

## จากรัฐสู่ประชาชน: บทบาทการส่งเสริมปทัสสถานใหม่ในอาเซียน

ของ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ

### From State to People: Dr. Surin Pitsuwan's Role in the Promotion of New ASEAN Norms

เพ็ญพิชชา เอกพิทยตันติ (Penpitcha Ekpittayatanti)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (Chulalongkorn university)

Email: nan\_ir57@hotmail.com

**Received** August 2, 2019; **Revised** October 4, 2019; **Accepted** February 25, 2020

#### Abstract

The main purpose of this article is to examine the role of Dr. Surin Pitsuwan as a “Norm Entrepreneur” in promoting the human rights norm in ASEAN and encouraging people’s participation both in ASEAN’s activities and policy. By using the concept of “Norm Entrepreneur” as a theoretical framework, the study focuses on three case studies to substantiate the argument, namely, (1) The handling of the humanitarian assistance to victims of Cyclone Nargis in Myanmar through ASEAN’s led mechanism well illustrated the success of this strategy (2008) (2) The proactive strategy of people’s empowerment by expanding space for interaction and promoting people’s participation also reflected his determination to materialize ASEAN people-centered community as envisioned in the Charter and (3) Strengthening the ASEAN Secretariat to play active role in coordinating, promoting and supporting initiatives and projects during Dr. Surin’s tenure clearly illustrated the point, for the achievement of the ASEAN people-centered community.

**Keywords:** Surin Pitsuwan, norms, ASEAN

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอบทบาทของ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ในฐานะเลขาธิการอาเซียน ผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมและผลักดันปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในอาเซียนให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยใช้แนวคิดผู้ส่งเสริม และผลักดันปทัสถาน (norm entrepreneur) เป็นกรอบในการอธิบาย ผ่านกรณีศึกษา 3 กรณี คือ (1) การทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานระหว่างรัฐสมาชิก รัฐบาลพม่ากับองค์การสหประชาชาติในการขับเคลื่อนความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสู่พม่าในเหตุการณ์ภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิส ค.ศ. 2008 (2) การทำหน้าที่ผลักดันให้สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นกลไกในการประสานงาน และเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมเพื่อส่งเสริมภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม และสามารถเข้ามาแสดงบทบาทในอาเซียนมากขึ้น และ (3) การส่งเสริมศักยภาพ และความเข้มแข็งให้สำนักเลขาธิการอาเซียนให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนความร่วมมือและการกิจเชิงรุกต่าง ๆ ของอาเซียนอย่างรอบด้าน และมีประสิทธิภาพ เพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** สุรินทร์ พิศสุวรรณ, ปทัสถาน, อาเซียน

## บทนำ

กว่าสี่ทศวรรษนับจากปี ค.ศ. 1967 อาเซียนถูกมองว่าเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ น้อยมากในการส่งเสริมความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งล้วนเป็นหัวใจสำคัญของการเข้าสู่การเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางตามที่กฎบัตรบัญญัติไว้ (The ASEAN Secretariat, 2008) นอกจากนี้ อาเซียนยังขาดเครื่องมือ และกลไกในการบริหารจัดการปัญหาต่าง ๆ ในภูมิภาค เพราะอาเซียนเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาค ที่สอนให้รัฐต้องยอมรับ ยอมปรับ และยอมอดทนอดกลั้นเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตย และความอยู่รอดของรัฐในการเมืองโลกขณะนั้นที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางด้านแนวคิดทางการเมืองของสองประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น ด้วยบริบทสังคมการเมืองทั้งในภูมิภาค และนอกภูมิภาคที่เต็มไปด้วยความแตกต่างและความขัดแย้ง องค์กรความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่สมาชิกก่อตั้งทั้งห้ารัฐต้องการแสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันปกป้องอาณาบริเวณอธิปไตยของตนให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากรัฐนอกภูมิภาค โดยยึดหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นปทัสถานขององค์กร และหลักฉันทามติท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของรัฐสมาชิกเป็นวิถีปฏิบัติกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่า อาเซียนเป็นตัวแสดงเชิงสถาบันที่หลอมรวมจิตวิญญาณของความเท่าเทียมตามหลักอธิปไตยและความรู้สึกของการเป็นหุ้นส่วนด้านความมั่นคงระหว่างกันของรัฐในภูมิภาค (The spirit of equality and partnership)

เมื่อความมั่นคงของรัฐ คือคุณค่าหลักที่รัฐต้องปกป้อง และการถูกแทรกแซงกิจการภายใน คือบ่อนทำลายความมั่นคง ดังนั้น ปทัสถานตามหลักอำนาจอธิปไตยจึงถูกนำมาปรับใช้ในองค์กรความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนนี้ ซึ่งไม่ใช่เพียงการแทรกแซงจากรัฐภายนอก และรัฐสมาชิก หากแต่รวมถึงการแทรกแซงจากตัวแสดงอื่นใดที่ไม่ใช่รัฐอีกทางหนึ่ง ส่งผลให้อาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง และจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคประชาสังคม โดยมีปทัสถาน วิถีปฏิบัติ อัตลักษณ์ รูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐสมาชิก รวมถึงกลไกเชิงสถาบันที่มีความจำเพาะ นอกจากนี้ภายใต้หลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันนั้น อีกความมุ่งหมายหนึ่งของอาเซียน คือความต้องการสร้างพื้นที่ที่ปราศจากความขัดแย้ง ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ใน

ภูมิภาคจึงถูกสั่งสมไว้โดยไม่ได้รับการแก้ไขรวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อย การปิดกั้น หรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐสมาชิกถือว่าเป็นกิจการภายในของรัฐสมาชิกที่จะไม่แทรกแซง หรือนำมาเป็นประเด็นในอาเซียน

ปลายปี ค.ศ. 2007 ประเทศสมาชิกให้การรับรองกฎบัตรอาเซียน และประกาศใช้กฎบัตรอย่างเป็นทางการในปีต่อมา แต่กฎบัตรถูกมองว่าเป็นเพียงเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ต้องการเน้นค่านิยม ปทัสถาน และวิถีปฏิบัติเดิมของอาเซียนที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางเท่านั้น เพราะท่ามกลางวัตถุประสงค์ และหลักการที่กล่าวอ้างถึงการส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชน ระบอบประชาธิปไตย และการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (The United Nations, 1948) ซึ่งถือเป็นปทัสถานใหม่ในอาเซียน แต่ไร้สภาพบังคับ ย่อมไม่สามารถสร้างกลไกที่มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งท้ายที่สุดกฎบัตรก็ไม่สามารถทำให้อาเซียนมีพัฒนาการที่แตกต่างจากก่อนหน้านี้แต่อย่างใด และเมื่อสมาชิกยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก การดำเนินบทบาทของรัฐที่ควรจะต้องปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ กอปรกับการเพิ่มความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็น และหาทางออกของปัญหาร่วมกับภาครัฐจึงขาดหายไป เช่นเดียวกับบทบาทและหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ไม่มีความสำคัญในเชิงรุก และยังคงทำหน้าที่คล้าย “สำนักเลขานุการอาเซียน” อยู่เช่นเดิม

แต่อาเซียนได้สร้างความประหลาดใจแก่ประชาคมโลก เมื่ออาเซียนได้ดำเนินบทบาทอย่างกระตือรือร้น และแสดงความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการกับปัญหาภายในภูมิภาคมากขึ้น การปรับตัวของอาเซียนปรากฏให้เห็นหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านความมั่นคงของประชาชนอาเซียนที่อาเซียนเห็นถึงความสำคัญว่าจะต้องช่วยเหลือจากเหตุการณ์ภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิส มิติด้านความสัมพันธ์กับภาคประชาชนที่พัฒนาขึ้นจากการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในเวที และกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน รวมถึงมิติด้านบทบาทของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่แสดงออกถึงความกระตือรือร้น การทำงานเชิงรุก และมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการเป็นแกนกลางและกลไกเชิงสถาบันเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนประชาชน เพื่อร่วมมือกันขับเคลื่อนภารกิจเชิงรุกต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่า การปรับตัว และเปลี่ยนแปลงของอาเซียนข้างต้นเกิดขึ้นจากการยอมรับเอาปทัสถาน ด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาปรับใช้ในอาเซียนมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered ASEAN) อย่างแท้จริง

