

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขัน
ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในการขยายเขตอิทธิพล
เข้าสู่พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้*
ASEAN Centrality amid United State and China Rivalry
for Expand Sphere of Influence to Southeast Asia

เทอดศักดิ์ ใจจันทัก และนิลบล ไพโรห
Therdsak Pajjuntuek and Nilubol Pairoh
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
Mahasarakham University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: therdsak.pa@cpru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิจัยพบว่า ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ได้รับผลกระทบจากการเข้ามาขยายเขตอิทธิพลในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา และจีน ตลอดจนความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ กล่าวคือ สร้างข้อจำกัดและท้าทายในความเป็นเอกภาพของอาเซียน เนื่องจากแสดงออกถึงความเห็นที่แตกต่างระหว่างสมาชิก ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถริเริ่มและดำเนินการโดยใช้อาเซียนเป็นศูนย์กลาง โดยมีกรณีศึกษาสำคัญคือ ในปี 2012 อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ที่ประเทศกัมพูชา ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม มีบทบาทนำ เป็นผู้อำนวยความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศภายนอก โดยเฉพาะที่มีต่อประเทศมหาอำนาจ การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนผ่านนโยบายสำคัญของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ นโยบายอินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา และนโยบายสายแถบและเส้นทางของจีน ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากกลุ่ม Quad และยุทธศาสตร์สายแถบและเส้นทาง

*ได้รับบทความ: 1 มีนาคม 2567; แก้ไขบทความ: 21 ธันวาคม 2567; ตอรับตีพิมพ์: 24 ธันวาคม 2567
Received: March 1, 2024; Revised: December 21, 2024; Accepted: December 24, 2024



เข้ามาเป็นศูนย์กลาง แสดงบทบาทนำ อำนาจความสะดวก และเป็นจุดเชื่อมต่อแทนสถาบันของอาเซียน อันเนื่องมาจากการปทัสถานที่อาเซียนยอมรับร่วมกันมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” เช่น การยึดหลักเห็นพ้องต้องกัน ปรีกษาหารือ ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อความเป็นเอกภาพของสมาชิกอาเซียนที่ลดลง โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ที่นโยบายสายแถบและเส้นทางของจีนทำให้เกิดการขาดเอกภาพในประเทศสมาชิกอาเซียน ในขณะที่ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ได้สร้างสถาบันที่เรียกว่า Quad ส่งผลให้ชาติสมาชิกอาเซียนบางประเทศเข้าร่วมกับสถาบันดังกล่าว ภายใต้ชื่อ Quad Plus เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน

คำสำคัญ: การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน; ความเป็นแกนกลางของอาเซียน; อินโด-แปซิฟิก; สายแถบและเส้นทาง; ผลกระทบต่ออาเซียน

Abstract

The research objective was to study and analyze the impact of the competition between the United States and China on ASEAN Centrality. This is a qualitative research format. Data were collected by documentary analysis and in-depth interviews.

The results revealed that: ASEAN Centrality strategy has been affected by the expansion of influence in Southeast Asia by the United States and China, as well as the conflict in the South China Sea, which has created limitations and challenges to ASEAN unity, because it shows the different opinions between members include solving such problems cannot be initiated and implemented using ASEAN as the center. The important case study in 2012, when ASEAN was unable to issue a joint statement of ASEAN foreign ministers at the 45 th meeting in Cambodia. It also shows the limitations of the institutions that ASEAN initiated, played a leading role, and acted as a facilitator and the points of connection with external countries, especially with the great powers. The competition between the United States and China is shaped by each side's key policies, namely the United States' Indo-Pacific policy and China's Belt and Road Policy has affected the ASEAN centrality because of the Quad and the Belt and Road strategy becoming the center, playing a leading role, facilitating and is a hub on behalf of ASEAN institutions. This is due to the norms that ASEAN has accepted together since the Cold War, called the "ASEAN Way," such as adhering to the principles of consensus, consultation, and



non-interference in each other's internal affairs. As a result, this results in inefficiency in dealing with various issues. Moreover, it also affects the unity of ASEAN members that decrease. By considering the case study in the South China Sea disputes that China's Belt and Road policy has caused a lack of unity among ASEAN member countries; while the Indo-Pacific strategy It created an institution called the Quad, resulting in some ASEAN member states joining the institution under the name Quad Plus to protect their interests.

Keywords: United State and China Rivalry; ASEAN Centrality; Indo-Pacific; BRI; Impacts on ASEAN

1. บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South Asian Nations-ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเฉพาะตัวจากพัฒนาการขององค์การนี้ กว่าครึ่งศตวรรษท่ามกลางความขัดแย้งของสมาชิก ตั้งแต่ก่อนการก่อตั้ง ต่อมาจึงประสบความสำเร็จจากการบูรณาการภายในสมาชิกและพัฒนาเป็นการสร้างประชาคมอาเซียนตั้งแต่ปี 2003 นอกจากนี้ อาเซียนยังได้สนับสนุนให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศหุ้นส่วนคู่เจรจา กระทั่งกลายเป็นความร่วมมือแบบพหุภาคีนิยมโดยมีอาเซียนเป็นผู้ริเริ่มสถาบันต่างๆ ดังนั้น อาเซียนจึงเปรียบเสมือน “ฟันเฟือง” ในการรวมตัวแบบภูมิภาคนิยมทั้งในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ในช่วงทศวรรษ 2010 สภาพบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ถึงจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ เริ่มเกิดการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่จีนเริ่มประกาศยุทธศาสตร์อันเป็นนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจและ

การเมืองระดับโลกที่เรียกว่า “ซอร์ริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative-BRI) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรดำเนินการตอบโต้ความพยายามขยายอิทธิพลของจีนจากนโยบายดังกล่าว โดยการพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ที่เรียกว่า “อินโด-แปซิฟิก” (Indo-Pacific) อันหมายถึงการให้ความสำคัญของสหรัฐฯ ที่ขยายกว้างออกไปยังมหาสมุทรอินเดีย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของสหรัฐฯ ส่งผลสำคัญต่ออาเซียน เนื่องจากได้วางตำแหน่งแห่งที่ของตนให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค หรือที่เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) อันแสดงให้เห็นถึงการที่อาเซียนจะเป็นตัวแสดงหลักในการสร้างสถาปัตยกรรมแบบพหุภาคีนิยม (Yoshimatsu, 2023, pp. 25-44) อย่างไรก็ตาม การเผชิญหน้ากับการแข่งขันภายใต้ยุทธศาสตร์สำคัญจากสองมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีน ส่งผลให้อาเซียนต้องแสดงออกอย่างรอบคอบเพื่อมิให้สูญเสียความสำคัญของตนในภูมิภาค

ความพยายามของอาเซียนในการปรับตัวให้องค์กรของตนยังคงมีความสำคัญอันจะเป็นผล



ประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก โดยเฉพาะด้านความมั่นคงที่อาเซียนให้ความสำคัญกับเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์หลังสงครามเย็นซึ่งเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน อาเซียนพยายามริเริ่มให้ตนเองเป็นกลไกในการจัดการประเด็นต่างๆ แบบพหุภาคีนิยม การเข้าเป็นศูนย์กลางในการจัดการประเด็นสำคัญต่างๆ การริเริ่มกลไกการจัดการประเด็นระหว่างประเทศ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียนนี้เรียกว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ซึ่งนอกจากอาเซียนจะยังคงความสำคัญในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก/อินโด-แปซิฟิก (Caballero-Anthony, 2022, pp. 1-21) ยังมีลักษณะที่เป็นอิสระ และสามารถอ้างความมีเสถียรภาพในความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคไว้ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ยังส่งผลให้อาเซียนมีความชอบธรรม และมีความน่าเชื่อถือที่สามารถแสดงบทบาทนำในการจัดการวาระในภูมิภาค ซึ่งหมายความว่า อาเซียนจะกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญของประเทศมหาอำนาจทุกประเทศในภูมิภาค มีบทบาทสำคัญที่จะคอยอำนวยความสะดวกให้เกิดการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในการจัดการประเด็นสำคัญระหว่างประเทศในภูมิภาค สามารถริเริ่ม ประสานงานระหว่างประเทศต่างๆ ได้ (Wen & Runlinb, 2023, pp. 94-99)

อย่างไรก็ตาม ช่วงปลายทศวรรษ 2000 ยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนได้เริ่มต้นขึ้น นับตั้งแต่ประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) ได้กำหนดนโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ทั้งนี้ สภาพการแข่งขันใน

เชิงภูมิรัฐศาสตร์ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่จีนเริ่มประกาศนโยบายสายแถบและเส้นทางหรือ BRI (Belt and Road Initiative) ในปี 2013 ซึ่งเป็นนโยบายที่ทำให้จีนเพิ่มบทบาทของตนทั้งทางภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ ผ่านการพัฒนาเส้นทางสายไหมทางบก (Silk Road Economic Belt-SREB) ส่งผลให้สามารถขยายอิทธิพลของตนจากการพัฒนาเส้นทางเชื่อมต่อกับเอเชียกลาง สู่อุโรปตะวันออก และการพัฒนาเส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21 (twenty-first century Maritime Silk Road-MSR) ตลอดจนทำให้จีนขยายอิทธิพลเข้าไปยังบริเวณมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกทางตอนใต้ อย่างไรก็ตาม เมื่อโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ขึ้นเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ทรัมป์ประกาศยุทธศาสตร์อันแข็งกร้าวต่อจีน เนื่องจากพิจารณาว่า การเติบโตของจีนคือภัยคุกคามสถานภาพของสหรัฐฯ ดังนั้นจึงต้องอ้างความสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งต่อมาใช้ชื่อใหม่ที่มีลักษณะการขยายอิทธิพลว่า “อินโด-แปซิฟิก” (Indo-Pacific Strategy) พร้อมกับสร้างพันธมิตรในลักษณะจุดภาคีระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาคหรือ Quad อันประกอบไปด้วย สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย (Saha, 2018, pp. 1-12) โดยเป้าหมายหลักคือการสกัดกั้นจีนไม่ให้อิทธิพลขยายตัว การสกัดกั้นจีนไม่ให้อิทธิพลขยายตัว บรูณาการกับระเบียบโลกแบบเสรีได้ (De Castro, 2018, pp. 259-283) ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลทรัมป์ นั่นคือ “สงครามการค้า” ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เช่น สหรัฐฯ ใช้นโยบายสกัดกั้นอิทธิพลของจีน โดยบังคับให้จีนซื้อสินค้าจาก



สหรัฐฯ ให้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการ “ขึ้นบัญชีดำ” บริษัทจากจีนกว่า 400 แห่ง เพื่อป้องกันไม่ให้สามารถซื้อสินค้าที่มีเทคโนโลยีระดับสูงจากสหรัฐฯ ได้ ตลอดจนการจำกัดวงเล็บปีไม่ให้บริษัท Huawei จากจีนเข้าสู่ตลาดเป็นผู้ได้รับสัมปทานสัญญา 5G ในขณะที่จีนได้ตอบด้วยการขึ้นภาษีสินค้าขาเข้าจากสหรัฐฯ (Yao, 2021, pp. 20-33) แม้ปัจจุบันประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนเป็นโจ ไบเดน (Joe Biden) แล้วก็ตาม ยุทธศาสตร์การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะยังคงดำเนินต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจผ่านการแยกจีนให้ออกจากระบบห่วงโซ่อุปทานโลก (Rudd, 2020) ซึ่งเป็นไปได้ว่าสงครามการค้ายังคงดำเนินต่อไป สถานการณ์เช่นนี้เรียกได้ว่าโลกกำลังเข้าสู่ “สงครามเย็นครั้งใหม่” (New Cold War) นโยบายลักษณะนี้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joe Biden) ซึ่งมองว่าจีนคือคู่แข่งเพียงหนึ่งเดียวที่มีศักยภาพในการกำหนดระเบียบระหว่างประเทศ และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ การทหาร และเทคโนโลยี ซึ่งเพียงพอที่จะทำให้จีนเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศไปในลักษณะที่แข็งกร้าวมากขึ้น (Zha, 2023, pp. 241-261)

