศมหาอำนาจ ก็มีการดำเนินการตามแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน 2025 (MPAC 2025) ไปด้วย ในกรณีเช่นนี้จะทำให้ประเทศที่เข้ามาลงทุนต้องปรับนโยบายตามความต้องการของประเทศที่เข้าไปลงทุน เช่น หลังจากที่ญี่ปุ่นต้องเสียโอกาสการลงทุนในโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางจาการ์ตา-บันดุงให้แก่จีน ญี่ปุ่นเลือกที่จะปรับปรุงนโยบายการช่วยเหลือด้านการพัฒนาของตนเองเป็นทางการ ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการกู้ยืมเงินเยนซึ่งปกติใช้เวลาราวปีครึ่ง โดยปรับให้สั้นลง นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้เร่งดำเนินการค้าประกันในการให้กู้ยืมเงินเยนโดยตรงต่อรัฐบาลท้องถิ่น เมื่อพิจารณาว่ามีข้อตกลงกับรัฐบาลกลางเพียงพอแล้ว

กล่าวโดยสรุป อาเซียนไม่ได้ไว้วางใจอย่างเต็มที่จากการลงทุนของประเทศภายนอก ในขณะที่อีกทางหนึ่งก็เลือกที่จะใช้ MPAC 2025 ต่อไป สถานการณ์การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ เช่นนี้ จึงทำให้ท้ายที่สุดจะเกิดข้อจำกัดของอาเซียนในนโยบายความเชื่อมโยงระหว่างกัน กรณีการใช้ จีนและญี่ปุ่นให้แข่งขันกันเอง อันปรากฏตามภาพที่ 17 ชาติสมาชิกแต่ละประเทศจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนเรียกร้อง ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับ ผลประโยชน์โดยรวมของอาเซียนก็ได้ ทั้งนี้ เมื่ออาเซียนใช้ยุทธศาสตร์ประกันความเสี่ยงกับนโยบาย การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขอบเขตของโครงการย่อมได้รับการจัดการทั้งโดยอาเซียนและ ประเทศภายนอกที่เข้ามาลงทุน ซึ่งไม่มีทางเป็นไปได้ว่าชาติสมาชิกอาเซียนจะสามารถหาฉันทามติใน การเจรจาต่อรองกันได้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีแนวทางในการเจรจาที่ตนมักใช้ในการประชุม และ เป็นไปได้สูงว่ามักเกิดความเห็นไม่ลงรอยกัน ผลที่ตามมาคือย่อมเป็นการลดผลประโยชน์ในเวทีการ เจรจาของอาเซียนลงไป และเมื่อเป็นเช่นนั้น ประเด็นความเชื่อมโยงในอาเซียนโดยเฉพาะในการ ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานย่อมถูกจัดวางโดยประเทศมหาอำนาจไม่ใช่อาเซียน ท้ายที่สุดจึงเป็นการ ลดทอนความเป็นแกนกลางของอาเซียน



ภาพประกอบ 17 เงินลงทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของจีนและญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ที่มา: Muhibat & Kharisma (2020)

2) ผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และกลุ่มจตุภาคี (Quad)

ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในมุมมองเกี่ยวกับความร่วมมือภายใต้ Quad และ Quad Plus ไม่ว่าจะเป็นการที่อาเซียนไม่เคยระบุว่า จะเข้าร่วมกับ Quad หรือ แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกับ Quad อย่างกระตือรือร้น พิจารณาจากผลการสำรวจจาก ISEAS ที่สิงคโปร์ พบว่ามีการสนับสนุน Quad น้อยกว่าที่สนับสนุน ในขณะที่ผลการสำรวจเป็นรายประเทศพบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนที่แสดงท่าทีเคลือบแคลงสงสัยต่อวัตถุประสงค์ของ Quad ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ลาว ไทย และกัมพูชา ส่วนที่มีท่าทีสนับสนุนอย่างแข็งขัน คือ เวียดนามและฟิลิปปินส์ ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวสอดคล้องกับการสำรวจของ Australian Strategic Policy Institute (ASPI) ที่ว่า กว่าครึ่งหนึ่งของผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับ Quad และกว่า 40% มองว่า Quad นั้นเป็นมากกว่าเรื่องของการดำเนินการทางการทูต แต่เป็นข้อริเริ่มที่มีความสำคัญที่มาจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก โดยการสำรวจนี้ เวียดนาม ไทย และฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่สนับสนุน Quad ส่วนสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ตั้งข้อสงสัย ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความกังวลของชาติสมาชิกอาเซียนในการเกิดขึ้นของ Quad ว่ามีลักษณะการทำงานที่ไม่ชัดเจน จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น 1) ความไม่ชัดเจนของสมาชิกของ Quad ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างล่าช้า (Laksmana, 2021)

อาเซียนมองว่าในของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกนั้น หลังการประชุมในปี 2017 ได้ระบุหลักการสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1.1) การสร้างกฎเกณฑ์ในเอเชีย 1.2) การมีเสรีภาพในการเดินเรือ 1.3) การเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ 1.4) การสนับสนุนการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค 1.5) ความมั่นคงทางทะเล 1.6) ภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ และ 1.7) การก่อการร้าย ทว่าการประชุม Quad ในปี 2021 กลับการถึงเรื่อง “การทูตวัคซีน” (โควิด-19) 2) ความไม่ชัดเจนระหว่างชาติสมาชิกในอาเซียนที่มองจีนว่าจะกลายเป็นตัวแทนของความท้าทายในผลประโยชน์หลักของพวกเขาหรือไม่ เนื่องจากการศึกษาหลายชิ้นพบว่า มีทั้งลักษณะที่เป็นโอกาส (ทางเศรษฐกิจ) และความท้าทาย (ความมั่นคง) ในขณะที่ชาติสมาชิกอาเซียนบางส่วนมีมุมมองต่อสหรัฐฯ ว่าเป็นประเทศที่ไม่มี ความแน่นอนในเชิงนโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Laksmana, 2021) หรืออาจกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า สหรัฐฯ สนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ซึ่งขณะนี้คือการถ่วงดุลกับจีน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ชาติสมาชิกที่มีข้อขัดแย้งกับจีน ดังเช่นกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ มักจะมีทัศนคติยอมรับ สหรัฐฯ ดังเช่นที่เวียดนามไปเข้าร่วมกับกลุ่ม Quad Plus วิเคราะห์ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการใช้สหรัฐฯ มาถ่วงดุลกับจีนเนื่องจากเวียดนามมีความขัดแย้งกับจีนสูงในกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้

เวียดนามเป็นตัวอย่างสำคัญที่ใช้วิเคราะห์ความร่วมมือของชาติสมาชิกอาเซียน โดยเอกเทศกับยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก กล่าวคือ ใน ค.ศ. 2017 ประธานาธิบดีทรัมป์ ได้เดินทางเยือนเวียดนาม และได้ออกแถลงการณ์ร่วม โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ การสร้างข้อตกลงแบบทวิภาคีในความร่วมมือด้านการป้องกันประเทศและการข่าวกรอง รวมถึงเวียดนามกลายเป็นหุ้นส่วนของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เปิดกว้างและเสรี ซึ่งทั้งสองมีคู่ขัดแย้งร่วมกันคือจีน ดังนั้นยุทธศาสตร์ที่ซ่อนอยู่ก็คือ การร่วมมือกันปิดล้อมจีนนั่นเอง ทั้งนี้ ความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ ของชาติสมาชิกอาเซียน ยังเด่นชัดในกรณีของอินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ในกรณีสิงคโปร์ มีความจำเป็นต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เนื่องจากเป็นที่ตั้งของทางผ่านระหว่างสองมหาสมุทร ทั้งยังเป็นที่ตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ด้วย ส่วนอินโดนีเซีย ซึ่งมีพื้นที่เป็นเกาะจำนวนมาก และมีสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อนโยบายอินโด-แปซิฟิก เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับอินเดีย (Wu, 2019) อันเป็นประเทศที่สหรัฐฯ “หมายมั่นปั้นมือ” จะใช้ถ่วงดุลกับจีนในทางตะวันตกนั่นเอง

ความสำคัญของอินโดนีเซีย สิงคโปร์และเวียดนามในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่งที่ว่า

“...อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีศักยภาพ เป็นประเทศเกิดใหม่ทางเศรษฐกิจ มีคนจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นมุสลิม ในทางภูมิรัฐศาสตร์อินโดฯ ตั้งอยู่ระหว่างทั้งสองมหาสมุทรมันเลยเข้ากันกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ พอดี... ส่วนสิงคโปร์นั้นเป็นฐานกำลังให้กับสหรัฐฯ มาตั้งแต่สงครามเย็นแล้วและก็ยังเป็นต่อไป...เวียดนามก็ขัดแย้งกับจีนเรื่องทะเลจีนใต้ ก็ตรงกับความต้องการของทั้งสองฝ่ายพอดี ก็เลยใช้อเมริกันถ่วงดุลกับจีน อเมริกาก็ได้เวียดนามเป็นพันธมิตร ก็แปลกดีตอนสงครามเย็นเพื่อบริกันไปแล้ว...” (นักวิชาการคนที่ 5, สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2567)

กล่าวโดยสรุป การเข้ามาของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกและ Quad จึงทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนเลือกข้างมหาอำนาจที่ตนเห็นว่าได้ประโยชน์ (โดยมิได้พิจารณาที่ตัวผลประโยชน์ระดับองค์กรอย่างอาเซียน) มีนโยบายที่คลุมเครือ ไม่แน่นอน เพื่อประกันความเสี่ยงของตน (hedging) ท่ามกลางสภาวะการแข่งขันที่ไม่แน่นอนระหว่างสหรัฐฯ กับจีน

3) ผลกระทบจากกรณีปัญหาความขัดแย้งทะเลจีนใต้

ดังที่เคยกล่าวไว้ในตอนต้นว่า อาเซียนเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบาย BRI เนื่องจากเป็นอาณาบริเวณในระบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน และเส้นทางสายไหมทางทะเลผ่านทะเลจีนใต้และช่องแคบมะละกา ดังนั้น พื้นที่บริเวณทะเลจีนใต้จึงมีความสำคัญต่อจีนเป็นอย่างยิ่งต่อมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ของจีน ที่จะช่วยให้ “ความฝันของจีน” (China dream) ในการฟื้นฟู

คืนความยิ่งใหญ่ของประเทศขึ้นมาอีกครั้งเป็นจริง โดยกลยุทธ์สำคัญอย่างหนึ่งที่จีนใช้คือ การทูตขอบขอบ (periphery diplomacy) อันหมายถึงความพยายามใช้ประเทศเพื่อนบ้านเป็นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยจีนถือว่ากลยุทธ์เช่นนี้จะทำให้ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย พร้อมกับเน้นย้ำให้เห็นถึงพฤติกรรมของจีนในลักษณะการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจอย่างสันติ (Peaceful Rise) ไม่ต้องการเป็นภัยคุกคามต่อผู้ใด แต่ในกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้กลับตกอยู่ในสถานการณ์ที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ จีนดำเนินการอย่างแข็งกร้าว มีการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางทหารกระทั่งทำให้ประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนเริ่มไม่มั่นใจในท่าทีและนโยบายของจีน ทั้งนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ. 2013 พฤติกรรมดังกล่าวของจีนที่มีท่าทีแข็งกร้าวมากขึ้น มีเหตุการณ์ที่เป็นข้อพิพาทสูงชัน โดยเรียงตามลำดับดังนี้ (กิตติมัย ธนนาเคนทร์, 2561; CNN, 2021; International Crisis Group, 2024)

1) การเคลื่อนย้ายแท่นขุดเจาะน้ำมัน ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 จีนได้เคลื่อนย้ายแท่นขุดเจาะน้ำมันขนาดใหญ่ เข้าไปในพื้นที่ที่ตนอ้างสิทธิการครอบครองในบริเวณหมู่เกาะพาราเซล กระทั่งเกิดความขัดแย้งรุนแรง นำไปสู่การจลาจลต่อต้านจีนในเวียดนาม มีทั้งผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต บริษัทห้างร้านโรงงานของชาวจีนในเวียดนามหลายแห่งถูกทำลาย กระทั่งมีการอพยพชาวจีนบางส่วนกลับประเทศ นอกจากนี้ ยังเกิดการกระทบกระทั่งระหว่างกองเรือคุ้มกันแท่นขุดเจาะน้ำมันของจีนกับเรือของเวียดนาม ซึ่งประชาคมระหว่างประเทศเกรงว่าจะนำไปสู่การใช้กำลังต่อกัน

2) การสร้างเกาะเทียมบริเวณทะเลจีนใต้ ใน ค.ศ. 2014 จีนได้สร้างเกาะเทียม (Artificial Island) ในบริเวณทะเล จีนใต้ อันเป็นพื้นที่ที่มีข้อพิพาทกับประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ตลอดจนยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยจีนอ้างว่าการก่อสร้างดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านพลเรือน เช่น การกิจการกู้ภัยทางทะเล การป้องกันภัยธรรมชาติ ทว่านานาชาติได้วิพากษ์วิจารณ์การกระทำดังกล่าวของจีนว่าประสงค์จะขยายอิทธิพลทางทหารมากกว่า เนื่องจากภาพถ่ายได้แสดงให้เห็นถึง ลานบินความยาว 3 กิโลเมตร ซึ่งเพียงพอต่อสำหรับเครื่องบินของจีนที่พินในการขึ้นและลงจอด

3) การไม่ยอมรับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ใน ค.ศ. 2016 ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีน โดยผลการตัดสินแสดงให้เห็นว่า จีนไม่มีสิทธิทางประวัติศาสตร์ในการอ้างสิทธิเหนือทะเลจีนใต้เกือบทั้งหมด เนื่องจากไม่มีมูลฐานทางกฎหมายที่จะอ้างสิทธิดังกล่าวเหนือ ทรัพยากรภายในอาณาเขตตามที่จีนกำหนดไว้ในแผนที่เส้นประ 9 เส้น (nine-dash line) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดของทะเลจีนใต้ นอกจากนี้ ศาลยังตัดสินด้วยว่าจีนได้ละเมิดสิทธิการทำประมงแต่โบราณของฟิลิปปินส์ที่หมู่เกาะปะการังสการ์โบรห์ รวมถึงละเมิดอธิปไตยของฟิลิปปินส์ด้วยการสำรวจน้ำมัน

และก๊าซธรรมชาติใกล้กับรีดแบงค์ (Reed Bank) ในขณะที่การอ้างสิทธิของจีนเหนือลักษณะภูมิประเทศทางทะเล เช่น หินใต้น้ำใหม่เกาะสแปรตลีย์ไม่เข้าข่ายการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล หลังคำตัดสินนี้ รัฐบาลจีนได้ออกมาโจมตีคำตัดสินของศาลอย่างหนักและประกาศไม่ยอมรับคำตัดสินของศาล โดยให้เหตุผลว่า คำตัดสินดังกล่าวผิดหลักกฎหมาย และไม่มีความชอบธรรม นอกจากนี้ ประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง ได้ประกาศย้ำเตือนว่า ทะเลจีนใต้เป็นของจีนมาตั้งแต่โบราณ

4) การแทรกแซงการประชุมอาเซียนใน ค.ศ. 2016 การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 2016 ที่กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว นับเป็นการเผชิญหน้ากันครั้งแรกระหว่างจีน สหรัฐฯ และอาเซียนหลังคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ผลสืบเนื่องคือทำให้การประชุมครั้งนี้ชาติสมาชิกอาเซียนต้องตอกอยู่ในภาวะชะงักงัน เนื่องจากความแตกแยกในหมู่ประเทศสมาชิก โดยที่กัมพูชาต้องการสกัดกั้นความพยายามของหลายชาติสมาชิก ในการบรรลุถ้อยคำที่แสดงถึงการตอบสนองต่อคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการไว้ในแถลงการณ์ร่วมของอาเซียน (Joint Communique) เหตุการณ์ครั้งนี้จีนได้พยายามเข้ามาแทรกแซงการประชุม นับว่าเป็นการ “แบ่งแยกและปกครอง” (Divide and Rule) โดยทำให้รัฐที่มีข้อพิพาทกับจีนและที่ไม่มีในประเด็นปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ไม่สามารถตกลงกันได้ ลักษณะเหตุการณ์เช่นนี้ เคยเกิดมาแล้วครั้งหนึ่ง ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ในปี ค.ศ.2012 โดยฟิลิปปินส์ต้องการออกแถลงการณ์ประณามจีนจากกรณีการเผชิญหน้าระหว่างเรือรบของฟิลิปปินส์และจีน บริเวณหมู่เกาะปะการังสการ์โบรห์ แต่กัมพูชาในฐานะประธานอาเซียนในขณะนั้น ได้คัดค้านข้อเรียกร้องของฟิลิปปินส์ส่งผล ให้อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมกันได้เป็นครั้งแรก

5) ปี 2020 หน่วยกองเรือชายฝั่งของจีนปะทะ (ชน) กับเรือขนส่งเสบียงของฟิลิปปินส์ในสันดอนโทมัส (Thomas Shoal)

6) ปี 2021 กองทัพอากาศมาเลเซียยิงสกัดเครื่องบินรบของจีนที่บินลวงล้ำเข้ามาบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนบริเวณรัฐซาราวัก

7) ปี 2023 หน่วยกองเรือชายฝั่งและกองเรืออาสาสมัครของจีน (China Coast Guard and maritime militia vessels) ได้ใช้ปืนฉีดน้ำแรงดันสูงยิงขัดขวางภารกิจการเติมเสบียงของฟิลิปปินส์ในสันดอนโทมัส (Thomas Shoal) และใช้วิธีการเช่นเดียวกันนี้กับเวียดนาม

สถานการณ์ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ทำให้มีการคาดการณ์ว่าจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาคตลอดจนทำให้เกิดการเมืองแบบสองขั้วอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้อาจพัฒนาไปสู่สงครามเย็นระลอกใหม่ อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดจากปัญหาวิกฤต

เศรษฐกิจภายในของสหรัฐฯ ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสหรัฐฯ ในปฏิสัมพันธ์กับจีนคือ การผสมผสานระหว่างการรักษาระดับปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปิดล้อมทางทหาร เพราะแม้ว่าสหรัฐฯ จะเล็งเห็นถึงภัยคุกคามจากจีนโดยเฉพาะจากท่าที่อันแข็งกร้าวต่อปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ และการก้าวขึ้นมาของจีนอาจมีได้เป็นไปอย่างสันติ แต่ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการเลือกข้างอย่างชัดเจนอย่างในเช่นยุคสงครามเย็น เพียงแต่ปรากฏให้เห็นถึงการเอนเอียงไปหามหาอำนาจมากกว่า ตลอดจนแม้ชาติสมาชิกอาเซียนหลายประเทศจะมีความเคลือบแคลงต่อเจตนาของจีน แต่ก็มิได้พิจารณาว่าจีนเป็นภัยคุกคามเสียทั้งหมด การพัฒนาขีดความสามารถด้านการทหารจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน มิได้เป็นการทำลายระเบียบระหว่างประเทศที่ได้รับการสถาปนาโดยมหาอำนาจเดิมทั้งหมดกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้ง ทว่าผู้นำจีนจะตัดสินใจหลอมรวมเข้าระบบระหว่างประเทศมากกว่าการเผชิญหน้ากับสหรัฐฯ โดยตรง สี จิ้น ผิง ระบุว่า การรักษาความชอบธรรมของระบอบอำนาจนิยมภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จำเป็นต้องรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเพิ่มพูนสถานะความเป็นมหาอำนาจของจีนในการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น แม้จะมีความขัดแย้งกับสหรัฐฯ ทว่าการเผชิญหน้ากันโดยตรงย่อมเป็นเหตุการณ์ที่เกิดได้ยาก เนื่องจากจีนตระหนักว่า พฤติกรรมที่ก้าวร้าวนำไปสู่การ รับรู้ต่อภาพลักษณ์ของจีนในเวทีระหว่างประเทศว่าเป็นภัยคุกคามมากขึ้น ในขณะที่สหรัฐฯ แม้จะพิจารณาว่าจีนเป็นภัยคุกคามมากยิ่งขึ้น ทว่าการพึ่งพาทางเศรษฐกิจต่อจีนในสถานะที่เศรษฐกิจของตนไม่ฟื้นตัวมากนักเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้น การกลับเข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ จึงกระทำอยู่บนหลักคิดที่ต้องปิดล้อมจีนกับการรักษาระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่อจีนด้วย (อภิพร สุพร, 2557) จึงทำให้การเผชิญหน้าโดยตรงเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้กล่าวในที่ประชุม APEC ที่เวียดนามใน ค.ศ. 2017 ในประเด็น “อินโด-แปซิฟิกที่เปิดกว้างและเสรี” (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) ยุทธศาสตร์นี้ของสหรัฐฯ เกิดขึ้นจากนโยบาย 3 ประการของสหรัฐฯ คือ 1) นโยบาย American First 2) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2017 โดยมุ่งไปยังผลประโยชน์ในเชิงวัตถุแทนที่การเผยแพร่ค่านิยมแบบอเมริกัน เนื่องจากพิจารณาว่า อิทธิพลของสหรัฐฯ กำลังถูกท้าทายโดยมหาอำนาจอย่างจีนและรัสเซีย และ 3) การขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาค ทั้งในด้านเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์โดยมีเป้าหมายคือ ทำให้สหรัฐฯ กลับมามีบทบาทมากขึ้นในเอเชียแปซิฟิก ต่อมาใน ค.ศ. 2019 มีรายงาน Indo-Pacific Strategy Report ออกมาซึ่งเนื้อหาโดยรวมนั้นเป็นการต่อต้านและถ่วงดุลจีนในการครอบงำภูมิภาคนี้ (Choong, 2019) โดยมีหลักการสำคัญ 4 ข้อ คือ 1) เคารพในอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระของทุกประเทศ 2) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ 3) การค้าเสรี

ยุติธรรมและต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocal) บนพื้นฐาน ของการลงทุนที่เปิดกว้างภายใต้ ข้อตกลงที่โปร่งใส และการเชื่อมโยง และ 4) ยึดมั่นในกฎและปทัสฐานที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือและการบิน (Department of Defense Washington United States, 2019) ภายหลังการเข้าสู่ ตำแหน่งของประธานาธิบดีโจ ไบเดน อย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2020 เขาได้สานต่อยุทธศาสตร์ “อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิด กว้าง” โดยสหรัฐฯ และพันธมิตร ได้จัดตั้งกลุ่ม Quad และ Quad Plus เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกดดันและถ่วงดุลกับจีนในทะเลจีนใต้ โดยที่ Quad Plus นี้มีเวียดนามเข้าร่วมอยู่ด้วย ดังนั้นผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในกรณีนี้คือ การที่ Quad จะเข้ามาเป็นสถาบันและผู้นำในการจัดการกับปัญหาทะเลจีนใต้ เนื่องจาก ความไม่มีประสิทธิภาพในสถาบันและกลไกของอาเซียน พิจารณาจากการที่เวียดนามเข้าร่วมกับ Quad Plus นั้นหมายถึงเวียดนามไม่ได้มีความเชื่อมั่นในอาเซียน สถาบันและกลไกที่กล่าวถึงคือ “การจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้” หรือ CoC (Code of Conduct of Parties in the South China Sea) อันเป็นข้อตกลงในการปฏิบัติต่อกันระหว่างอาเซียนกับจีนในประเด็นข้อพิพาท ทะเลจีนใต้