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ปทัสถาน” หรือ norm นั้น ความเข้าใจโดยส่วนมากมักหมายถึง สิ่งที่ตั้งอยู่บนทฤษฎีเชิงประจักษ์ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมเท่านั้น เช่น ข้อกำหนด กฎหมาย สนธิสัญญา หรือแม้กระทั่งในรูปขององค์กร หน่วยงาน และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรมในชุมชน สังคม และรัฐ เป็นต้น ล้วนทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงโครงสร้างโดยทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรม และรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกในสังคม แต่ความหมายและหน้าที่ของปทัสถานมีความลึกซึ้ง ซับซ้อน ลึกลับ หลากหลาย และมีความเป็นนามธรรมมาก เพราะปทัสถานยังมีนัยของความคาดหวังร่วมกันที่มีต่อพฤติกรรมที่เหมาะสมของคนในสังคม และรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละพื้นที่ และช่วงเวลา ความแตกต่างหลากหลายนี้ ทำให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ และการปะทะกันของปทัสถาน ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไปสู่ความขัดแย้ง สงคราม หรือสันติภาพในทางกลับกัน

Judith Goldstein และ Robert Owen Keohane (1993) ให้ความสำคัญกับการอธิบายแหล่งที่มาของความคิด ความเชื่อ คุณค่าและปทัสถานว่า ความเชื่อทุกอย่างล้วนถูกตั้งต้นจากความคิด (idea) เสมอ ซึ่งความคิดหนึ่ง ๆ นั้นจะ

นำไปสู่ความเชื่อหลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในอันเป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ หรือสิ่งที่ได้รับสืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และบริบทสังคมการเมืองของแต่ละพื้นที่ในขณะนั้น ๆ ซึ่ง Martha Finemore และ Kathryn Sinkink (1998) ได้อธิบายต่อไปว่า เมื่อเวลาผ่านไปจะปรากฏปทัสถานใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่ปทัสถานดั้งเดิมเสมอตามวัฏจักร (norm cycle) โดยต้องอาศัยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะทำหน้าที่ทางการทูตในการสร้างความเข้าใจ ตระหนักรู้ และชักจูงใจให้รัฐอื่น ๆ เห็นคุณค่า ยอมรับ และยินยอมที่จะรับเอาปทัสถานนั้นเข้าแทนที่ปทัสถานดั้งเดิม หรือปรับใช้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมตน ซึ่งผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวจะถูกเรียกว่า “ผู้ส่งเสริมและผลักดันปทัสถาน (norm entrepreneur)” ซึ่งบทบาทหน้าที่ของผู้ส่งเสริม และผลักดันปทัสถานไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะเปรียบเป็นการนำเสนอสิ่งใหม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เข้าใจ เห็นคุณค่า ยอมรับ และยินยอมปฏิบัติตาม หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้ส่งเสริม และผลักดันปทัสถานคาดหวังไว้ เพราะไม่มีสังคมใดอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากค่านิยม คุณค่า และปทัสถานร่วมกัน หรือกล่าวอีกทางหนึ่งคือ ไม่มีพื้นที่ใดที่จะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าทางความคิดความเชื่อ คุณค่า และปราศจากอัตลักษณ์ดั้งเดิมของสังคมท้องถิ่น

ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ เป็นอีกผู้หนึ่งที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และผลักดันปทัสถาน ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน การถูกกลุ่มมเกลาล้างจากสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และประสบการณ์จากบริบทแวดล้อม (Surin Pitsuwan, 2013) ส่งผลต่อทิศทางแนวคิด และอัตลักษณ์ของ ดร. สุรินทร์ ที่ให้คุณค่ากับสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันของมนุษย์อันเป็นรากฐานของปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชน โดยแนวคิดนั้นได้ปรากฏให้เห็นผ่านบทบาทต่าง ๆ ทั้งทางวิชาการ (Surin Pitsuwan, 1977, 1978, 1982, 1884) และการเมืองทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ (Norachit Sinhaseni, 2018; Chuan Leekpai, 2018) เมื่อ ดร.สุรินทร์ เข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน (ค.ศ. 2008 – 2012) จึงเป็นการทำหน้าที่ผู้ส่งเสริมและผลักดันปทัสถานในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านของอาเซียนจากสมาคมสู่การเป็นประชาคม หรือจากองค์กรของรัฐ สู่การเป็นองค์กรของประชาชน ทั้ง 650 ล้านคน อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งปรากฏผ่านกรณีศึกษา 3 กรณี ดังต่อไปนี้

## กรณีศึกษาที่ 1: ความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือชีวิตผู้ประสบภัยชาวพม่าจากภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิส ในปี ค.ศ. 2008

ในช่วงกลางดึกของวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 พายุไซโคลนที่มีความเร็วลมมากกว่า 180 กิโลเมตรต่อชั่วโมงจากมหาสมุทรอินเดีย ได้พัดขึ้นอ่าวเบงกอล ชายฝั่งอ่าวเบงกอล ประเทศพม่า ความรุนแรงของพายุได้คร่าชีวิตผู้คนนับแสน และประมาณการว่ามีผู้ได้รับผลกระทบจากพายุดังกล่าวกว่า 2.4 ล้านคน (Julio S. Amador III, 2009) โศกนาฏกรรม จากภัยธรรมชาติข้างต้นส่งผลให้นานาประเทศ กลุ่มองค์กรการกุศลต่าง ๆ รวมถึงองค์การสหประชาชาติต่างมุ่งหน้ามายังพม่า เพื่อหวังช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย และบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหากปล่อยเวลาล่วงเลยไป แต่รัฐบาลพม่ากลับชะลอการอนุมัติวีซ่า และไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลสัญชาติตะวันตกเข้าประเทศ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพม่าเลือกที่จะดำเนินนโยบายบนปทัสถานด้านความมั่นคงของรัฐ มากกว่าปทัสถานด้านความมั่นคงของมนุษย์ ความตึงเครียดในภูมิภาคจึงปรากฏขึ้นเมื่อประเทศจากตะวันตกได้เสนอให้ใช้หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (The responsibility to protect: R2P) ในการเข้าแทรกแซงอธิปไตยของพม่า (Thu Thi Anh Nguyen, 2013)

เมื่ออาเซียนปราศจากกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาค ขณะที่พม่ายังคงยืนยันกรานว่าไม่พร้อมจะเปิดรับความช่วยเหลือจากตะวันตก ดังนั้น สำนักเลขาธิการ

อาเซียนนำโดย ดร.สุรินทร์ จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวภายใต้ยุทธศาสตร์สำนักงานเครือข่ายกล่าวคือ ดร.สุรินทร์ ต้องทำหน้าที่ออกไปเจรจา และชักจูงโน้มน้าวให้ผู้นำรัฐสมาชิกอาเซียน ผู้นำพม่า และองค์กรสหประชาชาติเห็นชอบ และยินยอมที่จะร่วมมือกันปฏิบัติการในพม่าครั้งนี้ ซึ่งในวันที่ 8 พฤษภาคม รัฐบาลพม่าจึงตกลงที่จะประสานงานกับสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อจัดหาผู้แทนจากเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ และภาคประชาสังคมในพม่าเข้าร่วมทีมสำรวจและประเมินผลกระทบจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN-Emergency Rapid Assessment Team: The ASEAN-ERAT) ที่ถูกจัดตั้งขึ้น และส่งไปยังพม่า ในวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 จากนั้น ในวันที่ 12 พฤษภาคม ดร.สุรินทร์ ได้ประชุมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากสหประชาชาติ และธนาคารโลก โดยเสนอกรอบแนวคิด “ความร่วมมือเพื่อความกรุณาปราณี (coalition of mercy)” ที่มีอาเซียนเป็นแกนนำเพื่อช่วยผู้ประสบภัยในพม่า ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก Robert Zoellick ประธานธนาคารโลก และได้รับคำสัญญาว่าจะช่วยเหลืออาเซียนอย่างเต็มที่ (The ASEAN Secretariat, 2010d)

ดังนั้น ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนสมัยพิเศษ ณ ประเทศสิงคโปร์ วันที่ 19 พฤษภาคม ดร.สุรินทร์ จึงได้เสนอกรอบความร่วมมือสามฝ่าย โดยมีอาเซียนเป็นแกนนำแก่ประเทศสมาชิก เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือ และกลไกในการขับเคลื่อนความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศสู่ประชาชนพม่า ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก ผ่านการจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยมนุษยธรรมในอาเซียน (The ASEAN Humanitarian Task Force: AHTF) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนแนวคิดข้างต้น โดยมีเลขาธิการอาเซียนเป็นประธาน (The ASEAN Secretariat, 2010b) จนปรากฏเป็นคณะทำงานสามฝ่าย (The Tripartite Core Group: TCG) ระหว่างอาเซียน พม่า และสหประชาชาติ ในวันที่ 31 พฤษภาคม และทำให้ผู้ประสบภัยชาวพม่าได้รับความช่วยเหลือในท้ายที่สุด

