

**อาเซียนกับการปรับกลไกความร่วมมือด้านการเมือง :  
ศึกษากรณีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือ  
ด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก**

บทนี้เป็นการนำเสนอกลไกความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนในการปรับบทบาทด้านการเมืองของตนให้สนองตอบต่อเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกอาเซียน โดยจะแบ่งสาระออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งจะกล่าวถึงกลไกความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น (ปี ค.ศ. 1991-2002) ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งเป็นกลไกหลักที่สะท้อนถึงความสามารถในการปรับตัวด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของอาเซียน และส่วนสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ ARF เพื่อแสดงให้เห็นว่า กลไกดังกล่าวสามารถสะท้อนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็นได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งมีนัยถึงการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

**4.1 กลไกความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น**

นัยยะสำคัญของการสิ้นสุดของสงครามเย็นต่ออาเซียน คือ ภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่ประเทศสมาชิกยึดเป็นหลักในการแสดง “จุดยืนร่วม” ในการดำเนินความร่วมมือด้านการเมืองเสื่อมหรือลดความสำคัญลง แต่ความท้าทายที่อาเซียนประสบในยุคหลังสงครามเย็นภายในอาเซียนเอง คือ การขยายจำนวนสมาชิกและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศสมาชิก และภายนอกอาเซียน คือ บทบาทของมหาอำนาจโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาในช่วงก่อนและหลังเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมอาคารเวิร์ดเทรดในวันที่ 11 กันยายน ปี ค.ศ. 2001 และปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นปัญหาพื้นฐานดั้งเดิมในภูมิภาคที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นและปัญหาในลักษณะใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจาก “ภัยคุกคาม” ที่อาเซียนเคยประสบในช่วงสงครามเย็น คือ มีลักษณะข้ามพรมแดนและไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่ง เช่น การแพร่ระบาดของเชื้อ HIV/AIDS โดยผลการวิจัยล่าสุดของสหประชาชาติพบว่า จำนวนผู้ติดเชื้อ HIV/AIDS ในภูมิภาคเอเชียเพิ่มสูงขึ้นในประเทศที่มีประชากรหนาแน่น อาทิ จีน อินเดีย และอินโดนีเซีย โดยคาดว่า จำนวนผู้ติดเชื้อ HIV/AIDS ใน

ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีทั้งสิ้น 7.2 ล้านคนและจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 18 ล้านคนในปี ค.ศ. 2550<sup>1</sup> หรือ ปัญหาธุรกิจค้ามนุษย์ ซึ่งจากผลการศึกษาของหน่วยงานของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาพบว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการดำเนินธุรกิจค้ามนุษย์โดยเฉลี่ยปีละ 225,000 ราย โดยจะ พบในรูปของโสเภณีเด็กที่ดำเนินการผ่านบริษัทท่องเที่ยวในไทย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ ผู้ใช้ บริการส่วนใหญ่จะเป็นนักท่องเที่ยวจากทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ในขณะที่ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของธุรกิจดังกล่าวจะมาจากเมียนมาร์ จีนตอนใต้ ลาว และเวียดนาม<sup>2</sup> เป็นต้น

ความท้าทายเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและสันติภาพทั้งของประเทศ สมาชิกและของภูมิภาค ทำให้อาเซียนเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทด้านการเมือง ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของอาเซียนในการ คงไว้ซึ่งบทบาทในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อผลประโยชน์ ร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยกำหนดเป้าหมายชัดเจน ดังนี้<sup>3</sup>

1. การเป็นวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อก้าวไปสู่ การเป็นภูมิภาคแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality) และการเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapon-Free Zone) อย่างแท้จริง โดยแต่ละรัฐสามารถดำรงอยู่อย่างสันติสุข และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันด้วยสันติวิธี หากมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันเกิดขึ้น รวมทั้งการมุ่งประสงค์ที่จะให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ย ปัญหาข้อพิพาททั้งในระดับอาเซียนและระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

2. การเป็นชุมชนที่เอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้อาเซียนเป็นสังคมที่มีสายสัมพันธ์ทาง ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมต่อกัน และมีเอกลักษณ์ร่วมกันทั้งภูมิภาค โดยยังคงดำรงไว้ซึ่ง เอกลักษณ์แห่งชาติของแต่ละประเทศ เป็นสังคมสีเขียวและสะอาดที่สนับสนุน การพัฒนาอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งเป็นสังคมที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>1</sup> สิทธิพงศ์ อูวาทิน, "เอดส์: มหันตภัยร้ายแห่งศตวรรษที่ 21," เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 548 (2-8 ธันวาคม 2545) Available from:

<http://www.bangkokbixnews.com/weekend/20021201/wee02.html>; INTERNET.

<sup>2</sup> Francis T. Miko and Grace (Jea-Hyan) Park, Trafficking in Women and Children: The US and International Response, (Washington, DC: The Congressional Research Service, 2003), pp.4-5.

<sup>3</sup> ASEAN Secretariat, ASEAN into the New Millennium: ASEAN Vision 2020 and Hanoi Plan of Action (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999), pp.1-8.

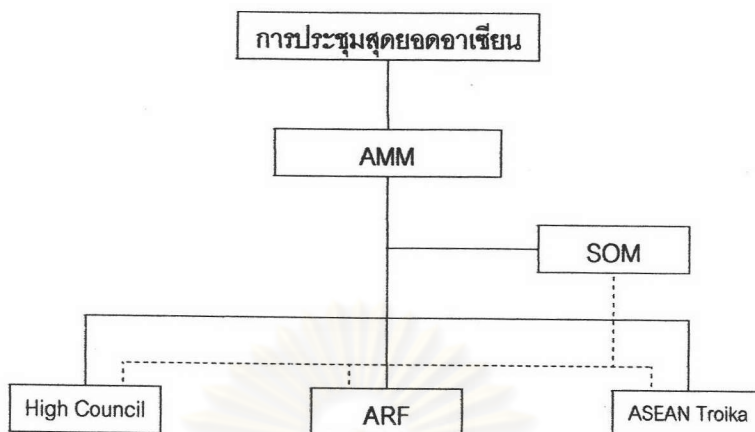


3. การให้ความสนใจต่อภายนอก เพื่อมุ่งปรารถนาให้อาเซียนมีบทบาทหลักในเวทีประชาคมระหว่างประเทศซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก และเพื่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศอื่น ๆ ภายใต้หลักการเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและการเคารพซึ่งกันและกัน

ทั้งนี้ ขอบเขตความร่วมมือด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของอาเซียน คือ การเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกทั้งในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคเพื่อนำไปสู่การมีจิตสำนึกต่อการเป็นประชาคมแห่งประชาชาติอาเซียน รวมทั้งการส่งเสริมสถานะอาเซียนในประชาคมระหว่างประเทศบนพื้นฐานความเท่าเทียม การไม่กีดกัน และการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน โดยประเด็นสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์บทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น คือ อาเซียนสามารถใช้กลไกความร่วมมือที่มีอยู่เพื่อแสดงบทบาทด้านการเมืองข้างต้นได้มากน้อยเพียงใด

หากพิจารณากลไกความร่วมมือด้านการเมืองในยุคสงครามเย็นที่อาเซียนมีอยู่ คือ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน (AMM) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (SOM) และ High Council จะพบว่า กลไกเหล่านี้สามารถรองรับการดำเนินงานของอาเซียนได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น การขยายจำนวนสมาชิกโดยรับเวียตนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียนได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้ง แต่ในขณะเดียวกัน อาเซียนไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายได้ เนื่องจากกลไกดังกล่าวถูกสร้างขึ้นตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น โดยมีภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิก ซึ่งแตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น กลไกเหล่านี้จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ของอาเซียนภายใต้สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องสร้างและ/หรือพัฒนา กลไกความร่วมมือใหม่เพื่อรองรับการจัดการปัญหาด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็น กลไกความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นมีดังนี้

แผนภาพที่ 4-1 กลไกความร่วมมือด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของอาเซียน



————— แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง

- - - - - แสดงการประสานงาน

1. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) เป็นกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นในยุคสงครามเย็น โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทำหน้าที่ทบทวนข้อตัดสินใจต่าง ๆ ด้านการเมือง มอบนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการประจำอาเซียนหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ดำเนินการต่อไป รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามในความตกลงที่เกี่ยวกับความร่วมมือด้านต่าง ๆ ของอาเซียน (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2)

2. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting: SOM) เป็นกลไกที่มีอยู่เดิมเหมือนกับการประชุม AMM โดยทำหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ด้านการเมืองในระหว่างที่ไม่มีการประชุม AMM ดำเนินกิจกรรมความร่วมมือ และรายงานผลการดำเนินงานต่อที่ประชุม AMM ทั้งนี้ การประชุม SOM จะจัดขึ้นตามความจำเป็นและเมื่อมีความจำเป็น โดยผู้เข้าร่วมประชุมจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการเมืองจากประเทศสมาชิก เช่น ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ฯลฯ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2)



3. High Council ดังที่ระบุไว้ในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติระหว่างประเทศสมาชิก โดย High Council จะประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากอัครราชทูตผู้ทำสัญญาเพื่อทำหน้าที่รับทราบกรณีพิพาทและจัดทำข้อเสนอแนะให้คู่กรณีพิพาททราบวิธีระงับข้อพิพาทต่อไป หรือ High Council อาจจะเสนอตนเป็นคณะกรรมการไกล่เกลี่ย ไต่สวน หรือคณะกรรมการประนีประนอมก็ได้

แม้ว่า High Council สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่ต้องการจัดการปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันโดยสันติวิธี โดยไม่พึ่งปรารถนาที่จะให้ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออาเซียนซึ่งมีนัยต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศสมาชิก แต่จนถึงปัจจุบันอาเซียนยังไม่ได้ดำเนินการจัดตั้ง High Council อย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเพราะประเทศสมาชิกต่างไม่ต้องการที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การดำเนินการของ High Council ดังนั้น เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ประเทศคู่กรณีจึงเลือกที่จะแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคีมากกว่า เช่น ความขัดแย้งบริเวณแนวพรมแดนระหว่างมาเลเซียและไทย ซึ่งแก้ไขโดยการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมไทย-มาเลเซีย เป็นต้น

4. การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 โดยมีเป้าหมายเบื้องต้น คือ การสร้างความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศนอกภูมิภาคเพื่อนำไปสู่เสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อถัดไป)

5. กลุ่มผู้ประสานงานของอาเซียน (ASEAN Troika) เป็นกลไกเฉพาะกิจระดับรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1999 เพื่อทำหน้าที่เป็นแกนนำในการพิจารณาและเสนอแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของภูมิภาค โดยเฉพาะการเผชิญปัญหาเร่งด่วนที่จะกระทบความมั่นคงของภูมิภาค รวมทั้งทำหน้าที่เตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสิ่งท้าทายความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างทัน่วงที ทั้งนี้ ASEAN Troika ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นประธาน ASC คนก่อน คนปัจจุบัน และคนต่อไป

ASEAN Troika เป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 โดยพัฒนามาจากแนวคิด “Flexible Engagement” ของนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีต่างประเทศไทย (ในขณะนั้น) ที่เสนอต่ออาเซียนในปี ค.ศ. 1998<sup>4</sup> อาเซียนใช้ ASEAN Troika เป็นครั้งแรกเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองในกัมพูชา ปี ค.ศ. 1997 ซึ่งถือว่าเป็นก้าวอย่างที่สำคัญของบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น คือ การเข้าไปมีบทบาทโดยตรงและชัดเจนในการจัดการปัญหาภายในของประเทศอื่นซึ่งไม่ใช่ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยได้รับการยินยอมจากประเทศนั้น ๆ<sup>5</sup> แม้ว่าความสำเร็จของอาเซียนในการแก้ไขปัญหากัมพูชาส่วนหนึ่งจะเป็นผลมาจากการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่ม Friends of Cambodia ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป จีน รัสเซีย แคนาดา และออสเตรเลีย<sup>6</sup> แต่ ASEAN Troika สะท้อนให้เห็นถึงการปรับบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นได้อย่างชัดเจน<sup>7</sup>

จากการปรับกลไกความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียนครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าอาเซียนสร้างกลไกใหม่ขึ้นมา 2 กลไก ได้แก่ ARF และ ASEAN Troika เพื่อรองรับการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะความพยายามที่จะสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีลักษณะที่คาดการณ์ได้ รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศสมาชิกและภูมิภาคโดยรวม ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของอาเซียนนับตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้ง คือ ความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค โดยการปรับกลไกข้างต้นก่อให้เกิดการปรับบทบาทด้านการเมืองของอาเซียน ดังนี้

<sup>4</sup> Michael Wesley, “The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions,” *Contemporary Southeast Asia* 21, No.1 (April 1999): 70.

<sup>5</sup> Juanito P. Jarasa, “The ASEAN Troika on Cambodia: A Philippine Perspective,” Paper presented at the Preventive Diplomacy Workshop, Bangkok, Thailand, 28 February-2 March 1999.

