

# บทบาทกองทัพไทยด้านความมั่นคง ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

## The Role of Royal Thai Armed Forces' Security in Thailand's Entry into ASEAN Community

ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร\*

### บทคัดย่อ

บทบาทด้านความมั่นคงของกองทัพไทย ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นมีความหลากหลาย ทั้งการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง โดยกองทัพต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วน เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 กองทัพไทยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง เพียงแต่ว่าจะมีบทบาทหลักหรือผู้สนับสนุน ขึ้นอยู่กับรูปแบบของภัยคุกคามและความชำนาญงานของแต่ละภาคส่วน นอกจากนี้กองทัพไทยยังมีกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกองทัพชาติอาเซียน อาทิเช่น การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกลไกที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดชาติอาเซียนสามารถปรึกษาหารือและร่วมกันในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้ทุกรูปแบบ ทั้งนี้หากสามารถบูรณาการร่วมกับการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน กับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา จะทำให้บทบาทของกองทัพไทยด้านความมั่นคงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญในการเตรียม

\* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย คือ การออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐอย่างบูรณาการ ด้วยการนำเป้าหมายทั้ง 3 ด้าน กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในภาพรวมของประเทศ โดยมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในลักษณะ Single Command และมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นองค์กรในระดับรองเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านรองรับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ

**คำสำคัญ :** บทบาทกองทัพไทย, ความมั่นคง, ประชาคมอาเซียน

#### Abstract

Since the time of the Cold War there have been several roles for the Royal Thai Armed Forces' security both in direct military operations, and in development within the areas where security related problems exist which required the Royal Thai Armed Forces to cooperate with every other sector. The entry into the ASEAN Community in 2015 will enable the Royal Thai Armed Forces to contribute more to resolve security related issues whether it is the ASEAN Economic Community, the ASEAN Socio-cultural Community or the ASEAN Political-security. The form of threats and the expertise required will determine whether the role for the Royal Thai Armed Forces will be the key or supporting one. In addition, the Royal Thai Armed Forces already has mechanisms for security cooperation with the armed forces of other ASEAN member countries, such as the ASEAN Chief of Defence Forces Informal Meeting. This mechanism enables cooperation for security among the ASEAN Armed Forces members regarding peace and security. As such, if this forum can be integrated with the ASEAN Defence Ministers' Meetings and ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus

platforms, it will make the role of the Royal Thai Armed Forces' security in entering into the ASEAN Community more effective. The important factor in the preparation for entering into the ASEAN Community for Thailand is the development of the Government Sector in an integrated manner by using the three goals to formulate the overall national strategy for entering into the ASEAN Community by way of setting up a command and control center for the preparation toward entering the ASEAN Community with the Prime Minister as Chairman at the national Level to achieve single command, and a sub-command and control center on the entry preparation for the political-security, economic, and socio-cultural communities at a lower level to formulate each strategy required to further support the national strategy.

**Keywords :** Role of Royal Thai Armed Forces, Security, ASEAN Community

## บทนำ

บทบาทด้านความมั่นคงของกองทัพไทยที่ผ่านมามีความหลากหลาย โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นมีทั้งการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน รวมถึงพื้นที่ภายในประเทศ การทำงานช่วงเวลาดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนราชการและประชาชน แนวคิดของการสร้างความร่วมมือได้นำไปสู่การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด ตลอดจนจัดตั้งหน่วยผสมพลเรือนตำรวจทหาร (พตท.) ในพื้นที่ที่มีความรุนแรงเพื่อบูรณาการการแก้ปัญหาความมั่นคงทั้งการป้องกันปราบปราม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนควบคู่กันไป พร้อมทั้งดำเนินการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงการพิทักษ์และรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์<sup>1</sup> ประเด็นนี้นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือ

<sup>1</sup> กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. แผนเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน. เว็บไซต์ <http://www.center.isocthai.go.th>. 8 มกราคม 2557.

ด้านความมั่นคง (Security Cooperation) ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยเอง เมื่อพิจารณากรอบความร่วมมือที่ใหญ่ขึ้นระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) เพื่อเป็นกลไกหลักในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของภูมิภาค แนวคิดนี้ริเริ่มโดยประเทศไทย และนำไปสู่การลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ที่วังสราญรมย์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของชาติสมาชิกก่อตั้ง 5 ชาติร่วมลงนาม<sup>2</sup> สำคัญในการลงนาม ครั้งนั้น เพื่อป้องกันภัยคุกคามทางทหารในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นความมั่นคงตามแบบ (Traditional Security) ทำให้กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญกระบวนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของกองทัพไม่ได้มีเฉพาะมาตรการทางทหารแต่เพียงประการเดียว แต่ได้ใช้มาตรการที่มีใช้ทางทหารควบคู่กันไป อาทิเช่น การพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง การทูตฝ่ายทหาร เป็นต้น ผลลัพธ์จากการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในลักษณะผสมผสาน ได้ถูกสะสมเป็นองค์ความรู้ในการบริหารจัดการความมั่นคงของกองทัพในเวลาต่อมา ในขณะที่สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาความมั่นคงได้ทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีทั้งปัญหาความมั่นคงตามแบบและความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-Traditional Security) ไม่ว่าจะเป็นปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย รวมถึงภัยพิบัติจากธรรมชาติ ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กองทัพของทุกชาติอาเซียน ต่างก็ให้ความสำคัญและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาภัยคุกคามที่สลับซับซ้อนดังกล่าวมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

จากสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ได้ทำให้ผู้นำอาเซียนในยุคต่อๆ มาให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม (Comprehensive Security) ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหาร รวมถึงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียน

<sup>2</sup> ประวัติการก่อตั้งสมาคมอาเซียน. เว็บ <http://www.thaigoodview.com/node/125108>. 8 มกราคม 2557.

ได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ที่เรียกว่า ข้อตกลง บาหลี 2 เห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ได้แก่ 1) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) 2) ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) และ 3) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community : APSC) โดยมีความต้องการให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2563 แต่ต่อมาการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ได้เห็นว่าสถานการณ์ความมั่นคงในขณะนั้นมีความสลับซับซ้อนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ รวมถึงสังคมวัฒนธรรม จึงได้เห็นชอบร่วมกันให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเร็วขึ้นกว่าเดิม 5 ปี