แนวคิดเรื่องกรอบความร่วมมือสามฝ่าย เปรียบดังการที่อาเซียนรับเอาแนวคิด หลักการ และปทัสถานจากภายนอกเข้ามาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทแวดล้อม และปทัสถานของอาเซียน กล่าวอีกทางหนึ่งคือ เป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่ทั้งยอมรับ หรือปฏิเสธหลักการ หรือปทัสถานใหม่ ๆ ที่เข้ามาอย่างสิ้นเชิง แต่นำสารัตถะของหลักการ และปทัสถานนั้น ๆ มาปรับใช้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในวิถี และแนวทางของอาเซียน โดยที่อาเซียนไม่สูญเสียแนวคิด หลักการ และปทัสถานของตนไป ดังนั้น การเข้าช่วยเหลือพม่า ซึ่งเป็นปัญหาและกิจการที่เกิดขึ้นในภูมิภาค จึงต้องพึ่งบทบาทการเป็นแกนนำของอาเซียน โดยอาศัยการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ เปรียบดังการแทรกแซงที่ไม่ได้แทรกแซง (Interference without interference) (Mariam Bensaoud, 2015) เพื่อให้พม่าเชื่อมั่นว่า อาเซียนยังคงทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนกิจการต่าง ๆ ในภูมิภาคต่อไป ซึ่งการทำหน้าที่แกนนำของสำนักเลขาธิการอาเซียนภายใต้การนำของ ดร. สุรินทร์ ปรากฏบทบาท ดังนี้

#### 1) สนับสนุนศักยภาพการทำงาน คณะทำงานสามฝ่าย

ภายใต้การทำหน้าที่ประธานของคณะทำงานว่าด้วยมนุษยธรรมในอาเซียน และผู้นำของสำนักเลขาธิการอาเซียน ดร. สุรินทร์ มีความเห็นว่า เพื่อให้การบริหารจัดการในเขตพื้นที่ประสบภัยเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ติดตามความคืบหน้า ได้อย่างใกล้ชิด เห็นปัญหาอย่างตรงจุด และประเมินพัฒนาการต่าง ๆ ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด การจัดตั้งสำนักงานย่อยของสำนักเลขาธิการอาเซียนในพม่าจึงปรากฏขึ้น โดยทำหน้าที่เป็นสำนักงานอาเซียนภาคสนาม เพื่อประสานงานกับตัวแทนจากหลายภาคส่วนที่ได้เข้ามาทำงานร่วมกันในเมืองย่างกุ้ง สนับสนุนการทำหน้าที่ของ AHTF เสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างในการประสานงานของคณะทำงานสามฝ่าย อำนวยความสะดวกในด้านการจัดการบริหาร ดำเนินกิจกรรมที่จะสามารถนำอาเซียนให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นผ่านโครงการ

พื้นที่ต่าง ๆ และเก็บรวบรวมประสบการณ์ที่ได้รับมาทำเป็นรายงานเสนอต่อผู้นำรัฐสมาชิก และนำไปเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงอาเซียน ว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นมิติใหม่ของอาเซียนที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้จัดตั้งสำนักงานภาคสนามนอกกรุงจาการ์ตา (The ASEAN Secretariat, 2010a)

## 2) เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนนั้น นอกจากจะประสานงานกับตัวแทนจากหลายภาคส่วนที่ได้เข้ามาทำงานร่วมกันในเมืองย่างกุ้ง ทั้งจากอาเซียน รัฐบาลพม่า และองค์กรต่าง ๆ ในนามสหประชาชาติแล้ว ภาคประชาชนเป็นอีกหนึ่งส่วนสำคัญที่ ดร. สุรินทร์ เห็นความจำเป็น และเล็งเห็นโอกาสที่จะเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงเพราะการขาดกำลังคนในการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วม ของประชาชนจากต่างเชื้อชาติ ศาสนา และภาษาจากประเทศสมาชิกอาเซียน จะช่วยสร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม เรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน สร้างความคุ้นเคยต่อกัน สร้างความตระหนักในบริบทสังคมของอาเซียนที่เอื้ออาทรกัน และส่งเสริมจิตสำนึกร่วมกันในฐานะความเป็นเพื่อนมนุษย์ และเพื่อก้าวสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคตอย่างมีนัยสำคัญ

The Post-Nargis Joint Assessment (PONJA) ถูกจัดตั้งขึ้น ณ เมืองย่างกุ้ง ในวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ประกอบด้วยบุคลากรกว่า 300 คนจากหลายภาคส่วน ทั้งในนามรัฐสมาชิกอาเซียน สหประชาชาติ องค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ เพื่อเข้าช่วยบรรเทา และฟื้นฟูผลกระทบจากภัยพิบัติในระยะยาว (Yves-Kim Creac'h & Lilianne Fan, 2008) ซึ่ง “โครงการจิตอาสาอาเซียน (the ASEAN Volunteers Program)” เป็นอีกหนึ่งโครงการที่เปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพม่า โดยเป็นเป้าหมายหลักตามกฎบัตรอาเซียนที่ต้องการส่งเสริมให้อาเซียนมีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งโครงการดังกล่าวประกอบด้วยอาสาสมัครจาก 7 ประเทศสมาชิก และนับว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งกิจกรรมด้านมนุษยธรรม การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในพื้นที่ การแลกเปลี่ยนความรู้และวัฒนธรรมระหว่างอาสาสมัครจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกการมีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบร่วมกัน อันจะนำไปสู่ความมั่นคง ความมั่งคั่ง และสันติภาพในภูมิภาคในระยะยาว (The ASEAN Secretariat, 2010a)

## 3) การขอรับงบประมาณสนับสนุนจากภายนอก

การทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน นอกจากเพื่อดึงทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วม และประสานงานกับตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว สำนักเลขาธิการยังทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเครือข่ายเพื่อขอสนับสนุนเงินทุนจากส่วนต่าง ๆ เพื่อใช้ในการกิจดังกล่าวทั้งในระดับรัฐ องค์กรระหว่างประเทศโดยรัฐ องค์กรระหว่างประเทศโดยภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมทั้งในและนอกภูมิภาคอีกทางหนึ่ง ผ่านกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุน ความร่วมมืออาเซียน ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อเยียวยา ด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วน ที่ถูกตั้งขึ้นโดยสำนักเลขาธิการที่กรุงจาการ์ตา ในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2008 (Julio S. Amador III, 2009) รวมถึงโครงการความร่วมมืออื่น ๆ เพื่อใช้ในการกิจเพื่อบรรเทา เยียวยา และฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของพลเมืองพม่า ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อาทิ โครงการความร่วมมือระหว่างอาเซียน กับประเทศออสเตรเลีย ด้านมนุษยธรรม ASEAN-Australia Humanitarian Project (Phase I, II) กองทุนความร่วมมืออาเซียนกับธนาคารโลก

ด้านมนุษยธรรม ASEAN-World Bank Humanitarian Fund และบัญชีความร่วมมืออาเซียนกับประเทศนอร์เวย์ด้านมนุษยธรรม ASEAN- Norwegian Humanitarian Account เป็นต้น (World Bank, 2008)

ดังนั้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตการณ์ภัยพิบัติในประเทศพม่าครั้งนี้ ได้นำเสนอให้เห็นมิติใหม่ของอาเซียน 3 ประการอย่างมีนัยสำคัญ คือ มิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ที่อาเซียนเห็นความจำเป็นว่าต้องเข้าช่วยเหลืออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มิติบทบาทและการทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้น และมีประสิทธิภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียน และมีมิติด้านกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งระดับองค์กรระหว่างประเทศ รัฐ และภาคประชาชน โดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนความร่วมมือ ซึ่งมิติทั้งสามประการข้างต้น ต่างสะท้อนให้เห็นปทัสฐานใหม่ ที่ให้คุณค่าด้านความมั่นคงของมนุษย์ที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ปกป้องตามหลักปทัสฐานสิทธิมนุษยชน ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น กลไกในการบริหารจัดการปัญหาในภูมิภาคแบบใหม่ที่สำนักเลขาธิการอาเซียนมีศักยภาพและบทบาทมากขึ้น และวิถีปฏิบัติใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการ และกิจกรรมของอาเซียนมากขึ้น ซึ่งล้วนส่งผลต่อภาพลักษณ์ขององค์กร สะท้อนเป้าหมายของสถาบันที่ต้องการให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงความคาดหวังจากประชาคมระหว่างประเทศที่ต้องการเห็นอาเซียน ให้ความสำคัญกับปทัสฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยรัฐทำหน้าที่อย่างรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น และส่งเสริมความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดวาระ และนโยบายจากล่างขึ้นบนมากขึ้น

