

## อาเซียนกับการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง : จากวาทกรรมสู่การปฏิบัติ

นางสาวบุศรา เฟ็งนุ่ม  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน จะก่อตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศในภูมิภาค ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพ ความมั่นคงปลอดภัยทางการเมือง สร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม การกินดีอยู่ดี บนพื้นฐานความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยกำหนดให้มีความร่วมมือกันในสามด้านหลัก อันได้แก่ การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม เป็นความตกลงจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอาเซียนได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยตลาด มีเป้าหมายที่จะผูกโยงเศรษฐกิจของทุกประเทศสมาชิกเข้าด้วยกันเป็นตลาดเดียว ฐานการผลิตเดียว และการเปิดเสรีทางการค้า

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่อาเซียนจะละเลยไม่ได้ นอกจากในการมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจในการก่อสร้างประชาคมอาเซียนแล้ว **“การมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของอาเซียน”** นับเป็นหัวใจและกลไกของการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากเจตจำนงที่ปรากฏในหลายๆส่วนของ **“กฎบัตรอาเซียน”** ซึ่งถือเป็นธรรมนูญสำคัญของอาเซียน อาทิ ในส่วนอารัมภบทว่า **“ตกลงใจอย่างแน่วแน่ถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของประชาชนรุ่นปัจจุบันและอนาคต และตั้งมั่นให้ความเป็นอยู่ที่ดี การดำรงชีวิตและสวัสดิการของประชาชนเป็นศูนย์กลางของการสร้างประชาคมอาเซียน”** ในหมวดที่ ๑ ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ ๑๓ ของกฎบัตร กล่าวไว้ว่า **“เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน”**

ด้วยความสำคัญดังกล่าว เราจึงเห็นว่าในแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พุดไว้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มพูนการอยู่ดีกินดีของประชาชนอาเซียน ให้มีโอกาสทัดเทียมกันในการเข้าถึง การพัฒนามนุษย์ สวัสดิการทางสังคมและความยุติธรรม สร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติดสำหรับประชาชนอาเซียน ส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนโดยผ่านการส่งเสริมความสำนึกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกของภูมิภาค

แนวคิดดังกล่าว แม้จะแสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีความมุ่งมั่นเพื่อพัฒนาอาเซียน และเพื่อสร้างการกินดีอยู่ดีของประชาชนอาเซียนนั้น เป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่คำถามที่ยังเป็นที่สงสัย คือ **“ประชาชนอาเซียนที่กล่าวไว้ในกฎบัตรคือใคร”** เนื่องจาก อาเซียนมีประชากรกว่า ๖๐๐ ล้านคน **“ประชาชนอาเซียน”** หมายถึง ทุกคนที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินประเทศอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ คือ พลเมืองของรัฐ ๑๐ รัฐ หรือไม่ว่าอย่างไร ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาภูมิภาค ปรากฏเป็นครั้งแรกในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และระบุเป็นสาระสำคัญในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่ประกาศในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๑๓ ที่สิงคโปร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อประชาคมอาเซียนอายุครบรอบ ๔๐ ปี ดังนั้น เพื่อผลักดันและขับเคลื่อนอาเซียนให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-oriented ASEAN) และมีความเอื้ออาทรและแบ่งปันกัน (Caring and Sharing) สำหรับในปี ๒๕๖๐ ในวาระที่อาเซียนครบรอบ ๕๐ ปี ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ **“ประชาชนเป็นศูนย์กลาง”** จากวาทกรรมที่ทำทนายอาเซียนว่า จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงได้หรือไม่ อย่างไร ดังนี้

๑) อาเซียนต้องมีความจริงจังและกระตือรือร้นที่จะสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการพัฒนาช่องทาง กลไก และแผนงานที่จะนำไปสู่ “อาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง” และ “การเสริมสร้างพลังประชาชน” รวมทั้งการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของการเสวนา (Dialogue) ระหว่างเลขาธิการอาเซียน ภาครัฐ และภาคประชาชน และการกำหนดให้การประชุมร่วม (Interface Meeting) ระหว่างผู้นำอาเซียนและตัวแทนภาคประชาชน นอกเหนือจากการบรรจุเป็นวาระที่เป็นทางการของการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ตามที่ได้ริเริ่มขึ้นแล้วในช่วงเวลาที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนระหว่างปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๒

๒) ควรมีการทบทวนแนวนโยบาย พิมพ์เขียว แผนงาน และกลไกการปฏิบัติงานทั้งหมดของอาเซียน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะนำไปเพื่อเสริมสร้างคุณค่าของ สันติภาพในภูมิภาค (ความมุ่งประสงค์ ข้อที่ ๑ ของกฎบัตรอาเซียน) ให้อาเซียนเป็นประชาคมที่เอื้ออาทร ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน (Sharing) และเป็นประชาคมแห่งการแบ่งปันกัน (Caring) เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดี และการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม (ความมุ่งประสงค์ ข้อที่ ๑๑ ของกฎบัตรอาเซียน)

