

บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

ร้อยตำรวจโทหญิง ธีราศิลป์ อินทรสุข

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE ROLE OF ASEAN IN ENHANCING HUMAN SECURITY

Police Lieutenant Theerasin Intarasook

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

โดย

ร้อยตำรวจโทหญิง อธิชาศิลป์ อินทรสุข

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภวัครพันธุ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร เทพชาตรี)

ธีราศิลป์ อินทรสุข : บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์
(THE ROLE OF ASEAN IN ENHANCING HUMAN SECURITY) อ. ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์, 189 หน้า.

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานของอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีคำถามในการวิจัยว่าอาเซียนมีบทบาทอย่างไรและเพียงใดในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ใน 3 ด้าน คือ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น ข้อตกลง แถลงการณ์ร่วม หนังสือ และบทความทางวิชาการ จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของอาเซียนมีการให้ความสำคัญกับประชาชน และมีการคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆ อย่างครอบคลุมมากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจนั้น อาเซียนได้มีการจัดทำโครงการเพื่อสร้างงานสร้างรายได้ และขจัดความยากจนให้กับประชาชน ด้านการเมืองมีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมหลักการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงทางการเมือง ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมก็มีการจัดทำกรอบความร่วมมือเพื่อสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น แต่การดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนก็ยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้นและมีข้อจำกัดอีกหลายประการ เช่น การยึดหลักฉันทามติและหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด การขาดกลไกที่มีอำนาจบังคับ รวมถึงปัญหาความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิก อาเซียนจึงต้องมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานด้วยการลดความเคร่งครัดของหลักการไม่แทรกแซงลง และสร้างกลไกที่มีอำนาจบังคับขึ้นมา เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. ลายมือชื่อ นิสิต

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา 2554

#5180721424 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS : HUMAN SECURITY / ASEAN

THEERASIN INTARASOOK : THE ROLE OF ASEAN IN ENHANCING HUMAN SECURITY. ADVISOR : ASSOC. PROF. VIRA SOMBOON, Ph.D., 189 pp.

This research aimed to study the implementation of ASEAN relating to the enhancement of human security. The question of this research is how and how much ASEAN plays a role in enhancing human security. There are three dimensions of the study related to the encouragement of human security; economic security, political security and environmental security. In terms of methodology, this research is a qualitative study which the researcher has collected information from various documents such as agreements, joint communiqués, textbooks and academic articles; these sources are then analyzed and presented by the method of descriptive analysis.

According to the research, the implementations of ASEAN have focused more on people and approached the encouragement of various security aspects more comprehensively. For the economy, ASEAN has initiated a project to create jobs and incomes and eradicate poverty for the people. For politics, ASEAN set up Human Rights Mechanism and encourage the principles involved in creating political security. And for environment, ASEAN developed a framework for cooperation to establish a comprehensive environmental sustainability. These approaches are more consistent with the concept of human security. However, the implementations of ASEAN are still in their early stages and there are many limitations; for example, the strict adherence to the principles of consensus and non-interference, the lack of enforcement authority mechanisms, and differences of economic and political systems among member countries. Therefore, ASEAN needs to improve its implementations by reducing the strictness of the principle of non-interference while strengthening enforcement mechanisms in order to effectively carry out the tasks related to the enhancement of human security.

Department: International Relations..... Student's Signature

Field of study: International Relations..... Advisor's Signature

Academic Year: 2011.....

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ประสบความสำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลสำคัญต่างๆ ทั้งในส่วนของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาแก่ผู้วิจัยโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นคณาจารย์ หรือเพื่อนร่วมรุ่น รวมถึงบิดา มารดา ญาติพี่น้อง และเพื่อนร่วมงาน ซึ่งเป็นผู้ที่คอยสนับสนุนและคอยกระตุ้นให้ผู้วิจัยมีพลังในการศึกษาค้นคว้าตลอดมา ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณบุคคลดังกล่าวที่ช่วยให้การวิจัยครั้งนี้ดำเนินมาได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะ รศ.ดร.วีระ สมบูรณ์ ซึ่งแม้จะมีภารกิจมากเพียงใด แต่ก็ยังสละเวลามาคอยให้คำปรึกษา จนทำให้งานวิจัยนี้ลุล่วงไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ก็ต้องขอขอบคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทั้งสองท่าน คือ รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี และ ผศ.ดร.พวงทอง ภวัครพันธุ์ ที่ได้ช่วยวิจารณ์และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์สำหรับงานวิจัย จนทำให้ผู้วิจัยสามารถทำงานวิจัยชิ้นนี้ได้สำเร็จ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. การสำรวจวรรณกรรม.....	6
3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	14
4. ขอบเขตการศึกษา.....	14
5. คำถามหลัก.....	15
6. สมมติฐาน.....	15
7. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	15
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	20
9. วิธีที่ใช้ในการศึกษา.....	20
10. ลำดับขั้นตอนในการนำเสนอ.....	21
บทที่ 2 พัฒนาการของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และการนำมาปรับใช้ใน	
 อาเซียน.....	22
1. การเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคง.....	22
2. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์.....	25
2.1 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จากมุมมองของ UNDPและนักวิชาการ	
ต่างๆ.....	25
2.2 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะนโยบายต่างประเทศ.....	29
3. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน.....	35
3.1 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ.....	35

3.1.1 แนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม	36
3.1.2 บทบาทของ Track II และ Track III.....	44
3.2 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ.....	51
4. บทสรุป.....	58
บทที่ 3 บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์.....	60
1. ความมั่นคงของมนุษย์ทางเศรษฐกิจ.....	62
1.1 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน.....	62
1.2 เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA).....	65
1.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community).....	74
1.4 มาตรการอื่นๆทางการด้านเศรษฐกิจ.....	82
2. ความมั่นคงของมนุษย์ทางการเมือง.....	90
2.1 สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมืองในอาเซียน.....	90
2.2 ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน.....	94
2.3 การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน.....	97
2.4 AICHR กับการส่งเสริมความมั่นคงทางการเมือง.....	103
3. ความมั่นคงของมนุษย์ทางสิ่งแวดล้อม.....	109
3.1 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน.....	109
3.2 การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน.....	112
3.3 บทสรุป.....	126
บทที่ 4 แนวโน้มและอุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน	131
1. แนวโน้มในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน.....	131
1.1 แนวโน้มด้านเศรษฐกิจ.....	132
1.2 แนวโน้มด้านการเมือง.....	135
1.3 แนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อม.....	142
2. อุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์.....	149
2.1 การขาดเจตนาธรรมทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียน.....	151
2.2 หลักปฏิบัติของอาเซียน (ASEAN Way)	153

2.3 การขาดกลไกที่มีอำนาจบังคับ.....	156
3. บทสรุป.....	159
บทที่ 5 บทสรุป.....	161
รายการอ้างอิง.....	170
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	189

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกำหนดการลดภาษีตามกรอบ CEPT เดิมและการแก้ไขในปี 1994... 69

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 มูลค่าการค้าของอาเซียนระหว่าง ค.ศ.1993-1999	70
ภาพที่ 2 มูลค่าการค้าของอาเซียนระหว่าง ค.ศ.1995-2008	71

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดของสำนักสังคมนิยมเป็นแนวคิดที่กล่าวได้ว่ามีอิทธิพลมาอย่างยาวนานในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การยึดรัฐเป็นตัวแสดงหลักของแนวคิดนี้ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆเป็นไปเพื่อปกป้องอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐเป็นหลัก ดังนั้นรัฐจึงกลายเป็นศูนย์กลางของทุกนโยบายโดยละเลยการให้ความสำคัญต่อตัวแสดงอื่นๆที่อยู่ในภายในรัฐไป ความเข้มข้นของการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นไปตามสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ซึ่งทำให้รัฐต่างๆ ต้องกระทำการเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคง ในสภาวะเช่นนี้จึงไม่มีสิ่งใดที่มีความสำคัญเทียบเท่ากับรัฐ และไม่มีแนวคิดใดที่มีอิทธิพลต่อรัฐเทียบเท่ากับแนวคิดสังคมนิยม แต่เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป แนวคิดอื่นๆที่จะสามารถนำมาใช้อธิบายหรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ก็เริ่มได้รับความสนใจในแวดวงระหว่างประเทศมากขึ้น

การสิ้นสุดของสงครามเย็นถือเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อมหาอำนาจทั้งสองฝ่ายยุติการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างกัน ประเทศต่างๆที่เคยแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายก็ไม่ต้องมีปัญหากับการสู้รบเพื่อสนองอุดมการณ์ของค่ายมหาอำนาจแต่ละฝ่ายอีกต่อไป แต่ในทางกลับกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาที่ก่อนหน้านี้ถูกบดบังไว้โดยภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ รวมไปถึงปัญหาอื่นๆที่รุนแรงขึ้นพร้อมกับการเกิดภาวะที่เข้มข้นของโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน โรคระบาด การขาดแคลนอาหาร สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม หรือปัญหายาเสพติด ยิ่งไปกว่านั้นในหลายๆกรณี รัฐซึ่งควรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ปกป้องดูแลประชาชนของตนให้พ้นจากภัยคุกคามกลับกลายเป็นผู้ทำอันตรายต่อประชาชนเสียเอง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือการกวาดล้างผู้ที่ไม่เห็นด้วยทางการเมือง จากเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของโลกในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งเต็มไปด้วยภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเป็นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งรุนแรงภายในมากกว่าจากภายนอก โดยเฉพาะจากความขัดแย้งทางชาติพันธุ์¹ นอกจากนี้ก็ยังมีภัยต่างๆที่ไม่ใช่ภัยคุกคามทางทหารซึ่งไม่ได้รับการ

¹ Sadako Ogata, Empowering people for human security[Online], 10 Oct 2009. Available from <http://www.humansecurity-chs.org/newsandadvents/ payne.html>

กล่าวถึงในวาทกรรมความมั่นคงตามแนวทางแบบดั้งเดิม แต่ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นภัยที่คุกคามความเป็นอยู่ของมนุษย์ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทำให้ชีวิตของมนุษย์อยู่ในภาวะที่เปราะบางเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงทำให้หลายๆ ฝ่ายเริ่มหันมาสนใจแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคล เพื่อให้แต่ละคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยและมีปัจจัยที่จะสนองความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายมากขึ้น หลังจากที่มีการนำเสนอไว้ในรายงานการพัฒนาคนุษย์ปี ค.ศ.1994 โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program) หรือ UNDP การนำเสนอแนวคิดนี้ได้ก่อให้เกิดการอภิปรายขึ้นอย่างกว้างขวางในวงวิชาการและในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งมีข้อถกเถียงกันหลายประการ ทั้งในด้านการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับความมั่นคง ขอบเขตของแนวคิด หรือความเหมาะสมในการกำหนดนโยบาย หลายคนมองว่าความหมายของแนวคิดยังกว้างและคลุมเครือจนยากที่จะนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนของผู้ที่สนับสนุนก็ยังมีมติความไปในลักษณะที่แคบกว้างแตกต่างกันไป บางกลุ่มเลือกที่จะเน้นเรื่องการปกป้องมนุษย์ให้ปลอดภัยจากภัยคุกคามที่เกิดจากความรุนแรง บางกลุ่มก็เลือกที่จะเน้นทั้งภัยคุกคามจากความรุนแรงและการทำให้มนุษย์ปลอดภัยจากความต้องการ หรือขยายไปถึงการปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ แม้จะไม่มีความเห็นที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับแนวคิด แต่สิ่งหนึ่งที่ถือว่าประสบความสำเร็จคือการที่หลายๆ ประเทศได้รับเอาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปสู่การพิจารณา และรณรงค์ให้ประเทศอื่นๆ เห็นความสำคัญของการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับมนุษย์ตามแนวทางของตน ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นแกนนำเผยแพร่แนวคิดนี้ เช่น ญี่ปุ่น แคนาดา และนอร์เวย์ ซึ่งได้มีการจัดตั้งเครือข่ายหรือคณะทำงานที่สนับสนุนการสร้างเสริมความมั่นคงให้กับมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น เครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network - HSN) ซึ่งเป็นกรรมาธิการของประเทศในภูมิภาคต่างๆ ที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกันในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์โดยมีสมาชิกเข้าร่วม 13 ประเทศ หรือรวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security - CHS) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสัญญาณที่ดีต่อการสร้างความมั่นคงให้กับการดำรงชีวิตของมนุษย์มากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะมาแทนที่ความมั่นคงของรัฐ แต่ต้องการที่จะทำให้เป็นส่วนเติมเต็มซึ่งกันและกัน² ซึ่งจะเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

² Ibid.

ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกอาเซียนมากขึ้น หลังจากที่ต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แม้วัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการในการก่อตั้งอาเซียนคือการสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก แต่เหตุผลสำคัญในการรวมตัวกันก็เพื่อต่อต้านภัยคุกคามร่วมทางการเมือง ดังนั้นในช่วงแรกๆ บทบาทของอาเซียนจึงเน้นไปที่การสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ โดยได้เร่งส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานในการเสริมสร้างพลังทางการเมืองและความเข้มแข็งของภูมิภาค (regional resilience) รวมทั้งใช้การทูตเป็นเครื่องมือในการป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกและแก้ไขปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค³ เมื่อความขัดแย้งต่างๆ ได้ลดน้อยลงรวมถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น อาเซียนก็ได้เน้นการขยายความร่วมมือไปยังด้านอื่นๆ มากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ดังเช่นการมีความตกลงร่วมกันในปี ค.ศ.1992 ที่จะก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) เพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น ในช่วงที่ความขัดแย้งต่างๆ ลดน้อยลงไป ประเด็นทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศของสมาชิกอาเซียน ซึ่งมุ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศของตนอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในปี ค.ศ.1997 ซึ่งนับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้อาเซียนมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาที่มุ่งไปสู่การให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น วิกฤติเศรษฐกิจที่ลุกลามไปทั่วภูมิภาคเอเชียส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ผู้คนจำนวนมากต้องประสบกับความเดือดร้อน และได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงที่ส่งผลเชื่อมโยงถึงกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน ความยากจนที่เพิ่มมากขึ้น การขาดแคลนอาหาร โรคภัยไข้เจ็บ การขาดโอกาสทางการศึกษา รวมไปถึงปัญหาการอพยพข้ามเขตแดนรัฐอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงปัญหาภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป หากแต่ยังกระทบไปถึงความมั่นคงของรัฐอื่นๆ อีกด้วย ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้ประเทศในอาเซียนต้องหันมาทบทวนแนวทางการพัฒนาเพื่อหามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาและรองรับกับวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

หลังจากประสบวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนก็เริ่มมีแนวโน้มในการหันมาให้ความสำคัญกับผู้คนในสังคมมากขึ้น จุดเริ่มต้นที่แสดงถึงการปรับตัวของอาเซียนเห็นได้จากการ

³ สุรพงษ์ ชัยนาม, อาเซียนในสหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 20.

กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนสู่ ค.ศ.2020 ร่วมกัน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ.1997 ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งกล่าวถึงการทำให้อาเซียนเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน โดยมีประเด็นสำคัญๆ เช่น การให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือสังคมวัฒนธรรม การทำให้สังคมปราศจากปัญหายาเสพติด ความยากจน ความหิวโหย การให้ความสำคัญกับเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ รวมถึงผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม นอกจากนี้ก็ยังกล่าวถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในอาเซียน วิสัยทัศน์ดังกล่าว ถือเป็นพื้นฐานที่ดีต่อการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาของอาเซียนในอนาคตให้มีความครอบคลุมมิติต่างๆมากยิ่งขึ้น

อาเซียนเริ่มมีความก้าวหน้าไปอีกขั้นในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ปี ค.ศ.2003 ที่บาหลี เมื่อผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นมาภายในปี ค.ศ.2020 ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 จึงได้ตกลงที่จะร่นเวลาที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้นภายในปี ค.ศ.2015 โดยประชาคมอาเซียนจะประกอบไปด้วยความร่วมมือ 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม แนวคิดในการสร้างประชาคมอาเซียนนี้นับว่าเป็นความก้าวหน้าของอาเซียนในการปรับตัวเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ๆที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน การเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนนั้นเป็นความริเริ่มที่น่าสนใจอย่างมาก เนื่องจากตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นต้นมา อาเซียนก็มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การเมือง จนละเลยการพัฒนามิติทางสังคมวัฒนธรรม ทั้งๆที่พื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความร่วมมือที่เข้มแข็งในด้านอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ภาพลักษณ์ของอาเซียนก็ถูกมองว่าเป็นองค์กรของอภิสิทธิชน นโยบายต่างๆของอาเซียนไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การตกลงร่วมกันที่จะสร้างประชาคมสังคมและวัฒนธรรม จึงเปรียบเสมือนการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้เป็นอาเซียนที่หันมาให้ความสำคัญกับการเป็นองค์กรของประชาชน มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยมีแผนปฏิบัติการที่กำหนดความร่วมมือครอบคลุมในหลายๆสาขา เช่น ความร่วมมือด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน การปราบปรามยาเสพติด

การศึกษา สาธารณสุข วัฒนธรรม รวมถึงสตรีและเยาวชน เป็นต้น การกำหนดแผนงานด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียน ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาสังคมและความ เป็นอยู่ของประชาชนดังกล่าว แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ก็ เป็นสิ่งที่แสดงถึงความพยายามของอาเซียนในการที่จะสร้างแนวทางดำเนินการที่ สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ก็ถือเป็นประเด็นใหม่สำหรับอาเซียน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ยึดแนวทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐ โดยไม่ได้มองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ภาพของอาเซียนจากมุมมองภายนอกนั้นจึงเป็นองค์กรที่ไม่ได้สนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หลักการและแนวทางในด้านการดำเนินงานหลายๆอย่างของอาเซียนถูกวิจารณ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพ และเห็นว่าโดยโครงสร้างแล้วอาเซียนไม่สามารถจัดการกับข้อขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคได้ เพราะสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญสูงสุดไว้ที่ข้อผูกมัดว่าจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นๆในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นว่าความมั่นคงของรัฐที่โดยตัวของมันแล้วเป็นเรื่องที่กฎหมายสร้างขึ้นมากลับได้รับความสำคัญสูงสุดเหนือกว่าความสำคัญของผู้คนจริงๆเสียอีก⁴ นอกจากนี้ปัญหาที่มีอยู่ของอาเซียนก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนา เช่น ปัญหาความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือวัฒนธรรม และปัญหาช่องว่างของการพัฒนาที่ประชาชนในแต่ละประเทศสมาชิกยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง ด้วยปัญหาและข้อจำกัดหลายๆประการดังกล่าว จึงทำให้องค์กรระดับภูมิภาคอย่างอาเซียนต้องปรับตัวเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภาวะที่โลกาภิวัตน์มีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหาต่างๆมีความเชื่อมโยงถึงกันและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาให้กับองค์กรรวมถึงทำให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นประชาคม และสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคได้อย่างยั่งยืน

แม้ว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ จะเป็นแนวคิดที่ยังมีประเด็นต่างๆให้ถกเถียงกัน ในวงวิชาการและยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนจำนวนมากตกอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ ทั้งในแง่ของการขาดแคลน

⁴ เยชัว โมเซอร์-พงศ์สุวรรณ, ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไร้พรมแดน(กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 11.

ปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต หรือการตกอยู่ในสถานะที่เสี่ยงต่อการถูกกระทำโดยใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่ยังส่งผลกระทบต่อไปยังที่อื่นๆอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการขยายขอบเขตเรื่องความมั่นคงของรัฐมาสู่การสร้าง ความมั่นคงให้กับประชาชนโดยรวมจึงเป็นเรื่องสำคัญ และจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย อาเซียนในฐานะขององค์กรระหว่างประเทศก็ควรเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องหันมาให้ความสำคัญกับการดูแลความมั่นคงและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในภูมิภาคมากขึ้น จากความสำคัญและความจำเป็นของการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับมนุษย์ ประกอบกับความสำคัญของอาเซียนในฐานะองค์กรระดับภูมิภาคที่ต้องมีการริเริ่มสร้างสิ่งใหม่ๆ เพื่อก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นดังกล่าว โดยมีคำถามในการวิจัย คือ อาเซียนมีบทบาทอย่างไรและเพียงใดในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาค

2. การสำรวจวรรณกรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์โดยทั่วไปและความมั่นคงของมนุษย์ในบริบทของอาเซียน โดยมีนักวิชาการในสาขาต่างๆได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งแม้จะมีมุมมองที่แตกต่างกันแต่ความคิดเห็นเหล่านี้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ต่อไปในอนาคต

ในบรรดาผลงานทางวิชาการทั้งหลายนั้น งานเขียนของ Shahrbanou Tadjbakhsh และ Anuradha M. Chenoy⁵ ได้กล่าวถึงนิยามความมั่นคงของมนุษย์โดยเห็นว่าเป็นแนวคิดที่ยังถูกวิจารณ์ว่ากว้าง ไม่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ จึงต้องการทำให้เป็นแนวคิดที่มีค่าต่อการสำรวจ เปรียบเทียบ และใช้ในฐานะเครื่องมือทางนโยบายได้ การที่จะทำให้นักคิดนี้เป็นจริงในทางปฏิบัติได้นั้น ต้องให้มีการจัดลำดับความสำคัญและการกระจายทรัพยากร มีการสร้างวาระทางการเมืองและกลไกในการติดตามตรวจสอบขึ้นมา อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็เห็นว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไม่ควรเป็นคำจำกัดความที่แคบ แต่ควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะพัฒนาไปในทางที่จะทำให้เข้าใจถึงรากฐานของความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นทั่วโลกในระดับที่ลึกพอที่จะทำให้เราสามารถให้ความสำคัญกับมันได้ ผู้เขียนเห็นว่าความรับผิดชอบด้านความมั่นคง

⁵ Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha M. Chenoy, Human security: Concepts and implications(New York: Routledge, 2007).

ของมนุษย์ควรเป็นความร่วมมือของตัวแสดงทุกระดับ ซึ่งต้องทำภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ความท้าทายที่สำคัญคือการทำให้รัฐตระหนักในการเปลี่ยนวิถีคิดและเห็นว่าปัญหาข้ามพรมแดนมีหลายรูปแบบ ความมั่นคงของมนุษย์เป็นภัยระดับโลก ซึ่งควรทำให้รัฐต่างๆ ตระหนักว่ามั่นคงอยู่จริง และหากสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้ก็จะเป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกคน โดยรวมแล้วแม้จะขาดคำจำกัดความที่เป็นเอกฉันท์แต่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็เป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ การวิจารณ์ว่าแนวคิดนี้กว้างเกินไปนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแบบหลากหลายมิติเป็นทั้งประโยชน์และความจำเป็น เพราะมันเสนอขอบเขตสำหรับแนวทางที่บูรณาการและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการวิเคราะห์ที่ขัดกับปัจจุบันซึ่งเป็นการศึกษาความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชนแบบแยกส่วนกัน ถ้าหากปราศจากแนวทางที่บูรณาการอย่างแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ก็จะไม่สามารถต่อต้านภัยคุกคามซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันจากภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นหนึ่งในจุดแข็งที่สุดของแนวคิดนี้คือการเป็นแนวคิดที่เป็นความหวังในการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

ส่วนงานเขียนของ Roland Paris⁶ กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ไว้โดยมองว่า มีปัญหาสองประการที่เป็นข้อจำกัดต่อประโยชน์ของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์สำหรับนักศึกษาและนักปฏิบัติในการเมืองระหว่างประเทศ ประการแรก คือ คำจำกัดความที่ขาดความชัดเจน มีความหมายที่กว้างครอบคลุมทุกอย่างทั้งความมั่นคงทางกายภาพไปจนถึงความมั่นคงทางจิตใจ ซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายขาดแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายและการจัดสรรทรัพยากรที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้ ในส่วนของนักศึกษาเองก็สับสนว่าจะต้องศึกษาในเรื่องใดและหากต้องการนำแนวคิดไปปรับใช้ก็ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ประการที่สอง ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็ดูเหมือนจะมีผลประโยชน์ในการทำให้คำจำกัดความขยายกว้าง ทั้งประเทศมหาอำนาจขนาดกลาง หน่วยงานด้านการพัฒนาและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งต้องการยกระดับความสนใจและทรัพยากรให้ห่างจากประเด็นความมั่นคงแบบดั้งเดิม มาสู่แนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศ การขาดความชัดเจนของแนวคิดนี้จึงมีประโยชน์ในการยึดเหนี่ยวกลุ่มพันธมิตรที่มีมุมมองและวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน

โดยสรุปแล้ว Paris มองว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นมาเพื่อเสนอกรอบแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ของนักวิชาการหรือผู้กำหนดนโยบาย แต่อาจมี

⁶ Roland Paris, Human security; Paradigm shift or hot air?[Online], 10 Oct 2009. Available from: http://muse.jhu.edu/journals/international_security/v026/26.2paris.pdf

คุณค่าต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคง แม้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จะกว้างและคลุมเครือเกินไปที่จะทำให้เกิดคำถามการวิจัยอย่างเฉพาะเจาะจง แต่ Paris ก็เห็นว่าแนวคิดนี้เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกประเภทของการศึกษาด้านความมั่นคงที่มีแนวทางแตกต่างกันให้ชัดเจนขึ้น และสิ่งที่เป็นไปได้อย่างหนึ่งคือ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์อาจเป็นเหมือนคำอธิบายสำหรับกรวิจัยแบบกว้างในการศึกษาความมั่นคงซึ่งให้ความสำคัญกับภัยคุกคามที่ไม่ใช่ทางทหารต่อความปลอดภัยของสังคม กลุ่มบุคคลและปัจเจกบุคคล ซึ่งต่างจากแนวทางดั้งเดิมที่เน้นการปกป้องรัฐจากภัยคุกคามภายนอก การศึกษาในแง่ดังกล่าวอาจช่วยสร้างการวิจัยประเภทนี้ให้เป็นส่วนประกอบหลักของการศึกษาความมั่นคงได้

Woosang Kim และ In-Taek Hyun⁷ ต้องการจำกัดความแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในทางที่เป็นประโยชน์มากขึ้น โดยเสนอแนวคิดที่จะส่งเสริมการอภิปรายเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่รวมไปถึงสิ่งที่อ้างถึงในการสร้างความมั่นคง เครื่องมือและต้นทุนที่จะทำให้ความมั่นคงของมนุษย์ประสบผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ยังไม่ได้ได้รับการพัฒนามากนักในวาระของรัฐต่างๆ รวมถึงยังไม่มีฉันทามติเรื่องการให้คำจำกัดความและแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย จากเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นหลังสิ้นสุดสงครามเย็นทำให้เห็นว่ามีปัญหาต่างๆมากมายที่รัฐไม่สามารถจัดการได้เพียงลำพัง และไม่อาจใช้แนวทางแบบเดิมๆที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางเพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป ควรมีการนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้ เพื่อให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มใหญ่หรือชนกลุ่มน้อยมีความสุขในสังคมของตน ผู้เขียนเสนอว่าควรมีการร่วมมือกันและส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในทุกระดับ และควรมีองค์การที่ทำหน้าที่นี้โดยมีหน้าที่สำคัญคือการเตือนภัยล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม การปรึกษากันตั้งแต่เนิ่นๆระหว่างสมาชิกและผู้ที่เกี่ยวข้อง และหน้าที่ในการจัดการกับวิกฤติที่เกิดขึ้น ในด้านของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศในการนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติก็สามารถทำให้เข้มแข็งขึ้นได้หากมีฉันทามติระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย โดยการพยายามร่วมกันที่จะเชื่อมช่องว่างระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่ยังด้อยพัฒนา นอกจากนี้ก็เห็นว่าประเทศมหาอำนาจขนาดกลางสามารถที่จะมีบทบาทในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งจะทำให้มั่นใจว่าจะไม่ถูกรอบงำโดยประเทศมหาอำนาจใดแต่เพียงผู้เดียว

⁷ Woosang Kim and In-Taek Hyun, "Toward a new concept of security: Human security in world politics," in *Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, eds. William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun (Japan: United Nations University Press, 2000), pp.33-46.

ผลงานของ William T. Tow และ Russell Trood⁸ กล่าวถึงการต่อสู้ระหว่างแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในช่วงหลังสงครามเย็น โดยเห็นว่าความท้าทายสำหรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ คือการเสนอแนวคิดที่แม่นยำและชัดเจน และอธิบายได้ว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศอย่างไร จึงจะไม่นำไปสู่การแปลความหมายของความมั่นคงใหม่อย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามทั้งสองแนวคิดนี้ก็ยังคงมีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาปัญหาความมั่นคง คือในแง่ของการป้องกันความขัดแย้งและการลดความไม่มั่นคงให้กับสิ่งที่อ้างอิงถึง แนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมนั้น แม้จะให้ความสำคัญกับการสร้างกองกำลังและขีดความสามารถของรัฐ แต่ก็จะมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยใช้วิธีดูความคุ้มค่ามากกว่าการเลือกใช้วิธีการทำสงคราม ในแง่ของการลดความไม่มั่นคงนั้น แนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมก็พยายามที่จะสร้างระเบียบให้เกิดขึ้นในโลกของอนาธิปไตย ส่วนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็เน้นเป้าหมายด้านการสร้างสวัสดิการ โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดหาให้กับประชาชน ดังนั้นทั้งแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมและแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ต่างก็แสวงหาการรับประกันหรือปกป้องประชาชนจากความไม่มั่นคงเช่นเดียวกัน สุดท้ายจึงเสนอให้ทั้งสองแนวคิดนี้ร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อโลกที่มีเสถียรภาพและดีขึ้นกว่าเดิม

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนนั้น Kusuma Snitwongse และ Suchit Bunbongkarn⁹ เห็นว่าอาเซียนได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาความมั่นคงใหม่ที่ไม่ใช่ภัยคุกคามทางทหารแบบดั้งเดิมมานานแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับนิยามความมั่นคงของมนุษย์ของ UNDP ในแง่อิสรภาพจากความต้องการ โดยเห็นได้จากการให้ความสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งของชาติและขยายไปสู่ความเข้มแข็งของภูมิภาค แต่เป้าหมายด้านความมั่นคงก็ยังคงเน้นไปที่รัฐ จนเมื่อมีการเติบโตของภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ จึงได้ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองที่เน้นไปยังปัจเจกบุคคลมากขึ้น นอกจากนี้การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งที่นำมาสู่ปัญหาความมั่นคงใหม่ๆ ทั้งการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอลงไปเรื่อยๆ และเมื่อมีแรงเสริมจากโลกาภิวัตน์ ก็ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น การอพยพโดยผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้าม

⁸ William T. Tow and Russell Trood, "Linkage between traditional security and human security," in *Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, pp.13-32.

⁹ Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, "New security issues and their impact on ASEAN," in *Reinventing ASEAN* eds. Simon S.C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), pp.148-182.

ชาติเกี่ยวกับยาเสพติด การค้ามนุษย์และอาชญากรรมขนาดเล็ก รวมถึงอาชญากรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศในอาเซียนได้ทั้งสิ้น ผู้เขียนเห็นว่ามุมมองด้านความมั่นคงของอาเซียน กำลังปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เน้นความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก มาสู่การขยายความที่ครอบคลุมถึงความมั่นคงของปัจเจกบุคคลมากขึ้น ประเด็นความมั่นคงใหม่หลายประเด็นไม่เพียงส่งผลกระทบต่อรัฐแต่ยังรวมไปถึงประชาชนด้วย ดังนั้นอาเซียนจึงต้องปรับเปลี่ยนไปจากแนวคิดเดิมที่ยึดหลักอธิปไตยอย่างเคร่งครัด และร่วมมือกันเพื่อให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากประเด็นความมั่นคงใหม่ๆ ได้อย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น

Decha Sungkawan¹⁰ เห็นว่าแม้ในช่วงหลังสงครามเย็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนจำนวนมากก็ยังเผชิญกับปัญหาสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหลายด้าน ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ การศึกษา อาหารและที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนจำนวนหนึ่งขยับขึ้นมาอยู่เหนือเส้นแบ่งความยากจน ก็ยังคงมีอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกเบียดให้อยู่ชายขอบจากการกระจายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ก็ยังมีความขัดแย้งทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการอพยพ การก่อการร้าย และการละเมิดสิทธิมนุษยชน หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาต่างๆ ก็ยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น ความไม่มั่นคงเหล่านี้ทำให้มีการเรียกร้องให้หันมาสนใจวาทกรรมความมั่นคงและการสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับภูมิภาค โดยเห็นว่าควรขยายวาระความมั่นคง ซึ่งก่อนหน้านี้เน้นไปที่ความมั่นคงแบบดั้งเดิมผ่านแนวทางสร้างความมั่นคงของชาติ มาสู่แนวทางที่กว้างขึ้นและบูรณาการเข้ากับมุมมองทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมไปถึงสิทธิทางสังคมของประชาชนในภูมิภาค และการขยายภารกิจของอาเซียนไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์หรือแนวทางด้านการสร้างสวัสดิการมากขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถใช้เครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่มีอยู่เพียงอย่างเดียวได้ แต่ละประเทศต้องปฏิบัติเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะส่วนสำคัญของความมั่นคงของชาติ และอาเซียนก็จำเป็นต้องมีบทบาทที่กระตือรือร้นในการสร้างสถาบันที่มีกฎเกณฑ์ต่อวาระเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาค สนับสนุนและนำให้ประเทศสมาชิกให้

¹⁰ Decha Sungkawan, *Southeast Asian human security: A regional citizenship approach* (Pathum Thani: Japanese Studies Center, Thammasat University, 2005).

ความสำคัญกับแนวทางที่ครอบคลุมเกี่ยวกับความขัดแย้งและความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มทางสังคม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของปัจเจกบุคคลทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ส่วน Mely Caballero-Anthony¹¹ แสดงความเห็นโดยเริ่มจากการกล่าวถึงปัญหาของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ นั่นคือ การไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ แม้จะมีการเน้นว่ามีความสำคัญแต่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริง นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์กับแนวคิดความมั่นคงอย่างครอบคลุม (Comprehensive security) โดยเสนอว่าในการที่จะหาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสองนี้จำเป็นต้องเริ่มจากการระบุถึงสิ่งที่จะทำให้เกิดความมั่นคง นั่นคือความมั่นคงสำหรับใคร ซึ่งหากเป็นแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็จะเน้นไปที่ปัจเจกบุคคล ต่อมาคือการระบุขอบเขตของความมั่นคง นั่นคือคุณค่าใดที่ต้องการปกป้อง และภัยคุกคามคืออะไร สุดท้าย คือการระบุแนวทางที่จะทำให้เกิดความมั่นคง นั่นคือจะทำให้เกิดความมั่นคงได้อย่างไร เช่น จะใช้แนวทางการแข่งขันหรือการร่วมมือกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของระหว่างสองแนวคิดนี้ในกรอบของการสร้างความมั่นคง

ผู้เขียนเห็นว่าหากดูจากเอกสารแล้ว อาเซียนจะให้ความสำคัญกับความมั่นคงในความหมายที่ครอบคลุม ซึ่งเป็นอุดมการณ์ร่วมกันของอาเซียนในการสร้างความเข้มแข็งของชาติเพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งของภูมิภาค แต่ในความเป็นจริงเมื่อมีการหารือถึงประเด็นความมั่นคงแต่ละประเทศต่างก็ยึดแนวทางของตนเองในการสร้างความมั่นคง มีเพียงอินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์เท่านั้นที่ยึดแนวคิดความมั่นคงอย่างครอบคลุม จากการกระทำต่างๆที่ผ่านมาจึงอาจกล่าวได้ว่า อาเซียนยังไม่มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ แม้ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ดูเหมือนจะมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นได้ผ่านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่หลังจากนั้นอาเซียนต้องประสบปัญหามากมายที่ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์ ผู้เขียนจึงเห็นว่าวิกฤติเศรษฐกิจเป็นบทเรียนราคาแพงสำหรับอาเซียน ดังนั้นอาเซียนต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่เร่งด่วนที่สุดของความมั่นคงของมนุษย์ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆฝ่าย ทั้งตัวแสดงในระดับรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ความร่วมมือเหล่านี้จะสามารถพัฒนาและส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ได้

¹¹ Mely Caballero-Anthony, "Human Security and Comprehensive Security in ASEAN," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, ed. Pranee Thiparat (Thailand: ISIS, 2001), pp.21-52.

Rizal Sukma¹² ตั้งคำถามเกี่ยวกับความตึงเครียดในการแสวงหาเป้าหมายด้านความมั่นคงของมนุษย์กับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเมืองในอาเซียน ว่าจำเป็นจะต้องเลือกระหว่างเป้าหมายทั้งสองอย่างนี้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าหลายประเทศในอาเซียนยังมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในส่วนของผู้ที่ต้องการเน้นเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้ที่เน้นความต้องการด้านการพัฒนาของมนุษย์ ในด้านเป้าหมายนั้นก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หลายประเทศในอาเซียนมีความเชื่อว่าเสถียรภาพทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาที่ยั่งยืนทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดสำหรับเสถียรภาพทางการเมือง แต่หายนะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็ได้สั่นคลอนความเชื่อมั่นต่อแนวทางการสร้างชาติดังกล่าวของอาเซียน รวมไปถึงการส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค ผู้เขียนมองว่าผลจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากประสบการณ์ของอินโดนีเซียได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันการที่จะเกิดความมั่นคงของมนุษย์ได้ ก็จำเป็นจะต้องมีเสถียรภาพทางการเมืองและทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมซึ่งกันและกันระหว่างเป้าหมายทั้งสองอย่าง

Amara Pongsapich¹³ มองว่านโยบายการสร้างความปลอดภัยเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และส่งผลกระทบต่อประชาชนชายขอบ โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่ไม่สามารถแข่งขันกับตลาดการส่งออกได้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น ผู้เขียนให้ความสำคัญกับการเน้นบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ องค์กรระดับชาติ และภาคประชาสังคมในกระบวนการพัฒนาที่มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้รับการพัฒนาไปสู่เป้าหมายสำคัญคือความมั่นคงของมนุษย์ได้

¹² Rizal Sukma, "Human security and political stability: Should there be a tension?," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, pp.53-66.

¹³ Amara Pongsapich, "Partnership in enhancing human security," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, pp.67-115.

ในขณะที่ Herman Joseph S. Kraft¹⁴ เห็นว่าอาเซียนมีข้อจำกัดในการรับมือกับประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเหตุผลสองประการคือ ข้อจำกัดทางด้านความสามารถของกลไกอาเซียนในการตอบสนองต่อประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักการอธิปไตยของชาติ โดยมองว่ากลไกต่างๆที่อาเซียนตั้งขึ้นมาเป็นกลไกที่เป็นเรื่องเฉพาะแต่ละประเด็น และเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหากระทบต่อประชาชนแล้วเท่านั้น ในส่วนของ ASEAN Way ก็เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของอาเซียน โดยเฉพาะในเรื่องฉันทามติ และการตีความหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด ได้กลายเป็นข้อจำกัดต่อการที่จะทำให้ประเทศสมาชิกยอมทำตามข้อกำหนดร่วมกัน ประเทศสมาชิกไม่ได้ตอบสนองต่อการตัดสินใจอย่างแท้จริง เช่น ปัญหาเรื่องหมอกควัน แม้จะเป็นปัญหาระดับภูมิภาคแต่ความรับผิดชอบหลักๆ ก็ยังคงเป็นของอินโดนีเซีย หากอินโดนีเซียไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ประเทศที่ได้รับผลกระทบก็ต้องแก้ปัญหาตนเองและอาเซียนก็ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะบังคับให้อินโดนีเซียแก้ปัญหานี้ได้ การขาดองค์การที่มีอำนาจบังคับจึงเป็นปัญหาความด้อยพัฒนาของกลไกอาเซียน ที่จะสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาต่างๆได้ ผู้เขียนเห็นว่าอาเซียนจำเป็นต้องมีวิถีทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ โดยเสนอกลไกสองอย่างคือ ASEAN Troika และกลไกสิทธิมนุษยชน ซึ่งเห็นว่าน่าจะพัฒนาไปสู่กลไกที่เป็นทางการในการจัดการกับปัญหาที่กระทบต่อสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค รวมถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เช่นเดียวกับ Kasira Cheeppensook¹⁵ ที่เห็นว่า ASEAN Way เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินงานของอาเซียน แม้ในช่วงที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนก็ไม่มีบทบาทในการแก้ปัญหามากนัก เนื่องจากมี ASEAN Way เป็นอุปสรรคต่อการสร้างกลไกทางสถาบันที่เป็นรูปธรรม ที่จะสามารถนำไปสู่แนวทางในการร่วมมือกันจัดการกับวิกฤติได้ แต่การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้แนวคิดอื่นที่นอกเหนือไปจากแนวคิดดั้งเดิมที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง เข้ามาสู่การอภิปรายในอาเซียนมากขึ้น แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จึงได้รับความสนใจจากอาเซียนมากขึ้นหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว และเห็นว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ให้กลายเป็นวาระของอาเซียนคือเครือข่ายของหน่วยงานต่างๆที่ไม่ใช่ตัวแทนของภาครัฐหรือ Track III ในการดำเนินกิจกรรมของอาเซียน แม้ว่าหลังจาก

¹⁴ Herman Joseph S. Kraft, "Human security and ASEAN mechanisms," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, pp.135-147.

¹⁵ Kasira Cheeppensook, The ASEAN Way on human security[Online], 28 Sept 2009. Available from: <http://humansecurityconf.polsci.chula.ac.th/Documents/Presentations/Kasira.pdf>

เกิดเหตุการณ์ 9/11 จะทำให้อาเซียนหันไปให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐเป็นหลักอีกครั้ง แต่ถึงตอนนี้ก็กล่าวได้ว่า อาเซียนมีความตั้งใจมากขึ้นที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยสรุปแล้ว ASEAN Way ในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียนยังอยู่ในขั้นตอนของการสร้างการยอมรับร่วมกันในการที่จะทำให้บรรลุข้อตกลงต่างๆ ซึ่งแนวทางในการhamตีที่เป็นเอกฉันท์จะทำให้อาเซียนประสบผลสำเร็จช้าและใช้เวลานานกว่าจะรู้ว่า ASEAN Way เกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์จะมีลักษณะอย่างไร

จากวรรณกรรมที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการแสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของนักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในแง่ปัญหาของตัวเองแนวคิดที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการ และสภาพปัญหาทั่วไปที่ทำให้รัฐจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางใหม่ๆ เช่นแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ก็เป็น การกล่าวถึงแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในบริบทของอาเซียน โดยเน้นไปที่ปัญหาและข้อจำกัดของอาเซียนในการสร้างการยอมรับแนวคิดนี้ร่วมกัน และการเสนอแนวทางเพื่อพัฒนาอาเซียนไปสู่องค์กรที่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากที่สำรวจมายังไม่มีวรรณกรรมเรื่องใดที่กล่าวถึงบทบาทของอาเซียนเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ที่ครอบคลุมมาถึงยุคปัจจุบัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียนให้มากยิ่งขึ้น

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทการดำเนินงานของอาเซียนในด้านการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์
2. เพื่อศึกษาความก้าวหน้าและอุปสรรคของอาเซียน ในการทำให้ประเทศสมาชิกยอมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และน่านโยบายไปปฏิบัติร่วมกัน

4. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาบทบาทเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียน โดยมีระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่ ค.ศ.1967 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มก่อตั้งอาเซียนมาจนถึงยุคปัจจุบัน และกำหนดขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียนใน 3 ประเด็น คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

5. คำถามหลัก

อาเซียนมีบทบาทอย่างไรและเพียงพอใดในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาค

6. สมมติฐาน

อาเซียนมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าด้านความมั่นคงของมนุษย์ขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับเริ่มต้นและมีข้อจำกัด

7. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์นั้น ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นกรอบเพื่อประกอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆของอาเซียน

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดที่นักวิชาการต่างๆมีการให้คำนิยามไว้อย่างหลากหลาย แต่ในบรรดานิยามเหล่านี้ก็อาจจำกัดความแคบลงมาได้โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คำนิยามแบบแคบและค่านิยามแบบกว้าง คำนิยามเรื่องความมั่นคงของมนุษย์แบบแคบนั้นเป็นแนวทางของประเทศมหาอำนาจกลางอย่าง แคนาดา และนอร์เวย์ ซึ่งเน้นไปที่เรื่องอิสรภาพจากความกลัว (Freedom from fear) โดยจะจำกัดขอบเขตความมั่นคงของมนุษย์ในแง่ภัยคุกคามที่เกิดจากความรุนแรง เช่น การค้ายาเสพติด ทุ่นระเบิดสังหาร ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ความล้มเหลวของรัฐ และการค้าอาวุธ เป็นต้น และเห็นว่าการรับมือกับปัญหาเหล่านี้ในเบื้องต้นต้องใช้อำนาจแบบอ่อน (Soft Power) เช่น การใช้วิถีทางการทูต วิธีการทางเศรษฐกิจและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ¹⁶

ส่วนค่านิยามแบบกว้างนั้นไม่ได้เน้นเพียงแค่อิสรภาพจากความกลัว แต่ยังได้ขยายมาสู่อิสรภาพจากความต้องการ (Freedom from want) ดังค่านิยามของคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security) ที่มองว่าความมั่นคงของมนุษย์นั้น คือ

¹⁶ Lloyd Axworthy, Human Security and Global Governance: Putting People First, Global Governance vol.22 no.1, p.19. Cited in Taylor Owen, Challenges and Opportunities for Defining and Measuring Human Security[Online], 15 Oct 2009 Available from: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2138.pdf>

การปกป้องแก่นสำคัญของชีวิตมนุษย์ทุกคนในแง่ของการส่งเสริมเสรีภาพ และความต้องการของมนุษย์ ความต้องการของมนุษย์ หมายถึง การปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งจำเป็นต่อชีวิต หมายถึงการปกป้องมนุษย์จากภัยคุกคามรวมถึงสถานการณ์ต่างๆที่ร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อแผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง ความมั่นคงของมนุษย์หมายถึงการใช้กระบวนการที่ต้องอาศัยความเข้มแข็งและแรงบันดาลใจของประชาชน เป็นการสร้างสรรค์ระบบการเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ การทหาร และวัฒนธรรม ที่ร่วมกันทำให้ประชาชนมีหลักประกันความอยู่รอด การดำรงชีวิต และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์¹⁷

คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐมองว่า “ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึงความมั่นคงของประชาชน ซึ่งหมายรวมถึงความปลอดภัยทางด้านกายภาพ ความอยู่ดีกินดีทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม การเคารพในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย”¹⁸

Caroline Thomas มองว่า “ความมั่นคงของมนุษย์เป็นการอธิบายเงื่อนไขของการดำรงชีวิตที่ได้รับปัจจัยที่สนองความต้องการขั้นพื้นฐาน และสามารถอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมถึงการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องที่สำคัญๆในชุมชนของตน”¹⁹

โคฟี อันนัน มองว่า

ความมั่นคงของมนุษย์ในความหมายที่กว้างที่สุดนั้น มีมากกว่าการปราศจากความขัดแย้งที่รุนแรง แต่ยังรวมถึงสิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ บาล การเข้าถึงการศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งการรับประกันว่าแต่ละบุคคลมีโอกาสและทางเลือกที่จะทำตามศักยภาพของตนเอง ทุกขั้นตอนในแนวทางนี้ยังเป็นขั้นตอนที่นำไปสู่การลดความยากจน การเติบโตทาง

¹⁷ Commission on Human Security, Human Security Now[Online], 15 Oct 2009. Available from: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>

¹⁸ คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ, ความรับผิดชอบในการปกป้อง, แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์(กรุงเทพมหานคร: สถานทูตแคนาดา), หน้า 29.

¹⁹ Caroline Thomas, Global governance, development and human security the challenge of poverty and inequality (London: Pluto Press, 2000). Cited in Sabina Alkire, A Conceptual Framework for Human Security[Online], 20 Oct 2009. Available from: <http://www.research4development.info/PDF/outputs/inequality/wp2.pdf>

เศรษฐกิจ และการป้องกันความขัดแย้ง อีสรภาพจากความต้องการ อีสรภาพจากความกลัว และเสรีภาพของลูกหลานที่จะสืบทอดสิ่งแวดล้อม ที่อุดมสมบูรณ์ เหล่านี้คือสิ่งที่เชื่อมโยงกันของความมั่นคงของมนุษย์และ ความมั่นคงของรัฐ²⁰

ส่วนความมั่นคงของมนุษย์ตามกรอบการนิยามของโครงการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติซึ่งได้นำเสนอไว้ในรายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ.1994 นั้นมองว่า

“ความมั่นคงของมนุษย์ คือ การที่เด็กจะไม่ตาย เชื้อโรคไม่แพร่ระบาด การไม่ตกงาน ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ซึ่งไม่กลายเป็นเหตุรุนแรง ผู้ที่คัดค้านไม่ถูกห้ามพูด ความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ใช่การให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องอาวูธ แต่เป็นการให้ความใส่ใจเกี่ยวกับชีวิตและศักดิ์ศรีของ มนุษย์”²¹

ในการพิจารณาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์นั้น UNDP เห็นว่าต้องเน้นไปที่ ลักษณะที่จำเป็นพื้นฐาน 4 ประการ คือ

- 1) ความมั่นคงของมนุษย์เป็นความใส่ใจเกี่ยวกับผู้คนในทุกๆที่ ทั้งในประเทศ ยากจนและร่ำรวยซึ่งมีภัยคุกคามร่วมกัน เช่น การว่างงาน ยาเสพติด อาชญากรรม มลภาวะ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน ภัยคุกคามเหล่านี้เป็นสิ่งที่จริงและกำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ
- 2) องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เมื่อ ประชาชนในที่ใดที่หนึ่งเกิดความไม่มั่นคง ทุกประเทศก็ดูเหมือนว่าจะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เหตุการณ์ต่างๆ เช่น ความอดอยาก มลภาวะ การค้ายาเสพติด การก่อการร้าย ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ ในเขตแดนของรัฐอีกต่อไปแต่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก
- 3) ความมั่นคงของมนุษย์ควรมีการป้องกันแต่เนิ่นๆ ดีกว่าการแทรกแซงใน ภายหลัง เพื่อลดการสูญเสียที่จะเกิดขึ้น

²⁰ Report of the Secretary-General on the work of the Organization, Official Records of the fifty-fifth session of the General Assembly, Supplement No.1(A/55/1) of 30 August 2000. Cited in Sabina Alkire, A Conceptual Framework for Human Security[Online], 20 Oct 2009. Available from: <http://www.research4development.info/PDF/ outputs/inequality/wp2.pdf>

²¹ United Nations Development Program, Human development report 1994(New York: Oxford University Press, 1994), p.22.

4) ความมั่นคงของมนุษย์มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง เป็นการสนใจว่าปัจเจกบุคคลจะอยู่อย่างไรในสังคม จะสามารถใช้ทางเลือกที่มีอยู่อย่างไร สามารถเข้าถึงตลาดและโอกาสทางสังคมได้เพียงใดและจะอยู่ในสภาพแห่งความขัดแย้งหรือสันติภาพ

ความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวทางของ UNDP มีลักษณะสำคัญประกอบกันสองประการคือ

- ความปลอดภัยจากภัยคุกคามที่เรื้อรัง เช่น ความหิวโหย ความเจ็บป่วย และการถูกกดขี่
- การปกป้องจากความวุ่นวายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและสร้างความเสียหายในการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นในด้านที่อยู่อาศัย การงาน หรือในชุมชน²²

UNDP ได้จำแนกองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ 7 ด้าน ได้แก่

- 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การมีรายได้เพียงพออย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการจ้างงาน หรือจากโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม
- 2) ความมั่นคงทางอาหาร หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีความสามารถทั้งทางกายภาพและทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงอาหาร
- 3) ความมั่นคงทางสุขภาพ หมายถึง การเข้าถึงการให้บริการทางสุขภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนจะปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ
- 4) ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ปราศจากความเสื่อมโทรมและมลภาวะที่รุนแรง
- 5) ความมั่นคงส่วนบุคคล หมายถึง ความปลอดภัยจากความรุนแรงทางกายภาพ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของรัฐ สงคราม ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ อาชญากรรม การใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก การฆ่าตัวตาย และภัยจากยาเสพติด
- 6) ความมั่นคงทางชุมชน หมายถึง การที่ผู้คนในชุมชนอาศัยอยู่โดยมีศักดิ์ศรีทางวัฒนธรรม และปราศจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์
- 7) ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนในสังคมได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยปราศจากการถูกกดขี่โดยอำนาจทางการเมือง²³

²² Ibid., pp.22-23.

²³ Ibid., pp.24-32.

ในส่วนองงานวิจัยนี้ จะเลือกศึกษาบทบาทของอาเซียนด้านการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งความมั่นคงดังกล่าวในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น Alan Collins ได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจ โดยมองว่าความมั่นคงทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับความชอบธรรมของระบอบ (regime) ซึ่งจะดูที่วิธีการได้มาและการใช้อำนาจว่าเป็นไปในรูปแบบใด หากตัวระบอบไม่มีความชอบธรรมก็จะเป็นเหตุให้ประชาชนออกมาแสดง ความไม่พอใจทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ และหากประชาชนไม่ได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมหรือขาดพื้นที่สำหรับแสดงออกความไม่พอใจทางการเมือง ก็อาจนำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงได้ ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้ง รัฐจึงเป็นผู้ที่ต้องใช้ความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว ส่วนความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของรัฐในการแสวงหา ศักยภาพที่เพียงพอเพื่อที่จะอยู่รอดในสภาพแวดล้อมแห่งการแข่งขันและระบบทุนนิยม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับการรักษาศักยภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการเพิ่มการเติบโตและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ รวมถึงความสามารถในการสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป²⁴

จากการศึกษาแนวความคิดต่างๆดังได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบการนิยามความมั่นคงของมนุษย์เพื่อประโยชน์ในการวิจัย ดังนี้

ความมั่นคงของมนุษย์ คือ การที่มนุษย์มีความปลอดภัยจากภัยคุกคามที่เป็นปัญหาเรื้อรัง เช่น ความยากจน การได้รับการเคารพในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงได้รับการปกป้องจากภัยต่างๆที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและสร้างความเสียหายต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ใน 3 ประเด็น คือ

- ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การยกระดับความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน การสร้างความเติบโตและสภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคงสำหรับการเลี้ยงชีพ

²⁴ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues*(Singapore: ISEAS, 2003), pp.63-120.

- ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง การทำให้ประชาชนได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ ปราศจากมลภาวะหรือความเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ หรืออากาศ รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

- ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้โดยได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิแสดงออกถึงความต้องการหรือความไม่พอใจทางการเมืองได้โดยปราศจากการถูกกดขี่หรือการปราบปรามอย่างรุนแรง

แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์นี้จะนำมาใช้ในการพิจารณาแนวคิดและบทบาทการดำเนินงานของอาเซียน ว่ามีความสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาคตามกรอบการนิยามในประเด็นต่างๆข้างต้นอย่างไร

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทและลักษณะการทำงานของอาเซียนในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์
2. ทราบถึงความคืบหน้าของอาเซียนในการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่เป้าหมายด้านความมั่นคงของมนุษย์
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่จะทำให้เกิดการพัฒนาด้านความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างเหมาะสม

9. วิธีที่ใช้ในการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการทำงานของอาเซียนในด้านการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ โดยดูจากข้อกำหนดและกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกว่ามีส่วนทำให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างไร ดังนั้นจึงใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น หนังสือ บทความ งานวิจัย วารสาร หนังสือพิมพ์ แถลงการณ์และข้อตกลงต่างๆ จากนั้นจึงเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนาจากข้อมูลที่ได้มา

10. ลำดับขั้นตอนในการนำเสนอ

การนำเสนอเนื้อหาจะแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การสำรวจวรรณกรรม วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา สมมติฐาน วิธีการศึกษาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 พัฒนาการของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนและการนำมาปรับใช้ในอาเซียน โดยจะศึกษาถึงนิยามความมั่นคงของมนุษย์จากมุมมองที่หลากหลาย และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในบริบทของอาเซียนทั้งก่อนและหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ รวมถึงบทบาทของหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐในการผลักดันแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาสู่วาระของอาเซียน

บทที่ 3 บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ โดยดูจากการดำเนินงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการเมือง

บทที่ 4 แนวโน้มและอุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียน โดยดูจากแผนงานและข้อกำหนดต่างๆ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ รวมทั้งพิจารณาถึงปัญหาและข้อจำกัดต่างๆในการดำเนินงาน

บทที่ 5 บทสรุป

บทที่ 2

พัฒนาการของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และการนำมาปรับใช้ในอาเซียน

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนส่งผลกระทบต่อกรอบแนวคิดของนักวิชาการหลายๆฝ่ายเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความมั่นคง จากเดิมที่มองว่าความมั่นคงเป็นเรื่องของการป้องกันและตอบโต้ต่อการรุกรานทางทหารจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว ก็เริ่มมีการถกเถียงในแง่ของการให้คำจำกัดความใหม่ที่มองความมั่นคงในลักษณะที่กว้างและครอบคลุมรอบด้านมากขึ้น โดยเฉพาะการหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคล แทนที่จะมองรัฐเป็นหลักเพียงฝ่ายเดียวเหมือนที่ผ่านมา การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากความมั่นคงแบบดั้งเดิมมาสู่การสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นที่หลายฝ่ายเห็นว่าควรเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาต่างๆในปัจจุบันมีความซับซ้อนหลากหลายและเกี่ยวโยงถึงกันจนไม่ได้เป็นเพียงปัญหาภายในรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นๆที่อยู่ภายในภูมิภาคซึ่งไม่อาจแก้ไขหรือป้องกันได้โดยวิธีการทางทหารหรือขีดความสามารถของรัฐใดเพียงรัฐเดียว และที่สำคัญปัญหาต่างๆเหล่านี้ล้วนกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐผู้ซึ่งควรจะเป็นเป้าหมายหลักของการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงจากแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมมาสู่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในบริบทของนักวิชาการและประเทศในภูมิภาคต่างๆรวมทั้งในบริบทของอาเซียน

1. การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง

แนวคิดความมั่นคงในแนวทางแบบดั้งเดิมนั้นจะมองความมั่นคงเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของรัฐ โดยมองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการกับภัยที่คุกคามต่อบูรณภาพแห่งดินแดน เอกอกราช และความสงบเรียบร้อยทางการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เกิดมาจากการกระทำของรัฐอื่นๆ¹ แต่ในเวลาต่อมาแนวทางความมั่นคงดังกล่าวก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมในหลายๆประการและมีการเสนอให้ใช้แนวทางที่แตกต่างไปจาก

¹ Kanti Bajpai, Human Security: Concept and measurement, Kroc Institute Occasional Paper #19:OP:1, p.3[Online], 1 Nov 2009. Available from: http://www.hegoa.ehu.es/dossiera/seguridad/Human_Security_Concept_and_measurement.pdf

เดิมเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกในช่วงเวลานั้นๆ เช่น บางกลุ่มเห็นว่าในช่วงที่โลกเต็มไปด้วยอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงและต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างรัฐต่างๆนั้น ไม่ควรจะเน้นเรื่องการใช้กำลังมากเกินไป แต่ควรจะใช้แนวทางความมั่นคงแบบร่วมมือกัน บางกลุ่มก็เห็นว่าไม่ควรจะเน้นเพียงเรื่องภัยคุกคามทางทหารที่เกิดจากรัฐอื่น เนื่องจากรัฐที่เป็นคู่แข่งกันอาจสร้างภัยคุกคามอื่นๆ เพื่อทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้ เช่น ภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และภัยคุกคามทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ก็ต้องพิจารณาว่าภัยคุกคามนั้นอาจไม่ได้เกิดจากรัฐอื่นๆเพียงอย่างเดียว แต่ยังมาจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐหรือจากกิจกรรมชาติอีกด้วย ซึ่งเป็นการขยายแนวคิดความมั่นคงในแง่ของวิธีการและแหล่งของภัยคุกคามหรืออาจเรียกว่าเป็นความมั่นคงแบบครอบคลุม ในขณะที่บางกลุ่มก็เห็นว่าความมั่นคงไม่ควรจำกัดอยู่แค่ความอยู่รอดหรือความเป็นอยู่ที่ดีของรัฐ แต่สิ่งที่เป็นศูนย์กลางของความมั่นคงนั้นควรเน้นเรื่องการปกป้องและสวัสดิภาพของปัจเจกบุคคล² ซึ่งเป็นการพัฒนามาสู่แนวคิดความมั่นคงที่ยกระดับความสำคัญของปัจเจกบุคคลให้สูงขึ้นกว่าในอดีตซึ่งไม่เคยได้รับความสำคัญเทียบเท่ากับรัฐ หรือที่เรียกว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่พอใจในแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงและการพัฒนาที่มีอยู่ ซึ่ง Kanti Bajpai กล่าวว่าอาจเป็นแนวคิดที่เริ่มก่อตัวมาจากการเผยแพร่หนังสือเกี่ยวกับปัญหาของโลกของกลุ่ม Club of Rome^{*} ในช่วงทศวรรษ 1970 โดยมีเนื้อหาแสดงถึงปัญหาซับซ้อนต่างๆเช่น ปัญหาความยากจน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ทั่วโลก และเห็นว่ามีทางเลือกที่จะสร้างแนวคิดการพัฒนาและความมั่นคงระดับโลกเพื่อที่จะดำรงและปรับปรุงโอกาสต่างๆในชีวิตของปัจเจกบุคคล ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1980 ก็มีคณะกรรมาธิการอิสระอีก 2 คณะ ที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

² Ibid.

* เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวของผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ คือ ด้านการทูต อุตสาหกรรม การศึกษา และประชาสังคม ซึ่งมาประชุมกันที่กรุงโรมในเดือนเมษายนปี ค.ศ.1968 โดยได้อภิปรายกันเกี่ยวกับแนวความคิดที่กำลังมีอิทธิพลในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความกังวลเกี่ยวกับภาวะบริโภคนิยมที่แพร่หลายในโลกรวมทั้งการพึ่งพาอาศัยกันเพิ่มขึ้น ผู้เข้าร่วมประชุมได้ตกลงกันว่าต่อไปจะร่วมกันกระตุ้นจิตสำนึกของผู้ในระดับโลกและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆให้หันมาสนใจประเด็นสำคัญระดับโลกมากขึ้น และจะเสนอทั้งแนวทางดั้งเดิมและแนวทางใหม่ในการจัดการโดยเน้นไปที่ผลลัพธ์ระยะยาวของการพึ่งพาอาศัยกันระดับโลก และการนำแนวคิดที่เป็นระบบมาใช้เพื่อให้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1972 กลุ่มนี้ได้มีชื่อเสียงไปทั่วโลกเมื่อได้มีการจัดทำรายงานเรื่องแรกที่ชื่อว่า "The Limits to Growth" ขึ้นมา เพื่อเรียกร้องให้มีการสร้างความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนภายใต้ข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นก็ยังมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับประเด็นปัญหาระดับโลกต่างๆออกมาเรื่อยๆ (The Story of the Club of Rome[Online], 15 Mar 2011. Available from: <http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาและความมั่นคง คือ คณะกรรมาธิการอิสระว่าด้วยเรื่องการพัฒนาระหว่างประเทศ (The Independent Commission on International Development Issues) ** ซึ่งมีรายงาน (North-South report) ออกมาโดยมีเนื้อหาว่าผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษย์ทุกคนคือความต้องการมีชีวิตรอด ทำให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพ การที่จะเอาชนะความหิวโหยและความไม่เท่าเทียมในการดำรงชีวิตระหว่างคนรวยกับคนจน และเสนอให้แก้ปัญหาต่างๆโดยให้ความสำคัญกับมนุษย์ทั่วโลกเป็นอันดับแรก ส่วนคณะกรรมาธิการอิสระว่าด้วยเรื่องการลดอาวุธและความมั่นคง (The Independent Commission on Disarmament and Security Issues) * ก็ได้เสนอรายงานเรื่องความมั่นคงร่วมกัน (Common Security) ซึ่งแม้จะยังเน้นประเด็นทางทหารและความมั่นคงของรัฐแต่ก็ตระหนักว่าความมั่นคงในโลกที่สามถูกคุกคามโดยความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ จึงต้องมีการทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีมีสันติภาพและอยู่อย่างปราศจากความยากจน³

ต่อมาเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดก็ได้มีการขยายตัวของกลุ่มที่เรียกร็องให้สร้างแนวคิดใหม่เรื่องความมั่นคงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ.1991 ก็ได้มีการเรียกร็องเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันในทศวรรษ 1990 (Common Responsibility in the 1990's) ซึ่ง

** เรียกอีกชื่อว่า Brandt Commission ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1977 โดยมี Willy Brandt เป็นประธาน คณะกรรมาธิการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างรัฐในประเทศในเรื่องการพัฒนา และเน้นว่าทั้งประเทศฝ่ายเหนือและใต้มีผลประโยชน์ร่วมกันจากการปลดปล่อยเศรษฐกิจโลกจากการพึ่งพา การกดขี่และความหิวโหย การจัดตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดของ Robert McNamara ประธานธนาคารโลก ซึ่งต้องการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการที่เป็นอิสระ เพื่อจัดทำข้อเสนอในระดับโลกที่มีความจำเป็นและเป็นไปได้ โดยข้อเสนอแนะนั้นควรเป็นสิ่งที่จะทำให้หลุดพ้นจากทางตันด้านการเมืองระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศเหนือและใต้ในด้านการพัฒนาระดับโลก โดย Willy Brandt ก็ได้ทำหน้าที่เป็นประธานและจัดตั้งคณะกรรมาธิการที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากกลุ่มต่างๆที่หลากหลายทั้งจากประเทศเหนือและใต้ เพื่อให้สามารถประสานผลประโยชน์และปรับปรุงบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น (Centre for Global Negotiations, About the Brandt Commission[Online], 15 Mar 2011. Available from: http://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm)

* หรือเรียกอีกชื่อว่า Palme Commission ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1980 โดยมี Olof Palme เป็นประธาน และเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นเมื่อมีการเสนอรายงานเรื่อง common security ต่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการลดอาวุธ (United Nations Special Session on Disarmament-UNSSOD) ในปี ค.ศ.1982 โดยมีเนื้อหาสนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งเป็นการท้าทายต่อหลักการป้องปรามนิวเคลียร์ที่กำลังมีอิทธิพลอยู่ในขณะนั้น คณะกรรมาธิการดังกล่าวเห็นว่าความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ควรเป็นเรื่องของการป้องปรามร่วมกัน แต่ควรจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมกันในการหลีกเลี่ยงสงครามนิวเคลียร์ และเห็นว่าความมั่นคงที่ดีที่สุดคือความมั่นคงที่เกิดขึ้นร่วมกันกับฝ่ายตรงข้ามไม่ใช่ความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการต่อต้านกัน โดยใช้วิธีการลดอาวุธ ควบคุมอาวุธ และมาตรการสร้างความไว้วางใจกัน (Geoffrey Wiseman, The Palme Commission; New thinking about security[online], 15 Mar 2011. Available from: usccis.org/tools/Software/original/Pu)

³ Ibid., p.4-7.

กล่าวถึงความท้าทายต่างๆที่เกิดขึ้นต่อความมั่นคงนอกเหนือไปจากการต่อสู้ทางการเมืองและการใช้อาวุธ และกล่าวถึงแนวคิดความมั่นคงที่กว้างขึ้นซึ่งเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวด้านการพัฒนา การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร หลังจากนั้นรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการปกครองระดับโลก (The Commission on Global Governance)^๓ ก็เสนอว่าต้องขยายแนวคิดความมั่นคงของโลกจากเดิมที่เน้นความมั่นคงของรัฐมาสู่การรวมไปถึงความมั่นคงของประชาชนและของโลกด้วย^๔ จากความริเริ่มในการนำเสนอปัญหาและแนวทางใหม่ๆด้านความมั่นคงและการพัฒนาของฝ่ายต่างๆดังกล่าว ก็ได้มีการต่อยอดด้านแนวคิดและพัฒนาต่อมาจนทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นมาอย่างชัดเจน

2. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

2.1 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จากมุมมองของ UNDP และนักวิชาการต่างๆ

นักวิชาการคนสำคัญที่มีส่วนทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางคือ Dr. Mahbub ul Haq ซึ่งเป็นผู้ผลักดันแนวคิดนี้เป็นแนวทางการดำเนินงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยได้มีการให้คำจำกัดความแนวคิดไว้ในรายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นสื่อสำคัญที่ทำให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับแนวคิดนี้ขึ้นในหลายๆวงการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็เป็นแนวคิดที่ยังไม่มีคำจำกัดความอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ทำให้การตีความและการนำแนวคิดไปใช้มีความแตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละฝ่าย

จากรายงานของ UNDP ได้แสดงให้เห็นว่าสำหรับผู้คนส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ ความรู้สึกไม่มั่นคงนั้นเกิดขึ้นจากความกังวลเกี่ยวกับการใช้ชีวิตประจำวัน มากกว่าจากความหวาดกลัวเกี่ยวกับเหตุการณ์หายนะที่จะเกิดขึ้นในโลก ความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

^๓ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยมี Ingvar Carlsson และ Shridath Ramphal เป็นประธาน โดยเชื่อว่าการพัฒนา ระหว่างประเทศจะทำให้เกิดสถานการณ์ที่เป็นประโยชน์สำหรับการสร้างความเข้มแข็งด้านการร่วมมือระดับโลก เพื่อให้โลกมีสันติภาพและเป็นที่ยอมรับที่เหมาะสมสำหรับมนุษย์ การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นจากการจัดประชุมของ Willy Brandt ในปี ค.ศ. 1990 และให้มีการเตรียมรายงานที่ว่าด้วยโอกาสใหม่ๆสำหรับความร่วมมือระดับโลก หลังจากมีการปรึกษารื้อกับฝ่ายต่างๆในที่สุดก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1992

^๔ Ibid.

ที่กำลังเกิดขึ้นในทุกๆ ที่ของโลกนั้น คือ ความมั่นคงในหน้าที่การงาน ความมั่นคงทางรายได้ ความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงโดยปลอดจากอาชญากรรม⁵

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นเน้นว่ามนุษย์ควรสามารถดูแลตัวเองได้ มนุษย์ทุกคนควรมีโอกาสที่จะได้รับการตอบสนองของความต้องการที่จำเป็นที่สุดและสามารถหาเลี้ยงชีพของตนได้ ซึ่งจะทำให้มนุษย์เป็นอิสระและช่วยทำให้มั่นใจว่าพวกเขาสามารถทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นได้อย่างเต็มที่ทั้งด้านการพัฒนาตนเอง ประเทศชาติ รวมถึงการพัฒนาระดับโลก UNDP เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแบบที่เคยยึดถือกันมานั้นยังมีข้อบกพร่อง จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดอย่างเร่งด่วนใน 2 ประเด็นหลัก คือ

- จากการเน้นย้ำเพียงเรื่องความมั่นคงของดินแดนมาสู่การเน้นเกี่ยวกับความมั่นคงของประชาชนให้มากขึ้น
- จากความมั่นคงผ่านการสะสมอาวุธมาสู่การสร้างความมั่นคงผ่านการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน⁶

ความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวทางของ UNDP มีส่วนประกอบหลัก 2 ประการ คือ อิสรภาพจากความหวาดกลัว (freedom from fear) และอิสรภาพจากความต้องการ (freedom from want) และการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นก็มียอดประกอบ 7 ประการ คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงทางชุมชน และความมั่นคงทางการเมือง โดยประเด็นเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน จึงต้องเน้นสร้างความมั่นคงในทุกๆ ประเด็นควบคู่กันไป

ในส่วนของนักวิชาการในแวดวงต่างๆ ก็ได้มีมุมมองเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างกันออกไป Emma Rothschild เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่เห็นว่าควรมีแนวทางใหม่เกี่ยวกับความมั่นคงที่ขยายไปมากกว่าแนวคิดความมั่นคงของรัฐ โดยแสดงให้เห็นแนวทางใหม่ที่ขยายไปในลักษณะ 4 ทิศทาง คือ

- 1) จากความมั่นคงของรัฐไปสู่ความมั่นคงของกลุ่มและปัจเจกบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นการขยายลงสู่ด้านล่าง (downwards) จากรัฐไปสู่ปัจเจกบุคคล

⁵ United Nations Development Program, Human development report 1994(New York: Oxford University Press, 1994), p.3.

⁶ Ibid., p.24.

2) จากความมั่นคงของรัฐไปสู่ความมั่นคงของระบบระหว่างประเทศหรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพเหนือรัฐ ซึ่งเป็นการขยายไปสู่ด้านบน (upwards)

3) ขยายในแนวราบ (horizontal) หรือการขยายไปสู่ประเภทของความมั่นคงที่กำลังเป็นประเด็นปัญหา และเห็นว่าสิ่งที่แตกต่างกัน (เช่น ปัจเจกบุคคล รัฐ และระบบ) นั้นไม่สามารถคาดหวังที่จะทำให้มั่นคงหรือไม่มั่นคงในทางเดียวกันได้ แนวคิดความมั่นคงต้องถูกขยายออกไปจากเรื่องความมั่นคงทางทหารไปสู่ความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงของมนุษย์

4) ความรับผิดชอบทางการเมืองสำหรับการรับประกันเรื่องความมั่นคงนั้นก็ ต้องมีการขยายออกไป ซึ่งจะแพร่ขยายไปในทุกทิศทางจากรัฐชาติ ซึ่งรวมถึงการขยายสู่ด้านบนสู่สถาบันระหว่างประเทศ ขยายลงด้านล่างสู่การปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ขยายไปด้านข้างสู่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ประชาคมติและสื่อ รวมถึงพลังที่เป็นนามธรรมของธรรมชาติหรือตลาดอีกด้วย⁷

Ramesh Thakur นั้นเห็นว่า ความมั่นคงของมนุษย์มีลักษณะ 2 ประการ คือ อิสรภาพจาก (freedom from) และอิสรภาพที่จะ (freedom to) ซึ่งเป็นอิสรภาพทั้งในเชิงลบและเชิงบวก การมีอิสรภาพในเชิงลบหรือ freedom from นั้นหมายถึง การมีอิสรภาพจากความต้องการ ความหวาดหวั่น การถูกโจมตี การถูกทรมาน การกักขังโดยมิชอบ และการเลือกปฏิบัติ ในขณะที่การมีอิสรภาพในเชิงบวกหรือ freedom to นั้นเน้นไปที่ขีดความสามารถหรือศักยภาพ และโอกาสในการใช้ชีวิต ซึ่งจะทำให้มนุษย์แต่ละคนมีความสุขกับการใช้ชีวิตอย่างเต็มที่โดยปราศจากการถูกจำกัดให้น้อยกว่าคนอื่นที่แสวงหาสิ่งเดียวกัน เมื่อมีส่วนประกอบของทั้ง freedom from และ freedom to ความมั่นคงของมนุษย์จึงหมายถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนสิ่งใดก็ตามที่บั่นทอนคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ความหนาแน่นของประชากร การเข้าไม่ถึงทรัพยากร ก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามความมั่นคง ในทางกลับกันสิ่งใดที่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตได้ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มการเข้าถึงทรัพยากร การสร้างความเข้มแข็งทางสังคมและการเมือง สิ่งนั้นก็จะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์⁸

⁷ Emma Rothschild, "What is security?," Daedalus 124, No.3 (1995):53-98. Cited in Sabina Alkire, A Conceptual Framework for Human Security[Online], 10 Oct 2009. Available from: <http://www.research4development.info/PDF/outputs/inequality/wp2.pdf>

⁸ Ramesh Thakur, "Human security regimes," in *Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, eds. William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun (Japan: United Nations University Press, 2000), p.231.

Lincoln Chen ก็เป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยเห็นว่าปัจจุบันความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายในประเทศอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา หรือรอยร้าวทางสังคมมากกว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐ ในขณะที่มีการพึ่งพาทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ก็สูงขึ้นด้วยเช่นกัน มนุษย์ในยุคปัจจุบันกำลังเผชิญกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมซึ่งขยายไปมากกว่าเขตแดนของรัฐ ปัญหาใหม่ๆ เช่น AIDS ยาเสพติด ชยะพิษ และการอพยพของผู้ลี้ภัย เป็นสิ่งที่ประสพร่วมกันและอยู่เหนือการควบคุมของประเทศใดประเทศหนึ่ง⁹

ในขณะที่ความมั่นคงแบบดั้งเดิมเน้นไปที่การปกป้องเขตแดนของรัฐ แนวคิดใหม่ด้านความมั่นคงจะต้องยกระดับไปเน้นที่ประชาชนมากขึ้น รัฐชาติซึ่งเคยเป็นสถาบันหลักทางสังคมที่มีหน้าที่จัดการกับภัยคุกคามต่างๆ ไม่สามารถเป็นเพียงตัวแสดงเดียวที่จะรับมือกับปัญหาภัยคุกคามใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้อีกต่อไป รัฐบาลต้องการความร่วมมือจากทั้งนานาชาติและองค์กรระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ปัญหาและการตัดสินใจกำลังเคลื่อนไปสู่ระดับสูง คือ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น UN และระดับล่าง คือ กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น NGOs กรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยถูกกำหนดรูปแบบโดยสงครามเย็น ไปสู่รูปแบบและทิศทางใหม่ที่ครอบคลุมและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น Chen มองว่าแนวคิดใหม่เรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นคือการเน้นความอยู่รอดของปัจเจกบุคคล ความกินดีอยู่ดี และเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มองความมั่นคงของปัจเจกบุคคลในฐานะเป้าหมายสูงสุดของความมั่นคง ความมั่งคั่งและรายได้ไม่ใช่เป้าหมายสูงสุด แต่เป็นหนทาง (means) ที่จะทำให้ได้รับเป้าหมายสูงสุดที่แท้จริง คือ ความอยู่รอดและความอยู่ดีกินดี ความมั่นคงรูปแบบอื่นๆ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงทางทหารควรเป็นไปในฐานะหนทางหรือเครื่องมือที่จะบรรลุเป้าหมายด้านความมั่นคงของมนุษย์¹⁰

แม้ในบรรดานักวิชาการจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ แต่สิ่งสำคัญที่นักวิชาการฝ่ายต่างๆ มีความเห็นร่วมกันคือความจำเป็นในการขยายขอบเขตของความมั่นคงให้มากกว่าการเน้นเพียงประเด็นด้านการทหาร และการ

⁹ Lincoln C. Chen, "Human security: Concepts and approaches," in *Common security in Asia: New concepts of human security*, eds. Tatsuro Matsumae and Lincoln Chen (Tokyo: Tokai University Press, 1995), p.137.

¹⁰ Ibid., pp.138-139.

เปลี่ยนแปลงแนวคิดจากการมองรัฐเป็นเพียงตัวแสดงเดียวที่ต้องทำให้เกิดความมั่นคง มาสู่การให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นศูนย์กลางความมั่นคงมากขึ้น

2.2 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะนโยบายต่างประเทศ

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจระดับกลางอย่างแคนาดาและญี่ปุ่น ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์โดยปรากฏอยู่ในนโยบายต่างประเทศ แต่ทั้งสองประเทศก็ยังมีกรอบความหมายไปในทางที่แตกต่างกัน ประเทศแคนาดานั้นมองว่า แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวทางของ UNDP นั้นเน้นเรื่องภัยคุกคามที่เกี่ยวกับความด้อยพัฒนา หรือในแง่ของอิสรภาพจากความต้องการมากเกินไป โดยละเลยเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่เกิดจากความขัดแย้งที่รุนแรง แคนาดาให้ความสำคัญกับประเด็นความขัดแย้งที่รุนแรงที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงขึ้นกับมนุษย์ หรือในแง่ของอิสรภาพจากความหวาดกลัวมากกว่าในแง่ของอิสรภาพจากความต้องการ โดยประเด็นหลักๆที่ผลักดัน คือ การรณรงค์ต่อต้านการใช้ทุ่นระเบิดและการสร้างศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งในที่สุดการรณรงค์ก็ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากได้เกิดอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และมีการจัดตั้งศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศขึ้นในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ ในประเทศแคนาดาเองก็ได้จัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (Canadian Consortium on Human Security) ขึ้นมาในปี ค.ศ.2001 ซึ่งเป็นเครือข่ายด้านการศึกษาศึกษาที่สนับสนุนการวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ โดยภารกิจหลักคือการแลกเปลี่ยนข้อมูล วิเคราะห์ และอภิปรายเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ระหว่างสถาบันการศึกษา NGOs สถาบันวิจัย หน่วยงานคลังสมอง รัฐบาลและองค์กรข้ามชาติต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์และการพัฒนาด้านนโยบาย องค์กรดังกล่าวนี้จะได้รับเงินทุนสนับสนุนจากโครงการความมั่นคงของมนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ (DFAIT) โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาโครงการต่างๆด้านความมั่นคงของมนุษย์ และยังเป็นการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลเกี่ยวกับวาระเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ด้วย¹¹

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการตีความแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่แตกต่างไปจากของแคนาดา โดยจะยึดการตีความที่กว้างครอบคลุมกว่า และให้ความสำคัญกับอิสรภาพ

¹¹ Department of Foreign Affairs and International Trade, Consortium on Human Security[Online], 10 Oct 2009. Available from: http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2007/evaluation/cchs-cssh07.aspx?lang=eng

จากความหวาดกลัวและอิสรภาพจากความต้องการ ในฐานะเป้าหมายของความมั่นคงของมนุษย์ ควบคู่กันไป ซึ่งในเอกสารที่เรียกว่า “Diplomatic Bluebook” ของญี่ปุ่นนั้น ได้เน้นมุมมองเกี่ยวกับ ความมั่นคงของมนุษย์ในลักษณะของการสร้างความพยายามที่จะจัดการกับภัยที่คุกคามต่อชีวิต การดำเนินชีวิต และศักดิ์ศรีของมนุษย์ เช่น ความยากจน การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ โรคติดต่อ เช่น HIV/AIDS การอพยพของผู้คน และการต่อต้านการใช้ทุน ระเบิด และในการที่จะสร้างความมั่นใจให้กับเสรีภาพและศักยภาพของมนุษย์นั้น จำเป็นต้องเน้น จากมุมมองของความมั่นคงของมนุษย์ เน้นไปที่ปัจเจกบุคคล และสร้างความร่วมมือระหว่าง ตัวแสดงที่หลากหลายในชุมชนระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม¹²

การให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะนโยบายต่างประเทศของ ญี่ปุ่นนั้น เป็นผลมาจากนายกรัฐมนตรี Keizo Obuchi ซึ่งได้กล่าวไว้ในการประชุม (An Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow) เมื่อปี ค.ศ.1998 ว่าประเทศต่างๆควรให้ความสำคัญกับความมั่นคงของปัจเจกบุคคล และทำให้ศตวรรษที่ 21 เป็นศตวรรษแห่งการมี ปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง หลังจากนั้นรัฐบาลของญี่ปุ่นก็ได้กำหนดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ไว้ในนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งยังประกาศจัดตั้งกองทุนความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นในองค์การ สหประชาชาติและให้การสนับสนุนด้านเงินทุนอีกด้วย นอกจากนี้ญี่ปุ่นก็ได้แสดงถึงมุมมองใหม่ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ไว้ในกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance Charter) ซึ่งเป็นฉบับแก้ไขในปี ค.ศ.2003 โดยกำหนดนโยบาย พื้นฐานในการสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การให้เงิน ช่วยเหลือสำหรับโครงการความมั่นคงของมนุษย์ในกลุ่มรากหญ้า รวมถึงโครงการสำคัญคือการ จัดตั้งกองทุนสำหรับความมั่นคงของมนุษย์ภายในองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1999 เพื่อ สนับสนุนโครงการที่ปฏิบัติโดยองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเน้นปัญหาภัยคุกคามจากมุมมองเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้หน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นหรือ JICA (Japan International Cooperation Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ ประสานงานเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสำหรับรัฐบาล ก็ได้กำหนดให้การสร้าง ความมั่นคงของมนุษย์เป็นหนึ่งในภารกิจอีกด้วย ดังนั้นจึงมีการนำโครงการต่างๆที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ โดยจะเห็นได้จากการสนับสนุนโครงการสร้างสันติภาพ การจัดการและป้องกันสถานการณ์วิกฤติที่

¹² Ministry of Foreign Affairs of Japan, Overview-Human Security, in Diplomatic Bluebook 2000[Online], 20 Oct 2010. Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/II-3-a.html>

เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น ภัยธรรมชาติ และโรคระบาด ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่อยู่รอบเรื่องความมั่นคงของมนุษย์¹³

แนวทางที่แตกต่างกันของญี่ปุ่นและแคนาดานั้น มาจากแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งแนวคิดนี้จะแสดงถึงการลำดับความสำคัญที่แตกต่างกันในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมถึงสะท้อนให้เห็นสภาพการเมืองภายในและระหว่างประเทศ และมรดกทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศอีกด้วย สำหรับแคนาดานั้นจะมีแนวทางหลักที่ถือปฏิบัติ คือเรื่องการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ของตนที่เน้นเกี่ยวกับความรุนแรงทางกายภาพ ส่วนญี่ปุ่นซึ่งมีมรดกทางประวัติศาสตร์ในเรื่องความระแวงของประเทศเพื่อนบ้าน และข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น จะใช้แนวทางที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางทหารมากกว่า อย่างไรก็ตามทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นและแคนาดาก็มีความพยายามในการที่จะแปลความแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาสู่การปฏิบัติ ซึ่งเห็นได้จากการให้เงินสนับสนุนและช่วยเหลือในทางปฏิบัติในโครงการที่เป็นรูปธรรมต่างๆ มีการจัดเวทีประชุมต่างๆ และแสวงหาแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการยอมรับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์อย่างกว้างขวาง¹⁴

แนวทางหนึ่งในการทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นที่ยอมรับและสามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้มากขึ้น คือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังเช่นความริเริ่มของแคนาดาและนอร์เวย์ ที่ทำให้มีการจัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network) ขึ้นมาในปี ค.ศ.1999 โดยมีสมาชิก 13 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา ซิลิเกเรีย ไอร์แลนด์ จอร์แดน มาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สโลวีเนีย สวิตเซอร์แลนด์ คอสตาริกา และไทย ซึ่งเป็นสมาชิกถาวร และมีแอฟริกาใต้เป็นผู้สังเกตการณ์ โดยประเด็นหลักๆ ที่รณรงค์ เช่น การต่อต้านการใช้ทุ่นระเบิดสังหารบุคคล การแพร่ขยายของอาวุธขนาดเล็ก และการต่อสู้กับโรคร้ายแรง เช่น โรคเอดส์¹⁵

นอกจากนี้ในปี ค.ศ.2001 ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security) ขึ้นมาโดยความริเริ่มของญี่ปุ่น เพื่อเป็นการ

¹³ Yukiko Nishikawa, *Human Security in Southeast Asia*(London: Routledge, 2010), p.19.

¹⁴ Ibid., p.18.

¹⁵ Human Security Network[Online], 22 Nov 2011. Available from:

ตอบสนองต่อการเรียกร้องของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติในการประชุมแห่งสหประชาชาติ (Millennium Summit 2000) ที่ต้องการให้ประชาชนทั่วโลกปลอดภัยจากความหวาดกลัวและความต้องการ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการก็ได้จัดทำรายงานเสนอต่อเลขาธิการสหประชาชาติ โดยมีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนทั่วโลกที่กำลังประสบกับภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ โดยใช้แนวทางที่เข้มแข็งและบูรณาการมากขึ้น จากรายงานดังกล่าว ความมั่นคงของมนุษย์ หมายถึง การปกป้องอิสรภาพที่สำคัญต่างๆ ซึ่งหมายถึงการปกป้องประชาชนจากภัยคุกคามและสถานการณ์ที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง รวมถึงการสร้างระบบต่างๆที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตและใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี ความมั่นคงของมนุษย์นั้นเกี่ยวข้องกับอิสรภาพจากความต้องการ อิสรภาพจากความกลัว และอิสรภาพที่สามารถจะกระทำสิ่งต่างๆได้ในนามของบุคคลนั้นๆ ในการที่จะทำสิ่งเหล่านี้ได้นั้นควรจะใช้ยุทธศาสตร์ 2 อย่าง คือ การปกป้อง (protection) และการสร้างความเข้มแข็ง (empowerment) โดยการปกป้องนั้นจะทำให้ประชาชนพ้นจากอันตราย ซึ่งต้องใช้ความพยายามร่วมกันในการพัฒนาค่านิยม กระบวนการ และสถาบันที่เน้นเรื่องความไม่มั่นคงอย่างเป็นระบบ ส่วนการสร้างความเข้มแข็งจะทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองและเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกระบวนการตัดสินใจ ยุทธศาสตร์ทั้งสองแนวทางนี้จะเป็นสิ่งสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกัน¹⁶

รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงประเด็นต่างๆเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ที่ควรให้ความสำคัญมากขึ้น คือ

1. การปกป้องประชาชนในสถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรง โดยเฉพาะสตรี เด็ก คนชรา และกลุ่มคนที่มีความเปราะบางอื่นๆ
2. การปกป้องและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนที่เป็นผู้อพยพ
3. การปกป้องและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนหลังจากสถานการณ์ความขัดแย้งยุติ ซึ่งแม้จะมีข้อตกลงหยุดยิงแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดสันติภาพขึ้นอย่างแท้จริง
4. เน้นประเด็นเรื่องความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนต้องประสบกับปัญหาความยากจน
5. เน้นประเด็นเรื่องสุขภาพเนื่องจากปัญหาโรคภัยไข้เจ็บเป็นสาเหตุสำคัญในการเสียชีวิตของประชาชนจำนวนมาก

¹⁶ Commission on Human Security, *Human Security Now* (New York: Commission on Human Security, 2003), pp.4-12.

6. การสร้างความรู้ ทักษะ และคุณค่าให้กับประชาชน โดยส่งเสริมด้านการศึกษา และการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชน¹⁷

จากความคิดเห็นของบรรดาผู้ที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าต่างก็มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ได้รับมาจากประสบการณ์ หรือเหตุการณ์ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน แต่สิ่งเหล่านี้ก็ล้วนส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนมุมมอง เรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมไปสู่ความมั่นคงที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น Acharya มองว่าเหตุการณ์สำคัญๆที่มีส่วนในการทำให้เกิดการสนับสนุนแนวคิดใหม่ด้านความมั่นคง ได้แก่

1) การเกิดสงครามกลางเมืองและความขัดแย้งภายในรัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีจำนวนมากกว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ (และเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนได้รับความทุกข์ยาก มากกว่าการเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ)

2) การแพร่ขยายของการปกครองแบบประชาธิปไตย

3) การเกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) หรือหลักการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

4) การแพร่ขยายของความยากจน การว่างงาน และความยุ่งเหยิงทางสังคมอันเกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจในทศวรรษ 1990 ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นผลจากโลกาภิวัตน์¹⁸

แม้ว่าผู้ที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จะได้รับสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุมมองจากเหตุการณ์ที่แตกต่างกัน จนนำไปสู่การตีความที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง แต่สิ่งหนึ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันคือ การยึดแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางไม่น่าจะเพียงพอต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกต่อไป ภัยคุกคามรูปแบบต่างๆที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ข้ามผ่านเขตแดนจนไม่อาจอาศัยเพียงอำนาจของรัฐใดรัฐหนึ่งได้ นอกจากนี้ การยึดแนวทางความมั่นคงแบบดั้งเดิมก็ไม่สมเหตุสมผลกับสังคมในยุคหลังสงครามเย็นที่ความขัดแย้งระหว่างรัฐลดน้อยลงไป ในขณะที่ความขัดแย้งภายในรัฐกลับเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐในฐานะตัวแสดงหลักต้องถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทในการปกป้องดูแลประชาชนของตน ด้วยเหตุผลต่างๆเหล่านี้จึงทำให้หลายๆฝ่ายหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวคิดที่ขยายการสร้าง ความมั่นคงจากรัฐไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น

¹⁷ Ibid., pp.20-125.

¹⁸ Amitav Acharya, Human security: East versus west?[Online], 12 Dec 2009. Available from: http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/4416/RISIS-WORKPAPER_25.pdf?Sequence=1

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะฝ่ายต่างๆ จะมีการตีความแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไปในลักษณะใด แต่ก็อาจสรุปได้ว่าสาระสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่มีการเห็นพ้องกัน ก็คือการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการสร้างความมั่นคง และการมองว่าภัยคุกคามต่างๆ มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การที่จะสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลได้อย่างครอบคลุมนั้น จึงต้องมีการคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในทุกๆ ด้านประกอบกัน ไม่สามารถที่เน้นเพียงการสร้างความมั่นคงในประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ ความเชื่อมโยงของภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์นั้นมีสองลักษณะ คือ การเชื่อมโยงกันในลักษณะที่จะส่งผลกระทบต่อถึงกัน เช่น ความไม่มั่นคงทางสุขภาพอาจนำไปสู่ความยากจน และความยากจนนั้นก็อาจนำไปสู่การขาดแคลนด้านการศึกษา ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมอาจนำไปสู่การอพยพของผู้คน ทั้งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ความอดอยาก และอาจส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในด้านอื่นๆ ส่วนความเชื่อมโยงอีกลักษณะ คือ ภัยคุกคามต่างๆ สามารถแผ่ขยายไปภายในรัฐ รวมทั้งลุกลามไปยังภูมิภาคอื่นๆ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับโลกได้ เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และปัญหาการค้ายาเสพติด¹⁹ ความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันของภัยคุกคามดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าไม่สามารถที่จะเลือกตอบสนองต่อภัยคุกคามด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว หรือไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของภัยคุกคามได้ ภัยคุกคามต่างๆ ต้องได้รับการจัดการอย่างเป็นองค์รวมและเกิดขึ้นโดยการร่วมมือกันของทุกฝ่าย²⁰ ซึ่งเป็นหนทางที่จะทำให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างแท้จริง

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ถือเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ในการแก้ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงที่มีความซับซ้อน เนื่องจากเป็นแนวคิดที่รวมเอาเรื่องความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชนเข้ามาไว้ภายในกรอบเดียวกัน และแสดงถึงความเชื่อมโยงของทั้ง 3 ประเด็น²¹ ซึ่งก่อนหน้านี้นี้เป็นการศึกษาโดยแยกประเด็นดังกล่าวออกจากกัน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่มั่นคงที่มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างซับซ้อนได้ การพัฒนาเพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิในด้านต่างๆ เมื่อประชาชนต้องประสบกับความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตในด้านใดด้านหนึ่ง ก็อาจเป็นสิ่งที่นำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงในด้านอื่นๆ ทั้งในแง่ของความไม่มั่นคงของประชาชนเอง และความไม่มั่นคงของรัฐที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่

¹⁹ Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha M. Chenoy, *Human security: Concepts and implications* (New York: Routledge, 2007), p.16.

²⁰ Ibid., p.239.

²¹ Ibid., p.235.

มั่นคงของประชาชน ในอีกมุมหนึ่งนั้น หากสังคมยังคงมีความขัดแย้งวุ่นวาย หรือไม่สามารถสร้างสันติภาพทั้งภายในและระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นได้ รัฐก็ไม่อาจดำเนินงานด้านการพัฒนาไปได้อย่างราบรื่น ลักษณะเด่นของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นเรื่องการสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลอย่างครอบคลุมและเป็นองค์รวมนี้ จึงเป็นแนวทางที่จะทำให้ฝ่ายต่างๆหันมาร่วมมือกันแสวงหาวิธีการดำเนินงานและการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน ทั้งยังทำให้รัฐและประชาชนสามารถมีความมั่นคงร่วมกันได้ โดยที่ประชาชนไม่ต้องกลายเป็นผู้ที่ต้องเสียสละความมั่นคงในชีวิตเหมือนที่ผ่านมา

3. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงและมุมมองเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและช่วงหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การใช้วิกฤติเศรษฐกิจเป็นหลักในการแบ่ง เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เห็นถึงแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในอาเซียนได้อย่างเด่นชัดที่สุด

3.1 แนวคิดความมั่นคงในอาเซียนช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) เป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1967 โดยมีสมาชิกแรกเริ่มที่ร่วมกันก่อตั้งในขณะนั้น 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญากรุงเทพ คือ เพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพภายในภูมิภาค

แม้ในเอกสารที่เป็นทางการจะระบุวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งไว้ดังกล่าว แต่วัตถุประสงค์แท้จริงที่ทำให้ประเทศสมาชิกรวมตัวกันก็เพื่อเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในภูมิภาค ซึ่งกำลังเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และการเผชิญหน้ากันระหว่างมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น รวมถึงการเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางพรมแดนและ

ทางประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค²² การเกิดขึ้นของอาเซียนจึงเป็นความมุ่งหวังที่จะทำให้ประเทศสมาชิกหันมาร่วมมือกันและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ โดยตลอดเวลาที่ผ่านมาก็ได้แสวงหาแนวทางต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน ซึ่งก็คือว่าอาเซียนประสบความสำเร็จในการทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคแห่งสันติภาพได้ เมื่อเทียบกับในอดีตซึ่งเต็มไปด้วยความขัดแย้งวุ่นวายต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากแนวคิดที่อาเซียนเลือกใช้เป็นแนวทางในการสร้างความมั่นคง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้อาเซียนสามารถพัฒนาจากกลายเป็นภูมิภาคที่มีความเจริญรุ่งเรืองและมีสันติภาพได้

3.1.1 แนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนอย่างแพร่หลายจากประเทศในเอเชียรวมทั้งอาเซียน คือ แนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม (Comprehensive Security) แนวคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน และเสนอทางเลือกที่นอกเหนือไปจากแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นการป้องกันประเทศและภัยคุกคามทางทหารจากภายนอก โดยเชื่อว่าการขยายคำจำกัดความของความมั่นคงให้กว้างขึ้นกว่าประเด็นทางการทหารสามารถจะสร้างเสริมความมั่นคงให้มากยิ่งขึ้น²³

แนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมเป็นแนวคิดที่แสวงหาความมั่นคงของความเป็นหรือความต้องการขั้นพื้นฐาน และผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งทุกอย่างของมนุษย์และสังคมในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการทหาร ไม่ว่าจะภัยคุกคามใดทั้งที่มาจากภายนอกหรือภายในประเทศที่มีต่อความเป็นอยู่ที่ดีโดยรวมของมนุษย์ สังคม และรัฐ ก็จะมีมองว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคง ดังนั้นการปฏิเสธการนำเข้าอาหาร การกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อรายได้จากการส่งออกของประเทศ และเงื่อนไขและความต้องการที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ล้วนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงใน

²² สุรพงษ์ ชัยนาม, “ความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง,” ใน *อาเซียนในศตวรรษใหม่*, ปราณีทิพย์รัตน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 18.

²³ Ralf Emmers, “Security cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of concepts and practices,” in *Asia-Pacific security cooperation: National interests and regional order*, eds. See Seng Tan and Amitav Acharya(London: M.E.Sharpe, 2004), p.5.

แง่เศรษฐกิจ ปัญหาเสถียรภาพ การอพยพ โรคระบาดและการเสื่อมโทรมทางศีลธรรมอย่างรุนแรง นั้นเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในทางสังคม ส่วนความมั่นคงทางการเมืองอาจหมายถึงความร่วมมือถึง ภัยคุกคามหรือความท้าทายต่อองค์กรทางการเมืองจากการก่อความไม่สงบ การประท้วงและความวุ่นวายทางเชื้อชาติศาสนา ในขณะที่ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะโลกร้อน มลภาวะทางอากาศ ดินและน้ำ ซึ่งอาจนำไปสู่การบั่นทอนสวัสดิภาพของมนุษย์และความเจริญทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ ความมั่นคงแบบครอบคลุมนี้จะเน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างมิติที่หลากหลายของความมั่นคง ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แกกัน และเห็นว่าความมั่นคงของรัฐนั้นไม่สามารถจะรับประกันได้ จนกว่าจะสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งในทุกๆ มิติ โดยหลักการสร้างความมั่นคงแบบครอบคลุมนั้นจะเน้นไปที่วิธีการร่วมมือกัน²⁴

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่สามารถจัดอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมได้ คือ แนวคิดของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยในส่วนของประเทศอินโดนีเซียนั้นมีนโยบายด้านความมั่นคงที่เด่นชัดคือ Ketahanan nasional (National Resilience) หรือหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากรัฐบาลใหม่ของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเข้ามามีอำนาจ โดยคณะกรรมการการป้องกันแห่งชาติ (National Defense Board) ได้มีการศึกษาและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายนี้กันอย่างเข้มข้นในช่วงปี ค.ศ.1968-1972 และได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในฐานะหลักการของชาติ ในปี ค.ศ.1973 ดังปรากฏอยู่ในแนวทางนโยบายของรัฐ (Guidelines of State Policy) ซึ่งกล่าวถึงหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติว่าเป็นความต้องการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุหลักการและเป้าหมายของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1945²⁵

การเกิดขึ้นและการพัฒนาของหลักการดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลจากหลายๆ ปัจจัย นั่นก็คือ ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของอินโดนีเซียระหว่างการต่อสู้เพื่อเอกราชและในช่วงแรกๆ หลังจากได้รับเอกราช ความปรารถนาที่จะพัฒนาให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างรัฐกับชาติ

²⁴ CSCAP, CSCAP Memorandum 3: The concepts of comprehensive security and cooperative security[Online], 16 Oct 2010. Available from: <http://www.cscap.org/index.php?page=memorandum-no-3---the-concepts-of-comprehensive-security-and-cooperative-security>

²⁵ Muthiah Alagappa, "Comprehensive security: Interpretations in ASEAN countries," in *Asian security issues: Regional and global*, eds. Robert Scalapino, et al (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), p.58.

การเน้นเอกภาพและบูรณาภาพของรัฐ ความเปราะบางและความอ่อนแอของรัฐและการขาดทรัพยากรที่เพียงพอที่จะป้องกันตนเอง มุมมองเรื่องภัยคุกคามที่เน้นสภาพแวดล้อมภายในและการแทรกแซงจากภายนอก ความต้องการสร้างความชอบธรรมและอำนาจให้กับรัฐบาล และความจำเป็นในการสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาททางการเมืองของทหาร²⁶

ช่วงหลังจากการได้รับเอกราช อินโดนีเซียต้องประสบกับปัญหาภายในมากมาย เช่น การเผชิญกับกองกำลังอิสลาม ปัญหาเศรษฐกิจการเมือง ปัญหาทางด้านเชื้อชาติศาสนา ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ และปัญหาเสถียรภาพ โดยปัญหาภัยคุกคามภายในเหล่านี้และความจำเป็นในการสร้างความมั่นคงภายในและเสถียรภาพทางการเมือง จึงนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลโดยมีพื้นฐานอยู่บนหลักการในรัฐธรรมนูญปี 1945 และหลักปรัชญาอินโดนีเซียเชื่อว่ารัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพนั้น ต้องการการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายรวมทั้งจากฝ่ายทหาร ดังนั้นจึงต้องสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาททางสังคมและการเมืองของทหาร โดยให้การส่งเสริมหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติ ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องมาจากการที่ทหารอินโดนีเซียมองว่าการล่มสลายของประเทศเวียดนามใต้ ลาวและกัมพูชาที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์นั้นเป็นเพราะมีการพึ่งพานโยบายทางทหารและการสนับสนุนจากภายนอกมากเกินไป ประเทศเหล่านี้จึงขาดการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็ง ดังนั้นประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างอินโดนีเซียจึงต้องสร้างความเข้มแข็งของชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีหลายแง่มุมโดยเน้นการพึ่งพาตนเอง²⁷

ความตระหนักเรื่องความมั่นคงของรัฐของอินโดนีเซียเกิดขึ้นจากความเปราะบางและความอ่อนแอของรัฐ การใช้หลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติจึงเกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์ประกอบของรัฐและขจัดหรือลดบ่อเกิดของความขัดแย้งภายในและไม่เปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอก หลักการสร้างความเข้มแข็งของชาตินั้นได้รับการส่งเสริมผ่านการใช้นโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหารและสังคมวัฒนธรรม โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก เพราะเชื่อว่าจะส่งเสริมหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้การใช้หลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติก็ยังคงเป็นการช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลและบทบาททางการเมืองของทหารอีกด้วย²⁸

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., pp.60-61.

²⁸ Ibid., p.62.

มาเลเซียนั้นเป็นประเทศที่ประสบกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐที่หลากหลาย เช่น ภัยคุกคามภายในจากลัทธิคอมมิวนิสต์และความรุนแรงทางเชื้อชาติศาสนา รัฐบาลมาเลเซียตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหารที่จะแก้ปัญหาต่างๆได้มานานแล้ว แต่ก็ยังไม่มีความพยายามที่จะสร้างหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงขึ้นมาอย่างเป็นทางการ แม้ในช่วงทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980 คำว่า national resilience และ Comprehensive security จะเริ่มเข้ามาในมาเลเซียและได้มีการใช้คำเหล่านี้ในการประชุมและในที่สาธารณะต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงและนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเมื่อเทียบกับหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติของอินโดนีเซีย จนเมื่อมีการประชุมของ ISIS (Institute of Strategic and International Studies) เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง Dato Seri Mahathir ได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงของรัฐ บรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงต่างก็เห็นพ้องกันว่าภัยคุกคามภายในประเทศเป็นสิ่งที่วิกฤติ และแนวทางแก้ปัญหาที่ต้องเน้นมาตรการทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคม ส่วนการใช้กำลังทางทหารนั้นมีความสำคัญน้อยกว่าในการขจัดบ่อเกิดของความขัดแย้งภายใน การเห็นชอบภายในร่วมกันดังกล่าวจึงถูกมองว่าเป็นการเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการของหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติ²⁹

ส่วนประเทศสิงคโปร์นั้นการเป็นประเทศที่เปราะบางในหลายๆด้าน เช่น ขนาดที่ตั้ง การเป็นรัฐชาติที่เกิดขึ้นใหม่ จำนวนประชากร และเศรษฐกิจที่มีการพึ่งพาสินค้าต่างประเทศทั้งหมด ล้วนเป็นสิ่งที่มียุทธพลต่อการพัฒนาหลักการป้องกันของสิงคโปร์ ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 หลักการป้องกันของสิงคโปร์นั้นเน้นสองแนวทาง ในระดับภายในนั้นเน้นการพัฒนาเอกภาพของชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อลดหรือขจัดแหล่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในและไม่เปิดโอกาสให้อำนาจจากภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง นโยบายนี้ถูกใช้เพื่อพัฒนาเอกลักษณ์ของชาติซึ่งเน้นพหุเชื้อชาติและวัฒนธรรม มีการควบคุมสังคมอย่างเข้มงวดผ่านการใช้กฎหมาย โดยผู้นำของสิงคโปร์มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงนั้นมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ส่วนหลักการป้องกันแนวทางที่สองนั้นเน้นที่การป้องกันทางทหารของรัฐต่อภัยคุกคามจากภายนอก จนเมื่อถึงต้นทศวรรษ 1980 หลักการป้องกันของสิงคโปร์ก็เน้นไปในแง่ของการป้องกันโดยรวมหรือ Total Defense มากขึ้น โดยมีมิติทางจิตวิทยาและทางสังคมที่เน้นการส่งเสริมอัตลักษณ์ของชาติ เอกภาพของชาติ และการป้องกันประเทศรวมถึงผลประโยชน์ของชาติ ส่วนมิติการป้องกันพลเรือนและเศรษฐกิจนั้นเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1982 เพื่อ

²⁹ Ibid., pp.63-68.

ปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของพลเรือนและการบริการที่จำเป็นระหว่างเกิดเหตุฉุกเฉิน รวมถึงต้องการให้หน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ และทหารให้ความเชื่อมั่นว่าเศรษฐกิจจะสามารถดำเนินต่อไปได้ในช่วงสงคราม แม้ว่ากำลังคนจะถูกเกณฑ์เข้าร่วมกับกองกำลังแห่งชาติก็ตาม³⁰

จากหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงของทั้ง 3 ประเทศข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการมองภัยคุกคามโดยไม่ได้เน้นไปที่สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ แต่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศซึ่งมีหลายปัจจัยที่สามารถก่อให้เกิดความขัดแย้งจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ รัฐบาลเน้นการสร้างความมั่นคงภายในชาติโดยผ่านวิธีการพัฒนาในด้านต่างๆอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแทนที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางการทหารเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการเชื่อว่าความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญที่สามารถนำไปสู่การสร้างความมั่นคงให้กับรัฐได้ ซึ่งแม้แต่ละประเทศจะมีการใช้คำหรือการตีความไปในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่แนวคิดดังกล่าวก็ถือว่างสามารถจัดอยู่ในกลุ่มของแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมได้

อาเซียนรับเอารูปแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงโดยมีพื้นฐานของแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม (Comprehensive security) และความมั่นคงแบบร่วมมือกัน (Cooperative security) เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นอาเซียนไม่ได้เน้นเรื่องความร่วมมือทางการทหาร แต่เน้นการสร้างควมไว้เนื้อเชื่อใจ หลักการเจรจา และหลีกเลี่ยงความขัดแย้งมากกว่าที่จะเน้นการแก้ปัญหาข้อพิพาท และการที่อาเซียนไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อตอบโต้ต่อศัตรูภายนอกโดยตรง การปราศจากขีดความสามารถทางทหารและทัศนคติต่อภัยคุกคามร่วมกัน จึงทำให้อาเซียนไม่สามารถแสดงออกในฐานะอำนาจที่จะสกัดกั้นภัยคุกคามจากภายนอกได้³¹ อาเซียนรับเอาแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมมาใช้ในช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นหลักการความมั่นคงที่ได้รับมาจากการส่งเสริมหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติของอินโดนีเซีย โดยผู้นำอาเซียนเชื่อว่ารัฐที่เข้มแข็งนั้นจะสามารถนำไปสู่การสร้างควมเข้มแข็งของภูมิภาค ซึ่งในระยะยาวจะสามารถต่อสู้

³⁰ Ibid., pp.71-74.

