

# วิเคราะห์อาเซียน...ผ่านทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ผศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์

ผู้ประสานงานโครงการ ASEAN Watch

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์การเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของอาเซียน ผ่านมุมมองของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเป็นการแนะนำเปรียบเทียบมุมมองจากสำนักคิดต่างๆ โดยสังเขป เพื่อให้นักศึกษาและผู้สนใจได้มีหลักเบื้องต้นในการไปศึกษาค้นคว้าต่อไป

นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันในการวิเคราะห์และอธิบายความร่วมมือระดับภูมิภาคในอาเซียน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 สำนักด้วยกัน กล่าวคือ 1) “สำนักสัจนิยม” (Realism) ที่เน้นอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติที่มักนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐ 2) “สำนักเสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) ที่เน้นผลประโยชน์ร่วมกันและองค์กรระหว่างประเทศที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างรัฐ และ 3) “สำนักสรรค์สร้างนิยม” (Constructivism) ที่เน้นบทบาทของความคิดและอัตลักษณ์ที่อาจนำไปสู่ความร่วมมือหรือความขัดแย้งก็ได้ โดยทั่วไปงานเขียนด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกิดขึ้นก่อนปี 1990 แทบจะไม่หลุดออกจากค่ายสัจนิยม และมีการโต้เถียงกันทางทฤษฎีน้อยมาก แต่ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับความสนใจในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ สำนักสัจนิยมใหม่ได้พบกับคู่แข่งจากสำนักเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะทฤษฎีแนวสถาบันนิยมเสรี (liberal institutionalism) และต่อมาสำนักสรรค์สร้างนิยมก็ได้เข้าร่วมวงถกเถียงด้วย<sup>1</sup>

## 1. มุมมองสัจนิยม (The Realist Perspective)

สัจนิยมใหม่เป็นสำนักแรกที่ใช้ทฤษฎีวิเคราะห์อาเซียน โดยนำแนวคิด “การถ่วงดุลอำนาจ” (Balance of Power) มาใช้อธิบายอาเซียนตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ศาสตราจารย์ไมเคิล ลีเฟอร์ (Michael Leifer) ผู้ลี้ภัยจาก London School of Economics (LSE) ถกเถียงว่า อาเซียนเกิดขึ้นและดำรงอยู่ด้วยการถ่วงดุลอำนาจทั้งภายในและภายนอก เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียนในปี 1967 มีที่มาจากความต้องการถ่วงดุลอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดและมีข้อขัดแย้งกับมาเลเซียและสิงคโปร์ในช่วงนั้น อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลกับมหาอำนาจภายนอก ด้วยการรวมตัวกันเป็นสมาคมอาเซียน เพื่อช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจ โดยเฉพาะต่อชาติคอมมิวนิสต์ที่ถือเป็นภัยคุกคามอย่างฉุนในขณะนั้น โดยทั่วไปแล้ว อาเซียนจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งรัฐที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์รวมกันก่อตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านเวียดนามในช่วงกลางทศวรรษ 1960 จนถึงปลายทศวรรษ 1980 โดยมีสหรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน นอกจากนั้น Leifer ยังแสดงทรรศนะว่า สมาชิกอาเซียนมีผลประโยชน์ร่วมกันเพียงจำกัดและยังขาดอัตลักษณ์ในความเป็นภูมิภาคเดียวกัน ดังนั้นอาเซียนจึงเป็นเพียง “ประชาคมทางการทูต” (diplomatic community) ที่มักเน้นการโอภาปราศรัยในเชิงการทูต โดยไม่มีข้อผูกมัด ไม่ได้เป็น “ประชาคมความมั่นคง” (security community) ที่มีพันธะสัญญาระหว่างกัน<sup>2</sup>

แม้สิ้นสุดสงครามเย็นแล้ว นักวิชาการแนวสัจนิยมใหม่ก็ยังมองว่า อาเซียนยังคงใช้การถ่วงดุลอำนาจอยู่ ศาสตราจารย์ ราฟ เอ็มเมอร์ส (Ralf Emmers) แห่งมหาวิทยาลัยนันทยางในสิงคโปร์ วิเคราะห์ว่า การประชุมว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นเครื่องมือ

<sup>1</sup> J. Ruland, “ASEAN and the Asian Crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism,” *Pacific Review* 13 (2000), pp. 421-422.

<sup>2</sup> Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia*, London: Routledge, 1989.