## กรณีศึกษาที่ 2: การส่งเสริม และผลักดันการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

บริบทของอาเซียนตลอด 40 ปีที่ผ่านมา รัฐสมาชิกอาเซียนยังคงรักษาพื้นที่ของอาเซียนให้เป็นองค์กรของรัฐมากกว่าของประชาชน เพราะอาเซียนเป็นองค์กรที่มีรูปแบบความสัมพันธ์พิเศษ ที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นรูปแบบที่สามารถรักษาสันติภาพในภูมิภาคได้ตลอดมา เพราะการปรึกษาหารือและการปรองดองนี้เอง ที่เป็นกลไกสำคัญที่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างรัฐสมาชิกได้อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ความเชื่อที่ว่า การสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงของรัฐ ไม่เพียงแต่ต้องปราศจาก “การเข้าแทรกแซงกิจการภายในจากรัฐอื่น” ซึ่งหมายถึงความมั่นคงจากภายนอก รัฐ หากแต่ยังรวมถึง “การจำกัดขอบเขตพื้นที่ในการมีส่วนร่วม และประเด็นทางการเมืองของภาคประชาชน” ด้วย ซึ่งนับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ เพื่อความมั่นคงทางการเมืองภายในของรัฐ ตามแนวคิด “strong states, weak civil societies” (Lee Hock Guan, 2015) ซึ่งเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่เอื้อต่อการทำให้อาเซียนเป็นพื้นที่ของความสบายใจของบรรดาผู้นำ ดังนั้น ด้วยความคิดและความเชื่อของผู้นำรัฐสมาชิกข้างต้น จึงนำมาสู่อัตลักษณ์ของอาเซียนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ และภาคประชาสังคมทั้งในภูมิภาค และนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่องว่าเป็นองค์กรที่มีไว้สำหรับผู้นำรัฐ ชนชั้นนำในสังคม และให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐเท่านั้น จนมองข้ามความสำคัญของมนุษย์ไป ดังนั้น การที่อาเซียนจะปรับค่านิยม ปทัสฐาน และวิถีปฏิบัติให้เป็นอาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริงนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่งการลดช่องว่างระหว่างอาเซียนกับประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยตลอด 5 ปี ในการทำหน้าที่เลขาธิการอาเซียนของ ดร.สุรินทร์ ได้ปรากฏให้เห็นกิจกรรม และการดำเนินงานเพื่อโน้มน้าอาเซียนลงมาถึงประชาชน (Bringing ASEAN Down to the People) ให้มากขึ้น (Surin Pitsuwan, 2011)

เมื่อพิจารณาอาเซียนกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะพบว่า ความตื่นตัวของภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมในอาเซียน และต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงของอาเซียนที่มีความรับผิดชอบ และทำหน้าที่เพื่อ

ประชาชนอาเซียนกว่า 650 ล้านคนมากขึ้น ปรากฏชัดเจนหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งความตื่นตัวของภาคประชาชนเปรียบดังสัญญาณเตือนภัยของอาเซียน ว่าถึงเวลาที่อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับ และเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือมีบทบาทในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองมากกว่าที่เป็นอยู่ บริบทข้างต้นส่งผลให้อาเซียนต้องพัฒนาเครื่องมือ และกลไกต่าง ๆ มากขึ้น อันนำมาสู่ปฏิญญาบาหลีว่าด้วยข้อตกลงอาเซียนฉบับที่ 2 ในปี ค.ศ. 2003 ที่เปรียบดังพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของอาเซียนในการเปิดรับปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในอาเซียน อันนำไปสู่การพัฒนากฎบัตรอาเซียน และเป้าหมายของอาเซียนในการเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางต่อไป

“เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วม และได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน” (The ASEAN Secretariat, 2008) คือวัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจะเป็นกุญแจสำคัญเพื่อให้อาเซียนสามารถเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้ตามเป้าหมาย ดังนั้น การมีเครื่องมือ และกลไกของอาเซียนที่จะทำหน้าที่ประสานงานกับภาคประชาชน และขับเคลื่อนความร่วมมือ และกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับภาคประชาชนจึงมีความสำคัญ เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้จะปรากฏกิจกรรมของภาคประชาชนมาอย่างยาวนาน แต่ยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมของภาคประชาสังคม เช่น การจัดการประชุมคู่ขนาน “อาเซียนภาคประชาชน” กับการประชุม “สุดยอดผู้นำอาเซียน” ทุกปีเวียนกันไปตามประเทศเจ้าภาพ การพบปะระหว่างผู้นำประเทศกับตัวแทนภาคประชาชน (ASEAN-CSO Interface) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน เป็นต้น ที่ต้องผ่านกระบวนการคัดกรองของภาคประชาสังคมที่จะเข้าร่วม ประเด็นที่จะถูกนำมาอภิปราย รวมถึงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการ (Terence Chong & Stefanie Elies, 2011; Alan Collins, 2013) นอกจากนี้ ข้อเรียกร้อง หรือข้อเสนอดังกล่าว ยังไม่สามารถเข้าถึงผู้นำรัฐสมาชิก และกระบวนการกำหนดนโยบายของอาเซียนได้อย่างแท้จริง เพราะขาดแบบแผน เครื่องมือ และกลไกที่จะขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ต่อไป

ดังนั้น เพื่อลดช่องว่างระหว่างอาเซียนกับประชาชน การสร้างความคุ้นเคยเพื่อสร้างความสะดวกใจ และไว้วางใจกันเพื่อให้อาเซียน และภาคประชาชนสามารถร่วมกันขับเคลื่อนอาเซียนสู่การเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ได้นั้นอนาคตเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากประชาชนขาดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของอาเซียนร่วมกัน และยากต่อการเข้าถึงอาเซียนแล้วนั้น อาเซียนย่อมไม่สามารถเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางตามเป้าหมาย ดร. สุรินทร์ จึงอาศัยกฎบัตรเป็นเครื่องมือเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และผลักดันปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชนสู่อาเซียน ตามเป้าหมายของกฎบัตร ผ่านการริเริ่ม ส่งเสริม และผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อมั่น มองเห็นประโยชน์จากการรวมตัวของอาเซียน และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ขณะเดียวกัน ก็โน้มน้าวให้รัฐสมาชิกยอมเปิดใจ และเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วยวิธีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1) การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อประชาสัมพันธ์ และดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

การสร้างความรู้ความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์ให้อาเซียนเป็นที่รู้จัก และริเริ่มกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับอาเซียน มีความสำคัญ และจำเป็น เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในช่วงปีแรกในการทำหน้าที่เลขาธิการอาเซียนของ ดร. สุรินทร์ ประชาชนทั่วไปในภูมิภาค นอกจากจะไม่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนแล้ว “อาเซียน” ยังไม่เป็นที่รู้จักสำหรับประชาชนด้วย สืบเนื่องจากบริบท และวิถีอาเซียนที่ไม่ได้ให้ความสำคัญบทบาทของภาคประชาชน รัฐสมาชิก

จึงไม่เห็นถึงความจำเป็น ที่ประชาชนทั่วไปจะต้องรับรู้ เข้าใจ และมีส่วนร่วม เพราะเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นประเด็นด้าน ความมั่นคงของรัฐที่ผูกขาด การตัดสินใจอย่างเป็นเอกฉันท์จากผู้นำรัฐ และชนชั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ใน อาเซียนลงมาสู่ประชาชน สร้างความรู้ความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์ให้อาเซียนเป็นที่รู้จัก และจัดกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับอาเซียน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นเร่งด่วนลำดับต้น ๆ ของเลขาธิการอาเซียนคนที่ 12 แต่ด้วยศักยภาพ ของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ขาดงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น การทำงานแบบประสาน และร่วมมือกับเครือข่าย ต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ

ในปี ค.ศ. 2008 ดร. สุรินทร์ ได้รับความร่วมมือ และการสนับสนุนจาก Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศเยอรมัน โดยได้ริเริ่มโครงการ ฝึกอบรม ให้ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักรู้แก่สื่อมวลชนกว่า 160 คนจากทั้ง 10 รัฐสมาชิก ให้เข้าใจ ถึงความจำเป็น และประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และผลักดันให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตามแนวทางของกฎบัตรอาเซียน โดยเชื่อว่า ความเข้าใจที่ถูกต้องจะเป็นอีกหนึ่งกลไกที่ช่วย อาเซียน ให้เข้าสู่ประชาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อมวลชนที่เป็นกลุ่มเครือข่ายที่สำคัญหนึ่งของ สำนักเลขาธิการอาเซียน ที่จะเป็นผู้ถ่ายทอด และส่งต่อความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ อย่าง มีนัยสำคัญ (Bagas Hapsoro, 2012)

นอกจากนี้ เพื่อสร้างความตระหนักรู้แก่ภาคประชาชน และเพื่อลดช่องว่างระหว่างรัฐกับภาคประชาชน อย่างมีแบบแผน การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบกิจการดังกล่าวจึงมีความจำเป็น ซึ่งคณะทำงานฝ่ายส่งเสริม กิจกรรมสาธารณะ และประชาสังคม (Public Outreach and Civil Society Division: POS) ภายใต้โครงสร้างฝ่ายงาน บริหารกิจการองค์กรและชุมชนสัมพันธ์ (Community and Corporate Affairs Department) เป็นอีกหนึ่งกลไกที่ ดร.สุรินทร์ พัฒนาขึ้น โดยขึ้นตรงกับสำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมความรู้ เกี่ยวกับอาเซียน และกิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานด้านสื่อสารมวลชน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวเป็นกลไกใหม่ของอาเซียนหลังจากมีการปรับ โครงสร้างภายในสำนักเลขาธิการอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 ภายใต้การผลักดัน และดำเนินบทบาทของเลขาธิการ อาเซียนในขณะนั้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สำนักเลขาธิการอาเซียนสามารถเผชิญกับความท้าทาย และทำหน้าที่ ส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมของอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างอาเซียนกับ ประชาชน ผ่านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ผ่านช่องทางสื่อ และกิจกรรมภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และ การศึกษา เป็นต้น (The ASEAN Secretariat, 2009)

## 2) การจัดพื้นที่การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

นอกจากการออกไปสร้างเครือข่ายนอกสำนักเลขาธิการอาเซียนแล้ว การใช้สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นเวที เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มเครือข่ายได้เข้ามาแสดงบทบาทในอาเซียนเป็นสิ่งที่ ดร.สุรินทร์ เห็นว่าจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคม เพราะภาคประชาสังคมเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนที่มีความเชื่อและเห็น คุณค่าในสิ่งเดียวกัน และต้องการที่จะร่วมมือกันเพื่อปกป้องรักษาสิ่งนั้นไว้ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการลดช่องว่าง ระหว่างรัฐกับประชาชน และการร่วมสร้างประชาคมอาเซียน และด้วยวิสัยทัศน์ บทบาทและภารกิจที่ภาคประชา สังคมต่าง ๆ ได้ดำเนินมาตลอดจนเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ จะช่วยสร้างและส่งเสริมการทำงานของอาเซียนได้ อย่างรอบด้าน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเสรีมากขึ้น จะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยได้ถูกกล่าวถึงมากขึ้น ซึ่งจะช่วยผลักดันให้อาเซียน

มีความรับผิดชอบในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เร่งให้อาเซียนเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และช่วยส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งมากขึ้น

ดังนั้น ดร. สุรินทร์ จึงดำเนินบทบาทโดยใช้สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นกลไก เพื่อเป็นตัวกลางประสานเพื่อเปิดโอกาสในการสร้างความคุ้นเคย ความไว้วางใจ และความสะดวกระหว่างผู้นำรัฐ และภาคประชาชนมากขึ้น ซึ่งการผลักดันนี้ได้นำมาสู่ The SAPA Annual General Forum ที่จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 ซึ่งมีภาคประชาสังคมเข้าร่วมมากกว่าเมื่อสองปีก่อนมาก (Alan Collins, 2013) นอกจากนี้ ยังได้จัดการประชุม ASEAN Peoples' Forum (APF)/ ASEAN Civil Society Conference (ACSC) เพื่อส่งเสริม และผลักดันให้ตัวแทนจากภาคประชาสังคมกว่า 1,000 คน ได้ตระหนัก เห็นคุณค่า และความสำคัญของอาเซียน และมั่นใจที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน (SA M. Rajaretnam, 2009) โดยการประชุมดังกล่าว เป็นการประชุมที่ถูกจัดขึ้น ในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 2009 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของอาเซียนที่เลขาธิการอาเซียนเข้าพบกับภาคประชาสังคมโดยตรง นอกจากนี้ ในการประชุมดังกล่าว นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ได้เข้าร่วมแสดงปาฐกถา และร่วมตอบคำถามจากภาคประชาสังคมด้วย ซึ่งนับเป็นการประชุมในมิติใหม่ของเวทีของอาเซียน ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมแสดงออกอย่างตรงไปตรงมาและถามตอบกับผู้นำรัฐในที่ประชุม

นอกจากนี้ เพื่อให้การประชุมได้รับการต่อยอด ดร.สุรินทร์ จึงให้สำนักเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่เป็นกลไก และเจ้าภาพจัดพื้นที่การประชุม เพื่อให้ภาคประชาสังคมเข้ามาแสดงบทบาทอย่างต่อเนื่อง โดยได้จัดการประชุม The ASEC Symposium on Methods of Stakeholder Involvement in Regional Organizations ขึ้น ณ สำนักเลขาธิการอาเซียน ในกรุงจาการ์ตา เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 และอีกครั้งในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งผู้เข้าร่วมประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วน ทั้งจากสำนักเลขาธิการอาเซียน มหาวิทยาลัย นักวิชาการ องค์กรพันธมิตรระหว่างประเทศ และองค์กรภาคประชาสังคมกว่า 18 องค์กรในภูมิภาคอื่น (Kelly Gerard, 2014) ซึ่งการประชุมดังกล่าว ได้สร้างความหวังแก่ภาคประชาสังคมในภูมิภาค และสร้างอาเซียนที่มีความเชื่อถือในมุมมองของภาคประชาสังคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมากเพราะเป็นการเปิดพื้นที่อย่างอิสระ และเป็นทางการให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามานำเสนอปัญหา อีกทั้งยังสามารถเป็นกลไกที่จะส่งต่อสาร และประเด็นต่าง ๆ สู่ผู้นำรัฐด้วย อย่างไรก็ตามไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศสมาชิกไม่เห็นชอบและทักท้วงบทบาทของเลขาธิการอาเซียนในครั้งนี้ เพราะรัฐสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในอาเซียนอย่างอิสระ และการเปิดพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งอาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐสมาชิกได้

### กรณีศึกษาที่ 3: การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และศักยภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียน

หากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) เปรียบได้กับสมองของอาเซียน อาจกล่าวได้ว่าสำนักเลขาธิการอาเซียน คือ หัวใจของอาเซียน (Bagas Hapsoro, 2012) เพราะสำนักเลขาธิการทำหน้าที่เป็นกลไกที่คอยขับเคลื่อนอาเซียนทั้งองคาพยพตามโครงสร้าง และหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน และเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อการก้าวสู่เป้าหมายตามที่กฎบัตรอาเซียนกล่าวไว้ ทั้งนี้เพราะการเข้าสู่ประชาคม และการทำให้อาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ไม่ได้สำเร็จจากการลงนามและแถลงการณ์ร่วมกันเท่านั้น ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการที่จะสำนักเลขาธิการอาเซียน และสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ

จะต้องนำหลักการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏไว้ในกฎบัตร หรือแผนแม่บทการเข้าสู่ประชาคมมาปรับใช้อย่างเห็นเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งภายใต้ชุดความคิด และปทัสฐานที่รัฐสมาชิกยึดถือมาตั้งแต่ก่อตั้งองค์กร คือ ความไม่ต้องการให้รัฐใด หรือองค์กรใด ๆ มีอำนาจเหนืออธิปไตยของรัฐตน ดังนั้น การก่อตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ขึ้น ณ กรุงจาการ์ตา ในปี ค.ศ. 1976 จึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ประเทศสมาชิกในขณะนั้น ต้องการประกาศให้ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงความจริงจังในการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อแสดงออกถึงความเข้มแข็ง และมีเอกภาพของอาเซียน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นกลไกกลางเพื่อประสานงาน จัดเตรียมข้อมูล และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการประชุมหารือของผู้นำรัฐสมาชิกเท่านั้น จึงไม่เป็นที่ประหลาดใจหากสำนักเลขาธิการอาเซียนจะถูกขนานนามว่าเป็นสำนักเลขานุการมากกว่าการทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการ หรือฝ่ายบริหาร เพราะรัฐสมาชิกไม่ได้ให้อำนาจ และบทบาทอื่น ๆ แก่สำนักเลขาธิการอาเซียน นอกจากนี้ ด้วยวิธีของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นหลักการฉันทามติ หรือหลักการของความเสมอภาค ต่างส่งผลต่อทรัพยากรที่จำเป็นขององค์กร และศักยภาพขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ของอาเซียน การทำงานของ ดร. สุรินทร์ จึงจำเป็นต้องอาศัยการทำงานแบบเครือข่ายเพื่อช่วยขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ เพราะด้วยความสามารถและความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย และแตกต่างกันของพันธมิตร จะช่วยให้ภารกิจสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์กับประชาชนอาเซียนมากที่สุด นอกจากนี้ ความร่วมมือจากพันธมิตรยังช่วยให้สำนักเลขาธิการอาเซียนได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และบุคลากรเพื่อเพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพในการทำงานเชิงรุกของอาเซียนอีกทางหนึ่ง

#### 1) ศักยภาพด้านงบประมาณ

หลักการความเท่าเทียมถูกนำมาปรับใช้ในทุกมิติของอาเซียน รวมถึงงบประมาณสนับสนุนสำนักเลขาธิการอาเซียนประจำปีจากประเทศสมาชิกที่ต้องคงระดับอัตราที่ไม่สูงนักเพื่อให้ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจค่อยข้างต่ำ สามารถรับผิดชอบได้แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันค่อนข้างมากก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาสนับสนุนประจำปี ค.ศ. 2004-2008 จะพบว่าอยู่ที่ประมาณ 7-9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ.2009 เป็น 14 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจำนวน 15.763 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณที่น้อยมากเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปที่มีงบประมาณประจำปีสูงถึง 14,720 ล้านยูโร หรือประมาณ 16,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, 2017) ดังนั้น ด้วยงบประมาณของอาเซียนข้างต้น จึงไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมประชาคมได้มากนัก

ด้วยยุทธศาสตร์ที่ ดร.สุรินทร์ ทำหน้าที่ออกไปสร้างเครือข่ายโดยอาศัยประสบการณ์ทางการเมือง เครือข่ายส่วนตัว ทักษะทางการทูต และโดยเฉพาะอย่างกฎบัตรอาเซียน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและชักจูงให้นำนำให้ประเทศคู่เจรจา และองค์กรความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งใน และนอกภูมิภาคเห็นเจตจำนงของอาเซียนที่ต้องการเป็นประชาคมที่ยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยดังปรากฏในกฎบัตร และตระหนักถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง แก่สำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อช่วยวางรากฐาน และส่งเสริมอาเซียนสู่ประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น สำนักเลขาธิการอาเซียนได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศคู่เจรจา เช่น สหภาพยุโรป เยอรมัน และญี่ปุ่น เป็นต้น อาทิ ความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศญี่ปุ่นในด้านสังคมวัฒนธรรม และการพัฒนาศักยภาพของสถาบัน โดยญี่ปุ่นได้สนับสนุนเงินจำนวน 5 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อให้สำนักเลขาธิการอาเซียนจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักเข้าใจอาเซียน และผลักดันให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วม

จากภาคประชาชน และจำนวนอีก 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในการฝึกทักษะการพูด การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ งานวันอาเซียน และการสำรวจ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างประชาคม เป็นต้น (Bagas Hapsoro, 2012) นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนยังได้รับงบประมาณจากประเทศเยอรมันจำนวน 11.25 ล้านยูโร หรือประมาณ 12.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของสำนักเลขาธิการเป็นการเฉพาะ (Fella Surasman, 2013) เช่นเดียวกับ การได้รับความร่วมมือจากองค์กรอื่น ๆ เช่น ความร่วมมือกับ IJ-GIZ เพื่อพัฒนาการออกแบบองค์การอบรมสื่อหนังสือพิมพ์ การแลกเปลี่ยนสื่อสังคมระหว่างประเทศสมาชิก การทัศนศึกษาดูงานทางด้านสื่อที่ กรุงเบอร์ลิน บรัสเซลส์ และนิวยอร์ก รวมถึงงบประมาณจากประเทศสหรัฐอเมริกาในนาม US-TATF ที่ใช้เพื่อการจัดทำเว็บไซต์ และการฝึกอบรมการเขียน เป็นต้น (Bagas Hapsoro, 2012)

ดังนั้น แม้ว่าสำนักเลขาธิการจะมีงบประมาณประจำปีจากประเทศสมาชิกที่ค่อนข้างจำกัด แต่งบสนับสนุนจากเครือข่ายภายนอก เช่น ประเทศคู่เจรจา ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจนั้น ส่งผลให้สำนักเลขาธิการอาเซียนสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน และขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร และอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้อาเซียนก้าวสู่การเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

## 2) ศักยภาพด้านทรัพยากรบุคคล

ปัญหาหนึ่งที่ส่งกระทบต่อศักยภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียน คือ ตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่งที่ถูกเว้นว่างไว้ และยังไม่มีการสามารถมาทำหน้าที่ได้ ซึ่งโดยมากแล้วเป็นตำแหน่งระดับอาวุโส หรือระดับหัวหน้าที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ การเปิดรับสมัครบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาเติมเต็มตำแหน่งที่ว่างเว้น และตำแหน่งอื่น ๆ เพิ่มเติมนั้นเพื่อช่วยขับเคลื่อนอาเซียนสู่การเป็นประชาคมนั้น เป็นหนึ่งในแนวทางแก้ปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรบุคคลตามกลไกขององค์กร โดยคาดหวังว่าการได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความกระตือรือร้นที่จะใช้ความสามารถนั้นเพื่ออาเซียนโดยรวม ไม่เลือกข้างว่าชาติใดรัฐใดนั้น จะสามารถทำให้นายกเลขาธิการอาเซียนเป็นองค์กรแถวหน้าทางการทูต และเป็นพันธมิตรของอาเซียนได้อย่างมีคุณภาพ แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของค่าตอบแทนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ และไม่ปรับตามสภาพของความเป็นจริง การไม่ได้รับเอกลิทธิใด ๆ ตามสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดองค์กรระหว่างประเทศตามที่ควรเป็น การไม่มีรางวัล หรือไม่สามารถจัดหารางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างรับผิดชอบ และบรรลุเป้าหมายของภารกิจได้ (Bagas Hapsoro, 2012) ต่างเป็นข้อจำกัดในการได้มา ซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบุคคลที่มีประสบการณ์เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจในระดับอาวุโส หรือเป็นพันธมิตร

จึงกล่าวได้ว่า ความชะงักงันขององค์กรส่งผลกระทบต่อเนื่องทั่วทั้งองค์กร เพราะเมื่อองค์กรไม่สามารถหาผู้ที่มาทำหน้าที่ในตำแหน่งระดับอาวุโสในส่วนงานที่ขาดได้ ภาระนั้นจึงต้องถูกส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่อาวุโสท่านอื่น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานอย่างไม่ควรจะเป็น ขณะที่ค่าตอบแทนยังได้รับเท่าเดิม ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้งานทั้งหมดมีความล่าช้าลงแล้ว ยังเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ตัดสินใจมุ่งหน้าสู่องค์กรที่มีผลตอบแทน และการทำงานที่เป็นระบบมากกว่า ซึ่งล้วนกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสำนักเลขาธิการอาเซียนโดยรวมอย่างน่าเป็นกังวล (The ASEAN Secretariat, 2012b) ดังนั้น เพื่อให้สำนักเลขาธิการอาเซียนสามารถเดินหน้าต่อไป อย่างมีประสิทธิภาพ ดร.สุรินทร์ จึงจัดตั้งตำแหน่งพิเศษที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการอาเซียน เพื่อทำหน้าที่เป็นพันธมิตรให้กับอาเซียนได้ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ซึ่งมีระยะเวลาเพียงแค่ 5 ปี เช่น ที่ปรึกษาพิเศษของเลขาธิการอาเซียน เพื่อการเผยแพร่และสร้างประชาคมอาเซียน (Special Advisor to the Secretary General on

