

ความท้าทายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา  
จากการเปิดประชาคมอาเซียน

โดย

พลตรีสนทยา ศรีเจริญ  
ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกนครพนม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร วปอ. รุ่นที่ ๕๖  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** ความท้าทายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา  
จากการเปิดประชาคมอาเซียน

**ลักษณะวิชา** การทหาร

**ผู้วิจัย** พล.ต. สนธยา ศรีเจริญ      **หลักสูตร** วปอ.      **รุ่นที่** ๕๖

งานวิจัยเรื่อง "ความท้าทายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา จากการเปิดประชาคมอาเซียน (Challenges of Thai – Cambodian's Border Security : Effects from ASEAN Community)" ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘ และการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการของไทยเพื่อรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นนี้

ผลการศึกษาพบว่า ความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ส่วนใหญ่แล้วมิได้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ แต่อาจทวีความรุนแรงขึ้นจากผลของความเชื่อมโยงกัน และความเสรีในการเคลื่อนย้ายทุน และแรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิมซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องพรมแดนและการพิทักษ์ทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น อาจมีแนวโน้มที่จะผ่อนคลายความตึงเครียดลงบ้าง ในขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่จะกลายมาเป็นประเด็นที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่าการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือต่อความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้นนี้ รัฐบาลไทยและหน่วยงานระดับสูงได้แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้รับความตระหนักถึงความท้าทายด้านความมั่นคงดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้สร้างกลไกการแก้ปัญหาเหล่านี้ไว้แล้วเป็นส่วนหนึ่ง โดยงานวิจัยฉบับนี้มีความเห็นว่า รัฐบาลไทยและหน่วยงานในภาครัฐ ควรเร่งดำเนินการให้กลไกการแก้ปัญหา หรือการเตรียมการรับมือต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ เดินหน้าไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียนอย่างสูงสุด

## คำนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรือ อาเซียน เป็นองค์กรความร่วมมือแบบภูมิภาคนิยม มีสมาชิกทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศ อันประกอบด้วย ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียน ผู้นำอาเซียนทั้งหมดได้ลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียนเพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ.๒๕๖๓ วัตถุประสงค์สำคัญของการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามแผนงานหลักของอาเซียนคือ เพื่อให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนรวมกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในระหว่างประเทศสมาชิก รวมไปถึงการนำตลาดอาเซียนเข้าสู่เศรษฐกิจโลกให้ได้ แม้ว่าการก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะสะท้อนให้เห็นภาพความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในการสร้างความร่วมมือในระดับพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ แต่จากการที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายยังมีพรมแดนทั้งทางบกและทางทะเลร่วมกันหรือติดต่อกันนั้น ทำให้ในระดับทวิภาคีประเทศสมาชิกบางประเทศก็ยังมีข้อพิพาทชายแดนระหว่างกันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือหาทางออกอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเมื่อพิจารณาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทชายแดนในบางกรณีแล้ว พบว่าข้อพิพาทเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศอีกด้วย กรณีพิพาทในเรื่องเส้นเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากคงหนีไม่พ้นกรณีพิพาทปราสาทพระวิหารกับประเทศกัมพูชาซึ่งยังรอกการตัดสินจากศาลโลกอยู่ในขณะนี้ ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘ และการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการของไทยเพื่อรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาและคณาจารย์ในกองวิชาการทหารที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำแก่ผู้วิจัย ทำให้การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

พล.ต.

(สนธยา ศรีเจริญ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
<b>บทที่ ๑    บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๕
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
<b>บทที่ ๒    แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๖</b>
สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	๖
แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๑๐
กรอบความคิดการวิจัย	๑๕
<b>บทที่ ๓    ผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนที่อาจเกิดขึ้นจากการ</b>	
<b>    เข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน</b>	<b>๒๐</b>
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	๒๐
ประสบการณ์การณ์จากต่างชาติในการจัดการปัญหาชายแดน	๒๕
ความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่อาจเกิดขึ้นหลังการ	
เปิดประชาคมอาเซียน	๓๕
<b>บทที่ ๔    การปรับตัวของหน่วยงานราชการไทยเพื่อรองรับ</b>	
<b>    ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน</b>	<b>๓๕</b>
ยุทธศาสตร์ประเทศไทยและกลไกการทำงานที่เกี่ยวข้อง	๓๕
การปรับตัวของหน่วยงานราชการระดับกระทรวงของประเทศไทย	๔๗

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๖๓
สรุป	๖๓
ข้อเสนอแนะ	๖๕
บรรณานุกรม	๗๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๗๓

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรือ อาเซียน เป็นองค์กรความร่วมมือแบบภูมิภาคนิยม ซึ่งถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยวัตถุประสงค์เมื่อครั้งแรกเริ่มก่อตั้งนั้น ก็คือเพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการเมืองและความมั่นคงกันเองภายในระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีประเทศสมาชิกที่ร่วมกันริเริ่มความร่วมมือนี้ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ จนถึงปัจจุบันอาเซียนได้ขยายสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นเป็น ๑๐ ประเทศ และกำลังจะก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ ๕ ในฐานะเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคอาเซียนที่ยังคงเดินหน้าพัฒนารูปแบบขององค์กรให้มีความก้าวหน้าและเข้มแข็งมากขึ้น โดยก้าวที่สำคัญก้าวหนึ่งของอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นคือ การก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อันประกอบด้วย ๑ เสาหลักคือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political Security Community: APSC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดยก้าวแรกที่ยิ่งใหญ่ของอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นตามกำหนดการที่ตั้งไว้ว่าจะเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้สำเร็จอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

แน่นอนว่าประเทศสมาชิกของอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ต่างก็คาดหวังที่จะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจจากความสำเร็จก้าวแรกของอาเซียนนี้ สำหรับวัตถุประสงค์สำคัญของการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามแผนงานหลักของอาเซียนนั้นคือ เพื่อให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนรวมกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในระหว่างประเทศสมาชิก รวมไปถึงการบูรณาการตลาดอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลกให้ได้ ดังนั้นอาเซียนจึงอาศัยองค์กรหรือกลไกต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ ในการระดมความคิดความเห็น วางแผนและกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรม

ออกมา เพื่อให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศนำมาตราการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ให้ทันต่อกรอบเวลาที่ได้วางไว้ขั้นต้น

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในสมาชิกหลักของอาเซียน ซึ่งแสดงบทบาทเป็นผู้นำในอาเซียนเสมอมา ตระหนักรู้ถึงผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจำนวนมากที่กำลังจะเกิดขึ้นตามมาจากความเปลี่ยนแปลงนี้ จึงได้นำแผนงานรวมถึงมาตรการต่างๆ ของอาเซียนมาปรับใช้เพื่อเตรียมความพร้อมในส่วนของประเทศไทยเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงแต่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่ปรับตัวเข้าหาโอกาสดังกล่าว ทางภาคฝั่งของภาคเอกชนสาขาต่างๆ ก็ล้วนแล้วแต่ตื่นตัวต่อโอกาสครั้งสำคัญที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ โดยสังเกตเห็นได้ชัดเจนว่าองค์กรภาคธุรกิจทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ต่างก็เร่งปรับกลยุทธ์และเตรียมความพร้อม เพื่อตักตวงผลกำไรให้ได้มากที่สุด

แม้ว่าการก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะสะท้อนให้เห็นภาพความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในการสร้างความร่วมมือในระดับพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ แต่จากการที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายยังมีพรมแดนทั้งทางบกและทางทะเลร่วมกันหรือติดต่อกันนั้น ทำให้ในระดับทวิภาคีประเทศสมาชิกบางประเทศก็ยังมีข้อพิพาทชายแดนระหว่างกันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือหาทางออกอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเมื่อพิจารณาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทชายแดนในบางกรณีแล้ว พบว่าข้อพิพาทเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมากรณีพิพาทในเรื่องเส้นเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากคงหนีไม่พ้นกรณีพิพาทปราสาทพระวิหารกับประเทศกัมพูชา ซึ่งกรณีพิพาทนี้มีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งที่ยาวนานและสะสมจนเกิดความซับซ้อนยุ่งเหยิง แม้ว่าทั้งสองประเทศจะนำเรื่องนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรระหว่างประเทศในระดับโลกอย่างศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court for Justice: ICJ) หรือที่ประชาชนไทยทั่วไปมักเรียกกันจนติดปากว่า “ศาลโลก” แล้วก็ตาม แต่คำตัดสินของ ICJ กลับดูเหมือนจะไม่ได้ช่วยให้ปัญหาคลี่คลายลงแต่อย่างใด เนื่องจากยังคงมีการปะทะกันของกำลังทหารของทั้งสองฝ่ายตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาจนเป็นเหตุให้มีกำลังพลได้รับบาดเจ็บอยู่เป็นระยะ ความขัดแย้งทวีความตึงเครียดรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปะทุขึ้นเป็นการยิงตอบโต้กันด้วยปืนใหญ่และอาวุธยิงวิถีโค้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของทั้งกำลังพลทหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่พิพาทและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> อินเตอร์เนชันแนล โครซิส กรุ๊ป, แสงหาสันติภาพ: อาเซียนกับกรณีพิพาทชายแดนไทย-กัมพูชา, รายงานเอเชียฉบับที่ ๒๑๕, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ หน้า ๒๓-๒๕

อย่างไรก็ตามหลังจากการปะทะดังกล่าวยุติลง ทั้งสองประเทศก็ได้ใช้ความพยายามอย่างหนักเพื่อยุติข้อพิพาทนี้ผ่านกลไกทางการทูต รวมถึงอาศัยความช่วยเหลือจากการประสานงานของอาเซียนในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้สถานการณ์ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศกลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งผลของความพยายามดังกล่าวก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ทั้งสองประเทศต่างก็ยอมถอนทหารออกจากแนวชายแดนเพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะ และอดทนรอให้ ICJ มีคำวินิจฉัยเพิ่มเติมหรือชี้ขาดในภายหลัง บรรยากาศในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาจึงกลับเข้าสู่สภาวะปกติได้จนถึงปัจจุบัน

นอกเหนือจากความท้าทายจากปัญหาความมั่นคงทางชายแดนซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบเดิมแล้ว อีกหนึ่งความท้าทายที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนก็คือปัญหาหรือความท้าทายรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security: NTS) อันเป็นผลมาจากการหลั่งไหลเข้ามาของการลงทุนและแรงงานต่างชาติ จากรายงานสรุปผลการบรรยายพิเศษเรื่อง “สถานการณ์โลกที่มีผลกระทบกับกระทรวงกลาโหมจากปัจจุบันสู่ พ.ศ. ๒๕๖๓” ซึ่งจัดโดยสำนักนโยบายและแผน กระทรวงกลาโหมของไทย ได้บันทึกปัญหาเหล่านี้ไว้ที่น่าสนใจว่า

ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในระยะ ๑๐ ปี ข้างหน้า มีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น มีทั้งปัญหาความมั่นคงรูปแบบเดิม (Traditional Security) ที่ยังคงอยู่ ซึ่งได้แก่ การก่อการร้าย (Terrorism) การก่อความไม่สงบ (Insurgency) ความมั่นคงชายแดน (Border Security) อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace Operations) และความมั่นคงทางทหาร (Military Security) และมีประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ที่ต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาด้านอัตลักษณ์ทางสังคม อุบัติภัย ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านพลังงาน ความมั่นคงด้านสารสนเทศ และการแย่งชิงทรัพยากร เป็นต้น<sup>๒</sup>

โดยรายงานฉบับเดียวกันนี้ยังได้คาดการณ์เกี่ยวกับความท้าทายในรูปแบบใหม่ ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียนไว้เช่นกันว่า

การเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียน ทำให้โจทย์ของความมั่นคงทางการทหารเปลี่ยนไป เส้นเขตแดนระหว่างประเทศในอาเซียนจะเป็นเส้นเขตแดนเปิด (Soft Border) ปัญหาความมั่นคงชายแดนจะลดความสำคัญลง แต่ปัญหาความมั่นคงทางสังคมจะเพิ่มขึ้นหากว่าประเทศไทย

<sup>๒</sup> รายงานเรื่อง สถานการณ์โลกที่มีผลกระทบกับกระทรวงกลาโหม จากปัจจุบันสู่ พ.ศ.๒๕๖, สนผ.กท. จัดการบรรยายพิเศษเรื่อง “สถานการณ์โลกที่มีผลกระทบกับกระทรวงกลาโหมจากปัจจุบันสู่ พ.ศ. ๒๕๖๓” และ “ผลกระทบกรณีไทยถอนตัวจากภาคีมรดกโลก” เมื่อ ๑๕ ก.ค.๕๕, ๐๕๐๐ – ๑๖๐๐ ณ ห้องหลักเมือง ๒ ในศาลาว่าการกลาโหม



ไม่มีการเตรียมการรับมือที่ดีพอ เช่น ปัญหาการแข่งขันของแรงงานไทยกับแรงงานต่างชาติ ปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติด และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนนั้นก่อให้เกิดทั้งโอกาสและความท้าทาย” ต่อประเทศไทย แม้ว่าจะเริ่มต้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีความมุ่งหมายหรือเน้นการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สร้างให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนส่วนใหญ่ได้แสดงออกให้เห็นถึงความตื่นตัวที่จะปรับเข้าหาและแสวงประโยชน์จากโอกาสนี้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงมีคำถามที่เกิดขึ้นตามมาว่า หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศได้ตระหนักถึงความท้าทายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับโอกาสครั้งนี้มากหรือน้อยเพียงใด รวมถึงมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับความท้าทายเหล่านี้เพียงพอกหรือไม่ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อให้ได้คำตอบต่อคำถามดังกล่าว โดยเลือกที่จะสนใจศึกษาพื้นที่บริเวณแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับทั้งความมั่นคงรูปแบบเดิมและความมั่นคงรูปแบบใหม่มาใช้ในการกำหนดกรอบรวมถึงขอบเขตในการศึกษาวิจัย

## วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

๑. เพื่อศึกษาความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘

๒. เพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการของไทยเพื่อรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาหลังจากการเปิดประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘

---

งานวิจัยฉบับนี้เลือกใช้คำว่า “ความท้าทาย” (challenge) แทนคำว่า “ผลกระทบ” (impact) เนื่องจากต้องการใช้คำที่สื่อความหมายในลักษณะเฉพาะเจาะจง อันหมายถึง ผลกระทบในเชิงลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตจากความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ และมีความหมายตรงข้ามกับคำว่า โอกาส (opportunity) ซึ่งหมายถึงผลกระทบในเชิงบวก

## ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาความเปลี่ยนแปลงของความมั่นคงตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยศึกษาจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อแผนงานและการดำเนินงานของหน่วยงานราชการของไทยเป็นหลัก ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีแนวคิดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ การหลังจากที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามให้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา

## วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยให้ความสำคัญไปที่เอกสารแถลงการณ์ ข้อตกลงที่ได้รับการลงนาม และเอกสารการประชุมตั้งแต่ระดับผู้นำประเทศ ระดับรัฐมนตรี ระดับคณะกรรมการ ลงไปจนถึงระดับที่นำไปผลการประชุมไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างไทย กัมพูชา และอาเซียน รวมทั้งติดตามความคืบหน้าของความสัมพันธ์ดังกล่าว ผ่านเอกสารที่ได้รับการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่อย่างเป็นทางการ เพิ่มเติมด้วยข่าวสาร บทสัมภาษณ์ หรือข้อมูลอื่นๆ จากสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประเมินความสำเร็จในการนำข้อตกลงจากการประชุมต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ จะทำการศึกษาบทความ วารสาร และหนังสือ จากสถาบันหรือองค์กรที่ทำการศึกษาและเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเทศไทย กัมพูชา และอาเซียน เพื่อนำแนวความคิด ข้อสังเกต ข้อเสนอ ข้อโต้แย้งที่น่าสนใจมาเพิ่มเติมมุมมอง วิเคราะห์ข้อมูล และตอบคำถามของงานวิจัยให้สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ได้ทราบถึงความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ภายในพื้นที่ที่สนใจศึกษาคือบริเวณชายแดนไทยกัมพูชา รวมถึงได้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่หน่วยงานภาครัฐของไทยได้ริเริ่มและเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความท้าทายดังกล่าว

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) หรือ อาเซียน ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีสมาชิกผู้ก่อตั้งจำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ต่อมาได้ขยายจำนวนสมาชิกภาพออกไปด้วยการรับเอา บรูไน เวียดนาม ลาว และเมียนมาร์ เข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่มเติม โดยมีกัมพูชาเป็นประเทศสุดท้ายที่เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒

ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อาเซียนก็มีสมาชิกทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศ โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ณ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ของการก่อตั้งอาเซียน ผู้นำอาเซียนทั้งหมดได้ลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ภายใต้วิสัยทัศน์ร่วมของผู้นำอาเซียน คือ การสร้างประชาคมอาเซียนที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง มีกฎกติกาที่ชัดเจน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนครบทั้ง ๑๐ ประเทศ เมื่อ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎบัตรอาเซียนจึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป<sup>๑</sup> ต่อมาผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบให้เร่งรัดการเป็นประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้นกว่าเดิมอีก ๕ ปี เป็นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาชะอำ-หัวหินว่าด้วยแผนงานสำหรับประชาคมอาเซียนปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๘<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ ๕ / ปีงบประมาณ ๒๕๕๖, เรื่อง “กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” โดย ดร.สุชาติ วัฒน, การรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน : อุปสรรคและความท้าทาย

<sup>๒</sup>เอกสารความรู้ สดร. ฉบับที่ ๑๕/ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เรื่อง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” โดย น.ส. กฤตญาภัค อุ่นเสรี, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม ๒๕๕๔

ทั้งนี้เหตุผลในการรวมเป็นประชาคมอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ สามารถมองได้หลากหลายมุมมอง อย่างไรก็ตามมุมมองที่ผู้วิจัยเห็นด้วยว่าสอดคล้องกับสมมติฐานของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยขอเลือกที่จะหยิบยกเอามุมมองของ น.ส.กฤตญาภัค อุ่นเสรี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสรุปไว้ในเอกสารความรู้ของสถาบันดำรงราชานุภาพ ดังนี้

การรวมกันเป็นตลาดเดียวของประชาคมอาเซียนจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เช่น จีน อินเดีย ประเทศขนาดเล็กได้รับความคุ้มครอง เป็นกระบอกเสียงในเวทีโลก เนื่องจากอาเซียนจะมีประชากรรวมเกือบ ๖๐๐ ล้านคน หรือคิดเป็น ๑ ใน ๑๐ ของประชากรโลก และมี GDP รวม ประมาณ ๒.๗ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็น ๒.๖ ของ GDP โลก โดยเฉพาะผลของประชาคมเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยนั้น จะช่วยให้ประเทศของเราสามารถเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของการค้าขายกับตลาดภายในภูมิภาค และเป็นฐานของภูมิภาคในการออกไปสู่ประเทศอื่นได้ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

อาเซียนจำเป็นต้องเร่งรัดการรวมกลุ่มภายใน หรือเร่งรัดจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ และแนวโน้มการทำข้อตกลงการรวมกลุ่ม ด้วยความมั่นคงมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการแข่งขันทางการค้า และการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรง ที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นและมีแนวโน้มจะถ่ายโอนไปสู่ประเทศเศรษฐกิจใหม่มากขึ้น เช่น จีน อินเดีย และรัสเซีย เป็นต้น

เนื่องจากในระหว่างที่ทำการศึกษาข้อมูลเพื่อทำงานวิจัยชิ้นนี้ ยังไม่ถึงกำหนดที่จะเปิดประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ผลกระทบทั้งด้านบวกและลบจากการเปิดประชาคมอาเซียนจึงล้วนแล้วแต่เป็นการคาดการณ์ของเหล่านักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพเป็นหลัก โดยหนึ่งในบทวิเคราะห์ที่น่าสนใจบทหนึ่งก็คือ บทวิเคราะห์ของ รศ.ดร.ประภัสร์ เทพชาตรี อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

สำหรับผลกระทบในภาพรวมนั้น ผลกระทบในเชิงบวกคือ เมื่อเกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC ขึ้น จะทำให้ตลาดมีขนาดใหญ่และหลากหลาย สามารถรองรับผลผลิตที่มีคุณภาพแตกต่างกัน ประชาชนมีทางเลือกสินค้าและบริการมากขึ้น ความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียนมีมากขึ้น และไทยจะกลายเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะในสาขาที่ไทยมีความได้เปรียบและความพร้อม

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในเชิงลบของ AEC ต่อไทยคือการแข่งขันทางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้นในอาเซียน และเกิดการแข่งขันเพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง<sup>๑</sup>

ทั้งนี้ รศ.ดร.ประภัสร์ ยังได้กล่าวถึงผลกระทบในด้านลบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการเปิดเสรีทางด้านแรงงานอันเป็นผลมาจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไว้ดังนี้

สำหรับในประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่นั้น ผลกระทบในเชิงบวกคือ ความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้จะเพิ่มมากขึ้น อาทิ มีการกำหนดมาตรการด้านการค้ามนุษย์ การกำหนดมาตรการเพื่อให้อาเซียนปลอดยาเสพติด และกลไกแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี อย่างไรก็ตามผลกระทบในเชิงลบได้แก่ ไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่และความท้าทายข้ามแดนมากขึ้น เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ เครื่องมือการค้ายาเสพติดข้ามชาติ และอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขและความมั่นคงภายในประเทศ ปัญหาจากกลุ่มก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติแสวงประโยชน์จากการเปิดและเคลื่อนย้ายเสรี ทำให้การป้องกันและปราบปรามมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น

สำหรับความสัมพันธ์ไทย - กัมพูชาในปัจจุบันตามข้อมูลจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไทยอธิบายถึงความสัมพันธ์ทางการทูตที่มีระยะเวลายาวนานกว่า ๖๔ ปี (ไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับกัมพูชาเมื่อ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๓) ไว้ดังนี้

กัมพูชาและไทยมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และรูปแบบการดำรงชีวิตของประชาชนที่คล้ายคลึงกัน มีความสัมพันธ์ในระดับประชาชน โดยเฉพาะประชาชนบริเวณแนวชายแดนที่ใกล้ชิด และมีการแลกเปลี่ยนทางการค้าปริมาณมาก (สินค้าเกษตร และเครื่องอุปโภคบริโภค) อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาผกผันบ่อยครั้ง สาเหตุหลักมาจากสถานการณ์การเมืองภายใน การปลุกกระแสชาตินิยมในหมู่ประชาชนและปัญหาเขตแดนกัมพูชาเคยประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทย ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๑ (สถาปนาความสัมพันธ์กลับคืนในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒) และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ (สถาปนาความสัมพันธ์กลับคืนในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร) โดยทั้ง ๒ กรณี มีสาเหตุมาจากข้อพิพาทเรื่องเขาพระวิหาร

นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์ประกาศลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตลง (เหลือเป็นระดับอุปทูต) หลังจากเหตุการณ์เผาสถานทูตไทยเมื่อ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จากกรณีที่มีรายงานข่าวในกัมพูชาว่านักแสดงชาวไทย(กบ-สุนันท์ คงยิ่ง) กล่าวดูหมิ่นชาวกัมพูชา (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) และการเรียกเอกอัครราชทูตฯ (นายประศาสน์ ประศาสน์ วินิจชัย) กลับประเทศระหว่าง ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ หลังจากที่กัมพูชาประกาศแต่งตั้ง พ.ต.ท.ทักษิณฯ เป็นที่ปรึกษารัฐบาลกัมพูชา (ต่อมากัมพูชา

<sup>๑</sup> ประภัสร์ เทพชาติ, ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อไทย, ตีพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๖

ออกแถลงการณ์ยุติการปฏิบัติหน้าที่ของ พ.ต.ท.ทักษิณฯ เมื่อ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓) ซึ่งฝ่ายกัมพูชาได้เรียกเอกอัครราชทูตกัมพูชาประจำประเทศไทยกลับกัมพูชาในช่วงเดียวกัน ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชากลับคืนสู่ภาวะปกติแล้ว<sup>๔</sup>

ปัจจุบัน ไทย-กัมพูชา ยังคงดำเนินความสัมพันธ์ไปบนพื้นฐานของความเข้าใจกัน โดยมีกรอบความร่วมมือต่างๆ เป็นพลังขับเคลื่อนความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ทั้งนี้ไทยกับกัมพูชามีกลไกในการจัดการความสัมพันธ์ทวิภาคีหลายระดับ อาทิ คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-กัมพูชา (Joint Commission: JC), คณะกรรมการชายแดนทั่วไป (General Border Committee: GBC), คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดน (Border Keeping Committee: BPKC), คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC), คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Committee: JCT) เป็นต้น<sup>๕</sup>