อาเซียนและจีนเริ่มความสัมพันธ์ตั้งแต่รัฐมนตรีนานาชาติต่างประเทศจีน ได้รับเชิญเข้าร่วมพิธี การเปิดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในปี 1991 ต่อมาใน ค.ศ. 1997 จีนได้รับสถานะเป็นคู่ เจรจาเต็มรูปแบบกับอาเซียน อย่างไรก็ตาม ปัญหาทะเลจีนใต้ที่อุบัติขึ้นและส่งผลกระทบต่อสมาชิกอาเซียน ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ในช่วงหลังสงครามเย็นนี้ อาเซียนพยายามดำเนินนโยบายที่จะทำให้กลุ่มตน กลายเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกผ่านสถาบันที่ตนเป็น ผู้ริเริ่ม ที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือ การสถาปนาการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและ ความมั่นคงใน ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF (ASEAN Regional Forum) ใน ค.ศ. 1994 ซึ่งมี ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีนเข้าร่วมด้วย การเกิด ARF ทำให้ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ถูกนำเข้าสู่วาระการประชุมขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่นี้ ทั้งการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (SOM) การ ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ และการประชุมสุดยอดอาเซียน กระทั่งนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกัน ในการ จัดทำและลงนามในการปฏิบัติตาม “ปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้” (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea – DoC) ใน ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตาม DoC นั้นไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นเพียงแนวทางการเคารพเสรีภาพใน การเดินเรือตามหลักกฎหมาย ระหว่างประเทศ, สนับสนุนให้เกิดการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี, การ ยับยั้งข้อพิพาท และความร่วมมือในการวิจัยทางทะเล หลังการลงนามใน DoC อาเซียนต้องการให้การ แก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้โดยสันติวิธีอย่างแท้จริง จึงพยายามพัฒนาหลักการของ DoC ให้มีผลผูกพัน

ในทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้” หรือ CoC (Code of Conduct of Parties in the South China Sea) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการที่สองของ ARF ที่เรียกว่า “การทูตเชิงป้องกัน” (Shoji, 2019)

อย่างไรก็ตาม ภายหลัง ค.ศ. 2008 จีนเริ่มใช้นโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวมากขึ้น ส่งผลให้สมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะประเทศคู่พิพาทหวาดระแวงจีนมากขึ้น ตลอดจนก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับจีนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง บางประเทศตอบโต้ด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาค โดยเฉพาะฟิลิปปินส์ที่พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพื่อถ่วงดุลอิทธิพลต่อจีน ผลที่ตามมาคือ การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาค และส่งผลเสียต่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตนเอง เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออาเซียนของจีนที่แตกต่างกันด้วย นับตั้งแต่ ค.ศ. 2009 ความตึงเครียดในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับชาติสมาชิกอาเซียนทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากจีนได้ประกาศให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหลักของจีน และพยายามผลักดันการอ้างกรรมสิทธิ์ของตนในเวทีระหว่างประเทศ กระทั่งเกิดเหตุการณ์ความตึงเครียดตลอดทศวรรษ 2010 ดังตัวอย่างข้างต้น ทั้งนี้ กลไก/สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและคาดหวังว่าจะจะสามารถเข้ามาช่วยแก้ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวได้อย่างสันติอย่างเช่น ARF ได้แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพบางประการ ตลอดจนการขาดเอกภาพของสมาชิกอาเซียนในท่าทีที่แสดงออกร่วมกัน เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความไร้ประสิทธิภาพของ ARF ตลอดจนหลักการปฏิบัติของอาเซียนอันเปรียบเสมือนกลไกที่อยู่เบื้องหลัง ARF ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ดังคำกล่าวของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งว่า

“วิถีอาเซียน มันเป็นกลไกภายในอาเซียนที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เน้นความไม่เป็นทางการในการพบปะปรึกษาหารือกันของผู้นำ อย่างที่เราเคยได้ยินบ่อยๆ เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน แต่หลักการแบบนี้มันไม่สามารถปรับใช้กับการแก้ปัญหาทะเลจีนใต้ได้ เพราะอาเซียนมีประเทศที่นิยมจีนอยู่ด้วย ก็เลยใช้กลไกแบบนี้ช่วยเหลือจีน การแก้ปัญหาที่ล่าช้าไปด้วย” (เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศคนที่ 2, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2567)

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2010 อาเซียนพยายามให้ความสำคัญในการเจรจากับจีน เพื่อให้บรรลุประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้หรือ CoC อันจะมีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนตั้งอยู่บนหลักการสำคัญของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หรือ TAC⁷ พิจารณาจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนทั้งใน ค.ศ. 2013 บรูไนพยายามเสนอประเด็นความมั่นคงทางทะเลโดยการเร่งให้เกิด CoC และใน ค.ศ. 2015 มาเลเซียพยายามเสนอร่าง CoC ให้ที่ประชุมพิจารณาเป็นลำดับสำคัญ ตลอดจนทวงถามไปยังประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ประสานงานกับจีนในการช่วยให้เกิดการเจรจาเกี่ยวกับ CoC ให้เป็นรูปธรรมเด่นชัดมากขึ้น ในขณะที่จีนมักใช้การเจรจาแบบถ่วงเวลา เช่นใน ค.ศ. 2013 นายหวัง หยี่ (Wang Yi) รัฐมนตรีต่างประเทศของจีน ประกาศว่าจีนจะไม่รีบร้อนหาข้อสรุปใน CoC และยืนยันว่าจะใช้มาตรการเสริมสร้างความมั่นใจผ่าน DoC เป็นลำดับแรก ดังนั้น ระหว่างอาเซียนกับจีน จึงยังไม่สามารถหาข้อสรุปในการจัดการปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ได้ เพราะในขณะที่จีนต้องการข้อปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการแบบ DoC แต่ชาติสมาชิกอาเซียนที่มีผลประโยชน์และมีข้อพิพาทกับจีนต้องการข้อปฏิบัติที่ผูกพันด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแบบ CoC แต่ทั้งนี้ยังมีชาติสมาชิกอาเซียนอย่างกัมพูชาแสดงออกว่าได้เข้าข้างจีนอย่างชัดเจน โดยอาศัยข้อปฏิบัติในวิถีอาเซียน เช่น การใช้ฉันทามติและการใช้อำนาจในฐานะประธานอาเซียนในการสนับสนุนจีน ใน ค.ศ. 2012 (De Castro, 2017) กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ของจีนในการแก้ปัญหาดังกล่าว จีนพยายามทั้งยับยั้งไม่ให้อาเซียนสามารถเจรจาแบบพหุภาคีในปัญหานี้ได้ และพยายามสกัดกั้นการสร้างข้อตกลงที่ผูกพันด้วยพื้นฐานทางกฎหมายอย่าง CoC ทำให้สถานภาพล่าสุดของ CoC ภายหลังการประชุมร่วมกันระหว่างอาเซียนกับจีน ในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2023 ที่ประเทศอินโดนีเซียนั้น ได้ข้อตกลงในการกำหนดแนวทางเพื่อเร่งการเจรจาเรื่องหลักปฏิบัติ แต่ประหนึ่งว่าจะไม่มีข้อตกลงใด ๆ ที่อาจช่วยลดความตึงเครียดหรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาค

ในการประชุมข้างต้น เกิดความก้าวหน้าครั้งล่าสุดของ CoC นี้มีอยู่ 2 ประการคือ 1) เป็นการทบทวนร่างการเจรจาภายใต้ CoC เป็นครั้งที่สอง 2) เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อเร่งรัดเพื่อเริ่มต้นในการหาข้อสรุปในประสิทธิภาพและสาระสำคัญของ CoC ที่จะได้รับการรับรองจากที่ประชุมอาเซียน-จีน โดยกระบวนการล่าสุดนั้น ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของ CoC เป็นแต่เพียงให้ความสำคัญเชิงกระบวนการเท่านั้น (Dang, 2023) อีกทั้งยังเป็นการจูงใจจากฝ่ายจีนในการถ่วงเวลาและพยายามทำให้สถานภาพของ CoC นั้นมีปัญหาในการผูกมัดโดยกฎหมาย (Parameswaran, 2023; Storey, 2023) ดังเช่น ประชัน ปรมศวรรัน (Prashanth Parameswaran) ผู้เชี่ยวชาญจากศูนย์วิจัยวิลสันของสหรัฐฯ ระบุว่า “จีนได้ถ่วงเวลาในข้อตกลงที่จะจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว

⁷ หลักการสำคัญ ได้แก่ การเคารพต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี การไม่ใช้กำลังคุกคาม

ของตน และใช้ความสามารถที่เพิ่มขึ้นของตนในการอ้างสิทธิ์อย่างในพื้นที่อย่างกว้างขวาง” (Parameswaran, 2023) ผลการประชุมครั้งนี้ ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับเวลาที่คาดว่าจะสามารถสร้างข้อตกลงกันได้ราวอีกสามปี (Sangtam, 2023) ด้วยเหตุนี้ กลไกเชิงสถาบันที่อาเซียนเป็นแสดงว่าตนเป็นศูนย์กลางและแสดงบทบาทเป็นผู้นำย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้

นอกจากนี้ จีนยังใช้ยุทธศาสตร์ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกในชาติสมาชิกอาเซียนโดยการเข้าไปมีอิทธิพลต่อประเทศหนึ่ง ๆ หรือมักใช้การเจรจาแบบทวิภาคี เช่น ในตัวอย่างข้างต้นใน ค.ศ. 2012 จีนใช้ยุทธวิธีการมีอิทธิพลเหนือประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อแบ่งอาเซียนเป็นเสี่ยง ๆ (Salami Tactic) ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ณ ประเทศกัมพูชา นับว่าเป็นครั้งแรกที่ประชุม ดังกล่าวไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมได้ ซึ่งเป็นบททดสอบความเป็นแกนกลางอาเซียน ในความเป็นเอกภาพของอาเซียนที่ถูกทำลายลงจากกรณีดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการตอกย้ำว่าสถาบันและกลไกที่อาเซียนจะใช้เป็นศูนย์กลาง เป็นผู้นำ อำนาจความสะกดกัน ไร้ประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้

ในแง่ผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ได้สร้างผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของประเทศสมาชิกอาเซียน ประเด็นนี้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เนื่องจากปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ส่งผลกระทบต่อเอกภาพของชาติสมาชิกอาเซียน ดังการวิเคราะห์ที่ว่า ทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนมีทัศนคติในการยอมรับจีนแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การยอมรับจีน การไม่ยอมรับจีน และท่าทีที่เป็นกลาง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหา ประสบบกอุปสรรคนานัปการ เช่น การประวิงเวลาจากจีนในการพัฒนาประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ หรือ CoC อันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกมัดตามกฎหมาย การไม่สามารถกล่าวตำหนิหรือประณามพฤติกรรมของจีนในการสร้างสิ่งก่อสร้างและแท่นขุดเจาะน้ำมัน ตลอดจนการรุกรานน้ำในบริเวณที่เป็นข้อพิพาท การไม่สามารถทำให้จีนเคารพหรือยอมรับพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างเช่นในกรณีศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ตัดสินให้จีนไม่มีสิทธิอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้แต่เพียงผู้เดียว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ความขัดแย้งในกัมพูชาช่วงปลายสงครามเย็นจะพบว่า สถานการณ์มีความคล้ายคลึงกัน ในช่วงต้นกล่าวคือ ท่าทีและทัศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อการรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาแตกต่างกัน ทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าวนั้นประสบบกอุปสรรคมากมาย ทว่าเมื่อชาติสมาชิกทุกชาติเห็นพ้องต้องกันว่าเวียดนามคือ ภัยคุกคามหลักต่ออาเซียนจึงทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา เริ่มประสบความสำเร็จ พร้อมกับสามารถแสวงหาแนวร่วมจากประเทศมหาอำนาจภายนอกเพื่อให้เข้ามาร่วมมือได้ด้วย สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการท่านหนึ่ง ที่ว่า

“ข้อนี้เราเสียเปรียบโดยตรงเลยนะ อาเซียนตกเป็นเสี่ยง ๆ ในปัญหานี้ จีนเขาไม่ยอมผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้มีมาก ประชากรจีนก็เยอะ เศรษฐกิจก็หดตัว จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรพวกนี้ อันไหนให้ได้เขาให้ แต่อันไหนสำคัญเขาก็ต้องเก็บไว้ สังเกตดูนะจีนต้องทำให้เศรษฐกิจเติบโตไปได้ ต้องเลี้ยงคนให้ได้ เขาก็ยอมแลกกับประเทศเล็ก ๆ ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันอย่างกัมพูชา ตั้งแต่สมัยเขมรแดงแล้ว แต่ที่เรา (อาเซียน) ได้รับกลับมาคือ ไม่คุ้มค่า เพราะต่างฝ่ายต่างสนใจผลประโยชน์ของตัวเอง” (นักวิชาการคนที่ 3, สัมภาษณ์ 20 กุมภาพันธ์ 2567)

กล่าวโดยสรุป ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้นั้น ได้สร้างความท้าทายให้แก่อาเซียน สองลักษณะคือ ประการแรก ทำให้อาเซียนขาดเอกภาพในการจัดการปัญหาดังกล่าวเนื่องจากทิศทางของนโยบายแต่ละประเทศมีทั้งท่าทีที่ยอมรับและสนับสนุนจีน นโยบายกลาง ๆ ที่ไม่ได้สนับสนุนจีนแต่ก็ไม่ได้ตำหนิพฤติกรรมอันแข็งกร้าวของจีน และนโยบายที่ต่อต้านจีนอย่างแข็งขัน นอกจากนี้ ยังขาดเอกภาพระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง เนื่องจากการมีข้อพิพาทจากพื้นที่ทับซ้อนกันเองด้วย ประการที่สอง ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ได้แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของกลไกเชิงสถาบันของอาเซียนที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่มีต่อประเทศภายนอกได้ ซึ่งกลไกและสถาบันเหล่านั้น อาเซียน “หมยมันปั่นมือ” จะทำให้อาเซียนดำรงความเป็นแกนกลางในลักษณะของการเป็นศูนย์กลาง เป็นผู้นำในการจัดวาระ เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประชุม ทว่ากลับแสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพจากกลไกอันเป็นปทัสถานหลักของอาเซียนที่เรียกว่า “วิถีสหรัฐอเมริกา”

ทั้งนี้ ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน สามารถสรุปได้ดังตาราง 13

ตาราง 13 สรุปผลกระทบจากการแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

นโยบาย/ยุทธศาสตร์/ประเด็น ปัญหา	ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน				
	การเป็น ศูนย์กลาง	การแสดง บทบาท ผู้นำ	การเป็นผู้ อำนวย ความ สะดวก	การเป็นจุด เชื่อมต่อ	ความเป็น แกนกลาง จากภายใน
ผลกระทบจากนโยบาย BRI	ถูกแทนที่	ถูกแทนที่	ไร้ ความสำคัญ	ลด ความสำคัญ	ขาด เอกภาพ
ผลกระทบจากยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และ Quad	ถูกแทนที่	ถูกแทนที่	ถูกแทนที่	ลด ความสำคัญ	ขาด เอกภาพ
ผลกระทบจากปัญหาทะเลจีนใต้	ลด ความสำคัญ	ลด ความสำคัญ	ลด ความสำคัญ	ถูกแทนที่โดย การเจรจา แบบทวิภาคี	ขาด เอกภาพ

ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย

4. วิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนต่อความเป็นแกนกลางอาเซียน

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งในประเด็นความเป็นแกนกลางจากภายนอก และความเป็นแกนกลางภายในอาเซียนจากการขาดเอกภาพระหว่างสมาชิกอาเซียน ผลกระทบจากทั้งนโยบายสายแถบและเส้นทาง (BRI) ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และปัญหาทะเลจีนใต้ ต่างสะท้อนให้เห็นทั้งประเด็นความอ่อนแอของสถาบันที่ริเริ่มและสร้างขึ้นโดยอาเซียน และความอ่อนแอภายในอาเซียนจากการขาดเอกภาพระหว่างสมาชิก หากจะกล่าวในเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว อาเซียนประสงค์ที่จะใช้การถ่วงดุล (balancing) ระหว่างสองมหาอำนาจ โดยทำให้องค์กรของตนยังสามารถคงความสำคัญในกิจการระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นที่มีลักษณะของสภาวะการณ์ความไม่แน่นอนสูง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งอาเซียนตั้งแต่เมื่อช่วงสงครามเย็น ไม่ได้เน้นการเป็นองค์กรที่เป็นพันธมิตรด้านการทหาร (military alliance) หรือที่เรียกว่า “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” (collective security) ดังเช่นองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) ดังเช่นงานของอมิตาฟ อาจารย์ (Amitav Acharya) เรื่อง Constructing a Security Community in Southeast Asia ที่ระบุไว้ว่า อาเซียนคือองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่มีลักษณะเป็น “ประชาคมความมั่นคง” (security community) กล่าวคือ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในความร่วมมือทางทหาร แต่เป็นลักษณะของการมีปทัสถานร่วมกันในเรื่องการไม่ใช้กำลังและการแข่งขัน การใช้สถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการจัดการความขัดแย้ง การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน เป็นต้น (Acharya, 2014)

ด้วยเหตุข้างต้น ลักษณะการถ่วงดุลของอาเซียน คือการสร้างพันธมิตรระหว่างประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก หรือการถ่วงดุลภายนอกในสภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ที่มีต่อประเทศภายนอก โดยเฉพาะมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีน อย่างไรก็ตามการถ่วงดุลดังกล่าวไปในทิศทางของสร้างสถาบันขึ้นมาเพื่อให้ประเทศภายนอกเข้าให้ความร่วมมือกับอาเซียน โดยอาเซียนจะแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลาง เป็นผู้นำ อำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อ หรือที่เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) ผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่ม เช่น ARF ASEAN+3 EAS ASEAN Summit ล้วนแล้วแต่ทำให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทข้างต้นได้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุดังกล่าว การถ่วงดุลลักษณะเช่นนี้ จึงถูกเรียกว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบัน” (Institutional Balancing) โดยการผนวกทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) ที่เน้นการสร้างสถาบัน

เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (He, 2008) มาใช้ร่วมอธิบายพฤติกรรมของอาเซียนในความพยายามสร้างความเป็นแกนกลาง

นอกจากการอธิบายพฤติกรรมหลังสงครามเย็นของอาเซียน โดยการใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักอย่างสังคมนิยมใหม่ และสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่แล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังพบว่า พลังในการอธิบายพฤติกรรมของอาเซียนด้วยทฤษฎีทั้งสองอาจยังไม่เพียงพอ จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องใช้ทฤษฎีอื่น ๆ มาร่วมอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้กระจ่างขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือ “การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน” (Soft Institutional Balancing) กล่าวคือ ผู้วิจัยนำทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางเลือกอย่างทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) มาร่วมอธิบาย โดยคำว่า “อ่อน” นั้นหมายถึงลักษณะสำคัญของทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม ที่นำมาอธิบายสถาบันและกลไกของอาเซียนอันตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานหรือปทัสสถานของอาเซียนที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การใช้กระบวนการปรึกษาหารือ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี การใช้การตัดสินใจแบบฉันทามติ เป็นต้น ซึ่งปทัสสถานเหล่านี้ เป็นกระบวนการที่หล่อหลอมอาเซียนมาตั้งแต่สงครามเย็นกระทั่งปัจจุบัน และกลายเป็นอัตลักษณ์ของอาเซียนที่ต้องการ “ส่งต่อหล่อหลอม” ไปยังประเทศที่เข้ามาให้ความร่วมมือกับอาเซียนผ่านสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม

หากวิเคราะห์เฉพาะสหรัฐฯ และจีนจะพบว่า อาเซียนพยายามทำให้จีนนั้นเรียนรู้กฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในประชาคมโลก ในลักษณะของการยับยั้งชั่งใจในกรณีเหตุการณ์การปราบปรามการชุมนุมประท้วงที่จัตุรัสเทียนอันเหมินใน ค.ศ. 1989 ตลอดจนการยับยั้งชั่งใจของจีนต่อปัญหากรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ซึ่งเริ่มต้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 อันพิจารณาจากการสร้างสถาบันที่เรียกว่า ARF ใน ค.ศ. 1994 โดยอาเซียนเชื้อเชิญให้จีนเข้าร่วมกับสถาบันด้านความมั่นคงดังกล่าวนี้และจีนได้ตอบรับคำเชิญอย่างเต็มใจ ในด้านสหรัฐฯ อันกลายเป็นเอกมหาอำนาจหลังสงครามเย็น และแสดงพฤติกรรมที่ห่างเหินจากอาเซียนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มจะเป็นตัวคอยดึงสหรัฐฯ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือกับอาเซียน อย่างเช่น ARF ที่เป็นองค์กรความร่วมมือด้านความมั่นคงที่กล่าวได้ว่ามีมหาอำนาจเข้าร่วมมากที่สุด (เช่น สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย อินเดีย สหภาพยุโรป) การกำหนดประเด็นด้านความมั่นคงจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น เช่นกรณีการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับจีนใน ค.ศ. 1995 ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงแสดงให้เห็นถึงลักษณะความเป็นศูนย์กลาง มีบทบาทนำ เป็นเวทีอำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา ส่งผลต่อคำถามสำคัญที่มีต่อบทบาทในยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่าจะยังคงดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากในด้านการจัดการกับความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศภายนอกหรือความเป็นแกนกลางจากภายนอกผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่มนั้น ขาดประสิทธิภาพในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังเช่น ในกรณี ARF ที่มีการเปรียบเทียบว่า “เปรียบเสมือนเวทีที่ใช้การพูดคุยปรึกษาหารือ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ” (Talk Shop) ด้วยเหตุที่ว่า การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อนของอาเซียนนั้น กลไกที่เป็นปทัสถานของอาเซียนหรือวิถีสหรัฐฯ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากมหาอำนาจอย่างจีน ในการใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการถกเถียงในประเด็นที่จีนเห็นว่ามีความเปราะบางต่อผลประโยชน์ของตน ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาไต้หวัน ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ปัญหาทิเบตและซินเจียง เป็นต้น

