

บทที่ 3

กลไกอาเซียนกับการแก้ปัญหาเฉพาะด้าน: พิจารณาการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การพยายามอธิบายเหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผู้แสดงหลัก คือรัฐ หรือตัวแสดงในระดับอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือปัจเจกบุคคล อย่างเป็นระบบ นั้นหมายถึง มุ่งศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของความร่วมมือและความขัดแย้ง ทั้งในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี การทำความเข้าใจและวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศองค์การใดองค์การหนึ่งนั้น จึงถือเป็นการศึกษาในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศโดยรวมด้วย

ประเด็นปัญหาข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายซึ่งเป็นปรากฏการณ์ระหว่างประเทศที่สร้างปัญหาให้ทั้งต่อประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงานอย่างต่อเนื่องและเป็นลูกโซ่นั้น ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ปัญหานี้ควรจะได้รับจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ทั้งในประเทศผู้รับแรงงานและประเทศซึ่งเป็นที่มาของแรงงานที่ผิดกฎหมายเหล่านั้น เมื่อปัญหานี้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอาเซียน คำถามที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องหาคำตอบให้ได้คือ อาเซียนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นปัญหาที่ชัดเจน และส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบได้หรือไม่ และอย่างไร

การวิเคราะห์บทบาทในการดำเนินการของอาเซียนต่อประเด็นดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ภายใต้กรอบอาเซียน เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อน จุดแข็ง และแนวโน้มของการพัฒนาความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนในประเด็นปัญหาที่ขยายขอบเขตกว้างออกไปในปัจจุบันอันเป็นประเด็นที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยแรกก่อตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มีความซับซ้อนและต้องการความ

ร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น การขยายกรอบความร่วมมือภายใต้ร่มอาเซียนหรือการทำให้กลไกที่มีอยู่เดิมเข้มแข็งและมีบทบาทมากขึ้นจึงเป็นทางเลือกนโยบายที่สำคัญในอันที่จะจัดการกับปัญหาในลักษณะดังกล่าวให้หมดไป ทั้งนี้เพราะองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคเช่น อาเซียน ถือเป็นความร่วมมือระดับพหุภาคีที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและก่อให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การจัดการกับปัญหาที่เคยดำเนินการโดยฝ่ายเดียวและอาจไม่บรรลุผล สำเร็จสมความคาดหมาย เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาในระดับพหุภาคีที่มีความซับซ้อนมากขึ้นไปแล้วนั้น มีความเป็นไปได้สูงขึ้น บทบาทขององค์การระหว่างประเทศในด้านการ “อำนวยความสะดวก” (facilitate) หรือการเป็น “ตัวกลาง” ให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกจึงถือเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดในระบบการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นเครื่องบ่งชี้อย่างชัดเจนถึงความสำคัญของการมี “ความร่วมมือระหว่างประเทศ” ในรูปแบบต่างๆ

ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในขณะนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดต่างก็เผชิญกับปัญหาในลักษณะคล้ายคลึงกัน นั่นคือการที่ประเทศปลายทางไม่สามารถควบคุมการไหลเข้าของแรงงานลักลอบจากต่างชาติได้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ปัญหาที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องหาคำตอบให้ได้ต่อประเด็นนี้ คือ จะสามารถยกประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร

การพิจารณาความร่วมมือผ่านอาเซียนโดยใช้กรอบความคิดในเรื่อง regimes อันเป็นหนึ่งในแนวคิดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการอธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐในประเด็นหนึ่งๆ นั้น (issue area) โดยเหตุที่กรอบความคิดนี้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาหรือก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศหรือตัวแสดงอื่นๆ ความร่วมมือระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นได้ผ่าน regimes เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะด้านเมื่อตัวแสดงสามารถมองเห็นถึงผลประโยชน์บางประการร่วมกันในการจัดการกับปัญหาเพื่อลดภาระทั้งในด้านค่าใช้จ่าย และเพื่อเป็นการสร้างตัวแบบในการจัดการกับปัญหาในลักษณะเดียวกันที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการกระจายภาระและความรับผิดชอบระหว่างผู้เข้าร่วมใน regimes ซึ่งอาจเป็นเพียงกรอบความร่วมมือ หรือเป็นสถาบัน “regimes” จึงมีความสำคัญในแง่ของการประยุกต์ใช้ในการศึกษานี้ ซึ่งมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาข้ามชาติที่เกิดขึ้นในภูมิภาค นั่นคือการสร้างความร่วมมือระดับพหุภาคีเพื่อการแก้ปัญหาในอาเซียน

โดยความหมายของ regimes ความร่วมมือระหว่างรัฐ ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องมีการจัดตั้งองค์การ หรือ หน่วยงานอย่างเป็นทางการเพื่อบังคับบัญชา หากเกิดจากความสมัครใจของรัฐที่เห็นประโยชน์จากการสร้างกฎเกณฑ์หรือกลไก เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะส่งผลกระทบต่อรัฐและเพื่อผลประโยชน์ของรัฐนั้น ๆ เองในระยะยาว ซึ่งรัฐยอมรับเป็นพันธกรณี (obligation) ให้เกิดเป็นผลผูกพันกับตนเอง กฎเกณฑ์เหล่านี้จะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของรัฐ และพฤติกรรมระหว่างรัฐ อันส่งผลให้รัฐอื่น ๆ สามารถสร้างความคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐที่อยู่ภายใต้ regimes นั้น ๆ ได้

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 1 ว่า นักทฤษฎีด้าน regimes มีสมมติฐานว่า regimes จะให้รัฐสามารถสร้างความตกลงระหว่างกันได้ง่ายขึ้นภายใต้บรรทัดฐานร่วมกัน และในที่สุด regimes ก็จะถูกกลายไปเป็นกลไกส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับต่างๆ และผลที่ตามมาคือการจัดการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและอย่างเป็นระบบก็จะเกิดขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ ดังที่ Robert O. Keohane ซึ่งจัดเป็นนักคิดในแนวนี้รุ่นแรกผู้หนึ่ง ได้กล่าวไว้ว่า

*ความร่วมมือไม่ใช่สิ่งที่ดีเสมอไป แต่หากปราศจากความร่วมมือ
เราก็จะเกิดความสูญเสีย การไม่มีสถาบันจะทำให้ความร่วมมือ
มีเพียงน้อยนิดเท่านั้น¹*

การศึกษาโดยใช้กรอบความคิดที่ว่าด้วย regimes จึงเป็นการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาคือ ความร่วมมือในระดับพหุภาคีระหว่างรัฐ โดยในที่นี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางที่เป็นการสร้างทางเลือกให้อาเซียนสามารถเผชิญหน้าและจัดการกับปัญหาที่ถือเป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบโดยรวมทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสังคมต่อภูมิภาคในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะขยายความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้นบทบาทของอาเซียน ตลอดจนการสร้างกลไกที่พร้อมรองรับกับการจัดการปัญหาดังกล่าวจึงเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการแก้ไขต่อไป

¹ Robert O. Keohane. "International Institutions: Two Approaches," p.174.

3.1 กลไกการดำเนินงานของอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์การเล็กๆ ได้ก่อตั้งขึ้นมาจากการร่วมมือกันของ 5 ประเทศในปี ค.ศ. 1967² โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในระดับภูมิภาค หากแต่ในความเป็นจริง เมื่อพิจารณาภูมิหลังของพัฒนาการในภูมิภาคในขณะนั้น กำเนิดของอาเซียนเป็นผลมาจากความพยายามของประเทศในภูมิภาคบางกลุ่มที่จะตอบโต้ต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภัยคุกคามด้านความมั่นคงจากคอมมิวนิสต์ ในปัจจุบันอาเซียนจัดได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญทั้งในการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การกระตุ้นความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ และอำนวยความสะดวกในการก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนด้านสังคมและวัฒนธรรมในหมู่ประเทศสมาชิก ย้อนไปเมื่ออาเซียนฉลองครบรอบ 20 ปี ในปี ค.ศ.1987 นั้น อาเซียนได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จองค์การหนึ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา³

ในเอกสารก่อตั้งอาเซียน คือ ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration 1967) ประเทศสมาชิกแรกก่อตั้งได้ย้ำถึงการมีผลประโยชน์และการเผชิญปัญหาาร่วมกันในภูมิภาคนี้ และความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างสายสัมพันธ์และความร่วมมือที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งและเป็นปีกแผ่นยิ่งขึ้น ทั้งยังได้แสดงความปรารถนาที่จะจัดวางรากฐานอันมั่นคงสำหรับการดำเนินงานร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาค และความร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อให้เกิดสันติสุข ความก้าวหน้าและเสถียรภาพในภูมิภาค⁴

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น บรรยากาศในการเมืองระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายในระยะเวลาดังกล่าว นั่นคือ

² ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศที่เป็นสมาชิกก่อตั้งอาเซียน คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย

³ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, *อาเซียนใหม่* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 18.

⁴ *Ten Years ASEAN* (Jakarta : ASEAN Secretariat, 1978), pp. 14-16.

