

บทความที่ : 9
Article :



**ความมั่นคงของอาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์
ประเทศภายนอก**

**ASEAN Security and the Managing of the Relations
with the Outside Countries**

[Received Date: March 3, 2020 / Accepted Date: April 28, 2020]

เทอดศักดิ์ ไปจันทิก*

Therdsak Paijuntuek*

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ [Faculty of Political Science, Chaiyaphum Rajabhat University]; E-mail: rousseau2475@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาพัฒนาการและวิธีการจัดการความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงของอาเซียนกับประเทศภายนอก โดยมีข้อเสนอว่าอาเซียนมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาในบริบทระหว่างประเทศทั้งในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็น ใช้การวิจัยเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า การจัดการความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงของอาเซียนกับประเทศภายนอกช่วงสงครามเย็น แสดงให้เห็นถึงการที่อาเซียนพยายามใช้ยุทธศาสตร์ประกันความมั่นคง และการสร้างความเป็นศูนย์กลางในสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงของประเทศมหาอำนาจตลอดระยะเวลาของสงครามเย็น ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป อาเซียนได้ร่วมมือกับมหาอำนาจและนานาชาติตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ เพื่อแสวงหาการสนับสนุนแก่กลุ่มตนมาโดยตลอด การปรับตัวของอาเซียนและการจัดการกับความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วง 3 ระยะเวลา คือ 1) การสถาปนาปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง ในปี 1971 เพื่อปรับตัวจากความเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ต่อสงครามเวียดนามในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน 2) การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1976 เพื่อ “รับมือ” กับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน และ 3) การเข้าเป็นศูนย์กลางในกระบวนการแก้ไขปัญหาแกมพูชาในช่วงทศวรรษ 1980 โดยสามารถโน้มน้าวให้ทั้งสหรัฐฯ และจีน ให้ความร่วมมือกับตน ต่อมาในช่วงหลังสงครามเย็น อาเซียนพยายามใช้ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางผ่านสถาบันด้านความมั่นคงของตนเอง คือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อโน้มน้าวให้มหาอำนาจในภูมิภาคใช้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการเจรจา

คำสำคัญ : อาเซียน; ความมั่นคง; เออาร์เอฟ

Abstract

The objective of this research is to study ASEAN development and management of security relations with outside countries. The argument is ASEAN dynamical adaptation in international context during the Cold War and post-Cold War. Research method with documentary research. The findings reveal that In the Cold War, ASEAN managed a security ties with outside countries that sought to use the Hedging strategy and the building ASEAN center in international situations where there was a competition of the superpower throughout the period of the Cold War until the situation changed, ASEAN had been coordinating with superpowers and international organization to sought supporting for their group. ASEAN adjustment and dealing with outside countries relationships during three period, 1) the establishment ZOPFAN 1971 for adopted the changing on U.S. foreign policy to Vietnam War on Nixon Doctrine 2) the first ASEAN Summit in February 1976 to coped with the situation change in Indochina, and 3) into the center of the Cambodian solution in the 1980s that convinced both the United States and China to cooperate with themselves. In the post-Cold War, ASEAN established ASEAN Centrality for security strategy themselves that was ASEAN Regional Forum (ARF) for invited great power to negotiating in the region.

Key Words: ASEAN; Security; ARF

บทนำ

ความมั่นคงและการมีเสถียรภาพ เป็นประเด็นที่สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nations; ASEAN) ให้ความสำคัญมาโดยตลอด พิจารณาได้จากตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี 1967 ประเด็นดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงในเป้าหมายของปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ตอนหนึ่งว่า “ส่งเสริมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้เกิดสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงภายใต้หลักนิติธรรมและความยุติธรรม อันก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค รวมถึงการยึดมั่นตามกฎบัตรสหประชาชาติ” (ASEAN, 1988: 27) ตลอดจน เมื่อพิจารณาสถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงก่อตั้งอาเซียน พบว่า การอุบัติขึ้นของอาเซียนนั้น เป็นเรื่องที่ยังอธิบายได้จากความพยายามในการจัดการกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสำคัญ (Ganesan, 1995: 212-213) กล่าวคือ การลดการเผชิญหน้าระหว่างประเทศในภูมิภาคระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำในอินโดนีเซีย (Emmers, 2003: 11) หรือกรณีมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่ได้ผู้นำอย่างเฟอร์ดินาน มาร์คอส (Ferdinand Marcos) เนื่องจากมีนโยบายประนีประนอมต่อเพื่อนบ้าน ตั้งแต่เมื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (Ba, 2009: 49-50)

ความท้าทายในประเด็นเสถียรภาพและความมั่นคงช่วงทศวรรษ 1960 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคยอมรับร่วมกันในการสนับสนุนให้เกิดกรอบการทำงาน โดยการมีส่วนร่วมของประเทศต่างๆ จึงกล่าวได้ว่า ประเด็นด้านความมั่นคงเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดอาเซียน ประจักษ์พยานต่อมาที่แสดงว่าอาเซียนให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว คือ การลงนามก่อตั้งสนธิสัญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความเป็นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Declaration on the Zone of Peace Freedom and Neutrality in SEA - ZOPFAN) ในปี 1971 เนื่องจากเป็นความพยายามของอาเซียนในการลดผลกระทบ

จากการแข่งขันของมหาอำนาจในลักษณะของการแทรกแซงจากภายนอก (Ba, 2010: 208) และภายหลังการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ภายในภูมิภาคช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 กล่าวคือ การเข้าครอบครองอินโดจีนของพรรคคอมมิวนิสต์ในปี 1975 ส่งผลให้อาเซียนต้องปรับตัวเพื่อรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าว อันเป็นที่มาของการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี อินโดนีเซียในปี 1976 สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในประเด็นด้านความมั่นคงในภูมิภาคที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 1 (Declaration of ASEAN Concord I or Bali Concord I) และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC) (Narine, 1998: 18) โดยมีบททดสอบสำคัญคือ ความพยายามในการแสวงหาความร่วมมือจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ในการแก้ไขปัญหาแกมพูชาช่วงปี 1978-1991 โดยความสำเร็จในระดับหนึ่งเป็นผลมาจากการริเริ่มของอาเซียน คือ การประชุมระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาแกมพูชา (International Conference on Kampuchea; ICK) (Caballero-Anthony, 2005: 96) นอกจากนี้ อาเซียนได้พยายามทำให้ปัญหาแกมพูชาได้รับการพิจารณาเป็นวาระระดับนานาชาติ ตลอดจนปฏิเสธการจัดตั้งรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนแกมพูชา (People's Republic of Kampuchea; PRK) อันมีเวียดนามให้การสนับสนุน ส่งผลให้สหประชาชาติยังคงรักษาสมาชิกภาพของรัฐบาลเขมรแดง (รัฐบาลที่ถูกโค่นล้มโดยเวียดนาม) ในสหประชาชาติเอาไว้ได้ (Alagappa, 1993: 197-198) อย่างไรก็ตาม แม้อาเซียนจะแสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทในการจัดการต่อปัญหาแกมพูชา ทว่าอาเซียนก็พบว่า ประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนั้นมีข้อจำกัด กล่าวคือยังคงต้องอาศัยมหาอำนาจภายนอกกลุ่ม (Narine, 1998: 208) เป็นผลให้อาเซียนเริ่มทบทวนบทบาทในการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก ในขณะที่เดียวกันที่ต้องกระชับความแนบแน่นของชาติสมาชิกให้มากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันแม้ว่าสภาวะสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงแล้วนับตั้งแต่ปี 1991 ทว่าความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นส่งผลให้อาเซียนต้องปรับตัวในประเด็นด้านความมั่นคงที่ดูประหนึ่งจะซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องมาจากการตีความในประเด็นด้านความมั่นคงได้มีประเด็นเพิ่มเติมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security) ตลอดจนสภาวะการณ์ที่ไม่แน่นอนและสภาพระบอบระหว่างประเทศภายหลังจากสงครามเย็นที่มีมหาอำนาจหลายประเทศ (Multi-polar System) และมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาเซียนในฐานะ “หุ้นส่วนคู่เจรจา” เช่น สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย เป็นต้น จึงทำให้เป็นที่มาของการศึกษาการปรับตัวของอาเซียนกับบริบทระหว่างประเทศทั้งสองระยะเวลา โดยประเทศภายนอกภูมิภาคที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญในการศึกษา ได้แก่ สหรัฐฯ และจีน เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างมีนัยยะสำคัญทั้งในระบอบสงครามเย็นและหลังช่วงเวลาดังกล่าว (กำหนดระยะเวลาถึงปี ค.ศ.2019) ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสามารถรับรู้ถึงพฤติกรรมของอาเซียนในปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐมหาอำนาจและบริบทระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นแนวทางเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของอาเซียนในช่วงเวลาปัจจุบันและอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาพัฒนาการและวิธีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยข้อมูลจากเอกสารที่ใช้ศึกษา แบ่งเป็น

1) ข้อมูลปฐมภูมิ ศึกษาจาก แถลงการณ์ สนธิสัญญา คำประกาศ รายงาน ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน อาทิ ปฏิญญากรุงเทพฯ, สนธิสัญญาว่าด้วยเขตแห่งเสรีภาพและ

ความเป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2) ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาจาก หนังสือ วารสารวิชาการ เอกสารการประชุม วิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของสถาบัน/หน่วยงาน บทวิเคราะห์ หนังสือพิมพ์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตลอดจนการสืบค้นจากฐานข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิด/ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันได้แก่ เสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism) สัจนิยมใหม่ (Neorealism) รวมถึงสรสรสร้างนิยม (Social Constructivism) เพื่อศึกษาพัฒนาการการจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศนอกภูมิภาค และวิธีการของอาเซียนในการจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าว

ผลการวิจัย

1. พัฒนาการและวิธีการจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศนอกในช่วงสงครามเย็น

1.1 การจัดตั้ง ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง 1971 (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN)

หลังการสถาปนาอาเซียนในปี 1967 ประเทศสมาชิกทั้งห้าไม่ได้มีกิจกรรมร่วมกันมากนัก ทว่าบริบทระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย กล่าวคือ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ความ

ขัดแย้งระหว่างจีนและสหภาพโซเวียต ตลอดจนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น กรณีสหราชอาณาจักรประกาศถอนกองกำลังของตนที่มีฐานปฏิบัติการในมาเลเซียและสิงคโปร์ ด้านสหรัฐฯ ประธานาธิบดีนิกสัน (Richard Nixon) ประกาศถอนทหารออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้หลักการกวมหรือหลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) สถานการณ์ที่การทำสงครามในอินโดจีน ซึ่งฝ่ายเวียดนาม (เหนือ) ได้ขยายขอบเขตของสงครามไปยังลาวและกัมพูชา ผลกระทบจากสถานการณ์ภายนอกนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนรับรู้ร่วมกันถึงภัยคุกคามที่มาจากภายนอกภูมิภาค อันส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงภายในภูมิภาค โดยมีความเห็นร่วมกันว่าอาเซียนจะต้องเร่งสร้างภูมิภาคที่มีสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวนี้ มาเลเซีย ประเทศหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียน เป็นชาติแรกที่ริเริ่มแผนการในการสร้างความเป็นกลาง (Neutralization) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาเลเซียพิจารณาว่าสถานการณ์ข้างต้นมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ความมั่นคงภายในของแต่ละประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ และจีน ตลอดจนการแพร่กระจายอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของเวียดนามเหนือต่อลาวและกัมพูชา ประกอบกับสถานการณ์ความมั่นคงภายในของมาเลเซีย นั้น มีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจนำเสนอแผนการสร้างความเป็นกลางให้แก่อาเซียน เนื่องด้วยในช่วงกลางปี 1969 รัฐบาลมาเลเซีย ต้องเผชิญกับปัญหาการจลาจลภายในประเทศ อันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างประชาชน 2 กลุ่มเชื้อชาติ คือระหว่างคนมลายู กับชาวมลายูเชื้อสายจีน กระทั่งนำไปสู่การใช้กำลังปะทะกัน และรัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เหตุการณ์ครั้งนี้ เป็นผลให้ผู้นำในรัฐบาลไม่ไว้วางใจกับคนเชื้อชาติจีนว่าจะมีส่วนเชื่อมโยงกับขบวนการคอมมิวนิสต์มลายาด้วยหรือไม่ ตลอดจน

หวาดระแวงบทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนในการมีส่วนสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์มลายา ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อเสนอในแผนการสร้างความเป็นกลางให้กับอาเซียนโดยริเริ่มจากมาเลเซียนี้ จึงมีชนวนเหตุมาจากสถานการณ์ความมั่นคงภายในประเทศอันเชื่อมโยงกับมหาอำนาจภายนอกอาเซียนอย่างจีนเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ลดความแปลกแยกของคนเชื้อชาติจีนในมาเลเซีย ในขณะที่สามารถตัดความช่วยเหลือของจีนที่มีต่อพรรคคอมมิวนิสต์ มลายาไปพร้อมกัน รวมไปถึงสร้างสภาวะที่สันติ อำนาจประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ข้อเสนอในการสร้างความเป็นกลาง ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับรัฐบาลใหม่ของตน อับดุล ราซัค ผ่านนโยบายต่างประเทศที่น่าเสนอโดยมาเลเซีย เนื่องจากในสมัยรัฐบาลก่อนหน้านี้ มาเลเซียมีนโยบายต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับชาติตะวันตกเป็นอย่างยิ่ง (Acharya, 2014: 51-53)

โดยหลักการสร้างความเป็นกลางของอาเซียนได้รับการพัฒนาโดยตันศรี กาชาลิซาฟี (Tan Sri Ghazali Shafie) รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซีย ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก คือการสร้างความเป็นกลาง ซึ่งได้รับการรับประกันจากคณะกรรมการควบคุมโดยมหาอำนาจ ประการที่สอง หลักการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด คือ การไม่สนับสนุนทั้งโลกเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ (Hanggi, 1991: 14-15) วิเคราะห์ได้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองภายในที่ไม่สงบของมาเลเซีย อันมีสาเหตุมาจากจลาจลของกลุ่มประชาชนสองเชื้อชาติ คือ คนมลายูกับคนมาเลย์เชื้อชาติจีน ทำให้ผู้นำคนใหม่ของมาเลเซียอย่างตน อับดุล ราซัค ต้องพยายามสร้างความประนีประนอมให้เกิดขึ้นในชาติตนให้ได้ ตลอดจนแสดงให้เห็นว่าไม่ต้องการพึ่งพาชาติตะวันตกมากเกินไปในขณะที่พร้อมเปิดรับความสัมพันธ์กับจีน เพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับคนเชื้อชาติจีนมากขึ้น (Rasak, 1971: 4469) ดังนั้น ในช่วงปี 1970-1971 รัฐบาล

มาเลเซียพยายามอย่างหนักในการทำให้ข้อเสนอว่าด้วยความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้ได้รับการยอมรับทั้งจากชาติสมาชิกอาเซียนและประเทศมหาอำนาจ ทว่าความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จนัก เนื่องจากชาติสมาชิกอาเซียนอย่างไทย และฟิลิปปินส์ เป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐฯ สิงคโปร์ต้องพึ่งพาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงจากประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะสหรัฐฯ ในส่วนของอินโดนีเซีย นั้นปฏิเสธแนวคิดที่จะให้ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้รับประกันความเป็นกลาง และเสนอให้ชาติอาเซียนพึ่งพาและเชื่อมั่นตนเอง การแสดงความไม่เห็นด้วยของชาติสมาชิกเช่นนี้ ทำให้มาเลเซีย พยายามปรับลดข้อเสนอที่เป็นไปได้ยาก เช่น การไม่กล่าวถึงประเด็นเรื่องการเป็นพันธมิตรหรือฐานทัพทางทหารของชาติสมาชิกอาเซียนบางประเทศกับประเทศภายนอก การกล่าวถึงประเด็นด้านการส่งเสริมพลังอำนาจแห่งชาติ (National Resilience) และความร่วมมือระหว่างประเทศ ทว่าการประกาศเยือนจีนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีนิกสัน และการรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ (แทนสาธารณรัฐจีนหรือไต้หวัน) จึงสร้างความตื่นตะลึงให้กับชาติสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นคำถามที่ว่าถึงเวลาที่จะต้องสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนแล้วหรือไม่

ความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศช่วงปี 1971 จากประกาศเยือนจีนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีนิกสัน ทำให้มีการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่นิวยอร์ก ในเดือนตุลาคม 1971 อันมีข้อเสนอที่แตกต่างกันสามประการที่จะต้องพิจารณาคือ **ประการแรก** ข้อเสนอการสร้างความเป็นกลางของมาเลเซีย **ประการที่สอง** ข้อคัดค้านของไทยต่อปฏิญญาว่าด้วยสันติภาพและความเป็นกลาง และ**ประการสุดท้าย** ข้อเสนอของฟิลิปปินส์ในการประชุมสุดยอดเอเชีย (Asian Summit Meeting) ในท้ายที่สุด ที่ประชุมตกลงกันว่าจะจัดการประชุมอีกครั้งในเดือน

พฤศจิกายน เพื่อพิจารณาในประเด็น 1) สถานะการเป็นเขตแห่งเสรีภาพและความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) ทศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน และ 3) ความต้องการในการจัดการประชุมสุดยอดเอเชียต่อมาเกิดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในวาระพิเศษ ระหว่างวันที่ 26-27 พฤศจิกายน 1971 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เป็นที่น่ายังเสียดที่มีลักษณะการอภิปรายที่ค่อนข้าง “เผด็จร้อน” ระหว่างมาเลเซียฝ่ายหนึ่งและฟิลิปปินส์กับสิงคโปร์อีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีไทยและอินโดนีเซียเปรียบเสมือน “คนกลาง” ในการประชุม ท้ายที่สุดเพื่อเป็นการ “รักษาหน้า” ของทุกฝ่าย มาเลเซียยินยอมที่จะตัดประเด็นเรื่องการรับประกันความเป็นกลางจากมหาอำนาจออกไป ส่วนฟิลิปปินส์ไม่คัดค้านในการใช้ถ้อยคำ (ทว่าก็ไม่ได้แสดงการยอมรับแต่อย่างใด) (Koga, 2014; 737-740) ทั้งนี้ ผลของการประนีประนอมระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ก่อให้เกิดข้อสรุปสามประการของการประชุมดังนี้ 1) ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) 2) ข้อเสนอแนะในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่จะจัดขึ้นที่ฟิลิปปินส์ 3) ข้อตกลงในการปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางร่วมกันในประเด็นด้านการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกช่วงปลายทศวรรษ 1960 – ต้นทศวรรษ 1970 ซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และยังส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงภายในของแต่ละชาติสมาชิกอาเซียนไปพร้อมกัน ซึ่งผลกระทบดังกล่าวแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ภายในของแต่ละประเทศ แม้ว่าอาเซียนจะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากกว่าเมื่อครั้งร่วมกันก่อตั้งองค์กร ทว่าในส่วนของการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้นยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ข้อพิสูจน์สำคัญก็คือ ความแตกต่างกันในนโยบายต่อการจัดการกับประเทศนอกภูมิภาค

โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อมหาอำนาจ อันเป็นผลให้นโยบายที่มีร่วมกันต้องได้รับการ
ประนีประนอม และค่อนข้างคลุมเครือ ดังนั้น ปฏิญญากัมมัลัมเปอร์ ที่ต้องการ
กำหนดให้ภูมิภาคมีความเป็นกลาง จึงไม่ได้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่
แท้จริงของอาเซียน เนื่องจากหากพิจารณาตามความเป็นจริงในขณะประกาศใช้
ปฏิญญาดังกล่าวแล้ว จะพบว่าชาติสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ต่างมีพันธกรณีกับประเทศ
ภายนอกภูมิภาค ซึ่งเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเป็นส่วนสำคัญ จึงเป็นไปได้ว่า
ชาติสมาชิกอาเซียนจะต้องยกเลิกพันธกรณีใดๆ กับประเทศภายนอกภูมิภาค หากแต่
เป็นนโยบายของอาเซียนที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักรู้และตอบสนองร่วมกันต่อ
สถานการณ์ระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การลดบทบาททางทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันอาจนำมา
ซึ่งสูญญากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค ตลอดจนการเข้ามาแทนที่
สหรัฐฯ ของสหภาพโซเวียตหรือสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนารยิ่ง
กว่า

1.2 การประชูดสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี อินโดนีเซีย

การประกาศถอนทหารออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของ
ประธานาธิบดีนิกสัน นำไปสู่การเจรจากับเวียดนามเหนือเพื่อยุติการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ
สงครามเวียดนาม กระทั่งมีการลงนามในสนธิสัญญาปารีสในปี 1973 ภายหลังจากนั้น
ไม่ถึงสองปี ฝ่ายเวียดนามเหนือสามารถรวมเวียดนามทั้งสองได้สำเร็จภายใต้ระบอบ
คอมมิวนิสต์ในปี 1975 นอกจากนี้ ภายในปีเดียวกันประเทศในอินโดจีนอีกสองประเทศ
คือ กัมพูชาและลาวได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์อีกด้วย
สถานการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่ออาเซียน เนื่องจาก “สูญญากาศทาง
อำนาจ” อาจได้รับการเข้าแทนที่โดยประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญ
ให้อาเซียนต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าว โดยตลอดระยะเวลาตั้งแต่ก่อตั้ง
องค์การพิจารณาได้ว่า กลไกเชิงสถาบันในการดำเนินการนั้นอ่อนแอมากเนื่องจาก

โครงสร้างที่ไม่ชัดเจน (keling, 2011: 172) ดังนั้น จึงมีข้อเสนอจากชาติสมาชิกบางประเทศอย่างฟิลิปปินส์ ให้มีการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน (การประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาล) ในปี 1976 ข้อเสนอนี้ได้รับการตอบสนอง และจัดให้มีขึ้นที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 1976 ความสำคัญของการประชุมครั้งนี้ คือ การประชุมระดับผู้นำรัฐบาลอาเซียนในการปรึกษาหารือเพื่อร่วมมือจัดการกับสถานการณ์ในภูมิภาคที่มีความเปลี่ยนแปลง การประชุมครั้งนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาเซียนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำให้องค์กรมี “ความเป็นสถาบัน” เพิ่มมากขึ้น จากการกำหนดโครงสร้างและกลไกการทำงานให้มีความชัดเจน การสถาปนาสำนักงานเลขาธิการอาเซียน โดยมีเลขาธิการเป็นผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกในการประสานงานด้านต่างๆ เป็นผลให้อาเซียนมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น นอกจากกลไกภายในอาเซียนที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว การจัดการความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่ม อันหมายถึงกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยเฉพาะเวียดนาม ยังได้รับการพิจารณาให้มีช่องทางการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันด้วย พิจารณาได้จากเอกสารสำคัญสองชิ้น อันเป็นผลจากการประชุมครั้งนี้ คือ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 (Declaration of ASEAN Concord) และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia-TAC)

ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 มีนัยสำคัญที่ว่า เป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเป็นสถาบันของอาเซียนนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรในปี 1967 เนื่องจาก มีข้อความระบุถึงการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน อันเป็นการแสดงออกในเชิงกายภาพเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นจากกลไกภายในสถาบัน นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงการยอมรับลักษณะความร่วมมือของอาเซียนที่ไม่อาจปฏิเสธประเด็นด้านการเมืองอย่างเช่นในปฏิญญาอาเซียนเมื่อแรกครั้งก่อตั้งองค์กรนี้ได้ การยอมรับในประเด็นดังกล่าวนี้ ทำให้อาเซียนเพิ่มความมั่นใจในความเข้มแข็งและมั่นคงของความร่วมมือที่มีซึ่งกันและกันนับแต่ก่อตั้งองค์กร ในส่วนของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือใน

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับได้ว่าเป็นข้อตกลงในรูปแบบสนธิสัญญาครั้งแรกของอาเซียน นัยสำคัญของเอกสารฉบับนี้ คือ การวางแนวทางในการปฏิบัติระหว่างชาติสมาชิก หรือที่ต่อมาเรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) (Caballero-Anthony, 2005: 36) กล่าวคือ ในข้อที่ 2 ของเอกสารดังกล่าว ระบุหลักการสำคัญ เช่น การปราศจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอกภูมิภาค, การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน, การระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558: 7) นอกจากนี้ TAC ยังเป็นสิ่งยึดโยงพันธกรณีของชาติสมาชิกต่อกันในระยะยาว ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสอาเซียนสามารถขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการรับประเทศเหล่านั้นเข้าเป็นสมาชิก อันสื่อให้เห็นถึงโอกาสในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเวียดนาม กล่าวได้ว่า TAC เป็นข้อตกลงที่ทำให้อาเซียนมีความเป็นสถาบันมากขึ้น เพิ่มความแข็งแกร่งในความสัมพันธ์ระหว่างชาติสมาชิก และยังส่งผลขยายโอกาสในการกระชับความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านที่เคยเป็น “ศัตรู” กันมาก่อน ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ (Ba, 2009: 82-83)

1.3 อาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์ประเทศภายนอก: กรณีปัญหา
กัมพูชา

1.3.1 อาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา

สหรัฐฯ เข้ามาเกี่ยวข้องกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับแต่เข้าปกครองฟิลิปปินส์ต่อจากสเปน และเริ่มให้ความสนใจดินแดนแห่งนี้มากขึ้น ตั้งแต่ช่วงต้นของสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อสกัดการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory) จึงส่งผลให้ท่าทีของสหรัฐฯ ต่ออาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปลี่ยนไปเป็นสนับสนุนประเทศในยุโรปให้คงไว้ซึ่งอาณานิคมของตนต่อไป เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดภาวะ “สุญญากาศ” อันจะทำให้เกิดการแทรกแซงจากประเทศคอมมิวนิสต์ได้ (วิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์, 2526: 42-45) ภายหลังจากสงครามเวียดนามในปี 1975 การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศอินโดจีนทั้งสาม

ในปี ได้เริ่มก่อขบวนการความขัดแย้งระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามและพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา ซึ่งมีสาเหตุจากทั้งเรื่องประวัติศาสตร์ความขัดแย้งตั้งแต่อดีต กรณีพิพาทในเขตแดน และสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจในค่ายคอมมิวนิสต์อย่างจีนและสหภาพโซเวียต นำไปสู่การใช้กำลังทหารของเวียดนามเข้ายึดกัมพูชาในปลายปี 1978 พร้อมกับสถาปนารัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม (รัฐบาลเฮงสัมริน) ภายใต้ชื่อ “สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา” (People’s Republic of Kampuchea-PRK) เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้สหรัฐฯ ต้องทบทวนบทบาทในภูมิภาคนี้อีกครั้ง เนื่องจากสถานการณ์นี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งกับพันธมิตรที่ตนมีต่อบางประเทศในภูมิภาค ตลอดจนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามเวียดนาม โดยที่ฝ่ายจีนมองการรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาว่าเป็นความทะเยอทะยานที่ต้องการยึดครองอินโดจีน อันเป็นไปตามยุทธศาสตร์การปิดล้อมตน ที่เป็นผลมาจากการสร้างพันธมิตรระหว่างเวียดนามและสหภาพโซเวียต โดยท้ายที่สุดแล้วคือการทำลายความมั่นคงของจีน ตลอดจนนำไปสู่ความขัดแย้งและการแข่งขันกันอีกครั้งในช่วงปลายสงครามเย็นระหว่างจีน-สหภาพโซเวียต เนื่องจากสหภาพโซเวียตเห็นว่าการช่วยเหลือทางทหารต่อเวียดนามคือยุทธศาสตร์หนึ่งที่จะใช้ทำลายอิทธิพลของจีน ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการเปิดโอกาสให้แข่งขันกับสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียด้วย (Alagappa: 1993: 195-196) ด้วยเหตุนี้ แม้ภายหลังสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ได้แสดงท่าทีในการลดบทบาทของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทว่าการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตมายังบริเวณดังกล่าว ประกอบกับเหตุการณ์ที่สหภาพโซเวียตบุกยึดอัฟกานิสถานในปี 1979 จึงเป็นเหตุให้สหรัฐฯ ต้องทบทวนนโยบายของตน หรือกล่าวอีกทางหนึ่งว่า สหรัฐฯ ได้กลับมาใช้นโยบาย “สกัดกั้นจักรวรรดิอันชั่วร้าย” (Evil Empire) (Hyland, 1981: 581; Alagappa, 1989: 2-3) ซึ่งหมายถึงสหภาพโซเวียต ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในปัญหากัมพูชา จึงได้แก่การสนับสนุนอาเซียนและจีน เพื่อกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา (Murphy, 2008: 237) ด้วยการมีมหาอำนาจระดับโลกเข้ามาเกี่ยวข้องกับอีก

ครั้ง ปัญหาภัยพิพาทจึงกลายเป็นประเด็นยึดเยื้อตลอดทศวรรษที่ 1980 และค่อยๆ คลี่คลายลงได้หลังสิ้นสุดสงครามเย็น

แม้สหรัฐฯ ได้พิจารณาแล้วว่า ปัญหาภัยพิพาทแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของ เวียดนามและสหภาพโซเวียต ในลักษณะการคุกคามของคอมมิวนิสต์ระลอกใหม่ ทว่า สหรัฐฯ ไม่สามารถที่จะใช้กำลังทางทหารได้ดังเช่นในช่วงทศวรรษ 1960 เนื่องจาก ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปนับแต่สิ้นสุดสงครามเวียดนาม ประการต่อมา คือสหรัฐฯ สามารถสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ผ่านการสนับสนุนอาเซียน เนื่องจากอาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงในปัญหาภัยพิพาท (Murphy, 2008: 259) ประเทศไทยที่มีชายแดนติดต่อกับกัมพูชาต้องเผชิญกับทหาร เวียดนามนับแสนคน ซึ่งนับว่าเป็นการทำลายต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี ที่ชาติสมาชิกได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) (Alagappa, 1993: 196) และประการสุดท้าย สหรัฐฯ สามารถ “เล่นไพ่จีน” คือ ใช้ประโยชน์จากความขัดแย้งระหว่างจีน-สหภาพโซเวียต เพื่อสนับสนุนให้จีนแสดงบทบาทต่อต้านทั้งสหภาพ โซเวียตและเวียดนาม ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในปัญหาภัยพิพาท จึงได้แก่การ สนับสนุนอาเซียนและจีน เพื่อกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา (Murphy, 2008: 237)

สำหรับอาเซียนนั้น เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ปัญหาภัยพิพาทได้รับการพิจารณา ว่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐสมาชิกอย่างแท้จริง คือ การที่ทหารเวียดนามรุกล้ำมายังดินแดน ไทยในกรณี “บ้านโนนหมากมุ่น” ระหว่างวันที่ 23-24 มิถุนายน 1980 โดยอ้างว่าเป็น การติดตามทหารของกัมพูชาที่เป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (PRK) กระทั่งทำให้เกิดการสู้รบระหว่างทหารไทยและเวียดนาม ซึ่งเกิดก่อนการประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเพียงไม่กี่วัน (จุลชีพ ชินวรรณ, 2529: 116-117) ดังนั้น ผลการประชุมคือ การกลับไปสู่ข้อเรียกร้องที่ให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา

โดยปราศจากเงื่อนไข และยอมรับว่า รัฐบาลเขมรแดงเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของกัมพูชา ตลอดจนการที่ชาติสมาชิกอาเซียนต้องการยกระดับปัญหาดังกล่าวให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ เช่น การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหากัมพูชา (International Conference on Kampuchea-ICK) ในปี 1981 โดยมีใจความสำคัญคือ การให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและการจัดการเลือกตั้งเพื่อหารัฐบาลที่มาจากประชาชน ทว่าการประชุมดังกล่าวได้รับการประท้วงจากสหภาพโซเวียต (ซึ่งมีฐานะเป็น 1 ใน 5 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ) จึงทำให้การประชุมไม่มีความคืบหน้าหลังจากนั้น นโยบายของอาเซียนที่มีต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา คือ ปฏิเสธความชอบธรรมของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา และสนับสนุนให้ชาติตะวันตก ตลอดจนประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกลับไปให้การสนับสนุนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (เขมรแดง) อีกครั้ง โดยยุทธศาสตร์ที่เลือกใช้คือ การกดดันเวียดนามทุกรูปแบบ เช่น ในทางการเมืองคือ ความพยายามให้นานาชาติวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมอันก้าวร้าวและละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศของเวียดนาม ในทางเศรษฐกิจ คือการกดดันมิให้นานาชาติให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการกดดันทางทหาร โดยการสนับสนุนกองกำลังเขมรกลุ่มต่างๆ เพื่อต่อต้านรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา ลักษณะของการกดดันของอาเซียนเช่นนี้ เพื่อต้องการให้เวียดนามไม่สามารถแบกรับต้นทุนที่สูงลิบลิวได้และเปลี่ยนท่าทีในที่สุด (Frost, 1990: 15-17)

การเลือกตั้งสหรัฐฯ เมื่อปลายปี 1980 ได้ผู้นำคนใหม่คือ ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) จากพรรคริพับลิกัน ส่งผลให้นโยบายสหรัฐฯ ต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้สหรัฐฯ จะไม่ส่งกองกำลังเข้าปฏิบัติการโดยตรงอย่างเช่นในอดีต ทว่าจะต่อปิดล้อมสหภาพโซเวียตผ่านการสนับสนุนขบวนการทางการเมืองในประเทศเหล่านี้ให้ต่อต้านรัฐบาลที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ (Saull, 2008: 83-84) และในกรณีปัญหากัมพูชา คือการสนับสนุนอย่าง

แข็งขันต่ออาเซียนในการประชุมประมุขนานาชาติว่าด้วยกัมพูชา ในเดือนกรกฎาคม 1981 พิจารณาได้จากคำกล่าวของ จอห์น เอช. โฮล ดริดจ์ (John H. Holdridge) ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ว่า “หลักการอันดับแรกในนโยบายกัมพูชาของพวกเราคือ การสนับสนุนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นโดยอาเซียน ซึ่งได้รับการรับรองจากมติของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นหลักการที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา” (cited in Sodhy, 1989: 295)

สภาพเงื่อนไขของสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศหลังสงครามเวียดนาม ส่งผลให้นโยบายของสหรัฐฯ ต่อปัญหา กัมพูชา ไม่สามารถจัดการด้วยตนเองได้โดยตรง ประกอบกับ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้สหรัฐฯ เลือกดำเนินนโยบายผ่านอาเซียนและจีนเนื่องจากมีผลประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา ผ่านการสนับสนุนจากมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจากอีกชาติมหาอำนาจหนึ่งคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน

1.3.2 อาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์กับจีน

แม้ว่าทัศนคติของจีนต่อการกำเนิดขึ้นของอาเซียน นั้นคือการประเมินว่าอาเซียนคือศัตรูของตน เนื่องจากประเทศสมาชิกบางส่วนใหญ่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ (Puny counter-revolution alliance, 1967: 40) ทว่าความขัดแย้งระหว่างจีนและสหภาพโซเวียต เป็นเหตุให้จีนพยายามที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์กับมหาอำนาจระดับโลกอย่างสหรัฐฯ ในขณะเดียวกัน ได้แสวงหาช่องทางในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในเอเชียด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ประกาศหลักการนิกสันเพื่อลดบทบาททางทหารในเอเชีย ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ อังกฤษได้ประกาศถอนตัวออกจากความตกลงร่วมกันว่าด้วยการป้องกันประเทศทั้งห้า (Five Power Defence Arrangement-FPDA) จึงก่อให้เกิดสภาวะสุญญากาศแห่งอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเหตุให้สหภาพโซเวียตเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคนี้ อันทำให้การปิดล้อมจีนโดยโซเวียตมีน้ำหนักมากขึ้น ดังนั้น จีนจึงต้องพยายามฟื้นฟู

ความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเร็ว ต่อมาจึงทำให้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ได้แก่ มาเลเซีย ไทย และฟิลิปปินส์กับจีนในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ตลอดจนการเดินทางเยือนจีนของ ลี กวน ยิว (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ในปี 1976 นับแต่ช่วงเวลานี้กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและชาติสมาชิกอาเซียนเป็นไปด้วยดี จีนได้ปรับมุมมองต่ออาเซียนว่าไม่ใช่คู่แข่งที่ต่อต้านจีนอีกต่อไป ในขณะที่จีนได้สนับสนุนอาเซียนให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และย้ำเตือนถึงความพยายามของมหาอำนาจที่จะเข้ามาแทนที่สหรัฐฯ (อันหมายถึงสหภาพโซเวียต) หลังการครองอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ในกลุ่มประเทศอินโดจีน (Hoon, 1979: 64-65)

การที่เวียดนามยกกองกำลังเข้าโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (เขมรแดง) ในช่วงปลายปี 1978 สร้างความไม่พอใจให้กับจีนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการปิดล้อมจีนและการขยายอิทธิพลของโซเวียตในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ยังมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับรัฐบาลจีน จึงทำให้ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม 1979 จีนจึงตัดสินใจส่งกองกำลังเข้าทำสงครามบริเวณชายแดนจีน-เวียดนาม หรือที่เรียกว่า “สงครามสังฮอนเวียดนาม” (Draguhn, 1983: 101) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า สงครามดังกล่าวเกิดขึ้นหลังการพบปะกันของผู้นำจีนและสหรัฐฯ โดยทางรัฐบาลจีนได้ให้เหตุผลในการทำสงครามครั้งนี้ว่า เป็นการตอบโต้ที่เวียดนามได้ส่งกองกำลังเข้าโจมตีบริเวณชายแดนจีน-เวียดนามอยู่ตลอดเวลา ทว่าอีกเหตุผลหนึ่งที่มีน้ำหนักไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ การส่งกองกำลังเข้าโจมตีทางตอนเหนือของเวียดนาม เพื่อเป็นการบั่นทอนกำลังทหารของเวียดนามในกัมพูชา กล่าวคือ ทำให้เวียดนามต้องรับมือกับทั้งกองกำลังจากจีน และกองกำลังจากฝ่ายเขมรแดงที่ต่อต้านรัฐบาลเฮง สัมริน อยู่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

เหตุการณ์ที่กองกำลังเวียดนามเข้ารุกรานกัมพูชาในปลายปี 1978 หรือที่เรียกว่าปัญหา กัมพูชา นี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อจีนแล้ว ปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือ ประเทศที่อยู่ติดกับกัมพูชานั้นคือประเทศไทย และหมายความรวมถึงผลกระทบที่ส่งผลต่ออาเซียนด้วย เนื่องจากการพฤติกรรมการรุกรานของเวียดนามเช่นนี้ สุ่มเสี่ยงที่จะละเมิดต่อหลักการสำคัญของอาเซียนทั้งที่ปรากฏใน ZOPFAN และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ด้วยเหตุดังกล่าว ชาตินิยมของอาเซียนจึงแสวงหาความร่วมมือจากทุกประเทศตลอดจนองค์การระหว่างประเทศอย่างเช่นสหประชาชาติ ในการพยายามกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา และให้ประชาชนชาวกัมพูชาสามารถตัดสินใจด้วยตนเองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งจีนเป็นประเทศมหาอำนาจหนึ่งที่อาเซียนให้ความสำคัญที่จะเป็น “กุญแจ” สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากทำให้อินเดียนชัตของจีนที่คัดค้านการรุกรานของเวียดนาม เช่น ในวันที่ 13 มกราคม 1979 จีนในฐานะหนึ่งในห้าของสมาชิกผู้แทนถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council-UNSC) เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเปิดประชุมเกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา การประชุมจัดขึ้นในเดือนมีนาคม 1979 โดยผู้แทนจีนได้กล่าวต่อที่ประชุม ในพฤติกรรมที่ก้าวร้าวและละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติของเวียดนาม ประณามการเข้าแทรกแซงของเวียดนามในการจัดตั้งรัฐบาล (หุ่นเชิด) เฮง สัมริน และเรียกร้องให้มีการรักษาสมาชิกภาพสหประชาชาติของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (รัฐบาลเขมรแดง) ทั้งนี้ ในความร่วมมือระหว่างจีนและอาเซียนต่อการแก้ไขปัญหา กัมพูชา จีนสนับสนุนญัตติของอาเซียน ที่เสนอให้รับรองสิทธิในการเป็นสมาชิกภาพของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ในที่ประชุมของสมัชชาสหประชาชาติในปี 1979 โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติมีมติรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ด้วยคะแนนเสียง 71 ต่อ 35 (มีประเทศที่งดออกเสียง 34 ประเทศ) (Soon, 1982: 549) นอกจากนี้ข้อมติที่ 34/22 เกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา ยัง

สอดคล้องกับข้อเสนอของอาเซียนในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว เช่น ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้เน้นย้ำ ในการรื้อฟื้นข้อตกลงต่อการใช้กำลังคุกคามอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความเป็นอิสระของรัฐ โดยหลักการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี และไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐ (United Nations: 2018: Online) ความพยายามของอาเซียน จีน รวมถึงสหรัฐฯ ในการรักษาที่นั่งของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เนื่องจากต่อมาในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 35 ในปี 1980 คะแนนเสียงที่สนับสนุนที่นั่งของกัมพูชาประชาธิปไตย เพิ่มขึ้นเป็น 74 ต่อ 35 (งดออกเสียง 32 ประเทศ) ปี 1981 สัดส่วนคะแนนสนับสนุนและการคัดค้านที่นั่งของกัมพูชาประชาธิปไตยคือ 77 ต่อ 37 และในปี 1982 คะแนนเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้นเป็น 90 ต่อ 26 ด้วยเหตุที่เสียงสนับสนุนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยให้ยังคงสมาชิกภาพในสหประชาชาติอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ ส่งผลให้เวียดนามไม่ได้เสนอร่างมติเกี่ยวกับประเด็นที่นั่งของกัมพูชาในระหว่างปี 1983-1986 อีกเลย (สมพงษ์ ชูมาก, 2527: 39-40) และนับได้ว่าความสำเร็จในการรักษาที่นั่งของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย มาจากความพยายามอย่างยิ่งโดยอาเซียน ซึ่งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากจีนในฐานะสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

นอกจากประเด็นการรักษาสมาชิกภาพของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยในสหประชาชาติไว้ได้ อาเซียนและจีน ยังมีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา ในลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนของจีนต่อข้อเรียกร้องและจุดยืนของอาเซียน คือ การจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government Democratic Kampuchea-CGDK) เกิดขึ้นภายหลังจากการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหา กัมพูชา (International Conference on Kampuchea-ICK) ในปี 1981 โดยอาเซียนพิจารณาว่า การที่จะต่อต้านอิทธิพลของเวียดนามในกัมพูชานั้น ไม่สามารถให้รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ทำโดยลำพัง จึงดำริที่จะรวมพลังจากทุก

กลุ่มที่ต่อต้าน “ระบอบเฮงสัมริน” ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงต้องการสร้างรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย อันประกอบไปด้วยสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเขมรแดง หรือรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยภายใต้การนำของ เขียว สัมพันธ์ กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติประชาชนเขมร (Khmer People’s National Liberation Front-KPNLF) หรือกลุ่มเขมรเสรีของซอน ซาน และกลุ่มแนวร่วมแห่งชาติเพื่อเอกราช ความเป็นกลาง สันติภาพ และความร่วมมือในกัมพูชา (FUNCINPEC) ภายใต้การนำของเจ้าสีหนุ โดยชาติสมาชิกอาเซียนและจีนได้เป็นตัวกลางในการจัดประชุมเพื่อเจรจาจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยตั้งแต่กลางปี 1981

ความร่วมมือระหว่างอาเซียนและจีนในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 อาเซียน รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และเวียดนาม มีความก้าวหน้าในการเจรจาเพื่อยุติปัญหา กัมพูชา โดยจีนไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านการประชุมครั้งนี้แต่อย่างใด กล่าวคือ ผลสืบเนื่องจากความพยายามของอินโดนีเซีย ในการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการกับเวียดนาม ที่เรียกว่า “Cocktail Meeting” ซึ่งจัดขึ้นในเวียดนาม เมื่อเดือนกรกฎาคม 1987 แม้ว่าจะได้รับการปฏิเสธการรับรองจากเวียดนาม ว่าเป็นการ “กรุยทาง” ไปสู่การเจรจาระหว่างกลุ่มเขมรทั้งสี่ฝ่ายเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี 1988 (Caballero-Anthony, 2005: 100-101) ที่อินโดนีเซีย เรียกการประชุมนี้ว่า “Jakarta Informal Meeting” หรือ JIM I การประชุมนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ระหว่างเขมรสี่ฝ่าย และการประชุมระหว่างกัมพูชา เวียดนาม ลาว ท่าทีของเวียดนามที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้ผลการประชุมไม่ก้าวหน้ามากนัก กล่าวคือ แม้จะมีการรับรองที่จะถอนทหารของเวียดนาม และจะไม่ให้ต่างชาติเข้าไปแทรกแซงในกัมพูชา ตลอดจนให้มีการควบคุมการถอนทหารจากนานาชาติ และจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมในกัมพูชา (Caballero-Anthony, 2005: 100-101) ทว่าท่าทีของเวียดนาม ยังคงปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับกลุ่มเขมรแดง โดยเฉพาะการกล่าวอ้างจากฝ่ายเวียดนามว่า การ

ถอนทหารของเวียดนามจะต้องทำควบคู่ไปกับการป้องกันการเข้าสู่อำนาจอีกครั้งของ พอล พต (ผู้นำเขมรแดง) สถานการณ์เช่นนี้ จีนได้แสดงให้เห็นถึงการยอมลดความแข็งแกร่งของตนลง โดยการแสดงเจตจำนงที่ไม่สนับสนุนกลุ่มเขมรแดงแต่เพียงกลุ่มเดียว และเพื่อเป็นการกำจัดข้ออ้างของฝ่ายเวียดนาม อาเซียนจึงจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศในเดือนตุลาคม 1988 เพื่อหาทางรับมือกับเวียดนามก่อนการประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่จะมีขึ้นในเดือนถัดมา

ผลการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ได้ข้อสรุปตรงกันว่า อาเซียนจะเสนอให้มีการประณามเขมรแดงต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้นานาชาติเห็นว่า อาเซียนต้องการสนับสนุนกลุ่มเขมรแดงเช่นเดียวกับจีน และทำให้เวียดนามปราศจากข้ออ้างในการเจรจาเพื่อถอนทหารออกจากกัมพูชา แม้ในช่วงแรก จีนแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับอาเซียน ทว่าต่อมาจึงต้องจำยอมตามเหตุผลของอาเซียนที่ว่า คำกล่าวประณามกลุ่มเขมรแดงนั้น ก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้กลุ่มดังกล่าวเข้ามาใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวหลังการถอนทหารของเวียดนาม แต่ไม่ได้หมายความว่าเป็นการยอมรับการครอบครองกัมพูชาโดยเวียดนาม และเหตุผลประการต่อมา การใช้คำพูดประณามดังกล่าว ไม่ได้เป็นการขัดขวางกระบวนการเจรจาสันติภาพแต่ประการใด เพียงแต่เป็นการป้องกันผู้นำที่พัวพันกับการเข่นฆ่าประชาชนไม่ให้เข้ามาใช้อำนาจในกัมพูชาอีกครั้ง โดยท้ายที่สุดแล้ว จีนจึงยอมรับในหลักการของอาเซียนที่เสนอญัตติในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา และการประณามกลุ่มเขมรแดง ผลก็คือ มีการสนับสนุนญัตติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้น คือ 122 ต่อ 19 (งดออกเสียง 13 ประเทศ) และคะแนนเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้น 5 ประเทศ จึงกล่าวได้ว่าอาเซียนและจีนประสบความสำเร็จพอสมควร ในการโน้มน้าวให้นานาชาติรับรองการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยวิธีการที่อาเซียนเสนอมาตั้งแต่ปี 1979 (ทิพพร ศรีจันทร์สุข, 2536: 119-120)

ข้อสรุปสำคัญของความร่วมมือระหว่างอาเซียนและจีน ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดคือ ท่าทีของจีนที่ยอมลดพฤติกรรมอันแข็งแกร่งของตน เพื่อต้องการแก้ไขปัญหา

กัมพูชา โดยการบีบบังคับให้ต่อเวียดนามทุกด้านให้ถอนทหารจากกัมพูชา เช่น การใช้กำลังทางทหารในสงครามสังคมนิยมเวียดนามในช่วงเริ่มต้นสถานการณ์ การใช้อำนาจอย่างเป็นทางการของตนในระดับนานาชาติ เช่นในฐานะของผู้แทนถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) และในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ ทั้งนี้ จีนได้ประจักษ์แก่ตนอย่างหนึ่งว่า การบีบบังคับเวียดนามเช่นนี้ ไม่สามารถโน้มน้าวหรือจูงใจให้เวียดนามมีท่าทีอ่อนลงแต่อย่างใด ทว่ากลับเป็นการผลักดันให้เวียดนามเข้าไปให้ความใกล้ชิดแนบแน่นกับคู่ขัดแย้งของตนคือ สหภาพโซเวียต ดังนั้น จีนจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยแรงกดดันจากนานาชาติ ตลอดจนวิถีทางการทูตและความร่วมมือกับฝ่ายต่อต้านเวียดนามอย่างเช่นอาเซียน เพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชา ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลายกรณี จีนโอนอ่อนผ่อนตาม ด้วยวิธีการที่ขัดกับความต้องการของตน เช่น ในกรณีที่อาเซียนเสนอต่อสหประชาชาติให้มีการประณามกลุ่มเขมรแดง เป็นต้น

2. กรณีศึกษา: การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) กับพัฒนาการและวิธีการจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศภายนอกในช่วงหลังสงครามเย็น

สภาวะการณ์หลังสงครามเย็นส่งผลกระทบต่ออาเซียนต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายและโอกาสใหม่ไปพร้อมกันในความพยายามของการจัดระเบียบในภูมิภาค การลดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ- โซเวียต และโซเวียต-จีน ก่อให้เกิดการลดความตึงเครียดและความพยายามแทรกแซงจากภายนอกต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงด้วย อย่างไรก็ตาม ชาติสมาชิกอาเซียนกลับแสดงให้เห็นถึงความปวิวิตกต่อสถานการณ์ข้างต้นว่า ได้ก่อให้เกิดภาวะสุญญากาศแห่งอำนาจตามมา อันอาจนำไปสู่การแข่งขันและความขัดแย้งครั้งใหม่ ซึ่งมีที่มาจากอำนาจภายนอกกลุ่มตน ซ้ำกั่วงลใจดังกล่าวเริ่มจากการถอนทหารทั้งจากฝ่ายสหรัฐฯ และโซเวียตออกจากภูมิภาค กล่าวคือ ในปี 1990 โซเวียตประกาศถอนทหารจำนวนหนึ่งจากฐานทัพที่อ่าวแคมรานห์ ในเวียดนาม เหตุการณ์นี้ ชาติสมาชิกอาเซียน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ส่งสัยถึงเจตนารมณ์ของ

จีน) รับรู้ได้ถึงความมั่นคงในเส้นทางการเดินเรือที่ได้รับประกันจากการถ่วงดุลระหว่าง
โซเวียตและจีน ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ การถอนทหารของโซเวียตดังกล่าว ยัง
ส่งผลให้มีการถอนทหารของสหรัฐฯ จากฐานทัพในฟิลิปปินส์ ตลอดจนส่งผลให้จีนเข้า
มามีอิทธิพลทางทะเลมากขึ้นด้วย (Schellhorn, 1992: 58)

นอกจากนี้ ข้อกังวลอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากการถอนทหารของ
ชาติมหาอำนาจข้างต้น คือ การขยับเข้ามาแทนที่ของชาติมหาอำนาจในเอเชีย อย่างจีน
ญี่ปุ่น ตลอดจนอินเดีย ดังความเห็นของ Mochtar Kusuma-Atmadja อดีตรัฐมนตรี
กระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย ที่ว่า “ทั้ง 3 ชาติดังกล่าวไม่ได้จะเป็นภัย
คุกคามต่ออาเซียนในเร็ววันนี้ ทว่าอาจจะเป็นอีกห้าหรือสิบปีก็ได้” (Kusuma-
Atmadja, 1990: 168) ในขณะที่ทัศนคติของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีต่อมหาอำนาจ “ผู้
มาใหม่” ทั้งสามนั้นแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ อินโดนีเซียและมาเลเซีย มองว่าจีนคือ
ภัยคุกคามต่อภูมิภาค ขณะที่สิงคโปร์รู้สึกกังวลใจต่อการกลับเข้ามามีอำนาจทางทหารอีก
ครั้งของญี่ปุ่น ภายใต้การกำกับจากสหรัฐฯ ดังคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี โก๊ะ จ๊ก ตง
(Goh Chok Tong) ที่ว่า “การลดกำลังทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้ จะก่อให้เกิดการแข่งขันในการเป็นผู้นำของภูมิภาคระหว่างจีน ญี่ปุ่น และ
อินเดีย” (Cited in Acharya, 2014: 166) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ สภาวการณ์หลัง
สงครามเย็นจึงส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ใน
ลักษณะที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนมากกว่าในช่วงสงครามเย็น (Khong, 2004:
176)

ด้วยสภาวการณ์ทั้งในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก รวมถึงในเอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้ข้างต้น ส่งผลให้ชาติสมาชิกอาเซียนต้องปรับตัวให้สามารถดำเนินกิจกรรมร่วมกัน
ต่อไปได้ ทั้งนี้ สมาชิกรับรู้ร่วมกันได้ว่ากรอบการดำเนินงานของอาเซียน ไม่ควรที่จะอยู่
เพียงความร่วมมือภายในกลุ่มเท่านั้น ทว่าควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศ
ภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นคู่เจรจา (Dialogue Partnership) อัน

ปรากฏดังปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 เมื่อปี 1976 และได้รับการรับรองในปี 1978 ผ่านกลไกที่เรียกว่า “การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา” (The Annual ASEAN Post Ministerial Conferences – ASEAN PMC) ต่อมาในปี 1978 อาเซียนได้เริ่มสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา ได้แก่ สหภาพยุโรป (ประชาคมยุโรปในขณะนั้น) ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ตามมาด้วย ญี่ปุ่น แคนาดา และสหรัฐฯ ทว่าประเด็นในการดำเนินความสัมพันธ์นั้นเน้นไปทางด้าน การค้าและเศรษฐกิจเท่านั้น (ASEAN Secretariat, 1997: 158-159) โดยสรุปแล้ว ในระหว่างสงครามเย็น อาเซียนมีคู่เจรจา 6 ประเทศ และ 2 องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ ร่วมกับ สหภาพยุโรป และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP (United Nations Development Program) การมีคู่เจรจาอย่างเป็นทางการอยู่แล้ว จึงเป็นส่วนสำคัญ ในการสนับสนุนกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism) รวมไปถึง แนวคิดเรื่องประชาคมความมั่นคง (Security Community) นอกจากนี้ อาเซียนยังรับรู้ได้ว่า สภาวะการณ์หลังสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ยังมีลักษณะของการ เกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างยิ่งระหว่างประเด็นด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างเอเชีย ตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในประเด็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง ในกรณีปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ หรือ ในกรณีการเติบโตและก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำนโยบายของภูมิภาคอย่างจีนและญี่ปุ่น ประเด็นเหล่านี้ ไม่สามารถจัดการได้โดยอาศัยกรอบความร่วมมือแบบทวิภาคี หรือการ เจรจากันในลักษณะอนุภูมิภาคเท่านั้น ทว่ากรอบความร่วมมือที่เหมาะสมมากกว่าคือ การเจรจาที่เปิดกว้างในลักษณะพหุภาคีนิยม (Acharya, 2014: 166)

สำหรับแนวทางที่ได้รับการพิจารณาจากอาเซียนว่ามีความเหมาะสมและ เป็นไปได้มากที่สุด คือ การใช้กลไกการประชุมที่นำโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิก

อาเซียนในการเจรจากับประเทศภายนอก หรือ ASEAN PMC เนื่องมาจากอาเซียนต้องการแสดงให้เห็นถึงความเป็นศูนย์กลางและผู้นำในการร่วมกำหนดประเด็นสำคัญในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ไม่มีความแน่นอนภายหลังสงครามเย็น เพราะไม่เช่นนั้นแล้วอาเซียนจะกลายเป็นกลุ่มประเทศที่หมดความสำคัญลงไปทันที ในทำนองเดียวกัน หากใช้ตัวแบบการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในเอเชีย หรือ CSCA (Conference for Security and Cooperation in Asia) องค์กรนี้ เกิดขึ้นจากข้อเสนอของ กาทรี อีแวน (Gareth Evans) รัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลีย โดยนำรูปแบบของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป หรือ CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe) มาปรับใช้ (Leifer, 1996: 21-24; Narine, 2002: 102-104) อาจทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเด่นชัด เนื่องจากมีมาตรการและกฎเกณฑ์บางประการที่ปรับใช้จากตัวแบบของยุโรป ซึ่งขัดต่อวิถีการดำเนินการเจรจาแบบอาเซียน หรือ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) อันต้องการความยืดหยุ่นและความไม่เป็นทางการรวมอยู่ใน “สถาบัน” ที่จะสร้างขึ้นใหม่ (Caballero-Anthony, 2005: 132; Khong and Nesadurai, 2007: 61-62) ดังนั้น ความร่วมมือด้านความมั่นคงภายหลังสงครามเย็น จึงมีลักษณะแบบพหุภาคี โดยชาติสมาชิกอาเซียนต่างตระหนักร่วมกันว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายความร่วมมือโดยใช้กลไกและสถาบันแบบ “อาเซียน” (ASEAN Way) ในลักษณะความร่วมมือด้านความมั่นคง (Cooperative Security) ที่ขยายประเทศสมาชิกให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศมหาอำนาจ (Kuik, 2016: 86-88) ดังที่ ราล์ฟ เอมเมอร์ (Ralf Emmers) ได้สรุปให้เห็นถึงแรงจูงใจในการก่อตั้งสถาบันด้านความมั่นคง โดยการริเริ่มด้วยอาเซียนเอง อันมีชื่อที่เรียกว่า “การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” หรือเออาร์เอฟ (ASEAN Regional Forum - ARF) ด้วยเหตุผลอย่างน้อยสามประการคือ **ประการแรก** การเปลี่ยนแปลงบริบทระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น เปรียบเสมือนแรงขับให้ชาติ

