

ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน: การส่งเสริมความเชื่อมโยง ระหว่างกันในอาเซียนและการรวมตัวกันทางภูมิภาค

ASEAN Centrality: Enhancing ASEAN Connectivity and Regional Integration

จรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร*

Jarintip Saymongkolpet

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้นำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วย ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) อันเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคมาโดยตลอด ที่ผ่านมอาเซียนได้มีวิธีการที่หลากหลายในการสร้างความเป็นศูนย์กลางให้เกิดขึ้น โดยวัตถุประสงค์ของบทความนี้ คือ การมุ่งศึกษาถึงการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาค (ASEAN Connectivity) ผ่านกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ความเป็นศูนย์กลางและการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประจำปีการศึกษา 2562

This article is part of Master's thesis “ASEAN Centrality and ASEAN Connectivity: The Case of Singapore-Kunming Rail Link Project.” Master of Arts Program in International Relations in the academic year of 2019.

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. E-mail: Jarintip32@hotmail.com

จากการศึกษาพบว่า การส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงผ่านโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง มีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการที่จุดรั้งมิให้อาเซียนบรรลุถึงการสร้างสถานะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนขึ้น ได้แก่ 1) ปัจจัยภายใน คือ ข้อจำกัดของประเทศสมาชิกในด้านงบประมาณและเทคโนโลยีในการก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว พม่าและเวียดนาม และ 2) ปัจจัยภายนอก คือ บทบาทของจีนที่เพิ่มสูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการผลักดันนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ทำให้จีนมีบทบาทในการสร้างเส้นทางรถไฟของอาเซียนหลายโครงการ ทั้งนี้การวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดในการบรรลุถึงความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน จะพิจารณาจากความหมายและคุณลักษณะของแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: อาเซียน, ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน, ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง, จีน

Abstract

ASEAN Centrality is an important principle that ASEAN used for conducting with external relations. After all this time, ASEAN has pursued various measures to promote its centrality. The purpose of this article is to study ASEAN's Centrality through ASEAN Connectivity dimension, in case of the Singapore-Kunming Railway Project (SKRL).

From the study, it was found that the promotion of ASEAN Centrality in the ASEAN Connectivity dimension in case of the Singapore-Kunming Railway Project. There are two important limitations that prevent ASEAN far from being Centrality. The limitations can be divided into 2 factors: (1) internal factor is the limitations of ASEAN member countries in the budget and technology in construction, especially in Cambodia, Laos,

Myanmar and Vietnam. And (2) external factor is the role of China that has increased as a result of promoting the One Belt, One Road policy. The analysis of the limitation in achieving ASEAN Centrality will consider based on the meaning and characteristic of the ASEAN Centrality concept principally.

Keyword: ASEAN, ASEAN Centrality, ASEAN Connectivity Singapore-Kunming railway link (SKRL), China

บทนำ

นับจากการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ปัจจุบันพบว่าอาเซียนมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่งขึ้นตามลำดับ รวมถึงมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับประเทศภายนอกภูมิภาคและประชาคมโลกอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันก็พบว่าการสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาค (regional architecture) ที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางเป็นอีกสิ่งทีอาเซียนให้ความสำคัญควบคู่มาโดยตลอด เนื่องจากแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนอ้างถึงลักษณะของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (speaking with one voice) อันจะช่วยส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลาง (brokerage role) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจและสามารถจัดการดูแลระเบียบภายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น (Benjamin Ho, 2012: 8)

ที่ผ่านมาอาเซียนได้มีวิธีการที่หลากหลายเพื่อสร้างสภาวะความเป็นศูนย์กลาง (centrality) ให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามผู้นำอาเซียนตระหนักว่าการส่งเสริมการรวมตัวกันให้เป็นประชาคมที่เข้มแข็งจะช่วยสนับสนุนความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้ แนวคิดความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งทีอาเซียนนำมาใช้ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน โดยความเชื่อมโยง

ระหว่างกันในอาเซียนแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบ และความเชื่อมโยงด้านประชาชนสู่ประชาชน วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ซึ่งเป็นข้อจำกัดมิให้อาเซียนสามารถบรรลุถึงการสร้างความเป็นศูนย์กลางในมิติของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้

เนื้อหาในบทความนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วน โดย **ส่วนแรก** จะเป็นการสร้างความเข้าใจต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านการอธิบายถึงที่มาและความหมายอันหลากหลาย **ส่วนที่สอง** จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน และ **ส่วนสุดท้าย** เป็นการชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) สามารถกลายเป็นข้อจำกัดที่ฉุดรั้งมิให้อาเซียนสามารถบรรลุถึงการสร้างสถานะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้อย่างไร

ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) : ที่มาและความหมาย

ปัจจุบันคำว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” หรือ “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) ได้ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในเอกสารต่าง ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอกสารพิมพ์เขียว (blueprint) ที่ใช้จัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก ตลอดจนจนถึงเอกสารสำคัญอย่างกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ต่างก็เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนในฐานะการเป็นศูนย์กลางของกรอบความร่วมมือและการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค

ทั้งนี้การมุ่งให้ความสำคัญถึงการสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางในปัจจุบัน กลับทำให้หลายฝ่ายเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนนั้นเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการที่ผ่านมาของอาเซียน พบว่าอาเซียนได้มีบทบาทเป็นศูนย์กลางมาโดยตลอด เพราะอาเซียนคือผู้ขับเคลื่อนหลัก

ในการริเริ่มกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ของภูมิภาคที่ผ่านมา ดังเห็นได้จากระบบประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 อย่างอาเซียน+1, อาเซียน+3 หรืออาเซียน+6¹ อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN-centric hub) หรือมีลักษณะเป็นดุมล้อ (hub and spokes) ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกที่มีมาอย่างยาวนาน (Alice D. Ba: 2016, 24)

แม้ว่าแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนมีขึ้นในภูมิภาคมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าแนวคิดดังกล่าวยังไม่เคยถูกบรรจุลงในเอกสารทางการอย่างเป็นทางการเป็นระบบ จนกระทั่งอาเซียนได้มุ่งสู่การรวมตัวเป็นประชาคมและเริ่มต้นจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปี ค.ศ. 2007 อันมีผลบังคับในปี ค.ศ. 2008 กฎบัตรอาเซียน นอกจากจะเป็นเอกสารที่นำอาเซียนไปสู่สังคมบนฐานของกฎระเบียบ (rules-based of Organization) ขณะเดียวกันก็เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ที่ทำให้แนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นแบบแผนทางการมากขึ้น (formalization of the notion of ASEAN Centrality) อันส่งผลต่อการกำหนดบทบาทและวาระของอาเซียนที่เน้นถึงการมีบทบาทนำ ดังเห็นได้จาก

หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ของกฎบัตรอาเซียน ในข้อ 1 วรรค 15 ได้ระบุว่า หนึ่งในความมุ่งประสงค์ของอาเซียนคือ

“การธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่มีลักษณะเปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น” (ASEAN Secretariat, 2008: Article 1; No.15)

¹ ASEAN Plus หรือ ASEAN + หมายถึง กรอบความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาภายนอกภูมิภาคทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง สังคม และเศรษฐกิจ โดย ASEAN+1 หมายถึง กรอบความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา 1 ประเทศ อาทิ ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน, ASEAN+3 หมายถึง กรอบความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และ ASEAN+6 หมายถึง กรอบความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์ และอินเดีย ซึ่งโดยทั่วไปใช้อ้างอิงถึงข้อริเริ่มในการรอบการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS)

และข้อ 2 ในส่วนของหลักการ ได้ระบุว่าเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุถึงความมุ่งประสงค์ตามข้อ 1 อาเซียนและประเทศสมาชิกจะต้องยึดมั่นหลักการต่าง ๆ ตามที่กฎบัตรอาเซียนได้ระบุไว้ โดยวรรค (ฐ) ได้ระบุว่า

“แนวคิดความเป็นศูนย์กลางถือเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนต้องยึดถือเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยคงไว้ซึ่งความมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน การมองออกไปภายนอก การไม่ปิดกั้นและการไม่เลือกปฏิบัติ” (ASEAN Secretariat, 2008: Article 2; No.2 (m))

และหมวดที่ 12 ข้อ 41 ได้ระบุว่าในการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียน รัฐสมาชิกจะต้องร่วมมือและพัฒนาให้เกิดการมีจุดยืนร่วมกัน รวมถึงให้เกิดการปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกันบนพื้นฐานของเอกภาพและความสามัคคี เพื่อให้ “อาเซียนเป็นแรงขับเคลื่อนหลักในการจัดการภูมิภาคที่อาเซียนได้ริเริ่มขึ้น และธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาค และการสร้างประชาคม” (ASEAN Secretariat, 2008: Article 41)

กล่าวได้ว่าการจัดทำกฎบัตรอาเซียนได้เปิดโอกาสให้แนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกของอาเซียนตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา และเป็นครั้งแรกที่แนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนได้ถูกปรับให้มีความเป็นแบบแผนทางการมากขึ้นจากการถูกบรรจุลงในส่วนต่าง ๆ ของกฎบัตรอาเซียน อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอาเซียนยังมีความละหลวมในการระบุถึงความหมายที่ชัดเจนของแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ทำให้ในปัจจุบันได้มีนักวิชาการจำนวนมากที่พยายามให้ความหมายและคำนิยามของคำว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” ไว้ดังต่อไปนี้