สถานการณ์ทางด้านความมั่นคงในระบบระหว่างประเทศ และความเกรงภัยจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์⁵ ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อความที่ระบุถึงโดยตรงในเอกสารการก่อตั้งก็ตาม ดังนั้น การดำเนินมาตรการต่างๆ ในอันที่จะร่วมมือกันในระยะเวลาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นไปในความร่วมมือทางความมั่นคงเป็นสำคัญ จะเห็นได้จากผลงานของอาเซียนในช่วงทศวรรษที่หนึ่ง (ค.ศ.1967-1987) และทศวรรษที่สอง (ค.ศ.1987-1997) ที่แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น หากแต่ไม่ได้มีความก้าวหน้าที่ชัดเจนในความร่วมมือทางเศรษฐกิจดังกล่าว นับเนื่องตั้งแต่โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project: AIP, 1976) เพื่อพัฒนาภาคการผลิตของภูมิภาค โครงการความตกลงสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement: ASEAN PTA, 1977) เพื่อการสนับสนุนการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Complementation Scheme: AIC, 1981) และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture: AIJV, 1983) ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่สามารถพัฒนาให้มีความคืบหน้า และประสบความสำเร็จได้ในระดับที่น่าพอใจ ทั้งนี้ นอกจากความคล้ายคลึงกันของโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งมีส่วนให้เกิดการแข่งขันกันเองในบรรดาประเทศสมาชิก ซึ่งกระทบต่อความร่วมมือในโครงการเหล่านั้นให้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรแล้ว การที่ประเทศสมาชิกขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองในอันที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นทางเศรษฐกิจให้กับอาเซียนก็ถือเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความไม่คืบหน้าในความร่วมมือในประเด็นเหล่านั้นด้วย⁶

⁵ สถานการณ์ระหว่างประเทศที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวได้แก่ การที่ฝรั่งเศสเพี้ยงพล้ำในสงครามอินโดจีน ได้ถอนตัวออกจากลาว เวียดนาม และกัมพูชา ในขณะที่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนเริ่มเพิ่มความเคลื่อนไหวในประเทศทั้งสามอย่างเข้มข้น

ดูรายละเอียดใน พิษณุ สุวรรณชฎ, *สามทศวรรษอาเซียน* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540), หน้า 54-56.

⁶ พัชราวลัย วงศ์บุญสิน, *วรรณกรรมไทยเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน : รายงานผลการวิจัย* (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) หน้า 130.

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของอาเซียนในประเด็นความมั่นคงซึ่งไม่มีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการกลับประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ นั่นคือการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ประเทศสมาชิกแรกก่อตั้งไม่มีประเทศใดเลยที่เพื่อยงพล้ำต่อการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างที่เกรงกลัวกันดังที่มีความเชื่อกันตาม ทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory) ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นบริเวณต่อไปที่จะถูกยึดครองโดยคอมมิวนิสต์หลังจากการขยายตัวผ่าน เวียดนาม กัมพูชา และลาว

แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันที่ภัยคอมมิวนิสต์ไม่ได้เป็นภัยคุกคามที่ถือเป็น "ภัยคุกคามร่วมกัน" ของอาเซียนอีกต่อไป การขยายจำนวนสมาชิกของอาเซียน 3 ประเทศครั้งล่าสุดได้รับเอาประเทศที่มีอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในการปกครองประเทศเข้ามาเป็นสมาชิกด้วย นั่นคือ การรับประเทศเวียดนามในปี ค.ศ.1996 และการรับประเทศ พม่าและลาวในอีก 2 ปีถัดมา รวมทั้งการรับกัมพูชาเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี ค.ศ.1999 สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการมองปัญหาของอาเซียนโดยภาพรวม ซึ่งหมายถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของอาเซียนให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

หากพิจารณา "regimes" ในความหมายที่มีการกำหนดหลักปฏิบัติร่วมกัน และการกำหนดความตกลงในรูปแบบต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมระหว่างประเทศของรัฐที่เข้าร่วมใน regimes แล้ว จะเห็นได้ว่า อาเซียนได้สร้างกฎเกณฑ์และกรอบในการส่งเสริมความร่วมมือนับตั้งแต่แรกก่อตั้ง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความร่วมมือในโครงการต่างๆ เหล่านั้น ยังคงเป็นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แม้ว่า จะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาล (drastic change) ในโครงสร้างบรรยากาศ ตลอดจนสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับโลก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในดุลย์อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันเอง และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคกับมหาอำนาจนอกภูมิภาค อุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นอุปสรรคในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความเชื่อแตกต่างกันอีกต่อไป เมื่อพิจารณาการขยายจำนวนสมาชิกของอาเซียน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทและกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในประชาคมระหว่าง

ประเทศ อาจพิจารณาได้ว่า อาเซียนยังคงถือว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการตื่นตัวและปรับตัวต่อสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมในรูปแบบของการปรับเปลี่ยนรูปแบบและการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนไปตามจังหวะของการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งการขยายจำนวนสมาชิกจนครอบคลุมทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตามก็ดี ลักษณะการเป็น regimes ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เอกสารที่เป็นแก่นในการก่อตั้งอาเซียน และเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเป็นกรอบในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกมิได้เปลี่ยนแปลงไปตามดุลย์อำนาจในการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นจากการตั้งเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิกใหม่จะต้องภาคยานุวัติสนธิ (ratify) สัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศสมาชิกเดิมได้ลงนามไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 และตลอดจนต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ของอาเซียนที่มีอยู่ก่อนแล้ว⁷ ดังระบุชัดเจนในปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ.1995 ว่า อาเซียนจะมุ่งมั่นให้อาเซียนประกอบด้วยประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเป็นเอกภาพ โดยจะยืนอยู่บนพื้นฐานของจิตสำนึกและหลักการภายใต้สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และยึดถือข้อผูกพันที่มีต่อเขตสันติภาพเสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN)⁸

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์อาเซียนตามแนวความคิด regimes ที่จะเข้ามามีส่วนในการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาตินั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างและการจัดระบบการจัดการในความร่วมมือในอาเซียนในภาพรวม ตั้งแต่การก่อตั้งสมาคม ตลอดจนการปรับโครงสร้างต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงโอกาสหรือความเป็นไปได้ของความร่วมมือในการจัดการกับประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะต่อไป โดยในที่นี้ จะจำแนกช่วงเวลาของการจัดรูปแบบ และการปรับโครงสร้างองค์กรของอาเซียน ออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) โครงสร้างของอาเซียน ช่วงปี ค.ศ. 1967-1976 2) การปรับโครงสร้างองค์กรครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1976 และ 3) โครงสร้างอาเซียนในปัจจุบัน

⁷ พัชรพล วรศุบุญสิน, "อาเซียน," *เอเชียรายปี1994/1995* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 38-49. ; Bangkok Summit Declaration of 1995 , Bangkok Thailand, 15 December 1995

⁸Bangkok Summit Declaration of 1995, Bangkok Thailand, 15 December 1995

3.2 การจัดองค์กร/ กลไกการดำเนินงานของอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 1967-1976

ในการก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ.1967 ประเทศสมาชิกเลือกที่จะใช้คำว่า "สมาคม (association)" แทนคำว่าองค์การ (organization) และเลือกที่จะมี "ปฏิญญา (declaration)" มิใช่สนธิสัญญา (treaty) เป็นเอกสารก่อตั้งสมาคม ทั้งนี้เพราะผู้ก่อตั้งอาเซียนมีเจตนารมณ์ที่จะมิให้ประเทศสมาชิกถูกจำกัดอยู่กับกรอบทางกฎหมายมากเกินไป กล่าวคือ ต้องการให้อาเซียนมีลักษณะที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก นั่นคือ ถ้าว่าประเทศสมาชิกมีปัญหาขัดแย้งระหว่างกันเองขึ้นมา สถานภาพของอาเซียนก็จะไม่ถูกกระทบกระเทือน อันเป็นการสะท้อนปัญหาที่มีอยู่ตั้งแต่แรกก่อตั้ง คือ ประเทศที่ร่วมกันก่อตั้งสมาคมอาเซียนนั้น ก็มีความขัดแย้งระหว่างกันอยู่แล้ว อาทิ สิงคโปร์ที่เพิ่งแยกตัวออกจากมาเลเซีย ในปี ค.ศ. 1965⁹ ความขัดแย้งระหว่าง มาเลเซีย กับ ฟิลิปปินส์ ในกรณีดินแดนซาบารห์ ความขัดแย้งตามแนวชายแดนและการก่อการร้ายบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย เป็นต้น¹⁰ สภาพการณ์ในลักษณะนี้ทำให้ความสัมพันธ์ในอาเซียนมีความยืดหยุ่นและส่งผลให้อาเซียนสามารถดำรงความเป็นองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญในภูมิภาคได้ตราบจนปัจจุบัน ในกรณีนี้ ดร.ถนัด คอมันตร์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า

"การที่เอกสารอาเซียนเป็นรูปแบบของกฎบัตรหรือปฏิญญาแทนที่จะเป็นสนธิสัญญา ก็เนื่องมาจากว่าการทำสนธิสัญญาจะเป็นทางการ และสมบูรณ์แบบมาก และเอกสารที่มีสภาพสมบูรณ์แบบตามอย่างกฎหมายระหว่างประเทศต้องผ่านกรรมวิธีหลายขั้นตอน กล่าวคือ ต้องผ่านเสนาอสภา และต้องได้รับฉันทานุมติจากสภา มีพิธีรับรองมาก ซึ่งเราไม่ต้องการ เราต้องการให้เป็นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ แต่ก็มีคุณค่าไม่ต่ำไปกว่าสนธิสัญญา เพราะว่าถ้าจะดูในประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาต่างๆ ที่ผ่านกรรมวิธีต่างๆ ก็มีได้หมายความว่า จะเหนียวแน่นมั่นคงยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาร่วมป้องกันประเทศในยุโรป เช่นอังกฤษ ฝรั่งเศสฝ่ายหนึ่ง กับเชคโกสโลวาเกีย ออสเตรีย ฝ่ายหนึ่งถูกยกเลิกไปได้โดยง่าย เพราะฉะนั้น ความตกลงระหว่างประเทศไม่ว่า

⁹History, available from http://www.sg/flavour/profile/pro-f_singapore1.html ; INTERNET

¹⁰ Djiwandoro J. _Soedjate, ASEAN : An emerging regional security community? (Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1991) p. 19.