เมื่อพิจารณาถึงความต้องการของชาติสมาชิกในการเร่งรัดให้เกิดประชาคมอาเซียนเร็วขึ้น ทำให้เห็นว่ากองทัพไทยจะต้องเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกลุ่มประเทศอาเซียนและมิตรประเทศ ทั้งนี้ ความร่วมมือที่กองทัพจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมจะมีมิติต่างๆ หลากหลายมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ต่างมีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะพบว่ามี ความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตั้งแต่ในระดับภูมิภาคจนถึงระดับโลก ซึ่งเกิดขึ้นไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ความมั่นคง จากความมั่นคงแบบเดิมไปสู่ความมั่นคงที่เป็นองค์รวม กองทัพไทยจึงกำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งความมั่นคงตามแบบและความมั่นคงไม่ตามแบบไปพร้อมๆ กัน ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับกองทัพของชาติอาเซียนและมิตรประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นสำคัญต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้นำไปสู่การกำหนดสาระสำคัญในบทความนี้ โดยจะเริ่มต้นจากการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงภายใน ระหว่างฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน และภาคประชาสังคม ขึ้นเป็นลำดับแรก ซึ่งจะอธิบายผ่านแนวความคิดของการปฏิบัติการร่วม (Joint Operation) ทั้งนี้ ความร่วมมือภายในประเทศของไทยถือได้ว่าเป็นรากฐานในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นบทบาทที่กองทัพจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง และในฐานะผู้สนับสนุนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งในกรอบของทวิภาคีและพหุภาคี และเป็นบทบาทที่กองทัพได้ดำเนินการมาก่อนจะมีแนวคิดในการก่อตั้งประชาคมอาเซียน เมื่อเกิดประชาคมอาเซียนแล้ว กองทัพมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งในกรอบของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers Meeting: ADMM) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers Meeting Plus: ADMM-Plus) 8 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย รวมถึงการประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM) โดยในส่วนนี้จะอธิบายด้วยแนวคิดที่ว่า ด้วยกระบวนการที่สร้างความมั่นคงใหม่และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)<sup>3</sup> ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์เป็นหลัก และมีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูง มีระบบที่คล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก และในท้ายบทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอตัวแบบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อย่างมีเป้าหมายและให้เกิดการบูรณาการจากภาคส่วนต่างๆ มากที่สุด

<sup>3</sup> อรรถัญญา วิฑูรย์. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เว็บบ. <http://onkanya-npm.blogspot.com>. 8 มกราคม 2557.

### ความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในระหว่าง กองทัพ ฝ่ายพลเรือน และ ภาคประชาสังคม

การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงซึ่งเป็นรากฐานในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ภายในประเทศให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นก่อน ทั้งนี้ ความมั่นคงในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน การแก้ไขปัญหาไม่สามารถใช้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพื่อนำจุดแข็งของแต่ละฝ่ายเข้ามาบูรณาการร่วมกัน เมื่อพิจารณาจุดแข็งของกองทัพจะพบว่า เป็นองค์กรที่มีความพร้อมทั้งบุคลากรและยุทโธปกรณ์ ขณะที่ฝ่ายพลเรือนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่โดยตรง และภาคประชาสังคมเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดสามารถสื่อสารกับประชาชนและเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์เกิดสึนามิ เมื่อปี พ.ศ. 2547 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขั้นต้นมีความสับสนและมีข้อบกพร่องอยู่พอสมควร แต่เมื่อฝ่ายต่างๆ ได้นำเอาจุดแข็งที่มีอยู่มาบูรณาการร่วมกัน ทำให้การแก้ปัญหาทันเวลาและสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว นับว่าเป็นบทเรียนที่ทุกฝ่ายจะได้ร่วมกันปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น จนกระทั่งเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2554 ฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือนและภาคประชาสังคมได้นำบทเรียนในอดีตมาเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างแต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การฝึก Cobra Gold ระหว่างกองทัพไทยกับมิตรประเทศ ได้จัดให้มีสถานการณ์ฝึกการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติร่วม ทำให้กองทัพไทยได้รับประสบการณ์ที่หลากหลายมากขึ้น และสามารถนำมาพัฒนาปรับปรุงเพื่อเตรียมการในด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และการจัดการฝึก เพื่อร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงได้ในทุกรูปแบบ โดยในเดือนพฤศจิกายน 2556 ที่ผ่านมา กองทัพไทยได้จัดให้มีการฝึกการบริหารจัดการสาธารณภัยร่วมกับฝ่ายพลเรือนและภาคประชาสังคม ตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันดียิ่งขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้ทำให้

เห็นว่า หากนำหลักการของการปฏิบัติการร่วมเข้ามาใช้ก็จะเกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยมีแนวคิดของการปฏิบัติการร่วมที่สำคัญ ดังนี้

**ร่วมคิด** หน่วยงานต่างๆ ต้องตระหนักร่วมกันถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงที่ไม่ใช่เรื่องที่กองทัพมีส่วนรับผิดชอบเพียงลำพัง ภาคส่วนอื่นๆ ต่างก็มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงที่เป็นองค์รวม ดังนั้น การสร้างความรู้ความเข้าใจถึงความรับผิดชอบที่มีต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติโดยรวมจึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกภาคส่วน

**ร่วมวางแผน** การระดมความคิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการเป็นระบบ โดยมีหน่วยงานจากภาครัฐ กองทัพ รวมทั้งภาคประชาสังคมหรือประชาชนในพื้นที่เข้าร่วม จะทำให้การบริหารจัดการมีความสมบูรณ์ และตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง

**ร่วมปฏิบัติ** หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงตามกฎหมาย ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต้องให้ความร่วมมือภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนงานที่กำหนด

**ร่วมตรวจสอบ** ภาคส่วนต่างๆ จะต้องมีแผนงานในการติดตามประเมินผลความคืบหน้าในแต่ละด้านร่วมกันและต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

**ร่วมรับผลประโยชน์** การบริหารจัดการความมั่นคงต้องสามารถทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ จากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปฏิบัติการร่วมที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันในอนาคต<sup>4</sup>

การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมภายใต้แนวคิดของการปฏิบัติการร่วม จะเห็นได้จากการฝึกซ้อมการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (C-MEX) ซึ่งจัดเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อทดสอบระบบบัญชาการ

<sup>4</sup> นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, อารยา จุลานนท์ และนันทยา ทองคนารักษ์. 3 *เส้า: การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม*. 2554. หน้า 133.



เหตุการณ์และการบูรณาการในการทำงานตามแผน และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน<sup>5</sup> การฝึกดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเตรียมการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในของไทย ด้วยการบูรณาการจุดแข็งของภาคส่วนต่างๆ อย่างมีระบบและกำหนดวิธีบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดเอกภาพร่วมกัน ประสบการณ์ดังกล่าวกองทัพได้นำไปใช้เป็นบทเรียนในการเตรียมการร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการเตรียมในการขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงไปสู่กรอบของประชาคมอาเซียนได้อย่างดีต่อไป

### ประชาคมอาเซียนกับความร่วมมือด้านความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม

การเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียนนับได้ว่าเป็นสถาปัตยกรรมในการบริหารจัดการ ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security Architecture) ที่ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ได้ร่วมมือกันโดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมอาเซียน เมื่อ 40 กว่าปีที่ผ่านมากว่า สิ่งสำคัญผู้นำอาเซียนยังเห็นว่าการเป็นประชาคมอาเซียนควรมีคำขวัญหรือ Motto เพื่อเป็นจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “One Vision, One Identity, One Community” หรือ “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม” คำขวัญดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการสร้างปรัชญาของการเป็นประชาคมอาเซียนร่วมกัน

ประการแรก เมื่อพิจารณาถึงความหมายของหนึ่งวิสัยทัศน์ (One Vision) ทำให้เห็นว่าอาเซียนต้องการมองอนาคตร่วมกัน หรือกล่าวได้ว่า หนึ่งวิสัยทัศน์คือ เป้าหมายที่ชาติสมาชิกอาเซียนจะเป็นผู้ร่วมกันนำพาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นโจทย์แรกของความร่วมมือด้านความมั่นคง สิ่งสำคัญปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคตจะมีความสลับซับซ้อนเชื่อมโยงกับปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความมั่นคงแบบองค์รวม

<sup>5</sup> สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดระยอง. *เจ้ากรรมสรรพกำลังกลาโหมตรวจเยี่ยมการฝึก C-MEX13*. เว็บ. [http://radio.prd.go.th/rayong/ewt\\_news.php?nid=1270&filename=Index\\_2012](http://radio.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=1270&filename=Index_2012). 9 มกราคม 2557.