นอกจากนี้ไทยกับกัมพูชามีการตกลงร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) โดยได้มีการดำเนินโครงการทวิภาคีที่มีโครงการร่วมในสาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ โครงการ เช่น การศึกษาการจัดตั้งตลาดกลางเพื่อค้าส่งและส่งออกในกัมพูชา การจัดงานแสดงสินค้า การอำนวยความสะดวกทางการค้าโดยให้บริการเบ็ดเสร็จที่ด่านชายแดนไทย-กัมพูชา เป็นต้น นอกจากนี้ ACMECS ยังมีแผนปฏิบัติการอื่นๆ อาทิ โครงการ Contract Farming โดยจังหวัดน่านร้องในการจัดทำ Contract Farming ได้แก่ จันทบุรี-พระตะบอง/ไพลิน และยังมีโครงการเมืองคู่แฝด (Sister Cities) ซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านให้เป็นเมืองเชื่อมโยงระหว่างกัน เป็นรากฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยว สนับสนุนการย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมจากไทยไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

<sup>๔</sup> กองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ, ราชอาณาจักรกัมพูชา Kingdom of Cambodia, เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ <http://www.mfa.go.th/main/th/world/๓๐/๑๐๒๓๗๗-ราชอาณาจักรกัมพูชา.html> เข้าถึงเมื่อ ๑ มิ.ย.๕๗

<sup>๕</sup> สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างไทย-กัมพูชา, เว็บไซต์แผนกที่การตลาดอาเซียน, <http://๑๒๒.๑๕๕.๕.๖๘/talad/index.php/cambodia/overview-kh/social>, เข้าถึงเมื่อ ๑ มิ.ย.๕๗

## แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### รัฐบาลสัมพันธนิยม (Intergovernmentalism)

แม้ว่าการรวมตัวกันของอาเซียนนั้นอาจมีที่มาจากแนวคิดทางการเมืองก็จริง แต่อย่างไรก็ตามจากพัฒนาการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมากลับเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่เน้นการบูรณาการมากขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าอาจจะได้รับอิทธิพลมาจากความสำเร็จในการบูรณาการของสหภาพยุโรป ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจแนวความคิดนี้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นจึงควรทำความเข้าใจถึงทฤษฎีที่ถูกนำมาอธิบายการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปด้วย รศ.ดร. ขจิต จิตตเสวี อาจารย์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิบายถึงทฤษฎีรัฐบาลสัมพันธนิยมไว้อย่างละเอียดดังนี้

รัฐบาลสัมพันธนิยม เป็นแนวคิดแบบสังคมนิยมกระแสหนึ่งที่เป็นผลมาจากการศึกษาติดตามการรวมและการสร้างประชาคมยุโรป ทฤษฎีนี้มุ่งที่จะทำความเข้าใจบรรดาการที่รัฐเข้ามา “สมาคม” (association) กัน เพื่อตอบสนองความต้องการร่วมกันให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การศึกษากรณียุโรปดังกล่าวพบว่า รัฐยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกรงจะล่าหลังเชิงเทคโนโลยีใหม่ๆ จึงรวมตัวกันเพื่อดำเนินการค้นคว้าวิจัยในด้านต่างๆ และการร่วมมือร่วมใจนี้จะพัฒนาต่อมาจนถึงขั้นการสร้างตลาดเดียว (single Market) ของรัฐสมาชิกทั้งหลายขึ้น โดยนับนี้ความร่วมมือระหว่างรัฐ (-บาล) ทั้งหมดโดยผ่านหรืออาศัยองค์การระหว่างประเทศ นับเป็นกระบวนการที่สมเหตุสมผลที่สุดของการที่รัฐสมาชิกทั้งหลายของประชาคมยุโรปจะลงแรงลงใจร่วมกันในทุกวิถีทางให้มากที่สุด ธรรมชาติของอธิบายกลไกการตัดสินใจของประชาคมยุโรปซึ่งรัฐสมาชิกค้อยๆ ละวางการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในการเจรจาต่อรองซึ่งทำให้ความร่วมมือไม่ก้าวหน้าและการค้อยๆ ใช้กลไกการตัดสินใจแบบ “เสียงข้างมากตามเกณฑ์ที่ได้ตกลงกันไว้” (qualified majority) ในมุมมองนี้ประชาคมยุโรปในฐานะองค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นตัวเพิ่มพลังเป็นทวีคูณให้แก่รัฐต่างๆ ซึ่งนำเอา “อำนาจอธิปไตย” (หรือพลังอำนาจ) มารวม “ลงขัน” กัน (pooled sovereignty) โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเหนือชาติ

โดยนับนี้องค์การระหว่างประเทศจึงเป็นตัวสร้างสถาบันให้แก่การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐต่าง (interstate bargaining) ในความหมายที่ว่า การตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐในเรื่องหนึ่งๆ ก็ได้แก่ ระดับอย่างน้อยที่สุดในเรื่องหนึ่งๆ ที่แต่ละรัฐยอมรับร่วมกันได้ อย่างไรก็ตาม ในการต่อรองครั้งนี้รัฐ โดยเฉพาะรัฐมหาอำนาจยังนับเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในกระบวนการเจรจาต่อรองที่ไม่มีวันยุติ แต่ในกรณีที่รัฐไม่สามารถจะตกลงกันได้ ตัวแสดงอีกตัวหนึ่ง ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศก็จะเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลในการตัดสินใจในบางเรื่องได้ เนื่องจากองค์การฯ สามารถที่จะให้ทางออกอันหลากหลายแก่ปัญหาที่ไม่สามารถจะตกลงกันได้ โดยนับนี้ องค์การฯ ในฐานะตัวแสดงระหว่างประเทศจึงสามารถมีอิทธิพลเปลี่ยนแปลงกฎกติกาต่อรองต่างๆ แม้อำนาจนี้ในที่สุดแล้วก็ยังคงเป็นรองอำนาจของรัฐอยู่ดี ซึ่งเน้นการตัดสินใจเลือกทิศทางของรัฐต่างๆ ซึ่งกระทำไปตามความคาดหวังของประชาชนหรือสังคมของรัฐนั้นๆ โดยมีใช้รัฐบาลตัดสินใจเอง

ตัวแทนความสัมพันธ์ตามแนวคิดรัฐบาลสัมพันธนิยมและแนวคิดสภาวะการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อนนั้นนับเป็นมุมมองทางทฤษฎีที่ช่วยให้สามารถก้าวออกจากแนวความคิดดั้งเดิมว่าด้วย “การเมืองเรื่องอำนาจ” (power politics) และ “ผลประโยชน์แห่งชาติ”

(national interest) และสามารถช่วยอธิบายการเมืองระหว่างประเทศในมิติใหม่ๆ หรือช่วยให้ ความหมายใหม่แก่แนวนโยบายแห่งรัฐทั้งในส่วนที่เป็นกิจการภายในและกิจการ ต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยในการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบภายในให้เชื่อมโยงกับ ภายนอกได้อย่างเหมาะสม หรือช่วยเป็นเครื่องมือทางความคิดเพื่อกำหนดกระบวนการของ นโยบายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขใหม่ๆ ของโลกที่แปรเปลี่ยนไป<sup>๖</sup>

อย่างไรก็ตาม รศ.ดร.ขจิต ยังได้ยกมุมมองเกี่ยวกับความร่วมมือของสหภาพยุโรปใน อีกมุมหนึ่งมาอธิบายไว้ควบคู่กันไปด้วย โดยมีเนื้อหา ดังนี้

แม้ “รัฐบาลสัมพันธนิยม” ยังคงเป็นแนวทางหลักของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยทั่วไป แต่ในวันนี้ “สหภาพยุโรป” ได้กลายเป็นปรากฏการณ์การรวมตัวด้วยตัวแบบใหม่ เฉพาะตัว ได้แก่ บูรณาการแบบเหนือชาติ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบใหม่โดย พื้นที่ทางการเมืองมิได้อิงรัฐอย่างเดี่ยว กรณีของ EU นี้จึงเป็นกรณีศึกษาสำคัญทั้งใน ภาคทฤษฎีและในภาคปฏิบัติที่ไม่อาจจะเลยหรือก้าวข้ามโดยไม่คำนึงถึงสำหรับกระบวนการ ทางนโยบายได้

สำหรับกรณีของสหภาพยุโรปนี้ จัดว่าอยู่ในแนวคิดบูรณาการแบบเหนือรัฐซึ่งมีนักคิด กระแสการกิจนิยม (functionalism) จำนวนมากได้ติดตามวิวัฒนาการมานับแต่การก่อตั้ง กล่าวโดยรวมนักคิดกระแสนี้ถือว่ากรณีสหภาพยุโรปเป็นความร่วมมือแบบเหนือชาติ (supranational cooperation) ในขณะที่นักวิชาการบางกระแส เช่น Andrew Moravcsik เห็นว่า สหภาพยุโรปนั้นเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) มากกว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศแบบเหนือรัฐ ซึ่งกำลังก่อตัวขึ้น นักวิชาการกระแส นี้ยืนยันว่าโดยเนื้อแท้แล้ว สหภาพยุโรปเพียงแต่ให้กรอบอันมีประสิทธิภาพสำหรับการต่อรอง ผลประโยชน์ระหว่างรัฐมากกว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศแบบเหนือรัฐจริงๆ

### ทฤษฎีพหุภาคีนิยม (Pluralism)

งานวิจัยชิ้นนี้ยังคงใช้กรอบมุมมองของ รศ.ดร.ขจิต จากบทความเรื่อง “อาณาบริเวณ ชายแดนไทยในศตวรรษที่ ๒๑: ปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทย” เนื่องจากเป็น มุมมองเดียวกับที่ผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อทำการศึกษาริบทกการดำเนินงานของประเทศไทยต่อประเทศ เพื่อนบ้าน โดยใช้กรณีชายแดนมาเป็นประเด็นคำถาม ซึ่งเรื่องของชายแดนนี้จะเชื่อมโยงเข้ากับการ เปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและบริบทภูมิภาค อาทิ กระแสโลกาภิวัตน์ และการเปิดประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น ในลักษณะที่ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของ ไทยได้รับการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของบริบทข้างต้น ซึ่งมุมมองข้างต้น รศ.ดร. ขจิต อธิบายไว้ดังนี้

“เพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศ ในที่นี้จะอาศัยวิธีการศึกษาในลักษณะของ “นโยบาย ต่างประเทศในโลกที่แปรเปลี่ยนไป” (Foreign Policy in a Transformed world) ของ Mark Webber

<sup>๖</sup> ขจิต จิตต์เสวี, สู่การสลายพรมแดน: ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน, จันจิ รา สมบัติพูนศิริ บรรณาธิการ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เขตพระนคร กรุงเทพฯ, ๒๕๕๗.



และ Michael Smith โดยเลือกมุมมองทางนโยบายต่างประเทศแบบพหุนิยม (pluralism) และค่านิยมแบบปฏิรูป (reform) ที่ถือว่าระบบระหว่างประเทศมีลักษณะเป็น “การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน” (Complex Interdependence) ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation) เพิ่มขึ้น และตัวนโยบายต่างประเทศจะมีประเด็นอันหลากหลาย โดยประเด็นทางเศรษฐกิจก็จะมีผลสำคัญพอๆ กับทางทหาร

การศึกษาเรื่องชายแดนระหว่าง “ไทย-เพื่อนบ้าน” จะมีจุดเน้นทางภูมิรัฐศาสตร์จากระดับรัฐ (state) ระดับอนุภูมิภาค (sub-region) จนถึงระดับภูมิภาค (region) เป็นหลัก ทั้งนี้โดยศึกษาในบริบทของนโยบายในช่วงที่ไม่มีวิกฤตการณ์ร้ายแรงจนถึงขั้นทำสงครามหรือตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและยุติการติดต่อไป ในสภาพเช่นนี้ “ประเทศเพื่อนบ้าน” ย่อมจะใช้เครื่องมือการดำเนินนโยบายหรือการทูตแบบ “ปกติ” คือ วิธีการโน้มน้าวมากกว่าการใช้การทูตเชิงบังคับหรือใช้กำลังเข้าแทรกแซงทางการทหารเงื่อนไขจึงนับว่าเป็นการดำเนินนโยบายอันพึงปรารถนาที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและบริบทภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม”

รศ.ดร.ขจิต ยังได้นำเสนอตารางเปรียบเทียบมุมมองนโยบายต่างประเทศตามทฤษฎีต่างๆ โดยอ้างอิงจากงานเขียนของ Webber และ Smith ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกเอาข้อมูลดังกล่าวมานำเสนอเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจงานวิจัยชิ้นนี้ ตามตารางที่ ๒ - ๑

ตารางที่ ๒ - ๑ มุมมองทางนโยบายต่างประเทศ

แนวคิด	ธรรมชาติของระบบระหว่างประเทศ	ประเด็นของนโยบายต่างประเทศ	ข้อสมมติเชิงค่านิยม
สัจนิยม (Realism)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• แข่งขันกัน</li> <li>• มีแนวโน้มไปสู่สงคราม</li> <li>• อิทธิพลของการทูตระดับสูง, คุณแห่งอำนาจ</li> <li>• สังคมของนานารัฐ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การได้มาซึ่งอำนาจ</li> <li>• ความอยู่รอดของรัฐ</li> <li>• ความเกรียงไกรและเกียรติภูมิ</li> <li>• ผลประโยชน์แห่งชาติ</li> </ul>	แบบอนุรักษนิยม
สัจนิยมใหม่ (Neo-Realism)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เป็นอนาธิปไตย</li> <li>• แข่งขันกัน</li> <li>• คุณแห่งอำนาจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ความอยู่รอดของรัฐ</li> <li>• มุ่งเน้นด้านความมั่นคงแห่งชาติ</li> </ul>	แบบอนุรักษนิยม

## ตารางที่ ๒ - ๑ มุมมองทางนโยบายต่างประเทศ (ต่อ)

แนวคิด	ธรรมชาติของระบบระหว่างประเทศ	ประเด็นของนโยบายต่างประเทศ	ข้อสมมติเชิงค่านิยม
พหุนิยม (Pluralism)	<ul style="list-style-type: none"> <li>การพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างสลับซับซ้อน</li> <li>ความเป็นไปได้ของความร่วมมือที่เพิ่มขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>หลากหลายประเด็นโดยไม่มีลำดับชั้นความสำคัญ</li> <li>ประเด็นเศรษฐกิจมีความสำคัญพอๆ กับประเด็นทางทหาร</li> </ul>	แบบปฏิรูป
ทฤษฎีการพึ่งพิง (Dependency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่เท่าเทียมกัน</li> <li>รัฐที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจพึ่งพิงโดนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐที่ร่ำรวยกว่า</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สำหรับรัฐที่อ่อนแอ การอยู่รอดและการดำเนินกลยุทธ์อยู่ในเงื้อมมือที่ถูกบีบบังคับ</li> <li>สำหรับรัฐที่ร่ำรวยกว่าให้การปกป้องการเอารัฐเอาเปรียบเพื่อประโยชน์</li> </ul>	แบบสุดโต่ง

ที่มา Mark Webber and Michael Smith (with David Allen et al.), Foreign Policy in a Transformed World (Harlow: Prentice Hall, ๒๐๐๒), Table ๑.๑, pp. ๒๕.

### ความหมายของความมั่นคงตามแนวชายแดน

สำหรับการทำความเข้าใจความหมายของความมั่นคงตามแนวชายแดนภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงของอาเซียนที่กำลังจะเข้าสู่ความเป็นประชาคมนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยขอนำเสนอมุมมองของ รศ.ดร.ขจิต ซึ่งได้สรุปไว้ในงานเขียนชื่อ “อาณาบริเวณไทย (Perspective on Thai Border Area)” โดย รศ.ดร.ขจิต อธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อการรับรู้ของประเทศไทยต่อพื้นที่บริเวณชายแดนไว้ดังนี้

ในศตวรรษที่ ๒๐ อาณาบริเวณชายแดนกลายเป็นทั้งปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบายการต่างประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน (และเพื่อนบ้านต่อไทย) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ มรดกของยุคอาณานิคม และการขีดเส้นแบ่งเขตแดนยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประเทศไทยและเพื่อนบ้านก้าวเข้าสู่เงื่อนไขการบริหารจัดการชายแดนตามแนวความคิดแบบเสรีนิยมว่าด้วยการเคลื่อนไหวเสรีของปัจจัยการผลิตหรือการสร้างขนาดเศรษฐกิจให้ใหญ่ขึ้น เพื่อการประหยัดต่อขนาดได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับปัญหาแรงงานอพยพผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด อาวุธสงคราม สินค้าเถื่อน ตลอดจนการข้ามมนุษย์ และโรคระบาดยังอยู่ในระดับความรุนแรงเกินกว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในวิธีการมองชายแดนของไทย

จากแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงชายแดน” (border security) ที่อิงแนวคิดการป้องกันประเทศแบบความมั่นคงของรัฐ (national security) มาสู่การบริหารจัดการแบบพลเรือนในกรอบการรวมตัวระดับภูมิภาค หรือการเพิ่มความสำคัญแก่ปัญหาในมิติความมั่นคงของมนุษย์ (human

security) ซึ่งในหลายกรณีโดยเฉพาะปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นที่ยอมรับกันว่ามิติการขาดความมั่นคงมนุษย์ ความยากจน และช่องว่างดิจิทัล (digital gap) ตลอดจนทางโอกาสในการศึกษา สามารถกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของวงจรแห่งความรุนแรงได้

ในวิธีการคิดแบบเดิม ชายแดนถูกถือเป็นเพียงถิ่นทุรกันดารห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐ เป็นชายขอบ หลังบ้าน หรือเป็นรั้วบ้านกำแพงป้องกันตัวมานานตามแต่ยุคสมัยและกรณี การปรับวิธีการคิดและโครงสร้างทางการบริหารจัดการแบบเดิมและพัฒนาวิธีการเพื่อรองรับวิสัยทัศน์ใหม่เกี่ยวกับชายแดนในฐานะเป็น “อาณาบริเวณชายแดนร่วมระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน” จึงควรเป็นวาระเร่งด่วนทั้งทางนโยบายและทางวิชาการ เพื่อเตรียมความพร้อมรับแนวโน้มใหม่ต่างๆ อาทิ การเปิดการค้าเสรี การบูรณาการระดับภูมิภาค รวมทั้งความสัมพันธ์ทวิภาคีของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้สามารถจัดการกระแสความสัมพันธ์ข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ ที่นับวันจะทวีความสำคัญขึ้น ในลักษณะที่เพิ่มโอกาสและป้องกันหรือลดวิกฤติ โดยบริหารจัดการให้ชายแดนไทยและอาณาบริเวณชายแดนระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านทั้งในด้านมิตรภาพ ความมั่นคงและความมั่งคั่งร่วมกันอย่างยั่งยืนเพื่อให้สามารถเป็นโอกาสใหม่สำหรับไทยและประเทศเพื่อนบ้านในศตวรรษที่ ๒๑ นี้

### ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non traditional security)

งานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งหมายความรวมถึงทั้งความท้าทายที่เกิดขึ้นจาก ความมั่นคงรูปแบบเดิม (traditional security) และ ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non traditional security) อย่างไรก็ตามในรายงานฉบับนี้ บางครั้งอาจพบการใช้คำว่า ภัยคุกคามรูปแบบเดิม (traditional threat) หรือ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (non traditional threat) ในบางส่วนของรายงาน กล่าวคือ อาจมีการใช้คำว่า ความมั่นคง (Security) แทนคำว่า ภัยคุกคาม (Threat) ผู้วิจัยขอทำความเข้าใจไว้ก่อนว่า ภายในงานวิจัยชิ้นนี้คำศัพท์ดังกล่าว ผู้วิจัยถือว่าความหมายเดียวกัน ทั้งนี้ รศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร ศาสตราจารย์ประจำสาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิบายถึงความมั่นคงรูปแบบใหม่ไว้ดังนี้

ภายหลังจากการยุติลงของสงครามเย็นพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในด้านต่างๆ โดยโลกยุคหลังสงครามเย็นจะมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความขัดแย้ง รุนแรงแบบใหม่ๆ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมี ๖ ประการ คือ

ความกระชับแน่นระหว่างเวลากับสถานที่ (Time Space Compression) ทั้งนี้ เนื่องมาจากนวัตกรรมทางด้านโทรคมนาคมสื่อสารและข่าวสารสมัยใหม่ทำให้โลกมีขนาดเล็กลง ส่วนต่างๆ ถูกเชื่อมต่อกันทำให้ข้อมูลข่าวสารสามารถไหลเวียนไปมาอย่างส่วนต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

การสลายเส้นแบ่งและการลากเส้นแบ่งใหม่ (Deterritorialization/ Reterritorialization) เมื่อความกระชับแน่นระหว่างเวลากับสถานที่เกิดขึ้นข้อมูลข่าวสารที่ไหลเวียนไปมาในโลก ทำให้โลกเกิดความไม่มั่นคง เส้นหรือกรอบต่างๆ ที่ได้ถูกขีดเส้นไว้ตั้งแต่ในอดีต ได้ถูกตั้งคำถามและนำไปสู่การ ลากเส้นแบ่งใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่นการรวมกลุ่มของกลุ่มนาซีใหม่ (Neo-Nazi) ที่กระจัดกระจายตามที่ต่างๆ ในโลก โดยใช้การสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต ให้การ

แบ่งแยกกลุ่มนาซีใหม่นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่ภูมิศาสตร์เดียวกัน แต่นวัตกรรมของเทคโนโลยีคมนาคมสื่อสาร ทำให้เกิดการขีดเส้นแบ่งใหม่ตามความชอบหรือความเชื่อในสิ่งเดียวกัน

สังคมความรู้ข่าวสาร (Information and Knowledge Society) เมื่อข่าวสารข้อมูลไหลเวียนไปมาสะดวกในที่ต่างๆ ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ กลายมาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทุกเรื่องในชีวิตประจำวันไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่ใช้ตั้งแต่ตื่นนอนยันนอนหลับ หรือข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ที่ดำเนินการ

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement) การเกิดขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลตามมาก็คือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ ทั้งความขัดแย้งทางด้านการเมือง การปกครอง หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งทางสังคม และความขัดแย้งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพราะปัญหาต่างๆ มีความสลับซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ โดยใช้แนวทางสมานฉันท์ ทำให้เกิดแนวทางที่เรียกว่าการเมืองภาคประชาชนตามมา

ความเปราะบางทางการเมือง: การก่อการร้ายสากล (Political Fragility: Transnational Terrorism) การก่อการร้ายและการทำสงครามเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ถือได้ว่าเป็นวาระของโลก เพราะข้อมูลข่าวสารที่ไหลเวียนไปมาอย่างรวดเร็วด้วยความรวดเร็วไม่ว่าผู้ส่งสารและผู้รับสารจะอยู่ที่ใดในโลก ทำให้กลุ่มก่อการร้ายที่ใช้ความรุนแรงเป็นอาวุธ อาศัยช่องทางจากความก้าวหน้าในระบบโทรคมนาคมสื่อสารทำการเผยแพร่ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวในสังคมทั่วไปและรวมไปถึงการเคลื่อนไหวที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคมไทย

ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ: ทุนนิยมดอทคอม (Economic Fragility: Dot.Com Capitalism) การเกิดขึ้นของนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเทอร์เน็ต (Internet) ได้ส่งผลให้เกิดการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) ตามมา และอินเทอร์เน็ตยังก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า“เศรษฐกิจใหม่” (New Economy) โดยในเศรษฐกิจใหม่นั้นผู้ค้าและผู้ซื้อสามารถทำธุรกรรมได้ตลอดเวลาหรือที่เรียกว่า สามารถขายของได้ ๒๔ ชั่วโมง ๗ วัน (๒๔/๗) และผู้ค้าสามารถกำหนดกลุ่มของลูกค้าเป้าหมายของตนเองได้ (Niche Market) ตามความเฉพาะของกลุ่มลูกค้าและความสามารถของผู้ค้าเอง นอกเหนือจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาวะแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมแล้ว การเกิดขึ้นของทุนนิยมยังส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันที่รุนแรงตามกรอบแนวคิดของการค้าเสรีและนำไปสู่ความเปราะบางทางเศรษฐกิจตามมาอีกด้วย

นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากที่กล่าวมาในข้างต้นนี้จะแบ่งออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่

แนวความคิดในเรื่องของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยที่เคยมีความเด็ดขาดเหนืออาณาเขตมาตั้งแต่สนธิสัญญาเวสฟาเลีย เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๔๘ (พ.ศ. ๒๑๙๑) สู่อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิข้ามอาณาเขตรัฐชาติ และได้พัฒนาไปสู่อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิข้ามอาณาเขตรัฐชาติ แบบใหม่ในกระแสโลกาภิวัตน์อย่างในกรณีของการยึดครองอัฟกานิสถานและอิรักของสหรัฐอเมริกา ที่ผ่านมา การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบใหม่ในยุคโลกไร้พรมแดนนี้ทำให้เกิดการทำทลายและถูกตั้งคำถามอย่างมาก และสิ่งที่ตามมาคือบทบาทที่สำคัญของอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนตามแนวคิดของรัฐชาติได้ถูกลดบทบาทลงต่อองค์กรเหนือชาติ อย่างเช่นสหประชาชาติกลับมามีบทบาทมากขึ้นในเวทีโลก

ระบบรัฐชาติที่ถูกทำลายโดยกระแสโลกาภิวัตน์ เมื่อระบบรัฐชาติได้ถูกทำลายจากกระแสโลกาภิวัตน์อย่างมาก และในทำนองกลับกันการเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) อย่างเช่น องค์กรอิสระต่างๆ กลับกลายมาเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการต่อรองต่อต้าน ขัดขืน และทำลายอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ และนำไปสู่การเคลื่อนไหว