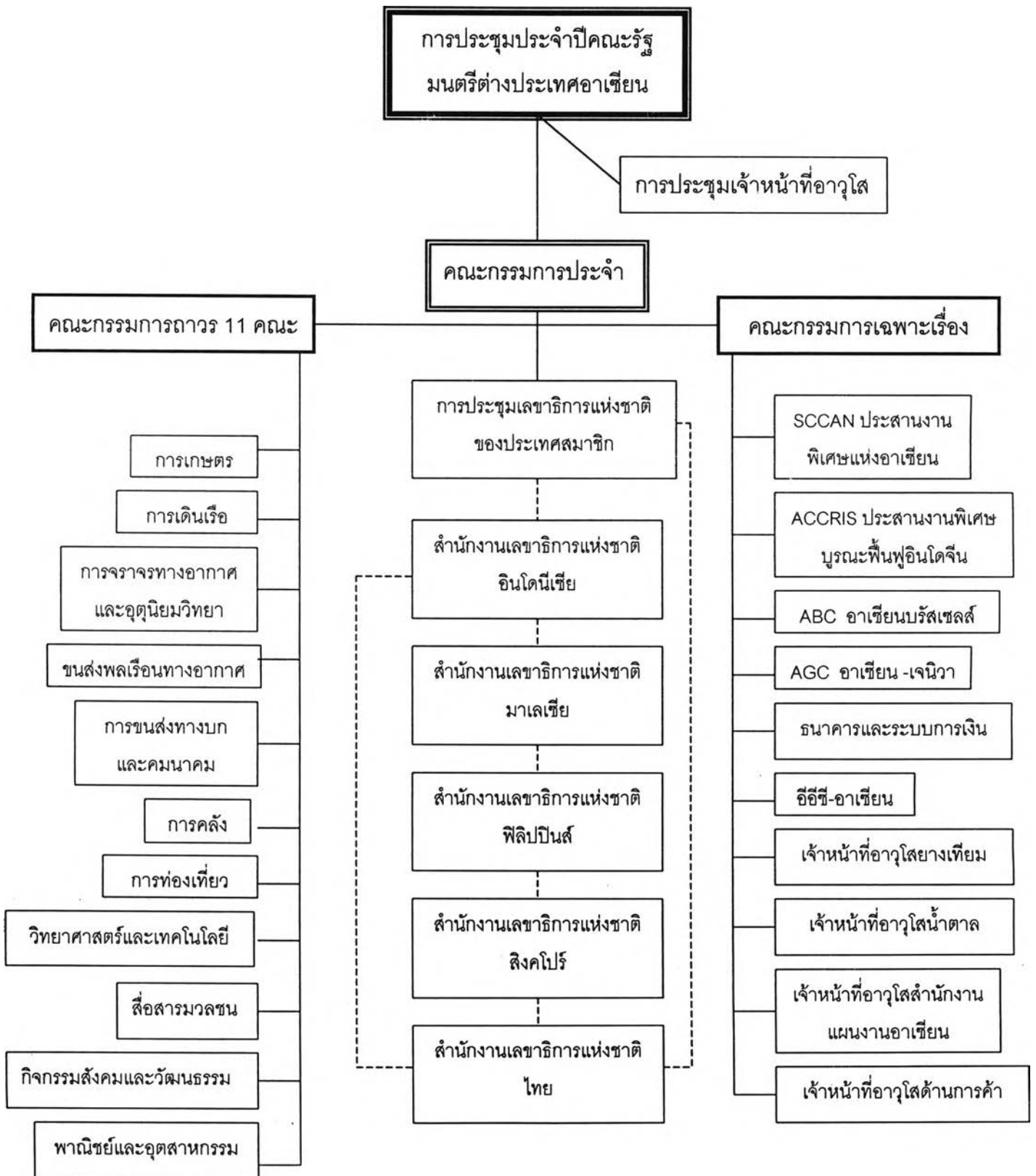
จะเป็น สนธิสัญญาข้อตกลง ความตกลง อนุสัญญา ฯลฯ จึงขึ้นอยู่กับว่า ประเทศภาคีเหล่านั้นมีเจตนารมณ์แน่วแน่เพียงไรที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสนธิสัญญา ถ้าประเทศเอกราชหมดความมั่นใจที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญา สนธิสัญญานั้นก็จะสลายตัวไป เพราะฉะนั้น เราจึงทำแบบปฏิญญาซึ่งมีค่าเท่ากัน และการใช้คำว่า "Association" ก็เช่นกัน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เป็นการเหมือนอย่าง SEATO ซึ่งเป็นตัวอย่างมาแล้ว การใช้คำที่มีความหมายหนักหน่วงเกินไปในที่สุดก็ต้องล้มเหลวมือพังทลายไป เพราะฉะนั้น จึงเป็นบทเรียนที่เราได้รับจากยุโรป และจากประเทศไทยเราเอง เช่น การที่เรามีสนธิสัญญา ส.ป.อ. สอนเราว่าอย่ามุ่งที่จะสร้างอาคาร หรือมีโครงสร้างหนักหน่วงจนเกินไปในที่สุดก็จะทนน้ำหนักไม่ได้ ถ้าเหล็กหรือโครงสร้างไม่แน่นหนาพอก็พังได้เหมือนกัน แต่ถึงแม้ว่าเป็นเพียงปฏิญญา ก็มีชีวิตอยู่ได้มาถึง 17 ปีกว่าแล้ว มีความทนทานมากกว่าสนธิสัญญาสมบูรณ์แบบ"¹¹

อย่างไรก็ดี การที่ไม่มีเอกสารสนธิสัญญาตามอย่างที่ "องค์การระหว่างประเทศ" ในความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศควรมี หรือการที่ไม่เรียกตัวเองว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศก็ตาม ก็ถือได้ว่า 'regimes' อาเซียนได้ถือกำเนิดขึ้นแล้ว ความพยายามสร้างความร่วมมือดังกล่าวในบรรยากาศที่ประเทศสมาชิกยังคงมีความขัดแย้งระหว่างกันอยู่นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการที่ต้องมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นตัวช่วยในการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐต่างๆ ในภูมิภาคเข้าให้มาอยู่ในกรอบเดียวกัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างเป็นรูปธรรมในที่สุด การที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกทุกประเทศเล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีกรอบปฏิบัติของการมีร่วมมืออย่างเป็นทางการ จึงได้พยายามหาหนทางที่จะจัดตั้งอาเซียนขึ้นมาให้ได้ และได้แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันดังที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ที่ว่า "ปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะสถาปนาพื้นฐานอันมั่นคงเพื่อดำเนินการรวมกันในการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค" (Desiring to establish a firm foundation for common action to promote regional cooperation)¹² และกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ดังนี้

¹¹ สัมภาษณ์ ดร.ถนัด คอมันตร์ ใน วีระ นุชเปียม และ วินิตา สุกรทรัพย์ *อาเซียนในการเมืองโลก*. (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 319.

¹² *Bangkok Declaration 1967*, available from <http://www.asean.org/history/leader67.htm>

แผนภูมิที่ 3-1 : โครงสร้างการจ้ดรูปองค์การของอาเซียนระหว่างปี 1967-1976



ที่มา : เขมทัต วิทวะโยธิน, *สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*, หน้า 86.

1. ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Annual Ministry Meeting) คือการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก ซึ่งมีการประชุม ปีละ 1 ครั้ง แต่อาจมีการประชุมสมัยพิเศษได้ตามความจำเป็น โดยจัดหมุนเวียนกันไปตามเมืองหลวงของประเทศสมาชิก เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจในปัญหาต่างๆ เป็นหน่วยงานที่ให้การรับรองการตัดสินใจของหน่วยงานของอาเซียนในระดับรองๆ ลงมา ตลอดจนรับรองรายงานประจำปี และเสนอแนะโครงการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ รับไปดำเนินการต่อไป

2. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปฏิบัติงานตามโครงการที่ที่ประชุมรัฐมนตรีประจำปีได้มีมติไว้ก่อนหน้านั้น คณะกรรมการประจำจะหมุนเวียนไปตามประเทศที่จะจัดการประชุมรัฐมนตรีในคราวต่อไป โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน คณะกรรมการประจำจะประชุมกันได้ทุกโอกาสเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถตัดสินใจปัญหาได้ และเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีทราบและเห็นชอบด้วย นอกจากนั้น คณะกรรมการประจำยังทำหน้าที่กลั่นกรองรายงานจากคณะกรรมการต่างๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย

3. กรรมการถาวร (Permanent Committee) จัดตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียน คณะกรรมการถาวรแต่ละชุดจะประกอบด้วยผู้ชำนาญพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น คณะกรรมการถาวรจะมีการปรึกษากันเป็นระยะ มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแนะโครงการ วางโครงการ และทำโครงการร่วมในรัฐสมาชิก นำข้อเสนอแนะที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีมาปฏิบัติ คณะกรรมการถาวรจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพประมาณ 3 ปีต่อ ครั้ง คณะกรรมการถาวรมี 11 คณะ คือ

3.1 คณะกรรมการถาวรด้านอาหารและการเกษตร (Permanent Committee on Food and Agriculture) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเกษตรในบรรดาประเทศสมาชิก ร่วมมือในการจัดหาสินค้าให้เพียงพอ (supply) การควบคุมคุณภาพการผลิต การแปรรูป