ประสิทธิผลของการถ่วงดุลเชิงสถาบันผ่านความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น อยู่ที่การกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคที่ต้องมีอำนาจในการตัดสินใจไม่แตกต่างกันนัก การพึ่งพาอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจ และความมีเอกภาพของอาเซียน ดังนั้น ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน จะพบว่า อำนาจของประเทศต่าง ๆ ในการตัดสินใจของประเทศในอาเซียนนี้ผูกติดกับผลประโยชน์ของแต่ละประเทศที่ได้รับจากมหาอำนาจ กล่าวคือ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องพึ่งพามหาอำนาจ (ทั้งสหรัฐฯ และจีน) จึงทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจต่ำ และนำมาซึ่งการขาดเอกภาพในองค์กร ดังเช่นในกรณีจีน นโยบาย BRI ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องพึ่งพาจีนในทางเศรษฐกิจจะดับสูงอย่างกัมพูชา และลาว เลือกข้างจีนอย่างเต็มที่โดยพร้อมจะปกป้องผลประโยชน์ของจีน เช่นในกรณีปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ในด้านสหรัฐฯ เวียดนามเป็นประเทศที่มีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้กับจีนในระดับสูง เลือกที่จะเข้าให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกภายใต้กลุ่ม Quad plus เพื่อที่จะใช้สหรัฐฯ ถ่วงดุลกับจีน การขาดเอกภาพดังกล่าวนี้ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางภายในอาเซียนอย่างชัดเจนที่สุดในประเด็นประสิทธิผลการทำงานของอาเซียนในการที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งในเชิงรูปธรรม ดังเช่นแนวคิดการถ่วงดุลเชิงสถาบันอ้างอิงถึง ตลอดจนผลประโยชน์เชิงความคิดตั้งเช่นทฤษฎีสรรสร้างนิยม กล่าวถึง และการขาดเอกภาพดังกล่าวยังส่งผลถึงการสร้างความเป็นแกนกลางจากภายนอกผ่านสถาบันที่อาเซียนริเริ่มด้วย อันจะเห็นได้จากสถานการณ์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่ทำให้อาเซียนต้องสูญเสียบทบาทความเป็นศูนย์กลางในเชิงสถาบัน เนื่องจากสหรัฐฯ และจีน ต่างมีสถาบันที่เข้ามาแข่งขันกับอาเซียน สูญเสียความเป็นผู้นำ เนื่องจากสหรัฐฯ ภายใต้กลุ่ม Quad เข้ามาแสดงบทบาทนำแทนที่ และจีนภายใต้นโยบาย BRI เข้ามีบทบาทนำในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ความเป็นผู้นำอันเคยความ

สะดวกและการเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน ก็จะได้รับผลกระทบคือการลดความสำคัญลงไปจากการถูกแทนที่โดยสถาบันของทั้งสองมหาอำนาจ

5. บทสรุป

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ในการขยายอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือความพยายามรักษาสถานภาพความเป็นผู้นำโลกของสหรัฐฯ ต่อความท้าทายจากจีน ภายใต้ นโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญของสองมหาอำนาจ คือ นโยบายสายแถบและเส้นทาง (BRI) ของจีน และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific) ของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม อาเซียน อันเป็นองค์กรระหว่างประเทศของประเทศขนาดกลางและเล็ก ได้วางยุทธศาสตร์ของตนในการเชื่อมต่อกับประเทศภายนอก ที่เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) ซึ่งประกอบไปด้วย บทบาทสำคัญของอาเซียนในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก 5 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นศูนย์กลาง 2) การแสดงบทบาทนำ 3) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก 4) การเป็นจุดเชื่อมต่อ และ 5) ความเป็นเอกภาพภายในสมาชิก ทั้งนี้ การแข่งขันดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบในด้านลบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน กล่าวคือ ทำให้บทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนลดลง เนื่องจากถูกแทนที่ด้วยสถาบันของสหรัฐฯ อย่างเช่น Quad และการเข้าจัดการปัญหาทะเลจีนใต้ของจีน ทำให้ บทบาทการเป็นผู้นำของอาเซียนลดลงและถูกแทนที่ด้วยจีน จากนโยบาย BRI ที่จีนเข้ามาลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐานในอาเซียนจำนวนมากส่งผลให้การตัดสินใจสำคัญมาจากฝ่ายจีน ทำให้บทบาท ความเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียนลดลง และถูกแทนที่ด้วยจีนในกรณีความเชื่อมโยงระหว่าง กันในอาเซียน และกรณี Quad ของสหรัฐฯ ทำให้บทบาทการเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียนลดลง เนื่องจากถูกแทนที่ด้วยกลุ่ม Quad ที่มีสหรัฐฯ เป็นแกนนำ ท้ายที่สุดส่งผลให้อาเซียนขาดความ เอกภาพในประเทศสมาชิก เนื่องจากท่าทีในการยอมรับจีนที่แตกต่างกันในกรณีปัญหาข้อพิพาททะเล จีนใต้ ความไร้เอกภาพในกรณีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิก อาเซียนล้วนแล้วแต่มีแนวทางเป็นของตนเองและรักษาผลประโยชน์ของตนมากกว่าองค์กร นอกจากนี้อีกกลุ่ม Quad ยังทำให้อาเซียนขาดเอกภาพจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ เช่น เวียดนามหันไปให้ความร่วมมือกับกลุ่มนี้อย่างชัดเจน

บทที่ 6

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีน ในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. สรุปผล
2. อภิปรายผล
 - 2.1 อภิปรายผลจากแนวคิด/ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 - 2.2 อภิปรายผลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. ข้อเสนอแนะ
 - 3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
 - 3.2 ข้อเสนอแนะต่องานวิจัยในอนาคต

1. สรุปผล

งานวิจัยชิ้นนี้ สรุปผลการศึกษาตามความมุ่งหมายการวิจัยสองข้อ คือ (1) ศึกษาพัฒนาการ ความเป็นแกนกลางและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2023) และ (2) ศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอันเป็นผลจากการแข่งขัน ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนี้

1.1 พัฒนาการความเป็นแกนกลางและวิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนตั้งแต่ยุค สงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2023)

เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้อาเซียนเป็นที่รู้จักในประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งยังเป็นจุดกำเนิด เชิงพหุติณัยของยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN centrality) คือความพยายาม ของอาเซียนในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาระหว่างปลายทศวรรษ 1970 – ต้นทศวรรษ 1990 กล่าวคือ อาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหา ดังกล่าว โดยมีมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีนให้การสนับสนุน กระทั่งสามารถรักษาความชอบธรรม ของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (รัฐบาลเขมรแดง - DK) ในการเป็นตัวแทนของประชาชนชาว กัมพูชาระดับระหว่างประเทศ (สหประชาชาติ) ได้ ตลอดจนสามารถโน้มน้าวใจให้เวียดนาม และรัฐบาล

สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา หรือ PRK (รัฐบาลที่เวียดนามให้การสนับสนุน) หันมาเจรจากับรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย หรือรัฐบาลเขมรสามฝ่าย กระทั่งนำไปสู่ข้อยุติความขัดแย้งภายใต้สนธิสัญญาปารีส ในค.ศ. 1991 พร้อมกับการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา และกลับเข้าสู่ภาวะการปกครองที่เป็นปกติในกัมพูชาผ่านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

ภายใต้สภาวะการณ์สงครามเย็น พบว่าอาเซียนพยายามปรับตัวเพื่อให้องค์กรของตนอยู่รอดมาโดยตลอด บนพื้นฐานสำคัญคือ หลักการที่ตนจะไม่ถูกเข้าแทรกแซงจากภายนอกกระทั่งต้องสูญเสียผลประโยชน์ร่วมกันไป อันหมายถึงความมั่นคงของประเทศสมาชิก โดยเหตุการณ์ความขัดแย้งในกัมพูชาหรือปัญหาในกัมพูชาในช่วงทศวรรษ 1980 ได้ทำให้อาเซียนกลายเป็นที่รู้จักจากประชาคมระหว่างประเทศ ในลักษณะกลุ่มความร่วมมือระหว่างรัฐ (Intergovernmental Flora) ที่พยายามผลักดันการแก้ไขปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ พร้อมกับการวางตำแหน่งแห่งที่ของตนให้เป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยมีมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีน เป็นผู้สนับสนุนความมุ่งมั่นอย่างมีเอกภาพในการจัดการกับปัญหาพร้อมกับการจัดการความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก โดยเฉพาะมหาอำนาจเช่นนี้ จึงวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการทำให้อาเซียนเป็นศูนย์กลาง/แกนกลาง (ASEAN Centrality) ที่มีต่อความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกในเชิงพลตินัย

ภายหลังสงครามเย็น สภาวะการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วพร้อมกับความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 ซึ่งชาติสมาชิกอาเซียนอย่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียได้รับผลกระทบอย่างหนัก จึงทำให้อาเซียนออกเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) อันมีเป้าหมายให้ชาติสมาชิกอาเซียนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น มีการพัฒนาร่วมกันทุกมิติ พร้อมกันให้ความสำคัญกับประเทศภายนอก วิสัยทัศน์ดังกล่าวได้รับการพัฒนาไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งมีการทำงานร่วมกันอย่างครอบคลุมทุกมิติ (การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า “3 เสาหลัก” ของประชาคมอาเซียน) ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลระหว่างรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) ใน ค.ศ. 2008 จึงมีการรับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อันเปรียบเสมือนการมีกฎเกณฑ์ร่วมกันหรือ “ธรรมนูญของอาเซียน” โดยกฎบัตรอาเซียนนี้ ถือเป็นเอกสารชิ้นแรกทีระบุนิยามและความสำคัญในแนวคิด “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” อย่างเป็นทางการคือ “การเป็นศูนย์กลางและทำให้อาเซียนมีบทบาทเชิงรุกในความสัมพันธ์ที่มีต่อหุ้นส่วนภายนอกทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2565ข) อย่างไรก็ตาม นิยามความเป็นแกนกลางของอาเซียนในกฎบัตรอาเซียนมีความหมายกว้างขวาง จึงทำให้มีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาเซียน ตลอดจนผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานในองค์กรอาเซียนเอง ได้ขยายความและให้รายละเอียด จำแนกได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

1) อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง อาเซียนนั้นมีลักษณะของความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ผ่านสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม เช่น ARF, EAS, ADMM+

2) อาเซียนแสดงบทบาทนำ (Leader Role/Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง อาเซียนเป็นผู้เสนอ จัดการ ผลักดันประเด็นสำคัญในภูมิภาคได้อย่างอิสระ

3) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คล้ายกับเป็น “จุดนัดพบ” (Meeting Places) ระหว่างมหาอำนาจ รัฐขนาดกลาง รัฐขนาดเล็ก ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หมายถึง ความเป็น Hub ของอาเซียนนี้มีลักษณะในการใช้เป็น platform ในการสร้างเครือข่ายเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น การเป็น platform การค้าเสรีผ่านเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free trade agreements - FTAs)

5) อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN) หมายถึง สมาชิกในอาเซียนทำงานได้อย่างใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่อาเซียนจะสามารถความแข็งแกร่งของกลุ่มตนเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ การกำหนดวาระ การกำหนดประเด็นการโต้เถียง และการร่างนโยบาย

ปัจจุบัน แนวทางการดำเนินการของอาเซียน ถูกระดมความคิดตามเอกสารวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 เอกสารฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในฐานะยุทธศาสตร์ของกลุ่มในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกหรือที่อาเซียนระบุว่า “สถาปัตยกรรมของภูมิภาค” มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้องค์กรของตนไม่ถูกละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญ (Marginalization) อันจะเป็นการกระทบกระเทือนในผลประโยชน์ของอาเซียน การสร้างสถาบันของอาเซียนเช่นนี้ในทางทฤษฎีคือ การสร้างความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม (Multilateral Cooperation) ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมที่มีจำนวนมาก ประโยชน์ของความร่วมมือเช่นนี้คือ การลดผลกระทบจากสมาชิกผู้เข้าร่วมที่มีอำนาจไม่เท่ากัน ประเทศมหาอำนาจจะได้รับประโยชน์ เพราะลดต้นทุนของสถานะที่ประเทศนั้น ๆ ครอบงำอำนาจใน

ความร่วมมือกับประเทศที่อ่อนแอเชิงอำนาจ ส่วนประเทศที่อ่อนแอจะได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์และปทัสถานจากความร่วมมือที่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจเกิดความยับยั้งชั่งใจและจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว

1.2 วิเคราะห์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอันเป็นผลจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพลเข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางอาเซียน ดังนี้

1.2.1 ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทศูนย์กลาง ในกรณีของ Quad และ BRI ก่อให้เกิดการลดความสำคัญของความเป็นแกนกลางในการเป็นศูนย์กลางของสถาปัตยกรรมของภูมิภาค กล่าวคือ การเข้าสู่ความเป็นสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศของ Quad จะทำให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะท้าทายวัตถุประสงค์ของความร่วมมือเชิงสถาบันของอาเซียน รวมถึงปทัสถาน (Norm) หลักการ ที่ทำให้ภูมิภาคนี้มีความเป็นอิสระและท้ายที่สุดคือ ทำลายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนเนื่องจาก การขาดซึ่งสมรรถนะในเชิงวัตถุ จึงทำให้อาเซียนต้องสร้างช่องทางการสื่อสารภายในภูมิภาค เพื่อส่งสารให้สมาชิกเข้าใจและรับรู้เงื่อนไขอันมีข้อจำกัดตนเอง (Social Norm) ในขณะเดียวกันที่อาเซียนก็รับรู้ได้ว่า การเกิดขึ้นของสถาบันที่นำโดยประเทศที่มีให้อาเซียนในภูมิภาค ดังเช่น Quad นั้นทำให้อาเซียนมีลักษณะ “ชายขอบทางการทูต” คือไม่ได้รับความสำคัญในความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ผลที่ตามมาคือ อาเซียนรู้สึกกังวลต่อการที่มหาอำนาจพยายามขัดขวางการริเริ่มเชิงสถาบันโดยอาเซียน อันเป็นสิ่งที่ทำให้อาเซียนหมดความสำคัญลงไปในโลก

1.2.2 ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทหน้า ขั้วริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI) ของจีน ทำให้อาเซียนที่มีบทบาทนำลดความสำคัญ พิจารณาจากการบูรณาการนโยบาย BRI ของจีนกับความเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จะส่งผลให้จีนสามารถครอบงำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ กล่าวคือ แผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน หรือ MPAC 2025 นั้นขาดกลไกที่จะใช้ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนด้านการเงินจากภายในประเทศสมาชิกอาเซียน จึงทำให้ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอก ในขณะที่การลงทุนจากจีนในนโยบาย BRI นั้นมีอย่างมหาศาล ตลอดจนมีลักษณะในเชิงแข่งขันทางภูมิเศรษฐศาสตร์กับญี่ปุ่น อันเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ที่เรียกว่า “ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ” (Partnership for Quality Infrastructure – PQI) ข้อจำกัดนี้ ทำให้อาเซียนพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันโดยใช้ทรัพยากรของตนเองสำหรับการเชื่อมโยงในภูมิภาค กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียน (ASEAN Infrastructure Fund) ทว่าไม่สามารถระดมทุนให้อาเซียนกลายเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ได้ ดังนั้น บทบาทความเป็นผู้นำจึงตกอยู่กับ

ชาติมหาอำนาจ ในขณะที่ Quad ได้เข้ามาแสดงบทบาทนำแทนที่สถาบันของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการบรรเทาสาธารณภัย ดังเช่น การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

1.2.3 ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นผู้อำนวยความสะดวก ผลกระทบจากนโยบาย BRI ทำให้อาเซียนไร้ความสำคัญในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก เช่น ในกรณีความเชื่อมโยงของอาเซียน จีนเลือกที่จะใช้นโยบายทวิภาคีเพื่อเจรจากับสมาชิกอาเซียนมากกว่าการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ทำให้อาเซียนและกลไกของอาเซียนที่จะใช้อำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างจีนกับอาเซียนไร้ความสำคัญ ในขณะที่ Quad ได้สร้างเวทีการประชุมและปรึกษาหารือโดยมีการเชิญชวนประเทศอื่น ๆ ให้เข้าร่วมภายใต้กลุ่มที่เรียกว่า Quad Plus ดังนั้นจึงเป็นสร้างสถาบันเพื่อเข้ามาแทนที่สถาบันของอาเซียนและทำให้สถาบันของอาเซียนค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไป

1.2.4 ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อ การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ทำให้อาเซียนไม่ได้รับการพิจารณาให้มีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาของแต่ละมหาอำนาจโดยตรง ทว่าทั้งสหรัฐฯ และจีน พยายามแสวงหาพันธมิตรในชาติสมาชิกอาเซียนมากกว่า พิจารณาจากการที่จีนมักใช้การเจรจาแบบทวิภาคีเป็นสำคัญ ด้านสหรัฐฯ จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กอย่าง Quad โดยคาดหวังให้เป็นสถาบันที่ใช้สกัดกั้นอิทธิพลของจีน ซึ่งอินเดียกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกแทนที่อาเซียน

1.2.5 ความเป็นแกนกลางจากภายในที่เกิดจากความมีเอกภาพของอาเซียน ในกรณีนโยบาย BRI อาเซียนไม่สามารถผลักดันกลไกเชิงสถาบันแบบพหุนิยมของตนให้เป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคได้ เนื่องจากชาติสมาชิกอาเซียนได้สร้างการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมขององค์กร ลักษณะเช่นนี้ได้กลายเป็นพฤติกรรมของชาติอาเซียนที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (hedging) ได้แก่ (1) การเลือกติดต่อกับจีนและญี่ปุ่นไว้เพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพิงกับประเทศใดประเทศหนึ่ง (2) มีแนวโน้มที่ชาติสมาชิกอาเซียนจะวางเงื่อนไขในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของแต่ละชาติมากขึ้น และ (3) ในขณะที่มีการเจรจาแบบทวิภาคีของชาติสมาชิกอาเซียนกับประเทศมหาอำนาจ ก็มีการดำเนินการตามแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน 2025 (MPAC 2025) ไปด้วย

ในกรณีของ Quad ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในมุมมองเกี่ยวกับความร่วมมือภายใต้ Quad และ Quad Plus ไม่ว่าจะเป็นการที่อาเซียนไม่เคยระบุว่าจะเข้าร่วมกับ Quad หรือแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกับ Quad อย่างกระตือรือร้น โดยผลการสำรวจทัศนคติจาก

ISEAS ของสิงคโปร์ และ APSI ของออสเตรเลีย ระบุสอดคล้องกันว่า ชนชั้นนำในอาเซียนรู้สึกถึงความไม่ชัดเจนของสมาชิกของ Quad ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างล่าช้า และความไม่ชัดเจนระหว่างชาติสมาชิกในอาเซียนที่มองจีนว่าจะกลายเป็นตัวแทนของความท้าทายในผลประโยชน์หลักของพวกเขาหรือไม่ เนื่องจากการศึกษาหลายชิ้นพบว่า นโยบายของจีนมีทั้งลักษณะที่เป็นโอกาส (ทางเศรษฐกิจ) และความท้าทาย (ความมั่นคง) ในขณะที่ชาติสมาชิกอาเซียนบางส่วนมีมุมมองต่อสหรัฐว่าเป็นประเทศที่ไม่มีความแน่นอนในเชิงนโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาจกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า สหรัฐฯ สนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ซึ่งขณะนี้ก็คือการถ่วงดุลกับจีน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ชาติสมาชิกที่มีข้อขัดแย้งกับจีน ดังเช่นกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ มักจะมีทัศนคติยอมรับสหรัฐฯ ดังเช่นที่เวียดนามไปเข้าร่วมกับกลุ่ม Quad Plus

สถานการณ์ปัจจุบันของอาเซียนในการจัดการความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ ส่งผลต่อข้อจำกัดและอุปสรรคในความเป็นแกนกลางของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นท้าทายความเป็นแกนกลางในประเด็น “ความเป็นแกนกลางจากภายใน” เนื่องจากกระทบกับเอกภาพของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีกรณีศึกษาสำคัญคือ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ สามารถสรุปปัญหาความท้าทายและอุปสรรคของความเป็นแกนกลางจากปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1) ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทศูนย์กลาง ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ส่งผลให้อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหานี้ได้ เนื่องจากอาเซียนไม่สามารถใช้ความสามารถในเชิงสถาบันที่ตนริเริ่มขึ้นเพื่อใช้จัดการกับปัญหา ทำให้ข้อพิพาทระหว่างสมาชิกอาเซียน (บางประเทศ) กับจีน ได้รับการแก้ไขปัญหาล่าช้า

2) ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทนำ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ทำให้อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทนำ เช่น เป็นผู้เสนอ จัดการ ผลักดันประเด็นสำคัญได้อย่างอิสระ เนื่องจากถูกฝ่ายจีนใช้กลยุทธ์แบบทวีภาคี เข้ามาแทนที่สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้นำ

3) ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นผู้อำนวยความสะดวก ในประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ แม้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในประเด็นนี้จะไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากเป็นประเด็นเฉพาะสมาชิกอาเซียน (บางประเทศ) กับจีน อย่างไรก็ตาม ปัญหาทะเลจีนใต้ ทำให้อาเซียนมีข้อจำกัดในความสามารถของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคี (multilateralism) ในภูมิภาค

4) ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อ ในประเด็นนี้ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากอาเซียนและจีนมีกลไกในการเจรจาในรูปแบบ อาเซียน +1 (ASEAN +1) หรือกลไกระหว่างอาเซียนกับประเทศหุ้นส่วนคู่เจรจาอยู่แล้ว

5) ความเป็นแกนกลางจากภายในที่เกิดจากความมีเอกภาพของอาเซียน กรณีปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางในประเด็นนี้มากที่สุด เนื่องจากก่อให้เกิดความแตกแยกในชาติสมาชิกอาเซียน โดยส่งผลให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ภายในอาเซียน ได้แก่ กลุ่มที่สนับสนุนจีน เช่น กัมพูชา กลุ่มที่คัดค้านและต้องการประณามจีน ได้แก่ เวียดนาม และฟิลิปปินส์ และกลุ่มที่อยู่ตรงกลาง เช่น อินโดนีเซีย โดยรูปธรรมอันชัดเจนจากความแตกแยกภายในอาเซียนคือ การไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 45 ใน ค.ศ. 2012 ณ ประเทศกัมพูชา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียน นอกจากนี้ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ยังส่งผลกระทบต่อเอกภาพของอาเซียนในการประชุมหลายครั้งในเวลาต่อมา เช่น การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM+) ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2015 ที่มาเลเซีย ไม่สามารถออกแถลงการณ์ในเนื้อหาที่เกี่ยวกับการสร้างเกาะเทียมของจีนได้ ตลอดจนการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 2016 ที่กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว เกิดความแตกแยกระหว่างสมาชิกในการอภิปรายเกี่ยวกับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ในการที่จีนไม่มีสิทธิอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ตามแผนที่เส้นประเก้าเส้น ซึ่งส่งผลคือไม่มีการตัดสินในการที่จะอภิปรายในประเด็นนี้

