

วิธีอาเซียนกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า (1988-2005)*
ASEAN Way and human rights problems in Myanmar (1988-2005)

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน**

บทคัดย่อ

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและกลไกฉันทามติประสบความสำเร็จ และส่งเสริมพัฒนาการของการรวมกลุ่มอาเซียนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงยี่สิบปีแรกของการก่อตั้งอาเซียน แต่การปรากฏขึ้นของปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าเป็นการท้าทายหลักการและกลไกดังกล่าว บทความนี้มุ่งพิจารณาถึงผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและกลไกฉันทามติที่เกิดจากปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าที่มีต่อการรวมกลุ่มของอาเซียน พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จ และความเปลี่ยนแปลงของหลักการและกลไกดังกล่าว ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการรวมกลุ่มของอาเซียน

Abstract

Non-Interference principle and consensus mechanism was successful and promoted ASEAN integration, especially in two decades after it was founded. But the emerging of human rights problems in Myanmar was the challenges to these principle and mechanism. This article examines the impact of changes in Non-Interference principle and consensus mechanism which caused by human rights problems in Myanmar that affected to ASEAN integration and indicate factors behind the scene of success and changes of the principle and mechanism which is the heart of ASEAN integration.

บทนำ

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเกิดขึ้นจากบริบทของการรวมกลุ่มของอาเซียนในทศวรรษ 1960-1970 ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเย็น เนื่องจากการรวมกลุ่มของอาเซียนมีจุดประสงค์สำคัญอยู่ที่การรับประกันความอยู่รอดของรัฐบาลสมาชิกก่อตั้งอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ (Narine 2002, 12-15) เพราะ ประเทศสมาชิกล้วนประสบปัญหาด้านความมั่นคงซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติและการดำรงอยู่ของรัฐ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกทั้งหมดยกเว้นไทยเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชไม่นานซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการของการสร้างชาติซึ่ง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานนิพนธ์วิชา ร.371 ความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาการศึกษาศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2550 หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศ (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ.2547) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นักวิชาการอิสระ, ร.บ. (การระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ E-Mail Address : bpoowin@hotmail.com

ต้องเผชิญกับการต่อสู้ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนซึ่งนโยบายในการสร้างชาตินี้อยู่ขัดแย้งต่อแนวคิดแบบเสรีนิยม เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย แต่ละประเทศมีความระแวงสงสัยกันและกันว่าอยู่เบื้องหลังหรือให้การสนับสนุนขบวนการดังกล่าวซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าของประเทศในภูมิภาค นอกจากนั้นประเทศสมาชิกยังเผชิญกับภัยคุกคามร่วมกันจากการแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ที่อาจนำมาสู่การแทรกแซงจากนอกภูมิภาค ด้วยเหตุผลดังกล่าว การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงตอบสนองต่อภัยคุกคามดังกล่าวโดยพยายามลดอิทธิพลทางทหารของตัวแสดงนอกภูมิภาค ระบุข้อพิพาทและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันของประเทศในภูมิภาค การรวมกลุ่มที่จะสามารถบรรลุต่อเป้าหมายดังกล่าวได้จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องกิจการภายในของประเทศสมาชิกซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่หลักการสำคัญของอาเซียนประการหนึ่ง คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่อง อำนาจอธิปไตย เป็นอันดับแรก

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ป้องกันประเทศสมาชิกจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือ แทรกแซงในกิจการภายใน ประการถัดมา ประเทศสมาชิกให้คำมั่นที่จะปฏิเสธการให้ที่หลบภัย หรือ การสนับสนุนกลุ่ม หรือ ขบวนการซึ่งมีเป้าหมายที่จะล้มล้างรัฐบาลของประเทศสมาชิก ประการสุดท้าย กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิเสธการให้การสนับสนุน หรือ ช่วยเหลืออำนาจจากนอกภูมิภาคไม่ว่าในรูปแบบใดที่เชื่อว่าจะเป็นกำลังประเทศอื่น (Katanyuu 2006, 826)

หลักการดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำไปสู่การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 ความขัดแย้งดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่มาเลเซียต้องการประกาศตนเป็นประเทศเอกราชซึ่งมาเลเซียได้แสดงเจตนาที่จะรวมดินแดนซาบะห์ ซาราวัก และบรูไน แต่ก็ได้รับเสียงคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวว่าเป็นการผนวกดินแดนที่มาเลเซียกระทำโดยปราศจากความสมัครใจ กระแสต่อต้านมาเลเซียที่รุนแรงที่สุดมาจากอินโดนีเซียซึ่งได้แสดงท่าทีต่อต้านมาเลเซียผ่านนโยบายเผชิญหน้า (konfrontasi) ซึ่งนโยบายนี้อินโดนีเซียจะเข้าไปสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลมาเลเซียทั้งด้านอาวุธ ยุทโธปกรณ์ การเงิน กำลังคน และการฝึกฝนเพื่อบ่อนทำลายเสถียรภาพของมาเลเซียทั้งในส่วนแผ่นดินใหญ่และในพื้นที่ซาบะห์ ซาราวัก และบรูไน และเนื่องจากขณะนั้นประเทศอดีตเจ้าอาณานิคมยังมีอิทธิพลอยู่ในภูมิภาค ทำให้อินโดนีเซียเกรงว่าอังกฤษจะสนับสนุนมาเลเซียในการบ่อนทำลายอินโดนีเซีย รวมไปถึงเกรงว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอิทธิพลครอบงำฟิลิปปินส์จะให้การสนับสนุนเนเธอร์แลนด์อดีตเจ้าอาณานิคมของอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามภายหลังการรวมกลุ่มของอาเซียนในปี 1967 ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ก็ทำให้ไม่มีข้อพิพาทและการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก รวมทั้งเป็นการยุติบทบาทของประเทศนอกภูมิภาคในการบ่อนทำลายประเทศในภูมิภาคด้วย

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในปรากฏในเนื้อหาของเอกสารสำคัญของอาเซียนหลายฉบับ คือ ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนในปี 1967 ความตอนหนึ่งว่า:

“Considering that the countries of South-East Asia share a primary responsibility for strengthening the economic and social stability of the region and ensuring their peaceful and progressive national development, and that they are determined to ensure their stability and security from external interference in any form or manifestation in order to preserve their national identities in accordance with the ideals and aspirations of their peoples... Affirming that all foreign bases are temporary and remain only with the expressed concurrence of the countries concerned and are not intended to be used directly or indirectly to subvert the national independence and freedom of States in the area or prejudice the orderly processes of their national development...”