- 3.2 คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งทางอากาศฝ่ายพลเรือน (Permanent Committee on Civil Air Transportation) ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษาความเป็นไปได้ในการที่จะร่วมมือในด้านการบินพลเรือน และการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก หลัทางการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกาลขึ้น เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ และศึกษาสู่ทางในการพัฒนาการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคด้วย
- 3.3 คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสาร การบริหารการจราจรทางอากาศและการอุตุนิยมวิทยา (Permanent Committee on Communication, Air Traffic Service and Meteorology) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ คือเพื่อหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับการสื่อสาร การบริการการจราจรทางอากาศ การอุตุนิยมวิทยา การเสาะหาและช่วยผู้ประสบภัยทางอากาศ ศึกษาปัญหา และแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการวางแผนร่วมกัน และติดตามผลของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านนี้
- 3.4 คณะกรรมการถาวรด้านการเดินเรือ (Permanent Committee on Shipping) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ คือเพื่อร่วมมือประสานงานในด้านการวิจัย วางแผนและทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือและการขนส่งสินค้าทางเรือ
- 3.5 คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม (Permanent Committee on Commerce and Industry) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านการพาณิชย์ และอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิก
- 3.6 คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสารมวลชน (Permanent Committee on Mass Media) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ คือการเสริมสร้างความร่วมมือ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในบรรดาประเทศสมาชิก เป็นผู้สร้างความระมัดระวังให้แก่ประเทศสมาชิกต่อประเทศภายนอก และช่วยให้สมาชิกอาเซียนคำนึงถึงบทบาทของตนเองต่อประเทศอื่นๆ และต่อองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ
- 3.7 คณะกรรมการถาวรด้านการคลัง (Permanent Committee on Finance) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ คือการส่งเสริมความร่วมมือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลในด้านการเงิน การธนาคาร
- 3.8 คณะกรรมการถาวรด้านการท่องเที่ยว (Permanent Committee on Tourism) ภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการท่องเที่ยวภายในภูมิภาค และดึงดูดนักท่องเที่ยวจากภูมิภาคอื่นมายังภูมิภาค

นี้ เพื่อยกระดับมาตรฐาน และคุณภาพของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

- 3.9 คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งและโทรคมนาคม (Permanent Committee on Land Transportation and Telecommunication) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการขนส่งทางบกและการโทรคมนาคมใหม่ๆ และเพื่อให้มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 3.10 คณะกรรมาธิการถาวรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Permanent Committee on Science and Technology) มีวัตถุประสงค์เพื่อกระชับความร่วมมือในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อยกระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในประเทศสมาชิก
- 3.11 คณะกรรมการถาวรด้านสังคมและวัฒนธรรม (Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันในด้านสังคม การศึกษา และมนุษยศาสตร์ รวมทั้งการจัดการแสดงศิลปะ วรรณกรรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมเพื่อให้ได้ความร่วมมือจากประชาชนในประเทศอาเซียนให้มากที่สุด

4) คณะกรรมการพิเศษและคณะกรรมการเฉพาะกาล (Special Committee and Ad Hoc Committee) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเพื่อเพื่อการประสานงานในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งมีดังนี้

4.1 คณะกรรมการพิเศษ

- 4.1.1 คณะกรรมการประสานงานพิเศษของประเทศสมาชิกอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Nations - SCCAN) มีหน้าที่ในการเตรียมการเจรจาด้านการค้ากับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีมูลค่าการค้าสูงขึ้น โดยทำการประสานงานกับคณะกรรมการอาเซียน บรัสเซลส์
- 4.1.2 คณะกรรมการอาเซียน บรัสเซลส์ (ASEAN Brussels Committee-ABC) ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอาเซียน หรือตัวแทนที่ประจำอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ทำหน้าที่ในการเจรจาเรื่องต่างๆ

กับประชาคมเศรษฐกิจในยุโรป โดยอาศัยข้อมูลที่คณะกรรมการประสานงานพิเศษของอาเซียนจัดทำขึ้น

- 4.1.3 คณะกรรมการประสานงานพิเศษของธนาคารกลาง และเจ้าหน้าที่ทางการเงินของอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Central Banks and Monetary Authorities) มีหน้าที่หาทางร่วมมือกันในด้านการเงินและการคลังระหว่างประเทศสมาชิก
- 4.1.4 คณะกรรมการพิเศษของเลขาธิการอาเซียน มีหน้าที่พิจารณาการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน
- 4.2 คณะกรรมการเฉพาะกาล
- 4.2.1 คณะกรรมการประสานงานอาเซียนว่าด้วยการฟื้นฟูบูรณะประเทศในอินโดจีน (ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States - ACCRIS) จัดตั้งขึ้นโดยข้อตกลงตามวาระการประชุมวาระพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อกรณีการลงนามในสนธิสัญญาปารีสว่าด้วยการสงบศึกและการฟื้นฟูสันติภาพในเวียดนาม และการหยุดยิงในภูมิภาคนี้
- 4.2.2 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยางสังเคราะห์ (ASEAN Senior Officials on Synthetic Rubber) คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่หลักในด้านปัญหาการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศผู้ผลิตยางสังเคราะห์กับประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ
- 4.2.3 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านน้ำตาล (ASEAN Senior Officials on Sugar) รับผิดชอบในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาล
- 4.2.4 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้า (ASEAN Senior Trade Officials) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจาทางการค้าในลักษณะพหุภาคีตามข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า

5) สำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีสำนักเลขาธิการอาเซียนประจำประเทศของตน สำนักเลขาธิการ

อาเซียนแห่งชาติ จะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลของแต่ละประเทศ ไม่ได้เป็น องค์การที่เป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน (regional body) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานที่เกี่ยวกับอาเซียนในระดับประเทศ และนำมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรี และคณะกรรมการประจำ คณะกรรมการถาวร คณะกรรมการพิเศษ และ คณะกรรมการเฉพาะกาล มาปฏิบัติ สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติจะมีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของรัฐบาลแต่ละประเทศเป็นผู้ดูแลและหวังที่ก่อตั้งสำนักเลขาธิการกลาง เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติของแต่ละประเทศจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานกับคณะกรรมการถาวรในการยื่นข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาขออนุมัติจากข้าราชการประจำ

6) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นองค์การหนึ่งของอาเซียนที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1971 ในช่วงที่อาเซียนกำลังดำเนินนโยบายเรื่อง ZOPFAN ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก เช่น ปลัดกระทรวง การประชุมนี้มีความสำคัญในการพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมในระดับรัฐมนตรี และประชุมกันประมาณ เดือนละ 2-4 ครั้ง ลักษณะการประชุมคล้ายกับเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของที่ประชุมรัฐมนตรี จึงเป็นองค์การที่สำคัญซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง

จะเห็นได้ว่าในการดำเนินการของอาเซียนในระยะแรกเริ่มนั้น มีความพยายามในการส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของอาเซียนในช่วงนี้มีความสับสนอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องมาจากยังเป็นช่วงที่เริ่มก่อตั้ง และหน่วยงานต่างๆ มีความซ้ำซ้อนกันมาก นอกจากนี้ การร่วมมือในด้านต่างๆ นี้ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการความร่วมมืออย่างแท้จริง ทั้งนี้เป็นเพราะว่าประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยังมีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน ดังนั้นการสร้างความมั่นใจในระหว่างประเทศสมาชิกจึงยังไม่เกิดขึ้น

ในการพิจารณาการจัดองค์กรต่างๆ ของอาเซียนในช่วงนี้ จะเห็นว่าอาเซียนได้จัดตั้งองค์กรเหล่านั้นในลักษณะคณะกรรมการมากมาย คณะกรรมการแต่ละคณะมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศสมาชิกในด้านต่างๆ เช่น การคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นการพัฒนาขั้นพื้นฐานในหมู่ประเทศสมาชิกเป็นหลักอันเป็นการวางรากฐานให้ประเทศสมาชิกมีระดับการพัฒนาที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน และก่อให้เกิดการทำความรู้จักประเทศสมาชิกอื่นๆ ยิ่งขึ้น ไม่ได้มีหน่วยงานที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกอย่างเป็นทางการ อาจ

กล่าวได้ว่าการจัดองค์กรของอาเซียนในระยะแรกก่อตั้งจึงไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาความร่วมมือในองค์ใหญ่การเองนัก หากเพียงมุ่งให้เกิดสมาคมระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกทั้ง 5 จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแสดงท่าทีในเวทีระหว่างประเทศในทิศทางเดียวกันเพื่อเพิ่มพลังอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งขึ้นในสถานการณ์ที่ภัยคอมมิวนิสต์เป็นภัยที่ประเทศสมาชิกในขณะนั้นมองว่าเป็นอันตราย และภัยคุกคามร้ายแรง ปัญหาในการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นแรงผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเข้ามาร่วมกันเป็นสมาคมระหว่างประเทศนั้น แม้จะส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกที่มีอยู่เดิมถูกมองข้ามไปชั่วคราว หากแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกันอย่างแท้จริงแต่ประการใด

นอกจากนี้ในการดำเนินการของอาเซียนระหว่างปี ค.ศ.1967-1976 มิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ประสานงานร่วมกันในฐานะอาเซียน (ซึ่งหน่วยงานในลักษณะนี้เพิ่งจะมีการจัดตั้งในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรครั้งแรกในปี ค.ศ.1976 นั่นคือ "สำนักเลขาธิการอาเซียน") การที่อาเซียนได้บริหารองค์การโดยแบ่งออกเป็น การดำเนินการของคณะกรรมการหลายคณะ หากแต่การดำเนินการของคณะกรรมการเหล่านั้นไม่ได้ประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การดำเนินการของคณะกรรมการต่างๆ ไม่เชื่อมโยงกัน คล้ายกับเป็นองค์กรเล็กๆ ที่แยกจากกันเป็นอิสระ นอกจากนี้ ยังไม่มีหน่วยงานที่ติดตามผลการดำเนินงานตามมติที่ประชุม แม้ว่าประเทศสมาชิกจะมีสำนักอาเซียนแห่งชาติ แต่ก็เป็นการดำเนินการภายในของแต่ละประเทศเท่านั้น หน่วยงานที่ก่อให้เกิดการดำเนินงานในลักษณะ "หน่วยงานกลาง" จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