ข้อสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้ พิจารณาได้จากตาราง 14



ตาราง 14 สรุปผลการวิจัย

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน	บทบาทของอาเซียนผ่านสถาบันต่างๆ เช่น ARF, EAS, ADMM+	บทบาทของสหรัฐฯ ผ่านนโยบายอินโด-แปซิฟิก	บทบาทของจีนผ่านนโยบาย BRI	ข้อพิพาททะเลจีนใต้
ความเป็นศูนย์กลาง	ความเป็นศูนย์กลางผ่านสถาบันที่ตนสร้างขึ้นในการจัดการประเด็นต่าง ๆ กับประเทศภายนอก	Quad เป็นสถาบันที่เข้ามาเป็นศูนย์กลางแทนอาเซียน	BRI กลายเป็นศูนย์กลางแทนอาเซียน เช่นในกรณีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน	ลดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากการใช้กลไกเจรจาแบบพหุภาคี
ความเป็นผู้นำ	ความเป็นผู้นำผ่านสถาบันในการจัดการประเด็นต่าง ๆ กับประเทศภายนอก โดยอาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม กำหนดนโยบายจัดการวาระ	Quad เป็นสถาบันที่แสดงบทบาทนำแทนอาเซียน	BRI แสดงบทบาทนำแทนอาเซียน เช่นในกรณีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน	ลดบทบาทผู้นำของอาเซียนจากการใช้กลไกเจรจาแบบพหุภาคี
การเป็นผู้อำนวยความสะดวก	ใช้สถาบันเป็นกลไกอำนวยความสะดวกในการจัดการกับประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจในลักษณะเป็นจุดนัดพบ เช่นเวทีการประชุมภายในสถาบันนั้นๆ	ความสำคัญของการเป็นสถาบันอำนวยความสะดวกของอาเซียนลดน้อยลง	ความสำคัญของการเป็นสถาบันอำนวยความสะดวกของอาเซียนลดน้อยลง	ลดความสำคัญของสถาบันที่สร้างโดยอาเซียน เนื่องจากไม่สามารถใช้สถาบันแบบพหุภาคีของอาเซียนมาช่วยอำนวยความสะดวก
การเป็นจุดเชื่อมต่อ	ใช้สถาบันเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศภายนอกที่ไม่มีกลไกการเจรจาระหว่างกัน	Quad โดยเฉพาะอินเดียกลายเป็นจุดเชื่อมต่อแทนอาเซียน	จีน กลายเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก/อินโด-แปซิฟิก	ได้รับผลกระทบไม่มากนัก เนื่องจากเป็นข้อพิพาทระหว่างสมาชิกอาเซียนกับจีน
ความเป็นเอกภาพ/ความเป็นแกนกลางจากภายใน	ความมีประสิทธิภาพของสถาบันช่วยให้เกิดความมีเอกภาพ และความมีเอกภาพส่งผลต่อประสิทธิภาพของสถาบัน	ขาดความเป็นเอกภาพเนื่องจากเวียดนามเข้าร่วมกับ Quad plus	อาเซียนขาดความเป็นเอกภาพจากการที่ประเทศสมาชิกต่างมีนโยบายต่อ BRI ที่แตกต่างกัน	อาเซียนขาดความเป็นเอกภาพเนื่องจากมีระดับของการสนับสนุนเงินที่แตกต่างกัน

ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย

2. อภิปรายผล

2.1 อภิปรายผลจากแนวคิด/ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สภาพบริบทระหว่างประเทศภายหลังจากสงครามเย็นที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องเชื่อมโยงองค์กรของตนกับประเทศภายนอก เพื่อให้อาเซียนยังคงมีบทบาทสำคัญในกิจการระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้อาเซียนยังคงบทบาทสำคัญของตนเองเอาไว้ โดยวิธีการที่อาเซียนเลือกใช้คือ การสร้างสถาบันและกลไกต่าง ๆ ด้วยตนเอง เช่น สถาบันที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงอย่างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) สถาบันที่ครอบคลุมทุกมิติอย่างการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS) ซึ่งพัฒนาร่วมกับอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three – ASEAN+3) และสถาบันที่ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เนื่องจากคาดหวังว่า สถาบันเหล่านี้ จะทำให้อาเซียนกลายเป็นศูนย์กลางของสถาปัตยกรรมของภูมิภาค (Regional Architecture/Center) เป็นผู้นำในการจัดระเบียบวาระ และการจัดการกับปัญหาในภูมิภาค (Regional Leader) เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการสร้างเวทีการประชุม (Regional Convener) และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค (Regional Hub)

สำหรับความคาดหวังของอาเซียนที่มีต่อสถาบันที่ตนสร้างและริเริ่มข้างต้น คือการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายที่เข้าร่วม กล่าวคือ อาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศย่อมจะกลายเป็นองค์กรที่ธำรงความสำคัญได้ต่อไป กลายเป็นสถาบันที่หุ้นส่วนภายนอกให้ความสำคัญในการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจะส่งผลประโยชน์ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จะกลายเป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพตามมา โดยที่หุ้นส่วนภายนอกหรือประเทศภายนอก ก็จะได้รับผลประโยชน์ข้างต้นด้วยเช่นกัน ดังนั้น อาเซียนกับประเทศภายนอกจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ดังกล่าวจึงจะเกิดขึ้น และการพึ่งพาสถาบันที่เริ่มโดยอาเซียน ผ่านกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานแบบอาเซียนจึงสามารถอธิบายได้ด้วยแนวการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) ซึ่งอธิบายว่าความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านการสร้างสถาบันร่วมกัน จะทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันของสมาชิก เนื่องจากเล็งเห็นผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การลด

ต้นทุนทางธุรกรรม สร้างความไว้วางใจกันผ่านการให้ข้อมูลข่าวสาร สมาชิกจึงสามารถคาดหวังพฤติกรรมของสมาชิกอื่น ๆ ได้ และทุกฝ่ายที่ร่วมมือกันต่างได้รับประโยชน์ (absolute gain)

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ไม่ได้เกิดขึ้นในสภาวะที่บริบทระหว่างประเทศมีเฉพาะความร่วมมือเท่านั้น พิจารณาจากประสบการณ์อันเข้มข้นของสมาชิกอาเซียนในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 จะพบว่าความร่วมมือในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจนั้นทำได้ยาก รัฐสมาชิกที่ประสบกับปัญหา เช่น ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ไม่สามารถพึ่งพาอาเซียนได้ เนื่องจากความเข้มแข็งในเชิงกลไกของอาเซียนยังคงมีอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเป็นเช่นนี้ ความพยายามของอาเซียนผ่านยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน อีกทางหนึ่งคือ การถ่วงดุลกับประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจ พิจารณาจากตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นถึงกลางทศวรรษ 2000 จะพบว่า สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศอภิมหาอำนาจ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับอาเซียนมากนัก ขณะที่จีน เริ่มทะยานขึ้นในทางเศรษฐกิจ ความมั่นใจของจีนที่มีมากขึ้นทำให้พฤติกรรมของจีนที่แสดงออกต่อประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนเป็นไปในทำนองที่แข็งกร้าวมากขึ้น อย่างเช่นในกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ เมื่อเป็นเช่นนี้ หากพิจารณาในประเด็นด้านความมั่นคง ความพยายามในการเชื่อมโยงประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจให้หันมาให้ความสำคัญกับอาเซียน จึงเป็นการถ่วงดุล (Balancing) ระหว่างมหาอำนาจด้วย ภายใต้โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย (International Anarchy) ในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงของระบบระหว่างประเทศเช่นนี้ การถ่วงดุลโดยระหว่างมหาอำนาจคือสหรัฐฯ และจีน จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่อาเซียนเลือกใช้ และนั่นคือ วิธีการของทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism)

ในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักทั้งสองทฤษฎีข้างต้น สามารถใช้อธิบายพัฒนาการและพลวัตของอาเซียนในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในระดับหนึ่ง ทว่าลักษณะคำอธิบายที่ยังเป็นช่องว่างในทางทฤษฎีคือ เพราะเหตุใดประเทศภายนอกจึงเลือกเข้าร่วมมือกับอาเซียน ในขณะที่ทราบดีว่า สถาบันและกลไกที่อาเซียนสร้างขึ้นนั้น เต็มไปด้วยอุปสรรคและกฎเกณฑ์ที่กลายเป็นวิถีปฏิบัติของอาเซียน หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ซึ่งหลักการบางประการทำให้ประเทศภาคีภายนอก โดยเฉพาะจากตะวันตกรู้สึก “กระอักกระอ่วนใจ” หรือไม่เต็มใจยอมรับเท่าใดนัก เช่น หลักการห้ามตีแบบเห็นพ้องต้องกันในการตัดสินใจ การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ดังนั้น ทฤษฎีที่สามารถเข้าร่วมอธิบายได้อย่างเด่นชัดในประเด็นนี้ คือ ทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) ที่แสดงให้เห็นความสำคัญของอัตลักษณ์ปทัสถานที่ถูกประกอบสร้าง และหล่อหลอมขึ้น

วิถีอาเซียน ได้กลายเป็นอัตลักษณ์และปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญของอาเซียน และอาเซียนพยายามส่งผ่านความคิดนี้ไปยังประเทศภายนอก โดยสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อคาดหวังให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางและมีบทบาทนำต่างถูกรายล้อมไปด้วยกลไกอันมีลักษณะเฉพาะ เช่น เน้นการปรึกษาหารือ การตัดสินใจแบบอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน ลักษณะเช่นนี้สามารถอธิบายด้วยทฤษฎีสรรสร้างนิยม (Constructivism) ได้เป็นอย่างดี ดังที่ คือ อมิตาฟ อาจารย์ยา (Amitav Acharya) ระบุในหนังสือเรื่อง Constructing a Security Community in Southeast Asia แสดงให้เห็นถึงแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) ผ่านการวิเคราะห์การก่อตัวของประชาคมความมั่นคงของอาเซียน ที่มีลักษณะเฉพาะตัว แตกต่างไปจากการเกิดประชาคมความมั่นคงในแถบยุโรปตะวันตก โดยศึกษาพัฒนาการตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น อาจารย์ยา พบว่ามีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของประชาคมความมั่นคง ได้แก่ กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) บรรทัดฐาน (Norm) และอัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งถือได้ว่าเป็นชุดความคิดที่อาเซียนยึดถือกันมาอย่างช้านาน หรือที่เรียกว่า วิถีอาเซียน (ASEAN Way) เขาสร้างกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายการสร้างประชาคมความมั่นคงของกลุ่มประเทศอาเซียน ผ่านแนวคิดแบบสรรสร้างนิยม เพื่อศึกษาพัฒนาการของอาเซียน และให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานที่เป็นพื้นฐาน เช่น การจัดการโดยใช้วิถีอาเซียนต่อรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาระหว่าง ค.ศ. 1978-1991 ความสำคัญของวิถีอาเซียนต่อการขยายสมาชิกภาพของอาเซียน และการสร้างเวทีด้านความมั่นคงอย่าง ARF (Acharya, 2014)

นอกจากงานของอาจารย์ยา (Acharya) แล้วการใช้ปทัสถานของอาเซียนผ่านวิถีอาเซียนในสถาบันต่าง ๆ ที่ริเริ่มโดยอาเซียน ยังพบได้ในงานของ Nicholas Busse (1999) ในชื่อ Constructivism and Southeast Asian security โดย Busse ได้อธิบายว่าสถานะภาพของอาเซียนหลังสงครามเย็นคือ การผลักดันปทัสถาน (Norm) ที่กลุ่มตนได้สร้างไว้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น เช่น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลักการไม่ใช้กำลัง ตลอดจนการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งการปรับใช้ปทัสถานเช่นนี้ทำให้อาเซียนได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกในช่วงการแก้ปัญหาแกมพูชาตลอดทศวรรษที่ 1980 – ต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการยอมรับในอัตลักษณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก ในทำนองเดียวกันกับการศึกษาของ Jurgen Haacke (2003) เรื่อง ASEAN's diplomatic and security culture: a constructivist assessment โดย Haacke อธิบายว่า ชาติสมาชิกอาเซียนได้ยอมรับร่วมกันว่าปทัสถานภายใต้วิถีอาเซียน ได้ช่วยให้กลุ่มตนแก้ปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคได้เป็นอย่างดีในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000 ตลอดจนเอกสารที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความท้าทายเป็นอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-

แปซิฟิก เช่น ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ วิกฤตการณ์ในเมียนมา เป็นต้น อย่างงานของ Mely Caballero-Anthony (2022) เรื่อง The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality ได้มีข้อเสนอว่า วิถีอาเซียนจะช่วยให้อาเซียนใช้เป็นวิธีการจัดการความมั่นคงได้ในภูมิภาคได้ เนื่องจากได้สร้างสถาบันและกลไกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้มีความยืดหยุ่นในการจัดการกับประเด็นปัญหา

ดังข้อมูลที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่า แท้จริงแล้ว จุดเริ่มต้นของความเป็นแกนกลางของอาเซียนถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งสงครามเย็นในกรณีการเข้าเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหามลพิษอาเซียนได้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือจากทั้งมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ บนพื้นฐานในความเป็นเอกภาพของตน เพื่อให้ประเทศและองค์กรภายนอกยอมรับว่าอาเซียนเป็น “หัวใจ” ในการแก้ไขปัญหา

ในประเด็นปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ อาเซียนพยายามใช้ปทัสฐานของตน เพื่อหล่อหลอมให้จีนมีพฤติกรรมที่ “ยับยั้งชั่งใจ” และลดความแข็งแกร่งลง พิจารณาได้จากการที่อาเซียนพยายามใช้กลไกที่อาศัยความไม่เป็นทางการอย่างในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทคือ การสร้างข้อตกลงใน ค.ศ. 2002 ที่เรียกว่า ปฏิญญาวาดด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ หรือ DoC อันส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ อาเซียนแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและการเป็นศูนย์กลาง การเป็นจุดเชื่อมต่อของตนกับประเทศมหาอำนาจ สามารถสร้างข้อตกลงโดยให้ประเทศมหาอำนาจยอมรับปทัสฐานของกลุ่มตนได้ ในขณะที่จีนแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่า ตนสามารถอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างสันติ และเป็นการลดภาพเชิงลบของตนในกรณีเหตุการณ์เทียนอันเหมิน

แม้อาเซียนจะพยายามใช้ปทัสฐานของตนเพื่อให้จีนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้แข็งแกร่งน้อยลง อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงต่อมาในกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า พื้นที่แห่งนี้เป็นผลประโยชน์สำคัญของจีน ทำให้ต่อมาจีนจึงมีนโยบายที่แข็งแกร่งมากขึ้น อย่างไรก็ตามสมาชิกอาเซียนต่างสร้างการรับรู้ต่อนโยบายของจีนได้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นพันธมิตรอันแนบแน่นกับจีนอย่างกัมพูชา พิจารณาว่าจีนคือพันธมิตรของตน ในขณะที่ประเทศที่มีปัญหาข้อพิพาทกับจีนอย่างเวียดนามมองว่าจีนคือชาติที่รุกรานอธิปไตยและผลประโยชน์ของตน กรณีเช่นนี้ความคิด และความเชื่อ สามารถกำหนดความเป็นศัตรูและมิตรได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นด้านผลประโยชน์เชิงวัตถุ เช่นเดียวกับคำกล่าวที่ว่า “อาวุธนิวเคลียร์ 500 ลูกของอังกฤษ ดูไม่เป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ เท่ากับอาวุธนิวเคลียร์ 5 ลูกของเกาหลีเหนือ” เนื่องจากอังกฤษเป็นพันธมิตรอันแน่นแฟ้นของสหรัฐฯ เช่นเดียวกับที่กัมพูชามองว่าจีนคือ

พันธมิตรของตนตั้งแต่เมื่อครั้งสงครามเย็น ในขณะที่เวียดนามเรียนรู้จากเหตุการณ์ปัญหาแกมพูชาว่า แม้จีนกับเวียดนามจะอยู่ในฝั่งเดียวกันคือเป็นประเทศคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน หากแต่ท้ายที่สุดจีนเลือกที่จะดำเนินตามผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของตนในการที่เลือกจะลงมือทำสงคราม (สั่งสอน) กับเวียดนาม ลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าแม้ผลประโยชน์ในเชิงวัตถุจะมีความสำคัญ ทว่าความคิด ที่ได้รับการประกอบสร้างจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สามารถกำหนดได้ว่า ใครคือศัตรู หรือมิตร และส่งผลต่อทัศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจได้แตกต่างกัน และเมื่อเป็นเช่นนี้ ปทัสถานที่เรียกว่า วิถีอาเซียน จึงไม่สามารถนำมาใช้จัดการกับปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทัศนคติที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีต่อจีนต่างกัน ทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติหรือความเห็นพ้องต้องกันในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้

2.2 อภิปรายผลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิชาการที่ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมมาแล้ว มีข้อค้นพบสำคัญสามประการดังนี้

1) การสังเคราะห์ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลัก คือ สัจนิยมใหม่ (Neorealism) และ สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) เข้ากับ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นทางเลือกอย่างทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) โดยจากการอภิปรายเชิงทฤษฎีข้างต้นจะพบว่า ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน มีทั้งส่วนผสมจากทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เรียกว่า “สถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่” (Neoliberal Institutionalism) และสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ซึ่งเป็นสิ่งที่ Kai He (2007) ได้เคยหยิบยกไว้ในงานชื่อ “Institutionalizing Security: Institutional Realism and Multilateral Institutions in Southeast Asia” โดย He มีข้อเสนอว่า มีความพยายามในการสร้างสถาบันด้านความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก กล่าวคือ ความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ผ่านสามสถาบัน คือ APEC, ARF และ APT โดยจีน ได้รับประโยชน์จากความพยายามในการปรับเปลี่ยนวิถีทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด (ทุนนิยม) จาก APEC และใช้สถาบันดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อไม่ให้ถูกโดดเดี่ยวจากชาติตะวันตกภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมิน และได้ประโยชน์จาก ARF ในการป้องกันความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับชาติอื่นในเอเชีย-แปซิฟิก ตลอดจนได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีของ APT ในส่วนของอาเซียนได้รับประโยชน์จาก APEC เนื่องจากเป็นตลาดส่งออกภายนอกภูมิภาคที่มีสัดส่วนถึง 70% และใช้ ARF เป็นสถาบันที่ทำ

ให้สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญต่อภูมิภาค นอกจากนี้ เป็นการสร้างการเรียนรู้แก่จีนให้รู้จักการ “ยับยั้งชั่งใจ” เช่น กรณีปัญหาทะเลจีนใต้ โดยมี APT เป็นสถาบันใหม่ที่ช่วยจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจจากประสบการณ์ใน ค.ศ. 1997 ด้านสหรัฐฯ นอกจากใช้ APEC ในการขยายการค้าเสรีแล้วยังพยายามกำหนดประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงในสถาบันนี้ด้วย โดยงานวิจัยชิ้นนี้มีทั้งประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นด้วยและเห็นต่างกับงานของ He ดังนี้

ในประเด็นที่เห็นด้วยคือ ความเป็นแกนกลางของอาเซียน มีเครื่องมือสำคัญคือ การใช้สถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน เพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมมือหรือเป็นสมาชิกได้รับผลประโยชน์ พร้อมกับการถ่วงดุลไม่ให้มหาอำนาจใช้พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็น “สนาม” ทดสอบความเป็นมหาอำนาจ กล่าวคือ อาเซียนยังคงต้องการให้สหรัฐฯ มองเห็นความสำคัญของตนโดยเฉพาะในประเด็นด้านความมั่นคง ในการถ่วงดุลไม่ให้จีนแสดงพฤติกรรมแข็งกร้าวไปมากกว่านี้ ในขณะที่อาเซียนได้รับผลประโยชน์จากจีนในความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีนไปด้วย โดยงานชิ้นนี้เรียกการหลอมรวมแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กระแสหลัก) ที่นำมาอธิบายยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนคล้ายกับของ Kai He ว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบัน” (Institutional Balancing) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน สามารถเพิ่มเติมคำอธิบายได้จากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นทางเลือกอย่างทฤษฎีสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) อันนำมาซึ่งความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับงานของ Kai He (2007) ข้างต้น

ในประเด็นที่ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับงานของ He นั้น พิจารณาจากสมมติฐานเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักที่มองผลประโยชน์เชิงวัตถุเป็นสำคัญ กล่าวคือ มองว่าความร่วมมือผ่านสถาบันของอาเซียนกับประเทศภายนอกในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลระหว่างกันด้วยนั้น มีพื้นฐานมาจากการที่ผลประโยชน์ของผู้สร้างสถาบันนั้นต้องอยู่อย่างแท้จริงและมีมากพอที่จะแบ่งปันให้แก่สมาชิกที่เข้าร่วม แต่กรณีของอาเซียนเองพบว่า เป็นกลุ่มประเทศที่ค่อนข้างมีผลประโยชน์ในเชิงรูปธรรมเช่นนี้ต่ำ (Ba, 2009; Caballero-Anthony; 2022) ดังนั้น การจะใช้ผลประโยชน์เชิงรูปธรรม เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจให้ประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจเข้าร่วมและยินยอมให้อาเซียนเป็นผู้นำนั้นย่อมไม่สมเหตุผล นอกจากนี้ สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับประเด็นปัญหาของสมาชิกได้อย่างแท้จริง ดังที่ อลิซ ดี. บา (Alice D. Ba) ได้เคยระบุไว้ในหนังสือของเธอที่ชื่อ (Re) Negotiating East and Southeast Asia (2009) ว่าสถาบันของอาเซียนมีลักษณะ “talk shop” กล่าวคือเป็นเวทีที่ใช้พูดคุยกปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างสมาชิก แต่มาตรการหรือผลลัพธ์จากการประชุมนั้น ๆ แทบจะแก้ไขปัญหามิได้ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า แท้จริงแล้ว อาเซียนทราบข้อจำกัดเช่นนี้ดี ทว่าอาเซียนมี