ถ่วงดุลอำนาจที่อาเซียนใช้เกี่ยวข้องกับสหรัฐเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในภูมิภาคและสกัดกั้นอิทธิพลของจีน แต่สำหรับจีน ARF ได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบหลายขั้วอำนาจเพื่อต่อต้านระบบขั้วอำนาจเดี่ยวของสหรัฐ อินเดียเองก็ยอมรับเรื่องการถ่วงดุลอำนาจในระบบหลายขั้วอำนาจ ในขณะเดียวกัน อาเซียนก็ร่วมมือกับจีนเพื่อถ่วงดุลกับการกดดันจากสหรัฐในประเด็นการค้า และประเด็นสิทธิมนุษยชน กล่าวโดยสรุป สังคมนิยมใหม่มองว่า สถาบันที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางอย่าง ARF เกิดขึ้นและดำรงอยู่เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกับรัฐมหาอำนาจนั่นเอง<sup>3</sup>

กระทั่งปัจจุบัน นักวิชาการแนวสังคมนิยมก็ยังตอกย้ำทฤษฎีตามแนวทางนี้ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ โด널ด์ เวเธอร์บี (Donald Weatherbee) แห่งมหาวิทยาลัยเซาท์แคโรไลนา ยืนยันว่า อาเซียนเป็นตัวช่วยความร่วมมือที่รัฐสมาชิกรวมตัวกันเนื่องจาก “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (national interest) ของตนเป็นหลัก จึงเป็นที่สังเกตได้ว่า ความร่วมมือของอาเซียนจะเป็นการจัดการกับรัฐอื่นนอกภูมิภาคมากกว่าการจัดการกับกิจการภายในของอาเซียน ซึ่งมีความขัดแย้งกันเองบ่อยครั้งในปัจจุบัน นอกจากนี้ “อัตลักษณ์อาเซียน” ยังเป็นเพียงหนึ่งอัตลักษณ์ท่ามกลางอัตลักษณ์ที่หลากหลายในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ในทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ซึ่งในกรณีที่มีการตัดสินใจเชิงนโยบาย อัตลักษณ์อาเซียนจะได้รับการพิจารณาน้อยกว่าผลประโยชน์แห่งชาติ<sup>4</sup>

## 2. มุมมองเสรีนิยมใหม่ (The Neo-liberal Perspective)

นักวิชาการแนวเสรีนิยมใหม่พยายามจะอธิบายอาเซียนผ่านการศึกษารวมตัวระหว่างประเทศด้วยทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functionalist Theory) โดยเสนอว่า ความร่วมมือในอาเซียนพัฒนาไปสู่การสร้างสถาบันจากล่างขึ้นบน (bottom-up) ซึ่งอำนาจการตัดสินใจเป็นไปอย่างกว้างขวางในอาเซียน<sup>5</sup> งานเขียนบางชิ้นมองว่า อาเซียนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานนโยบาย เป็นเวทีสำหรับการเปิดเสรีทางการค้า ทำหน้าที่แบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และเป็นเวทีสำหรับต่อกรร่วมกัน<sup>6</sup> ดังนั้น ระบบระเบียบในภูมิภาคจึงมีเพิ่มขึ้นจากการพึ่งพากัน (interdependence) ที่ขยายตัวมากขึ้นผ่านการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงระหว่างกันทางเศรษฐกิจ<sup>7</sup>

นักวิชาการแนวสถาบันนิยมแบบเสรีได้ท้าทายว่า นักสังคมนิยมได้มองข้ามผลงานในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระดับภูมิภาคของอาเซียน อาเซียนมีความเชื่อมั่นและมีระดับความโปร่งใสที่สูงขึ้น อีกทั้งยังได้ลดความไม่แน่นอนและความเป็นปรปักษ์ต่อกันในความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่ได้เกิดจากการถ่วงดุล หรือบทบาทของสหรัฐ แต่เป็นกระบวนการสร้างสถาบันในหมู่ชาติอาเซียนเองต่างหากที่ก่อให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในภูมิภาคขึ้นมา<sup>8</sup> ต่อเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดอน เอ็มเมอร์สัน (Don Emmerson) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ได้จัดให้อาเซียนเป็น “ระบอบความมั่นคง” (security regime) ซึ่งรัฐอาเซียนจะไม่ใช้กำลังต่อรัฐอาเซียนด้วยกัน ในขณะที่ ศาสตราจารย์ นารายานัน กานะชัน (Narayanan Ganesan) แห่งมหาวิทยาลัยอีโรซิมา วิเคราะห์ว่า

<sup>3</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (London: Routledge Curzon, 2003), Chapter 5, pp.110-27.

<sup>4</sup> Donald Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia*, Lanham (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005), pp. 17-19.

<sup>5</sup> See review in Sheldon Simon (1995).

<sup>6</sup> Hadi Soesasto (ed.), *ASEAN in a Changed Regional and International Political Economy* (Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1995).

