

อาเซียน ปี 2014

แนวโน้มอาเซียนปี 2014

ทิศทางปี 2014 ของประชาคมอาเซียนในภาพรวมจะเป็นอย่างไร ปี 2014 นี้ พม่าจะเป็นประธานอาเซียน พม่าจะทำหน้าที่ได้ดีแค่ไหน เราเคยมีปัญหามาแล้ว เมื่อกัมพูชาเป็นประธานอาเซียนปี 2012 เกิดปัญหาความแตกแยกครั้งใหญ่ คือเรื่องของปัญหาทะเลจีนใต้ กัมพูชาไปเข้าข้างจีน ในขณะที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามทะเลาะกับจีนในเรื่องนี้ ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในเดือนกรกฎาคมปี 2012 ทะเลาะกันถึงขั้นไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมได้ เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของอาเซียน ที่ไม่มีแถลงการณ์ร่วมหลังการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ นี่คือการอ่อนแออันยิ่งใหญ่ของอาเซียน トラบโดที่เราแตกแยกกันแบบนี้ การเป็นประชาคมคงไม่สมบูรณ์

ปีที่แล้วคือปี 2013 เป็นปีของการประสานรอยร้าว ปี 2013 เอกภาพของอาเซียนก็ดีขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน 10 ประเทศดีขึ้น มีการเดินทางต่อสู่การเป็นประชาคมอาเซียน เรื่องทะเลจีนใต้ก็เลิกทะเลาะกัน

ปัญหาใหญ่ของอาเซียนในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ทอดยาวมาถึงปีนี้ด้วยจริงๆ แล้ว เรื่องประชาคมอาเซียนไม่เป็นประเด็นเท่าไรนัก คือมีความคืบหน้าไปได้เรื่อยๆ แต่เรื่องสำคัญของอาเซียนคือ ความแตกแยกและการที่มหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงในอาเซียน ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหรัฐ และจีนกับญี่ปุ่น ทำให้อาเซียนวางตัวลำบาก ปีนี้มีแนวโน้มว่า ความขัดแย้งจะรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นโจทย์ใหญ่สำหรับอาเซียนว่า จะวางตัวอย่างไร จะมีบทบาทอย่างไรท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจเหล่านี้

อีกเรื่องที่ต้องจับตาคือ ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ซึ่งยังไม่จบง่ายๆ ปีที่แล้ว จีนมีความก้าวร้าวขึ้นเรื่อยๆ จีนประกาศแสนยานุภาพของตนสร้างความปั่นป่วนให้กับอาเซียนมากขึ้น เป็นโจทย์สำคัญในปี

อีกเรื่องคือ ประเทศที่แต่ก่อนไม่มีบทบาทในอาเซียนมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศน้องใหม่ ปีนี้มีแนวโน้มจะมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะพม่า ซึ่งเป็นประธานอาเซียน รวมทั้งลาว กัมพูชา และเวียดนามด้วย ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาเศรษฐกิจดีขึ้นจากแต่ก่อนที่เป็นประเทศยากจน เริ่มกลายเป็นดาวเด่น เป็นประเทศที่น่าสนใจ น่าลงทุน จึงต้องการเพิ่มบทบาทในอาเซียนมากขึ้น เห็นได้ชัดในกรณีของพม่า การจัดซีเกมส์ ก็เป็นความพยายามอย่างเต็มที่ว่า พม่าจะผงาดขึ้นมาแล้ว

กล่าวโดยสรุป ปีนี้ภาพรวมของอาเซียนที่จะมุ่งหน้าสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียน ก็คงจะเดินทางต่อไป คงไม่มีปัญหาอะไร ยกเว้นปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกคือ มหาอำนาจทะเลาะกัน แล้วพาลทำให้

อาเซียนเราทะเลาะกันเองด้วย แล้วถ้าอาเซียนทะเลาะกัน ก็จะทำให้อาเซียนสะดุด ในเรื่องของการที่จะเดินทางไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียน ดังนั้นเรื่องเร่งด่วนที่อาเซียนจะต้องรีบทำในปีก็คือ สร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้น ถ้าอาเซียนแตกแยกกัน แยกตัวกัน ขัดแย้งกันเอง ตีกันเอง จะเป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ต่อการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อาเซียนเคยเกิดความแตกแยกครั้งใหญ่มาแล้วในปี 2012 และยังไม่มีหลักประกันว่า ความแตกแยกจะไม่เกิดขึ้นอีก