นอกจากนี้ยังปรากฏในปฏิญญาเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ZOPFAN Declaration): “...committed ASEAN’s members to the worthy aims and objectives of the UN, including... non-interference in the affairs of states.” และ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC): “...contained a statement of the principle of non-interference in the international affairs of one another.” เนื่องจากอาเซียนเชื่อว่าการรวมกลุ่มและความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกภูมิภาค และการแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก

จากที่กล่าวไปข้างต้นจึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดอาเซียนจึงเลือกใช้กลไกฉันทามติ กล่าวคือ หากอาเซียนเลือกใช้กลไกที่มีการกำหนดมาตรการลงโทษประเทศสมาชิกก็จะเป็นการขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งเป็นหลักสำคัญของการรวมกลุ่มอาเซียน (Ibid., 827)

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และ กลไกฉันทามติ ประสบความสำเร็จอย่างมากในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การพัฒนาความสัมพันธ์ และส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน แม้ว่าการรวมกลุ่มของอาเซียนจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก สมาชิกแต่ละประเทศก็นิยมบทบาทของตนและผลประโยชน์ต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามความสำเร็จที่กล่าวไปข้างต้นทำให้เกิดการ socialize ประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนให้เกิดเอกลักษณ์ของภูมิภาค (regional identity) มีความรู้สึก we feeling ว่าเป็นภูมิภาคเดียวกัน (Acharya 2001, 21-30) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการรวมกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มของอาเซียนในช่วงทศวรรษ 1960-1970 พัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและกลไกฉันทามติในช่วงเวลา

ดังกล่าวเป็นเหตุผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดมั่นในหลักการและกลไกดังกล่าวมาตลอด จนกระทั่งเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในบริบทของทศวรรษ 1990

ปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า กับ อาเซียนในช่วงต้นทศวรรษ 1990

ในเดือนสิงหาคม 1988 รัฐบาลทหารพม่าประกาศกฎอัยการศึก กวาดล้างกลุ่มเคลื่อนไหวที่เรียกร้องประชาธิปไตย และจัดตั้ง State Law and Order Council (SLORC) เพื่อปกครองประเทศ ในการกวาดล้างครั้งนั้นมีผู้สูญหายกว่าหมื่นคน Aung San Suu Kyi และผู้นำของกลุ่มเคลื่อนไหวประกาศตั้ง National League for Democracy (NLD) นอกจากนั้นก็มีการจัดตั้ง Democratic Alliance of Burma (DAB) โดยการรวมกันของกลุ่มต่อต้านหลายกลุ่ม เช่น กองกำลังชนกลุ่มน้อย และ ขบวนการใต้ดินของนิสิตนักศึกษา เป็นต้น ในเดือนกุมภาพันธ์ 1989 รายงาน U.S. State Department's annual human rights report กล่าวโทษรัฐบาลทหารพม่า ว่า มีการจับกุม และ สั่งหารัฐประหารโดยปราศจากการพิจารณาดีในกระบวนการยุติธรรม และการทรมานนักโทษการเมือง และการกักขัง Aung San Suu Kyi ไว้ในบ้าน ในปี 1990 รัฐบาลทหารพม่าจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศขึ้น ผลปรากฏว่าพรรค NLD ของ Suu Kyi ได้ที่นั่งถึง 392 จาก 485 ที่นั่ง อย่างไรก็ตามสภาใหม่ไม่เคยมีการจัดประชุม ผู้ได้รับการเลือกตั้งบางส่วนเข้าร่วมกับ DAB เพื่อจัดตั้งรัฐบาลคู่ขนานไปพร้อมกับรัฐบาลทหาร

จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลตะวันตก และ ญี่ปุ่นกำหนดมาตรการคว่ำบาตรพม่า ในขณะที่อาเซียนไม่สามารถบรรลุจุดยืนร่วมกันได้ ความกังวลหลักของประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การที่ตะวันตกจะเข้ามาแทรกแซงในกิจการของภูมิภาค แต่อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีผลประโยชน์ทางการค้าอยู่ในพม่า เช่น ในปี 1989 สินค้าส่งออกของพมามายังตลาดของสิงคโปร์ และ ไทย คิดเป็น 17% และ 12% ตามลำดับ (Moller 1998, 1089) ดังนั้นท่าทีของอาเซียนจึงถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ทางการค้า นำไปสู่นโยบาย Constructive Engagement ของอาเซียน โดยวางอยู่บนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เพราะฉะนั้นแล้วประเทศสมาชิกอาเซียนก็จะไม่พิจารณาประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในการปฏิสัมพันธ์กับพม่าโดยเฉพาะด้านการค้าและการลงทุน เนื่องจากถือว่าเป็นกิจการภายในของพม่า อย่างไรก็ตามนโยบาย Constructive Engagement ของอาเซียนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

อย่างไรก็ตามจนถึงช่วงต้นทศวรรษ 1990 ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในการปฏิสัมพันธ์กับพม่า จนกระทั่งเกิดความเห็นต่างขึ้นในการพิจารณากำหนดการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกตามแนวคิด One Southeast Asia และ ชัดเจนขึ้นหลังการเข้าเป็นสมาชิกของพม่าในปี 1997

การขยายตัวของอาเซียน (ASEAN's Expansion) กับ การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิก (1992-1997)

ในยุคหลังสงครามเย็นภายหลังการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตทำให้ภัยคุกคามร่วมของประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนหมดไป ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มผลักดันแนวคิด One Southeast Asia โดยการรับกลุ่มประเทศอินโดจีน และพม่า เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน แนวคิดดังกล่าวเป็นเป้าหมายของบรรดาผู้นำประเทศสมาชิกก่อตั้งของอาเซียน เพื่อที่จะให้อาเซียนเป็นตัวแทนอย่างแท้จริงของทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Narine 2002, 113) อาเซียนเชื่อว่าการขยายตัวจะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ ขยายอิทธิพลในเวทีด้านความมั่นคง เพื่อถ่วงดุลกับประเทศมหาอำนาจ ในภูมิภาค โดยเฉพาะ จีน และ ญี่ปุ่น และที่สำคัญเพื่อส่งเสริมภาพของความสำเร็จ และ ประสิทธิภาพของอาเซียน การขยายตัวดังกล่าวยืดยาวอยู่บนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน กล่าวคือ อาเซียนจะไม่พิจารณาประเด็นเรื่องความแตกต่างของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งประเด็นสิทธิมนุษยชน เพราะ ถือว่าเป็นกิจการภายในของประเทศเหล่านั้น อย่างไรก็ตามในบรรดาประเทศที่อาเซียนจะรับเข้าเป็นสมาชิกใหม่ พม่าเป็นกรณีที่มีปัญหาและกระทบต่อการรวมกลุ่มของอาเซียนมากที่สุด

การริเริ่มที่จะรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกเกิดขึ้นในปี 1992 โดยมีไทยเป็นผู้ผลักดัน ไทยเสนอในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศที่มะนิลา ว่าจะเชิญพม่ามาเข้าร่วมการประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ (observer) แต่ประเทศมุสลิม คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และบรูไน คัดค้านเนื่องจากการปฏิบัติของรัฐบาลทหารพม่าต่อชนกลุ่มน้อยมุสลิม Rohingya ในบริเวณชายแดนติดกับบังกลาเทศ อย่างไรก็ตามในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศปีดังกล่าว อาเซียนก็เสนอกรอบความร่วมมือพหุภาคีต่อพม่า แต่พม่าปฏิเสธ และยืนยันที่จะดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคี ในปี 1994 พม่าส่งสัญญาณว่าต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน

สิ่งที่กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับการจะเข้าเป็นสมาชิกของพม่า คือ อิทธิพลของจีนในพม่า เพราะ อาเซียนเชื่อว่าพม่าเป็นตลาดที่มีศักยภาพ และ จะทำให้อิทธิพลของจีนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังเห็นได้จาก มูลค่าของการค้าชายแดนระหว่างจีน กับ พม่า มีค่าอยู่ที่ประมาณหนึ่งพันห้าร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (Moller 1998, 1090) นอกจากนั้นจีนยังให้การสนับสนุนพม่าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และในด้านการทหารด้วย ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะ อินโดนีเซีย วิตกกังวลกับเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะกิจกรรมทางทหารของจีนในบริเวณทะเลอันดามัน การโคดเคี้ยวพม่าจะมีแต่ทำให้พม่ามีความสัมพันธ์ในเชิงลึกกับจีนมากขึ้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงยุติการ โคดเคี้ยวรัฐบาลทหารพม่า โดยนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม 1994

ปีเดียวกันนั้นประเทศไทยเชิญพม่าให้เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ในฐานะแขกของรัฐบาลไทย อาเซียนส่งสัญญาณชัดเจนว่าต้องการให้พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน แต่ด้วยเงื่อนไขว่าพม่าต้องแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคลี่คลายปัญหาภายในเสียก่อนจึงจะเข้าภาคยานุวัติสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ได้ รัฐบาลไทยพยายามโน้มน้าวรัฐบาลทหารพม่าให้ปล่อยตัว Aung San Suu Kyi เพื่อที่พม่าจะสามารถเข้าเป็นคู่ภาคีของ

สนธิสัญญาดังกล่าวได้ พม่าปล่อยตัว Suu Kyi ในเดือนกรกฎาคม 1995 ทำให้พม่ากลายเป็นคู่ภาคีของสนธิสัญญาซึ่งจะได้รับสถานะผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กรุงเทพฯ ปี 1995 พม่าสมัครเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างเป็นทางการซึ่งจะได้รับสถานะสมาชิกในอีกห้าปีหลังจากนั้น

ในปี 1996 มาเลเซียรับตำแหน่งประธานอาเซียนตามวาระ นายกรัฐมนตรี Mahathir Mohamad ในฐานะประธานอาเซียนใช้สิทธิพิเศษในการเร่งกำหนดการเข้าเป็นสมาชิกของพม่าจากปี 2000 เป็นปี 1997 การเร่งกำหนดการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากอินโดนีเซีย แต่ก็ทำให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ไม่พอใจ แต่ในเดือนพฤษภาคม รัฐบาลทหารพม่าทำการปราบปรามกลุ่มต่อต้านที่เรียกว่า ปรชาธิปไตย และจับกุมสมาชิกพรรค NLD ของ Aung San Suu Kyi มากกว่า 250 คน (Narine 2002, 115) สหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรปกำหนดมาตรการคว่ำบาตรพม่า จากการปราบปรามของรัฐบาลทหารพม่าดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนแตกออกเป็นสองฝ่าย คือ ไทย และ ฟิลิปปินส์ กับ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ในกรณีของมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ประเทศทั้งสามยืนยันว่าประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่สามารถนำมากล่าวอ้างในการพิจารณาขอสถานะสมาชิกอาเซียนเพราะอาเซียนมีหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นหลักที่สำคัญ แม้จะยืนยันในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน แต่สิงคโปร์ก็ตั้งคำถามกับจุดประสงค์ในการเร่งกำหนดการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกของมาเลเซีย (Moller 1998, 1092) ส่วนไทยและฟิลิปปินส์ตั้งคำถามต่อเรื่องดังกล่าวเช่นกัน รวมทั้งไม่เห็นด้วยกับการเร่งกำหนดการเนื่องมาจากการกระทำของรัฐบาลทหารพม่าต่อกลุ่มต่อต้านที่เรียกว่า ปรชาธิปไตย สำหรับรัฐบาลฟิลิปปินส์เป็นห่วงในเรื่องแรงกดดันจากการเมืองภายในประเทศของตัวเอง ทั้งไทยและฟิลิปปินส์อ้างเหตุผลเรื่องความไม่แน่นอนในศักยภาพของพม่าที่จะสามารถทำได้ตามเงื่อนไขของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) แต่เหตุผลที่แท้จริงก็คือเรื่องกิจการภายในของพม่า (Narine 2002, 116) การที่ความเห็นของประเทศสมาชิกอาเซียนแตกออกเป็นสองฝ่ายตามที่กล่าวไปข้างต้นทำให้อาเซียนไม่สามารถบรรลุฉันทมติในเรื่องการกำหนดเวลาที่แน่นอนในการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิก แต่อินโดนีเซียและมาเลเซียก็ยังยืนยันว่าจะรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในเดือนกรกฎาคม 1997

ความเห็นต่างของทั้งสองฝ่ายหาข้อยุติได้ เนื่องจากปฏิกิริยาที่รุนแรงซึ่งตอบโต้ต่อท่าทีที่ก้าวร้าวของสหรัฐฯในความพยายามจะแทรกแซงในกิจการของอาเซียน กล่าวคือ การให้สัมภาษณ์ของ Nicholas Burns ในฐานะ U.S. State Department Spokesman ต่อสื่อว่า:

“[U.S. was] trying to use our influence to make the point that Burma should be given a stiff message that it is not welcome [in ASEAN].” (Moller 1998, 1091)

ท่าทีของสหรัฐฯกระตุ้นให้อาเซียนมีจุดยืนร่วมกัน และบรรลุฉันทมติในการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกตามกำหนดการในเดือนกรกฎาคม 1997 ทั้งนี้เป็นท่าทีเพื่อยืนยันความเป็นอิสระของอาเซียน และแสดงให้เห็นประเทศตะวันตกเห็นว่าการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับพม่าเป็นสมาชิคนั้นเป็นอำนาจการตัดสินใจของอาเซียนไม่ใช่ประเทศตะวันตก พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 1997

ประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหภาพยุโรปไม่เห็นด้วยอย่างมากกับการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน เห็นได้จากการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศยุโรปกับอาเซียนที่สิงคโปร์ในเดือนกุมภาพันธ์ 1997 เพื่อเตรียมการสำหรับการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) ในปี 1998 ที่ลอนดอน ประเด็นที่ได้เถียงกัน คือ เรื่องการตรวจลงตรา (visa) ของพม่า เพราะ มาตรการคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปต่อรัฐบาลทหารพม่าในปี 1996 นั้นรวมถึงเรื่องการจำกัดการตรวจลงตรา (visa) ของสมาชิกรัฐบาลทหารพม่าด้วย จึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าหากพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนแล้วจะสามารถได้รับสิทธิในการเข้าร่วมการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) โดยอัตโนมัติหรือไม่ หลังจากการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเลื่อนการประชุม ASEAN-EU Joint Cooperation Conference ซึ่งสาระสำคัญของการประชุมอยู่ที่การพัฒนาโครงการร่วมระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน และการพิจารณาสิทธิพิเศษทางการค้า ที่กำหนดการเดิมจะจัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 1997 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด เนื่องจากสหภาพยุโรปคัดค้านสถานะผู้สังเกตการณ์ของพม่าในการประชุม แม้ว่าอาเซียนจะยืนยันว่าพม่าควรได้รับสิทธินี้เช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ได้รับการยอมรับให้ลงนามเป็นคู่ภาคีของความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประชาคมยุโรป (ASEAN-EC Cooperation Agreement) ซึ่งจะทำได้สิทธิในการเข้าร่วมประชุมดังกล่าว แต่สหภาพยุโรปคงยืนยันท่าทีเดิมว่าด้วยบริบทของพม่าโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนทำให้พม่าไม่อาจทำอย่างเดียวกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ แม้ในภายหลังสหภาพยุโรปจะประนีประนอมโดยเสนอสถานะ passive presence ให้กับพม่าในการประชุม แต่อาเซียนปฏิเสธข้อเสนอ นั้น จะเห็นได้ว่าการรับพม่าเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรปตึงเครียด

สำหรับพม่า พม่าหวังว่าการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนจะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลทหารพม่าในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเวทีเจรจาทางการค้า เช่น การประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) และยุติการถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมระหว่างประเทศ พม่าหวังที่จะให้อาเซียนเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากตะวันตกในประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย เพราะ อาเซียนยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน รัฐบาลทหารพม่ายังประกาศชัดเจนว่านโยบาย Constructive Engagement ของอาเซียนจะไม่มีอิทธิพลต่อการเมืองภายในของพม่าแต่อย่างใด และการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่านั้นประเทศสมาชิกอื่นต้องปฏิบัติต่อพม่าอย่างเท่าเทียมด้วย นอกจากนั้นพม่ายังมีเป้าหมายในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านการค้าและการลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากพม่ามีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และแรงงานของพม่าเป็นแรงงานราคาถูกซึ่งดูเหมือนว่าเป้าหมายนี้จะประสบความสำเร็จ ดังเห็นได้จากในปี 1998 มากกว่าครึ่งของ FDI ในพม่ามาจากประเทศสมาชิกอาเซียน (Narine 2002, 114-115)

การยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน กับ การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน: การขยายการรวมกลุ่มในเชิงกว้าง แต่ไม่ขยายในเชิงลึก

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น และการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกในปี 1997 ถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการขยายตัวในเชิงกว้างแต่ไม่ได้ขยายตัวในเชิงลึก ข้ำรายการขยายตัวในเชิงกว้างของอาเซียนนั้นยังเป็นการขยายตัวในเชิงปริมาณไม่ใช่เชิงคุณภาพ โดยการรับสมาชิกใหม่นี้ไม่พิจารณาเรื่องความแตกต่างของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนา รวมทั้งปัญหาภายใน เช่น ปัญหาสิทธิมนุษยชน เนื่องจากอาเซียนยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ดังนั้นหากมองในแง่การเพิ่มจำนวนสมาชิกในการรวมกลุ่มที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการรับพม่าเข้ามานั้นจะเป็นความผิดพลาดอย่างมาก เพราะ ทำให้อำนาจต่อรองของอาเซียนลดลงไปอย่างมาก ดังเห็นได้จากความร่วมมือของอาเซียนกับสหภาพยุโรปหุคชะงักงัน และความสัมพันธ์ระหว่างกันก็ตึงเครียดมากขึ้น เนื่องจากประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถูก internationalize กลายเป็นหลักการระหว่างประเทศ และนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะกับมหาอำนาจตะวันตก อีกทั้งสหภาพยุโรปก็มีการตกลงกันในปี 1992 ว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นเรื่องกิจการภายในและไม่สามารถอ้างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในได้ (Katsumata 2004, 247) ซึ่งตรงกันข้ามกับอาเซียน ทำให้ผลจากการเพิ่มจำนวนสมาชิกด้วยหวังว่าจะเพิ่มอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจนั้นออกมาตรงกันข้ามอย่างชัดเจน

การที่สมาชิกอาเซียนเห็นชอบร่วมกันในการรับพม่าในปี 1997 ไม่ได้มาจากความเห็นที่ต้องตรงกันของสมาชิกอาเซียน หากแต่เกิดจากการตอบสนองต่อท่าทีของประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคในการก้าวท้าวกิจการของอาเซียนซึ่งบดบังความเห็นต่างและความขัดแย้งในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนเอาไว้ หลายประเทศตั้งคำถามกับการกระทำของมาเลเซีย สถานการณ์ภายในของพม่าที่แย่งจากการปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงทำให้ประเทศที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย คือ ไทย และฟิลิปปินส์ กังวลต่อภาพลักษณ์และความชอบธรรมของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ การนำหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียนมาใช้กับกรณีพม่า ในอดีตหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในไม่ได้มีเจตนาที่จะเพิกเฉยต่อความเป็นไปที่ล่อแหลมของประเทศสมาชิก เพียงแต่ การหาข้อกันจะทำกันหลังจาก ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติสำหรับกรณีของพม่าซึ่งดึงดูดความสนใจจากประชาคมโลก (Moller 1998, 1101)

การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกจึงส่งผลต่อความสอดคล้องกันในจุดยืนของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยแบ่งประเทศสมาชิกอาเซียนออกเป็นสองฝ่ายตามที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งเป็นการกีดกร่อนเอกภาพของอาเซียน ดังเห็นชัดเจนจากการที่อาเซียนไม่อาจบรรลุฉันทมติได้หากไม่มีปัจจัยจากภายนอก

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญซึ่งอยู่เบื้องหลังการผลักดันการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิก คือ การแข่งขันกันของไทยและอินโดนีเซียในการเป็นผู้นำของภูมิภาค ดังตัวอย่างในปี 1992 ที่ไทยเสนอให้เชิญพม่าเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ หากอินโดนีเซียยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในย่อมต้อง

ไม่นำประเด็นการปฏิบัติของรัฐบาลทหารพม่าต่อชนกลุ่มน้อยมุสลิม Rohingya มาพิจารณาในข้อเสนอของไทย อย่างไรก็ตามการที่อินโดนีเซียหันมาสนับสนุนการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอย่างแข็งขันอาจมองได้ว่าเป็นความต้องการที่จะให้มีประเทศเข้ามาถ่วงดุลการผูกขาดอำนาจของไทยในแผ่นดินใหญ่ เช่นเดียวกับการรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกก่อนหน้านี้ การแข่งขันกันของสองประเทศดังกล่าวทำให้อาเซียนไม่ได้รับผลประโยชน์สูงสุด ทั้งยังเป็นการสนับสนุนต่อเอกภาพของอาเซียน

สำหรับพม่าเองก็มองอาเซียนเป็นเครื่องมือต่อผลประโยชน์ของพม่าเท่านั้น โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่จะได้จากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน ดูเหมือนว่าพม่าจะไม่ได้สนใจผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้จากอาเซียนมากนัก เพราะ พม่ายังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีและได้รับความช่วยเหลือจากจีน พม่าไม่ได้มองว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนเท่าใดนัก ดังเห็นได้จากการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนไม่ได้จำกัดหรือมีผลต่อพฤติกรรมของพม่า ทำให้เป็นการยากที่อาเซียนจะสามารถโน้มน้าวพม่าให้มีความเห็นและจุดยืนร่วมกันในหลายเรื่อง โดยเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองภายใน ซึ่งโดยหลักก็คือปัญหาสิทธิมนุษยชน การรับสมาชิกที่มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในเรื่องของผลประโยชน์ ย่อมทำให้การบรรลุฉันทามติยากยิ่งขึ้น

การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนซึ่งอยู่บนหลักการของการไม่แทรกแซงกิจการภายในจึงเป็นการบ่อนทำลายเอกภาพของอาเซียน คือ ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิมแตกออกเป็นสองฝ่าย ในขณะเดียวกันพม่าเองก็ไม่ได้รู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกับอาเซียนและมองอาเซียนเป็นเพียงเครื่องมือในการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะเป็นเกราะกำบังต่อการแทรกแซงจากตะวันตก ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิมก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของพม่า แต่ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงท่าทีของพม่าหรือทำให้พม่ารู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันได้ เนื่องจาก socialize หรือ การทำให้มีความรู้สึกเป็นภูมิภาคเดียวกันนั้น ต้องใช้เวลาที่ยาวนาน ดังเห็นได้จากสมาชิกก่อตั้งอาเซียนเองต้องใช้เวลากว่า 30 ปี ไม่เพียงแต่ไม่สามารถ socialize พม่าได้แล้ว ยังทำให้ความรู้สึก we feeling ของประเทศสมาชิกก่อตั้งที่ต้องใช้เวลายาวนานในการสร้างลดน้อยลงไปด้วยสาเหตุที่กล่าวไปข้างต้น

ความพยายามผ่อนคลายนโยบายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน กับ ข้อเสนอเรื่อง Flexible Engagement ของไทย

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี 1997 ไทยริเริ่มแนวคิดที่จะผ่อนคลายนโยบายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นผลโดยตรงจากนโยบายของพม่า (Narine 2002, 200) และทำให้ประเทศตะวันตก เช่น สหภาพยุโรปที่ปฏิเสธการเจรจากับคณะผู้แทนของอาเซียนที่มีผู้แทนจากพม่ารวมอยู่ด้วย ซึ่งส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งมีความจำเป็นต่อไทยอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ รวมถึงการที่ไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขนส่งยาเสพติด และผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายซึ่งเป็นผลจากการปราบปรามกลุ่มต่อต้านที่เรียกร้องประชาธิปไตย และกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า (Katsumata 2004, 242) ดังนั้นในการประชุมรัฐมนตรี

ต่างประเทศอาเซียนปี 1998 ที่มะนิลา Surin Pitsuwan รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยเสนอ นโยบาย Flexible Engagement ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในอย่างยืดหยุ่นมากขึ้นโดยอนุญาตให้มีการอภิปรายอย่างตรงไปตรงมาและเปิดเผย (frank and open discussion) ในกิจการภายในของประเทศสมาชิกที่ส่งผลต่อประเทศสมาชิกอื่น หรือ อาเซียน (Katanyuu 2006, 830)

นโยบายดังกล่าวเป็นการท้าทายต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของประเทศอื่นได้ในที่สาธารณะ หากอาเซียนรับนโยบายนี้มาใช้จะเท่ากับว่าต่อจากนี้ไปการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผยจะเกิดภายใต้ร่มเงาของอาเซียนเอง (Haacke 2005, 169) จึงไม่น่าประหลาดใจที่มีเพียงฟิลิปปินส์ที่สนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว เพราะฟิลิปปินส์มองว่าตนเองเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นอย่างสิทธิมนุษยชน (Katsumata 2004, 249)

สำหรับพม่ารัฐบาลทหารต่อต้านแนวคิดนี้อย่างมาก เนื่องจากนโยบายนี้จะสร้างแรงกดดันอย่างมาก รวมทั้งจะเป็นการนำคำวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่พึงประสงค์มาสู่รัฐบาลพม่าโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน ความกังวลต่อนโยบายดังกล่าวของพม่าได้รับการพิสูจน์จากคำกล่าวของ Domingo Siazon รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ที่เรียกร้องให้ประชาชนพม่านำรูปแบบการประท้วงอย่างสันติของชาวฟิลิปปินส์ในการขับไล่ประธานาธิบดี Ferdinand Marcos มาเป็นแบบอย่าง การเรียกร้องในลักษณะดังกล่าวเป็นการเรียกร้องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในอาเซียน (Ibid., 182) เพราะ เป็นท่าทีที่อยู่เหนือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

สำหรับเหตุผลในการต่อต้านนโยบาย Flexible Engagement ของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สามารถอธิบายอย่างรวบรัด โดยคำอธิบายของ Jurgen Haacke กล่าวคือ ประเทศอาเซียนที่ถูกพิจารณาว่าเป็นเผด็จการมีความกังวลในเรื่องความมั่นคงของรัฐบาลของตนจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามผู้นำของประเทศที่คัดค้านแนวคิดดังกล่าวก็ตระหนักว่าการจะปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวไปเลยนั้นไม่อาจยับยั้งการเพิ่มขึ้นของแนวคิดที่สนับสนุนการตีความกิจการภายในใหม่ได้ นโยบาย Enhanced Interaction จึงเกิดขึ้นด้วยการประนีประนอมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย

แม้ว่านโยบาย Enhanced Interaction จะพัฒนามาจากนโยบาย Flexible Engagement แต่สาระสำคัญนั้นต่างกัน โดยเฉพาะในการนำไปใช้ กล่าวคือ นโยบาย Enhanced Interaction มีความคล้ายกับนโยบาย Constructive Engagement มากเพียงแต่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกอื่นอย่างสร้างสรรค์ ในขณะที่ยังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน จะเห็นได้ว่าแม้ Enhanced Interaction อาจนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน แต่ก็ค่อย ๆ เกิดขึ้นและประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถควบคุมได้ ตรงข้ามกับนโยบาย Flexible Engagement ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่นอย่างเป็นทางการและเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบหน้ามือเป็นหลังมือ (Katanyuu 2006, 830) แต่ดูเหมือนว่าท่าทีของประเทศ

ที่เสนอนโยบาย Flexible Engagement แม้จะไม่คัดค้านนโยบาย Enhanced Interaction แต่ก็ยังยืนยันในจุดยืนเดิม

การพยายามผ่อนคลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของไทย และ ฟิลิปปินส์ ผ่านการเสนอนโยบาย Flexible Engagement เพื่อนำมาใช้แทนนโยบาย Constructive Engagement ได้รับการต่อต้านอย่างมากโดยเฉพาะจากรัฐบาลทหารพม่า และ ประเทศสมาชิกที่ถูกมองว่าเป็นเผด็จการ ซึ่งรวมถึงประเทศที่มีลักษณะเป็นชุมชนนิยมอย่างมาเลเซีย และสิงคโปร์ ทำให้นโยบาย Flexible Engagement นั้นตกไป และก็มีกระบวนการประนีประนอมกันจนกลายเป็นนโยบาย Enhanced Interaction ทำให้อาเซียนแบ่งออกเป็นสองฝ่ายชัดเจนระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนการแทรกแซง (pro-interventionist camp) ซึ่งสนับสนุนนโยบาย Flexible Engagement และฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตย (pro-sovereignty camp) ซึ่งยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Acharya 2001, 207)

การแตกเป็นสองฝ่าย ระหว่าง Pro-interventionist Camp กับ Pro-sovereignty Camp

จากความพยายามผ่อนคลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในทำให้อาเซียนแบ่งแยกเป็นสองฝ่ายระหว่าง ฝ่ายที่สนับสนุนการแทรกแซง (pro-interventionist camp) ซึ่งสนับสนุนนโยบาย Flexible Engagement คือ ไทย และ ฟิลิปปินส์ กับ ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตย (pro-sovereignty camp) ซึ่งยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน การจะเข้าใจสาเหตุของการแบ่งเป็นสองฝ่ายควรทำความเข้าใจเรื่องผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะ สมาชิกก่อตั้ง