<sup>7</sup> ----- and Anthony Berkin (eds.), *The Role of Security and Economic Cooperation Structures in the Asia Pacific Region* (Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1996).

<sup>8</sup> Jorn Dosch, “Southeast Asia and the Pacific: ASEAN” in Michael Connors, Remy Davison, and Jorn Dosch (eds.), *The New Global Politics of the Asia-Pacific* (London: Routledge Curzon, 2004), pp. 76-79.

อาเซียนทำหน้าที่เป็น “ระบบ” ทางด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่อนุญาตให้รัฐสมาชิกสามารถ  
ธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติได้<sup>9</sup>

### 3. มุมมองสรรค์สร้างนิยม (The Constructivist Perspective)

ในช่วงทศวรรษ 2000 นักวิชาการแนวสรรค์สร้างนิยมโดยเฉพาะศาสตราจารย์ อามิตาฟ อะชายา (Amitav Acharya) แห่งมหาวิทยาลัยอเมริกัน ได้โต้แย้งว่า แท้ที่จริง ภูมิภาคนิยมในอาเซียนเป็น “กระบวนการที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์กันและการขัดเกลาทางสังคม” โดยให้ความสำคัญกับปทัสถาน (norms) ที่เป็นรากฐานของกระบวนการนี้ กล่าวคือ ปทัสถาน “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ที่เน้นการปรึกษาหารือ (consultation) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจด้วยฉันทมติ (consensus) และการไม่แทรกแซงระหว่างกัน (non-interference) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนอาเซียน มิใช่การถ่วงดุลอำนาจ หรือแม้แต่การสร้างสถาบัน จึงกล่าวได้ว่า อาเซียนมีอัตลักษณ์แห่งภูมิภาค (regional identity) และได้ทำหน้าที่เป็น “ประชาคมความมั่นคง” (security community) ที่มีพันธะสัญญาและอัตลักษณ์ร่วมกันแล้ว มิได้เป็นเพียง “ประชาคมทางการทูต” อย่างที่นักสังคมนิยมกล่าวอ้าง ทั้งนี้ ไม่ว่านักสังคมนิยมใหม่และนักเสรีนิยมใหม่ก็ล้วนแต่ก็ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านวัตถุ (material interest) เพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ด้านความคิด (ideational interest) ที่จะช่วยนำให้ตัวแสดงต่าง ๆ ค้นพบผลประโยชน์ใหม่ ๆ ร่วมกัน จนนำไปสู่ความร่วมมือที่มากยิ่งขึ้น<sup>10</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ อลาสแตร์ เอียน จอห์นสตัน (Alastair Iain Johnston) แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้นำแนวคิดสรรค์สร้างนิยมมาวิเคราะห์ ARF ไว้ว่า อาเซียนประสบความสำเร็จในการทำให้จีนยอมรับปทัสถานของอาเซียน ดังจะเห็นได้ว่า จีนมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมเวทีที่อาเซียนเป็นผู้นำ โดยยึดหลักการไม่แทรกแซง การกำหนดประเด็นหรือที่คำนึงถึงระดับความสบายใจ (comfort level) และแสดงท่าทีแห่งความร่วมมือ ซึ่งล้วนเป็นไปตามแนวทางของอาเซียน ทั้งนี้ ARF ไม่มีแรงจูงใจทางวัตถุที่เด่นชัดต่อจีนแต่อย่างใด Johnston สรุปว่า การออกแบบสถาบันที่ไม่มีการผูกมัดอย่าง ARF ซึ่งดูจะไร้ประสิทธิภาพ แต่กลับมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่มีความหลากหลายและแตกต่างในผลประโยชน์<sup>11</sup>

ในทำนองเดียวกัน ศาสตราจารย์ ทาคาชิ เทราดะ (Takashi Terada) แห่งมหาวิทยาลัยยวาชิตะ ในญี่ปุ่น ได้ขยายแนวคิดสรรค์สร้างนิยมออกจากอาเซียนไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยถกเถียงว่า หลังเกิดวิกฤติการเงินเอเชียในปี 1997 “ความรู้สึกเป็นพวกเรา” (we feeling) ได้เกิดขึ้น ในหมู่ชาติอาเซียนและชาติบวกสาม คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ อัตลักษณ์ร่วมกันได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการภูมิภาคนิยมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปแบบของอาเซียน+3 ซึ่งมีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นในการประชุมสุดยอดผู้นำระหว่างกันทุกปี การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกัน (FTA) หรือความร่วมมือทางการเงินในกรอบข้อตกลงความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative: CMI) ตลอดจนความร่วมมือระหว่างกันในด้านอื่นๆ ซึ่งมีความครอบคลุมทั้งด้านการมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม<sup>12</sup>

<sup>9</sup> N. Genesan, “Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia,” *Asian Affairs: An American Review* 21:4 (Winter 1995).