(Comprehensive Security) ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากกองทัพชาติสมาชิกอาเซียนร่วมกันแก้ปัญหา ชาติใดเพียงชาติเดียวหรือกองทัพของชาติใดเพียงชาติเดียวไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ปัญหาความมั่นคงในยุคปัจจุบันเป็นปัญหาที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (Transnational Security) ไม่ว่าจะ เป็น ปัญหา ยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นแนวคิดที่ว่าด้วยการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกองทัพของชาติสมาชิกในการแก้ปัญหาความมั่นคงร่วมกัน (Cooperative Security) จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่กองทัพของชาติสมาชิกจะวางกรอบในการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันได้

ประการที่สอง หนึ่งอัตลักษณ์ (One Identity) คำว่าอัตลักษณ์เป็นคำค่อนข้างใหม่สำหรับการสื่อสาร เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคำจะเห็นว่ามี ความเกี่ยวข้องกันระหว่างคำว่า “อัตตะ” ซึ่งหมายความว่าตัวตนและ “ลักษณะ” หมายถึงสมบัติเฉพาะตัว ในขณะที่คำว่า “เอกลักษณ์” มีคำว่า “เอก” หมายถึงหนึ่งเดียวหรือลักษณะหนึ่งเดียว กล่าวโดยสรุป อัตลักษณ์ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Identity จึงหมายถึงผลรวมของลักษณะเฉพาะของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งทำให้สิ่งนั้นเป็นที่รู้จักหรือจดจำได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่สองของ ASEAN Motto ต้องการหล่อหลอมเอกลักษณ์ของชาติต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวหรือ การสร้างความเป็นตัวตน (Self) ร่วมกันของชาติอาเซียนภายใต้การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน ทั้งนี้การร่วมมือของกองทัพของชาติสมาชิกอาเซียน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้เอกลักษณ์ของแต่ละกองทัพชาติสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อหล่อหลอมความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันต่อไป และการมีอัตลักษณ์ร่วมจะส่งผลดีต่อการมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน โดยเมื่อเข้าใจถึงความแตกต่างของแต่ละกองทัพชาติสมาชิกและผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จนมีอัตลักษณ์ร่วมกันแล้ว จะทำให้ความร่วมมือเพื่อนำพาทองทัพของชาติอาเซียนไปสู่เป้าหมายของการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันดียิ่งขึ้น

<sup>6</sup> โชติกา ศรีประเสริฐ, *การรวบรวมความหมายของอัตลักษณ์*, เว็บ. <http://chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html>, 9 มกราคม 2557.

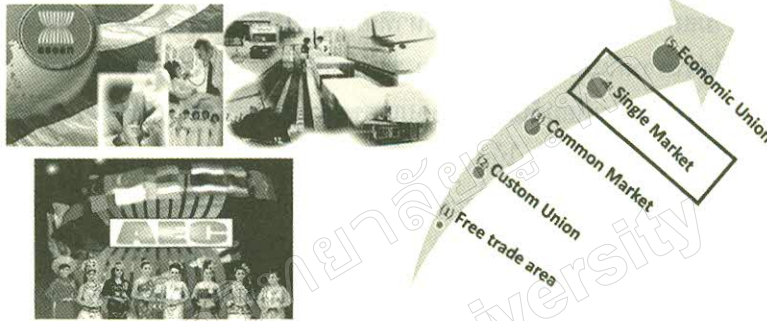
<sup>7</sup> สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, *อัตลักษณ์และเอกลักษณ์*, เว็บ. <http://arit.chandra.ac.th>, 9 มกราคม 2557.

ประการที่สาม การเป็นประชาคมเดียวกัน (One Community) แนวคิดนี้ นับว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ให้เข้ามาอยู่รวมกันอย่างเชื่อมโยง เพื่อร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เช่น การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของภูมิภาค การวางแผนพัฒนา ภูมิภาค การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชาติสมาชิก อาเซียนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน การเป็นประชาคมเดียวกันจึงเป็นการรวมตัว กันตามสถานการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครสั่ง สมาชิกในแต่ละ ชาติมีส่วนร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบอย่าง เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้ขอบเขตของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อย่างไรก็ตาม การดำเนินให้เป็นไปตาม Motto อาจมีข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ สมาชิกได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน เพื่อให้ อาเซียนสามารถก้าวไปข้างหน้า ถึงแม้กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ตกลง ร่วมกันอาจทำให้เกิดข้อจำกัดอยู่บ้าง นอกจากนี้การบริหารงานของแต่ละประเทศ ที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จะเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่ประชาคม เดียวกัน ประเด็นนี้ ความสัมพันธ์ของผู้นำของกองทัพในทุกระดับของชาติอาเซียน เป็นกลไกที่สำคัญต่อการนำไปสู่การสร้างประชาคมเดียวกัน โดยเฉพาะการสร้าง ความไว้วางใจในมิติของความมั่นคง ซึ่งกองทัพจะเข้าไปมีส่วนร่วมและ เกี่ยวข้องโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงตามแบบหรือความมั่นคงไม่ตามแบบ ก็ตาม

นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อนำพาประเทศสมาชิกไปสู่การเป็นประชาคม เดียวกัน ชาติสมาชิกยังได้ร่วมกันจัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ซึ่งในแต่ละเสาหลักมีแผนการดำเนินการเป็นการเฉพาะ ตามแนวทางของอาเซียน (ASEAN Way) ส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ต่อประเทศสมาชิก

1. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC มีพัฒนาการได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต่างร่วมมือกันผลักดันอย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถรับมือกับ ความท้าทายและความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้สภาวะ

การแข่งขันที่รุนแรง โดยเฉพาะการก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ของ จีนและอินเดีย ทำให้อาเซียนต้องเร่งปรับความร่วมมือกันให้มากและเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของ AEC ที่ต้องการให้เศรษฐกิจเป็น ตลาดเดียว (Single Market) และเป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) เป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถนัดนัก



ภาพที่ 1 ลำดับขั้นกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ในการพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียว ชาติอาเซียนต้องสร้างความร่วมมือในกรอบของสหภาพศุลกากร (Custom Union) ด้วยการจัดเก็บภาษีประเทศภายนอกภูมิภาคในอัตราเดียวกัน เมื่อทำสำเร็จแล้ว จึงจะพัฒนาต่อยอดไปสู่การเป็นตลาดร่วม (Common Market) ที่มีการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และบริการได้อย่างเสรี จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียวในที่สุด โดยจะต้องมีระบบมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Standard) ร่วมกันทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังไม่มีเป้าหมายในการเป็นสหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) อย่างเช่น สหภาพยุโรปที่มีนโยบายการเงินการคลังร่วมกัน จะเห็นได้ว่าการพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียวของอาเซียนแม้จะมีผู้ทางที่ดีแต่ก็ยังมีอุปสรรคอยู่พอสมควร จำเป็นอย่างยิ่งที่ชาติสมาชิกต้องกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของ AEC ให้ออย่างชัดเจนสอดคล้องกับพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจ

## อาเซียน

2. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC เมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือทางด้านสังคมและวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน จะพบว่า ความเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนยังไม่เกิดขึ้นภายในจิตใจของคนอาเซียน สาเหตุหนึ่ง เป็นเพราะแต่ละประเทศต่างมีภาษาและวัฒนธรรมประจำชาติ อีกทั้งยังมีประวัติศาสตร์และแนวคิดที่แตกต่างกัน ทำให้การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันเกิดขึ้นได้ไม่ง่าย ถึงแม้ว่าจะมีการรับรู้ในการเป็นประชาคมอาเซียนกันอย่างแพร่หลายก็ตาม ดังนั้นการจะพัฒนาไปสู่เป้าหมายของเสาหลักนี้ ระบบการศึกษาของแต่ละประเทศต้องให้ความสำคัญกับการเป็นประชาคมอาเซียนมากกว่าที่เป็นอยู่ และควรบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาของแต่ละประเทศ รวมถึงการสร้างความรู้สึกร่วมกันของการเป็นประชาคมอาเซียนด้วยการสื่อสารผ่านสังคมเครือข่าย (Social Network) ในรูปแบบต่างๆ

3. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ APSC การพัฒนามีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพราะแต่ละประเทศมีระบบการปกครองที่ต่างกันและยังมีนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลายประเทศยังมีปัญหาภายใน ปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศทั้งทางบกและทางทะเล ในส่วนการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลกก็ยังไม่ค่อยคล่องตัว รวมถึงบทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคทั้งสหรัฐและจีนต่างมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ชาติสมาชิกอาเซียนหลายชาติยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งด้านการเมืองและด้านความมั่นคงในลักษณะทวิภาคี ทั้งกับประเทศนอกภูมิภาคและกับองค์การระหว่างประเทศ หากจะมีการดำเนินการในลักษณะพหุภาคี ก็ไม่ได้เป็นการดำเนินการในกรอบของประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตาม แนวทางความร่วมมือที่ชาติสมาชิกสามารถทำได้ตั้งแต่ปัจจุบัน คือ การร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบ เช่น ภัยพิบัติ ยาเสพติด การก่อการร้าย หรือการกระทำอันเป็นโจรสลัด หากสามารถแก้ไขปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบได้ดี ก็สามารถขยายความร่วมมือไปสู่การแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแบบได้ง่ายขึ้น และจะทำให้การก้าวเข้าสู่ APSC มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ นอกจากนี้ ปัจจัยทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาต่างมีความเชื่อมโยงกัน หากปัจจัยใดได้รับผลกระทบ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลถึงปัจจัยอื่นตามไปด้วย ทำให้การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนมีความจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ทั้ง 3 เสาหลักให้มีความก้าวหน้าและพัฒนาไปพร้อมๆ กัน ซึ่งที่ผ่านมภาคส่วนต่างๆ มักจะให้ความสำคัญกับ AEC ในขณะที่ ASCC และ APSC ยังให้ความสำคัญไม่มากนัก ทั้งนี้ ความก้าวหน้าของเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งจะส่งผลต่อความก้าวหน้าของเสาหลักอื่นๆ ด้วย เช่น ความก้าวหน้าของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ความมั่นคงไม่ตามแบบ อาทิเช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด หรือ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ จะช่วยให้การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายในการเคลื่อนย้ายแรงงาน สินค้า และทุนอย่างเสรี หรือการเป็นตลาดเดียวของอาเซียนให้ความสำคัญตามไปด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาบทบาทของกองทัพกับเสาหลักทั้ง 3 เสาจะเห็นว่ากองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเสาหลักการเมืองและความมั่นคง เมื่อวิเคราะห์ความมั่นคงของเป็นองค์รวม จะเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายของ AEC อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้ ในขณะที่การพัฒนาในกรอบของ ASCC โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความมั่นคง ก็มีความเกี่ยวข้องกับกองทัพเช่นกัน ดังนั้น ทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียนกองทัพต่างมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งสิ้น เพียงแต่จะเป็นบทบาทหลักหรือบทบาทสนับสนุนขึ้นอยู่กับเป้าหมายของแต่ละประเทศ ที่สำคัญการทำงานจะต้องมีการบูรณาการภายใต้กรอบความมั่นคงที่เป็นองค์รวม<sup>8</sup> นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในกรอบอาเซียน ยังคงมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเห็นได้จากช่องว่างระหว่างรายได้ของแต่ละประเทศ เช่น สิงคโปร์ กับ ลาวและกัมพูชา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน รวมถึงการศึกษา เทคโนโลยีสมัยใหม่ยังคงมีความแตกต่างกัน นับได้ว่าประเด็นความแตกต่างเป็นความท้าทาย (Challenge) ต่อการ

<sup>8</sup> ประภัศร์ เทพชาติ. *ประชาคมอาเซียน*. 2555. หน้า 6.

รวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปีพ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างกองทัพของชาติอาเซียนในปัจจุบันค่อนข้างเข้มแข็ง และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากมีการนำจุดแข็งดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยลดความแตกต่างระหว่างกันก็นับว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

### กองทัพไทยกับการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงในกรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

กองทัพของชาติสมาชิกอาเซียนเริ่มกำหนดบทบาทในการสนับสนุนงานความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการมีกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกัน (Security Mechanism) กลไกความร่วมมือหนึ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM) ซึ่งริเริ่มโดยประเทศอินโดนีเซีย และจัดให้มีการประชุมฯ ครั้งแรก ณ หมู่เกาะบินตัน (Bintan Islands) ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อตุลาคม 2544 ภายใต้ชื่อการประชุม ASEAN CDF's Get Together ประเด็นสำคัญของการประชุมครั้งนั้นก็เพื่อป้องกันสถานการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายน (9/11) ในประเทศสหรัฐฯ ที่อาจมีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับได้ว่า ACDFIM เป็นรากฐานของการพัฒนาไปสู่ความร่วมมือในกรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน โดยมีการขยายผลมาอย่างต่อเนื่องจนถึงการประชุม ACDFIM ครั้งที่ 9 ณ กรุงพนมเปญ เมื่อ 29 มีนาคม 2555 มีการหารือในหัวข้อ Enhancing Force Interoperability toward the 2015 ASEAN Community โดยคำนึงถึงการเตรียมความพร้อมและพิจารณาขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน (Force Interoperability) ระหว่างกองทัพอาเซียน เพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี 2558 ทั้งนี้ที่ประชุมได้รับทราบถึงภัยคุกคามต่อภูมิภาคในหลายรูปแบบซึ่งซับซ้อนและคาดการณ์ได้ยาก ดังนั้น กองทัพอาเซียนจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยคุกคามดังกล่าว ด้วยการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือทางทหารระหว่างกัน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ประเด็นสำคัญที่ประชุมยังได้เห็นพ้องในการจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (Standard Operating