จากสถานการณ์ของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจข้างต้น เป็นที่แน่นอนว่าย่อมมีผลกระทบต่อการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) เนื่องจากมหาอำนาจทั้งสองต่างมียุทธศาสตร์ของตนเช่นกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา ได้นำยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกอันเป็นความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดีย

และออสเตรเลีย เข้ามาถ่วงดุลกับนโยบายสายแถบและเส้นทางของจีน ที่มีพันธมิตรทั้งในเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ แอฟริกา และยุโรป สภาพการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีนในลักษณะต่างฝ่ายต่างสร้างพันธมิตรและกลุ่มก้อนของตนเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากทั้งสองมหาอำนาจมียุทธศาสตร์นำของตนเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็น BRI ของจีน และอินโด-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอว่า ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน อาเซียนจะได้รับผลกระทบเชิงลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื่องจากการขาดเอกภาพภายในอาเซียน และความรู้ประสิทธิภาพของกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มในการจัดการกับประเด็นปัญหาในภูมิภาค อันปรากฏเด่นชัดในกรณีศึกษาปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีนที่มีต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ ประกาศ แถลงการณ์ ปฏิญญา สนธิสัญญา หนังสือ



วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเป็นแกนกลางของอาเซียน และปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอาเซียนศึกษา เจ้าหน้าที่การทูต นักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน โดยผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจงจากนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่การทูต จำนวน 2 คน และนักวิจัย สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน จำนวน 3 คน โดยมีเกณฑ์คัดเลือกคือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละกลุ่มต้องมีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน และสามารถให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ที่ใช้เวลานานประมาณหนึ่งชั่วโมงได้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยมีการวางแนวคำถามหลักๆ ไว้ และสามารถปรับคำถามได้ตามสถานการณ์ระหว่างสัมภาษณ์ โดยแนวคำถามสร้างมาจากการทบทวนวรรณกรรมและนำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์

4. สรุปผลการวิจัย

ก่อนที่จะได้วิเคราะห์สถานการณ์การแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) บทความชิ้นนี้จะอธิบายแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการวิเคราะห์ ดังนี้

ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) คือ “ยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียน ในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ โดยปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะใช้สถาบันและกลไกที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ” ปฏิสัมพันธ์นี้จะสร้างโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อันประกอบไปด้วยการมีความเข้าใจร่วมกัน การมีกฎกติการ่วมกัน และการมีความคาดหวังร่วมกันหรือที่เรียกว่า “สถาปัตยกรรมของภูมิภาค” (Regional Architecture) อย่างไรก็ตาม นิยามของความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังคงมีความคลุมเครือและหลากหลาย ทั้งนี้ สามารถสรุปความหมายของแนวคิดดังกล่าวเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้ (Pitsuwan, 2009; Tan and Kemburi, 2014, pp. 1-17; Tay & Tan, 2015) (1) อาเซียนแสดงบทบาทความเป็นศูนย์กลาง (Central Role) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (2) อาเซียนแสดงบทบาทผู้นำ (Leader Role/ Driver Seat) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (3) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Convener or Facilitator) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คล้ายกับเป็น “จุดนัดพบ” (Meeting Places) ระหว่างมหาอำนาจ รัฐขนาดกลาง รัฐขนาดเล็ก ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (4) อาเซียนแสดงบทบาทเป็นจุดเชื่อมต่อ (Hub or Node) ในปฏิสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และ (5) อาเซียนมีความเป็นเอกภาพหรือเป็นแกนกลางจากภายใน (Centrality within ASEAN)



เมื่อได้ทราบนิยามของความเป็นแกนกลางของอาเซียนแล้ว ส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดความเป็นแกนกลางของอาเซียนกำลังจะหมดความสำคัญลงไปในช่วงกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน: ผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน ตามอรรถาธิบายดังต่อไปนี้

1. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทศูนย์กลาง ในกรณีของ Quad และ BRI ก่อให้เกิดการลดความสำคัญของความเป็นแกนกลางในการเป็นศูนย์กลางของสถาปัตยกรรมของภูมิภาค กล่าวคือ การเข้าสู่ความเป็นสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศของ Quad จะทำให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะท้าทายวัตถุประสงค์ของความร่วมมือเชิงสถาบันของอาเซียน รวมถึงปทัสฐาน (Norm) หลักการ ที่ทำให้ภูมิภาคนี้มีความเป็นอิสระและท้ายที่สุดคือ ท้าทายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนเนื่องจาก การขาดซึ่งสมรรถนะในเชิงวัตถุ จึงทำให้อาเซียนต้องสร้างช่องทางสื่อสารภายในภูมิภาค เพื่อส่งสารให้สมาชิกเข้าใจและรับรู้เงื่อนไขอันมีข้อจำกัดตนเอง (Social Norm) ในขณะเดียวกันที่อาเซียนก็รับรู้ได้ว่า การเกิดขึ้นของสถาบันที่นำโดยประเทศที่มีใช้อาเซียนในภูมิภาคดังเช่น Quad นั้นทำให้อาเซียนมีลักษณะ “ชายขอบทางการทูต” คือไม่ได้รับความสำคัญในความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ผลที่ตามมาคืออาเซียนรู้สึกกังวลต่อการที่มหาอำนาจพยายามขัดขวางการริเริ่มเชิงสถาบันโดยอาเซียน อันเป็นสิ่งที่ทำให้อาเซียนหมดความสำคัญลงไปในโลก

2. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดงบทบาทนำ ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (BRI) ของ

จีน ทำให้สถาบันที่ให้อาเซียนมีบทบาทนำลดความสำคัญ พิจารณาจากการบูรณาการนโยบาย BRI ของจีนกับความเชื่อมโยงในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จะส่งผลให้จีนสามารถรอบงำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ กล่าวคือ แผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน หรือ MPAC 2025 นั้นขาดกลไกที่จะใช้ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนด้านการเงินจากภายในประเทศสมาชิกอาเซียน จึงทำให้ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอก ในขณะที่การลงทุนจากจีนในนโยบาย BRI นั้นมีอย่างมหาศาล ตลอดจนมีลักษณะในเชิงแข่งขันทางภูมิเศรษฐศาสตร์กับญี่ปุ่น อันเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ที่เรียกว่า “ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ” (Partnership for Quality Infrastructure-PQI) ข้อจำกัดนี้ ทำให้อาเซียนพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันโดยใช้ทรัพยากรของตนเองสำหรับการเชื่อมโยงในภูมิภาค กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานอาเซียน (ASEAN Infrastructure Fund) ที่ไม่สามารถระดมทุนให้อาเซียนกลายเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ได้ ดังนั้นบทบาทความเป็นผู้นำจึงตกอยู่กับชาติมหาอำนาจ ในขณะที่ Quad ได้เข้ามาแสดงบทบาทนำแทนที่สถาบันของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการบรรเทาสาธารณภัย ดังเช่น การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

3. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นผู้อำนวยความสะดวก ผลกระทบจากนโยบาย BRI ทำให้อาเซียนไร้ความสำคัญในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก เช่น ในกรณีความเชื่อม



โยงของอาเซียน จีนเลือกที่จะใช้นโยบายทวิภาคี เพื่อเจรจากับสมาชิกอาเซียนมากกว่าการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ทำให้สถาบันและกลไกของอาเซียนที่จะใช้อำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างจีนกับอาเซียนไร้ความสำคัญ ในขณะที่ Quad ได้สร้างเวทีการประชุมและปรึกษาหารือ โดยมีการเชิญชวนประเทศอื่นๆ ให้เข้าร่วมภายใต้กลุ่มที่เรียกว่า Quad Plus ดังนั้นจึงเป็นสร้างสถาบันเพื่อเข้ามาแทนที่สถาบันของอาเซียนและทำให้สถาบันของอาเซียนค่อยๆ หมดความสำคัญลงไป

4. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ทำให้อาเซียนไม่ได้รับการพิจารณาให้มีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาของแต่ละมหาอำนาจโดยตรง ทว่าทั้งสหรัฐฯ และจีนพยายามแสวงหาพันธมิตรในชาติสมาชิกอาเซียนมากกว่า พิจารณาจากการที่จีนมักใช้การเจรจาแบบทวิภาคีเป็นสำคัญ ด้านสหรัฐฯ จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กอย่าง Quad โดยคาดหวังให้เป็นสถาบันที่ใช้สกัดกั้นอิทธิพลของจีน ซึ่งอินเดียกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกแทนที่อาเซียน

5. ความเป็นแกนกลางจากภายในที่เกิดจากความมีเอกภาพของอาเซียน ในกรณีนโยบาย BRI อาเซียนไม่สามารถผลักดันกลไกเชิงสถาบันแบบพหุนิยมของตนให้เป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคได้ เนื่องจากชาติสมาชิกอาเซียนได้สร้างการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของผล

ประโยชน์ของแต่ละประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมขององค์กร ลักษณะเช่นนี้ได้กลายเป็นพฤติกรรมของชาติอาเซียนที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (hedging) ได้แก่ 1) การเลือกติดต่อกับจีนและญี่ปุ่นไว้เพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพากับประเทศใดประเทศหนึ่ง 2) มีแนวโน้มที่ชาติสมาชิกอาเซียนจะวางเงื่อนไขในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของแต่ละชาติมากขึ้น และ 3) ในขณะที่มีการเจรจาแบบทวิภาคีของชาติสมาชิกอาเซียนกับประเทศมหาอำนาจ ก็มีการดำเนินการตามแผนแม่บทความว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน 2025 (MPAC 2025) ไปด้วย

ในกรณีของ Quad ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในมุมมองเกี่ยวกับความร่วมมือภายใต้ Quad และ Quad Plus ไม่ว่าจะเป็นการที่อาเซียนไม่เคยระบุว่า จะเข้าร่วมกับ Quad หรือแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกับ Quad อย่างกระตือรือร้น โดยผลการสำรวจทัศนคติจาก ISEAS ของสิงคโปร์ และ APSI ของออสเตรเลีย ระบุสอดคล้องกันว่า ชนชั้นนำในอาเซียนรู้สึกถึงความไม่ชัดเจนของสมาชิกของ Quad ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างล่าช้า และความไม่ชัดเจนระหว่างชาติสมาชิกในอาเซียนที่มองจีนว่าจะกลายเป็นตัวแทนของความท้าทายในผลประโยชน์หลักของพวกเขาหรือไม่ เนื่องจากการศึกษาหลายชิ้นพบว่า นโยบายของจีนมีทั้งลักษณะที่เป็นโอกาส (ทางเศรษฐกิจ) และความท้าทาย (ความมั่นคง) ในขณะที่ชาติสมาชิกอาเซียนบางส่วนมีมุมมองต่อสหรัฐฯ ว่าเป็นประเทศที่ไม่มี