<sup>10</sup> Amitav Acharya, *Constructing a Security Community* (New York: Routledge, 2001), p. 6.

<sup>11</sup> Alastair Iain Johnston, “Socialization in International Relations: The ASEAN Way and International Relations Theory,” in John Ikenberry and Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory and the Asia Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 107-44.

<sup>12</sup> Takashi Terada, “Constructing and ‘East Asian’ concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3,” *Pacific Review* 16: 2 (2003), pp. 251-77.

เมื่อพิจารณาหุ้มมมมจากทั้ง 3 สำนักดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มุ้มมมมแนวสัจจนิยมใหม่ สามารถอธิบายอาเซียนในช่วงสงครามเย็นหรือในช่วง 2 ทศวรรษแรกของอาเซียนได้มากกว่า จากการที่อาเซียนยังมีความร่วมมือกันน้อย และมีความสัมพันธ์ในเชิงการค้าอำนาจทั้งกับประเทศภายในภูมิภาคด้วยตนเอง (เช่น กับอินโดนีเซีย และกับเวียดนาม) และการค้าอำนาจกับประเทศภายนอกภูมิภาค ในขณะที่ในช่วงหลังสงครามเย็น ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่สามารถอธิบายอาเซียนได้มากขึ้น จากการที่ระดับความร่วมมือได้เพิ่มมากขึ้น เริ่มจากความตกลงในการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ อาฟต้า (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี 1992 ตามมาด้วยการรับชาติในอินโดจีนและพม่าเข้าเป็นสมาชิก และมีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนอย่างต่อเนื่องทุกปี จนทำให้แนวคิดสรรค์สร้างนิยมสามารถอธิบายได้มากขึ้นในส่วนของพัฒนาการความร่วมมือที่วิ้ขึ้นอย่างกว้างขวางในหลากหลายสาขา อีกทั้งยังมีระดับความไว้นือเชื่อใจระหว่างกันมากขึ้น จนไม่มีข้อพิพาทรุนแรงระหว่างกันในช่วงทศวรรษ 1990 หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการแนวเสรีนิยมใหม่ต้องพบความผิดหวังกับพัฒนาการด้านสถาบันของอาเซียนที่ดำเนินไปอย่างล่าช้า แม้แต่โครงการธงอย่างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) หรือข้อตกลงเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) หน้าที่ความรับผิดชอบและการนำไปปฏิบัติยังคงคลุมเครือ อาเซียนยังห่างไกลจากการเป็นประชาคม และมักถูกวิจารณ์ว่า “ขาดดุลทางการปฏิบัติ” (implementation deficit) อยู่เสมอ คือ มีข้อตกลงจำนวนมาก แต่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามนั้น นอกจากนี้ อาเซียนยังสามารถแสดงบทบาทได้น้อยมากเกี่ยวกับความขัดแย้งในหมู่ชาติสมาชิก เช่นในกรณีพิพาทเขาพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่งทั้งสองประเทศยื่นกรานที่จะจัดการกันเองแบบทวิภาคี ส่วนกรณีข้อพิพาททางดินแดนเกาะสิปาดันระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียในช่วงก่อนหน้านั้น ทั้งสองประเทศได้ขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) เข้ามาช่วยแก้ไขปัญห โดยไม่ได้พึ่งอาเซียน

ในขณะที่เดียวกัน มุ้มมมมทางสรรค์สร้างนิยมก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคในการอ้างถึงอัตลักษณ์ภูมิภาคหลังจากอาเซียนขยายสมาชิกภาพ โดยรวมตัวแสดงที่มีความหลากหลาย เช่น ประเทศที่ปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการทหารอย่างพม่าเข้ามาในอาเซียน<sup>13</sup> อีกทั้งความรู้สึกชาตินิยม หรืออัตลักษณ์แห่งชาติที่ยังมีอยู่อย่างเข้มข้นในบรรดาชาติอาเซียนก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาในการอธิบายอาเซียนด้วยอัตลักษณ์แห่งภูมิภาคตามทฤษฎีสรรค์สร้างนิยม

โดยสรุป ทฤษฎีแนวสัจจนิยมยังคงสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เป็นอย่างมาก จากการที่รัฐในอาเซียนยังคงเน้นปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าผลประโยชน์แห่งภูมิภาค อีกทั้งยังมีความเป็นชาตินิยมและหวงแหนอธิปไตยของตนอย่างสูงยิ่ง

<sup>13</sup> Weatherbee.