Procedure: SOP) เพื่อใช้อุปกรณ์ทางทหาร (Military Assets) สำหรับภารกิจ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR) ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของความร่วมมือ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ใช้งานได้ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีไปจนถึงระดับปฏิบัติงานและระดับยุทธการ โดยประเทศสิงคโปร์เสนอให้มีการจัดการฝึก Information Sharing Exercise (ISX) และจัดตั้ง ASEAN Information Portal (AIP) รวมทั้งได้มีการเสนอแผนงาน 2 ปี (ค.ศ.2012-2014) โดยมีสาระสำคัญว่า ประเทศอินโดนีเซียและสิงคโปร์จัดการ ฝึกการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Table Top Exercise) ใน เดือนกรกฎาคม 2555 และประเทศไทยได้เสนอการจัดการสัมมนา/ การฝึกปฏิบัติการด้านการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและผลกระทบต่อความมั่นคง (Seminar/ Workshop on Climate Change and its Security Implications) ในปี 2556 และเสนอจัดการฝึกระดับพหุภาคีร่วมกับประเทศมาเลเซีย ด้านการช่วยเหลือด้าน มนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ในปี 2557 ณ ประเทศไทย โดยเชิญประเทศ สมาชิกอาเซียนเข้าร่วมการฝึกโดยพร้อมเพรียงกัน

การประชุม ACDFIM ครั้งที่ 10 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน เมื่อ 20 มีนาคม พ.ศ. 2556 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนแต่ละประเทศ ได้นำเสนอข้อคิดเห็นภายใต้กรอบความร่วมมือ 5 ด้าน ซึ่งเป็นผลจากการประชุม ADMM และ ADMM-Plus ประกอบด้วย

1. ความมั่นคงทางทะเลโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด มาเลเซีย และ สิงคโปร์
2. การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเมียนมาร์ ลาว และฟิลิปปินส์
3. การรักษาสันติภาพโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดไทย และกัมพูชา
4. การต่อต้านการก่อการร้ายโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดอินโดนีเซีย
5. การแพทย์ทหารโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเวียดนาม

สำหรับผู้บัญชาการทหารสูงสุด บรูไน ซึ่งเป็นเจ้าภาพได้นำเสนอ เรื่อง บทบาทและความสำคัญของภูมิภาคอาเซียนด้านความมั่นคง เพื่อสะท้อนให้



เห็นถึงความก้าวหน้า รวมถึงความท้าทายปัญหา และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกองทัพในอาเซียนให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น<sup>9</sup>

ต่อมาในการประชุม ACDFIM ครั้งที่ 11 ณ กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมาร์ เมื่อ 4-8 มีนาคม พ.ศ. 2557 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนได้กล่าวย้ำถึงความสำคัญในการสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันประเทศระหว่างกัน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบด้านต่างๆ



ภาพที่ 2 การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 10 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน เมื่อ 20 มี.ค. 56

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ ACDFIM สนับสนุนประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น คือ เชื่อมโยงการประชุม ACDFIM ให้ประสานสอดคล้องกับการประชุม ADMM และ ADMM-Plus ซึ่งถ้าหากทำได้

<sup>9</sup> กองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร. บทสรุปผู้บริหารเรื่อง การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM). 2556.

จะส่งผลดีต่อการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ทั้งนี้ภายใต้กฎบัตรอาเซียน ผลการประชุมจากรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนจะเชื่อมโยงไปยังคณะมนตรีความมั่นคงอาเซียนและเข้าไปสู่คณะมนตรีประสานงานอาเซียน เพื่อนำเข้าสู่การประชุมสุดยอดผู้นำสุดยอดอาเซียนต่อไป



ภาพที่ 3 โครงสร้างอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการเชื่อมโยงงานความมั่นคงของกองทัพแต่ละชาติอาเซียน ให้เข้าไปสู่เวทีการประชุม ADMM และ ADMM-Plus เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและจะนำไปสู่การทำงานร่วมกัน ทั้งในส่วนของกองทัพและกระทรวงกลาโหมของแต่ละชาติอาเซียนอย่างบูรณาการ สำหรับการประชุม ADMM และ ADMM-Plus จัดขึ้นครั้งแรกในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2553 ณ ประเทศเวียดนาม ที่ประชุมได้มีการหารือถึงแนวทางความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา 5 ด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR) ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping

Operations) การแพทย์ทหาร (Military Medicine) และการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism) ทั้งนี้ เพื่อให้ความร่วมมือทั้ง 5 ด้านเป็นไปอย่างราบรื่น จึงกำหนดให้มีการสร้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการดำเนินงานดังกล่าว เรียกว่า Expert's Working Groups (EWGs) ซึ่งได้ผลักดันให้ความร่วมมือทั้ง 5 ด้านเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

#### **การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ และการแพทย์ทหาร**

ความร่วมมือในเรื่อง การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงการแพทย์ทหาร ในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus นับว่ามีความก้าวหน้ามากที่สุดในความร่วมมือ 5 ด้าน ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 บรูไนและสิงคโปร์ได้ร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดการฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย ครั้งที่ 2 (ASEAN Militaries Humanitarian Assistance and Disaster Relief Exercise: AHX2) ณ ประเทศบรูไน มีประเทศในกลุ่มอาเซียนและคู่เจรจา เข้าร่วมจำนวน 18 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ รัสเซีย เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา มีผู้เข้าร่วมการฝึกทั้งสิ้น 2,120 คน การฝึก AHX2 ยังได้บรรจุการฝึกด้านการแพทย์ทหารรวมไว้ด้วย ซึ่งกองทัพไทยได้จัดกำลังพลจำนวน 149 นาย พร้อมยุทโธปกรณ์จากกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เข้าร่วมการฝึกในครั้งนี้ ซึ่งนับว่าเป็นความสำคัญของการสร้างความร่วมมือทางทหารที่มีประสิทธิภาพ ในกรอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ผลจากการฝึกนอกจากจะช่วยให้ทหารจากประเทศต่างๆ มีความคุ้นเคย สร้างความสัมพันธอันดี สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีแล้วยังได้ร่วมกันจัดทำร่างระเบียบปฏิบัติประจำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียน สำหรับใช้ปฏิบัติงานร่วมกันในสถานการณ์จริงอีกด้วย สิ่งสำคัญ การผลักดันในชาติสมาชิกให้ความร่วมมือในกรอบของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงการแพทย์ทหาร เป็นเรื่องที่ทำ

ได้ง่ายและเป็นเรื่องดีที่ทุกชาติจะพัฒนาความร่วมมือในด้านนี้ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ หากความร่วมมือในด้านนี้ประสบผลสำเร็จก็จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

### การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ประเทศสมาชิก ADMM และ ADMM-Plus มีพันธกรณีกับสหประชาชาติ ในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนภารกิจด้านสันติภาพ และกองทัพไทยได้มีส่วนร่วมภารกิจรักษาสันติภาพโดยส่งกำลังพลและยุทโธปกรณ์เข้าร่วมกับนานาชาติ ทั้งในกรอบของสหประชาชาติและในกรอบของมิตรประเทศถึง 18 ภารกิจ อาทิเช่น การรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกและในอิรัก เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ร่วมผลักดันให้มีการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพของอาเซียนขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ระหว่างกัน เพื่อมุ่งไปสู่การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน และยังได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ครั้งที่ 1 ขึ้น ณ ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ กองบัญชาการกองทัพไทย ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 ผลจากการประชุมได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมมือแลกเปลี่ยนครุฝึกผู้เชี่ยวชาญระหว่างกัน รวมถึงจัดทำแนวทางในการจัดตั้งกองกำลังเตรียมพร้อมอาเซียน และศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพของอาเซียน ความร่วมมือจะปรากฏเป็นรูปธรรม ในปี พ.ศ. 2557 โดยไทยจะได้ส่งครุฝึกและผู้เชี่ยวชาญที่เคยปฏิบัติงานในกองกำลัง 980 ไทย/ดาร์ฟัวร์ และภารกิจรักษาสันติภาพภายใต้กรอบสหประชาชาติ ไปอบรมให้กับกำลังพลของอินโดนีเซียที่จะเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในเซตตาร์ฟัวร์ ประเทศซูดาน นอกจากนี้ไทยยังได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการรักษาสันติภาพเข้าร่วมการฝึกแบบ Table Top ที่ฟิลิปปินส์ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

### การรักษาความมั่นคงทางทะเล

ประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศคู่เจรจาได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลเป็นอย่างมาก เพราะอาเซียนตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ทางทะเลที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ประกอบกับยัง

มีความขัดแย้งเรื่องอาณาเขตทางทะเลระหว่างชาติสมาชิกและประเทศคู่เจรจา บางประเทศในพื้นที่ซึ่งเต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคทั้งหมดได้อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลทั้งในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus ยังอยู่ในขั้นตอนการร่างข้อกำหนด (Term of Reference) ในส่วนของประเทศไทยได้พยายามผลักดันให้เกิดความไว้วางใจ เชื่อใจ ด้วยการสร้างเครือข่ายศูนย์ข้อมูลในภูมิภาคเพื่อส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง และเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายทางทะเล และการกระทำอันเป็นโจรสลัด กองทัพไทยโดยกองทัพเรือได้ส่งเรือไปลาดตระเวนร่วมในช่องแคบมะละกา และลาดตระเวนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลในแบบทวิภาคี รวมทั้งได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อมูลข่าวสารในเวทีความร่วมมือทางทะเลระดับภูมิภาคที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับว่าเป็นบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของไทยในการสร้างความร่วมมือในด้านความมั่นคงทางทะเล

#### การต่อต้านการก่อการร้าย

ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในปีพ.ศ. 2554 แต่ก็นับว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากเนื่องจากชาติสมาชิกต่างเผชิญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายร่วมกัน ที่ประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย ครั้งที่ 1 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 ณ ประเทศอินโดนีเซีย ได้ร่วมกันจัดทำกรอบความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญเทียบเท่ากับกรอบความร่วมมือระดับสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังได้วางแนวทางและวิธีการในการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายอีกด้วย กองทัพไทยได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและข้อมูลข่าวสารด้านการก่อการร้ายในภูมิภาคในที่ประชุมระดับต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 ได้จัดกำลังพลจากศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายสากล เข้าร่วมการฝึกต่อต้านการก่อการร้าย ณ ประเทศอินโดนีเซีย

ในขณะที่การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ADMM ครั้งล่าสุดซึ่งจัดเป็น ครั้งที่ 7 ระหว่าง 6-8 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน บรูไน ดารุสซาลาม ได้รับทราบพัฒนาการและความคืบหน้าของความร่วมมือทางทหารของอาเซียนและประเทศคู่เจรจา ที่ดำเนินการผ่านกลไกการประชุมในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและมีพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรม โดยผ่านร่างเอกสารแนวความคิดและร่างปฏิญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนของกระทรวงกลาโหมในฐานะหน่วยนโยบายและกองทัพไทยในฐานะหน่วยปฏิบัติจะต้องร่วมกันวางแผนและเตรียมการเพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการตามเอกสารแนวความคิดจะสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการประชุม ADMM-Plus ได้จัดขึ้นเมื่อ สิงหาคม 2556 ได้เห็นชอบการเป็นประธานร่วมของคณะทำงาน ADMM-Plus ในวงรอบใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2557-2559 โดยคณะทำงานดังกล่าวได้แบ่งความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) ความมั่นคงทางทะเล มีบรูไนและนิวซีแลนด์
- 2) การแพทย์ทางทหาร มีไทยและสหพันธรัฐรัสเซีย
- 3) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มีกัมพูชาและสาธารณรัฐเกาหลี
- 4) การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและญี่ปุ่น
- 5) การต่อต้านการก่อการร้าย มีสิงคโปร์และออสเตรเลีย
- 6) การปฏิบัติการทุ่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม มีสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและสาธารณรัฐอินเดียนี<sup>10</sup>

ภาพรวมของความร่วมมือในกรอบของ ADMM และ ADMM-Plus ได้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือด้านความมั่นคง ที่เริ่มให้ความสำคัญกับความมั่นคง

<sup>10</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. ผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN DEFENCE MINISTER MEETING: ADMM) ครั้งที่ 7. เว็บ. <http://lakmuangonline.com/asiandefensedetail.php?laid=6&cid=5>. 9 มกราคม 2557.

ที่เป็นองค์รวมมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบ นอกจากนี้ กลไกความร่วมมือดังกล่าวอยู่ในกรอบของพหุภาคี และมีพัฒนาการของการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียนรวมถึงประเทศคู่เจรจาที่เป็นพันธมิตร ของอาเซียนมาเป็นลำดับ รวมถึงได้กำหนดงานความมั่นคงที่จะต้องร่วมมือกัน ให้มีความเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นเรื่องท้าทายต่อการเข้าร่วมในกลไก ความร่วมมือดังกล่าว ก็คือการนำแนวคิดนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติให้ เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น (Policy Implementation) รวมถึงการวางกรอบแนวทาง ในการบริหารจัดการความมั่นคงที่ต้องอาศัยแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบาย และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างประสานสอดคล้อง และการบูรณาการ ทั้งหน่วยปฏิบัติและหน่วยนโยบายเข้าด้วยกัน ภายใต้แนวคิดดังกล่าวจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องกระชับความเชื่อมโยงและบูรณาการกลไก ACDFIM ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงเข้ากับ ADDMM และ ADMM-Plus ที่เป็นกลไกใน ระดับนโยบายเข้าด้วยกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับภาคส่วน ต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคม รวมถึงการประเมินผลของการดำเนินนโยบายทั้ง 6 ด้าน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเป้าหมายและสามารถตรวจสอบวัดได้อย่างเป็น รูปธรรม ประเด็นต่างๆ เหล่านี้นับเป็นสิ่งท้าทายต่อการมีส่วนร่วมของกองทัพ ประเทศสมาชิกอาเซียน ต้องร่วมกันพิจารณาอย่างรอบด้าน<sup>11</sup>

นอกจากความร่วมมือในกรอบของ ADMM และ ADMM-Plus แล้ว กลไกความร่วมมือที่กองทัพไทยกับเพื่อนบ้านที่มีอยู่เดิม ทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กองทัพให้ความสำคัญ ทั้งนี้ ความร่วมมือ อย่างไม่เป็นทางการจะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความไว้วางใจระหว่าง

<sup>11</sup> กองอาเซียน สำนักนโยบายยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ความร่วมมือในกรอบความมั่นคงในกรอบการ ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน. ม.ป.ป.