³¹ Ralf Emmers, "Security cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of concepts and practices,"

กับภัยคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกได้³² ดังที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตกล่าวในเดือนตุลาคมปี 1974 ว่า

“ถ้าแต่ละประเทศสมาชิกพัฒนาความเข้มแข็งของชาติตนเอง ต่อไปก็จะทำให้เกิดความเข้มแข็งของภูมิภาคขึ้นอย่างช้าๆ นั่นคือ ความสามารถของประเทศสมาชิกที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหามีอยู่ร่วมกันและดูแลอนาคตและความเป็นอยู่ที่ดีร่วมกัน”³³

สำหรับประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่เน้นการสร้างความเข้มแข็งหมายถึงการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกเองที่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ ซึ่งการกระทำที่เป็นไปเพื่อต่อต้านรัฐบาลส่วนใหญ่เน้นก็จะเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้การสนับสนุนหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติ ก็ยังเกี่ยวข้องกับการยึดมั่นในเรื่องชาตินิยม ซึ่งเป็นผลจากการตกเป็นอาณานิคมมาอย่างยาวนานของประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ การพัฒนาหลักการดังกล่าวส่วนหนึ่งจึงต้องการที่จะลดการแทรกแซงกิจการภายในจากประเทศภายนอกอีกด้วย³⁴

ความต้องการของอาเซียนที่จะพัฒนาความเข้มแข็งของภูมิภาค ซึ่งสมาชิกมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารบ้านเมืองของตน นำไปสู่แนวคิดการสร้างเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางหรือ ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) ในปี ค.ศ.1971³⁵ แม้ว่าในระยะเริ่มแรกนั้นอาเซียนยังไม่สามารถมีความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างกันได้อย่างเปิดเผย เนื่องจากประเทศสมาชิกเกรงว่าท่ามกลางบรรยากาศระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น อาเซียนอาจถูกมองว่าเป็นพันธมิตรทางทหารได้³⁶ แต่หลังจากการประกาศลัทธินิคสัน (Nixon Doctrine) ของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1969 ซึ่งเป็นนโยบายการลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และปรับความสัมพันธ์กับจีน ก็ได้ส่งผลให้

³² Tim Huxley, *Insecurity in the ASEAN region* (London: Royal United Services Institute for Defense studies,1993), p.4. Cited in Ralf Emmers, “Security cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of concepts and practices,” in *Asia-Pacific security cooperation: National interests and regional order*, p.11.

³³ Suharto, “Address by the President of the Republic of Indonesia,” in *Regionalism in Southeast Asia*(Jakarta: Center for Strategic and International Studies,1975), p.8.

³⁴ Dewi Fortuna Anwar, “National versus regional resilience?: An Indonesian perspective,” in *Southeast Asian perspectives on security*, ed. Derek da Cunha (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000), p.83.

³⁵ Ibid., p.90.

³⁶ สุรพงษ์ ชัยนาม, “ความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง,” ใน *อาเซียนในสหัสวรรษใหม่*, หน้า 19.

ประเทศต่างๆในภูมิภาคที่พึ่งพาสหรัฐอเมริกา ตกอยู่ในภาวะระส่ำระสายและจำเป็นต้องปรับนโยบายของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ อาเซียนเองก็จำเป็นต้องปรับตัวและร่วมมือกันด้านการเมือง เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค จึงได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง อันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกัน เพื่อให้มหาอำนาจถอนตัวออกจากภูมิภาคแต่ให้การค้ำประกันความเป็นกลางของภูมิภาค³⁷ เป็นการเน้นความต้องการของอาเซียนที่จะพึ่งพาตนเองในเรื่องความมั่นคงแทนการพึ่งพาการปกป้องทางทหารจากอำนาจภายนอก และในการที่จะทำให้ ZOPFAN เป็นจริง สมาชิกในภูมิภาคต้องคงความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างกันอย่างชัดเจน และสร้างหลักประกันการพัฒนาระเบียบภายในภูมิภาคอย่างสันติและมีเสถียรภาพ³⁸

นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่อาเซียนทำเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของภูมิภาค คือ การลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) ในปี ค.ศ.1976 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดหลักการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก โดยยึดหลักการเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และที่สำคัญคือห้ามรุกรานหรือการใช้กำลังเพื่อให้สมาชิกใช้หลักการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแบบครอบคลุมของอาเซียนนั้น มองความมั่นคงในฐานะที่เป็นความมั่นคงของความจำเป็นพื้นฐานทั้งหมดและผลประโยชน์ที่สำคัญของมนุษย์ สังคม และรัฐ นั่นคือ ความมั่นคงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะอยู่ในรูปของความเข้มแข็งและความมั่นคงของชาติ³⁹ ดังที่ได้แสดงไว้อย่างเป็นทางการในปฏิญญาอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ในนามของหลักการสร้างความเข้มแข็งของชาติและของภูมิภาค ซึ่งได้เสนอหลักการสร้างความเข้มแข็งในฐานะที่เป็นแนวทางร่วมกันต่อความมั่นคงภายในประเทศและภูมิภาค⁴⁰ ดังที่ได้เน้นย้ำไว้ในปฏิญญาว่า

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

³⁸ Dewi Fortuna Anwar, "National versus regional resilience?: An Indonesian perspective," in *Southeast Asian perspectives on security*, p.90.

³⁹ Mohammed Jawhar bin Hassan, "Asian perspective on security," in *Common security in Asia: New concepts of human security*, p.57.

⁴⁰ Ralf Emmers, "Security cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of concepts and practices," in *Asia-Pacific security cooperation: National interests and regional order*, p.11.

เสถียรภาพของแต่ละประเทศสมาชิกและของภูมิภาคอาเซียนเป็นสิ่งจำเป็นต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่ละประเทศสมาชิกตั้งใจหาทางที่จะขจัดภัยคุกคามที่จะมาทำลายเสถียรภาพของตน ดังนั้นจึงเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและอาเซียนโดยรวม⁴¹ นอกเหนือจากแนวทางความมั่นคงแบบครอบคลุมแล้ว อาเซียนยังมีแนวทางของความมั่นคงโดยร่วมมือกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดในอาเซียนในลักษณะของการหลีกเลี่ยงและการจัดการความขัดแย้ง การลดความเป็นไปได้ที่รัฐในภูมิภาคจะใช้กำลังในการแก้ปัญหา และการปรับปรุงบรรยากาศความสัมพันธ์ภายในภูมิภาค แนวทางการหลีกเลี่ยงและจัดการความขัดแย้งนั้น แสดงให้เห็นโดยการปราศจากมาตรการสร้างความไว้วางใจที่เป็นรูปธรรม การใช้หลักการทูตเชิงป้องกัน การปฏิเสธกลไกทางกฎหมายหรือกลไกที่เป็นทางการ ใช้หลักการปรึกษาหารือ การเจรจา และหลักอธิปไตยของรัฐ รวมถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่นๆ⁴² ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ยึดถือหลักการต่างๆเหล่านี้เป็นแนวทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน อย่างเคร่งครัดมายาวนาน จนกลายเป็นลักษณะเด่นขององค์กรที่เรียกว่าวิถีปฏิบัติของอาเซียน หรือ ASEAN Way

จากการพิจารณาแนวทางในการสร้างความมั่นคงของอาเซียนดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ลักษณะการดำเนินงานของอาเซียนนั้นยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในประเด็นเรื่องการเมืองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการสร้างความมั่นคง และการมองภัยคุกคามอย่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มีการแก้ปัญหาภัยคุกคามอย่างครอบคลุมและเป็นองค์รวม แม้อาเซียนจะมีแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมที่มีการขยายประเด็นความมั่นคง โดยไม่เน้นเพียงการตอบโต้ต่อภัยคุกคามด้านการทหารตามแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม แต่ในทางปฏิบัตินั้น แนวทางการสร้างความมั่นคงแบบครอบคลุมของอาเซียน หรือจะกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาคนั้น ก็ไม่ได้มีการมองภัยคุกคามต่างๆอย่างเป็นองค์รวม อาเซียนเน้นเรื่องการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความต้องการที่จะสร้างชาติให้เข้มแข็งหลังจากหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคม ซึ่งทำให้ประเทศยังต้องประสบกับความขัดแย้งวุ่นวายต่างๆที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐอีกมากมาย

⁴¹ ASEAN Secretariat, Declaration of ASEAN Concord[Online], 17 Oct 2010. Available from: <http://www.aseansec.org/1216.htm>

⁴² Ralf Emmers, "Security cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of concepts and practices," in *Asia-Pacific security cooperation: National interests and regional order*, p.12.

หลังจากที่ต้องเผชิญกับเหตุการณ์วุ่นวายที่เกิดขึ้นหลังจากการปลดปล่อยอาณานิคม จึงทำให้ประเทศในอาเซียนยึดมั่นในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐอย่างเคร่งครัด แนวทางการสร้างความมั่นคงของอาเซียนจึงกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของปัจเจกบุคคล การดำเนินงานต่างๆเป็นไปโดยจำกัดอยู่แค่การตัดสินใจในระดับผู้นำ โดยไม่ได้มองประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจึงมักเป็นไปในทางที่จะสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้ถูกกลืนรองและต้องประสบกับความไม่มั่นคงในด้านต่างๆโดยที่ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆได้ นอกจากนี้แนวทางการสร้างความมั่นคงโดยเน้นเพียงแค่ประเด็นด้านเศรษฐกิจ โดยไม่ได้คำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆ ก็เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมองว่าภัยคุกคามต่างๆนั้นมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การเน้นสร้างความมั่นคงเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาความไม่มั่นคงได้อย่างเป็นระบบ การที่อาเซียนเน้นเฉพาะการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยละเลยการสร้างความมั่นคงในประเด็นอื่นๆนั้น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา และไม่อาจทำให้อาเซียนสร้างความมั่นคงได้อย่างครอบคลุม แนวทางของอาเซียนที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคล และวิธีการสร้างความมั่นคงโดยไม่ได้มองภัยคุกคามอย่างเชื่อมโยงกัน หรือไม่ได้ใช้แนวทางการแก้ปัญหาแบบบูรณาการ จึงยังไม่ถือว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

3.1.2 บทบาทของ Track II และ Track III

การพัฒนาของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงภายในอาเซียนในระยะต่อมานั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรต่างๆภายในภูมิภาคโดยเฉพาะองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งพยายามแสวงหาแนวทางในการสร้างความมั่นคง รวมถึงการผลักดันให้ประเด็นต่างๆที่ในอดีตไม่ถือว่าเป็นเรื่องของความมั่นคงเข้าไปสู่วาระของความมั่นคงมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเห็นได้จากการทำหน้าที่ของหน่วยงานที่เรียกว่า Track II และ Track III ของอาเซียน ซึ่งได้ดำเนินการต่างๆจนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายในระดับ Track I ในเวลาต่อมา Track I ของอาเซียนนั้น เป็นการกล่าวถึงช่องทางสื่อสารสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค โดยผู้ที่เข้าร่วมใน Track I นั้นจะเข้าร่วมในฐานะตัวแทนของรัฐ⁴³ ส่วน Track II นั้นหมายถึง เครือข่ายของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาสังคม และข้าราชการที่กระทำในฐานะส่วนตัว เป็นการติดต่อแบบไม่เป็นทางการและมีปฏิสัมพันธ์โดยมุ่งที่จะ

⁴³ David Capie and Paul Evans, *The Asia-Pacific security lexicon*(Singapore: ISEAS, 2002),

แก้ไขทั้งความขัดแย้งภายในรัฐและความขัดแย้งระหว่างรัฐ⁴⁴ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ในนามของ Track II คือ ASEAN-ISIS และ CSCAP

ASEAN-ISIS (ASEAN Institutes of Strategic and International Studies) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1988 แต่กิจกรรมจริงๆนั้นเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 โดยความริเริ่มของ Jusuf Wanandi ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมระหว่างผู้นำ ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการต่างๆ เพราะตระหนักว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังประสบความท้าทายทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง โดยเห็นว่าการสนทนากันเรื่องนโยบายระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆในภูมิภาคผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ จะเป็นก้าวสำคัญที่นำไปสู่การลดความตึงเครียดและสร้างความไว้วางใจกันภายในภูมิภาคได้ ซึ่ง ASEAN-ISIS จะเป็นผู้นำเสนอประเด็นเชิงนโยบายที่หลากหลายที่กระทบต่อภูมิภาคเพื่อให้ผู้นำหรือผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจ⁴⁵

CSCAP นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการประชุมของ Track II ที่กรุงโซลในปี ค.ศ.1992 ซึ่งที่ประชุมได้เห็นพ้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีหน่วยงานในลักษณะที่ไม่ใช่รัฐในการที่จะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจและความมั่นคงในภูมิภาค ต่อมาจึงได้รับความเห็นชอบจากทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักวิเคราะห์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคให้มีการจัดตั้ง CSCAP ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ และได้ยอมรับกฎบัตร CSCAP ในปี ค.ศ.1993 การจัดตั้ง CSCAP นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดหากรอบแบบไม่เป็นทางการในการสร้างความไว้วางใจ และความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยจะใช้กลไกแบบไม่เป็นทางการสำหรับนักวิชาการ ข้าราชการ และคนอื่นๆในลักษณะที่เป็นส่วนตัว เพื่ออภิปรายเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง ความมั่นคง และความท้าทายต่างๆที่ภูมิภาคต้องเผชิญ นอกจากนี้ยังเสนอคำแนะนำด้านนโยบายต่อองค์กรระหว่างรัฐต่างๆ จัดการประชุมระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ รวมถึงสร้างความเชื่อมโยงกับสถาบันและองค์กรในที่ต่างๆเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเข้าใจและประสบการณ์เกี่ยวกับความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค⁴⁶ ดังนั้นโดยโครงสร้างแล้วบทบาทหน้าที่ของ ASEAN-ISIS และ CSCAP จึงมีส่วนสำคัญในการทำให้ประเทศต่างๆ มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และสามารถหันมาร่วมมือกันเพื่อสร้างความมั่นคงภายในภูมิภาคได้มากขึ้น

⁴⁴ Mely Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p.158.

⁴⁵ Ibid., p.161.

⁴⁶ Council for Security Cooperation in the Asia Pacific[online], 16 Oct 2010. Available from: <http://www.cscap.org>

นอกจากนี้ก็ยังเป็นหน่วยงานสำคัญที่สามารถทำหน้าที่เผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง และผลักดันให้เข้าไปสู่กระบวนการรับรู้และการกำหนดนโยบายของรัฐได้โดยตรง

ส่วน Track III นั้นหมายถึงกลุ่มต่างๆ เช่น NGOs เครือข่ายข้ามชาติ และเครือข่ายผู้สนับสนุนต่างๆ ซึ่งจะมีการดำเนินกิจกรรมและการจัดประชุมโดยส่วนใหญ่จะเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจสังคมและความไม่เท่าเทียมทางเพศ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตัวอย่างของ Track III ที่มีบทบาทในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น Ait-SEAN (the Alternative ASEAN Network on Burma), FORUM-ASIA (the Asian Forum for Human Rights and Development), Focus on the Global South และ PDSAP (Peace, Disarmament and Symbiosis in the Asia-Pacific)⁴⁷

กิจกรรมของ Track III นั้นอาจกล่าวได้ว่าเริ่มเห็นเด่นชัดในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นเวลาที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและทางสังคมอย่างรวดเร็ว ในช่วงนี้ได้มีการขยายตัวขององค์กรภาคประชาสังคมหรือ CSOs (Civil Society Organizations) ออกไปอย่างรวดเร็ว CSOs นั้น หมายถึง NGOs กลุ่มผู้สนับสนุน และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่หลากหลาย ซึ่งมีมุมมองในประเด็นที่ต่างกัน เช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ โดยเป็นองค์กรที่ไม่หวังกำไรและสมัครใจที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแง่ของการพัฒนา การปกครอง และความมั่นคง CSOs ส่วนใหญ่มีความหวังร่วมกันในการที่จะช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่น จัดเงื่อนไขความเป็นอยู่ที่ไม่พึงประสงค์สำหรับคนยากจน การช่วยเหลือเด็กและสตรีที่ถูกทารุณ การสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเหล่านี้ในการต่อสู้เพื่อความยุติธรรมทางสังคม การต่อสู้เรื่องสิทธิมนุษยชน การปรับปรุงเงื่อนไขสภาพแวดล้อม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต⁴⁸

ในช่วงทศวรรษ 1990 นั้น เป็นช่วงที่มีการเน้นสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความตระหนักถึงปัญหาการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้รูปแบบการเจริญเติบโตของการพัฒนานำไปสู่ความรุ่งเรืองสำหรับบางกลุ่ม แต่ก็ต้องแลกด้วยต้นทุนทางระบบนิเวศและความสูญเสียของผู้คนในแง่การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางสภาพแวดล้อมและทางสังคมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม

⁴⁷ David Capie and Paul Evans, *The Asia-Pacific security lexicon*, p.217-218.

⁴⁸ Mely Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way*, p.235.

ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ภายในเขตแดนรัฐเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดมลภาวะข้ามพรมแดน การลดลงของทรัพยากรในประเทศที่ด้อยกว่าเพื่อสนองความต้องการของประเทศร่ำรวย รวมถึงปัญหาการทิ้งขยะพิษในประเทศที่กำลังพัฒนา⁴⁹ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยที่รัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหา หรือไม่ได้ทำหน้าที่ในการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนของตน

จากปัญหาต่างๆดังกล่าว ทำให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับแนวทางใหม่สู่การพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง โดยมีคำถามสำคัญคือความยั่งยืนสำหรับใคร การเสนอแนวทางการพัฒนาที่มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางนั้นมีหลักการเรื่องความต้องการและสิทธิของประชาชน การเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ต้องการให้เคารพการตัดสินใจและฟังความต้องการของประชาชนทุกระดับ รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ซึ่ง NGOs ในเอเชียเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยสาเหตุที่ทำให้ NGOs เข้ามามีบทบาทและได้เกิดการแพร่ขยายไปในเอเชียอย่างรวดเร็วนั้นเกิดมาจากหลายปัจจัย เช่น การละเลยของรัฐบาลในการจัดการกับประเด็นต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อคนยากจน การตระหนักถึงความเดือดร้อนของคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจในระดับมหภาค ซึ่งส่งผลต่อทิศทางในการพัฒนา และเกิดจากการเรียกร้องของนักวิชาการด้านการพัฒนาให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา⁵⁰

จากบทบาทของ NGOs ในการทำกิจกรรมรณรงค์เกี่ยวกับประเด็นต่างๆอย่างต่อเนื่อง ทำให้ NGOs ในเอเชียโดยเฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองได้รับพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มขึ้นในการทำกิจกรรมต่างๆ มีการขยายขอบเขตของวาทกรรมทางการเมืองที่ยอมรับได้ และให้การจำกัดความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมในทิศทางใหม่⁵¹ ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้เป็นตัวแสดงเดียวในการกำหนดวาระทางการเมืองและการ

⁴⁹ Noeleen Heyzer, "Toward new government-NGO relations for sustainable and people-centred development," in *Government-NGO relations in Asia: Prospects and challenges for people-centred development*, eds. Noeleen Heyzer, James V. Riker, and Antonio B. Quizon (Kuala Lumpur: Asian and Pacific development centre, 1995), p.2-3.

⁵⁰ Ibid., p.4-6.

⁵¹ James V. Riker, "Reflections on government-NGO relations in Asia: Prospects and challenges for people-centred development," in *Government-NGO relations in Asia: Prospects and challenges for people-centred development*, p.191.

พัฒนาอีกต่อไป NGOs ในภูมิภาคได้เข้าไปสู่พื้นที่ทางการเมืองและมีบทบาทต่างๆมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นในกระบวนการพัฒนา โดยส่งเสริมให้รัฐเปลี่ยนไปเน้นการมองประชาชนเป็นศูนย์กลาง แทนการเน้นวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การพัฒนาเดิมที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

บทบาทของ Track III ในการทำหน้าที่ผลักดันให้ Track I รับเอาแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการกระทำที่ต้องใช้เวลาและต้องมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆอย่างต่อเนื่อง การจัดกิจกรรมหรือการประชุมส่วนใหญ่มักจะจัดคู่ขนานไปในช่วงเวลาเดียวกับการประชุมของภาครัฐ โดยเฉพาะในช่วงที่มีเหตุการณ์สำคัญๆที่จะทำให้สามารถส่งสัญญาณไปยังภาครัฐหรือสร้างความตื่นตัวให้กับหน่วยงานต่างๆของรัฐได้มากขึ้น เหตุการณ์สำคัญเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้ NGOs จากทั่วภูมิภาคให้ความสนใจ คือ การจัดประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ.1993 ที่กรุงเวียนนา ก่อนการประชุมนี้ตัวแทน NGOs จากองค์กรต่างๆที่รณรงค์เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาได้มาร่วมกันจัดประชุมขึ้นที่กรุงเทพฯ เพื่อร่วมกันผลักดันให้ประเทศต่างๆนำเรื่องสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยได้จัดทำแถลงการณ์ร่วมเพื่อไปนำเสนอในการประชุมเรื่องสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่เจ้าหน้าที่รัฐจากประเทศต่างๆในเอเชียมาประชุมกันเพื่อเตรียมพร้อมก่อนไปร่วมประชุมระดับโลก

แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความท้าทายเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ภูมิภาคกำลังเผชิญและมีการเสนอข้อแนะนำเพื่อแก้ปัญหา โดยเห็นว่าควรให้ความสำคัญกับแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนแบบองค์รวม เนื่องจากประเด็นต่างๆเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ นอกจากนี้ก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับการให้ความสำคัญทางทหารเพิ่มขึ้น เพราะเห็นว่าการเพิ่มความเข้มขันทางทหารเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของผู้คน เช่น ในเหตุการณ์ความขัดแย้งที่ใช้อาวุธต่อสู้กันได้ทำให้เกิดผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและผู้อพยพจำนวนมาก ในการที่จะแสวงหาสันติภาพและสิทธิมนุษยชนนั้นจำเป็นต้องควบคู่ไปกับการลดความสำคัญทางทหารลง⁵²

หลังจากการประชุมเรื่องสิทธิมนุษยชนระดับโลกที่กรุงเวียนนาก็ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในอาเซียนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยในแถลงการณ์ร่วมของการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 26 ซึ่งจัดขึ้นที่สิงคโปร์ในปี ค.ศ.1993 นั้น ได้กล่าวถึงการ

⁵² Summary of Bangkok NGO Declaration[Online], 20 Aug 2010. Available from:

ยอมรับในมติของที่ประชุมระดับโลกเรื่องสิทธิมนุษยชน และเน้นย้ำเรื่องภาวะผูกพันและความเคารพของอาเซียนในเรื่องสิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาเวียนนา แต่ก็เห็นว่าเรื่องเหล่านี้ควรจะเกิดขึ้นโดยต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของสภาพทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง และไม่ควรที่จะใช้เรื่องการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมาทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง หรือใช้เป็นเงื่อนไขในการร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้ก็เห็นว่าการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นควรจะคำนึงถึงการเคารพหลักอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐต่างๆ⁵³ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าแม้อาเซียนจะยอมรับในข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในที่ประชุมระหว่างประเทศ แต่อาเซียนก็ยังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มาบั่นทอนความเข้มแข็งของรัฐได้

อย่างไรก็ตามการประชุมดังกล่าวก็ทำให้อาเซียนเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น มีการลงความเห็นเกี่ยวกับการสร้างความก้าวหน้าในกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากความกลัวและความต้องการ และสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี การเน้นความสำคัญของการสร้างความเข้มแข็งในการร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพิจารณาที่จะจัดให้มีกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นในระดับภูมิภาค⁵⁴ ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าในการที่จะทำให้อาเซียนสามารถพัฒนาไปสู่แนวทางที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลได้มากขึ้นในอนาคต

หลังจากนั้นก็ยังมีการประชุมต่างๆ ขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐโดยมีวัตถุประสงค์ในการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา เช่นในปี ค.ศ.1997 หน่วยงาน Track III จากที่ต่างๆ ได้แก่ ACFOD (Asian Cultural Forum on Development), Peace Research Institute of Tokyo's International Christian University, Focus on the Global South, Forum-Asia และ Berkeley's Nautilus Institute for Security and Sustainable Development ได้จัดการประชุมขึ้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์แนวทางด้านความมั่นคงของรัฐที่กำลังเกิดขึ้น โดยเห็นว่าในช่วงหลังสงครามเย็นซึ่งเป็นความหวังที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ถาวร แต่ก็กลับมีการสะสมอาวุธเพิ่มขึ้น มีการใช้นโยบายฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกา และการใช้การทูตแบบถ่วงดุลอำนาจ ในขณะที่ภาคประชาสังคมทั่วโลกนั้นได้ส่งเสริมแนวคิดใหม่เกี่ยวกับความมั่นคง

⁵³ ASEAN Secretariat, Joint Communique of the twenty-sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993[Online], 16 Oct 2010. Available from: <http://www.aseansec.org/3666.htm>

⁵⁴ Ibid.

เช่น ความมั่นคงที่แท้จริง หรือ ความมั่นคงแบบครอบคลุม รวมถึงการตระหนักในกลุ่มประชาชนว่าระบบความมั่นคงแบบพหุภาคีนั้นไม่เพียงพอ และสันติภาพที่ยั่งยืนนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็โดยผ่านระบบความมั่นคงที่ยืดหยุ่นบุคคลเป็นศูนย์กลางเท่านั้นแทนที่จะยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง การประชุมนี้พยายามที่จะนำคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงเข้าสู่วาระหลักของภาคประชาสังคมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยกลุ่มต่างๆทั้งผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ ประชาชนและตัวแทนจากรัฐบาลและองค์กรต่างๆในภูมิภาค จะมาร่วมกันพิจารณาปัญหาความตึงเครียดและความขัดแย้งภายในภูมิภาครวมถึงอภิปรายถึงหนทางที่จะสร้างสถาบันใหม่ด้านความมั่นคงและสันติภาพ⁵⁵

การจัดประชุมและกิจกรรมต่างๆดังกล่าวของภาคประชาสังคมแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะสร้างแนวคิดที่แตกต่างไปจากแนวคิดแบบเดิมที่รัฐยึดถือมาอย่างยาวนาน รวมถึงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงโดยมีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางแทนที่จะมองรัฐเป็นศูนย์กลาง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่เพียงพอที่จะรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงต่างๆที่กำลังเกิดขึ้นกับประชาชนในปัจจุบัน

การกำหนดกรอบแนวคิดใหม่เรื่องความมั่นคงที่มากไปกว่าแนวคิดแบบดั้งเดิมและพัฒนาการของภาคประชาสังคม ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกันของฝ่ายต่างๆที่จะขยายทั้งประเด็นที่จะทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงและสิ่งที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นคง แนวคิดดังกล่าวต้องการสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่า การมองความมั่นคงอย่างครอบคลุมนั้นสามารถเกิดขึ้นอย่างมีความหมายได้ ถ้าหากได้รับการนิยามโดยตัวแสดงที่หลากหลายของสังคม นอกเหนือไปจากรัฐ บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงตามแนวทางที่มีตัวแสดงและระดับที่หลากหลาย เนื่องจากแนวทางนี้สามารถสร้างพื้นที่ทางการเมืองเพิ่มขึ้นสำหรับภาคส่วนต่างๆของสังคม ในการเข้าร่วมกระบวนการให้คำจำกัดความใหม่เรื่องความมั่นคง⁵⁶

บทบาทที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมและการได้มีโอกาสมีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐในหลายๆเวทีดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีในแง่ที่สามารถทำให้วาทกรรมด้านความมั่นคงขยายไปสู่ประเด็นที่นอกเหนือไปจากเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม รวมถึงการ

⁵⁵ Alternative security conference, 27-30 March, 1997[Online], 28 Aug 2010. Available from: <http://list.jca.apc.org/public/asia-apec/1997-march/000374.html>

⁵⁶ Mely Caballero-Anthony, *Non-state regional governance mechanism for economic security: The case of the ASEAN People's Assembly*(Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010), p.208.

ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางมากขึ้น แต่อาเซียนก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญจนถึงขั้นที่จะรับเอาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาเป็นประเด็นหลักด้านความมั่นคงในอาเซียนอย่างเป็นทางการ

3.2 แนวคิดความมั่นคงในอาเซียนช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

การเน้นนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอาเซียน ได้สร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน และทำให้หลายๆประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองเรื่องทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นแหล่งดึงดูดนักลงทุนจากที่ต่างๆมากมาย ความสำเร็จที่เกิดขึ้นทำให้อาเซียนเชื่อมั่นในแนวทางการสร้างความเข้มแข็งของภูมิภาคที่ผ่านมา และไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางอื่นใดที่นอกเหนือไปจากแนวทางของตน จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นมาในปี ค.ศ.1997 ซึ่งทำให้ประชาชนในประเทศต่างๆต้องเผชิญกับปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน การมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ รวมถึงปัญหาที่เป็นผลตามมา เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษาและการรักษาพยาบาล ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถดูแลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีหรือมีมาตรการที่สามารถรองรับในยามที่เกิดภาวะวิกฤติได้ แนวทางที่เน้นการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา จึงไม่ใช่แนวทางที่ดีที่สุดในการสร้างความเข้มแข็งให้กับภูมิภาค จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงทำให้อาเซียนจำเป็นต้องทบทวนนโยบายและพิจารณาทางเลือกอื่นๆที่เหมาะสมต่อไป

ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ.1997 ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนได้มาประชุมร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนสู่ ค.ศ.2020 (ASEAN Vision 2020) โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงการทำให้อาเซียนเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งเป็นชุมชนที่ประชาชนทุกคนจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการพัฒนาตนเองอย่างสมบูรณ์ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรม และมีประเด็นอื่นๆที่สำคัญ เช่น การแก้ปัญหาความอดอยาก ความยากจน ปัญหายาเสพติด การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพสิ่งแวดล้อม การให้ความสำคัญกับผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รวมถึงการเน้นเรื่องสวัสดิการและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์⁵⁷ และหลังจากนั้นก็ได้จัดทำแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action) ขึ้นมารองรับเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว สิ่งที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้

⁵⁷ ASEAN Secretariat, ASEAN Vision 2020[Online], 10 Oct 2009. Available from:

มุ่งมั่นที่จะสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนและตระหนักถึงความสำคัญของปัจเจกบุคคลมากขึ้น ทั้งยังมีการกล่าวถึงการแก้ปัญหาในประเด็นอื่นๆอย่างครอบคลุม โดยไม่เน้นเพียงเรื่องเศรษฐกิจเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งถือเป็นประเด็นหลักที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่มองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการสร้างความมั่นคง และมองว่าภัยคุกคามต่างๆมีความเกี่ยวข้องกัน จึงต้องมีการสร้างความมั่นคงในทุกๆด้านควบคู่กันไป

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคทำให้หลายๆฝ่าย พยายามผลักดันนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆเข้าสู่การพิจารณาของอาเซียน ดังเช่นในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศคู่เจรจา (Post-Ministerial Conference: PMC) เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.1998 ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณได้เสนอให้อาเซียนพิจารณการจัดประชุมอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (ASEAN-PMC Caucus on Human Security) เนื่องจากเห็นว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น ทำให้มนุษย์ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความวุ่นวายทางเศรษฐกิจและสังคม ความยากจน โรคภัยไข้เจ็บ การไม่รู้หนังสือ และความสับสนในหมู่ประชาชนที่จะนำไปสู่ความรุนแรงและความไม่มั่นคงต่างๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่างๆที่ได้ทำร่วมกันมา และจะคุกคามต่อทั้งภูมิภาคอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นเหล่าสมาชิกควรจะร่วมมือกันวางขั้นตอนและยุทธศาสตร์ระยะยาว เพื่อเยียวยาและป้องกันความไม่มั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาค⁵⁸ ซึ่งแม้ว่าข้อเสนอนี้จะได้รับการพิจารณา แต่ชื่อของโครงการก็ถูกเปลี่ยนเป็นการประชุมที่ว่าด้วยโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (ASEAN-PMC Caucus on Social Safety Nets)

นอกจากนี้ Track II ของอาเซียนเองก็ได้พยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในอาเซียน โดยในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.1998 ASEAN-ISIS เสนอรายงาน (Report of the Eighth Southeast Asian Forum) ต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting : SOM) โดยได้สรุปการอภิปรายและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความท้าทายของภูมิภาค ข้อเสนอแนะหนึ่งที่สำคัญคือความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะมีนโยบายที่เน้นการเกิดขึ้นของปัญหาทางเศรษฐกิจสังคม ที่เกิดจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์และวิกฤติเศรษฐกิจ ประเด็นที่กล่าวถึงได้แก่ การอพยพที่ผิดกฎหมาย HIV/AIDS การลักลอบค้าเด็กและสตรี และการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รายงานนี้เน้นว่าโดยโครงสร้างแล้วอาเซียนไม่มีความสามารถที่จะตอบสนองต่อ

⁵⁸ Surin Pitsuwan, Statement by H.E.Mr.Surin Pitsuwan Minister of Foreign Affairs of Thailand At the PMC 9+10 session, Agenda Item 2(a)-(c)" Manila, Philippines, 28 July 1998[Online], 10 Oct 2010. Available from: <http://www.aseansec.org/3950.htm>

ประเด็นความมั่นคงใหม่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นของ NGOs และองค์กรภาคประชาสังคม ในภูมิภาคที่กำลังทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนในการเน้นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง และเนื่องจากโดยทางปฏิบัติแล้วปฏิสัมพันธ์ของอาเซียนในการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคได้ถูกจำกัดอยู่แค่ข้าราชการและอภิสิทธิ์ชน ดังนั้นรายงานนี้จึงกระตุ้นให้อาเซียนเน้นการเปิดกลไกให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมด้วย⁵⁹

แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในอาเซียนนั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลาหลายปีและเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันในการประชุมของ Track I และ Track II องค์กรใน Track II ต่างๆ ได้ผลักดันวาระนี้ในบางครั้ง เนื่องจากเห็นว่า NGOs มีโอกาสน้อยมากที่จะปฏิสัมพันธ์กับ Track I และยิ่งยากกว่าในการพบปะกับ Track I ยิ่งกว่านั้นก็ยังถูกกีดกันออกไปจากการกำหนดวาระและการตัดสินใจในอาเซียน ดังนั้น ASEAN-ISIS จึงพยายามถือโอกาสผลักดันให้องค์กรภาคประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กับ Track I และ Track II ในการประชุมต่างๆ⁶⁰

นอกจากนี้ฝ่ายต่างๆ ก็ยังพยายามผลักดันให้อาเซียนให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น เช่น ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.2000 ได้มีการจัดประชุมในหัวข้อ “ASEAN 2000 and Beyond: Putting People First” ที่กรุงเทพฯ ซึ่งผู้เข้าร่วมจากประเทศต่างๆ ประมาณ 200 คน ได้ร่วมกันสร้างวาระเรื่องประชาชนอาเซียนขึ้นมาและได้นำเสนอต่อผู้นำอาเซียนในการประชุมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 4 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ.2000 ที่สิงคโปร์ และก็ยังมีการประชุมบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิของอาเซียนหรือ EPG (ASEAN Eminent Persons Group) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ก็ได้จัดทำรายงานโดยใช้ชื่อว่าอาเซียนของประชาชน และได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อผู้นำอาเซียนในการประชุมครั้งนี้ด้วย⁶¹

ต่อมาแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในอาเซียนก็เป็นจริงขึ้นมา เมื่อมีการจัดประชุมขององค์กรภาคประชาชนอาเซียนหรือ APA (ASEAN People's Assembly) ขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ.2000 ที่เมืองบาตัม ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ Track III ได้มีช่องทางที่จะปฏิสัมพันธ์กับ Track II อย่างใกล้ชิดและเป็นช่องทางที่จะสามารถผลักดันนโยบายต่างๆ ให้เข้าสู่การพิจารณาของ Track I ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

⁵⁹ Mely Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way*, p.234.

⁶⁰ Mely Caballero-Anthony, *Non-state regional governance mechanism for economic security: The case of the ASEAN People's Assembly*, pp.216-217.

⁶¹ *An ASEAN of the people, by the people, for the people: report of the first ASEAN People's Assembly, Batam, Indonesia, 24-26 November 2000*(Jakarta: CSIS, 2001), p.4.

ยิ่งขึ้น แนวคิดในการจัดตั้ง APA นี้ได้รับการเสนอในระดับ Track I ครั้งแรกในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) ที่บรูไนในปี ค.ศ.1995 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้นได้เสนอให้มีการจัดตั้งสภาประชาชนอาเซียนขึ้น และได้มอบหมายให้ ASEAN-ISIS โดยผ่าน ISIS ของไทยไปศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้และกระบวนการในการจัดตั้ง ซึ่งในที่สุด ASEAN-ISIS ก็ได้เสนอให้มืองค์กรภาคประชาชนขึ้นมาโดยใช้ชื่อว่า APA และเป็นผู้ดำเนินการให้มีการประชุมขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งนับเป็นความสำเร็จของ ASEAN-ISIS ที่สามารถทำให้ Track III ได้มีบทบาทและมีเวทีที่จะแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการตลอดจนมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาภายในภูมิภาคมากขึ้น

APA เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกของความเป็นประชาคมอาเซียนให้มากขึ้น
2. เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและการเปิดใจยอมรับร่วมกันต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา เชื้อชาติ ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง ตลอดจนประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นความหลากหลายของอาเซียน
3. เพื่อให้ได้รับความรู้ความเข้าใจและได้เกิดข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมอาเซียน
4. เพื่ออำนวยความสะดวกในการลดช่องว่างระหว่างสังคมอาเซียนที่แตกต่างกัน โดยผ่านมาตรการสร้างความไว้วางใจ
5. เพื่อช่วยในการสร้างประชาคมอาเซียนที่เป็นสังคมแห่งความเอื้ออาทรตามที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ 2020⁶²

ASEAN-ISIS สามารถผลักดันให้การประชุม APA เกิดขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนด้านงบประมาณจากองค์กรต่างๆ ภายนอกอาเซียน โดยการประชุม APA ครั้งแรกนั้นมีผู้เข้าร่วมกว่า 300 คน ซึ่งถือเป็นความสำเร็จที่สามารถรวมเอานักวิชาการ NGOs ตัวแทนจากประชาชนหน่วยงานคลังสมอง และนักกิจกรรมต่างๆ จากทั่วทั้งภูมิภาคมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและระดมสมองเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภูมิภาค ซึ่งต้องการที่จะสื่อไปถึงผู้นำอาเซียนเกี่ยวกับประเด็นที่ภาคประชาชนห่วงใยและให้ความสำคัญโดยหวังว่าผู้นำอาเซียนจะหันมาใส่ใจกับประเด็นเหล่านั้นมากขึ้น

⁶² Ibid., p.9.

ในการประชุมครั้งนี้ผู้เข้าร่วมซึ่งมาจากองค์กรต่างๆที่หลากหลายได้มีความเห็นร่วมกันในประเด็นต่างๆ คือ

1. เศรษฐกิจและสังคมแบบเปิดยังคงเป็นเป้าหมายของหลายๆประเทศในภูมิภาค อย่างไรก็ตามวิกฤติเศรษฐกิจและโลกาภิวัตน์ก็ได้เป็นตัวทำให้ปัญหาต่างๆมีมากขึ้น และแม้ว่ารัฐบาลจะยังเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ แต่การมีส่วนร่วมและการช่วยเหลือของประชาชนก็เห็นได้ว่ามีความสำคัญต่อคุณภาพของการเจริญเติบโตและคุณภาพในการปกครอง

2. ความร่วมมือระดับภูมิภาคก็มีความจำเป็นในการสร้างการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน สร้างความก้าวหน้าร่วมกัน และสร้างประชาคมในภูมิภาค ในหลายๆกรณี บรรดาผู้นำก็ได้มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสม เช่น วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งต้องการให้ภูมิภาคเป็น “ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน” แต่ก็ต้องทำให้วิสัยทัศน์นี้เป็นรูปธรรมขึ้นมา

3. องค์กรของประชาชนและภาคประชาสังคมสามารถและควรมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการปกครอง โดยเฉพาะเรื่องประชาธิปไตยในภูมิภาค ซึ่งขณะนี้ก็มีเครือข่ายต่างๆที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและมีความแตกต่างกันหลายๆกลุ่ม และเครือข่ายที่แตกต่างกันเหล่านี้ก็จำเป็นที่จะต้องมีการพบปะพูดคุยกัน

4. มีความจำเป็นที่จะต้องรวมเอาองค์กรต่างๆดังกล่าวเข้ามาในระดับอาเซียน เพื่อให้อาเซียนเป็นที่รู้จักและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และเพื่อส่งเสริมความรู้สึกในการเป็นประชาคมระหว่างกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพบปะพูดคุยกันในแนวทางเพื่อให้อาเซียนเปิดกว้างต่อองค์กรภาคประชาชนและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐในฐานะ Track III โดยมีหน่วยคลังสมองของ Track II เช่น ASEAN-ISIS ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยง

5. ประชาสังคมและองค์กรภาคประชาชนไม่ใช่ผู้ที่แก้ปัญหาก็ได้ทุกอย่าง จำเป็นที่จะต้องมีการเน้นถึงความรับผิดชอบต่อทุกสิทธิ ต้องมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และควรมีการเข้าร่วมอย่างสงบหลีกเลี่ยงความรุนแรงและความสุดโต่ง

6. ASEAN-ISIS ควรมีส่วนช่วยเหลือในกระบวนการโดย (1) รายงานเกี่ยวกับ APA ต่อรัฐบาลของตนและต่ออาเซียน (2) สร้างความเข้มแข็งของการอภิปรายระหว่าง Track II กับเจ้าหน้าที่ของอาเซียน ในฐานะผู้ช่วยเหลือเรื่องการอภิปรายของ Track III (3) จัดให้มีการประชุม APA ครั้งที่ 2 และ (4) สร้างระบบอินเทอร์เน็ตสำหรับการเผยแพร่ข้อมูลและเครือข่ายของ APA⁶³

⁶³ Ibid., pp.10-11.

จากข้อคิดเห็นร่วมกันและประเด็นในการอภิปรายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า APA เป็นเวทีใหญ่ที่สามารถระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าจาก Track III องค์กรต่างๆที่มีความแตกต่างหลากหลายจากทั่วทั้งภูมิภาค ซึ่งแสดงถึงความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอาเซียนของ Track III โดยองค์กรต่างๆเหล่านี้ยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐเพียงแต่ต้องการให้องค์กรจากภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อให้อาเซียนเป็นอาเซียนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจาก Track II จะมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดเวทีของภาคประชาชนแล้ว ในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจนั้น Track II ก็ได้มีการสร้างวาทกรรมที่ส่งเสริมแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งขยับจากกรอบที่รัฐเป็นศูนย์กลางของความมั่นคงมาสู่การเน้นความมั่นคงของปัจเจกบุคคลและชุมชน โดย ASEAN-ISIS และ CSCAP นั้นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวคิดใหม่ในหลายๆเวที และในการพยายามทำให้แนวคิดนี้ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้นำของอาเซียนมากขึ้นนั้น ASEAN-ISIS โดยผ่าน ISIS (Institute of Security and International Studies) ของไทย ก็ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นที่กรุงเทพฯ พร้อมๆไปกับการประชุม AMM ครั้งที่ 33 ในปี ค.ศ.2000⁶⁴ ในการประชุมครั้งนี้ ดร. สุรินทร์ได้ขึ้นกล่าวในที่ประชุมโดยเน้นให้หน่วยงานต่างๆภายในอาเซียนตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบทเรียนที่ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรองรับกับภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต การที่จะแก้ปัญหาและสร้างความก้าวหน้าของอาเซียนจึงควรทำให้วาระความมั่นคงของมนุษย์เป็นยุทธศาสตร์ของภูมิภาค และควรสร้างความเข้มแข็งในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ภายหลังจากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ เพื่อสร้างสังคมอาเซียนที่เอื้ออาทรต่อกันและทำให้วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เป็นจริง⁶⁵

ในส่วนของ Track III นั้นก็ยังคงมีการจัดการประชุมต่างๆขึ้นมาเพื่อกดดันให้อาเซียนยอมรับภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอาเซียน โดยในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ.2005 Track III องค์กรต่างๆ คือ SEACA (South East Asian Committee for Advocacy), AsiaDHRRRA (Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural

⁶⁴ Mely Caballero-Anthony, *Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way*, p.250.

⁶⁵ Surin Pitsuwan, "ASEAN Vision 2020: Strengthening human security in the aftermath of the economic crisis," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, ed. Pranee Thiparat (Thailand: ISIS, 2001), pp.11-16.

Areas), FORUM-Asia และ Sustainability Watch Asia ก็ได้จัดการประชุมระดับภูมิภาคเรื่องความเกี่ยวข้องของภาคประชาสังคมในอาเซียน โดยมีการแสวงหาความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมในอาเซียนเกี่ยวกับประเด็นต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในภูมิภาค และอภิปรายกันเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของอาเซียนในประเด็นต่างๆ เช่น การค้า การเกษตร ผู้อพยพ สิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในเดือนธันวาคมปีเดียวกันก็ได้มีการจัดประชุมของภาคประชาสังคมอาเซียน (ASEAN Civil Society Conference : ACSC) * ซึ่งเป็นการประชุมที่ต้องการสร้างโอกาสในการเกี่ยวข้องกับอาเซียนโดยเฉพาะการได้รับโอกาสให้เข้าร่วมเสนอข้อคิดเห็นในการประชุมอาเซียนครั้งที่ 11 ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ.2005 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ การประชุมครั้งนี้มุ่งที่จะระบุบทบาทที่ภาคประชาสังคมสามารถจะทำได้เพื่อให้ประชาคมอาเซียนเป็นจริง และเป็นเวทีในการอภิปรายถึงประเด็นที่เป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและประชาสังคมเพื่อความก้าวหน้าของประชาคมอาเซียนอีกด้วย⁶⁶

หลังจากที่ Track III หน่วยงานต่างๆได้พยายามดำเนินกิจกรรมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมในอาเซียนมาอย่างยาวนาน ในที่สุดอาเซียนก็ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของ Track III มากขึ้น โดยจะเห็นได้จากแถลงการณ์ของที่ประชุมอาเซียนครั้งที่ 11 ในปี ค.ศ.2005 ซึ่งกล่าวถึงการยอมรับพิจารณาข้อเสนอแนะจากรายงานการประชุมของภาคประชาสังคมที่จัดขึ้นก่อนจะมีการประชุมอาเซียน โดยบรรดาผู้นำอาเซียนได้แถลงว่าภาคประชาสังคมนั้นจะมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆในอาเซียน เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นจึงสนับสนุนให้มีการจัดประชุมประจำปีควบคู่ไปกับการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนและเปิดโอกาสให้นำเสนอรายงานต่อผู้นำอาเซียนด้วย⁶⁷ ความสำเร็จในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Track I และ Track III ดังกล่าวจึงนับเป็นโอกาสดีที่จะทำให้มีการร่วมกันพิจารณาปัญหาต่างๆอย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้กับภาค

* การประชุมของภาคประชาสังคมอาเซียน (ASEAN Civil Society Conference : ACSC) นี้ เกิดขึ้นจากความริเริ่มของรัฐบาลมาเลเซีย ในช่วงที่มาเลเซียเป็นเจ้าภาพในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 11 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนธันวาคม ปี 2005 ซึ่งหลังจากที่ภาคประชาสังคมได้รับโอกาสให้เข้าไปเสนอข้อคิดเห็นต่อผู้นำอาเซียนในที่ประชุม ผู้นำอาเซียนก็สนับสนุนให้มีการจัดประชุมดังกล่าวขึ้นทุกปี (Engaging the ASEAN: Proceeding of the 2nd ASEAN Civil Society Conference, 10-12 Dec 2006(Manila: South East Asian Committee for Advocacy, 2007), p. 5.)

⁶⁶ Isagani R. Serrano, ASEAN Civil Society Conference on building a common future together[Online], 20 Aug 2010. Available from: <http://www.prrm.org/wp-content/uploads/2009/11/05aseanreport.pdf>

⁶⁷ ASEAN Secretariat, Chairman's statement of the 11th ASEAN summit "one vision, one identity, one community", Kuala Lumpur, 12 Dec 2005[Online], 10 Oct 2010. Available from: <http://www.aseansec.org/18039.htm>

ประชาสังคม ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนให้สามารถเสนอแนวคิดหรือแนวทางในการแก้ปัญหาที่มาจากมุมมองของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการกำหนดนโยบายจากระดับบนฝ่ายเดียวเหมือนที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงแสดงถึงพัฒนาการของอาเซียนที่มีแนวโน้มไปสู่การให้ความสำคัญกับแนวคิดที่มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางมากขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า Track II และ Track III เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ให้เข้าไปสู่วาระหลักของอาเซียน โดยเฉพาะบทบาทของ Track III ที่ร่วมกันรณรงค์ในประเด็นต่างๆมาอย่างต่อเนื่อง เช่น ประเด็นเรื่องการพัฒนาที่มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง และเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่อยู่ในกรอบของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบกับบทบาทของ Track II ที่ช่วยสนับสนุนการเผยแพร่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์และช่วยทำให้ Track III ได้มีตัวตนที่ชัดเจนและมีโอกาสเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับ Track II และ Track I มากขึ้น ซึ่งเป็นการลดช่องว่างและสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง Track ต่างๆ รวมทั้งทำให้สามารถส่งต่อแนวคิดดังกล่าวเข้าไปสู่กระบวนการรับรู้และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น การทำหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆทั้ง Track II และ Track III ได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองด้านความมั่นคงขึ้นภายในอาเซียน โดยเห็นได้จากโครงการและแถลงการณ์ร่วมต่างๆ ที่มีเนื้อหาที่เน้นการพัฒนาโดยมีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง หรือส่งเสริมให้มีการเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มากขึ้น แม้จะไม่มีกรกล่าวถึงคำว่าความมั่นคงของมนุษย์อย่างเป็นทางการในเอกสารของอาเซียน แต่ประเด็นต่างๆที่กล่าวถึงนั้นก็สอดคล้องกับแนวทางการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์สามารถเข้ามาสู่วาทกรรมความมั่นคงของอาเซียนได้ในที่สุด

4. บทสรุป

แม้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จะยังไม่เป็นนิยามที่ได้รับการยอมรับร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ แต่โดยภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่า สาระสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ก็คือการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการสร้างความมั่นคง และการมองภัยคุกคามความมั่นคงอย่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางการสร้างความมั่นคงที่มีลักษณะของการบูรณาการ และเป็นความหวังที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาความไม่มั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลได้อย่างครอบคลุม ในส่วนของอาเซียนนั้น ยังไม่มีการรับเอาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นแนวทางในการสร้างความมั่นคง แนวทางที่อาเซียนยึดถือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาคือการดำเนินไปตามหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาค ซึ่งเป็นหลักการที่เน้นสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งของชาติและ

ภูมิภาคโดยรวม การดำเนินงานตามแนวทางของอาเซียนที่เน้นสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าอาเซียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นสร้างความมั่นคงในทุกๆด้านควบคู่กันไป นอกจากนี้ ลักษณะการดำเนินงานของอาเซียนก็เน้นสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ โดยไม่ได้คำนึงถึง ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ดังนั้นจึงเป็นแนวทางที่ไม่สามารถสร้างความมั่นคงและความ เข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน โดยจะเห็นได้จากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจที่ทำให้อาเซียนต้องประสบกับ ปัญหาความไม่มั่นคงต่างๆมากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งเป็นปัญหาที่มี ส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลและของรัฐอย่างไม่ อาจหลีกเลี่ยงได้

วิกฤติเศรษฐกิจถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อาเซียนมีการปรับปรุงวิธีการ ดำเนินงาน โดยมีลักษณะเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น ทั้ง ในแง่ของการให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง และการคำนึงถึงการ สร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆที่นอกเหนือไปจากด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างความ มั่นคงที่มีความครอบคลุมมากกว่าที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้จากการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนที่ นำมาสู่เป้าหมายในการสร้างประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีการกำหนดแผนงานที่ แสดงให้เห็นว่าอาเซียนจะมีการพัฒนาและสร้างความมั่นคงในประเด็นต่างๆอย่างหลากหลาย และคำนึงถึงการแก้ปัญหาต่างๆอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น แม้จะไม่มีมีการกล่าวถึงแนวคิดความ มั่นคงของมนุษย์ในเอกสารของอาเซียน แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าอาเซียนได้มีการรับเอาแนวทางการ สร้างความมั่นคงที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น ซึ่งถือเป็น ความสำเร็จก้าวแรกของภาคประชาสังคม หลังจากที่ได้ดำเนินการผลักดันวาระที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของมนุษย์ให้เข้าไปสู่วาทกรรมความมั่นคงของอาเซียนมาอย่างยาวนาน

บทที่ 3

บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยตรง เช่น อาชญากรรม สงครามกลางเมือง หรือเหตุการณ์ที่เกิดจากภัยธรรมชาติต่างๆ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ในหลายๆด้าน ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ทำให้หลายๆฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์มากขึ้น แม้ว่าในทางทฤษฎีนั้นแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จะยังเป็นที่ถกเถียงกันในแวดวงวิชาการเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานต่างๆที่สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ก็ได้พยายามดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวทางของตน เพื่อช่วยให้ประชาชนรอดพ้นจากภัยที่คุกคามต่อชีวิตและความเป็นอยู่ในด้านต่างๆอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุที่ความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนที่ทุกๆฝ่ายควรจะหันมาให้ความสนใจและแก้ปัญหากันอย่างจริงจัง อาเซียนในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงควรเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการทำให้ประชาชนในภูมิภาคได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความเป็นอยู่โดยปราศจากภัยคุกคามในด้านต่างๆอย่างแท้จริง

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ เนื่องจากเห็นได้ชัดว่าแนวทางการสร้างความมั่นคงแบบดั้งเดิมนั้นไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้ แนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมเน้นการสร้างความมั่นคงทางทหารเพื่อรับมือกับภัยคุกคามทางทหารจากภายนอกโดยไม่ได้คำนึงถึงภัยคุกคามในด้านอื่นๆ และที่สำคัญคือการเน้นสร้างความมั่นคงให้กับรัฐจนทำให้ละเลยความเป็นอยู่ของประชาชนในรัฐ นอกจากนี้ในหลายกรณีก็ยิ่งกลายเป็นผู้ที่สร้างความไม่มั่นคงให้กับประชาชนเสียเอง ทำให้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม และมีการสนับสนุนแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนอย่างรอบด้านมากขึ้น แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาแบบบูรณาการ โดยเน้นการวิเคราะห์ที่รวมเอาประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนา สิทธิมนุษยชน และความมั่นคงแบบดั้งเดิมไว้ด้วยกัน¹ การเกิดขึ้นของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ภายใต้แนวคิดการพัฒนานั้นเนื่องจากเห็นว่าการพัฒนาไม่เพียงพอ

¹ Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha M. Chenoy, Human security: Concepts and implications (New York: Routledge, 2007), p.9.