<sup>6</sup> U.S. Department of State, Press Statement on US Support for ASEAN's Cambodia Initiative, 12 August 1997 Available from: <http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/970812.html>; INTERNET.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ Amitav Acharya, Professor, and Deputy Director and Head (Research), Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore, 5 มิถุนายน 2545.



ประการที่หนึ่ง การขยายขอบเขตในบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในแง่ของสาระและขอบเขตทางภูมิศาสตร์ โดยในส่วนของสาระนั้นจะครอบคลุมประเด็นความมั่นคงทั้งที่เป็นมิติดั้งเดิมและมิติใหม่ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในขณะที่ความสัมพันธ์ในเชิงขอบเขตทางภูมิศาสตร์จากเดิมที่จำกัดอยู่เฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นให้ขยายครอบคลุมไปทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>8</sup> ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศก่อให้เกิดสภาพไร้พรมแดนระยะทางที่ห่างไกลและเขตแดนระหว่างประเทศมิใช่อุปสรรคของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและระหว่างรัฐอีกต่อไป

ประการที่สอง ความพยายามที่จะส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกให้มากขึ้นโดยเฉพาะในประเด็นที่อ่อนไหวและประเด็นที่ส่งผลกระทบร่วมกัน เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์ ซึ่งส่งผลต่อการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและการลี้ภัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัญหาไฟป่าบนเกาะกาลิมันตันและเกาะสุมาตราตะวันออกของอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1997-1998 ที่ยังคงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคมาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหา และเพื่อการแก้ไขร่วมกันอย่างสร้างสรรค์และทันทั่วถึงที่หากปัญหานั้น ๆ ได้เกิดขึ้นแล้ว

ประการสุดท้าย คือ ความพยายามที่จะทำให้การดำเนินงานด้านการเมืองของอาเซียนเป็นไปอย่างมีระบบ เป็นรูปธรรม และสอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกันภายใต้บรรทัดฐานและกรอบการดำเนินนโยบายที่ประเทศสมาชิกตกลงร่วมกัน ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ. 1971 สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ปี ค.ศ. 1995 และวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ปี ค.ศ. 1997 ตามลำดับ

อนึ่ง เพื่อให้เห็นการปรับบทบาทด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของอาเซียนที่เป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจะใช้การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมือง

<sup>8</sup> Shaun Narine, "Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN," *World Affairs* 161, No.1 (Summer 1998): 37-47.

และความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่อาเซียนสร้างขึ้นหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้

#### 4.2 การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

กล่าวได้ว่า ยุคหลังสงครามเย็นเป็นช่วงเวลาภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีความสงบสุขและมีเสถียรภาพเป็นครั้งแรก ประเทศในภูมิภาคต่างหันหน้าเข้ากันและปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันไปในทิศทางที่สร้างสรรค์มากขึ้น แต่ด้วยเหตุที่ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่มีประเทศจำนวนมากตั้งอยู่ จึงเป็นภูมิภาคที่เต็มไปด้วยความหลากหลายทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาประเทศ ขนาด เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งทำให้การดำเนินความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างกันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของประเทศและของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่มีมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น เช่น ข้อพิพาทด้านเขตแดน ความขัดแย้งทางศาสนาแล้ว ประเทศในภูมิภาคยังเผชิญกับปัญหาแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนและไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ธุรกิจโสเภณีข้ามชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยปัญหาเหล่านี้นับวันจะมีระดับความเร่งด่วนและส่งผลกระทบร้ายแรงกว้างขวางขึ้นทุกที ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นระบบและชัดเจน

ที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้ดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่แล้วทั้งในระดับทวิภาคี เช่น ความร่วมมือทางการทหารระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ความร่วมมือระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกา สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือและความมั่นคงร่วมระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America) เป็นต้น และระดับพหุภาคี คือ The Five Power Defence Arrangement ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง 5 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ และสมาคมอาเซียน (ทั้งนี้ ไม่นับรวมความร่วมมือระดับโลก เช่น UN, ESCAP, WTO เป็นต้น) หากพิจารณาความร่วมมือเหล่านี้แล้วจะเห็นได้ว่า



ความร่วมมือทั้งหมด (ยกเว้นอาเซียน) ล้วนแต่เป็นความร่วมมือทางทหาร ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ในการจัดการปัญหาในยุคหลังสงครามเย็นได้ทั้งหมด โดยเฉพาะปัญหาในรูปแบบใหม่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในขณะที่อาเซียนเป็นความร่วมมือเพียงหนึ่งเดียวที่เป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเป้าหมายของอาเซียน คือ เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของสังคม และการพัฒนาวัฒนธรรมภายในภูมิภาค และเพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงมีโอกาที่จะทำหน้าที่ในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมมากกว่าเวทีความร่วมมืออื่น ๆ

ในการพิจารณาว่า อาเซียนอยู่ในสถานะเหมาะสมและได้เปรียบที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัย 2 ประการ คือ บทบาทขององค์การสหประชาชาติ และประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เป็นองค์กรความร่วมมือระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทหลักในการรักษาเสถียรภาพและสันติภาพในทุกภูมิภาค โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบที่ครอบคลุมทั้งทางด้านทหารและไม่ใช่มหาสงคราม เช่น สังคม การศึกษา ฯลฯ แต่เนื่องจากภาระงานที่มีอยู่จำนวนมาก อีกทั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ UN ไม่สามารถดำเนินบทบาทดังกล่าวทั้งหมดได้โดยลำพัง ด้วยเหตุนี้ UN จึงเรียกร้องให้องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในระบบระหว่างประเทศ<sup>9</sup> ซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 8 ข้อ 52 ที่ว่า

ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรสหประชาชาติฉบับปัจจุบันที่กีดกันการมีข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคเพื่อการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเช่นที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อตกลงหรือทบวงการตัวแทนเช่นว่าและกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations, 1992), pp.35-38.

<sup>10</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, *กฎบัตรสหประชาชาติ* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธพาณิชย์ จำกัด, 2537), หน้า 13.

เจตนารมณ์ดังกล่าวของ UN สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เมื่อที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 47 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1992 มีมติที่ 47/53 (B) โดยรับรองให้ TAC เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐในภูมิภาค<sup>11</sup> ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า อาเซียนมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว

นอกจากอาณัติที่อาเซียนได้รับมอบหมายจากสหประชาชาติแล้ว บทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณา เนื่องจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเป็นที่ตั้งของประเทศมหาอำนาจจำนวนมาก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน รัสเซีย อินเดีย หากพิจารณาตามแนวคิด Neo-Realism ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐ ประเทศมหาอำนาจย่อมจะเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการก่อตั้ง การดำรงอยู่ และการล่มสลายขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยการเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบเพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นยึดถือปฏิบัติตาม และเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากความร่วมมือให้แก่ประเทศสมาชิก ดังนั้น การจัดตั้งกลไกความร่วมมือใหม่ควรจะต้องเป็นหน้าที่ของประเทศมหาอำนาจ มิใช่อาเซียนซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีอำนาจจำกัด

แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวมิได้ดำเนินการให้เกิดสถาบันใหม่ขึ้น ซึ่งอาจจะยังคงมีความหวาดระแวงต่อกัน<sup>12</sup> และ/หรือยังไม่เห็นความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากในขณะนั้นมีบางประเทศเสนอแนวคิดการจัดตั้งกลไกใหม่ก็ตาม<sup>13</sup> เช่น ออสเตรเลียเสนอแนวคิด The Conference on Security and Cooperation in Asia (CSCA) ซึ่งมีลักษณะเดียวกับองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) เพื่อการเจรจาปัญหาความมั่นคง การลดอาวุธต่าง ๆ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เกาหลีใต้เสนอแนวคิด Consultative Conference for

<sup>11</sup> Association of Southeast Asian Nations, Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993. Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/politics/pramm26.htm>; INTERNET.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ Ali Alatas, Former Foreign Minister of Indonesia, 31 สิงหาคม 2545.

<sup>13</sup> Mohan Malik, "Security in the Asia-Pacific: From Bilateralism to Multilateralism," in Asia-Pacific's Security Dilemma: Multilateral Relations Amidst Political, Social and Economic Changes, eds. Abdul Razak Baginda and Anthony Bergin (London: ASEAN Academic Press Ltd., 1998), pp.148-150.



Northeast Asia ซึ่งเป็นการประชุมปรึกษาหารือเพื่อการสร้างสันติภาพและความร่วมมือในกลุ่มประเทศตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเน้นหนักที่ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี การห้ามรุกราน และการลดอาวุธ ตามลำดับ ซึ่งล้วนแต่เป็นข้อเสนอที่ไม่ได้สนับสนุนอาเซียนให้เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

แต่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศ ผนวกกับความแตกต่างและหลากหลายของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีความสลับซับซ้อนอ่อนไหว และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องมี “สถาบัน (Regime)” เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีกลางในการพิจารณาจัดการปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การจัดตั้งกลไกความร่วมมือในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism” มิใช่สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย เพราะต้องใช้ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายมากมาย รวมทั้งความไว้วางใจระหว่างรัฐที่จะเข้าร่วม ประกอบกับประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ต่างเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียน โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศมหาอำนาจที่ผ่านมาเน้นสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้นในระดับหนึ่ง อีกทั้งความสำเร็จในการทำหน้าที่ด้านการเมืองโดยเฉพาะการจัดการปัญหากัมพูชา ทำให้ประเทศมหาอำนาจหันมาสนับสนุนให้อาเซียนทำหน้าที่ดังกล่าวแทนการสร้าง “สถาบันใหม่ (Regime)”<sup>14</sup> ทั้งนี้ การสนับสนุนของประเทศมหาอำนาจเป็นการตอกย้ำต่อความชอบธรรมและความเหมาะสมของอาเซียนในการทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

กระนั้นก็ดี อาเซียนพิจารณาเห็นว่า กลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่อาเซียนมีอยู่นับตั้งแต่ยุคสงครามเย็น คือ AMM, SOM และ High Council นั้นไม่สามารถรองรับบทบาทใหม่ของอาเซียนได้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากเป็นกลไกที่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้น อีกทั้งยังจำกัดความร่วมมือไว้ที่ระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้และการประเมินปัญหาแบบเดิม จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในยุคหลังสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐซึ่งนับวันจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เช่น กลุ่มสร้างสรรคดีไทยซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการแบบไม่หวังกำไรที่มีบทบาทในการส่งเสริมการรักษาความสะอาด อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่ดีของชุมชนและสังคม โดยมีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนและสังคมไทย เช่น โครงการตาวิเศษ โครงการรักษ์เจ้าพระยา เป็นต้น กลุ่ม Green Peace ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มีเครือข่ายอยู่ใน

<sup>14</sup> Peter Morgan and Murakami Mutsuko, “Can Beijing Trust Tokyo?: That’s the Problem with the U.S.-Japan Pact,” *Asia Week* 1 August 1997. Available from: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/97/0801/cs3.html>; INTERNET.