การเสนอนโยบาย Flexible Engagement ของไทยนอกจากจะเกิดจากบริบทของการเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ซึ่งไทยจำเป็นต้องการประโยชน์จากความร่วมมือกับตะวันตก คือ สหรัฐฯ และ ยุโรป ซึ่งหยุดชะงักจากการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน รวมทั้งความขัดแย้งกับพม่าในเขตชายแดน และผลกระทบจากการปราบปรามกลุ่มต่อต้าน โดยเฉพาะการต้องรับภาระเรื่องผู้ลี้ภัย การเสนอนโยบายดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามของไทยที่จะเป็นผู้นำอย่างไม่เป็นทางการของอาเซียน ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นเพื่อนบ้านกับไทยรู้สึกว่าการตอกย้ำความทรงจำที่ไม่ดีเกี่ยวกับแนวคิด ‘สุวรรณภูมิ’ หรือ ‘อาณาจักรไทยที่ยิ่งใหญ่’ (Greater Thai Empire) ซึ่งเป็นแนวคิดสมัยเผด็จการพินุลสงคราม (Haacke 2005, 176) จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ต่อต้านการเสนอนโยบายดังกล่าว ไม่เพียงแต่ไทยเท่านั้นที่พยายามแข่งขันกันเป็นผู้นำของอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ก็เช่นกัน โดยเฉพาะ ประเทศหมู่เกาะ อย่าง มาเลเซีย โดยเฉพาะหลังปี 1998 ที่ระบอบ Suharto ในอินโดนีเซียล่มสลายลงทำให้เกิดภาวะสูญญากาศของผู้นำในภูมิภาค (Acharya 2001, 153) มาเลเซียมองว่าหากจะมีการเสนอให้มีการผ่อนคลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ผู้ผลักดันน่าจะเป็นมาเลเซีย ไม่ใช่ไทยที่ทำให้ภูมิภาคต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ (Katsumata 2004, 242)

ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตยมองว่าการรับนโยบาย Flexible Engagement มาใช้ในอาเซียนนั้นไม่ได้เป็นการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นในอาเซียน หากแต่จะแพร่ขยายความไม่ไว้วางใจ และ ความ

ขัดแย้งในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เพราะ ปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกสองประเทศจะถูกทำให้กลายเป็นปัญหาของอาเซียน นอกเหนือจากนั้นแล้วยังเกรงว่าจะนำไปสู่การแทรกแซงจากประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งตามความเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจธิปไตยมองว่าปัญหาดังกล่าวควรจัดการโดยประเทศคู่กรณีด้วยกันเอง ฝ่ายนี้เชื่อว่านโยบาย Flexible Engagement จะส่งผลกระทบข้ามกับความล้มเหลวของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่ได้รับการพิสูจน์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค

นอกจากนี้ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจธิปไตย โดยส่วนใหญ่มีปัญหาที่อ่อนไหวในกิจการภายในนโยบาย Flexible Engagement ที่เปิดโอกาสให้แทรกแซงกิจการภายในบางประเด็นที่ส่งผลต่อประเทศสมาชิกอื่น หรือ อาเซียน จะส่งผลกระทบต่อปัญหาอ่อนไหวเหล่านั้น

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจธิปไตยหันเหที่จะเป็นการคัดค้านความมั่นคงของระบบ เพราะ ต่างจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน นโยบาย Flexible Engagement ถูกเชื่อมโยงกับเรื่องความโปร่งใส การปฏิรูปทางการเมือง อำนาจของประชาชน และวิธีการแบบตะวันตก (Ibid., 180) ซึ่งจะเป็นการบั่นทอนความชอบธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะ ประเทศสมาชิกใหม่ เช่น พม่า เป็นต้น

แน่นอนว่าสมาชิกใหม่ของอาเซียนอย่างพม่าย่อมอยู่ในฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจธิปไตย รัฐบาลทหารต่อต้านความพยายามใดก็ตามที่จะทำให้อาเซียนสามารถก้าวข้ามในกิจการภายใน เพราะ พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยหวังที่จะเป็นการเปิดประตูสู่เวทีระหว่างประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องตอบคำถามเรื่องความเป็นไปในกิจการภายใน (Narine 2002, 122) ซึ่งในกรณีการเป็นสมาชิกของพม่าในอาเซียนนี้เองที่เป็นส่วนสำคัญในการเรียกร้องให้ทบวงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเสียใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำลายเสถียรภาพของอาเซียน สอดคล้องกับคำอธิบายของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ Joseph Estrada ที่ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ทำลายอาเซียนมากที่สุดนับตั้งแต่มีการก่อตั้งอาเซียนในปี 1967 (Acharya 2001, 152)

การที่สมาชิกอาเซียนแตกออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน ส่งผลกระทบต่อเอกภาพของอาเซียน เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ที่ต่างกัน และต่างยืนยันทันอย่างแข็งกร้าวในจุดยืนของตน เห็นได้ชัดเจนจากการยืนยันทันของ Abdullah Ahmad Badawi รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซียในขณะนั้น ว่า ความพยายามที่จะละทิ้งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งได้รับการพิสูจน์ความสำเร็จจากกาลเวลาในที่สุดแล้วจะนำไปสู่การแตกสลายของอาเซียน (Katsumata 2004, 251) ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าความรู้สึกถึงความเป็นพวกเรา หรือ we feeling ได้เจือจางหายไป เอกภาพของอาเซียนที่ถูกสั่นคลอนจากการแตกออกเป็นสองฝ่ายในเรื่องหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่มีส่วนสำคัญเกิดจากประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของอาเซียนในการจัดการกับความขัดแย้ง เพราะ การบรรลุสันติภาพที่ซึ่งโอกาสสำเร็จมีน้อยอยู่แล้วจะเกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้น

จากความแตกต่างสู่ฉันทามติ

ภายหลังปี 1998 ท่าทีของประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนซึ่งไม่เห็นด้วยกับการผ่อนคลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเริ่มเปิดกว้างมากขึ้น ซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ต่างกัน ไป ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากความเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันในอินโดนีเซีย คือ การล่มสลายของระบอบ Suharto ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าในปี 1997 และยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมาโดยตลอด และการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างมากต่อท่าทีของมาเลเซีย จากก่อนหน้านี้มาเลเซียพยายามอย่างมากในการเร่งกำหนดการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าจากปี 2000 เป็น 1997 และต่อต้านความพยายามใด ๆ ที่จะกระทบต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน แต่การลงจากตำแหน่งของ Suharto ในอินโดนีเซียซึ่งเคยเป็นพันธมิตรสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาลทหารในพม่า ทำให้มาเลเซียรู้สึกได้ถึงแรงกดดันทั้งจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ และจากนอกภูมิภาค เพื่อตอบสนองต่อเรื่องดังกล่าว นโยบายของมาเลเซียจึงเปลี่ยนแปลงไป นายกรัฐมนตรี Mahathir Mohamad หันมาให้ความสำคัญอย่างมากกับความเป็นไปในพม่า โดยเฉพาะการให้ความเห็นอย่างแข็งกร้าวในการแสดงความรู้สึกผิดหวังกับรัฐบาลทหารที่ไม่มีความก้าวหน้าในกระบวนการใด ๆ ว่า พม่าอาจต้องถูกขับออกจากอาเซียนหากไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ในการปล่อยตัว Aung San Suu Kyi (Katanyuu 2006, 836)