สำหรับการปกป้องชีวิตและความกินดีอยู่ดีของปัจเจกบุคคล การพัฒนาอาจถูกทำลายโดยความขัดแย้ง สงคราม และความหายนะอย่างฉับพลัน ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยใช้การพัฒนามนุษย์เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้การพัฒนายังเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่าน จึงอาจทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพและความไม่มั่นคงเพิ่มขึ้นได้² ดังนั้นจึงต้องมีแนวทางแบบบูรณาการที่จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์แสดงให้เห็นว่าภัยคุกคามต่างๆที่เกิดขึ้นล้วนมีความเชื่อมโยงกัน จึงไม่สามารถเน้นภัยคุกคามใดเพียงอย่างเดียวได้³ โดยสรุปแล้วสาระสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็คือการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการสร้างความมั่นคงและการมองภัยคุกคามในด้านต่างๆอย่างเชื่อมโยงกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลได้อย่างครอบคลุมและยั่งยืน

การดำเนินงานของอาเซียนที่ผ่านมานั้น แม้จะกล่าวถึงการให้ความสำคัญการขยายประเด็นความมั่นคงออกไปมากกว่าแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาเซียนก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเหนือประเด็นอื่นๆ หลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาคของอาเซียนเน้นการสร้างความปลอดภัยเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่สนใจที่จะสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆ นอกจากนี้แนวทางในการพัฒนาของอาเซียนก็ยังให้ความสำคัญกับรัฐสูงสุด โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของปัจเจกบุคคล แนวทางของอาเซียนจึงเป็นแนวทางที่ไม่สามารถสร้างความมั่นคงได้อย่างครอบคลุม และเมื่ออาเซียนต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ ก็ส่งผลให้ปัญหาที่มีอยู่ทวีความรุนแรงมากขึ้น รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงใหม่ๆ เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การลักลอบค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์⁴ แสดงให้เห็นว่าการเน้นพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับอาเซียนได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านอื่นๆตามมามากมาย เหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจนี้เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้อาเซียนต้องหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆควบคู่กันไป รวมทั้งกล่าวถึงการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของอาเซียนที่มีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น

² Ibid., p.98.

³ Ibid., p.18.

⁴ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues*(Singapore:

เนื้อหาในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของอาเซียนว่ามีความเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์หรือไม่อย่างไร โดยจะกำหนดกรอบในการพิจารณาการดำเนินงานของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ใน 3 ด้าน คือ ความมั่นคงของมนุษย์ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม

1. ความมั่นคงของมนุษย์ทางเศรษฐกิจ

ในการพิจารณาบทบาทของอาเซียนเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนนี้ จะแสดงให้เห็นโดยเชื่อมโยงกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน รวมทั้งมาตรการต่างๆที่กำหนดขึ้นในนามของอาเซียนว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์หรือไม่อย่างไร

1.1 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

แม้ว่าการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการก่อตั้งอาเซียน แต่การเริ่มต้นพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างจริงจังนั้นเกิดขึ้นหลังจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ.1976 ซึ่งเป็นการประชุมที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลงที่จะขยายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างกันให้มากขึ้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากในช่วงนั้นมีการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศอินโดจีน แนวทางหนึ่งที่อาเซียนเห็นว่าจะเป็นหนทางในการช่วยต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ คือ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้อาเซียนเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น⁵ โดยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่สำคัญๆคือ

- โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project : AIP) เป็นความร่วมมือเกี่ยวกับด้านอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1976 โดยมุ่งที่จะจัดตั้งโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียน 5 ประเทศ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในภูมิภาค และเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶ แต่โครงการนี้ก็มีความล่าช้าเพราะยากที่จะระบุว่าจะจัดทำโครงการใดขึ้นมา นอกจากนี้ก็ยังประสบปัญหา

⁵ Narongchai Akrasanee, "ASEAN in the past thirty-three years :Lessons for economic co-operation," in *Reinventing ASEAN*, eds. Simon S.C. Tay, Jesus P. estanislaio, and Hadi Soesastro(Singapore: ISEAS, 2001), p.36.

⁶ณัฐพงศ์ ทองภักดี, "ASEAN Free Trade Area; Progress and challenges," ใน *อาเซียนในศหัสวรรษใหม่*, ปราณี ทิพย์รัตน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร:สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 204.

ความยุ่งยากในระดับรัฐบาลประกอบกับต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก⁷ จึงทำให้โครงการไม่มีความคืบหน้า

- การให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement : ASEAN PTA) ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าของอาเซียน ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1977 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศอาเซียน ความตกลงดังกล่าวเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเริ่มจากการลดภาษี 10% สำหรับสินค้าที่มีสัดส่วนการผลิตในอาเซียน 50% และได้ขยายส่วนลดภาษีอีกหลายครั้งจนถึงระดับ 50% การนำสินค้าเข้า ASEAN PTA เริ่มจากการใช้วิธีเจรจาเป็นรายสินค้า ต่อมาได้เปลี่ยนมาใช้วิธีให้นำเข้า ASEAN PTA โดยอัตโนมัติ หากมีมูลค่าการนำเข้าต่ำกว่าระดับที่กำหนด และก็ได้มีการเพิ่มระดับการนำเข้าเป็นระยะๆ จนกระทั่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องมูลค่าการนำเข้า⁸ อย่างไรก็ตาม ASEAN PTA ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการแก้ไขข้อจำกัดในการให้สิทธิประโยชน์หลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้ จนถึงปี ค.ศ.1991 นั้นมีการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงไม่ถึง 1% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศอาเซียน⁹

- โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation : AIC) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1981 เป็นโครงการของภาคเอกชน โดยกำหนดให้หอการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Chamber of Commerce and Industry : CCI) ร่วมกับภาครัฐพิจารณารายการสินค้าและอุตสาหกรรมที่จะนำเข้าโครงการ แต่โครงการนี้ก็มีปัญหาในการเลือกสินค้าและการกระจายอุตสาหกรรมไปตามประเทศอาเซียน ทำให้ต่อมาต้องเปลี่ยนมาเป็นโครงการแบ่งผลิตขึ้นส่วนยานยนต์ยี่ห้อเดียวกัน (Brand to Brand Complementation : BBC) ซึ่งเป็นโครงการที่เปิดให้เอกชนที่ผลิตรถยนต์ยี่ห้อเดียวกันในอาเซียนสามารถแบ่งผลิตและแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนยานยนต์ระหว่างกันโดยได้รับส่วนลดภาษี 50%¹⁰

⁷ Narongchai Akrasanee, "ASEAN economic cooperation," in the ASEAN success story, ed. Linda G. Martin(Hawaii: the East-West Center, 1987), p.106.

⁸ สมเกียรติ ตริรัตน์พันธ์, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) : ความสำเร็จก้าวสำคัญของอาเซียน (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2540), หน้า 2.

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

แต่โครงการนี้ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็ต้องการผลิตแต่สินค้าที่จะทำให้ประเทศตนได้รับผลประโยชน์สูงสุด¹¹

- โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture : AIJV) ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1983 โครงการนี้มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมอุตสาหกรรมที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภายในภูมิภาคมากขึ้น¹² แต่ประเทศสมาชิกก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการให้สิทธิพิเศษ และในที่สุดก็ต้องล้มเลิกไปเมื่อเกิด AFTA ขึ้นมา¹³

โดยสรุปแล้วโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในช่วงแรกๆ นี้ ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากประเทศสมาชิกขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะบูรณาการด้านเศรษฐกิจ แต่ละประเทศยังคงเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมหลักๆ ของประเทศ¹⁴ ไม่ได้มีความต้องการที่จะร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอย่างแท้จริง อุปสรรคสำคัญอีกประการต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน คือการมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจเหมือนกัน¹⁵ ทำให้เศรษฐกิจมีลักษณะเป็นไปในทางแข่งขันกันมากกว่าที่จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีความพยายามในการจัดตั้งโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ขึ้นมา แต่โครงการต่างๆ เหล่านั้นก็เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการค้าภายในอาเซียนตามที่ต้องการ

หลังจากนั้นเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของการรวมกลุ่มทางการค้าในภูมิภาคต่างๆ หรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ทำให้อาเซียนต้องมีการปรับตัวและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็งมากขึ้น จนในที่สุดก็ได้เกิดข้อตกลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญขึ้นมา คือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

¹¹ Mari Pangestu, "Southeast Asia regional and international economic cooperation," in *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, eds. Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian (USA: Rowman & Littlefield, 2005), p.189.

¹² ณัฐพงศ์ ทองภักดี, "ASEAN Free Trade Area; Progress and challenges," ใน *อาเซียนในศหัสวรรษใหม่*, หน้า 204-205.

¹³ Mari Pangestu, "Southeast Asia regional and international economic cooperation," in *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, p.190.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Narongchai Akrasanee, "ASEAN economic cooperation," in *the ASEAN success story*, p.113.

1.2 เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA)

เขตการค้าเสรีอาเซียนหรือ AFTA เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1992 โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง AFTA คือ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น ซึ่งได้เริ่มเสนอแนวคิดและหารือกับประเทศสมาชิกมาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1991 หลังจากนั้นในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting : AEM) ครั้งที่ 23 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1991 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ข้อเสนอของไทยในการจัดตั้ง AFTA ก็ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม โดยที่ประชุมเห็นว่าควรให้มีการจัดตั้ง AFTA ขึ้นมาภายใน 15 ปี¹⁶ ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม ค.ศ.1992 ที่ประเทศสิงคโปร์ นายกรัฐมนตรีของไทยก็ได้กล่าวย้ำในที่ประชุมเพื่อเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกเห็นความสำคัญของการจัดตั้ง AFTA เนื่องจากจะทำให้ภูมิภาคได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นในระยะยาว¹⁷ ในที่สุดที่ประชุมก็ได้เห็นชอบและลงนามในเอกสารให้มีการจัดตั้ง AFTA ขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมในขณะนั้น 6 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และบรูไน

ในการประชุมอาเซียนครั้งที่ 4 นี้ บรรดาผู้นำได้ลงนามในเอกสาร 3 ฉบับที่แสดงให้เห็นถึงการกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนมากขึ้น คือ

1. กรอบความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันในการวางเป้าหมายเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก รวมทั้งการตกลงที่จะจัดตั้ง AFTA ขึ้นมาภายใน 15 ปี

2. ปฏิญญาสิงคโปร์ (Singapore Declaration of 1992) มีเนื้อหาแสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะยกระดับความร่วมมือในด้านต่างๆรวมถึงด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้กำหนดให้จัดตั้ง AFTA ขึ้นมาและระบุรายการสินค้า 15 กลุ่มที่จะนำมาลดภาษี

¹⁶ ASEAN Secretariat, The 23rd ASEAN Economic Ministers Meeting, Malaysia, 7-8 October 1991[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/10153.htm>

¹⁷ Anand Panyarachun, Opening statement at the fourth meeting of the ASEAN heads of government, Singapore, 27 January 1992[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.mfa.go.th/web/showStatic.php?staticid=96Qsearch=afta>

3. ข้อตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area) ซึ่งเป็นกรกำหนดกติกาในการลดภาษีสินค้าเพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของ AFTA

ปัจจัยที่ทำให้อาเซียนสามารถตกลงกันได้ในการที่จะจัดตั้ง AFTA ขึ้นมานั้น อาจเนื่องมาจากองค์ประกอบหลายๆอย่าง เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งอยู่ในช่วงของการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการส่งออก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่นๆ เช่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือหรือ NAFTA และตลาดร่วมยุโรป¹⁸ ซึ่งเป็นสิ่งที่อาจทำให้กระทบต่อตลาดการค้าการลงทุนของอาเซียนได้ นอกจากนี้อาเซียนก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงหลังยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นช่วงที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์หมดไป ทำให้ประเด็นความมั่นคงแบบดั้งเดิมถูกแทนที่ด้วยการเน้นประเด็นด้านเศรษฐกิจ¹⁹ ดังนั้นการจัดตั้ง AFTA จึงเป็นหนทางที่สามารถทำให้อาเซียนยังคงมีความสัมพันธ์และมีบทบาทร่วมกันต่อไป พร้อมๆไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในการจัดตั้ง AFTA นั้น คือ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลก ด้วยการเปิดเสรีทางการค้าภายในภูมิภาคโดยใช้วิธีการขจัดอุปสรรคทางการค้า ทั้งที่เป็นมาตรการทางด้านภาษีและมิใช่ภาษี ซึ่งจะทำให้ภาคการผลิตมีประสิทธิภาพและแข่งขันกับตลาดโลกได้มากขึ้น ขณะเดียวกันผู้บริโภคก็สามารถเลือกซื้อสินค้าที่มีคุณภาพได้จากผู้ผลิตในอาเซียน ทำให้มีการขยายการค้าในภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้อาเซียนก็หวังที่จะดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในภูมิภาคต่อไป²⁰

กลไกหลักในการดำเนินการจัดตั้ง AFTA คือ การใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff) หรือ CEPT ซึ่งกำหนดให้มีการลดภาษีสินค้านระหว่างประเทศสมาชิกให้เหลือ 0-5% และยกเลิกอุปสรรคที่มีใช้ภายใน 15 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1993 และจะเสร็จสิ้นภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2008 โดยสินค้าที่อยู่ในกรอบของ

¹⁸ Amitav Acharya and Richard Stubbs, editors, *New challenges for ASEAN: Emerging policy issues* (Canada: UBC Press, 1995), pp. 3-4.

¹⁹ Ibid., p.4.

²⁰ ASEAN Secretariat, *AFTA Reader vol.1* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1993), p.1.

CEPT นั้น จะครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด รวมทั้งสินค้าทุนและสินค้าเกษตรแปรรูป ยกเว้นสินค้าที่มีมาตรการเพื่อปกป้องความมั่นคง คือ ธรรมชาติ ชีววัฒนุสขย สัตว์ พืช และสิ่งที่มีค่าทาง ศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี นอกจากนี้ก็อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถยกเว้น การนำสินค้าเข้า AFTA สำหรับสินค้าที่ยังไม่พร้อมชั่วคราวได้ โดยจะต้องมีการทบทวนการนำเข้า AFTA ในปีที 8²¹

รายการสินค้านำเข้า AFTA หรือที่เรียกว่า Inclusion List จะมีการลดภาษีตาม กรอบ CEPT โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) สินค้าเร่งลดภาษี* (Fast Track) กรณีที่สินค้านี้มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะลด ให้เหลือ 0-5% ภายใน 10 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2003 ส่วนสินค้านี้ที่มีอัตรา ภาษี 20% หรือต่ำกว่า จะลดภาษีให้เหลือ 0-5% ภายใน 7 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2000

2) สินค้าลดภาษีตามปกติ (Normal Track) กรณีที่สินค้านี้มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะมีการลดภาษี 2 ขั้นตอน คือ ลดเหลือ 20% ภายใน 5-8 ปี และลดเหลือ 0-5% ภายใน 7 ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2008 ส่วนสินค้านี้ที่มีอัตราภาษี 20% หรือต่ำกว่าจะลด ภาษีให้เหลือ 0-5% ภายใน 10 ปี หรือครบกำหนดในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2003²²

นอกจากการลดภาษีแล้ว AFTA ยังครอบคลุมถึงการลดเลิกอุปสรรคทางการค้า ที่มีไม่ใช่อาษา (Non-Tariff Barriers : NTBs) อีกด้วย โดยตามกรอบ CEPT ได้กำหนดให้ประเทศ สมาชิกยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณ (Quantitative Restrictions) ทันทีที่สินค้านี้ได้รับสิทธิ ประโยชน์จาก AFTA และกำหนดให้ประเทศสมาชิกค่อยๆยกเลิกอุปสรรคที่มีไม่ใช่อาษาอื่นๆ (Other Non-Tariff Barriers) ภายใน 5 ปี นับตั้งแต่สินค้านี้ได้รับสิทธิประโยชน์²³ เพื่อให้มั่นใจว่าจะ ไม่มีการกีดกันทางการค้าสำหรับสินค้านำเข้า AFTA

²¹ ASEAN Secretariat, Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/1164.htm>

* ประกอบด้วย น้ำมันพืช ผลิตภัณฑ์เคมี นุ่ย ผลิตภัณฑ์ยาง เยื่อกระดาษ ผลิตภัณฑ์เซรามิคและแก้ว เฟอร์นิเจอร์ไม้และหวาย ปูนซีเมนต์ แคโทดทำจากทองแดง อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พลาสติก เกสซ์ภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากหนัง สิ่งทอ อัญมณี และเครื่องประดับ

²² ASEAN Secretariat, Press statement the third AFTA Council Meeting, Indonesia, 11 December 1992[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/12398.htm>

²³ ASEAN Secretariat, Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/1164.htm>

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามข้อตกลงของ AFTA ก็ยังคงมีข้อจำกัดที่จะส่งผลให้ข้อตกลงไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร แม้ว่าตามกลไก CEPT นั้น จะกำหนดให้สมาชิกปรับลดอัตราภาษีในแต่ละปี แต่การปรับลดภาษีดังกล่าวก็ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละประเทศสมาชิก ทำให้มีความยืดหยุ่นมากและใช้ระยะเวลานานในการปรับลดภาษี นอกจากนี้ก็ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการขจัดอุปสรรคที่มีใช้ภาษีและการจำกัดปริมาณ รวมทั้งไม่มีอะไรที่จะรับประกันได้ว่า สินค้าในบัญชียกเว้นจะนำเข้าบัญชี AFTA หลังจากครบ 8 ปี²⁴ ในทางปฏิบัตินั้น ประเทศสมาชิกก็ไม่ได้เริ่มลดภาษีตามกำหนดในทันที แต่ละประเทศมีความยืดหยุ่นในการนำสินค้านำลดภาษี จนในที่สุดอาเซียนก็ได้กำหนดให้นำสินค้านำลดภาษีพร้อมกันในปี 1994²⁵

ในเดือนกันยายน ค.ศ.1994 รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้ตกลงที่จะร่นระยะเวลาดำเนินการจัดตั้ง AFTA จาก 15 ปี มาเป็น 10 ปี โดยจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2003 ซึ่งก็ทำให้มีการปรับเปลี่ยนระยะเวลาในการนำสินค้านำลดภาษีไปด้วย โดยในกลุ่มสินค้าเร่งลดภาษีนั้นสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะลดให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2000 ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษี 20% หรือต่ำกว่า จะลดให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1998 สำหรับกลุ่มสินค้าที่ลดภาษีตามปกติ นั้น สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะลดให้เหลือ 20% ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1998 และลดจาก 20% ให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2003 ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษี 20% หรือต่ำกว่า จะลดให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2000 นอกจากนี้ก็ยังได้กำหนดให้สินค้าในกรอบของ CEPT ครอบคลุมถึงสินค้าเกษตรไม่แปรรูปอีกด้วย²⁶

²⁴ Helen E. S. Nesadurai, *Globalisation, domestic politics and regionalism: the ASEAN Free Trade Area*(London: Routledge, 2003), pp.54-56.

²⁵ Ibid., pp.56-57.

²⁶ ASEAN Secretariat, Joint Press Statement the fifth AFTA Council Meeting, Thailand, 21 September 1994[Online]. 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/12400.htm>

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกำหนดการลดภาษีตามกรอบ CEPT เดิมและการแก้ไขในปี 1994

อัตราภาษีเดิม	กำหนดการลดภาษีเหลือ 0-5%	
	สินค้าเร่งลดภาษี	สินค้านำลดภาษีตามปกติ
สูงกว่า 20%	(เดิม) 1 มกราคม 2003 (แก้ไข) 1 มกราคม 2000	ลดเหลือ 20% (เดิม) 1 มกราคม 1998 หรือ 1 มกราคม 2001 (แก้ไข) 1 มกราคม 1998 ลดเหลือ 0-5% (เดิม) 1 มกราคม 2008 (แก้ไข) 1 มกราคม 2003
20% หรือต่ำกว่า	(เดิม) 1 มกราคม 2000 (แก้ไข) 1 มกราคม 1998	(เดิม) 1 มกราคม 2003 (แก้ไข) 1 มกราคม 2000

ที่มา : ASEAN Secretariat, Press statement the third AFTA Council Meeting, Indonesia, 11 December 1992[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/12398.htm>, ASEAN Secretariat, Joint Press Statement the fifth AFTA Council Meeting, Thailand, 21 September 1994[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/12400.htm>

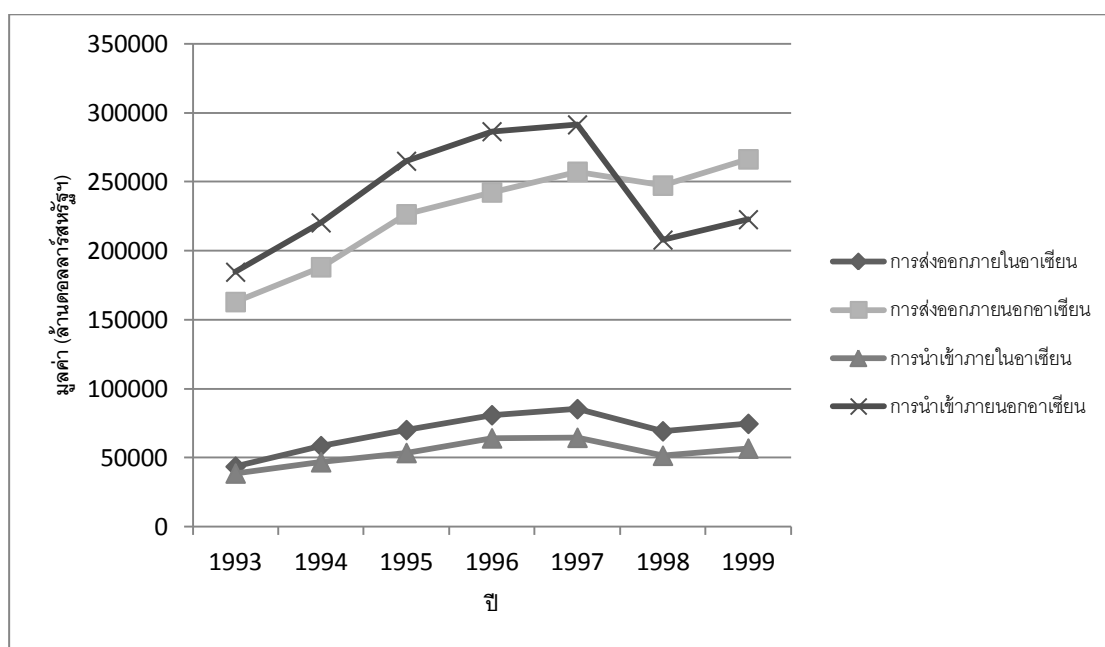
ในปี ค.ศ.1997 แม้ว่าอาเซียนจะประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แต่ผู้นำอาเซียนก็ยังคงยึดมั่นในการที่จะทำให้เขตการค้าเสรีอาเซียนเกิดขึ้นมาได้จริง และได้สร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจโดยการร่นระยะเวลาดำเนินการจัดตั้ง AFTA สำหรับประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ จากกำหนดการเดิมที่จะแล้วเสร็จในปี ค.ศ.2003 มาเป็นปี ค.ศ.2002 นอกจากนี้ยังตกลงที่จะทำให้อัตราภาษีอย่างน้อย 90% มีอัตราภาษีอยู่ระหว่าง 0-5% ภายในปี ค.ศ.2000 สำหรับประเทศสมาชิกใหม่อย่างเวียดนามก็ต้องทำให้อัตราภาษีอยู่ระหว่าง 0-5% ภายในปี ค.ศ.2003 ส่วนลาวและพม่า นั้นจะต้องทำให้เกิดขึ้นภายในปี ค.ศ.2005²⁷

ในการประชุมคณะมนตรี AFTA ครั้งที่ 13 ในปี ค.ศ.1999 ก็ได้กำหนดให้กัมพูชาซึ่งเป็นสมาชิกล่าสุดเริ่มดำเนินการตามกรอบ CEPT ในปี ค.ศ.2000 และให้เสร็จสิ้นภายในปี

²⁷ ASEAN Secretariat, Statement on bold measures 6th ASEAN Summit, Hanoi, 16 December 1998[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/8756.htm>

ค.ศ.2010 นอกจากนี้ก็ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการตามเป้าหมายสูงสุดของ AFTA คือ การทำให้สินค้ามีอัตราภาษีเป็นศูนย์ โดยประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศจะต้องทำให้เกิดขึ้นภายในปี ค.ศ.2015 ส่วนสมาชิกใหม่นั้นมีกำหนดภายในปี ค.ศ.2018²⁸ ต่อมาในการประชุมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ที่ฟิลิปปินส์ ได้ตกลงที่จะร่นระยะเวลาทำให้อัตราภาษีเป็นศูนย์ โดยสำหรับสมาชิกเดิมจากกำหนดปี ค.ศ.2015 มาเป็นปี ค.ศ.2010 ส่วนสมาชิกใหม่กำหนดให้เสร็จสิ้นในปี ค.ศ.2015 แต่ยังคงอนุญาตให้สินค้าอ่อนไหวบางรายการเป็นไปตามกำหนดเดิมคือปี ค.ศ.2018 ได้²⁹

ภาพที่ 1 มูลค่าการค้าของอาเซียนระหว่าง ค.ศ.1993-1999



หมายเหตุ ข้อมูลทางการค้าไม่รวมถึงข้อมูลของประเทศเวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า

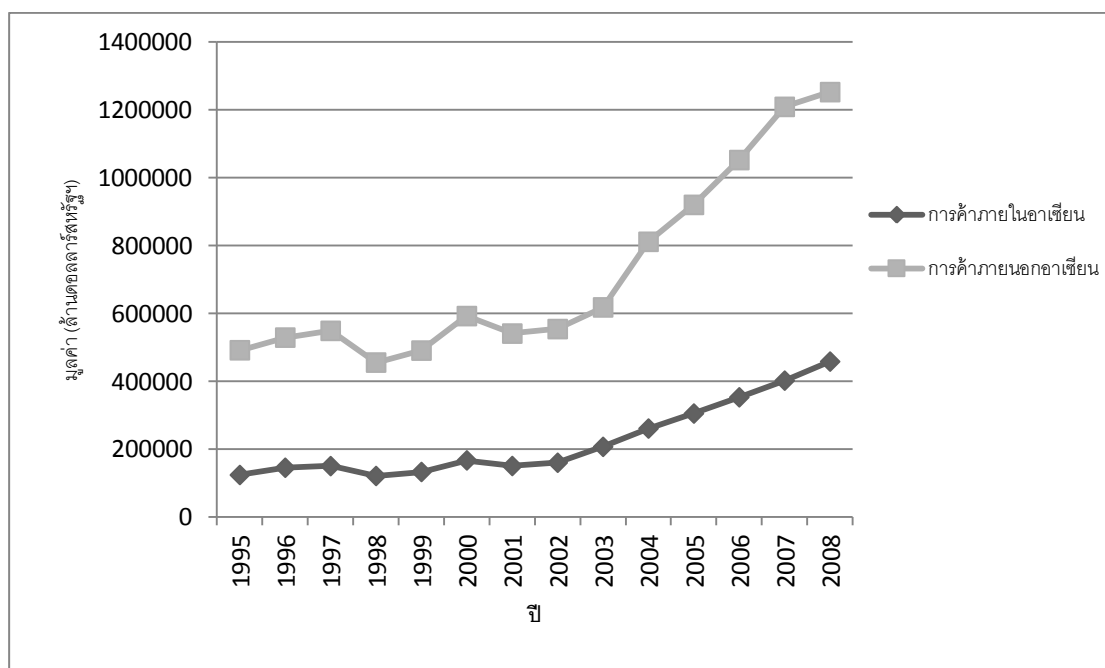
ที่มา : ASEAN Secretariat, ASEAN statistical yearbook 2005(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2005), pp.58-61.

²⁸ ASEAN Secretariat, Joint Press Statement the thirteenth meeting of the ASEAN Free Trade Area (AFTA) Council, Singapore, 29 September 1999[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/12409.htm>

²⁹ ASEAN Secretariat, Protocol to Amend the Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA) for the Elimination of Import Duties, 31 January 2003[Online], 16 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/14183.htm>

จากแผนภาพจะเห็นว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 ปริมาณการค้าทั้งภายในและภายนอกอาเซียนมีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ในปี ค.ศ.1998 มูลค่าจะลดลง เนื่องจากผลของวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ก็ยังสามารถกระเตื้องขึ้นมาได้ในปีต่อมา โดยสรุปแล้วในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจนั้น มูลค่าการค้าของอาเซียนมีทิศทางไปในทางบวกโดยเฉพาะมูลค่าการส่งออกภายในอาเซียนนั้นเพิ่มขึ้น 29.6% ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของการส่งออกทั้งหมดของอาเซียนที่คิดเป็น 18.8%³⁰ เมื่ออาเซียนมีการรับสมาชิกใหม่เข้ามา คือ ประเทศเวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า แม้ประเทศเหล่านี้จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างจากประเทศสมาชิกเดิมอย่างมาก แต่ก็ยังให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อตกลงจัดตั้ง AFTA ซึ่งถือเป็นความสำเร็จในการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน

ภาพที่ 2 มูลค่าการค้าของอาเซียนระหว่าง ค.ศ.1995-2008



ที่มา : ASEAN Secretariat, ASEAN statistical yearbook 2008(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), pp.56-57.

³⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN Free Trade Area (AFTA): An update[Online], 15 Jan 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/7665.htm>

จากภาพที่ 2 จะเห็นว่าหลังจากผ่านพ้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ การค้าของอาเซียนก็สามารถขยายตัวได้เพิ่มขึ้น การค้าภายในอาเซียนเองก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากปี ค.ศ.2000 ซึ่งมูลค่าการค้าภายในอาเซียนคิดเป็น 166.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ก็เพิ่มขึ้นเป็น 458 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ.2008³¹ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางการค้าดังกล่าวก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเป็นผลมาจากนโยบาย AFTA เพียงอย่างเดียว สิ่งที่เกิดขึ้นอาจเนื่องมาจากองค์ประกอบอื่นๆ เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นส่วนที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันจนทำให้มีการขยายตัวทางการค้าของภูมิภาคมากขึ้น

การจัดตั้ง AFTA ของอาเซียนเป็นการตอบสนองต่อความท้าทายทางเศรษฐกิจจากภายนอก โดยมุ่งที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับปรุงบรรยากาศการลงทุน เพื่อสร้างความสามารถทางการแข่งขันระหว่างประเทศในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการกระตุ้นให้เกิดการค้าทั้งภายในและระหว่างภูมิภาค รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันทางอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิก³² แม้ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่จะมีโครงสร้างทางการผลิตที่เหมือนกัน และแข่งขันกันส่งออกไปยังตลาดเดียวกัน แต่ AFTA ก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจอาเซียนมากกว่าการขยายการค้าภายใน³³ หากไม่นับช่วงแรกๆของการก่อตั้งที่มีอุปสรรคมากมายนั้น อาจกล่าวได้ว่า AFTA เป็นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกในการเข้าร่วมโครงการอย่างเป็นทางการเป็นการเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค³⁴

ในแง่มุมหนึ่งนั้น AFTA ถือว่าเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเพิ่มขึ้นของกระแสการเปิดเสรี และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ อาเซียนก็จำเป็นต้องมีการขยายความร่วมมือเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง และหาทางเสริมสร้างศักยภาพด้านการแข่งขันใน

³¹ ASEAN Secretariat, ASEAN your gateway to an Economic Community[Online], 15 Jan 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/Publication-ASEAN-Your-Gateway-to-an-Economic-Community.pdf>

³² Joseph L.H.Tan, "Introductory overview: AFTA in the changing international economy," in *AFTA in the changing international economy*, ed. Joseph L.H.Tan(Singapore: ISEAS, 1996), p.1.

³³ Narongchai Akrasanee and David Stifel, "The political economy of the ASEAN Free Trade Area," in *AFTA the way ahead*, eds. Pearl Imada and Seiji Naya(Singapore: ISEAS, 1992), pp.32-33.

³⁴ Helen E. S. Nesadurai, *Globalisation, domestic politics and regionalism: the ASEAN Free Trade Area*, p.186.

ระบบเศรษฐกิจโลก รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยรวมต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งจากการได้รับผลประโยชน์จากความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจโดยตรง และจากการที่ภาครัฐใช้งบประมาณที่ได้มาพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์แล้ว การดำเนินการของอาเซียนเพื่อจัดตั้ง AFTA ก็ไม่ได้สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ อาเซียนจัดตั้ง AFTA ขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในช่วงที่ประเทศต่างๆมีการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจมากขึ้น การจัดตั้ง AFTA ขึ้นมาจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยให้อาเซียนสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาคต่อไปได้ ไม่ใช่มาตรการที่อาเซียนนำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนโดยตรง ดังนั้นมาตรการที่กำหนดขึ้นมาจึงไม่ได้มีความครอบคลุม หรือเป็นไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าการจัดตั้ง AFTA จะเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การจัดตั้ง AFTA ก็ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและประชาชนที่ไม่สามารถปรับตัว หรือไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้ การอำนวยความสะดวกทางการค้าภายในอาเซียน ทำให้มีคู่แข่งในตลาดต่างๆเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีสินค้าที่มีคุณภาพและราคาถูกลงกว่าจากประเทศอื่นๆเข้ามาแข่งขันในตลาดมากขึ้น หากผู้ผลิตรายใดไม่มีความพร้อมด้านการแข่งขัน ก็อาจทำให้สูญเสียรายได้และต้องออกจากตลาดไปในที่สุด โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งถือว่าเป็นโครงสร้างหลักของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียน แม้การเปิดเสรีจะเป็นการส่งเสริมให้สามารถส่งสินค้าออกไปยังตลาดต่างๆได้กว้างมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็เป็นการเพิ่มคู่แข่งในตลาด หากเกษตรกรไม่มีความสามารถในการแข่งขันเพียงพอ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพได้เช่นกัน

AFTA จึงเป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อสร้างความเจริญเติบโตและความเข้มแข็งของภูมิภาคโดยรวม และเป็นไปโดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม มาตรการต่างๆที่ออกมาจึงไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือในอีกแง่หนึ่งก็เป็นมาตรการที่สนับสนุนให้ผู้ที่มีความพร้อมและความเป็นอยู่ที่ดีอยู่แล้วยิ่งได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความเป็นอยู่ที่ไม่ได้แตกต่างไปจากเดิมหรืออาจแย่ลงกว่าเดิม จากผลกระทบของมาตรการเปิดเสรีทางการค้า ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า AFTA เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นมาโดยไม่ได้มุ่งที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่ง

แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของอาเซียนยังคงเน้นการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาคโดยรวม มากกว่าที่จะคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับปัจเจกบุคคลโดยตรง การจัดตั้ง AFTA จึงไม่ใช่มาตรการที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และเป็นมาตรการที่ยังไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับปัจเจกบุคคลได้อย่างแท้จริง

1.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community)

ในการประชุมอาเซียนเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2003 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ตกลงที่จะเพิ่มระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ขึ้นภายในปี ค.ศ.2020 ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2007 ผู้นำอาเซียนก็ได้เห็นชอบและลงนามในปฏิญญาเซบู (Cebu Declaration) เพื่อเร่งจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นภายใน ค.ศ.2015³⁵

แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายสูงสุดของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ตามที่ได้กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียนสู่ ค.ศ.2020 (ASEAN Vision 2020) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ประเทศสมาชิกได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับที่ลึกและกว้างมากขึ้น โดยใช้มาตรการทั้งที่มีอยู่เดิมและความริเริ่มใหม่ๆ โดยมีกรอบเวลาในการปฏิบัติที่ชัดเจน³⁶ ลักษณะสำคัญที่อาเซียนคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถสูงในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม และการเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก³⁷ ซึ่งในแต่ละประเด็นหลักก็จะมีกำหนดมาตรการย่อยต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่กำหนดไว้

ความคาดหวังที่สำคัญอย่างหนึ่งในการรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ การทำให้อาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and

³⁵ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community blueprint*(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), p.5.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., p.6.

Production Base) ซึ่งก็ได้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ และเป็นสิ่งที่จะส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค คือ การทำให้มีการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า (Free flow of goods) การไหลเวียนอย่างเสรีของบริการ (Free flow of services) การไหลเวียนอย่างเสรีของการลงทุน (Free flow of investment) การไหลเวียนอย่างเสรีมากขึ้นของทุน (Freer flow of capital) และการไหลเวียนอย่างเสรีของแรงงานมีฝีมือ (Free flow of skilled labors) โดยในส่วนของ การทำให้มีการไหลเวียนของสินค้าอย่างเสรีนั้น จะช่วยเอื้อต่อการพัฒนาเครือข่ายการผลิตในภูมิภาค และเสริมสร้างศักยภาพของอาเซียนเพื่อเป็นศูนย์กลางการผลิตในระดับโลก หรือเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานระดับโลก ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดให้มีการจัดมาตรการกีดกันทั้งด้านภาษีและมีใช่ภาษี รวมทั้งใช้วิธีการอำนวยความสะดวกทางการค้า และให้มีการทบทวนข้อตกลง CEPT สำหรับจัดตั้ง AFTA เพื่อให้เป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมในการที่จะทำให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า และสามารถนำมาใช้เพื่อเร่งให้เกิดบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนใน ค.ศ.2015³⁸ ในการที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 39 เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.2007 ก็ได้เห็นชอบให้มีการเปลี่ยนจากกรอบ CEPT มาเป็นข้อตกลงที่มีความครอบคลุมมากขึ้นเรียกว่า ข้อตกลงการค้าสินค้าอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) ซึ่งต่อมาได้มีการลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2009 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ.2010³⁹

ลักษณะสำคัญของ ATIGA คือ

1) ATIGA เป็นการปรับปรุงข้อบัญญัติของ CEPT ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้นำเอาข้อตกลงต่างๆ ในระดับรัฐมนตรีมาทำให้เป็นระเบียบแบบแผน ดังนั้น ATIGA จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความครอบคลุม สำหรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งภาคเอกชนนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

2) บัญชีแนบท้าย ATIGA มีตารางลดภาษีเต็มรูปแบบสำหรับประเทศสมาชิก และได้กำหนดอัตราภาษีของสินค้าแต่ละชนิดสำหรับนำไปปฏิบัติในแต่ละปีจนถึงปี ค.ศ.2015 อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ตารางลดภาษีมีความโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ทางธุรกิจได้

3) ATIGA มีลักษณะที่ทำให้มั่นใจว่าจะมีการไหลเวียนของสินค้าอย่างเสรีภายในอาเซียนอย่างแท้จริง และยังประกอบด้วยมาตรการเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ คือ การขจัดอุปสรรคด้าน

³⁸ Ibid.

³⁹ ASEAN Secretariat, ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA)[Online], 12 Mar 2011.

ภาษีและมีใช้ภาษี กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า การอำนวยความสะดวกทางการค้า การปฏิบัติด้านศุลกากร มาตรฐานและข้อกำหนด รวมทั้งมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช นอกจากนี้ ATIGA ก็ครอบคลุมถึงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า และกลไกในการปฏิบัติ รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ภาคส่วนต่างๆในอาเซียนสามารถใช้ ATIGA ในการทำงานร่วมกันได้

4) ข้อบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Measures : NTMs) ได้ส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการจัดอุปสรรคที่มีใช้ภาษี ด้วยการจัดทำมาตรการให้เป็นหมวดหมู่ และยังสามารถกำหนดกลไกในการติดตามการขจัดมาตรการที่มีใช้ภาษีอีกด้วย

5) ATIGA เน้นมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยการรวมเอากรอบอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (ASEAN Framework on Trade Facilitation) เข้าไปด้วย⁴⁰

หลังจากมีผลบังคับใช้แล้ว ATIGA จะเป็นข้อตกลงที่นำมาใช้แทนข้อตกลงเดิมที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า เช่น CEPT และพิธีสารต่างๆ โดยข้อตกลงการลดภาษีภายใต้ ATIGA จะมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2010⁴¹ อาเซียนหวังว่าการนำ ATIGA มาใช้ จะเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยการทำให้กระบวนการและขั้นตอนต่างๆทางการค้าเป็นไปอย่างสะดวกมากขึ้น ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ⁴² เป็นการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนและช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันให้กับอาเซียนมากขึ้น

ในส่วนของการทำให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของบริการนั้น อาเซียนได้มีความร่วมมือด้านการบริการตามกรอบความตกลงอาเซียนด้านการค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS) ซึ่งได้ลงนามในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1995 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าบริการระหว่างสมาชิก เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความสามารถด้านการแข่งขันในธุรกิจบริการของอาเซียน รวมทั้งการสร้างความสามารถในการผลิตที่หลากหลาย และการขจัดอุปสรรคทางการค้าในภาคบริการ⁴³ โดย

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² ASEAN Secretariat, ASEAN Trade in Goods Agreement enter into force[Online], 12 Mar 2011.

Available from: <http://www.aseansec.org/24697.htm>

⁴³ ASEAN Secretariat, Trade in services[Online], 27 May 2011. Available from:

<http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/AEC-02.pdf>

กำหนดให้มีการขจัดข้อจำกัดต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจด้านการค้าบริการ และอนุญาตให้นักลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถถือหุ้นในกิจการด้านบริการทุกสาขาได้ ถึง 70% ภายในปี ค.ศ.2015⁴⁴

ในการขจัดอุปสรรคด้านการประกอบธุรกิจบริการนั้น ประเทศสมาชิกจะมีการจัดทำตารางข้อผูกพันที่มีการระบุธุรกิจบริการต่างๆ ที่สัญญาว่าจะลดเงื่อนไข หรือกฎระเบียบบางประการ ที่จะเป็อุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจบริการ เพื่อเป็นการแสดงว่าประเทศนั้นๆ จะไม่เพิ่มเติมข้อจำกัดอื่นๆ ที่สร้างอุปสรรคทางการค้าบริการให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นให้มากไปกว่าที่ได้ระบุไว้ แต่ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจบริการ ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์ด้านการควบคุมมาตรฐาน ความเป็นธรรมด้านการแข่งขัน ประโยชน์ของผู้บริโภค ความมั่นคงของชาติ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ใช้บังคับกฎหมายที่เท่าเทียมกันทั้งกับคนในชาติและคนต่างชาติ⁴⁵ ซึ่งในส่วนของไทยนั้น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศก็ได้มีการจัดสัมมนา เพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาต่างๆ มาเป็นระยะๆ โดยนายธรรรงค์ พูลพิพัฒน์ ผู้อำนวยการส่วนการค้าบริการอาเซียนกล่าวว่าจากการจัดสัมมนาที่ผ่านมา ผู้เข้าร่วมสัมมนาไม่ได้ต่อต้านการเปิดเสรี ส่วนใหญ่สนับสนุนให้เปิดเสรีได้ แต่ก็ยังไม่มั่นใจว่าการเปิดเสรีจะกระทบต่อธุรกิจที่ดำเนินอยู่หรือไม่⁴⁶ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของภาครัฐ ที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบและศึกษารายละเอียดต่างๆ อย่างรอบคอบ เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการในธุรกิจต่างๆ สามารถเตรียมพร้อมรับมือกับการเปิดเสรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์ของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์นั้นเห็นว่า ผลประโยชน์หลักที่จะได้รับจากการเปิดเสรีด้านบริการ คือ การขยายตลาดส่งออกด้านบริการ การปรับปรุงประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของ

⁴⁴ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community blueprint*, pp.10-11.

⁴⁵ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าชุดที่ 8 ภายใต้อาเซียน [ออนไลน์], 2 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/aec_serv8.pdf

⁴⁶ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สรุปเนื้อหาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “โอกาสธุรกิจไทยภายใต้การเปิดเสรีการค้าบริการอาเซียน สาขาที่ต้องดำเนินการภายในปี2558” วันที่ 23 มีนาคม 2553[ออนไลน์], 2 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/file/file_1/report_23-03-10.pdf

สินค้า⁴⁷ การเปิดเสรีภาคบริการนี้จะมีทั้งผู้ที่ได้และเสียผลประโยชน์ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ SMEs ในท้องถิ่น ที่ได้ประโยชน์จากการขยายตลาดและการปรับปรุงความสามารถในการแข่งขัน คนงานที่ได้รับการจ้างงานในหลายภาคบริการที่กำลังเติบโต รัฐบาลเองก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งผู้บริโภคที่เข้าถึงบริการต่างๆได้ในราคาที่ถูกลง ส่วนผู้เสียผลประโยชน์ คือ ภาคบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้⁴⁸ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการส่งเสริมด้านการพัฒนาศักยภาพให้กับภาคบริการต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มที่เพิ่งเริ่มต้นประกอบธุรกิจ หรือยังไม่มีความสามารถด้านการแข่งขันเพียงพอ เพื่อให้สามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันสูงได้อย่างมั่นคงมากขึ้น

ในแง่ของการทำให้มีการไหลเวียนของการลงทุนอย่างเสรีนั้น อาเซียนได้มีการกำหนดเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area : AIA) ขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1998 เพื่อให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) รวมทั้งการไหลเวียนของเงินทุนภายในอาเซียน โดยจัดให้มีการเปิดเสรี ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกสำหรับการลงทุนในอาเซียน ต่อมาได้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการลงทุนอย่างครอบคลุม (ASEAN Comprehensive Investment Agreement : ACIA) ขึ้นในปี ค.ศ.2009 โดยเป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมข้อตกลงเดิมเกี่ยวกับการลงทุนทั้งหมด ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงบรรยากาศการลงทุนและดึงดูดนักลงทุนมาสู่ภูมิภาค โดยการสร้างสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนที่เสรีและโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ก็ยังจัดทำกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับประเทศสมาชิกในการลดหรือขจัดอุปสรรคในการลงทุน และมีข้อบัญญัติสำหรับส่งเสริมการปกป้องการลงทุน รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นสำหรับนักลงทุนในการลงทุนในภูมิภาค⁴⁹ การลงทุนที่เสรีนี้มีความสำคัญในการที่จะทำให้เกิดบูรณาการของเศรษฐกิจภายในอาเซียน เนื่องจากการค้าและการลงทุนนั้นมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน หากไม่มีการลงทุนที่เสรีมากขึ้นจะทำให้ต้องใช้เวลาอันมากในการที่จะบูรณาการเศรษฐกิจภายในภูมิภาค⁵⁰

⁴⁷ Zakariah Rashid, Fan Zhai, Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Chia Siow Yue, "Regional market for goods, services, and skilled labor," in *Realizing the ASEAN Economic Community: A comprehensive assessment*, eds. Michael G. Plummer and Chia Siow Yue (Singapore: ISEAS, 2009), p.48.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ ASEAN Secretariat, ASEAN your gateway to an Economic Community [Online], 15 Jan 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/Publication-ASEAN-Your-Gateway-to-an-Economic-Community.pdf>

⁵⁰ Mohamed Ariff, "Trade, investment, and interdependence," in *Reinventing ASEAN*, p.56.

ในส่วนของการทำให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีมากขึ้นของทุนนั้น จะกำหนดให้มีการสร้างความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาและการรวมตัวของตลาดทุน รวมทั้งอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายทุนได้มากขึ้น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับวาระแห่งชาติและความพร้อมทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และให้มีมาตรการเพื่อป้องกันความไม่เสถียรภาพและความเสี่ยงต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนการทำให้เกิดการไหลเวียนของแรงงานฝีมืออย่างเสรีนั้น ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการเคลื่อนย้ายบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาคส่วนต่างๆทางธุรกิจ ทั้งในด้านการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน⁵¹ แม้ว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานฝีมือนี้จะเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและมีความอ่อนไหวทางการเมือง แต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะมีมาก หากไม่มีการไหลเวียนอย่างเสรีของแรงงานฝีมือ ซึ่งเป็นส่วนที่ส่งเสริมกับการเปิดเสรีด้านอื่นๆ ก็ยากที่จะทำให้เกิดตลาดและฐานการผลิตเดียวขึ้นได้⁵² ดังนั้นอาเซียนจึงควรมีมาตรการที่จะช่วยเสริมสร้างให้เกิดการไหลเวียนของแรงงานฝีมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงานด้วยการบูรณาการด้านการศึกษา ปรับปรุงระบบการศึกษาในแง่ของการเพิ่มทักษะที่จำเป็นสำหรับตลาดแรงงาน รวมถึงการจัดให้มีการพบปะพูดคุยกันระหว่างแรงงาน นายจ้าง รัฐบาล และสถาบันการศึกษา เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคในด้านนโยบายสำหรับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและตลาดแรงงาน⁵³ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจตรงกันในด้านนโยบาย และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่างๆได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น

การที่อาเซียนเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายเสรีเฉพาะแรงงานฝีมือ ทำให้แรงงานอีกกลุ่มคือแรงงานที่ไม่มีฝีมือ กลายเป็นผู้ที่ขาดโอกาสในการเดินทางไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นสำคัญที่อาเซียนต้องมีการพิจารณาต่อไปว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใด จึงจะทำให้ประชาชนอาเซียนมีโอกาสดูแลความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกัน หากไม่มีการเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งหมดโดยเสรี ก็อาจเป็นไปในรูปแบบของการส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีการศึกษา และสามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ซึ่งนอกจากจะทำให้มีความรู้ความสามารถในการหาเลี้ยงชีพแล้ว ก็ยังมีโอกาสทางด้านการประกอบอาชีพที่กว้างมากขึ้นด้วย

⁵¹ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community blueprint*, pp.14-15.

⁵² Zakariah Rashid, Fan Zhai, Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Chia Siow Yue, "Regional market for goods, services, and skilled labor," in *Realizing the ASEAN Economic Community: A comprehensive assessment*, p.52.

⁵³ *Ibid.*, p.53.

นอกจากความมุ่งหวังให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวดังกล่าวแล้ว อาเซียนก็ยังคงต้องการสร้างความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การปรับปรุงนโยบายด้านการแข่งขัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และการนำระบบการค้า อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) มาใช้ นอกจากนี้ก็ยังกำหนดเป้าหมายให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างเท่าเทียมกัน โดยใช้วิธีการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ตามกรอบ นโยบายการพัฒนา SME ค.ศ.2004-2014 (ASEAN Policy Blueprint for SME Development : APBSD) และความริเริ่มสำหรับการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI) ซึ่งจะกำหนดทิศทางและเน้นความพยายามร่วมกันในการลดช่องว่างด้านการพัฒนา ทั้งภายใน อาเซียนเองและระหว่างอาเซียนกับภูมิภาคอื่นๆ โดยจะครอบคลุมในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้าง พื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเสริมสร้างศักยภาพ สำหรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค พลังงาน บรรยากาศการลงทุน การท่องเที่ยว รวมถึงการลดความยากจนและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน⁵⁴

นอกจากนี้ก็ยังต้องทำให้ประเทศสมาชิกใหม่ (CLMV) พัฒนานโยบายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งด้านศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และเพิ่มการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยในการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวมานั้น ก็จะมีวิธีการต่างๆมาใช้ เช่น การใช้ความริเริ่มสำหรับการรวมตัวของอาเซียนเป็นกรอบในการ กำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และเสริมสร้างศักยภาพให้กับประเทศสมาชิก อาเซียน การเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพัฒนา และนำนโยบายทาง เศรษฐกิจสังคมไปใช้เพื่อลดผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการศึกษา ด้าน เศรษฐกิจสังคมเพื่อติดตามและประเมินผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ส่วนเป้าหมายใน การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกนั้น จะดำเนินการโดยการกำหนดแนวทางความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจกับภายนอกที่สอดคล้องกัน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเครือข่ายอุปทานระดับโลก⁵⁵ มาตรการต่างๆดังกล่าว ถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการเตรียมพร้อมรับมือกับการรวมตัวทาง เศรษฐกิจ หากอาเซียนสามารถทำให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ได้จริง ก็จะทำให้ทุกประเทศ สมาชิก ซึ่งรวมถึงประชาชนอาเซียน ได้รับผลประโยชน์จากการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยได้รับ ผลกระทบน้อยที่สุด

⁵⁴ ASEAN Secretariat, ASEAN Economic Community blueprint, pp.18-24.

⁵⁵ Ibid., pp.25-26.

ความริเริ่มในการจัดตั้ง AEC เกิดขึ้นเนื่องจากอาเซียนเห็นความจำเป็นในการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับที่ลึกซึ้ง ในช่วงที่สภาพแวดล้อมใหม่ทางการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นโดยเฉพาะอิทธิพลของการค้าเสรี⁵⁶ โดย AEC จะเป็นตลาดที่บูรณาการอย่างแท้จริงและจะได้รับผลประโยชน์จากการค้าและ FDI มากขึ้นกว่า AFTA⁵⁷ จากการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับการจัดตั้ง AEC นั้นเห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศน่าจะได้รับประโยชน์จาก AEC แม้ว่ามาตรการที่ต่างกันจะส่งผลต่อประเทศสมาชิกต่างกัน เช่น ประเทศ CLMV จะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าจากการเปิดเสรีทางด้านภาษีและมีวีซ่า แต่จะได้รับประโยชน์มากกว่าจากการลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจ การปรับปรุงเครือข่ายการผลิต และการสร้างภูมิภาคที่มีความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียก็จะได้รับประโยชน์เช่นกัน⁵⁸ แม้จะต้องเผชิญกับผลกระทบบ้าง เช่น มาตรการขจัดภาษีจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถขยายการส่งออกไปยังตลาดที่ใหญ่ขึ้น และนำเข้าวัตถุดิบที่มีคุณภาพมากขึ้นในราคาที่ถูกลง การเปิดให้มีการไหลเวียนด้านการบริการและการลงทุนอย่างเสรี จะทำให้สามารถขยายธุรกิจไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้น ในส่วนของเกษตรกรก็จะสามารถส่งสินค้าออกได้มากขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ตลาดภายในประเทศก็อาจจะมีสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพในราคาที่ต่ำกว่าเข้ามามากขึ้นเช่นกัน⁵⁹

โดยสรุปแล้วผลประโยชน์โดยทั่วไปจะเพิ่มขึ้น จากการสร้างตลาดที่เป็นหนึ่งเดียว และการประหยัดต่อขนาด การสร้างเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจมหภาคในระดับลึก รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางและนโยบายที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (one voice) ของอาเซียน⁶⁰ ดังนั้นหากอาเซียนต้องการให้ AEC ประสบผลสำเร็จ และสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง

⁵⁶ Michael G. Plummer, *ASEAN economic integration: Trade, foreign direct investment, and finance*(Singapore: World scientific, 2009), p.289.