ความคืบหน้าในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

สำหรับความคืบหน้าในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนนั้น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC จะมีความคืบหน้ามากที่สุด ในเรื่องของการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ในเรื่องเศรษฐกิจ ค่อนข้างชัดเจนในแง่ของโจทย์ ถ้าจะเป็นประชาคมเศรษฐกิจ ก็ต้องลดภาษีเหลือศูนย์ เปิดเสรีการค้าสินค้า เปิดเสรีการค้าภาคบริการ เปิดเสรีด้านการลงทุน เคลื่อนย้ายเงินทุน เคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก 10 ประเทศ ความร่วมมือเหล่านี้จึงมีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด เห็นชัดเจนมากที่สุด

แต่เมื่อเทียบกับประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ก็ยังไม่ชัดเจนนัก ในเรื่องของผลประโยชน์ที่จะได้ และในแง่ของความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ประชาคมการเมืองความมั่นคง เรื่องหลักเรื่องหนึ่งคือการส่งเสริมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีข้อจำกัด เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ยังไม่ใช่อสังคมนิยม การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ก็ยังไม่คืบหน้าในอาเซียน ความร่วมมือในประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น จัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ จัดการกับปัญหา ยาเสพติด ภัยพิบัติ เหล่านี้มีความร่วมมือในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนเหมือนความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ

สำหรับความคืบหน้าในการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนนั้น เรื่องสำคัญคือการสร้างอัตลักษณ์อาเซียน ผมมองว่าประชาคมอาเซียนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ถ้าอาเซียนไม่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน ถ้าสมาชิกอาเซียนยังรู้สึกไม่ได้เป็นพวกเดียวกัน ยังมองเป็นศัตรูกัน คู่แข่งกัน ไม่ไว้ว่างใจกัน ประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นก็จะกลายเป็นการหลอกตัวเองมากกว่าว่า มันคือประชาคม แต่จริงๆ แล้วคงไม่ใช่ประชาคม สิ่งที่ทำให้เป็นประชาคมที่แท้จริงคือ การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน

รู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และเป็นหัวใจของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

ดังนั้น ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนจึงเป็นรากฐานสำคัญ สำหรับประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับเสาสังคมน้อยเกินไป โดยไปมุ่งเน้นเสาเศรษฐกิจหรือ AEC เสียมากกว่า ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นเรื่องที่ร่วมมือกันไปได้ แต่ก็ไม่มีอะไรที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม ถ้าจะให้ความร่วมมือเหล่านี้ไปได้อย่างจริงจัง จะต้องมีการลงทุนลงขันกัน แต่อาเซียนก็ไม่ค่อยอยากจะลงขันกัน

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย

ความตื่นตัวในเรื่องของประชาคมอาเซียน ไทยเริ่มต้นตัวมาได้สัก 2 - 3 ปี ปี 2012 เริ่มมีความตื่นตัวในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน รัฐบาลก็มีความตื่นตัวสูง ตั้งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติขึ้นมา ให้สภาพัฒน์ฯ ทำแผนแม่บทในเรื่องของยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย

พอมาถึงปี 2013 รัฐบาลเริ่มแผ่วลงในเรื่องของการตื่นตัว ในเรื่องที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แผนแม่บทการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่สภาพัฒน์ฯ ทำออกมาเสร็จประมาณต้นปี 2013 ก็ค่อนข้างจะน่าผิดหวัง เพราะเราคาดหวังกันว่า สิ่งที่สภาพัฒน์ฯ จะทำออกมา ควรเป็นแผนแม่บท เป็นยุทธศาสตร์ชาติในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่สิ่งที่สภาพัฒน์ฯ ทำออกมา ยังไม่สมบูรณ์ รัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับอาเซียนลดลง เพราะฉะนั้นเหมือนกับว่า เรากลับมาเริ่มที่ศูนย์กันใหม่ คือประเทศไทยยังไม่มีแผนแม่บทที่ชัดเจน หน่วยงานต่างๆ ยังคงสับสนว่าจะต้องเตรียมความพร้อม จะมีแผนเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างไร ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จังหวัดต่างๆ ยังสับสนอยู่ว่า จะต้องมีการทำอะไรในเรื่องของประชาคมอาเซียน

สำหรับภาคเอกชน สถานการณ์ก็ไม่ดีเหมือนกันในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน โดยบริษัทใหญ่พร้อม แต่บริษัทระดับ SME ไม่พร้อม