Lee Jones (2010: 99) มองว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” นั้นปราศจากนิยามอย่างเป็นทางการที่ชัดเจน เขาจึงอธิบายลักษณะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านการนิยามคำศัพท์เฉพาะทางขึ้นที่เรียกว่า “Driver’s Seat” หรือ “การที่อาเซียนเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนความร่วมมือ” เพื่อใช้พิจารณาถึงการมีบทบาทนำ

ของอาเซียนในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงพิจารณาความสามารถของอาเซียนต่อการรักษาระดับ (moderate) ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคให้มีความสมดุลได้

ขณะที่ Peter A. Petri (2014: 1) มองว่าความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนมีการบูรณาการทางภูมิภาคขึ้น ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แม้ว่าแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนยังมีความคลุมเครือในตัวเอง แต่ก็มีความสำคัญเนื่องจากช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนหันมาร่วมมือกันมากขึ้นเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ที่มีร่วมกันจากการรวมตัวทางภูมิภาค การบูรณาการทางเศรษฐกิจ และขยายอิทธิพลในระดับระหว่างประเทศ

และ Alice D. Ba (2016: 23) มองว่าความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนมาจากการที่อาเซียนเป็นศูนย์กลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายหลังช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น โดยที่โครงสร้างของการดำเนินงานเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคต้องยอมรับและยึดถือหลักการตามวิถีปฏิบัติ (practice) และบรรทัดฐาน (norm) ของอาเซียนมาเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการดำเนินงานร่วมกัน ตัวอย่างสำคัญคือ การยอมรับถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)² เป็นต้น

² เป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นโดยประเทศสมาชิกอาเซียน 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1976 โดยสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีขึ้นเพื่อกำหนดหลักการในการดำเนินการความสัมพันธ์ของภูมิภาค อันประกอบไปด้วย 5 หลักการ ดังต่อไปนี้

- (1) การเคารพในอำนาจอธิปไตยความเสมอภาคและบูรณาภาพแห่งดินแดน
- (2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน
- (3) การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี
- (4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง
- และ (5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากนิยามข้างต้นที่หลากหลาย ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางการนิยามของ ปราณี ทิพย์รัตน์ (2561: 91) ที่ได้สรุปรวมความหมายของ “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” ออกเป็นประเด็นดังนี้ 1. เน้นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค 2. เน้นให้อาเซียนเป็นผู้กำหนดวาระและนโยบาย และเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ (driver's seat) และ 3. อาเซียนจะต้องเชื่อมโยงและเป็นแกนหลักสำคัญกับความร่วมมืออื่น ๆ ในภูมิภาค

ทั้งนี้ที่ผ่านมากความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนได้เผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนไม่ได้มาจากการมีฉันทมติในการตัดสินใจของประเทศสมาชิกร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อย่างการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค อันเป็นผลมาจากการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐ จีนและญี่ปุ่น ในรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและการตัดสินใจของอาเซียนในประเด็นสำคัญร่วมกันได้ (Singapore Institute of International Affairs, 2015: 3-4)

ปัญหาความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ณ กรุงพนมเปญ ปี ค.ศ. 2012 เพราะนับเป็นครั้งแรกใน 45 ปีของอาเซียนที่ไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมกันได้ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในทะเลจีนใต้³ โดยที่ฟิลิปปินส์และเวียดนามต่างต้องการให้แถลงการณ์ร่วมของอาเซียนระบุให้จีนเคารพกฎหมายน่านน้ำระหว่างประเทศ แต่ประธานในที่ประชุมคือรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่ยอมตามที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามร้องขอ (BBC News, 2012) การปฏิเสธของรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาจึงถูกมองว่ากัมพูชากลายเป็นเครื่องมือของจีนในการแบ่งแยก

³ ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ เกิดขึ้นจากการกล่าวอ้างสิทธิ์อธิปไตยของจีนเหนือบริเวณ 3.5 ล้านตารางกิโลเมตรของทะเลจีนใต้เกือบทั้งหมด ซึ่งเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับการอ้างสิทธิ์บางส่วนในทะเลแห่งเดียวกันของฟิลิปปินส์ บรูไน มาเลเซีย เวียดนาม และไต้หวัน โดยบริเวณที่จีนกล่าวอ้างสิทธิ์ได้เรียกว่าบริเวณ “เป็นประ 9 เส้น” หรือ “nine-dashed line” ซึ่งการกล่าวอ้างของทางการจีนถึงสิทธิ์อธิปไตยดังกล่าวมาจากแผนที่โบราณของจีนเป็นพื้นฐาน