40 ประเทศทั่วโลก โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การรณรงค์ต่อต้านการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดขยะปนเปื้อน การตัดต่อพันธุกรรมพืช การล่าปลาวาฬ ฯลฯ และลักษณะปัญหาในยุคหลังสงครามเย็นที่ต้องระดมพลังและความร่วมมือจากทุกภาคของสังคมในการจัดการปัญหาร่วมกัน แทนที่จะพึ่งพิงเฉพาะกลไกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ฯลฯ ประกอบกับข้อเสนอที่บางประเทศเสนอนั้นล้วนแต่เป็นข้อเสนอที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับบริบทที่หลากหลายและซับซ้อนของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ดังนั้น อาเซียนจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกความร่วมมือใหม่เพื่อรองรับบทบาทด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของตน

อนึ่ง อาเซียนเคยได้รับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจาก ASEAN-Institute of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS) \* ในการประชุม ASEAN-ISIS ครั้งที่ 6 ณ อินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1991 โดย ASEAN-ISIS ได้เสนอแนะให้อาเซียนพิจารณาการจัดตั้งกลไกความร่วมมือใหม่ด้านการเมือง คือ Asia Pacific Political Dialogue \*\* ซึ่งพัฒนามาจากกลไกเดิมที่มีอยู่เพื่อ 1) การลดความขัดแย้งและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่มีอยู่ 2) การเสริมสร้างความเข้าใจอันดี ความไว้วางใจ ความปรารถนาดี และความร่วมมือให้เพิ่มมากขึ้น และ 3) การจัดการกลไกระดับภูมิภาคที่มีอยู่อย่างสร้างสรรค์โดยการจัดตั้งกรอบความร่วมมือระดับพหุภาคีเพื่อนำไปสู่การมีสันติภาพร่วมกัน ตามลำดับ โดยมีอาเซียนเป็นผู้ดำเนินบทบาทหลักในกลไกดังกล่าว

\* เป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐซึ่งมีหน้าที่หลัก คือ เป็นสถาบันวิชาการในลักษณะ “คลังสมอง (Think Tank)” ให้แก่รัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียนและตัวอาเซียนเองในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงและนานาชาติศึกษา รวมทั้งการเป็น Track II สำหรับเจ้าหน้าที่จากภาครัฐสามารถแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ในฐานะส่วนตัว ในปัจจุบัน ASEAN-ISIS มีเครือข่ายอยู่ในทุกประเทศสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นเมียนมาร์) โปรดดูรายละเอียดใน [www.aseanisis.org](http://www.aseanisis.org)

\*\* ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของ ASEAN-ISIS (ASEAN-ISIS Memorandum No.1: A Time for Initiative: Proposals for the Consideration of the Fourth Summit, 4 June 1991) ประกอบด้วย 1) การจัดตั้ง Asia Pacific Political Dialogue 2) การจัดระเบียบใหม่สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่อาเซียน และ 4) การเร่งรัดความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ตามลำดับ แต่เนื่องจากข้อเสนอ Asia Pacific Political Dialogue ได้ถูกญี่ปุ่นนำไปเสนอต่อที่ประชุม AMM ครั้งที่ 24 ณ มาเลเซีย ปี ค.ศ. 1991 โดยอาเซียนยังมิได้มีการตัดสินใจในประเด็นดังกล่าว ทำให้ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากที่ประชุม นอกจากนี้ ยังทำให้อาเซียนเกิดความเคลือบแคลงใจต่อบทบาทของญี่ปุ่นในประเด็นนี้ด้วย โปรดดูรายละเอียดใน Carolina G. Hernandez, *Governments and NGOs in the Search for Peace: The ASEAN-ISIS and CSCAP Experience* (1997) Available from <http://www.focusweb.org/focus/pd/sec/herandez.html>; INTERNET.



ดังนั้น อาเซียนจึงนำข้อเสนอแนะดังกล่าวกลับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมาข้อเสนอแนะนี้ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 โดยในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ASEAN-PMC ณ สิงคโปร์ ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1993 ได้นำมติดังกล่าวมาพิจารณาดำเนินการ และนำไปสู่การจัดตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่เพื่อรองรับการแสดงบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนในท้ายที่สุด

เป้าหมายของอาเซียนในการดำเนินบทบาทด้านการเมืองโดยผ่าน ARF คือ การป้องกันและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเข้าใจผิดและการแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน โดยให้มีการเจรจาและติดต่อสื่อสารกันอย่างโดยสม่ำเสมอ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและลดความหวาดระแวงสงสัยและความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน ดังนั้น ARF จึงเป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนทัศนะในการดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก โดยสมาชิกจะร่วมกันแสวงหาแนวทางที่จะนำไปสู่ความร่วมมือและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น เพื่ออำนวยการไว้หรือก่อให้เกิดเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในท้ายที่สุด โดยประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก ARF ต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1. หลักพันธะสัญญา (Commitment) ต้องเป็นรัฐอธิปไตยซึ่งต้องยึดมั่นต่อจุดมุ่งหมายและหลักการของ ARF และต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้วของ ARF ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นสมาชิก ARF ได้โดยอัตโนมัติ

2. หลักความเกี่ยวข้อง (Relevance) ต้องเป็นรัฐที่ได้รับผลกระทบด้านความมั่นคงและสันติภาพในเชิงขอบเขตทางภูมิศาสตร์ (Geographical Footprint) ของกิจกรรม ARF

3. หลักการเพิ่มจำนวนแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Expansion) การขยายจำนวนสมาชิกจะต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของ ARF เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>15</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum: Documents Series 1994-1998 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999), pp.25-36.

4. หลักการปรึกษาหารือ (Consultations) ประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก ARF ต้องแสดงความจำนงต่อประธาน ARF โดยประธาน ARF จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุม ARF-SOM เพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ARF เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

นับตั้งแต่ก่อตั้ง ARF ในปี ค.ศ. 1994 จนถึงปัจจุบัน \* ประเทศสมาชิก ARF มีจำนวนทั้งสิ้น 22 ประเทศกับ 1 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย

- กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ตามลำดับ
- ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน (Dialogue Partners) ได้แก่ อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน รัสเซีย และสหภาพยุโรป
- ผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน (Observer) คือ ปาปัวนิวกินี เกาหลีเหนือ และมองโกเลีย

นอกจากนี้ ที่ประชุม ARF ครั้งที่ 2 ณ บรูไน ปี ค.ศ. 1995 ได้มีมติเห็นชอบใน The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของ ARF ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้<sup>16</sup>

#### 1. ขอบเขตของประเด็นปัญหา แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

ก. ประเด็นความมั่นคงแบบเดิม เป็นประเด็นข้อพิพาทดั้งเดิมที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ตั้งแต่ยุคสงครามเย็น และเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับด้านการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ความหวาดระแวงในการกำหนดเขตแดนทั้งในส่วนของพื้นดินและพื้นน้ำระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้ง

\* ขณะนี้บังคลาเทศ ปากีสถาน และติมอร์-เลสเต แจ้งความจำนงเพื่อขอเข้าเป็นสมาชิก ARF แล้ว ซึ่งยังอยู่ในการพิจารณาของ ARF โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Pehn, 18 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.

<sup>16</sup> Ibid., pp.13-22.



ปัญหาความไม่สงบภายในประเทศสมาชิก ซึ่งได้แก่ ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี ปัญหาจีน-ไต้หวัน ข้อพิพาทการอ้างสิทธิเหนือบริเวณทะเลจีนใต้ ปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ ปัญหาการพัฒนาและการจัดหาอาวุธ ปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาร์ เป็นต้น

ข. ประเด็นความมั่นคงแบบใหม่ เป็นประเด็นที่ไม่ใช่ด้านการทหาร (Non-Military Issues) แต่เป็นประเด็นที่มีลักษณะข้ามพรมแดนและไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาการย้ายถิ่นฐาน ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ วัณโรค และมาเลเรียในทวีปเอเชีย ปัญหาโจรสลัดในบริเวณทะเลจีนใต้ วิกฤตการณ์ไวรัสคอมพิวเตอร์ “Love Bug” ปี ค.ศ. 2000 ฯลฯ

2. การดำเนินงานแบบการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ในการบรรลุสู่เป้าหมายข้างต้น การสร้างความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก แต่เนื่องจากความท้าทายที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ความแตกต่างและหลากหลายของประเทศสมาชิก รวมทั้งปัญหาที่ยังค้างค้ำและไม่สามารถแก้ไขได้ อีกทั้งยังมีความอ่อนไหวและง่ายที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศคู่กรณี ดังนั้น การดำเนินงานของ ARF จะมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 มาตรการส่งเสริมการสร้างควาไว้วางใจ (Promotion of Confidence Building Measures) โดยมุ่งที่จะให้ประเทศสมาชิก ARF ได้มีโอกาสพบปะหรือร่วมกันอย่างต่อเนื่องผ่านคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อสร้างความคุ้นเคยและเริ่มทำความรู้จักและไว้วางใจระหว่างกัน จนนำไปสู่ความร่วมมือต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพและสันติภาพภายในภูมิภาคต่อไป โดยแบ่งการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

1) การกำหนดบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ทั้งในส่วนของประเทศสมาชิกเอง และระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน เนื่องจากประเทศสมาชิก ARF มีความแตกต่างมากทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างบรรทัดฐานหรือกรอบปฏิบัติเพื่อเป็นแนวการดำเนินนโยบายต่อกัน ซึ่งได้แก่

- หลักการควบคุมตนเอง โดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก AFR ใช้บรรทัดฐานต่าง ๆ ของอาเซียน ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ.1971 สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ปี ค.ศ. 1995 รวมทั้งหลักการปรีกษาหารือและหลักฉันทามติ (Musyawarah and Mufakaf)\* เป็นกรอบในการกำหนดพฤติกรรมของตน

- หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี โดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกอื่น ทั้งนี้ ปาปัวนิวกินี จีน และอินเดียนาคยานุวัติเข้าเป็นภาคี TAC แล้ว ในขณะที่ญี่ปุ่นประกาศที่จะเข้าเป็นภาคี TAC แล้ว ส่วนรัสเซียแสดงความจำนงด้วยแล้วเช่นกัน \*

## 2) มาตรการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- มาตรการระยะสั้น ได้แก่ การพบปะหารือร่วมกันและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก การเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้านการป้องกัน (Defence White Paper) หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกให้แก่ประเทศสมาชิก ARF อื่น ๆ ทราบโดยสมัครใจ การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก ARF ขึ้นทะเบียนอาวุธใน United Nations Conventional Arms Register (UNCAR) การเสริมสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการทางทหาร นักวิชาการ และการฝึกอบรมต่าง ๆ ตามลำดับ

\* หมายถึง การที่ประเทศสมาชิกหนึ่ง ๆ จะไม่ตัดสินใจชี้ขาดหรือบังคับให้เจตนาของตนให้เป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิกอื่น หากแต่จะเสนอแนะอย่างสุภาพถึงวิถีทางที่ประชาคมควรจะดำเนินการตาม โดยจะมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ ทั้งหมดเสมอ จากนั้น จะนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านี้มาพิจารณาโดยละเอียดก่อนที่จะสรุปผลออกมา แม้ว่าประเทศสมาชิกอาจจะไม่เห็นด้วยทุกประการต่อมติที่ออกมา แต่มติดังกล่าวต้องไม่ทำลายผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกที่คัดค้าน

\* โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2



- มาตรการระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ การขึ้นทะเบียนอาวุธของประเทศในภูมิภาค (Regional Arms Register) การจัดตั้งศูนย์ศึกษาความมั่นคงระดับภูมิภาคหรือศูนย์ประสานงานกิจกรรมด้านความมั่นคงที่มีอยู่ของภูมิภาค การจัดทำฐานข้อมูลด้านทะเล การกำหนดกรอบความร่วมมือด้านเส้นทาง การคมนาคมทางทะเล โดยเริ่มจากการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการฝึกอบรมในด้านการค้นหาและกู้ชีพ การควบคุมโจรสลัดและการค้ายาเสพติดในบริเวณน่านน้ำ การจัดตั้งกลไกเพื่อระดมความช่วยเหลือด้านการกู้ภัยในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เช่น บริเวณทะเลจีนใต้ ฯลฯ การจัดตั้งระบบแจ้งเตือนล่วงหน้าสำหรับการเคลื่อนย้ายอาวุธยุทธโปกรณ์ที่สำคัญ ๆ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาค รวมทั้งการส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้จัดหาอาวุธเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับจุดปลายทางของการส่งออกอาวุธ ตามลำดับ

พร้อมกันนี้ ARF ยังกำหนดมาตรการสำหรับกิจกรรมเฉพาะด้านภายใต้การดำเนินการขั้นตอนที่ 1 ด้วย ซึ่งได้แก่

1. การห้ามแพร่ขยายและการควบคุมอาวุธ (Non-Proliferation and Arms Control) โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น ได้แก่ การส่งเสริม SEANWFZ เป็นกรอบสำหรับประเทศสมาชิกในการดำเนินการ และมาตรการระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ การทำความตกลงร่วมกันในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการไม่ผลิต จัดทำ หรือครอบครองขีปนาวุธ

2. การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping: PK) โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น ได้แก่ การสัมมนา/ประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการรักษาสันติภาพ และมาตรการระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติ

3. ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Cooperation) โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น ได้แก่ การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ และมาตรการระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ การจัดทำข้อตกลงแบบหลายฝ่ายว่าด้วยการหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุทางทะเล โดยให้มีผลบังคับใช้ทั้งในเขตน่านน้ำภายในประเทศและน่านน้ำระหว่างประเทศ การจัดตั้งระบบติดตามระดับขึ้น-ลงของน้ำและสภาพอากาศ การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือและกู้ชีพอาเซียน และหน่วยความปลอดภัยทางทะเล (หรือเฝ้าระวัง) เพื่อรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณน่านน้ำของภูมิภาค การจัดการประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่ การทิ้งของเสียที่เป็นพิษ

พื้นที่เกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล การเฝ้าระวังทางทะเล รวมทั้งการพิจารณาความร่วมมือด้าน การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล

**ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนาการทูตเชิงป้องกัน (Development of Preventive Diplomacy)** โดยมุ่งที่จะสร้างและ/หรือพัฒนารูปแบบการทูตแบบดั้งเดิมให้มีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคอื่น ๆ ในสังคมและที่มีโช่นักการทูตอาชีพ เช่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) บุคคลที่เป็นที่ยอมรับ ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านหรือที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของขั้นตอนที่ 2 อยู่ที่การ เจริญในระดับพหุภาคี เพื่อนำไปสู่มาตรการยุติข้อพิพาทและการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินงานในขั้นตอนที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 วิธี ดังนี้

- มาตรการระยะสั้น ได้แก่ การจัดทำแนวทางการระงับกรณีพิพาทโดยสันติ โดยใช้กฎบัตรสหประชาชาติและ TAC เป็นกรอบในการดำเนินการ การส่งเสริมให้มีการยอมรับใน เป้าหมายและหลักการของ TAC และบทเฉพาะกาลว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทด้วยสันติ ตลอดจนการแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศอื่นต่อ The ASEAN Declaration on the South China Sea เพื่อรับรองปฏิญญาดังกล่าวในฐานะกรอบ/บรรทัดฐานสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก (ตามที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการของ ZOPFAN)

- มาตรการระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ การแสวงหาและจัดทำแนวทางและวิธีการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้แทนพิเศษ (Special Representative) เพื่อทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง หากได้รับการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท และทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีพิพาทเมื่อจำเป็น ทั้งนี้ การจัดตั้งผู้แทนดังกล่าวจะต้องหารือกับประเทศสมาชิกก่อน และการพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ลดความเสี่ยงระดับภูมิภาค (A Regional Risk Reduction Center) ตามข้อเสนอแนะของ นาย Boutros Boutros Ghali อดีตเลขาธิการสหประชาชาติที่ระบุไว้ใน An Agenda for Peace<sup>17</sup> และข้อเสนอแนะตามมติที่ 47/120 (An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy and Related Matters) ของการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติครั้งที่ 91 วันที่ 18 ธันวาคม ปี ค.ศ.