สมาชิกอาเซียนตั้งคำถามกับตนเองว่าจะสามารถขับเคลื่อนประเด็นด้านความมั่นคงที่มี
อย่างมากมายด้วยตนเองได้ต่อไปอีกหรือไม่ เพราะแม้ว่า ประเด็นด้านความมั่นคง
ดังกล่าวนั้นถูกขับเคลื่อนมาจากภายนอก แต่ได้ส่งผลต่อความท้าทายเนื่องด้วยรัฐ
น้อย-ใหญ่ต้องการพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น ทั้งประเด็นด้านยุทธศาสตร์และในทาง
เศรษฐกิจ ทั้งภายในอาเซียนตลอดจนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก **ประการ**
ที่สอง ARF จะเป็นเครื่องมือของอาเซียนในการนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์กับจีน
เพื่อเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพในภูมิภาค และ**ประการสุดท้าย** อาเซียนคาดหวัง
ว่า ARF จะกลายเป็นสถาบันที่เสริมสร้างความมั่นคงทางการทูตให้กับองค์การของตน
ในช่วงหลังสงครามเย็น อันเป็นสถานการณ์ที่ต้องสร้างให้อาเซียนมีความสำคัญไม่ยิ่ง
หย่อนไปกว่าบทบาทของตนในการสร้างสันติภาพให้กับสงครามอินโดจีนครั้งที่สาม
(กรณีปัญหาแกมพูชา) และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ตนหมดความสำคัญลงไป
(Emmers, 2003: 31) อันเนื่องมาจากไม่สามารถเข้าร่วมอยู่ในความร่วมมือในการสร้าง
สถาปัตยกรรม (สถาบัน) ใหม่ในภูมิภาคของประเทศมหาอำนาจ อันต้องขึ้นอยู่กับ
สัมพันธ์ภาพเชิงสามเหลี่ยมระหว่างจีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

ARF จัดตั้งอย่างเป็นทางการจากมติของของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ
อาเซียนครั้งที่ 26 ที่สิงคโปร์ เมื่อปี ค.ศ.1993 เพื่อแยกการหารือด้านความมั่นคงกับ
ประเทศคู่เจรจาในกรอบ ASEAN Post Ministerial Conferences (PMC) ออกไปเป็น
อีกเวทีหนึ่งสำหรับการหารือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคโดยเฉพาะ เพื่อให้
สามารถหารือในรายละเอียดและได้ผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น การประชุมระดับรัฐมนตรี
ครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1994 (Emmers, 2003: 31;
Severino, 2008: 25-26) มีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการคือ ประการแรก เพื่อ
ส่งเสริมการเจรจาแบบสร้างสรรค์และเป็นเวทีในการประชุมปรึกษาหารือในประเด็น
ด้านการเมืองและความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างๆ ของสมาชิกที่มีร่วมกัน
ประการที่สอง เพื่อสร้างคุณูปการอันสำคัญที่จะเป็นความพยายามในการสร้างความไว้

เนื้อเชื่อใจและการทูตเชิงป้องกันในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (The First ARF Chairman's Statement, n.d.: Online) ต่อมาเมื่ออาเซียน ได้ขยายความร่วมมือที่ลึกซึ้งมากขึ้นภายใต้การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ตามปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 2 (ASEAN Concord II) หรือปฏิญญาบาห์ลีสอง ปี 2003 ARF ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) (เป็นความพยายามของอาเซียนในการสร้างความเป็นศูนย์กลางและบทบาทนำในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ผ่านกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม) พิจารณาจากเอกสารแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 (APSC Blueprint 2025) ได้ระบุถึงข้อความในการดำเนินตามแผนงานดังกล่าวในการที่จะสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค ตลอดจนตั้งอยู่บนกลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ กล่าวคือ เป็นสถาบันด้านความมั่นคงที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทนำ ดังนี้

“ประชาคมที่เสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน ความแน่นแฟ้น และความเป็นแกนกลางของอาเซียน รวมถึงยังคงเป็นแรงผลักดันหลักในการสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค โดยตั้งอยู่บนกลไกที่อาเซียนมีบทบาทนำ” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2559: 20)

ทั้งนี้ ARF ได้เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนในประเด็นด้านความมั่นคง เมื่อครั้งเริ่มก่อตั้ง ศาสตราจารย์ไมเคิล ลีเฟอร์ (Michael Leifer) นักวิชาการผู้คร่ำหวอดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียน ได้ระบุถึงบทบาทการเป็นผู้นำของอาเซียนใน ARF ด้วยเหตุผลสองประการ คือ **ประการแรก** อาเซียนจะสามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาที่ได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจในภูมิภาคเนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มของรัฐที่มีอำนาจน้อย (Lesser Powers) กล่าวคือ ทั้งสหรัฐฯ และญี่ปุ่นต่างไม่ต้องการที่จะมีบทบาทนำเนื่องจากต้องรับภาระอยู่แต่ฝ่ายเดียว ส่วนจีนไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมสถาบันแบบพหุภาคีที่มีความ

เป็นทางการสูงและริเริ่มโดยมหาอำนาจอื่น **ประการที่สอง** รูปแบบของ ARF มีความเหมาะสมอย่างยิ่งกับสถานการณ์ระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ลักษณะของความตึงเครียดในภูมิภาคไม่ถึงกับขั้นจะกลายเป็นภัยคุกคามร่วมกันของประเทศต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถใช้การสร้างพันธมิตรทางการทหารเพื่อถ่วงดุลกับมหาอำนาจที่ครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ได้อีกต่อไป (Liefer, 1996: 26) สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ Khong Yuen Foong แห่งสำนักนโยบายสาธารณะสิangkany มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ได้ระบุเหตุผลในการที่อาเซียนสถาปนา ARF ขึ้นมาสามประการ คือ ประการแรก การดึงให้สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้พร้อมกับการสังเกตแนวโน้มพฤติกรรมของสหรัฐฯ ไปด้วย ดังนั้น ARF จึงเป็นความคาดหวังของอาเซียนในการกระตุ้นเตือนผ่านเวทีการปรึกษาหารือที่ทำให้สหรัฐฯ เห็นถึงความสำคัญของเสถียรภาพในภูมิภาค ประการที่สอง ลดความรุนแรงในการ “ผงาดขึ้น” ของจีนและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในกรณีจีน โดย ARF เป็นแรงกดดันให้จีนไม่แสดงพฤติกรรมที่สมาชิกกลุ่มไม่พึงประสงค์ เช่น กรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ที่เกิดขึ้นระหว่างจีนและประเทศสมาชิกอาเซียน และประการสุดท้าย คงความสำคัญของอาเซียนภายในภูมิภาค (Khong, 1997: 270, 2004: 202) ในส่วนของนักวิชาการอย่างศาสตราจารย์เอเวอลิน โทห์ (Evelyn Goh) และศาสตราจารย์อามิตาฟ อัจชารยา (Amitav Acharya) ได้ระบุถึงการเข้าร่วม ARF ของจีนและสหรัฐฯ (Goh and Acharya, 2007: 100-106) ไว้ว่า

ในกรณีจีน การสนับสนุนความเป็นผู้นำของอาเซียนใน ARF ทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ อาเซียน สามารถสังเกตพฤติกรรมและแรงจูงใจของจีนว่าจะเป็นภัยคุกคามต่อไปหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ที่ไม่มีคความแน่นอน ส่วนจีนได้รับผลประโยชน์ในด้านของการเข้าร่วมกับสถาบันความมั่นคงในภูมิภาคที่ไม่ได้ริเริ่มและถูกผูกขาดโดยมหาอำนาจอื่นอย่างสหรัฐฯ ตลอดจน ARF ยังเป็นสถาบันที่เน้นมาตรการสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ มากกว่าการจัดการแก้ไขปัญหา

ความขัดแย้งโดยตรง เช่น การเน้นกระบวนการปรึกษาหารือมากกว่าการสร้างกลไก
แก้ไขความขัดแย้งอย่างเป็นทางการ

ในกรณีสหรัฐฯ การเข้าร่วมกับ ARF ทำให้สหรัฐฯ มีโอกาสได้พบปะพูดคุย/
เจรจากับมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างจีน และใช้ประโยชน์ในการเป็นเวทีเพื่อสื่อสาร/
ส่งผ่านปทัสถานระหว่างประเทศที่ตนต้องการ เช่น การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์
การต่อต้านการก่อการร้าย สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ส่วนอาเซียนก็จะได้ประโยชน์จาก
การที่สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้ อันจะเป็นการรับประกันเสถียรภาพใน
ภูมิภาค

การจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศนอกภูมิภาคในช่วงหลัง
สงครามเย็น อาเซียนพยายามสร้างสถาบันของตนเองให้เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน
กิจกรรมและความร่วมมือต่าง ๆ ของประเทศภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยใช้เวที
ของ ARF เข้ามาเป็นสถาบันที่มีสมาชิกถึง 26 ประเทศ กับอีกหนึ่งกลุ่มประเทศ ทั้งนี้
ARF คือกลไกสำคัญในสถาปัตยกรรมของภูมิภาค (Regional Architecture) ด้านความ
มั่นคง เนื่องจากเป็นองค์กรแบบภูมิภาคนิยมที่ประกอบด้วยชาติสมาชิกมหาอำนาจครบ
ครัน เช่น สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น อินเดีย สหภาพยุโรป เป็นต้น ความปรารถนาเช่นนี้
ของอาเซียน คือ ความพยายามทำให้อาเซียนกลายเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality)
ในภูมิภาคผ่านสถาบันที่ตนเป็นผู้สร้างเพื่อให้ประเทศมหาอำนาจเห็นว่า อาเซียนมี
ความสำคัญในฐานะให้ประโยชน์แก่สมาชิกที่เข้าร่วมและสถาบันที่มีลักษณะยืดหยุ่น
และมีความไม่เป็นทางการสูง สถาบันเช่นนี้อาจหาไม่ได้จากความร่วมมือกับองค์กรอื่น
โดยเฉพาะการเจรจาระหว่างประเทศมหาอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐฯ และจีน ใช้
โอกาสของการเข้าร่วมประชุม ARF อยู่บ่อยครั้งในการปรับความสัมพันธ์และเจรจากับ
ความมั่นคงแบบทวิภาคี เช่น ในวิกฤตการณ์ไต้หวันปี 1996, ความเข้าใจผิดในการทิ้ง
ระเบิดของกองทัพสหรัฐฯ บริเวณสถานทูตจีน ในกรุงเบลเกรด ปี 1999, ข้อพิพาทจาก
เหตุการณ์ไห่หนาน ปี 2001 เมื่อเครื่องบินสหรัฐฯ พะทะกับเครื่องบินรบจีนในบริเวณ