อาเซียน เนื่องจากกัมพูชากำลังพึ่งพาอาศัยเงินกู้และการลงทุนแบบไร้เงื่อนไขผูกพันจากประเทศจีนมากขึ้นเรื่อย ๆ (Asia Times, 2012) ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้อาเซียนแสวงหาแนวทางแก้ไขเพื่อช่วยส่งเสริมและรักษาความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้คงอยู่ และวิธีการหนึ่งที่อาเซียนนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนคือ การหันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาค

ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน: การรวมตัวกันทางภูมิภาคตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากภายในสู่ภายนอก

การสร้างการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) เป็นแผนการและโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบูรณาการของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง จากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนยืนยันถึงการมุ่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้นจริงในปี ค.ศ. 2020 ก่อนจะเลื่อนมาเป็นปี ค.ศ. 2015 โดยเชื่อว่าการส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียนอย่างแนบแน่นผ่านการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนบทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักที่สามารถกำหนดทิศทางของสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคได้ (ASEAN, 2012)

เพื่อให้ความมุ่งหมายเหล่านี้บรรลุผลการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 รัฐบาลไทยได้เสนอแนวคิดให้อาเซียนผลักดันการเชื่อมโยงระหว่างกัน อีกทั้งยังได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูงของอาเซียนว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (HLTF-AC) ขึ้นเพื่อยกร่างแผนแม่บทให้ครอบคลุมมิติการเชื่อมโยงในทุกด้าน มีสถานะเป็นแผนงานในระดับภูมิภาคอาเซียนและมีการกำหนดมาตรการที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 เดือนตุลาคม ค.ศ. 2010 ณ กรุงฮานอย ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) - (ฉบับแรก 2010-2015) (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

โดยแผนแม่บทฯ มีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดการเชื่อมโยงประเทศสมาชิก ทั้ง 10 ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกัน อันมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อสนับสนุนการสร้างประชาคมอย่างแท้จริงในปี ค.ศ. 2015 และเพื่อให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางของสถาปัตยกรรมภูมิภาค (กระทรวงการต่างประเทศ: 2556, 117) ดังที่แผนแม่บทฯ ระบุว่า “ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” หมายถึง ความเชื่อมโยงทางโครงสร้างพื้นฐาน ความเชื่อมโยงทางกฎระเบียบ และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน ซึ่งจะเอื้อให้อาเซียนมีความสามารถในการแข่งขันและช่วยส่งเสริมการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลักได้เป็นอย่างดี (ASEAN Secretariat, 2010: 2)

ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างประชาคมและการบูรณาการทางภูมิภาค เพราะขณะเดียวกันแผนแม่บทฯ ยังชี้ให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงในอาเซียนนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมความศูนย์กลางของอาเซียน ดังเห็นได้จากวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนแม่บทฯ ที่ระบุว่า ความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น (ASEAN Secretariat, 2010: 1)

อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่อาเซียนเลือกใช้ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อใช้ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนนั้นสามารถอธิบายได้ว่ามิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะเป็นตัวช่วยสนับสนุนความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนทั้งภายในและภายนอก โดยการเสริมสร้างความศูนย์กลางจากภายในอาเซียน (internal centrality) จะเกิดขึ้นจากเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้มีความใกล้ชิดและเป็นหนึ่งเดียวกันผ่านการบูรณาการภายในภูมิภาค (regional integration) อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลาง (brokerage role) ในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและจัดการดูแลรักษาระเบียบภายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

ขณะที่การเสริมสร้างความศูนย์กลางจากภายนอกอาเซียน (external centrality) สามารถพิจารณาได้ว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน

จะช่วยสร้างจุดยืนที่เข้มแข็งให้แก่อาเซียนในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะผลลัพธ์สุดท้ายจากการสร้างความเชื่อมโยงทั้ง 3 รูปแบบ จะก่อให้เกิดโครงข่ายการผลิตและการกระจายสินค้าภายในอาเซียนที่ดียิ่งขึ้น อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยให้อาเซียนเกิดความเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกมากขึ้น (ASEAN Secretariat, 2010: 58) โดยในเบื้องต้นกรอบความร่วมมือ จะเน้นถึงการสร้างความเชื่อมโยงจากภายในอาเซียน เพื่อเป็นพื้นฐานในการเตรียมความพร้อมสำหรับการสร้างความเชื่อมโยงไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงในอนาคต อาทิ เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่น ๆ ต่อไป ดังที่ Peter A. Petri (2014) เสนอว่าความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนรวมตัวกัน ผ่านการบูรณาการทางภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลาง ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้

กล่าวได้โดยสรุปว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่อาเซียนใช้สนับสนุนการรวมตัวทางภูมิภาคให้เกิดเป็นประชาคมขึ้น พร้อมกันนั้นยังช่วยส่งเสริมและรักษาความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน จนนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในด้านเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่เพิ่มขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสาย สิงคโปร์-คุนหมิง

โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง และข้อจำกัดต่อการสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในอนาคต

จากแนวคิดเรื่องการสร้างความเชื่อมโยงทางกายภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาค ส่งผลให้แผนแม่บทฯ กำหนดว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลัก สำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังถือเป็นโครงการที่มีความสำคัญระดับต้นในความร่วมมือด้านคมนาคมของอาเซียน (กระทรวงการต่างประเทศ, กองอาเซียน 3, 2554: 62)

โครงการดังกล่าวมีทางรถไฟหลัก 2 สาย คือ (1) สายตะวันออก (eastern route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย กัมพูชา เวียดนามและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีน ซึ่งในเส้นทางสายตะวันออกจะมีทางเชื่อมระหว่างลาวและเวียดนาม และ (2) สายตะวันตก (western route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย พม่าและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีนเช่นกัน (กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, 2554: 22) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพัฒนาเส้นทางสายตะวันตกมีความท้าทายหลายประการ จึงควรสร้างทางรถไฟสายตะวันออกให้เสร็จก่อน เพื่อให้มีการเชื่อมโยงทางรถไฟที่สมบูรณ์และใช้การได้ระหว่างสิงคโปร์และจีน (คุนหมิง) โดยเร็วที่สุด (กระทรวงการต่างประเทศ, กองอาเซียน 3, 2554: 62)



ภาพที่ 1 รูปภาพแสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงที่มา: แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (2540: 23)

มีการประเมินว่าหากโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงดำเนินการสำเร็จลุล่วง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะสร้างโครงข่ายการผลิตและกระจายสินค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความลึกยิ่งขึ้น (ในเชิงห่วงโซ่ของมูลค่า) และความกว้างที่มากขึ้น (จากการมีสินค้าและประเทศ หรือพื้นที่ในเชิงภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในโครงข่ายมากขึ้น) ซึ่งผลจากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและโครงข่ายต่าง ๆ ภายในภูมิภาคที่เกิดขึ้น ถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน และส่งเสริมการมีบทบาทนำของอาเซียนในกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน+6 (กระทรวงการต่างประเทศ, กองอาเซียน 3, 2554: 58-59)

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง มีโครงข่ายที่ขาดความเชื่อมโยงหรือต้องการฟื้นฟูซ่อมแซมอยู่ถึง 4,069 กม. และแม้ว่าอาเซียนจะมีการกำหนดแผนงานอย่างชัดเจนภายใต้แผนแม่บทฯ แต่ด้วยปัจจัยภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและเทคโนโลยีในการก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศ CLMV หรือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม แผนแม่บทฯ จึงเห็นควรว่าให้มีการระดมเงินทุนและทรัพยากรจากประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศคู่เจรจา รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อช่วยให้ประเทศทั้งสี่สามารถดำเนินการให้ทันตามกำหนดที่ได้ระบุไว้ โดยแผนแม่บทฯ ได้

ขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องรับผิดชอบโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง กำลังประสบปัญหาภาวะขาดแคลนเงินลงทุนและเทคโนโลยีในการก่อสร้างทางรถไฟ ถือเป็นช่วงเวลาเดียวที่รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นที่สนใจไปทั่วโลก โดยในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดประชุมใหญ่ว่าด้วยเรื่องรถไฟความเร็วสูงระดับโลกขึ้นที่ปักกิ่ง ซึ่งเป็นครั้งแรกที่การประชุมนี้ถูกจัดขึ้นนอกทวีปยุโรป และในปีเดียวกันกระทรวงรถไฟจีนและกิจการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูงได้เริ่มดำเนินนโยบาย “ก้าวสู่ภายนอก” โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักอันดับแรกคือประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ (นิยม รัฐอมฤต, 2560: 188) ประกอบกับการประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt,

One Road: OBOR) ในปี ค.ศ. 2013 ของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง จีนก็มุ่งผลักดันนโยบาย High-Speed Rail Diplomacy หรือนโยบายการทูตผ่านรถไฟความเร็วสูงกับประเทศเพื่อนบ้าน การส่งออกรถไฟความเร็วสูงจึงกลายเป็นหัวใจของนโยบายต่างประเทศจีนนับตั้งแต่นั้นมา โดยนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างความเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในระดับภูมิภาค จึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาประเทศผ่านการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงของอาเซียน (SKRL) เพราะสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL)⁴ ที่จีนมุ่งสร้างเครือข่ายทางรถไฟทั่วเอเชีย (กิตติ ประเสริฐสุข และกุลระวี สุชีโมกข์, บรรณาธิการ, 2559: 30)

นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนที่มีจุดเน้นถึงการส่งเสริมความร่วมมือการเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานกับอาเซียน ได้แบ่งการดำเนินนโยบายออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับประเทศ (national level) จีนต้องการมุ่งส่งเสริมความร่วมมือกับอาเซียนในรูปแบบรายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งมีความต้องการเงินลงทุนและเทคโนโลยีมากกว่าสมาชิกกลุ่มอื่นในอาเซียน และ 2) ระดับภูมิภาค (regional level) จีนใช้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในการเข้ามา มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ (MPAC) และแผนข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียน ด้านโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาคขึ้น (Zhao Hong, 2016: 4-5)

4 ทั้งนี้โครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการมีเส้นทางร่วมกัน โดยที่เอกสารทางการของอาเซียนจะเรียกว่า “โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)” ขณะที่เอกสารทางการของจีนเรียกว่า “โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์” อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการจะมีเส้นทางร่วมกัน แต่มีความแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ของจีนได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากอาเซียน 1 เส้นทาง โดยเส้นทางที่เพิ่มขึ้นมาเรียกว่า เส้นทางสายกลาง (middle line) ซึ่งวิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์

ความสอดคล้องของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางกับแผนบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน ประกอบกับรูปแบบการดำเนินนโยบายของจีนถือเป็นปัจจัยภายนอกที่เอื้อให้จีนเข้ามามีบทบาทในการสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงของอาเซียนหลายโครงการ โดยส่วนใหญ่ล้วนอยู่ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ที่จีนมีบทบาทสำคัญในการจัดหาแหล่งทุน เสนอตัวเป็นผู้ลงทุนหรือร่วมกับบริษัทเอกชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ในอาเซียน (กิตติ ประเสริฐ และกุลระวี สุชีโมกข์, บรรณาธิการ, 2559: 31)

หลักฐานสำคัญที่ยืนยันถึงบทบาทของจีนในการเข้ามาสนับสนุนการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงในระดับภูมิภาค จะเห็นได้จากการระบุถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในแผนแม่บทว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงได้รับเงินสนับสนุนหลักจากกองทุนความร่วมมือการลงทุนอาเซียน-จีน และสินเชื่ออาเซียน-จีนมูลค่า 15 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นสำคัญ (กระทรวงการต่างประเทศ, กองอาเซียน 3, 2554: 121)

ขณะที่ความร่วมมือระหว่างจีนกับอาเซียนในรูปแบบรายประเทศจะเห็นได้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ประกอบไปด้วยโครงการรถไฟความเร็วสูงย่อย ๆ ในหลายประเทศ จีนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอตัวเป็นผู้ลงทุนและผลักดันบริษัทจากจีนให้ร่วมลงนามในโครงการก่อสร้างทางรถไฟระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน โดยขอตัวอย่างจากกรณีโครงการรถไฟระหว่างลาว-จีน (Lao-Chinese railway project) เพราะเป็นโครงการก่อสร้างใหญ่ที่สุดในลาว มีมูลค่าสูงถึง 5,800 ล้านดอลลาร์ ระยะทาง 417 กิโลเมตร เริ่มต้นจากเมืองบ่อเต็นไปจนถึงนครหลวงเวียงจันทน์ อันเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางรถไฟเชื่อมเมืองคุนหมิงและสิงคโปร์ โดยจีนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ 65% และรัฐบาลลาวถือหุ้น 35% ซึ่งดำเนินการก่อสร้างโดยบริษัทรับเหมาจากจีนเป็นสำคัญ ดังในสัญญาก่อสร้างของแขวงอุดมไซ จะถูกดำเนินการก่อสร้างโดยบริษัทรับเหมาจากจีนทั้งหมด ได้แก่ บริษัทวิศวกรรมทางรถไฟเลข 5 บริษัทวิศวกรรมสากล และบริษัทวิศวกรรมทางรถไฟเลข 8 (UKrist Pathmanand, 2019: 81)

แม้ว่าแผนการสร้างความเชื่อมโยงทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ของจีนจะต้องพบกับคู่แข่งสำคัญอย่างญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศต้นกำเนิดรถไฟความเร็วสูงอย่างรวดเร็วเช่นจีน แต่โครงการสร้างรถไฟความเร็วสูงของจีนกลับได้รับเสียงตอบรับที่ดีกว่าจากสมาชิกอาเซียน ดังเห็นได้ว่าโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในประเทศอื่น ๆ ที่เหลือภายใต้โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ ได้แก่ เวียดนาม, พม่า, ไทย และอินโดนีเซีย ยกเว้นมาเลเซียและสิงคโปร์ จีนถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเช่นเดียวกันกับในกรณีของลาว ดังตารางแสดงผลด้านล่าง

ตารางที่ 1 การแสดงผลสำรวจการประมูลการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงของจีนในประเทศสมาชิกอาเซียน