ภายหลังการล่มสลายของระบอบ Suharto รัฐบาลใหม่ของอินโดนีเซียหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นพม่ามากขึ้น ตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดี B. J. Habibie แต่ชัดเจนมากขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี Megawati Sukarnoputri ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในปี 2001 เหตุผลหลักเนื่องจากอินโดนีเซียพยายามแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ของอินโดนีเซียให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นรัฐบาลของ Megawati ยังได้ส่งผู้แทน คือ Ali Alatas อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศเข้าพบผู้นำรัฐบาลทหารพม่าด้วย บทบาทที่เปลี่ยนไปของอินโดนีเซียต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่ายังสะท้อนความพยายามของอินโดนีเซียที่จะกลับมาเป็นผู้นำในภูมิภาคอีกครั้ง

สำหรับสิงคโปร์การหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่านั้นจะมีเหตุผลหลักมาจากเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ สิงคโปร์เกรงว่าปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าที่ไม่มีสัญญาณว่าจะดีขึ้นส่งผลต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของอาเซียน ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างมากต่อบรรยากาศในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศสู่ภูมิภาค อีกประเด็นหนึ่งที่นาสังเกตต่อท่าทีของสิงคโปร์ คือ สิงคโปร์พยายามรักษาความเป็นมิตรกับมาเลเซีย และ อินโดนีเซียมาตลอด จะเห็นได้ว่าท่าทีของสิงคโปร์จะสอดคล้องกับทั้งสองประเทศดังกล่าวเสมอ เนื่องจากมีความจำเป็นทั้งในบริบททางความมั่นคงและการพึ่งพิงทรัพยากรน้ำจากทั้งสองประเทศ ดังนั้นเมื่อทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซียเปลี่ยนจุดยืนในประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนพม่า ท่าทีที่เปลี่ยนไปของสิงคโปร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้

ผลประโยชน์ซึ่งสอดคล้องกันของมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ นำไปสู่ความร่วมมือกันกับประเทศสมาชิกก่อตั้งที่เหลือ คือ ไทย และฟิลิปปินส์ ในประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าซึ่งนำไปสู่การก่อตั้ง ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงท่าทีของประเทศสมาชิกอาเซียนที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แรงกดดันจากนอกภูมิภาค สหรัฐฯ และ สหภาพยุโรปกดดันอาเซียนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดที่จะรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน และขัดแย้งกับอาเซียนมาตลอดในเรื่องสถานะสมาชิกอาเซียนของพม่า ทั้งสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรปแสดงท่าทีอย่างแข็งกร้าวต่ออาเซียนในการที่พม่าจะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนตามวาระในปี 2006 ซึ่งบทบาทประธานอาเซียนจะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลทหารพม่า การเป็นประเทศที่จัดการประชุมต่าง ๆ ของอาเซียนซึ่งการประชุมดังกล่าวจะมีประเทศมหาอำนาจจากทั่วโลกเข้าร่วมด้วย ดังนั้นหากประเทศเหล่านั้นเข้าร่วมประชุมก็หมายความว่าเป็นการรับรองรัฐบาลทหารโดยปริยาย สหรัฐฯ และ สหภาพยุโรปจะกล่าวหาว่ามาตรการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) และการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศคู่เจรจา (PMC) โดยส่งสัญญาณผ่านการไม่เข้าร่วมประชุม ARF ในปี 2005 ของ Condoleezza Rice รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ เช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรปยกเลิกการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจและการคลังกับอาเซียนในปี 2004

ปัจจัยดังกล่าวทำให้อาเซียนตระหนักว่าการคว่ำบาตรการประชุมดังกล่าวจะส่งผลกระทบที่ร้ายแรงต่อความสัมพันธ์กับตะวันตกในอนาคต ซึ่งนำไปสู่การบรรลุฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสมาชิกก่อตั้ง และ สมาชิกใหม่ในการกดดันร่วมกันให้รัฐบาลทหารพม่าละทิ้งตำแหน่งประธานอาเซียนในปี 2006 อย่างไรก็ดีตามฉันทามติดังกล่าวก็ไม่ได้มีสภาพบังคับ แต่เปิดโอกาสให้รัฐบาลทหารเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ซึ่งในที่สุดพม่าก็ยอมละทิ้งตำแหน่งดังกล่าว

ข้อสังเกตต่อการบรรลุฉันทามติของอาเซียนในปี 2005

การบรรลุฉันทามติของอาเซียนนั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย โดยเฉพาะภายหลังการผนวกรวมประเทศแผ่นดินใหญ่ทั้งสี่ประเทศเป็นสมาชิกอาเซียน การพิจารณาถึงการบรรลุฉันทามติของอาเซียนในปี 2005 ในการกดดันพม่าให้ละทิ้งตำแหน่งประธานอาเซียนในปี 2006 ซึ่งเป็นการก้าวไปเหนือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

การบรรลุฉันทามติดังกล่าวอาจทำให้เข้าใจผิดได้ว่าอาเซียนมีความเห็นสอดคล้องกันในการผ่อนคลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และตีความเรื่องกิจการภายในเสียใหม่ เพราะ อย่างที่กล่าวไปข้างแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าเบื้องหลังของท่าทีที่สอดคล้องกันดังกล่าวของประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนล้วนแต่เต็มไปด้วยผลประโยชน์ และการถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป แต่ที่น่าสนใจก็คือการที่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนไม่ได้คัดค้านท่าทีของประเทศสมาชิกก่อตั้งในประเด็นพม่า ทั้งที่หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ดึงดูดให้ประเทศเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน

ที่เป็นเช่นนั้นน่าจะเกิดจากการที่ประเทศสมาชิกใหม่ตระหนักว่าหากความสัมพันธ์ระหว่าง ตะวันตก กับ อาเซียนหยุดชะงักลง ไม่เพียงประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบ แต่ ประเทศสมาชิกใหม่ก็จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย กล่าวคือประเทศสมาชิกใหม่หวังที่จะได้รับการ สนับสนุนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น สิทธิพิเศษทางการค้าใน AFTA จากประเทศสมาชิกก่อตั้ง (Katanyuu 2006, 841) รวมทั้งประเทศสมาชิกใหม่จะสูญเสียโอกาสอย่างมาก หากการประชุมอย่าง PMC และ ARF ถูกคว่ำบาตรจากมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะ ARF ที่เป็นการประชุมด้านความมั่นคงเดียวที่ เปิดโอกาสให้ประเทศด้อยพัฒนา เช่น ลาว และ กัมพูชา ได้มีโอกาสร่วมประชุมกับประเทศมหาอำนาจ จากทั่วโลก