๓) การให้ความสำคัญกับประชาชนที่มีโอกาส และไม่มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ประชาชนที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐใดแต่อาศัยอยู่ใน ๑๐ ประเทศสมาชิก เป็นประชาชนอาเซียนหรือไม่ ประชาชนที่หนีภัยจากบางประเทศและแสวงหาที่พักพิงในประเทศต่างๆในอาเซียนเป็นประชาชนอาเซียนหรือไม่ สมควรได้รับสิทธิการปกป้องคุ้มครอง ในฐานะประชาชนอาเซียนอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ เป็นสิ่งที่รัฐทั้ง ๑๐ รัฐ ต้องสร้างความชัดเจนเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ทั้งนี้ อาเซียนกับประชาชน จะเน้นที่ประชาชนที่มีโอกาสแล้ว โดยไม่สนใจประชาชนที่ด้อยโอกาส คงไม่ใช่การตอบสนองแนวคิดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติ ที่มีทักษะ ๘ อาชีพ ควรคำนึงถึงกลุ่มแรงงานที่ไม่มีทักษะซึ่งเป็นปัญหาของอาเซียนด้วยเช่นกัน ปัญหาของผู้ลี้ภัยอาเซียน คนไร้รัฐในอาเซียน ต้องนำมาพูดคุย รัฐสมาชิกต้องกล้าที่แสดงปัญหาภายใน เพื่อสะท้อนความเห็นของอาเซียนว่าให้ความสำคัญกับ “ประชาชนอาเซียน” อย่างแท้จริง

๔) เมื่อพูดถึง “พลเมืองอาเซียน” ต้องก้าวข้ามความเป็นพลเมืองของประเทศ ไม่พูดถึงผลประโยชน์ของประเทศตนเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั้ง ๑๐ ประเทศ ต้องนึกถึงความเป็นพี่เป็นน้องระหว่างกัน ผลประโยชน์ ตลอดจนผลกระทบต่างๆ อาทิ โครงการความร่วมมือขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงการด้านพลังงาน และอุตสาหกรรมหลักที่รัฐบาลกลุ่มอาเซียนสนับสนุนทั้งหลาย ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อปัญหาโลกร้อนในอันดับต้น ๆ ก่อมลพิษ ส่งผลในทางทำลายระบบนิเวศน์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิธีการเกษตร การพึ่งตนเองของชุมชน สุขภาพของประชาชน และเป็นเหตุแห่งความยากจนของเกษตรกรรายย่อย ชาวประมงขนาดเล็ก ชนเผ่าพื้นเมือง แรงงาน สตรี และเด็ก อาเซียนต้องใส่ใจถึงประชาชนกลุ่มต่างๆ และเตรียมการสำหรับการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของประชาชนพื้นฐานของภูมิภาคนี้ให้มากขึ้น นอกจากนี้ อาเซียนต้องสนับสนุนรัฐสมาชิกให้มีธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม สนับสนุนเทคโนโลยีที่เน้นการใช้พลังงานหมุนเวียน ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

๕) อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาและความมั่นคงของมนุษย์ ลดช่องว่างการพัฒนา สร้างหลักประกันความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการสร้างทางเลือกการพัฒนา แทนการมุ่งเน้นเฉพาะแต่การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน และการผูกโยงเศรษฐกิจของทุกประเทศเข้าด้วยกันเป็นตลาดเดียว

๖) ประเด็นสิทธิมนุษยชนจะต้องถูกยกระดับขึ้นเป็นวาระเร่งด่วนของภูมิภาค กลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว อันได้แก่ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่าด้วยการ

ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค (AICHR) และ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) จะต้องให้ความสำคัญกับการทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การเยียวยาผู้เสียหาย ดำเนินงานตามหลักการของอนุสัญญาและปฏิญญาสากลว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ผลักดันให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันรับรองและดำเนินการตามอนุสัญญาและปฏิญญาสากลทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน

๗) อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาและการเรียนรู้ของเยาวชน เปิดโอกาสให้เยาวชนทุกฐานะเศรษฐกิจ ทุกเชื้อชาติสามารถเข้าถึงการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาทางเลือกอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาจิตอาสา ความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีส่วนร่วมในภูมิภาคของเยาวชน

สรุปได้ว่า การมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ ความเป็นหนึ่งเดียวของประชาคมอาเซียนที่เกิดขึ้นจากการมีจิตใจเป็นหุ้นส่วนเดียวกันเข้าใจ เข้าถึง และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งให้แต่ละภาคส่วนต้องปรับตัวเข้าหากันด้วย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรในรูปแบบอื่นๆ เพื่อร่วมกันสร้างความเป็นเอกภาพ และธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์วัฒนธรรมและการสร้างความเข้มแข็งของประเทศในกลุ่มอาเซียน

.....