ความเชื่อในบรรทัดฐาน (Norm) ของตนว่า ความพยายามในการใช้เวทีพหุคุยปรึกษาหารือ ใช้หลักความเห็นพ้องต้องกัน ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) นั้นทำให้องค์กรของตนอยู่รอดปลอดภัยมาได้ถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ บรรดาสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนริเริ่มขึ้นนั้นล้วนแล้วแต่มีกลไกที่ดำเนินการตามหลักการนี้ โดยที่อาเซียนมองว่าการใช้ปทัสถานเช่นนี้กับประเทศภายนอก จะทำให้ประเทศเหล่านั้นเรียนรู้และยอมรับปทัสถานของอาเซียนไปใช้ปฏิบัติ หรือที่ เจอเกน แฮค (Jürgen Haacke) เรียก พฤติกรรมของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกว่า “การทูตในเชิงความมั่นคงและวัฒนธรรม” (ASEAN's diplomatic and security culture) (Haacke, 2013)

ด้วยเหตุดังกล่าว งานชิ้นนี้จึงเปรียบเสมือนการเติมเต็มและเชื่อมโยงในเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใช้อธิบายยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่า มีลักษณะของแนวคิดสรรสร้างนิยมร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ อาเซียนใช้ปทัสถาน (Norm) อันเป็นอัตลักษณ์ (identity) ของตนเพื่อส่งผ่านความคิด (Idea) ไปยังประเทศภายนอก ทั้งนี้ เรียกการสังเคราะห์ทฤษฎีที่ใช้อธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน” (Soft Institutional Balancing)

2) ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นมีข้อจำกัดและได้รับการท้าทายจากสภาวะการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันคือ การแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Competition) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ซึ่งอาเซียนมีความสำคัญต่อทั้งสองมหาอำนาจทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ด้วยทำเลที่ตั้งนั้นอยู่ใกล้ชิดกับจีนและเป็นพื้นที่สำคัญในนโยบาย BRI ในขณะที่เป็นจุดศูนย์กลางของยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯ นำมาแข่งขันกับจีนคือ ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกด้วย ในด้านภูมิเศรษฐศาสตร์อาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นจุดสนใจสำคัญเนื่องจากมีประชากรถึง 650 ล้านคน อันจะกลายเป็นแรงงานและแหล่งการค้าสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความมีเอกภาพภายในระหว่างชาติสมาชิก และการสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทว่าข้อสรุปจากงานวิจัยนี้พบว่าเมื่ออาเซียนต้องเผชิญหน้ากับการจัดการปัญหาที่มีประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจ ดังเช่น จีนและสหรัฐฯ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกลับทำให้เกิดการแตกแยกภายในกลุ่ม และการไร้ประสิทธิภาพของกลไกที่ริเริ่มโดยอาเซียน อาทิ การขาดเอกภาพในการจัดการกับปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ และความรู้ทิศทางของโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในแผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) อีกทั้งความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันการเงินของอาเซียนในโครงการความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน ผลที่ตามคือการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศต่างมี

นโยบายต่อมหาอำนาจที่แตกต่างกันออกไป มีความไม่ชัดเจน ไม่เลือกข้าง และมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศตนมากที่สุด หรือที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (Hedging) โดยงานวิจัยนี้เห็นด้วยที่ว่า ในเชิงพฤติกรรมอาเซียนเลือกใช้นโยบายประกันความเสี่ยง เข้ามาแทนที่ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

3) พฤติกรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจมีลักษณะเป็น “การประกันความเสี่ยง” (Hedging) โดยงานที่ใช้อธิบายแนวคิดการประกันความเสี่ยงอธิบายว่า ประเทศขนาดเล็กจะการใช้การประกันความเสี่ยงในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่าจะไม่ได้รับผลกระทบทางลบในบริบทระหว่างประเทศที่มีความไม่แน่นอนสูงโดยเฉพาะที่เกิดจากพฤติกรรมของมหาอำนาจ เช่น งานชื่อ “The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China” ของ Cheng-Chwee Kuik (2008) ที่ระบุว่า “การประกันความเสี่ยงเป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้งานได้ดีที่สุดในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด” และงานชื่อ “Understanding “hedging” in Asia-Pacific security” ของ Evelyn Goh (2006) ที่ระบุว่า “การประกันความเสี่ยงคือ ยุทธศาสตร์ที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการถ่วงดุลอำนาจ (Balancing) กับการเข้าร่วมกับมหาอำนาจ (Bandwagoning) โดยที่รัฐขนาดกลางและขนาดเล็กจะเลือกใช้วิธีการนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่เข้าข้างในมหาอำนาจฝ่ายใด งานของ Cheng-Chwee Kuik (2008, 2016) ระบุแนวยุทธวิธีที่ใช้สำหรับการประกันความเสี่ยงไว้ชัดเจนคือ การประกันความเสี่ยงจะอยู่ตำแหน่งกึ่งกลางระหว่างการถ่วงดุลอำนาจ และการเข้าร่วมกับมหาอำนาจดังเช่นคำอธิบายของ Evelyn Goh โดยสามารถแบ่งการประกันความเสี่ยงเป็น 2 ลักษณะคือ 1) การลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ การถ่วงดุลทางอ้อม เช่น การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารแบบไม่เฉพาะเจาะจง การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างอิสระและหลากหลาย 2) การเพิ่มโอกาสในการได้รับประโยชน์กลับคืน เช่น การร่วมมือกับมหาอำนาจทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี การเลือกใช้นโยบายต่างประเทศเฉพาะด้านที่ได้ประโยชน์ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกันเสมอไป ซึ่งทำให้บางครั้งมีความย้อนแย้งกันเอง

จากลักษณะของแนวคิดประกันความเสี่ยง จะพบว่า การเลือกใช้นโยบายต่างประเทศของอาเซียนในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง อันเกิดจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน คือ การเลือกที่จะใช้ประกันความเสี่ยง ดังเช่น กรณีความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ต่างใช้ยุทธวิธีประกันความเสี่ยงในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น อินโดนีเซีย เลือกที่จะใช้เงินทุนจากทั้งจีนและญี่ปุ่นในโครงการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดกลับคืน ในขณะที่แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียนนั้น หากชาติสมาชิกอาเซียนพบว่าเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ก็จะกลับไปเลือกใช้แผนการดังกล่าว ในขณะที่

มหาอำนาจอย่างจีนเป็นผู้ให้การสนับสนุนรายใหญ่โดยเฉพาะในเรื่องเงินลงทุน หรืออย่างเช่นในกรณี ยุทธศาสตร์อินโดแปซิฟิก และ Quad ของสหรัฐฯ เปิดโอกาสให้เวียดนาม ใช้นโยบายร่วมมือกับ สหรัฐฯ เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในทะเลจีนใต้ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีน เป็นต้น

บทสรุปของการวิเคราะห์ข้อมูลและการอภิปรายผลในเชิงทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สามารถชี้ให้เห็นกลไกที่แสดงเป็นตัวแทนของความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน เมื่อต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันระหว่าง สหรัฐอเมริกากับจีนได้ตามภาพ 18 กล่าวคือ สภาวะการณ์/บริบทระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็นนั้นมีความไม่แน่นอน เช่น ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ซึ่งให้ความสำคัญกับการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมากกว่าการยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง จึงส่งผลให้ปัญหา ด้านความมั่นคงสะท้อนในรูปแบบของความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของมนุษยทุกคน เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความมั่นคงทางพลังงาน ปัญหาความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ร้อยรัดพันเกี่ยวกันกระทั่งสร้างความสลับซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข

ประการต่อมา การเปลี่ยนแปลงชั่วคราว หมายถึง ระบบระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น มีลักษณะอำนาจแบบอสมมาตร ซึ่งช่วงต้นของช่วงเวลาหลังสงครามเย็น สหรัฐฯ กลายเป็น อภิมหาอำนาจ หรือที่เรียกว่า ระบบโลกแบบชั่วคราวเดียว ต่อมาการเสื่อมคลายทางอำนาจของ สหรัฐฯ ในช่วงปลายทศวรรษ 2000 จึงทำให้โลกกลับเข้าสู่ภาวะหลายอำนาจ ส่งผลต่อการ คาดการณ์พฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจได้ยากมากขึ้น

ประการสุดท้าย กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลต่อการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว ก่อให้เกิดความร่วมมือและการแข่งขันด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ด้านการทหาร เช่น ความร่วมมือและการแข่งขันด้าน เศรษฐกิจ อันพบได้ทั้งในรูปแบบระดับโลก เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) หรือระดับภูมิภาค เช่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area – FTA) การจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ เช่น ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB)

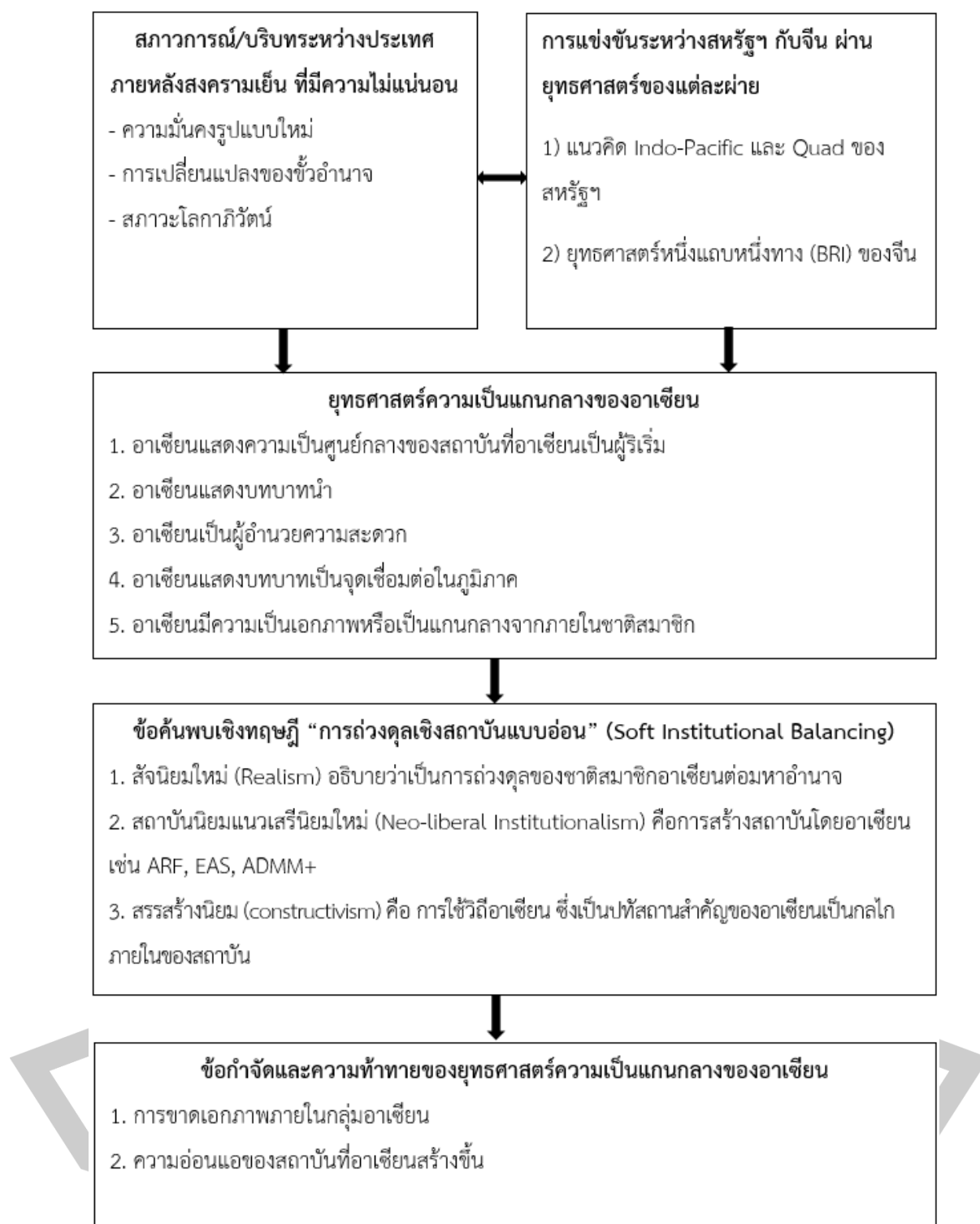
สภาวะการณ์ข้างต้น ส่งผลต่อการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง สหรัฐฯ กับจีน ในรูปแบบใหม่ ๆ คือการใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และ วัฒนธรรม โดยหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจทางทหาร เพื่อตอบโต้และแข่งขันซึ่งกันและกัน โดยที่ฝ่ายสหรัฐฯ นำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก มาใช้แข่งขันและสกัดกั้น/ปิดล้อมจีน ไม่ให้เติบโต อันจะนำมาซึ่งการทำ

หายกับสถานภาพความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การแข่งขันของทั้งสองมหาอำนาจ ได้ส่งผลย้อนกลับให้เกิดสถานการณ์ความไม่แน่นอนของโลกอีกด้วย

ปัจจัยข้างต้นเป็นสาเหตุให้อาเซียน พยายามสร้างยุทธศาสตร์ของตนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือ การที่ทำให้กลุ่มตนยังคงมีความสำคัญกับประเทศอื่น ๆ ต่อไป ยุทธศาสตร์นี้เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) อันมีองค์ประกอบ/ตัวชี้วัดสำคัญ 5 ประการ คือ 1) อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง 2) อาเซียนแสดงบทบาทนำ 3) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก 4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ และ 5) ความเป็นแกนกลางจากภายในหรือความมีเอกภาพระหว่างสมาชิกอาเซียน การแสดงบทบาทของอาเซียนเช่นนี้ ทำให้อาเซียนมีลักษณะต้องการถ่วงดุลกับประเทศภายนอกโดยการรวมกลุ่มหรือสร้างพันธมิตรอันเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ผ่านสถาบันที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้นำ อันสะท้อนให้เห็นถึงการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันตามทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) และวิธีปฏิบัติหรือกลไกของสถาบันนั้น ได้นำปทัสถานที่อาเซียนถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ครั้งสงครามเย็นคือ วิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันสะท้อนให้เห็นการใช้อัตลักษณ์และปทัสถานตามทฤษฎีสรรสร้างนิยม (Constructivism) ทั้งนี้ จากพฤติกรรมของอาเซียนข้างต้น ผู้วิจัยได้สร้างข้อค้นพบจากสังเคราะห์ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน” (Soft Institutional Balancing)

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมจำนวนหนึ่ง ชี้ให้เห็นว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น ได้รับการท้าทายเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่พยายามใช้อาเซียนเป็นพันธมิตรของฝ่ายตน จึงมีแนวโน้มที่ว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอาจมีข้อจำกัดจากผลกระทบของการแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจคือ เอกภาพในกลุ่มสมาชิกอาเซียนถูกทำลายเนื่องจาก แต่ละประเทศต่างมีนโยบายต่อมหาอำนาจที่แตกต่างกัน และสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มตลอดจนแสดงว่าตนเป็นผู้นำ ไม่สามารถนำไปสู่การจัดการกับประเด็นปัญหาประเทศภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พูน ปณ จิต ชีเว



ภาพประกอบ 18 การดำเนินยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน เมื่อต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน

ที่มา: โดยผู้วิจัย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยชิ้นนี้ มีข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และการดำเนินตามนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ดังนี้

3.1.1 การสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ต้องอาศัยความมีประสิทธิภาพในกลไกของอาเซียนเป็นสำคัญ สร้างความเข้มแข็งในกลไกเชิงสถาบัน ถึงแม้ว่าปทัสถาน (Norm) ที่อาเซียนยึดถือกันมาตั้งแต่เมื่อครั้งสงครามเย็น คือวิถีอาเซียน (ASEAN Way) จะทำให้อาเซียนดำรงอยู่ได้ท่ามกลางการแข่งขันและความขัดแย้งของมหาอำนาจ ทว่าในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูงในปัจจุบัน ความยืดหยุ่นในกลไกภายในของอาเซียนจะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้มากขึ้น เช่น หลักการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจแก้ปัญหา เนื่องจากทำให้เกิดการประวิงเวลา พิจารณาจากการพัฒนาและรับรองประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea) หรือ CoC ที่ยืดเยื้อมานานนับสิบปี หากอาเซียนพัฒนากลไกที่ใช้กับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เช่น ASEAN Minus X คือให้ชาติสมาชิกที่มีความพร้อมตกลงกันเฉพาะประเด็นที่สามารถตกลงกันได้ โดยไม่ต้องมีผลผูกพันกับสมาชิกอื่น ๆ

3.1.2 การแสดงบทบาทนำของอาเซียน อาเซียนต้องสามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกและประเทศภายนอกที่เข้าร่วมกับอาเซียนได้ การสร้างผลประโยชน์นี้เป็นทั้งผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค และผลประโยชน์ในเชิงความคิด เช่น ความสามารถในการยับยั้งชั่งใจไม่ให้เกิดความขัดแย้ง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งพื้นฐานในการแสดงบทบาทนำของอาเซียนคือ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีนโยบายที่สอดคล้องกัน

3.1.3 การเป็นผู้อำนวยความสะดวกของอาเซียน การพัฒนากลไกด้านความมั่นคงของอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจหรือหุ้นส่วนภายนอกให้มีผลในเชิงกฎหมาย เช่น กลไก ASEAN +1 ที่มีลักษณะเป็นการหารือ/ร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนคู่เจรจา 1 ประเทศ เช่น อาเซียน-สหรัฐฯ อาเซียน-จีน อาเซียน-ญี่ปุ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาเช่นนี้ต้องหลีกเลี่ยงการเข้าเป็นพันธมิตรทางทหาร เนื่องจากจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้ง แต่ควรเป็นในลักษณะการสร้างควมไว้วางใจ เชื่อใจ มาตรการการทูตเชิงป้องกัน และความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงในอนาคต ทั้งนี้ อาเซียนควรมีการพัฒนาประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงผ่านกลไก ASEAN+1 กับทั้งสหรัฐฯ และจีน ในลักษณะเป็นกลาง (Neutrality) กับทั้งสองมหาอำนาจ

3.1.4 การเป็นจุดเชื่อมต่อของอาเซียน ความได้เปรียบของอาเซียนในกรณีนี้คือ การที่อาเซียนเป็นองค์กรที่มีสถาบันของตนเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศภายนอกจำนวนมาก เช่น ARF (ด้านความมั่นคง) EAS (ด้านเศรษฐกิจและทางสังคม) ADMM+ (ด้านความร่วมมือทางการเมืองที่เน้นการไม่ใช้กำลัง) ดังนั้น ความเป็นศูนย์กลางจากการเป็นจุดเชื่อมต่อจะมีความสำคัญมากขึ้น หากสถาบันที่อาเซียนสร้างขึ้นนั้น สามารถให้ผลประโยชน์แก่ประเทศภายนอกที่เข้าร่วมได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจและมีกลไกที่สามารถจัดการกับประเด็นสำคัญ ๆ ในภูมิภาคได้

3.1.5 ความมีเอกภาพของอาเซียน หรือความเป็นแกนกลางจากภายใน อาเซียนต้องสร้างความเข้มแข็งภายในอาเซียนจากนโยบายที่มีความเป็นรูปธรรม ซึ่งต้องแสดงให้เห็นว่าอาเซียนเห็นพ้องต้องกันอย่างแท้จริงว่า แนวทางการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพของอาเซียนทำให้สามารถจัดการกับปัญหาที่อยู่แวดล้อมได้ ดังเช่นในกรณีการที่อาเซียนดำรงตนเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งจะพบว่าในช่วงต้นชาติสมาชิกอาเซียนมองภัยคุกคามแตกต่างกัน คือ สมาชิกบางส่วนมองจีนว่าเป็นภัยคุกคาม ทว่าบางส่วนมองว่าเวียดนามคือภัยคุกคาม ต่อมาเมื่อสมาชิกทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่าต้นตอของปัญหาคืออะไร จึงร่วมมือกันจัดการกับปัญหาอย่างมีเอกภาพ ทั้งนี้ นโยบายของอาเซียนที่เป็นรูปธรรม จะมีลักษณะสอดคล้องกับเป้าหมายของอาเซียน เช่น การเป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพและเสถียรภาพ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจร่วมกัน และมีการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง หากยึดเป้าหมายเช่นนี้ จะทำให้มองนโยบายร่วมกันได้ชัดเจนมากขึ้น

3.2 ข้อเสนอแนะต่องานวิจัยในอนาคต

3.2.1 งานวิจัยชิ้นนี้ ให้ความสำคัญกับประเด็นความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ยังขาดการวิเคราะห์ในประเด็นความเป็นแกนกลางในด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากสามารถสร้างความเชื่อมโยงและความไว้วางใจในระดับประชาชนได้ ดังนั้น ควรจะมีการศึกษาในประเด็นความเป็นแกนกลางของอาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรมต่อไป

3.2.2 งานวิจัยชิ้นนี้ กำหนดขอบเขตการศึกษาถึง ค.ศ. 2023 ทำให้ไม่สามารถครอบคลุมประเด็นผลกระทบของความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในทุกมิติ เช่น ประเด็นนโยบายอินโด-แปซิฟิก ที่ขณะนี้ยังมีความคลุมเครือในนโยบายด้านเศรษฐกิจผ่านกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic

Framework - IPEF) ดังนั้น ควรมีการศึกษาต่อไปว่า IPEF จะส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไร

3.2.3 งานวิจัยชิ้นนี้ ไม่ได้มุ่งอธิบายประเด็นปัญหาสถานการณ์ในเมียนมา อันเป็นประเด็นภายในที่สำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียนในปัจจุบัน ที่อาจส่งผลต่อความเป็นแกนกลางในความเป็นเอกภาพของอาเซียน และควรมีประสิทธิภาพเชิงสถาบันในการจัดการกับปัญหานี้ ดังนั้น ควรมีการศึกษาสถานการณ์ในเมียนมากับผลกระทบที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

กมลพร กัญชนะ. (2549). นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร หลังเหตุการณ์ 9/11: อิทธิพลของกลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่ ในการกำหนดนโยบาย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_DOI=10.14457/CU.the.2006.501

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2566). สถานะการเจรจาปัจจุบัน ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค. https://www.dtn.go.th/th/file/get/file/1.20230707562dc471d8d8a0198195e3c9_1983c1d3164441.pdf

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก.

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=40794

กระทรวงการต่างประเทศ. (2552). บันทึกการเดินทางอาเซียน. วิจิตา แอนิเมชัน.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). ASEAN in brief. https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate_directory/asean-media-center-20131030-094255-608814.pdf

กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก.