Community Building and Outreach) รวมถึงหน่วยงานพิเศษเพื่อทำงานประสาน และสนับสนุนการทำงานของ สำนักเลขาธิการอาเซียน เช่น ศูนย์ประสานงานสำนักเลขาธิการอาเซียน ประจำประเทศไทย (ASEAN Secretariat Coordinating Center–Thailand) (SA M. Rajaretnam, 2009)

นอกจากนี้ อีกหนึ่งบทบาทการทำหน้าที่เชิงรุกของสำนักเลขาธิการอาเซียนในสมัย ดร.สุรินทร์ คือการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อร่วมพัฒนาสำนักเลขาธิการอาเซียนให้สามารถทำหน้าที่เป็นพันธมิตรของอาเซียนในนาม ASEANstats โดยได้รับความร่วมมือจากประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา หน่วยงานด้านสถิติของสหประชาชาติ และคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นต้น ซึ่งความสำคัญของ ASEANstats คือ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางความรู้ ข้อมูล สถิติ การประเมิน และหน่วยวิเคราะห์ปัญหา ความท้าทาย ช่องว่าง และอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับให้เข้ากับนโยบาย และเพื่อกำหนดนโยบายของอาเซียน ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และทันต่อบริบทการเมืองโลก และภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น (The ASEAN Secretariat, 2009b)

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ประชาคมของอาเซียนนั้น ต้องอาศัยความการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เช่นเดียวกับ สำนักเลขาธิการอาเซียน ที่จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายในสำนักเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่ส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคม และดำเนินบทบาทสำนักงานเครือข่ายเพื่อประสานงาน และเชื่อมต่อภาคส่วนต่าง ๆ ในภูมิภาคเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น The ASEAN Secretariat Staff Workshop on Methods of Stakeholder Involvement in Building an ASEAN Community จึงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2011 โดยเป็นความริเริ่มส่วนตัวของ ดร.สุรินทร์ เลขาธิการอาเซียนในขณะนั้น ที่ต้องการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กร แลกเปลี่ยน และรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรในสังกัด รวมถึงสนับสนุนให้แต่ละฝ่ายมีความกระตือรือร้นที่จะนำเสนอกิจกรรมใด ๆ เพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการยังจัดเทศกาลภาพยนตร์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และสตรี เพื่อการทำหน้าที่อย่างมีเป้าหมาย

ไม่เพียงการออกไปสร้างความเชื่อมั่น และให้กลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของการมีสำนักเลขาธิการอาเซียนที่มีศักยภาพและเข้มแข็ง ดร.สุรินทร์ ยังได้พยายามกับรัฐสมาชิกอาเซียนด้วยอีกทางหนึ่ง โดยปรากฏเป็นประเด็นหารือในทุกการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเสมอ ซึ่งเลขาธิการอาเซียนจะย้ำถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้าง และเพิ่มศักยภาพให้กับสำนักเลขาธิการอาเซียน ทั้งในเรื่องงบประมาณและบุคลากร เพื่อที่จะมีความเข้มแข็งขึ้นในการทำหน้าที่เต็มเต็มหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎบัตรระบุไว้ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้ นายบาส สับโซโล รองเลขาธิการอาเซียน จัดทำ และเสนอปรับปรุงกฎต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ในองค์กร และระเบียบทางการเงินใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกในยุคปัจจุบันมากขึ้น (The ASEAN Secretariat Staff Regulation: ASSR และ The ASEAN Financial and Rules Procedures: AFRP) และนำเสนอในที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน เพื่อการสร้างสำนักเลขาธิการที่มีความเข้มแข็งในด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การบริหาร และงบประมาณ ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ประเทศเวียดนาม ในปี ค.ศ. 2010

ในปีสุดท้ายของการทำหน้าที่เลขาธิการอาเซียน ดร.สุรินทร์ มุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนเป็นหลัก โดยได้จัดทำรายงานข้อเสนอแนะ “ASEAN’s Challenges: Some Reflections and Recommendations on Strengthening the ASEAN Secretariat” (The ASEAN Secretariat, 2012a) และนำเสนอแก่ผู้นำรัฐสมาชิก เพื่อปรับโครงสร้างภายในทั้งองค์การอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ยังสร้างความตระหนักให้ทุกภาคส่วน ในองค์กรได้เข้าใจว่า การดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน หมายถึง การบูรณาการการทำงานที่ของทั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน และตัวแทนจากประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศในนาม คณะผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น การสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน และความสามัคคีของทั้งสองส่วน จะส่งเสริมประโยชน์ให้แก่อาเซียนในองค์รวม และเมื่อใดที่รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งสิบรัฐ ประชาชนทั้ง 650 ล้านคน คณะผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่ในสำนักเลขาธิการอาเซียน สามารถทำงานสอดคล้องกันอย่างเป็นเอกภาพ จะกลายเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ เพื่อร่วมกันสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และความมั่งคั่งให้อาเซียนสืบไป

## บทสรุป

อาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐที่แตกต่างจากสหภาพยุโรป เพราะอาเซียนไม่ได้ยอมรับ และนำแนวคิดเสรีนิยมแบบตะวันตกเข้ามาปรับใช้ “ปทัสถาน” บนหลักอำนาจอธิปไตยและความเชื่อของอาเซียนทำให้อาเซียนมีวิถีปฏิบัติ ในแบบของตนเองที่เน้นรัฐเป็นหลัก ขณะที่ทำให้ประเด็นเรื่องสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องความรับผิดชอบภายในของแต่ละรัฐ ที่รัฐสมาชิกจะไม่ก้าวร้าวกัน อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นเรื่องยากที่จะคาดหวังให้อาเซียนรับผิดชอบในประเด็นที่ไม่ส่งเสริม หรือกระทบกับความมั่นคงของรัฐ แต่เมื่อบริบทโลกเปลี่ยนไป และอาเซียนจำเป็นต้องปรับตัว ดร. สุรินทร์ จึงเข้ามาทำหน้าที่เลขาธิการอาเซียน โดยอาศัยความเชื่อ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่สามารถเข้าใจบริบท และข้อจำกัดของภูมิภาคเป็นอย่างดีเพื่อทำหน้าที่ผู้ส่งเสริมและผลักดันปทัสถานใหม่ในอาเซียน ภายใต้รูปแบบที่มีความเหมาะสมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และผลักดันปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนจนปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นได้

การทำงานที่ของ ดร.สุรินทร์ เสนอให้เห็นว่า หลักการสร้างพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหา และความท้าทายใหม่ ๆ ร่วมกัน โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียน เป็นแกนกลางและกลไกประสานงานช่วยให้อาเซียนสามารถลดช่องว่างระหว่างอาเซียนกับประชาชน ขณะเดียวกัน ก็สามารถเข้าจัดการปัญหา และความเร่งด่วนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางสภาพการเมืองโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความหลากหลายในตัวแสดง ความซับซ้อนของประเด็นปัญหา และความรุนแรงที่ทวีมากขึ้นซึ่งบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของประชาชนอย่างน่าตกใจ ขณะที่รัฐสมาชิกอาเซียนไม่จำเป็นต้องสูญเสียหรือต้องสร้างสถาบัน หรือกลไกใด ๆ ใหม่ เพราะสำนักเลขาธิการอาเซียน คือกลไกดั้งเดิมที่อาเซียนมีอยู่แล้ว หากแต่ต้องส่งเสริมให้สำนักเลขาธิการอาเซียน มีงบประมาณและศักยภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อทำหน้าที่เป็นช่องทาง และกลไกประสานงานกับเครือข่าย หรือทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับอาเซียน รวมถึงช่วยขับเคลื่อนการแก้ปัญหา การขยายความร่วมมือ และภารกิจอื่น ๆ ของอาเซียน ให้เดินหน้าต่อไปร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม

ระยะเวลา 5 ปี ในการทำหน้าที่เลขาธิการอาเซียนของ ดร.สุรินทร์ แม้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปทัสถานของภูมิภาค และความเชื่อของผู้นำรัฐอาเซียนได้ แต่ทำให้อาเซียนเรียนรู้ที่จะปรับตัวโดยเปิดรับปทัสถานใหม่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในวิถีของตน ซึ่งอาจจะไม่เร็วอย่างที่ประชาคมโลกคาดหวัง แต่ปรากฏการณ์หลายประการหลังอาเซียน