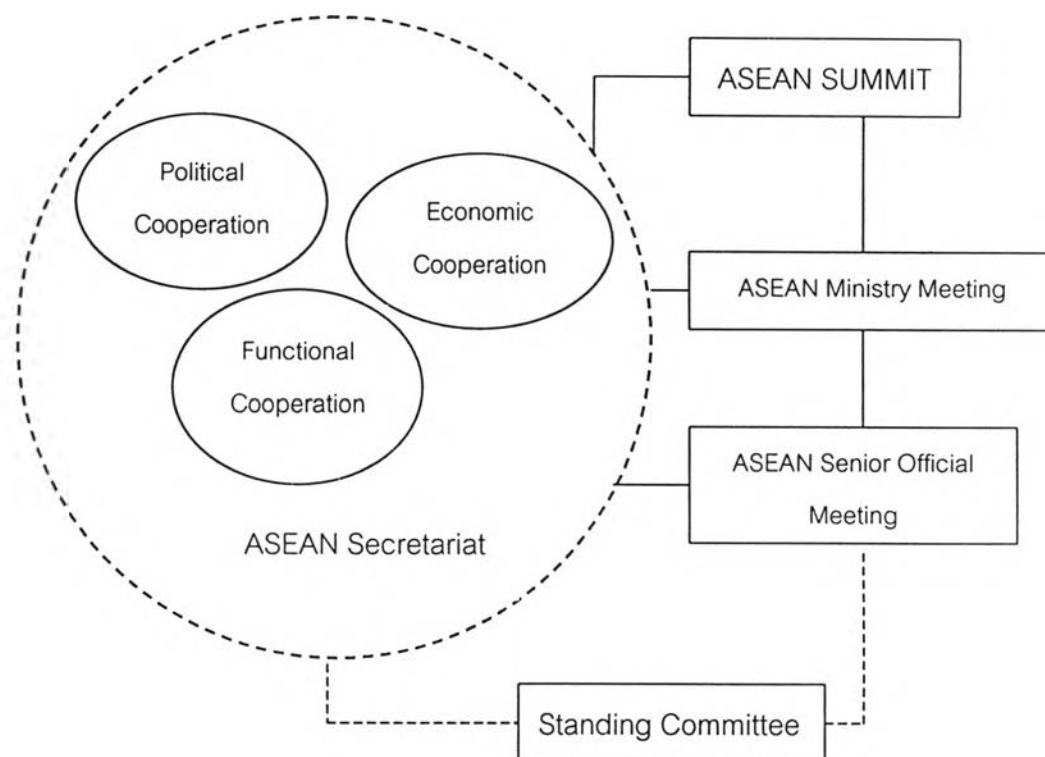
กล่าวโดยสรุป คือจากแผนภูมิการจัดองค์กรภายในอาเซียน และการดำเนินงานในช่วงนี้ ประเด็นแรงงานข้ามชาติ หรือ ประเด็นปัญหาข้ามชาติอื่นๆ มิได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาตั้งจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า หัวใจของความร่วมมือในระยะแรกได้เน้นที่จะก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกอย่างจริงจัง หากมุ่งไปยังการรวมตัวกันระหว่างประเทศเล็กที่ไร้อำนาจในการต่อรองในเวทีระหว่างประเทศเป็นหลัก ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประเด็นปัญหาในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประเทศสมาชิกในขณะนั้น ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า การเมืองเชิงอำนาจในระบบระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการผลักดันให้มีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นมา หลังจากระยะเวลาผ่านไป 10 ปี ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้หันมาทบทวนโครงสร้างการดำเนินงาน และเล็งเห็นถึงอุปสรรคดัง

กล่าว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกในครั้งแรกจึงเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 1 ณ กรุงบาหลี ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1976 ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.3 การจัดองค์กรของอาเซียนภายหลังการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ณ กรุงบาหลี ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ.1976

การปรับปรุงโครงสร้าง และการจัดองค์กรของอาเซียนครั้งแรกได้มีขึ้นหลังจากการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 (Summit Meeting) เมื่อปี ค.ศ.1976 ณ กรุงบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในการประชุมครั้งนี้ ได้มีการลงนามในเอกสารเอกสาร 2 ฉบับ ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญในการส่งเสริมให้ความร่วมมือของอาเซียนเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น นั่นคือ ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) และ สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) เอกสารทั้งสองฉบับมีความสำคัญในแง่ของการระบุให้มีการปรับโครงสร้าง และการจัดตั้งองค์กรใหม่ภายในอาเซียน ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย ทั้งยังมีการยืนยันเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในบรรดาประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ยังได้มีการลงนามในข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement on the Establishment of ASEAN Secretariat) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานของอาเซียนอย่างแท้จริง โดยหลักใหญ่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาเซียนได้ทำให้มีการแยกสาขาความร่วมมือเกิดขึ้น ใน 3 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน อันมีฐานะเป็นหน่วยงานกลางของอาเซียน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีความสำคัญในแง่ของการพยายามทำให้ความร่วมมือภายใต้อาเซียนเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และพยายามก่อให้เกิดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสาน โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางที่คอยประสานงาน และอำนวยความสะดวกต่อประเทศสมาชิก รวมถึงติดตามผลการดำเนินงานของให้เป็นไปตามมติ ของสมาชิกในที่ประชุมต่างๆ อีกด้วย

แผนภูมิที่ 3-2 การแบ่งสาขาความร่วมมือของอาเซียน



แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง —————

แสดงการประสานงาน - - - - -

ในการปรับโครงสร้างอาเซียนครั้งแรกในปี ค.ศ. 1976 หลังการประชุมสุดยอดระดับผู้นำประเทศครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ นั้น มีการปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินงานของอาเซียน ดังนี้

1. การประชุมสุดยอด (ASEAN Summit Meeting) เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในอาเซียน เนื่องจากประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาลจึงมีอำนาจเต็มที่ที่จะกำหนดแนวทาง ตลอดจนนโยบายของอาเซียน การประชุมสุดยอดนี้ ตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียนระบุให้จัดขึ้นได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีความจำเป็น (ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้มีการประชุมสุดยอดทุกๆ 2 ปี และในระหว่างปีที่ไม่มี

การประชุมสุดยอดนั้น ให้จัดให้มีการประชุมสุดยอดอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Summit) เพื่อเป็นการเตรียมประเด็นที่จะนำสู่วาระการประชุมในการประชุมสุดยอดในครั้งถัดไป)

การประชุมสุดยอดนี้ โดยนิตินัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของอาเซียน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมของอาเซียน

2) การประชุมประจำปีรัฐมนตรี (ASEAN Annual Ministry Meeting) เป็นองค์กรที่จัดขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรหลักเพื่อนำวัตถุประสงค์ของอาเซียนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของอาเซียน และทำหน้าที่ประสานนโยบายโดยส่วนรวมของหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ในอาเซียน รวมทั้งพิจารณาอนุมัติการดำเนินการต่างๆ ในขอบข่ายทั้งหมดของอาเซียน

3) การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของการดำเนินการของคณะกรรมการการค้าต่างๆ ในโครงสร้างเดิม การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจนี้เป็นองค์กรถาวรในรูปของการจัดการประชุมโดยผลของปฏิญญาสมาคมฉันท์อาเซียน การประชุมนี้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการตัดสินใจในปัญหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ตลอดจนการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการใดๆ ในกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียน การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจนี้จัดขึ้นปีละ 2 ครั้ง หรือตามความเหมาะสม โดยตั้งเอาคณะกรรมการจากโครงสร้างเก่าที่มีขอบข่ายงานเกี่ยวเนื่องกับประเด็นด้านเศรษฐกิจ และปรับอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งขอบข่ายการดำเนินงานเสียใหม่ เข้ามาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของการประชุมนี้ นั่นคือ

3.1 คณะกรรมการว่าด้วยการคลังและการธนาคาร (Committee on Finance and Banking - COFAB) มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความร่วมมือทางด้านการค้า โดยใช้กลไกความร่วมมือทางด้านการคลังและการธนาคาร ประเด็นที่คณะกรรมการชุดนี้พิจารณา อาทิ ระบบภาษี กลไกราคาสินค้า การประกันภัย เป็นต้น

3.2 คณะกรรมการว่าด้วยอาหาร เกษตร และป่าไม้ (Committee on Food, Agriculture and Forestry - COFAF) คณะชุดกรรมการนี้มีภารกิจหลักในการส่งเสริมสนับสนุนศักยภาพด้านการเกษตรของประเทศในภูมิภาค จาก

ความจริงที่ว่าประเทศในภูมิภาคนี้เป็นแหล่งผลิตอาหารด้านเกษตรกรรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก ดังนั้น เมื่ออาเซียนมีความสามารถทางด้านนี้อยู่แล้วก็ควรจะสนับสนุนให้มีการพัฒนาขึ้นไปอีก โครงการต่างๆ ภายใต้คณะกรรมการชุดนี้ อาทิ โครงการอาหารสำรองอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve) โครงการความร่วมมือเรื่องปุ๋ย (ASEAN Fertilizer Project) ฯลฯ

3.3 คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (Committee on Trade and Tourism) ความร่วมมือในด้านนี้ จะสร้างความรู้สึกรัฐภาคินิยมมากขึ้น มีการส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความใกล้ชิดและความเข้าใจซึ่งกันและกันในบรรดาประชาชนก่อน นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ยังมีบทบาทในการส่งเสริมการค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียน อาทิ การลดภาษี การส่งเสริมการลงทุน การร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศด้านการค้าอื่นๆ เช่น GATT (General Agreement on Trade and Tariff) เพื่อหาทางแก้ไขอุปสรรคทางการค้ากับประเทศนอกภูมิภาคด้วย