⁵⁷ Ibid., p.119.

⁵⁸ Michael G. Plummer and Chia Siow Yue, "Benefits of the AEC," in *Realizing the ASEAN Economic Community: A comprehensive assessment*, p.165.

⁵⁹ Weerachai Nopsuwanwong, "EU and ASEAN facing emerging Asia," Paper presented at the international seminar on emerging Asia: Implications for EU and ASEAN integration, Chulalongkorn University, Thailand, 10 October 2011.

⁶⁰ Michael G. Plummer and Chia Siow Yue, "Benefits of the AEC," in *Realizing the ASEAN Economic Community: A comprehensive assessment*, p.166.

ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆที่กำหนดร่วมกันอย่างจริงจัง และดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกันในนามของอาเซียน โดยไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเฉพาะรัฐของตน ซึ่งจะเป็นการทำลายเอกภาพ รวมทั้งลดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของอาเซียน นอกจากนี้ก็ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงให้อาเซียนก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนได้โดยถ้วนหน้า

1.4 มาตรการอื่นๆทางด้านเศรษฐกิจ

การสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจนั้น นอกจากการใช้มาตรการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีมาตรการอื่นๆควบคู่กันไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือใช้สำหรับรองรับในช่วงเวลาที่เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมา อาเซียนมุ่งที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้เน้นการสร้างแนวทางอื่นๆไว้สำหรับรับมือกับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในปี ค.ศ.1997 จึงทำให้อาเซียนต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติดังกล่าวอย่างรุนแรง วิกฤติที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม จนทำให้อาเซียนต้องหาทางแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วน โดย Rodolfo C. Severino ซึ่งเป็นเลขาธิการอาเซียนในขณะนั้นกล่าวว่า อาเซียนได้ใช้มาตรการร่วมมือกันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินและสิ่งของต่างๆ รวมถึงการให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจกันระหว่างประเทศสมาชิก และการกระตุ้นให้สถาบันทางการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดโครงการช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนของคนยากจนเป็นหลัก⁶¹ แต่ก็ยังมีข้อวิจารณ์จากภาคประชาชนว่าอาเซียนล้มเหลวในการตอบสนองต่อสถานการณ์ เพราะติดอยู่กับระบบราชการและองค์กร⁶² จึงทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า

การตอบสนองต่อวิกฤติเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมโครงการหนึ่งของอาเซียน คือ การจัดทำมีกระบวนการการตรวจตราของอาเซียน (ASEAN Surveillance Process : ASP) ขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ.1998 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจให้เข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งอาเซียนเชื่อว่าจะทำให้สามารถป้องกันการเกิดวิกฤติทางการเงินได้

⁶¹ Rodolfo C. Severino, JR., *ASEAN faces the future* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2001), pp.82-

83.

⁶² Hadi Soesastro, "ASEAN during the crisis," in *Southeast Asia's economic crisis: origins,*

lessons, and the way forward, eds. H.W. Arndt and Hal Hill (Singapore: ISEAS, 1999), pp.158-159.

กระบวนการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยสองส่วนหลักๆ โดยส่วนแรก คือ การติดตามการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการเงินทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งจะช่วยให้สามารถติดตามความคืบหน้าของกระบวนการฟื้นฟู และสังเกตเห็นความผิดปกติของระบบการเงินและเศรษฐกิจในอาเซียนได้ โดยจะมีการนำเสนอรายงานการติดตามต่อรัฐมนตรีคลังอาเซียนปีละสองครั้ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงภาวะทางเศรษฐกิจการเงินในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต รวมถึงเสนอแนะมาตรการด้านนโยบายต่อรัฐมนตรี⁶³

ส่วนที่สองคือมาตรการการทบทวน (peer review) ซึ่งเป็นการประชุมของรัฐมนตรีคลังอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศของตน รวมทั้งมาตรการด้านนโยบายที่นำไปปฏิบัติและความคืบหน้าของการปฏิรูปทางโครงสร้าง ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยให้สามารถพิจารณาถึงแนวทางต่างๆร่วมกัน ในการรับมือกับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก กิจกรรมต่างๆเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยประสานงานด้านการควบคุมตรวจตรา (ASEAN Surveillance Coordinating Unit : ASCU) ซึ่งตั้งอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียน นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ก็ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านการคลังและธนาคารกลางอาเซียน และการเสริมสร้างศักยภาพของ ASCU และหน่วยงานด้านการควบคุมตรวจตราในประเทศต่างๆ⁶⁴

การจัดตั้ง ASP ขึ้นมาเปรียบเสมือนการสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งอาเซียนคาดหวังว่าจะสามารถช่วยป้องกันการเกิดวิกฤติทางการเงินได้ มาตรการติดตามและการทบทวนเกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นวิธีการที่จะช่วยให้อาเซียนมีข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผน เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถือเป็นความพยายามในการสร้างเกราะป้องกันทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงโดยไม่ทันตั้งตัวเหมือนที่ผ่านมา แต่ ASP อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการขาดความโปร่งใสของข้อมูลทางเศรษฐกิจ⁶⁵ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกก็ไม่ได้ถูกบังคับให้จัดส่งข้อมูลที่จำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นข้อมูลในการเตือนภัยล่วงหน้า แต่เป็นการให้โดยสมัครใจ ด้วยความ

⁶³ ASEAN Secretariat, ASEAN response to the financial crisis[Online], 12 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/7660.htm>

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ramkishan S. Rajan, "Financial and macroeconomic co-operation in ASEAN," in ASEAN beyond the regional crisis: Challenge and initiatives, ed. Mya Than(Singapore: ISEAS, 2001), p.133.

อ่อนไหวของข้อมูลทางเศรษฐกิจนี้เองจึงทำให้ ASP มีความล่าช้าและไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้⁶⁶ แม้ปัจจุบันจะมีความก้าวหน้าในด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นที่สำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจตราและอำนวยความสะดวกในกิจกรรมความร่วมมือทางการเงินในระดับภูมิภาค การจัดตั้งหน่วยตรวจตราระดับประเทศ และโครงการอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่⁶⁷ แต่หากอาเซียนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการนำมาประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ หรือได้รับข้อมูลที่ ไม่ตรงกับความเป็นจริงจากประเทศสมาชิก ก็ไม่อาจทำให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความร่วมมืออีกประการของอาเซียนที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ คือ การจัดประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน (ASEAN Ministers on Rural Development and Poverty Eradication : AMRDPE) ซึ่งจัดขึ้นในปี ค.ศ.1997 พร้อมกับ การตกลงให้มีการจัดทำกรอบงานด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน (Framework of the ASEAN Plan of Action on Rural Development and Poverty Eradication) ขึ้นมา โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการขจัดความยากจนด้วยการเน้นการสร้าง ความก้าวหน้า ความเจริญรุ่งเรือง และทำให้ชุมชนชนบทสามารถพึ่งพาตนเองได้⁶⁸

แผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้จะเน้นไปที่การแก้ปัญหาต่างๆ คือ ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างชุมชนเมืองและชนบท และระหว่างภูมิภาคต่างๆภายในประเทศสมาชิก ความต้องการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การว่างงาน ความไม่รู้หนังสือ และการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยใช้ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนามนุษย์ การพัฒนาศักยภาพในการกำหนดนโยบายและการนำโครงการไปปฏิบัติ ส่งเสริมการแบ่งปันประสบการณ์ ข้อมูลและทรัพยากรในการฝึกอบรม รวมทั้งการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยกลไกที่จะนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือของอาเซียนในการปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าว คือ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน

⁶⁶ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues*(Singapore: ISEAS, 2003), p.150.

⁶⁷ ASEAN Secretariat, ASEAN Finance Ministers Meeting (AFMM)[Online], 16 Dec 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/19588.htm>

⁶⁸ ASEAN Secretariat, Ministerial Understanding on ASEAN cooperation in rural development and poverty eradication[Online], 23 May 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/8461.htm>

(AMRDPE) ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมกันอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี รวมถึงการประชุมอย่างไม่เป็นทางการในระหว่างนั้น และกำหนดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านการพัฒนาชนบท และการขจัดความยากจน (ASEAN Senior Officials on Rural Development and Poverty Eradication : SOMRDPE) อย่างน้อยปีละครั้ง โดย SOMRDPE นี้มีหน้าที่ในการวางแผนประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี รวมทั้งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ในการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน⁶⁹ ซึ่งหากดูตามโครงสร้างและกรอบในการปฏิบัติงานแล้ว ความร่วมมือดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมและเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้มากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ในการประชุม SOMRDPE ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1998 ก็ได้เห็นชอบให้มีการจัดทำโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ และจัดตั้งคณะทำงานอาเซียนด้านโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (ASEAN Task Force on Social Safety Nets) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่พัฒนาและนำแผนงานดังกล่าวไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการนี้ คือ การสร้างศักยภาพของประเทศสมาชิก ในการติดตามและประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการระบุกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ และสิ่งที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้ช่วยเหลือ การพัฒนาและนำโครงการนี้ไปปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส และการติดตาม รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคม⁷⁰

โครงการต่างๆ ที่จัดทำขึ้นนั้นก็เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงกลุ่มที่ถือว่ามีความอ่อนแอในสังคม เช่น การจัดระบบความปลอดภัยทางสังคมสำหรับบุคคลที่ทำงานนอกระบบ การให้ความช่วยเหลือเด็กที่ต้องเลิกเรียนกลางคันและเด็กเร่ร่อน การให้บริการด้านสุขภาพแม่และเด็ก การช่วยเหลือทางด้านจิตใจและสังคมสำหรับครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ และการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ นอกจากนี้ก็ยังมีกระบวนการติดตามและปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือตามแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับความช่วยเหลือตามที่ต้องการ โดยจะมีการสร้างศักยภาพให้กับองค์กร

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN action plan on social safety nets[Online], 23 May 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/8464.htm>

ภาคประชาชน ในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการให้บริการความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน รวมทั้งการร่วมมือกับภาครัฐกิจหรือเอกชนเพื่อพัฒนาโครงการจัดความยากจน⁷¹

โครงการต่างๆภายใต้แผนงานโครงการช่วยเหลือทางสังคมได้มีการนำไปปฏิบัติและได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่างอาเซียนและหน่วยงานด้านการพัฒนาระหว่างประเทศของออสเตรเลีย (Australian Agency for International Development : AusAID) ระหว่าง ค.ศ.2001-2002 จำนวน 4 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการที่จะดำเนินกิจกรรมตามแผนงานโครงการช่วยเหลือทางสังคมในแต่ละประเทศอาเซียน โดย AusAID เป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดกิจกรรม⁷² แม้ว่าโครงการช่วยเหลือทางสังคมของอาเซียนจะเกิดขึ้นหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการฉุกเฉินที่ใช้ในการแก้ปัญหา มากกว่าจะเป็นการวางแผนไว้รองรับผลกระทบล่วงหน้า แต่การกระทำดังกล่าวก็แสดงถึงบทบาทของอาเซียน ในการที่จะแสวงหาวิธีการต่างๆเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน

ต่อมาในการประชุม AMRDPE ครั้งที่ 3 เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.2002 ก็ได้เสนอให้มีการทบทวนความร่วมมืออาเซียนด้านการพัฒนาชนบทและการจัดความยากจนที่ผ่านมารวมทั้งการกำหนดประเด็นความร่วมมือที่สำคัญ เพิ่มเติมเพื่อรับมือกับความท้าทายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้า และการรวมตัวกันในระดับภูมิภาค หลังจากที่ได้มีการทบทวนแผนงานแล้ว ในที่สุดที่ประชุม AMRDPE ก็ได้เห็นชอบให้มีการนำกรอบแผนงานด้านการพัฒนาชนบทและการจัดความยากจนสำหรับช่วงปี ค.ศ.2004-2010 มาใช้ โดยแผนงานดังกล่าวนี้ จะเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ 3 ประการ เพื่อรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้น คือ

- 1) การใช้ยุทธศาสตร์แบบองค์รวมและที่เป็นนวัตกรรม เพื่อช่วยให้กลุ่มคนยากจนทั้งในเมืองและชนบทสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆได้มากขึ้น
- 2) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำให้คนยากจนสามารถสร้างรายได้และมีโอกาสในการทำงาน รวมทั้งการช่วยให้ผู้ประกอบการขนาดย่อมในชนบทสามารถเข้าถึงตลาดได้มากขึ้น

⁷¹ Ibid.

⁷² ASEAN Secretariat, Introduction Speech by Workshop Management, Indonesia, 22-23 May

3) การเสริมสร้างศักยภาพและทักษะทางอาชีพให้กับคนยากจนและคนในชนบท โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร⁷³

ประเด็นสำคัญๆและกรอบการจัดทำโครงการต่างๆตามแผนงานนี้ ถือว่ามีความครอบคลุม และมีประโยชน์ในการรับมือกับปัญหาที่มีความท้าทายในปัจจุบันหลายประการ เช่น การบรรเทาผลกระทบจากโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้า โดยเน้นไปที่การให้ความสำคัญคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมและแรงงานนอกระบบ⁷⁴ ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับความเดือดร้อนมากที่สุด การดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้อย่างบูรณาการ จะทำให้กลุ่มต่างๆที่มีความอ่อนไหวทางสังคมสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพด้านการประกอบอาชีพเพื่อเป็นหนทางหลุดพ้นจากความยากจน หรืออย่างน้อยที่สุดก็ทำให้สามารถดำเนินชีวิตได้โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ

หลังจากครบกำหนดเวลาตามแผนการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว อาเซียนก็ได้รับเอาแผนงานฉบับใหม่สำหรับช่วงปี ค.ศ. 2011-2015 มาใช้ โดยได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมใน 6 ประเด็น คือ การพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืนและการเติบโตทางเศรษฐกิจในชนบท ความมั่นคงและอธิปไตยทางอาหารท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การคุ้มครองและกระจายความปลอดภัยทางสังคม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ชนบท การสร้างองค์ประกอบสำหรับการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน และการติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการลดความยากจนในภูมิภาค⁷⁵ กระบวนการในการร่างแผนดังกล่าวนี้อาเซียนได้ให้ AsiaDHRRA เป็นหน่วยงานหลักในการจัดประชุมระดมสมองจากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรภาคประชาชน และ NGOs ในแต่ละประเทศสมาชิก⁷⁶ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถรับรู้ข้อมูล และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม บทบาทในการจัดทำโครงการต่างๆ ตามกรอบแผนงาน

⁷³ ASEAN Secretariat, Framework action plan on rural development and poverty eradication (2004-2010)[Online], 20 Jan 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/9162.htm>

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ ASEAN Secretariat, Joint Statement of the Seventh ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication (7th AMRDPE)Bandar Seri Begawan, 2 November 2011[Online], 18 Dec 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/26706.htm>

⁷⁶ AsiaDHRRA, Asiadhrra anchors ASEAN 2011-2015 RDPE framework drafting process[Online], 18 Dec 2011. Available from: asiadhrra.org/wordpress/2011/06/23/asiadhrra-anchors-asean-2011-2015-rdpe-framework-drafting-process/

ก็ขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นหลัก การที่โครงการตามแผนงานจะเกิดขึ้นหรือไม่ หรือจะบรรลุผลเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือและศักยภาพในการดำเนินงานของประเทศสมาชิก ดังนั้นหากประเทศสมาชิกไม่มีความจริงใจ และไม่มีความสามารถในการปฏิบัติตามแผนอย่างเพียงพอ แม้แผนงานดังกล่าวจะดีเพียงใดก็ไม่สามารถทำให้ประชาชนอาเซียนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้

จากการพิจารณาถึงความร่วมมือและโครงการต่างๆข้างต้นของอาเซียน อาจสรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของอาเซียนในช่วงแรกๆนั้น เป็นไปโดยมุ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาค โดยไม่ได้มุ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนในระดับปัจเจกบุคคล และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน หรือการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน แต่เมื่ออาเซียนต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนก็เริ่มมีบทบาทที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการดำเนินงานในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่มีการจัดทำแผนงานต่างๆขึ้นมาเพื่อรับมือกับปัญหาทั้งที่มีอยู่เดิมและปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ เช่น แผนงานด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน ซึ่งถือว่าเป็นกรอบการดำเนินงานที่เน้นสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะการเน้นสร้างทักษะด้านการประกอบอาชีพให้กับกลุ่มคนยากจนนั้น เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้มีโอกาสในการประกอบอาชีพและสามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีได้ต่อไป ความร่วมมือด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจนของอาเซียนจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชน และเป็นมาตรการที่อาเซียนควรจะพัฒนาให้มีความเข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

ในส่วนของนโยบายการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น แม้จะไม่ได้เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนโดยตรง แต่มาตรการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจก็มีแง่มุมที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น เช่น การกำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อจัดทำมาตรการที่จะช่วยรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ และการกำหนดมาตรการที่จะทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ประเทศสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าช่วยเหลือประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่า

ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยลดช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และทำให้ประเทศสมาชิกและประชาชนอาเซียนได้รับผลประโยชน์จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

แต่ในทางปฏิบัตินั้น อาเซียนก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ ภาคประชาสังคมเห็นว่านโยบายทางเศรษฐกิจของอาเซียนไม่สามารถกระจายความรุ่งเรืองหรือโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับภาคส่วนต่างๆในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน⁷⁷ จากมุมมองของภาคประชาสังคมนั้นเห็นว่าอาเซียนยังคงมีข้อบกพร่องที่ต้องการให้ปรับปรุงในหลายๆประเด็น เช่น การจัดทำ FTA หรือข้อตกลงต่างๆทางเศรษฐกิจอย่างลับๆโดยไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การไม่มีกลไกที่ชัดเจนของการร่วมมือด้านนโยบายทางการค้าในระดับภูมิภาค ซึ่งส่งผลเสียต่อสิทธิของประชาชนด้านอาชีพและการดำรงชีวิต รวมถึงความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการด้านเศรษฐกิจต่างๆ จึงมีการเรียกร้องให้อาเซียนยึดถือความต้องการและสิทธิของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและการดำเนินการทางการค้า โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจทางสถาบันและการตรวจสอบได้ทางการเมือง ยอมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเต็มตัว รวมทั้งการเรียกร้องให้ละทิ้งข้อตกลงการค้าเสรีที่ไม่เป็นธรรม และทดแทนด้วยกระบวนการพัฒนาที่เป็นทางเลือกอื่นซึ่งปฏิเสธนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ที่ประกอบอาชีพรายย่อยในท้องถิ่นและปกป้องการดำรงชีวิตของชุมชนชนบท⁷⁸ สิ่งที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า อาเซียนยังไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่จะทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมรู้สึกว่าจะมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพได้อย่างแท้จริง

ในมุมมองของผู้วิจัยนั้นเห็นว่าอาเซียนควรดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นด้านเศรษฐกิจในลักษณะที่ควบคู่กันไป แนวทางหนึ่งนั้นคือการดำเนินไปตามกระแสเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกและยากที่จะต่อต้าน นั่นคือการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดและการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนให้ผู้ที่มีความพร้อมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพ

⁷⁷ Civil society perspective on the economic cooperation[Online], 19 May 2011. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/asean-a-civil-society-engagement/item/8-civil-society-per>

⁷⁸ Statement of the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples'Forum[Online], 19 May 2011. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/acscapf-2011/acscapf-2011-statement/item/107-statement-of-the-2011-acsc/-apf>

อย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะทำให้สามารถดำรงอยู่ในระบบได้อย่างมั่นคงมากขึ้น ทั้งนี้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและนโยบายต่างๆของอาเซียนนั้น ต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกันและเป็นไปอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีแนวทางในการป้องกันสำหรับประชาชนที่ไม่พร้อม หรือไม่ต้องการที่จะเข้าไปสู่ระบบการแข่งขัน เพื่อไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการเปิดเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งมีมาตรการอื่นๆที่จะนำมาส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพให้ประชาชนสามารถหาเลี้ยงชีพได้อย่างมั่นคง เช่น การใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบพอเพียง นอกจากนี้ก็ต้องคำนึงถึงมาตรการที่จะนำมารองรับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนอย่างเสมอภาค ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

2. ความมั่นคงของมนุษย์ทางการเมือง

2.1 สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมืองในอาเซียน

ความมั่นคงของมนุษย์ในแง่มุมทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการเมือง ซึ่งหมายถึงสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การตั้งสมาคมทางการเมือง และการเลือกตั้งโดยเสรีและเป็นธรรม⁷⁹ ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวอย่างมากในประเทศสมาชิกอาเซียน นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนก็ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ โดยไม่ได้สนใจที่จะแสวงหาความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนจากประเทศสมาชิกอย่างจริงจัง สาเหตุหลักอาจจะเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียน มีรูปแบบการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผู้นำประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากนัก โดยเฉพาะหากเรื่องนั้นเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐหรือระบอบการปกครอง ดังนั้นจึงมักเกิดเหตุการณ์ที่รัฐกระทำการต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่บ่อยครั้ง ทั้งที่โดยสากลแล้ว การกระทำนั้นๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี

สถานการณ์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกอาเซียน มีทั้งเหตุการณ์ที่รุนแรงน้อยและรุนแรงมาก จนถึงขั้นที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยปัญหาที่

⁷⁹ Diane K. Mauzy and R. S. Milne, "Human Rights in ASEAN states: A Canadian policy perspective," in *New challenges for ASEAN: Emerging policy issues*, pp.118-119.

ถือว่าอยู่ในขั้นร้ายแรงและยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบันคือปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศพม่า ผู้คนในประเทศพม่าจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารประเทศของผู้นำภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร ซึ่งเป็นระบอบที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนาน ทั้งๆที่ขาดความชอบธรรมในการปกครอง รัฐบาลทหารพม่าถูกประณามจากนานาประเทศเกี่ยวกับการปกครองที่ล้มเหลว และเต็มไปด้วยการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การปราบปรามนักศึกษาที่ชุมนุมประท้วงรัฐบาลในปี ค.ศ.1988 อย่างรุนแรง การปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ การจำกัดอิสรภาพ นาง อองซาน ซูจี และลงโทษผู้ที่ไม่เห็นด้วยทางการเมืองด้วยการจำคุกเป็นเวลาหลายปี เหตุการณ์ร้ายแรงอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือการปราบปรามพระสงฆ์และประชาชนที่ออกมาประท้วงในปี ค.ศ.2007 ทั้งๆที่การเดินขบวนนั้นเป็นไปอย่างสงบ แต่รัฐบาลก็ได้สั่งการให้ทหารเข้าสลายการเดินขบวนด้วยการใช้กำลังทุบตีและทำร้ายพระสงฆ์อย่างรุนแรง⁸⁰ ระหว่างการประท้วงดังกล่าว รัฐบาลพม่าได้กักขังประชาชนราว 3,000-4,000 คน ผู้ประท้วงถูกฆ่าตายอย่างน้อย 31 คน นอกจากนี้ผู้สื่อข่าวท้องถิ่นที่ทำข่าวนี้ก็ยังคงถูกจับกุมไป 15 คน⁸¹

แม้กระทั่งในช่วงที่พม่าแสดงให้เห็นว่า พม่าจะมีการพัฒนาไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระทำของพม่าก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ดังเช่นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา รัฐบาลก็ได้เปิดให้ประชาชนลงประชามติ แต่ตามกฎหมายก็ไม่อนุญาตให้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการลงประชามติดังกล่าว ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษจำคุกเป็นเวลา 3 ปี และในระหว่างกระบวนการที่จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยนี้ รัฐบาลก็ได้จับกุมนักกิจกรรมและประชาชนไปจำนวน 127 คน ในข้อหาแสดงออกถึงการต่อต้านการลงประชามติ⁸² ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เห็นว่ารัฐบาลพม่าไม่ได้มีความจริงใจที่จะแก้ไขปัญหาดังที่เกิดขึ้น ประชาชนพม่ายังคงต้องดำรงชีวิตด้วยความหวาดกลัวและไม่มีสิทธิเสรีภาพในการโต้แย้งการกระทำของรัฐบาลไม่ว่าในกรณีใดๆ

อินโดนีเซียก็เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมมาอย่างยาวนาน การกระทำของอินโดนีเซียที่ทำให้ถูกประณามจากประชาคมโลกอย่างรุนแรง คือ การที่อินโดนีเซียได้ส่งทหารเข้ายึดครองติมอร์ตะวันออก และผนวกเข้าเป็นจังหวัดที่ 27 ของประเทศ

⁸⁰ พรพิมล ศรีโชติ, “สหภาพพม่า,” ใน เอเชียรายปี: ฉบับที่ 2551/2008, พัชรวลัย วงศ์บุญสิน, ทราวยแก้ว ทิพากร และกนกพรพรรณ อยู่ชา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 212.

⁸¹ ALTSEANBURMA, *Burma issues & concerns vol.5: Burma defiles the ASEAN Charter*(Bangkok: ALTSEANBURMA, 2008), p.13.

⁸² Ibid., p.11.

ทั้งยังปกครองโดยใช้ความรุนแรงละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวพื้นเมือง โดยการทรมานและเช่น
ฆ่าโดยไม่มีเหตุผล รวมทั้งจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน
ครั้งสำคัญ ได้แก่ เหตุการณ์ที่ทหารอินโดนีเซียได้ยิงปืนเข้าใส่ชาวติมอร์ตะวันออกผู้เดินขบวน
เรียกร้องเอกราชไปยังสุสานซานตาครูส ทำให้มีผู้เสียชีวิตไปประมาณ 200 คน หลังจากนั้นเมื่อ
อินโดนีเซียต้องประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจบวกกับแรงกดดันจากชาติตะวันตก ซึ่งใช้ปัญหา
ติมอร์ตะวันออกเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้อง
หันมาพิจารณาให้ชาวพื้นเมืองลงประชามติเพื่อตัดสินอนาคตของตนเองในวันที่ 30 สิงหาคม
ค.ศ.1999 ภายใต้การดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ ผลปรากฏว่าชาวพื้นเมืองร้อยละ
78.5 ของผู้มีสิทธิลงมติต้องการแยกตัวออกจากอินโดนีเซีย แต่หลังจากผลการลงประชามติ
ออกมา ในวันรุ่งขึ้นก็เกิดเหตุการณ์วุ่นวายเมื่อกองกำลังชาวพื้นเมืองกลุ่มต่างๆ ซึ่งได้รับการ
สนับสนุนจากกองทัพแห่งชาติอินโดนีเซีย และต้องการให้ติมอร์ตะวันออกอยู่กับอินโดนีเซีย
ต่อไป ได้ออกปล้นและไล่ฆ่าชาวพื้นเมืองที่ต้องการเอกราชจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองกว่า
2 สัปดาห์ ประชาชนถูกฆ่าไปกว่า 7,000 คน และอีกกว่า 300,000 คน ต้องอพยพเข้าไปในอิเรียน
จายาหรือติมอร์ตะวันตก จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้อินโดนีเซียถูกประณามจากชาติตะวันตก
ทั้งยังถูกกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศผ่านทางสื่อมวลชนและองค์การสหประชาชาติ
รวมถึงการระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ
ธนาคารโลก ทำให้อินโดนีเซียต้องปฏิบัติตามสัญญาในการให้เอกราชแก่ติมอร์ตะวันออกใน
ที่สุด⁸³

เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้ให้ความ
สนใจกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากนัก การกระทำที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐ
หรือผลประโยชน์ของรัฐบาล โดยไม่ได้คำนึงถึงความมั่นคงหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน
ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ยังคงถูกกดขี่และใช้ชีวิตอยู่ในกรอบทางการเมืองที่เต็มไปด้วย
ข้อจำกัด การแสดงออกทางการเมืองด้วยการประท้วงมักจะทำให้ประชาชนถูกลบปรามจากรัฐ
อย่างรุนแรง เนื่องจากผู้นำในอาเซียนมักมองว่าการประท้วงเป็นภัยคุกคามต่อการอยู่รอดของตน
หรือระบอบ จึงแสดงออกด้วยการทำให้เห็นว่าความท้าทายดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง
ของรัฐ โดยการแสดงออกของรัฐนั้น อาจเป็นไปในรูปของการประกาศกฎอัยการศึกและการวาง

⁸³ ภูวดล ทรงประเสริฐ, อินโดนีเซีย: อดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2547), หน้า 579-581.

กองกำลังทหารตามท้องถนน⁸⁴ และหากประชาชนมีการละเมิดคำสั่งก็มักจะเกิดเหตุการณ์รุนแรงตามมา ไม่ว่าจะเป็นการกวาดล้างและการจับกุมผู้ประท้วง ซึ่งเป็นสิ่งที่พบเห็นได้บ่อยครั้งในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ

การลิดรอนหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนี้ ไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศที่เห็นได้ชัดว่ามีการปกครองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศในกลุ่ม CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) เท่านั้น แม้แต่ในประเทศสมาชิกเดิมหลายประเทศที่ได้ชื่อว่ามี การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ไทย และฟิลิปปินส์ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาสังคมว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆกรณี ประเทศที่ถือว่ามีการพัฒนาไปในระดับสูงอย่างสิงคโปร์นั้น แม้จะมีรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็มี การครองอำนาจโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวมาอย่างยาวนาน และลักษณะการดำเนินงานของ สิงคโปร์ก็อาจเรียกได้ว่าเป็นระบอบอำนาจนิยมแบบอ่อน โดยผู้นำจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะไรเป็น ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน⁸⁵ ซึ่งก็ถือว่าเป็นระบอบการปกครองที่ยังคงมีการจำกัดการมีส่วนร่วมและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนอย่างเข้มงวด

ในภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ยังคงปกครองโดยที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง นอกจากนี้ประเทศสมาชิกทั้งสมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่ ก็ยังคงมีปัญหาภายในหลายอย่าง โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ทำให้วิธีดำเนินการปกครองหรือ ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นไปในทางที่จะสร้างความมั่นคงให้กับผู้นำหรือรัฐโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชน และอาเซียนก็ไม่มีกลไกใดที่จะสามารถเข้าไป ดำเนินการในเรื่องที่ถือว่าเป็นเรื่องภายในของประเทศสมาชิกได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้อาเซียนถูก วิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากผู้ที่อยู่ในภูมิภาค และจากประชาคมระหว่างประเทศตลอดมาว่าไม่สนใจที่จะ แก้ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร ด้วยแรงกดดันจากหลายๆฝ่ายอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้อาเซียนต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

⁸⁴ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues*, p.65.

⁸⁵ *Ibid.*, p.66.

2.2 ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

ความเปลี่ยนแปลงของอาเซียนในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นผลมาจากการผลักดันจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์การภาคประชาสังคมซึ่งมีบทบาทในการรณรงค์เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่อง จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องหันมาให้ความสำคัญร่วมมือเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังมากขึ้น คือ การจัดประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (World Conference on Human Rights) ขึ้นที่กรุงเวียนนา ในปี ค.ศ.1993 ซึ่งเป็นการประชุมที่ทำให้ภูมิภาคต่างๆ มีการตื่นตัวเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวมากกว่าที่ผ่านมา รวมทั้งประเทศในเอเชียเอง ซึ่งได้มีการจัดประชุมในระดับภูมิภาคขึ้นที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 29 มีนาคม-2 เมษายน ค.ศ.1993 และได้จัดทำเอกสารร่วมกันเรียกว่าปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ขึ้นมาเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยในปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้มีเนื้อหาที่ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศในเอเชียตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และเน้นย้ำว่ายังตระหนักถึงข้อผูกพันของประเทศต่อหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ก็ยังเน้นถึงความสำคัญของการรับรองเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับกลุ่มที่มีความอ่อนไหวต่างๆ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ แรงงานอพยพ ผู้พิการ และชนกลุ่มน้อย รวมทั้งเห็นว่าการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกสำหรับส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนขึ้นในเอเชีย⁸⁶ ซึ่งเป็นภูมิภาคเดียวในโลกที่ยังไม่มีกลไกดังกล่าวในระดับภูมิภาค

สำหรับอาเซียนนั้น หลังจากการประชุมระดับโลกที่กรุงเวียนนา ประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศในขณะนั้น ก็ได้เน้นย้ำถึงมุมมองร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในแถลงการณ์ร่วมของการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 26 (Joint Communique of the twenty-sixth ASEAN Ministerial Meeting) ระหว่างวันที่ 23-24 กรกฎาคม 1993 โดยแสดงถึงการยอมรับมิตรระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่กรุงเวียนนา 14-25 มิถุนายน 1993 และยืนยันถึงข้อผูกพันของอาเซียนต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาเวียนนา แต่เห็นว่าสิทธิมนุษยชนนั้นควรได้รับการปกป้องและส่งเสริมโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งย้ำว่าการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่ควรจะทำให้เป็นเรื่องทางการเมือง หรือใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากจะทำ

⁸⁶ Final declaration of the regional meeting for Asia of the world conference on human rights[Online], 28 Aug 2011. Available from: <http://law.hku.hk/lawgovtsociety/Bangkok%20Declaration.htm>

ให้เป็นอันตรายต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ และอาจทำลายมิตรระหว่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังเห็นว่าการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในชุมชนระหว่างประเทศนั้น ควรคำนึงถึงหลักการเคารพอธิปไตยของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นๆ ส่วนประเด็นสำคัญอีกประเด็น คือการเห็นพ้องให้มีการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นมาในภูมิภาค⁸⁷

จากแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ก็ยังคงกลัวว่าจะถูกแทรกแซงจากภายนอก และทำให้อธิปไตยของรัฐถูกบั่นทอนลงไปโดยใช้เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นข้ออ้าง ดังนั้นอาเซียนจึงยังแสดงมุมมองที่ทำให้เห็นว่า เรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ และควรแยกออกจากประเด็นด้านความร่วมมือและและความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เห็นว่าแม้อาเซียนจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนนั้นก็ต้องถูกนิยามให้อยู่ในขอบเขตของความเหมาะสมตามสภาพของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน โดยที่ประเทศภายนอกไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว หรือทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในอำนาจอธิปไตยและหลักการไม่แทรกแซงของอาเซียนอย่างเคร่งครัด

ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนครั้งต่อๆมา อาเซียนก็ได้มีการกล่าวถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการ โดยได้กล่าวไว้ในแถลงการณ์ร่วมว่าอาเซียนยังคงคิดถึงเรื่องที่ได้ตัดสินใจไปในการประชุมรัฐมนตรีครั้งที่ 26 ซึ่งก็คือการพิจารณาจัดตั้งกลไกที่เหมาะสมด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมา แต่หลังจากที่อาเซียนรับประเทศเวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา ซึ่งมีความแตกต่างกันทางด้านระบอบการเมืองการปกครองเข้ามาเป็นสมาชิก ก็ทำให้อาเซียนมีความหลากหลายทางการเมืองเพิ่มขึ้น เมื่อประกอบกับการยึดหลักฉันทามติของอาเซียน จึงทำให้การแสวงหาความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนหรือทำให้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่างๆเป็นไปได้อย่างยากมากขึ้น ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีทำที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จนถึงขั้นริเริ่มที่จะให้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นมาในภูมิภาค แต่หลังจากการ

⁸⁷ ASEAN Secretariat, Joint communiqué of the twenty-sixth ASEAN Ministerial Meeting.

ประชุมครั้งที่ 26 จนกระทั่งมีการรับสมาชิกใหม่เข้ามาแล้ว ก็ยังคงไม่มีความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวมากนัก

อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็ยังคงแสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีการให้ความสำคัญและมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ในประเด็นดังกล่าว เช่น จากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 35 ระหว่างวันที่ 29-30 กรกฎาคม ค.ศ.2002 อาเซียนได้กล่าวถึงความพยายามในการจัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนของหน่วยงานต่างๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกลไกในระดับภูมิภาคด้านสิทธิมนุษยชน (Workshops on the ASEAN Regional Mechanism on Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 5-6 กรกฎาคม ค.ศ.2001 และครั้งที่ 2 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 13-15 มิถุนายน ค.ศ.2002 และการประชุม ASEAN-ISIS Colloquium on Human Rights โดยอาเซียนหวังว่าความพยายามต่างๆ เหล่านี้จะส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในอาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่การทำให้แนวคิดกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนกลายเป็นจริงขึ้นมาได้ นอกจากนี้อาเซียนเองก็ยังคงตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินการปรึกษาหารือกับคณะทำงานเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) ต่อไป⁸⁸

การกล่าวถึงบทบาทของ ASEAN-ISIS และคณะทำงานเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนในแถลงการณ์ร่วม แสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้มีการยอมรับบทบาทและการมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานดังกล่าวอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะคณะทำงานด้านกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จในการมีส่วนร่วมกับอาเซียนในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และอาจกล่าวได้ว่าเป็น NGOs ด้านสิทธิมนุษยชนเพียงหน่วยงานเดียวที่ได้รับการยอมรับจากอาเซียน⁸⁹ คณะทำงานเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนนี้ เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1995 โดยการจัดตั้งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง LAWASIA เพื่อผลักดันให้เกิด

⁸⁸ ASEAN Secretariat, Joint communiqué of the 35th ASEAN Ministerial Meeting. Bandar Seri Begawan, 29-30 July 2002[Online], 28 May 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/4070.htm>

⁸⁹ Tan Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia* (London: Cambridge University Press, 2011), p. 166.

LAWASIA เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1966 โดยสมาชิกประกอบด้วย สมาคมนักกฎหมาย ทนายความ ผู้พิพากษา สถาบันการศึกษาด้านกฎหมาย และอื่นๆ ซึ่งเน้นเกี่ยวกับผลประโยชน์และความห่วงใยในวิชาชีพด้านกฎหมายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยส่วนหนึ่งก็มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการบริหารจัดการความยุติธรรม การปกป้องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลภายในภูมิภาค (Profile of LAWASIA[Online], 8 Jan 2011. Available from: <http://lawasia.asn.au/profile-of-lawasia.html>)

การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียน คณะทำงานดังกล่าวเป็นการทำงานร่วมกันของคณะทำงานในระดับชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากสถาบันของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐสภา หน่วยงานการศึกษา และองค์กรเอกชน โดยได้เสนอแนะแนวทางต่างๆ ในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดให้มีแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการ การจัดตั้งคณะกรรมการ และศาล แต่สิ่งที่เห็นว่าจะเหมาะสมมากที่สุด ก็คือการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน⁹⁰

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาคณะทำงานด้านกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนได้พยายามดำเนินการต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมาภายในอาเซียน เช่น การเสนอร่างข้อตกลงสำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการต่างๆ ที่มีตัวแทนทั้งจากภาครัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วม⁹¹ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความตระหนักร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการจัดตั้งกลไกที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมาภายในภูมิภาค

2.3 การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน

ในปี ค.ศ.2004 ผู้นำอาเซียนได้มีการลงนามรับรองแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายด้านการพัฒนาทางการเมือง โดยเน้นให้มีการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดทำบันทึกความเข้าใจหรือ MOU ในการจัดตั้งเครือข่ายด้านกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ และกำหนดโครงการทำงานร่วมกัน การส่งเสริมให้มีการศึกษาและสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การปกป้องและคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว และการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก นอกจากนี้ก็ยังกล่าวถึงความตระหนักของผู้นำอาเซียนในการที่จะทำงานร่วมกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎบัตรอาเซียน⁹² ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการทำให้เกิดกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนขึ้นในเวลาต่อมา

⁹⁰ Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism[Online], 2 Jun 2011. Available from: <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html>

⁹¹ Ibid.

⁹² ASEAN Secretariat, Vientiane Action Programme[Online], 28 May 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) นั้นเกิดขึ้นจากการตกลงร่วมกันของผู้นำอาเซียน ตามปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter) ซึ่งได้กล่าวถึงความจำเป็นในการจัดทำกฎบัตร เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายและทางสถาบัน ในการที่จะสนับสนุนให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่างๆของอาเซียนบรรลุผล โดยหนึ่งในนั้นก็คือการส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ความโปร่งใส และหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย นอกจากนี้ปฏิญญาดังกล่าว ก็ยังกำหนดให้มีการแต่งตั้งกลุ่มบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือ EPG (Eminent Persons Group) ขึ้นมา เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำกฎบัตรอาเซียน และให้รัฐมนตรีอาเซียนแต่งตั้งคณะทำงานระดับสูง (High Level Task Force) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎบัตรอาเซียน โดยให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับข้อกำหนดตามปฏิญญานี้ และตามคำแนะนำของ EPG⁹³

ระหว่างการดำเนินการเพื่อจัดทำกฎบัตรอาเซียนนั้น นอกจาก EPG แล้ว องค์การภาคประชาสังคมก็เป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เพื่อให้เนื้อหาของกฎบัตรอาเซียนเป็นไปในทางที่เหมาะสม บทบาทดังกล่าวคือการทำหน้าที่ของเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมที่เรียกว่า SAPA (Solidarity for Asian People's Advocacy) โดยได้มีการเข้าร่วมประชุมกับ EPG เพื่อกำหนดประเด็นที่ควรปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนของอาเซียนในด้านต่างๆ เมื่อกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย การทำหน้าที่ของ SAPA ในฐานะตัวแทนของภาคประชาสังคมที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้กระบวนการร่างกฎบัตรเป็นไปอย่างรอบคอบ โปร่งใส และทำหน้าที่ผลักดันให้มีการบรรจุเนื้อหาที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

ในการประชุมร่วมกับ EPG เกี่ยวกับประเด็นเรื่องความมั่นคง ที่บาหลี เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.2006 องค์การภาคประชาสังคมได้เน้นเรื่องการขยายแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงออกไปให้กว้างกว่าแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม ที่เน้นมุมมองทางทหารเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ ไปสู่แนวคิดที่มีความครอบคลุมและยั่งยืนกว่า นั่นก็คือแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยเห็นว่าอาเซียนไม่ควรดำรงอยู่เพียงเพื่ออนุญาตให้รัฐบาลหรือผู้นำของรัฐใช้เครื่องมือด้านความมั่นคง เพื่อช่วยในการทำลายแรงบันดาลใจของประชาชนที่จะแสดงออกถึงความ

⁹³ ASEAN Secretariat, Kuala Lumpur Declaration on the establishment of the ASEAN Charter, Kuala Lumpur, 12 December 2005[Online], 25 Jan 2011. Available from: <http://www.asean.org/18030.htm>

ต้องการของตน หรือแสดงถึงความไม่เห็นด้วยในเรื่องต่างๆอย่างชอบธรรมและเป็นไปด้วยความสงบ แต่อาเซียนควรดำรงอยู่เพื่อจัดการให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกมั่นใจในบ้านของตนเอง รู้สึกมั่นใจในอาชีพการงาน และการรับประกันเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง⁹⁴ ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้เป็นการสนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวกับประเด็นด้านการเมือง โดยเน้นสิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญซึ่งเกิดขึ้นจริงในประเทศอาเซียนในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั่นก็คือการใช้เครื่องมือของรัฐในการลิดรอนสิทธิ และปราบปรามประชาชนที่ออกมาเรียกร้องถึงความต้องการในเรื่องต่างๆโดยเฉพาะเรื่องทางการเมือง การเรียกร้องให้อาเซียนมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการแสดงออกถึงสิทธิของประชาชน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำลายต่อการดำรงอยู่ของอาเซียน หากอาเซียนสามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้ ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน และเป็นองค์กรที่มีค่าควรแก่การดำรงอยู่ เนื่องจากสามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้ตรงตามความต้องการ

องค์กรภาคประชาสังคมเห็นว่าประเด็นเรื่องศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน เป็นหนึ่งในค่านิยมหลักที่อาเซียนต้องให้ความสำคัญ จึงเรียกร้องให้อาเซียนเน้นการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับหลักการต่างๆ คือ หลักความเป็นสากล หลักการแบ่งแยกไม่ได้ การพึ่งพาอาศัยกัน และหลักความสัมพันธ์กัน รวมทั้งเน้นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้นมา และเสนอให้มีการพัฒนาหลักการต่างๆ ของอาเซียนโดยเริ่มจากการขยายแนวคิดเรื่องความมั่นคงของอาเซียน ไปสู่การสร้างความยอมรับของภูมิภาคในเรื่องศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน⁹⁵

นอกเหนือจากการประชุมร่วมกับ EPG แล้ว SAPA และองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ก็ได้จัดการอภิปรายเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียนขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลในประเทศต่างๆ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบาทการทำงานของอาเซียนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในภูมิภาคต่อไป จากการอภิปรายพบว่ากลุ่มประชาสังคมในประเทศสมาชิกมีมุมมองและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอาเซียนแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นความต้องการร่วมกัน คือการที่เนื้อหาในกฎบัตรอาเซียนจะแสดงให้เห็นถึงหลักการสิทธิมนุษยชนสากลอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นการรับประกันเรื่องการ

⁹⁴ Engaging the ASEAN: 2006 ASEAN civil society national process (Manila: South East Asian Committee for Advocacy, 2007), p. 6.

⁹⁵ Ibid., p.7.

ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในกลุ่มสตรี เด็ก ชนกลุ่มน้อย และแรงงานอพยพ โดยสรุปแล้วกลุ่มประชาสังคมเห็นว่า หากต้องการให้กฎบัตรอาเซียนเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนอาเซียนนั้น กฎบัตรอาเซียนจะต้องสามารถเน้นการแก้ปัญหาในประเด็นต่างๆ คือ การทำลายสิทธิของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ และสงครามกลางเมืองในพม่า และการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป รวมทั้งนโยบายของรัฐที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มที่ถูกกีดรอนสิทธิและชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียนจะต้องทำให้มีการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในระดับภูมิภาค และการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับโครงสร้างทางสถาบันของอาเซียน เพื่อให้อาเซียนมีความเป็นประชาธิปไตยและรับผิดชอบต่อประชาชน⁹⁶

หลังจากที่ EPG ได้มีการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำกฎบัตรอาเซียน EPG ก็ได้จัดทำรายงานและนำเสนอต่อที่ประชุมผู้นำอาเซียนในปี ค.ศ.2006 โดยในรายงานมีเนื้อหาสาระที่สำคัญๆ คือ

- การทำให้อาเซียนเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์จากองค์กรอภิสิทธิ์ชน ไปสู่องค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาในประเทศสมาชิกอาเซียน (Parliamentarians in ASEAN Member States : AIPA) ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน กลุ่มสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษา และภาคส่วนอื่นๆ ในอาเซียน นอกจากนี้กลไกหลักของอาเซียนก็ควรมีการปรึกษากับกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวผ่านช่องทางที่เหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

- กฎบัตรอาเซียนควรประกอบด้วยเนื้อหาที่เน้นสร้างความเข้มแข็งให้กับค่านิยมเรื่องประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม เคารพสิทธิมนุษยชน และกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน EPG เห็นว่าอาเซียนควรมีการพัฒนาประชาธิปไตย ส่งเสริมการปกครองที่ดี และยกระดับเรื่องหลักกฎหมายและสิทธิมนุษยชน EPG มีการอธิบายถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน และเห็นว่าแนวคิดที่นำยกย่องนี้ควรดำเนินต่อไป

⁹⁶ Ibid., p.25.

- อารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนควรมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหลักการ และวัตถุประสงค์ที่แสดงให้เห็นว่า อาเซียนยอมรับข้อผูกพันต่อหลักประชาธิปไตย เศรษฐกิจ มนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักนิติธรรม รวมไปถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่อง มนุษยธรรม ในฐานะเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเสถียรภาพ สันติภาพ และการพัฒนาของ ภูมิภาค⁹⁷

ข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานของ EPG ดังกล่าว ถือเป็นความสำเร็จในการทำงานของภาคประชาสังคมร่วมกับ EPG หากสามารถทำให้ประเด็นต่างๆ ที่เสนอไปปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนได้ ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการพัฒนาไปสู่การสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนในภูมิภาคได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2007 ที่กรุงเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนก็ได้ลงนามในปฏิญญาเซบูว่าด้วยแผนงานเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียน (Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter) ซึ่งได้ระบุเนื้อหาที่แสดงให้เห็นว่าผู้นำอาเซียนยกย่องการทำงานของ EPG ที่ได้มีบทบาทในการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในอาเซียน ทั้งองค์กรภาคประชาสังคม นักธุรกิจ นักวิชาการและสมาชิกรัฐสภา เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับส่วนประกอบสำคัญ ที่ควรปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน และเห็นด้วยกับรายงานที่ EPG ได้นำเสนอ นอกจากนี้ก็ได้มอบหมายให้คณะทำงานระดับสูงหรือ HLTf เริ่มร่างกฎบัตรอาเซียน โดยให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้จากการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 11 และ 12 สอดคล้องกับเอกสารต่างๆ ของอาเซียน รวมทั้งคำแนะนำของ EPG เพื่อให้เสร็จทันพร้อมนำเสนอในการประชุมครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์⁹⁸

หลังจากที่ HLTf ได้มีการประชุมกันหลายครั้ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.2007 และมีการรายงานความคืบหน้าในการจัดทำกฎบัตรต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเป็นระยะๆ ในที่สุด HLTf ก็ได้จัดทำร่างกฎบัตรอาเซียนเสร็จทันเสนอต่อที่ประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 13 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2007 ซึ่งบรรดาผู้นำทั้ง 10 ประเทศก็ได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน และให้คำมั่นว่าจะเคารพและปฏิบัติตาม

⁹⁷ Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter[Online], 25 Jun 2011.

Available from: <http://www.asean.org/19247.pdf>

⁹⁸ ASEAN Secretariat, Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter[Online], 25 Jun

2011. Available from: <http://www.aseansec.org/19257.htm>

พันธกรณีที่ได้กำหนดไว้⁹⁹ หลังจากนั้นก็ได้ทยอยให้สัตยาบัน จนทำให้กฎบัตรอาเซียนสามารถมีผลบังคับใช้ได้ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.2008¹⁰⁰

การจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้นมา ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีระเบียบแบบแผน และผูกพันกันโดยมีหลักกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น เนื้อหาสาระที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนแสดงถึงพัฒนาการในด้านต่างๆ ที่มีแนวโน้มในการทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาได้ดีกว่าที่ผ่านมา พัฒนาการที่สำคัญด้านหนึ่ง คือการส่งเสริมเรื่องประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน โดยได้กล่าวไว้ในส่วนต่างๆ ของกฎบัตร เช่น การยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และประเด็นสำคัญก็คือเนื้อหาตามข้อ 14 ของกฎบัตร ซึ่งได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียน เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยให้องค์กรสิทธิมนุษยชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน¹⁰¹

ความสำเร็จในการผลักดันให้กฎบัตรอาเซียนมีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันของหลายๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบทบาทที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ซึ่งได้พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำกฎบัตรอาเซียนอย่างต่อเนื่อง แม้เนื้อหาในกฎบัตรอาเซียนจะไม่ได้เป็นไปตามรายละเอียดที่ EPG ได้เสนอไปทั้งหมด แต่การที่สามารถทำให้มีข้อกำหนดในการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นมาได้ ก็ถือเป็นความสำเร็จที่จะทำให้อาเซียนเริ่มต้นกระบวนการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นมาอย่างจริงจัง โดยหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้นมาแล้ว รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนก็ได้แต่งตั้ง HLP (High Level Panel) ขึ้นมา เพื่อร่าง TOR (Terms of Reference) สำหรับจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ก็มีองค์กรภาคประชาสังคม เช่น SAPA และ

⁹⁹ ASEAN Secretariat, Singapore Declaration on the ASEAN Charter[Online], 25 Jun 2011.

Available from: <http://www.aseansec.org/21233.htm>

¹⁰⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN Charter[Online], 25 Jun 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/21861.htm>

¹⁰¹ ASEAN Secretariat, *The ASEAN Charter*(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), pp.1-19.

คณะทำงานสำหรับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยได้เข้าร่วมประชุมกับ HLP เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำ TOR

หลังจากที่ HLP ได้มีการประชุมกันจำนวนหลายครั้งเพื่อกำหนดสาระสำคัญของ TOR ในที่สุดร่าง TOR ก็ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 42 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ.2009 และได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 15 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2009 ที่หัวหิน TOR ดังกล่าวนี้นี้ เป็นการจัดตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียนโดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)¹⁰²

2.4 AICHR กับการส่งเสริมความมั่นคงทางการเมือง

การจัดให้มี AICHR นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของอาเซียนในการที่จะพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและหน้าที่ความรับผิดชอบของ AICHR ที่ระบุไว้ใน TOR ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับการให้ความสำคัญอย่างจริงจัง และก้าวไปสู่มาตรฐานสากลมากขึ้น ส่วนหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากเป้าหมายในการที่จะสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับความเป็นประชาคมอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของประชาคม

การจัดตั้ง AICHR ขึ้นมา เป็นการสร้างกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในอาเซียน กลไกดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเป็นไปในทางบวกมากขึ้น หากการทำหน้าที่นั้นสอดคล้องกับข้อกำหนดต่างๆที่วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนายุทธศาสตร์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือการร่วมปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ¹⁰³ ซึ่งจะทำให้การรับรู้และแนวทาง

¹⁰² ASEAN Secretariat, Cha-Am Hua Hin Declaration on the Intergovernmental Commission on Human Rights[online], 28 May 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/15thsummit/Declaration-AICHR.pdf>

¹⁰³ ASEAN Secretariat, Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), pp.6-7.