มีสภาพเป็นนิติบุคคล แสดงให้เห็นแล้วว่าอาเซียนจะไม่สามารถกลับไปเป็นเหมือนเดิมได้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจาก จะนำเสนอมิติใหม่ ๆ แก่อาเซียนแล้ว ยังเปรียบตั้งการปูทางให้อาเซียนก้าวสู่การเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ อาเซียนได้รับความเชื่อมั่นจากประชาคมโลกมากขึ้น และได้รับประโยชน์จากความเชื่อมั่นนั้น ขณะเดียวกันอาเซียนก็ได้พัฒนาความสัมพันธ์ ซึ่งทำให้ช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชนลดลงด้วยเครื่องมือและกลไกที่อาเซียนจัดตั้งและพัฒนาขึ้น แต่ต้องปล่อยให้เครื่องมือและกลไกนั้นสามารถทำหน้าที่ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนความหวังว่าความสำเร็จที่อาเซียนมีต่อจากนี้ จะไม่ใช่ความสำเร็จที่คุยกันเฉพาะในระดับผู้นำรัฐเท่านั้น แต่จะลงไปสู่ภาคประชาชนมากขึ้นอย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าจุดมุ่งหมายของบทความจะเน้นบทบาทของ ดร.สุรินทร์ ในฐานะเลขาธิการอาเซียน ว่าเป็นปัจจัยสำคัญหลัก ในการส่งเสริม และผลักดันปทัสถานด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในอาเซียนจนปรากฏ เป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปรับเปลี่ยนปทัสถานในพื้นที่หนึ่ง ๆ นั้น ไม่สามารถถือเอาบทบาทหน้าที่ของตัวกระทำการผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม และผลักดันปทัสถานในช่วงเวลานั้น ๆ ว่าเป็นปัจจัยหลักหนึ่งเดียว ที่มีผลต่อปรากฏการณ์ได้อย่างเป็นเอกเทศ การนำบริบทแวดล้อมเข้ามาในการอธิบายจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ได้รอบด้านมากขึ้น อาทิ ภาคประชาสังคมที่พยายามเข้ามามีบทบาทในอาเซียนมากขึ้นหลังวิกฤติเศรษฐกิจ หรืออาเซียนที่เปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลหลังการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทบาทของ ดร.สุรินทร์ ผ่านกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี ที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนโดยให้ความสำคัญกับมิติของประชาชนมากขึ้นนั้น เป็นหลักฐานทางวิชาการที่ผ่านการสืบค้น เก็บข้อมูล เปรียบเทียบช่วงเวลา วิเคราะห์ และสรุปอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้ผู้อ่าน ประชาชนทั่วไป ตลอดจนรัฐในอาเซียนเชื่อมั่นว่าอาเซียนจะสามารถปรับและเปลี่ยนปทัสถานสู่การเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบในการส่งเสริม และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาเซียนได้ トラบใดที่ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญ และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ร่วมกัน และตราบใดที่สำนักเลขาธิการอาเซียนยังสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน และขับเคลื่อนความร่วมมือและภารกิจเชิงรุกต่าง ๆ ได้อย่างเข้มแข็ง และมีศักยภาพ เพื่อให้อาเซียนก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้ต่อไป

## References

- Amador III, Julio Santiago. (2009). Community Building at the Time of Nargis: The ASEAN Response. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. (4).
- Bensaoud, M. (2015). *Between R2p and the ASEAN Way: The Case of Myanmar's Cyclone Nargis*. (Working Paper. no.13). Institute of Asian Studies at the University Brunei Darussalam.
- Chong, T., & Stefanie, E. (2011). *An ASEAN Community for All Exploring the Scope for Civil Society Engagement*. Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Collins, A. (2013). *Building a People-Oriented Security Community the ASEAN Way*. New York: Routledge.
- Creac'h, Yves-Kim., & Lilianne Fan. (2008). ASEAN's role in the Cyclone Nargis Response: Implications, Lessons and Opportunities. *Humanitarian Exchange Magazine*. (41).

- Finnemore, M., & Kathryn, S. (1998). International Norm Dynamics and Political Change: International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics. *International Organization*. 52 (4).
- Gerard, K. (2014). *ASEAN's Engagement of Civil Society: Regulating Dissent*. New York: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, J., & Robert O. Keohane. (1993). *Idea and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press.
- Hapsoro, B. (2012). *Handover note of Deputy-Secretary General of ASEAN for Community and Corporate Affairs (DSG-CCAAD)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Hock Guan, Lee. (2015). "Civil Society in Southeast Asia." *The 3rd ASEAN Reader*. Edited by Ooi Kee Beng. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Leekpai, C. (2018). *Surin Pitsuwan: Life, Identity and Works*. Edited by Puli Fuwongcharoen. Bangkok: Thammasat university.
- Nguyen, Thu Thi Anh. (2013). *ASEAN and the Responsibility to Protect (R2p): A Case Study of Cyclone Nargis in Myanmar*. (Master's Degree), Chulalongkorn university.
- Pitsuwan, S. (1977). Peace: Philosophical Analysis in the core concept of Rousseau. *Political journal*, (4).
- Pitsuwan, S. (1978). *Rights: Philosophical Analysis in the concept of John Locke. Modern Political Philosophy*. Edited by Sombat Chanthornvong. Bangkok: Thammasat university.
- Pitsuwan, S. (1982). *Policies to unite Malay Muslims in Thailand-Rattanakosin period*. Bangkok: Thammasat university.
- Pitsuwan, S. (2011). Getting ASEAN Ready to Realise Its Vision with the ASEAN Business Community. (The Launch of the ASEAN Business Club (Abc)). Kuala Lumpur.
- Pitsuwan, S. (2012). *5 Years as Secretary-General of ASEAN*. Interviewed by Sujane Kanparit. Retrieved December 15, 2016, from [http://surin-pitsuwan-fc.blogspot.com/2013/07/blog-post\\_4.html](http://surin-pitsuwan-fc.blogspot.com/2013/07/blog-post_4.html)
- Pitsuwan, S. (2013). *Success is unexceptional: from Pondok to ASEAN*. Bangkok: Amarin.
- Pitsuwan, S., & Chaiwat, S. (1984). *Research on Human Rights development in Thailand: Human Rights in the 4 provinces in the Southern of Thailand*. Bangkok: Thammasat university.
- Rajaretnam, SA M. (2009). The Organisation of Activities and Events. *Report proposed by the SG at the 14th ASEAN Summit*, May 6, Hua Hin, Thailand.
- Sinhaseni, N. (2018). *Remember Dr. Surin Pitsuwan: Life, Identity and Works*. Edited by Puli Fuwongcharoen. Bangkok: Thammasat university.
- Surasman, F. (2013). *ASEAN Dialogue Partners Engagement*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The ASEAN Secretariat. (1967). *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*. Retrieved January 5, 2016, from <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>
- The ASEAN Secretariat. (2008). *ASEAN Charter*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.

- The ASEAN Secretariat. (2009a). *Statement by H.E. Dr. Surin Pitsuwan, Secretary-General of ASEAN at the 30th General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly*. (Pattaya, Thailand).
- The ASEAN Secretariat. (2009b). *Speech by Dr.Surin Pitsuwan-Secretary General of ASEAN to the Launch Aseanstats*. Retrieved July 15, 2019, from [https://asean.org/?static\\_post=speech-by-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-to-officially-launch-aseanstats](https://asean.org/?static_post=speech-by-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-to-officially-launch-aseanstats)
- The ASEAN Secretariat. (2010a). *Agenda Item 10: Agenda on the Completion of the ASEAN Led Post-Nargis Coordination in Myanmar*. Talking Points for Secretary General of ASEAN for 43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting (19-20 July 2010, Hanoi).
- The ASEAN Secretariat. (2010b). *A Humanitarian Call: The ASEAN Response to Cyclone Nargis*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The ASEAN Secretariat. (2010c). *Compassion in Action: The Story of the ASEAN-led Coordination in Myanmar*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The ASEAN Secretariat. (2010d). *Dr. Surin Pitsuwan, Secretary-General of ASEAN, Personal Compassion in Action: The Story of the ASEAN-Led Coordination in Myanmar*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The ASEAN Secretariat. (2012a). *The Interaction between the Secretary-General of ASEAN (SG) and the Member States (final). 17 Recommendations: ASEAN's Challenges: Some Reflections and Recommendations on Strengthening the ASEAN Secretariat*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The ASEAN Secretariat. (2012b). *Report of the Secretary-General of ASEAN on the Functions and Operations of the ASEAN Secretariat and Other Relevant Bodies*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- The United Nations. (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved March 15, 2018, from <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
- World Bank. (2008). *World Bank Pledges Support for ASEAN*. Retrieved March 12, 2015, from <http://www.aseansec.org/21553.htm>