ความแน่นอนในเชิงนโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาจกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า สหรัฐฯ สนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเท่านั้น ซึ่งขณะนี้ก็คือ การถ่วงดุลกับจีน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ชาติสมาชิกที่มี ข้อขัดแย้งกับจีน ดังเช่นกรณีความขัดแย้งใน ทะเลจีนใต้ มักจะมีทัศนคติยอมรับสหรัฐฯ ดังเช่น ที่เวียดนามไปเข้าร่วมกับกลุ่ม Quad Plus

สถานการณ์ปัจจุบันของอาเซียนในการ จัดการความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ ส่งผลต่อข้อ จำกัดและอุปสรรคในความเป็นแกนกลางของ อาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นทำหายุความ เป็นแกนกลางในประเด็น “ความเป็นแกนกลางจาก ภายใน” เนื่องจากกระทบกับเอกภาพของประเทศ สมาชิกอาเซียน โดยมีกรณีศึกษาสำคัญคือ ปัญหา ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ สามารถสรุปปัญหา ความท้าทายและอุปสรรคของความเป็นแกนกลาง จากปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดง บทบาทศูนย์กลาง ปัญหาความขัดแย้งใน ทะเลจีนใต้ ส่งผลให้อาเซียนไม่สามารถแสดง บทบาทความเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหานี้ได้ เนื่องจากอาเซียนไม่สามารถใช้ความสามารถในเชิง สถาบันที่ตนริเริ่มขึ้นเพื่อใช้จัดการกับปัญหา ทำให้ ข้อพิพาทระหว่างสมาชิกอาเซียน (บางประเทศ) กับจีน ได้รับการแก้ไขปัญหาลำช้า

2. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนแสดง บทบาทนำ ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ทำให้อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทนำ เช่น เป็น ผู้เสนอ จัดการ ผลักดันประเด็นสำคัญได้อย่างอิสระ

เนื่องจากถูกฝ่ายจีนใช้กลยุทธ์แบบทวิภาคี เข้ามา แทนที่สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้นำ

3. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็น ผู้อำนวยความสะดวก ในประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ แม้ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในประเด็นนี้จะ ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากเป็นประเด็น เฉพาะสมาชิกอาเซียน (บางประเทศ) กับจีน อย่างไรก็ตาม ปัญหาทะเลจีนใต้ ทำให้อาเซียน มีข้อจำกัดในความสามารถของการเป็นผู้อำนวย ความสะดวกให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคี (multilateralism) ในภูมิภาค

4. ความเป็นแกนกลางที่อาเซียนเป็นจุด เชื่อมต่อ ในประเด็นนี้ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากอาเซียนและจีนมีกลไกในการเจรจาใน รูปแบบอาเซียน +1 (ASEAN +1) หรือกลไกระหว่าง อาเซียนกับประเทศหุ้นส่วนคู่เจรจาอยู่แล้ว

5. ความเป็นแกนกลางจากภายในที่เกิด จากความมีเอกภาพของอาเซียน กรณีปัญหาข้อ พิพาททะเลจีนใต้ส่งผลต่อความเป็นแกนกลางใน ประเด็นนี้มากที่สุด เนื่องจากก่อให้เกิดความ แตกแยกในชาติสมาชิกอาเซียน โดยส่งผลให้เกิด กลุ่มต่างๆ ภายในอาเซียน ได้แก่ กลุ่มที่สนับสนุน จีน เช่น กัมพูชา กลุ่มที่คัดค้านและต้องการ ประณามจีน ได้แก่ เวียดนาม และฟิลิปปินส์ และ กลุ่มที่อยู่ตรงกลาง เช่น อินโดนีเซีย โดยรูปธรรมอัน ชัดเจนจากความแตกแยกภายในอาเซียนคือ การ ไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 45 ใน ค.ศ. 2012 ณ ประเทศกัมพูชา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกนับ ตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียน นอกจากนี้ ปัญหาความขัดแย้ง



ในทะเลจีนใต้ ยังส่งผลต่อเอกภาพของอาเซียนในการประชุมหลายครั้งในเวลาต่อมา เช่น การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM+) ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2015 ที่มาเลเซีย ไม่สามารถออกแถลงการณ์ในเนื้อหาที่เกี่ยวกับการสร้างเกาะเทียมของจีนใต้ ตลอดจนการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 2016 ที่กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว เกิดความแตกแยกระหว่างสมาชิกในการอภิปรายเกี่ยวกับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในการที่จีนไม่มีสิทธิอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ตามแผนที่เส้นประเก้าเส้น ซึ่งส่งผลคือไม่มีการตัดสินในการที่จะอภิปรายในประเด็นนี้

5. อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการสร้างข้อถกเถียงกับงานวิจัยที่มีอยู่ก่อนหน้าที่สำคัญ 2 งาน คือ

1. งานของ Kai He (2007) ชื่อ “Institutionalizing Security: Institutional Realism and Multilateral Institutions in Southeast Asia” โดย He มีข้อเสนอว่า มีความพยายามในการสร้างสถาบันด้านความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก กล่าวคือ ความพยายามในการถ่วงดุลระหว่างอาเซียน จีน และสหรัฐฯ ผ่านสามสถาบัน คือ APEC, ARF และ APT โดยจีน ได้รับประโยชน์จากความพยายามในการปรับเปลี่ยนวิถีทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกตลาด (ทุนนิยม) จาก APEC และใช้สถาบันดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อไม่ให้ถูกโดดเดี่ยวจากชาติตะวันตกภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมิน และได้ประโยชน์จาก