เรียกร้องของภาคประชาชนทั่วโลก ซึ่งนำไปสู่แนวคิดเรื่องประชาสังคมโลกและถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐชาติและจักรวรรดิ

การแยกความแตกต่างระหว่างรัฐบาลและการบริหารจัดการ คำว่ารัฐบาล (Government) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่กระทำบนพื้นฐานของอาณาเขตและพื้นที่ของประเทศตามแนวคิดในสนธิสัญญาเวสฟาเลียซึ่งกล่าวว่ารัฐบาลคือรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐชาติสมัยใหม่ที่เน้นความมั่นคงทางการเมืองภายในและความปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอกประเทศ แต่เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้เข้ามา ส่งผลให้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการภาคสาธารณะนั้นมีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ จำนวนมาก ในปัจจุบันการแยกกรอบของการบริหารจัดการนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Governance โดยการบริหารจัดการนี้จะต้องกระทำบนพื้นฐานของความไว้วางใจ การร่วมมือ ประสานงาน และการปรับตัวมากกว่าการสั่งการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารจัดการสมัยใหม่จะมุ่งไปสู่การบริหารจัดการภาคสาธารณะในโลกยุคหลังสงครามเย็น การบริหารจัดการจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ ๒ ประการคือ (๑) ความคิดเรื่องการบริหารจัดการระดับโลก และ (๒) ความคิดในเรื่องของประชาสังคมโลกซึ่งทั้งสองการเปลี่ยนแปลงนี้จะช่วยให้สังคมโลกมีดุลย-ภาพระหว่างอำนาจรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในโลกหลังยุคสงครามเย็น

ดังนั้นเมื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังสงครามเย็นมีผลกระทบต่อสังคมด้านต่างๆ มากมาย ทั้งนี้รวมไปถึงการเป็นทหารอาชีพ ซึ่งไม่ใช่แค่สถานะแวดล้อมที่ได้พัฒนาให้ทหารหลายคนกลายเป็น “ทหารบนพื้นฐานความรู้” (Knowledge Based Solider) แล้ว การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อความเป็นทหารอาชีพของทหารประจำการและทหารนอกราชการ ทำให้บทบาทและหน้าที่ของทหารที่มีต่อประเทศชาติต้องปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมและภัยคุกคามใหม่ที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันคำว่า “การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น” หรือ “ยุคหลังสงครามเย็น” เป็นคำที่ได้ยินแพร่หลายในกลุ่มของนักรัฐศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ นักการทหาร ไปจนถึงนักสังคมศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ด้วย ทั้งนี้เพราะทุกประเทศในโลกล้วนแต่กำลังเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ และนับวันต่างก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนบางครั้งนำมาซึ่งความเสียหายหรือความสูญเสียที่เหลือคณานับ นั่นหมายความว่าความเสียหายหรือความสูญเสียอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นกับมวลมนุษยชาติกลับไม่ใช่มาจากความขัดแย้งจนเกิดเป็นสงครามดังเช่นในอดีต เรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้รับทราบข่าวกันมาตลอด เช่น ทหารสหรัฐอเมริกานที่เสียชีวิตในปฏิบัติการปลดปล่อยชาวอิรัก (Operation Iraqi Freedom) นั้นมีน้อยกว่าการเกิดภัยพิบัติลิเบีย เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น ดังนั้น ภัยคุกคามที่สมาชิกทุกคนในโลกกำลังเผชิญจึงไม่ได้มาในรูปแบบเก่าๆ การสร้างสถานะแวดล้อมให้เกิดความมั่นคงที่มีความยั่งยืนจึงเป็นเรื่องที่มีความท้าทายและถือได้ว่าเป็นวาระที่มีความสำคัญยิ่งของโลกของเราทุกคน

ทั้งนี้ก่อนจะกล่าวถึงคำว่า “Non-Traditional Threat” หรือ “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” นั้น สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก่อนหน้านั้นคือ “Traditional Threat” หรือ “ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม” ซึ่งกล่าวโดยรวมแล้วภัยคุกคามแบบดั้งเดิมจะมีความหมายครอบคลุมถึงภัยคุกคามจากการใช้กำลังทหารเข้าทำการรบ และยังรวมไปถึงการบ่อนทำลาย ก่อวินาศกรรม จารกรรม ที่มีการกระทำในลักษณะรัฐต่อรัฐ ดังเช่น ในยุคสงครามเย็นที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างมีสถานะที่เป็นภัยคุกคามต่อกัน ทำให้ต่างฝ่ายต่างสะสมอาวุธนิวเคลียร์จนถึงขั้นสามารถทำลายล้างโลกใบนี้ได้ สำหรับประเทศไทยนั้นตั้งแต่มีสถานะเป็นรัฐชาติ (Nation-State) ได้มีหลายครั้งหลายคราที่ประเทศไทยได้เผชิญกับภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน และอธิปไตยเหนือดินแดน เช่น ภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมอังกฤษ – ฝรั่งเศส ที่เริ่มในรัชสมัยรัชกาลที่ ๓ และเริ่มเด่นชัดในรัชสมัยรัชกาลที่

๔ – ๕ แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของล้นเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยนั้น ที่สามารถนำพาประเทศชาติให้รอดพ้นปลอดภัยมาได้ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทุกประเทศต่างไม่สามารถนำพาประเทศให้อยู่รอดปลอดภัยได้

นอกจากนี้ยังมีภัยคุกคามที่เกิดจากลัทธิทหารของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่้ายที่สุดต้องยินยอมให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทยไปยังเมียนมาร์ แต่ผู้นำประเทศไทยในสมัยนั้นได้ใช้ความสามารถทำให้ประเทศชาติรอดพ้นปลอดภัยไม่ต้องตกเป็นประเทศแพ้สงครามมีเอกราชอธิปไตย และที่สำคัญอีกครั้งของภัยคุกคามคือในช่วงสงครามเย็นที่เกิดการต่อสู้และสะสมพลังอำนาจทางทหารกันระหว่างลัทธิประชาธิปไตยและลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้สังคมไทยต้องแตกแยกและจับอาวุธเข้าสู้รบกันเอง แต่ประเทศไทยก็สามารถรอดพ้นปลอดภัยมาได้เมื่อผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพออกนโยบายใช้แนวทางที่เหมาะสม

ต่อมาปัจจุบัน เมื่อสงครามเย็นยุติลงและเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินชีวิตในสังคม ประกอบกับการเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมในเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information & Communication Technology: ICT) ที่เชื่อมโยงโลกทั้งโลกเข้าหากัน ช่วยให้เกิดการสื่อสารไปมาระหว่างบุคคลต่อบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และหน่วยงานกับหน่วยงานด้วยความสะดวกรวดเร็ว จนสามารถกล่าวได้ว่าโลกแบนและเล็ก ไม่มีอุปสรรคขวางกั้นนามจากภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ไพศาล ดังที่กล่าวในหนังสือ “The World is Flat” ของ โทมัส แอล ฟรีดแมน (Thomas L Friedman, ๒๐๐๕) และการที่โลกทั้งโลกสามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว สารสนเทศสามารถถูกส่งไปมาอย่างที่ต่างๆ ได้อย่างไร้ขีดจำกัดนี้เอง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผลที่ตามมาคือการเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่

ส่วนความหมายของคำว่า “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” (Non-Traditional Threat) นั้นสามารถกล่าวได้ว่าเป็นภัยคุกคามในทุกๆ มิติ ที่ไม่ใช่ภัยคุกคามเฉพาะมิติด้านการทหารเท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาโลกร้อนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติ และระบบนิเวศ หรือการเคลื่อนย้ายทุนจากบรรษัทข้ามชาติที่ส่งผลให้ประเทศบางประเทศล้มละลายได้ภายในชั่วข้ามคืน หรือการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่กระทำต่อผู้บริสุทธิ์ด้วยความรุนแรงและความหวาดกลัว หรือการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ เป็นต้น

ความจริงแล้วเรื่องของภัยคุกคามรูปแบบใหม่นั้นเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดให้มีความชัดเจนว่าสิ่งใดคือภัยคุกคามรูปแบบใหม่บ้าง ดังเช่นมุมมองที่ปรากฏในหนังสือ “Global Responses to Global Threats” ของ คริสต์ แอบบอต (Christ Abbott), พอล โรเจอร์ส (Paul Rogers) และจอห์น สโลโบดา (John Sloboda) โดยได้แบ่งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญๆ ออกเป็น ๔ ประเภท ใหญ่ๆ คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) ผลจากการใช้พลังงานจากซากฟอสซิลที่ส่งผลให้เกิด “ภาวะเรือนกระจก” (Greenhouse Effect) ทำให้หลายประเทศกำลังมุ่งไปที่พลังงานนิวเคลียร์ โดยแท้ที่จริงแล้วพลังงานนิวเคลียร์กลับไม่ใช่คำตอบที่แท้จริง เพราะการใช้พลังงานนิวเคลียร์กันอย่างแพร่หลายกลับกลายเป็นแนวโน้มที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของเทคโนโลยีและอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้นถ้าต้องการสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นแล้วมนุษย์ควรที่จะพยายามหาพลังงานด้านอื่นๆ มาทดแทนพร้อมๆ ไปด้วยกับการรณรงค์ในเรื่องของการประหยัดพลังงานและใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า

๒. การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร (Competition over Resources) เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกิดจากการบริโภคนิยมของชนชาติอย่างมหาศาลที่ก่อให้เกิดการแสวงหาและแย่งชิงเพื่อที่จะครอบครองแหล่งพลังงานดังเช่น การเข้ารุกรานและยึดครองอิรักของสหรัฐอเมริกาภายใต้กรอบของการพัฒนาและครอบครองอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction – WMD) ตามที่สหรัฐอเมริกาอ้างแต่ปรากฏว่าหลังจาก

เข้าทำการยึดครองแล้วกลับปรากฏว่าไม่มีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงตามที่กล่าวอ้างแต่ประการใด

๓. การเกิดขึ้นของชนกลุ่มน้อยในชนหมู่มาก (Marginalization of the Majority World) จากสภาพเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่ง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในแง่ของคุณภาพชีวิตที่มีช่องว่างระหว่างกลุ่มต่างๆ อันนำมาซึ่งความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกัน ความอิจฉา โกรธ เกลียดชัง เอาใจเอาเปรียบ ความรู้สึกแปลกแยก และในที่สุดก็มีการแสดงออกที่ต่างกัน ทำให้บางกลุ่มใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียม ดังเช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่างๆ กลุ่มผู้คิดเชื่อเอชไอวี และการก่อการร้าย เป็นต้น ดังในปัจจุบันปัญหาของการก่อการร้ายได้แพร่กระจายจนไม่สามารถทำการควบคุมได้ และผู้ที่เสียชีวิตจากการติดเชื่อเอชไอวีมีมากกว่าผู้ที่เสียชีวิตจากการก่อการร้าย

๔. การขยายอิทธิพลทางทหาร (Global Militarization) ถึงแม้สงครามเย็นยุติลงส่งผลให้เหลือขี้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งน่าที่จะเป็นผลดีและลดการสะสมอาวุธของประเทศต่างๆ ทั่วโลกแต่สถานการณ์ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาเองกลับพยายามที่จะก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจเพียงชาติเดียว จึงส่งผลให้เกิดการขยายอิทธิพลทางทหารอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กลืนอายุของระบบอาวุธนิวเคลียร์ ก็ไม่ได้จางหาย มีหลายประเทศเริ่มกลับมามองการพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และรวมไปถึงอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง(WMD) อื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ดังเช่นอาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมีที่หลายๆ ประเทศมองข้ามไป

สำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือจากในหนังสือ Global Responses to Global Threats ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงในลักษณะที่แยกย่อยลงไป เช่น ภัยคุกคามในเรื่องของการระบาดวิทยา (Epidemiology) ภัยคุกคามที่มีต่อสารสนเทศ (Information) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ภัยคุกคามที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และภัยคุกคามด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการเกิดขึ้นมาของภัยคุกคามรูปแบบใหม่นั้น ไม่ได้หมายความว่าภัยคุกคามในรูปแบบเดิมหรือแบบดั้งเดิมจะหมดไป ประเทศหลายประเทศในโลกยังคงอยู่ในสถานะของความเลียงที่อาจจะมีสงครามเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งหมายความว่า โดยสถานการณ์ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญอยู่กับภัยคุกคามทั้งสองด้าน คือภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่ก่อให้เกิดการสะสมกำลังทหารกันต่อไปอย่างชะม้กเข้มนั้นในหลายประเทศ กับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ต้ออาศัย แนวทางที่มีความสมดุลอันนำไปสู่ความมั่นคงที่ยั่งยืน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านความมั่นคงจะต้องทำงานที่หนักขึ้นเป็นสองเท่าหรือมากกว่า ต้องมีมุมมองที่กว้างขวาง รอบรู้ มองปัญหาอย่างองค์รวม (Holistic) และรวมไปถึงการตอบสนองต่อสิ่งต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะความเกี่ยวเนื่องและความเกี่ยวพันของปัญหาต่างๆ ที่ถูกนำมาร้อยเข้าด้วยกันก่อให้เกิดภัยคุกคามใหม่ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น สองประเทศจะเข้าทำสงครามกัน โดยแต่ละฝ่ายมีงบประมาณทั้งประเทศจำกัด ทั้งสองประเทศจึงอาจทำได้เพียงประกาศสงครามและรบกันในช่วงเวลาจำกัดที่สั้นมากๆ เพราะถ้าทำสงครามกันยาวนานอาจนำมาซึ่งการเป็นประเทศล้มละลาย หรือการลุกฮือของประชาชนในประเทศและอาจจะโค่นล้มรัฐบาลตนเองเพื่อปากท้อง สิ่งต่างๆ เหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้ในปัจจุบัน<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>ไชยรัตน์ เจริญสิน โอพาร, รัฐ-ชาติ กับ(ความไร้)ระเบียบโลกชุดใหม่, หน้า ๑๒-๑๖, วิทยาษา, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๕.

## กรอบความคิดการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้กำหนดกรอบการวิจัยไว้โดยอาศัยการสังเกตการความเปลี่ยนแปลงของตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยเริ่มพิจารณาจากตัวแปรต้นคือความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้แก่ ประวัติศาสตร์ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ การพึ่งพากันทางด้านเศรษฐกิจ ตัวแปรแทรกที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาก็คือ การเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน และความท้าทายจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ ทำให้ประเทศไทยเองจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อเตรียมการรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ โดยมองผ่านทางความเคลื่อนไหวของหน่วยงานราชการต่างๆ ของไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น



## บทที่ ๓

# ผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนที่อาจจะเกิดขึ้น จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน โดยจะมีเนื้อหาเป็นการคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาทั้งในแง่บวกและแง่ลบ โดยอาศัยตัวอย่างจากการรวมตัวกันหรือการบูรณาการของสหภาพยุโรป เพื่อนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในภาพรวมของอาเซียนต่อไป

### ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา แนวความคิด และความคาดหวังในการเข้าสู่ความเป็นประชาคมของบรรดาประเทศสมาชิกทั้งสิบของอาเซียน ในตอนต้นของเนื้อหาส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงขอเรียบเรียงให้เห็นถึงลักษณะโดยทั่วไปของอาเซียนกับการบูรณาการเป็นประชาคมอีกครั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) เกิดจากความร่วมมือกันในภูมิภาคของประเทศสมาชิกอาเซียน จำนวน ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว เวียดนาม พม่า และกัมพูชา โดยผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ตามแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ ๒ (Bali Concord II) และในปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community By 2015) ภายใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้เป้าหมายการจัดตั้งประชาคมอาเซียนเร็วขึ้นอีก ๕ ปี จากเดิมที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓

ลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจของประชาคมอาเซียน ก็คือ การที่ประชาคมอาเซียน มีจำนวนประชากร รวมกัน ๕๕๑.๘ ล้านคน มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) รวมกัน ๑,๔๕๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ มีมูลค่าการค้าระหว่างกัน ๑,๕๑๖ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ๓ มีพื้นที่รวมกัน ๔.๕ ล้านตารางกิโลเมตร มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรม ศาสนาหลักคือ อิสลาม พุทธ คริสต์ และฮินดู

ประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

**๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community : APSC)**

มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาและความขัดแย้งภายในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน ดังนี้ เช่น การใช้เอกสารทางการเมืองและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และการขจัดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง การริเริ่มกลไกใหม่ๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคง และกำหนดรูปแบบใหม่สำหรับความร่วมมือในด้านนี้ ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานการป้องกันการเกิดข้อพิพาท การแก้ไข ข้อพิพาท และการส่งเสริมสันติภาพภายหลังจากการเกิดข้อพิพาท การส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล ซึ่งอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือด้านนี้ ทั้งนี้ความร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อนโยบายต่างประเทศ และความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค

**๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)**

อาเซียนรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน และทำมาค้าขายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบด้วย ๔ เป้าหมายหลัก คือ

๒.๑ การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากขึ้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญอีก ๒ ส่วน คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในสาขานำร่อง และความร่วมมือด้านอาหาร การเกษตร และป่าไม้

๒.๒ การมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ประกอบด้วย นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การเงิน การขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน)

๒.๓ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค ประกอบด้วย การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และการลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

๒.๔ การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยเน้นการปรับประสานนโยบาย เศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจน รวมทั้ง ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิต และจำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

### ๓. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community : ASCC)

อาเซียนมุ่งหวังประโยชน์จากการรวมตัวกันเป็นประชาคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิก ในด้านความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ มรดกทางวัฒนธรรม และอัตลักษณ์ระดับภูมิภาคร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือใน ๖ ด้าน ได้แก่

๔.๑ การพัฒนามนุษย์ โดยส่งเสริมและลงทุนในด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา การฝึกอบรม และการเสริมสร้างขีดความสามารถ ส่งเสริมนวัตกรรมและการประกอบการ ส่งเสริมการใช้ภาษาอังกฤษ เทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาศาสตร์เชิงประยุกต์และเทคโนโลยีในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

๔.๒ การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม โดยลดความยากจนและส่งเสริมการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม การสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงปลอดภัย และปลอดภัยเสถียร การเตรียมความพร้อมเรื่องภัยพิบัติ และการจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาสุขภาพ

๔.๓ ความยุติธรรมและสิทธิ โดยสิทธิของประชาชนสะท้อนอยู่ในนโยบายและทุกวิถีชีวิต ซึ่งรวมถึงสิทธิและสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาส และกลุ่มที่อ่อนแอ เช่น สตรี เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน

๔.๔ การส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดการบริหารและการอนุรักษ์ดิน น้ำ แร่ธาตุ พลังงานความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ ทรัพยากรชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพน้ำและอากาศสำหรับภูมิภาคอาเซียน

๔.๕ การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน โดยส่งเสริมการตระหนักรับรู้ และค่านิยมร่วมกันในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันท่ามกลางความแตกต่างในทุกชั้นของสังคม

๔.๖ การลดช่องว่างทางการพัฒนา โดยเสริมสร้างความร่วมมือ เพื่อลดช่องว่างระดับการพัฒนา โดยเฉพาะมิติทางสังคมระหว่างประเทศสมาชิกเก่า ๖ ประเทศ และประเทศสมาชิกใหม่ ๔ ประเทศ (Cambodia, Lao, Myanmar and Viet Nam: CLMV) และ บางพื้นที่ในอาเซียนที่โดดเดี่ยวและยังคงด้อยพัฒนา

## ๕. โครงสร้างและกลไกการดำเนินงานของประชาคมอาเซียน<sup>๑</sup>

กฎบัตรอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติ ๑๓ หมวด ๕๕ ข้อ ได้กำหนดโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานของประชาคมอาเซียนไว้ ดังนี้

๕.๑ การประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นการประชุมระดับประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสูงสุดและแนวทางการร่วมมือของอาเซียน รวมทั้งตัดสินใจในเรื่องสำคัญ โดยให้ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประธานอาเซียนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม จากเดิมปีละ ๑ ครั้ง เป็นปีละ ๒ ครั้ง หรือเรียกประชุมพิเศษหรือเฉพาะกิจเมื่อมีความจำเป็น เพื่อให้ผู้นำมีโอกาสหารือกันมากขึ้น พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองที่จะผลักดันอาเซียนไปสู่การรวมตัวกัน หากมีการละเมิดพันธกรณีในกฎบัตรฯ อย่างร้ายแรง ผู้นำอาเซียนสามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่เหมาะสมว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อรัฐผู้ละเมิดพันธกรณี

๕.๒ คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Councils: ACCs) ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำหน้าที่เตรียมการประชุมสุดยอดอาเซียน ประสานงานความตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ประสานงานระหว่าง ๓ เสาหลัก คู่มือการดำเนินงานและกิจการต่างๆ ของอาเซียนในภาพรวม คณะมนตรีประสานงานอาเซียนจะมีการประชุมกันอย่างน้อย ๒ ครั้งต่อปี

๕.๓ คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils) ประกอบด้วย คณะมนตรีประชาคม ๓ เสาหลัก ได้แก่ คณะมนตรีการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ คณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งเป็นผู้แทนที่ประเทศสมาชิกแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบแต่ละเสาหลัก มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและติดตามการทำงานตามนโยบาย โดยเสนอรายงานและ ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมสุดยอด มีการประชุมอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

๕.๔ องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) ในแผนประชาคมด้านต่างๆ เช่น ด้านยาเสพติด ด้านการจัดการภัยพิบัติ ด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน เป็นต้น ประกอบด้วย รัฐมนตรีเฉพาะสาขา มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของตน และเสริมสร้างความร่วมมือในสาขาของแต่ละองค์กรให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อสนับสนุนการรวมตัวของประชาคมอาเซียน

<sup>๑</sup> ดร.สุชาติ วัฒนา, กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย, เอกสารความรู้ สดร. ฉบับที่ ๕/ปีงบประมาณ ๒๕๕๖, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๕.๕ เลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN and ASEAN Secretariat) สำนักเลขาธิการอาเซียนจัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินงานตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของสมาคมอาเซียน และเป็นศูนย์กลางในการติดต่อระหว่างสมาคมอาเซียน คณะกรรมการ ตลอดจนสถาบันต่างๆ และรัฐบาลของประเทศสมาชิกสำนักเลขาธิการอาเซียนตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีหัวหน้าสำนักงาน เรียกว่า “เลขาธิการอาเซียน” (ASEAN Secretary-General) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และต้องได้รับเลือกจากรัฐสมาชิก โดยหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษร

๕.๖ คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives to ASEAN) ประกอบด้วย ผู้แทนระดับเอกอัครราชทูตที่แต่งตั้งจากประเทศสมาชิกให้ประจำที่สำนักงานใหญ่อาเซียน กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะมนตรีประชาคมอาเซียนและองค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา ประสานงานกับเลขาธิการสำนักงานอาเซียนในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และ ประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติและองค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา

๕.๗ สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) เป็นหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งแต่ละประเทศได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงาน สนับสนุนภารกิจและความร่วมมือต่างๆ เกี่ยวกับอาเซียน ในประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมอาเซียน กระทรวง การต่างประเทศ

๕.๘ องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยความประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

๕.๙ มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) มีหน้าที่สนับสนุนเลขาธิการอาเซียน และดำเนินการร่วมกับองค์กรของอาเซียนที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยการส่งเสริมความสำนึกที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับต้นลักษณะของอาเซียน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน การดำเนินงานร่วมกันที่ใกล้ชิดระหว่างภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ในอาเซียน

## ประสบการณ์การณ์จากต่างชาติในการจัดการปัญหาชายแดน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของสหภาพยุโรป เนื้อหาในส่วนนี้จึงขอ นำเสนอความเป็นมาและภาพของความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป จน กลายเป็นแนวคิดสำคัญที่ผลักดันอาเซียนต้องการเดินตามอย่างสหภาพยุโรป ทั้งนี้ นอกจาก ความสำเร็จแล้วเนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความท้าทายที่ เกิดขึ้นกับแนวความคิดในการบริหารจัดการพื้นที่บริเวณชายแดนอันมีผลโดยตรงต่อความมั่นคง ตามแนวชายแดน

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะขอนำเสนอกรณีศึกษาเรื่องการจัดการชายแดนใน ๒ กรณี คือ กรณีศึกษาของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นตัวแบบของการจัดการชายแดนโดยการประกอบพรมแดนของ รัฐอธิปไตยขึ้นใหม่โดยหลัก supranational และกรณีสหรัฐฯ และแคนาดาซึ่งเป็นตัวแบบของความ เปลี่ยนแปลงที่มากับกระแสโลกาภิวัตน์และกระแสข้ามชาติอันได้แก่การก่อการร้าย เพื่อพิจารณา เป็นตัวอย่างสำหรับการบริหารจัดการชายแดนเพิ่มเติมด้วย