3.4 คณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุและการพลังงาน (Committee on Industry, Mineral and Energy - COIME) มีหน้าที่ในการศึกษาที่นำไปสู่การพัฒนาความสามารถในทางอุตสาหกรรม ตลอดจนการใช้ทรัพยากรร่วมกันของอาเซียน โครงการที่อยู่ภายใต้การดูแล เช่น โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Projects) โครงการแบ่งผลิอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation) ซึ่งเป็นโครงการที่ลดการซ้ำซ้อนของการผลิตในอุตสาหกรรมที่ประเทศในอาเซียนสามารถร่วมมือกันได้ เป็นต้น

3.5 คณะกรรมการว่าด้วยการคมนาคมและขนส่ง (Committee on Transportation and Communication - COTAC) คณะกรรมการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ หน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้ คือการพัฒนาศักยภาพด้านการคมนาคมและการสื่อสารในอาเซียน เพื่อจะส่งเสริมการติดต่อระหว่างกัน โดยเฉพาะในแง่ของการค้าให้ดียิ่งขึ้น ทั้งทางบก ทางเรือ และอากาศ และตลอดจนการสื่อสารอื่นๆ เช่น โทรทัศน์ และการสื่อสารผ่านดาวเทียม โครงการวางสายเคเบิลใต้น้ำ เป็นต้น

4) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting - SOM)) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยแยกเป็นอิสระออกจากกัน คือที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเมือง (SOM) และที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Official Meeting - SEOM) ทั้งสองหน่วยงานมีสายงานขึ้นตรงกับที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ และการประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ

5) การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่นๆ (Meeting of the Ministers in Their Respective Fields) เป็นกลไกใหม่ของอาเซียนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบระดับสูงของประเทศสมาชิกร่วมกันพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานในหน้าที่ ด้วยการปรึกษาหารือและวางนโยบายร่วมกันในการที่จะขยายความร่วมมือในระดับกว้างยิ่งขึ้น หรือเพื่อกำหนดแนวนโยบายในนามอาเซียน การประชุมรัฐมนตรีนี้ มีคณะกรรมการประจำ 3 คณะ เป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมการประชุม นั่นคือ

5.1 คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและข่าวสาร (Committee on Culture and Information - COCI) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในภูมิภาค โดยมีขอบข่ายงานดังนี้ งานศิลปะ (Visual Arts) ศิลปะการแสดง (Performing Arts) วรรณกรรม (Literary Arts) อาเซียนศึกษา (ASEAN Studies) การสื่อสารมวลชน (Communication Media)

5.2 คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology- COST) งานหลักของคณะกรรมการชุดนี้คือ การพัฒนาการวิจัยและการศึกษาค้นคว้าต่างๆ เพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

5.3 คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (Committee on Social Development - COSD) งานหลักของคณะกรรมการนี้ คือการพัฒนาสถานภาพทางสังคมของประชาชนในภูมิภาค ขอบข่ายงานของคณะกรรมการชุดนี้คือ การศึกษา สุขภาพ โภชนาการ ยาเสพติด สวัสดิภาพเด็กและสตรี แรงงาน คณะกรรมการนี้มีขอบข่ายการดำเนินงานที่กว้างขวาง และต้องใช้เวลาระยะยาวเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

คณะกรรมการทั้ง 3 คณะนี้ แม้จะเป็นการประชุมในระดับรัฐมนตรี แต่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการประจำ

6) คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการตามโครงสร้างเดิมซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพ และเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกที่อยู่ในประเทศเจ้าภาพนั้น โดยมีเลขาธิการอาเซียนร่วมอยู่ด้วย ความรับผิดชอบหลัก คืองานประจำของอาเซียน และการประสานงานกิจการทั่วไปเสนอรายละเอียดและข้อพิจารณาต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีคณะกรรมการอยู่ในสายงาน 3 คณะ ซึ่งเป็นคณะกรรมการในโครงสร้างเก่าที่แต่เดิมต่างทำงานเป็นอิสระต่อกัน เข้ามาไว้ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน คือ

- 6.1 คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ (Committee on Budget - COB)
- 6.2 คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee)
- 6.3 คณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries)

7) สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาความสมานฉันท์แห่งอาเซียนและความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement on Establishment of the ASEAN Secretariat) โดยสำนักเลขาธิการอาเซียนมีหน้าที่ดังนี้

1. รับผิดชอบต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเมื่ออยู่ในสมัยประชุม และต่อคณะกรรมการประจำอื่นๆ
2. รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรี และคณะกรรมการประจำ
3. มีอำนาจในการมีหนังสือติดต่อโดยตรงไปยังภาคีผู้ทำสัญญา
4. เข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในฐานะเลขานุการ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการประจำทุกครั้ง
5. ประสานงานกิจกรรมของคณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการอื่นๆ
6. สืบค้นข้อมูลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำ
7. เตรียมรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรี
8. เตรียมงบประมาณประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐมนตรี

8) สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (Office of the Director General, ASEAN-name of the member country) เป็นหน่วยงานของรัฐสมาชิกที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้นๆ

จะเห็นว่าในการแบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็นสาขา และแยกออกจากกัน เช่นนี้ทำให้การดำเนินการของอาเซียนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในการปรับปรุงโครงสร้างในครั้งนี้ได้มีสาขาความร่วมมือใหม่เกิดขึ้น 1 สาขา นั่นคือ ความร่วมมือเฉพาะด้าน ความร่วมมือด้านนี้ เป็นการรวมเอาประเด็นต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากความร่วมมือด้านความมั่นคง และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเข้ามาในกรอบอาเซียน ได้แก่ ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและข่าวสาร ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคม โดยครั้งนี้ได้มีการบรรจุประเด็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติเข้ามาในความร่วมมือด้วย อาทิ ประเด็นยาเสพติด งานด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ประเด็นสำคัญอีกด้านคือ ในการปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ได้บรรจุเอาความร่วมมือทางด้านแรงงานเข้ามาในกรอบอาเซียนด้วย โดยตั้งเป็นคณะอนุกรรมการด้านแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในความร่วมมือเฉพาะด้านสาขาการพัฒนาสังคม มีสายการบังคับบัญชาอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายของที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงาน ซึ่งได้มีการประชุมมาแล้ว 1 ครั้ง ในปี ค.ศ.1975 ก่อนการปรับปรุงโครงสร้างครั้งนี้ การมีหน่วยงานความร่วมมือด้านแรงงานในอาเซียนในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น จะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถของแรงงานในประเทศสมาชิก รวมถึงความร่วมมือด้านเทคนิคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน อาทิ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแก้ปัญหาการว่างงาน สวัสดิการแรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ จุดประสงค์ก็เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการผลิตของแรงงานในประเทศสมาชิก เพื่อรองรับโครงการพัฒนาต่างๆ ของอาเซียนอันเป็นโครงการระยะยาวที่จะลดการพึ่งพาจากประเทศนอกภูมิภาค และหันมาให้ความสำคัญต่อการค้า และอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิกมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การที่ความร่วมมือเฉพาะด้าน เป็นความร่วมมือในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่สำคัญของประเทศสมาชิก และเป็นความร่วมมือที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างจริงจังต่อสังคมภายในของแต่ละประเทศสมาชิก เมื่อเปรียบเทียบกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และการเมืองดังกล่าว ทำให้ประเทศสมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วม

มือเฉพาะด้านมากนัก และด้วยนี่เองที่ทำให้ความร่วมมือเฉพาะด้านจึงดูเสมือนเป็นความร่วมมือที่มีความสำคัญต่อด้อยกว่าความร่วมมือในอีกสองสาขาข้างต้น

3.4 การปรับปรุงโครงสร้างภายหลังการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1992 ที่ประเทศสิงคโปร์

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 ณ ประเทศสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอาเซียนกันอีกครั้งหนึ่ง¹³ เพราะประเทศสมาชิกต่างเล็งเห็นว่าสถานการณ์ทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปอันเป็นผลจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้น ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเองเพื่อให้มีศักยภาพที่จะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศในบริบทที่เปลี่ยนไปได้อย่างทันท่วงที การปรับปรุงกลไกการดำเนินงานของอาเซียนในครั้งนี้นำให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงเป็นหลัก จะเห็นได้จากมาตรการดังต่อไปนี้

1. การยุบคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ 5 คณะเข้ามาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ โดยให้การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจเป็นองค์กรหลักในการประสานงานนโยบายในเรื่องเศรษฐกิจ
2. การจัดตั้ง SOM-PMC เป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียนเข้าพูดคุยอย่างเป็นทางการกับผู้แทนจากประเทศคู่เจรจาในประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคง การประชุมนี้จะจัดปีละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย
3. ได้มีการขยายและเพิ่มเติมขอบเขตของความร่วมมือทางด้านสังคม (functional cooperation) จากเริ่มต้นที่มีเพียง 3 ประเด็นคือ ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและ

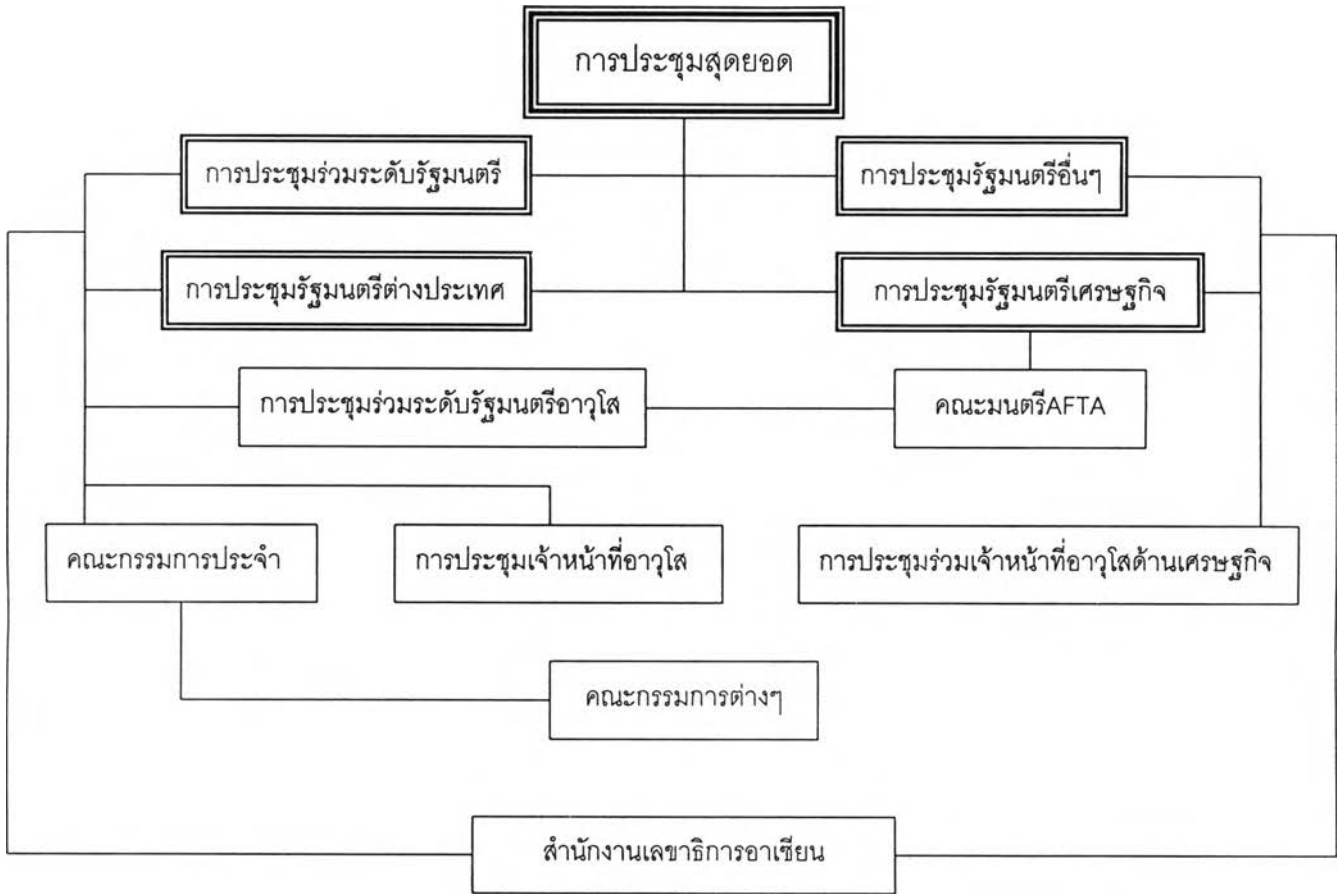
¹³ การเปลี่ยนโครงสร้างอาเซียนเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 เป็นครั้งแรก และได้มีการปรับโครงสร้างอีกครั้งในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ส่วนการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 นั้นไม่ได้มีการกล่าวถึงในเรื่องโครงสร้างการดำเนินงานแต่อย่างใด ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ให้ความสำคัญต่อความตกลงเรื่อง ASEAN preferential trading area ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 นั้น ให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงในภูมิภาคเป็นหลัก

ข่าวสาร ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคมให้หลากหลายและครอบคลุมมากขึ้น ประเด็นความร่วมมือใหม่ๆ ที่ได้มีการจัดตั้งเพิ่มเติมขึ้นมา คือ ความร่วมมือด้านยาเสพติด สิ่งแวดล้อม การกำจัดความยากจน (Poverty Eradication) และการสร้างเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network)

4. ได้มีการขยายความร่วมมือในสาขาใหม่ 3 ประเด็น คือ ความร่วมมือด้านกฎหมาย ความร่วมมือในประเด็นผู้ลี้ภัย และความร่วมมือในประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ โดยความร่วมมือทั้งสามนี้ เป็นความร่วมมือที่แยกออกเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของความร่วมมือที่ได้มีการแบ่งการจัดโครงสร้างองค์กร เป็น 3 ส่วนคือ การเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ.1995 ณ กรุงเทพมหานคร ที่ประชุมได้มีมติให้ยกความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นความร่วมมือในประเด็นด้านสังคม ให้มีฐานะเท่าเทียมกับความร่วมมือในด้านการเมือง และเศรษฐกิจด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำถึงความสำคัญของความร่วมมือทางด้านนี้ อันจะเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่นๆ อีกต่อไปในอนาคต

แผนภูมิที่ 3-3 โครงสร้างการจ้ดรูปองค์การของอาเซียนจากปี ค.ศ. 1992 -ปัจจุบัน



ที่มา : พิษณุ สุวรรณชฎ, *สามทศวรรษอาเซียน*, หน้า 69.

พิจารณาจากโครงสร้างการจ้ดองค์กรของอาเซียน องค์กรหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และประเด็นความร่วมมือเฉพาะด้าน คือการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านต่างๆ ซึ่งจัดขึ้นตามความจำเป็นเพื่อกำหนดนโยบายและเร่งรัดการทำงาน ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านแรงงาน สาธารณสุข อุตสาหกรรม โดยมีคณะกรรมการประจำอาเซียนจะคอยดูแลให้มีการดำเนินการตามความตกลงที่รัฐมนตรีได้ลงนามกันไว้

การปรับเปลี่ยนการจ้ดโครงสร้าง-กลไกการจ้ดความร่วมมือของอาเซียนในช่วงที่ผ่านมา 2 ช่วงที่สำคัญ คือ ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 และการปรับเปลี่ยนในปี ค.ศ.1992 นั้น จุดร่วมที่สำคัญในการปรับองค์กรแต่ละครั้งที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือการตอบรับ

กับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และระบบการเมืองระหว่างประเทศ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อาเซียนจะเข้ามามีบทบาทอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นจากช่วงการดำเนินงานของอาเซียนในระยะแรกที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการบูรณะฟื้นฟูอินโดจีน เมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์การในเวลาต่อมา อาเซียนก็ยังคงมีช่องทางในการสถาปนาความร่วมมือในประเด็นปัญหาใหม่ ที่เหล่าสมาชิกมองเห็นว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อมวลสมาชิกในภาพรวม โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการต่างๆ อาทิ คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่การจัดตั้งความร่วมมือในสาขาใหม่ๆ อาทิ ความร่วมมือในเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของการก่อตั้งอาเซียน¹⁴ ประกอบกับการปรับโครงสร้างอาเซียนดังที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้นแล้ว จะพบว่า การปรับโครงสร้างที่นอกจากจะสนองตอบตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจัยประการหนึ่งในการนำไปสู่การปรับโครงสร้างก็คือ เจตนารมณ์ในการก่อตั้งอาเซียน ซึ่งได้กลายเป็นกรอบความคิดที่เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงกลไกการดำเนินงานของอาเซียนตลอดมา โดยมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของอาเซียนอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากจุดนี้อาจจะนำไปสู่ข้อสรุปได้ในระดับหนึ่งว่า อาเซียนมีการตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาในการเตรียมพร้อมเผชิญหน้ากับปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ การที่เกิดปัญหาใหม่ๆ อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของประเทศสมาชิกขึ้น อาเซียนจึงมีหน้าที่ในอันที่จะเข้ามาจัดการแก้ไข หรือเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหา การปรับโครงสร้างและการเพิ่มกรอบความร่วมมือให้ขยายกว้างออกไปดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงเท่ากับเป็นการธำรงค์ไว้ซึ่งความชอบธรรมในการคงอยู่ในฐานะความร่วมมือระหว่างประเทศที่ยังคงความน่าเชื่อถือได้ (regime maintenance) ในประเด็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายก็เช่นกัน จึงเป็นทั้งความจำเป็น และเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาเซียนจะต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงให้ได้

¹⁴ ปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ปฏิญญากรุงเทพ) กรุงเทพฯ 8 สิงหาคม

3.5 กลไกความร่วมมือด้านแรงงานในอาเซียน

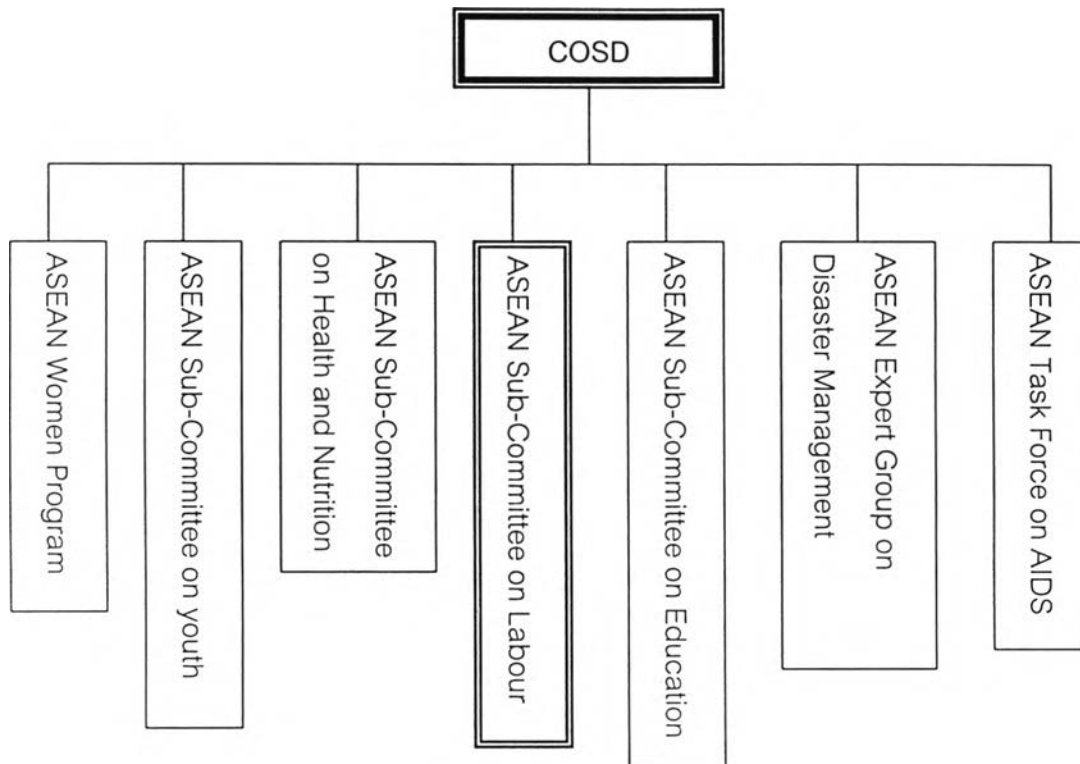
พิจารณาจากโครงสร้างอาเซียนนับตั้งแต่การก่อตั้ง และหลังจากที่มีการปรับโครงสร้าง จะพบว่าอาเซียนไม่ได้หยิบยกประเด็นความร่วมมือด้านแรงงานเข้ามาในกรอบความร่วมมือเมื่อครั้งสถาปนาสมาคมขึ้น ความร่วมมือในด้านนี้ได้เข้ามาสู่กรอบอาเซียนครั้งแรกเมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงานในปี ค.ศ.1975 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย และได้บรรจุความร่วมมือนี้เข้าในการปรับโครงสร้างครั้งแรกในปี ค.ศ.1976 โดยความร่วมมือด้านแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือในด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งถือเป็นหนึ่งในความร่วมมือเฉพาะด้านของอาเซียน