ARF ในการป้องกันความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับชาติอื่นในเอเชีย-แปซิฟิก ตลอดจนได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในกรณีของ APT ในส่วนของอาเซียนได้รับประโยชน์จาก APEC เนื่องจากเป็นตลาดส่งออกภายนอกภูมิภาคที่มีสัดส่วนถึง 70% และใช้ ARF เป็นสถาบันที่ทำให้สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญต่อภูมิภาค นอกจากนี้ เป็นการสร้างการเรียนรู้แก่จีนให้รู้จักการ “ยับยั้งชั่งใจ” เช่น กรณีปัญหาทะเลจีนใต้ โดยมี APT เป็นสถาบันใหม่ที่ช่วยจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจจากประสบการณ์ใน ค.ศ. 1997 ด้านสหรัฐฯ นอกจากใช้ APEC ในการขยายการค้าเสรีแล้ว ยังพยายามกำหนดประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงในสถาบันนี้ด้วย โดยงานวิจัยชิ้นนี้มีทั้งประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นด้วยและเห็นต่างกับงานของ He

ในประเด็นที่เห็นด้วยคือ ความเป็นแกนกลางของอาเซียน มีเครื่องมือสำคัญคือ การใช้สถาบันที่ริเริ่มโดยอาเซียน เพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมมือหรือเป็นสมาชิกได้รับผลประโยชน์ พร้อมกับเป็นการถ่วงดุลไม่ใหมหาอำนาจใช้พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเป็น “สนาม” ทดสอบความเป็นมหาอำนาจ กล่าวคือ อาเซียนยังคงต้องการให้สหรัฐฯ มองเห็นความสำคัญของตนโดยเฉพาะในประเด็นด้านความมั่นคงในการถ่วงดุลไม่ให้จีนแสดงพฤติกรรมแข็งกร้าวไปมากกว่านี้ ในขณะที่อาเซียนได้รับผลประโยชน์จากจีนในความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีนไปด้วย โดยงานของผู้วิจัย เรียกรวมแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กระแสหลัก) ที่นำ



มาอธิบายยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนคล้ายกับของ Kai He ว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบัน” (Institutional Balancing) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนสามารถเพิ่มเติมคำอธิบายได้จากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นทางเลือกอย่างทฤษฎีสรสร้างนิยม (Constructivism) อันนำมาซึ่งความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับงานของ Kai He (2007) ข้างต้น

ในประเด็นที่ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับงานของ He นั้น พิจารณาจากสมมติฐานเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักที่มองผลประโยชน์เชิงวัตถุเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ มองว่าความร่วมมือผ่านสถาบันของอาเซียนกับประเทศภายนอกในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลระหว่างกันด้วยนั้น มีพื้นฐานมาจากการที่ผลประโยชน์ของผู้สร้างสถาบันนั้นต้องมีอยู่อย่างแท้จริงและมีมากพอที่จะแบ่งปันให้แก่สมาชิกที่เข้าร่วม แต่กรณีของอาเซียนเองพบว่า เป็นกลุ่มประเทศที่ค่อนข้างมีผลประโยชน์ในเชิงรูปธรรมเช่นนี้ต่ำ (Ba, 2009; Caballero-Anthony; 2022, pp. 1-21) ดังนั้นการจะใช้ผลประโยชน์เชิงรูปธรรม เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจให้ประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจเข้าร่วมและยินยอมให้อาเซียนเป็นผู้นำนั้นย่อมไม่สมเหตุผล นอกจากนี้ สถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่ม ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับประเด็นปัญหาของสมาชิกได้อย่างแท้จริง ดังที่ อลิซ ดี. บา (Alice D. Ba, 2009) ได้เคยระบุไว้ในหนังสือของเธอที่ชื่อ (Re) Negotiating East and Southeast Asia ว่า

สถาบันของอาเซียนมีลักษณะ “talk shop” กล่าวคือเป็นเวทีที่ใช้พูดคุยปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างสมาชิก แต่มาตรการหรือผลลัพธ์จากการประชุมต่างๆ แทบจะแก้ไขปัญหามาไม่ได้ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า แท้จริงแล้ว อาเซียนทราบข้อจำกัดเช่นนี้ดี ทว่าอาเซียนมีความเชื่อในบรรทัดฐาน (Norm) ของตนว่า ความพยายามในการใช้เวทีพูดคุยปรึกษาหารือ ใช้หลักความเห็นพ้องต้องกัน ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หรือที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) นั้นทำให้องค์กรของตนอยู่รอดปลอดภัยมาได้ถึงปัจจุบันด้วยเหตุนี้ บรรดาสถาบันต่างๆ ที่อาเซียนริเริ่มขึ้นนั้นล้วนแล้วแต่มีกลไกที่ดำเนินการตามหลักการนี้ โดยที่อาเซียนมองว่าการใช้ปทัสถานเช่นนี้กับประเทศภายนอก จะทำให้ประเทศเหล่านั้นเรียนรู้และยอมรับปทัสถานของอาเซียนไปใช้ปฏิบัติ หรือที่ เจอเกน แฮค (Jürgen Haacke) เรียก พฤติกรรมของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกว่า “การทูตในเชิงความมั่นคงและวัฒนธรรม” (ASEAN's diplomatic and security culture) (Haacke, 2013)

ด้วยเหตุดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้จึงเปรียบเสมือนการเติมเต็มและเชื่อมโยงในเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใช้อธิบายยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่า มีลักษณะของแนวคิดสรสร้างนิยมร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ อาเซียนใช้ปทัสถาน (Norm) อันเป็นอัตลักษณ์ (identity) ของตนเพื่อส่งผ่านความคิด (Idea) ไปยังประเทศภายนอก ทั้งนี้ เรียกการสังเคราะห์ทฤษฎีที่ใช้อธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่า “การ



ถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน” (Soft Institutional Balancing)

2. งานของ Cheng-Chwee Kuik (2008, pp. 159-185) ชื่อ The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China ระบุว่า “การประกันความเสี่ยงเป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้งานได้ดีที่สุดในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด” การประกันความเสี่ยงจะอยู่ตำแหน่งกึ่งกลางระหว่างการถ่วงดุลอำนาจ และการเข้าร่วมกับมหาอำนาจ โดยสามารถแบ่งการประกันความเสี่ยงเป็น 2 ลักษณะคือ 1) การลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ การถ่วงดุลทางอ้อม เช่น การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารแบบไม่เฉพาะเจาะจง การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างอิสระและหลากหลาย 2) การเพิ่มโอกาสในการได้รับประโยชน์กลับคืน เช่น การร่วมมือกับมหาอำนาจทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี การเลือกใช้นโยบายต่างประเทศเฉพาะด้านที่ได้ประโยชน์ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกันเสมอไป ซึ่งทำให้บางครั้งมีความอ่อนแอทั้งอง

บทสรุปอันกลายเป็นข้อเสนอสำคัญของงานวิจัยนี้ คือ ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นมีข้อจำกัดและได้รับการท้าทายจากสภาวะการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันคือ การแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Competition) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ซึ่งอาเซียนมีความสำคัญต่อทั้งสองมหาอำนาจทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ด้วยทำเลที่ตั้งนั้นอยู่ใกล้ชิดกับจีนและเป็นพื้นที่สำคัญในนโยบาย BRI ในขณะที่เป็นจุดศูนย์กลางของยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯ นำมาแข่งขันกับจีนคือ ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกด้วยในด้านภูมิ

เศรษฐศาสตร์ อาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นจุดสนใจสำคัญเนื่องจากมีประชากรถึง 650 ล้านคน อันจะกลายเป็นแรงงานและแหล่ง การค้าสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความมีเอกภาพภายในระหว่างชาติสมาชิก และการสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ทว่าข้อสรุปจากงานวิจัยนี้พบว่า เมื่ออาเซียนต้องเผชิญหน้ากับการจัดการปัญหาที่มีประเทศภายนอกโดยเฉพาะมหาอำนาจ ดังเช่น จีน และสหรัฐฯ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกลับทำงานเกิดการแตกแยกภายในกลุ่ม และการไร้ประสิทธิภาพของกลไกที่ริเริ่มโดยอาเซียน ดังเช่น การขาดเอกภาพในการจัดการกับปัญหาข้อขัดแย้งทะเลจีนใต้ และการความรู้ทิศทางของโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) อีกทั้งความรู้ประสิทธิภาพของสถาบันการเงินของอาเซียนในโครงการความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน ผลที่ตามคือการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศต่างมีนโยบายต่อชาติมหาอำนาจที่แตกต่างกันออกไป มีความไม่ชัดเจน ไม่เลือกข้าง และมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศตนมากที่สุด หรือที่เรียกว่า “การประกันความเสี่ยง” (Hedging) โดยงานวิจัยนี้เห็นด้วยที่ว่าในเชิงพฤติกรรมอาเซียนใช้นโยบายประกันความเสี่ยง เข้ามาแทนที่ยุทธศาสตร์ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

จากลักษณะของแนวคิดประกันความเสี่ยงจะพบว่า การเลือกใช้นโยบายต่างประเทศของ



อาเซียนในสภาวะการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง อันเกิดจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน คือ การเลือกที่จะใช้ประกันความเสี่ยง ดังเช่น กรณีความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ต่างใช้ยุทธวิธีประกันความเสี่ยงในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น อินโดนีเซีย เลือกที่จะใช้เงินทุนจากทั้งจีนและญี่ปุ่นในโครงการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดกลับคืน ในขณะที่แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียนนั้น หากชาติสมาชิกอาเซียนพบว่า เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ก็จะกลับไปเลือกใช้แผนการดังกล่าว ในขณะที่มหาอำนาจอย่างจีนเป็นผู้ให้การสนับสนุนรายใหญ่โดยเฉพาะในเรื่องเงินลงทุน หรืออย่างเช่นในกรณียุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และ Quad ของสหรัฐฯ เปิดโอกาสให้เวียดนาม ใช้นโยบายร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในทะเลจีนใต้ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีน เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ท่ามกลางการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีน ทำให้เกิดสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น ความยืดหยุ่นในกลไกภายในของอาเซียนควรจะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้มากขึ้น เช่น หลักการตัดสินใจโดยใช้ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจแก้ปัญหา เนื่องจากทำให้เกิดการประวิงเวลา พิจารณาจากการพัฒนาและรับรองประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้

(Code of Conduct in the South China Sea) หรือ CoC ที่ยึดเอื้อมานับสิบปี หากอาเซียนพัฒนากลไกที่ใช้กับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เช่น ASEAN Minus X คือให้ชาติสมาชิกที่มีความพร้อมตกลงกันเฉพาะประเด็นที่สามารถตกลงกันได้ โดยไม่ต้องมีผลผูกพันกับสมาชิกอื่นๆ

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยครั้งนี้การกำหนดขอบเขตการศึกษาถึง ค.ศ. 2023 ทำให้ไม่สามารถครอบคลุมประเด็นผลกระทบของความเป็นแกนกลางของอาเซียนท่ามกลางการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในทุกมิติ เช่น ประเด็นนโยบายอินโด-แปซิฟิก ที่ขณะนี้ยังมีความคลุมเครือในนโยบายด้านเศรษฐกิจผ่านกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic Framework - IPEF) ดังนั้น ควรมีการศึกษาต่อไปว่า IPEF จะส่งผลต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างไร