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20150119-170015-337408.pdf>

กระทรวงการต่างประเทศ. (2559). อาเซียน 2025: มุ่งหน้าไปด้วยกัน. เพจเมคเกอร์.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2561). ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity).

https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate_directory/other-20180829-175021-530335.pdf

กระทรวงการต่างประเทศ. (2562). การประชุมรัฐมนตรีอาเซียน-จีน.

<https://www.asean2019.go.th/th/news/asean-china-ministerial-meeting-2>

กระทรวงการต่างประเทศ. (2565ก). การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF).

<https://asean.mfa.go.th/th/content/factsheet-asean-regional-forum-arf?page=5d68abb015e39c1b9c05d2de&menu=5d68abb015e39c1b9c05d2df>

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2565ข). *กฎบัตรอาเซียน*. https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate_directory/asean-media-center-20121203-180519-958411.pdf
- กฤตภาส ศักดิฐฐานนท์. (2566). Global Soft Power Index 2023 ประเทศไทยอยู่ตรงไหน ในแผนที่ซอฟต์แวร์โลก. *มติชนสุดสัปดาห์*. https://www.matichonweekly.com/column/article_657338
- กิตติมัย ธนณาเคนทร์. (2561). Soft Power ของจีนในศตวรรษที่ 21. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 195, 1-22.
- คมปิต คงศักดิ์ศรีสกุล. (2561). ครบรอบ 10 ปีวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ (ซัปไพร์ม) โลกควรเรียนรู้อะไร. *The Standard*. <https://thestandard.co/hamburger-crisis-10-years-on/>
- จิตราภรณ์ จิตรธร. (2562). *ท่าทีของสหรัฐฯ ต่ออาเซียน: ผลจากการเข้าร่วมประชุม 35th ASEAN Summit*. https://sscthailand.org/uploads_ssc/research_202008171597648832776724.pdf
- จุลชีพ ชินวรรณ. (2529). *ชนวนสงคราม: ไทย จีน อินเดีย*. ดอกหญ้า.
- ชัยภรณ์ ฌอนมศรีเดชชัย. (2546). *บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น : วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARF และ AFTA* [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุขนิบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/26344>
- ทวิพร สุพร. (2557). "ภัยคุกคามจากจีน" ในทัศนะของฟิลิปปินส์: กรณีศึกษาข้อพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์และบทบาทของสหรัฐอเมริกา. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(1), 143-162.
- ประภัสสร เทพชาติ. (2553). *ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง*. เสมาธรรม.
- วิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์. (2526). นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียอาคเนย์. *รัฐศาสตร์สาร*, 9, 3, 41-55.
- วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล. (2559). ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 172-173, 1-65.
- ศิริลักษณ์ ตันตยกุล. (2561). *บทบาทคลังสมองในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของจีน: กรณีศึกษาข้อริเริ่มแถบเศรษฐกิจและเส้นทางสายไหมยุคใหม่*. http://www.vijaichina.com/sites/default/files/%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%84%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B9%88%20_0.pdf

- ศุภชัย วรรณเลิศสกุล. (2551). กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 กลไกสู่ประชาคมเอเชียตะวันออก. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*, 12(2), 57-76.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2550). โลกหลังสงครามเย็น. ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (บ.ก.), *กระแสโลกศึกษา เล่ม 1* (น. 1-57). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมพงศ์ ชูมาก. (2527). *ความพยายามของนานาประเทศในการแก้ไขวิกฤตการณ์กัมพูชา*. โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล และวรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2557). ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างสิงคโปร์กับไต้หวันภายใต้หลักการจีนเดียว. *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปริทรรศน์*, 3(5), 51-72.
- Acharya, A. (2003). *Regionalism and Multilateralism: Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*. Eastern Universities Press/Marshall Cavendish.
- Acharya, A. (2014). *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge.
- Acharya, A. (2017). The myth of ASEAN centrality? *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 39(2), 273-279.
- Acharya, A., & Johnston, A. I. (2007). Comparing regional institutions: an introduction. In A. Acharya & A. I. Johnston (Eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (pp. 1-31). Cambridge University Press.
- Adila, S., & Ip, S. S. (2023). ASEAN's role in the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) formation to enhance regional economic integration. *Jurnal Politik Internasional*, 25(1), 27-43.
- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security communities*. Cambridge University Press.
- Allen, J., Barocas, M., Beyrer, P., & Bland, T. (2023). What Is the Future for International Students in China? *A ChinaFile Conversation*.
<https://www.chinafile.com/conversation/what-future-international-students-china>
- Allison, G. (2015). The Thucydides trap: are the US and China headed for war? *The Atlantic*, 24(9), 2015.
- Almén, O., Englund, J., & Ottosson, B. (2021). *Great power perceptions: How China and the US view each other on political, economic and security issues*.
<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5040--SE>

- Arimoto, M., Armstrong-Scott, G., Faaborg-Andersen, S., Hanson, N., Li, C., & Nye, J. S. (2023). *Elements of the U.S. Indo-Pacific Strategy*.
<https://www.belfercenter.org/publication/elements-us-indo-pacific-strategy>
- ASEAN Regional Forum. (1994). *Chairman Statement of the 1st Meeting of ASEAN Regional Forum, Bangkok, Thailand, 25 July 1994*.
<https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-1st-ARF.pdf>
- Asia Society Policy institute. (2023). *Balancing Act: Assessing China's Growing Economic Influence in ASEAN*. https://asiasociety.org/policy-institute/balancing-act-assessing-chinas-growing-economic-influence-asean?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAAR27B9v4gjFT7PnCHBp1H147oerWRFF0b2geAgM3ijTKWERdSzHoe6hAHAE_aem_ASMqu_ALskObDBYhTD6GRs8aqvCP79mTxjCA_zwYk1HvLad1weV142-s6YrOLxTPIMb6_Zx-Z8EVIzpvjauoYRP2
- Association of Southeast Asian Nations. (1971). *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*. <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1971-Zone-of-Peace-Freedom-and-Neutrality-Declaration-1-1.pdf>
- Association of Southeast Asian Nations. (1988). *ASEAN Documents Series 1967-1988*. ASEAN Secretariat.
- Association of Southeast Asian Nations. (1997). *ASEAN Document Series of 1996 – 1997*. <https://asean.org/book/table-of-contents-asean-documents-series-1996-1997/>
- Association of Southeast Asian Nations. (2009). *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf>
- Association of Southeast Asian Nations. (2012). *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. <https://asean.org/speechandstatement/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>
- Association of Southeast Asian Nations. (2014). *Chairman's Statement of the 25th ASEAN Summit: "Moving Forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community"*. http://www.asean.org/storage/images/pdf/2014_upload/Chairman%20Statement%20of%20the%2025th%20ASEAN%20Summit.pdf

- Association of Southeast Asian Nations. (2019). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*.
https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
- Ba, A. D. (2009). *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford University Press.
- Ba, A. D. (2010). The Association of Southeast Asian Nations. In S. Ganguly, A. Scobell, & J. C. Liow (Eds.), *The Routledge Handbook of Asian Security Studies* (pp. 204-216). Routledge.
- Baldwin, D. A. (1993). Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate In D. A. Baldwin (Ed.), *Neorealism and neoliberalism: The contemporary Debate* (pp. 3-25). Columbia University Press.
- Basa, K. K. (1994). Early westerly trade of Southeast Asia: A world system perspective. *Bulletin of the Deccan College Research Institute*, 54, 357-375.
- Basilio, B. (2012, July 19). What Happened in Phnom Penh? *The Philippine Star*.
<https://www.philstar.com/headlines/2012/07/19/829282/what-happened-phnom-penh>
- Blinken, A. J. (2021). Fifth anniversary of the arbitral tribunal ruling on the South China Sea. *US Department of State*, 11.
- Bown, C. P. (2021). *The US-China trade war and phase one agreement*.
<https://www.piie.com/publications/working-papers/us-china-trade-war-and-phase-one-agreement>
- Bown, C. P. (2023). *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*.
<https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>
- Brands, H., & Gaddis, J. L. (2021). The new cold war: America, China, and the echoes of history. *Foreign Aff.*, 100, 10.
- Busse, N. (1999). Constructivism and Southeast Asian Security. *The Pacific Review*, 12(1), 39-60. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09512749908719277>
- Caballero-Anthony, M. (2005). *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. ISEAS Publications.

- Caballero-Anthony, M. (2014). Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture. *The Pacific Review*, 27(4), 563-584.
- Caballero-Anthony, M. (2015). An introduction to non-traditional security studies: a transnational approach. *An Introduction to Non-Traditional Security Studies*, 1-296.
- Caballero-Anthony, M. (2022). The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality. *International Politics*, 1-21.
- Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream" the belt road initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3), 226-243.
- Chalermphanupap, T. (2016, March 28). *ASEAN Centrality Beyond 2015: An ASEAN Perspective* Cambodia and ASEAN: Managing Opportunity and Challenges Beyond 2015, Phnom Penh. <https://cicp.org.kh/publications/cambodia-and-asean-managing-opportunity-and-challenges-beyond-2015/>
- Chansambath, B. (2022). *ASEAN-US Relations during Joe Biden's Presidency*. <https://www.kas.de/en/web/kambodscha/single-title/-/content/asean-us-relations-during-joe-biden-s-presidency>
- Cheng-Chwee, K. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30(2), 159-185.
- Chirathivat, S. (2022). China's Belt and Road Initiative and ASEAN Connectivity in Development: Can Both Bring Synergy and Opportunities Together? In S. Chirathivat, B. Rutchatorn, & A. Devendrakumar (Eds.), *China's Belt and Road Initiative in ASEAN: Growing Presence, Recent Progress and Future Challenges* (pp. 152-182). World Scientific.
- Choiruzzad, S. A. B. (2020). The confluence of the two seas: The rise of the Indo-Pacific region and ASEAN Centrality. In C. Ergenç (Ed.), *ASEAN as a Method: Re-centering Processes and Institutions in Contemporary Southeast Asian Regionalism* (pp. 52-70). Routledge.
- Choong, W. (2019). The return of the Indo-Pacific strategy: an assessment. *Australian Journal of International Affairs*, 73(5), 415-430.

Chubb, A. (2019). *Xi Jinping and China's maritime policy*.

<https://www.brookings.edu/articles/xi-jinping-and-chinas-maritime-policy/>

Clancy, L., & Gubbala, S. (2022). Use our updated Global Indicators Database to explore survey findings from around the world. *Pew Research Center*.

<https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/03/24/use-our-updated-global-indicators-database-to-explore-survey-findings-from-around-the-world/>

Clarke, M. (2017). The belt and road initiative: China's new grand strategy? *Asia Policy*(24), 71-79.

CNN. (2021). *Malaysia scrambles fighter jets after 16 Chinese military aircraft fly toward Borneo*. <https://edition.cnn.com/2021/06/01/asia/malaysia-china-air-force-flight-intercept-intl-hnk/index.html>

Cockerham, G. B. (2010). Regional integration in ASEAN: Institutional design and the ASEAN way. *East Asia*, 27, 165-185.

Collins, A. (2013). *Building a people-oriented security community the ASEAN way*. Routledge.

Congressional Research Service. (2010). *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy*. <https://www.everycrsreport.com/reports/RL33001.html>

Congressional Research Service. (2024). *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>

Cooper, Z., Schell, O., Shambaugh, D., Russel, D., Barshefsky, C., Jackson, S. F., ... & Eikenberry, K. W. (2023). *Prioritizing Southeast Asia in American China Strategy*. <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/prioritizing-southeast-asia-american-china-policy>

Daly, R. (2022). China and the United States: It's a Cold War, but don't panic. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78(2), 59-64.

Dang, V. H. (2023). *From the CoC to a Code of Conduct for Maritime Engagements in Southeast Asia*. CSIS. <https://amti.csis.org/from-the-coc-to-a-code-of-conduct-for-maritime-engagements-in-southeast-asia/>

Data, C. (2023). *United States Government Debt: % of GDP*.

<https://www.ceicdata.com/en/indicator/united-states/government-debt--of-nominal-gdp>

De Castro, R. C. (2017). The ASEAN Regional Forum in the Face of Great-Power Competition in the South China Sea: The Limits of ASEAN's Approach in Addressing 21st-Century Maritime Security Issues. *Security Architecture Under Threat: The Status of Multilateral Fora*, 31-46.

De Castro, R. C. (2018). 21st Century US Policy on an Emergent China: From Strategic Constraint to Strategic Competition in the Indo-Pacific Region. *International Journal of China Studies*, 9(3), 259-283.

Department of Defense Washington United States. (2019). *The Department of Defense Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*.
<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

Department of the Prime Minister and Cabinet. (2023). *Quad Leaders' Summit 2023*.
<https://www.pmc.gov.au/resources/quad-leaders-summit-2023>

Devetak, R., George, J., & Percy, S. (2017). *An introduction to international relations*. Cambridge University Press.

Dewitt, D. (1994). Common, comprehensive, and cooperative security. *The Pacific Review*, 7(1), 1-15.

Dumbaugh, K. (2003). *China-US Relations in the 107th Congress: Policy Developments, 2001-2002*. <https://www.everycrsreport.com/reports/RL31729.html>

Dung, H. T. (2022). ASEAN and the 'Quad Plus': Opportunity in Turbulence? . In J. P. Panda (Ed.), *India-Japan-ASEAN Triangularity: Emergence of a Possible Indo-Pacific Axis?* (pp. 251-271). Taylor & Francis.

Dupont, A. (2020). New Cold War: de-risking the US-China conflict. *Hinrich Foundation*. Available from URL: <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/us-china/new-cold-war>.

East-West Center. (2023). *ASEAN Matters for America/America Matters for ASEAN*.

<https://www.eastwestcenter.org/publications/asean-matters-americaamerica-matters-asean-6th-edition>

Emmers, R. (2010). The changing power distribution in the South China Sea: Implications for conflict management and avoidance. *Political Science*, 62(2), 118-131.

Emmers, R. (2011). *ASEAN and the Institutionalization of East Asia* (Vol. 17). Routledge.

Emmers, R. (2012). *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. Routledge.

Emmers, R. (2014). ASEAN's search for neutrality in the South China Sea. *Asian Journal of Peacebuilding*, 2(1), 61-77.

Emmerson, D. (2012). *ASEAN stumbles in Phnom Penh*.
<https://eastasiaforum.org/2012/07/23/asean-stumbles-in-phnom-penh-2/>

European parliamentary Research Service-EPRS. (2017). 'Global Trends to 2035' Geopolitics and international power. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2017\)603263](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2017)603263)

Executive Office of the President. (2022). *Indo-Pacific Strategy of The United States*.
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

Falkenrath, R. A. (2004). The 9/11 Commission Report. In: JSTOR.

Fierke, K. M. (2006). Constructivism. In T. Dunne, K. Milja, & S. Steve (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (pp. 166-184). Oxford University Press.

Folker, J. S. (2013). Neoliberalism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 114-128). Oxford University Press.

Frost, F. (1990). Introduction: ASEAN since 1967—origins, evolution and recent developments. In A. Broinowski (Ed.), *ASEAN into the 1990s* (pp. 1-31). Macmillan.

- Fukunaga, Y. (2015). ASEAN's Leadership in the Regional Comprehensive Economic Partnership. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2(1), 103-115.
- Gaddis, J. (1987). *The long peace: inquiries into the history of the cold war*. New York: Oxford University Press.
- Garcia, Z., & Guerreiro, P. (2022). China's Domestic Politics Are Driving the Belt and Road Initiative. *The Diplomat*, 29.
- Gerstl, A. (2017). The South China Sea Dispute: A Shift to a More Proactive Role in ASEAN's Discourse and Policies since 2012? In A. Gerstl & M. Strašáková (Eds.), *Unresolved Border, Land and Maritime Disputes in Southeast Asia: Bi-and Multilateral Conflict Resolution Approaches and ASEAN's Centrality* (pp. 183-230). Brill.
- Goh, E. (2006). Understanding "hedging" in Asia-Pacific security. *PacNet*, 43, 31.
- Goh, E. (2011). Institutions and the great power bargain in East Asia: ASEAN's limited 'brokerage' role. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11(3), 373-401.
- Goh, E. (2013). *The struggle for order: Hegemony, hierarchy, and transition in post-Cold War East Asia*. Oxford University Press, USA.
- Goh, E. (2014). Southeast Asia's evolving security relations and strategies. In S. M. Pekkanen, J. Ravenhill, & R. Foot (Eds.), *The Oxford handbook of the international relations of Asia* (pp. 462-480). Oxford University Press.
- Goh, E. (2016). Southeast Asian strategies toward the great powers: still hedging after all these years? *Asan Forum*, 4(1), 18-37. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/103961?mode=full>
- Goh, E. (2018). ASEAN-led multilateralism and regional order: The great power bargain deficit. In G. Rozman & J. C. Liow (Eds.), *International Relations and Asia's Southern Tier. Asan-Palgrave Macmillan Series* (pp. 45-61). Springer. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-981-10-3171-7_4
- Greer, T. (2020). China's Plans to Win Control over the Global Order. *Tablet Magazine*, 18.
- Grieco, J., Ikenberry, G. J., & Mastanduno, M. (2022). *Introduction to international relations: Perspectives, connections and enduring questions*. Bloomsbury Publishing.

- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International organization*, 42(3), 485-507.
- Haacke, J. (2003). ASEAN's diplomatic and security culture: a constructivist assessment. *International Relations of the Asia-Pacific*, 3(1), 57-87.
- Haacke, J. (2013). *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects*. Routledge.
- Haacke, J. (2019). The concept of hedging and its application to Southeast Asia: A critique and a proposal for a modified conceptual and methodological framework. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 375-417.
- Haass, R. (2021). The age of America first: Washington's flawed new foreign policy consensus. *Foreign Aff.*, 100, 85.
- Hagiwara, Y. (1973). Formation and development of the Association of Southeast Asian Nations. *The Developing Economies*, 11(4), 443-465.
- Hanggi, H. (1991). *ASEAN and the ZOPFAN Concept* (Vol. 4). Institute of Southeast Asian Studies.
- Haruko, W. (2020). *The "Indo-Pacific" concept: geographical adjustments and their implications*. <https://dr.ntu.edu.sg/handle/10356/143604>
- He, K. (2007). Institutionalizing security: Institutional realism and multilateral institutions in Southeast Asia (Doctoral dissertation). *Arizona State University, AZ*.
- He, K. (2008). Institutional balancing and international relations theory: Economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia. *European Journal of International Relations*, 14(3), 489-518.
- Ho, B. (2012). *ASEAN's centrality in a rising Asia* The RSIS Working Paper series, S. Rajaratnam School of International Studies Singapore. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP249.pdf>
- Hoon, K. (1979). Recent development in China-ASEAN relations. *Southeast Asian Affairs*, 63-78.
- Hsu, K. (2015). ASEAN Centrality: A quest for leadership role in East Asian economic integration. In E. Berman & M. S. Haque (Eds.), *Asian leadership in policy and governance* (pp. 69-105). Emerald.

- Hsueh, C. W. A. (2023). How Does BRI Affect the Degree of Globalization in Southeast Asia? In P. A. B. Duarte, F. J. B. Leandro, & E. M. Galán (Eds.), *The Palgrave Handbook of Globalization with Chinese Characteristics: The Case of the Belt and Road Initiative* (pp. 671-687). Springer Nature.
- Ikenberry, G. J. (2008). The rise of China and the future of the West-Can the liberal system survive. *Foreign Aff.*, 87, 23.
- Indo-Pacific Defense Forum. (2020). *Quad kicks off Malabar 2020 naval exercise in Bay of Bengal*. <https://ipdefenseforum.com/2020/11/quad-kicks-off-malabar-2020-naval-exercise-in-bay-of-bengal>
- International Crisis Group. (2024). *The Recent History of the South China Sea: A Timeline*. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/recent-history-south-china-sea-timeline>
- International Monetary Fund. (2019). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/April>
- International Monetary Fund. (2023). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/CHN/USA/JPN/BRA/FR/A/DEU/IND/IDN/RUS/GBR>
- Iwamoto, K. (2021). ASEAN defends its Indo-Pacific Centrality between the Quad and China. *Nikkei Asia*, 22.
- Jackson, R. H., & Sørensen, G. (2007). *Introduction to international relations: Theories and approaches*. Oxford University Press.
- Jackson, R. H., & Sørensen, G. (2010). *Introduction to international relations: theories and approaches*. Oxford university press.
- Jenkins, R. (2022). China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 13-39.
- Jetin, B. (2018). 'One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities. In B. R. Deepak (Ed.), *China's Global Rebalancing and the New Silk Road* (pp. 139-150). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-5972-8_12

- Joint Chiefs of Staff. (2015). *The National Military Strategy of the United States of America* 2015. https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf
- Jones, D. M., & Smith, M. L. (2007). Making process, not progress: ASEAN and the evolving East Asian regional order. *International Security*, 32(1), 148-184.
- Jones, L. (2010). ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of 'non-interference' in Southeast Asia. *The Pacific Review*, 23(4), 479-502.
- Kaplan, R. D. (January 7, 2019). A new cold war has begun. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>
- Kapstein, E. B. (2023). Does the BRI Increase China's Influence? *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/09/20/china-philippines-malaysia-indonesia-southeast-asia-bri/>
- Kapur, L., & Seshadri, V. S. (2022). *The New US Indo-Pacific Strategy*. <https://www.delhipolicygroup.org/publication/policy-briefs/the-new-us-indo-pacific-strategy.html>
- Katsumata, H. (2003). Reconstruction of diplomatic norms in Southeast Asia: The case for strict adherence to the "ASEAN Way". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 25(1), 104-121.
- Kaufman, A. A. (2010). The "century of humiliation," then and now: Chinese perceptions of the international order. *Pacific Focus*, 25(1), 1-33.
- Kegley, C. W. (2007). *World politics: Trend and transformation*. Thomson Wadsworth.
- Kegley, C. W., & Blanton, S. L. (2017). *World politics: Trend and transformation*. Cengage Learning.
- Keohane, R. O. (1984). Hegemony in the world political economy. *After Hegemony: Cooperation in the World Political Economy*, Princeton.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1987). Power and interdependence revisited. *International organization*, 41(4), 725-753.
- Khong, Y. F. (2004). Coping with strategic uncertainty: The role of institutions and soft balancing in Southeast Asia's post-Cold War strategy. In J.-J. Suh, P. J. Katzenstein, & A. Carlson (Eds.), *Rethinking security in East Asia: identity, power, and efficiency* (pp. 172-208). Stanford University Press.

Khurana, G. S. (2018). Trump's new cold war alliance in Asia is dangerous. *New Persp. Q.*, 35, 7.

Kim, S. Y. (2022). *Centrality and community: ASEAN in the regional comprehensive economic partnership*. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. <https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/FY22/Centrality-and-Community-ASEAN-in-the-Regional-Comprehensive.pdf>

Koga, K. (2018). The concept of “hedging” revisited: the case of Japan's foreign policy strategy in East Asia's power shift. *International Studies Review*, 20(4), 633-660.