<sup>17</sup> Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations, 1992), p.13.



1992<sup>18</sup> ทั้งนี้ ศูนย์ดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกันของประเทศสมาชิก

**ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง (Development of Conflict Resolution Mechanisms)** เป็นการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือที่เหมาะสมเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น และเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการอื่น ๆ ที่จะประโยชน์ต่อภูมิภาคต่อไป แต่เนื่องจากขณะนี้ ARF ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 และ 2 ดังนั้น ยังไม่มีกระบวนการ กิจกรรมที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินงานในขั้นตอนนี้

ตารางที่ 4-1 สรุปแนวทางการดำเนินงานของ ARF

ขั้นตอน	ระยะสั้น *	ระยะกลางและระยะยาว **
I. CBMs	การพัฒนาบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ภายในภูมิภาค	
	การยอมรับต่อวิธีการแบบองค์รวมเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงร่วมกัน	
	การพบปะหารือร่วมกันและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาคความมั่นคงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และนโยบายการป้องกันประเทศของประเทศสมาชิก	
	การเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้านการป้องกันประเทศ (Defence White Paper) หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง	

<sup>18</sup> United Nations, UN GA Resolution A/RES/47/120, 91<sup>st</sup> Plenary Meeting, 18 December 1992 Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm>; INTERNET.

## ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ขั้นตอน	ระยะสั้น *	ระยะกลางและระยะยาว **
I. CBMs (ต่อ)	การขึ้นทะเบียนอาวุธของประเทศสมาชิกใน United Nations Conventional Arms Register (UNCAR)	การขึ้นทะเบียนอาวุธของประเทศในภูมิภาค (Regional Arms Register)
	การเสริมสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่ระดับสูง	การจัดตั้งศูนย์ศึกษาความมั่นคงระดับภูมิภาค หรือศูนย์ประสานงานกิจกรรมด้านความมั่นคง ที่มีอยู่ของภูมิภาค
	การแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการทาง ทหาร นักวิชาการ และการฝึกอบรมต่าง ๆ	
	การเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมทางทหารใน ประเทศสมาชิก	
	การสัมมนาประจำปีเกี่ยวกับความมั่นคง ระดับภูมิภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านความ มั่นคงและด้านการทหาร	
		การจัดทำฐานข้อมูลด้านทะเล
		การกำหนดกรอบความร่วมมือด้านเส้นทาง การคมนาคมทางทะเล โดยเริ่มจากการแลกเปลี่ยน ข้อมูลและการฝึกอบรมในด้านการค้นหา และกู้ชีพ การควบคุมโจรสลัดและการค้า ยาเสพติดในบริเวณน่านน้ำ
		การจัดตั้งกลไกเพื่อระดมความช่วยเหลือด้าน การกู้ภัยในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ
		การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อความร่วมมือระหว่าง ประเทศสมาชิก เช่น บริเวณทะเลจีนใต้ ฯลฯ
		การจัดตั้งระบบแจ้งเตือนล่วงหน้าสำหรับการ เคลื่อนย้ายอาวุธยุทธโปกรณ์ที่สำคัญๆ และมี ส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาค
		การส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้จัดหาอาวุธเปิดเผย ข้อมูลเกี่ยวกับจุดปลายทางของการส่งออก อาวุธ



## ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ขั้นตอน	ระยะสั้น *	ระยะกลางและระยะยาว **
I. CBMs (ต่อ)	มาตรการเฉพาะด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Cooperation) - การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ	- การจัดทำข้อตกลงแบบหลายฝ่ายว่าด้วยการหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุทางทะเล โดยให้มีผลบังคับใช้ทั้งในเขตน่านน้ำภายในประเทศและน่านน้ำระหว่างประเทศ - การจัดตั้งระบบติดตามระดับขึ้น-ลงของน้ำและสภาพอากาศ - การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือและกู้ชีพอาเซียนและหน่วยความปลอดภัยทางทะเล เพื่อรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณน่านน้ำของภูมิภาค
	มาตรการเฉพาะด้านการห้ามแพร่ขยายและการควบคุมอาวุธ (Non-Proliferation and Arms Control) - การส่งเสริม SEANWFZ เป็นกรอบสำหรับประเทศสมาชิกในการดำเนินการ	- การทำความตกลงร่วมกันในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการไม่ทำจัดหาหรือครอบครองขีปนาวุธ
	มาตรการเฉพาะด้านการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping: PK) - การสัมมนา/ประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการรักษาสันติภาพ	- ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสันติภาพ
II. PD	การจัดทำแนวทางการระงับกรณีพิพาทโดยสันติ โดยใช้กฎบัตรสหประชาชาติและ TAC เป็นกรอบในการดำเนินการ	การแสวงหาและจัดทำแนวทางและวิธีการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง

ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ขั้นตอน	ระยะสั้น *	ระยะกลางและระยะยาว **
II. PD (ต่อ)	การส่งเสริมให้มีการยอมรับในเป้าหมายและหลักการของ TAC และบทเฉพาะกาลว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทด้วยสันติ	การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้แทนพิเศษ (Special Representative) เพื่อทำหน้าที่ที่ได้สวนข้อเท็จจริง หากได้รับการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท และทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีพิพาท เมื่อจำเป็น ทั้งนี้ การจัดตั้งผู้แทนดังกล่าวจะต้องหารือกับประเทศสมาชิกก่อน
	การแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศอื่นต่อ The ASEAN Declaration on the South China Sea เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน (ตามที่ได้ระบุไว้ใน ZOPFAN)	การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ลดความเสี่ยงระดับภูมิภาค (A Regional Risk Reduction Center) เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งรวมข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล
		การจัดการประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล ได้แก่ การทิ้งของเสียที่เป็นพิษ พื้นที่บกที่เกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล
		การเฝ้าระวังทางทะเล
		การพิจารณาความร่วมมือด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล

หมายเหตุ \* ประเทศสมาชิก ARF รับผิดชอบการดำเนินงานทั้งหมด

\*\* ประเทศสมาชิก ARF รับผิดชอบการดำเนินงานทั้งหมด ในขณะที่ Track II

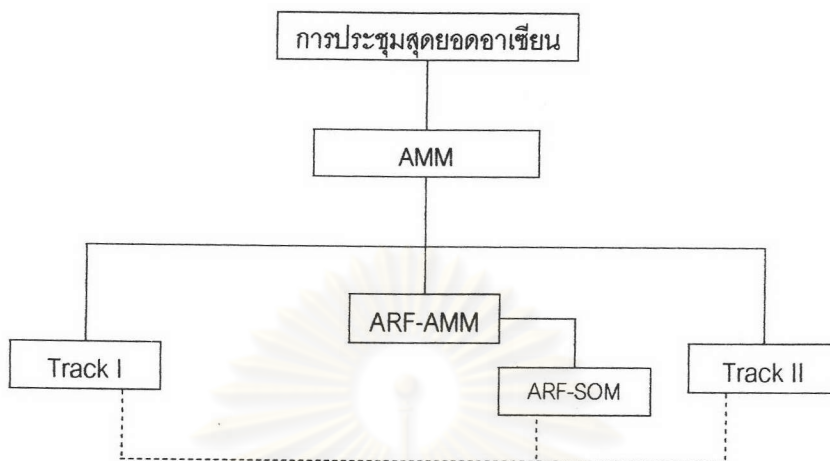
จะดำเนินการเฉพาะส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วน

สำหรับกลไกความร่วมมือซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินการข้างต้นที่ประชุม ARF ได้กำหนดกลไกความร่วมมือเพื่อรองรับการดำเนินการกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ดังนี้<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ibid., pp.17-18.



แผนภาพที่ 4-2 โครงสร้างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง  
ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)



————— แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง  
 - - - - - แสดงการประสานงาน

1. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ARF (ARF Ministerial Meeting: ARF-AMM) เป็นการประชุมประจำปีระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก ARF โดยมีหน้าที่ในการกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบ ARF รวมทั้งเป็นเวทีกลางสำหรับประเทศสมาชิกในการเจรจาหรือและพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การประชุม ARF-AMM กำหนดจัดขึ้นในเดือนกรกฎาคมของทุกปี โดยจะจัดขึ้นหลังการประชุม AMM เสร็จสิ้นลง ณ ประเทศที่เป็นประธานการประชุม ARF โดยประธานการประชุม ARF คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee: ASC) ซึ่งจะหมุนเวียนตามประเทศสมาชิกอาเซียนตามลำดับตัวอักษร และมีวาระ 1 ปี ทั้งนี้ เมื่อการประชุมระดับรัฐมนตรีเสร็จสิ้นลงแล้ว จะมีการออกแถลงการณ์ประธาน (Chairman's Statement) เกี่ยวกับผลการหารือระหว่างผู้เข้าร่วม

อนึ่ง ที่ประชุม ARF ครั้งที่ 8 ณ เวียดนาม ปี ค.ศ. 2001 ได้มีมติให้เพิ่มบทบาทของประธาน ARF นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมประจำปี โดยให้

ประธาน ARF ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ ARF ในช่วงเวลานอกสมัยประชุม ARF ได้แก่ การติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก การเป็นตัวกลางระหว่างกิจกรรมที่เป็นทางการ (Track I) และกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ (Track II) การเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก ARF รวมทั้งการทำบทบาทด้านการไกล่เกลี่ย (Good Offices) ตามลำดับ<sup>20</sup>

2. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ARF (ARF-Senior Official Meeting: ARF-SOM) เป็นการประชุมประจำปีของเจ้าหน้าที่ระดับปลัดกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก ARF มีหน้าที่หลักในการประสานงานการดำเนินกิจกรรม ARF และกำหนดนโยบายและประเด็นความร่วมมือด้านการเมืองเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ARF เพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ การประชุม ARF-SOM มีกำหนดจัดขึ้นก่อนการประชุม ARF-AMM ณ ประเทศที่เป็นประธานการประชุม ARF-AMM

3. กิจกรรมที่เป็นทางการ (Track I) เป็นกิจกรรมระดับเจ้าหน้าที่ในกลุ่มประเทศสมาชิก ARF โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานของประธาน ARF-SOM ในการพิจารณาและให้คำแนะนำต่อ ARF เกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก ARF แล้ว แต่ละกิจกรรมของ Track I จะมีประธานร่วมซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งจะเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการประจำคนถัดไป และประเทศที่มีใช้สมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ กิจกรรม Track I จะจัดขึ้นในช่วงระหว่างการประชุม ARF-SOM ซึ่งแบ่งออกเป็น

3.1 Inter-sessional Support Group on Confidence Building Measures (ISG on CBMs) มีภารกิจ คือ ดำเนินการกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก ARF โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงและการเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้านการป้องกันประเทศของประเทศสมาชิก ARF ซึ่งที่ผ่านมา ISG on CBMs ได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

<sup>20</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement of the 8<sup>th</sup> ASEAN Regional Forum, Hanoi, 25 July 2001. Available from: <http://www.aseansec.org/3560.htm>; INTERNET.