แก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และเป็นการผูกมัดอาเซียนให้ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกำหนดให้มีการพัฒนาปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration) ก็เป็นสัญญาณที่ดีที่จะทำให้อาเซียนมีกรอบและแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน และเป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน

AICHR ได้จัดการประชุมร่วมกันครั้งแรก ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม -1 เมษายน ค.ศ.2010 ที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียน ซึ่งในระหว่างนี้ก็มีการอภิปรายร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของอาเซียน เกี่ยวกับวิธีทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ AICHR เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในฐานะสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน นอกจากนี้ก็ยังหารือกันเกี่ยวกับการจัดทำข้อกำหนดด้านกระบวนการ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับงานของ AICHR ในทุกๆ ด้าน และการพัฒนาแผนปฏิบัติงาน 5 ปี (Five-Year Work Plan) เพื่อกำหนดแนวทางที่ครอบคลุมสำหรับกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่จะต้องทำในอีก 5 ปีข้างหน้า¹⁰⁴ หลังจากนั้น AICHR ก็ได้มีการประชุมกันเพื่อหารือเกี่ยวกับความคืบหน้า และมีการไปเยี่ยมเยียนและประชุมร่วมกับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง จนถึงการประชุมครั้งที่ 4 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 10-13 กุมภาพันธ์ 2011 ก็มีวาระการประชุมที่น่าสนใจ เช่น การนำแนวทางปฏิบัติงานของ AICHR (Guidelines of Operation of AICHR) มาใช้ การหารือกันเกี่ยวกับร่าง TOR ของคณะทำงานของ AICHR ในด้านปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การเสนอให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการของ AICHR เกี่ยวกับเรื่องการไร้สัญชาติและสิทธิสตรีและเด็ก¹⁰⁵

ในการประชุมครั้งต่อมา เลขาธิการอาเซียน (ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ) ก็ได้ย้ำถึงความสำคัญของการมีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียน ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำหรับประชาชนอาเซียนในการติดตามความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิมนุษยชน เสรีภาพของมนุษย์ และหลักการประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน และยังได้กล่าวถึงการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งวางแผนที่จะส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกเรื่องสิทธิ

¹⁰⁴ ASEAN Secretariat, Press statement by the Chair of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the First Meeting of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights[Online], 8 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/24445.htm>

¹⁰⁵ ASEAN Secretariat, Press release of the Fourth ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights[Online], 8 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/25872.htm>

มนุษยชนให้กับเจ้าหน้าที่ โดยการฝึกอบรมและจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งสร้างปฏิสัมพันธ์ และความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ในจาการ์ตา สถาบันระหว่างประเทศ และประเทศคู่เจรจา ต่างๆ¹⁰⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของอาเซียนที่จะเริ่มต้นดำเนินงานตามกรอบที่วางไว้อย่างจริงจังมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม AICHR ก็อาจจะไม่สามารถดำเนินงานตามความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากด้วยโครงสร้างอำนาจหน้าที่แล้ว AICHR ยังคงเป็นเพียงองค์กรที่มีลักษณะของการปรึกษาหารือ (Consultative Body) ระหว่างรัฐบาล การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ นั้น อยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน และต้องได้รับฉันทามติจากที่ประชุม¹⁰⁷ ดังนั้นจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการที่จะผลักดันนโยบายหรือมาตรการที่สำคัญต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จได้ โดยเฉพาะการที่จะผลักดันให้อาเซียนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษ หรือมาตรการที่เหมาะสมในกรณีที่ประเทศสมาชิกมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้มั่นใจว่าสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจะเป็นไปในทางที่ดีมากขึ้น การกำหนดให้ AICHR มีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตของการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้ความสำเร็จต่างๆ ขึ้นอยู่กับความสามารถของ AICHR ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง และโน้มน้าวให้ผู้นำอาเซียนยอมรับข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกัน หาก AICHR ไม่มีความสามารถเพียงพอ เป็นแค่ตัวแทนของระบอบเผด็จการ หรือถูกแทรกแซงจากรัฐบาลของตน ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานนั้นไม่ประสบผลสำเร็จและจะยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการที่ตัวแทน AICHR จากประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์น้อยในเรื่องสิทธิมนุษยชนและยังเคยเป็นข้าราชการมาก่อน ยกเว้นผู้แทนจากประเทศไทยและอินโดนีเซีย ซึ่งคัดเลือกมาจากผู้มีบทบาทนำในภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน¹⁰⁸ ความด้อยประสบการณ์และการเป็นบุคคลที่เคยทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐมาก่อน อาจเป็นอุปสรรคในการที่จะพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

¹⁰⁶ ASEAN Secretariat, ASEAN's leading Human Rights Body maps next phase of development[Online], 20 Jun 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/26201.htm>

¹⁰⁷ ASEAN Secretariat, Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, p. 10.

¹⁰⁸ Tan Hsien-Li, The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia, p. 160.

นอกจากนี้ การที่ประธานอาเซียนในขณะนั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้นำ AICHR ความรวดเร็วและขอบเขตของการปฏิบัติงานก็อาจหลากหลาย ขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของรัฐนั้นๆ¹⁰⁹ ข้อจำกัดอีกประการตามความเห็นของ ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี ผู้แทนไทยใน AICHR คือการที่ AICHR ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนได้ ไม่ว่าจะจากปัจเจกบุคคล องค์กร หรือรัฐ และการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐสมาชิกก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากอาจขัดแย้งกับหลักอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายใน¹¹⁰ ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศอาเซียนต่างยึดถืออย่างเคร่งครัดมายาวนาน และเป็นข้ออ้างที่ทำให้ปัญหาหลายๆปัญหาที่ยังคงเรื้อรัง โดยที่อาเซียนไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใดๆได้ ในขณะที่ภาคประชาสังคมพยายามเรียกร้องให้ AICHR มีการติดตามและตอบสนองต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนไม่เฉพาะในระดับภูมิภาค แต่รวมถึงในแต่ละประเทศสมาชิกด้วย เพื่อให้อาเซียนก้าวพ้นไปจากหลักการไม่แทรกแซง¹¹¹ ส่วนปัญหาอีกอย่างคือการไม่มีวิธีการที่จะลงโทษผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเมื่อภาคส่วนหรือกลุ่มต่างๆ ตั้งความหวังว่าจะสามารถพึ่งพา AICHR ได้ ในขณะที่รัฐบาลของตนไม่สามารถรับรู้หรือไม่สนใจที่จะรับรู้ความทุกข์ที่เกิดขึ้น¹¹² ข้อจำกัดต่างๆเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ AICHR ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่องค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนหลายๆประการดังกล่าว นั้น มีนักวิชาการมองว่าเป็นเพราะการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนนี้ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม แม้ในระหว่างนั้น HLP จะมีการปรึกษาหารือกับองค์กรภาคประชาสังคมหลายครั้ง แต่ก็มีการพัฒนา TOR กันอย่างลับๆ รัฐบาลอำนาจนิยมของลาว พม่า และเวียดนามปฏิเสธที่จะทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทตามกฎหมายในกระบวนการตัดสินใจ¹¹³ ประเทศสมาชิกบางประเทศเห็นว่าการนำร่าง

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ มูลินีสิงเสริมและคัมครองสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)(กรุงเทพฯ: มูลินีสิงเสริมและคัมครองสิทธิมนุษยชน,2553), หน้า 18.

¹¹¹ Statement of the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples'Forum[Online], 19 May 2011. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/acscapf-2011/acscapf-2011-statement/item/107-statement-of-the-2011-acsc/-apf>

¹¹² Harry Rogue, PARCON vs. republic of the Philippines: A challenge for a relevant ASEAN Human Rights Mechanism(Beijing: Chinese Society of International Law, 2011), p. 8.

¹¹³ Irene Pietropaoli, "Challenges for ASEAN Human Rights Mechanism: The case of Lao PDR from a gender perspective," in Human Rights in the Asia-Pacific region: Towards institution building, eds. Hitoshi Nasu and Ben Saul(London: Routledge, 2011), p.173.

TOR มาเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น และในที่สุดแล้วก็ไม่ได้มีการนำร่าง TOR มาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพิจารณา¹¹⁴ ดังนั้นเนื้อหาที่กำหนดจึงยังคงเป็นไปในรูปแบบที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่สามารถยอมรับได้ ไม่ได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือเหมาะสมกับการแก้ปัญหาและปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

นอกเหนือจากข้อจำกัดต่างๆดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานของ AICHR เองก็ยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้น บทบาทส่วนใหญ่เน้นไปที่การเตรียมการเพื่อวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งยังไม่รู้ว่าจะมีข้อกำหนดหรือแนวทางออกมาในรูปแบบใด อาจกล่าวได้ว่าการทำงานของ AICHR ในปัจจุบัน เป็นไปในแง่ของการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆมีความตระหนักเกี่ยวกับเรื่องความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยที่ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียนเป็นความหวังที่จะทำให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติในฐานะมนุษย์ที่มีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น หากสามารถกำหนดให้มีเนื้อหาที่ชัดเจนและครอบคลุม ทั้งในแง่ของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีมาตรการที่ทำให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติอย่างจริงจังโดยไม่ซ้ำขอหลบเลี่ยง ดังนั้นขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำปฏิญญาดังกล่าวจึงมีความสำคัญ และต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้บทบัญญัติต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

แม้จะมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่หลายๆประการดังกล่าวข้างต้น แต่ AICHR ก็ยังมีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ในอนาคต และเป็นความหวังในการที่จะทำให้ประชาชนในภูมิภาคมีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น แต่สิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องทำก่อนที่จะมีการพัฒนาไปสู่ขั้นตอนอื่นๆต่อไปนั้น คือการทำให้ประชาชนอาเซียนได้รับรู้ถึงการเกิดขึ้นและบทบาทหน้าที่ของ AICHR ด้วยการใช้วิธีการต่างๆ เช่น การเดินทางไปยังประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ โดยที่กลุ่มประชาสังคมควรมีบทบาทในการจัดการให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะกับ AICHR เพื่อพูดคุยกันถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน¹¹⁵ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเป็นประโยชน์สำหรับ AICHR ในการที่จะได้รับรู้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งสามารถ

¹¹⁴ Yukiko Nishikawa, *Human Security in Southeast Asia*(London: Routledge, 2010), p. 98.

¹¹⁵ HURIGHTS OSAKA, The process of establishing an ASEAN Human Rights Body[Online], 22 May 2011. Available from: <http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2008/09/the-process-of-establishing-an-asean-human-rights-body.html>

นำข้อเท็จจริงต่างๆจากภาคประชาชนไปใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง และหามาตรการด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างเหมาะสม

ความท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่งในการทำหน้าที่ของ AICHR คือการต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการเมือง เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นประเทศสมาชิกหลายประเทศไม่ได้ยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน ทั้งยังไม่มีสถาบันและกลไกการบังคับด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ¹¹⁶ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยยกระดับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในสังคมนั้นๆ และยังสามารถให้การสนับสนุนที่จำเป็นในการทำหน้าที่ของ AICHR ได้¹¹⁷ AICHR จึงต้องทำงานอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรฐานระหว่างประเทศได้ถูกกำหนดขึ้นและมีการนำไปปฏิบัติ ในขณะที่ภาคประชาสังคมในประเทศที่ไม่มีสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนก็ต้องทำงานหนักมากขึ้นร่วมกับ AICHR ในการที่จะทำให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศที่จำเป็น¹¹⁸ ดังนั้นหากสามารถทำให้ทุกประเทศมีสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชาติที่มีความเป็นอิสระได้ ก็จะเป็นการเพิ่มหน่วยงานที่สามารถทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของ AICHR ให้ลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า อาเซียนมีบทบาทที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน ในแง่ของการกำหนดนโยบายและการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมต่างๆ โดยเฉพาะการจัดตั้ง AICHR ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการที่จะทำให้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีมากขึ้น แม้การดำเนินงานต่างๆจะยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและไม่สามารถที่จะสรุปผลสำเร็จได้ แต่การเกิดขึ้นของ AICHR ก็ถือว่าเป็นความสำเร็จอย่างหนึ่งที่จะทำให้อาเซียนมีการพัฒนาไปสู่ระดับที่สูงขึ้น AICHR จะเป็นผู้ที่ มีบทบาทหลักในการสร้างกฎเกณฑ์และระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างครอบคลุม ในขณะที่เดียวกันภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคมก็ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง ในการผลักดันให้มีการทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ AICHR เพื่อให้พัฒนาไปสู่การเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ที่สามารถทำหน้าที่ทั้งในด้านการ

¹¹⁶ Irene Pietropaoli, "Challenges for ASEAN Human Rights Mechanism: The case of Lao PDR from a gender perspective," in *Human Rights in the Asia-Pacific region: Towards institution building*, p.169.

¹¹⁷ Tan Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, p.205.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 178-179.

ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนในอาเซียนต่อไป

3. ความมั่นคงของมนุษย์ทางสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ เพราะไม่ว่ามนุษย์จะมีความมั่นคงในด้านอื่นๆ มากเพียงใด แต่หากไม่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต เช่น อาศัยอยู่ในที่ที่อากาศและแหล่งน้ำเต็มไปด้วยมลพิษ ก็ย่อมส่งผลให้มนุษย์ตกอยู่ในสภาพที่อ่อนแอหรือไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขอีกต่อไป การสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมให้กับมนุษย์ จึงต้องมีการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่างๆ เพื่อที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนของดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ อยู่ในสภาพที่ดีและคงอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็นสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

3.1 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน

ภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลาย แต่สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของอาเซียนที่เคยอุดมสมบูรณ์นั้นกลับมีความเสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ โดยสาเหตุหลักๆ นั้นเนื่องมาจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ประกอบกับการขาดการพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมในกระบวนการวางแผนและการตัดสินใจ¹¹⁹ จึงทำให้อิทธิพลที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ อย่างรุนแรงมากขึ้น ความผิดพลาดของนโยบายด้านการพัฒนาของประเทศอาเซียนจะเห็นได้จากผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม เช่น ความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ และมลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ ซึ่งในที่สุดก็ย่อมเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความยั่งยืนหรือความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ในกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น การวางแผนพัฒนาเป็นไปโดยไม่มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่รัดกุมเพียงพอ ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาที่มุ่ง

¹¹⁹ Sham Sani, "Urban environment in ASEAN: Changing regional concerns and approaches," in *Environmental management in ASEAN: Perspectives on critical regional issues*, ed. Maria Seda (Singapore: ISEAS, 1993), p.85.

สร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงมีการนำมาตรการต่างๆมาใช้เพื่อสร้างความเติบโต โดยที่บางมาตรการนั้นก็เป็นที่ทำให้วิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆตามมา เช่น การปรับระบบการเกษตรแบบพื้นบ้านที่อยู่บนฐานของความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น มาสู่การเกษตรแผนใหม่เพื่อการค้าและการส่งออก ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ชุมชนต่างๆ มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชพาณิชย์จนพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว¹²⁰ นอกจากนี้ เศรษฐกิจที่เน้นการส่งออกจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอแล้ว ก็ยังมีส่งผลกระทบต่อปัญหาสภาพแวดล้อมในด้านอื่นๆเช่นกัน ดังกรณีการเผาพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาไฟไหม้และหมอกควันที่ส่งผลกระทบทั้งในอินโดนีเซียและประเทศอื่นๆในอาเซียน ซึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงนโยบายการส่งเสริมการพัฒนาของรัฐบาลอาเซียน ที่ละเลยการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม¹²¹

นอกจากนี้การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการขยายอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่างๆตามมา โดยเฉพาะการขยายอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ เช่น โรงงานผลิตสารเคมี ประกอบกับความหนาแน่นของประชากรและความยากจนที่เป็นปัจจัยให้คนเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น¹²² จึงทำให้สังคมเมืองในประเทศต่างๆต้องประสบกับปัญหามากมาย เช่น กรุงเทพฯ และจาการ์ตา ที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งมลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ และปัญหาขยะที่เป็นพิษ¹²³ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ก็จะถูกกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้ว ในภูมิภาคอาเซียนก็ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ เช่น การที่ระบบนิเวศทางทะเลถูกทำลายมากขึ้น เนื่องมาจากการพัฒนาชายฝั่งอย่างรวดเร็ว จากการพัฒนาของประชากรที่มีความต้องการทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น การจราจรทางทะเล และการทิ้งขยะทั้งขยะจากบ้านเรือน

¹²⁰ คณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน, “การพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์อย่างยั่งยืน,” ใน *ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไร้พรมแดน*, สุริชัย หวันแก้ว, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 137.

¹²¹ Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, “New security issues and their impact on ASEAN,” in *Reinventing ASEAN*, p.150.

¹²² Lorraine Elliott, “Environmental challenge in Southeast Asia,” in *Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences*, ed. Mark Beeson (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp.180-181.

¹²³ Sham Sani, “Urban environment in ASEAN: Changing regional concerns and approaches,” in *Environmental management in ASEAN: Perspectives on critical regional issues*, p.86.

และขยะอุตสาหกรรมลงทะเล¹²⁴ สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับความภาคภูมิใจในความก้าวหน้าด้านการพัฒนาและต้องการที่จะเห็นความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นต่อไปอย่างรวดเร็ว¹²⁵ จึงทำให้มีการเร่งพัฒนาโดยการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จนละเลยการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะส่งผลดีต่อประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ความเจริญเติบโตดังกล่าวก็ส่งผลต่อการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่น่าเป็นห่วง เช่น การลดลงของป่าไม้ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา¹²⁶ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ หรือสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้มนุษย์มีคุณภาพชีวิตที่แย่ง หรือทำให้ต้องย้ายถิ่นฐานเพราะไม่สามารถดำเนินชีวิตในสภาพแวดล้อมนั้นได้ รวมทั้งอาจเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนภายในหรือระหว่างประเทศ เนื่องจากการแย่งชิงทรัพยากรที่ขาดแคลน เช่น แหล่งน้ำ¹²⁷ และแม้ว่าความขาดแคลนด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือส่วนใหญ่ไม่ได้ร้ายแรงพอที่จะเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของประชาชนหรือรัฐ แต่ก็จะเป็นสิ่งที่เพิ่มความกดดันทางด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรต่อรัฐ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา สร้างความกังวลเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับอาหาร น้ำ และความมั่นคงทางพลังงาน รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ลุ่มน้ำ หรือพื้นที่ที่มีป่าไม้และปลาอุดมสมบูรณ์ได้¹²⁸ ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้เป็นเรื่องที่จำกัดอยู่เพียงแค่ปัญหาด้านใดด้านหนึ่ง หรือภายในขอบเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และส่งผลกระทบไปยังผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อื่นๆ โดยไม่สามารถจำกัดพื้นที่ด้วยเขตแดนของรัฐได้ ดังนั้นรัฐต่างๆ จึงต้องมีการร่วมมือกันอย่างจริงจัง

¹²⁴ Mochtar Kusuma Atmadja, "Rights over natural resources in Southeast Asia: Managing fisheries in Indonesia," in *Environmental management in ASEAN: Perspectives on critical regional issues*, p.55.

¹²⁵ Harold Brookfield, "The dimensions of environmental change and management in the South-East Asian region," in *South-East Asia's environmental future: The search for sustainability*, eds. Harold Brookfield and Yvonne Byron (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1993), p.32.

¹²⁶ Emil Salim, "Towards a sustainable future of ASEAN," in *Economic development and the environment in ASEAN countries: Proceeding of the sixteenth conference of the Federation of ASEAN Economic Association*, ed. Praipol Koomsup (Bangkok: Economic Society of Thailand, 1993), p.xvi.

¹²⁷ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues*, p.103.

¹²⁸ Alan Dupont, *East Asia Imperilled: Transnational challenges to security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.17.

มากขึ้น เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและรักษาสภาพแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

3.2 การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน

การที่ภูมิภาคอาเซียนมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าทางเศรษฐกิจอย่างอุดมสมบูรณ์ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อนำมาสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ก็เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เมื่อประเทศในอาเซียนมีการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หรือไม่มีมาตรการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ก็ย่อมส่งผลต่อการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและความสะดวกสบายของสภาพแวดล้อม และเมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ก็ยิ่งทำให้เกิดกิจกรรมที่ส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อมมากยิ่งขึ้นไปด้วย

ความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของอาเซียนนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากการผลักดันขององค์กรต่างๆ จากภายนอก มากกว่าที่จะเกิดขึ้นจากความริเริ่มของอาเซียนเอง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการพัฒนาของประเทศตะวันตก จากการพัฒนาอย่างรวดเร็วมาสู่การพัฒนาที่มีความยั่งยืน¹²⁹ เนื่องจากเริ่มมีการตื่นตัวถึงผลกระทบทางด้านสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนมากขึ้น ความกังวลถึงผลของการพัฒนาที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ได้นำมาสู่การจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) ขึ้นที่กรุงสตอกโฮล์ม เมื่อปี ค.ศ. 1972 เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดหลักการร่วมกันด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญๆ เช่น การเรียกร้องให้รัฐบาลบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปในการวางแผนพัฒนา เพื่อให้การพัฒนานั้นสอดคล้องกับการปรับปรุงและรักษาสิ่งแวดล้อม¹³⁰ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่านานาประเทศได้หันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และยังเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์เกี่ยวกับความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมา คือ UNEP (United Nations Environment Programme) เมื่อนานาประเทศต่างหันมาให้ความสำคัญกับ

¹²⁹ Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, editors, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005), p.252.

¹³⁰ UNEP, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [Online], 11 Oct 2011. Available from: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม อาเซียนเองก็จำเป็นต้องให้ความร่วมมือในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อให้สามารถดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศคู่ค้าที่สำคัญของอาเซียนมีการนำเรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขทางการค้าและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมากขึ้น¹³¹

ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนเริ่มขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1977 โดยได้รับความช่วยเหลือจาก UNEP¹³² ความร่วมมือดังกล่าวเป็นความร่วมมือเกี่ยวกับโครงการทางสิ่งแวดล้อมในระดับอนุภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Sub-regional Environmental Programmes : ASEP)¹³³ ต่อมาในปี ค.ศ.1978 ก็ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน (ASEAN Expert Group on the Environment : AEGE) ขึ้นมาดำเนินงานภายใต้การดูแลของคณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาเซียน (ASEAN Committee on Science and Technology : COST) หลังจากนั้นอาเซียนก็ได้มีการเพิ่มระดับความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on Environment : AMME) ขึ้นมาในปี ค.ศ.1981 เพื่อหารือกันเกี่ยวกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน (ASEAN Senior Officials on the Environment : ASOEN) ซึ่งได้รับการยกฐานะมาจาก AEGE เป็นผู้รับผิดชอบและประสานงานเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมกับ AMME¹³⁴ และจะมีการตั้งคณะทำงานในด้านต่างๆขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงานในประเด็นสำคัญๆด้านสิ่งแวดล้อม การประชุมรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียนนี้จะจัดขึ้นทุกๆ 3 ปี และหลังจากปี 1994 ซึ่งได้มีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรก ก็ได้มีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการขึ้นทุกปี ซึ่งเวทีเดียวนี้จะช่วยเอื้อต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนในช่วงแรกๆนั้น เป็นไปตามกรอบของ ASEP นอกจากนี้ก็ยังมีการกำหนดความร่วมมือโดยเป็นไปตามข้อตกลงและ

¹³¹ Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, editors, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, p.255.

¹³² *Ibid.*, p.256.

¹³³ ASEAN Secretariat, ASEAN Ministerial Meeting on Environment (AMME)[Online], 2 Jul 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/19601.htm>

¹³⁴ Apichai Sunchindah, The ASEAN approach to regional environmental management[Online], 2 Jul 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/2838.htm>

ปฏิญญาต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุม AMME ในแต่ละครั้ง เช่น การประชุมครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1981 อาเซียนได้จัดทำปฏิญญามะนิลาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมอาเซียน (Manila Declaration on the ASEAN Environment) โดยวัตถุประสงค์ในการจัดทำปฏิญญาก็เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการปกป้องสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติของอาเซียน โดยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบาย เช่น การสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนมีจิตสำนึกร่วมกันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้แนวทางการพัฒนาต่างๆทั้งในปัจจุบันและในอนาคตนั้น มีการคำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม การกระตุ้นให้มีการกำหนดและบังคับใช้มาตรการปกป้องสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิกอาเซียน¹³⁵ ข้อตกลงหรือปฏิญญาที่เกิดขึ้นจากการประชุมต่างๆเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะครอบคลุมประเด็นต่างๆไปด้านสิ่งแวดล้อม แต่หากช่วงไหนที่นานาประเทศมีการตื่นตัวในเรื่องใดมากขึ้น ก็จะมีการเน้นประเด็นเหล่านั้นเป็นพิเศษ ดังเช่นในช่วงที่ทั่วโลกให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาที่ยั่งยืน อาเซียนก็จะมี การเน้นถึงประเด็นดังกล่าวในปฏิญญาต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องระหว่างประเทศ

ในปี ค.ศ.1994 อาเซียนได้จัดทำแผนปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (ASEAN Strategic Plan of Action on the Environment : SPAE) ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นการขอความร่วมมือในการจัดทำโครงการและกิจกรรมต่างๆด้านสิ่งแวดล้อมแทน ASEP โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมายระยะยาวเกี่ยวกับคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดทิศทางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกัน รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือทั้งด้านการปฏิบัติและทางเทคนิค เพื่อเน้นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมร่วมกันในระดับภูมิภาค¹³⁶ และเมื่ออาเซียนมีการกำหนดวิสัยทัศน์สู่ ค.ศ.2020 ร่วมกันในปี ค.ศ.1997 ก็ทำให้เป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น โดยวิสัยทัศน์อาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น กล่าวถึงการทำให้อาเซียนสะอาดและเขียวขจี (clean and green) มีการจัดตั้งกลไกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อประกันไว้ซึ่งการปกป้องสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของ

¹³⁵ ASEAN Secretariat, Manila Declaration on the ASEAN Environment[Online], 9 Jul 2011.

Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:maniladeclaration>

¹³⁶ ASEAN Secretariat, Bandar Seri Begawan Resolution on Environment and Development (1994)[Online], 9 Jul 2011. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:bandarresolution>

ประชาชน¹³⁷ และได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งส่วนหนึ่งก็มีการระบุถึงกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้ เช่น แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action) และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Plan)

ความร่วมมือของอาเซียนทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น หากดูจากเอกสารต่างๆแล้ว จะเห็นได้ว่ามีทำให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม เช่น การกำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของอากาศและน้ำในแม่น้ำ (Framework to Achieve Long-Term Environmental goals for Ambient Air and River Water Quality for ASEAN Countries) ร่วมกัน โดยได้ระบุแหล่งที่ก่อให้เกิดมลภาวะ การจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาและนำโครงการไปปฏิบัติอย่างครอบคลุม เพื่อควบคุมมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ¹³⁸ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำ (ASEAN Long Term Strategic Plan for Water Resources Management) ขึ้นมาในปี ค.ศ.2003 โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้สำหรับปี 2025 คือ การบรรลุเป้าหมายด้านความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีปริมาณน้ำที่เพียงพอในระดับคุณภาพที่ยอมรับได้ สำหรับการสนองต่อความจำเป็นของประชาชนอาเซียนทั้งในแง่ของสุขภาพ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม¹³⁹

นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านการรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง โดยได้ยอมรับเกณฑ์การชี้วัดคุณภาพน้ำทะเลสำหรับภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Marine Water Quality Criteria) ในปี ค.ศ.2002 รวมทั้งได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดการและติดตามคุณภาพน้ำทะเล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิกในการร่วมมือกันรักษาคุณภาพของน้ำทะเล¹⁴⁰ ส่วนมาตรการเพิ่มเติมเพื่อควบคุมคุณภาพของน้ำทะเล คือการกำหนดกลไกในการควบคุมตรวจตราการปล่อยของเสียลงทะเล (ASEAN Mechanism to Enhance

¹³⁷ ASEAN Secretariat, ASEAN Vision 2020[Online], 10 Oct 2009. Available from: <http://www.asean.org/1814.htm>

¹³⁸ Apichai Sunchindah, The ASEAN approach to regional environmental management[Online], 2 Jul 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/2838.htm>

¹³⁹ ASEAN Secretariat, ASEAN Strategic Plan of Action on Water Resources Management (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2005), p.1.

¹⁴⁰ ASEAN Secretariat, Fourth ASEAN state of the environment report 2009(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), p.135.

Surveillance Against Illegal Desludging and Disposal of Tanker Sludge at Sea) โดยได้มีการยอมรับร่วมกันในการประชุม AMME ครั้งที่ 11¹⁴¹

แม้อาเซียนจะมีการเน้นย้ำเรื่องการรักษาสีสิ่งแวดล้อมไว้ในแถลงการณ์และปฏิญญา รวมทั้งมีการกำหนดความร่วมมือต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แต่ก็มิผู้วิจารณ์ว่าอาเซียนไม่สามารถจัดทำโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากอาเซียนไม่มีความสามารถทางสถาบันในการที่จะนำยุทธศาสตร์หรือกิจกรรมไปปฏิบัติ ความสำเร็จของอาเซียนนั้นขึ้นอยู่กับการยอมทำตาม เจตนาธรรมเนียมและความสามารถของรัฐบาลของประเทศสมาชิก¹⁴² ดังนั้นแม้จะมีการวางแผนหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดีเพียงใด แต่หากประเทศสมาชิกไม่ยอมปฏิบัติตามหรือไม่มีความสามารถในการจัดการเพียงพอ อาเซียนก็ไม่อาจใช้กลไกใดเข้าไปบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามโครงการต่างๆ ได้

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของอาเซียน คือ การเกิดมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างมาก สถานการณ์ที่ถือว่ารุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1997-1998 เมื่อเกิดไฟไหม้ร้ายแรงจนสร้างความเสียหายต่อพื้นที่กว่า 9 ล้านเฮกเตอร์ โดยพื้นที่ 6.5 ล้านเฮกเตอร์นั้นเป็นพื้นที่ป่า และการเกิดไฟไหม้ก็ทำให้เกิดคาร์บอนประมาณ 1-2 พันล้านตัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมต่อประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย¹⁴³ แม้ว่าจะก่อนหน้านี้หลายประเทศจะประสบกับปัญหาหมอกควันมานาน แต่ก็ยังไม่มีผลกระทบที่จะเป็นการแก้ปัญหาร่วมกันอย่างเป็นทางการ เพราะเป็นช่วงที่อาเซียนมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ จนไม่ได้มองว่าปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อที่ร้ายแรง หรือเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคเหมือนกับในช่วง ค.ศ.1997-1998 ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศอ่อนแอมากขึ้นจากปัญหาด้าน

¹⁴¹ ASEAN Secretariat, 11th ASEAN Ministerial Meeting on the Environment[Online], 9 Jul 2011.

Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=media:amme:11>

¹⁴² Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, editors, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, p.257.

¹⁴³ ASEAN Secretariat, Combating haze in ASEAN: Frequently asked questions[Online], 12 Jul 2011. Available from: <http://haze.asean.org/info/faq-combatinghaze>

เศรษฐกิจ และทนไม่ได้กับปัญหาเรื่องหมอกควันอีกต่อไป¹⁴⁴ จึงทำให้อาเซียนต้องจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยหมอกควัน (ASEAN Ministerial Meeting on Haze : AMMH) ขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1997 เพื่อหารือกันเกี่ยวกับปัญหาเรื่องหมอกควันโดยเฉพาะ รวมทั้งได้มีการจัดทำและตกลงนำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเรื่องหมอกควัน (Regional Haze Action Plan : RHAP) ไปใช้ร่วมกัน โดยแผนปฏิบัติการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไฟบนดินและไฟป่า โดยใช้นโยบายด้านการจัดการและการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ก็เพื่อจัดตั้งกลไกเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามไฟบนดินและไฟป่า รวมทั้งเสริมสร้างขีดความสามารถของภูมิภาคในการจัดการกับไฟบนดินและไฟป่า และมาตรการอื่นๆ เพื่อบรรเทาปัญหา¹⁴⁵

มาตรการด้านการป้องกันของอาเซียนนั้นเน้นไปที่แผนระดับชาติของประเทศสมาชิก โดยให้มีการนำเอานโยบายที่กำหนดร่วมกันไปรวมไว้ในแผนระดับชาติ เช่น การควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดไฟบนดินและไฟป่า การออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศเพื่อห้ามการเผาในที่โล่ง รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ อย่างเข้มงวด ส่วนมาตรการในการติดตามนั้น ได้มอบหมายให้ศูนย์อุตุนิยมวิทยาอาเซียน (ASEAN Specialised Meteorological Centre : ASMC) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นต่อการป้องกันและติดตามไฟบนดินและไฟป่ารวมทั้งการเกิดหมอกควัน นอกจากนี้ก็จะมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกในการจัดการกับไฟ ทั้งในด้านกำลังคนและอุปกรณ์ เช่น การระดมผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค และให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ที่ทันสมัย¹⁴⁶ ส่วนมาตรการที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตาม RHAP คือ การจัดตั้งกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาในระดับอนุภูมิภาค (Sub-Regional Fire Fighting Arrangement) และโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในระดับภูมิภาค (Regional Technical Assistance : RETA) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของอาเซียนในการป้องกันและบรรเทาปัญหามลพิษข้ามแดนในบรรยากาศ¹⁴⁷ แต่แผนปฏิบัติการต่างๆ ดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการกับปัญหา เมื่อเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ขึ้นอีกในปีต่อมา Tay มองว่าการที่ไฟไม่ลุกลามมาก เป็นเพราะ

¹⁴⁴ Paruedee Nguitragee, *Environmental cooperation in Southeast Asia: ASEAN's regime for transboundary haze pollution*(London: Routledge, 2011), pp.78-79.

¹⁴⁵ ASEAN Secretariat, *Regional Haze Action Plan*[Online], 12 Jul 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/9059.htm>

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ ASEAN Secretariat, *Joint Press Statement Fourth ASEAN Ministerial Meeting on Haze*[Online], 19 Jul 2011. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=media:jps:amme4:11>

สภาพอากาศเป็นตัวช่วยยับยั้งการลุกลามของไฟ ไม่ได้เกิดจากแผนการป้องกันของอาเซียน ความล้มเหลวดังกล่าวนี้อาจเป็นเพราะการขาดการสนับสนุนทางสถาบันที่เพียงพอในการ จัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับการออกกฎหมายและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ซึ่งเป็นผลมาจากวิถีอาเซียนที่ต่อต้านการสร้างสถาบันที่เข้มแข็ง¹⁴⁸

ในปี ค.ศ.1999 อาเซียนได้กำหนดนโยบายห้ามการเผา (zero burning policy) และกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกนำข้อบังคับและกฎหมายที่จำเป็นมาใช้เพื่อสนองนโยบายดังกล่าว รวมทั้งได้จัดอภิปรายร่วมกับบริษัทที่ดำเนินกิจการด้านการเพาะปลูก เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการ สร้างจิตสำนึก และส่งเสริมนโยบายห้ามการเผาต่อเจ้าของพื้นที่เพาะปลูกต่างๆ¹⁴⁹ นอกจากนี้ อาเซียนก็ได้นำข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) มาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและติดตามมลพิษ จากหมอกควันข้ามพรมแดนอันเป็นผลมาจากไฟบนพื้นดินและไฟป่า ข้อตกลงนี้มีเนื้อหาที่ กำหนดมาตรการครอบคลุมทั้งด้านการติดตาม การประเมินผล การป้องกัน รวมทั้งความร่วมมือ ด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์¹⁵⁰ ซึ่งถือว่าเป็นข้อตกลงที่มีความครอบคลุมและให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อให้การจัดการกับปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่พรุซึ่งเป็นแหล่งหนึ่งที่เป็น สาเหตุหลักของปัญหาไฟไหม้และหมอกควัน จึงได้นำความริเริ่มในการจัดการพื้นที่พรุ (ASEAN Peatland Management Initiative : APMI) มาใช้ในปี ค.ศ.2003 และได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ ในการจัดการพื้นที่พรุ (ASEAN Peatland Management Strategy : APMS) ตามกรอบ APMI และข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการ จัดการพื้นที่พรุในภูมิภาคระหว่างปี ค.ศ.2006-2020¹⁵¹

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองปีแรกหลังจากข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอก ควันข้ามพรมแดนมีผลบังคับใช้ในปี 2003 การนำข้อตกลงไปปฏิบัติในระดับภูมิภาคก็เป็นไปอย่าง เชื่องช้า หลายประเทศลังเลที่จะสนับสนุนกองทุนหมอกควันระดับภูมิภาค และการจัดตั้งศูนย์

¹⁴⁸ Simon S.C. Tay, "ASEAN cooperation and the environment," in *ASEAN beyond the regional crisis: Challenge and initiatives*, p.186.

¹⁴⁹ ASEAN Secretariat, ASEAN's response[Online], 12 Jul 2011. Available from: <http://haze.asean.org/info/history-response>

¹⁵⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution[Online], 12 Jul 2011. Available from: http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf

¹⁵¹ ASEAN Secretariat, *Fourth ASEAN state of the environment report 2009*, p.129.

ความร่วมมือเรื่องมลภาวะหมอกควันข้ามพรมแดน เพราะอินโดนีเซียยังไม่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงอย่างเต็มตัว ซึ่งทำให้ไม่มีข้อมูลที่ดีที่จะทำตามข้อตกลง¹⁵² รวมทั้งการไม่ต้องจัดส่งข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการจัดการกับปัญหาไฟไหม้¹⁵³ แสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังของประเทศที่เป็นต้นตอของปัญหา และอาเซียนเองก็ไม่สามารถจัดการใดๆได้ ดังนั้นแม้เนื้อหาที่กำหนดไว้ในข้อตกลงจะดีแค่ไหนก็ไม่อาจทำให้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเกิดปัญหาหมอกควันครั้งใหญ่อีกครั้งในปี ค.ศ.2006 อาเซียนได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในระดับอนุภูมิภาค (Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution : MSC) ขึ้นมา และได้มีการดำเนินการต่างๆ เช่น การจัดทำและนำแผนปฏิบัติการของอินโดนีเซีย (Indonesia's Plan of Action) ไปใช้ รวมทั้งการร่วมมือกันระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ เพื่อจัดการกับปัญหาในจังหวัด Riau และ Jambi¹⁵⁴ ซึ่งต่อมาก็ได้ขยายมาสู่การจัดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในระดับอนุภูมิภาคแม่โขง (Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution in the Mekong Sub-Region : MSC Mekong) โดยจัดประชุมขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2011 เพื่อควบคุมดูแลโครงการและกิจกรรมที่จะช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในอนุภูมิภาคแม่โขงเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากไฟและหมอกควัน โดยจะเน้นส่งเสริมด้านการสร้างศักยภาพในการดับไฟ และความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างประเทศในกลุ่มแม่โขง¹⁵⁵ ซึ่งจะเป็นการช่วยเสริมสร้างความสามารถในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาไฟไหม้และหมอกควันในภูมิภาคอาเซียนได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตามกรอบความร่วมมือของอาเซียนก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาหมอกควันในภูมิภาคได้ โดยเฉพาะประเทศต้นเหตุอย่างอินโดนีเซียนั้นก็ยังคงมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่

¹⁵² Paruedee Nguiragool, Environmental cooperation in Southeast Asia: ASEAN's regime for transboundary haze pollution, p.124.

¹⁵³ Ibid., p.144.

¹⁵⁴ ASEAN Secretariat, Media Release of the Tenth Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution[Online], 8 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/24953.htm>

¹⁵⁵ ASEAN Secretariat, Media Release of 1st Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution in the Mekong Sub-Region[Online], 8 Mar 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/25935.htm>

บ่อยครั้ง ดังเช่นในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ค.ศ.2011 ที่หมอกควันจากไฟป่าในอินโดนีเซียได้เข้ามาปกคลุมทางภาคใต้ตอนล่างของไทยถึง 3 ครั้ง¹⁵⁶ ซึ่งแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาทั้งในส่วนของอินโดนีเซียเองและอาเซียนโดยรวม แม้จะมีข้อตกลงและความร่วมมือต่างๆ ที่ดูแล้วน่าจะมีความครอบคลุมและสามารถนำมาใช้รับมือกับปัญหาได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็แสดงให้เห็นว่าแผนงานหรือข้อตกลงเหล่านั้น ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนี้ก็ยิ่งแสดงถึงความไม่พร้อมของอินโดนีเซียในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ ความสามารถทางเทคนิคที่จะจัดการกับไฟ และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็งพอ¹⁵⁷ แม้ในอินโดนีเซียจะมีนโยบายห้ามการเผา แต่ในความเป็นจริงก็ยังคงมีการกระทำดังกล่าวอยู่ แสดงให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับการทุจริต และการไม่มีความตั้งใจจริงทางการเมือง¹⁵⁸ ปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งจึงอยู่ที่วิธีการของอาเซียนที่เน้นการใช้กลไกในระดับชาติ โดยเฉพาะกลไกของอินโดนีเซียซึ่งไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา¹⁵⁹ และอาเซียนเองก็ไม่มีองค์กรที่สามารถเข้าไปแทรกแซงเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือทำให้อินโดนีเซียรับผิดชอบทางกฎหมายกับสิ่งที่เกิดขึ้นได้¹⁶⁰ องค์กรประกอบต่างๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาไฟไหม้และหมอกควันได้อย่างที่หวังไว้ หากต้องการให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาเซียนก็ควรพิจารณาถึงวิธีการต่างๆ ที่จะนำมาใช้อย่างครอบคลุม รวมทั้งบทวนหลักการหรือแนวปฏิบัติเดิมๆ ของอาเซียนที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหา ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่หากทำได้ก็จะช่วยให้อาเซียนสามารถจัดการกับปัญหาได้ดีกว่าที่ผ่านมา

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอีกอย่างซึ่งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญ คือ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้แหล่งน้ำและอาหารขาดแคลน รวมทั้งอาจทำให้เกิดภัยธรรมชาติบ่อยขึ้น¹⁶¹ การขาดแคลนอาหารและน้ำ

¹⁵⁶ “ควันไฟป่าอินโดฯปกคลุมยะลารอบ 3,” *คม ชัด ลึก*(3 สิงหาคม 2554): 3.

¹⁵⁷ Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, editors, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, p.273.

¹⁵⁸ Lorraine Elliott, “Environmental challenge in Southeast Asia,” in *Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences*, p.195.

¹⁵⁹ Paruedee Nguiragool, *Environmental cooperation in Southeast Asia: ASEAN's regime for transboundary haze pollution*, p.143.

¹⁶⁰ *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, eds. Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, p.274.

¹⁶¹ Brahma Chellaney and Heela Najibullah, *On the frontline of climate change: International security implications*(New Delhi: Konrad Adenauer Stiftung, 2007), p.78.

รวมถึงการเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ นั้น นอกจากจะทำให้เกิดการแข่งขันและความขัดแย้งเหนือทรัพยากรทั้งภายในและระหว่างรัฐแล้ว ก็อาจนำไปสู่การไร้ถิ่นที่อยู่หรือการอพยพของผู้คนจำนวนมาก¹⁶² การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ทั่วโลก และเป็นเรื่อง que ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

อาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกับนานาประเทศในประเด็นดังกล่าว โดยยืนยันถึงข้อผูกพันไว้ในปฏิญญาของอาเซียน เช่น ปฏิญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม (Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment) ซึ่งได้กล่าวถึงการยึดมั่นในข้อผูกพันของอาเซียนต่อกรอบสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) รวมทั้งเห็นว่าประเทศต่างๆ ควรร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาคารบ่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁶³ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมาอาเซียนก็ได้ตกลงที่จะพัฒนาความร่วมมืออาเซียนเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (ASEAN Climate Change Initiative : ACCI) โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการเน้นปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และมีวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้น และรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียนก็ได้จัดตั้งคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (ASEAN Working Group on Climate Change : AWGCC) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁶⁴

มาตรการอื่นๆที่อาเซียนนำมาใช้สนับสนุนเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น การให้การศึกษากว่กับสิ่งแวดล้อม โดยได้นำแผนปฏิบัติการด้านการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Environmental Education Action Plan : AEEAP) มาใช้เป็นกรอบความร่วมมือในระดับชาติและระดับภูมิภาค ในการส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน เพื่อสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการรักษาสิ่งแวดล้อม และได้จัดตั้งคณะทำงาน

¹⁶² Ibid., p.6.

¹⁶³ ASEAN Secretariat, Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment[Online], 19 Jul 2011. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:singaporedeclaration>

¹⁶⁴ Raman Letchumanan, Is there an ASEAN policy on climate change?[Online], 14 Jul 2011. Available from: www.2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR004/ASEC.pdf

ด้านการศึกษาลิ่งแวดล้อม (ASEAN Working Group on Environmental Education : AWGEE) ขึ้นมาเพื่อดำเนินงานตามแผนการศึกษาระหว่างปี ค.ศ.2008-2012¹⁶⁵ นอกจากนี้อาเซียนก็ได้มีการจัดทำรายงานสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อม (State of the Environment Report : SoER) เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานะและแนวโน้มเกี่ยวกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค รวมทั้งความท้าทายที่ต้องเผชิญและมาตรการในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว¹⁶⁶ ซึ่งจะช่วยให้สามารถรับรู้ความคืบหน้าเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน รวมถึงเป็นข้อมูลสำหรับภาคส่วนต่างๆ ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตในแต่ละวันของมนุษย์ การปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อความมั่นคงของมนุษย์ เพราะสิ่งแวดล้อมที่มั่นคงนั้นเป็นพื้นฐานของสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของปัจเจกชนและชุมชน และในบางกรณีก็เป็นพื้นฐานในการอยู่รอดของมนุษย์¹⁶⁷ ในทางกลับกันสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากร ก็อาจเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันให้มนุษย์มีการอพยพย้ายถิ่น¹⁶⁸ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงมากขึ้น เช่น จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “The Crisis behind the Crisis: Forced Migration and its Consequence as a Result of Environmental Change and Natural Disaster in ASEAN” ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2011 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมกับการอพยพของผู้คน Prof.Philip Hirsch กล่าวถึงความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ต่างๆทางด้านสิ่งแวดล้อมจะทำให้มนุษย์มีการอพยพเคลื่อนย้าย เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ หรือการอพยพเนื่องจากได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการต่างๆ รวมทั้งการอพยพเพื่อแสวงหาสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าหรือความมั่นคงทาง

¹⁶⁵ ASEAN Secretariat, *Fourth ASEAN state of the environment report 2009*, pp.129-130.

¹⁶⁶ ASEAN Secretariat, 1th ASEAN Ministerial Meeting on the Environment[Online], 19 Jul 2011.

Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=media:amme:11>

¹⁶⁷ Lorraine Elliott, “Environmental security,” in *Asia’s emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, eds. William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun(Tokyo: United Nations University Press, 2000), p.158.

¹⁶⁸ Alan Dupont, *East Asia Imperilled: Transnational challenges to security*, p.20.

สิ่งแวดล้อม โดยอาจมีส่วนเชื่อมโยงกับปัจจัยด้านอื่นๆอีกหลายประการ¹⁶⁹ เช่นเดียวกับ Dr.Rebecca Elmhirst ที่กล่าวถึงความเป็นไปได้ของการอพยพของผู้คนซึ่งอาจเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างช้าๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ มลภาวะ ความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นซ้ำๆ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น ภัยพิบัติต่างๆ รวมถึงโครงการที่ส่งผลกระทบต่อการค้ามนุษย์ เช่น การสร้างเขื่อน¹⁷⁰

การเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีสาเหตุมาจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย วิถีชีวิตที่ใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาอุตสาหกรรม และการแสวงหาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเมื่อเกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงของมนุษย์ โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ก็มักเป็นผู้ที่ถูกทำให้เป็นคนขายขอบของสังคมอยู่แล้ว เช่น คนยากจน สตรี และกลุ่มชนพื้นเมือง¹⁷¹ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนจึงควรมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานต่างๆทั้งในส่วนของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ควรเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการที่จะทำให้ภาคส่วนต่างๆดำเนินกิจกรรมโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และไม่กลายเป็นผู้ที่เอื้อให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมเสียเองในรูปแบบของการกำหนดนโยบายที่หละหลวมต่างๆ ในส่วนของอาเซียนนั้นหากดูจากข้อตกลงและแผนงานในด้านต่างๆดังกล่าวมา จะเห็นว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยคำนึงถึงความเกี่ยวข้องของประเด็นต่างๆอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น แนวทางของอาเซียนแสดงถึงความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยจะเห็นได้จากเป้าหมายที่กล่าวไว้ในปฏิญญาต่างๆ ซึ่งเน้นว่าอาเซียนต้องการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของประชาชนอาเซียนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์ รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็น

¹⁶⁹ Philip Hirsch, "Environmental change and population movement in ASEAN," Paper presented at the **Conference on the Crisis behind the Crisis: Forced Migration and its Consequence as a Result of Environmental Change and Natural Disaster in ASEAN**, Chulalongkorn University, Thailand, 15 December 2011.

¹⁷⁰ Rebecca Elmhirst, "Theorizing the environment-migration nexus," Paper presented at the **Conference on the Crisis behind the Crisis: Forced Migration and its Consequence as a Result of Environmental Change and Natural Disaster in ASEAN**, Chulalongkorn University, Thailand, 15 December 2011.

¹⁷¹ Lorraine Elliott, "Environmental security," in *Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, pp.159-160.

ต่างๆ ซึ่งถือเป็นการยืนยันถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ในแง่ของการมีความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยสรุปแล้วความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนในปัจจุบันนั้นเน้นไปที่ประเด็นสำคัญๆ 11 ประเด็นตามที่กำหนดไว้ในแผนงานด้านประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) คือ

1. การเน้นประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับโลก
2. การจัดการและป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน
3. การส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
5. การส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพชีวิตในชุมชนเมือง
6. กำหนดนโยบายและฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน
7. ส่งเสริมการใช้สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน
8. ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
9. ส่งเสริมความยั่งยืนของแหล่งน้ำสะอาด
10. ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น
11. การส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน¹⁷²

อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวของอาเซียนก็เป็นเพียงความตกลงที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก การนำเอาข้อตกลงและมาตรการต่างๆ ไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือและความสามารถของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ โดยทั่วไปแล้วนักวิชาการมองว่าการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียนยังมีปัญหาอีกหลายประการ แม้ว่าจะมีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมและมีข้อตกลงรวมทั้งโครงการต่างๆ ในระดับภูมิภาคมากมาย แต่การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ¹⁷³ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากองค์ประกอบที่สำคัญๆ เช่น การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและทรัพยากร ขาดการบริหารจัดการที่ดีทางการเมืองและสถาบัน รวมถึงขาดนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีมาตรการปกป้อง

¹⁷² ASEAN Secretariat, *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), pp.16-22.

¹⁷³ Paruedee Nguitragee, *Environmental cooperation in Southeast Asia: ASEAN's regime for transboundary haze pollution*, pp.45-46.

สิ่งแวดล้อมที่เพียงพอในระดับชาติ ในส่วนขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อมนั้นก็มีความที่เยอะ แต่มีอำนาจจำกัด ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน¹⁷⁴ นอกจากนี้ก็มีการมองว่ามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้นั้นยังคงมีข้อจำกัดในแง่ของการติดตามผล การช่วยเหลือ และการทำให้มั่นใจว่ารัฐจะทำตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นผลมาจากหลักการไม่แทรกแซงของอาเซียน แผนงานต่างๆเป็นแผนงานสำหรับความร่วมมือระหว่างสถาบันในระดับชาติ มากกว่าการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันในระดับภูมิภาคในฐานะเป็นศูนย์กลางของการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นข้อจำกัดด้านเสถียรภาพและความแน่นอนของความร่วมมือของอาเซียน แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะดีแค่ไหน ก็ถูกทิ้งให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะนำไปปฏิบัติหรือถ่วงเวลาโดยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐนั้นๆ¹⁷⁵

การที่ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนจะประสบผลสำเร็จได้นั้น จึงต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพทั้งในด้านบุคลากร การบริหารจัดการองค์กรที่ดี และการบูรณาการยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในนโยบายต่างๆระดับชาติ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายภายในอย่างจริงจัง และที่สำคัญอาเซียนต้องเป็นศูนย์กลางที่มีความเข้มแข็งด้านการกำหนดนโยบายและติดตามผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิก โดยลดความเคร่งครัดของหลักการไม่แทรกแซงลง และกำหนดมาตรการหรือหาแนวทางที่จะทำให้ประเทศสมาชิกลำนโยบายตามที่ตกลงไว้ไปปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัด รวมทั้งให้อาเซียนสามารถเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการได้ หากการกระทำใดๆของประเทศสมาชิกเป็นกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างร้ายแรง เพื่อให้ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้อาเซียนก็ควรมีการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม มีการรับฟังและนำข้อเรียกร้องต่างๆของภาคประชาสังคมมาสู่การพิจารณา เช่น การเสนอให้ยุติโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างเช่นโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ ให้มีการจัดหาแหล่งพลังงานทางเลือกที่มีความยั่งยืนมากขึ้น และให้พิจารณาการจัดตั้งประชาคมสิ่งแวดล้อมเป็นเสาหลักที่ 4 ของประชาคมอาเซียน¹⁷⁶ การดำเนินงาน

¹⁷⁴ Lorraine Elliott, "Environmental challenge in Southeast Asia," in *Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences*, pp.193-194.

¹⁷⁵ Simon S.C. Tay, "ASEAN cooperation and the environment," in *ASEAN beyond the regional crisis: Challenge and initiatives*, pp.182-183.