Country	Won by	Project status
Indonesia	China	Project preparation started
Thailand	China	Project preparation started
Laos	China	Construction started
Malaysia	n/a	Bid upcoming
Singapore		
Vietnam	China	Shelved
Myanmar	China	Shelved

Source: Authors' research

ที่มา: Agatha Kratz. (2017). Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia: Fast-tracking China's regional rise? Retrieved from <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเด็นปัญหาที่ส่งผลต่อสถานะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง พบว่ามี 2 ปัจจัยสำคัญที่กลายเป็นข้อจำกัดจุดรั้งมิให้อาเซียนบรรลุถึงการสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ได้แก่ 1) ปัจจัย

ภายในมาจากการขาดแคลนเงินลงทุนและเทคโนโลยีในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของประเทศสมาชิกอาเซียน และ 2) ปัจจัยภายนอกมาจากบทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นของจีนในการสร้างเส้นทางรถไฟของอาเซียนหลายโครงการอันเป็นผลจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัจจัยภายในที่กลายเป็นข้อจำกัดในการสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนนั้น Petri (2014: 1) มองว่าความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนมีการบูรณาการทางภูมิภาคขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นต้องมาจากการสร้างความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐานอันจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แต่ด้วยสภาวะการขาดแคลนเงินลงทุนและเทคโนโลยีในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการทางภูมิภาคเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นศูนย์กลางแล้ว ยังส่งผลให้ประเทศสมาชิกต้องหันไปเร่งระดมทุนด้วยรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟบรรลุตามแผนแม่บทฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นภาระอันหนักอึ้งสำหรับประเทศที่ต้องรับผิดชอบภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง

แม้ว่าจีนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอเงินกู้ระยะยาวให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่เมื่อประเมินสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในมิติของการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนกลับพบว่าไม่ใช่เรื่องดีมากนัก เพราะการพึ่งพาเงินกู้ยืมจากจีนจำนวนมากจะก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลขึ้นที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์เจ้าหนี้และลูกหนี้” (creditor-debtor relationship) ซึ่งทำให้จีนมีโอกาสเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองจากประเทศลูกหนี้ได้ง่ายขึ้น (Agatha Kratz, 2017) อันกลายเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลต่อความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นศูนย์กลางและบทบาทเชิงรุกในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคตามที่บัญญัติอาเซียนระบุไว้

ประการที่สอง ปัจจัยภายนอกที่กลายเป็นข้อจำกัดในการสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน อันมาจากการผลักดันนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่เอื้อให้จีนมีบทบาทมากขึ้น ทำให้เกิดคำถามสำคัญประการต่อมาว่า นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางจะเป็นตัวช่วยส่งเสริมหรือเป็นข้อท้าทายความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน? เพราะเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินนโยบายของจีนที่เน้นสร้างความร่วมมือกับอาเซียนในรูปแบบรายประเทศ ประกอบกับการมุ่งผลักดันนโยบายการทูตผ่านรถไฟไฟความเร็วสูงในเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ที่เป็นส่วนหนึ่งจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมา พบว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อแนวคิดความเป็นศูนย์กลางอาเซียนที่อ้างถึงลักษณะของ “การที่อาเซียนควรเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในความร่วมมือ” หรือ “Driver’s Seat” กล่าวคือ การมุ่งส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ที่สอดคล้องกับอาเซียนจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง และการมุ่งสร้างความร่วมมือในระดับรายประเทศระหว่างจีนกับอาเซียนที่เกิดขึ้น ทำให้จีนกลายเป็นผู้มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความร่วมมือของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงมากกว่าอาเซียนในฐานะองค์การระดับภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัด

อีกทั้ง นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่มาพร้อมกับการสร้างรถไฟความเร็วสูงในอาเซียน ยังถูกมองว่าเป็นระเบียบอำนาจภูมิภาคใหม่ (new regional order) ที่มีจีนเป็นพลังขับเคลื่อนหลักและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองของอาเซียนในอนาคต เนื่องจากรถไฟที่วิ่งจากจีนมาสู่อาเซียนไม่เพียงจะนำมาซึ่งอิทธิพลทางการเมืองของจีน แต่ยังรวมถึงการขยายตลาดในด้านส่งออกสินค้าจำนวนมาก ทั้งสินค้าทั่วไป อาทิ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องแต่งกาย ผักและผลไม้ และสินค้าที่ล้นตลาดจากจีน อาทิ ซีเมนต์และเหล็กเส้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาที่ไม่เป็นธรรม (Ukrist Pathmanand, 2019: 82) การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง คือข้อท้าทายประการหนึ่งต่อความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน เพราะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนไม่ได้มาจากการมีฉันทามติของประเทศสมาชิก