ก. การประชุม ISG on CBMs โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพบปะหารือร่วมกันและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ ฯลฯ ดังนี้

ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 18-19 มกราคม ค.ศ. 1996 ณ ญี่ปุ่น<sup>21</sup>

ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 15-16 เมษายน ค.ศ. 1996 ณ อินโดนีเซีย<sup>22</sup>

ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 6-8 มีนาคม ค.ศ. 1997 ณ จีน<sup>23</sup>

ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 15-16 เมษายน ค.ศ. 1997 ณ จาการ์ตา<sup>24</sup>

ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 4-6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ณ บรูไน<sup>25</sup>

ครั้งที่ 6 ระหว่างวันที่ 4-6 มีนาคม ค.ศ. 1998 ณ ออสเตรเลีย<sup>26</sup>

ครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่ 4-6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ณ สหรัฐอเมริกา และระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม ค.ศ. 1999 ณ ประเทศไทย<sup>27</sup>

ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 13-14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ณ ญี่ปุ่น และระหว่างวันที่ 5-6 เมษายน ค.ศ. 2000 ณ สิงคโปร์<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Documents Series 1994-1998, pp.37-42.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Documents Series 1994-1998, pp.79-87.

<sup>24</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Meetings and Activities (1994-1999), The Third ASEAN Regional Forum, May 1996-April 1997 Available from: <http://www.aseansec.org/3583.htm>; INTERNET.

<sup>25</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Documents Series 1994-1998, pp.139.-166.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Meetings and Activities (1994-1999), The Fifth ASEAN Regional Forum, May 1998-April 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3591.htm>; INTERNET.

<sup>28</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Seventh Meeting of the ASEAN Regional Forum, Bangkok, 27 July 2000 Available from: <http://www.aseansec.org/3567.htm>; INTERNET.

ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 1-3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ณ เกาหลีใต้ และระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน ค.ศ. 2001 ณ มาเลเซีย<sup>29</sup>

ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 19-21 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ณ อินเดี๋ย และระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน ค.ศ. 2002 ณ เวียดนาม<sup>30</sup>

ทั้งนี้ จากการที่ได้มีโอกาสพบปะกันเป็นประจำและต่อเนื่องกัน ประเทศสมาชิก มีความคุ้นเคยและไว้วางใจกันมากขึ้น และมีการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะนำเสนอในลำดับต่อไป

ข. การเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้านการป้องกันประเทศ (Defence White Paper) หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกให้แก่ประเทศสมาชิก ARF อื่น ๆ ทราบโดยสมัครใจ โดยประเทศสมาชิคนั้น ๆ จะจัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้ประธาน ARF เพื่อรวบรวมเป็น ARF Annual Security Outlook (ASO) และดำเนินการเผยแพร่ต่อไป ทั้งนี้ ประธาน ARF จะไม่ทำการเรียบเรียงหรือแก้ไขข้อมูลดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งมีผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ปรากฏในตารางที่ 4-2

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from:<http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>30</sup> Association of Southeast Asian Nations, Co-Chairman's Summary Report of the Meetings on Confidence Building Measures Available from:<http://www.aseansec.org/12005.htm>; INTERNET.



ตารางที่ 4-2 รายชื่อประเทศที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันประเทศใน ASO

ประเทศ/ปี	2000	2001	2002	รวม
บรูไน	-	-	/	1
กัมพูชา	-	/	/	2
อินโดนีเซีย	-	-	-	-
ลาว	-	-	-	-
มาเลเซีย	-	/	-	1
เมียนมาร์	-	-	-	-
ฟิลิปปินส์	-	-	-	-
สิงคโปร์	/	/	-	2
ไทย	/	/	-	2
เวียดนาม	-	/	-	1
ญี่ปุ่น	/	/	/	3
เกาหลีใต้	/	/	/	3
สหรัฐอเมริกา	/	/	/	3
แคนาดา	/	/	/	3
ออสเตรเลีย	/	/	/	3
นิวซีแลนด์	/	/	/	3
จีน	/	/	-	2
รัสเซีย	/	/	-	2
อินเดีย	/	-	-	1
สหภาพยุโรป	/	/	/	3
ปาปัวนิวกินี	-	-	-	-
เกาหลีเหนือ	-	/	/	2
มองโกเลีย	/	/	-	2
รวม	12	16	8	-

ที่มา ASEAN Secretariat, ARF Annual Security Outlook 2000 Available from:  
<http://www.aseansec.org/12660.htm>; ARF Annual Security Outlook 2001  
 Available from:<http://www.aseansec.org/12663.htm>; และ ARF Annual Security  
Outlook 2002 Available from:<http://www.aseansec.org/12665.htm>; INTERNET.

จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของกิจกรรมนี้ คือ การสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น โดยการแลกเปลี่ยนและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและนโยบายระหว่างรัฐสมาชิกมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้รัฐสมาชิกมีความรู้จักคุ้นเคยและไว้วางใจต่อกัน รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของรัฐสมาชิกอื่นได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ความร่วมมือของประเทศสมาชิก ARF ในกิจกรรมนี้ ในช่วงแรกเริ่มการก่อตั้ง ARF จนถึงปี ค.ศ. 1999 นั้นไม่เกิดขึ้นเลย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกหวาดระแวงที่ประเทศสมาชิกยังคงมีอยู่ระหว่างกัน และการไม่ยอมรับการทำหน้าที่ด้านการเมืองของอาเซียน แต่ด้วยความพยายามของอาเซียนในการทำหน้าที่เป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ (Confidence Building) ให้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิก ARF เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ดังเห็นได้จากแถลงการณ์ของประธาน ARF ทุกฉบับที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมนี้ ซึ่งตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism นั้น พฤติกรรมดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนที่จะโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมจากการเข้าร่วมกิจกรรมนี้ คือ ความโปร่งใสระหว่างประเทศสมาชิก ปรากฏว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่ประธาน ARF เพื่อเผยแพร่ใน ASO อย่างต่อเนื่อง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศสมาชิก ARF มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อกันมากขึ้น และมีเจตนาารมณ์ที่จะร่วมกันเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก รวมทั้งการยอมรับ ARF ในฐานะกลไกความร่วมมือด้านการเมืองโดยเฉพาะประเทศคู่เจรจา ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหภาพยุโรป ซึ่งมีนัยถึงการยอมรับต่อบทบาทด้านการเมืองของอาเซียนด้วยเช่นกัน

ค. การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก ARF ขึ้นทะเบียนอาวุธใน United Nations Register of Conventional Arms (UNRCA) เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและเพื่อลดความหวาดระแวงสงสัยและความไม่เข้าใจระหว่างกัน อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพของภูมิภาคและของระบบระหว่างประเทศโดยรวม รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้ในการขึ้นทะเบียนอาวุธของประเทศในภูมิภาค (Regional Arms Register) ทั้งนี้ในการจัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ UN นั้น ประเทศสมาชิกอาจจะจัดส่งให้ ARF-AMM หรือ ARF-SOM เพื่อดำเนินการต่อไปก็ได้ ซึ่งที่ผ่านมาปรากฏว่า ประเทศสมาชิกทั้งหมด (ยกเว้นลาว เมียนมาร์ รัสเซีย และเกาหลีเหนือ) เข้าร่วม UNRCA อยู่ก่อนแล้ว โดยจัดส่งข้อมูลให้แก่ UN โดยตรง

ง. การเสริมสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านวิชาการทหาร โดยจัดให้มีการประชุมประจำปีระหว่างผู้บริหารสถาบันการศึกษาด้านการป้องกันประเทศเป็น



- การประชุม Specialist Officials on Maritime Issues เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ณ สหรัฐอเมริกา<sup>37</sup>

- การสัมมนาเรื่อง The Establishment of the ARF Regional Maritime Information Center (ARF-RMIC) เดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ณ จีน<sup>38</sup>

- การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง Anti-Piracy ระหว่างวันที่ 18-20 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ณ อินเดีย<sup>39</sup>

- การประชุมเชิงปฏิบัติการในประเด็น Environmentally Sound Management of Shipboard Generated Waste ระหว่างวันที่ 24-28 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ณ สหรัฐอเมริกา<sup>40</sup>

จ. การเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านต่างประเทศและฝ่ายการทหารเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันต่อไป โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

- Seminar on the Production of Defence Policy Documents ระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม – 2 กันยายน ค.ศ. 1998 ณ ออสเตรเลีย<sup>41</sup>

- Seminar on Defence Conversion Cooperation ระหว่างวันที่ 20-22 กันยายน ค.ศ. 2000 ณ จีน<sup>42</sup>

- ARF Seminar on Civil-Military Relations in Peacekeeping Operations เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001 ณ เกาหลีใต้<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Meetings and Activities (1994-1999), The Fifth ASEAN Regional Forum, May 1998-April 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3591.htm>; INTERNET.

<sup>38</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>39</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Meetings and Activities (1994-1999), The Fifth ASEAN Regional Forum, May 1998-April 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3591.htm>; INTERNET.

<sup>42</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>43</sup> Ibid.

ประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของฝ่ายการทหารโดยเฉพาะจากสายวิชาการ ทหารได้เข้าร่วมในกิจกรรม ARF มากขึ้น และเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดขึ้น โดยมี การประชุม ดังนี้

ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม ค.ศ. 1997 ณ ฟิลิปปินส์<sup>31</sup>

ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 8-10 กันยายน ค.ศ. 1998 ณ เกาหลีใต้<sup>32</sup>

ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 22-24 กันยายน ค.ศ. 1999 ณ มองโกเลีย<sup>33</sup>

ครั้งที่ 4 เดือนกันยายน 2000 ณ จีน<sup>34</sup>

ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 28-31 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ณ ญี่ปุ่น<sup>35</sup>

ครั้งที่ 6 ระหว่างวันที่ 16-20 กันยายน ค.ศ. 2002 ณ รัสเซีย<sup>36</sup>

จ. การส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลทั้งทางด้านการป้องกันภัย พิบัติทางธรรมชาติ การเฝ้าระวังภัยธรรมชาติ และการจัดการปัญหาโจรสลัด โดยผ่านกิจกรรม ดังต่อไปนี้

<sup>31</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Fourm Documents Series 1994-1998, pp.167-169.

<sup>32</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Sixth Meeting of the ASEAN Regional Forum, Singapore, 26 July 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3587.htm>; INTERNET.

<sup>33</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Seventh Meeting of the ASEAN Regional Forum, Bangkok, 27 July 2000 Available from: <http://www.aseansec.org/3567.htm>; INTERNET.

<sup>34</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.



- Workshop for Mid-Level ARF Civilian and Defence Officials on Preventive Diplomacy ระหว่างวันที่ 10-14 กันยายน ค.ศ. 2001 ณ บรูไน<sup>44</sup>

- Workshop on Defence/Military Officials' Cooperation with the ARF ระหว่างวันที่ 28-30 สิงหาคม ค.ศ. 2002 ณ เกาหลีใต้<sup>45</sup>

๗. ความร่วมมือด้านการห้ามแพร่ขยายและการควบคุมอาวุธ มีดังนี้

- ARF CBM Seminar on Conventional Weapons เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 ณ กัมพูชา<sup>46</sup>

- Seminar on the Law of Armed Conflict: The Relevance of the Law of Armed Conflict to Peacekeeping ระหว่างวันที่ 7-10 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ณ ประเทศไทย<sup>47</sup>

- Seminar on Outsourcing of Military Logistic Support ระหว่างวันที่ 25-27 กันยายน ค.ศ. 2002 ณ จีน<sup>48</sup>

๘. กิจกรรมเสริมสร้างความเชื่อมั่นอื่น ๆ

- Workshop on Approaches to Training for Peacekeeping ระหว่างวันที่ 19-23 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ณ ไอร์แลนด์<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.

<sup>45</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.

<sup>46</sup> Association of Southeast Asian Nations, Eighth ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting, Ha Noi, 25 July 2001 Available from: <http://www.aseansec.org/3562.htm>; INTERNET.

<sup>47</sup> Association of Southeast Asian Nations, Co-Chairman's Summary Report of the Meetings on Confidence Building Measures Available from: <http://www.aseansec.org/12005.htm>; INTERNET.

<sup>48</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.

<sup>49</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Sixth Meeting of the ASEAN Regional Forum, Singapore, 26 July 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3587.htm>; INTERNET.

- ARF Professional Development Programme ระหว่างวันที่ 18-23 เมษายน ค.ศ. 1998 ณ สหรัฐอเมริกา<sup>50</sup>
- The Military Medicine Symposium on Tropical Medicine and Epidemic Control in Tropical Regions ระหว่างวันที่ 25-27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ณ จีน<sup>51</sup>
- Training Course on Modern Peacekeeping Operations ระหว่างวันที่ 22-26 มีนาคม ค.ศ. 1999 ณ ญี่ปุ่น<sup>52</sup>
- Conference toward Comprehensive Security and Cooperation in Asia-Pacific ระหว่างวันที่ 25-28 เมษายน ค.ศ. 1999 ณ รัสเซีย<sup>53</sup>
- การจัดตั้ง ARFNET เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและกิจกรรมภายใต้ ARF ให้แก่ประเทศสมาชิกและสาธารณชน ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการ<sup>54</sup>
- Seminar on Approaches to Confidence Building ระหว่างวันที่ 2-4 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ณ สวีเดน
- Seminar on Economic Security for Asia Pacific in the First Decades of the 21<sup>st</sup> Century ระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ณ เวียดนาม<sup>55</sup>
- ARF Peacekeeping Seminar: Best Practices and Lessons Learned ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม ค.ศ. 2002 ณ อินเดีย<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum Meetings and Activities (1994-1999), The Fifth ASEAN Regional Forum, May 1998-April 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3591.htm>; INTERNET.