และสำหรับภาคประชาชน แม้จะมีความพยายามจากภาครัฐที่จะให้ความรู้เรื่องอาเซียนแก่ประชาชน แต่ก็ยังถือว่าน้อยมาก คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่รู้เรื่องอาเซียน และยังไม่รู้ว่าจะต้องเตรียมตัวกันอย่างไร และประชาชนคนไทยเป็นจำนวนมากยังมีความเข้าใจผิดกันอย่างกว้างขวางในหลายเรื่องเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน

สำหรับแผนที่สภาพัฒน์ฯ ทำออกมามี 8 ยุทธศาสตร์ เรียกว่า ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ถ้าไปดูใน 8 ยุทธศาสตร์นี้ จะเห็นได้ว่า เป็นยุทธศาสตร์การเตรียมประเทศไทยให้พร้อม เช่น เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐาน พัฒนากฎหมาย เป็นต้น ซึ่งดูแล้ว น่าจะเป็นแผนพัฒนาประเทศมากกว่าจะเป็นแผนอาเซียน ผมคิดว่า แผนที่สภาพัฒน์ฯ ทำขึ้นมาไม่ผิด แต่ถูกเพียงครั้งเดียว คือเราเตรียมประเทศไทยให้พร้อม เราก็จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้ดีขึ้น แต่จะต้องมีแผนอีกชุดหนึ่ง ที่จะบอกเราว่า เราพร้อมแล้วและเราจะเข้าไปในประชาคมอาเซียนอย่างไร เราจะเข้าไปทำอะไรในประชาคมอาเซียน

ผมขอเปรียบเทียบของสภาพัฒน์ฯ กับแผนเล่นฟุตบอล แผนของสภาพัฒน์ฯ เหมือนแผนเตรียมนักฟุตบอลให้เข้มแข็ง นักฟุตบอลคือประเทศไทยซึ่งต้องลงสนามฟุตบอลเพื่อแข่งกับประเทศอื่น แผนของสภาพัฒน์ฯ ก็จะบอกว่า นักฟุตบอลจะต้องนอนวันละกี่ชั่วโมง ต้องกินอาหารอะไร ต้องวิ่งวันละกี่ชั่วโมง แต่แผนของสภาพัฒน์ฯ ไม่ได้บอกว่า พอลงสนามแล้ว นักฟุตบอลจะต้องเล่นอย่างไร

ยังมีการบ้านที่จะต้องทำอีกเยอะในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย เราจะเข้าไปทำอะไรในประชาคมอาเซียน การบ้านของไทยคือเราจะต้องมียุทธศาสตร์ในเชิงรุก และต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ แต่ขณะนี้เรายังไม่มียุทธศาสตร์ในเชิงรุก เพราะฉะนั้น ปีนี้ผมอยากจะเห็นรัฐบาลเร่งผลักดัน ให้ไทยมียุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะต้องปรับยุทธศาสตร์ของสภาพัฒน์ฯ ใหม่ ให้มีความสมบูรณ์ หน่วยงานต่างๆ กระทรวงต่างๆ มีแผนอาเซียนที่ยังไม่สมบูรณ์ ถ้าเราอยากให้ไทยพร้อม อยากให้ไทยมีบทบาทที่โดดเด่นในอาเซียน เราต้องมีการปรับแผนกันใหม่

เรายังไม่วิสัยทัศน์เลยว่า ไทยจะเป็นอะไรในอาเซียน คือเราต้องวาง position ของเราในอาเซียน และ position หรือวิสัยทัศน์ ที่ผมขอเสนอคือไทยควรจะเป็นศูนย์กลางของประชาคมอาเซียน ถ้าเรามี position ชัด วิสัยทัศน์ชัด ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ก็จะเป็นยุทธศาสตร์ที่จะทำให้วิสัยทัศน์เป็นจริง นั่นก็คือยุทธศาสตร์การผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางประชาคมอาเซียน ไทยมีจุดแข็งหลายด้าน อาทิ เรามีจุดแข็งด้านภาคบริการ medical hub ศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว ศูนย์กลางด้าน infrastructure ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น นี่คือจุดแข็งของเรา เราจะต้องมียุทธศาสตร์ผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางในด้านเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม ผมก็เป็นห่วงว่า ถ้าวิกฤติการเมืองของไทยยังไม่คลี่คลาย ก็จะทำให้ประเทศไทยถดถอยลงไปเรื่อยๆ จะทำให้ไทยไม่สามารถมีบทบาทในอาเซียนได้ เราก็จะไม่สามารถมียุทธศาสตร์ในเชิงรุกในประชาคมอาเซียนอย่างที่เรารู้ได้

เขียนโดย รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี

ผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตีพิมพ์ในคอลัมน์กระบวนทรรศน์ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์

ฉบับวันที่ 9 มกราคม 2557