¹⁷⁶ Statement of the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples'Forum[Online], 19 May 2011. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/acscapf-2011/acscapf-2011-statement/item/107-statement-of-the-2011-acsc/-apf>

ตามข้อเสนอต่างๆข้างต้นอย่างบูรณาการ น่าจะทำให้การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน เป็นไปอย่างครอบคลุมและประสบผลสำเร็จมากกว่าที่ผ่านมา และสามารถทำให้ประชาชนอาเซียนมีความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

4. บทสรุป

จากการพิจารณาการดำเนินงานของอาเซียนทั้งในประเด็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม พบว่าการดำเนินงานของอาเซียนนั้นเป็นไปตามหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาค ซึ่งเป็นหลักการที่กล่าวถึงการสร้างความมั่นคงในประเด็นต่างๆ อย่างหลากหลายโดยไม่ได้เพียงแค่ประเด็นด้านการทหารตามแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อาเซียนก็เน้นไปที่การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นๆมากนัก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่อาเซียนเชื่อว่าการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาคได้โดยรวม นอกจากนี้อาเซียนก็ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐสูงสุด การดำเนินงานต่างๆเกิดขึ้นโดยการปรึกษาหารือกันในระดับผู้นำโดยไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นโยบายของอาเซียนจึงเป็นไปโดยไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังเป็นนโยบายที่ลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ โดยมีข้ออ้างเรื่องการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคล และไม่เน้นการสร้างความมั่นคงในด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม เพื่อที่จะทำให้ปัจเจกบุคคลได้มีความมั่นคงในด้านต่างๆอย่างครอบคลุม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างความมั่นคงตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจการดำเนินงานของอาเซียนก็มีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น อาเซียนเริ่มมีการให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นๆที่นอกเหนือไปจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการกล่าวถึงแนวทางการดำเนินนโยบายที่มองประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีความร่วมมือต่างๆที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยมีบทบาทที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น โดยอาจสรุปการดำเนินงานแยกเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

- ด้านเศรษฐกิจ

การสร้างควมมั่นคงให้กับประชาชนในด้านเศรษฐกิจตามนิยามในการวิจัยนั้น หมายถึง การยกระดับความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน การสร้างความเจริญเติบโตและสภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงการทำให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคงสำหรับการเลี้ยงชีพ จากการพิจารณาการดำเนินงานของอาเซียนในด้านเศรษฐกิจ ก็อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของอาเซียนในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนนั้นเกิดขึ้นในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยจะเห็นได้จากความร่วมมือในการจัดทำโครงการต่างๆ ที่จะช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างงานสร้างรายได้และยกระดับความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนตามนิยามในการวิจัย เช่น แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งถือเป็นการสร้างสภาพที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีการกำหนดมาตรการที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งมาตรการที่จะช่วยรองรับผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นกรอบการดำเนินงานที่คำนึงถึงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมมากขึ้น นอกจากนี้ก็มีความร่วมมือด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานที่มีมาตรการต่างๆ ที่เน้นขจัดความยากจนให้กับประชาชน เช่น การเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งถือเป็นโครงการที่มีประโยชน์ในการสร้างงานสร้างรายได้ และจะส่งผลต่อการยกระดับความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนได้ต่อไป แต่บทบาทดังกล่าวก็ยังไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังคงมีกลุ่มคนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม แม้อาเซียนจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในความเป็นจริงการดำเนินงานต่างๆ ก็ยังไม่เปิดให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก การดำเนินนโยบายต่างๆ เป็นไปโดยจำกัดอยู่แค่ระดับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดมาตรการที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน และสามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้อย่างครอบคลุม

- ด้านการเมือง

ความมั่นคงของมนุษย์ทางการเมืองในที่นี้ หมายถึง การที่ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้โดยได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมีสิทธิแสดงออกถึงความต้องการ หรือความไม่พอใจทางการเมืองที่เป็นไป

อย่างสงบได้ โดยปราศจากการถูกกดขี่หรือการปราบปรามอย่างรุนแรง ประเด็นด้านการเมืองในอาเซียนนั้นถือเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจของรัฐบาลและระบอบการปกครอง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศสมาชิก การยึดมั่นในวิถีคิดและแนวทางการปกครองของรัฐบาลในประเทศสมาชิกอาเซียน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลให้ประชาชนอาเซียนในหลายๆประเทศดำรงชีวิตอยู่โดยไม่มีความมั่นคงทางการเมือง แต่หลังจากที่อาเซียนถูกกดดันจากภาคส่วนต่างๆอย่างต่อเนื่อง ก็มีการพัฒนามากขึ้นจนกระทั่งเกิดกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีเนื้อหาที่แสดงถึงพัฒนาการทางการเมืองของอาเซียนในหลายประเด็น โดยเฉพาะการกล่าวถึงการยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน นอกจากนี้การจัดให้มีกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่เรียกว่า AICHR ก็เป็นสิ่งสำคัญในการช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองของประชาชน หาก AICHR สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีศักยภาพเพียงพอ ก็จะเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยปราศจากการถูกกดขี่หรือถูกปราบปรามจากรัฐอย่างรุนแรง ความร่วมมือดังกล่าวของอาเซียน จึงถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน แต่ด้วยระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และการจัดลำดับความสำคัญของรัฐบาลแต่ละประเทศ ระหว่างการสร้างความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงของประชาชน ก็อาจเป็นข้อจำกัดต่อการที่จะพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ด้านสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนในช่วงแรกๆนั้นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ จนละเลยการคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่หลังจากที่ต้องประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบกับแรงกดดันจากภายนอก ก็ทำให้มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหามากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการกำหนดความร่วมมือในการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่มีเป้าหมายในการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน เช่น การจัดตั้งเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน และคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา เพื่อดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่างๆ ทั้งในแง่ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาหายนะทางน้ำ และทางอากาศ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้อาศัยอยู่ใน

สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยมากขึ้น นอกจากนี้ก็ยังมีการจัดทำแผนงานที่คำนึงถึงการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีปริมาณน้ำที่เพียงพอและมีคุณภาพ สำหรับการสนองต่อความจำเป็นของประชาชนอาเซียน ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินงานที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ตามกรอบในการวิจัย ที่หมายถึงการทำให้ประชาชนได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ ปราศจากมลภาวะหรือความเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ หรืออากาศ รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต แต่การดำเนินงานดังกล่าวของอาเซียนก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังเช่นในด้านการแก้ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะปัญหาต่างๆภายในของประเทศสมาชิกเอง โดยเฉพาะความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าที่จะคำนึงถึงความเสี่ยงภัยด้านสิ่งแวดล้อม และความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงปัญหาในทางปฏิบัติโดยทั่วไปของอาเซียน ทำให้การดำเนินงานต่างๆด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมได้ตามที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์นั้น ก็ไม่อาจเป็นไปโดยการเน้นเพียงแค่ประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือแยกประเด็นต่างๆออกจากกันได้ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในประเด็นต่างๆอย่างครอบคลุม และมองว่าความมั่นคงในแต่ละประเด็นนั้นมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังนั้นหากสามารถทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นได้ในทุกด้าน ก็จะทำให้ปัจเจกบุคคลมีความมั่นคงในชีวิตตามความหมายของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้ การดำเนินงานของอาเซียนที่ผ่านมานั้นเน้นเพียงแค่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นๆมากนัก จึงทำให้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆได้อย่างครอบคลุม นโยบายที่ออกมาได้สร้างความมั่นคงให้กับประเด็นหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงขึ้นในอีกประเด็นหนึ่ง เช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เร่งสร้างความเจริญเติบโตโดยละเลยผลกระทบต่างๆที่จะเกิดขึ้น ทั้งในแง่ของมลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย หรือโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตของประชาชน สิ่งเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็เกี่ยวข้องกับการปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้อำนาจอยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นนำหรือนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งทำให้กระบวนการทางการเมืองไม่มีความโปร่งใสและเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการทุจริตของ

ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องได้ง่าย นโยบายที่กำหนดขึ้นมาจึงมักเป็นไปเพื่อสนองความต้องการหรือสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้น แม้ปัจจุบันอาเซียนจะมีการพัฒนาโดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงของประเด็นต่างๆ อย่างครอบคลุมมากขึ้น เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงการรักษาสีงแวดล้อม แต่ในความเป็นจริงประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศก็ยังมีข้อจำกัดทางการเมืองที่ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะขัดขวางการพัฒนาในประเด็นอื่นๆ และยากที่จะสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทที่ 4

แนวโน้มและอุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน

การพิจารณาบทบาทของอาเซียนในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมในบทที่ผ่านมา เป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นว่าอาเซียนได้มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นดังกล่าวหรือไม่ แต่ในการที่จะสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ได้อย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆที่จะช่วยสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ได้อย่างครอบคลุม ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ารัฐหรือองค์กรนั้นมีทัศนคติอย่างไร หรือได้ยอมรับเอาแนวคิดและวิธีการที่จะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์หรือไม่

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวโน้มและอุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียน เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการดำเนินงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียน รวมถึงอุปสรรคในการที่จะส่งเสริมให้เกิดการยอมรับและนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติในประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมให้มีการพัฒนาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์อย่างครอบคลุมต่อไป

1. แนวโน้มในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน

การดำเนินงานต่างๆตามแนวทางของอาเซียน โดยเฉพาะการเน้นสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อทำให้เกิดความเข้มแข็งของชาติและของภูมิภาคโดยรวมตามหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาค ได้ส่งผลให้ประเทศในอาเซียนมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ จนไม่สนใจที่จะยอมรับแนวทางอื่นใดที่นอกเหนือไปจากแนวทางที่มีอยู่ กระทั่งเกิดเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบรุนแรงทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจนี้อาจทำให้อาเซียนเห็นว่า การเน้นเพียงเรื่องความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ไม่เพียงพอที่จะรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนได้¹ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้อาเซียนมีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงการดำเนินงานในด้านต่างๆให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เริ่มจากการประชุมผู้นำอาเซียนเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1997 เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์สู่ ค.ศ.2020 (ASEAN Vision 2020) ร่วมกัน โดยมีสาระสำคัญ คือ การทำให้อาเซียนเป็น

¹ Mely Caballero-Anthony, "Revisiting Human Security in Southeast Asia," *Asian Perspective*

วงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้ความสนใจต่อภายนอก ดำรงอยู่ในสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรือง ผูกพันกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต และเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน² ซึ่งนับเป็นกรอบทางนโยบายที่ทำให้เกิดการจัดทำแผนงานต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้อาเซียนสามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ดังกล่าวได้

แผนงานหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยมีลักษณะสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่กำหนด คือ แผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน โดยวางแผนไว้ว่าจะจะเป็นประชาคมที่ประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองร่วมกันในภูมิภาคอย่างยั่งยืน³ แนวทางการดำเนินงานเพื่อสร้างประชาคมอาเซียนนี้มีหลายประเด็นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะประเด็นที่กำหนดไว้ในแผนงานด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งกล่าวถึงการทำให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีลักษณะของการเป็นประชาคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปันกัน⁴ นั้น แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนมุมมองของอาเซียน จากการยึดรัฐเป็นศูนย์กลางของความมั่นคงมาสู่การให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้กรอบในการจัดทำกิจกรรมและโครงการตามที่กำหนดไว้ในการสร้างประชาคมก็มีประเด็นต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้นโดยไม่ได้เน้นเพียงแค่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น แต่งานวิจัยนี้ศึกษาการดำเนินงานของอาเซียนโดยจำกัดอยู่แค่ 3 ประเด็น คือ ประเด็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยอาจพิจารณาแนวโน้มการสร้าง ความมั่นคงในแต่ละประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1.1 แนวโน้มด้านเศรษฐกิจ

การสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญของอาเซียนตามหลักการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติและภูมิภาค แต่แนวทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของ

² ASEAN Secretariat, ASEAN Vision 2020[Online], 10 Oct 2009. Available from: <http://www.asean.org/1814.htm>

³ ASEAN Secretariat, *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), p.1.

⁴ Ibid., p.67.

อาเซียนก็ยังคงไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่แท้จริงให้กับประชาชนได้ และเป็นไปโดยเน้นบทบาทของรัฐเป็นหลัก ต่างจากวิธีการของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นการสร้างความมั่นคงโดยยึดปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง และเป็นไปโดยความร่วมมือของทุกๆฝ่ายในสังคม เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

แนวโน้มในการสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนของอาเซียนนั้น อาจพิจารณาได้จากบทบาทของอาเซียนในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางด้านเศรษฐกิจ ไปสู่รูปแบบที่คำนึงถึงการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างรอบด้านมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่มีการกำหนดประเด็นสำคัญที่นอกเหนือไปจากมาตรการเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป ประเด็นหนึ่งที่ถือว่ามีประโยชน์ในการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็งให้กับอาเซียน คือ การกำหนดให้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นเป้าหมายหนึ่งของแผนงานในการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น มาตรการตามที่ระบุไว้ในความริเริ่มสำหรับการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI) ซึ่งเป็นแผนงานที่เน้นเรื่องการลดช่องว่างด้านการพัฒนา ทั้งภายในอาเซียนเองและระหว่างอาเซียนกับภูมิภาคอื่น⁵ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ด้อยพัฒนาว่าอย่างประเทศในกลุ่ม CLMV ด้วยการกำหนดกรอบการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่จะช่วยให้ประเทศเหล่านี้มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามข้อกำหนดร่วมในแผนงานสร้างประชาคม⁶ มาตรการลดช่องว่างด้านการพัฒนาดังกล่าวนี้ จะทำให้ประเทศสมาชิกสามารถก้าวไปสู่การเป็นประชาคมได้พร้อมๆกัน และมีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น เมื่อประเทศสมาชิกได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากนโยบายด้านเศรษฐกิจ ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนส่งผลไปสู่การสร้างความมั่นคงที่ดีให้กับประชาชนอาเซียนต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่คำนึงถึงการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนในภูมิภาคอย่างเท่าเทียมมากขึ้น

⁵ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community blueprint*(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), p.24.

⁶ ASEAN Secretariat, Initiative for ASEAN Integration (IAI) strategic framework and IAI work plan 2(2009-2015)[Online], 12 Oct 2011. Available from: <http://www.aseansec.org/22325.pdf>

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในแผนงานการสร้างประชาคมเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว ก็ยังมีประเด็นสำคัญอื่นๆที่ปรากฏอยู่ในแผนงานด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน เพื่อให้สามารถมีโอกาสในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องการพัฒนามนุษย์ ซึ่งกล่าวถึงการส่งเสริมความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอาเซียน โดยการทำให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสในการพัฒนามนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน⁷ มาตรการที่จะนำมาใช้ในการส่งเสริมการพัฒนาคน ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านสถานะทางสังคมชาติพันธุ์ หรือความพิการ การพัฒนาความสามารถและเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานอาเซียน เพื่อให้สามารถได้รับประโยชน์และรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวระดับภูมิภาคได้ รวมทั้งการเสริมสร้างทักษะในการประกอบการให้กับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ⁸ ซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความอ่อนไหวทางสังคม เพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การส่งเสริมสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยมาตรการย่อยที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่างๆหลายประการ แต่ในที่นี้จะเน้นเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ คือ มาตรการในการขจัดความยากจน รวมทั้งการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยและการคุ้มครองทางสังคมจากผลกระทบเชิงลบของการรวมตัวและโลกาภิวัตน์ ซึ่งกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและเศรษฐกิจในประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในการขจัดความยากจนและความหิวโหย โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น การเพิ่มความพยายามในการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการขจัดความยากจนตามกรอบความร่วมมือที่มีอยู่ การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจนด้วยระบบสนับสนุนที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอในประเทศสมาชิกและประเทศคู่เจรจาอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการขจัดความยากจน นอกจากนี้ก็ยังมีมาตรการเสริมเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม เช่น การ

⁷ ASEAN Secretariat, *ASEAN Socio-Cultural Community blueprint*(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), p.2.

⁸ Ibid., pp.2-6.

จัดตั้งเครือข่ายหน่วยงานคุ้มครองทางสังคม เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของกลุ่มคนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมต่างๆที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากกระบวนการรวมตัว และโลกาภิวัตน์⁹ ซึ่งเป็นหนทางที่จะช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถหลุดพ้นจากความยากจน และได้รับการปกป้องให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น

ประเด็นต่างๆดังกล่าวข้างต้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการลดความยากจน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความพร้อมในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ และให้การคุ้มครองจากผลกระทบต่างๆที่อาจเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงมากขึ้น การให้การศึกษาและพัฒนาทักษะด้านการประกอบอาชีพ ซึ่งทำให้มีศักยภาพในการที่จะประกอบอาชีพและสร้างรายได้ รวมถึงมาตรการขจัดความยากจนและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งนอกจากจะเป็นมาตรการที่ช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับประชาชนแล้ว ก็ยังสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนให้น้อยที่สุดได้ มาตรการต่างๆเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจ ทั้งในแง่ของการยกระดับความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน การทำให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคงสำหรับการเลี้ยงชีพ และยังมีมาตรการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งถือเป็นการให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุม โดยไม่เน้นเพียงแค่การสร้างความเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจเหมือนที่ผ่านมา นอกจากนี้ประเด็นที่กำหนดก็ยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประชาชน และมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่มองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางของการสร้างความมั่นคง และสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการสร้างความมั่นคง การกำหนดประเด็นต่างๆดังกล่าวไว้ในแผนการดำเนินงานสำหรับจัดตั้งประชาคมอาเซียน จึงอาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของอาเซียนนั้น มีแนวโน้มที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้ และเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น

1.2 แนวโน้มด้านการเมือง

ความหลากหลายทางด้านระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงด้านการเมือง

⁹ Ibid., pp.6-8.

พัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากทัศนคติเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมืองของผู้นำแต่ละประเทศนั้น มีความแตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะทัศนคติของผู้นำหรือรัฐบาลของประเทศที่ไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมักมองว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้ประชาชนในประเทศเหล่านี้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือกลายเป็นเหยื่อของความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐอยู่บ่อยครั้ง โดยที่ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆได้ การที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับมนุษย์ได้นั้น จึงต้องเริ่มจากการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้นำทางการเมือง ให้หันมายอมรับเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามหลักสากล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้มีการพัฒนาไปสู่วิธีการบริหารจัดการที่ดี และเป็นสิ่งที่สามารถเอื้อต่อการสร้างความมั่นคงทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

หลังจากที่ผู้นำอาเซียนได้กำหนดวิสัยทัศน์ ค.ศ.2020 ร่วมกัน อาเซียนก็เริ่มมีการพัฒนาความร่วมมือทางการเมืองอย่างจริงจังกว่าที่ผ่านมา จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายๆอย่าง ที่มีส่วนส่งผลต่อการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการตกลงร่วมกันเพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียน หรือการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งนำมาสู่การกำหนดกรอบการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น เช่น แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) ซึ่งเป็นแผนงานที่เน้นเรื่องการพัฒนาความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง เพื่อให้ประชาชนและประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสันติท่ามกลางบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย ความยุติธรรม และความปรองดองต่อกัน¹⁰

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมพัฒนาการด้านการเมือง โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถทำให้เกิดลักษณะสำคัญๆ 3 ประการ คือ การเป็นประชาคมที่มีระเบียบกฎเกณฑ์โดยมีค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน (A rules-based community of shared values and norms) การเป็นภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพ สันติภาพ มีความเข้มแข็ง และมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อสร้างความมั่นคงอย่างครอบคลุม (A cohesive, peaceful, and resilient region with shared

¹⁰ ASEAN Secretariat, ASEAN Political-Security Community blueprint(Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), p.1.

responsibility for comprehensive security) และการเป็นภูมิภาคที่มีพลวัตและให้ความสำคัญกับการมองไปยังภายนอก ในโลกที่มีลักษณะของการรวมตัวและพึ่งพาซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น (A dynamic and outward looking region in an increasingly integrated and interdependent world)¹¹

ในการที่จะทำให้เกิดประชาคมที่มีลักษณะดังกล่าวนั้น อาเซียนก็ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในด้านต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นที่สำคัญๆ หลายประเด็น ดังเช่นเป้าหมายด้านการทำให้เกิดประชาคมที่มีกฎเกณฑ์โดยมีค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกันนั้น ก็มีแนวทางการดำเนินงานหลักๆ คือ การส่งเสริมให้สมาชิกมีความร่วมมือด้านการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งก็ได้กำหนดมาตรการย่อยต่างๆ หลายประการ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง เช่น การส่งเสริมความเข้าใจและการยอมรับในระบอบการเมือง วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิก การจัดทำแผนงานเพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิก ในการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย การส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักการประชาธิปไตย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค¹²

มาตรการต่างๆ ดังกล่าว ถือว่าเป็นมาตรการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน ในแง่ที่หมายถึงการทำให้ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้โดยได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมีสิทธิแสดงออกถึงความต้องการ หรือความไม่พอใจทางการเมืองที่เป็นไปอย่างสงบได้ โดยปราศจากการถูกกดขี่หรือการปราบปรามอย่างรุนแรง เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นความมั่นคงของประชาชนเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการบริหารจัดการของรัฐ การที่รัฐมีอำนาจในการปกครอง และมีอำนาจใช้เครื่องมือที่มีอยู่เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยภายใน ทำให้รัฐเป็นตัวแปรสำคัญในการที่จะส่งเสริมหรือทำลายความมั่นคงของประชาชน หากการดำเนินงานของรัฐเป็นไปโดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และอยู่ในกรอบที่เหมาะสมก็จะสามารถส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของประชาชนได้ แต่หากรัฐบริหารจัดการโดยมีเป้าหมายเพื่อความมั่นคงของระบอบการเมืองหรือสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล และไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี

¹¹ Ibid., p.2.

¹² Ibid., pp.3-6.

หรือใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขต ก็จะกลายเป็นการทำลายความมั่นคงทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่พบเห็นได้บ่อยครั้งในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ดังที่มั่นักวิชาการกล่าวว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้นเกิดจากการไม่เคารพหลักนิติธรรม¹³

หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นหลักการสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกัน และเป็นหลักการพื้นฐานที่จะช่วยให้รัฐดำเนินการปกครองโดยรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) เป็นหลักการที่ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ อำนาจตามกฎหมายหรือของกฎหมายนั้นอยู่ตรงข้ามกับอำนาจของบุคคล ฉะนั้นผู้ใดจะถูกจับกุมคุมขังและถูกลงโทษโดยปราศจากการกระทำผิดตามที่กฎหมายระบุไว้ได้ ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายจะยกเว้นให้คนใดคนหนึ่งมิได้ และทุกคนที่ถูกกล่าวโทษจะต้องได้รับการพิจารณาได้สวนตามครรลองของกฎหมาย นั่นคือตามกระบวนการของศาลตามปกติทั่วไป โดยตุลาการและศาลจะต้องมีฐานะเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหาร¹⁴ ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายและกระบวนการร่างกฎหมาย รวมไปถึงกระบวนการทางศาล (judiciary) หากสามารถทำให้ระบบเหล่านี้มีความยุติธรรมได้ ก็จะเป็นสิ่งที่ช่วยป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจโดยไร้ขอบเขตและเป็นไปอย่างลำเอียง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้มีการพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างสันติ¹⁵

ส่วนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้น Miller สรุปไว้ว่าเป็นหลักการที่มีสาระสำคัญต่างๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการ สังคม (Participation) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนประโยชน์ของภาคอื่นๆ เป็นของตนกระทำได้อย่างยากหรือไม่ได้ และความรับผิดชอบต่อ

¹³ Diane K. Mauzy and R. S. Milne, "Human Rights in ASEAN states: A Canadian policy perspective," in *New challenges for ASEAN: Emerging policy issues*, eds. Amitav Acharya and Richard Stubbs (Canada: UBC Press, 1995), p.136.

¹⁴ วิชัย ตันศิริ, *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 313-314.

¹⁵ Saneh Chamarik, "Some thoughts on Human Rights promotion and protection," in *Access to justice: the struggle for Human Rights in Southeast Asia*, eds. Harry M. Scoble and Laurie S. Wiseberg (London: Zed Books, 1985), pp. 16-18.

ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ¹⁶ สอดคล้องกับ Agere ที่สรุปว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล คือ ภาวะรับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ การจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม และการสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง¹⁷ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจนั้น วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม¹⁸ จากองค์ประกอบต่างๆข้างต้นทำให้เห็นว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่จะช่วยส่งเสริมให้รัฐบริหารงานด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และเป็นไปตามกรอบของกฎหมายตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ก็ยังส่งเสริมหลักการปกครองแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น และแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ในรูปของการเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ หากรัฐมีการปกครองที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับภาคส่วนต่างๆของสังคม ซึ่งก็ย่อมส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งในด้านต่างๆลดลงตามไปด้วย อันจะทำให้เกิดเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ทางการเมืองได้ดียิ่งขึ้น

หลักการสำคัญอีกประการที่เป็นพื้นฐานของการปกครองที่ดี คือ หลักประชาธิปไตย คำว่าประชาธิปไตยนั้นมีความหมายหลายอย่าง แล้วแต่ความเข้าใจของผู้พูดและผู้ฟังแต่ละคน¹⁹ ประชาธิปไตยอาจหมายถึงอะไรที่แตกต่างกันหรือตรงข้ามกันก็ได้ สุดแต่แต่ใครจะเป็นผู้ตีความ ยิ่งผู้ตีความมีระดับการเรี่ยรู้ ผลประโยชน์ และจุดยืนทางอุดมการณ์ต่างกันมากเท่าใด การให้ความหมายว่าอะไรคือประชาธิปไตยก็ยิ่งต่างกันมากเท่านั้น²⁰ อย่างไรก็ตามหากจะให้นิยามประชาธิปไตยตามความหมายดั้งเดิมที่มาจากคำว่า demokratia ในภาษากรีกนั้น

¹⁶ Robert Miller, "Parliament and good governance," in *Parliamentarians assisting corruption control in Southeast Asia*, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 32-33.

¹⁷ แซม เอเจอร์, *ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*, แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (กรุงเทพฯ: น้าฝน, 2545), หน้า 44.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

¹⁹ อมร รักษาสัตย์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑาทาร์กซ์, ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 4.

²⁰ นิยม รัฐอมฤต, *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 8.

ประชาธิปไตยจะหมายถึง การปกครองโดยประชาชน²¹ นักวิชาการบางคนมองว่าประชาธิปไตยนั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่กล่าวได้ว่ามีหรือไม่มี หรือว่ามีเต็มที่มีหรือไม่มีเลย แต่เป็นสิ่งที่มีความต่างระดับกันได้ ขึ้นอยู่กับว่ามีการใช้หลักการการควบคุมโดยประชาชน และความเสมอภาคทางการเมืองเพียงใด หรือมีความใกล้เคียงมากกว่าหรือน้อยกว่า กับอุดมคติของการมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกันในการตัดสินใจของหมู่คณะ²² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสาระของประชาธิปไตย คือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

โดยทั่วไปแล้วอาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือมาจากประชาชน หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักการปกครองโดยกฎหมาย²³ นอกจากนี้ก็อาจมีองค์ประกอบย่อยอื่นๆ ที่นักวิชาการต่างๆ เห็นว่าเป็นวิธีการดำเนินงานตามหลักประชาธิปไตย เช่น ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตลอดเวลาผ่านกลไกต่างๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ได้โดยตรง อำนาจการปกครองประเทศต้องไม่อยู่ในกำมือของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด มีการแบ่งและกระจายอำนาจ และประชาชนต้องมีอิสระในการพูด การพิมพ์ การแสดงความคิดเห็น การร่วมชุมนุม และการตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จริง²⁴ การปกครองแบบประชาธิปไตยมีโอกาสมากกว่าการปกครองแบบอื่นๆ ในอันที่จะสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากเมื่อประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดทิศทางของนโยบายมากเท่าใด ก็เป็นไปได้ที่นโยบายจะสะท้อนความหวังและความคาดหวังของประชาชนมากเท่านั้น แม้ผู้ถืออำนาจรัฐจะมีความตั้งใจดีเท่าใด แต่ถ้าตัดขาดจากอิทธิพลและการควบคุมของมวลชน ก็ย่อมจะออกนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือเป็นไปเพื่อสนองผลประโยชน์ของตนเองและมีลักษณะฉ้อฉล²⁵ นอกจากนี้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกองค์กรและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ทำให้องค์กรต่างๆ ต่างดูแลและคานซึ่งกันและกัน จนไม่มีใครมีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดที่จะ

²¹ Ernest Barker, editor, *The politics of Aristotle* (London: Oxford University Press, 1980), pp.160-162. อ้างถึงใน นิยม รัฐอมฤต, *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*, หน้า 6.

²² เดวิด บีทแธม และ เควิน บอยล์, *ไขข้อสงสัยประชาธิปไตย*, แปลโดย ม.ร.ว.พศุภทิสาน ชุมพล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 3.

²³ วิชัย ต้นศิริ, *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 302-313.

²⁴ อมร รักษาศักดิ์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*, หน้า 32-34.

²⁵ เดวิด บีทแธม และ เควิน บอยล์, *ไขข้อสงสัยประชาธิปไตย*, แปลโดย ม.ร.ว.พศุภทิสาน ชุมพล, หน้า 5-6.

ทฤษฎีเอาสมบัตินิติศาสตร์จะไปเป็นของตนเองได้ ก็มีผลสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างสมดุลและการทุจริตลดลง²⁶

ภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์นั้นเกิดจากสภาพแวดล้อมที่อ่อนแอภายในประเทศ โดยสาเหตุหลักคือการขาดประชาธิปไตย²⁷ ซึ่งจริงๆ แล้วก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการที่กล่าวมาแล้ว นั่นคือ หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล หลักการเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบต่างๆ ของหลักการดังกล่าวข้างต้น เช่น การปกครองที่เป็นไปตามกรอบของกฎหมายและกระบวนการทางศาลที่มีความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ซึ่งยังเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งร่วมกันของหลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายและความยุติธรรม ไม่กระทำการใดๆ ที่จะนำไปในทางกดขี่ข่มเหงหรือละเมิดสิทธิตามกฎหมายของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตย ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของนโยบายและการดำเนินงานอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้อำนาจสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นทั้งหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักประชาธิปไตย จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้รัฐดำเนินการปกครองโดยเป็นไปในทางที่จะทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

การกำหนดความร่วมมือด้านการพัฒนาทางการเมืองของอาเซียนโดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีแนวโน้มที่จะยอมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และมีการดำเนินงานไปในทิศทางที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนได้มากขึ้น หลักการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะเป็นเสมือนกรอบในการควบคุมไม่ให้ผู้มีอำนาจกระทำการโดยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และเคารพในสิทธิต่างๆ ของประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิที่พึงมีได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกลิดรอนสิทธิหรือถูกปราบปรามโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการปกครองที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเสรีมากกว่าการปกครองรูปแบบอื่นๆ นั้น เป็นสิ่งจำเป็น

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย*, หน้า 44.

²⁷ Judith Large and Timothy D. Sisk, *Democracy, conflict and Human Security: Pursuing peace in the 21st century* (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006), p.39.

พื้นฐานสำหรับการสร้างความมั่นคงทางการเมือง การบริหารงานที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย จะช่วยให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองโดยผ่านการเสริมสร้างสิทธิมนุษยชน²⁸ ดังจะเห็นได้จาก องค์ประกอบต่างๆของหลักประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และยังเป็นหนทางที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม เช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจ จะทำให้กลุ่มต่างๆได้มีโอกาสเสนอแนะหรือแสดงออกถึงความต้องการ ผ่านการพูดคุยทางการเมืองหรือการลงมติ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถประสานประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายได้โดย ก่อให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างศักยภาพ ให้กับสังคมในการจัดการกับภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์²⁹

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วประเทศสมาชิกอาเซียนหลายๆประเทศ ก็ยังคงมีการปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การที่จะทำให้ประเทศเหล่านี้ยอมรับ และเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอาจเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลา นาน หรือแม้จะมีการแสดงให้เห็นว่าจะนำหลักการประชาธิปไตยมาปฏิบัติ แต่การตีความและรูปแบบ ของประชาธิปไตยก็อาจมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำต้องการให้เป็นไปในลักษณะใด การที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนได้นั้น จึงต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนา ประชาธิปไตยอย่างจริงจังและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเน้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทางการเมืองอย่างกว้างขวางและเสมอภาคกัน นอกจากนี้ก็ยังคงต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาหลัก นิติธรรมและธรรมาภิบาลควบคู่กันไป เพื่อเป็นสิ่งที่คอยกำกับให้ผู้นำบริหารงานโดยรับผิดชอบ ต่อประชาชนส่วนใหญ่ และทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

1.3 แนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อม

แนวโน้มเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมของอาเซียน นั้น อาจประเมินได้จากแผนงานด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งส่วนหนึ่งได้มีการ กำหนดกรอบในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยเน้นเรื่องการส่งเสริมความยั่งยืน ทางด้านสิ่งแวดล้อม หากดูจากรายละเอียดต่างๆในแผนงานแล้ว จะเห็นว่ามีกำหนดนโยบาย และโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญๆหลายประเด็น ทั้งประเด็นที่เป็นปัญหา ภายในภูมิภาค และประเด็นที่เป็นความห่วงใยร่วมกันในระดับโลก ซึ่งหากมีการดำเนินการอย่าง

²⁸ Ibid., p.14.

²⁹ Ibid., p.39.

จริงจังและต่อเนื่อง ก็จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดีและเหมาะสม สำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์มากขึ้น

แนวทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่อาเซียนกำหนดไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม คือ อาเซียนจะมุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมมีความสะอาดและเขียวขจี โดยการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดการอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ดิน น้ำ แร่ธาตุ พลังงาน ความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพน้ำและอากาศสำหรับภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาที่ทำลายทางสิ่งแวดล้อมในระดับโลก รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการปกป้องชั้นโอโซน รวมถึงการพัฒนาและการปรับใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ด้านการพัฒนาและความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม³⁰

ประเด็นหลักๆที่อาเซียนกำหนดไว้ในแผนงานเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นประเด็นที่อาเซียนได้มีข้อตกลงหรือมีความร่วมมือกันมาก่อนหน้านี้แล้ว เพียงแต่นำมารวบรวมไว้ด้วยกันในแผนงาน เพื่อที่จะได้มีกรอบที่ชัดเจนและเป็นหนึ่งเดียวกันสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างประชาคมอาเซียน ประเด็นที่อาเซียนให้ความสำคัญก็มีประเด็นต่างๆ เช่น การจัดการและการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน โดยเน้นทั้งปัญหามลพิษจากหมอกควันและจากการเคลื่อนย้ายขยะที่เป็นอันตรายข้ามพรมแดน ซึ่งจะใช้มาตรการในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับข้อตกลงและอนุสัญญาที่มีอยู่แล้ว คือ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ความริเริ่มในการจัดการพื้นที่พรุของอาเซียน และอนุสัญญาบาเซล³¹ ซึ่งเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน* นอกจากนี้ก็มีประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพมาตรฐานการดำรงชีวิตในเมือง โดยเน้นความพยายามร่วมกันของแต่ละประเทศ

³⁰ ASEAN Secretariat, *ASEAN Socio-Cultural Community blueprint*, pp.15-16.

³¹ Ibid., pp.16-17.

* อนุสัญญาบาเซลเกิดขึ้นจากความริเริ่มของ UNEP โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านของเสียอันตรายให้เกิดความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย รวมทั้งป้องกันการขนส่งที่ผิดกฎหมาย และช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการถ่ายเทเทคโนโลยีการจัดการของเสียอันตรายโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2535 (กรมควบคุมมลพิษ,กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด[ออนไลน์]. 2 กุมภาพันธ์ 2555. แหล่งที่มา http://www.pcd.go.th/info_serv/haze_base1.html)

เพื่อปรับปรุงคุณภาพของน้ำและอากาศ ภายใต้ความริเริ่มในระดับชาติหรือระดับภูมิภาค เพื่อลดมลพิษจากอุตสาหกรรมและการคมนาคม การส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยสนับสนุนให้ศูนย์อาเซียนว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (ASEAN Centre for Biodiversity) เป็นหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียมกัน และมีปริมาณที่เพียงพอในระดับคุณภาพที่ยอมรับได้ เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนอาเซียน โดยมีมาตรการต่างๆ เช่น ส่งเสริมการจัดการแม่น้ำอย่างบูรณาการภายในปี 2015 และส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคเกี่ยวกับมาตรการและโครงการในการอนุรักษ์น้ำ รวมทั้งนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ในการปรับปรุงคุณภาพและการจัดหาน้ำ³²

ประเด็นต่างๆดังกล่าวมีลักษณะที่ถือว่าครอบคลุมการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน สอดคล้องกับการทำให้ประชาชนได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ปราศจากมลภาวะหรือความเสื่อมโทรม รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ตามนิยามความมั่นคงของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน เป็นไปในทางที่จะสามารถสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนได้ นอกจากนี้ก็ยังมีกำหนดประเด็นที่จะช่วยสนับสนุนการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยวิถีให้การศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่มีเนื้อหาครอบคลุมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมแนวคิดเรื่องโรงเรียนสีเขียวในประเทศสมาชิกอาเซียน และส่งเสริมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการส่งเสริมเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน³³ มาตรการเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่จะช่วยสร้างจิตสำนึกและทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานต่างๆด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลได้ง่ายยิ่งขึ้น

³² Ibid., pp.19-21.

³³ Ibid., pp.17-18.

ในส่วนของประเด็นเรื่องการส่งเสริมการบริหารจัดการป่าไม้ ก็มีมาตรการที่น่าสนใจ เช่น การส่งเสริมการจัดการป่าไม้โดยให้ชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบๆป่าได้มีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืนของป่าไม้และความรุ่งเรืองของประชาชน³⁴ มาตรการดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องป่าชุมชน ซึ่ง ศ.เสนห์ จามริกและคณะให้นิยามไว้ว่าเป็นขบวนการทางสังคมหรือการรวมตัวกันขององค์กรประชาชนในระดับชุมชน และหรือระดับเครือข่ายภายในระบบนิเวศแห่งหนึ่ง เพื่อทำการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของท้องถิ่นอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม บนฐานของระบบความคิด ภูมิปัญญา อุดมการณ์ และสิทธิชุมชน ซึ่งเน้นหลักการทางศีลธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเป็นหลัก³⁵ หากอาเซียนสามารถส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำแนวคิดเรื่องป่าชุมชนตามนิยามดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างจริงจังได้ ก็จะก่อให้เกิดผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมของอาเซียนโดยรวม เนื่องจากสาระสำคัญของแนวคิดที่กล่าวถึงการมองทรัพยากรเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของท้องถิ่น ที่ทุกคนใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกันนั้น แสดงให้เห็นถึงการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยให้แต่ละชุมชนรู้สึกห่วงแหน และจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าที่เหลือ ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เป็นผืนป่าที่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนเข้ามาดูแลรักษาไว้แทบทั้งสิ้น³⁶ การส่งเสริมเรื่องป่าชุมชนจึงเป็นมาตรการที่มีประโยชน์ ทั้งในแง่ของการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ และยังช่วยให้สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ก็ยังมีมาตรการด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ เพื่อให้บรรลุการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน และเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน การกำจัดและต่อสู้กับการค้าไม้ผิดกฎหมาย รวมถึงการจัดการกับวิธีปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย เช่น การคอร์รัปชัน และการฟอกเงิน³⁷ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันการกระทำผิด รวมทั้งทำให้การปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายดำเนินไปอย่างจริงจัง อันจะส่งผลให้นโยบายด้านการรักษาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆเป็นไปอย่างเข้มแข็งมากขึ้น

³⁴ Ibid., p.23.

³⁵ ป่าชุมชนของคนรากหญ้า(กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2547), หน้า 28.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

³⁷ ASEAN Secretariat, ASEAN Socio-Cultural Community blueprint, p.23.

จากประเด็นต่างๆดังกล่าว จะเห็นว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม การกำหนดนโยบายและความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมไว้ภายใต้กรอบแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน จะช่วยให้การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนเป็นไปอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพกว่าที่ผ่านมา เนื่องจากเป้าหมายหลักของอาเซียนในขณะนี้ คือการทำให้ประชาคมอาเซียนเป็นจริง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้อาเซียนต้องมีความกระตือรือร้นและปรับปรุงการดำเนินงานต่างๆอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้กระแสการรณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับโลกของหน่วยงานต่างๆก็มีความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยๆ อาเซียนในฐานะตัวแสดงหนึ่งก็จำเป็นต้องแสดงบทบาทด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้สอดคล้องกับประชาคมโลกเช่นกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาจากแนวทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ก็อาจทำให้คาดการณ์ได้ว่าอาเซียนมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่องค์กรที่มีความรับผิดชอบในการรักษาสิ่งแวดล้อม และสามารถทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น แม้จะยังไม่มีทำให้ความสำคัญถึงขั้นทำให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเสาหลักที่ 4 ของประชาคมอาเซียนตามข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคม แต่หากทุกภาคส่วนมีบทบาทที่เข้มแข็งและร่วมกันผลักดันให้อาเซียนมีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง ก็น่าจะทำให้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้า และเป็นไปโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและมีลักษณะที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมากกว่าที่ผ่านมา

จากความร่วมมือในด้านต่างๆของอาเซียน จะเห็นว่าอาเซียนได้มีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานหลายๆอย่าง เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการสร้างประชาคมอาเซียนให้มีลักษณะตามที่กล่าวไว้ แผนงานที่กำหนดขึ้นมามีลักษณะสำคัญหลายประการที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน โดยเฉพาะการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกมีการพัฒนาทางการเมือง ด้วยการส่งเสริมหลักการต่างๆ เช่น หลักประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการที่จะพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากหลักการดังกล่าว เป็นหลักการพื้นฐานที่จะทำให้สามารถสร้างความมั่นคงของมนุษย์ได้ในทุกๆด้าน ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของหลักการที่เน้นให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย มีการทุจริตน้อยลง และส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายหรือโครงการต่างๆ สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สาระสำคัญของหลักการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ยังเป็นสิ่งที่จะทำให้

การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปในทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งยังเป็นพลังที่จะคอยควบคุมการบริหารงานของรัฐ ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและมีความยุติธรรม ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะทำให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างครอบคลุม

ในทางกลับกัน หากรัฐบริหารงานโดยไม่ใช้หลักการดังกล่าว เช่น การไม่มีธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ความพยายามใดๆของรัฐที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา อาจกลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายเสียเอง เช่น โครงการที่มีจุดมุ่งหมายที่ดี ทั้งด้านการบรรเทาความยากจน และการรักษาสิ่งแวดล้อม อาจไม่เกิดผลอย่างที่ตั้งใจไว้ เพราะการกำหนดและการนำโครงการไปปฏิบัติ ไม่ได้ผ่านกระบวนการที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่พร้อมให้สาธารณชนตรวจสอบได้ จึงอาจเปิดโอกาสให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือเปิดช่องให้กลุ่มชนชั้นนำเข้ามาหาประโยชน์จากรัฐอย่างไม่ถูกต้องได้³⁸ Weatherbee กล่าวว่า ความมั่นคงของมนุษย์ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการมีอิสรภาพจากความต้องการ (Freedom from want) ขึ้นอยู่กับว่า ทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกนั้นได้รับการจัดสรรหรือใช้ประโยชน์อย่างไร ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาลของรัฐ หากจะทำให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ รัฐบาลควรมีทั้งความตั้งใจและศักยภาพในการส่งเสริมนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อผลประโยชน์ในด้านสาธารณูปโภค (Public good) และปฏิบัตินโยบายเหล่านั้นอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกัน โดยคำนึงถึงส่วนประกอบทุกด้านของประชาชน³⁹ หลักการดังกล่าวจึงเป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในทุกๆด้าน การที่อาเซียนกำหนดให้มีการพัฒนาด้านการเมือง ด้วยการส่งเสริมทั้งหลักประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า อาเซียนมีแนวโน้มที่จะสามารถเสริมสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆให้กับประชาชนอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากการพัฒนาในด้านต่างๆดังกล่าวแล้ว องค์ประกอบหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียน คือ การดำเนินงานของภาคประชาสังคม ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการผลักดันให้ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปสู่วาระของอาเซียนอย่างต่อเนื่อง และยังคงมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อระดมสมองและเพื่อเป็นการกดดันให้อาเซียนกำหนดนโยบาย รวมทั้งปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น กิจกรรมหนึ่งที่ถือว่ามีความโดดเด่น

³⁸ แซม เอเจอร์, *ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*, แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, หน้า 44.

³⁹ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, 2nd ed. (Singapore: ISEAS, 2010), p.235.

เด่น คือ การจัดประชุมของภาคประชาสังคมอาเซียน (ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples' Forum) โดยจะจัดขึ้นควบคู่ไปกับการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในแต่ละครั้ง การประชุมดังกล่าวเป็นเวทีที่องค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ จากทั่วภูมิภาค สามารถเข้ามาร่วมกันอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และนำเสนอประเด็นปัญหาต่อผู้นำอาเซียนได้โดยตรงในระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียน⁴⁰ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ข้อเรียกร้องต่างๆ เข้าไปสู่การพิจารณาของผู้นำอาเซียนได้โดยตรง รวมทั้งช่วยให้ภาคประชาสังคมเป็นตัวแสดงที่มีตัวตน และมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของผู้นำอาเซียนมากขึ้น การที่ภาคประชาสังคมร่วมกันดำเนินกิจกรรมอย่างเข้มแข็งและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ของอาเซียนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น นอกจากนี้การที่อาเซียนยอมเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม และมีปฏิสัมพันธ์กับผู้นำอาเซียนได้โดยตรง ก็ถือเป็นสัญญาณที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนพร้อมที่จะรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะส่งผลให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานในด้านอื่นๆ ต่อไป

จากเป้าหมายในการสร้างประชาคมอาเซียนที่ทำให้อาเซียนมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน จนเกิดความริเริ่มและข้อกำหนดต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบกับบทบาทที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ในการผลักดันให้อาเซียนมีการพัฒนาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าประชาชนอาเซียนมีโอกาที่จะได้รับการส่งเสริมให้มีความมั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงความมั่นคงในด้านอื่นๆ มากกว่าที่ผ่านมา นอกจากนี้ก็ยังมีแรงกดดันจากภายนอก ทั้งจากองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งสามารถใช้ความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ มาเป็นเงื่อนไขให้อาเซียนหันมาร่วมมือกับประชาคมโลกได้ เช่น การกดดันให้ยอมรับแนวปฏิบัติต่างๆ โดยนำมาเชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางการค้า ซึ่งอาจเป็นการกดดันที่ทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเรื่องเศรษฐกิจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศในอาเซียน องค์กรประกอบเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนให้อาเซียนดำเนินงานไปในทางที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และสามารถเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้มากขึ้น

⁴⁰ Civil society's engagement on ASEAN : how did it all begin?[Online], 20 Feb 2010. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/asean-and-civil-society-engagement/background-on-acsc>

2. อุปสรรคในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์

ทัศนคติและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้นำ เป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นสำหรับการพัฒนาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ หากผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือมีอำนาจในการตัดสินใจ ให้ความสำคัญกับการสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และมีการเปิดรับความคิดเห็นหรือพร้อมที่จะปรับปรุงการบริหารงานเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ก็จะทำให้สามารถพัฒนาไปสู่การยอมรับ และนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไปเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงานได้อย่างไม่ยากนัก ในส่วนของอาเซียนนั้นก็มีแนวทางการดำเนินงานตามแบบของตน ซึ่งเป็นแนวทางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างชาติหลังหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคม การที่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้รับการกล่าวถึงในวาทกรรมความมั่นคงของอาเซียนนั้น ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่อาเซียนเห็นว่ามีแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมนอยู่แล้ว และมองว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดที่แสดงถึงวาระของประเทศตะวันตก ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมและแนวทางเสรีอย่างประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม มากกว่าประเด็นด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของภูมิภาค⁴¹ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้อาเซียนไม่สนใจที่จะนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลให้การพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า

แม้ในปัจจุบันผู้นำอาเซียนจะแสดงให้เห็นว่ามีการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารงาน จนทำให้อาเซียนมีกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนมากขึ้น แต่ก็อาจต้องใช้เวลาอีกยาวนานกว่าจะทำให้อาเซียนสามารถดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นให้กับประชาชน และยอมรับเอาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นอาเซียนยังคงมีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในแต่ละด้าน โดยในด้านเศรษฐกิจนั้น ปัญหาสำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียนคือช่องว่างทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งยังคงมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศรวยซึ่งเป็นสมาชิกเก่า เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย กับประเทศสมาชิกใหม่ที่ยังคงมีความยากจนอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะลาว กัมพูชา และพม่า นอกจากนี้ประเทศสมาชิกก็ยังคงมองประเทศสมาชิกอื่นเป็น

⁴¹ Amitav Acharya, *Promoting Human Security: Ethical, normative and educational frameworks in South-East Asia*(Paris: UNESCO, 2007), p.12.

คู่แข่งแทนที่จะเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ⁴² ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้อาเซียนไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งหรือสร้างประโยชน์ให้กับภูมิภาคและประชาชนได้ตามที่กล่าวไว้ แม้จะมีการกำหนดมาตรการเพื่อลดช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก แต่การที่ประเทศสมาชิกยังคงมองประเทศอื่นเป็นคู่แข่งก็อาจทำให้โครงการความช่วยเหลือต่างๆที่กำหนดไว้ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง นอกจากนี้ความแตกต่างด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อโครงการด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความสามารถทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะนำมาสนับสนุนการดำเนินโครงการ และในที่สุดประชาชนก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆที่กำหนดไว้

ด้านการเมืองนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศก็ยังมีปัญหาเรื่องระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แม้ในกฎบัตรอาเซียนจะกล่าวถึงการส่งเสริมหลักการต่างๆ เช่น หลักประชาธิปไตย และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นมา แต่สิ่งเหล่านี้ก็ขัดแย้งกับระบอบการเมืองของประเทศสมาชิก ซึ่งยังคงเป็นระบอบที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆของประชาชน จึงยากที่จะทำให้ประเทศเหล่านี้พัฒนาการดำเนินงานไปในทางที่จะช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงทางการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ได้ นอกจากนี้กลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่เรียกว่า AICHR ก็ยังเป็นกลไกที่มีข้อจำกัดอีกหลายประการ AICHR ยังคงเป็นกลไกที่มีบทบาทเพียงแค่การส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยจะเห็นได้จากข้อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ที่ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนหรือไม่มีอำนาจในการเสนอบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น⁴³ ดังนั้นจึงไม่สามารถเป็นกลไกที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะพัฒนาการดำเนินงานของอาเซียนให้เป็นไปในแนวทางที่จะสามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นแม้จะมีแผนงานหรือข้อตกลงที่มีประโยชน์ต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ แต่ปัญหาของอาเซียนที่เห็นได้ชัดคือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆภายในประเทศสมาชิกที่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา⁴⁴ ซึ่งทำให้นโยบายที่กำหนดไว้ไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ เห็นได้จากปัญหา

⁴² ประภัสสร เทพชาติ, ประชาคมอาเซียน(กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554), หน้า 58.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

ด้านสิ่งแวดล้อมหลายปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกหรือยังไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาในแง่ของการขาดแคลนทรัพยากร ผู้เชี่ยวชาญ และการขาดการประสานงาน⁴⁵ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงต้องการสร้างความเจริญเติบโตโดยการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม ก็เป็นสิ่งที่ทำให้เป้าหมายด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆบรรลุผลได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากความเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของอาเซียนในการที่จะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ในแต่ละด้านเท่านั้น ในขณะที่การสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างบูรณาการ นั่นคือการสร้างความมั่นคงที่เป็นองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ในทุกๆด้านโดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัตินั้นอาเซียนก็ยังมีข้อจำกัดต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมั่นคงของมนุษย์โดยรวม ทำให้ยากต่อการที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจสรุปประเด็นที่เป็นอุปสรรคสำคัญได้ดังนี้

2.1 การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียน

เจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้เป้าหมายต่างๆสามารถบรรลุผลได้ตามที่ต้องการ ไม่ว่าจะวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะยากเพียงไรหรือระหว่างการเดินทางจะประสบปัญหาหนักแค่ไหน หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จตามข้อตกลงอย่างจริงจัง ก็จะทำให้สามารถหาวิธีการเพื่อแก้ปัญหาและดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากทั้งผู้นำและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่มีความตั้งใจจริง ไม่ว่าจะนโยบายหรือแผนงานต่างๆจะดีแค่ไหน ก็ไม่สามารถจะก่อให้เกิดประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ได้ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานของอาเซียนในหลายๆกรณี ที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือมีความล่าช้า เพราะประเทศสมาชิกขาดเจตนารมณ์ที่จะทำตามข้อตกลงอย่างจริงจัง

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

การขาดเจตนาธรรมทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากความแตกต่างของประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ค่านิยม วัฒนธรรม และระบอบการเมืองการปกครอง ความแตกต่างเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ยากต่อการที่จะกำหนดนโยบาย หรือแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ในบางเรื่องจะดูเหมือนว่าประเทศสมาชิกสามารถหาข้อสรุปร่วมกัน และมีการกำหนดข้อตกลงเพื่อเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันในนามของอาเซียนอย่างเป็นทางการ แต่ในความเป็นจริงนั้นประเทศสมาชิกอาจไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือทำไปเพียงแค่นี้ให้เห็นว่าได้มีการดำเนินงานตามข้อตกลงแล้ว โดยไม่ได้มุ่งที่จะให้เกิดผลตามที่ได้กำหนดไว้ร่วมกันอย่างจริงจัง เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว พฤติกรรมของรัฐต่างๆ ซึ่งรวมถึงประเทศสมาชิกอาเซียน มักเป็นไปในทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นอันดับแรก การที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินงานไปในลักษณะเช่นไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าสิ่งที่จะสามารถสร้างประโยชน์ให้กับตนได้แค่ไหน และขัดแย้งกับทัศนคติของผู้นำหรือหลักการปกครองหรือไม่ เมื่อประกอบกับความแตกต่างของประเทศสมาชิกอาเซียน จึงยิ่งทำให้การสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

ความร่วมมือด้านหนึ่งที่น่าจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ยากหรือมีความล่าช้า คือความร่วมมือในด้านการพัฒนาทางการเมือง เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศยังคงมีการปกครองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแต่ละประเทศก็ย่อมมีวิถีคิดและแนวทางการบริหารงานที่แตกต่างกันไปตามอุดมการณ์หรือรูปแบบการปกครองของตน อุดมการณ์หรือรูปแบบการปกครองที่ยึดถือกันมาอย่างยาวนานเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ภายในระยะเวลาสั้นๆ ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีความร่วมมือในการพัฒนาทางการเมือง โดยแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมหลักการต่างๆ เช่น หลักประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล แต่ด้วยเหตุที่หลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวิธีการปกครองหรือทัศนคติของผู้นำบางประเทศ ก็อาจทำให้ผู้นำเหล่านั้นตกลงที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ โดยขาดเจตนาธรรมที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของอาเซียน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่ไม่ประสบความสำเร็จหรือเป็นไปอย่างล่าช้า นั้น แม้ส่วนหนึ่งจะเกิดจากการประสบปัญหาหรือการดำเนินการไม่เหมาะสม แต่สิ่งที่เป็นปัญหาหลักก็คือการที่ประเทศสมาชิกไม่มีเจตนาธรรมทางการเมืองในการปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งก็อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิบัติตามแผนงานด้านต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเช่นกัน แม้แผนงานดังกล่าวจะมีข้อกำหนดที่เป็น

ประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆ ให้กับประชาชนมากเพียงใด แต่หากประเทศสมาชิกขาดเจตนาธรรมที่จะดำเนินการตามแผนงาน ก็ย่อมยกประเด็นปัญหาต่างๆ มาเป็นข้ออ้างจนทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การขาดเจตนาธรรมทางการเมืองจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นในอาเซียน และอาจต้องใช้เวลาอันกว่าจะทำให้ผู้นำอาเซียนปรับเปลี่ยนทัศนคติ และยอมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จนเกิดเจตนาธรรมทางการเมืองร่วมกันที่จะดำเนินไปสู่เป้าหมายด้านความมั่นคงของประชาชนอาเซียนได้อย่างแท้จริง

2.2 หลักปฏิบัติของอาเซียน (ASEAN Way)

อุปสรรคสำคัญอีกประการในการที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนคือ หลักปฏิบัติของอาเซียน หรือ ASEAN Way ซึ่งเป็นหลักการที่อาเซียนยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันมาอย่างยาวนาน ASEAN Way เป็นแนวปฏิบัติที่ยึดหลักการสำคัญๆ เช่น การปรึกษาหารือและฉันทามติ การหลีกเลี่ยงการจัดตั้งสถาบัน และกระบวนการที่เป็นทางการและมีผลทางกฎหมายมากเกินไป ซึ่งต้องมีความโปร่งใสและข้อผูกพันในระดับที่อาจทำให้เป็นอุปสรรคในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น⁴⁶ การให้ความสำคัญกับหลักอธิปไตย ไม่แทรกแซงอธิปไตยซึ่งกันและกัน มีรูปแบบการดำเนินงานที่ไม่เป็นทางการ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว และการไม่ใช้กำลัง⁴⁷ อาเซียนนำหลัก ASEAN Way มาใช้เพราะไม่ต้องการให้มีความขัดแย้งระหว่าง 2 ประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคและการทำหน้าที่ของอาเซียน และไม่ต้องการให้ประเด็นระหว่างประเทศอาเซียนและประเทศนอกอาเซียนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ภายในอาเซียน⁴⁸ หลักการของ ASEAN Way แสดงให้เห็นว่า ASEAN Way เป็นแนวทางปฏิบัติที่ไม่ได้เน้นการแก้ปัญหา แต่เน้นการหลีกเลี่ยงและการจัดการความขัดแย้ง เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวม⁴⁹

⁴⁶ Amitav Acharya, "ASEAN and Asia-Pacific Multilateralism: Managing regional security," in *New challenges for ASEAN: Emerging policy issues*, eds. Amitav Acharya and Richard Stubbs (Canada: UBC Press, 1995), p.188.