<sup>52</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Sixth Meeting of the ASEAN Regional Forum, Singapore, 26 July 1999 Available from: <http://www.aseansec.org/3587.htm>; INTERNET.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Association of Southeast Asian Nations, Co-Chairman's Summary Report of the Meetings on Confidence Building Measures Available from: <http://www.aseansec.org/12005.htm>; INTERNET.

<sup>56</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.



3.2 Inter-sessional Meetings (ISMs) มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมความร่วมมือที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

3.2.1 Inter-sessional Meeting on Peacekeeping Operations (ISM on PKOs) โดยมีการประชุมมาแล้ว 1 ครั้ง คือ ระหว่างวันที่ 1-3 เมษายน ค.ศ. 1996 ณ มาเลเซีย<sup>57</sup> และได้มีกิจกรรมอื่น ๆ ด้วย คือ

- Workshop on Train the Trainers ระหว่างวันที่ 10-14 มีนาคม ค.ศ. 1997 ณ มาเลเซีย<sup>58</sup>

- Seminar on Demining Course ระหว่างวันที่ 7-11 เมษายน ค.ศ. 1997 ณ นิวซีแลนด์<sup>59</sup>

- Training Course on Combined Humanitarian Assistance Response ระหว่างวันที่ 21-25 สิงหาคม ค.ศ. 2000 ณ สิงคโปร์<sup>60</sup>

3.2.2 Inter-sessional Meeting on Search and Rescue Cooperation and Coordination (ISM on SAR) โดยมีการประชุมแล้ว 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 4-7 มีนาคม ค.ศ. 1996 ณ สหรัฐอเมริกา<sup>61</sup> และครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 26-28 มีนาคม ค.ศ. 1997 ณ สิงคโปร์<sup>62</sup> นอกจากนี้ ยังส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในกิจกรรมต่าง ๆ<sup>63</sup> ได้แก่ Conference on Search and Rescue Cooperation and Coordination Planners and Officials ระหว่างวันที่ 15-17 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ณ สิงคโปร์ และกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การจัดทำคู่มือ SAR เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งภูมิภาค การพิจารณาจัดทำ Web Site เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและ

<sup>57</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Fourm Documents Series 1994-1998, pp.49-55.

<sup>58</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Fourm Documents Series 1994-1998, pp.101-104.

<sup>59</sup> Ibid., pp.105-108.

<sup>60</sup> Association of Southeast Asian Nations, Co-Chairman's Summary Report of the Meetings on Confidence Building Measures Available from: <http://www.aseansec.org/12005.htm>; INTERNET.

<sup>61</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Fourm Documents Series 1994-1998, p.43.-48.

<sup>62</sup> Ibid., pp.89-95.

<sup>63</sup> Ibid.

กิจกรรมระหว่างกัน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของทหารในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ตามลำดับ ซึ่งยังไม่มีควมคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม

3.2.3 Inter-sessional Meeting on Disaster Relief (ISM on DR) โดยมีการประชุมรวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน ค.ศ. 1997 ณ นิวซีแลนด์<sup>64</sup> ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 18-22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ณ ประเทศไทย<sup>65</sup> ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 11-14 เมษายน ค.ศ. 1999 ณ รัสเซีย<sup>66</sup> และครั้งล่าสุด คือ ระหว่างวันที่ 4-6 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ณ เวียดนาม พร้อมกันนี้ ISM on DR ดำเนินกิจกรรมอื่นด้วยเช่นกัน

- ARF Expert Group Meeting in Disaster Relief ในวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1999 ณ ประเทศไทย<sup>67</sup>
- ARF Conference on Enhancing Capabilities of Early Warning Systems เดือนกันยายน ค.ศ. 1999 ณ ฟิลิปปินส์
- A Workshop on Developing a Common Format for Reporting on Post-Disaster Damage and Needs เดือนสิงหาคม-กันยายน ค.ศ. 1999 ณ สหรัฐอเมริกา
- Training the Trainers on Towards Common Approaches to Disaster Managers in ARF Countries ระหว่างวันที่ 25-28 มกราคม ค.ศ. 2000 ณ ประเทศไทย
- Seminar on Humanitarian Assistance and Disaster Relief ระหว่างวันที่ 4-6 ธันวาคม ค.ศ. 2002 ณ สิงคโปร์<sup>68</sup>

3.2.4 ISM on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CT-TC) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งตามมติที่ประชุม ARF ครั้งที่ 9 ณ บรูไน ปี ค.ศ. 2002 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

<sup>64</sup> Ibid., pp.69-73.

<sup>65</sup> Ibid., pp.133-138.

<sup>66</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Sixth ASEAN Regional Forum, Singapore, 26 June 1999 Available from:<http://www.aseansec.org/3587.htm>; INTERNET.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from:<http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.



- การประชุม ISM on CT-TC ครั้งที่หนึ่ง ระหว่างวันที่ 21-22 มีนาคม ค.ศ. 2003 ณ มาเลเซีย<sup>69</sup>
- Expert Group Meeting on Transnational Crime ระหว่างวันที่ 30-31 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ณ เกาหลีใต้
- Expert Group Meeting on Transnational Crime ระหว่างวันที่ 16-17 เมษายน ค.ศ. 2001 ณ เกาหลีใต้
- ARF Workshop on Financing Measures Against Terrorism ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม ค.ศ. 2002 ณ สหรัฐอเมริกา<sup>70</sup>
- ARF Workshop on Prevention of Terrorism ระหว่างวันที่ 17-19 เมษายน ค.ศ. 2002 ณ ประเทศไทย<sup>71</sup>
- ARF Workshop on Counter-Terrorism ระหว่างวันที่ 1-2 ตุลาคม 2002 ณ ญี่ปุ่น<sup>72</sup>
- Submission of Concept Paper on Counter-Terrorism Measures โดยญี่ปุ่น และ Concept Paper on Cyber Terrorism โดยเกาหลี ในปี ค.ศ. 2002<sup>73</sup>

4. กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ (Track II) เป็นกิจกรรมสำหรับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าร่วมประชุมในฐานะส่วนตัวเพื่อปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงในประเด็นที่ประเทศสมาชิก ARF ยังไม่พร้อมที่จะหารือในเวทีที่เป็นทางการ โดยมีสถาบันวิจัยหรือสถาบันวิชาการของประเทศสมาชิก ARF เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับในส่วนของ ARF นั้น Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP) ซึ่งเป็นสถาบันวิชาการอิสระหลักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็น “หน่วยสมอง” แก่ ARF

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN

Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from:

<http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional

Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from:<http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.

<sup>73</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN

Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from:

<http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.

โดย CSCAP จะทำหน้าที่วิเคราะห์และเสนอแนะทางเลือกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกให้แก่ประเทศสมาชิก ARF รวมทั้งทำหน้าที่เป็นเวทีสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมกิจกรรม ARF ในฐานะนักวิชาการอิสระ (Track II)

สำหรับผลการประชุมและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ได้จากกิจกรรมของ Track II จะถูกเสนอไปยังที่ประชุม ARF-SOM เพื่อพิจารณาต่อไป โดยที่ผ่านมา CSCAP ได้เสนอผลการประชุมและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปยังที่ประชุม ARF-SOM คือ

- CSCAP 's Draft Memorandum on a Common Understanding of the Law of the Sea in the Asia-Pacific ปี ค.ศ. 2000
- Paper on ARF in the 21<sup>st</sup> Century ปี ค.ศ. 2002 โดย CSCAP และ The Institute of International Relation Viet Nam <sup>74</sup>
- Concept Paper on Strengthening Linkages between Track I and Track II in the ARF Context โดยแคนาดา ในปี ค.ศ. 2002 <sup>75</sup>

ในขณะเดียวกัน อาเซียนและรัสเซียยังอยู่ในระหว่างการจัดทำ Pacific Concord เพื่อเสนอที่ประชุม ARF พิจารณาใช้เป็นกรอบ/หลักการพื้นฐานในการรักษาเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก <sup>76</sup>

<sup>74</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.

<sup>75</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, Tenth ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, 18 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14846.htm>; INTERNET.

<sup>76</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Seventh Meeting of the ASEAN Regional Forum, Bangkok, 27 July 2000. Available from: <http://www.aseansec.org/3567.htm>; INTERNET. และ Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement, The Ninth ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, 31 July 2002 Available from: <http://www.aseansec.org/12000.htm>; INTERNET.



ตารางที่ 4-3 สรุปกิจกรรม Track II ระหว่างปี ค.ศ. 1994-2002

กิจกรรม		สถานที่
<b>ARF ครั้งที่ 2 (พฤษภาคม 1995-เมษายน 1996)</b>		
24-25 พฤศจิกายน 1994	Seminar on Building of Confidence and Trust in the Asia Pacific	ออสเตรเลีย
7-9 มีนาคม 1995	Seminar on Peacekeeping: Challenge and Opportunities for the ARF	บรูไน
<b>ARF ครั้งที่ 3 (พฤษภาคม 1996-เมษายน 1997)</b>		
8-10 พฤษภาคม 1995	Seminar on Preventive Diplomacy	เกาหลีใต้
23-24 เมษายน 1996	Seminar on Principle of Security and Stability in the Asia Pacific	รัสเซีย
<b>ARF ครั้งที่ 4 (พฤษภาคม 1997-เมษายน 1998)</b>		
7-8 พฤศจิกายน 1996	Seminar on Preventive Diplomacy	ฝรั่งเศส
6-7 ธันวาคม 1996	Seminar on Non-Proliferation	อินโดนีเซีย
<b>ARF ครั้งที่ 5 (พฤษภาคม 1998-เมษายน 1999)</b>		
9-11 ธันวาคม 1997	Conference on Preventive Diplomacy	สิงคโปร์
<b>ARF ครั้งที่ 6 (พฤษภาคม 1999-เมษายน 2000)</b>		
25-27 เมษายน 1999	ARF Track II Conference Towards Comprehensive Security and Cooperation in the Asia Pacific	รัสเซีย
25-28 มกราคม 1999	ARF Workshop on Disaster Management	ไทย
<b>ARF ครั้งที่ 7 (พฤษภาคม 2000-เมษายน 2001)</b>		
25 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 1999	CSCAP Seminar on Preventive Diplomacy	ไทย
<b>ARF ครั้งที่ 8 (พฤษภาคม 2001-เมษายน 2002)</b>		
21-22 กุมภาพันธ์ 2000	ARF Track II Expert Meeting on Pacific Concord	รัสเซีย
<b>ARF ครั้งที่ 9 (พฤษภาคม 2002-เมษายน 2003)</b>		
19-21 กรกฎาคม 2000	CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting	จีน
25-26 กรกฎาคม 2000	CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting	ฟิลิปปินส์
	CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting	มาเลเซีย
	The 8 <sup>th</sup> Meeting of CSCAP Working Group on Transnational Crime	ไทย
	The 9 <sup>th</sup> Meeting of CSCAP Working Group on Comprehensive and Cooperative Security	ไม่ระบุ

ที่มา ASEAN Secretariat. Chairman Statement of ASEAN Regional Forum Meetings (various issues).

อนึ่ง ในการดำเนินกิจกรรมตามแนวทางการทูตเชิงป้องกันนั้น ขั้นตอนที่ 1 จะมีกิจกรรมที่คาบเกี่ยวกับกิจกรรมในขั้นตอนที่ 2 คือ การแสวงหาและจัดทำแนวทางและวิธีการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง และการจัดตั้งผู้แทนพิเศษ (Special Representative) เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง หากได้รับการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท และทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีพิพาทเมื่อจำเป็น ดังนั้น ที่ประชุม ARF ครั้งที่ 5 ณ ฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 1998 มีมติให้ ISG on CBMs พิจารณาดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งมีผลการดำเนินการ ดังนี้

#### 1. แนวทางและวิธีการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง ประกอบด้วย

- Concept and Principles for Preventive Diplomacy เป็นเอกสารที่ CSCAP จัดทำขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการว่าด้วยการทูตเชิงป้องกัน และใช้เป็นกรอบในการกำหนดวิธีการและตัวชี้วัดขั้นต้นสำหรับการดำเนินความร่วมมือแบบการทูตเชิงป้องกันระหว่างประเทศสมาชิกต่อไป โดยที่ประชุม ARF-AMM ครั้งที่ 8 ปี ค.ศ. 2001 ณ เวียดนาม มีมติรับรองต่อเอกสารดังกล่าวแล้ว<sup>77</sup>

เอกสาร Concept and Principles for Preventive Diplomacy ถือว่าเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของ ARF ในการก้าวข้ามจากขั้นตอน CBMs ไปสู่ขั้นตอน PD กระนั้นก็ดี ยังไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ต่อเอกสารนี้มากนัก

- ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (The ARF Expert/Eminent Persons: EEPs) ประเทศสมาชิกเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวนประเทศละไม่เกิน 5 รายโดยความสมัครใจของประเทศนั้น ๆ EEP ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก และเป็น resource person แก่การประชุม ARF ที่มีสาระเกี่ยวกับความชำนาญของบุคคลนั้น ๆ โดยประเทศสมาชิก ARF ที่ร้องขอความสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ARF จะพิจารณาทบทวนรายชื่อ EEPs ตามความจำเป็น โดยในปัจจุบัน ARF จัดส่งรายชื่อผู้เชี่ยวชาญให้แก่ประเทศสมาชิกแล้ว

<sup>77</sup> Association of Southeast Asian Nations, Chairman's Statement of the 8<sup>th</sup> ASEAN Regional Forum, Hanoi, 25 July 2001. Available from: <http://www.aseansec.org/3560.htm>; INTERNET.