Koga, K. (2022). *Managing great power politics: ASEAN, institutional strategy, and the South China Sea*. Springer Nature. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/58355>

Koga, K. (2023). Institutional Dilemma: Quad and ASEAN in the Indo-Pacific. *Asian Perspective*, 47(1), 27-48.

Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Aff.*, 70, 23.

Kubo, F. (2013). The second-term Obama administration and Japan. *Asia-Pacific Review*, 20(1), 24-34.

Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514.

Kuo, L., & Kommenda, N. (2018). What is China's Belt and Road Initiative? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>

Kusuma-Atmadja, M. (1990). Some thoughts on ASEAN security co-operation: an Indonesian perspective. *Contemporary Southeast Asia*, 161-171.

Laksmiana, E. A. (2021). Fracturing architecture?: The Quad Plus and ASEAN centrality in the Indo-Pacific. In J. P. Panda & E. Gunasekara-Rockwell (Eds.), *Quad Plus and Indo-Pacific: The changing profile of international relations* (pp. 111-123). Routledge.

Lamy, S. L. (2011). Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. In B. John, S. Steve, & O. Patricia (Eds.), *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (pp. 115-129). Oxford University Press.

Layne, C. (2012). This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana. *International studies quarterly*, 56(1), 203-213.

Leifer, M. (1996). *The ASEAN Regional Forum: extending ASEAN's model of regional security*. Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.

Lind, M. (2018). Welcome to Cold War II. *The National Interest*(155), 9-21.

Lippit, V. D., Baiman, R., Kotz, D., Larudee, M., Li, M., Lippit, V., & Osterreich, S. (2011). Introduction: China's rise in the global economy. In (Vol. 43, pp. 5-8): SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA.

Logan, J. (2013). China, America, and the pivot to Asia. *Cato Institute Policy Analysis* (717).

Mahbubani, K., and Sng, J. (2017). *The ASEAN miracle: A catalyst for peace*. Singapore: National University of Singapore Press.

Martin, L. L., & Simmons, B. A. (2013). International organizations and institutions. In W. Carlsnaes, B. A. Simmons, & T. Risse (Eds.), *Handbook of international relations*, (pp. 326-351). Sage.

Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institution. *International Security*, 19(3), 5-49.

Mearsheimer, J. J. (2010). The gathering storm: China's challenge to US power in Asia. *The Chinese journal of international politics*, 3(4), 381-396.

Mearsheimer, J. J. (2018). Back to the future: Instability in Europe after the Cold War. In M. Sheehan (Ed.), *National and international security* (pp. 107-158). Routledge.

melalui Regionalisme, S. A. (2022). Liberal Institutionalism theory approach in Asean's security cooperation through regionalism. *Akademika*, 92(1), 73-86.

Mingst, K. A., McKibben, H. E., & Arreguin-Toft, I. (2019). *Essentials of international relations*. WW Norton & Company.

Monroe, E. (2013). US-China relations: A brief historical perspective. *US-China Policy Foundation*. <https://uscpc.org/v3/wp-content/uploads/2014/08/background-on-US-China-relations.pdf>.

- Morrison, W. M. (2019). China's economic rise: History, trends, challenges, and implications for the United States. *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*, 28(2/3), 189-242.
- Mueller, L. M. (2021). Challenges to ASEAN centrality and hedging in connectivity governance—regional and national pressure points. *The Pacific Review*, 34(5), 747-777.
- Muhibat, S. F., & Kharisma, M. W. (2020). Connecting the Indo-Pacific: ASEAN Amidst Competing Connectivity Strategies. *Responding to the Geopolitics of Connectivity*, 22(2), 23.
- Narine, S. (1998). Institutional theory and Southeast Asia: The case of ASEAN. *World Affs.*, 161, 33.
- Narine, S. (2002). *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Lynne Rienner Publishers.
- Naughton, B. (2020). Chinese Industrial Policy and the Digital Silk Road. *Asia Policy*, 15(1), 23-40.
- Nedopil, C. (2023). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 H1*. https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2023/07/Nedopil-2023_China-Belt-and-Road-Initiative-BRI-Investment-Report-2023-H1-1.pdf
- Nishimura, H., Ambashi, M., & Iwasaki, F. (2019). Strengthened ASEAN Centrality and East Asia Collective Leadership: Role of Japan-ASEAN Cooperation as Development of Heart-to-Heart Diplomacy. In S. Tay, S. Armstrong, P. Drysdale, & P. Intal (Eds.), *Collective Leadership, ASEAN Centrality, and Strengthening the ASEAN Institutional Ecosystem* (pp. 126-136). ERIA. https://www.eria.org/uploads/media/13.AV2040_VOL2_Strengthened_ASEAN_Centrality.pdf
- Norkevičius, M. (2014). Regional institutionalism in southeast asia. *Societal Studies*, 6(1), 98-113.
- Nye Jr, J. S. (2004). Soft power and American foreign policy. *Political science quarterly*, 119(2), 255-270.
- Nye, J. S. (1988). Neorealism and neoliberalism. *World politics*, 40(2), 235-251.

- Nye, J. S. (2023). *Soft Power and Great-Power Competition: Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China*. Springer Nature.
- Oba, M. (2019). ASEAN's Indo-Pacific Concept and the Great Power Challenge. *The Diplomat*, 17.
- Page, J., & Moss, T. (2016). South China Sea Ruling Puts Beijing in a Corner. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/south-china-sea-ruling-puts-beijing-in-a-corner-1468365807>
- Pape, R. A. (2009). Empire falls. *The National Interest*(99), 21-34.
- Parameswaran, P. (2023). *What's Behind the New China-ASEAN South China Sea Code of Conduct Talk Guidelines?* <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/whats-behind-new-china-asean-south-china-sea-code-conduct-talk-guidelines>
- Parameswaran, P. (2024). *Minilateralism, ASEAN Centrality and Indo-Pacific Institutional Flux Amid Strategic Competition*. <https://www.wilsoncenter.org/article/minilateralism-asean-centrality-and-indo-pacific-institutional-flux-amid-strategic>
- Parmentier, G. (2000). Redressing NATO's. *Survival*, 42(2), 96-112.
- Pevehouse, J. C., & Goldstein, J. S. (2017). *International Relations*. Pearson Longman.
- Pitsuwan, S. (2009). Building an ASEAN Economic Community in the heart of East Asia. keynote speech delivered at the East Asia Beyond the Global Economic Crisis international symposium, Tokyo, December,
- Pomfret, R. (2011). *Regionalism in East Asia: Why has it flourished since 2000 and how far will it go?* World Scientific.
- Powell, R. (1994). Anarchy in international relations theory: the neorealist-neoliberal debate. *International organization*, 48(2), 313-344.
- Puny counter-revolution alliance. (1967). *Peking Review*, 10(3), 40-44.
- Raditio, K. H., Raditio, & Daryanomel. (2019). *Understanding China's Behaviour in the South China Sea*. Springer.
- Reus-Smit, C. (2013). Constructivism. In S. Burchill, A. Linklater, & R. Devetak (Eds.), *Theories of International Relations* (pp. 188-206). Palgrave.

- Rolls, M. (2012). Centrality and continuity: ASEAN and regional security since 1967. *East Asia*, 29, 127-139.
- Rudd, K. (2020). The coming post-COVID anarchy. *Foreign Affairs*, 6(5).
- Ryou-ELLison, H. J. (2021). INDO-PACIFIC STRATEGY versus BELT AND ROAD INITIATIVE: Implications for hegemony in Asia. *Maritime Security*, 2(1), 71-123.
- Saha, P. (2018). The Quad in the Indo-Pacific: Why ASEAN Remains Cautious. *ORF Issue Brief*, 229, 12.
- Sakade, T., & Kawasaki, N. (2012). 'Restrained Empire?': The Fiscal Cliff and the US Rebalancing Strategy, January 2011-May 2013. *The Kyoto economic review*, 66-81.
- Sangtam, A. (2023). No land in sight: Prospects for the South China Sea Code of Conduct. *9dashline*. <https://www.9dashline.com/article/no-land-in-sight-prospects-of-a-south-china-sea-code-of-conduct>
- Schellhorn, K. M. (1992). Asia after the end of the Cold War. *Southeast Asian Affairs*, 58-70.
- Schneider-Petsinger, M. (2016). Geoeconomics explained. *Chatham House*. <https://www.chathamhouse.org/2016/12/geoeconomics-explained>
- Schröder, H. (2022). The Decline of the American Empire. In M. Gehler, R. Rollinger, & P. Strobl (Eds.), *The End of Empires* (pp. 697-744). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-36876-0_33
- Schuman, M. (2020). *China's Plans to Win Control of the Global Order What Happens When China Leads the World*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/what-kind-superpower-will-china-be/616580>
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 72-107.
- Secretariat, T. A. (2012). *Ha Noi Declaration on the Commemoration of the Fifth Anniversary of the East Asia Summit*. <https://asean.org/ha-noi-declaration-on-the-commemoration-of-the-fifth-anniversary-of-the-east-asia-summit>

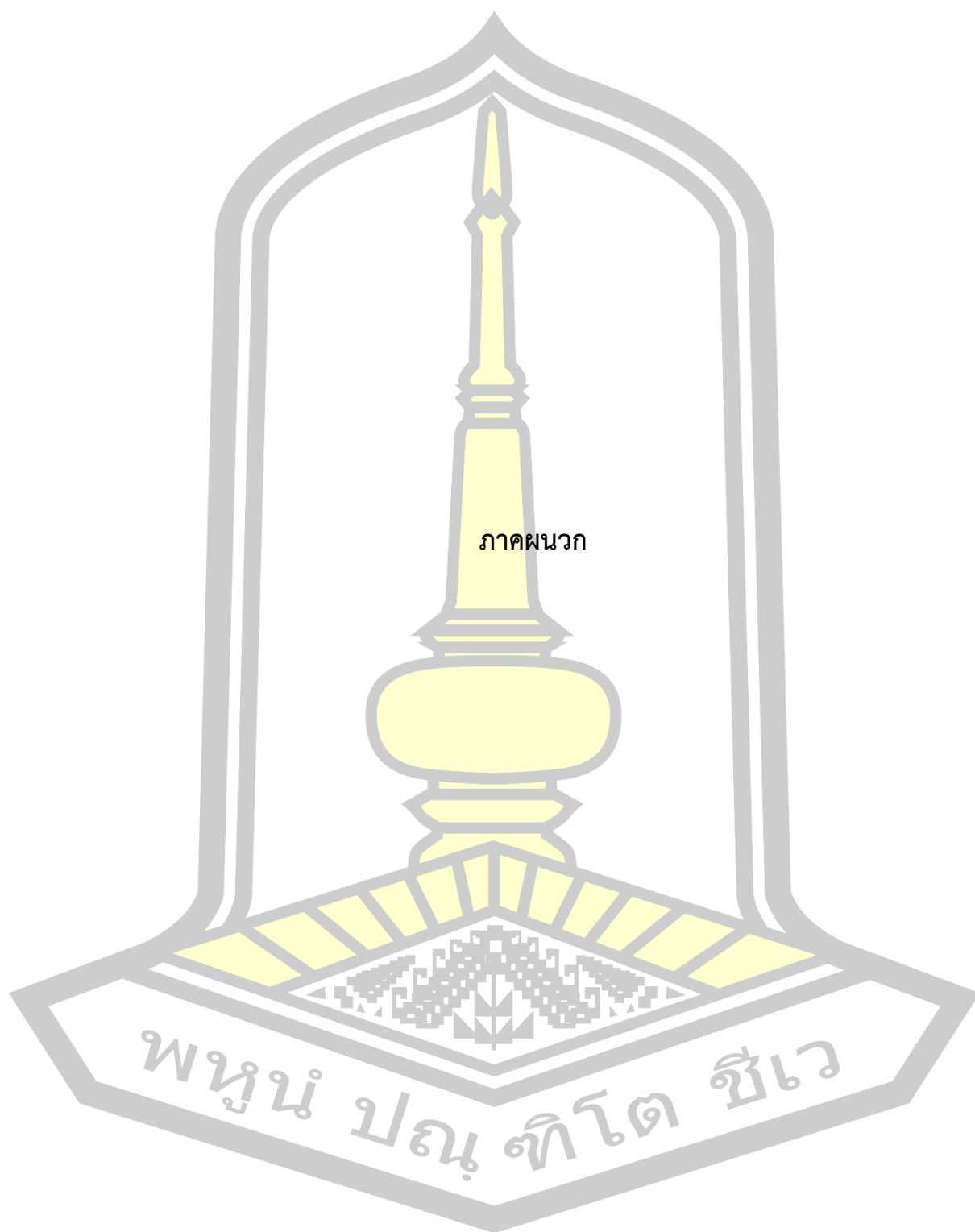
- Secretariat, T. A. (2015). *Chairman's Statement of the 3rd ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus*. <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-3rd-asean-defence-ministers-meeting-plus-3rd-admm-plus-kuala-lumpur-4-november-2015/>
- Shambaugh, D. (2018). US-China rivalry in Southeast Asia: power shift or competitive coexistence? *International Security*, 42(4), 85-127.
- Shambaugh, D. (2020). *Where Great Powers Meet: America & China in Southeast Asia*. Oxford University Press.
- Shimizu, K. (2021). The ASEAN Economic Community and the RCEP in the world economy. *Journal of contemporary East Asia studies*, 10(1), 1-23.
- Shoji, T. (2019). China's formation of the regional order and ASEAN's responses: from rise to center. *NIDS: China Security Report*, 25-47.
- Simões, C. (2022). *The Role of ASEAN in the South China Sea Disputes*. https://www.e-ir.info/2022/06/23/the-role-of-asean-in-the-south-china-sea-disputes/#google_vignette
- Sims, K. (2019). Cooperation and contestation between the ADB and AIIB. East Asia Forum,
- Siripurapu, A., & Berman, N. (2023). The Contentious U.S.-China Trade Relationship. Council on Foreign Relations. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>
- Statista. (2021). *Total number of Confucius Institutes and Confucius Classrooms worldwide from 2013 to 2018*. <https://www.statista.com/statistics/879340/china-confucius-institutes-and-confucius-classrooms-worldwide/>
- Statista. (2023). *Annual growth of the real gross domestic product of the United States from 1990 to 2022*. <https://www.statista.com/statistics/188165/annual-gdp-growth-of-the-united-states-since-1990/>
- Steans, J., Pettiford, L., Diez, T., & El-Anis, I. (2013). *An introduction to international relations theory: Perspectives and themes*. Routledge.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2022). *SIPRI Yearbook 2022*. <https://www.sipri.org/yearbook/2022>

- Stokes, J. (2020). *China's Periphery Diplomacy: Implications for Peace and Security in Asia*. United States Institute of Peace.
<https://www.jstor.org/stable/resrep24905>
- Storey, I. (2020). China–Southeast Asia relations in the era of Xi Jinping. In A. S. Ding & J. P. Panda (Eds.), *Chinese politics and foreign policy under Xi Jinping: the future political trajectory* (pp. 235-254). Routledge.
- Storey, I. (2023). The Code of Conduct for the South China Sea: Movement in lieu of Progress. *Fulcrum*. <https://fulcrum.sg/the-code-of-conduct-for-the-south-china-sea-movement-in-lieu-of-progress/>
- Stubbs, R. (2014). ASEAN's leadership in East Asian region-building: strength in weakness. *The Pacific Review*, 27(4), 523-541.
- Su, Q. (2024). To what extent did US-China trade war affect the global economy. In *SHS Web of Conferences* (Vol. 181, p. 03017). EDP Sciences.
- Sue-Ann, L. (2023). 2023/42 “Southeast Asian Views on the United States: Perceptions Versus Objective Reality” by Lee Sue-Ann. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-42-southeast-asian-views-on-the-united-states-perceptions-versus-objective-reality-by-lee-sue-ann/>
- Sutter, R. (2014). China and America: The great divergence? *Orbis*, 58(3), 358-377.
- Sutter, R. (2021). *US-China relations: Perilous past, uncertain present*. Rowman & Littlefield.
- Szabo, S. F. (2009). The Washington Bubble: Why US Foreign Policy Is Oversized. *Current History*, 108(721), 368.
- Tan, S. S. (2017). Rethinking “ASEAN Centrality” in the regional governance of East Asia. *The Singapore Economic Review*, 62(03), 721-740.
- Tan, S. S., & Kemburi, K. (2014). Introduction to the Special Issue-China-US Relations and Regional Order in the Era of Rebalancing: Asia-Pacific Perspectives. *Issues and Studies*, 50(3), 1.
- Tay, S., & Tan, C. (2015). *ASEAN centrality in the regional architecture*.
<https://www.siaaonline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf>

- Thayer, C. A. (1990). ASEAN and Indochina: the Dialogue. In A. Broinowski (Ed.), *ASEAN into the 1990s* (pp. 138-161). Macmillan.
- Thayer, C. A. (2021). The South China Sea in Multilateral Forums: Five Case Studies. In L. Buszynski (Ed.), *Maritime issues and regional order in the Indo-Pacific* (pp. 71-86). Springer Nature.
- The ASEAN Secretariat. (2005). *Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit*. <https://asean.org/kuala-lumpur-declaration-on-the-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005>
- The ASEAN Secretariat. (2012). *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. <https://asean.org/speechandstatement/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii/>
- The ASEAN Secretariat. (2022a). *Overview of ASEAN Plus Three Cooperation*. <https://aseanplusthree.asean.org/wp-content/uploads/2022/09/Overview-of-APT-Cooperation-27-Sep-2022.pdf>
- The ASEAN Secretariat. (2022b). *ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan 2023 – 2027*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/08/APT-Cooperation-Work-Plan-2023-2027.pdf>
- The ASEAN Secretariat. (2023). *Overview of ASEAN-United States Comprehensive Strategic Partnership*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/07/Overview-of-ASEAN-US-Dialogue-Relations-as-of-July-2023-1.pdf>
- The ASEAN Secretariat. (2024). *Overview of ASEAN-China Comprehensive Strategic Partnership*. <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/03/Overview-of-ASEAN-China-Comprehensive-Strategic-Partnership-Feb-2024.pdf>
- Tillerson, R. (2017). Defining our relationship with India for the next century. *CSIS*, <https://www.csis.org/events/defining-our-relationshipindia-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>
- Tundang, R. (2023). *ASEAN should use its economic leverage over Myanmar's junta*. <https://www.eastasiaforum.org/2023/01/18/asean-should-use-its-economic-leverage-over-myanmars-junta>
- Tyler, P. (1992). Excerpts from Pentagon's plan: „Prevent the re-emergence of a new rival.“. *New York Times*, 8.

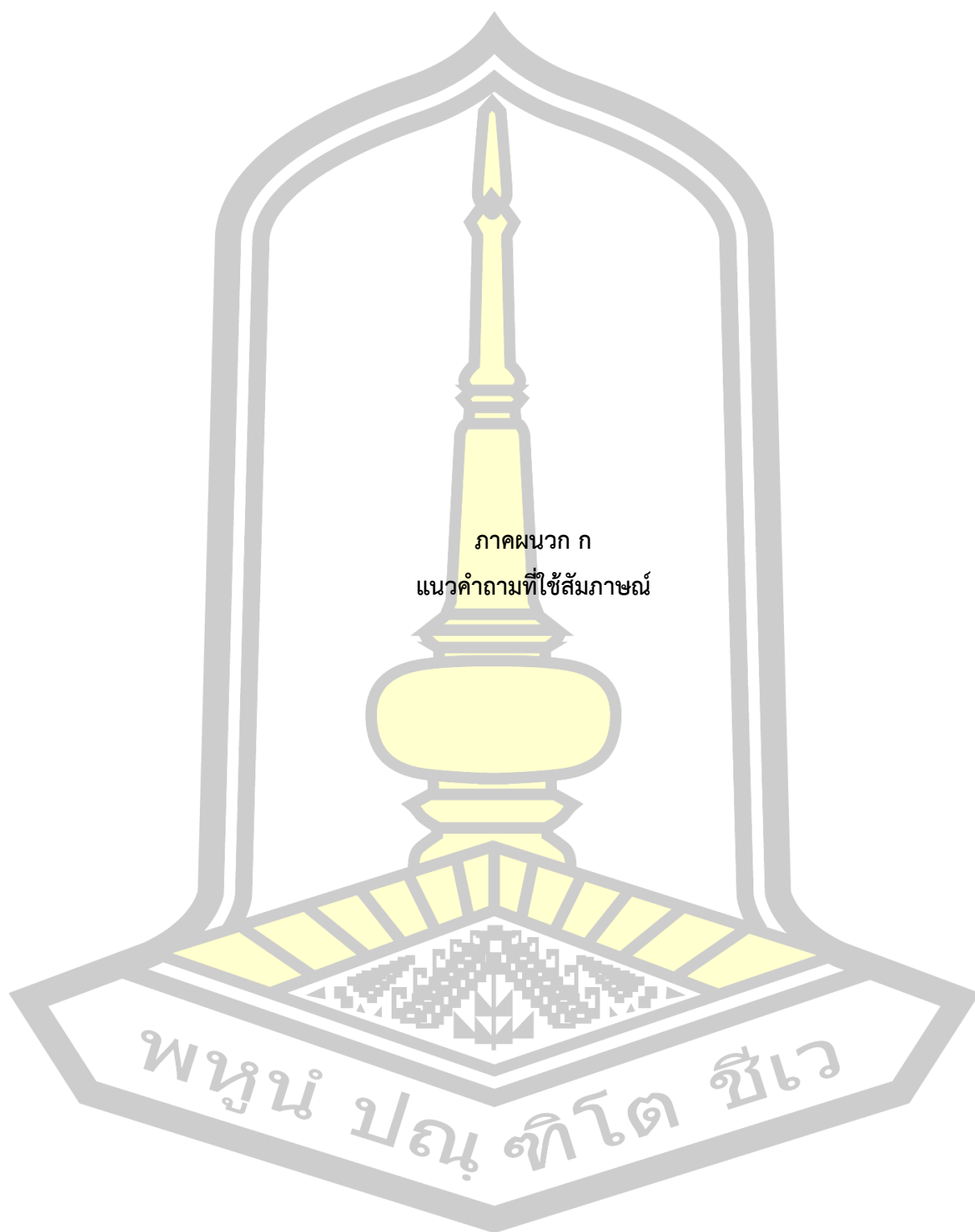
- U.S. Embassy & Consulates in China. (2018). *History of The U.S. and China*.
<https://china.usembassy-china.org.cn/history-of-the-u-s-and-china/>
- U.S. Mission to ASEAN. (2023). *FACT SHEET: U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, One Year On*. <https://asean.usmission.gov>
- Valderrey, F. J., Montoya, M. A., & Sanchez, A. (2020). Latin America: The East Wing of the New Silk Road. *Competition & Reg. Network Indus.*, 21, 34.
- Valockova, B. (2021). ASEAN's Limited Centrality in Connectivity: Managing Infrastructure Competition between China and Japan. *Asia Policy*, 28(1), 129-153.
- Van der Kroef, J. M. (1981). ASEAN, Hanoi, and the Kampuchean Conflict: Between "Kuantan" and a "Third Alternative". *Asian Survey*, 21(5), 515-535.
- Vinodan, C., & Kurian, A. L. (2021). *US-China Relations in the 21st Century*. Taylor & Francis.
- Walt, S. M. (1990). *The origins of alliance*. Cornell University Press.
- Walt, S. M. (2006). *Taming American power: the global response to US primacy*. WW Norton & Company.
- Walt, S. M. (2011). The end of the American era. *The National Interest*(116), 6-16.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Wei, Z., & Zhang, Y. (2021). The Biden Administration's Indo-Pacific Strategy and China-US Strategic Competition. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 7(02), 157-178.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46(2), 391-425.
- Wheeler, A. (2020). *From the Asia-Pacific to the Indo-Pacific: what is the economic significance for China?*. <https://asiapowerwatch.com/from-the-asia-pacific-to-the-indo-pacific-what-is-the-economic-significance-for-china/>
- Willige, A. (2016). *The world's top economy: The US vs. China in five charts*.
<https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-world-s-top-economy-the-us-vs-china-in-five-charts/>
- Wohlforth, W. C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security*, 24(1), 5-41.