กัน ซึ่งสามารถริเริ่มได้ตั้งแต่ระดับล่างสุดไปสู่ระดับผู้นำของกองทัพจนถึงในระดับรัฐบาลได้ กรณีนี้กองทัพไทยได้ดำเนินการร่วมกับกองทัพประเทศอาเซียนมาตั้งแต่ก่อนมีแนวคิดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้งในระดับ ทวิภาคี และพหุภาคี อาทิเช่น การแลกเปลี่ยนการศึกษาของโรงเรียนเสนาธิการทหารของแต่ละประเทศ ซึ่งได้ดำเนินมาไม่ต่ำกว่า 30 ปี ปัจจุบันก็มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นในทุกระดับ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ภาษาเวียดนาม และภาษาพม่า เป็นต้น นอกจากนี้กองทัพไทยและกองทัพเวียดนามได้มีโครงการแลกเปลี่ยนการเยือนของคณะนายทหารและคู่สมรสเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในด้านยุทธการได้มีความร่วมมือในการลาดตระเวนบริเวณช่องแคบมะละกา (Malacca Strait) ระหว่างกองทัพเรือไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และ อินโดนีเซีย เพื่อป้องกันและป้องกันโจรสลัด ขณะที่กองทัพบกได้มีการลาดตระเวนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย และ สปป.ลาว เป็นต้น นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังได้มีการแลกเปลี่ยน การเยือน การประชุม และมีการพบปะในโอกาสสำคัญต่างๆ อาทิเช่น การประชุมคณะกรรมการระดับสูง (High Level Committee: HLC) ซึ่งเป็นการหารือในระดับผู้บัญชาการทหารสูงสุด และในระดับพื้นที่ตามแนวชายแดน ยังได้มีการพูดคุยหารือกันผ่านกลไกความร่วมมือคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC) โดยในส่วนของไทยมีแม่ทัพภาคเป็นหัวหน้าคณะ และกรณีของไทยกับมาเลเซีย จะได้มีการหารือกันเป็นครั้งที่ 100 ในปี พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ยังมีการแข่งขันกีฬาเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทำให้เกิดความใกล้ชิดผูกพันเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน ทำให้เกื้อกูลต่องานด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการต่างประเทศ การค้า และสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำได้ง่ายขึ้น วิถีทางดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็งหรือกล่าวได้ว่าเป็นจุดแข็งของ ASEAN Way

### บทสรุป

ประชาคมอาเซียน ก่อกำเนิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับความมั่นคงแบบองค์รวม ดังจะเห็นได้จากเสาหลัก



ทั้ง 3 เส้า ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง ความมั่นคงนั้น ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านอาจเห็นว่าการดำเนินการของแต่ละเส้าหลักนั้นแยกออกจากกัน ในความเป็นจริงแล้วหากเข้าใจถึงกระบวนการที่มั่นคงใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม จะพบว่าทั้ง 3 เส้าหลักต่างเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออก เพียงแต่วิธีการบริหารจัดการอาจแยกส่วนกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และงานด้านความมั่นคงจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกเส้าหลักของประชาคมอาเซียน ดังนั้น บทบาทของกองทัพหรือหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต่างมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพียงแต่ว่าใครจะมีบทบาทหลักหรือใครจะมีบทบาทสนับสนุน ขึ้นอยู่กับความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละภาคส่วน ประเด็นสำคัญจึงมีได้ อยู่ที่ว่าบทบาทของกองทัพหรือภาคส่วนต่างๆ จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร แต่สิ่งที่สำคัญกว่าคือการออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้แนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันวางแผนและออกแบบการบริหารจัดการในภาพรวมทั้งประเทศอย่างบูรณาการ ดังนั้น การสร้างศักยภาพของประเทศไทยเพื่อการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาเป้าหมายของทั้ง 3 เส้า หลักมาบูรณาการร่วมกันให้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ ในด้านการบริหารจัดการนั้น สามารถออกแบบเป็นศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติได้ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจะมีความเหมาะสมเพื่อให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานภาครัฐ ในลักษณะ Single Command และเกิดเอกภาพในการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักการของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ผลลัพธ์ที่ได้จะทำให้การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยมีทิศทางร่วมกัน ไม่เกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างเส้าหลักทั้งสามประการ โดยมีโครงสร้างในการบริหารจัดการตามภาพ



ภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในการเตรียมความพร้อม  
ของประเทศไทยในการเข้าประชาคมอาเซียน

จากภาพเป็นการแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการแผนงานต่างๆ ที่อยู่ใน 3 เสาหลักของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเป็นองค์กรหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวม เพื่อกำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ซึ่งยุทธศาสตร์ในภาพรวมเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวของประเทศที่จะกำหนดเป้าหมายหรือทิศทางของนโยบายร่วมกัน ในส่วนนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถที่จะเป็นประธานของศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเพื่อให้เกิดเอกภาพ ส่วนรายละเอียดของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำยุทธศาสตร์ สามารถให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติเป็นคณะทำงานเพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นนโยบายสาธารณะในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ในราย

ละเอียดนั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ตลอดจนการเมืองและความมั่นคงอย่างเชื่อมโยงกัน เมื่อมีนโยบายสาธารณะ หรือมียุทธศาสตร์ที่เป็นพิมพ์เขียวในระดับชาติแล้ว ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะไปกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับรองลงไป เพื่อรองรับต่อยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งครอบคลุมทั้ง 3 ประเด็นหลักได้ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ควรมอบให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ จะเป็นเจ้าภาพหลัก ในขณะที่หน่วยงานอื่นเช่นกองทัพอาจเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงที่ควรเชื่อมโยงเข้ากับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือหน่วยงานทางสังคม เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ เช่น กรณีของการค้าชายแดนหากเน้นเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว โดยเน้นตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อาจเกิดปัญหาในด้านอื่นๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดน หรือปัญหาด้านสาธารณสุขที่มากับแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรม มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ควรมอบให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเป็นเจ้าภาพหลัก และมีหน่วยงานหรือองค์การด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นหน่วยงานสนับสนุน เช่น การสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนทางสังคมวัฒนธรรม การศึกษาระหว่างชาติสมาชิก หน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ก็จะสามารถให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนต่างๆ รวมถึงอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางเศรษฐกิจที่จะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรม ในขณะที่หน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างเช่น กองทัพ ก็จะสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางสังคมวัฒนธรรม ที่มีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงได้ด้วยกัน

3. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านการเมืองและความมั่นคง มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ควรมีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลัก และควรมอบให้กระทรวงต่างประเทศรับผิดชอบด้านการเมือง สำหรับความมั่นคงควรมอบให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีกองทัพไทยเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติ และมีหน่วยงานหรือองค์การด้านเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานสนับสนุน ทั้งนี้ กองทัพไทยมีความพร้อมในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของภูมิภาค ผู้นำกองทัพแต่ละชาติมีความสนิทชิดเชื้อตามวัฒนธรรมแบบอาเซียน ความร่วมมือในลักษณะนี้มีมาก่อนจะเกิดแนวคิด APSC หากได้นำจุดแข็งของกองทัพมาปรับใช้ให้เกิดความเชื่อมโยงกับเสาหลักด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรมจะส่งผลให้เกิดความพร้อมและมีความเข้มแข็งได้อย่างเป็นองค์รวม

จากความร่วมมือต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นว่ากองทัพไทยจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนอย่างมีวิสัยทัศน์ (Visionary) โดยเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการทัศน์ความมั่นคงใหม่ที่เป็นองค์รวม ที่สำคัญกองทัพก็ต้องสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) ได้อย่างประสานสอดคล้องกับภาคส่วนต่างๆ ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อหน่วยงานในระดับรองของกองทัพ สามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) ได้อย่างชัดเจนและประสานสอดคล้องเช่นกัน รวมถึงจะสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (Strategic Evaluation) แนวคิดดังกล่าวกองทัพไทยเองได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ โดยใช้การเก็บข้อมูลอย่างเป็นวิชาการ อาทิเช่น การจัดประชุมสัมมนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนโดยตรง ทำให้ทราบว่าสถานการณ์ในปัจจุบันมีปัจจัยใดบ้างที่เป็นโอกาส และเป็นอุปสรรคหรือเป็นภัยคุกคาม รวมถึงได้มีการประเมินขีดความสามารถของกองทัพไทยในปัจจุบันว่า มีความพร้อมมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยใดบ้างที่เป็น จุดแข็ง จุดอ่อนต่างๆ นอกจากนี้ยังได้มีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในระดับรัฐบาล เพื่อให้ทราบถึงทิศทางของนโยบายที่จะส่งผลต่อการบริหารจัดการชายแดนของกองทัพไทย ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการชายแดนอย่างเป็นองค์รวมและเกิดการบูรณาการ รวมถึงการออกแบบโครงสร้างการจัดหน่วยงานของกองทัพที่จะต้องเข้าไปบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนภายใต้บริบทประชาคมอาเซียนต่อไป ในสภาวะการณ์ปัจจุบันกองทัพไทยยังได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งเน้นไปสู่ประชาชนเพื่อสร้างความเป็นประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะต้องกำหนดแนวทางไปสู่ “การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service)”<sup>12</sup> ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการร่วมมือด้านความมั่นคงจากภาคส่วนต่างๆ (Security Cooperation) นอกจากนี้ การบริหารภาครัฐในตัวเองที่ได้กำหนดขึ้นจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใสมีธรรมาภิบาล (New Public Governance)<sup>13</sup> ด้วยเช่นกัน

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงแนวคิดหนึ่ง ที่ผู้เขียนเห็นถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างมีเป้าหมาย โดยเฉพาะด้านความมั่นคงซึ่งมีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับนโยบายและมีกองทัพเป็นผู้ปฏิบัติหลัก อย่างไรก็ตาม ตัวแบบที่ได้นำเสนอในบทความทางวิชาการฉบับนี้เป็นเพียงแนวคิดขั้นต้น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาพัฒนาต่อยอดปรับปรุงต่อไป ทั้งนี้ มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นผลประโยชน์ของภูมิภาคโดยรวมอีกด้วย

<sup>12</sup> อเนก วัดแย้ม. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ *New Public Management: NPM*. เว็บบ. <http://mpa2011.blogspot.com/2011/03/new-public-management-npm.html>. 9 มกราคม 2557.

<sup>13</sup> Victor Pestoff. *New Public Governance and Accountability Some Jewels in a Treasure Chest*. Web. [http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo\\_i\\_edic\\_91.pdf](http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo_i_edic_91.pdf). 9 January 2014.

## รายการอ้างอิง

- กองความร่วมมือมีระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร.  
บทสรุปผู้บริหาร เรื่อง การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่  
เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting:  
ACDFIM). 2556.
- กองอาเซียน สำนักนโยบายยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัด  
กระทรวงกลาโหม. เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง ความร่วมมือในกรอบ  
ความมั่นคงในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน. ม.ป.ป.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. แผนเตรียมความพร้อม  
สู่ประชาคมอาเซียน. เว็บบ. <http://www.center.isocthai.go.th/>. 8 มกราคม  
2557.
- โชติกา ศรีประเสริฐ. การรวบรวมความหมายของอัตลักษณ์. เว็บบ [http://  
chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html](http://chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html). 9 มกราคม  
2557.
- นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, อารยา จุลานนท์ และนันทิยา ทองคนารักษ์. 3 เล้า: การ  
บริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง  
ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554.
- ประวัติการก่อตั้งสมาคมอาเซียน. เว็บบ. [http://www.thaigoodview.com/  
node/125108](http://www.thaigoodview.com/node/125108). 8 มกราคม 2557.
- ประภัสสร เทพชาติวี. ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.  
2555. หน้า 6.
- สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดระยอง. เจ้ากรรมสรรพกำลัง  
กลาโหมตรวจเยี่ยมการฝึก C-MEX13. เว็บบ. [http://radio.prd.go.th/  
rayong/ewt\\_news.php?nid=1270&filename=Index\\_2012](http://radio.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=1270&filename=Index_2012).  
9 มกราคม 2557.

- สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.  
อัตลักษณ์และเอกลักษณ์. เว็บไซต์ <http://arit.chandra.ac.th/>. 9 มกราคม  
2557.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. ผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน  
(ASEAN DEFENCE MINISTER MEETING: ADMM) ครั้งที่ 7. เว็บไซต์.  
<http://lakmuangonline.com/asiandefensedetail.php?lcid=6&cid=5>.  
9 มกราคม 2557.
- อรกัญญา วิฑูรย์. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เว็บไซต์. <http://onkanya-npm.blogspot.com>. 8 มกราคม 2557.
- อเนก วัดแย้ม. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ New Public Management: NPM.  
เว็บไซต์. <http://mpa2011.blogspot.com/2011/03/new-public-management-npm.html>. 9 มกราคม 2557.
- Victor Pestoff. *New Public Governance and Accountability – Some Jewels in a Treasure Chest*. Web. [http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo\\_i\\_edic\\_91.pdf](http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo_i_edic_91.pdf).  
9 January 2014.