- การจัดทำ ARF Annual Security Outlook (ASO) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว  
ข้างต้น

2. การจัดตั้งผู้แทนพิเศษ โดยการเพิ่มบทบาทของประธาน ARF ในฐานะ  
ตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างคู่อริพิพาท (Enhanced Role of the ARF Chair) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว  
ข้างต้น

จะเห็นได้ว่า อาเซียนได้แสดงบทบาทด้านการเมืองผ่าน ARF อย่างต่อเนื่อง  
ทั้งทางด้านการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก  
เกิดขึ้น เช่น การประชุม ISG on CBMs ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยประเทศสมาชิกได้มีโอกาส  
ปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค การ  
ประชุมประจำปีระหว่างผู้บริหารสถาบันการศึกษาด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น และด้านการ  
สร้างบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก เช่น ความพยายามส่งเสริม  
ให้ประเทศสมาชิกภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคี TAC และ SEANWFZ เป็นต้น โดยการดำเนินงาน  
ของอาเซียนผ่าน ARF ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวนับตั้งแต่การก่อตั้ง ARF จนถึงปี ค.ศ.  
2002 สามารถสรุปได้ดังปรากฏในตารางที่ 4-4 และตารางที่ 4-5

ตารางที่ 4-4 สรุปผลการดำเนินงานระยะสั้นของ ARF ระหว่างปี ค.ศ. 1994-2002

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs	การพัฒนาบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนิน นโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและ แนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ภายในภูมิภาค	- การจัดทำ Concept and Principles for Preventive Diplomacy
	การยอมรับต่อมาตรการหรือวิธีการแบบ องค์รวมเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงร่วมกัน	- การประชุม ISG on CBMs
	การพบปะหารือร่วมกันและการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคง ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก	- การประชุม ARF-AMM (ทุกครั้ง) - การประชุม ISG on CBMs - การประชุม ISG on CT-TC - การจัดทำ ARFNET (ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้)
	การเผยแพร่เอกสารในลักษณะสมุดปกขาวด้าน การป้องกันประเทศหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การประชุม ARF-AMM (ทุกครั้ง) - การจัดทำ ASO

## ตารางที่ 4-4 (ต่อ)

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs (ต่อ)	การขึ้นทะเบียนอาวุธใน United Nations Conventional Arms Register (UNCAR)	- การประชุม ARF-AMM (ทุกครึ่ง)
	การเสริมสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูง	- การประชุม ARF-AMM - การประชุม ARF-SOM - การประชุมประจำปีระหว่างผู้บริหารสถาบันการศึกษาด้านการป้องกันประเทศ
	การแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการทางทหาร นักวิชาการ และการฝึกอบรมต่าง ๆ	- ARF Professional Development Programme ระหว่างวันที่ 18-23 เมษายน ค.ศ. 1989 ณ สหรัฐอเมริกา
		- The Military Medicine Symposium on Tropical Medicine and Epidemic Control in Tropical Regions ระหว่างวันที่ 25-27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ณ จีน
	การสัมมนาประจำปีเกี่ยวกับความมั่นคงระดับภูมิภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงและด้านการทหาร	- Conference toward Comprehensive Security and Cooperation for Foreign Affairs and Defence Officials เดือนเมษายน ค.ศ. 1999 ณ สหรัฐอเมริกา
		- Seminar on Approaches to Confidence Building ระหว่างวันที่ 2-4 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ณ สวีเดน
		- Seminar on Economic Security for Asia Pacific in the First Decades of the 21 <sup>st</sup> Century ระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ณ เวียดนาม
		- ARF Peacekeeping Seminar เดือนมีนาคม ค.ศ. 2002
	มาตรการเฉพาะด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Cooperation) - การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ	- การประชุม ISM on SAR



## ตารางที่ 4-4 (ต่อ)

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs (ต่อ)	มาตรการเฉพาะด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Cooperation) - การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ต่อ)	- การจัดทำคู่มือ SAR เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งภูมิภาค (ยังไม่มีรายงานผลการดำเนินงาน)
		- การจัดทำ Web Site เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและกิจกรรมระหว่างกัน (ยังไม่มีรายงานผลการดำเนินงาน)
		- การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของทหารในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ (ยังไม่มีรายงานผลการดำเนินงาน)
		- การประชุม ISM on DR
		- ARF Expert Group Meeting in Disaster Relief ในวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1998 ณ ประเทศไทย
		- Meeting of Specialist Officials on Maritime Issues เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ณ สหรัฐอเมริกา
		- Training the Trainers on Towards Common Approaches to Disaster Managers in ARF Countries ระหว่างวันที่ 25-28 มกราคม ค.ศ. 2000 ณ ประเทศไทย
		- Seminar on Humanitarian Assistance and Disaster Relief ระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002
		- Conference on Enhancing Capabilities of Early Warning Systems กันยายน ค.ศ. 2000 ณ ฟิลิปปินส์
		- Seminar on the Establishment of the ARF Regional Maritime Information Center (ARF-RMIC) เดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ณ จีน

## ตารางที่ 4-4 (ต่อ)

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs (ต่อ)		- Workshop on Anti-Piracy ระหว่างวันที่ 18-20 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ณ อินเดีย
		- Workshop on Environmentally Sound Management of Shipboard Generated Waste เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001 ณ สหรัฐอเมริกา
		- Workshop on Maritime Security Challenges เดือนกันยายน ค.ศ. 2002
	มาตรการเฉพาะด้านการห้ามแพร่ขยายและควบคุมอาวุธ (Non-Proliferation and Arms Control) - การส่งเสริม SEANWFZ เป็นกรอบสำหรับประเทศสมาชิกในการดำเนินการ	- ARF CBM Seminar on Conventional Weapons เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 ณ กัมพูชา
		- Seminar on the Law of Armed Conflict: The Relevance of the Law of Armed Conflict to Peacekeeping ระหว่างวันที่ 7-10 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ณ ประเทศไทย
		- Seminar on Outsourcing of Military Logistic Support เดือนกันยายน ค.ศ. 2002 ณ จีน
	มาตรการเฉพาะด้านการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping: PK) - การสัมมนา/ประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการรักษาสันติภาพ	- การประชุม ISM on PKO
		- Workshop on Train the Trainers ระหว่างวันที่ 10-14 มีนาคม ค.ศ. 1997 ณ มาเลเซีย
		- Seminar on Demining Course ระหว่างวันที่ 7-11 เมษายน ค.ศ. 1997 ณ นิวซีแลนด์
		- Workshop on Approaches to Training for Peacekeeping ระหว่างวันที่ 19-23 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ณ ไอร์แลนด์



## ตารางที่ 4-4 (ต่อ)

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs (ต่อ)		- Training Course on Modern Peacekeeping Operations ระหว่างวันที่ 22-26 มีนาคม ค.ศ. 1999 ณ ญี่ปุ่น
		- Training Course on Combined Humanitarian Assistance Response ระหว่างวันที่ 21-25 สิงหาคม ค.ศ. 2000 ณ สิงคโปร์
II. PD	การส่งเสริมการเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมทางทหารในประเทศสมาชิก	ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดทำแนวทางการระงับกรณีพิพาทโดยสันติโดยใช้กฎบัตรสหประชาชาติและ TAC เป็นกรอบในการดำเนินการ	การประชุม ARF-AMM (ทุกครั้ง)
	การส่งเสริมให้มีการยอมรับในเป้าหมายและหลักการของ TAC และบทเฉพาะกาลว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทด้วยสันติ	การประชุม ARF-AMM (ทุกครั้ง)
	การแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศอื่นต่อ The ASEAN Declaration on the South China Sea เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ตามที่ได้ระบุไว้ใน ZOPFAN)	การประชุม ARF ครั้งที่ 2-10

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4-5 สรุปผลการดำเนินงานระยะกลางและระยะยาวของ ARF ระหว่างปี ค.ศ. 1994-2002

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs	การจัดทำ Regional Arms Register	ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดตั้งศูนย์ศึกษาความมั่นคงระดับภูมิภาคหรือศูนย์ประสานงานกิจกรรมด้านความมั่นคงที่มีอยู่ของภูมิภาค	ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดทำฐานข้อมูลด้านทะเล	ยังไม่มีกิจกรรม
	การกำหนดกรอบความร่วมมือด้านเส้นทางการคมนาคมทางทะเล โดยเริ่มจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการฝึกอบรมในด้านการค้นหาและกู้ชีพ การควบคุมโจรสลัดและการค้ายาเสพติดในบริเวณน่านน้ำ	ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดตั้งกลไกเพื่อระดมความช่วยเหลือด้านการกู้ภัยในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ	ยังไม่มีกิจกรรม
	การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เช่น บริเวณทะเลจีนใต้ ฯลฯ	ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดตั้งระบบแจ้งเตือนล่วงหน้าสำหรับการเคลื่อนย้ายอาวุธยุทธโธปกรณ์ที่สำคัญ ๆ และที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาค	ยังไม่มีกิจกรรม
	การส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้จัดหาอาวุธเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับจุดปลายทางของการส่งออกอาวุธ	ยังไม่มีกิจกรรม
	มาตรการเฉพาะด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Cooperation) - การจัดทำข้อตกลงแบบหลายฝ่ายว่าด้วยการหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุทางทะเล โดยให้มีผลบังคับใช้ทั้งในเขตน่านน้ำภายในประเทศและน่านน้ำระหว่างประเทศ	- ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดตั้งระบบติดตามระดับขึ้น-ลงของน้ำและสภาพอากาศ	- ยังไม่มีกิจกรรม



## ตารางที่ 4-5 (ต่อ)

ขั้นตอน	แผนการดำเนินการ	กิจกรรม
I. CBMs (ต่อ)	การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือและกู้ชีพอาเซียนและหน่วยความปลอดภัยทางทะเล (หรือเฝ้าระวัง) เพื่อรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณน่านน้ำของภูมิภาค	- ยังไม่มีกิจกรรม
	การจัดการประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล	- ยังไม่มีกิจกรรม
	การพิจารณาความร่วมมือด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล	- ยังไม่มีกิจกรรม
	มาตรการเฉพาะด้านการห้ามแพร่ขยายและควบคุมอาวุธ (Non-Proliferation and Arms Control) - การทำความตกลงร่วมกันในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการไม่จัดหาหรือครอบครองชิปนาอาวุธ	- ยังไม่มีกิจกรรม
	มาตรการเฉพาะด้านการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping: PK) - การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติการสันติภาพของสหประชาชาติ	- ยังไม่มีกิจกรรม
II. PD	การแสวงหาและจัดทำแนวทางและวิธีการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง	- Paper on Concept and Principles for Preventive Diplomacy - ARF Annual Security Outlook (ASO)
	การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งผู้แทนพิเศษ (Special Representative)	- การขยายบทบาทประธาน ARF
	การพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ลดความเสี่ยงระดับภูมิภาค	- ยังไม่มีกิจกรรม

### 4.3 วิเคราะห์บทบาท ARF: ปัญหาและอุปสรรคต่อความร่วมมือด้านการเมือง

ARF เป็นกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค คือ เป็นเวทีกลางสำหรับดำเนินความร่วมมือในการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะด้านที่รัฐเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ประเด็นที่จะนำมาพิจารณาในส่วนนี้ คือ การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของ ARF เพื่อแสดงให้เห็นว่า กลไกดังกล่าวสามารถสะท้อนถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งมีนัยถึงการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น

อาเซียนกำหนดเป้าหมายในการดำเนินบทบาทด้านการเมืองผ่าน ARF คือ การป้องกันและการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความเข้าใจผิด และการแสวงหาความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันระหว่างรัฐ ตลอดจนการลดความหวาดระแวงและสร้างความเชื่อมั่น รวมทั้งการเป็นเวทีกลางสำหรับการปรึกษาหารือประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยส่งเสริมให้มีการเจรจาปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความคุ้นเคยกัน ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในอดีต คือ การนำประเด็นปัญหาเข้ามาอยู่ในเวทีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกได้ เช่น กรณีการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในเขตทะเลจีนใต้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและจีน ซึ่งอาเซียนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้คู่กรณีมีการปรึกษาหารือร่วมกันในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จนเกิดความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างกัน และในท้ายที่สุดอาเซียนและจีนได้ร่วมกันประกาศปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่างๆ ในทะเลจีนใต้