⁴⁷ Richard Stubbs, "ASEAN: Building regional cooperation," in *Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences*, ed. Mark Beeson (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p.223.

⁴⁸ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*, p.128.

⁴⁹ Ibid.

การหลีกเลี่ยงและการจัดการความขัดแย้งโดยใช้หลักการต่างๆ เช่น หลักการไม่แทรกแซง และหลักการปรึกษาหารือและฉันท์สามัคคี เป็นแนวทางหนึ่งที่มีประโยชน์ในการทำให้เกิดสันติภาพขึ้นในภูมิภาค ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน แต่ในอีกแง่หนึ่ง แนวทางดังกล่าวก็อาจเป็นอุปสรรคในการที่จะเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้เช่นกัน เนื่องจากวิธีการของอาเซียนเป็นเพียงแค่การไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาที่ยังหาทางแก้ไขไม่ได้ ไม่ใช่เป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังนั้นหากปัญหาใดมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียนก็อาจปล่อยให้ปัญหานั้นคงอยู่ต่อไปโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวใดๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้ปัญหาที่สำคัญต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชน ไม่ได้รับการแก้ไข หรืออาจกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงมากยิ่งขึ้น แม้จะสามารถสร้างสันติภาพให้กับภูมิภาคได้ แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมหากประชาชนยังคงต้องเผชิญกับปัญหายากภายในต่อไป

ปัญหาหนึ่งที่ไม่ควรละเลยโดยยกเอาเรื่อง ASEAN Way มาเป็นข้ออ้างคือ ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในหลายๆประเทศ เช่น ประเทศพม่า และอาเซียนเองก็ยังไม่มีการกำหนดมาตรการที่จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมามีผู้นำอาเซียนมักจะหาข้อแก้ตัวให้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกด้วยข้ออ้างต่าง ๆ นานา ที่มักจะใช้กันอยู่เป็นประจำก็คือการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของสมาชิก โดยอ้างว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศที่ประเทศอื่นไม่ควรเข้าไปแทรกแซง นอกจากนี้ก็มีการอ้างและโต้แย้งเมื่อถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดและเครื่องมือของตะวันตก ไม่สอดคล้องกับเอเชียที่มีชนบทรอบนิคมประเพณี วัฒนธรรม และคุณค่าของตนเองมานานนับพันปี⁵⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในแนวทางของตนเองอย่างเคร่งครัด และด้วยเหตุผลที่อาเซียนคัดค้านเรื่องวาระสิทธิมนุษยชน เพราะเห็นว่าแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องเฉพาะทางวัฒนธรรมมากกว่าเป็นสากลนั้น⁵¹ ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มองว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องปกติที่รัฐสามารถทำได้ เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงให้กับรัฐโดยรวม

⁵⁰ สมชาย หอมลออ, อาเซียนกับสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1997), หน้า 3.

⁵¹ Amitav Acharya, "ASEAN and Asia-Pacific Multilateralism: Managing regional security," in New challenges for ASEAN: Emerging policy issues, eds. Amitav Acharya and Richard Stubbs, p.193.

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้น นอกจากจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบอบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศแล้ว ก็ยังเกี่ยวข้องกับวิธีการขึ้นสู่อำนาจและการรักษาอำนาจของรัฐบาล รัฐบาลของประเทศอาเซียนหลายประเทศนั้น มีลักษณะไม่แตกต่างจากรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่ขึ้นมาสู่อำนาจโดยการรัฐประหาร และใช้วิธีการปราบปรามเพื่อให้สามารถคงอยู่ในอำนาจได้ต่อไป จึงขาดพื้นฐานของการอยู่ในอำนาจโดยชอบธรรม และต้องเผชิญกับความท้าทายเรื่องสิทธิในการปกครอง รัฐบาลเหล่านี้จะตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว โดยการมองว่าความอยู่รอดของตนเองก็เหมือนกับการอยู่รอดของรัฐ และขยายเรื่องความมั่นคงออกไป โดยมองความท้าทายต่อการอยู่ในอำนาจของตนเป็นเหมือนภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นการอยู่รอดของรัฐบาลจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของรัฐ และส่งผลต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของรัฐ⁵² ด้วยเหตุนี้ นโยบายความมั่นคงก็จะเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาล ในขณะที่ประชาชนเป็นฝ่ายถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพต่างๆ และเสี่ยงต่อการที่จะถูกปราบปรามด้วยความรุนแรงโดยใช้เรื่องความมั่นคงของรัฐมาเป็นข้ออ้าง

แม้ปัจจุบันอาเซียนจะมีการพัฒนาประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่จะช่วยสนับสนุนให้ประชาชนได้มีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น แต่วิธีการดำเนินงานของอาเซียนก็ยังยึดติดอยู่กับหลักการของ ASEAN Way ไม่ว่าจะเป็นหลักการปรึกษาหารือและฉันทามติ หรือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่เหมาะสมสำหรับการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชน การที่อาเซียนมีข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ได้หมายความว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศจะปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างจริงจัง หากอาเซียนยังคงให้ความสำคัญกับหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนกลายเป็นแค่เรื่องภายในของประเทศสมาชิกเหมือนที่ผ่านมา ไม่สามารถที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ นอกจากหลักการไม่แทรกแซงแล้ว หลักฉันทามติก็เป็นหลักการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการที่จะแก้ปัญหาหรือพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้น จำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจังและเร่งด่วน หากรอให้ทุกประเทศเห็นชอบในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินการในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

⁵² Muthiah Alagappa, "Comprehensive security: Interpretations in ASEAN countries," in *Asian security issues: Regional and global*, eds. Robert Scalapino, et al (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), p.54.

ก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และไม่สามารถที่จะพัฒนาไปสู่เป้าหมายในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนได้

หลักการต่างๆของ ASEAN Way โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซง และหลักฉันทามตินั้น นอกจากจะเป็นอุปสรรคในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนแล้ว ก็ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ในด้านอื่นๆเช่นกัน หากนำหลักการไม่แทรกแซงและหลักฉันทามติมาใช้ โครงการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ก็อาจมีความล่าช้าหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้ ดังกรณีปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนที่อาเซียนยังไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งๆที่มีข้อตกลงและมาตรการที่น่าจะช่วยให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ก็เป็นผลจากการยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงมากเกินไป โดยปล่อยให้การดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของประเทศที่เป็นต้นตอของปัญหา ซึ่งแม้ประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะไม่มีการทำตามข้อตกลง หรือดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมาย อาเซียนก็ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ ดังนั้นการยึดหลัก ASEAN Way เป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างเคร่งครัด จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะริเริ่มและพัฒนานโยบาย รวมทั้งกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนอาเซียน และอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานในการทำให้อาเซียนยอมรับแนวทางอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจาก ASEAN Way

2.3 การขาดกลไกที่มีอำนาจบังคับ

การที่จะพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการต่างๆควบคู่กันไป สิ่งหนึ่งที่ถือว่ามีความสำคัญและสามารถช่วยสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ การสร้างกลไกที่มีอำนาจบังคับขึ้นมา เพื่อให้เป็นมาตรการป้องกันการหลบเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือใช้ธงโทษในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงอย่างร้ายแรง แต่เนื่องจากอาเซียนมีแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และไม่ใช้กลไกทางสถาบันที่ยึดติดกับกฎหมาย⁵³ จึงไม่มีการกำหนดบทลงโทษหรือมาตรการที่สามารถบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงได้

⁵³ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*,

แผนงานและข้อตกลงต่างๆของอาเซียนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และ สิ่งแวดล้อม ดังได้กล่าวไว้ในบทก่อนหน้านี้นั้น ถือว่ามีข้อกำหนดหลายประการที่มีประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน แต่การที่อาเซียนขาดมาตรการลงโทษหรือกลไกที่มีอำนาจบังคับ ก็อาจทำให้ประเทศสมาชิกหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนด และไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้ตามที่กล่าวไว้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าวงชีวิตของประชาชน เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง หากไม่มีกลไกที่จะนำมาช่วยให้เหตุการณ์สามารถยุติลงได้อย่างสงบเรียบร้อย ก็จะทำให้ประชาชนต้องทุกข์ทรมานกับการกระทำที่รุนแรงต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ นอกจากนี้การมีมาตรการลงโทษหรือกลไกที่มีอำนาจบังคับ ก็ยังมีประโยชน์ในการทำให้ประเทศสมาชิก ปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆ ให้กับประชาชนอย่างจริงจังมากขึ้น เช่น การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดมากกว่าที่ผ่านมา หากยังคงใช้แนวปฏิบัติแบบเดิมโดยไม่มีมาตรการบังคับเข้ามาเสริม ก็อาจสายเกินไปที่จะทำให้เกิดภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การค้าวงชีวิตของมนุษย์ หรือทำให้เกิดปัญหาซ้ำๆ โดยที่ไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาได้อย่างเด็ดขาด ดังเช่นปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งและอาเซียนก็ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบังคับให้อินโดนีเซียแก้ปัญหานี้ได้⁵⁴ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางโครงสร้างของอาเซียนที่ไม่มีกลไกที่จะสามารถทำหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ ดังนั้นการมีกลไกที่มีอำนาจบังคับ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลไกที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมในการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์นั้น อาจกำหนดเป็นกลไกย่อยที่ใช้สำหรับการดำเนินงานในแต่ละด้าน หรือกำหนดไว้ในโครงสร้างของอาเซียน เพื่อใช้เป็นกลไกหลักสำหรับจัดการกับปัญหาต่างๆในภาพรวม Kraft ได้เสนอให้อาเซียนนำกลไกที่เรียกว่า ASEAN Troika มาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยเห็นว่าควรจะนำมาพัฒนาให้เป็นกลไกที่เป็นทางการมากขึ้น เพื่อให้อาเซียนสามารถจัดการกับปัญหาที่กระทบต่อสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁵⁵ ASEAN Troika เป็นหน่วยเฉพาะกิจในระดับรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ

⁵⁴ Herman Joseph S. Kraft, "Human security and ASEAN mechanisms," in *The quest for human security: The next phase of ASEAN?*, ed. Pranee Thiparat (Thailand: ISIS, 2001), p. 145.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 146.

ประจำของอาเซียนในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต และจะหมุนเวียนกันไปตามการเป็นประธานการประชุม แต่ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ขึ้นอยู่กับฉันทามติของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน การจัดตั้ง ASEAN Troika ขึ้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อาเซียนสามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองและความมั่นคง รวมทั้งสถานการณ์สำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อสันติภาพของภูมิภาคได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นความช่วยเหลือระดับความร่วมมือของอาเซียน รวมถึงการเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันและประสิทธิภาพของอาเซียนโดยรวม⁵⁶

อย่างไรก็ตาม ASEAN Troika ก็เป็นกลไกที่ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการส่งเสริมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากวิธีการดำเนินงานของ ASEAN Troika ยังคงเป็นไปโดยยึดหลักฉันทามติและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ขอบเขตการดำเนินงานของ ASEAN Troika คือการสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐมนตรีต่างประเทศ ไม่ใช่กลไกในการตัดสินใจ และจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าเป็นกิจการภายในของประเทศสมาชิก นอกจากนี้การที่จะจัดตั้ง ASEAN Troika ขึ้นมาเพื่อดำเนินการเรื่องใดๆ และมีอำนาจหน้าที่แค่ไหนในการจัดการกับปัญหา ก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ⁵⁷ ดังนั้นจึงไม่สามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ได้ตามเป้าหมาย การที่จะทำให้อาเซียน Troika เป็นกลไกที่สามารถทำหน้าที่ในการสนับสนุนเป้าหมายด้านความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างเข้มแข็งนั้น ต้องมีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น การให้อาเซียน Troika มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าไปแทรกแซงหรือลงโทษในกรณีที่เกิดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างร้ายแรง และการใช้หลักเสียงข้างมากในการลงมติ ซึ่งอาจทำให้อาเซียน Troika เป็นกลไกหนึ่งที่สามารถส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนมีความมั่นคงในด้านต่างๆ และสามารถที่จะพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยสรุปแล้วประเด็นปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะทำให้อาเซียนพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเสริมสร้าง ความมั่นคงของมนุษย์ แม้อาเซียนจะมีข้อกำหนดและแนวทางการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น แต่อาเซียนก็ยังไม่ได้อบรมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้อย่างเป็นทางการ แนวทางหลักสู่ความมั่นคงของอาเซียน คือ หลักการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชาติและ

⁵⁶ ASEAN Secretariat, The ASEAN Troika[Online], 19 Jan 2012. Available from: <http://www.aseansec.org/3637.htm>

⁵⁷ Ibid.

ภูมิภาค และแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม ซึ่งเป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงบริบททางประวัติศาสตร์ รวมทั้งเศรษฐกิจ การเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และได้รับการเสริมสร้างให้เข้มแข็งโดยหลักการต่างๆ ที่อาเซียนใช้ในการรักษาความสัมพันธ์และสร้างความมั่นคงภายในภูมิภาค⁵⁸ การที่จะทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการยอมรับและมีความเข้มแข็งเหมือนกับหลักการของอาเซียนนั้น จึงอาจต้องทำให้แนวทางในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ บูรณาการเข้ากับค่านิยมและบริบททางสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น ประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกันในสังคม⁵⁹ การส่งเสริมแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์โดยวิธีที่สอดคล้องกับค่านิยมและบริบททางสังคมดังกล่าว ประกอบกับการที่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มีหลักการส่วนหนึ่งที่เข้ากันได้กับแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุมของอาเซียน จึงอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้สามารถพัฒนาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไปได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น

3. บทสรุป

จากการดำเนินงานในด้านต่างๆ ของอาเซียนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลังจากประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนก็มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีในหลายประเด็น โดยจะเห็นได้จากการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิด และมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน คือ แผนงานในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน และแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่จัดทำขึ้นมาเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายในการเป็นประชาคมอาเซียน แผนงานเหล่านี้มีเนื้อหาที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับประชาชน และมีแนวปฏิบัติหลายประการที่สามารถช่วยสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจที่มีมาตรการสำคัญ เช่น การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน การจัดการความยากจนโดยวิธีให้การศึกษา การเสริมสร้างทักษะด้านการประกอบอาชีพให้กับประชาชน รวมทั้งมีมาตรการที่จะช่วยรองรับผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ด้านการเมืองที่มีการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งส่งเสริมหลักการต่างๆ เช่น หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล และด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ และการส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

⁵⁸ Yukiko Nishikawa, *Human Security in Southeast Asia* (London: Routledge, 2010), pp.127-128.

⁵⁹ *Ibid.*, p.88.

ร่วมในการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม แนวทางการดำเนินงานเหล่านี้เป็นแนวทางที่สามารถเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้ เมื่อประกอบกับปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เช่น การทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม และแรงกดดันจากภายนอก ทั้งในส่วนขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ นั้น ก็อาจทำให้กล่าวได้ว่า อาเซียนมีแนวโน้มที่จะสามารถเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนในภูมิภาคได้มากขึ้น และอาจพัฒนาไปสู่การยอมรับเอาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้อย่างเป็นทางการได้

อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็ยังมีปัจจัยต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เช่น การขาดเจตนาารมณทางการเมืองของประเทศสมาชิก การยึดมั่นในหลักปฏิบัติของอาเซียนอย่างเคร่งครัด และการขาดกลไกที่จะสามารถนำมาใช้บังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักปฏิบัติของอาเซียน ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศสมาชิกยึดถือกันมาอย่างยาวนาน การที่จะทำให้อาเซียนหันมายอมรับแนวทางอื่นๆ หรือยอมละทิ้งหลักปฏิบัติบางอย่างในบางสถานการณ์นั้น ต้องมีการแสวงหาวิธีการต่างๆ ที่สามารถจะใช้กดดันอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นทุกภาคส่วนจึงต้องหันมาร่วมมือกันอย่างจริงจัง และดำเนินการตามวิธีการต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อผลักดันให้อาเซียนปรับเปลี่ยนแนวคิดและแนวทางการดำเนินงานไปในลักษณะที่จะช่วยส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และทำให้อาเซียนยอมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของอาเซียนต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาบทบาทของอาเซียนเพื่อหาคำตอบว่า อาเซียนมีนโยบายหรือมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์หรือไม่อย่างไร โดยไม่ได้มุ่งที่จะประเมินผลในการดำเนินงาน ดังนั้นข้อมูลต่างๆจึงจำกัดอยู่แค่ในระดับของการกำหนดนโยบายในนามของอาเซียน ไม่ได้ลงลึกถึงการติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละประเทศสมาชิก จนถึงขั้นที่จะสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงานของอาเซียนได้ ในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการสรุปผลตามกรอบในการวิจัยเพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของอาเซียนในภาพรวม พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางต่างๆที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในอาเซียนต่อไป

1. บทสรุปงานวิจัย

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการกล่าวถึงในแวดวงต่างๆอย่างแพร่หลาย หลังจากที่ UNDP นำเสนอแนวคิดนี้ไว้ในรายงานการพัฒนามนุษย์ปี ค.ศ.1994 แต่จนถึงปัจจุบันแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ก็ยังคงไม่มีคำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน จึงทำให้การนำแนวคิดไปใช้มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการตีความของผู้นำไปใช้ ในส่วนของอาเซียนนั้น แนวคิดที่อาเซียนยึดถือเป็นแนวทางในการสร้างความมั่นคง คือ แนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม ซึ่งมีลักษณะเด่นที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ในแง่ของการขยายประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงออกไปมากกว่าแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 แต่โดยรวมแล้วแนวคิดความมั่นคงแบบครอบคลุม ก็ยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐเป็นอันดับแรก ต่างจากแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง จากการศึกษาที่อาเซียนยึดแนวทางสร้าง ความมั่นคงแบบครอบคลุม ซึ่งอาเซียนมองว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับอาเซียนอยู่แล้วนี้เอง จึงทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้รับการกล่าวถึงในวาทกรรมความมั่นคงของอาเซียน แม้ในเวลาต่อมาทั้ง Track II และ Track III ของอาเซียนจะร่วมกันผลักดัน จนสามารถทำให้ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปสู่วาระของอาเซียนมากขึ้น แต่อาเซียนก็ยังไม่มีการนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นนโยบายในการสร้างความมั่นคงอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ก็ต้องการที่จะศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของอาเซียนกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยพิจารณาการดำเนินงานของอาเซียนเกี่ยวกับการสร้างความ

มั่นคงของมนุษย์ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ตามกรอบนิยามที่ใช้ในการวิจัยดังกล่าวไว้ ในบทที่ 1 เพื่อช่วยให้เห็นถึงแนวคิดและวิธีการดำเนินงานของอาเซียน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนในภูมิภาคได้มากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าอาเซียนมีการกำหนดนโยบายและความร่วมมือที่จะช่วยสนับสนุนให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิตได้มากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งอาเซียนได้มีการปรับปรุงการดำเนินงานหลายอย่าง เช่น การให้ความสำคัญกับประชาชนและคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในประเด็นต่างๆอย่างครอบคลุม ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น แต่บทบาทของอาเซียนก็ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติอีกหลายประการ ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีข้อกำหนดที่เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน แต่ก็คงต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยอาจสรุปผลการศึกษาแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

อาเซียนมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนตามกรอบการวิจัยที่หมายถึง การสร้างความเจริญเติบโตและสภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงการทำให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคงสำหรับการเลี้ยงชีพ โดยจะเห็นได้จากโครงการต่างๆ เช่น แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC ซึ่งถือเป็นการสร้างสภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาค รวมทั้งเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชนได้ต่อไป และยังได้มีการกำหนดมาตรการที่จะช่วยรองรับผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีการคำนึงถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายมากขึ้น นอกจากการดำเนินงานเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้วอาเซียนก็มีความร่วมมือด้านการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน ซึ่งเป็นความร่วมมือที่มีกรอบการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจนให้กับประชาชน เช่น การพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท โครงการต่างๆเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้อาเซียนมีความรุ่งเรืองและมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นการช่วยให้ประชาชนได้มีอาชีพ มีรายได้ ซึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดี หรือทำให้ประชาชนสามารถหลุดพ้นจากความยากจน อันเป็น

เป้าหมายสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ต่อไป แต่จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีความแตกต่างทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็อาจทำให้โครงการที่มีประโยชน์เหล่านี้บรรลุผลได้ช้า เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศสมาชิกก็มักกระทำการต่างๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก และยังคงมองประเทศอื่นเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจหรือการดำเนินงานเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกไม่สามารถบรรลุผลได้ตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การที่ประเทศสมาชิกมีระบบการเมืองแบบปิดโดยไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ก็ยิ่งทำให้การดำเนินโครงการตามกรอบความร่วมมือเป็นไปอย่างไม่โปร่งใสและเกิดการทุจริตได้ง่าย ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีการกำหนดความร่วมมือที่มีประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนดังกล่าว แต่หากไม่สามารถจัดการปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ได้ก็คงไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้ตามที่กล่าวไว้

2. ด้านการเมือง

บทบาทของอาเซียนด้านการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนนั้น กล่าวได้ว่าเพิ่งเกิดขึ้นเมื่ออาเซียนมีการจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้นมา ข้อกำหนดในกฎบัตรอาเซียนแสดงให้เห็นว่าจะมีการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย และที่สำคัญคือตามข้อ 14 ของกฎบัตร ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมา ซึ่งทำให้อาเซียนมีการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้น จนสามารถจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนที่เรียกว่า AICHR ขึ้นมาได้สำเร็จ AICHR เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้ประชาชนอาเซียนสามารถมีความมั่นคงทางการเมืองเพิ่มขึ้นได้ หากการทำหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในแง่ของการส่งเสริมให้ฝ่ายต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเรื่องดังกล่าวไปได้อย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม AICHR ก็ยังมีข้อจำกัดในแง่ของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่นั้น ยังไม่มีการกำหนดให้ AICHR มีอำนาจในการพิจารณา ลงโทษ หรือใช้มาตรการบังคับต่างๆ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น AICHR ยังคงเป็นเพียงกลไกที่มีลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาล การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ นั้นอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน และต้องได้รับฉันทามติจากที่ประชุม ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะทำให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

นอกจากการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงทางการเมืองของอาเซียน ก็อาจเห็นได้จากการจัดทำแผนงานด้านการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงการพัฒนาทางการเมืองของอาเซียน โดยส่งเสริมให้มีการนำหลักการต่างๆ ไปปฏิบัติ เช่น หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยกำกับพฤติกรรมของผู้มีอำนาจ ให้ใช้อำนาจโดยอยู่ในกรอบของกฎหมาย และเป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความมั่นคงทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การดำเนินงานต่างๆ ดังกล่าวของอาเซียน จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับนิยามความมั่นคงทางการเมืองของมนุษย์ ที่หมายถึงการทำให้ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้โดยได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งมีสิทธิแสดงออกถึงความต้องการ หรือความไม่พอใจทางการเมืองที่เป็นไปอย่างสงบได้ โดยปราศจากการถูกกดขี่หรือการปราบปรามอย่างรุนแรง แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็กล่าวได้ว่าอาเซียนยังไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางการเมืองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศยังคงมีการปกครองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย การที่จะส่งเสริมให้ประเทศเหล่านี้รับหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หรือทำให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองนั้น อาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้โดยโครงสร้างแล้วอาเซียนก็ไม่มีกลไกที่จะสามารถเข้าไปบังคับให้ประเทศสมาชิกทำตามที่ตั้งกลางกันไว้ได้ ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย และการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถที่จะช่วยส่งเสริมความมั่นคงทางการเมืองให้กับประชาชนได้ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนบรรลุเป้าหมายด้านความมั่นคงทางการเมืองได้ในระยะเวลาอันสั้น

3. ด้านสิ่งแวดล้อม

หากดูจากข้อกำหนดและความร่วมมือต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ก็กล่าวได้ว่า อาเซียนมีบทบาทที่สอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน ตามนิยามที่ใช้ในการวิจัยที่หมายถึง การทำให้ประชาชนได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ ปราศจากมลภาวะหรือความเสื่อมโทรม รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยจะเห็นได้จากความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม หรือ AMME และการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในประเด็นสำคัญๆ ด้านสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสม รวมถึงการจัดทำปฏิญญา ข้อตกลง และแผนงานต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับการจัดการ

ทรัพยากรน้ำ การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน และการดำเนินงานด้านอื่นๆ ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่างๆอย่างครอบคลุม ทั้งในส่วนของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นประเด็นสำคัญในภูมิภาค และประเด็นปัญหาที่เป็นความห่วงใยร่วมกันในระดับสากล นอกจากนี้ในแผนงานด้านการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ก็ได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางต่างๆที่จะช่วยสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ เช่น การส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม บทบาทของอาเซียนด้านการเสริมสร้างความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน ก็ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะพัฒนาไปจนสามารถสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และแต่ละประเทศต่างก็ต้องการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่วิธีการรักษาสิ่งแวดล้อมบางอย่างอาจต้องแลกกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรืออาจต้องลงทุนสูงไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ เช่น การใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ก็ยังไม่ยากที่จะทำให้แต่ละประเทศบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เนื่องมาจากการขาดศักยภาพรวมถึงการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และยังเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การจัดทำโครงการต่างๆขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจรัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นแม้อาเซียนจะมีความร่วมมือและข้อตกลงที่จะช่วยส่งเสริมความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนได้ แต่หากประเทศสมาชิกยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงด้านการสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ก็ยากที่จะทำให้ประชาชนมีความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมได้

การที่จะทำให้ประชาชนสามารถมีความมั่นคงได้ตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในทุกๆด้านควบคู่กันไป เนื่องจากภัยคุกคามในแต่ละด้านล้วนมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การเน้นสร้างความมั่นคงเพียงแค่ด้านใดด้านหนึ่งไม่อาจทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิตได้อย่างแท้จริง จากการศึกษาการดำเนินงานของอาเซียนพบว่า หลังจากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจอาเซียนก็ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในด้านอื่นๆนอกเหนือจากประเด็นเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนี้กรอบความร่วมมือและวิธีการดำเนินงานก็แสดงถึงการให้ความสำคัญกับประชาชนมากกว่าที่ผ่านมา และมีการกล่าวถึงการมี

ส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของอาเซียนมีลักษณะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น แต่หากมองในทางปฏิบัตินั้นอาเซียนก็ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในด้านต่างๆได้ในระยะเวลาสั้นๆ วิธีการดำเนินงานของอาเซียนหลายๆ อย่างไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด การใช้หลักฉันทามติ รวมทั้งข้อจำกัดด้านโครงสร้างของอาเซียนที่ยังขาดกลไกที่มีอำนาจบังคับนั้น ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้ไม่สามารถเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่อาเซียนยังคงหลักการต่างๆ เหล่านี้ไว้แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกไม่ได้ต้องการที่จะให้อาเซียนเป็นองค์กรที่สามารถมีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ กรอบความร่วมมือหรือนโยบายของอาเซียนที่มีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการเมืองที่มีการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น อาจเป็นเพียงการตอบสนองต่อแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศหรือองค์กรอื่นๆ ได้อย่างราบรื่น และทำให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้เวทีอาเซียนในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ต่อไป ดังนั้นจึงอาจต้องใช้เวลาอีกยาวนานกว่าจะทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะงานวิจัย

จากการศึกษาทำให้เห็นว่า การที่จะพัฒนาแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นที่ยอมรับของผู้นำรัฐต่างๆ นั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายอีกมากมาย โดยเฉพาะจากการที่ยังไม่มีฉันทามติเรื่องคำจำกัดความว่าอะไรคือภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ และจะบรรลุเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างไร¹ ทำให้หลายฝ่ายลังเลที่จะสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว นอกจากนี้สาระสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่เน้นการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลาง ก็ยังท้าทายต่อแนวทางการมองรัฐเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐยึดถือกันมาอย่างยาวนาน จึงทำให้รัฐต่างๆ ต่อด้านแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ เพราะเกรงว่าจะเป็นการก่อให้เกิดการบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ แต่การให้ความสำคัญกับการมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางนั้น ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ต้องการให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ในทาง

¹ Woosang Kim and In-Taek Hyun, "Toward a new concept of security: Human security in world politics," in *Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security*, eds. William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun (Japan: United Nations University Press, 2000), p.39.

กลับกัน รัฐจะยิ่งประสบกับความไม่มั่นคงมากขึ้น หากละเอียดที่จะเน้นเรื่องการสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน การเน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะสูญเสียบทบาทไป แต่เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนี้รัฐก็เป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดในการปกป้องความมั่นคงของมนุษย์ เพราะรัฐมีทั้งขีดความสามารถ เจตจำนง ความรู้ และยังได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ² ดังนั้นรัฐจึงควรเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะดำเนินการต่างๆ ทั้งในแง่ของการสร้างความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์ควบคู่กันไป เพื่อที่จะทำให้ความมั่นคงทั้งสองอย่างเป็นสิ่งที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน และไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความมั่นคงโดยที่ต้องแลกด้วยความมั่นคงของอีกฝ่ายหนึ่ง

บทบาทของอาเซียนในด้านต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น แม้จะเป็นบทบาทที่ถือว่าเป็นไปในทางส่งเสริมความมั่นคงให้กับประชาชน แต่บทบาทดังกล่าวก็ยังไม่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ แนวทางในการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของอาเซียนยังคงเน้นไปที่บทบาทของรัฐ (State-Oriented Human Security) การระบุนภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ และการตัดสินใจในการจัดการกับภัยคุกคามส่วนใหญ่ยังคงขึ้นอยู่กับรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง³ โดยจะเห็นได้จากการดำเนินงานต่างๆ ที่ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ในขณะที่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดการกับภัยคุกคามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นทุกภาคส่วนจึงต้องผลักดันให้อาเซียนมีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อที่จะทำให้อาเซียนพัฒนาไปสู่การยอมรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และเป็นองค์ระระดับภูมิภาคที่สามารถดำเนินงานเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยควรมีการดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ก่อนที่จะมีการดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่างๆ ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือลงมติ เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใส และทำให้โครงการที่จะเกิดขึ้นนั้นสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนทุกกลุ่ม หรือหากจะมีผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบ ก็จะทำให้สามารถหาวิธีการเพื่อปกป้องเยียวยา และทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์อย่างลงตัวมากที่สุด นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ก็ยังเป็นการป้องกันความ

² Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha M. Chenoy, *Human security: Concepts and implications* (New York: Routledge, 2007), p.167.

³ Yukiko Nishikawa, *Human Security in Southeast Asia*(London: Routledge, 2010), p.56.

ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้เกิดสภาพที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาในด้านต่างๆต่อไป

2) พัฒนากลไกต่างๆที่มีอยู่ให้สามารถดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ให้เป็นกลไกที่มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษ หรือตัดสินใจใช้มาตรการต่างๆที่สามารถจะทำให้ประเทศสมาชิกยอมให้ความร่วมมือในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง

3) จัดตั้งกลไกที่มีอำนาจบังคับไว้ในโครงสร้างหลักของอาเซียน โดยให้มีลักษณะของการเป็นกลไกที่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศสมาชิกมีการละเมิดข้อตกลงในประเด็นต่างๆ เพื่อที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการของอาเซียนสามารถบรรลุผลได้ตามที่กำหนดไว้

4) ลดระดับของการยึดมั่นในหลักการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของอาเซียน เช่น หลักฉันทามติ และหลักการไม่แทรกแซง ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) ในส่วนขององค์กรภาคประชาสังคมก็ยังคงต้องมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของตนเอง และกระตุ้นให้ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ รวมทั้งในแง่ของการผลักดันให้อาเซียนมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงาน ให้เป็นไปในทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้คือการศึกษาเพียงแค่ว่าระดับของการกำหนดนโยบายของอาเซียนโดยรวม ไม่ได้ลงลึกไปถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานในแต่ละด้านของประเทศสมาชิก จึงทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าประเทศสมาชิกได้มีการนำนโยบายต่างๆของอาเซียนไปปฏิบัติหรือไม่เพียงใด การวิจัยในครั้งต่อไปจึงควรศึกษาการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ เพื่อที่จะได้ทราบถึงผลการดำเนินงานในแต่ละด้านของประเทศสมาชิก รวมทั้งช่วยให้สามารถประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของอาเซียน และนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชนได้มากขึ้น

จากสภาพปัญหาต่างๆในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าภัยคุกคามที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกัน และเป็นภัยคุกคามที่มีลักษณะข้ามพรมแดน จนรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาเพียงลำพังได้ รัฐต่างๆจำเป็นต้องร่วมมือกัน และแสวงหาความร่วมมือจากตัวแสดงอื่นๆทั้งภายในและภายนอกรัฐ เพื่อให้การจัดการกับปัญหาต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลได้ตามที่ต้องการ อาเซียนซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาค ก็ควรเป็นตัวแสดงหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุน หรือมีบทบาทนำในการทำให้รัฐในภูมิภาคหันมาร่วมมือกัน เพื่อจัดการกับภัยคุกคาม และทำให้ประชาชนได้มีความมั่นคงในด้านต่างๆอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ. ความรับผิดชอบในการปกป้อง. แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์. กรุงเทพมหานคร: สถานทูตแคนาดา.

ควีนไฟป่าอินโดนีเซียปกคลุมยะลารอบ 3. คม ชัด ลึก (3 สิงหาคม 2554): 3.

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. การจัดทำข้อมูลพื้นฐานการเปิดตลาดการค้าชุดที่ 8 ภายใต้อาเซียน[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/aec_serv8.pdf [2 ธันวาคม 2011]

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. สรุปเนื้อหาการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “โอกาสธุรกิจไทยภายใต้การเปิดเสรีการค้าบริการอาเซียน สาขาที่ต้องดำเนินการภายในปี2558” วันที่ 23 มีนาคม 2553[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.dtn.go.th/dtn/tradeinfo/file/file_1/report_23-03-10.pdf [2 ธันวาคม 2011].

แซม เอเจอร์. ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. กรุงเทพมหานคร: หน้าฝน, 2545.

เดวิด บีทแธม และ เควิน บอยล์. ไขข้อสงสัยประชาธิปไตย. แปลโดย ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

นิยม รัฐอมฤต. การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542.

ป่าชุมชนของคนรากหญ้า. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2547.

ประภัสสร เทพชาตรี. ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554.

ปราณี ทิพย์รัตน์, บรรณาธิการ. อาเซียนในสหัสวรรษใหม่. กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

พัชรวาลัย วงศ์บุญสิน, ทนายแก้ว ทิพากร และ กนกพรรณ อยู่ชา. เอเชียรายปี: จับชีพจร 2551/2008. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ภูวดล ทรงประเสริฐ. อินโดนีเซีย: อดีตและปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน(AICHR). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, 2553.

วิชัย ต้นศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

สุริชัย หวันแก้ว, บรรณาธิการ. ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไร้พรมแดน. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สมเกียรติ ตริวิวัฒน์พันธ์. การค้าเสรีอาเซียน (AFTA) : ความสำเร็จก้าวสำคัญของอาเซียน. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2540.

สมชาย หอมผลอ. อาเซียนกับสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1997.

อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.pcd.go.th/info_serv/haze_basel.html [2
กุมภาพันธ์ 2555].

อมร รักษาสัตย์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, และ วิรัช
วิรัชนิภาวรรณ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลาย
ประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ภาษาอังกฤษ

Acharya, A. Human security: East versus west?[Online]. Available from:
[http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/4416/RSISWORKPAPER_25.pdf?Se
quence=1](http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/4416/RSISWORKPAPER_25.pdf?sequence=1) [2009, Dec 12].

Acharya, A. Promoting Human Security: Ethical, normative and educational frameworks
in South-East Asia. Paris: UNESCO, 2007.

Acharya, A. and Stubbs, R, eds. New challenges for ASEAN: Emerging policy issues.
Canada: UBC Press, 1995.

Alagappa, M. Comprehensive security: Interpretations in ASEAN countries. In Robert
Scalapino, et al. (eds), Asian security issues: Regional and global, pp.50-78.
Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988.

Alternative security conference, 27-30 March, 1997[Online]. Available from:
<http://list.jca.apc.org/public/asia-apec/1997-march/000374.htm> [2010, Aug 28].

ALTSEANBURMA. Burma issues & concerns vol.5: Burma defiles the ASEAN Charter.
Bangkok: ALTSEANBURMA, 2008.

An ASEAN of the people, by the people, for the people: report of the first ASEAN People's Assembly, Batam, Indonesia, 24-26 November 2000. Jakarta: CSIS, 2001.

ASEAN Secretariat. AFTA Reader vol.1. Jakarta: ASEAN Secretariat, 1993.

ASEAN Secretariat. Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/1164.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. ASEAN action plan on social safety nets[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/8464.htm> [2011, May 23].

ASEAN Secretariat. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution[Online]. Available from: http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf [2011, Jul 14].

ASEAN Secretariat. ASEAN Charter[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/21861.htm> [2011, Jun 25].

ASEAN Secretariat. ASEAN Economic Community blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

ASEAN Secretariat. ASEAN Finance Ministers Meeting (AFMM)[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/19588.htm> [2011, Dec 16].

ASEAN Secretariat. ASEAN Free Trade Area (AFTA): An update[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/7665.htm> [2011, Jan 15].

ASEAN Secretariat. ASEAN Ministerial Meeting on Environment (AMME)[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/19601.htm> [2011, Jul 2].

ASEAN Secretariat. ASEAN Political-Security Community blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.

ASEAN Secretariat. ASEAN response to the financial crisis[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/7660.htm> [2011, Mar 12].

ASEAN Secretariat. ASEAN's leading Human Rights Body maps next phase of development[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/26201.htm> [2011, Jun 20].

ASEAN Secretariat. ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.

ASEAN Secretariat. ASEAN's response[Online]. Available from: <http://haze.asean.org/info/history-Response> [2011, Jul 12].

ASEAN Secretariat. ASEAN Strategic Plan of Action on Water Resources Management. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2005.

ASEAN Secretariat. ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA)[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/2010-AEC-025-2.pdf> [2011, Mar 12].

ASEAN Secretariat. ASEAN Trade in Goods Agreement enter into force[online]. Available from: <http://www.aseansec.org/24697.htm> [2011, Mar 12].

ASEAN Secretariat. ASEAN Vision 2020[Online]. Available from: <http://www.asean.org/1814.htm> [2009, Oct 10].

ASEAN Secretariat. ASEAN your gateway to an Economic Community[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/Publication-ASEAN-Your-Gateway-to-an-Economic-Community.pdf> [2011, Jan 15].

ASEAN Secretariat. Bandar Seri Begawan Resolution on Environment and Development (1994)[Online]. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:bandarresolution> [2011, Jul 9].

ASEAN Secretariat. Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/19257.htm> [2011, Jun 25].

ASEAN Secretariat. Chairman's statement of the 11th ASEAN summit "one vision, one identity, one community", Kuala Lumpur, 12 Dec 2005[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/18039.htm> [2010, Oct 10].

ASEAN Secretariat. Combating haze in ASEAN: Frequently asked questions[Online]. Available from: <http://haze.asean.org/info/faq-combatinghaze> [2011, Jul 12].

ASEAN Secretariat. Declaration of ASEAN Concord[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/1216.htm> [2010, Oct 17].

ASEAN Secretariat. Fourth ASEAN state of the environment report 2009. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010.

ASEAN Secretariat. Framework action plan on rural development and poverty eradication (2004-2010)[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/9162.htm> [2011, Jan 20].

ASEAN Secretariat. Initiative for ASEAN Integration (IAI) strategic framework and IAI work plan 2(2009-2015)[Online]. Available from:
<http://www.aseansec.org/22325.pdf> [2011, Oct 12].

ASEAN Secretariat. Joint communiqué of the 35th ASEAN Ministerial Meeting. Bandar Seri Begawan, 29-30 July 2002[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/4070.htm> [2011, May 28].

ASEAN Secretariat. Joint Communique of the twenty-sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993[Online]. Available from:
<http://www.aseansec.org/3666.htm> [2010, Oct 16].

ASEAN Secretariat. Joint Press Statement Fourth ASEAN Ministerial Meeting on Haze[Online]. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=media:jps:amme4:11> [2011, Jul 19].

ASEAN Secretariat. Joint Press Statement the fifth AFTA Council Meeting, Thailand, 21 September 1994[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/12400.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Joint Press Statement the thirteenth meeting of the ASEAN Free Trade Area (AFTA) Council, Singapore, 29 September 1999[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/12409.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Joint Statement of the Seventh ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication (7th AMRDPE) Bandar Seri Begawan, 2 November 2011[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/26706.htm> [2011, Dec 18].

ASEAN Secretariat. Kuala Lumpur Declaration on the establishment of the ASEAN Charter, Kuala Lumpur, 12 December 2005[Online]. Available from: <http://www.sean.org/18030.htm>[2011, Jun 25].

ASEAN Secretariat. Manila Declaration on the ASEAN Environment[Online]. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:maniladeclaration> [2011, Jul 9].

ASEAN Secretariat. Media Release of the Tenth Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/24953.htm> [2011, Mar].

ASEAN Secretariat. Media Release of 1st Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution in the Mekong Sub-Region[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/25935.htm> [2011, Mar 8].

ASEAN Secretariat. Ministerial Understanding on ASEAN cooperation in rural development and poverty eradication[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/8461.htm> [2011, May 23].

ASEAN Secretariat. Press statement the third AFTA Council Meeting, Indonesia, 11 December 1992[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/12398.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Protocol to Amend the Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA) for the Elimination of Import Duties.31 January 2003[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/14183.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Press release of the Fourth ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/25872.htm> [2011, Mar 8].

ASEAN Secretariat. Press statement by the Chair of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the First Meeting of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/24445.htm> [2011, Mar 8].

ASEAN Secretariat, Press statement the third AFTA Council Meeting, Indonesia, 11 December 1992[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/12398.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Regional Haze Action Plan[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/9059.htm> [2011, Jul 12].

ASEAN Secretariat. Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.

ASEAN Secretariat. Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment[Online]. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:singaporedeclaration> [2011, Jul 9].

ASEAN Secretariat. Singapore Declaration on the ASEAN Charter[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/21233.htm> [2011, Jun 25].

ASEAN Secretariat. Statement on bold measures 6th ASEAN Summit, Hanoi, 16 December 1998[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/8756.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.

ASEAN Secretariat. The ASEAN Charter. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

ASEAN Secretariat. The ASEAN Troika[Online]. Available from:
<http://www.aseansec.org/3637.htm> [2012, Jan 19].

ASEAN Secretariat. The 23rd ASEAN Economic Ministers Meeting, Malaysia, 7-8 October 1991[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/10153.htm> [2011, Mar 16].

ASEAN Secretariat. Trade in services[Online]. Available from:
<http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/AEC-02.pdf> [2011, May 27].

ASEAN Secretariat. Vientiane Action Programme[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf> [2011, May 28].

ASEAN Secretariat. 11th ASEAN Ministerial Meeting on the Environment[Online]. Available from: <http://environment.asean.org/index.php?page=media:amme:11> [2011, Jul 9].

AsiaDHRRA. Asiadhrra anchors ASEAN 2011-2015 RDPE framework drafting process[Online]. Available from: asiadhrra.org/wordpress/2011/06/23/asiadhrra-anchors-asean-2011-2015-rdpe-framework-drafting-process/ [2011, Dec 18].

Bajpai, K. Human Security: Concept and measurement[Online]. Available from:
http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_Security_Concept_and_measurement.pdf [2009, Nov 1].

Brookfield, H. and Byron, Y, eds. South-East Asia's environmental future: The search for sustainability. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1993.

Caballero-Anthony, M. Non-state regional governance mechanism for economic security: The case of the ASEAN People's Assembly. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010.

Caballero-Anthony, M. Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.

Caballero-Anthony, M. Revisioning Human Security in Southeast Asia. Asian Perspective 28,3 (2004): 155-189.

Capie, D., and Evans, P. The Asia-Pacific security lexicon. Singapore: ISEAS, 2002.

Challenges facing the ASEAN peoples: report of the second ASEAN People's Assembly, Bali (Indonesia), 30 August-1 September 2002. Jakarta: CSIS, 2003.

Cheepensook, K. The ASEAN Way on human security[Online]. Available from:
[http://humansecurityconf.polsci.chula.ac.th/
Documents/Presentations/Kasira.pdf](http://humansecurityconf.polsci.chula.ac.th/Documents/Presentations/Kasira.pdf). [2009, Sept 28].

Centre for Global Negotiations, About the Brandt Commission[Online]. Available from:
http://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm [2011, Mar 15].

Chamarik, S. Some thoughts on Human Rights promotion and protection. In Harry M. Scoble and Laurie S. Wiseberg.(eds), Access to justice: the struggle for Human Rights in Southeast Asia, pp. 16-18. London: Zed Books, 1985.

Chellaney, B., and Najibullah, H. On the frontline of climate change: International security implications. New Delhi: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Civil society perspective on the economic cooperation[Online]. Available from:
<http://www.aseancivilsociety.net/en/asean-a-civil-society-engagement/item/8-civil-society-per> [2011, May 19].

Civil society's engagement on ASEAN: how did it all begin?[Online]. Available from:
<http://www.aseancivilsociety.net/en/asean-and-civil-society-engagement/background-on-acsc> [2012, Feb 20].

Collins, A. Security and Southeast Asia: Domestic, regional, and global issues. Singapore: ISEAS, 2003.

Commission on Human Security. Human Security now. New York: Commission on Human Security, 2003.

Council for Security Cooperation in the Asia Pacific[Online]. Available from:
<http://www.cscap.org> [2010, Oct 16].

CSCAP. CSCAP Memorandum 3: The concepts of comprehensive security and cooperative security[Online]. Available from:
<http://www.cscap.org/index.php?page=memorandum-no-3---the-concepts-of-comprehensive-security-and-cooperative-security> [2010, Oct 16].

da Cunha, D., ed. Southeast Asian perspectives on security. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Department of Foreign Affairs and International Trade. Consortium on Human Security[Online]. Available from: http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2007/evaluation/cchs-ccsh07.aspx?lang=eng [2010, Oct 20].

Dupont, A. East Asia Imperilled: Transnational challenges to security. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Elliott, L. Environmental challenge in Southeast Asia. In Mark Beeson.(ed), Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences, pp.180-181. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Elliott, L. Environmental security. In William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun.(eds), in Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security, p.158. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

Elmhirst, R. Theorizing the environment-migration nexus. Paper presented at the Conference on the Crisis behind the Crisis: Forced Migration and its Consequence as a Result of Environmental Change and Natural Disaster in ASEAN. Thailand: Chulalongkorn University, 2011.

Engaging the ASEAN: 2006 ASEAN civil society national process. Manila: South East Asian Committee for Advocacy, 2007.

Final declaration of the regional meeting for Asia of the world conference on human rights[Online]. Available from: <http://law.hku.hk/lawgovtsociety/Bangkok%20Declaration.htm> [2010, Aug 28].

Heyzer, N. Toward new government-NGO relations for sustainable and people-centred development. In Heyzer, N., James, R. V., and Quizon, .A. B.(eds), Government-NGO relations in Asia: Prospects and challenges for people-centred development, p.2-3. Kuala Lumpur: Asian and Pacific development centre, 1995.

Hirsch, P. Environmental change and population movement in ASEAN. Paper presented at the Conference on the Crisis behind the Crisis: Forced Migration and its Consequence as a Result of Environmental Change and Natural Disaster in ASEAN. Thailand: Chulalongkorn University, 2011.

Hsien-Li, T. The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia. London: Cambridge University Press, 2011.

Human Security Network[Online]. Available from: <http://www.mfa.go.th/web/406.php> [2010, Nov 22].

HURIGHTS OSAKA. The process of establishing an ASEAN Human Rights Body[Online]. Available from: <http://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2008/09/the-process-of-establishing-an-asean-human-rights-body.html> [2011, May 22].

Imada, P. and Naya, S, eds. AFTA the way ahead. Singapore: ISEAS, 1992.

Kim, W and Hyun, I. Toward a new concept of security: Human security in world politics. In William T. Tow, Ramesh Thakur, and In-Taek Hyun.(eds), Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security, pp.33-46. Japan: United Nations University Press, 2000.

Large, J., and Sisk, T. D. Democracy, conflict and Human Security: Pursuing peace in the 21st century. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.

Letchumanan, R. Is there an ASEAN policy on climate change?[Online]. Available from: www.2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR004/ASEC.pdf [2011, Jul 14].

Martin, L. G., ed. the ASEAN success story. Hawaii: the East-West Center, 1987.

Matsumae, T. and Chen, L, eds. Common security in Asia: New concepts of human security. Tokyo: Tokai University Press, 1995.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Diplomatic Bluebook2000[Online]. Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/II-3-a.html> [2010, Oct 20].

Nesadurai, H. E. S. Globalisation, domestic politics and regionalism: the ASEAN Free Trade Area. London: Routledge, 2003.

Nguitragool, P. Environmental cooperation in Southeast Asia: ASEAN's regime for transboundary haze pollution. London: Routledge, 2011

Nishikawa, Y. Human Security in Southeast Asia. London: Routledge, 2010.

Ogata,S. Empowering people for human security[Online]. Available from: <http://www.humansecurity-chs.org/newsandadvents/payne.html> [2009, Oct 10].

Panyarachun, A. Opening statement at the fourth meeting of the ASEAN heads of government, Singapore, 27 January 1992[Online]. Available from: <http://www.mfa.go.th/web/showStatic.php?staticid=96Qsearch=afta> [2011, Mar 16].

- Paris, R. Human security: Paradigm shift or hot air?[Online]. Available from:
http://muse.jhu.edu/journals/international_security/v026/26.2paris.pdf [2009, Oct 10].
- Pietropaoli, I. Challenges for ASEAN Human Rights Mechanism: The case of Lao PDR from a gender perspective. In Human Rights in the Asia-Pacific region: Towards institution building, p.173. London: Routledge, 2011.
- Pitsuwan, S. Statement by H.E.Mr.Surin Pitsuwan Minister of Foreign Affairs of Thailand At the PMC 9+10 session, Agenda Item 2(a)-(c)" Manila, Philippines, 28 July 1998[Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/3950.htm> [2010, Oct 10].
- Plummer, M. G. ASEAN economic integration: Trade, foreign direct investment, and finance. Singapore: World scientific, 2009.
- Plummer, M. G. and Yue, C. S., eds. Realizing the ASEAN Economic Community: A comprehensive assessment. Singapore: ISEAS, 2009.
- Profile of LAWASIA[Online]. Available from: <http://lawasia.asn.au/profile-of-lawasia.html> [2011, Jan 8].
- Rajan, R. S. Financial and macroeconomic co-operation in ASEAN. In Mya Than.(ed), ASEAN beyond the regional crisis: Challenge and initiatives, p.133. Singapore: ISEAS, 2001.
- Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter[Online]. Available from: <http://www.asean.org/19247.pdf> [2011, Jun 25].
- Rogue, H. PARCON vs. republic of the Philippines: A challenge for a relevant ASEAN Human Rights Mechanism. Beijing: Chinese Society of International Law, 2011.

Salim, E. Towards a sustainable future of ASEAN. In Praipol Koomsup.(ed), Economic development and the environment in ASEAN countries: Proceeding of the sixteenth conference of the Federation of ASEAN Economic Association, p.xvi. Bangkok: Economic Society of Thailand, 1993.

Sani, S. Urban environment in ASEAN: Changing regional concerns and approaches. In Maria Seda (ed), Environmental management in ASEAN: Perspectives on critical regional issues, p.85. Singapore: ISEAS, 1993.

Serrano, I. R. ASEAN Civil Society Conference on building a common future together[Online]. Available from: <http://www.prrm.org/wp-content/uploads/2009/11/05aseanreport.pdf> [2010, Aug 20].

Severino, R. C. ASEAN faces the future. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2001.

Soesastro, H. ASEAN during the crisis. In H.W. Arndt and Hal Hill (eds), Southeast Asia's economic crisis: origins, lessons, and the way forward, pp.158-159. Singapore: ISEAS, 1999.

Statement of the 2011 ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples'Forum[Online]. Available from: <http://www.aseancivilsociety.net/en/acscapf-2011/acscapf-2011-statement/item/107-statement-of-the-2011-acsc/-apf> [2011, May 19].

Stubbs, R. ASEAN: Building regional cooperation. In Mark Beeson (ed), Contemporary Southeast Asia: Regional dynamics, national differences, p.223. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Summary of Bangkok NGO Declaration[Online]. Available from: <http://www.hrssolidarity.net/mainfile.php/1993vol03no02/2050> [2010, Aug 20].

Sunchindah, A. The ASEAN approach to regional environmental management[Online].

Available from: <http://www.aseansec.org/2838.htm> [2011, Jul 2].

Sungkawan, D. Southeast Asian human security: A regional citizenship approach.

Pathum Thani: Japanese Studies Center, Thammasat University, 2005.

Tadjbakhsh, S. and Anuradha, C. M. Human security: Concepts and implications. New

York: Routledge, 2007.

Tan, J. L. H, ed. AFTA in the changing international economy. Singapore: ISEAS, 1996.

Tan, S. S. and Acharya, A., eds. Asia-Pacific security cooperation: National interests and regional order. London: M.E.Sharpe, 2004.

Tay, S. S. C., Estanislao, J. P., Soesastro, H., eds. Reinventing ASEAN. Singapore: ISEAS, 2001.

The Story of the Club of Rome[Online]. Available from:

<http://www.clubofrome.org/eng/about/4/> [2011, Mar 15].

Thiparat, P., ed. The quest for human security: The next phase of ASEAN?. Thailand:

ISIS, 2001.

Thomas, C. Global governance, development and human security the challenge of poverty and inequality[Online]. 2000. Available from:

<http://www.research4development.info/PDF/outputs/inequality/wp2.pdf>
[2009, Oct 20].

UNEP. Declaration of the United Nations Conference on the Human

Environment[Online]. Available from:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> [2011, Oct 11].

United Nations Development Program. Human development report 1994. New York: Oxford University Press, 1994.

Weatherbee, D. E. International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy. 2nd ed. Singapore: ISEAS, 2010.

Weatherbee, D. E., Emmers, R., Pangestu, M., and Sebastien, L. C., eds. International Relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy. USA: Rowman & Littlefield, 2005.

Wiseman, G. The Palme Commission; New thinking about security[Online]. Available from: usccis.org/tools/Software/original/Pu [2011, Mar 15].

Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism[Online]. Available from: <http://www.aseanhrmech.org/aboutus.html> [2011, Jun 2].

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร.ต.ท.หญิง ธีราศิลป์ อินทรสุข เกิดวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2523 สำเร็จการศึกษา
ระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ.2551