- Wu, L. (2019). The Challenge to ASEAN Centrality Under Indo-Pacific Strategy. In C. Zhu (Ed.), *Annual report on the development of the Indian Ocean Region (2018): Indo-Pacific: concept definition and strategic implementation* (pp. 239-260). Springer.
- Yao, Y. (2021). The new cold war: America's new approach to Sino-American relations. *China International Strategy Review*, 3(1), 20-33.
- Yates, R. (2019). *Understanding ASEAN's role in Asia-Pacific order*. Springer.
- Ye, M. (2021). Fragmented motives and policies: the belt and road initiative in China. *Journal of East Asian Studies*, 21(2), 193-217.
- Yu, H. (2024). China-ASEAN Cooperation Under the BRI. In *Understanding China's Belt and Road Initiative* (pp. 43-68). Singapore: Springer Nature Singapore.
- Yukawa, T. (2018). The ASEAN way as a symbol: An analysis of discourses on the ASEAN norms. *The Pacific Review*, 31(3), 298-314.
- Yuzawa, T. (2012). The ASEAN Regional Forum: challenges and prospects. In M. Beeson & R. Stubbs (Eds.), *Routledge handbook of Asian regionalism* (pp. 351-362). Routledge.
- Zhang, E., & James, P. (2023). All roads lead to Beijing: Systemism, power transition theory and the belt and road initiative. *Chinese Political Science Review*, 8(1), 18-44.
- Zhang, F. (2016). Challenge accepted: China's response to the US rebalance to the Asia-Pacific. *Security Challenges*, 12(3), 45-60.
- Zhao, M. (2019). Is a new Cold War inevitable? Chinese perspectives on US-China strategic competition. *The Chinese journal of international politics*, 12(3), 371-394.
- Zoellick, R. B. (2005). Whither China: from membership to responsibility? *NBR ANALYSIS*, 16(4), 5.



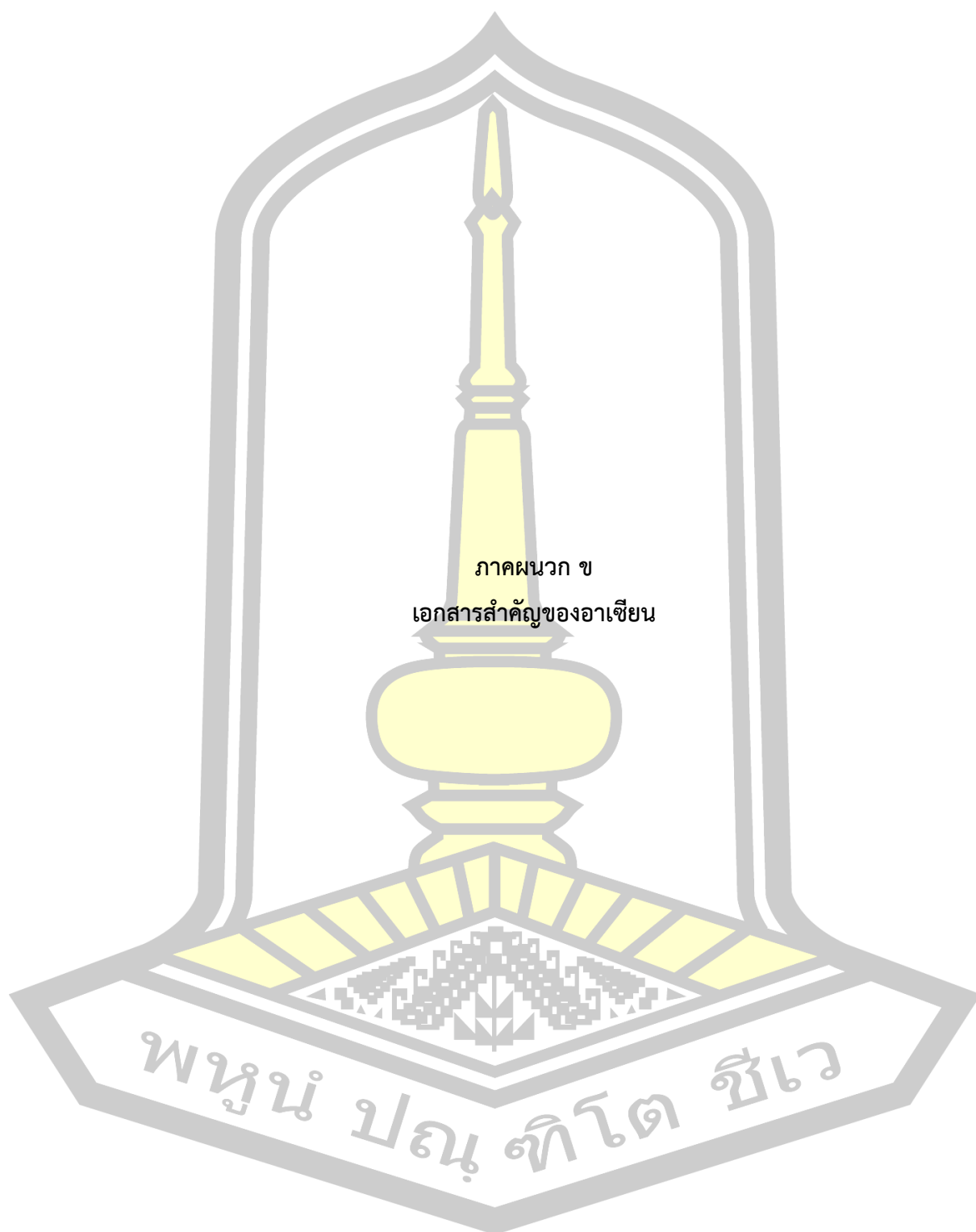
ภาคผนวก

พูน ปณ จิต ชีเว



แนวคำถามสัมภาษณ์

1. ปัจจุบันอาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือไม่
2. ทำไมความเป็นเอกภาพจึงมีความสำคัญต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน
3. ท่านคิดว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนคืออะไร
4. ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ส่งผลต่อเอกภาพระหว่างสมาชิกอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
5. การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพของอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
6. การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
7. การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นผู้นำในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกอย่างไร
8. การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวก เช่น การเป็นเวทีในการประชุม ในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกอย่างไร
9. การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนส่งผลกระทบต่อสถาบันต่าง ๆ ที่อาเซียนแสดงบทบาทการเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ เช่น การที่อาเซียนใช้สถาบันของตนเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศภายนอก อย่างไร
10. อาเซียนจะสามารถมีบทบาทนำจากสถาบันด้านความมั่นคงที่ตนสร้างขึ้นใช้จัดการกับปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ได้หรือไม่ อย่างไร
11. อะไรเป็นอุปสรรคสำคัญของความพยายามของอาเซียนในการเป็นศูนย์กลาง หรือเป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาค
12. กลไก/สถาบันด้านความมั่นคงที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม จะช่วยให้อาเซียนมีความสำคัญในการเป็นผู้จัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาคได้หรือไม่ เพราะอะไร



ปฏิญญาสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(ปฏิญญากรุงเทพฯ)

กรุงเทพฯ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967

The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)

Bangkok, 8 August 1967

รัฐมนตรีเปรูเซียฝ่ายการเมืองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย

ระลึก ว่ามีผลประโยชน์และปัญหาร่วมกันในบรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเชื่อมั่นว่ามีความจำเป็นที่จะกระชับเกลียวสัมพันธ์ของความเป็นปึกแผ่นและร่วมมือในภูมิภาคให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ปรารถนา ที่จะก่อตั้งรากฐานอันมั่นคงเพื่อการกระทำร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจและโดยประการนั้นก็จะช่วยให้มีสันติภาพความก้าวหน้าและความเจริญรุ่งเรืองในภูมิภาค

ตระหนัก ว่าในโลกที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันยิ่งขึ้นนี้อุดมการณ์อันพึงเทิดทูนเพื่อสันติภาพ เสรีภาพความยุติธรรมและความผาสุกในทางเศรษฐกิจจะบรรลุอย่างดียิ่งได้ก็โดยการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีและความร่วมมืออย่างจริงจังในบรรดาประเทศในภูมิภาคซึ่งมีสายสัมพันธ์ในทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมต่อกันอยู่แล้ว

พิจารณา เห็นว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรกที่จะสร้างเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนภูมิภาคให้มั่นคงและจัดประกันให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปโดยสันติและก้าวหน้าและเห็นว่าประเทศเหล่านี้มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะให้เสถียรภาพและความมั่นคงของตนพ้นจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะอยู่ในรูปลักษณะใดทั้งนี้เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นชาติของแต่ละประเทศตามอุดมการณ์และความมุ่งมั่นปรารถนาของประชาชนของตน

ยืนยัน ว่าฐานทัพต่างชาติทั้งมวลมีอยู่เป็นการชั่วคราวและคงอยู่ได้ก็ด้วยความเห็นพ้องที่แสดงออกโดยชัดแจ้งของประเทศที่เกี่ยวข้องเท่านั้นและมีได้มุ่งหมายที่จะให้ใช้โดยทางตรงหรือ

ทางอ้อมเพื่อบ่อนทำลายเอกราชของชาติและอิสรภาพของรัฐในอาณานิเวศนั้นหรือทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้องเสื่อมเสียผันแปรไป

จึงประกาศ ณ ที่นี้ว่า

ประการที่หนึ่ง ให้ก่อตั้งสมาคมสำหรับความร่วมมือส่วนภูมิภาคระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เรียกว่าสมาคมประชาชาติตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)

ประการที่สอง จุดมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์ของสมาคม คือ

1. เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาวัฒนธรรมในภูมิภาคโดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้เพื่อเสริมรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2. ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

3. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือกระทำการกันอย่างจริงจังและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมวิชาการวิทยาศาสตร์และการบริหาร

4. จัดให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปของการอำนวยความสะดวกการฝึกอบรมและวิจัย ในด้านการศึกษาวิชาชีพวิชาการและการบริหาร

5. ร่วมมือกระทำการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อให้ใช้ประโยชน์มากขึ้นในการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าซึ่งรวมถึงการศึกษาปัญหาในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับโอกาสของการปรับปรุงบริการความสะดวกเกี่ยวกับการขนส่งและการยกระดับการครองชีพของประชาชน

6. ส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

7. ดำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศในส่วนภูมิภาคในปัจจุบันที่มีความมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์คล้ายคลึงกันและที่จะแสวงหาหนทางทั้งหลาย ให้มีความร่วมมือระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ประการที่สาม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามจุดหมายและความมุ่งประสงค์ดังกล่าวจึงได้จัดตั้งกลไกต่อไปนี้

ก. งานประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศซึ่งจะหมุนเวียนกันไปและเรียกว่าการประชุมรัฐมนตรีสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การประชุมพิเศษของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศอาจมีขึ้นตามความจำเป็น

ข. คณะกรรมการประจำโดยมีรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพหรือผู้แทนเป็นประธานและมีสมาชิกประกอบด้วยเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอื่นที่ประจำอยู่ในประเทศนั้นเป็นผู้ดำเนินการของสมาคมในระยะเวลาระหว่างการประชุมรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศแต่ละครั้ง

ค. คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการถาวรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ในแต่ละเรื่อง

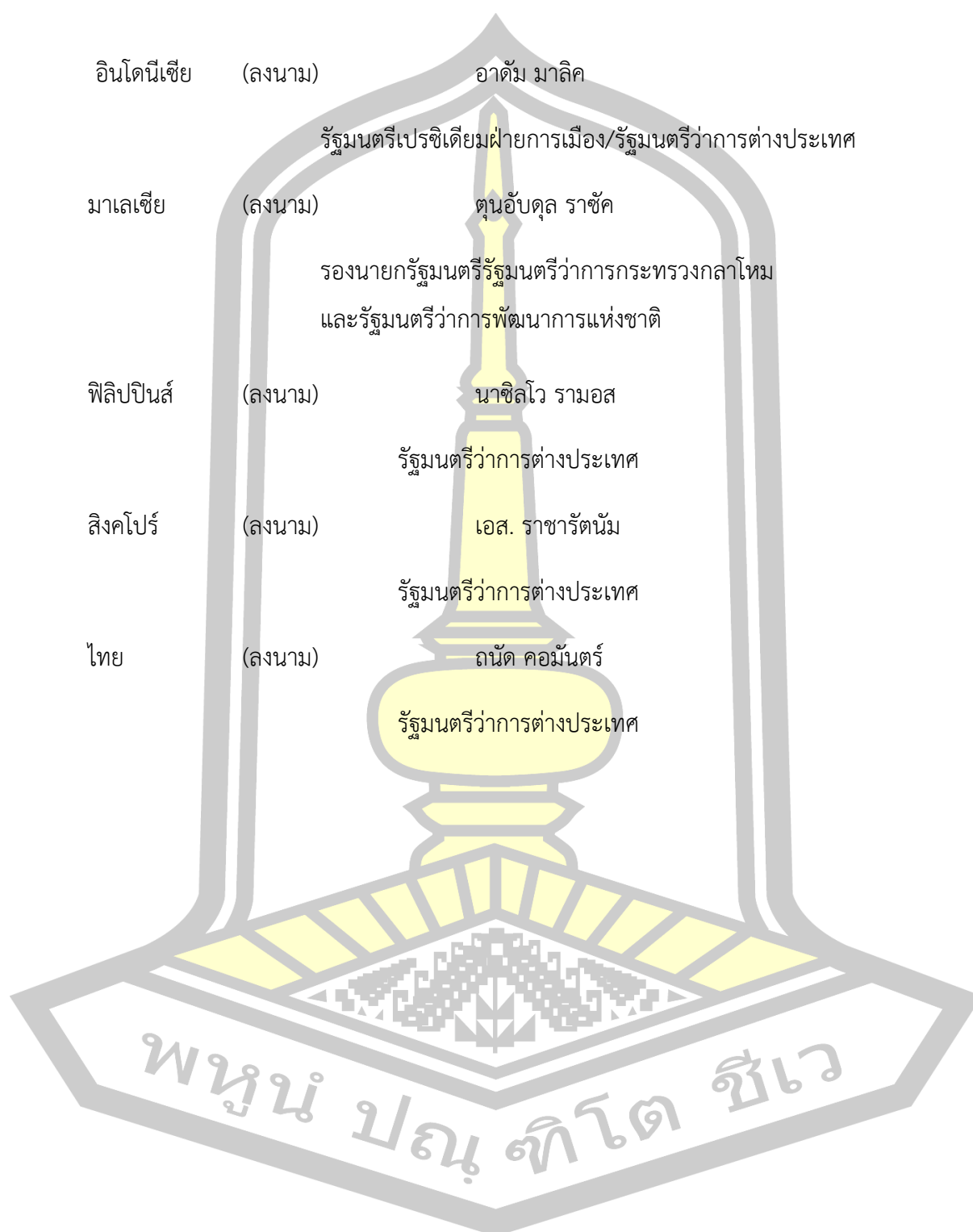
ง. สำนักเลขาธิการแห่งชาติในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อดำเนินงานของสมาคมในนามของประเทศนั้นและเพื่อให้บริการแก่การประชุมประจำปีหรือการประชุมพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศ คณะกรรมการประจำและคณะกรรมการอื่นๆซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นภายหลัง

ประการที่สี่ สมาคมจะเปิดให้รัฐทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งยอมรับจุดหมายหลักการและความมุ่งประสงค์ดังกล่าวเข้าร่วมด้วย

ประการที่ห้า สมาคมเป็นสัญลักษณ์ของความตั้งใจร่วมกันของประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอันที่จะสมานสัมพันธ์ฉันมิตรและร่วมมือกันและจะเพียรพยายามร่วมมือกันและเสียสละเพื่อให้ประชาชนของตนและอนุชนได้รับประสาทพรแห่งสันติภาพเสรีภาพและความเจริญรุ่งเรือง

พหุบัน ปณ จิตโต ชีเว

ทำ ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ 1967



ปฏิญญาควาลัมเปอร์

(ว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความ
เป็นกลาง)

เรา รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และผู้แทนพิเศษ
ของคณะปฏิวัติแห่งประเทศไทย

ตระหนักถึงแนวโน้มสำคัญที่จะนำไปสู่การสถาปนาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ ดังที่ปรากฏใน
สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามอาวุธนิวเคลียร์ในละตินอเมริกา และปฏิญญากรุงลusakha ที่ประเทศแอฟริกา
เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงของโลกโดย
การลดอาณาบริเวณของความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างประเทศลง

ยืนยันถึงข้อผูกพันที่เรามีต่อหลักการที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งได้สถาปนาสมาคม
อาเซียนขึ้นในปีคศ 1967 อันนี้ข้อความว่า กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างก็มีความ
รับผิดชอบเบื้องต้นร่วมกันในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค และใน
การให้มีการพัฒนาประเทศโดยสันติและรุดหน้า กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มุ่งมั่นที่จะค้ำ
ประกันเสถียรภาพและความมั่นคงของตนให้ปลอดจากการแทรกแซงภายนอก ไม่ว่าในรูปหรือ
ลักษณะใด เพื่อที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะประจำชาติอันเป็นไปตามอุดมการณ์และความมุ่งมาด
ปรารถนา ของประชาชนของประเทศเหล่านั้น

เห็นพ้องกันว่าการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา
และเห็นว่าเราควรแสวงหาหนทางและวิธีการต่าง ๆ เพื่อที่จะทำความปรารถนาให้เอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้เป็นกลางนี้ได้เป็นจริงขึ้นและ

แน่ใจว่าเวลานี้เป็นโอกาสที่เหมาะสมแล้ว สำหรับการดำเนินการร่วมกันเพื่อแสดงให้เห็นที่
ประจักษ์แจ้ง ถึงความปรารถนาอันแรงกล้าของประชาชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่จะรักษา
สภาวะของสันติภาพและเสถียรภาพไว้ อันเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับเอกชนและความเจริญทาง
เศรษฐกิจและสังคมของตน

เชื่อมั่นในคุณค่าของความร่วมมือส่วนภูมิภาค ซึ่งได้ชักนำให้ประเทศของเราร่วมมือกัน
ในกิจการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายในสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปรารถนาที่จะให้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศ และที่จะให้บรรลุถึงซึ่งสันติภาพที่ยั่งยืนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ชาวซึ่งในอุดมมุ่งหมายและวัตถุประสงค์อันทรงคุณค่าของสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่เกี่ยวกับการให้ความเคารพต่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐทั้งหลาย การละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลังการยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี การมีสิทธิเท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดใจตนเอง และการไม่แทรกแซงต่อกิจการภายในของรัฐอื่น

เชื่อในคุณค่าที่ยังคงมีอยู่ของปฏิญญาว่าด้วยการส่งเสริมสันติภาพของโลก และความร่วมมือระหว่างกันในโลกของการประชุม ณ เมืองบันดุงปี ค.ศ. 1955 ซึ่งได้กำหนดหลักการเพื่อให้รัฐต่าง ๆ อยู่ร่วมกันโดยสันติไว้ด้วย

รับรองสิทธิของทุกรัฐไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก ที่จะดำรงตนอยู่โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายในของตนเพราะการแทรกแซงดังกล่าว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพเอกราชและบูรณภาพของรัฐนั้นๆ

อุทิศตนให้แก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพเสรีภาพและเอกราชสมบูรณ์ของรัฐต่างๆ

เชื่อในความจำเป็นที่จะต้องเผชิญกับปัญหาปัจจุบันและเหตุการณ์ใหม่ ๆ ต่าง ๆ ด้วยความร่วมมือกับทุกชาติที่รักสันติภาพและเสรีภาพ ทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกภูมิภาคนี้เพื่อที่จะส่งเสริมสันติภาพเสถียรภาพและความสมานฉันท์แห่งโลก

จึงขอแถลงไว้ ณ ที่นี้ว่า

1. อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทยมีความมุ่งมั่นที่จะพยายามดำเนินการที่จำเป็นในขั้นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองและการเคารพต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นเขตแห่งสันติภาพเสรีภาพและความเป็นกลาง ปลดจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอก ไม่ว่าจะในรูปแบบหรือลักษณะใด

2. ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ควรจะใช้เวลาพยายามอย่างพร้อมเพรียงกันเพื่อขยายขอบเขตแห่งความร่วมมือระหว่างกัน อันจะเป็นการเกื้อกูลต่อกำลังและความเป็นปึกแผ่นของตน และต่อสัมพันธภาพอันใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างกัน

ประกาศ ณ กัวลาลัมเปอร์ ในวันเสาร์ที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971

(ลงชื่อ) อาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในนามสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(ลงชื่อ) ตุน อับดุล ราซัค บิน ฮุสเซน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ในนาม
ของมาเลเซีย

(ลงชื่อ) คาร์ลอส พี. โรมิวโล รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ในนามของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

(ลงชื่อ) เอส. ราชารัตน์ รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ในนามของสาธารณรัฐสิงคโปร์

(ลงชื่อ) ถนัด คอมันตร์ ผู้แทนพิเศษของคณะปฏิวัติ ในนามของราชอาณาจักรไทย



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	เทอดศักดิ์ ไปจันทิก
วันเกิด	21 เมษายน 2527
สถานที่เกิด	อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านพักบุคลากร มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ถนน ชัยภูมิ-ตาดโตน ตำบล นาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	อาจารย์
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2549 ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2553 ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2567 ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัย มหาสารคาม

พูน ปณ จิโต ชีเว