ทะเลจีนใต้ (Yuzawa, 2012: 347) เป็นต้น ความพยายามสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน ไม่ได้ต้องการสร้างการถ่วงดุลระหว่างชาติมหาอำนาจ แต่เป็นการมุ่งใจเพื่อให้ประเทศเหล่านั้นเห็นถึงประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) (Narine, 2018: 109) เมื่อเข้าเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์กับอาเซียน

อภิปรายผลการวิจัย

กล่าวโดยสรุป ในระหว่างสงครามเย็น การจัดการความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกองค์กรของอาเซียน แสดงให้เห็นถึงการที่อาเซียนพยายามใช้ยุทธศาสตร์ประกันความมั่นคง (Hedging Strategy) และการสร้างความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) อันเกี่ยวกับความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาค ในสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงของประเทศมหาอำนาจตลอดระยะเวลาของสงครามเย็น ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป อาเซียนได้ร่วมมือกับมหาอำนาจและนานาชาติ ตลอดจนถึงการระหว่างประเทศ เพื่อแสวงหาการสนับสนุนแก่กลุ่มตนมาโดยตลอด และนับได้ว่าอาเซียน “สอบผ่าน” ในช่วงระยะเวลาที่ปัญหาเสถียรภาพและความมั่นคงปรากฏอยู่ทั่วทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก การปรับตัวของอาเซียนและการจัดการกับความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ในช่วง 3 ระยะเวลา คือ การสถาปนาปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง ในปี 1971 เพื่อปรับตัวจากการการประกาศถอนทหารออกจากสงครามเวียดนามของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1976 เพื่อ “รับมือ” กับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน และการเข้าเป็นศูนย์กลางในกระบวนการแก้ไขปัญหาแกมพูชาในช่วงทศวรรษ 1980 โดยสามารถโน้มน้าวให้ทั้งสหรัฐฯ และจีนให้ความร่วมมือในการปฏิเสธความชอบธรรมของเวียดนามและ “รัฐบาลหุ่นเชิด” หรือ

รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา กระทั่งทำให้อาเซียนเป็นที่รู้จักในเวทีระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่าลักษณะการปรับตัวของอาเซียนในช่วงสงครามเย็น ไม่ได้เป็นมีลักษณะการถ่วงดุลเพียงประการเดียวตามแนวทางของทฤษฎีสัจนิยม (Realism) เนื่องจากตามแนวทางของสัจนิยมและต่อมาคือสัจนิยมใหม่ (Neorealism) การถ่วงดุลเป็นพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจที่พัฒนาอำนาจของตนให้เท่าเทียมกับรัฐมหาอำนาจอื่นในกรณีการถ่วงดุลภายใน และร่วมมือกับรัฐมหาอำนาจอื่นในลักษณะพันธมิตรในกรณีการถ่วงดุลภายนอก อย่างเช่นทฤษฎีสัจนิยมใหม่ของ เคนเน็ธ วอลทซ์ (Waltz, 1979: 118) ทว่าลักษณะการรวมตัวของอาเซียนในการตอบโต้การถ่วงดุลของสหรัฐฯ ออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “ยุทธศาสตร์ประกันความเสี่ยง” ที่อาเซียนในการสร้างความเป็นกลางผ่าน ZOPFAN และพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองผ่านปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 1 และ TAC โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ เป็นจุดเชื่อมระหว่างการถ่วงดุลอำนาจและการเดินตามรัฐมหาอำนาจ ซึ่งยุทธศาสตร์สองส่วนหลังนี้มีความเสี่ยงมากเกินไปเนื่องจากรัฐที่ตัดสินใจเลือกใช้ต้องเลือกขั้วมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง ทำให้การสร้างความเป็นกลางเท่ากับการ “ซื้อเวลา” ที่จะรอโอกาสการตัดสินใจเพื่อเลือกขั้วมหาอำนาจใดๆ เมื่อสถานการณ์ชัดเจน (Koga, 2018: 637) และเมื่อสถานการณ์ชัดเจนอย่างเช่นในกรณีปัญหา กัมพูชา อาเซียนจึงตัดสินใจเลือกที่จะสร้างพันธมิตรกับรัฐมหาอำนาจอย่างจีนและสหรัฐฯ เนื่องด้วยเห็นว่า “ศัตรู” ของตนคือเวียดนามและสหภาพโซเวียต ในขณะที่จีนและสหรัฐฯ ได้ปรับความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยอาเซียนกลายเป็นศูนย์กลางหรือตัวกลางในความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจทั้งสอง ในความพยายามแก้ไขปัญหากัมพูชา

ภายหลังสงครามเย็น สถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความไม่แน่นอนสูง การพึ่งพาซึ่งกันและกันที่ซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการ

ปรึกษาหารือกันระหว่างสมาชิกไม่สามารถรับข้อเสนอจากประเทศนอกกลุ่มในกลไกที่อาเซียนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มและไม่คุ้นเคย ดังเช่นตัวแบบการประชุมเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในเอเชีย หรือ CSCA ทว่ากลับนำกลไกที่กลุ่มตนเป็นผู้ริเริ่มอย่าง การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา หรือ ASEAN PMC มาใช้พร้อมกับสร้างสถาบันและกลไกที่มาจากปทัสถานภายในอาเซียนหรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ระบุธรรมอันเด่นชัดในสถาบันด้านความมั่นคงข้างต้นคือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ ARF ทำให้สถาบันนี้มีลักษณะกลไกที่มีความเป็นสถาบันต่ำ กล่าวคือนิยมใช้กระบวนการปรึกษาหารือ การทูตแบบไม่เปิดเผย การตัดสินใจโดยอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ARF ได้กลายเป็นสถาบันด้านความมั่นคง อันเป็นที่คาดหวังของอาเซียนให้กลายเป็น “แกนกลางของสถาปัตยกรรมในภูมิภาค” (ASEAN Centrality) อันหมายถึง อาเซียนได้พิจารณาว่าไม่สามารถเผชิญหน้ากับความท้าทายดังกล่าวได้เพียงลำพัง ขณะเดียวกันที่ไม่สามารถปล่อยให้กลุ่มของตนหมดความสำคัญในสภาวะการณ์ที่มหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ อาจไม่ให้ความสนใจกลุ่มตนอีกต่อไป พร้อมกับก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีน ด้วยเหตุดังกล่าว ARF จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้อาเซียนยังคงความเป็นศูนย์กลางและผู้นำ เนื่องจากเป็นสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและใช้กลไกในรูปแบบของตนอย่างวิถีอาเซียน ผ่านเวทีการประชุมปรึกษาหารือแบบพหุภาคีอันประกอบไปด้วยประเทศมหาอำนาจครบครัน ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น อินเดีย สหภาพยุโรป ซึ่งในท้ายที่สุดประเทศที่เข้าร่วมใน ARF จะตระหนักได้ถึง การได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) จากการเข้าเป็นสมาชิกโดยมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง

กล่าวได้ว่า ลักษณะการจัดการความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกกลุ่มอาเซียนโดยการสร้างความเป็นแกนกลางนั้น ไม่อาจใช้ทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพียงทฤษฎีเดียวในการอธิบายได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ หากจะใช้ทฤษฎีสัจ

นิยมใหม่ (Neo-Realism) ในการอธิบาย ก็จะต้องประสบกับปัญหาคำอธิบายบางประการดังเช่น การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือการจัดการด้านความมั่นคงของอาเซียน โดยผ่านการสร้างสถาบันเป็นชุดคำอธิบายที่ไม่ได้เพียงพอสำหรับทฤษฎีนี้ แต่หากจะใช้การอธิบายแบบเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-Liberal Institutionalism) คำอธิบายในประเด็นด้านความมั่นคงและปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ดูประหนึ่งจะไม่เหมาะสมกับทฤษฎีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการนำบางส่วน of ทฤษฎีทั้งสอง อันมีฐานคติร่วมกันจากการยอมรับในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะ “อนาธิปไตย” (Anarchy) กล่าวคือ ลักษณะการขาดศูนย์กลางของอำนาจอย่างแท้จริง มารวมอธิบายปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงภายหลังสงครามเย็น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิธีการจัดการกับประเทศมหาอำนาจของอาเซียน ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องในบางส่วนกับงานวิจัยของ Kai He (2007) เรื่อง Institutionalizing Security: Institutional Realism and Multilateral Institutions in Southeast Asia ที่พยายามสร้างชุดคำอธิบายโดยเรียกข้อค้นพบจากการศึกษาของเขาว่า “สังคมนิยมเชิงสถาบัน” (Institutional Realism)) ตลอดจนมีข้อสรุปเบื้องต้นว่า รัฐจะเลือกให้การสนับสนุนสถาบันที่เห็นว่าเหมาะสมต่อยุทธศาสตร์ของตน ทั้งนี้ ได้ยกรณีสึกษาจากการดำเนินนโยบายของอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ผ่านสามสถาบัน ได้แก่ APEC, ARF และอาเซียนบวกสาม (APT) ต่อมา He (2008) ได้พัฒนางานวิจัยของเขาเป็นบทความที่ชื่อว่า Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia เขาเรียกชื่อแนวคิดที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ในการเกิดขึ้นของ ARF และ APT ว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบัน” (Institutional Balancing) โดยใช้แนวคิดการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) จากสังคมนิยม/สังคมนิยมใหม่ และแนวคิดในการสร้างสถาบันจากเสรีนิยม/เสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน มีสมมติฐานคือ ตัวแบบ (Model) นี้ จะแสดงให้เห็นระหว่างการกระจายอำนาจในระบบ (ระหว่างประเทศ) อันเป็นแนวคิดของทฤษฎีสัจ

นิยมใหม่ และการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐต่างๆ อันเป็นแนวคิดของ ทฤษฎีเสรีนิยม ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐทั้งการถ่วงดุลโดยใช้ กำลังทางทหาร (Hard Power Balancing) และการถ่วงดุลอย่างอ่อนที่ใช้สถาบัน (Soft Institution Balancing) ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ จะประเมินได้ถึง สถานการณ์ระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นว่ามีลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) มากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวการใช้กำลังทางทหารจึงเป็น ยุทธศาสตร์ที่มีความเสี่ยงสูง จึงเลือกที่จะถ่วงดุลผ่านการสร้างสถาบันมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงหลังสงครามเย็นของอาเซียน การสถาปนา ARF ในลักษณะสถาบันแบบพหุภาคี และสร้างการเป็นศูนย์กลางผ่าน สถาบันดังกล่าว ทว่าทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง (สัจนิยมใหม่และเสรี นิยมใหม่เชิงสถาบัน) ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ในเชิงวัตถุมากกว่า อันเป็นที่มา ของผู้วิจัยที่กล่าวในข้างต้นว่า แนวคิด/ทฤษฎีการถ่วงดุลเชิงสถาบันหรือสัจนิยมเชิง สถาบันของ Kai He อาจยังไม่สมบูรณ์มากนักในการอธิบายปรากฏการณ์ทั้งการ สถาปนา ARF และความคาดหวังต่อสถาบันดังกล่าวนี้ เนื่องจาก ARF ได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นเวทีการเจรจาที่เน้นการพูดคุย (Talk Shop) ไม่เน้นการปฏิบัติ อย่างจริงจังหรือเป็นทางการ อันมีสาเหตุหลักเกี่ยวข้องกับปทัสถานสำคัญของอาเซียน คือ วิถีอาเซียนได้เข้ามาเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อน ARF (Katsumsta, 2006: 195) ทั้งนี้ อาเซียนจะใช้วิธีการดังกล่าว ในการจัดการกับความสัมพันธ์ต่อประเทศ มหาอำนาจ เช่นในกรณีข้อพิพาทกับจีนในปัญหาทะเลจีนใต้ ที่อาเซียนพยายามกระตุ้น ให้จีนเกิดความยับยั้งชั่งใจตนเอง (Self-Restraint) และใช้กระบวนการแก้ไขข้อพิพาท โดยสันติวิธี อันเป็นความพยายามในการหล่อหลอม (Socialize) ให้ปทัสถานของ อาเซียนไปปรับใช้เป็นปทัสถานระดับภูมิภาคไปโดยปริยาย ดังที่ ฮิโระ คัตสุมาคะ (Hiro Katsumsta) ตั้งข้อเสนอมว่า ผลประโยชน์และนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนผ่าน การสถาปนา ARF พิจารณาได้ว่าเป็นปทัสถานความร่วมมือด้านความมั่นคงในเอเชีย