คำถามที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ หากไม่มีภัยคุกคามจากภายนอก ซึ่งในกรณีนี้ คือ การขู่ จะคว่ำบาตรการประชุม PMC และ ARF อันเนื่องมาจากการจะเข้ารับตำแหน่งประธานอาเซียนของพม่า ตามวาระ ประเทศสมาชิกอาเซียนจะบรรลุฉันทามติในประเด็นพม่าที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนจุดยืนใน หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในหรือไม่? คำตอบน่าจะเป็นไม่ เพราะ หากมองย้อนกลับไปที่ก่อนหน้านี้ จะพบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ต่อต้านข้อเสนอใดที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการไม่ แทรกแซงกิจการภายในมาตลอด และเป็นที่ชัดเจนว่ากลไกฉันทามติของอาเซียน ต่อ ประเด็นเรื่องสิทธิ มนุษยชน ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องรัฐบาลเผด็จการในภูมิภาค เช่น รัฐบาลทหารพม่า เป็นต้น (Acharya 2001, 155)

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าการบรรลุฉันทามติของอาเซียนในปี 2005 ไม่ได้หมายถึงเอกภาพของ อาเซียน หากแต่เป็นเพียงการสอดคล้องกันในผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก รวมถึงภัยคุกคามร่วมจาก ภายนอกซึ่งในที่นี้คือ การขู่จะคว่ำบาตร การประชุม PMC และ ARF ของสหรัฐฯ และ สหภาพยุโรป ทำ ให้อาเซียนสามารถบรรลุฉันทามติต่อประเด็นพม่าซึ่งก้าวข้ามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ในเรื่อง กลไกฉันทามติ Shaun Narine สรุปไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นผลจากภัยคุกคามภายนอกและการบรรลุผล ประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิก

จากที่กล่าวไปข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนพร้อมที่จะละทิ้งหลักการไม่ แทรกแซงภายใน หากเป็นเรื่องผลประโยชน์ หรือ ภัยคุกคามต่อประเทศสมาชิก

สรุป

จากกรณีศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า พบว่า สิ่งที่อยู่เบื้องหลังหลักการไม่แทรกแซง กิจการภายในก็คือ ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นในหลักการ หรือ การ เสนอให้ทบทวนหลักการใหม่ ในช่วงปี 1992-1997 หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นเงื่อนไขของ นโยบาย Constructive Engagement ของอาเซียน ช่วงระยะเวลาดังกล่าวผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก อาเซียนสอดคล้องกัน คือ ผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนจากรัฐบาลทหารพม่า ทำให้อาเซียนดู เหมือนเป็นองค์กรภูมิภาคที่มีเอกภาพ และมีความเป็นหนึ่งเดียว แต่มายุคติดังกล่าวก็ถูกเปิดเผยโดย

ข้อเสนอ Flexible Engagement ของไทยในปี 1998 ที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนแตกออกเป็นสองฝ่ายชัดเจน เช่นเดียวกัน เบื้องหลังของข้อเสนอดังกล่าวก็คือ ผลประโยชน์ของไทย เรื่องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกยังสามารถนำมาอธิบายถึงการเปลี่ยนจุดยืนของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในได้ด้วย นอกจากนั้นภัยคุกคาม หรือ แรงกดดันจากภายนอกหากมีผลกระทบที่รุนแรงต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก ก็มีส่วนทำให้ประเทศสมาชิกสามารถเปลี่ยนท่าทีและจุดยืนได้

ไม่ต่างจากกลไกฉันทามติที่จะบรรลุผลก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกันในเรื่องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และ แรงกดดัน หรือ ภัยคุกคามจากภายนอก หากปราศจากปัจจัยดังกล่าวการบรรลุฉันทามติของอาเซียนก็แทบจะเป็นไปไม่ได้

การรวมกลุ่มของอาเซียน จึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก ไม่ใช่ผลประโยชน์ของอาเซียนในฐานะองค์กรภูมิภาค อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความสอดคล้องในผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกก็ทำให้เกิดการ socialize จนมีความรู้สึก we feeling ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน แต่กระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยเวลาที่ยาวนาน หากพิจารณาในกรณีปัญหาสิทธิมนุษยชนมาในช่วงปี 1992-1997 ที่อาเซียนยังมีเอกภาพในการยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

ในแง่นี้การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงไม่ได้มีความมั่นคง การรวมกลุ่มของอาเซียนเป็นเพียงเครื่องมือในการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่ยอมให้อาเซียนหยุดการกระทำที่ประเทศสมาชิกรู้สึกว่าจำเป็น

การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี 1997 โดยยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในนั้น ส่งผลทำให้การรวมกลุ่มของอาเซียนยิ่งอ่อนแอลง กล่าวคือ เป็นการขยายการรวมกลุ่มในเชิงกว้าง แต่ปราศจากการขยายในเชิงลึก รัฐบาลทหารไม่ได้มองอาเซียนเป็นข้อจำกัดต่อพฤติกรรมพม่า นั้นหมายความว่าอาเซียนล้มเหลวในการ socialize ให้พม่าเกิดความรู้สึก we feeling ในการเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน นำไปสู่การแพร่ขยายอิทธิพลของจีนเข้ามาในภูมิภาคมากขึ้นซึ่งเป็นการคัดร่อนเอกภาพของอาเซียนด้วย

การแตกออกเป็นสองฝ่ายระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนการแทรกแซง กับ ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตย อันเนื่องมาจากจุดยืน และ ผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันในปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่านำมาสู่การบั่นทอนเอกภาพของอาเซียนอย่างมาก ถึงกับที่รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซียออกมากล่าวว่านี่อาจนำไปสู่การแตกสลายของอาเซียน

ดังนั้นจากการศึกษากรณีปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า แสดงให้เห็นชัดเจนว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและกลไกฉันทามติ กับ การรวมกลุ่มของอาเซียนถูกขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ นั้นหมายความว่า การรวมกลุ่มของอาเซียนจึงเปราะบางและแตกแยก หากผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกไม่ได้รับการตอบสนอง การรวมกลุ่มของอาเซียนก็จะไม่มีความหมายอีกต่อไป ซึ่งจะสร้างความน่าเชื่อถือของอาเซียนในฐานะองค์กรภูมิภาคเสื่อมถอยลง และอาจนำไปสู่การแตกสลายของอาเซียนในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Acharya, Amitav. Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. London, New York: Routledge, 2001.
- Acharya, Amitav. "Southeast Asia's Democratic Moment." *Asian Survey* 39, 3 (May/June 1999): 418-432.
- Acharya, Amitav. The quest for identity: international relations of Southeast Asia. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Guyot, James. "Burma in 1997: From Empire to ASEAN." *Asian Survey* 38, 2 A Survey of Asian in 1997: Part II (February 1998): 190-195.
- Haacke, Jürgen. ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development and prospects. London, New York: Routledge, 2003.
- Katanyuu, Ruukun. "Beyond Non-Interference in ASEAN: The Association's Role in Myanmar's National Reconciliation and Democratization." *Asian Survey* 46, 6 (November/December 2006): 825-845.
- Katsumata, Hiro. "Why is ASEAN Diplomacy Changing?: From "Non-Interference" to "Open and Frank Discussions".", *Asian Survey* 44, 2 (March/April 2004): 237-254.
- Kurlantzick, Joshua. "Gloomy Burmese Days." *Current History* 103, 672 (April 2004): 183-189.
- Moller, Kay. "Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here." *Asian Survey* 38, 12 (December 1998): 1087-1104.
- Narine, Shaun. "ASEAN and the Management of Regional Security." *Pacific Affairs* 71, 2 (Summer 1998): 195-214.
- Narine, Shaun. Explaining ASEAN: regionalism in Southeast Asia. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2002.