การที่อาเซียนได้แบ่งสาขาของความร่วมมือออกเป็น 3 สาขาหลัก อันได้แก่ ความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน นั้น ทำให้ประเด็นความร่วมมือที่ไม่ได้รับการพิจารณาว่าจะส่งผลต่อความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจถูกจัดเข้าอยู่ภายใต้ความร่วมมือเฉพาะด้านทั้งหมด ผลก็คือความร่วมมือด้านนี้จึงไม่มีขอบเขตที่แน่ชัด และปราศจากการดำเนินการที่ชัดเจน

ในการประชุมรัฐมนตรีแรงงานครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ.1975 ได้มีการยกประเด็นด้านแรงงานที่คาดว่าจะจะเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศอาเซียนเข้าพิจารณา คือปัญหาการว่างงาน และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความร่วมมือด้านนี้ ในตอนท้าย มีการระบุไว้ในรายงานการประชุมว่า "ประเทศสมาชิกควรที่จะต้องมีการปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ..."¹⁵ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความร่วมมือที่เปิดโอกาสให้มีการยกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเข้าสู่การพิจารณาได้ตลอดเวลา เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมในที่สุด

¹⁵ "Joint Communiqué of The First ASEAN Labour Ministers Meeting" Jakarta 1-3 April 1975

แผนภูมิที่ 3-4 โครงสร้างของคณะกรรมการด้านพัฒนาสังคม (ASEAN Cooperation on Social Development-- COSD)



ที่มา : สุริชัย หวันแก้ว "ระเบียบวาระด้านสังคมของประชาคมอาเซียน: เน้นพิจารณาความร่วมมือเฉพาะด้าน" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียน กับก้าวต่อไปในอนาคต 5 สิงหาคม 2540 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ในด้านแรงงานอาเซียนมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่โดยตรง 2 หน่วย คือ

1) **ที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน** เป็นการประชุมของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านแรงงาน และเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง การประชุมนี้จะเป็นหน่วยงานที่กำหนดแนวปฏิบัติในกรอบความร่วมมือด้านแรงงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งเป็น เวทีที่ประเทศสมาชิกสามารถยกประเด็นที่เป็นปัญหาเข้าปรึกษาหารือได้อย่างสม่ำเสมอ

2) **คณะอนุกรรมการอาเซียนด้านแรงงาน (ASEAN Sub-Committee on Labour Affairs--ASCLA)** ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการอาเซียนด้านพัฒนาสังคม มีหน้าที่ในการ

ประสานงานในความร่วมมือด้านแรงงาน และกำหนดนโยบาย วางโครงการและยุทธศาสตร์ ในการดำเนินการความร่วมมือ เพื่อเสนอไปยังที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานต่อไป

แนวทางความร่วมมือที่ประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันในประเด็นความร่วมมือด้านแรงงาน มีดังนี้¹⁶ ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันยกระดับมาตรฐานฝีมือของแรงงานอาเซียนเพื่อตอบสนองต่อการผลิตที่ได้รับการพัฒนาให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็นั้นถึงสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเป็นประการสำคัญด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าอาเซียนจะมีแรงงานฝีมืออย่างพอเพียงเพื่อรองรับต่อความผันผวนและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ ขอบเขตของความร่วมมือด้านแรงงานที่มีอยู่ในอาเซียนปัจจุบัน ที่สำคัญ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความปลอดภัยในการทำงาน การส่งเสริมความร่วมมือในระดับไม่เป็นทางการ และการประกอบกิจการส่วนตัว (self-employment) การประชุมของรัฐมนตรีแรงงานส่วนใหญ่จึงเป็นการพิจารณาถึงช่องทางในการดำเนินการของอาเซียนเพื่อสร้างความร่วมมือในประเด็นเหล่านี้

คำถามที่สำคัญในการวิเคราะห์กลไกการทำงานของอาเซียนในประเด็นที่ว่า ด้วยแรงงาน/ แรงงานข้ามชาติ คือ กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถแสดงบทบาทในการจัดการกับประเด็นแรงงานผิดกฎหมายข้ามชาติได้มากน้อยเพียงไร จากที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างที่ผ่านมาของอาเซียน จะพบว่า การแบ่งความร่วมมือออกเป็น 3 สาขาหลักนั้น ได้กลายมาเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการของอาเซียนเอง การมี regimes ด้านแรงงานภายใต้โครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือในด้านนี้สามารถประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น ในความร่วมมือด้านแรงงานในอาเซียนนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็น regimes หากแต่เป็นความร่วมมือในประเด็นพื้นฐานเพื่อการพัฒนาภายในประเทศสมาชิกหนึ่งๆ มากกว่าที่จะเป็นการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอย่างกว้างขวางโดยรวม ดังกรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ดังนั้น regimes ที่มีอยู่ในอาเซียนจึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เพราะมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และข้อตกลงที่มีอยู่ไม่ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในภูมิภาคเลย แนวทางความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในอาเซียนถูกจำกัด

¹⁶ อนุชา โสภณานนท์ "ความร่วมมือของอาเซียนด้าน Functional Cooperation" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง 30 ปีอาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคต 5 สิงหาคม 2540(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ขอบเขตการดำเนินงานโดยการแบ่งสาขาในการดำเนินความร่วมมือของอาเซียนข้างต้นให้อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือเฉพาะด้านนั่นเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดองค์กรของอาเซียนนี้ เนื่องด้วยการที่ความร่วมมือทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีความแตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ในปี ค.ศ.1975 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการสร้างกรอบความร่วมมือด้านนี้ขึ้น กล่าวคือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่สูงพอที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะย้ายถิ่นฐานเพื่อการแสวงหางานทำ หรือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ประเด็นการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ จึงไม่ได้อยู่ในความสนใจของอาเซียนแต่ประการใด

นอกจากนี้จุดมุ่งหมายของอาเซียนในช่วงแรกก่อตั้งนั้น ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นใจในประเทศสมาชิก การร่วมมือในประเด็นที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกจึงเป็นทางเลือกการดำเนินนโยบายที่สำคัญของอาเซียน นั่นคือ เริ่มให้มีความร่วมมือเฉพาะด้านก่อน ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างในช่วง 10 ปีแรกของอาเซียนในรูปคณะกรรมการต่างๆ ที่เน้นดำเนินการให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ เช่นการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสาร เป็นต้น เมื่อมีความไว้วางใจกันในระดับหนึ่งแล้ว จึงจะขยายความร่วมมือออกไปในสาขาอื่นๆ ที่มีมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น การสร้างกรอบความร่วมมือด้านแรงงานของอาเซียนก็ตกอยู่ในสภาวะดังกล่าวเช่นกัน การร่วมมือในด้านแรงงานของอาเซียนจึงเป็นเน้นในความร่วมมือที่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาด้านแรงงานภายในของแต่ละประเทศ อาทิ การฝึกฝีมือแรงงาน การส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งความร่วมมือในระดับนี้ประเทศสมาชิกจะให้ความร่วมมือได้ง่ายกว่าในประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมประเทศสมาชิกอย่างรุนแรงจริงจัง

ประเด็นปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อทุกๆ สถาบันในสังคม ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพราะฉะนั้นการที่อาเซียนยังกำหนดให้ความร่วมมือทางด้านแรงงานให้อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านสังคมดังปรากฏในโครงสร้างการบริหารงานของอาเซียนแล้ว ปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นอย่างเช่นในปัจจุบัน จึงยังคงไม่มีกลไกใดๆ ที่แท้จริงที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไป และการที่ปัญหายังคงมีอยู่หากแต่อาเซียนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทได้แม้แต่น้อย จึงมีคำถามที่เกิดขึ้นต่อความชอบธรรมของอาเซียนในการคงอยู่ในฐานะองค์กรความร่วมมือในภูมิภาค ซึ่งครั้งหนึ่งได้มีปฏิญญาส่วนหนึ่งกล่าวว่า ...อาเซียนจะคำนึง

ถึงสิ่งท้าทายใหม่ๆ ต่อสันติภาพ ความเจริญทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของภูมิภาค รวมทั้งการเข้าไปเกี่ยวพันกับสิ่งท้าทายเหล่านั้นด้วย...¹⁷

¹⁷ ปฏิญญาการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 15 ธันวาคม 2538 กรุงเทพมหานคร