อันประกอบไปด้วย “ความคิด” (Idea) สองชุด คือ **หนึ่ง** ความคิดที่ว่า การสร้างความมั่นคงร่วมกันไม่สามารถกระทำได้อธิปไตยแบ่งแยกมากระทำได้เฉพาะในส่วนของอาเซียน แต่ถ่ายเดียวเท่านั้น ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการสร้างสถาบันในระดับภูมิภาคในรูปแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี **สอง** ความคิดที่เป็นองค์ประกอบในส่วนของทฤษฎีการทูต (Diplomatic Norm) หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) จะเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของหลักปฏิบัติที่อาเซียนใช้เป็นประจำและกระบวนการที่เน้นการปรึกษาหารือ ได้ถูก “ฝังถ่าย” ไปยัง ARF โดยปริยาย และอาเซียนควรจะได้รับพิจารณาในฐานะองค์การที่ได้พัฒนาหลักการปฏิบัติและบรรทัดฐานต่างๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้รัฐอื่นๆ รับรู้ทฤษฎีร่วมกันและส่งผลให้สมาชิกรับรู้ได้ถึงผลประโยชน์และการดำเนินนโยบายร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “Norm Brewery” (Katsumsta, 2006: 195) ลักษณะของการใช้ทฤษฎีร่วมกันเช่นนี้ของ ARF ได้เปิดช่องในการใช้ทฤษฎี “สรรสร้างนิยม” (Social Constructivism) เพื่ออธิบายการที่อาเซียน ผู้ริเริ่ม ARF ได้ประกอบสร้างบรรทัดฐานของกลุ่มตนและนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในสถาบันดังกล่าวอย่างชอบธรรม โดยเฉพาะที่ปรากฏในเอกสารเชิงหลักการ (ARF Concept Paper) ปี 1995 โดยเฉพาะมาตรการสร้างความไว้วางใจ (CBM) ที่เต็มไปด้วยลักษณะของบรรทัดฐานทางการทูตแบบอาเซียนหรือวิถีอาเซียนมากกว่าเป็นประเด็นในทางยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จและเป็นทางการ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ได้แก่ ปรับปรุงเป็นหนังสือเพื่อเผยแพร่แก่สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ให้เห็นถึงพัฒนาการของอาเซียนในช่วงทศวรรษที่ 2010 ซึ่งยังมีไม่มากนัก

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ได้แก่

- 1) ควรศึกษาประเด็นการจัดการความสัมพันธ์ของอาเซียนที่มีต่อประเทศภายนอกในกรณีประเด็นด้านเศรษฐกิจ หรือแม้แต่ประเด็นด้านสังคมและวัฒนธรรม
- 2) ควรศึกษาผลกระทบที่เกิดจากความพยายามในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก
- 3) ควรประเมินความสำเร็จและ/หรือความล้มเหลว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคและความท้าทายของประเด็นความพยายามในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง ความมั่นคงของอาเซียนกับการจัดการความสัมพันธ์ประเทศภายนอก ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ประจำปีงบประมาณ 2561

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). **สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชีย**

ตะวันออกเฉียงใต้. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<http://www.mfa.go.th/asean/th/other /2397> (เข้าถึงเมื่อ 23 มกราคม 2562)

กระทรวงการต่างประเทศ. (2559). **อาเซียน 2025: มุ่งหน้าไปด้วยกัน.** กรุงเทพฯ:

เพจเมคเกอร์.

จุลชีพ ชินวรโรจน์. (2529). **ชนวนสงคราม: ไทย จีน อินโดจีน.** กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.

ทิพพร ศรีจันทร์สุข. (2536). **นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อ**

กัมพูชาระหว่างปี 1979-1989. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต).

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์. (2526). นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

อาคเนย์. **รัฐศาสตร์สาร**, 9(3): 41-55.

สมพงศ์ ชูมาก. (2527). **ความพยายามของนานาประเทศในการแก้ไขวิกฤตการณ์**

กัมพูชา. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

Acharya, A. (2014). **Constructing a security community in Southeast**

Asia: ASEAN and the problem of regional order. Abingdon,

Oxon: Routledge.

Alagappa, M. (1993). Regionalism and the quest for security: asean and

the cambodian conflict. **Australian Journal of International**

Affairs, 47(2): 189-209.

ASEAN Regional Forum. (n.d.). **Chairman Statement of the 1st Meeting**

of ASEAN Regional Forum. (Online) Retrieved from

[http://aseanregionalforum.asean.org/wp-](http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-1st-ARF.pdf)

[content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-1st-](http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-1st-ARF.pdf)

[ARF.pdf](http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-1st-ARF.pdf) (Accessed 17January 2019)

Association of Southeast Asia Nations. (1988). **ASEAN Documents Series**

1967-1988 3rd. Jakarta: ASEAN Secretariat.

- Ba, A. (2009). **(Re) Negotiating East and Southeast Asia Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations.** Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Caballero-Anthony, M. (2005). **Regional security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN way.** Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Draguhn, W. (1983). The Indochina conflict and the positions of the countries involved. **Contemporary Southeast Asia**, 5(1): 100-118.
- Emmers, R. (2003). **Cooperative security and the balance of power in ASEAN and the ARF.** London: RoutledgeCurzon.
- Frost, F. (1990). Introduction: ASEAN since 1967. In A. Broinowski (ed.), **ASEAN into the 1990s**, (pp.12-30). Basingstoke, Hants: Macmillan.
- Goh, E and Acharya, A. (2007). The ASEAN Regional Forum and security regionalism: comparing Chinese and American positions. In Melissa Curley and, Nicholas Thomas (eds.), **Advancing East Asian Regionalism** (pp. 116-135). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hanggi, H. (1991). **ASEAN and the ZOPFAN concept.** Singapore: ISEAS.
- He, K. (2007). **Institutionalizing security: institutional realism and multilateral institutions in Southeast Asia.** (Doctoral dissertation). Arizona State University.

- He, K. (2008). Institutional balancing and international relations theory: Economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia. **European Journal of International Relations**, 14(3): 489-518.
- Hoon, K. (1979). Recent development in China-ASEAN relations. **Southeast Asian Affairs**: 63-78.
- Hyland, W. (1981). U.S.-Soviet relations: the long road back. **Foreign Affairs**, 60(3): 541-562.
- Katsumata, H. (2006). Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a ‘talking shop’ or a ‘norm brewery’?. **The Pacific Review**, 19(2): 181-198.
- keling, M. (2011). The Development of ASEAN from Historical Approach. **Asian Social Science**, 7(7): 169-189.
- Khong Y, F. (1997). Making Bricks without Straw in the Asia-Pacific? **The Pacific Review**, 10(2): 289–300.
- Khong Y, F. (2004). Coping with Strategic Uncertainty: Institutions and Soft Balancing in ASEAN’s Post-Cold War Strategy. In Peter Katzenstein, Allen Carlson, and J. J Suh (eds.), **Rethinking Security in East Asia** (pp. 172-208). Stanford, Calif: Stanford University Press.

- Khong Y, F. and Nesadurai, H. (2007). Hanging Together, Institutional Design and Cooperation in Southeast Asia: The Cases of AFTA and the ARF. In Amitav Acharya and Alistair Iain Johnstone (eds.), **Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Global Politics** (pp. 32-82). New York: Cambridge University Press.
- Klintworth, G. (1989). China's Indochina policy. **Journal of Northeast Asian Studies**, 8(3): 30-45.
- Koga, K. (2014). Institutional transformation of ASEAN: ZOPFAN, TAC, and the Bali Concord I in 1968-1976. **The Pacific Review**, 27(5): 729-753.
- Koga, K. (2018). The Concept of "Hedging" Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift. **International Studies Review**, 20: 633-660.
- Kuik, C. C. (2016). Institutionalization of security cooperation in East Asia. In Alice D. Ba, Cheng-Chwee Kuik and Sueo Sudo (eds.), **Institutionalizing East Asia: mapping and reconfiguring regional cooperation** (pp. 105-130). New York: Routledge.
- Kusuma-Atmadja, M. (1990). Some Thoughts on ASEAN Security Co-operation: An Indonesian Perspective. **Contemporary Southeast Asia**, 12(3): 161-171.

- Leifer, M. (1996). **The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security, Adelphi Paper 302**. Oxford: Oxford University Press.
- Murphy, A. (2008). United States relations with Southeast Asia: The legacy of policy changes. In Ann Marie Murphy and Bridget Welsh (eds.), **Legacy of Engagement in Southeast Asia** (pp. 249-279). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Narine, S. (1998). ASEAN and the management of region security. **Pacific Affairs**, 71(2): 195-214.
- Narine, S. (2018). **The new ASEAN in Asia pacific and beyond**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- “Puny counter-revolution alliance”. (1967). **Peking Review**, 10(3): 40-44.
- Saull, R. (2008). American foreign policy during the Cold War. In M. Cox and D. Stokes (eds.), **US foreign policy** (pp.64-82). New York: Oxford University Press.
- Schellhorn, K., M. (1992). Asia after the end of cold war. **Southeast Asian Affairs**: 58-70.
- Severino, R. (2008). **ASEAN (No. 10)**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sodhy, P. (1989). A survey of U.S. post-Vietnam policy and the Kampuchean dilemma, 1975-89: A Southeast Asian view. **Contemporary Southeast Asia**, 11(3): 289-319.

Soon, L. (1982). ASEAN and the Cambodia problem. **Asian Survey**, 22(6): 545-561.

“Tun Rasak ‘s Proposal for neutralization of Southeast Asia”. (1971). **Asian Almanac**, 9: 4469.

United Nations. (2018). **UN Resolution 34/22**. (Online) Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/22 (Accessed 17 January 2019)

Waltz, K. (1979). **Theory of International Relations**. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Yuzawa, T. (2012). Challenges and prospects. Routledge Handbook of Asian Regionalism. In M. Beeson and R. Stubbs (Eds.), **Routledge handbook of Asian regionalism** (pp. 338-349). London: Routledge.

Translated Thai References

Chinwanno, C. (1986). **The Origin of War: Thai China Indochina**. Bangkok: Dogya.

Chumak, S. (1984). **International Cooperation in Kampuchea Crisis Problem Solving**. Bangkok: Disseminating Research, Chulalongkorn University.

Minister of Foreign Affairs. (2015). **Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia**. (Online) Retrieved from

<http://www.mfa.go.th/asean/th/other /2397> (Accessed 23
January 2019)

Minister of Foreign Affairs. (2016). **ASEAN 2025: Forging Ahead Together**.
Bangkok: Pagemaker.

Phunprasit, W. (1983). U.S. foreign Policy to Southeast Asia. **Journal of
Political Science**, 9(3): 41-55.

Sichansuk, T. (1993). **Chinese foreign Policy to Kampuchea, 1979 -
1989**. (Master of Political Science). Bangkok: Thammasat
University.