ร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกอย่างการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค อันเป็นผลมาจากการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐ จีนและญี่ปุ่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและการตัดสินใจของอาเซียนในประเด็นสำคัญร่วมกันได้ (Singapore Institute of International Affairs, 2015: 3-4)

บทส่งท้าย

แม้ว่าการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ส่วนหนึ่งจะถูกคาดหวังให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน แต่ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่แบ่งออกได้เป็น 2 ปัจจัยได้แก่ 1) ปัจจัยภายใน คือข้อจำกัดของประเทศสมาชิกในด้านงบประมาณและเทคโนโลยีในการก่อสร้าง และ 2) ปัจจัยภายนอก คือบทบาทของจีนที่เพิ่มสูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการผลักดันนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งจีน ทำให้อาเซียนเผชิญกับอุปสรรคในการบรรลุถึงการสร้างสภาวะความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ดังจากที่พิจารณาตามนิยามและความหมายของแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

อย่างไรก็ตามการจะบรรลุถึงเป้าหมายในการสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมิใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ หากแต่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและรักษาสมดุลของการพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศภายนอกให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม รวมถึงตระหนักว่าแนวคิดความเป็นศูนย์กลางถือเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนต้องยึดถือเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างเข้มข้น เพื่อให้อาเซียนสามารถเป็นศูนย์กลางและมีบทบาทเชิงรุกในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). **ASEAN Mini Book**. กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). **ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน**. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20170418-114830-829029.pdf>.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2554). **แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน**. กรุงเทพฯ: คาริสมา มีเดีย.
- กิตติ ประเสริฐ และกุลระวี สุชีโมกข์. (บรรณาธิการ). (2559). รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. **จับตาอาเซียน**, 5(4), 30-32.
- นิยม รัฐอมฤต และจาง ซีเจิน. (บรรณาธิการ). (2560). **จีน 3 มิติ**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปราณี ทิพย์รัตน์. (2561). **ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง**. กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ASEAN. (2012). **Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015**. Retrived from <https://asean.org/cebu-declaration-on-th-acceleration-of-theestablishment-of-an-aseancommunity-by-2015/>.
- ASEAN Secretariat. (2008). **ASEAN Charter**. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. (2010). **Master Plan on ASEAN Connectivity**. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asia Times. (2012). **Cambodia as divide and rule pawn**. Retrived from http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NG18Ae03.html.

- Ba, Alice D. (2016). Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN centrality in Alice D. Ba & Cheng-Chwee Kuik, **Institutionalizing East Asia: Mapping and reconfiguring regional cooperation.** (11-34). London: Routledge.
- BBC News. (2012). **ASEAN nations fail to reach agreement on South China Sea.** Retrieved from <http://www.bbc.com/news/world-asia-18825148>
- Ho, Benjamin. (13 July 2012). ASEAN Centrality in a Rising Asia. **RSIS Working Paper.** (249).
- Hong, Zhao. (2016). Can China's OBOR Initiative Synergize with AEC Blueprint 2025?. **ISEAS-Yusof Ishak Institute,** (62).
- Jones, Lee. (2010). Still in the "Driver's Seat", But for How Long? ASEAN's Capacity for Leadership in East-Asian International Relations. **Journal of Current Southeast Asian Affairs,** 20(3), 95-113.
- Kratz, Agatha. (2017). **Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia Fast-tracking China's regional rise?** Retrieved from <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/>.
- Ukrist Pathmanand. (2019). China's OBOR Strategic Implications for Mainland Southeast Asia. in **China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape.** (65-86). Singapore: World Scientific Publishing.
- Petri, Peter A. & Plummer, Michael G. (2014). **ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship.** Hawaii: East-West Center.
- Singapore Institute of International Affairs. (2015). **ASEAN Centrality in the Regional Architecture.** Retrieved from <http://www.siaonline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf>.

Translated Thai References

- Kitti Prasirtsuk. (2016). High-Speed Rail: Chinese infrastructure investments in Southeast Asia. **ASEAN Watch**, 5(4), 30-32. [in Thai]
- Ministry of Foreign Affairs. ASEAN Affairs Division 3. (2011). **Master Plan on ASEAN Connectivity**. Bangkok: Charisma Media. [in Thai]
- Ministry of Foreign Affairs. (2013). **ASEAN Mini Book**. Bangkok: Department of ASEAN Affairs. [in Thai]
- Ministry of Foreign Affairs. (2017). **ASEAN Connectivity**. Retrieved from <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20170418-114830-829029.pdf>. [in Thai]
- Pranee Thiparat. (2018). **ASEAN Community: Myth and Reality**. Bangkok: International Relations. Faculty of Political Science. Chulalongkorn University.
- Niyom Rat-ammarit & Zhang Xizhen. (2017). **China in Three Dimensions**. Bangkok: Pridi Banomyong International College. Thammasat University.