### ๑. พัฒนาการและความสำเร็จของสหภาพยุโรป<sup>๒</sup>

ความแข็งแกร่งของสหภาพยุโรปเป็นผลผลิตจากวิวัฒนาการความร่วมมือระหว่าง รัฐอียิปานาน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สหภาพยุโรปเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐ ที่มีรูปแบบ และโครงสร้างที่มั่นคง และได้รับความสนใจจากองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคอื่น ของโลกในการนำไปปรับใช้อย่างแพร่หลาย รวมถึงสมาคมอาเซียนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นี้ด้วย

ในช่วงต้นของการก่อตั้งเป็นประชาคมก่อนที่จะมาเป็นสหภาพยุโรปนั้น ความ ร่วมมือระหว่างประเทศเป็นผลมาจากการที่ผู้นำประเทศตระหนักถึงปัญหาทางการเมืองและ เศรษฐกิจซึ่งได้รับผลกระทบมาจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากปัญหานี้ ผู้นำประเทศของฝรั่งเศส และเยอรมนีตะวันตก จึงได้เห็นพ้องในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ด้านถ่านหินและ

<sup>๒</sup> เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยเรียบเรียงจากเนื้อหาบทความของ อภิญา เตือนฉวี, พลังความร่วมมือใน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน : ปัญหาท้าทายความสำเร็จ, หน้า ๕๖-๕๘, วารสารสถาบัน พระปกเกล้า, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๕

เหล็กกล้าตามแผนการมาร์แชลล์ (Marshall Plan)<sup>๖</sup> ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกา และเมื่อ ๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ นายโรแบร์ ชูมาน (Robert Schumann) รัฐมนตรีต่างประเทศของฝรั่งเศส ก็ได้ออกแถลงการณ์ของรัฐบาลซึ่งมีสาระสำคัญคือ การนำเอาถ่านหินและเหล็กกล้าของประเทศเยอรมนีตะวันตก ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ต้องการความร่วมมือ มารวมกันและร่วมบริหารโดยองค์การที่เป็นอิสระจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ องค์การดังกล่าวจะมีลักษณะเป็น “องค์การเหนือชาติ” (Supranational Organization)

กล่าวคือประเทศที่เข้าร่วมในองค์การเหนือชาตินี้จะต้องยินยอมที่จะมอบอำนาจอธิปไตยในส่วนของการบริหารถ่านหินและเหล็กกล้าของตนให้แก่องค์การเหนือชาติที่จัดตั้งขึ้น และองค์การนี้จะมีอำนาจในการออกกฎระเบียบต่างๆ ในรูปของคำสั่ง (Decision) ซึ่งมีผลผูกพันรัฐให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้การรวมตัวขององค์การเหนือชาติดังกล่าวจะแตกต่างจากการรวมตัวขององค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไป ซึ่งจะมีลักษณะเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (The Intergovernmental Organization) เท่านั้น

ความร่วมมือที่เริ่มต้นนี้ได้เป็นแนวทางไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่อไป โดยอาศัยถ่านหินและเหล็กกล้าเป็นมูลฐาน เมื่อ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๑ (พ.ศ. ๒๔๙๔) ประเทศสมาชิกก่อตั้ง ๖ ประเทศ คือ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ได้ลงนามในสนธิสัญญาปารีส (Treaty of Paris) เพื่อจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (European Coal and Steel Community : ECSC) เป็นประชาคมแรกต่อจากนั้น

เพื่อสานต่อการพัฒนาความร่วมมือ ผู้นำรัฐสมาชิกได้จัดทำสนธิสัญญาเพื่อจัดตั้งประชาคมแห่งที่สองและแห่งที่สาม คือ ประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (European Atomic Energy Community : EAEC หรือ Euratom) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) โดยลงนาม ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๗ (พ.ศ. ๒๕๐๐) โดยมีเจตจำนงเพื่อการจัดตั้งสหภาพภาษีศุลกากร (Customs Union) และขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก

---

<sup>๖</sup>แผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) หรือชื่อทางการคือ แผนงานฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Program : ERP) เกิดขึ้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยนายพล จอร์จ แคตเลตต์ มาร์แชลล์ (George Catlett Marshall) เป็นโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาแก่ยุโรปตะวันตก เพื่อป้องกันการพังทลายทางเศรษฐกิจ และเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมรัฐชาติของยุโรปตะวันตกขึ้นมาใหม่ โดยในแผนมาร์แชลล์นี้ ยุโรปได้รับมากกว่า ๑๒ พันล้านดอลลาร์ทั้งในรูปเงินกู้และเงินช่วยเหลือตลอดระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๘ - ๑๙๕๑

ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของสนธิสัญญานี้ รัฐสมาชิกจึงจำเป็นต้องถ่ายโอนอำนาจการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากระดับรัฐมาสู่ระดับองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นองค์กรเหนือชาติที่สมบูรณ์แบบ ภายใต้การบริหารงานขององค์กรสำคัญคือ คณะมนตรี (Council) คณะกรรมาธิการ (Commission) สภายุโรป (European Parliament) และศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice)

เมื่อ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ (พ.ศ. ๒๕๑๐) สนธิสัญญารวมประชาคมยุโรปทั้งสาม (Merger Treaty) ได้รับการลงนามภายใต้ชื่อ “ประชาคมยุโรป” (European Community: EC) หลังจากนั้นความก้าวหน้าของการบูรณาการได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น

รัฐสมาชิกซึ่งขยายเป็น ๑๒ ประเทศ ได้ร่วมลงนามสนธิสัญญาความร่วมมือจัดตั้ง “ยุโรปตลาดเดียว” (Single European Act) เมื่อ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๓๐) สนธิสัญญาดังกล่าว ไม่เพียงแต่ยกเลิกข้อจำกัดทางการค้า การเงิน และภาษีศุลกากรเท่านั้น หากแต่มีเจตจำนงในการขยายขอบเขตการดำเนินงานและความร่วมมือไปสู่ภาคการเมืองด้วย

จนกระทั่งวันที่ ๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) แนวคิดการรวมภูมิภาคยุโรปให้เป็นหนึ่งเดียวก็สัมฤทธิ์ผล รัฐสมาชิกได้ลงนามในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป หรือ สนธิสัญญามาสทริกท์ (Treaty of European Union หรือ Maastricht Treaty) ณ เมืองมาสทริกท์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ หลังจากที่สนธิสัญญามาสทริกท์มีผลบังคับใช้ สหภาพยุโรปได้ปรับโครงสร้างและขอบเขตความร่วมมือขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ๓ เสาหลัก (Three pillars) ดังนี้

๑. ประชาคมยุโรป (European Community) ซึ่งมีรูปแบบการตัดสินใจในลักษณะองค์กรเหนือรัฐ (Supranational approach) เป็นหลัก

๒. นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy) เป็นการส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นระบบในการกำหนดท่าทีร่วม (Common position) การดำเนินงานร่วม (Joint action) รวมถึงนโยบายร่วมด้านการป้องกัน (Common defense policy) ระหว่างรัฐสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีรูปแบบความร่วมมือในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental approach) หรือการยอมรับเสียงส่วนใหญ่ เฉพาะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายร่วมด้านต่างประเทศและความมั่นคง

๓. ความร่วมมือด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs) เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐสมาชิกในการเปิดเสรีการค้าและทำให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุน และแรงงานข้ามผ่านเขตแดนระหว่างรัฐสมาชิกได้อย่างเสรี ดังนั้นการประสานกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายในระหว่างรัฐสมาชิกจึงเป็นประเด็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดนโยบายการให้ที่พักพิง (Asylum policy) นโยบายการเข้าเมืองของคนต่างด้าว



(Immigration policy) ความร่วมมือของหน่วยงานตำรวจระหว่างรัฐและการต่อต้านยาเสพติด กระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้มีพื้นฐานตามแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental approach) เช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง

ปัจจุบันประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๗ ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก อังกฤษ ไอร์แลนด์ และ เดนมาร์ก กรีซ สเปน โปรตุเกส ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย สโลวีเนีย โรมาเนีย และบัลแกเรีย

การปรับวิธีการมองปัญหาชายแดนใหม่เพื่อวางระบบการบริหารจัดการใหม่ เหมาะสมอาจสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของภูมิภาคอื่นของโลก โดยเฉพาะในกรณีของทวีปอเมริกาเหนือและของยุโรป ในกรณีชายแดนระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ซึ่งเคยได้รับการขนานนามว่าเป็นชายแดนปราศจากการป้องกันที่ยาวที่สุดในโลกกลับเปลี่ยนสถานะหลังเหตุการณ์วินาศกรรม ๙/๑๑ ในสหรัฐอเมริกา และในกรณีของทวีปยุโรป ซึ่งมีเส้นเขตแดนและปัญหาชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของการรวมตัวของกลุ่มประเทศยุโรปโดยบูรณาการเข้าด้วยกันตามหลักเหนือชาติในกรอบของสหภาพยุโรป ซึ่งกระบวนการขยายรับสมาชิกใหม่ (enlargement) แต่ครั้งจนถึงครั้งที่ ๕ อันเป็นครั้งล่าสุดทำให้จำนวนรัฐสมาชิกเพิ่มขึ้นจาก ๖ ประเทศ เป็น ๒๕ ประเทศดังในปัจจุบัน

## ๒. ประสบการณ์จากสหภาพยุโรป (European Union): การประกอบดินแดนใหม่ด้วยหลักเหนือชาติ<sup>๔</sup>

การมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการประเทศในทวีปยุโรปเข้าด้วยกัน ทำให้ประเทศสมาชิก และคณะกรรมการสหภาพยุโรป (EU Commission) ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว โดยที่แนวคิดในการบูรณาการแบบเหนือชาติ (supranational integration) เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุค และยังมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนหรือดินแดนนั้นเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงของการมุ่งสู่บูรณาการมีทั้ง การทำงานในทางลึก (deepening) ซึ่งหมายถึงทิศทางการสร้างความเป็นปึกแผ่น และความกลมกลืนระหว่างประเทศสมาชิก ด้วยเครื่องมือทางนโยบายแบบต่างๆ เช่น common policies, regional policy, and cohesion policy และอีกทิศทางหนึ่งที่คู่ขนานกัน ซึ่งอาจจะเรียกว่า การทำงานทางกว้าง (widening) คือ การดำเนินการเพื่อขยายจำนวนประเทศสมาชิก (enlargement) กิจกรรมทั้งสองด้านนี้ต้องการการคิดใหม่ และการวางระบบใหม่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องอาณาเขต

<sup>๔</sup>บทความส่วนนี้เรียบเรียงเนื้อหาจาก บทความของ รศ.ดร.ขจิต จิตเสวี เรื่อง อาณาบริเวณชายแดนไทย (Perspective on Thai Border Area) จากหนังสือ คู่มือการขยายพรมแดนความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน

ดินแดน เส้นแบ่งพรมแดนและปัญหาชายแดน ตลอดจนการเชื่อมโยงภูมิภาคต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งกลายเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องก้าวหน้าไปเรื่อยๆ อย่างไม่รู้จักจบของการทำงานทางลึกและทางกว้าง เพื่อบูรณาการระบบร่วมของรัฐสมาชิกเข้าด้วยกัน

การปรับแนวชายแดนของสหภาพยุโรปนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีวิธีการดำเนินการสำคัญสองประการคือ “de-bordering” หรือการลดความสำคัญของความเป็นเส้นแบ่งเขตแดนเกี่ยวกับการจัดการชายแดนภายในของสหภาพ (EU internal border) ในความหมายที่ว่า บูรณาการคือการทำให้เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐสมาชิกจางลง และการทำ “re-bordering” หรือการขีดเส้นแนวชายแดนขึ้นใหม่กรณีที่สหภาพรับสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้น

ในการดำเนินการเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นแนบแน่นยิ่งขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิคนั้นจะเกี่ยวข้องกับแนวชายแดนด้านใน (EU internal border) สหภาพฯ ใช้เครื่องมือ (instrument) หลายอย่างเพื่อการนี้ ที่สำคัญอันหนึ่งได้แก่ ความริเริ่มของสหภาพฯ (initiative) ที่มีชื่อว่า INTERREG ส่วนในเรื่องการบริหารจัดการพรมแดนรอบนอก (EU external borders) พัฒนาการล่าสุดของการทำงานเรื่องนี้มี ความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาเช็งเก้น (Schengen Convention) หลังจากทีอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ทำให้แนวพรมแดนดังกล่าวระหว่างรัฐสมาชิกปราศจากการควบคุมจึงเกิดความจำเป็นต้องเสริมสร้างความมั่นคงตามแนวพรมแดนของสหภาพฯ อันได้แก่ สร้างมาตรการให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศแนวพรมแดนของสหภาพฯ มีจุดตรวจตรา (surveillance) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย การขนส่งสินค้าและยาเสพติดผิดกฎหมาย และกิจกรรมอันขัดต่อกฎหมายอื่นๆ โดยเมื่อ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๑ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้อนุมัติให้มีการสร้างหน่วยงานใหม่หน่วยหนึ่งขึ้น เพื่อดูแลและจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรมแดนรอบนอกของสหภาพฯ

การทำงานในสามระดับหรือสามแนวทั้งระดับข้างแดน ข้ามชาติ และระหว่างภูมิภาคของสหภาพยุโรปดังในตัวอย่างต่างๆ ที่กลุ่มประเทศสหภาพฯ นำมาใช้ในการบริหารจัดการพรมแดนหรือชายแดนนี้ แม้โดยตามเป้าหมายสูงสุดจะเป็นเรื่องเฉพาะของสหภาพฯ แต่ในระดับของวิธีการบริหารจัดการอาจนับเป็นตัวอย่างเพื่อศึกษาโดยเปรียบเทียบกับทวีปอื่น เช่น อเมริกาเหนือ ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันได้

#### กรณีตัวอย่าง INTERREG

INTERREG เป็นความริเริ่มของคณะกรรมการสหภาพฯ โดยได้รับงบประมาณจากกองทุนพัฒนาภูมิภาคยุโรป (European Regional Development Fund) มีจุดมุ่งหมายเพื่อการเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมภายในสหภาพฯ โดยผ่านความร่วมมือข้ามแดน ข้ามชาติ และระหว่างภูมิภาค (cross-border, transnational and interregional

cooperation) ปัจจุบัน INTERREG อยู่ในระยะที่ ๓ ครอบคลุมช่วงเวลาระหว่าง ค.ศ. ๒๐๐๐-๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๔๙ (ผู้รับผิดชอบงาน INTERREG ในคณะกรรมการยุโรป ได้แก่ Regional Policy Directorate General

องค์ประกอบของ INTERREG III (ค.ศ.๒๐๐๐-๒๐๐๖, พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๔๙) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ INTERREG IIIA: ความร่วมมือข้ามพรมแดน (Cross-border Cooperation) ทั้งที่เป็นพรมแดนภายในและพรมแดนภายนอกระหว่างภูมิภาคที่มีพื้นที่ติดกัน เพื่อสร้างศูนย์กลาง (center) ในการพัฒนาข้ามพรมแดนในด้านสังคมและเศรษฐกิจผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกัน สำหรับแนวทางการทำงานที่สหภาพฯ ให้การสนับสนุนตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาเมือง ชนบท และชายฝั่งทะเล การเสริมสร้างจิตสำนึกของการประกอบการการพัฒนา ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งครอบคลุมถึงภาคการท่องเที่ยวการพัฒนาความริเริ่มว่าด้วยแรงงานท้องถิ่น ความช่วยเหลือเพื่อการบูรณาการตลาดแรงงาน และการรวมตัวทางสังคม ความริเริ่มด้านการส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ เครื่องมือด้านการวิจัยและการพัฒนา การศึกษา วัฒนธรรม การสื่อสาร สาธารณสุข และการปกป้องประชาสังคม มาตรการด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม การยกระดับบริการและเครือข่ายการขนส่ง ข้อมูลและการสื่อสาร ระบบน้ำและพลังงาน การเพิ่มพูนศักยภาพด้านทรัพยากรบุคคลและสถาบันสำหรับการรองรับความร่วมมือ ข้ามแดน

ตัวอย่างกรณีความร่วมมือข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปภายใต้โครงการ INTERREG IIIA ได้แก่ Saarland-Moselle/Lorraine-Western Palatinate ระหว่างประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี บริเวณนี้มีประชากรอยู่อาศัยประมาณ ๒ ล้านคน ครอบคลุมพื้นที่ ๙,๑๐๐ตารางกิโลเมตร สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมดั้งเดิม พื้นที่แห่งนี้ถือได้ว่ามีพลวัตการข้ามแดนระหว่างกันสูงที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน สหภาพยุโรปให้ทุนอุดหนุนโครงการนี้เป็นจำนวน ๒๘ ล้านยูโร โดยมีแผนการทำงานที่สำคัญ อาทิ การพัฒนายุทธศาสตร์เชิงรุกเกี่ยวกับชายแดน โดยแผนปฏิบัติการหลักจะคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาชายแดนระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนีในเรื่องตลาดแรงงาน การกระตุ้นให้ส่วนกลางของยุโรปกลายเป็นแหล่งดึงดูดกิจกรรมต่างๆ โดยมีแผนปฏิบัติการหลักอยู่ที่การใช้โครงสร้างพื้นฐานภายในให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อปรับปรุงการเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม การสร้างให้เกิดการวางแผนการใช้อาณาบริเวณข้ามแดนในแบบที่ส่งเสริมกันและกัน แผนปฏิบัติการหลักในเรื่องนี้เน้นการแก้ไขปัญหาการวางแผนใช้พื้นที่อย่างไม่เหมาะสม ตลอดแนวพรมแดนทั้งสองประเทศในมุมมองของการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมให้มีการรักษามรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมร่วมกันด้วย นอกจากนี้ยังมี

ตัวอย่างกรณีความร่วมมือข้ามแดนของสหภาพยุโรปภายใต้โครงการ INTERREG IIIA อื่นๆ อีก อาทิ Italy/Slovenia และ Lithuania/Poland/Russia เป็นต้น

ส่วนที่ ๒ INTERREG IIIB: ความร่วมมือข้ามชาติ (transnational cooperation) โครงการความร่วมมือลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการบูรณาการภายในสหภาพฯ ให้ดียิ่งขึ้น โดยการนำภูมิภาคต่างๆ ของยุโรปเข้ามารวมเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ โครงการความร่วมมือแบบข้ามชาตินี้ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของ ESDP (European Spatial Development Perspective) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาดินแดนของยุโรปแบบยั่งยืนและสมดุล โครงการเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมบูรณาการระหว่างประเทศสมาชิกดั้งเดิมเข้ากับประเทศที่สมัครเป็นสมาชิกและประเทศเพื่อนบ้านด้วย ตัวอย่างบริเวณพื้นที่ของโครงการฯ เช่น Alpine Space, Archimed, Atlantic Area, Baltic Sea Region, CADSES (Central, Adriatic, Danubian and South-East Europe), Northern Periphery, North Sea Region, South West Europe, North West Europe, Western Mediterranean, Acores-Maderias, Reunion, Caribbean Space และ Most Remote Regions เป็นต้น

แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อความร่วมมือข้ามชาติที่สหภาพฯ ให้การสนับสนุน ได้แก่ การร่างยุทธศาสตร์พัฒนาภูมิภาคในระดับข้ามชาติ การส่งเสริมระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน การส่งเสริมการรักษาภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงความเชื่อมโยง (link) กับประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กว้างออกไป เช่น แคริบเบียน ลาตินอเมริกา มหาสมุทรแอตแลนติก แอฟริกาตะวันตกเฉียงเหนือ และมหาสมุทรอินเดีย

ส่วนที่ ๓ INTERREG IIIC: ความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (interregional cooperation) มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงให้นโยบายและเครื่องมือพัฒนาภูมิภาคมีประสิทธิภาพ โดยผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลในวงกว้าง และการแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างกัน ความร่วมมือในส่วนนี้ สหภาพฯ ให้ความสนใจเป็นพิเศษอยู่ที่ภูมิภาคด้อยพัฒนาและภูมิภาคที่กำลังดำเนินการปรับโครงสร้าง แนวทางการปฏิบัติงานในกรอบนี้ได้แก่ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และ good practice ระหว่างประเทศสมาชิก และการริเริ่มให้เกิดความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การวิจัย การพัฒนาเทคโนโลยี การจัดการวิสาหกิจ การสร้างสังคมข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม เป็นต้น

### ๓. ประสพการณ์จากอเมริกาเหนือ สหรัฐฯ แคนาดา: ระหว่างชายแดนปลอดภัยความตึงเครียดและชายแดนตึงเครียด

ชายแดนร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดาที่มีความยาวรวม ๕,๕๒๕ ไมล์ ถูกสร้างขึ้นเมื่อราวสองร้อยปีก่อน เป็นที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไปว่าเป็นแนวแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศที่ไม่มีการใช้กำลังทหารป้องกัน (undefended boundary) ที่ยาวที่สุดในโลก ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศในเรื่องการบริหารจัดการชายแดนมีมาโดยตลอด มีข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านนี้ที่สำคัญหลายฉบับ อาทิ

เมื่อ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ รัฐบาลทั้งสองประเทศลงนามในข้อตกลงที่มีชื่อเรียกว่า “Accord on Our Shared Border” ข้อตกลงนี้มีเนื้อหาสำคัญอยู่ที่ว่า รัฐบาลทั้งสองประเทศจะดำเนินการร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวกับชายแดนรวม ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกการเดินทางข้ามไปมาของผู้คน ๒) การป้องกันการลักลอบนำเข้ายาเสพติด ๓) การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและ ๔) การลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและสาธารณะ ทั้งสองประเทศได้ร่วมมือกันทำงานในฐานะหุ้นส่วนเพื่อปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวโดยตั้งคณะกรรมการประสานงาน อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตราผู้คนและสิ่งของที่ จะข้ามไปมาบริเวณชายแดนเพื่อกำกับดูแลให้ความริเริ่มต่าง ๆ ที่ประกาศไว้ในข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

หน่วยงานหลักที่ดำเนินการในเรื่องนี้ ประกอบด้วย US Immigration and Naturalization Service (USIS) Citizenship and Immigration Canada (CIC) US Customs Services (USCS) และ Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสหรัฐฯ และแคนาดา นอกจากนี้ รัฐบาลของทั้งสองประเทศยังได้ร่วมกันสร้างกลไกในเรื่องการบริหารจัดการชายแดนขึ้นอีกกลไกหนึ่ง ชื่อว่า Canada-U.S. Partnership Forum (CUSP) ทั้งนี้ นอกจากข้อตกลง Accord on Our Shared Border และ CUSP แล้ว ทั้งสองประเทศยังมีกลไกในระดับทวิภาคีอื่นๆ เพื่อร่วมมือกันบริหารจัดการชายแดนอีก อาทิ USIS-CIC Border Vision ซึ่งทำงานในด้านการเข้าเมืองของคนต่างชาติ และ Cross Border Crime Forum ซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

หลังจากที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศประกาศใช้ข้อตกลง Accord on Our Shared Border ได้รวมระยะเวลา ๕ ปี ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐบาลของสองประเทศได้นำเสนอความริเริ่มต่างๆ ที่บรรลุผลแล้วและที่ยังดำเนินการอยู่มาเสนอในรายงานที่ชื่อว่า “Canada-United States Accord on Our Shared Border” ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของรายงานกล่าวไว้ว่า เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของทั้งสองประเทศในการร่วมมือกันบริหารจัดการชายแดนนั้น คือ เพื่อทำให้การบริหารจัดการ

ชายแดนมีความทันสมัยเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้คนและสินค้าที่ถูกกฎหมาย โดยที่ในขณะที่เดียวกันก็สามารถจัดการกับบุคคลและสิ่งของที่เป็นภัยร่วมกันได้ ตลอดจนเพื่อให้สามารถจัดการกับปริมาณสินค้าจำนวนมากที่ผ่านเข้าออกในแต่ละวัน เพื่อลดปัญหาในเรื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานบนบริเวณชายแดน

สหรัฐอเมริกาและแคนาดามุ่งหวังให้ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างเพื่อนบ้านนี้เป็นต้นแบบของการบริหารจัดการชายแดนระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพกิจกรรมร่วมระหว่างสองประเทศทั้งที่สำเร็จแล้วและที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการมีหลายประการ อาทิ ๑) การประสานพิธีการศุลกากรและทำให้พิธีการดังกล่าวมีความทันสมัยขึ้น ๒) การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคารจากรติดขัดบริเวณด่านชายแดน ๓) การนำเทคโนโลยีการตรวจจับการลักลอบนำเข้าสินค้าเถื่อนและสินค้าต้องห้ามมาใช้ ๔) การมีหน่วยงานตรวจตราชายแดน (border inspection services) ร่วมกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ๕) การตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อทำการทบทวนและทำการศึกษหาแนวทางจัดการกับการก่อการร้ายข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ามนุษย์และยาเสพติด (Joint Review of Border Security Study) ส่วนผู้ที่เดินทางอย่างถูกกฎหมายและเดินทางข้ามไปมาเป็นประจำ รัฐบาลของทั้งสองประเทศร่วมกันอำนวยความสะดวกด้วยการลดขั้นตอนการผ่านเข้าออกแดนให้ เป็นต้น

ความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองที่มากับเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม ๙/๑๑ ผลักดันให้ทั้งสองประเทศต้องปรับและกระชับความร่วมมือเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชายแดนและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอพยพย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาค (Joint Statement on cooperation on border Security and Regional Migration Issues) เนื้อหาสำคัญของแถลงการณ์ระบุว่าทั้งสองประเทศจะร่วมกันสกัดกั้น ตรวจจับและดำเนินคดีผู้ก่อการร้าย และจัดการปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นอกจากนั้น รัฐบาลของสองประเทศได้ลงนามในเอกสาร “Canada-U.S. Smart Border Declaration” เมื่อ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ย้ำว่าสองประเทศมีประวัติศาสตร์ความร่วมมือกันในด้านบริหารจัดการชายแดนมาอย่างยาวนาน และจะร่วมมือกันต่อไปในการสร้างเขตแห่งความเชื่อมั่น (zone of confidence) เพื่อความมั่งคั่งและความปลอดภัยของประเทศทั้งสอง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริหารจัดการชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุกสถานการณ์ นอกจากคำประกาศดังกล่าวแล้วยังได้มีการร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อสร้างชายแดนที่ปลอดภัยและชาญฉลาด” (Action Plan for Creating a Secure and Smart Border) ขึ้น โดยแผนปฏิบัติการนี้กำหนดภารกิจสำคัญ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านการเดินทางเข้าออกของผู้คน (secure flow of peoples) ๒) ด้านการขนส่ง (secure flow of goods) ๓) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (secure

infrastructure) และ ๔) ด้านการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเพื่อบังคับใช้ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (coordination and information sharing in the enforcement of these objectives)

นอกจากกลไกความร่วมมือในระดับรัฐดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหน่วยงานและกลไกอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นและภาคเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดน อาทิ British Columbia-Washington Corridor Task Force ซึ่งเป็นกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกันทำงานในด้านต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การขนส่งคมนาคม และการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม แม้ชายแดนระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดาจะได้รับการกล่าวขานในเชิงบวกว่าเป็นตัวอย่างหรือสถิติในฐานะแนวชายแดนที่ปราศจากการป้องกันที่ยาวที่สุดในโลกมาเป็นเวลานาน แต่หลังจากเกิดการก่อวินาศกรรมครั้งใหญ่ เมื่อ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีอาคาร World Trade Center เป็นสัญลักษณ์ แนวชายแดนที่อาจจะเรียกได้ว่า “ปลอดความตึงเครียด” (stress-free border) ในลักษณะหนึ่งได้กลับกลายเป็นชายแดนแบบ “ตึงเครียด” (borderland under stress) ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ จำเป็นต้องสร้างแนวชายแดนให้เป็นเสมือนปราการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามที่อาจจะผ่านมาจากอีกฝั่งหนึ่ง

ประเด็นคำถามสำคัญ (ที่อาจจะพอเปรียบเทียบกับสถานการณ์แนวชายแดนร่วมระหว่างจ๊กกับลาว จีนกับพม่า หรือจีนกับไทยบนสามเหลี่ยมทองคำและในส่วนที่เกี่ยวกับการให้แม่น้ำโขง) อาจจะเป็นไปตามที่หนังสือ The border ซึ่งผู้เขียนชาวแคนาดาได้ตั้งคำถามไว้ว่า “ถ้าการมีรั้วบ้านที่ดีทำให้มีเพื่อนบ้านที่ดี เราจัดว่ามีรั้วทำนองนั้นที่จะช่วยให้เรารักษาความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านที่ดีกับอภิมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกแล้วหรือไม่? อย่างไร?” แม้สองอาณาบริเวณชายแดนที่อยู่สองด้านของเขตแดนสหรัฐฯ-แคนาดาจะมีภูมิหลังและมรดกร่วมกันมากมายพอที่จะถือได้ว่าเป็นเพื่อนบ้านใกล้ชิด

แต่เหตุการณ์ ๙/๑๑ และการที่แคนาดามีนโยบายปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการบุกอิรักทำให้สหรัฐฯ ไม่พอใจเป็นอย่างมาก และต่างฝ่ายต่างก็มองเห็นว่า “อีกฝ่าย” เป็นที่มาของปัญหาทั้งหลายของตน เช่น สหรัฐ มองว่าแคนาดาเป็นทางผ่านอันง่ายดายของการค้ามนุษย์และให้ที่พักพิงแก่กลุ่มก่อการร้ายที่คุกคามสหรัฐฯ ในขณะที่แคนาดาเกรงว่าอาวุธปืน ยาเสพติด สินค้าเถื่อน บุหรี่เถื่อน และสื่ออนาจารที่คุกคามสังคมแคนาดาอยู่นั้นผ่านเข้ามาจากสหรัฐฯ เป็นต้น กรณีชายแดนสหรัฐฯ-แคนาดานี้จึงอาจนับเป็นตัวอย่างของชายแดนปลอดความตึงเครียดที่กลับกลายเป็นชายแดนที่ตึงเครียดได้ตามสถานการณ์ของโลกและมีผลต่อการปรับการบริหารจัดการชายแดนเป็นอย่างยิ่ง

## ความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่อาจจะเกิดขึ้นหลังการเปิดประชาคมอาเซียน

สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงรูปแบบเดิมเมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการปัญหาของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าในโอกาสของการรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมนี้ ประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิมจะค่อยๆ ลดบทบาทและความรุนแรงลง ในขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่จะค่อยๆ เพิ่มความสำคัญมากขึ้น ดังนั้นเนื้อหาที่จะนำเสนอต่อจากนี้จะใช้บทวิเคราะห์ นายชัชทอง โอภาสศิริวิทย์ อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หนังสือของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้กล่าวถึงภัยคุกคามของไทยเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนไว้หลายประการ<sup>๕</sup> โดยผู้วิจัยเรียบเรียงและคัดย่อให้เหลือแค่เพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ เพื่อนำเข้าสู่เนื้อหาของงานวิจัยในส่วนถัดไป ทั้งนี้ นายชัชทอง ได้สรุปถึงภัยคุกคามต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดและเป้าหมายที่อาเซียนได้แถลงไว้ มีรายละเอียดดังนี้

### ๑. การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี

อาเซียนมีเป้าหมายให้มีการเคลื่อนย้ายผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีคุณสมบัติในสาขาบริการในภูมิภาคมากขึ้น โดยได้มีการลงนามข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาวิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ในวิชาชีพ ๗ สาขา ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ นักบัญชี วิศวกร พยาบาล สถาปนิก และนักสำรวจ ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ โดยในเบื้องต้นประเทศไทยยังคงยึดถือคุณสมบัติ ที่เป็นเงื่อนไขการได้รับอนุญาต ให้ประกอบวิชาชีพ ๗ สาขา ที่กำหนดให้นักวิชาชีพในอาเซียนประเทศหนึ่ง สามารถจดทะเบียน เพื่อประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่นๆ ได้ แต่ยังคงปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้นๆ ในการอนุญาตประกอบวิชาชีพสาขานั้นๆ ทั้งนี้ ข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีอาเซียนจะทำให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของไทย มีโอกาสจ้างแรงงานต่างชาติที่มีคุณสมบัติตามต้องการได้สะดวกขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างชาติในบางวิชาชีพ อาจมีคุณสมบัติรองรับความต้องการของธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็จะทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาหลายประการเช่นกัน อาทิ

<sup>๕</sup> ชัชทอง โอภาสศิริวิทย์, ภัยคุกคามเมื่อไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สรุปจากหนังสือของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๕



การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว (ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) เข้ามาในประเทศไทย เป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการพัฒนาทางกายภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า มีค่าแรงที่สูงกว่า มีสวัสดิการที่ดี มีความต้องการแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีค่าแรงต่ำ ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมที่กระทบต่อความมั่นคงและวิถีชีวิตของคนไทย

## ๒. เครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมและการคุ้มครองกันจากผลกระทบด้านลบ

จากการรวมตัวของอาเซียนและโลกาภิวัตน์ อาเซียนมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสร้างเครือข่าย ความปลอดภัยทางสังคมและการคุ้มครองกันจากผลกระทบด้านลบจากการรวมตัวของอาเซียนและโลกาภิวัตน์ โดยให้ความมั่นใจว่าประชาชนอาเซียนทุกคนจะได้รับสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองกันจากผลกระทบเชิงลบจากโลกาภิวัตน์และการรวมตัวของอาเซียน โดยพัฒนาคุณภาพความครอบคลุมและความยั่งยืนของการคุ้มครองทางสังคม และเพิ่มความสามารถในการจัดการความเสี่ยงทางด้านสังคม

ยังไม่ปรากฏผลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการ ด้านเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมและการคุ้มครองกันจากผลกระทบด้านลบจากการรวมตัว ของอาเซียนและโลกาภิวัตน์ ซึ่งระบุไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ได้แก่ การสำรวจระบบปกป้องทางสังคม การแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในเรื่องระบบ ความมั่นคงทางด้านสังคม การจัดตั้งเครือข่ายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากการรวมตัวอาเซียนและโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยยังมีการใช้อินเทอร์เน็ตในทางที่ผิดและไม่สร้างสรรค์ การปกป้องแรงงานย้ายถิ่นฐานสตรี ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม การดำเนินการในส่วนนี้จึงยังคงมีปัญหาอีกหลายประการ ที่จะต้องดำเนินการ อาทิ

การที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหายาเสพติดที่มากยิ่งขึ้นและรุนแรงยิ่งขึ้น จำนวนผู้ติดยาเสพติดได้เพิ่มมากขึ้น ยาเสพติดสามารถหาซื้อได้ง่าย เหตุหนึ่งเป็นเพราะผู้ติดยาเสพติดได้กลายเป็นผู้ขายยาเสพติด สอดคล้องกับรายงานผลการสำรวจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่า ร้อยละ ๘๕.๑๐ มีความเห็นว่าปัญหาสังคมและอาชญากรรม เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ รวมทั้งยังมีการใช้อินเทอร์เน็ตในทางที่ผิด และการกระทำอนาจาร ต่อผู้หญิง เด็ก และกลุ่มอื่นๆ รวมถึงการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม

## ๓. การเพิ่มศักยภาพในการควบคุมโรคติดต่อ

อาเซียนมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ด้านการเพิ่มศักยภาพ ในการควบคุมโรคติดต่อ โดยเสริมสร้างความพร้อมและประสิทธิภาพในระดับภูมิภาค โดยบูรณาการแนวทางป้องกันการเฝ้าระวัง ควบคุม และรับสถานการณ์โรคติดต่อและโรคอุบัติใหม่ แนวโน้มของการเกิดโรคอุบัติใหม่ อุบัติซ้ำมีเพิ่มขึ้น กอปรกับโลกาภิวัตน์ยังเป็นปัจจัยทำให้การแพร่ระบาดของ

โรคเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อระบบสาธารณสุข เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการลงทุนในประเทศ เช่น การเกิดโรค ไข้หวัดนกในเอเชีย และการระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้ ยังมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

ขาดการส่งเสริมการประสานงานในการวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจังด้านผลิตภัณฑ์ เพื่อสุขภาพโดยเฉพาะยา วัคซีนชนิดใหม่สำหรับโรคติดต่อ รวมทั้งโรคที่ไม่ได้รับ ความสนใจที่พบได้ทั่วไปในประเทศสมาชิกอาเซียน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังเกี่ยวกับการสร้างหลักประกัน ว่าคลังของยาต้านไวรัสและอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคล (Personal Protective Equipment: PPE) จะถูกเก็บรักษาไว้ในประเทศไทยและระดับภูมิภาคสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเตรียมความพร้อมอย่างทันที่ กรณีเกิดการระบาดของไข้หวัด ทำให้เมื่อเกิดการแพร่ระบาดขึ้น จะไม่สามารถป้องกันรักษาได้อย่างทันที่ ทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง

#### ๔. การรับประกันอาเซียนที่ปลอดภัย

อาเซียนมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ด้านการรับประกันอาเซียน ที่ปลอดภัยเสถียร โดยลดการเสพยาเสพติดที่ผิดกฎหมายในหมู่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียน เยาวชน และกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง โดยเน้นมาตรการป้องกันและส่งเสริมเข้าถึง วิธีการรักษา การฟื้นฟู เพื่อกลับเข้าสู่สังคม รวมทั้ง การบริการหลังการบำบัดเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคมอย่างเต็มที่ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม ยังไม่ปรากฏผลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการรับประกันอาเซียนที่ปลอดภัยเสถียร ซึ่งระบุไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เกี่ยวกับการส่งเสริมเข้าถึงตลาดสำหรับผลผลิตจากพืชทดแทนการปลูกพืชเสพติดในภูมิภาค ทั้งนี้ ยังมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

ยังมีปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดอย่างรุนแรงในประเทศไทย โดยเฉพาะตามแนวชายแดนของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกับประเทศ เพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิดในการป้องกันการระบาดของยาเสพติดดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานผล การสำรวจของสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่า ร้อยละ ๕๑.๐๐ มีความเห็นว่าปัญหาการลักลอบขนย้ายยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ

ยังไม่มี ความชัดเจนในการส่งเสริมการเข้าถึงตลาดสำหรับผลผลิตจากพืชทดแทนการปลูกพืชเสพติดที่ผิดกฎหมายภายในภูมิภาคอาเซียนที่สอดคล้องกับพันธกรณีและสนธิสัญญาการค้าพหุภาคี ทำให้ยังคงมีการลักลอบปลูกพืชเสพติด การผลิตยาเสพติด การขนยาเสพติด ในภูมิภาคอาเซียน

### ๕. การจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน

อาเซียนมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ด้านจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน โดยดำเนินมาตรการและส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ ส่งเสริมการตระหนักรู้ต่อสาธารณชน เพิ่มอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย และสนับสนุนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่นายชั่งทอง ได้สรุปไว้ข้างต้นนี้ มีความซับซ้อนและครอบคลุมในหลากหลายมิติ และปัญหาหลายประการก็จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการแผนงานอย่างเป็นระบบ จากระดับชาติลงไปสู่ระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ในส่วนถัดไปของรายงานผู้วิจัยจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐของไทยในการเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในเนื้อหาส่วนที่ผ่านมา

## บทที่ ๔

# การปรับตัวของหน่วยงานราชการไทยเพื่อรองรับ ประชาคมอาเซียน

### ยุทธศาสตร์ประเทศไทยและกลไกการทำงานที่เกี่ยวข้อง

#### ๑. ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายใต้แนวทางการพัฒนา ๘ ยุทธศาสตร์

ในช่วงปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเตรียมการรองรับผลกระทบและแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และใช้โอกาสจากความร่วมมือในอาเซียนเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ประกอบกับความตื่นตัวในการรับรู้เรื่องประชาคมอาเซียนที่มากขึ้นในทุกภาคส่วน รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) บูรณาการแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศในการร่วมผลักดันให้เกิดการสร้างประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

การเตรียมความพร้อมและใช้โอกาสจากรวมตัวทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคงของอาเซียน และการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน กฎ ระเบียบและประชาชน จะเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิต และสวัสดิการของประชาชนที่ดีขึ้น รวมทั้งสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ เป็นหลักการสำคัญที่นำมาซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ภายใต้แนวทางการพัฒนา ๘ ยุทธศาสตร์ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็ง และสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอาเซียนร่วมกัน” มีรายละเอียดดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของสินค้า บริการ การค้า การลงทุน มีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพภาคการผลิต บริการ การค้าและการลงทุน เพื่อรองรับการเปิดเสรีและใช้โอกาสจากการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการคุ้มครองทางสังคม มีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมและประกันความเสี่ยง มีสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ที่มั่นคงและปลอดภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ มีเป้าหมายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเชื่อมโยงและมีขีดความสามารถในการรองรับ พร้อมทั้งมีกฎระเบียบที่อำนวยความสะดวกทั้งการค้าและการลงทุน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานการศึกษาอาเซียน รวมทั้งทักษะฝีมือและภาษา กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ การศึกษาแรงงาน/ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่รัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การพัฒนากฎหมาย กฎ และระเบียบ มีเป้าหมายในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่อำนวยความสะดวกการค้า การลงทุน และสอดคล้องกับพันธกรณีและข้อตกลงต่างๆ

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของอาเซียน มีเป้าหมายให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นประชาคมอาเซียนโดยมีกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ ภาคประชาชน ภาคแรงงาน/ผู้ประกอบการ และภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ ๗ การเสริมสร้างความมั่นคง มีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือด้านการเมืองและ ความมั่นคงเพื่อนำไปสู่ภูมิภาคที่มีบรรทัดฐาน เอกภาพ และสันติภาพร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ ๘ การเพิ่มศักยภาพของเมืองเพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากอาเซียน มีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้มีศักยภาพที่จะเชื่อมโยงกับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวบริการ การลงทุน และการค้าชายแดน

## ๒. ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy)

เมื่อ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า (วาระพิเศษ) ครั้งที่ ๗/๒๕๕๕ โดยเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ เป้าหมายและแนวทางในการทำงานร่วมกันในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณปี ๒๕๕๗ โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำเสนอยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อนำไปสู่ การระดมความเห็น และกำหนดแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐในเชิงบูรณาการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Growth and Competitiveness) โดยประเทศไทยต้องมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีคุณภาพ พึ่งพาตนเอง และสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนแบบหุ้นส่วนการพัฒนาบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน จนทำให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก กลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

๑. พัฒนาอุตสาหกรรมอนาคต และรักษาฐานอุตสาหกรรมและบริการเดิม เช่น การพัฒนาให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารคุณภาพ (ครัวไทยสู่ครัวโลก) ศูนย์กลางความมั่นคงทางพลังงานของโลก ศูนย์กลาง ผู้ผลิตพลังงานสะอาดของภูมิภาคอาเซียน ศูนย์กลางอุตสาหกรรมอากาศยานของภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น

๒. เพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผลิตภัณฑ์ชุมชนหนึ่งตำบลและผลิตภัณฑ์ (SMEs & OTOP)

๓. การจัดการใช้ที่ดิน (Zoning) โดยการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว พื้นที่เมืองและพื้นที่ป่า เป็นต้น

๔. การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน และเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) เช่น สร้างรถไฟความเร็วสูง เพื่อเชื่อมโยงกรุงเทพและเมืองหลักในภูมิภาค การจัดหาแหล่งพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ การพัฒนาโครงข่ายสารสนเทศ และการสื่อสาร เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การลดความเหลื่อมล้ำ (Inclusive Growth) โดยระบบการพัฒนาต้องเอื้อให้ทุกคนเข้าถึงบริการสังคมที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ได้รับการคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม และมีโอกาสสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง รวมทั้งมีความภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีและสามารถอยู่ในประชาคมอาเซียนได้อย่างเกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจน ทำให้การกระจายรายได้มากขึ้น เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ด้วยการสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง ให้สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม รวมทั้งเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และทั่วถึง เช่น การปฏิรูปการศึกษา การพัฒนาระบบสวัสดิการ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเติบโตแบบเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Growth) การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ มีระบบการผลิตที่เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมลพิษ ทำให้ทุกคนในสังคมอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี ตลอดจนยกระดับ

ความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของกิจกรรมต่างๆ ในสังคม เช่น การลดการใช้พลังงานในอุตสาหกรรม การขนส่ง และครัวเรือน ขณะเดียวกันต้องส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำ การนำมาตรการทางการคลังมาใช้ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างและสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (green community/city) เพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากอาเซียน การจัดทำแผนแม่บท เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ (Internal Process) มีโครงสร้างระบบราชการที่สามารถดำเนินการบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีกำลังคนและกฎระเบียบที่สอดคล้องกับทิศทางการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนประกอบด้วย

๑. บูรณาการแนวทางการพัฒนาประเทศของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับประเทศ (agenda based) และการพัฒนาระดับพื้นที่ (area based) เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึง เช่น การกำหนดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเทศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม พื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้น

๒. พัฒนากฎหมาย เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันกฎหมายเพื่อสนับสนุนการลงทุน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงกับประเทศต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายเพื่อต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

๓. การแก้ปัญหาความมั่นคงในภาคใต้

๔. การลดการทุจริต และการบริหารงานอย่างโปร่งใสเพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากสังคมไทย และนานาชาติ

ภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องดำเนินการก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีเป้าหมาย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สร้างเอกภาพและ ความมั่นคงของอาเซียน ประกอบด้วย

๑. การสร้างความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเวทีโลก

๒. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณี เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการลงทุน ลดอุปสรรคของการค้า การลงทุน เช่น กฎหมายแรงงาน และบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจ เป็นต้น

๓. พัฒนาประสิทธิภาพด่านและเมืองชายแดนที่เป็นประตูเชื่อมโยงการค้า เช่น เร่งรัด National Single Window เชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ในประเทศ และ ASEAN Single Window
๔. สร้างการเชื่อมโยงเพื่อการค้า การลงทุน เช่น พัฒนาโครงข่ายถนน เพิ่มเครือข่ายธุรกิจพลังงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เชื่อมโยงระบบสารสนเทศและการสื่อสาร เช่น เชื่อมโยงเครือข่ายเคเบิลใต้น้ำระหว่างประเทศ พัฒนาระบบเตือนภัยพิบัติในอาเซียน เป็นต้น
๕. กระจายระบบสวัสดิการให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม อย่างทั่วถึง เพื่อสร้างโอกาส ในการเข้าถึงระบบสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาส และแรงงานโยกย้ายถิ่น เป็นต้น
๖. กำหนดแนวทางในการเข้าถึงระบบยุติธรรมด้วยกฎและกติกากที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น ร่วมมือกับภาคีสมาชิกในการต่อต้าน การก่อการร้ายข้ามชาติ การควบคุมการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นต้น

### ๓. กลไกสำคัญระดับชาติ<sup>๑</sup>

เพื่อการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมรัฐบาลไทยได้สร้างกลไกในลักษณะของ คณะกรรมการดำเนินงานเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติที่ได้วางไว้ ได้แก่

คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็น ประธาน คณะกรรมการชุดนี้เป็นเสมือนกลไกการตัดสินใจและประสานงานระดับนโยบาย เพื่อ บูรณาการการดำเนินการของหน่วยงานไทยและเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ โดยจะมีการประชุมทุก ๒-๓ เดือน ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศกำลังจัดทำแผนงานชาติสำหรับการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นแนวทางในภาพรวมสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง คณะอนุกรรมการว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียน เพื่อประสานงานและติดตามให้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย และขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศ อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อจัดตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ เพื่อบูรณาการงานการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและการสร้างความตระหนักรู้เรื่องอาเซียนแก่ทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้ประชาชนไทยมีส่วนร่วมกับการสร้างประชาคมอาเซียนและสามารถใช้โอกาสจากประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่

สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามข้อ ๑๓ ของกฎบัตรอาเซียน โดยมีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อเป็นผู้ประสานงานกลางแห่งชาติในเรื่องการ

<sup>๑</sup> โสรจ สุขาวาร, การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่การเป็นประชาคมอาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ



อนุมัติ ข้อตัดสินใจของอาเซียนและเตรียมการระดับชาติของการประชุมอาเซียน รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการสร้างประชาคมอาเซียน และเก็บรักษาข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับอาเซียน

คณะกรรมการ/อนุกรรมการสำหรับการดำเนินการตามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในแต่ละเสา โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงานหลักของแต่ละเสาเป็นประธาน ทั้งนี้ในส่วนของคณะกรรมการสำหรับการดำเนินการตามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนใน แต่ละเสา ประกอบด้วย ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินการเพื่อจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน คณะอนุกรรมการดำเนินงานตามแผนงานไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน และ คณะกรรมการแห่งชาติด้านประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน

ทั้งนี้ผลจากการประชุมคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ เมื่อ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยควรมีการจัดทำประเด็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละแผนงาน และมีมติเห็นชอบประเด็นเร่งด่วนในแต่ละแผนงาน<sup>๒</sup> ดังนี้

#### ๑. แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประกอบด้วย

๑.๑ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อผลักดันให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรอง ASEAN Leaders' Declaration on a Drug -Free ASEAN 2015

๑.๒ การต่อต้านการค้ำมนุษย์เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือภายในภูมิภาคและการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศของผู้บังคับใช้กฎหมาย และดูแลเหยื่อการค้ำมนุษย์ให้ได้รับการดูแลตามหลักมนุษยธรรม

๑.๓ ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย เพื่อดำเนินการในระดับภูมิภาค ให้สอดคล้องกับการดำเนินการในกรอบพหุภาคีต่างๆ โดยเฉพาะในกรอบสหประชาชาติ

๑.๔ ความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาคในด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Cyber Crime) โดยใช้ประโยชน์จากสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters – MLAT)

<sup>๒</sup> ดร.สุชาติ วัฒนา, กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ ๕ / ปีงบประมาณ ๒๕๕๖, สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๕ ความมั่นคงทางทะเล โดยให้ความสำคัญกับการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ทำให้เกิดความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก เกิดความปลอดภัยในการเดินเรือและความเชื่อมโยงทางทะเลในภูมิภาค รวมทั้งการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเล

๑.๖ การบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับภูมิภาคโดยยึดหลัก ASEAN Centrality และพันธกรณีตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ

๑.๗ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล เพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการทุจริต การสร้างเสริมหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย ในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Ministers' Meeting) โดยมุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง และประชาชนสามารถมีส่วนร่วม

๑.๘ สิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย การส่งเสริมการสร้างความรู้แก่ภาคประชาชน ในเรื่องสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียนและการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์และการนำ ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) ไปสู่การปฏิบัติ

๑.๙ การส่งเสริมความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการผลักดันประเด็นสำคัญๆ รวมทั้งในกรอบความร่วมมือต่างๆ ของอาเซียน

๑.๑๐ การดำเนินการตามสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อผลักดันความร่วมมือเรื่องนิวเคลียร์ เช่น nuclear safety และการสร้าง

## ๒. แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ประกอบด้วย

๒.๑ การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายผู้นำเยาวชนป้องกันยาเสพติด (Youth Leader against Drugs)

๒.๒ การพัฒนาทักษะภาษาและสมรรถนะจำเป็นเพื่อเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์

๒.๓ การบริหารจัดการชายแดน (Border Management) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงข้อมูลในการปฏิบัติงานร่วมกัน

๒.๔ การพัฒนาสมรรถภาพของระบบราชการทั้งการพัฒนาข้าราชการ และการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน

๒.๕ การเสริมสร้างความตระหนักรู้เรื่องประชาคมอาเซียนในภาคส่วนต่าง ๆ  
 ๒.๖ การเตรียมความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อลดผลกระทบต่อปัญหาความยากจนและคุณภาพชีวิต

๒.๗ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้วยการขับเคลื่อนข้อริเริ่ม ตามกรอบความร่วมมืออาเซียน เพื่อให้ไทยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและภาคี

๒.๘ การพัฒนาทักษะด้านสารสนเทศเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

๒.๙ การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ การพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานในระบบและนอกระบบ การพัฒนาระบบประกันสังคมการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการและผู้สูงอายุ

### ๓. แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบด้วย

๓.๑ การเปิดเสรีทางการค้า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนว่าต้องการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาใด และสงวนสาขาใดที่ไม่มีความพร้อม

๓.๒ การยกเลิกการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTBMs) เนื่องจากใน ปัจจุบันไทยยังมีหลายมาตรการที่เป็น NTBMs เช่น การจำกัดเวลาในการนำเข้าสินค้าบางรายการ และมาตรการกำหนดวิธีการบริหารจัดการการนำเข้า เป็นต้น

๓.๓ การจัดตั้ง National Single Window : NSW โดยกรมศุลกากรได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) โครงการนำร่องเชื่อมต่อระบบข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวม ๓๖ หน่วยงาน แต่ปัจจุบัน มีเพียง ๑๒ หน่วยงานที่สามารถเชื่อมต่อระบบข้อมูลได้ หน่วยงานอีก ๒๔ แห่ง ที่อยู่ในระหว่างการพัฒนาจัดซื้อและพัฒนาระบบ ซึ่งรวมทั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓.๔ การจัดตั้งคลังข้อมูลการค้าอาเซียน (ASEAN Trade Repository: ATR) ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กับ ASEAN Single Window และ National Single Window แต่เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำ ATR ต้องรวบรวมจากหลายหน่วยงาน จึงต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

๓.๕ การจัดทำมาตรฐานและการรับรองสำหรับผลิตภัณฑ์ต่างๆ ขณะนี้ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิค เพื่อให้สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามความตกลง

๓.๖ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตามข้อตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการ

## การปรับตัวของหน่วยงานราชการระดับสูงของประเทศไทย

จากที่ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเปรียบเสมือนแผนงานระดับประเทศ ซึ่งถูกวางไว้โดยกลไกและคณะทำงานในระดับรัฐบาลของไทยแล้ว ส่วนถัดไปจะนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐในระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยเฉพาะ

### ๑. กระทรวงการต่างประเทศ<sup>๑</sup>

สำหรับกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับกระทรวงหลักที่มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนกลไกภาครัฐต่างให้เกิดความพร้อมเพื่อการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นงานที่หนักและมีขอบเขตกว้างขวางมาก อย่างไรก็ตามทางกระทรวงการต่างประเทศก็ได้แบ่งกรอบการทำงานออกเป็น ๓ ส่วนหลักๆ คือ การเตรียมความพร้อมของภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนและแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การเตรียมความพร้อมของภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานราชการไทยดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพกระทรวงการต่างประเทศได้ผลักดันประเด็นต่อไปนี้

๑. การเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มงานหรือส่วนงานที่รับผิดชอบประเด็นเกี่ยวกับอาเซียนโดยตรง (ASEAN Unit) ในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สามารถดำเนินการและการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน เพื่อให้มีการจัดโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนแก่ข้าราชการ พัฒนาทักษะการทำงานและเจรจา ระหว่างประเทศ รวมทั้งทักษะภาษาอังกฤษและภาษาเพื่อนบ้านให้แก่ข้าราชการ

๓. การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กรอบอาเซียนในทั้งสามเสา เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเอื้อให้ไทยสามารถแข่งขันและใช้โอกาสจากประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่

๔. การร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการฝึกอบรมครูและบุคลากรด้านการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนและกลับไปถ่ายทอดยังโรงเรียน และสถานศึกษาของตนต่อไป

<sup>๑</sup>โสรัจ สุขถาวร, การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่การเป็นประชาคมอาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

การเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน ในการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชน กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญกับการสร้างความตระหนักรู้และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยได้กำหนดการ ดังนี้

๑. กิจกรรมอาเซียนสัญจร เน้นเยาวชนเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ และจังหวัดชายแดนเป็นพื้นที่สำคัญอันดับต้น

๒. กิจกรรมวันอาเซียน (๘ สิงหาคม) โดยเชิญโรงเรียนจากทุกภูมิภาคเดินทางมาร่วมกิจกรรมและแข่งขันตอบปัญหาอาเซียน หรือ ASEAN Quiz ที่กระทรวงการต่างประเทศ

๓. การจัดสัมมนาและการส่งวิทยากรบรรยาย ให้แก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ตามที่ได้รับร้องขอ

๔. การทำสื่อเผยแพร่ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ เว็บไซต์ วิทยุ โทรทัศน์ วิทยุ โดยร่วมมือกับกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความตระหนักรู้และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนแก่สาธารณชน เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความรู้สึกรักเป็นเจ้าของอาเซียนและการเป็นพลเมืองอาเซียน

๕. การสนับสนุนเครือข่ายศูนย์อาเซียนศึกษา และหลักสูตรอาเซียนศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

๖. การจัดค่ายยุวทูตอาเซียน เพื่อเปิดโอกาสให้เยาวชนไทยได้เรียนรู้และมีปฏิสัมพันธ์กับชาวอาเซียนประเทศอื่น โดยจัดช่วง ๖ เดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๕

การเตรียมความพร้อมภาคเอกชนและแรงงาน เพื่อให้ภาคเอกชนและแรงงานสามารถใช้ประโยชน์จากการเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการที่อาเซียนมุ่งสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก ควรให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การพัฒนาศักยภาพของเอกชนและแรงงานไทยให้ตอบสนองความต้องการและขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดอาเซียน

๒. การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งระหว่างสมาชิกอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

๓. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายและการเจรจาความตกลงต่างๆ ของภาครัฐ โดยปัจจุบัน มีผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ในองค์ประกอบคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ

๔. การรักษาคุณภาพสินค้าให้ได้ความต้องการของตลาดและผ่านเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนด

๕. การส่งเสริมการสร้างและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายนักธุรกิจและผู้ประกอบการในอาเซียน

๖. การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อลดทอนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจไทย โดยเฉพาะกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม

## ๒. กระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในการดำเนินงานและการปรับตัวของกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง ทั้งนี้จากเอกสารความรู้ของกระทรวงมหาดไทย ได้อธิบายการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยภายใต้บริบทของยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์มหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดแนวทางของกระทรวงไว้ดังนี้

### บทบาทในฐานะผู้ประสานงานหลักระดับชาติ<sup>๔</sup>

กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติให้เป็นหน่วยงานผู้ประสานงานหลักระดับชาติ (National Focal Point) ภายใต้หัวข้อการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ของแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ใน ๒ สาขา ได้แก่

๑. สาขาการจัดความยากจน มีกลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการประสานงานกับสำนักงานเลขานุการอาเซียน เพื่อเข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (ASEAN Ministerial Meeting on Rural Development and Poverty Eradication: AMRDPE) ซึ่งกำหนดจัดขึ้นทุก ๒ ปี

นอกจากนี้ในแต่ละปีจะมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (Senior Official Meeting on Rural Development and Poverty Eradication: SOMRDPE) และการประชุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การประชุม SOMRDPE+๓ หรือประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่อาวุโสของประเทศจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี และการประชุมร่วมภาครัฐและภาคประชาสังคม (Go-NGO Meeting) ซึ่งริเริ่มให้มีการจัดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ภารกิจที่

<sup>๔</sup> สุชาติ วัฒนา, กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, เอกสารความรู้ สดร. ฉบับที่ ๘ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า ๒๓-๒๕

สำคัญ คือ การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (Framework of Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication ) ซึ่งเป็นแผน ๔ ปี ปัจจุบัน คือ แผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ –๒๕๕๘

พัฒนาการที่สำคัญของสาขาขจัดความยากจน คือ การตระหนักว่าการแก้ปัญหาความยากจนเป็นประเด็นที่ต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นๆ (cross cutting issue) เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและภัยพิบัติ การเข้าถึงระบบสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น และจำเป็นต้องการบูรณาการความร่วมมือระหว่างสาขาต่างๆ จึงทำให้เกิดการประชุมหารือระหว่างสาขา (Inter Sectoral Workshop) มากขึ้น

๒. สาขาการสร้างรัฐที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ในการจัดการภัยพิบัติอาเซียนได้จัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ให้เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของประเทศสมาชิกตามความตกลงว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) และแผนปฏิบัติการฯ หรือ AADMER Work Programme โดยกำหนดให้มีการประชุมหน่วยงาน ที่รับผิดชอบร่วมกันอย่างน้อย ปีละ ๒ ครั้ง

นอกจากนั้น ยังมีการประชุม ระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านการจัดการภัยและการดำเนินการตาม AADMER (Conference of Parties to AADMER Implementation : COP) ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมปีละ ๑ ครั้ง เพื่อรับทราบและรับรองผลการดำเนินงานของ ACDM ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายประการแรก ที่จะทำให้เกิดประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นสังคมที่รับผิดชอบ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเป็นเอกภาพในหมู่ประชาชน โดยการเสริมสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน เคารพในความแตกต่าง หลากหลายทางวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาของประชาชนอาเซียน เพื่อสร้างสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน (caring and sharing society) ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ และสวัสดิการที่ดีขึ้น บทบาทของกระทรวงมหาดไทยจึงมีนัยสำคัญต่อการบรรลุ เป้าหมายของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

### บทบาทในฐานะหน่วยงานสนับสนุน

นอกจากบทบาทในฐานะหน่วยงานประสานงานหลักระดับประเทศในสาขาการจัดความยากจนและการสร้างรัฐที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยยังมีบทบาทในการดำเนินงานประเด็นต่างๆ ภายใต้ประเด็นเร่งด่วนในแผนงานการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของประเทศไทยในเรื่องการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด การต่อต้านการค้ามนุษย์ ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย การบรรเทาภัยพิบัติ สิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความร่วมมือ กับภาคประชาสังคม รวมทั้งการเชื่อมต่อระบบข้อมูลภายในประเทศ (National Single Window) และการพัฒนาการบริหารจัดการผ่านแดนเพื่อสนับสนุนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าในเรื่องการจัดการภัยพิบัติเป็นหัวข้อความร่วมมือที่ปรากฏอยู่ในทั้งแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน จึงมีแนวโน้มที่จะมีความร่วมมือในการทำงาน ร่วมกันระหว่างแผนงานทั้ง ๓ แผนงานมากขึ้นด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง คณะกรรมการและคณะทำงานเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ดังนี้

๑. คณะกรรมการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารของส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด ผู้แทนจาก หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การกำหนดนโยบายและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และทิศทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ด้านต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

๒. คณะทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน จำนวน ๔ คณะ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก่

๒.๑ คณะทำงานขับเคลื่อนเพื่อเตรียมความพร้อมฯ ในภาพรวม โดยมี หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สป. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด เพื่อศึกษาถึงภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด



ที่ได้รับผลกระทบ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ แผนงาน/ กิจกรรม เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก และยุทธศาสตร์ประเทศ รวมทั้งการติดตาม ผลการดำเนินงานของคณะทำงานเตรียมความพร้อมฯ ในด้านต่าง ๆ

๒.๒ คณะทำงานเตรียมความพร้อมฯ ด้านบุคลากร โดยมีนายนิสิต จันทรสมวงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สป. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การจัดหาบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ การจัดการฝึกอบรมเพื่อเสริมทักษะของบุคลากรทั้งด้านทัศนคติ ความรู้ ความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เป็นต้น

๒.๓ คณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านระเบียบกฎหมาย มีนายอัครเดช เจริญศิริ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาระเบียบกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยให้มีคล่องตัวในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับการเข้าเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น

๒.๔ คณะทำงานเตรียมความพร้อมฯ ด้านการสร้างความรู้ ความเข้าใจในอาเซียน โดยมีนายสมศักดิ์ จังตระกุล ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การเผยแพร่ความรู้ ข้อเท็จจริง สถานการณ์ของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้งด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้ง การเสริมสร้างความเข้าใจอันดีทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของ กลุ่มประเทศให้แก่บุคลากรของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยคณะกรรมการเตรียมความพร้อมฯ ได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้ ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมฯ ของหน่วยงานระดับกรม/รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานระดับจังหวัด พิจารณานำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมฯ ประกอบการทบทวนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและ/ยุทธศาสตร์จังหวัด<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> สุชาดา วัฒนา, กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทยเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, เอกสารความรู้ สดร. ฉบับที่ ๕ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า ๓๑-๓๓

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากเพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากประชาคมอาเซียน เป้าหมาย วางระบบ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้ชุมชนฐานรากจากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น พัฒนาศักยภาพผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และการตลาด OTOP คู่สากล เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย ความพร้อมรับมือภัยพิบัติและความมั่นคงของประเทศ เป้าหมาย พื้นที่ที่มีความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และป้องกันการเกิดปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non traditional security) มีโครงการรองรับ เช่น ความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและอัตลักษณ์อาเซียน เป้าหมาย ชุมชนมีความเข้มแข็ง ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของประชาชนอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น ขยายผลแนวทางการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริหลักการทรงงานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและระบบบริหารจัดการ เป้าหมาย บุคลากรกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ และมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ รองรับการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น เสริมสร้างการเรียนรู้ทางไกลแบบระบบ E-learning เพื่อพัฒนาทักษะ ด้านภาษาอังกฤษให้กับบุคลากรในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน เป้าหมาย ส่งเสริมการเปิดประเทศให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างกันในอาเซียน ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านประชาชน ด้านการปรับปรุงกฎหมาย และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการรองรับ เช่น ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาและการเปิดจุดผ่านแดน กรมการปกครอง/กรมโยธาธิการและผังเมือง/กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

### ๓. กระทรวงกลาโหม

แนวทางปฏิบัติของกระทรวงกลาโหมเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน มีการดำเนินการที่สำคัญ ๓ ด้าน ดังนี้

การพัฒนาด้านกำลังพล พัฒนาการศึกษากำลังพลในกองทัพให้สามารถบูรณาการองค์ความรู้ได้อย่างประสานสอดคล้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน พัฒนาการใช้ภาษาอังกฤษ และภาษาของชาติในอาเซียน และปรับปรุงหลักสูตรทางทหาร เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

การพัฒนาด้านการจัดท่างบประมาณ ปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงกลาโหม หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ สำหรับใช้เป็น

กรอบในการจัดทำงบประมาณให้สามารถตอบสนองและรองรับภารกิจในความรับผิดชอบ รวมทั้งสนับสนุนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างเป็นรูปธรรม

การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

๑. บูรณาการกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียนที่ได้มีการจัดทำไว้อยู่แล้ว เช่น การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ การประชุมผู้บัญชาการเหล่าทัพอาเซียน การทดสอบยิงปืนทางยุทธวิธีกองทัพบกกลุ่มประเทศอาเซียน การประชุมเจ้ากรมข่าวทหารอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ การประชุมเจ้ากรมยุทธการทหารอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ เป็นต้น

๒. ดำเนินการตามเอกสารแนวความคิดในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting: ADMM) และกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting - Plus: ADMM - Plus) ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยการจัดทำแผนงานและงบประมาณ เพื่อรองรับและกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ ๔ ปี แผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงกลาโหม หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพ

๓. จัดตั้งกลไกในการดำเนินการขับเคลื่อนความร่วมมือในกรอบอาเซียน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการอาเซียนกระทรวงกลาโหม เพื่อดำเนินการในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา เป็นต้น

๔. ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีความเหมาะสม

๕. จัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับการสร้างความไว้วางใจ สถาบันด้านการศึกษา และวิจัยงานด้านอาเซียนเพิ่มเติม และหน่วยงานด้านการปฏิบัติในกรอบความร่วมมืออาเซียน

๖. ศึกษาผลกระทบและการดำเนินการด้านกฎหมายในส่วนที่กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบ เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

๗. ปรับปรุงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ แผนป้องกันประเทศและภารกิจของกองกำลังป้องกันชายแดนให้สอดคล้อง รองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ด้วยการเตรียมความพร้อมของหน่วย ยุทธโศปกรณ์ บุคลากร ให้มีความเป็นสากลสามารถรองรับการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาคมอาเซียนในภาพรวมได้

#### ๔. กองทัพบก

กองทัพบกในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงตามแนวชายแดนได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับกองทัพ โดยแสดงให้เห็นผ่านจุลสารยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ของศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก<sup>๖</sup> ที่ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทัพบกเพื่อให้ความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน<sup>๗</sup> ไว้ดังนี้

ปัจจัยภายนอกกองทัพบก อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวกันของประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงและการเชื่อมต่อกันอย่างกว้างขวาง มีการค้าขายและการคมนาคมที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการผ่านแดน การเคลื่อนย้ายเงินทุนและการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลกระทบได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อทางด้านความมั่นคง

การรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน จะก่อให้เกิดการร่วมมือกันในระดับพหุภาคีในหลายๆ ด้าน แต่อย่างไรก็ตามการร่วมมือกันระดับทวิภาคีก็ยังคงมีอยู่ สิ่งที่น่าสังเกตคือพันธสัญญาต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้ทำไว้กับคู่กรณีนอกประชาคมอาเซียน เช่น กรณีกลุ่มประเทศอินโดจีนกับจีน รัสเซีย ฝรั่งเศส และสิงคโปร์ และมาเลเซียกับกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ เป็นต้น จะเป็นสิ่งที่ทำให้ยากที่จะคาดเดาได้ว่าการรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน จะมีประสิทธิภาพหรือเหนียวแน่นเพียงใด

แม้ว่าจะมีประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ตาม แต่เชื่อได้ว่าแต่ละประเทศยังคงยึดถือผลประโยชน์ของชาติตนเป็นสำคัญ จะสามารถร่วมกันได้ก็เฉพาะในเรื่องที่ตนเองได้เปรียบหรือได้ผลประโยชน์เท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้หน่วยงานในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง โดยเฉพาะรัฐบาลกระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการกองทัพไทย ควรมีการพิจารณาแนวทางที่แน่ชัดในการดำเนินงานด้านความมั่นคงภายหลังการรวมตัวของประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ปัจจัยภายในกองทัพบก จากการที่กองทัพบก เป็นองค์กรขนาดใหญ่และเป็นกลไกหลักกลไกหนึ่ง ในงานด้านความมั่นคง และจากการที่ขอบเขตการปฏิบัติงานที่กว้างขวางบางครั้งทับซ้อนกับภาคราชการพลเรือนอื่นๆ ทำให้กองทัพบกและหน่วยปฏิบัติในระดับล่างต้องแบกรับภาระงานเป็นจำนวนมากภายใต้ขีดจำกัดของทรัพยากรและเครื่องมือที่มีอยู่ ทั้งในเรื่องของการ

<sup>๖</sup>การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘, จุลสารยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง, ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก, ฉบับที่ ๑, มิ.ย.๕๕

<sup>๗</sup>บทความในส่วนนี้กล่าวถึงการเปิดประชาคมอาเซียนในภาพรวมโดยไม่ได้แบ่งแยกเพียงแค่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ป้องกันประเทศ การพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวของกองทัพบก จะกระทำได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากเป็นระบบสายการบังคับบัญชาที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจซึ่งความริเริ่มในการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตาม มักจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางมากกว่าส่วนอื่นๆ รวมทั้งสภาพปัญหาทางนโยบายที่ยังไม่แน่ชัดและต่อเนื่องในปัจจุบัน ซึ่งสภาพดังกล่าวอาจเกิดจากการที่ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทหารที่ยังไม่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่กรอบการเตรียมกองทัพบกในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างชัดเจนตามมา

#### ๔.๑ การประเมินสภาพภัยคุกคามในอนาคต

ตามที่กล่าวไปแล้วว่าการรวมตัวกันของประชาคมของอาเซียน จะก่อให้เกิดปัญหาและภัยคุกคามในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่ภัยคุกคามเหล่านั้นไม่ใช่ประเด็นปัญหาใหม่ แต่เป็นประเด็นเดิมที่จะมีการขยายผลกระทบในวงกว้างและการแก้ไขก็จะต้องมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการเชื่อมโยงและพื้นที่ที่ขยายวงกว้างขึ้น โดยเฉพาะในสิ่งที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) ซึ่งสามารถสรุปสภาพภัยคุกคามในอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญที่สามารถจัดแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ได้ ดังนี้

##### ๔.๑.๑ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในภาพรวม ได้แก่

ภัยคุกคามรูปแบบเดิม (Traditional Threat)<sup>๔</sup> หรือกล่าวง่ายๆ ก็คือการถูกรุกรานด้วยกำลังรบตามแบบขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะความขัดแย้งตามแนวชายแดน หรือการรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเอง

ปัญหาตามแนวชายแดน เช่น ความไม่ชัดเจน และการรุกล้ำแนวเขตแดน การลักลอบค้ายาเสพติด ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศเพื่อนบ้าน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้าของเถื่อน และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

๔.๑.๒ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นพื้นที่เฉพาะบริเวณ (แต่ประเด็นปัญหาเหล่านี้บางปัญหาก็เป็นปัญหาที่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ในอาเซียนก็ต้องเผชิญด้วยเช่นกัน) ได้แก่

๔.๑.๒.๑ ภัยพิบัติอันเกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์เอง

๔.๑.๒.๒ ปัญหาขบวนการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ

๔.๑.๒.๓ ปัญหาแบ่งแยกดินแดน

<sup>๔</sup> ในบทความต้นฉบับใช้คำว่าภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Traditional Threat)

๔.๑.๒.๔ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าต้นน้ำ

๔.๑.๒.๕ ปัญหาความยากจน การขาดแคลนอาหารและโรคระบาด

๔.๑.๒.๖ ปัญหาอาชญากรรมเครือข่าย (Cyber Crime) เช่น การขโมยฐานข้อมูลด้านการเงิน หรือการบริหารราชการที่สำคัญ เป็นต้น

สภาพต่างๆ ดังกล่าวอาจประเมินได้ว่า ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบเดิมมีโอกาสเกิดขึ้นน้อย แต่อย่างไรก็ตามหากภัยคุกคามนี้เกิดขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อประเทศมากที่สุด (Less probability, but most danger and damage) และกองทัพยังคงเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าว ปัญหาตามแนวชายแดนอาจเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ แต่ไม่น่าจะส่งผลกระทบหรือเด่นชัดมากนักในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะเป็นสิ่งสำคัญที่บั่นทอนความมั่นคงของชาติ และกองทัพก็คือเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวภายใต้การประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

#### ๔.๒ ความต้องการด้านความมั่นคงของประชาคมอาเซียนกับขีดความสามารถของกองทัพบก

จากผลการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Minister's Meeting- Plus : ADMM-Plus) มีแนวโน้มว่าจะมีการร่วมมือกันทางทหารใน ๕ ด้าน ได้แก่

๑. การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR)

๒. ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security)

๓. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operation)

๔. การแพทย์ทางทหาร (Military Medicine)

๕. การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism)

งานที่กำหนดขึ้นมาทั้ง ๕ งานนั้น ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนว่ามีขอบเขตมากน้อยเพียงใดและปฏิบัติอย่างไร และเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมในกรอบของประเทศไทยพบว่า งานทั้ง ๕ งานดังกล่าวนี้ กระทรวงกลาโหมได้มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ เป็นหัวหน้าคณะทำงานแล้ว แต่กองทัพยังไม่ได้ถูกมอบหมายงานใดงานหนึ่งโดยตรง แต่สามารถให้การสนับสนุนได้เกือบทุกงานเมื่อหน่วยเหนือกำหนด ยกเว้นงานความมั่นคงทางทะเล ซึ่งกองทัพเรือถือเป็นหน่วยงานหลัก แต่ถึงอย่างไรกองทัพก็สามารถมีบทบาทในการสนับสนุนได้ เช่น การร่วมลาดตระเวนตามลำน้ำ หรือการรักษาความปลอดภัยบริเวณชายฝั่งและท่าเรือ