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

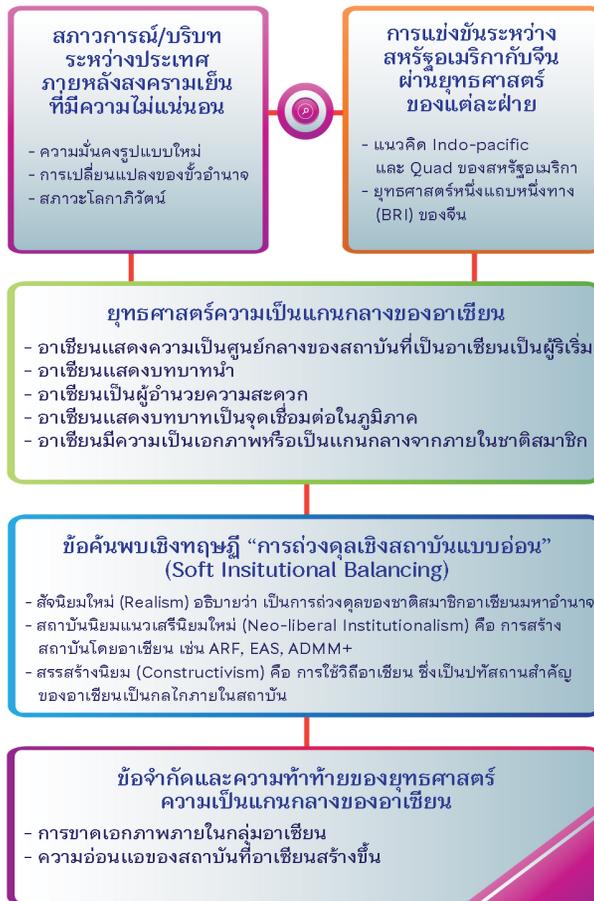
ความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ทำให้อาเซียนมีลักษณะถ่วงดุลกับประเทศภายนอกท่ามกลางสภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศโดยการรวมกลุ่มหรือสร้างพันธมิตรอันเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) ผ่านสถาบันที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้นำ อันสะท้อนให้เห็นถึงการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันตามทฤษฎีสถาบันนิยมแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institutionalism) และวิธีปฏิบัติหรือกลไกของสถาบันนั้น ได้นำปทัสถาน



ที่อาเซียนถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ครั้งสงครามเย็นคือ วิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันสะท้อนให้เห็นการใช้อัตลักษณ์และปทัสถานตามทฤษฎีสรรสร้างนิยม (Constructivism) ทั้งนี้ จากพฤติกรรมของอาเซียนข้างต้น ผู้วิจัยจึงสร้างกรอบแนวคิดจากสังเคราะห์ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า “การถ่วงดุลเชิงสถาบันแบบอ่อน” (Soft Institutional Balancing)

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมจำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น

ได้รับการท้าทายเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะท่ามกลางการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่พยายามใช้อาเซียนเป็นพันธมิตรของฝ่ายตน จึงมีแนวโน้มที่ความเป็นแกนกลางของอาเซียนอาจมีข้อจำกัดจากผลกระทบของการแข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจคือ เอกภาพในกลุ่มสมาชิกอาเซียนถูกทำลายเนื่องจาก แต่ละประเทศต่างมีนโยบายต่อมหาอำนาจที่แตกต่างกัน และสถาบันที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มและแสดงว่าตนเป็นผู้นำ ไม่สามารถนำไปสู่การจัดการกับประเด็นปัญหากับประเทศภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ผลกระทบจากการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน



เอกสารอ้างอิง

- Ba, A. D. (2009). *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Caballero-Anthony, M. (2022). The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality. *International Politics*, 1-21.
- Cheng-Chwee, K. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30(2), 159-185.
- De Castro, R. C. (2018). 21st Century US Policy on an Emergent China: From Strategic Constraint to Strategic Competition in the Indo-Pacific Region. *International Journal of China Studies*, 9(3), 259-283.
- Haacke, J. (2013). *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects*. London: Routledge.
- He, K. (2007). *Institutionalizing security: Institutional realism and multilateral institutions in Southeast Asia*. (Doctoral dissertation). United States: Arizona State University.
- Pitsuwan, S. (2009). *Building an ASEAN Economic Community in the heart of East Asia. keynote speech delivered at the East Asia Beyond the Global Economic Crisis international symposium. Tokyo, December*. Retrieved from https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Event/Sympo/pdf/2009/surin_en.pdf
- Rudd, K. (2020). *The coming post-COVID anarchy*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>
- Saha, P. (2018). The Quad in the Indo-Pacific: Why ASEAN Remains Cautious. *ORF Issue Brief*, 229, 1-12.
- Tan, S. S., & Kemburi, K. (2014). Introduction to the Special Issue-China-US Relations and Regional Order in the Era of Rebalancing: Asia-Pacific Perspectives. *Issues and Studies*, 50(3), 1-17.
- Tay, S., & Tan, C. (2015). *ASEAN centrality in the regional architecture. Policy Brief*. Retrieved from <http://www.siiainline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf>



- Wen, Z., & Runlinb, Z. (2023). Expressions and Challenges of ASEAN's "Centrality" in the Context of China-US Strategic Competition. *The Frontiers of Society Science and Technology*, 5(11), 94-99.
- Yao, Y. (2021). The new cold war: America's new approach to Sino-American relations. *China International Strategy Review*, 3(1), 20-33.
- Yoshimatsu, H. (2023). ASEAN and great power rivalry in regionalism: From East Asia to the Indo-Pacific. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 42(1), 25-44.
- Zha, W. (2023). Southeast Asia amid Sino-US Competition: Power Shift and Regional Order Transition. *The Chinese Journal of International Politics*, 16(2), 241-261.