ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน
(ASEAN Political-Security Community -APSC)

๑. <u>ภาพรวม</u>

- ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนเป็นกลไกสืบเนื่องจาก Bali Concord II (ซึ่งเดิมทีกลไกใช้คำว่า ASEAN Security Community) แต่ได้รับการก่อตั้งเป็นทางการภายหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ แม้ว่าประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนไม่เน้นการมี common foreign and security policy อีกทั้งไม่ได้พยายามที่จะมี convergence criteria เหมือนสหภาพยุโรป แต่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงพยายามที่จะหาจุดยืนร่วมกันในหลายเรื่องเพื่อสร้างฐานที่มั่นคงสำหรับสันติภาพ และเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๒. <u>เป้าหมาย</u>

- ตามเอกสารแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน อาเซียนได้ตกลงที่จะให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง มีเป้าหมายสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๒.๑ ประชาคมที่มีกติกาและมีการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน (A rules-based community of shared values and norms) ซึ่งเป็น ๒ หลักการที่ counter-balance ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ๑) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน และ ๒) ส่งเสริม Community values

๒.๒ ประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ (A cohesive, peaceful and resilient region with shared responsibility for comprehensive security) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้อาเซียนพึ่งพาอาศัยกลไกของตนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาค (อีกทั้งเป็นประเด็นที่อินโดนีเซียผลักดันมากที่สุด)

๒.๓ ประชาคมที่ทำให้เป็นภูมิภาคที่มีพลวัต และมองไปยังโลกภายนอกที่มีการรวมตัวและลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น (A dynamic and outward looking region in an increasingly integrated and interdependent world) ซึ่งสะท้อนถึงการที่อาเซียนยอมรับว่าไม่ควรมุ่งเพียงเรื่องภายใน แต่เน้นการสร้างหุ้นส่วนกับโลกภายนอกให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

๓. <u>สถานะล่าสุด</u>

- ปัจจุบันเสาการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีความคืบหน้าในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานท่าทีมากยิ่งขึ้นในเรื่องที่มีนัยทางนโยบายและการเมืองของภูมิภาค โดยการดำเนินการขับเคลื่อนเสาการเมืองและความมั่นคงอาเซียน จัดตั้งโดยคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งประชุมปีละ ๒ ครั้งเป็นอย่างน้อย

- ประเด็นที่ประชาคมฯ ให้ความสำคัญใน ๑-๒ ปีที่ผ่านมาคือการส่งเสริมให้กลไกอาเซียนต่างๆ กล่าวคือ sectoral bodies เน้นการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาของ cross-cutting issues ซึ่งเป็นประเด็นที่คาบเกี่ยวกับกลไกต่างๆ ในการนี้ ตัวอย่างสำคัญที่ประชาคมฯ กำลังพิจารณาอย่างต่อเนื่องคือ ความเสี่ยงของการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาคหรือ inherent risks of enhanced ASEAN connectivity ซึ่งรวมถึงอาชญากรรมข้ามชาติ และผลกระทบ

ทางด้านลบต่างๆ เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปัญหาสาธารณสุข ซึ่งเป็น non-traditional security issues แบบหนึ่ง

๔. <u>บทบาทของไทยในด้านการเมืองและความมั่นคง</u>

- เร่งให้กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียน (ธันวาคม ๒๕๕๑)
- จัดตั้งและผลักดันการดำเนินการของคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR)
- รับรองและผลักดันการปฏิบัติตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน
- ส่งเสริมให้คณะมนตรีของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีผลงานเป็นรูปธรรม เช่น การส่งเสริมความร่วมมือด้านการรักษาสันติภาพในภูมิภาค
- ยกระดับบทบาทของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนในด้านการจัดการภัยพิบัติ และความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการแก้ไข Non-Traditional Security Threats
- ผลักดันให้สหรัฐฯ เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia- TAC)
- ผลักดันให้เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone- SEANWFZ) มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ และสร้างเสถียรภาพในอาเซียน
- ส่งเสริมให้อาเซียนเป็นเขตปลอดอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง
- ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสด้านนโยบายและข้อมูลทางทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ส่งเสริมมาตรการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ (Confidence Building Measures- CBMs) และการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum- ARF)
- ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการอาเซียน

5. <u>Priority Issues ของไทยในการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง</u>

- ส่งเสริมค่านิยมของประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักการนิติธรรมในอาเซียน โดยมุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

- ส่งเสริม<u>ความร่วมมือกับภาคประชาสังคม</u>ในงานของประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยใช้หัวข้อการหารือเป็นตัวตั้งในการเชิญองค์กรที่มิใช่ของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหา non-traditional threats เช่นเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ เป็นต้น และมุ่งดำเนินภารกิจทางมนุษยธรรมมากกว่าด้านการเมือง

- ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสมากขึ้นระหว่างฝ่ายกลาโหมอาเซียน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรื่อง arms modernization และการส่งผู้สังเกตการณ์ในการซ้อมรบ ควรมีความร่วมมือกันให้มากยิ่งขึ้นในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติและการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

- ส่งเสริมความร่วมมือของอาเซียนในการแก้ปัญหาร่วมกัน เช่นในเรื่องของ (1) ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (2) การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะการจัดทำระบบและยุทธศาสตร์บูรณาการโดยประสานการทำงานของฝ่ายพลเรือน ฝ่ายกลาโหมอาเซียน และสำนักเลขาธิการอาเซียน และ (3) การส่งเสริมความมั่นคงทางทะเลและการปราบปรามโจรสลัด

6. **ปัญหาอุปสรรคและความท้าทาย (challenges)**

- ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่สุดในเสาการเมืองและความมั่นคงอาเซียนคือการสร้างค่านิยมร่วมกัน เนื่องจากความหลากหลายของวัฒนธรรมการเมือง (political culture) ของประเทศสมาชิกอาเซียน และการที่แต่ละประเทศยังไม่มุ่งไปสู่การสร้าง community interests อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากการที่ระบบสถาบันของอาเซียนที่จะช่วยส่งเสริมค่านิยมอาเซียนยังอ่อนแอ โดยเฉพาะสำนักเลขาธิการอาเซียน

- ความท้าทายสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่ยังมีประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงในแต่ละประเทศสมาชิกต่างๆ หรือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งสร้างข้อจำกัดให้กับการที่อาเซียนจะใช้กลไกของตนได้ การเผชิญหน้าและแก้ไขปัญหาความท้าทายเหล่านี้ เช่นกรณีที่เกือบทุกประเทศ ไม่ประสงค์ที่จะให้อาเซียนมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาภายในประเทศ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีนัยหรือผลกระทบในระดับภูมิภาคก็ตาม เช่นเรื่องพัฒนาการในพม่า หรือปัญหาหมอกควัน เป็นต้น อีกทั้งไม่ประสงค์ให้อาเซียนมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาทวิภาคีโดยเฉพาะปัญหาเขตแดน (ซึ่งในกรณีของข้อขัดแย้งระหว่างสิงค์โปร์กับมาเลเซียในปี 2552 ทั้งสองประเทศได้ใช้กลไกของ International Court of Justice (ICJ) มากกว่ากลไกอาเซียนในการแก้ข้อพิพาททางเขตแดน)

- แม้ว่าอาเซียนจะพยายามสร้างหลักการของ ASEAN centrality ในภูมิภาค แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจได้สร้างข้อจำกัดให้กับอาเซียนในการที่จะผลักดันให้กลไกต่างๆ ในภูมิภาคเป็น ASEAN agenda ในเรื่องของความมั่นคงในภูมิภาค นอกจากนี้ โดยที่ความมั่นคงในภูมิภาคยังต้องพึ่งพาอาศัยบทบาทของประเทศนอกภูมิภาค ดังนั้น อาเซียนยังจำเป็นต้องสร้างหุ้นส่วนสำคัญกับประเทศนอกภูมิภาค และในบางกรณี ยังต้องใช้วิธีการ balance of power เพื่อไม่ให้มหาอำนาจใดมาครอบงำภูมิภาค

- ปัญหาอุปสรรคอีกอันหนึ่งคือการที่ยังไม่มีความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากประเทศต่างๆ ยังอยู่ในสภาพที่ต้องแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน เช่น

ในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งมีส่วนให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้นในทะเลจีนใต้ เป็นต้น

****

กองอาเซียน 1

กรมอาเซียน

สิงหาคม 2554