### ๔.๓ การเตรียมกองทัพบกต่อประชาคมอาเซียน

ถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน แต่กองทัพบกยังต้องดำรงขีดความสามารถหลักในด้านการรบเพื่อป้องกันประเทศไว้ เพราะทหารเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติงานนี้ได้

การทบทวนปัญหาเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะเรื่องการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน ในเรื่องที่เคยเป็นประเด็นหลักของความขัดแย้ง เช่น เส้นเขตแดนหรือพื้นที่ทับซ้อน พร้อมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติที่แน่ชัดให้กับหน่วยรบ โดยเฉพาะกองกำลังป้องกันชายแดนที่ต้องทราบนโยบายอย่างชัดเจนในทุกระดับชั้น

การกำหนดงานและเจตนาธรรมที่แน่ชัดของกองทัพบกต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น จากงานทั้ง ๕ งานดังกล่าว งานใดต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด งานใดต้องการเป็นผู้นำ งานใดเป็นแค่ผู้ให้ความร่วมมือ หรืองานใดไม่ต้องการปฏิบัติ หรือหน่วยใดควรเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในงานต่างๆ

การกำหนดแผนแม่บทและแผนการบริหารจัดการด้านการให้กำลังหน่วยที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ มีการแบ่งงานที่แน่ชัดเลยว่าหน่วยใดมีไว้สำหรับงานการรบ เพื่อป้องกันประเทศ หน่วยใดมีไว้สำหรับงานป้องกันชายแดน หน่วยงานใดมีไว้สำหรับสนับสนุนหน่วยงานพลเรือนอื่นๆ ของไทยและหน่วยงานใดมีไว้สำหรับสนับสนุนการปฏิบัติให้กับประชาคมอาเซียน ไม่ควรมีการใช้งานข้ามหน้าที่ ซึ่งเมื่อจัดแบ่งได้อย่างเหมาะสมแล้ว ก็จะสามารถเตรียมกำลังและใช้กำลังได้ถูกต้องและเหมาะสมกับขีดความสามารถของแต่ละหน่วยสอดคล้องกับแนวคิด “ฝึกอย่างไรจะรบ”

ทบทวนกฎหมายรองรับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจและหน้าที่ และกฎการใช้กำลังในแต่ละภารกิจ เนื่องจากงานแต่ละงานมีขอบเขตความยากที่แตกต่างกัน

ปรับทัศนคติและสร้างความเข้าใจแก่กำลังพล ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในประชาคมอาเซียน อย่างน้อยให้รู้ว่าเกิดอะไรขึ้นและกองทัพบกจะต้องทำอะไรบ้าง

พัฒนาขีดความสามารถของกำลังพล เช่น ภาษา (ภาษาอังกฤษและประเทศเพื่อนบ้าน) การทำงานร่วมกับภาคเอกชนและนานาชาติ (Joint Interagency Multinational Operations: JIMO) การปรับตัวและความคิดให้เป็นสากล โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่าง เช่น เมื่อทหารที่อยู่ตามแนวชายแดน เห็นคนหนึ่งมีลักษณะคล้ายกับพลเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ทหารสามารถเรียกเข้ามาตรวจค้นได้หรือไม่ หากคนนั้นยังไม่ได้ก่อเหตุหรือกระทำความผิด โดยปกติแล้วในต่างประเทศบางประเทศ ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ เกี่ยวกับผลกระทบด้านความมั่นคงและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อันอาจเกิดขึ้นจากประชาคมอาเซียน เนื่องจากปัญหาความมั่นคง

ในอนาคต หน่วยงานราชการและทหารไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังอีกต่อไป จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน

ในระยะยาวอาจต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนประชาคมอาเซียน ทั้งในระดับหน่วยงานด้านนโยบายและหน่วยปฏิบัติ เช่น การตั้งกรมผสมอาเซียน เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่สุดในเสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คือ การสร้างค่านิยมร่วมกัน เนื่องจากความหลากหลายของวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของประเทศสมาชิกอาเซียน และการที่แต่ละประเทศยังไม่มุ่งไปสู่การสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของประชาคมอย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากการที่ระบบสถาบันของอาเซียนที่จะช่วยส่งเสริมค่านิยมอาเซียนยังอ่อนแอ เกือบทุกประเทศไม่ประสงค์ที่จะให้อาเซียนมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาภายในประเทศ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีนัยหรือผลกระทบในระดับภูมิภาคก็ตาม

ปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ยังไม่มีความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากประเทศต่างๆ ยังอยู่ในสภาพที่ต้องแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน เช่น ในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล การเสริมสร้างกำลังทางทหาร (Armed Racing) ของประเทศในภูมิภาค ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงอย่างหนึ่ง โดยจะเห็นว่าที่ผ่านมาและปัจจุบันประเทศต่างๆ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม ต่างเสริมגיעวเลียบทางทะเลด้วยการจัดหาเรือดำน้ำและอากาศยานเข้าประจำการอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าการเสริมสร้างกำลังทางเรือของประเทศดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อปกป้องผลประโยชน์และอธิปไตยของตนเองก็ตาม นอกจากนี้การจัดทำยุทธศาสตร์ทหารของประเทศในภูมิภาคก็มักจะกำหนดยุทธศาสตร์บนพื้นฐานที่ว่าประเทศเพื่อนบ้านอาจเป็นศัตรูหรือที่เรียกว่า Threats Base ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้แต่ละประเทศขาดความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคได้

ปัญหาอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและการป้องกันประเทศอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม เช่น ข้อตกลงร่วมบางประการที่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องนี้กองทัพควรจะมีการพิจารณาและสร้างความชัดเจนในทุกระดับชั้น โดยเฉพาะการป้องกันประเทศตามแนวชายแดนต้องมีการทบทวนและสร้างความชัดเจนให้มากขึ้น เพื่อลดปัญหาการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดนและเขตพื้นที่ซับซ้อน นอกจากนี้การยึดติดในความเป็นชาติดั้งเดิมของตนเอง และการที่หลายๆ ประเทศยังยึดติดกับการที่เคยเป็นกลุ่มย่อยในภูมิภาค เช่น กลุ่มสหพันธรัฐอินโดจีน หรือกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้อาจมีผลประโยชน์ร่วมกันมาก่อน เรื่องต่างๆ เหล่านี้อาจส่งผลต่อความมั่นคงในประชาคมอาเซียนได้ หากมีการรวมตัวในลักษณะกลุ่มย่อยใน



ประชาคมอาเซียน ดังนั้น กองทัพบกจึงควรมีความพร้อมที่จะเผชิญต่อความท้าทายดังกล่าว และมีความอ่อนตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของประชาคมอาเซียนตลอดเวลา

จากความต้องการงานด้านความมั่นคงของประชาคมอาเซียนกับขีดความสามารถของกองทัพบกนั้น กองทัพบกควรนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดนโยบายให้มีความพร้อมต่อการปรับตัวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในฐานะกองทัพบกของประเทศในกลุ่มสมาชิก ซึ่งอาจจะมีบทบาทที่แตกต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะการรองรับก่อนนโยบายในข้อตกลงร่วมทางทหาร ทั้ง ๕ ประการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อต้องปฏิบัติตามความร่วมมือในข้อตกลงดังกล่าวนี้ กองทัพบกจะยังเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเกือบทั้งสิ้น ซึ่งความพร้อมของกองทัพบกในทุกด้านจึงมีความจะเป็นอย่างยิ่ง

#### ๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนทั้งในส่วนของการตรวจตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจตระเวนชายแดน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกรอบแนวคิดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการปรับตัวและเตรียมพร้อมรับมือกับการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยความเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้น โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนด แผนพัฒนาองค์การ ๔ ยุทธศาสตร์ และ ๑๐ ภารกิจ ขึ้น เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ อาทิ การเดินทางของผู้คนทั้ง ๑๐ ประเทศที่ง่ายขึ้นจากการที่เส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงกัน การบังคับใช้กฎหมายที่อาจจะต้องบังคับใช้กับบุคคลทุกชนชาติในประชาคมอาเซียน การเคลื่อนย้ายคน สิ่งของ ยานพาหนะมากและรวดเร็วขึ้น ซึ่งรวมไปถึงปัญหาอาชญากรรมที่หลากหลายขึ้น<sup>๕</sup>

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งสมมุติฐานว่า อาชญากรรมทุกประเภทจะเพิ่มมากขึ้น โดยมีอาชญากรรมที่ต้องให้ความสนใจมากเป็นพิเศษคือ อาชญากรรมที่เกิดกับนักท่องเที่ยวและนักลงทุนต่างชาติ, การค้ามนุษย์ในธุรกิจบริการและการท่องเที่ยว, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี, การใช้ประเทศไทยเป็นที่ซ่อนตัวจากการกระทำความผิดและการฟอกเงิน ทั้งนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เรียกประชุมหน่วยงานในสังกัดในระดับกองบัญชาการและกองบังคับการ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งในส่วนของตัวบทกฎหมาย ระบบ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติ ตลอดจน

<sup>๕</sup> มณฑาทิพย์ แซ่ปู้, บทสัมภาษณ์ พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ หัวหน้าคณะทำงานเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อ ๑ ม.ค.๕๗

บุคลากร เครื่องมือ พร้อมทั้งให้จัดทำแผนรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตามลำดับความสำคัญ ส่งมายังคณะกรรมการพิจารณา เพื่อบรรจุอยู่ในแผนการพัฒนาเสนอรัฐบาลต่อไป

นอกจากการจัดทำแผนเสนอรัฐบาลแล้ว หน่วยงานแรกที่เตรียมแผนการพัฒนา คือ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) จะต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลเป็นระบบเดียว สำหรับระบบฐานข้อมูลตรวจคนเข้าเมืองถือว่ามีความสำคัญมากในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ขณะนี้ ตม. มีฐานข้อมูลจำนวน ๒ ระบบ ซึ่งจะต้องทำให้เป็นฐานข้อมูลเดียว รวมถึงข้อมูลจากการกำหนดไบผ่านแดนตามอำนาจของ ผวจ. จะต้องถูกบรรจุอยู่ในฐานข้อมูล ตม. ด้วย เพราะเมื่อเป็นประชาคมอาเซียน ข้อมูลการเข้าออกของคนจะต้องถูกบันทึกแบบเรียลไทม์ พร้อมแชร์กับประเทศสมาชิกได้ด้วย ซึ่งสิ่งที่จะต้องปรับปรุงพร้อมกันคือ ชื่อของคนไทยทุกคนจะต้องสะกดเป็นภาษาอังกฤษ และปรากฏอยู่บนบัตรประชาชน

นอกจากการพัฒนาระบบสู่ความเป็นสากลแล้ว เรื่องของคนก็สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน การพัฒนาภาษาให้กับข้าราชการตำรวจเป็นเรื่องท้าทายมาก ปัจจุบันข้าราชการระดับปฏิบัติมีความสำคัญมาก ขณะนี้เรามีตำรวจประมาณ ๒๐๕,๐๐๐ นายแบ่งเป็นชั้นประทวน ๑.๕ แสนนาย และระดับสัญญาบัตร ๕ หมื่นนาย ทั้งนี้ในปัจจุบันยังมีนายตำรวจชั้นประทวนซึ่งต้องมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ยังไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้มากกว่า ร้อยละ ๘๐ ซึ่งในขณะนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายให้ กองบัญชาการศึกษา (บช.ศ.) ไปศึกษาหลักสูตรที่จะพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ

สำหรับแนวความคิดการพัฒนาภาษาอังกฤษนั้น จะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากระดับผู้บังคับบัญชา โดยปรับให้มีการเตรียมพิจารณาตำแหน่ง “รองผู้บังคับการ” ซึ่งต้องการจะขึ้นเป็น “ผู้บังคับการ” จะต้องผ่านการทดสอบภาษาอังกฤษก่อนพิจารณาแต่งตั้ง หรือหากได้รับคะแนนผ่านเกณฑ์จะได้คะแนนเพิ่มในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น และตำแหน่งต่อมาคือ “รองผู้กำกับการ” จะขึ้นเป็น “ผู้กำกับการ” โดยผู้บังคับบัญชาเหล่านี้จะต้องทำเป็นตัวอย่างในการสร้างความกระตือรือร้นพัฒนาความรู้ อีกทั้งยังต้องทำความเข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

ทั้งนี้นอกจากภาษาอังกฤษแล้ว ภาษาท้องถิ่นก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังนั้นสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ เขมร เวียดนาม พม่า มาเลเซีย เป็นต้น จะได้รับคะแนนเพิ่มเมื่อพิจารณาตำแหน่งเช่นกัน โดยสรุปการดำเนินการตามแผนแม่บทเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังคงมีการพิจารณาทบทวนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ แผนพัฒนาองค์การ ๔ ยุทธศาสตร์และ ๑๐ ภารกิจ ซึ่งทางคณะกรรมการได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการดำเนินงานเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีรายละเอียดดังนี้

แผนพัฒนาองค์การ ๔ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ ที่ ๑ การบริหารจัดการชายแดนและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทุกรูปแบบเพื่อความมั่นคงของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว การบริการและการลงทุนกับประเทศในสมาชิกอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งในและนอกอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์การ

แผนพัฒนาองค์การใน ๑๐ ภารกิจ ประกอบด้วย

ภารกิจที่ ๑ การเฝ้าระวังตามแนวชายแดนและคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ภารกิจที่ ๒ การพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อรองรับความเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่ง การเปิดเสรีทางการค้าและการท่องเที่ยว

ภารกิจที่ ๓ การรักษาความปลอดภัยระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งในพื้นที่ชั้นใน

ภารกิจที่ ๔ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ภารกิจที่ ๕ การสื่อสารและประชาสัมพันธ์

ภารกิจที่ ๖ การให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว

ภารกิจที่ ๗ การพัฒนากลไกความร่วมมือกับหน่วยงานตำรวจในอาเซียนและหน่วยงานความมั่นคงอื่น

ภารกิจที่ ๘ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ภารกิจที่ ๙ การศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับอาเซียนและการพัฒนาทักษะข้าราชการตำรวจ

ภารกิจที่ ๑๐ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการอำนวยยุติธรรม

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

##### ความท้าทายต่อความมั่นคงตามแนวชายแดน

การเปิดประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นก้าวแรกของความสำเร็จในการบูรณาการเข้าเป็นประชาคมของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ทั้งนี้ เมื่อแรกเริ่มเดิมทีอาเซียนกำหนดเวลาไว้ว่าจะเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนพร้อมกันทั้ง ๓ เสาหลักให้เป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์แบบภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ก็ได้ปรับเปลี่ยนกำหนดการให้เร็วขึ้นมาอีก ๕ ปี และถึงแม้ว่าอาเซียนจะเลื่อนกำหนดการเข้าเป็นประชาคมทั้งสามให้ใกล้เข้ามาเป็นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พร้อมกัน โดยอาเซียนได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่ามุ่งเน้นที่จะเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดก่อน โดยหวังให้พลังแห่งความสำเร็จของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น เป็นเหมือนหัวรถจักรที่จะชักลากให้ขบวนรถอีกสองขบวนคือประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเดินทางไปสู่หนทางแห่งความสำเร็จตามมาในภายหลัง กิจกรรมหรือการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนในห้วงนี้จึงเน้นหนักไปที่การเร่งรัดให้ทุกประเทศสมาชิกมีความพร้อมเต็มที่ที่จะเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนภายใน ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ท่าทีโดยรวมของแต่ละประเทศที่ขานรับต่อสัญญาณความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้อยู่ในระดับที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของประเทศไทยนั้นหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน รวมถึงประชาชนทั่วไปเริ่มแสดงความตื่นตัวให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ หรือส่วนหนึ่งก็อาจจะมาจากวิสัยทัศน์ของบรรดาองค์กรเอกชนในประเทศไทยเอง ที่เริ่มมองเห็นโอกาสจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจในครั้งนี้แน่นอนว่าทั้งภาครัฐและเอกชนต่างก็มีความคาดหวังที่ใช้โอกาสนี้ในการแสวงหาประโยชน์สูงสุด โดยหลายหน่วยงานและองค์กรก็ได้เริ่มวางแผนคิด ยุทธศาสตร์ รวมถึงวางแผนการดำเนินงานปรับเปลี่ยนและเตรียมการเพื่อให้หน่วยงานและองค์กรนั้นๆ มีความพร้อมอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามภายใต้โอกาสที่คนส่วนใหญ่ต่างคาดหวังนั้น ย่อมนำมาซึ่งความท้าทายในเวลาเดียวกัน สำหรับความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นในแง่มุมมองด้านเศรษฐกิจนั้น บรรดานักวิเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจต่างก็ทยอยกันออกมาแสดงความเห็นผ่านทางบทความต่างๆ มากมาย เพื่อกระตุ้นเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อการค้าการลงทุนที่มีความเสรีมากยิ่งขึ้น ความท้าทายประการหลักสำหรับภาครัฐก็คือ การควบคุมดูแลการค้าการลงทุนหรือภาพรวมของเศรษฐกิจให้เกิดความสั่นไหวและมีความเป็นธรรมมากที่สุด โดยไม่ลืมที่จะมองหามาตรการป้องกันการกระทำความผิดหรืออาชญากรรมทางด้านเศรษฐกิจด้วย ในทางฝักใฝ่ของภาคเอกชนนั้น ความท้าทายหลักเห็นจะหนีไม่พ้นเรื่องของการแข่งขันกับผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจต่างชาติที่จะทวีความเข้มข้นรุนแรงมากยิ่งขึ้น ตลอดจนกฎระเบียบทางด้านเศรษฐกิจใหม่ ๆ ทั้งของประเทศไทยเองและต่างชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่เข้าไปทำธุรกิจในต่างประเทศย่อมต้องพบเจอทั้งกฎระเบียบและการแข่งขันในรูปแบบที่ไม่คุ้นเคยอย่างแน่นอน

สำหรับความท้าทายที่สำคัญซึ่งอาจเกิดขึ้นนอกเหนือไปจากความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจอย่างเลี่ยงไม่ได้ก็คือ ความท้าทายด้านความมั่นคง ซึ่งหากมองกันเพียงผิวเผินแล้วหลายฝ่ายอาจเข้าใจผิดว่าการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้จะเกี่ยวข้องหรือนำมาซึ่งความท้าทายด้านความมั่นคงได้อย่างไร ประเด็นนี้บรรดานักวิชาการหรือนักวิเคราะห์ด้านความมั่นคงหลายท่านได้ออกมาคาดการณ์และพยายามจะชี้ให้เห็นทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนทราบและตระหนักถึงความท้าทายนี้ แต่กระนั้นสำหรับองค์กรภาคเอกชนแล้วประเด็นเรื่องความมั่นคงดูเหมือนจะถูกเลเลยตามลักษณะอันเป็นธรรมชาติขององค์กรภาคธุรกิจที่ต้องคำนึงถึงผลกำไรเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อภาคเอกชนจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความท้าทายทางด้านความมั่นคงจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ภาระหน้าที่หลักย่อมหนีไม่พ้นหน่วยงานภาครัฐของไทยเอง ที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อเตรียมรับมือกับความท้าทายนี้ เพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อในเชิงลบในระดับสูงตามมาในภายหลังจนยากที่จะแก้ไขได้

ประเด็นด้านความมั่นคงในโลกยุคปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ ความมั่นคงรูปแบบเดิม (traditional security) และ ความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non traditional security) การทำความเข้าใจความแตกต่างระหว่างความมั่นคงสองรูปแบบนี้อย่างง่ายที่สุดก็คือ การมองไปที่ตัวแสดงหลักของความมั่นคงในแต่ละรูปแบบ สำหรับความมั่นคงรูปแบบเดิมนั้นตัวแสดงหลักคือ “รัฐ” กับ “รัฐ” โดยความมั่นคงรูปแบบเดิมนั้นจะมีลักษณะมาจากความสัมพันธ์แบบคู่ขัดแย้งระหว่างรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ดังนั้นภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบเดิมนี้อาจจะเกิดจากเครื่องมือของ “รัฐ” ที่เป็นคู่ขัดแย้งนั่นเอง อาทิ การใช้กำลังทหารเข้าทำสงครามเพื่อแย่งยึดหรือครอบพื้นที่และทรัพยากร การจารกรรม การก่อวินาศกรรม การบ่อนทำลาย เป็นต้น แม้ว่าปัจจุบัน

จะมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ กลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือกลุ่มผู้ต่อต้านอำนาจรัฐบางรัฐที่มีขีดความสามารถสูงพอที่สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับรัฐใดรัฐหนึ่งได้ ก็ยังนับได้ว่าเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบเดิม

สำหรับภัยคุกคามด้านความมั่นคงนั้น แท้จริงแล้วมิใช่เป็นประเด็นใหม่แต่อย่างใด หลายประเด็นก็ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ด้วยพลังอำนาจของโลกาภิวัตน์จึงทำให้ประเด็นเหล่านี้ค่อยๆ เพิ่มความสำคัญเพิ่มขึ้นมาจากเดิม จนอาจมองได้ว่าในยุคปัจจุบันได้ความมั่นคงรูปแบบใหม่บางประการนั้นสร้างความเสียหายได้มากกว่าความมั่นคงรูปแบบเดิมมากมายหลายเท่า นั่น อาทิ ภัยพิบัติทางเศรษฐกิจซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงปัญหาภายในประเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มผู้กระทำผิดกฎหมายภายในประเทศ แต่ปัจจุบันกลับกลายมาเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีการเชื่อมโยงกันในระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลกจนเกิดเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งยากต่อการปราบปราม เป็นต้น กล่าวโดยสรุปอาจมองได้ว่าความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้นหมายถึง ประเด็นที่เป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ระบุตัวตนและแหล่งที่อยู่ของ “ตัวแสดง” ที่เป็นคู่ขัดแย้ง หรือฝ่ายตรงข้ามได้ยาก จุดนี้เองจึงก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้ บางประเด็นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน และต้องการติดตามกำกับดูแลอย่างรวดเร็วและทันทั่วทั้ง

อาเซียนเองในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศแบบภูมิภาคนิยมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ร่วมกันในการที่จะลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐอันนำไปสู่ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบเดิมลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือให้กระทบต่อความสัมพันธ์ภายในระหว่างประเทศสมาชิกให้น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันอาเซียนก็ได้แสดงออกให้เห็นถึงความตระหนักต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กำลังค่อยๆ ทวีความรุนแรงและเพิ่มบทบาทขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ผ่านทางแถลงการณ์หรือข้อตกลงหลายฉบับ อีกทั้งยังได้ระบุถึงความสำคัญของประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้ ลงไปในแผนงานดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน โดยกระจายความรับผิดชอบในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ออกไปยังเสาหลักทั้งสามเสา หรือทั้งสามประชาคมตามความเหมาะสม และตามขีดความสามารถของกลไกการทำงานที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละประชาคม ซึ่งกลไกการทำงานของแต่ละประชาคม มักจะอยู่ในรูปแบบของคณะทำงาน คณะผู้เชี่ยวชาญ คณะกรรมการ คณะกรรมการ หรือเวทีหารือระหว่างผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรภาครัฐจากประเทศสมาชิก ซึ่งกลไกทั้งหลายจะนำประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้มาทำการศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดเป็นมาตรการหรือแผนงานต่างๆ เพื่อให้ตัวแทนหรือองค์กรตัวแทนจากประเทศสมาชิกทั้งหลายนำไปปรับใช้ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่อาเซียนตระหนักถึงนั้น โดยส่วนมากแล้วจะถูกกล่าวถึงอยู่ในเสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง และเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม มากกว่าที่จะกล่าวถึงในเสาหลักด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการที่ อาเซียนต้องการเร่งผลักดันให้การรวมตัวกันของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก้าวไปข้างหน้าอย่างรวดเร็วและเห็นผลสำเร็จอย่างเร่งด่วนที่สุด จึงหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงหรือแสดงความกังวลมากเกินไปเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้ ประกอบกับกลไกการทำงานของเสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง รวมถึงด้านสังคมและวัฒนธรรม ก็ล้วนแล้วแต่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับภัยความมั่นคงมากกว่าในเสาหลักด้านเศรษฐกิจ ภาพสะท้อนของการมองปัญหาและวิธีการสร้างใช้กลไกในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ของอาเซียนจึงมีรูปแบบและลักษณะเป็นดังที่เห็นในปัจจุบัน

ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยแล้วหากพิจารณาเรื่องความท้าทายด้านความมั่นคงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเองมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับความมั่นคงรูปแบบใหม่มากขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาดูในกรอบของพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิมอันเกิดจากความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดนก็ยังคงเป็นประเด็นที่ยังคงให้ความสำคัญอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ก็เป็นเพราะภูมิหลังทางด้านประวัติศาสตร์และความซับซ้อนของตัวปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชา ให้ยังคงอยู่ในระดับที่ต้องเฝ้าระวังต่อไป แต่ท่ามกลางความขัดแย้งของทั้งสองประเทศนี้ก็ยังมีหวังจากโอกาสที่กำลังจะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างตั้งความหวังไว้ว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะช่วยปรับเปลี่ยนให้พื้นที่บริเวณแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งเคยเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร และเต็มไปด้วยความขัดแย้ง กลายมาเป็นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาและมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผลของความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนนี้จะส่งผลดีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชาในภาพรวมด้วย เนื่องจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศย่อมเล็งเห็นถึงความสำคัญผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าความขัดแย้ง ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนของทั้งสองประเทศก็ย่อมต้องการและสนับสนุนให้รัฐบาลของตนเองแก้ไขข้อพิพาทข้อพิพาทโดยหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในพื้นที่นั่นเอง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผลกระทบในเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงรูปแบบเดิมนั้นจะมีความเป็นไปได้สูง แต่ผลกระทบในเชิงลบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “ความท้าทาย” ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน แน่นนอนความท้าทาย

เหล่านี้ย่อมหมายถึง ความท้าทายที่เกิดขึ้นจากความมั่นคงรูปแบบใหม่ อันเป็นผลมาจากความเสรีในการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนที่เพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง และแม้ว่าผลกระทบในเชิงลบเหล่านี้จะยังไม่เกิด แต่ก็ไม่ยากเกินกว่าที่จะคาดการณ์ และจากตัวอย่างที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาภายในประเทศซึ่งเดิมที่อาจจะมียู่แล้วในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ย่อมทวีความรุนแรงและขยายใหญ่โตขึ้น โดยประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงได้แก่ การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงาน ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาภายในประเทศตามมาอีกหลายประการ อาทิ ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น การหลั่งไหลเข้ามาของอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ซึ่งหากประชาชนในประเทศปรับตัวตามไม่ทันย่อมตกเป็นเหยื่อของกลุ่มอาชญากรรมเหล่านี้ การแพร่ระบาดของโรคภัยต่างๆ ซึ่งอาจจะติดต่อผ่านทางผู้คน หรือสินค้าที่ผ่านเข้าออกบริเวณชายแดน ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนี้ย่อมต้องการการเตรียมการที่ดี และต้องอาศัยการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเพื่อป้องกัน ระวังยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นไม่ให้ลุกลามบานปลาย จนกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความเป็นประชาคมอาเซียน

### **การปรับตัวของหน่วยงานราชการไทย**

จากข้อมูลแถลงการณ์และแผนงานของหน่วยงานระดับประเทศของไทยทั้งจากทางรัฐบาล หน่วยงานระดับกระทรวง แสดงให้เห็นว่าทางภาครัฐของมีความตระหนักถึงทั้งโอกาสและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ในระดับรัฐบาลไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กล่าวถึงประเด็นความมั่นคงไว้ในยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ในเรื่องการสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ (Internal Process) ซึ่งกล่าวถึงการร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงของประเทศสมาชิกในการรับมือกับความท้าทายด้านความมั่นคง

ทั้งนี้กลไกระดับประเทศที่รัฐบาลกำหนดให้รับผิดชอบในการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ให้เป็นรูปธรรม คือ คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ได้กำหนดแผนงานของแต่ละประชาคมที่เกี่ยวกับความท้าทายด้านความมั่นคงไว้ในสองแผนงาน คือ แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ซึ่งกล่าวถึง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การต่อต้านการค้ามนุษย์ ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการ และการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Cyber Crime) และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งกล่าวถึง การบริหารจัดการชายแดน (Border Management) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงข้อมูลในการปฏิบัติงานร่วมกัน จะเห็นได้ว่าประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่มิได้ถูกกล่าวถึงในแผนงานประชาคม



เศรษฐกิจอาเซียนเลย แต่ถูกกำหนดไว้ในแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคง และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

สำหรับหน่วยงานระดับรองลงมาทั้งกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติต่างก็นำยุทธศาสตร์ชาติมาพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการทำงานในระดับประเทศ ครอบคลุมในทุกประเด็นที่กลไกของรัฐบาลกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตหลายประการที่น่าสนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีแนวทางในการดำเนินงานไปในแนวทางที่คล้ายกัน ได้แก่

๑. การให้ความสำคัญกับการจัดเตรียมความพร้อมของกำลังพลหรือข้าราชการ ทั้งในเรื่องของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการใช้ภาษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษ

๒. การคาดการณ์ความท้าทายเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงาน ที่ต้องเผชิญจากการเปิดประชาคมและแนวทางการรับมือ

๓. การแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น การปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน ประสานงาน และการให้บริการให้มีความสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

๔. การจัดตั้งกลไกพิเศษของแต่ละหน่วยงาน ขึ้นมาในรูปแบบของคณะทำงานพิเศษหรือคณะกรรมการ เพื่อศึกษาและพิจารณาให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานนั้น ในการเตรียมการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างทันที่

เมื่อพิจารณาในเชิงลึกแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล คือ มุ่งเน้นที่จะอำนวยความสะดวกให้กับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นสำคัญ ดังนั้นมาตรการหรือแผนงานต่างๆ ของหน่วยงานระดับสูงเหล่านี้จึงไม่เน้นหนักหรือกล่าวถึงความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่เท่าที่ควร และส่วนใหญ่จะกำหนดหรือกล่าวถึงประเด็นด้านความมั่นคงไว้ในแผนงานดำเนินการเพื่อเตรียมรับประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเสียมากกว่า ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจส่งทั้งผลดีและผลเสียต่อประเด็นความมั่นคงของประเทศไทยในภาพรวมดังนี้

๑. ความมั่นคงรูปแบบเดิม ยังคงเป็นประเด็นที่จะละเลยมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา จะพบว่าปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศยังคงเป็นประเด็นอ่อนไหวมาก และพร้อมที่จะคุกรุ่นขึ้นมาเป็นความขัดแย้งได้ทุกเมื่อหากได้รับปัจจัยกระตุ้น โดยเฉพาะจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์และชาตินิยม หน่วยงานหลักที่

รับผิดชอบเรื่องนี้อย่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และกองทัพบก จึงไม่ควร  
ละเลยประเด็นนี้และควรแสวงประโยชน์จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในการพัฒนา  
กลไกที่เป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงใน  
พื้นที่ชายแดนอีก

๒. ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งจะเกิดขึ้นตามมาหลังจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน  
เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งผลกระทบในเชิงลบจากความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้ อาจเกิดขึ้นเร็วกว่าที่  
กลไกการทำงานของอีกสองประชาคม คือประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคม  
และวัฒนธรรม จะเริ่มทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากภัยคุกคามจากความมั่นคงรูปแบบ  
ใหม่นี้ พัฒนารูปแบบไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ ยิ่งไปกว่านั้นการจัดการกับความ  
มั่นคงรูปแบบใหม่นี้ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน และจำเป็นอย่างยิ่งที่  
แต่ละหน่วยงานต้องเดินหน้าไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการ  
จัดการปัญหาในภาพรวมของประเทศ

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-  
กัมพูชาพบว่า การเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ไม่เพียงแต่นำมาซึ่งโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ  
ให้กับรัฐบาลและประชาชนของทั้งสองประเทศ แต่ยังนำมาซึ่งความท้าทายด้านความมั่นคงตาม  
แนวชายแดนอีกด้วย สำหรับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นนี้ ส่วนใหญ่แล้วมิได้เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่  
แต่อย่างใด ตรงกันข้ามประเด็นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่มีอยู่เดิมในพื้นที่  
แต่ขยายตัวขึ้นจากความเชื่อมโยงกันของประเทศสมาชิกอาเซียนและความเสรีในการเคลื่อนย้ายทุน  
และแรงงานระหว่างกันที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าความมั่นคงรูปแบบเดิมซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่อง  
พรมแดนและการพิทักษ์ทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติจะมีแนวโน้มที่จะผ่อนคลายความตึง  
เครียดลงบ้าง แต่กระนั้นความมั่นคงรูปแบบใหม่กลับกลายมาเป็นประเด็นที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้น  
เรื่อยๆ ทดแทน

ผลของการศึกษาพบว่า การเตรียมการรับมือต่อความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบ  
ใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้นนี้ ไม่ได้รับความสนใจจากภาคเอกชนมากนัก ภาระหน้าที่ทั้งหมดจึงตกอยู่กับ  
ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว โดยเมื่อศึกษาถึงแผนงานในการดำเนินงานเพื่อเตรียมรับมือต่อความท้าทาย  
ดังกล่าวแล้วก็ได้พบว่า รัฐบาลไทยและหน่วยงานระดับสูง ตระหนักถึงความท้าทายด้านความ  
มั่นคงดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้สร้างกลไกการแก้ปัญหาเหล่านี้ไว้แล้วส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามสิ่ง  
ที่น่ากังวลก็คือ กลไกการแก้ปัญหาเหล่านี้ ส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนงานของประชาคม

เศรษฐกิจอาเซียนซึ่งเป็นแผนงานเร่งด่วน แต่กลับถูกละเลยไว้ในแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคง และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมซึ่งมีความเร่งด่วนน้อยกว่าและรัฐบาลให้ความสำคัญว่า ทั้งนี้การดำเนินงานในลักษณะที่มีความเหลื่อมล้ำกันทางด้านเวลานี้ อาจส่งผลให้กลไกการทำงานต่างๆ ของภาครัฐปรับตัวไม่ทันต่อความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ซึ่งพัฒนารูปแบบและวิธีการไปอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาวิจัยนี้จึงมีความเห็นว่ารัฐบาลไทยและหน่วยงานในภาครัฐ ควรเร่งดำเนินการให้กลไกการแก้ปัญหาหรือการเตรียมการรับมือต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่เดินหน้าไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยก็ให้เดินหน้าควบคู่และพร้อมไปกับการเปิดประชาคมอาเซียนในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมก่อนประชาคมอื่นๆ อาจเร่งให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงและรวดเร็วกว่าที่คาดไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียนอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเผชิญกับอุปสรรคจากความท้าทายจากความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่

## บรรณานุกรม

- การต่างประเทศ, กระทรวง. “ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหาร และการเจรจาเขตแดนไทย – กัมพูชา”. ธันวาคม ๒๕๕๔.
- ขจิต จิตต์เสวี. คู่มือการสถาปนาพรมแดน: ความร่วมมือระหว่างรัฐ เหนือรัฐ และตะเข็บชายแดน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “ภาพรวมของประเทศในการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. เอกสารการประชุมประจำปี, กันยายน ๒๕๕๖.
- ซ่งทอง โอภาสศิริวิทย์, “ภัยคุกคามเมื่อไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. สรุปรจากหนังสือของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๕.
- ชัยณรงค์ ศรีพงษ์, เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ประวัติศาสตร์กัมพูชา, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- “ไทย - กัมพูชา ใช้ชิงเกิลวีซ่า”. [ออนไลน์] <http://www.acmecsthai.org/web/๑๖.php?id=๒๐๐๒๑>, เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗.
- นโยบายและแผน, สำนัก. กระทรวงกลาโหม. “สถานการณ์โลกที่มีผลกระทบต่อกระทรวงกลาโหมจากปัจจุบันสู่ พ.ศ. ๒๕๖๓”. รายงาน การบรรยายพิเศษวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องหลักเมือง ๒ ศาลาว่าการกลาโหม.
- มณฑาทิพย์ แซ่ปู้. บทสัมภาษณ์ พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ หัวหน้าคณะทำงานเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๑ มกราคม ๒๕๕๗.
- วิชัย พัฒนพล, รู้จักระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง "GMS Economic Corridors", ศูนย์ศึกษาอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยนครพนม, [ออนไลน์] <http://www.npu.ac.th/gms/index.php/logistics/item/๕๗>, เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗.
- ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง”. [ออนไลน์] <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/๒๔๕/๑๖๒๑๑.html>, เข้าถึงเมื่อ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗.

ศูนย์พัฒนาหลักนิยมนและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก. การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคม

อาเซียนในปี ๒๕๕๘. จุลสารยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง, ฉบับที่ ๑, มิถุนายน ๒๕๕๕.

สุชาดา วัฒนา. กรอบความร่วมมืออาเซียนกับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย

เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน. เอกสารความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ลำดับที่ ๕ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖.

โสรัจ สุขถาวร. การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสู่การเป็นประชาคมอาเซียนกรมอาเซียน,

กระทรวงการต่างประเทศ.

อินเตอร์เน็ตเนล ไครซิส กรุ๊ป. “แสวงหาสันติภาพ: อาเซียนกับกรณีพิพาทชายแดนไทย-กัมพูชา”.

รายงานเอเชียฉบับที่ ๒๑๕, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔.

อภิญา เลื่อนฉวี. “พลังความร่วมมือในประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน : ปัญหา

ท้าทายความสำเร็จ, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๕. หน้า ๕๖-๕๘.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตรี สนธยา ศรีเจริญ
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๑
การศึกษา	พ.ศ. ๒๕๒๑ โรงเรียนเตรียมทหาร พ.ศ. ๒๕๒๖ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พ.ศ. ๒๕๓๓ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. ๒๕๔๑ ผบ.ร.๒๓ พัน ๑
โดยย่อ	พ.ศ. ๒๕๔๔ ผบ.กรม ทพ.๒๖ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผสธ.ประจำ ผบช. พ.ศ. ๒๕๓๐ ผอ.กกล.ทพ.ทภ.๒ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผสธ.ประจำ ทภ.๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ รอง ผบ.จทบ.บ.ร. พ.ศ. ๒๕๕๕ รอง ผบ.มทบ.๒๑
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผบ.จทบ.น.พ.

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง ความท้าทายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชา  
จากการเปิดประชาคมอาเซียน

ผู้วิจัย พล.ต.สนธยา ศรีเจริญ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกนครพนม

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงจะก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เพื่อให้เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอาเซียน อันประกอบด้วย 3 เสาหลักคือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political Security Community: APSC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดยมุ่งเน้นให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นเสาหลักเสาแรกที่ต้องให้ความสำคัญและดำเนินการให้สำเร็จเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประเทศสมาชิกต่างก็คาดหวังที่จะได้รับประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวอย่างสูงสุด

แม้ว่าการก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะสะท้อนให้เห็นภาพความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในการสร้างความร่วมมือในระดับพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ แต่จากการที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายยังมีพรมแดนทั้งทางบกและทางทะเลร่วมกันหรือติดต่อกันนั้น ทำให้ในระดับทวิภาคีประเทศสมาชิกบางประเทศก็ยังมีข้อพิพาทชายแดนระหว่างกันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือหาทางออกอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งเมื่อพิจารณาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทชายแดนในบางกรณีแล้ว ก็จะพบว่าข้อพิพาทเหล่านี้ยึดโยงอยู่กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และ มาเลเซีย แต่อาจกล่าวได้ว่าประเด็นด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชามีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ทางการเมืองของทั้งสองประเทศมากที่สุด ไทยกับกัมพูชามีพรมแดนทางบกติดต่อกันประมาณ 798 กิโลเมตร มีหลักเขตทั้งสิ้น 73 หลักเขต ลักษณะของเขตแดนแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. ใช้สันปันน้ำเป็นเส้นเขตแดน ในบริเวณทิวเขาพนมดงรัก และทิวเขาบรรทัด ระยะทางประมาณ 524 กิโลเมตร
2. ใช้ลำน้ำเป็นแนวเขตแดน ในบริเวณจังหวัดสระแก้ว ระยะทางประมาณ 216 กิโลเมตร
3. ใช้เส้นตรงระหว่างหลักเขตแดนเป็นเส้นเขตแดน บริเวณจังหวัดสระแก้ว ระยะทางประมาณ 58 กิโลเมตร

สำหรับข้อมูลจุดผ่านแดนบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 15 จุด ตั้งอยู่ในพื้นที่ 6 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด

ในห้วงที่ผ่านมาไทยและกัมพูชามีกรณีพิพาทในเรื่องเส้นเขตแดน รวมถึงมีความขัดแย้งในกรณีปราสาทพระวิหาร จนทำให้เกิดปะทะกันทางทหารอยู่บ่อยครั้ง จนถึงปัจจุบันปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกัมพูชายังคงมีอยู่ต่อเนื่อง อาทิ การปลูกสิ่งก่อสร้างรุกล้ำดินแดน การก่ออาชญากรรม การลักลอบขนสินค้าหนีภาษี การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด และการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น แม้ภาครัฐจะออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และมาตรการทางสังคม เพื่อเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นกรณีการทำลายความมั่นคงตามแนวชายแดน แต่ปัญหาก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะลดน้อยลงไป

ทั้งนี้การเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ก่อให้เกิดทั้งโอกาสและความท้าทายต่อประเทศไทย แม้ว่าอาเซียนจะเริ่มต้นเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีความมุ่งหมายหรือเน้นการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สร้างให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนส่วนใหญ่ได้แสดงออกให้เห็นถึงความตื่นตัวที่จะปรับเข้าหาและแสวงประโยชน์จากโอกาสนี้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงมีคำถามที่เกิดขึ้นตามมาว่า หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศได้ตระหนักถึงความท้าทายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับโอกาสนี้มากหรือน้อยเพียงใด รวมถึงมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับความท้าทายเหล่านี้เพียงพอรึหรือไม่ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อให้ได้คำตอบต่อคำถามดังกล่าว โดยเลือกที่จะสนใจศึกษาพื้นที่บริเวณแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะต้องเผชิญกับทั้งความมั่นคงรูปแบบเดิมและความมั่นคงรูปแบบใหม่มาใช้ในการกำหนดกรอบรวมถึงขอบเขตในการศึกษาวิจัย



## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558
2. เพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการของไทยเพื่อรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาหลังจากการเปิดประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558

## ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของปัญหาด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชา ก่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ควบคู่ไปกับการศึกษาแผนงานและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาชายแดนของหน่วยงานราชการของไทย ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีแนวคิดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม กล่าวคือ หลังจากที่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามให้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชา และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงศึกษากรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดการปัญหาชายแดนของต่างชาติ อาทิ ประเทศจากสหภาพยุโรป และประเทศจากอเมริกาเหนือ ระหว่างสหรัฐกับแคนาดา เพื่อคาดการณ์ถึงความท้าทายทางด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกัมพูชาในอนาคต ตลอดจนรวบรวมแผนงานทางยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ในการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องและกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับภัยด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนต่อไป

## ผลการวิจัย

1. ด้านความสัมพันธ์ไทยกับกัมพูชา พบว่าความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชา เต็มไปด้วยความร่วมมือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ด้านการเมืองความมั่นคงมีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันของราชวงศ์ ผู้นำประเทศ รัฐมนตรี ข้าราชการ และนายทหารระดับสูงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความร่วมมือและแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ด้านเศรษฐกิจ ไทยได้เปรียบดุลการค้ากับกัมพูชา โดยประเทศไทยถือเป็นคู่ค้าที่สำคัญของกัมพูชาประเทศหนึ่ง ในขณะที่ชาวกัมพูชาก็เดินทางเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเช่นกัน ด้านความสัมพันธ์ระดับประชาชน ประเทศไทยกับกัมพูชามีความใกล้ชิดกันทางด้านศิลปวัฒนธรรมเป็นทุนเดิม จึงเป็นเรื่องง่ายที่รัฐบาลทั้งสองฝ่ายจะใช้ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมนี้ เป็นเสมือนสื่อกลางในการส่งเสริมความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างกัน แม้อันบ้างครั้งจะมีข้อขัดแย้งในเรื่องเขตแดนและปราสาทพระวิหารมาเป็นปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ประเทศไทยและกัมพูชามีกลไกการจัดการความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีเพื่อหาทางออกได้อยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีการทำสนธิสัญญาความร่วมมือด้านการค้าการลงทุน การคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสาธารณสุข ระหว่างทั้งสองประเทศอีกด้วย

2. ความท้าทายด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยกัมพูชา หลังการเปิดประชาคมอาเซียน คาดว่าไทยจะยังคงเผชิญกับทั้งภัยความมั่นคงในรูปแบบเดิมและความมั่นคงรูปแบบใหม่สำหรับความมั่นคงรูปแบบเดิมนั้นสะท้อนให้เห็นภาพของความขัดแย้งระหว่างรัฐต่อรัฐในเรื่องเขตแดน เนื่องจากมีความล่าช้าหรือความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดปักปันเขตแดนที่แน่ชัด ซึ่งเส้นเขตแดนย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรในพื้นที่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของทั้งสองประเทศว่าจะลดปัญหาในเรื่องเขตแดน เพื่อสร้างความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมได้อย่างไร และสำหรับความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้น เป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานอย่างเสรี ในโลกยุคไร้พรมแดน ซึ่งไทยอาจต้องเผชิญกับปัญหาในหลายรูปแบบ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบปัญหาลังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์ โรคระบาดหรือโรคติดต่อ ปัญหาด้านยาเสพติด ปัญหาด้านสังคมที่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชาวไทย ปัญหาด้านอัตลักษณ์ทางสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในย่านชุมชน เป็นต้น

3. การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการของไทย เพื่อรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา หลังจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ.2558 พบว่าหน่วยงานระดับประเทศของไทย ทั้งในส่วนองรัฐบาล หน่วยงานระดับกระทรวง มีความตระหนักถึงโอกาสและความท้าทายที่จะเกิดขึ้น จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในระดับรัฐบาลไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

กล่าวถึงประเด็นความมั่นคงไว้ใน ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ในเรื่อง การสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ (Internal Process) ซึ่งกล่าวถึงการ ร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงของประเทศสมาชิกในการรับมือกับความท้าทายด้านความมั่นคง

ทั้งนี้กลไกระดับประเทศที่รัฐบาลกำหนดให้รับผิดชอบในการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ให้ เป็นรูปธรรม คือ คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ได้กำหนดแผนงานของแต่ละประชาคมที่เกี่ยวกับ ความท้าทายด้านความมั่นคงไว้ในสองแผนงาน คือ *แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคง อาเซียน* ซึ่งกล่าวถึง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การต่อต้านการค้ำมนุษย์ ความร่วมมือใน การต่อต้านการก่อการ และการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Cyber Crime) และ *แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน* ซึ่งกล่าวถึง การบริหารจัดการชายแดน (Border Management) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงข้อมูลในการปฏิบัติงาน ร่วมกัน จะเห็นได้ว่าประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่มิได้ถูกกล่าวถึงในแผนงานประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน แต่ถูกกำหนดไว้ในแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคง และแผนงาน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจะเกิดขึ้นในภายหลัง ทั้งนี้การดำเนินงานในลักษณะที่มีความ เหลือมล้ำกันทางด้านเวลานี้ อาจส่งผลให้กลไกการทำงานต่างๆ ของภาครัฐปรับตัวไม่ทันต่อความ ท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการไปอย่างรวดเร็ว

สำหรับหน่วยงานระดับรองลงมาทั้งกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่างก็นำยุทธศาสตร์ชาติมาพิจารณา กำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการทำงานในระดับประเทศ ครอบคลุมในทุกประเด็นที่กลไกของรัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีแนวทางในการ ดำเนินงานไปในแนวทางที่คล้ายกัน ได้แก่

การให้ความสำคัญกับการจัดเตรียมความพร้อมของกำลังพลหรือข้าราชการ ทั้งใน เรื่องของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนและการใช้ภาษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษ

การคาดการณ์ความท้าทายเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงาน ที่จะต้องเผชิญจากการเปิด ประชาคมและแนวทางการรับมือ

การแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น การปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน ประสานงาน และการให้บริการให้มีความ สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

การจัดตั้งกลไกพิเศษของแต่ละหน่วยงาน ขึ้นมาในรูปแบบของคณะทำงานพิเศษ หรือ คณะกรรมการ เพื่อศึกษาและพิจารณาให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานนั้น ในการเตรียมการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างทันทั่วถึง

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยนี้พบว่ารัฐบาลไทยและหน่วยงานระดับสูงตระหนักถึงความท้าทายด้านความมั่นคงดังกล่าวเป็นอย่างดี และได้สร้างกลไกการแก้ปัญหาเหล่านี้ไว้แล้วส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่ากังวลก็คือ กลไกการแก้ปัญหาเหล่านี้ ส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในแผนงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งเป็นแผนงานเร่งด่วน แต่กลับถูกบรรจุไว้ในแผนงานปรชาคมการเมืองและความมั่นคง และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมซึ่งมีความเร่งด่วนน้อยกว่า ทั้งนี้การดำเนินงานในลักษณะที่มีความเหลื่อมล้ำกันทางด้านเวลานี้ อาจส่งผลให้กลไกการทำงานต่างๆ ของภาครัฐปรับตัวไม่ทันต่อความท้าทายด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ซึ่งพัฒนารูปแบบและวิธีการไปอย่างรวดเร็ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐบาลไทยและหน่วยงานในภาครัฐ ควรเร่งดำเนินการให้กลไกการแก้ปัญหาหรือการเตรียมการรับมือต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ เดินหน้าไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยก็ให้เดินหน้าควบคู่และพร้อมไปกับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมก่อนประชาคมอื่นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเผชิญกับอุปสรรคจากความท้าทายจากความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่