อาเซียนสามารถแสดงบทบาทด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นผ่าน ARF ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การจัดตั้ง Inter-sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CT-TC) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิก ARF เป็นต้น การที่ ARF มีกรอบการดำเนินงานและมีกิจกรรมที่สามารถกระทำได้กว้างขวางมากกว่า อันเนื่องจากจำนวนสมาชิกที่หลากหลายและมากกว่าเวทีอาเซียน และการที่ ARF เป็นเวทีปรึกษาหารือ จึงช่วยสร้าง



ความรู้สึกผ่อนคลาย (Comfort Feeling) ให้เกิดขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิก<sup>78</sup> เนื่องจากประเด็นความมั่นคงเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวมากและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของรัฐ ทำให้ความร่วมมือด้านดังกล่าวจึงเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่เกิดขึ้นเลย ดังนั้น การทำให้ประเทศสมาชิกรู้สึกผ่อนคลายในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมจะทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดได้ง่ายขึ้น โดยจะเห็นได้จากอาเซียนยึด “หลักความสมัครใจ” เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเสนอชื่อ EEPs ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกเสนอชื่อโดยความสมัครใจได้ไม่เกินประเทศละ 5 คน การเข้าร่วม UNRCA เป็นต้น

นอกจากนี้ อาเซียนยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของอาเซียนผ่าน ARF ดังปรากฏในกิจกรรมแบบไม่เป็นทางการ (Track II) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนที่จะแก้ไขจุดอ่อนของกลไกความร่วมมือของอาเซียนที่มีอยู่มา นับตั้งแต่แรกเริ่ม คือ การจำกัดความร่วมมือไว้ที่ระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล รวมทั้งความพยายามที่จะปรับบทบาทของตนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น คือ การจัดการปัญหาต้องใช้พลังและความร่วมมือจากทุกภาคของสังคม แทนที่จะพึ่งพิงเฉพาะกลไกของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต<sup>79</sup> ซึ่งจะทำให้การจัดการปัญหาของอาเซียนเป็นไปอย่างรอบด้านและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหา ยาเสพติด ฯลฯ

ผลที่ตามมาก็คือ กิจกรรมเหล่านี้ทำให้มีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างรัฐขยายตัวมากขึ้น สร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้น และลดความหวาดระแวงระหว่างกัน รวมทั้งช่วยให้รัฐสามารถจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้นทั้งในส่วนของภายในประเด็นนั้นๆ เอง (Within Issue-Area) และ/หรือระหว่างประเด็น (Between Issues-Area) และก่อให้เกิดความโปร่งใสในเรื่องของข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและนโยบายระหว่างรัฐสมาชิก ซึ่งช่วยให้รัฐสมาชิกมีความรู้จักคุ้นเคยและไว้วางใจต่อกัน รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของรัฐสมาชิกอื่นได้

<sup>78</sup> Jusuf Wanandi, “Boost ARF-and Security: The Forum Needs Real Programs, Preventive Diplomacy,” *Asia Wee* 31 July 1998. Available from: [http://www.asiaweek.com/asiaweek/98/0731/feat\\_9.html](http://www.asiaweek.com/asiaweek/98/0731/feat_9.html); INTERNET.

<sup>79</sup> สัมภาษณ์ Dato Mohamed Jawhar Hassan, Director General, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, 31 สิงหาคม 2545.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอาเซียนจะก่อตั้ง ARF ขึ้นมาด้วยความชอบธรรมและความเห็นชอบของ UN และประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ แต่อาเซียนกลับสามารถดำเนินบทบาทด้านการเมืองผ่าน ARF ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของการทำหน้าที่ของ ARF มีประเด็นที่สำคัญที่พอสรุปได้ 6 ประเด็น คือ

1. ความไร้ประสิทธิภาพของอาเซียน แม้ว่าอาเซียนจะได้รับการยอมรับจากนานาประเทศถึงความสำเร็จในการจัดการปัญหาแกมพูชา แต่อาเซียนเองประกอบด้วยประเทศที่มีอำนาจจำกัด ดังจะเห็นได้จากกรณีเมื่ออาเซียนประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1997 ทำให้ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องหันไปพึ่งพาทายนอกเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้สมาชิกบางประเทศขาดความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ด้านการเมืองของอาเซียนในเวที ARF<sup>80</sup>

2. การยังคงอยู่ในขั้นตอนการสร้างเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนกำหนดขั้นตอนการดำเนินการภายใต้ ARF รวม 3 ขั้นตอน แต่จะเห็นได้ว่า กิจกรรม ARF ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นตอนที่ 1 คือ มาตรการเพื่อส่งเสริมการสร้างควมไว้วางใจ (Promotion of Confidence Building Measures: CBMs) ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนแรกของการนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างรัฐในอนาคต แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศสมาชิก ARF รู้จักและคุ้นเคยระหว่างกันในระดับหนึ่งแล้ว อีกทั้งประเทศเหล่านี้ต่างมีกิจกรรมความร่วมมือต่อกันในเวทีความร่วมมืออื่น ๆ นอกเหนือจากอาเซียนด้วยเช่นกัน

การที่อาเซียนให้ความสำคัญต่อขั้นตอน CBMs นั้นถือว่าเป็นส่วนที่ดี เพราะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิกเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือต่อกัน แต่การที่ AFR ยังชะงักงันอยู่ที่ขั้นตอน CBMs เพราะอาเซียนต้องรอการกำหนดทำที่หรือกิจกรรมของประเทศสมาชิกที่เป็นมหาอำนาจก่อนหรือรอให้ประเทศมหาอำนาจเริ่มก่อน โดยดูได้จาก SEANWFZ ซึ่งไม่มีประเทศใดรับรองพิธีสารต่อท้าย แม้ว่าจีนจะแสดงเจตนาจะเข้าเป็นภาคี แต่ก็ยังไม่มีควมคืบหน้าใด ๆ มากนัก ซึ่งแสดงว่า อาเซียนยังคงไม่สามารถเป็นผู้กำหนดทิศทางและขั้นตอนความร่วมมือได้อย่างเต็มที่ จนถึงขั้นที่จะเป็นเวทีในการ แก้ไขความขัดแย้งอย่างแท้จริงได้ (Conflict Resolution/Management)

<sup>80</sup> สัมภาษณ์ Amitav Acharya, Professor, and Deputy Director and Head (Research), Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore, 5 มิถุนายน 2545.



อย่างไรก็ดี อาเซียนจะตระหนักและเข้าใจถึงสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียนพยายามก้าวข้ามขั้นตอน CBMs เพื่อไปสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การพัฒนาการทูตเชิงป้องกัน (Development of Preventive Diplomacy: PD) ได้แก่ การกระตุ้นให้การจัดทำเอกสาร "Concept and Principle for Preventive Diplomacy" การจัดทำข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ชำนาญการด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (The ARF Expert/Eminent Persons: EEPs) การจัดทำ ASO รวมทั้งการขยายบทบาทประธาน ARF ในฐานะตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีพิพาท แต่กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปอย่างช้า ๆ

3. ARF ทำให้การดำเนินด้านการเมืองของอาเซียนด้อยประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลาง เนื่องจาก ARF ยังอยู่ในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้ง ดังนั้น อาเซียนจึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รักษาเอกสารและข้อมูลต่างๆ รวมทั้งการให้การสนับสนุนต่อการดำเนินงานของ ARF<sup>81</sup> ทำให้อาเซียนต้องแบกรับภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนอกเหนือไปจากภาระงานในส่วนของอาเซียนที่มีอยู่จำนวนมากอยู่แล้ว เช่น ความร่วมมือภายใต้กรอบ ASEAN Plus 3 และการเร่งรัดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบ AFTA เป็นต้น การมีภาระงานมากเกินไปย่อมจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของอาเซียน

4. การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาความมั่นคงแบบเดิม แม้ว่าขอบเขตการดำเนินงานของ ARF จะครอบคลุมประเด็นปัญหาความมั่นคงทั้งที่เป็นแบบเดิมและแบบใหม่ แต่หากพิจารณากิจกรรมทั้งหมดที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงแบบเดิม เช่น การเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันใน ASO การควบคุมและการห้ามแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น ในขณะที่ประเด็นความมั่นคงแบบใหม่กลับมีเพียง 2 กิจกรรม คือ Workshop on Environmentally Sound Management of Shipboard Generated Waste เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001 ณ สหรัฐอเมริกา และ Seminar on Economic Security for Asia Pacific in the First Decades of the 21<sup>st</sup> Century ระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ณ เวียดนาม ARF จึงควรจะให้ให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงแบบใหม่อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวที่แม้ว่าจะไม่ใช่ประเด็นใหม่ เช่น ภาวะทุพโภชนาการ ปัญหามลภาวะ ที่นับวันจะมีระดับความเร่งด่วนและส่งผลกระทบร้ายแรงกว้าง

<sup>81</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum: Documents Series 1994-1998, pp.115-116.

ขวางมากขึ้นทุกที ดังจะเห็นได้จากกรณีหมอกควันในอินโดนีเซียปี ค.ศ. 1997-1998 ที่ยังคงส่งผลกระทบต่ออยู่

5. การเป็นเพียงเวทีสำหรับการเจรจาหารือและพิจารณาประเด็นปัญหาาร่วมกันมากกว่าที่จะเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง<sup>82</sup> ในการประชุม ARF แต่ละครั้งนั้นจะมีแถลงการณ์ประธาน (Chairman's Statement) หลังจากการประชุมเสร็จสิ้นลง โดยแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงผลการหารือเท่านั้น ไม่ใช่ข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้ไม่มีผลในการบังคับใช้หรือเป็นข้อผูกพันแต่อย่างใด ประกอบกับการดำเนินกิจกรรม ARF ของประเทศสมาชิกจะเป็นไปโดยความสมัครใจ ดังนั้นจึงไม่มีการลงโทษสมาชิกหรือไต่สวนหากประเทศสมาชิกกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อแถลงการณ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้การจัดการแก้ไขปัญหาไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม<sup>83</sup> เช่น แถลงการณ์ประธาน ARF นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมาเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองนั้นลงนามในพิธีสารต่อต้านของ SEANWFZ นับตั้งแต่อาเซียนได้ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวในปี ค.ศ. 1995 แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีประเทศใดลงนามในพิธีสารต่อต้านสนธิสัญญาดังกล่าว แต่ความพยายามของอาเซียนก็เริ่มมีแนวโน้มไปในทิศทางที่น่าพอใจ เมื่อจีนแสดงความจำนงที่จะเข้าเป็นภาคี SEANWFZ แต่ก็ไม่มีควมคืบหน้าอะไรมากนัก<sup>84</sup>

6. การปราศจากกลไกที่จะรองรับภารกิจใหม่ เนื่องจากการดำเนินงานของ ARF อยู่ในช่วงคาบเกี่ยวระหว่างขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ทำให้ต้องดำเนินกิจกรรมบางกิจกรรมที่อยู่ในขั้นตอนที่ 2 เช่น การเพิ่มบทบาทของประธาน ARF การจัดทำ Concept and Principle of Preventive Diplomacy เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นกรอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินความร่วมมือแบบการทูตเชิงป้องกันระหว่างกันต่อไป เป็นต้น แต่ ARF กลับ

<sup>82</sup> สัมภาษณ์ Dr. Amitav Acharya, Professor, Deputy Director & Head (Research), Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 5 มิถุนายน 2545.

<sup>83</sup> Jusuf Wanandi, "Boost ARF-and Security: The Forum Needs Real Programs, Preventive Diplomacy," *Asia Week* 31 July 1998. Available from: [http://www.asiaweek.com/asiaweek/98/0731/feat\\_9.html](http://www.asiaweek.com/asiaweek/98/0731/feat_9.html); INTERNET.

<sup>84</sup> Association of Southeast Asian Nations, Press Statement, The Chairman of the 7<sup>th</sup> ASEAN Summit and the 5<sup>th</sup> ASEAN+3 Summit, 5 November 2001, Bandar Seri Begawan. Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/summit/summit7.htm>; INTERNET.



ไม่ได้จัดตั้งกลไกเพื่อรองรับภารกิจเหล่านี้ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของ ARF ทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

จากการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนข้างต้นของ ARF สะท้อนให้เห็นว่า อาเซียนพยายามที่จะสร้าง ARF โดยการแก้ไขจุดอ่อนที่มีอยู่ในกลไกเดิม และการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เช่น การเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ การขยายขอบเขตของประเด็นความมั่นคงให้กว้างและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้อาเซียนสามารถใช้ ARF เป็นกลไกในการดำเนินบทบาทด้านการเมืองในยุคหลังสงครามเย็นของตนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย