

## บทที่ 3

## บทบาทของการประชุมสุดยอดแบบทวิภาคี

ในปัจจุบันสมาคมอาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นครบ 17 ปีแล้ว เป็นองค์การส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยประชากรมากกว่า 275 ล้านคน นับเป็นจำนวนประชากรมากเป็นที่ 4 ในโลก และนอกจาก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญยิ่งทางยุทธศาสตร์ ในฐานะเป็นทางติดต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกแล้ว ยังเป็นแหล่งดีบุก ยาง- พารา ข้าว น้ำมันพืช น้ำมัน น้ำตาล กาแฟ มันสำปะหลัง และแร่อื่น ๆ ที่สำคัญของโลก นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งผลิตผ้า เครื่องจักร - เครื่องไฟฟ้าขนาดเล็ก อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานคน (Labor intensive industry) และผลิตภัณฑ์ Petrochemical<sup>1</sup> ดังนั้นหากประเทศสมาชิกสามารถสร้างความเป็นภูมิภาคนิยม (Regionalism) ได้อย่างแท้จริง ก็จะเป็นการหนักกำลังในการพัฒนาแหล่ง เศรษฐกิจที่สำคัญของโลกอีกแห่งหนึ่ง

อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าของความร่วมมือกันในระหว่างประเทศสมาชิก เป็นเรื่องที่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า ภูมิภาคนี้เป็นภูมิภาคที่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ค่อนข้างสูง (Zone of Diversity) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ระดับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ตลอดจนระบบการเมือง และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ซึ่งประเทศสมาชิกอื่น ๆ ยกเว้นไทย ต่างตกเป็นอาณานิคมของประเศมหาอำนาจ ทำให้ประเทศเหล่านี้ขาดประสบการณ์ในการติดต่อสัมพันธ์กัน มีความระแวงซึ่งกันและกัน<sup>2</sup> นอกจากนั้นปัจจัยจากภายนอกซึ่งได้แก่ สถานการณ์ทางการเมืองและ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งบทบาทของประเศมหาอำนาจ

<sup>1</sup> Unger, Ibid., p. 15.

<sup>2</sup> Solidum, Belateral Summitry in ASEAN, p. 4

ก็มีส่วนสำคัญในทิศทางความร่วมมือของอาเซียน ดังจะ เห็นได้ว่าอาเซียนได้เริ่มก่อตั้ง โดยเจตนารมณ์ทาง เศรษฐกิจและสังคม มิใช่โดยการ เมืองหรือทางทหาร ทั้งนี้เพราะ บรรดาสมาชิกไม่ต้องการสร้างกลุ่มในการ เมืองระหว่างประเทศ (Bloc) ขึ้นมาอีก กลุ่มหนึ่ง ซึ่ง เป็นการหลีกเลี่ยงมิให้มหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้ออ้างที่จะ เข้ามากดดัน หรือแทรกแซงได้

จากการศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิก นับว่าอาเซียนประสบความสำเร็จ ในการร่วมมือกันด้านต่าง ๆ มากกว่าที่คาดว่าจะเป็นไปได้ ทั้งนี้ต่างถือ หลักในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ คือ

1. เชื่อว่าประเทศสมาชิกมีความ เสมอภาคกัน และยอมรับว่าความแตกต่าง ระหว่างกันมีอยู่จริง
2. เชื่อในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง (Asian Solution for Asian Problem)
3. ประเทศใน เอเชียต่างมีความรับผิดชอบใน ความมั่นคงของภูมิภาคของตน
4. เชื่อในหลักการตัดสินใจโดยเสียง เอกฉันท์ (Musjawarah) การปรึกษาหารือกัน ในปัญหาสำคัญ ๆ และการสงวนไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศของสมาชิกแต่ละประเทศ

กลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้ความร่วมมือ การสร้างความเข้าใจและการแก้ปัญหาของอาเซียน เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ บทบาทของผู้นำ โดยการ ศึกษาครั้งนี้จะได้รวบรวมและประเมินสถิติการประชุมปรึกษาหารือแบบทวิภาคีระหว่างผู้นำ ประเทศสมาชิก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 ถึงปี ค.ศ. 1982 รวมระยะเวลา 15 ปี มี การประชุมสุดยอดแบบทวิภาคี เป็นจำนวนถึง 100 ครั้ง เมื่อแจกแจงความถี่ออก เป็นแต่ละปีแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนตัวเลขในแต่ละปีดังกล่าว สามารถบ่งชี้ให้เห็น อย่างชัดเจนถึงระดับความร่วมมือ กิจกรรมและผลงานของอาเซียนในปีนั้น ๆ ทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวที่จะมีความร่วมมือในระดับผู้นำของอาเซียนในแต่ละปีด้วย เช่น ในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤตการณ์ชาบัพ ระหว่างมาเลเซียและ

<sup>1</sup>ฟิลิปปินส์ ปรากฏว่าไม่มีทางพบปะระหว่างผู้นำอาเซียนเลย แสดงให้เห็นถึงบรรยากาศที่ตึงเครียดระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งย่อมมีผลต่อความร่วมมือของอาเซียนในส่วนรวม เมื่อเปรียบเทียบกับในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีการพบปะกันในระดับผู้นำแบบทวิภาคีถึง 16 ครั้ง แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นและความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันในสถานการณ์ในภูมิภาคของผู้นำอาเซียนภายหลังที่อินโดจีนตกอยู่ภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งตามมาด้วยการประชุมสุดยอดของผู้นำทั้ง 5 ชาติเป็นครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซียในปีเดียวกันนั้นเอง

ข้อมูลที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสถิติการประชุมสุดยอดทวิภาคีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 - 1982 โดยเรียงจากคู่ภาคีที่มีการพบปะกันมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด

คู่ภาคี	จำนวนครั้ง
มาเลเชีย - ไทย	20
สิงคโปร์ - ไทย	15
มาเลเชีย - อินโดนีเซีย	13
สิงคโปร์ - มาเลเชีย	13
อินโดนีเซีย - สิงคโปร์	10
อินโดนีเซีย - ไทย	9
ฟิลิปปินส์ - อินโดนีเซีย	7
ฟิลิปปินส์ - ไทย	6
ฟิลิปปินส์ - สิงคโปร์	5
ฟิลิปปินส์ - มาเลเชีย	2
รวม	100

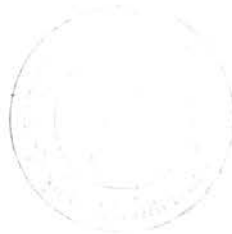
<sup>1</sup>Bernard K. Gordon. The Dimension of Conflict in South-east Asia (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall,1966) p.36.

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การพบปะระหว่างผู้นำมาเลเซียและไทย มีจำนวนสูงสุดคือ 20 ครั้ง รองลงมาได้แก่ สิงคโปร์และไทยซึ่งมีจำนวน 15 ครั้ง มาเลเซียและอินโดนีเซีย กับสิงคโปร์และมาเลเซียมีจำนวน เท่ากันคือ 13 ครั้ง ในบรรดาทั้งหมดฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการประชุมสุดยอดทวิภาคีกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ น้อยที่สุด คือกับอินโดนีเซีย 7 ครั้ง ไทย 6 ครั้ง สิงคโปร์ 5 ครั้ง และมาเลเซีย 2 ครั้ง ทั้งนี้ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ มีส่วนที่ช่วยอธิบายลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนอื่น ๆ ได้ดี การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก เป็นเวลาถึง 450 ปี ทำให้ฟิลิปปินส์มีบุคลิกภาพที่แตกต่างไปจากประเทศเอเซียอื่น ๆ ปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศในระยะต่อมา ทำให้ฟิลิปปินส์ไม่มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในกิจการของอาเซียนมากนักตลอดจนลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ซึ่งอยู่ห่างออกไปนอกแผ่นดินใหญ่ ทำให้ฟิลิปปินส์ไม่รู้สึกกระทบกระเทือนมากนักในปัญหาภัยจากอินโดจีน นอกจากนี้ปัญหาที่ฟิลิปปินส์มีอยู่ก็กับประเทศอาเซียนด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาชาวมัทซึมาเลเซียมีผลต่อความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างประเทศทั้งสอง ดังจะเห็นได้จากสถิติการพบปะกันโดยตรงระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศภายนอกกรอบของอาเซียน ซึ่งมีจำนวนเพียง 2 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 15 ปี

ข้อมูลที่ 2 แสดงสถิติของแต่ละประเทศที่มีส่วน เข้าร่วมในการประชุมสุดยอดทวิภาคี ระหว่าง ปี ค.ศ. 1968 - 1982

ประเทศ	จำนวนครั้ง เมื่อนับจากสถิติฝ่ายเดียว
ไทย	50
มาเลเซีย	48
สิงคโปร์	43
อินโดนีเซีย	39
ฟิลิปปินส์	20
รวม	200

จากข้อมูลข้างต้น เห็นได้ชัดว่า บทบาทในการมีส่วนร่วมระดับทวิภาคีของฟิลิปปินส์น้อยมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งสถิติสูงกว่าเกือบเท่าตัวและกว่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยมีสถิติการค้าเป็นทางบวกโดยใช้การพบปะระดับผู้นำทวิภาคีมากที่สุด ซึ่งปรากฏการณ์นี้อาจอธิบายได้โดยวิเคราะห์จากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งนายกรัฐมนตรีไทยผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ มักจะ เดินทาง เยี่ยม เยือนประเทศเพื่อนบ้าน อาเซียน เพื่อออกกล่าวนโยบายของรัฐบาลของตนแก่ประเทศเหล่านี้ และให้ความมั่นใจในจุดยืนของรัฐบาลภายใต้การนำของตนต่ออาเซียน<sup>1</sup> นอกจากนี้ในฐานะประเทศที่มีพรมแดนร่วมกับประเทศในอินโดจีนซึ่งมีเสถียรภาพไม่มั่นคง มีทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การสู้รบแย่งชิงอำนาจกัน การเข้ามาบีบบทบาทของมหาอำนาจ การต่อสู้ทางอุดมการณ์ และการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยจากประเทศเหล่านี้ ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อความมั่นคง จึงเป็นที่เข้าใจได้ถึงบทบาทการมีส่วนร่วมในระดับสุดยอดทวิภาคีของผู้นำไทยต่อประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน ซึ่งได้ให้การสนับสนุนในจุดยืนของประเทศไทยในการเผชิญปัญหาเหล่านี้ การปรึกษาหารือกันระหว่างผู้นำในลักษณะนี้ นอกจากจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจระหว่าง 2 ประเทศแล้วยัง เป็นโอกาสที่ประเทศสมาชิกจะสามารถปรึกษาหารือกันในปัญหาของภูมิภาคทั้งหมด ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออาเซียนในฐานะองค์การส่วนภูมิภาคไม่มากนักน้อยด้วย



<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 10.

ข้อมูลที่ 3 แสดงถึงสถิติการประชุมสุดยอดทวีปเอเชีย ตั้งแต่ปี ค.ศ.  
1968 - 1982 เรียงตามระยะเวลา

ปี ค.ศ.	จำนวนครั้ง
1968	5
1969	0
1970	5
1971	2
1972	4
1973	5
1974	6
1975	11
1976	16
1977	7
1978	12
1979	9
1980	8
1981	6
1982	4
รวมระยะเวลา 15 ปี	100

ข้อมูลที่ 4 เรียงลำดับปีที่มีการประชุมสุดยอดทวีปเอเชียมากที่สุด 5 อันดับ

1. ค.ศ. 1976 จำนวน 16 ครั้ง
2. ค.ศ. 1978 จำนวน 12 ครั้ง
3. ค.ศ. 1975 จำนวน 11 ครั้ง
4. ค.ศ. 1979 จำนวน 9 ครั้ง
5. ค.ศ. 1980 จำนวน 8 ครั้ง

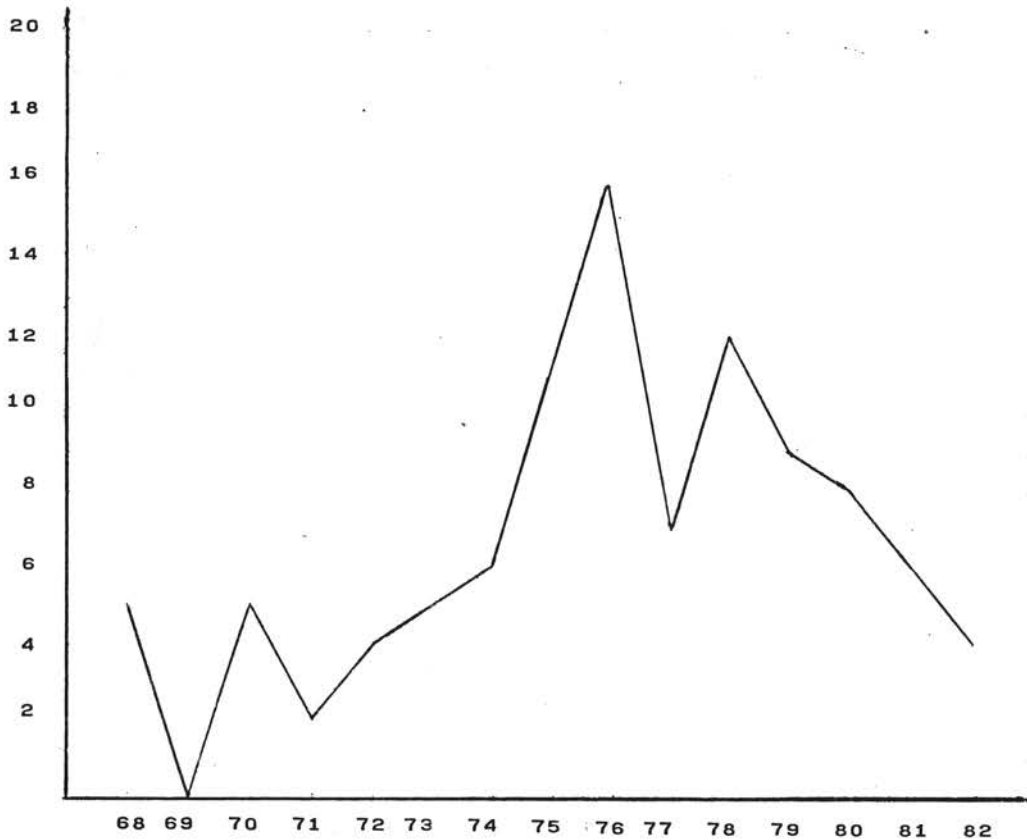
ปีที่มีสถิติการพบปะกันสองฝ่ายระหว่างผู้นำประเทศอาเซียมากที่สุดคือ ค.ศ. 1976 มีจำนวน 16 ครั้ง หัวข้อในการเจรจาเกี่ยวข้องกับ การเตรียมการประชุมสุดยอดประเทศอาเซียแห่งชาติที่บาหลี ระหว่างวันที่ 23 - 24 กุมภาพันธ์ปีเดียวกัน สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 ลู่ทางในการดำเนินความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และปัญหาการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศอาเซียแต่ละประเทศ ปี ค.ศ. 1978 มีการประชุมทวิภาคี 12 ครั้ง ปัญหาที่เจรจากัน เป็น เรื่องที่เกี่ยวกับ เวียดนาม กัมพูชา จีน และความกดดันที่มีต่อประเทศไทย ปีที่มีสถิติการเดินทางพบปะกันระหว่างผู้นำ 2 ประเทศรองลงมาคือ ค.ศ. 1975 มีจำนวน 11 ครั้ง โดย เป็นการปรึกษาหารือกันในเรื่องสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสัมพันธ์ระหว่าง เวียดนามและกัมพูชาและข้อเสนอที่จะให้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซีย 5 ชาติเป็นครั้งแรก ปี ค.ศ. 1979 มีการเยี่ยมเยียนกัน 9 ครั้ง พุ่งถึงปัญหาการช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียด้วยกันในด้านอุปทานน้ำมัน (Oil supply) ปัญหาผู้ลี้ภัย และสถานการณ์อินโดจีน ปี ค.ศ. 1980 มีการประชุม 8 ครั้ง ซึ่งยังคงเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหา กัมพูชา การให้ความมั่นใจในเรื่องอุปทานน้ำมันแก่ประเทศสมาชิกที่อาจขาดแคลน และปัญหาชายแดนในบรรดาการประชุมสุดยอดทวิภาคี เหล่านี้ เป็นที่แน่นอนว่า มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาภายในของอาเซียรวมอยู่ด้วย

ในรอบ 15 ปีดังกล่าว ปี ค.ศ. 1969 เป็นปีซึ่งไม่มีการเยี่ยมเยียนกันทวิภาคีระหว่างผู้นำประเทศอาเซียเลย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ในเวลานั้น ซึ่งกล่าวได้ว่า ช่วงระหว่างเดือนเมษายน ค.ศ. 1968 - เดือนธันวาคม ค.ศ. 1969 เป็นช่วงที่มีความตึงเครียดที่สุดในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซีย เนื่องจากปัญหาที่ฟิลิปปินส์กลับเรียกร้องดินแดนซาบฮ์คืนจากมาเลเซียอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup> ซึ่งในเรื่องนี้จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

<sup>1</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia, p. 74.

แผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงสถิติของการประชุมสุดยอดทวิภาคี

ระหว่าง ค.ศ. 1968 - 1982



จากสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่มีผลต่อพฤติกรรมการติดต่อและความสัมพันธ์กันของประเทศสมาชิก ซึ่งสามารถบ่งชี้ได้โดยสถิติความถี่ของการประชุมสุดยอดแบบทวิภาคีในทางหนึ่งด้วย

ลักษณะและรูปแบบในการพบปะ เจรจากันของผู้นำอา เซียน เป็นลักษณะที่ค่อนข้างเฉพาะ กล่าวคือ บางครั้งจะเป็นเพียงการพบปะกันอย่างเรียบง่าย คล้ายการที่เพื่อนสนิทนัดพบกัน การเจรจานอกจากจะเป็นการพูดถึงปัญหาเฉพาะ เรื่อง จะมีการขียนยันให้กัน และกันมั่นใจในความแน่วแน่ของตนคือความร่วมมือในอา เซียนด้วยเสมอ ซึ่งลักษณะการปรึกษาหารือเหล่านี้ ถูกใช้เป็นกลไกในการปรึกษาหารือ สร้างความเข้าใจและหาทางแก้ไขใน เรื่องบาง เรื่องที่ไม่สามารถทำได้โดยกลไกอื่น เป็นทางการ หรือบางครั้งเป็นการสร้างความ เข้าใจร่วมกัน เพื่อปูทางไปสู่การ เจรจาในระดับกลไกทางการของอา เซียน



เช่น การพบปะของผู้นำในปี 1976 ซึ่งมีถึง 16 ครั้ง ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ปรึกษาหารือกัน  
กันในเรื่องเกี่ยวกับการประชุมสุดยอดที่ยาห์ลี ในปีเดียวกัน

ผลในทางปฏิบัติซึ่งการประชุมสุดยอดแบบทวิภาคี มีต่อความร่วมมือส่วนภูมิภาค  
ของอาเซียน ซึ่งวิเคราะห์จากเอกสารเผยแพร่ภายหลังการเจรจา ไม่ว่าจะเป็นจาก  
แถลงการณ์ร่วม เอกสารแจกข่าว หนังสือพิมพ์และเอกสารวิเคราะห์ทางวิชาการอื่น ๆ  
พอจะแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้คือ

1. ความร่วมมือของอาเซียน เช่น การเสนอข้อ เสนอความร่วมมือกัน  
ทาง เศรษฐกิจ รวมทั้งความพยายามที่จะสร้างความ เข้าใจร่วมกันซึ่งมีความสำคัญต่อ  
ความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกัน
2. การแก้ปัญหาที่ประ เทศสมาชิกมีอยู่ระหว่างกัน ซึ่งมีความอ่อนไหวเกิน  
กว่าที่จะแก้ไขได้ในกรอบของอาเซียน เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน ปัญหาชายแดน  
การอ้างสิทธิในดินแดน ปัญหาเรื่องอาณาเขตทางทะเล และสนธิสัญญาต่าง ๆ
3. เรื่อง เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ เช่น การดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่  
กับฝ่ายใด การเผยแพร่หลักการของความ เป็นกลาง การแจ้งให้ประ เทศสมาชิกอื่น ๆ  
ทราบ เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงนโยบาย และการกำหนดนโยบายของอาเซียนต่อ เวียดนาม  
ลาว กัมพูชา และจีน
4. ปัญหาความมั่นคง รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับสถานะของฐานทัพสหรัฐฯ ใน  
ฟิลิปปินส์ องค์การซีโต้ ความร่วมมือทางทหารในอาเซียน ความร่วมมือทางทหาร  
แบบทวิภาคีกับประ เทศอื่น ๆ นอกอาเซียน ตลอดจนปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์  
และชนกลุ่มน้อย
5. ปัญหาระหว่างประ เทศที่มีผลกระทบต่ออาเซียนและส่วนอื่น ๆ ในภูมิภาค  
เช่น การมีอำนาจของรัฐบาลสังคมนิยมในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา การปรับ  
ความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ปัญหาที่เกิดจากการแย่งชิงความเป็นใหญ่ใน  
ภูมิภาคนี้ของประ เทศมหาอำนาจ

6. ปัญหาในด้านการจัดองค์การของอาเซียนเอง เช่น การประชุมสุดยอดผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 5 ประเทศ และปัญหาการจัดโครงสร้างใหม่ของอาเซียน ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นต่าง เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการเติบโตของอาเซียนในฐานะ เป็นองค์การส่วนภูมิภาค บ่อยครั้งที่การประชุมสุดยอดทวิภาคีช่วยให้การแก้ปัญหาในเรื่องที่อ่อนไหว เป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าที่จะดำเนินการไปตามกลไกที่เป็นทางการของอาเซียน แต่กลับมีผลสะท้อนให้การดำเนินการในชั้นปฏิบัติโดยกลไกที่เป็นทางการอย่างมีประสิทธิภาพ และสนองต่อความต้องการในช่วงเวลานั้น โดยสร้างความเข้าใจในจุดยืนของแต่ละฝ่ายชัดเจนมากขึ้น ในขณะที่การประชุมสุดยอดของผู้นำทั้ง 5 ประเทศมีขึ้นได้ไม่บ่อยนัก การประชุมแบบทวิภาคีได้มีส่วนทำให้การแถลงปัญหามีประสิทธิภาพมากขึ้น และโดยที่ภูมิภาคนี้เป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันมากในตัวเอง ไม่ว่าจะเป็น เชื้อชาติ ศาสนาและภาษา การเดินทางเยี่ยมเยียนกันระหว่างผู้นำได้เป็นสื่อในการกระจายความรู้จักกันระหว่างประชาชนของประเทศสมาชิกทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ซึ่งนับ เป็นแนวทางที่นำไปสู่ภูมิภาคนิยม (Regionalism) อีกทางหนึ่ง

ในอีกระดับหนึ่ง การวิเคราะห์ถึงผู้นำในฐานะ เป็น "ตัวกระทำ" (Actors) เราจะพบว่า ประสมการณ์การรู้จักและทำงานร่วมกันทำให้เป็นการง่ายมากขึ้นที่จะร่วมปรึกษาหารือกันอีกต่อไปในอนาคต ซึ่ง เป็นการทำให้การดำเนินการของอาเซียน เป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น และแม้ว่าผู้นำอาจพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่บุคคล เหล่านี้ก็มักจะยังคงอยู่ในแวดวงของกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อผู้นำ หรือ Decision-maker รุ่นต่อ ๆ มาซึ่งจะ เป็นผู้สืบทอดเจตนารมย์ต่อไป ซึ่งความสัมพันธ์สมกันเหล่านี้ จะขยายไปสู่ระดับเจ้าหน้าที่ซึ่งประสานงานกัน เพื่อเตรียมการดำเนินการ และสรุปผล การเดินทางพบปะกันนั้นด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่มีความคุ้นเคยกันทั้งในฐานะผู้ร่วมงานและเพื่อนชาวอาเซียนด้วยกัน<sup>1</sup> มีการสร้างความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้น ทำให้การดำเนิน

<sup>1</sup> จากการสัมภาษณ์นายสุชม รัชมิตต์ รองอธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเศ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2527.

การต่าง ๆ ร่วมกันต่อไปทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษาถึงบทบาทของการประชุมสุดยอดแบบทวิภาคี ระหว่างผู้นำประเทศ อาเซียนโดยละเอียดต่อไปจะ เป็นการศึกษาแยกประเด็นในการวิเคราะห์ เป็น 6 หัวข้อใหญ่ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างต้น

### 3.1 ความร่วมมือระดับภูมิภาค

ความร่วมมือระดับภูมิภาค เป็นวัตถุประสงค์หลักของสมาคมอาเซียน ซึ่งได้ประกาศเจตนาโดยแจ้งชัดในปฏิญญากรุงเทพฯ การปรึกษาหารือกันระหว่างผู้นำในระดับทวิภาคีได้มีส่วนสร้างสรรค์ความร่วมมือส่วนภูมิภาค มีการเสนอแนะความร่วมมือในด้านใหม่ ๆ อยู่เรื่อย ๆ ซึ่งมีผลต่อแนวทางที่จะนำไปสู่บูรณาการภูมิภาคที่เหนียวแน่นขึ้น

การพบปะกันระหว่างผู้นำอาเซียน 2 ประเทศ ครั้งแรกในปี 1968 คือ การเดินทางเยือนประเทศมาเลเซียของประธานาธิบดีมาร์คอส ระหว่างวันที่ 9 - 12 มกราคม ค.ศ. 1968 ซึ่งนับเป็นการเดินทางเยือนมาเลเซียของผู้นำฟิลิปปินส์เป็นครั้งแรกหลังจากวิกฤตการณ์ซามาร์ในปี 1963 การเจรจากันส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการตกลงระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ตั้งแต่ปลายปี 1967 ซึ่งมาเลเซียตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการปลูกปาล์ม น้ำมันในหมู่เกาะภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ในขณะที่ฟิลิปปินส์จะให้ความช่วยเหลือแก่มาเลเซียในเรื่องการทำป่าไม้ ดังนั้นการเดินทางเยือนมาเลเซียของประธานาธิบดีมาร์คอสครั้งนี้ จึงเป็นก้าวสำคัญในการกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศทั้ง 2 ภายหลังจากความตึงเครียดในช่วงวิกฤตการณ์ซามาร์ ในการพบปะเจรจากับผู้นำมาเลเซีย ประธานาธิบดีมาร์คอส ได้ยื่นข้อเสนอมในการจัดตั้ง "Southeast Asia Council" เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้น้อยมาก และชี้ให้เห็นว่าอาเซียนจะต้องเริ่มจากโครงการที่เรียบง่ายซึ่งไม่กระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศก่อน นอกจากนั้นมาร์คอสยังได้เสนอให้มีการจัดตั้ง "Southeast Asia University" ซึ่งจะ เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงโดยย้ำว่า ถึงเวลาแล้วสำหรับความร่วมมือเศรษฐกิจ เทคนิควิทยาศาสตร์ การศึกษา และวัฒนธรรมที่กว้างขวางขึ้น

การพัฒนาทาง เศรษฐกิจ มาร์คอสได้เสนอโครงการประสานงานการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการแบ่งสายงานระหว่างประเทศต่าง ๆ แต่ละประเทศจะผลิตสินค้าประเภทที่ตนมีข้อได้เปรียบผลิตได้ต้นทุนราคาถูก ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ จะเลิกผลิตสินค้านั้น ซึ่งเมื่อตนผลิตเองจะมีราคาสูงกว่าการสั่งเข้าจากประเทศแรก นอกจากนี้ มาร์คอสยังได้เสนอให้มีการร่วมมือกันขยายตลาดการค้า ซึ่งข้อเสนอของประธานาธิบดี มาร์คอสนี้ตรงกับคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติในเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือทาง เศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งได้เสนอรายงานในปี 1969 เกี่ยวกับเทคนิคการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีประโยชน์ซึ่งกันและกัน (techniques of industrial complementary) โครงการอุตสาหกรรมร่วมกัน (joint industrial projects) และการเปิดให้มีการค้าเสรีในสินค้าบางประเภท (selective trade liberalization)<sup>1</sup>

ประธานาธิบดีมาร์คอสได้เดินทางต่อไปยังอินโดนีเซีย เพื่อเยือนอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 12 - 15 มกราคม ค.ศ. 1968 นับเป็นการเดินทางเยือนของประมุขจากต่างประเทศเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตเข้ารับตำแหน่ง ผู้นำทั้งสองได้เจรจากันถึงหนทางในการปรับปรุงและกระชับความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยีและอื่น ๆ ต่างตกลงกันที่จะจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Commission) ในการปรับปรุงข้อตกลงทวิภาคีต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้ทันสมัย ทั้งนี้เพื่อที่จะเกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ และนอกจากนั้นยังได้มีการ เสนอวิธีการที่แต่ละฝ่ายอาจให้ความช่วยเหลืออย่างทันทีต่อกันฝ่าย ข้อตกลงเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความช่วยเหลือกันและกันทาง เทคนิคในการ เพิ่มผลผลิตข้าว ความร่วมมือในการค้นคว้าทาง วิทยาศาสตร์ การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญนักเรียนและผู้เข้ารับการอบรม ตลอดจนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ผู้นำทั้งสองได้ประกาศความตั้งใจที่จะส่งเสริมการพัฒนาของอาเซียน เพื่อที่จะสามารถมีบทบาทในการสร้างความก้าวหน้า เสถียรภาพและความสมานฉันท์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้

<sup>1</sup> Cited in Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 15.

นายกรัฐมนตรี คนุ อับดุล ราห์มาน ได้พบปะเจรจากับประธานาธิบดี ชูฮาร์โตแห่งอินโดนีเซีย ในกรุงจาการ์ตา เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1968 ซึ่งนับเป็นการเดินทางเยือนประเทศอินโดนีเซีย เป็นครั้งแรกโดยผู้นำมาเลเซียนับตั้งแต่การเผชิญหน้าระหว่างกันสิ้นสุดลงในปี 1966 ในโอกาสนี้ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาหารือกันในเรื่องที่ดินุ อับดุล ราห์มาน เสนอให้มีการพัฒนา "ภาษาร่วม" (Common language) ระหว่างประเทศทั้งสองและการร่วมมือทางการค้ามากขึ้น ซึ่งปรากฏว่าโครงการทั้ง 2 นี้ ได้ถูกดำเนินการต่อมา ภาษามาตรฐานระหว่างประเทศทั้งสองนี้เรียกว่า "Malindo" ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง

ในการเดินทางเยือนประเทศไทยของประธานาธิบดีชูฮาร์โต ในระหว่างวันที่ 19 - 22 มีนาคม ค.ศ. 1970 ได้มีการปรึกษาหารือกับจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งผู้นำทั้งสองตกลงว่าจะดำเนินการให้มีการเจรจาอย่างเป็นทางการในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และจะร่วมมือกันในการรักษาระดับราคาสินค้าปฐมภูมิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยางพารา นอกจากนี้ทางฝ่ายอินโดนีเซียก็แสดงความต้องการที่จะศึกษาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวจากไทย ทั้งนี้คณะผู้แทนของทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่า การเจรจานำมาซึ่งความเข้าใจกันดีขึ้น และความหวังในการเจรจากันต่อไป<sup>1</sup>

ในปีเดียวกัน นายกรัฐมนตรีคุณ อับดุล ราฮัค แห่งมาเลเซียซึ่งเพิ่งรับตำแหน่งใหม่นั้นต่อจากคนุ อับดุล ราห์มาน ในปี 1970 ได้เดินทางเยือนอินโดนีเซีย ซึ่งผู้นำทั้งสองได้ตกลงกันในอันที่จะจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายในด้านต่าง ๆ บ่อยยิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งนับเป็นการแสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง โดยเมื่อคำนึงถึงว่า เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาประเทศทั้งสองอยู่ในสถานการณ์เผชิญหน้าอย่างตึงเครียด

ปีต่อมา คุณ อับดุล ราฮัค ได้พบปะเจรจากับนายกรัฐมนตรีลิทวนยู แห่งสิงคโปร์ ในการเยือนสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 14 - 22 มกราคม ค.ศ. 1971 ซึ่งในการเยือนครั้งนี้ คุณ อับดุล ราฮัค ได้แนะนำ เอเซียตะวันออก-

<sup>1</sup> Bangkok World, March 22, 1970.

เฉียงได้นำจะใช้ยุทธวิธีร่วมกัน เป็นของตนเองในการร่วมกันแก้ปัญหาในภูมิภาค ทั้งนี้ ในขณะนั้นสิงคโปร์ไม่ค่อยสนใจในความร่วมมือระดับภูมิภาคจริงจังมากนัก ซึ่งในต้นปี 1973 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้พยายามชักชวนและสร้างความ เข้าใจกับนายลีกวนยู เพื่อให้สิงคโปร์ให้ความร่วมมือในด้านการตัดสินใจและความ พยายามของอาเซียนมากขึ้น ตลอดจนการกระตุ้นเตือนให้มีความรู้สึกภูมิภาคนิยม ในอันที่จะสนองตอบการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศและภูมิภาค

การเดินทางเยือนสิงคโปร์ของผู้นำประเทศอาเซียนอื่น ๆ ในระยะต้นทศวรรษ 1970 นี้ ได้มีส่วนในการจูงใจผู้นำสิงคโปร์ให้หันมาให้ความสนใจในความร่วมมือในกรอบ ของอาเซียนมากขึ้น เนื่องจากในเบื้องต้นสำหรับสิงคโปร์ การเข้าร่วมในสมาคม อาเซียน เท่ากับ เป็นการยืนยันการรับรองจากประเทศเพื่อนบ้านสมาชิกอื่น ๆ ที่ใหญ่กว่า ต่ออธิปไตยของสิงคโปร์บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน<sup>1</sup> และความร่วมมือที่ให้ผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจต่อสิงคโปร์เท่านั้น ซึ่งในช่วงปี 1972 นี้ ท่าทีของสิงคโปร์เริ่มเปลี่ยนแปลง โดยได้ให้ความสนใจ มีบทบาทในกิจการของภูมิภาคมากขึ้น และให้ความสำคัญต่ออาเซียน มากกว่าการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อสิงคโปร์เท่านั้น

การเดินทางเยือนอินโดนีเซีย ของนายลีกวนยู ในปี 1972 นับเป็นการ พบปะระหว่างผู้นำสิงคโปร์และอินโดนีเซีย เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ เหตุการณ์ขาดทหางกัน ในเดือนตุลาคม 1968 เนื่องจากสิงคโปร์ได้ลงโทษประหารชีวิตโดยการแขวนคอกอนาวิก- โยอินโดนีเซีย 2 คน ซึ่งมีความผิดฐานก่อวินาศกรรมในสิงคโปร์ ระหว่างช่วงที่ ประเทศทั้งสองเผชิญหน้ากัน ทั้ง ๆ ที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้ร้องขอนิรโทษกรรมต่อ รัฐบาลสิงคโปร์แล้ว ซึ่งเรื่องนี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาที่โกรธแค้น เป็นอันมากในหมู่ชาว

<sup>1</sup> Charles E. Morrison and Astri Suhrke. Strategies of Survival : The Foreign Policy Delemmas of Smaller Asian States (Clueensland : University of Clueensland Press, 1978) p. 188.

<sup>1</sup>  
อินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศต่างมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกันและกัน การมีความสัมพันธ์อันดีเป็นสิ่งจำเป็น การเดินทางเยือนอินโดนีเซียในปี 1972 ครั้งนี้และอีกครั้งหนึ่งในปี 1973 เป็นการแสดงให้เห็นความพยายามในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศอาเซียนอื่น ๆ ของสิงคโปร์ ซึ่งในการพบปะกันทั้ง 2 ครั้ง ผู้นำทั้งสองได้พูดจากันในเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการท่องเที่ยวและการลงทุนอุตสาหกรรมของสิงคโปร์ในอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นที่พอใจของฝ่ายอินโดนีเซียมาก <sup>2</sup> นับเป็นลักษณะใหม่ของนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ที่จะมีบทบาทในความร่วมมือของอาเซียนมากขึ้น โดยได้ปรับจากนโยบายโดดเดี่ยว (Isolationist) และมองแต่ผลประโยชน์ของตนด้านเดียว มาสู่นโยบายที่ร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่นมากขึ้น เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

มาเลเซีย เป็นประเทศที่นับได้ว่าใกล้ชิดกับสิงคโปร์ที่สุด ซึ่งทั้งสองฝ่ายพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันนับตั้งแต่การแยกประเทศจากกัน การเดินทางเยือนสิงคโปร์ของนายกรัฐมนตรี ดนกู อับดุล ราซัค แห่งมาเลเซีย นับเป็นการพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยสนิทใจนักระหว่างประเทศทั้งสอง โดยท่านนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้ชี้ให้เห็นว่า ไม่มีอุปสรรคใด ๆ ที่ผ่านเข้ามาจะขวางกั้นความจริงที่ว่า ประเทศทั้งสองมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดได้

การเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของนายกรัฐมนตรีลีควนยู ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1974 มีความสำคัญต่อการกระตุ้นเตือนให้อาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ความพยายามร่วมกันต่อวิกฤตการณ์พลังงาน ซึ่งประเทศทั่วโลกกำลังประสบอยู่

---

<sup>1</sup>  
Roger Irvine "The Formative Year of ASEAN : 1967-1975" in Alison Broinowski, Understanding ASEAN (New York : St. Martin's Press, 1982)p. 20.

<sup>2</sup>  
Morrison,, Strategies of Survival, p. 187.

การปรึกษาหารือ เกี่ยวกับความร่วมมือภายในกลุ่มอาเซียน เป็น เรื่องซึ่งผู้นำประเทศสมาชิกให้ความสำคัญมากในการประชุมสุดยอดทวิภาคีกับผู้นำประเทศอาเซียนอื่น ๆ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1975 - 1976 ซึ่งมีการพบปะกันบ่อยมาก ต่างย้ำถึงความสำคัญในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน เพื่อเป็นการสร้างเจตนาทางการเมืองที่แน่วแน่ที่จะรวมกันอย่างเข้มแข็ง เช่น การเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี 1975 ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับการจัดตั้งตลาดร่วมอาเซียน (ASEAN common market) ซึ่งจะมีการประสานนโยบายร่วมกัน สหภาพศุลกากร (customs union) และสหภาพการปริวรรตเงินตรา ตลอดจนปัญหาด้านความมั่นคงของอาเซียน

ในการเดินทางเยือนสิงคโปร์ของประธานาธิบดีมาร์คอสแห่งฟิลิปปินส์ในปี 1976 ผู้นำของประเทศทั้งสอง เห็นพ้องต้องกันในการเตรียมตัวของทั้งสองฝ่าย เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยต่างเชื่อว่า แนวทางการต่อสู้กับความไร้เสถียรภาพที่ดีที่สุด คือการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเริ่มตั้งแต่ในประเทศแล้วขยายออกไป เป็นการพัฒนาร่วมกัน ซึ่งเมื่อนายลีควนยู เดินทางมาเยือนฟิลิปปินส์ในปี 1977 เขายังคงย้ำถึงเรื่องนี้และชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนในการเร่งโครงการต่าง ๆ ของอาเซียน

การเจรจกันระหว่างนายกรัฐมนตรีลีควนยู แห่งสิงคโปร์และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่กรุง เทพา ในปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1977 ได้มีการพูดถึงการลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าที่ส่งข้ามแดนระหว่างกัน การขนส่ง การวางผังเมือง การควบคุมการจราจร ตลอดจนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการ เมืองระหว่างสมาชิกอาเซียน

จะเห็นได้ว่า การที่ผู้นำประเทศได้มีการติดต่อพบปะกันในลักษณะดังกล่าวได้เป็นช่องทางในการสื่อสารซึ่งกันและกัน ซึ่งมีประโยชน์ต่อการแผ้วถางทางที่นำไปสู่ความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและภูมิภาค การพบปะระหว่างผู้นำในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นช่วงที่ผู้นำประเทศอาเซียนได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา เป็นอันมาก ต่างตระหนักดีว่าการพัฒนาจะนำมาซึ่งการตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนของตนในด้านต่าง ๆ และการร่วมมือให้ความช่วยเหลือกันและกันก็ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ถึงต่อแต่ละประเทศ



และภูมิภาค เป็นส่วนรวม

การเดินทางเยือนอินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ ของพล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเดือนกุมภาพันธ์ 1978 นับเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศทั้งสาม และนอกจากนั้นยังมีกวร เจรจากัน เพื่อขยายการค้าและความร่วมมือทางการเมืองกันภายในขอบข่ายของอาเซียนด้วย

ปัญหาหนึ่งที่มีผลต่อเสถียรภาพของสมาชิกอาเซียนบางประเทศ คือ วิกฤตการณ์น้ำมัน ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวของสมาชิกอาเซียนในระดับทวิภาคี แต่ยังคงอิงกรอบของอาเซียน คือ การเดินทางเยือนประเทศอินโดนีเซียของ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อีกครั้งหนึ่งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1979 ซึ่งนอกจากจะได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาการบุกรุกกัมพูชาโดยเวียดนาม เมื่อเดือนมกราคมปีเดียวกันแล้ว ยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้ฝ่ายไทยในเรื่องที่จะได้รับอุปทานน้ำมันจากอินโดนีเซียด้วย ทั้งนี้โดยที่กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันปิโตรเลียม เป็นสินค้าออกหรือโอเปค (Organization of Petroleum Exporting Countries - OPEC) ได้ขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้เรื่องพลังงานเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากขึ้นในอาเซียน ตามปฏิญญาสมาคมอันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1976) กล่าวว่า ประเทศสมาชิกยอมรับที่จะให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อความจำเป็นทางด้านพลังงานของสมาชิกแต่ละฝ่ายในช่วงสถานการณ์ที่วิกฤต<sup>1</sup> ซึ่งหมายความว่า ประเทศอาเซียนผู้ผลิตน้ำมันยอมรับที่จะช่วยเหลือประเทศอาเซียนอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้บริโภคน้ำมันในช่วงที่มีการขาดแคลนน้ำมันนั้นเอง<sup>2</sup> การให้ความมั่นใจแก่ไทยของผู้นำอินโดนีเซียในเรื่องนี้จึงเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคี ซึ่งเป็นไปตามกรอบของอาเซียน

<sup>1</sup> Declaration of ASEAN Concord, Bali, 24 February 1976, BI (i).

<sup>2</sup> Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation in Alison Broinowski ed, Understanding ASEAN. (New York : St. Martin's Press, 1982) p. 87.

ก่อนหน้านั้น ในการเดินทางเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีดาโต๊ะ ซุสเซน ออน ในเดือนกุมภาพันธ์ 1979 ผู้นำทั้งสองได้เจรจากันในเรื่องเกี่ยวกับการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในอ่าวไทย ทั้งนี้ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1979 ประเทศทั้งสองได้ลงนามในข้อตกลงในอันที่จะทำการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในอ่าวไทยร่วมกัน<sup>1</sup> นับเป็นความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องซึ่งได้มีความพยายามในการร่วมมือกันระดับภูมิภาคด้วย โดยที่ "สภาปิโตรเลียมอาเซียน" (ASEAN Council on Petroleum - ASCOPE) ได้จัดตั้งขึ้นในปี 1975 เพื่อที่การปิโตรเลียมแห่งชาติของประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันในการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรปิโตรเลียมและการนำมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารซึ่งกันและกัน<sup>2</sup> ตัวอย่างความร่วมมือด้านพลังงานนี้แสดงให้เห็นถึงการที่ความร่วมมือในระดับทวิภาคีสามารถ เข้ากันได้และส่งเสริมซึ่งกันและกันกับความร่วมมือส่วนภูมิภาคด้วย การเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของนายลีควนยู ในเดือนกุมภาพันธ์ 1980 ผู้นำทั้งสองประเทศก็ได้ย้ำถึงความสำคัญของการกระชับความร่วมมือของอาเซียนในด้านพลังงาน นอกจากนี้ด้านความร่วมมือด้านการสำรวจและขุดเจาะแล้ว การให้ความช่วยเหลือกันในเรื่องของอุปทาน (Supply) ก็เป็น เรื่องที่ช่วยสร้างความใกล้ชิดกันในภูมิภาคมากขึ้นด้วย เช่น ตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซียซึ่งได้กล่าวแล้ว นอกจากนั้นยังพอยกตัวอย่างการเจรจาระหว่าง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และนายลีควนยู ในการเดินทางมาเยือนประเทศไทยของนายลีควนยู เมื่อเดือนเมษายน 1980 ได้อีก ซึ่งผู้นำสิงคโปร์ได้ตกลงที่จะส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันให้กับประเทศไทย

ในการเดินทางมาเยือนประเทศไทยครั้งเดียวกันนั้น นายลีควนยูและ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ยังได้ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับความร่วมมือทางการค้าและอุตสาหกรรม

<sup>1</sup> Far Eastern Economic Review Asia 1980 Yearbook, p. 318.

<sup>2</sup> Castro, "ASEAN Economic Co - operation", p. 87.

ด้วย ต่างเห็นพ้องต้องกันที่จะให้มีการปรับปรุงและขยายการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน และต่างเชิญชวนให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกรอบของความร่วมมือของอาเซียนมากขึ้น ทั้งนี้ภาคเอกชน คือ สภาหอการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN - Chamber of Commerce and Industry หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ASEAN - CCI) ได้ส่งผู้แทน เข้าร่วมประชุมในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน เป็นครั้งแรกในการประชุมครั้งที่ 12<sup>1</sup> ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 14 - 15 มกราคม ค.ศ. 1982 นับเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมองเห็นความสำคัญของความร่วมมือของภาคเอกชนว่าจะมีส่วนส่งเสริมความก้าวหน้าของภูมิภาคนิยม การแสดงเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนระหว่างนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์และไทยครั้งนี้ มีขึ้นภายหลังจากการประชุมดังกล่าวเพียงไม่กี่เดือน สะท้อนให้เห็นถึงการเล็งผลเลิศที่จะสนับสนุนพัฒนาการของอาเซียนที่ขยายตัวออกไป

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การประชุมสุดยอดทวิภาคีระหว่างผู้นำประเทศอาเซียน นอกจากจะหมายถึงการที่ผู้นำร่วมกันปรึกษาหารือและตกลงกันในปัญหาต่าง ๆ แล้ว ยังหมายถึงทิศทางในความสัมพันธ์ระหว่างกันในปัจจุบันและอนาคตด้วย ซึ่งในทัศนะแบบเอเชีย การพบปะระหว่างกันมีความหมายถึงการสร้าง ความเข้าใจระหว่างกัน รวมไปถึงการให้การสนับสนุนกันและกันในอนาคต การมีโอกาสนพบปะกัน เป็นการสร้างสมมติฐานที่นำไปสู่ความสัมพันธ์หลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นขั้นตอนที่นำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของอาเซียน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> From "Interview with Mr. Anand Panyarachun - We Need a Master Plan for Economic Cooperation" in ASEAN-CCI 1982 Handbook (Bangkok : The Investor Publications, 1982), p. 123.

<sup>2</sup> Unger, "ASEAN - The Association of Southeast Asian Nations", p. 19.

อาจกล่าวได้ว่า การสร้างโมตรัสจิดที่ติดต่อกันในการประชุมทวิภาคีระหว่างผู้นำประเทศอาเซียนเหล่านี้ เป็นประโยชน์ในการกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันในขอบข่ายของอาเซียน โดยเฉพาะในหมู่ประเทศซึ่งเคยมีความขัดแย้งกัน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ โดยการพบปะระหว่างผู้นำได้มีส่วนในการลดความบาดหมางของความขัดแย้ง ทำให้เกิดช่องทางที่จะร่วมมือกันในด้านใหม่ ๆ และการสนองตอบต่อสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งในที่สุดเมื่อเกิดปัญหาหรือวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นภัยจากภายนอก ความสัมพันธ์ที่กระชับ เกลียวมากขึ้นระหว่างกันนี้ จะเป็นรากฐานของความหวังในการร่วมกันแก้ปัญหาและเผชิญกำลังของอาเซียน

ท้ายสุดการปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและการเข้าถึงความร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจ ทำให้ผู้นำสามารถทราบถึงความเห็นของกันและกัน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายความร่วมมือของอาเซียนต่อไป เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับตลาดร่วมอาเซียน การให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Complementation Scheme) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลการวิจัย เป็นต้น นอกจากนั้นการพบปะกัน เช่นนี้ยังมีส่วนทำให้ผู้นำซึ่งมีแนวโน้มที่จะ เน้นในผลประโยชน์แห่งชาติของตนโดยให้ความสำคัญกับภูมิภาคน้อยหันเหมาให้ความสนใจในภูมิภาคนิยมและความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคมากขึ้น

### 3.2 ปัญหาภายในระหว่างประเทศสมาชิก

ปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกนับได้ว่ามีผลโดยตรงต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ส่วนใหญ่จะเป็น เรื่อง เกี่ยวกับ เขตแดนซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทการมีสิทธิเหนือดินแดน ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ซึ่งปฏิบัติการตามชายแดน การก่อการร้ายของชาวมุสลิมแบ่งแยกดินแดน และการทำข้อตกลงเกี่ยวกับพรมแดน ซึ่งในที่นี้จะแยกพิจารณาปัญหาภายในซึ่งประเทศสมาชิกมีอยู่ระหว่างกันในระดับทวิภาคีดังต่อไปนี้

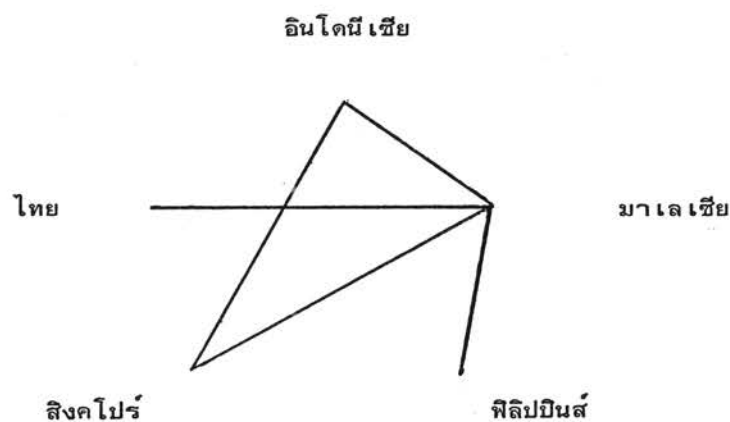
- ปัญหาระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์
- ปัญหาระหว่างมาเลเซียและไทย
- ปัญหาระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์

-ปัญหาระหว่างมาเลเชียและอินโดนีเซีย

-ปัญหาระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์

ปัญหาเหล่านี้ เป็น เรื่องที่ เห็นได้ชัดและมีผลกระทบกระ เทือนต่อความ ร่วมมือของอาเซียนค่อนข้างมาก ในขณะที่มีปัญหาคือ อื่น ๆ อีกระหว่างทวีภาคี ซึ่งการ พหุปะปรึกษาหาหรือกันระหว่างผู้นำ มีส่วนในการแก้ไขปัญหาให้ถู่วงไป แต่วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ขอพิจารณาเน้นปัญหาระหว่างประเทศสมาชิก 2 ประเทศเป็นคู่ ๆ ข้างต้น เป็นสำคัญ

แผนภูมิที่ 2 แสดงความ เชื่อมโยงระหว่างประเทศที่มีปัญหาในความสัมพันธ ระหว่างกัน



### 3.2.1 ปัญหาระหว่างมาเลเชียและฟิลิปปินส์

ปัญหาที่สำคัญในความสัมพันธระหว่างประเทศทั้งสองนี้ ได้แก่ ปัญหาซาบาห์และปัญหาชาวมุสลิมภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาซาบาห์ เป็นปัญหาซึ่งมีความกระทบกระ เทือนต่อความสามัคคีและความอยู่รอดของอาเซียนมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีผลถึงการตัดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองแล้ว ยัง เป็น การทำให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนหยุดชะงักลงตั้งแต่อาเซียน เพิ่งก่อตั้งได้ ไม่นาน

ปัญหาซาบาห์ เป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะซับซ้อนและ เกี่ยวข้องกับรากฐานทาง ประวัติศาสตร์ ตั้งแต่สมัยอาณาจักรมละวันคก โดยใน ค.ศ. 1877 สุลต่านแห่งบรูไน (Sultan of Brunei) ได้ทำสนธิสัญญายกดินแดนส่วนหนึ่งของบอร์เนียวเหนือ (North Borneo) ให้กับบริษัทอังกฤษ ชื่อ เดนต์ บราเธอร์ส (Dent Brothers) โดยมี Baron de Overbeck เป็นผู้นำสัญญาฝ่ายอังกฤษ และโดยที่ทราบว่าสุลต่านแห่งบรูไน เคยยกดินแดนส่วนนั้นให้กับสุลต่านแห่งซูลู (ปัจจุบัน เป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์) แล้วตั้ง แต่ปี 1704 Baron de Overbeck จึงทำสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งกับสุลต่านแห่งซูลู ใน เดือนมกราคม 1878 เพื่อจะได้มีสิทธิในการครอบครองดินแดนนั้นอย่างถูกต้อง ต่อมา ในปี 1881 บริษัทเดนต์ ได้รับพระบรมราชานุญาตและก่อตั้ง เป็นบริษัทบริติชนอร์ท บอร์เนียว (British North Borneo Company) ใน ค.ศ. 1882 และในปี 1946 บริษัทบริติชนอร์ท บอร์เนียว ได้ขายกิจการและกรรมสิทธิ์ให้กับรัฐบาลอังกฤษ รวมทั้งดินแดนในบอร์เนียวเหนือคือ ซาบาห์ด้วย

ฟิลิปปินส์เริ่มอ้างสิทธิเหนือดินแดนซาบาห์ในปลายปี ค.ศ. 1961 ซึ่งเป็น ระยะเวลาไม่นานนับจากประธานาธิบดี ไดอสดาโด มาคาปากัล (Diosdado Macapagal) ได้รับเลือกตั้ง โดยมีการลงบทความในหนังสือพิมพ์ "Philippines Free Press" ซึ่งมีข้อความอ้างว่า ซาบาห์เป็นของฟิลิปปินส์ โดยสนธิสัญญาในปี 1878 ระหว่างสุลต่านแห่งซูลูและบริษัทเดนต์ บราเธอร์ เป็นเพียงการให้เช่าดินแดน (a lease of the territory) หากำการมอบอธิปไตย (a transfer of sovereignty)<sup>1</sup> ซึ่งในเดือนมิถุนายน 1962 รัฐบาลฟิลิปปินส์ในฐานะผู้สืบทอดของ สุลต่านแห่งซูลู ได้ประกาศที่จะเรียกร้องสิทธิเหนือซาบาห์คืน ซึ่งต่อมาได้ยื่นบันทึก อย่าง เป็นทางการต่อรัฐบาลอังกฤษ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 1962 (ขณะนั้นมาเลเซีย ยังไม่ เป็น เอกราช)

ในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนในเดือนกรกฎาคม 1962 ประธานาธิบดี

---

<sup>1</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia, p. 19.

มาคาปากัล ได้เสนอโครงการ "Greater Malay Confederation" ซึ่งจะ  
เป็นสหพันธรัฐของชนชาติมาเลย์ ซึ่งได้แก่ มาลายา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ซาราวัก  
บรูไนและบอร์เนียวเหนือ ซึ่งต่อมาในเดือนธันวาคม 1962 เขาก็ประกาศเสนอให้  
อินโดนีเซียรวมอยู่ในสหพันธรัฐนี้ด้วย ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของผู้นำฟิลิปปินส์ในการเสนอ  
โครงการนี้ คือ การป้องกันการที่อังกฤษจะมอบอธิปไตยเหนือบอร์เนียวเหนือให้แก่  
สหรัฐซึ่งไม่รวมฟิลิปปินส์อยู่ด้วย และ เป็นการสงวนโอกาสสำหรับฟิลิปปินส์เองในการ  
เจรจาเกี่ยวกับสถานะของบอร์เนียวเหนือ โดยมาคาปากัลอ้างว่า การก่อตั้งประเทศ  
มาเลเชีย เป็นแผนการลัทธิอาณานิคมของอังกฤษ<sup>1</sup>

นอกจากนั้น สำหรับฟิลิปปินส์ การอ้างสิทธิเหนือซามาร์ และโครงการ  
"Greater Malay Confederation" เป็นการแสดงถึงสัญลักษณ์ของความเป็นเอเซีย  
(Asia Identity)<sup>2</sup> ประธานาธิบดีมาคาปากัล ถือว่าเอกลักษณ์ความเป็นเอเซีย  
เกี่ยวข้องกับการต่อต้านลัทธิอาณานิคม ซึ่งแนวความคิดนี้คล้ายคลึงกับประธานาธิบดี  
ซูการ์โน แห่งอินโดนีเซียผู้ซึ่งไม่พอใจกับการก่อตั้งสหพันธมาเลเชีย อันประกอบด้วย  
มาลายา สิงคโปร์ และบอร์เนียวเหนือ คือ ซามาร์และซาราวัก

การก่อตั้งสหพันธมาเลเชีย เมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1963 สร้างความ  
ไม่พอใจต่ออินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ สำหรับฟิลิปปินส์แล้วการเป็นเอกราชของมาเลเชีย  
หมายถึง การสืบทอดการครอบครองซามาร์โดยพฤตินัย ซึ่งทำให้ ฟิลิปปินส์ไม่ยอมให้

---

<sup>1</sup> Michael Leifer, The Philippines Claim to Sabah  
(University of Hull, Hull monographs on Southeast Asia, 1968)  
p. 29 cited in Jorgensen - Dahl, Regional Organization.....,  
p. 193.

<sup>2</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization .....,  
p. 195.

การรับรองทางการทูตต่อมา เล เซีย <sup>1</sup> ความสัมพันธ์อันดี เครียดระหว่างมา เล เซียและฟิลิปปินส์รวมทั้งอินโดนีเซียนี้ทำให้ Maphilindo ไม่ประสบความสำเร็จและสมาคม ASA ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

สำหรับมา เล เซียในขณะนั้น การรวมซาบฮ์และซาราวัก เข้าไว้ในสหพันธ์ฯ นอกจากจะหมายถึงการได้ดินแดนซึ่งมีทรัพยากรอันมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแล้ว ยังหมายถึงการมีปริมาณชนชาติมาเลย์เพิ่มขึ้น เพื่อถ่วงดุลกับจำนวนชาวจีนในสิงคโปร์ ทำให้สามารถรักษาจำนวนพลเมือง เชื้อสายมาเลย์ให้สูงไว้ได้ <sup>2</sup>

เมื่อประธานาธิบดีมาร์คอสได้รับการเลือกตั้งในปลายปี ค.ศ. 1965 เขาได้ประกาศที่จะปรับความสัมพันธ์กับมา เล เซีย ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1966 - 1967 จึงเป็นช่วงของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันใหม่ระหว่างประเทศทั้งสองตลอดจนการรื้อฟื้นความร่วมมือกันของสมาคมอาสา และท้ายสุดคือการเจรจาซึ่งนำมาสู่การก่อตั้งสมาคมอาเซียน <sup>3</sup> ซึ่งในช่วงนี้ได้ระงับการอ้างสิทธิเหนือซาบฮ์ลง ในการเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของคุณ อับดุล ราซัค ในเดือนธันวาคม 1967 และการมาเยือนมา เล เซียของประธานาธิบดีมาร์คอส ในเดือนมกราคม 1968 เป็นที่เข้าใจกันระหว่างผู้นำทั้งสอง ในอันที่จะไม่หยิกยกปัญหาซาบฮ์ หากการเดินทางเยี่ยมเยียนกันนี้ถือเป็นการแสดงเจตนาถึงความเข้าใจที่มีต่อกัน ภายหลังการปรับความสัมพันธ์นั้นเอง

แต่แล้วในเดือนมีนาคมปีเดียวกันนั้นเอง ประเทศทั้งสองก็ได้เกิดความบาดหมางใจกันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อหนังสือพิมพ์ในกรุงมนิลา เสนอข่าวว่า ได้มีการฝึกฝนกอง

---

<sup>1</sup> Michael Leifer, The Foreign Relations of the New States (Melbourne, Australia : Longman, 1974), p.62.

<sup>2</sup> Ibid., p. 56.

<sup>3</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization ....., p. 197.



กำลังลับหน่วยหนึ่งบน เกาะ Corregidor เพื่อเตรียมในการบุกซาบัท รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้ปฏิบัติเสรีภาพเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ รัฐบาลทั้งสองได้แลกเปลี่ยนบันทึกซึ่งกันและกัน ในขณะที่เป็นที่ปรากฏชัดว่า ฟิลิปปินส์หันกลับมาเรียกร้องสิทธิเหนือซาบัทอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองกลับเสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว ซึ่ง นายกรัฐมนตรี คนกู อับดุล ราห์มาน ได้ให้ทัศนะว่า สถานการณ์ดังเตรียมมาก และความขัดแย้งนี้อาจนำไปสู่ความล้มเหลวของอาเซียนได้<sup>1</sup> ซึ่งในเวลานั้นอาเซียน เพิ่งก่อตั้งมาได้เพียง 8 เดือน

ในระยะแรกของความขัดแย้ง ประเทศคู่กรณีต่างเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ช่วยในการแก้ไขปัญหา ซึ่งต่างก็หวังว่าฝ่ายที่สามจะช่วยเกลี้ยกล่อมอีกฝ่ายหนึ่งในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตน แต่อย่างไรก็ดีทั้งไทยและอินโดนีเซียซึ่งมีความหวังว่าจะให้ประเทศคู่กรณีทั้งสองยุติความขัดแย้งกันได้ ไม่ต้องการเข้าร่วมบทบาทโดยตรง และไม่ต้องการถูกกล่าวหาว่าเข้าข้างใดข้างหนึ่ง ดังนั้นการริเริ่มของไทยจึงเป็นการพยายามช่วยแก้ไข้ปัญหาโดยวิธีการ "Good offices" ในฐานะเพื่อนที่ดี ("a good neighbor and a good friend") โดยในต้นเดือนมิถุนายน 1968 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้พบปะเจรจากับ คนกู อับดุล ราห์มาน ที่ปีนัง เพื่อปรึกษาหารือและหวั่นเสียดฝ่ายมาเลเซีย เพื่อเป็นการเตรียมการก่อนการประชุมระหว่างผู้แทนฝ่ายมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ในกรุงเทพฯ ซึ่งฝ่ายไทยเตรียมการจัดขึ้นเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสตกลงปัญหา กัน โดยทั้งไทยและอินโดนีเซียแสดงความหวังว่า คู่กรณีจะตกลงยุติปัญหากันได้ อย่างจริงใจ

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ ความตึงเครียดระหว่างกันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียนพลอยหยุดชะงักไปด้วย และ ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นอีก เมื่อรัฐสภาฟิลิปปินส์ได้ผ่านรัฐบัญญัติเกี่ยวกับอาณาเขตของฟิลิปปินส์โดยรวมเอาดินแดนซาบัทเข้าไว้ด้วย เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 1968 ซึ่งรัฐบาล

<sup>1</sup> Ibid., p. 198.

มาเลเซียได้ยื่นบันทึกลงวันที่ 4 กันยายน ปีนั้น ให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ยืนยันว่า ซาบาห์ เป็นดินแดนของมาเลเซีย รวมทั้งขอให้ฟิลิปปินส์รับรองและเคารพในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของมาเลเซีย ซึ่งได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายฟิลิปปินส์และเมื่อประธานาธิบดี มาร์คอสลงนามในรัฐบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลมาเลเซียก็ได้ถอนผู้แทนทางการทูตของตนจาก มนิลา ซึ่งฟิลิปปินส์ตอบโต้อย่างเดียวกันในเวลาต่อมา

ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ตกต่ำลงอีก เมื่อคณะผู้แทนฟิลิปปินส์ กล่าวหาตึงถึงความชอบธรรม ในฐานะตัวแทนของซาบาห์ของคณะผู้แทนมาเลเซีย ใน ที่ประชุมเกี่ยวกับการพาณิชย์และการเดินเรือของอาเซียน ซึ่งมีขึ้นในเดือนกันยายน 1968 ทำให้ความตึงเครียดมีผลกระทบต่ออาเซียนโดยตรง ทั้งนี้มาเลเซียปฏิเสธที่จะเข้าร่วม การประชุมของอาเซียนโดยสิ้นเชิง จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม 1969 ซึ่งอินโดนีเซีย ได้พยายามชักชวนจนทั้งสองฝ่ายยอมเข้าประชุมร่วมกันในอาเซียนอีก เป็นครั้งแรกนับจาก การประชุมในเดือนกันยายน 1968 และได้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นปกติ อีกครั้งหนึ่งในเดือนธันวาคม 1969<sup>1</sup>

ในทัศนะของไทยและอินโดนีเซียเห็นว่า ควรแยกปัญหาซาบาห์ออกจากเรื่อง อาเซียน แต่ในทางปฏิบัติการมาดหมางกันระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ มีผลต่อความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความอยู่รอดของอาเซียนด้วย แม้ว่าฟิลิปปินส์จะยอมรับว่าจะ แยกปัญหาซาบาห์จากอาเซียน แต่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับซาบาห์ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนด้วย ซึ่งผลกระทบนี้ คือ การปฏิเสธที่จะเข้าร่วมประชุม และกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน ซึ่งทำให้เกิดภาวะชะงักงันในความพยายามในการ ร่วมมือของอาเซียน ตลอดจนความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 1969 ไม่มีการพบปะระหว่างผู้นำประเทศอาเซียนเลย (โปรดดู ข้อมูลที่ 1 หน้า 31 ประกอบ)

เมื่อพิจารณาปัญหากว้างออกไป พบว่าปัญหาซาบาห์และปัญหาชาวมุสลิมในภาค

<sup>1</sup> Leifer, The Foreign Relations of the New States, p. 63.

ได้ของฟิลิปปินส์ เป็น เรื่องที่มีความ เชื่อมโยงกัน<sup>1</sup> เป็นที่ เชื่อว่า เนื่องจากความขัดแย้ง กับฟิลิปปินส์ใน เรื่องซาบาห์ ทำให้มาเลเชีย เริ่มให้ความช่วยเหลือแก่แนวร่วมปลดปล่อย แห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front) ซึ่งเป็นกองกำลังของกบฏ มุสลิมในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1968 หากแต่รัฐบาลมาเลเชียปฏิเสธ โดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามมีหลักฐานค่อนข้างแน่ชัดแสดงให้เห็นว่า มุขมนตรี (Chief minister) แห่งรัฐซาบาห์ คือ ตุน มุสตาฟา (Tun Mustapha) เกี่ยวข้องในการ ช่วยเหลือกลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดนนี้ ซึ่งเข้ามาใช้ดินแดนซาบาห์เป็นที่ฝึกการรบและหลบ ซ่อน รวมทั้งเป็นทางขนถ่ายอาวุธซึ่งได้รับจากประเทศภายนอก เช่น ลิเบีย เป็นต้น

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่าปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเชียและฟิลิปปินส์ เป็นปัญหา ที่มีความซับซ้อนและมีความอ่อนไหวสูง ผู้นำประเทศอาเซียนอื่น ๆ ได้พยายามช่วยใน การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ดังจะ เห็นได้จาก การเดินทางเยือนอินโดนีเซียของคน อับดุล ราซัค ในระหว่างวันที่ 5 - 7 พฤษภาคม 1973 เพื่อฟังผลจากการที่ประธานาธิบดี ซูฮาร์โตส่งผู้แทนไปพบประธานาธิบดีมาร์คอส เพื่อยื่นคำขอรับรองของคนให้ฟิลิปปินส์ยุติการ เรียกร้องดินแดนซาบาห์ และแก้ปัญหาชาวมุสลิมภาคใต้ของฟิลิปปินส์<sup>2</sup> การพบปะ เจรจา กันระหว่างซูฮาร์โตและมาร์คอส ในวันที่ 28 - 30 พฤษภาคม 1978 แสดงให้เห็นว่า ความพยายามของผู้นำอินโดนีเซียในการแก้ปัญหาระหว่างมาเลเชียและฟิลิปปินส์ยังไม่ยุติ

การพบปะ เจรจากันอีกครั้งหนึ่ง ระหว่างผู้นำอินโดนีเซียและมาเลเชียในเดือน พฤษภาคม 1974 ต่าง เห็นพ้องต้องกันว่าการมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างมาเลเชียและ ฟิลิปปินส์ไม่เพียงแต่จะ เป็นความจำเป็นทางการ เมืองหรือ เศรษฐกิจ หากแต่เป็น "เจตนาของประวัติศาสตร์" (a will of history)

ท่าทีของฟิลิปปินส์ต่อปัญหาซาบาห์ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อตุน มุสตาฟา

<sup>1</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization....., p. 215.

<sup>2</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 20.

พ้นจากตำแหน่งมุขมนตรีแห่งชาบาห์ไปในปลายปี 1974 และมุขมนตรีคนใหม่ซึ่งได้รับเลือกตั้งในเดือน เมษายน 1976 ไม่ให้ความสนใจที่จะสนับสนุนกบฏมุสลิมในฟิลิปปินส์<sup>1</sup> โดยจะเห็นได้จากการที่ปริมาณอาวุธที่ส่งเข้าไปในมินดาเนาลดลงอย่างรวดเร็ว

ประธานาธิบดีมาร์คอส ได้สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ของฝ่ายมาเลเซีย โดยการประกาศให้คำปราศรัยของตน ในวันแรกของการประชุมสุดยอดของอาเซียน ครั้งที่ 2 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 1977 ว่า

"รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์...กำลังดำเนินการพยายามที่จะกำจัดภาระหนึ่งของอาเซียน คือ การเรียกร้องดินแดนชาบาห์ เราหวังว่า ความพยายามอันนี้จะเป็นการสร้างสรรค์อันถาวรต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเข้มแข็งและความสมบูรณ์พูนสุขของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งปวง"<sup>2</sup>

เป็นที่เชื่อกันว่า การประกาศของประธานาธิบดีครั้งนี้เป็นการแสดงความหวังว่า รัฐบาลมาเลเซียจะสนองตอบโดยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในอันที่จะยุติความช่วยเหลือและความเชื่อมโยงที่ชาบาห์มีต่อกบฏมุสลิมในฟิลิปปินส์โดยเด็ดขาด<sup>3</sup> และก่อนที่จะเดินทางกลับกรุงมะนิลา ประธานาธิบดีมาร์คอสได้แวะ เยือนชาบาห์ "เพื่อแจ้งแก่ประชาชนทั้งหลายว่า รัฐบาลและประชาชนฟิลิปปินส์ถือว่า ชาบาห์เป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย"<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี การเรียกร้องสิทธิ์ของฟิลิปปินส์ยังมิได้ยุติลงอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เพราะมาเลเซียไม่ได้ให้ความมั่นใจว่าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเด็ดขาด

<sup>1</sup> Morrison and Suhrke, Strategies of Survival, p. 262.

<sup>2</sup> Ten Years ASEAN, p. 164.

<sup>3</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization....., p. 216.

<sup>4</sup> Cited in Morrison and Suhrke, Strategies of Survival, p. 262.

ตามที่ฟิลิปปินส์คาดหวังไว้ ในขณะที่เดียวกันมาเลเซียก็ไม่ยอมทำความตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงตามแนวชายแดนกับฟิลิปปินส์ เหมือนที่มาเลเซียมีกับประเทศไทย ซึ่งในพบปะกันระหว่างมาร์คอสและซูฮาร์โตในเดือนกรกฎาคม 1979 ผู้นำทั้งสองไปปรึกษาหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามินดาเนา ซึ่งมีการให้ความช่วยเหลือและส่งอาวุธ เข้ามาจากภายนอกประเทศ อันเป็นการละเมิดบูรณภาพแห่งดินแดนและอธิปไตยของฟิลิปปินส์<sup>1</sup> ทั้งนี้อาจโดยการขนผ่านประเทศเพื่อนบ้านของฟิลิปปินส์เอง

ในปี 1980 ซูฮาร์โตและนายกรัฐมนตรีซูสเซน ออน แห่งมาเลเซียก็ได้ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับปัญหามินดาเนา โดยต่างก็เสนอตัวที่จะจัดสถานที่ให้มีการตกลงกันอย่างสันติวิธีระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front - MNLF)

จากความพยายามของผู้นำประเทศอาเซียนในการแก้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และมาเลเซียดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นในส่วนของประเทศไทย อินโดนีเซีย หรือประเทศคู่กรณีทั้งสองเอง ซึ่งตลอดระยะเวลา 15 ปี มีการพบปะแบบทวิภาคีกันเพียง 2 ครั้ง<sup>2</sup> แสดงให้เห็นว่า การประชุมแบบทวิภาคี เป็นโอกาสให้ผู้นำสามารถพิจารณาปัญหากันอย่างถี่ถ้วนและเปิดเผย ซึ่งไม่อาจทำได้ในการปรึกษาหารือกันอย่างเต็มรูปแบบในกรอบของอาเซียน ซึ่งการประชุมแบบนี้มีส่วนช่วยในการจำกัดขอบข่ายของปัญหาเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพในภูมิภาค

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 21.

<sup>2</sup> ได้แก่ การเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของตุน อับดุล ราซัค ในเดือนธันวาคม 1967 และการเดินทางเยือนมาเลเซียของประธานาธิบดีมาร์คอส ในเดือนมกราคม 1968 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวิกฤตการณ์ซาบฮาครั้งที่ 2 ในเดือนมีนาคม 1968 (ทั้งนี้ไม่นับการที่มาร์คอสเดินทางมาร่วมประชุมสุดยอดอาเซียนในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนสิงหาคม 1977 ซึ่งเป็นไปในกรอบของอาเซียน)

### 3.2.2 ปัญหาระหว่างมาเลเซียและไทย

การปรึกษาหารือระหว่างผู้นำมาเลเซียและไทยในปัญหาที่มีอยู่ระหว่างกัน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการปราบปรามฝ่ายก่อการร้ายซึ่งปฏิบัติการตามชายแดนระหว่างทั้งสอง ซึ่งการพบปะกันของผู้นำมีส่วนสำคัญในการตกลงปัญหาซึ่งกันทั้งสองฝ่ายตัดสินใจได้ยาก ในขณะที่เป็นที่ทราบกันดีว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดนภาคใต้ของไทยซึ่งเป็นชาวมุสลิม ได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มในมาเลเซีย และขบวนการโจรจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งก่อการร้ายในเขตภาคเหนือของมาเลเซีย ได้เข้ามาหลบซ่อนการปราบปรามจับกุมของรัฐบาลมาเลเซียในเขตประเทศไทย

ในการเดินทางเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีคะดิละ ฮุสเซน ออน เมื่อวันที่ 19 มกราคม 1976 เป็นการผ่อนคลายความหวาดระแวงที่ว่า ขบวนการมุสลิมของไทย มีฐานปฏิบัติการอยู่ในมาเลเซีย และยังเป็นโอกาสที่ผู้นำทั้งสองประเทศจะได้ปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับข้อตกลงชายแดนร่วม (Joint Border Agreement) เพื่อให้การควบคุมการก่อการร้ายของฝ่ายขบวนการแบ่งแยกดินแดน และโจรจีนฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผู้นำทั้งสองต่างปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ซึ่งมีอยู่ระหว่างกันให้ได้ก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนที่จะมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปีเดียวกันที่บาหลี เพื่อที่จะขจัดความกังวลใจออกไปและสามารถแสวงหาความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ในกรอบของอาเซียน เป็นส่วนรวม ซึ่งมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของภูมิภาคต่อไป<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองก็เป็นปัญหาซึ่งไม่อาจยุติได้ง่าย ๆ เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 1976 นับเป็นวิกฤตการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและไทยที่สำคัญครั้งหนึ่งกล่าวคือ เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 1976 ทหารรัฐบาลมาเลเซียได้ทำการกวาดล้างฐานปฏิบัติการของฝ่ายโจรจีนในพื้นที่ใกล้กับอำเภอบะดง จังหวัดยะลา ซึ่งแม้ค่ายของฝ่ายกองโจรจะถูกทำลายและทหารมาเลเซียทำการ

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 21.

ไล่ติดตามกระชั้นชิด เข้ามาในเขตไทย (Hot Pursuit) ตามข้อตกลงที่ฝ่ายไทยยินยอม แต่ผู้ก่อการส่วนใหญ่หนีไปได้ เนื่องจากกองกำลังฝ่ายไทยไม่ได้ตัดเส้นทางคมนาคมที่ขึ้นมาทางเหนือ (คือเข้ามาในเขตไทย) ทั้งนี้ฝ่ายไทยมีข้ออ้างโดยนัยว่า ถ้าฝ่ายไทยให้ความช่วยเหลือในการปราบปรามกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา แล้วกองทหารมาเลเซียจะต้องตอบสนองด้วยการปราบปรามชาวมุสลิมแบ่งแยกดินแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งมีฐานสนับสนุนอยู่ในรัฐกลันตันของมาเลเซีย<sup>1</sup>

การเข้ามาปฏิบัติการของทหารมาเลเซียครั้งนี้ ก่อให้เกิดความไม่พอใจในประเทศไทย และนำไปสู่การประท้วงต่อต้านข้อตกลงการไล่ติดตามกระชั้นชิดขึ้นในเบตง ซึ่งผู้สังเกตุการณ์ฝ่ายมาเลเซีย เชื่อว่าถูกจัดขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา (Malayan Communist Party - MCP) โดยผู้ประท้วงอ้างว่า อธิปไตยของไทยถูกละเมิดและพลเมืองไทยถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพอย่างผิดกฎหมายโดยทหารมาเลเซีย ซึ่งในเรื่องนี้หนังสือพิมพ์ในกรุงเทพฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีกองกำลังโจรจีนคอมมิวนิสต์หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดน เพื่อถ่วงดุลย์กับกองโจรมุสลิมที่พยายามจะข้ามเขตแดนมาจากมาเลเซีย ซึ่งเป็นการชี้ว่า ทั้งฝ่ายไทยและมาเลเซียมิได้ทำการร่วมมือในการปราบปรามตามข้อตกลงอย่างจริงจัง

ข้อเรียกร้องในการประท้วงที่เบตง ซึ่งมีนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ ไปร่วมด้วย เป็นจำนวนมากนี้ คือขอให้ยกเลิกข้อตกลงซึ่งทำกันในปี 1965 และให้กำลังตำรวจมาเลเซียจำนวน 200 คน ซึ่งตั้งฐานอยู่ในเบตงและกองกำลังของฝ่ายไทยที่ประจำอยู่ในเขต Kroh ในมาเลเซียต่างถอนกลับประเทศของตน ซึ่งในเรื่องนี้นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซีย ได้ขอร้องให้ทั้งสองฝ่ายยังคงรักษาข้อตกลงนี้ไว้

---

<sup>1</sup> Sheldon W. Simon "The ASEAN States : Obstacles to Security Cooperation", *Orbis*, Vol. 22, No. 2, Summer 1978, p. 422.

เพื่อว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะไม่ประสบความสำเร็จในการใช้ยุทธวิธีใหม่ที่จะแบ่งแยกประเทศสมาชิกอาเซียนออกจากกัน<sup>1</sup> คำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซียนี้ แสดงให้เห็นว่า ปัญหาระหว่างประเทศสมาชิก 2 ประเทศ ถือเป็นปัญหาที่มีผลต่ออาเซียนเป็นส่วนรวมด้วย การแก้ไขและตกลงปัญหาใด ๆ กันได้ระหว่างคู่กรณีย่อมเป็นผลดีต่ออาเซียน

ในระหว่างเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 1976 ไทยและมาเลเซียได้เจรจาปัญหานี้กันหลายครั้ง ในขณะที่ฝ่ายมาเลเซียได้เรียกเอกอัครราชทูตของตนกลับไปเพื่อปรึกษาหารือ<sup>2</sup> รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยขณะนั้นคือ นายพิชัย รัตตกุล ก็ได้ยืนยันกรณว่า กองกำลังมาเลเซียจะต้องถอนตัวกลับเข้าไปในพรมแดนของตน ทำที่นี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองตึงเครียดขึ้น โดยรัฐมนตรีมหาดไทยของมาเลเซียขณะนั้นคือ ตันศรี กาชาลี ซาฟี ได้เตือนว่า หากไม่มีการพยายามทำลายฐานปฏิบัติการของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์มาลายาแล้ว มาเลเซียอาจจะต้องถือว่า "แนวเบตง" (Betong salient) เป็น "เขตศัตรู" (Hostile territory)<sup>3</sup> และนายกรัฐมนตรีดาโต๊ะ ชุสเซน ออน ได้กล่าวว่า อาจจะถึงขั้นต้องปิดพรมแดนด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 1976 นายกรัฐมนตรีของไทย คือ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้พบปะเจรจากับข้อตกลงชายแดนฉบับใหม่กับนายกรัฐมนตรีดาโต๊ะ ชุสเซน ออน แห่งมาเลเซียที่ป็นัง หลังจากนั้นอีกสองวัน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็ประกาศว่าข้อตกลงฉบับใหม่นี้จะให้สิทธิแก่มมาเลเซียในการไล่ติดตามกระชั้นชิดได้อีก<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Editorial in Bangkok Post, May 18, 1976.

<sup>2</sup> Far Eastern Economic Review Asia 1977 Yearbook, p. 34.

<sup>3</sup> Cited in Simon, "The ASEAN States : Obstacles to Security Cooperation", p. 423.

<sup>4</sup> Far Eastern Economic Review Asia 1977 Yearbook, p. 37.



หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในเดือนตุลาคม 1976 รัฐบาลไทยกลับมีนโยบายที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมากอีกครั้งหนึ่ง และยอมให้ฝ่ายมาเลเซียทำการ "ไล่ติดตามกระชั้นชิด" อีกโดยไม่เรียกร้องให้ฝ่ายมาเลเซียร่วมมือในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนมุสลิม ซึ่งในเรื่องนี้ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ให้ข้อคิดว่า

"ไม่ว่าคนเหล่านี้จะเป็นกบฏแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ พวกเขาเป็นพลเมืองไทย เราจะไม่อนุญาตให้กองทหารมาเลเซียเข้ามาในดินแดนของเราเพื่อต่อสู้กับคนเหล่านี้ เรื่องนี้เป็นปัญหาภายในของเรา เราไม่ควรที่จะให้การรับรองว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดนนี้มีสถานะทางการเมือง เพราะจะทำให้พวกนี้อาจสามารถขอความช่วยเหลือจากประเทศอื่น ๆ เช่น ลิเบีย หรือสามารถโจมตีรัฐบาลไทยในการประชุมมุสลิมนานาชาติได้"<sup>1</sup>

ต่อมาในปลายเดือนพฤศจิกายน 1976 นายกรัฐมนตรีของไทยและมาเลเซียประกาศว่า ข้อตกลงชายแดนฉบับใหม่กำลังจะเสร็จสมบูรณ์ ในเวลาเดียวกับที่กองทหารไทยได้บุกเข้าปราบปรามค่ายผู้ก่อการร้าย 3 แห่งในเขตจังหวัดยะลา โดยความร่วมมือของทหารมาเลเซียในการสกัดกั้น เส้นทางที่จะหลบหนีเข้าสู่เขตแดนมาเลเซีย ซึ่งในเดือนมีนาคมปีต่อมา ประเทศทั้งสองก็ตกลงกันได้ ใน "สนธิสัญญาความร่วมมือชายแดน" (Border Cooperation Pact) ซึ่งให้สิทธิการไล่ติดตามกระชั้นชิดแก่ฝ่ายทหารมาเลเซีย และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารร่วมกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการอนุญาตให้มาเลเซียปฏิบัติการปราบปรามกองกำลังโจรจีนในเขตเบตงได้อีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาชายแดนไทย - มาเลเซีย เป็นปัญหาซึ่งมีความอ่อนไหวสูง ความร่วมมืออย่างจริงจังของทั้งสองฝ่ายในการแก้ปัญหาเป็นสิ่งจำเป็น การพบปะทวิภาคีระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศมีส่วนช่วยในการตัดสินใจในปัญหาที่ตกลงกันได้ยากในระดับเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ผู้นำทั้งสองฝ่ายตระหนักดีถึงความสำคัญที่จะต้องขจัดปัญหาระหว่างกัน เพื่อความร่วมมือที่กว้างกว่าในขอบข่ายของอาเซียน สำนักดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยในการพัฒนา

<sup>1</sup> Interview in Bangkok Post, October 28, 1976.

แนวความคิดภูมิภาคนิยมในอาเซียน

### 3.2.3 ปัญหาระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์

หลังจากการถูกกดดันให้แยกประเทศจากมาเลเซียโดยไม่สมัครใจด้วยปัญหาเรื่องเชื้อชาติในเดือนสิงหาคม 1965 แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองมีลักษณะไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน สิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ถูกล้อมรอบด้วยประเทศที่ใหญ่กว่ามาก และจำเป็นที่จะต้องอยู่รอดให้ได้ ขณะเดียวกันมาเลเซียก็กำลังมีปัญหากับประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน ความหวาดระแวงของสิงคโปร์ที่มีต่อมาเลเซียเพิ่มมากขึ้น เมื่อมาเลเซียและอินโดนีเซียตกลงยุติทางเผชิญหน้ากันได้ ซึ่งบางกลุ่มในสิงคโปร์เห็นว่า เป็นการนำไปสู่ความเป็นพันธมิตรระหว่างประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองของคน ทำให้สิงคโปร์สร้างการป้องกันทางทหารของตนเอง โดยได้รับความช่วยเหลือจากอิสราเอล และมีนโยบายที่ค่อนข้างจะโดดเดี่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสมาคมอาเซียนทำให้สิงคโปร์มีโอกาสมีส่วนในกิจกรรมต่าง ๆ ของภูมิภาคมากขึ้น แม้ขณะนั้นประเทศสมาชิกจะไม่ให้ความสำคัญในการร่วมมือกันมากนัก การประกาศถอนทหารออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสุเอซ ภายในปี 1971 ของอังกฤษ ในเดือนมกราคม 1968 มีผลต่อการเปลี่ยนท่าทีของสิงคโปร์ที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับมาเลเซีย การเดินทางเยือนมาเลเซียของนายกรัฐมนตรี ลีควงยู ซึ่งเป็นการเดินทางไปมาเลเซียของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เป็นครั้งแรก นับตั้งแต่แยกประเทศจากกัน นายลีควงยู กล่าวเมื่อเดินทางไปถึงว่า คนไม่ได้มาเพื่อแสวงหาข้อยุติของปัญหามาเลเซียหรือสิงคโปร์ หากแต่เชื่อว่าการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเปิดเผยเป็นสิ่งจำเป็นและการตกลงกันไม้อาจจะประวิงเวลาไปได้ ทั้งสองประเทศต่างมีผลประโยชน์ที่จะสร้างเสถียรภาพและความมั่นใจ เพื่อที่จะนำไปสู่การ

<sup>1</sup> Leifer, The Foreign Relations of the New States, p. 67.

<sup>2</sup> Morrison and Suhrke, Strategies of Survival, p. 187.

พัฒนาและความสมบูรณ์สูง นายลีควนยู ย้ำว่าการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เป็นสิ่งที่มีค่า แม้ว่าประเทศทั้งสองจะแยกจากกัน แต่ก็ยังมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิด ทั้งทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์และผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ในปี 1970 การเดินทางเยือนมาเลเชียของนายกรัฐมนตรีลีควนยู ได้ถูกระงับไปเพราะความบาดหมางใจอันเกิดจากการที่รัฐบาลสิงคโปร์บังคับให้ชาวมาเลเชียซึ่งเข้าไปในสิงคโปร์ ต้องตัดผมสั้น<sup>1</sup>

ในการพบปะกันระหว่างผู้นำสิงคโปร์และมาเลเชียในปี 1972 นี้ ผู้นำทั้งสอง ได้มีโอกาสตกลงกันในปัญหาการชำระบัญชีกันระหว่างทั้ง 2 ประเทศอันเกิดจากการแบ่งแยกกิจการสายการบินสายมาเลเชีย - สิงคโปร์ (Malaysia - Singapore Airline - MSA) ในปี 1971 ซึ่งมีความไม่พอใจกันมากในหมู่ชาวสิงคโปร์ การตกลงที่จะควบคุมความปลอดภัยในการเดินเรือในช่องแคบมะละการ่วมกัน การสร้างความเข้าใจกันในแนวความคิดของมาเลเชียเกี่ยวกับการเสนอให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้เป็น "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง" (Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) และการปรึกษาหารือกันในเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือกันในฐานะที่ประเทศทั้งสองเป็นภาคีใน "การป้องกันร่วมกันห้าชาติ" (Five - Power Defence Arrangement - ANZUK) ร่วมกับอังกฤษ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

การเดินทางเยือนสิงคโปร์ของ ดุน อับดุล ราซัค ระหว่างวันที่ 13 - 15 พฤศจิกายน 1973 เป็นการสร้างความเข้าใจระหว่างกันในการที่แต่ละฝ่ายกำหนดนโยบายต่าง ๆ มีการตกลงกันเกี่ยวกับการที่เงินของทั้งสองประเทศจะสามารถใช้ได้ไปอีกประเทศหนึ่งเสมือนเป็นเงินตราสกุลเดียวกัน (Currency Interchangeability) และการแลกเปลี่ยนยางพารา

ในการเดินทางเยือนมาเลเชียครั้งล่าสุดของนายกรัฐมนตรี ลีควนยู ในเดือนสิงหาคม 1982 เขาได้ตกลงกับนายกรัฐมนตรี ดร.มหาเธียร์ โมซัมหมัด ในเรื่อง

<sup>1</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization....., p. 108.

เกี่ยวกับการสร้างท่าอากาศยานจากฝั่งตรงกันข้ามของมาเลเซียมาสิงคโปร์ การเปิดบริการเที่ยวบินด่วน (Air Shuttle Service) โดยสายการบินของทั้ง 2 ประเทศ ระหว่างสิงคโปร์และกัวลาลัมเปอร์ การส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกันระหว่างหน่วยงานการท่องเที่ยวของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการลงทุนร่วมกัน (Joint - venture basis) ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในทั้งสองประเทศ การส่งเสริมการลงทุนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศทั้งสอง เช่น อุตสาหกรรมการผลิตอาหาร ซึ่งสิงคโปร์จะเข้ามาลงทุนในมาเลเซีย เพื่อขยายในตลาดของทั้งสองประเทศ นอกจากนั้นประเทศทั้งสองได้ย้าถึงความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างผู้บริหารของทั้งสองประเทศ โดยจัดให้มีการฝึกฝนบุคลากรของคนร่วมกัน ตามหลักสูตรที่สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติมาเลเซีย (National Institute of Public Administration of Malaysia หรือ Intan) และสถาบันข้าราชการพลเรือน (Civil Service Institute) ของสิงคโปร์ได้ร่วมกันจัดขึ้น<sup>1</sup>

การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของอาเซียน การปล่อยให้ความหวาดระแวงที่มีอยู่ต่อกันนับแต่อดีตคงอยู่ต่อไป จะทำให้ความร่วมมือของอาเซียนในส่วนรวมไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยดีบทบาทของผู้นำของประเทศทั้งสองมีส่วนช่วยในเรื่องนี้ เพราะต่างเคยมีประสบการณ์ทางการเมืองร่วมกันมาตั้งแต่เป็นเอกราชจากอังกฤษ แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำในมาเลเซียไปหลายคนแล้ว แต่บุคคลเหล่านี้ก็เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันมาและสืบทอดเจตนารมย์ต่อกันมาเรื่อยๆ การปรับความเข้าใจระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ แม้จะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นประโยชน์ที่คุ้มค่าต่อการพัฒนาต่อไปของความร่วมมือส่วนภูมิภาคของอาเซียนในส่วนรวม

#### 3.2.4 ปัญหาระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย

ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ไม่ราบรื่นตั้งแต่ก่อนมาเลเซีย

<sup>1</sup> Singapore Bulletin, Vol.II, No. I, September 1982.

จะรวมตัวกัน เป็นสหพันธ์มาเลเชีย ซึ่งประกอบด้วย มาลายา สิงคโปร์ และบอร์เนียวเหนือ (ซาบฮาร์และซาราวัก) ในปี ค.ศ. 1963 โดยที่การเผชิญหน้า (Confrontation) ระหว่างประเทศทั้งสอง มีรากฐานมาจากความไม่พอใจต่อการก่อตั้งสหพันธ์มาเลเชีย ในขณะที่อินโดนีเซียภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูการ์โน มีความทะเยอทะยานที่จะ เป็นผู้นำของชนชาติมาเลย์ทั้งหมด

นอกจากนั้น ความไม่พอใจของอินโดนีเซียต่อการสถาปนาสหพันธ์มาเลเชียนี้รวมไปถึงความแตกต่างกันในทัศนะทางการเมืองและ เศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ จากประสบการณ์การต่อสู้เพื่อเอกราชอย่างหนักของอินโดนีเซีย ทำให้อินโดนีเซียมองการเป็นเอกราชของมาเลเชียว่า มิใช่การเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นรูปแบบของลัทธิอาณานิคมใหม่<sup>1</sup> (Neo - colonialism) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่มาเลเชียใช้ระบบ เศรษฐกิจการค้าเสรีทุนนิยม (Capitalist enterprise) สนับสนุนการเข้ามาลงทุนทางการค้าของอังกฤษในมาเลเชีย ในขณะที่อินโดนีเซียใช้หลักเศรษฐกิจสังคมนิยม มีการขับไล่ชาวต่างชาติออกไปและยึดทรัพย์สินของคนเหล่านี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 และประธานาธิบดีซูการ์โน ก็มีความใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซีย (Indonesia Communist Party - PKI) เพื่อเป็นฐานในการระดมมวลชนให้กับตน ซึ่งมีนโยบายที่ค่อนข้างจะก้าวร้าว ยิ่งไปกว่านั้นอินโดนีเซียยังมองว่า การประจำการของทหารอังกฤษในมาเลเชีย เป็นภัยต่อความมั่นคงของตน

การเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศทั้งสองออกมาทั้งในรูปของการทหารและการทูต ซึ่ง เป็นการท้าทาย "ความเป็นรัฐ" ของมาเลเชียโดยการเผชิญหน้ากันทางทหาร เริ่มมีตั้งแต่การประกาศสถาปนาสหพันธ์มาเลเชียอย่างเป็นทางการเสียอีก เมื่อทหารอินโดนีเซีย เข้าร่วมในการก่อการร้ายร่วมกับกองโจรในบอร์เนียวเหนือ และเมื่อสหพันธ์มาเลเชียประกาศสถาปนาอย่างเป็นทางการ คู่กรณีทั้งสองก็ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกัน

<sup>1</sup> Leifer, The Foreign Relations of the New States, p. 58.

และในเดือนสิงหาคม 1964 เมื่อเครื่องบินอินโดนีเซียบินเข้ามาส่งพลร่มลงในคาบสมุทรมลายู ฝ่ายมาเลเซียไม่เพียงจะตอบโต้โดยการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติเท่านั้น หากได้ทำการตอบโต้อาวุธทั้งทางเรือและทางอากาศ

ในทางการทูตอินโดนีเซียได้พยายามกดดันมาเลเซียจากสังคมนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มโลกที่ 3 ซึ่งทำให้มาเลเซียไม่เข้าร่วมประชุมในการประชุมประเทศไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใดครั้งที่ 2 ซึ่งจัดให้มีขึ้นที่กรุงโคโร ในเดือนตุลาคม 1964 นอกจากนี้อินโดนีเซียยังได้พยายามให้มีการประนามมาเลเซีย ในการประชุมซึ่งจัดให้มีขึ้นที่กรุงจาการ์ตา ในเดือนเมษายน 1965 เพื่อเป็นการฉลองครบรอบ 10 ปี ของการประชุมบันดุง (Bandung Conference) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

เป็นที่เชื่อกันว่า ประธานาธิบดีซูการ์โน ได้พยายามใช้นโยบายการเผชิญหน้าเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งในการระดมมวลชนและหันเหความสนใจของประชาชนจากปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศ ไปสู่เรื่องนอกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ก็ไม่อาจหยุดยั้งความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอินโดนีเซียได้ เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซียพยายามทำการปฏิวัติในปี 1965 โดยได้รับการสนับสนุนจากจีน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และถูกตอบโต้และกวาดล้างโดยฝ่ายทหาร ซึ่งนำโดย นายพลซูฮาร์โตและนำมาสู่การหมดอำนาจของประธานาธิบดีซูการ์โนในที่สุด

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและผู้นำของอินโดนีเซียทำให้แนวนโยบายต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามมาเลเซียก็ยังคงมีความหวาดระแวงในเจตนาของอินโดนีเซีย ดังเห็นได้จากการยับยั้งชั่งใจของมาเลเซียก่อนที่จะตัดสินใจเข้าร่วมในการก่อตั้งสมาคมอาเซียนในปี 1967 ซึ่งหลังจากนั้นประเทศทั้งสองต้องใช้เวลาไม่น้อยในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน

การเดินทางเยือนอินโดนีเซียในเดือนมีนาคม 1968 ของตนกู อับดุล ราห์มาน นับ เป็นการพบปะกัน เป็นครั้งแรกระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศ หลังจากการเผชิญหน้ากันซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการตกลงข้อพิพาทระหว่างกันอย่างสันติวิธี และนอกจากนั้นได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพระหว่างกัน (Treaty of Friendship) ซึ่ง

นับ เป็นการยุติการเผชิญหน้ากันอย่าง เป็นทางการ และในเดือนมีนาคมอีก 2 ปีต่อมา ทั้งสองประเทศก็ได้ทำสนธิสัญญาในการแบ่งทะเลอาณาเขตระหว่างกันในช่วงแคมชะละกา เพื่อยุติความขัดแย้งซึ่ง เกิดจากการอ้างสิทธิเหนือทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ซึ่ง ข้ำซ้อนกัน

การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกันในระยะแรกของการก่อตั้งอาเซียนนี้ เป็นการ สร้างความ เข้าใจระหว่างกันและแผ้วถางทางไปสู่สภาพแวดล้อมซึ่ง เอื้ออำนวยต่อความ ร่วมมือกันที่กว้างขวางออกไปในระยะต่อมา ซึ่งการประชุมสุดยอดทวิภาคีระหว่าง 2 ประเทศนี้มีสถิติถึง 13 ครั้ง ในระยะเวลา 15 ปี (โปรดดูข้อมูลที่ 1 ในหน้า 31 ประกอบ) นับ เป็นความพยายามในการสร้างความ เข้าใจระหว่างกันและอาเซียน เป็น ส่วนรวม

### 3.2.5 ปัญหาระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์

ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์ในช่วงทศวรรษ 1960 เป็น เรื่องที่สับสนมาตั้งแต่ก่อนสิงคโปร์จะแยกประเทศออกมาจากสหพันธ์มาเลเซีย ดังนั้น จึงมีลักษณะของการเผชิญหน้ากัน เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและ มาเลเซีย ประกอบกับการ เป็นประเทศที่มีชาวจีน เป็นประชากรส่วนใหญ่ ทำให้ อินโดนีเซียและมาเลเซียมีความหวาดระแวงต่อสิงคโปร์ ความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ของชาวจีนในสิงคโปร์ มาเลเซียและอินโดนีเซีย สร้างความไม่พอใจต่อประเทศที่ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นพวก เชื้อสายมาเลย์อยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันสิงคโปร์ซึ่งเป็น เพียง เกาะเล็ก ๆ ก็มีความไม่ไว้วางใจในท่าทีของอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดใน ภูมิภาคอยู่ เสมอ ยิ่งไปกว่านั้นการ เจรจายุติการเผชิญหน้าระหว่างอินโดนีเซียและมาเล-เซียในปี 1966 โดยไม่มีสิงคโปร์ร่วมการประชุมด้วย ทำให้สิงคโปร์รู้สึกว่าคุณถูกตัด ขาดและอยู่ในวงล้อมของประเทศมาเลย์ทั้งสอง ซึ่งกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของตน

อย่างไรก็ดี สิงคโปร์และอินโดนีเซียได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันใน เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1966 ซึ่งเท่ากับอินโดนีเซียให้การรับรองความเป็นรัฐของสิงคโปร์ ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย ในปีต่อมาสิงคโปร์ก็ได้เข้าร่วมในการก่อตั้งอาเซียน แม้ว่าใน

ระยะนั้นสิงคโปร์ยังไม่เชื่อมั่นในความร่วมมือส่วนภูมิภาคอย่างจริงจังนัก แต่สิงคโปร์ก็พอใจที่จะได้รับการยอมรับในฐานะที่เท่าเทียมกันกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน /

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองในระยะแรกนี้มีลักษณะที่ค่อย ๆ ปรับเข้าหากัน แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ได้ตึงเครียดในระยะเวลาอันไม่นานนับจากการก่อตั้งอาเซียน เมื่อสิงคโปร์ประหารชีวิตนาวิกโยธินอินโดนีเซียสองคน ซึ่งถูกจับได้ในช่วงที่สองประเทศเผชิญหน้ากัน โดยข้อหาก่อวินาศกรรมทำให้ชาวสิงคโปร์เสียชีวิตและบาดเจ็บหลายคน<sup>1</sup> ทั้ง ๆ ผู้นำอินโดนีเซียและมาเลเซียได้ร้องขอนิรโทษกรรมเพื่อเห็นแก่ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศในภูมิภาคซึ่งในเรื่องนี้เราอาจมองได้ว่าเป็นความจำเป็นของสิงคโปร์ที่จะพยายามแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของสิงคโปร์ในอันที่จะปกป้องความมีอธิปไตยของตนในทุกทาง<sup>2</sup> และไม่ยอมให้ประเทศเพื่อนบ้านที่ใหญ่กว่า เข้ามามากดดัน

การกระทำของสิงคโปร์ ก่อให้เกิดการประท้วงต่อต้านสิงคโปร์อย่างรุนแรงในกรุงจาการ์ตาและชวา มีการบุกกรุกสถานทูตสิงคโปร์ในจาการ์ตา นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย ประกาศต่อรัฐสภาว่า จะทบทวนความสัมพันธ์กับสิงคโปร์วิกฤตการณ์ในครั้งนี้ทำให้การค้ำระหว่างประเทศทั้งสองหยุดชะงักลงชั่วคราว แต่อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองก็ค่อย ๆ ดีขึ้น เพราะรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายไม่ต้องการและไม่เห็นประโยชน์ที่จะรื้อฟื้นการเผชิญหน้ากันอีก แม้ว่าความระคายเคืองยังคงหลงเหลืออยู่ แต่ก็มี ความพยายามที่จะสร้าง

<sup>1</sup> Morrison and Suhrke, Strategies of Survival, p. 187.

<sup>2</sup> Leifer, The Foreign Relations of the New States, p. 67.



ความเข้าใจระหว่างกันให้ดีขึ้น

ความพยายามในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันนี้เห็นได้จากการเดินทางเยือนอินโดนีเซียของนายกรัฐมนตรีลิควอนยู ระหว่างวันที่ 25-28 พฤษภาคม 1973 ซึ่งผู้นำทั้งสองได้ลงนามในสัญญาการแบ่งทะเลอาณาเขต (Territorial seas) ระหว่างกันและได้ปรึกษาหารือกันถึงปัญหาการเดินเรือ ในช่องแคบมะละกา ซึ่งจะต้องร่วมกันแก้ปัญหาที่มาเลเซียอีกประการหนึ่ง<sup>1</sup>

การเดินทางเยือนสิงคโปร์ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต เป็นการเยือนตอบแทนและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง แม้ว่าความขัดเคืองจะยังคงหลงเหลืออยู่บ้าง แต่ทั้งสองฝ่ายก็พยายามที่จะมองข้ามไปสู่ผลประโยชน์ที่จะได้จากการร่วมมือกันในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการค้า ซึ่งต่างก็เป็นคู่ค้าสำคัญของกันและกันในภูมิภาค การตระหนักดีในเรื่องนี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะให้สัตยาบันในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคนิคและสนธิสัญญาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลซึ่งทำไว้แล้ว บทบรรณาธิการในหนังสือพิมพ์ Strait Times ได้แสดงการสนับสนุนการเดินทางเยือนสิงคโปร์ของประธานาธิบดีซูฮาร์โตครั้งนี้ว่า "ความแข็งแกร่งของภูมิภาคนิยม มีรากฐานมาจากความเข้าใจกันระหว่างสองประเทศ"<sup>2</sup>

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ย่อมมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในหลายด้าน แต่ความเข้าใจกันย่อมนำมาสู่ความร่วมมือกัน และผู้นำของทั้งสองประเทศก็ได้พยายามสร้างความเข้าใจกันอันนี้ โดยตระหนักถึงการเป็นสมาชิกร่วมกันในอาเซียนต่างมีความรับผิดชอบเท่าเทียมกันในสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคและท้ายสุดต่างก็เป็นเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดกันที่สุดของกันและกัน หนังสือพิมพ์สิงคโปร์ได้ลงข่าวอ้างอิงถึงประธานาธิบดี Sheares แห่งสิงคโปร์ ซึ่งกล่าวว่า ความคิดริเริ่มในการก่อตั้ง

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 22.

<sup>2</sup> Ibid, p. 23.

อาเซียนของสิงคโปร์ เป็นจุดเริ่มต้นอันแท้จริงของความเข้าใจระหว่างกันในภูมิภาค "ความขัดแย้งมีอยู่จริง แต่อาเซียนได้เป็นตัวสกัดกั้นความขัดแย้งนั้นไว้ การเดินทางมาเยือนของประธานาธิบดีบูซาร์โต นำมาซึ่งความมั่นคงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง"

การเดินทางเยือนอินโดนีเซีย ของนายกรัฐมนตรีลิควงยูใน เดือนกันยายน 1982 ได้มีการตกลงกันใน เรื่องการสร้างท่อก๊าซติดต่อกันระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์ เพื่อขนส่งก๊าซธรรมชาติซึ่งสิงคโปร์ซื้อจากอินโดนีเซียและการส่งเสริมท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวร่วมกัน ซึ่งตามโครงการนี้จะได้มีการส่งเสริมให้นักทัศนาจรที่มาสิงคโปร์ ซื้อทัวร์แพคเกจรวม (Package tour) ซึ่งมีรายการรวมถึง เมืองในอินโดนีเซีย เช่น บาหลี จ็อกจาการ์ตา และ เมดานด้วย นอกจากนี้ ก็มีการตกลงที่จะให้สายการบินการ์ดูตา (Garuda) ของอินโดนีเซียและสิงคโปร์แอร์ไลน์ เปิดเส้นทางบินตรงระหว่างสิงคโปร์และบาหลี<sup>1</sup>

การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์จากความบาดหมางกัน จนมาเป็นการมีความเข้าใจกันในขั้นปัจจุบัน เป็นประโยชน์ต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ในขณะที่อินโดนีเซีย เป็นประเทศใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุดในอาเซียน สิงคโปร์ก็เป็นประเทศที่เล็กที่สุดและมีประชากรน้อยที่สุด หากแต่เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากที่สุด ความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศทั้งสอง เป็นทั้งการประสานประโยชน์ระหว่างกันและอาเซียน เป็นส่วนรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะ เห็นได้ว่าปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับขบวนการก่อการร้ายและแบ่งแยกดินแดนตามขบวนการ เวชชายนแดน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมานานและยากที่จะแก้ไข เนื่องจาก เป็น เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับหลัก

---

1

Singapore Bulletin, Vol II, No.1, September 1982.

แห่งอธิปไตย ความเชื่อในการมีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชน (self-determination) และเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาทางการเมืองซึ่งไม่อาจตัดสินใจได้ในการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงมาหรือในคณะกรรมการอาเซียนซึ่งการแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศ 2-3 ประเทศเหล่านี้ได้นำไปสู่ความเข้าใจกันของประเทศคู่ภาคี ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ในอาเซียน

การประชุมทวิภาคีระหว่างผู้นำประเทศซึ่งมีปัญหาระหว่างกัน เป็นการนำไปสู่การสร้างความมั่นใจในความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน การพบกันอย่างต่อเนื่องทำให้ต่างเข้าใจทัศนคติและนโยบายของกันและกัน ทำให้การดำเนินความสัมพันธ์ในเวลาต่อไปเป็นไปอย่างราบรื่น การแสดงเจตนาที่จะร่วมมือกัน ได้ช่วยลดเลือนความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นมิตรกันในอดีตทีละน้อย ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันขยายออกไปในด้านต่าง ๆ และเป็นการสร้างความรู้สึกเชื่อถือในกันระหว่างกัน และอาเซียนมากขึ้น

### 3.3 การปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

การปรึกษาหารือในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศระหว่างผู้นำประเทศอาเซียนในระดับทวิภาคีส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากพัฒนาการในภูมิภาค 2 บังฉัย คือ ความจำเป็นในการสถาปนาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และความจำเป็นในการกำหนดจุดยืนของอาเซียนต่อการสถาปนารัฐบาลสังคมนิยมขึ้นในเวียดนาม ลาวและกัมพูชา โดยที่ในระยะแรกของการก่อตั้งอาเซียน ไม่มีประเทศใดเลยในห้าประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และการมีอำนาจของฝ่ายคอมมิวนิสต์อินโดจีน ทำให้นับเป็นครั้งแรกที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองออกเป็น 2 กลุ่มประเทศ ซึ่งมี

อุดมการณ์ ค่านิยมและระบบการปกครองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน<sup>1</sup> ในขณะที่ประเทศ  
อาเซียนประกาศว่า บรรารณาการอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง  
กันทางอุดมการณ์และระบบการ เมือง ซึ่งในทางปฏิบัติความพยายามนี้ เป็น เรื่องที่จะต้อง  
ใช้ทั้งความ เชี่ยวชาญทางการทูต ความอดทน ความ เข้าใจ ความตั้งใจจริงอย่างสูง  
และความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ซึ่งการประชุมสุดยอดทวิภาคีของผู้นำ  
ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างความ เข้าใจในการกำหนดท่าทีและการดำ เนินนโยบายทาง  
การทูตของอาเซียนต่อความ เปลี่ยนแปลงในการ เมืองระหว่างประ เทศดังกล่าว

ในปี ค.ศ. 1970 นายกรัฐมนตรี ดุน อับดุล ราซัค แห่งมาเลเซีย  
ได้ประกาศนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งความจริงแล้วมาเลเซียได้พิจารณาการณ์านโยบาย  
นี้มาตั้งแต่ปี 1966 แล้ว เพื่อเป็นการเตรียมตัวสำหรับการถอนตัวของอังกฤษ ซึ่งการ  
ปรับนโยบายของมาเลเซียในช่วงนี้จะเห็นได้จาก การที่มาเลเซียออกเสียงรับรองการ  
เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีนแทนไต้หวัน นอกจากนี้ ดุน  
อับดุล ราซัค ยังแสดงความประสงค์ที่จะได้ปรึกษาทหารือกับผู้นำจีนในเรื่อง เกี่ยวกับความ  
สัมพันธ์ระหว่างจีนและมาเลเซีย โดยหวังว่า จะได้รับสัญญาจากจีนที่จะ เลิกสนับสนุนผู้  
ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในมาเลเซีย เป็นการตอบแทน

ในการ เดินทางเยือนมาเลเซียของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในเดือนมีนาคม  
1970 ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาทหารือเกี่ยวกับความสำคัญของการดำ เนินนโยบายไม่ฝักใฝ่  
กับฝ่ายใดต่อการ เปลี่ยนแปลงในการ เมืองระหว่างประ เทศ ซึ่งอินโดนีเซียได้ยึดนโยบาย

<sup>1</sup> Somsakdi Xuto, "ASEAN in a Changing World : A Plea  
for Greater Political Cooperation" in Somsakdi Xuto, In Retro-  
spect Views and Comments from Selected Writings, (Bangkok :  
Social Science Association for Thailand, 1982), p.80.

ดังกล่าวมานาน และได้แสดงความพอใจที่มาเลเซียหันมาดำเนินนโยบายในแนวทางเดียวกัน ขณะที่ไทยยังไม่พร้อมที่จะรับนโยบายนี้ ความไม่แน่ใจของไทยขึ้นอยู่กับบทบาทของจีนในการประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในการพบปะกันระหว่าง ดูน อับดุล ราซัค และจอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อเดือนธันวาคม 1970 ผู้นำทั้งสองก็ได้ปรึกษาหารือกันในเรื่องนี้ ซึ่งฝ่ายไทยแสดงความสนใจที่จะติดต่อกับจีน หากจีนจะ เลิกแทรกแซงในกิจการภายในของไทย ซึ่งได้แก่ การให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยนั่นเอง นอกจากนี้ในการเยือนกรุงเทพฯ ครั้งนี้ ดูน อับดุล ราซัค ก็ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางว่าจะ เป็นวิถีทางเดียวที่จะป้องกันภูมิภาคนี้จากการเข้ามาต่อสู้กันของมหาอำนาจ โดยประเทศเล็ก ๆ จะต้องร่วมมือกันสร้างความเป็นกลาง ภายหลังจากถอนตัวของอังกฤษและสหรัฐ ฯ

ความพยายามของมาเลเซีย ได้ออกมาในรูปปฏิญญาว่าด้วย เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนได้ร่วมกันลงนามที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 1971 (Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) ซึ่งแม้ว่าประเทศสมาชิกจะได้ตีความแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่ก็ไม่กระทบกระเทือนต่อความสามัคคีของอาเซียน นายกรัฐมนตรีลีควงยู เป็นผู้หนึ่งซึ่งยังมีความสงสัยในความคิดเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพราะความอยู่รอดของสิงคโปร์ขึ้นอยู่กับดุลยระหว่างกองเรือของประเทศมหาอำนาจในเส้นทางเดินเรือ ในขณะที่อินโดนีเซียซึ่งกระทบกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนน้อย แต่ก็ได้แสดงความสนใจต่อผลกระทบต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ พอลคาร์ และ ได้พยายามยืนยันถึงความสำคัญที่ภูมิภาคนี้ควรจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงโดยมหาอำนาจ ซึ่งในการเดินทางเยือนอินโดนีเซียของนายลีควงยู ผู้นำทั้งสองได้มีโอกาสปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องนี้ และภายหลังจากการเจรจาได้มีการยืนยันความตั้งใจของทั้งสองประเทศในอันที่จะดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใด

ส่วนการพิจารณานโยบายการรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ได้มีการเริ่มให้ความสนใจตั้งแต่ในปลายทศวรรษ 1960 ซึ่งประธานาธิบดีมาร์คอสได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพความจริงและความจำเป็นในการติดต่อกับจีน มาเลเซียก็ได้เริ่มสนใจในปี 1970

ขณะที่ไทยยังไม่ค่อยแน่ใจนัก แต่ก็ได้มีการนำเรื่องนี้มาพิจารณาและแม้จะยังคงมีการพัฒนาทางการค้าและการเดินทางระหว่างกันค่อนข้างจำกัด ไทยก็ได้เข้าร่วมใน "Ping - Pong" diplomacy โดยการส่งทีมปิงปองของไทยไปร่วมการแข่งขันชิงแชมป์เทเบิลเทนนิสเอเชียที่ปักกิ่ง<sup>1</sup> ในเดือนสิงหาคม 1972 ส่วนสิงคโปร์แสดงตัวอย่างชัดเจนว่า ยังไม่พร้อมที่จะมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และย้ำว่าจะไม่รับรองจีนจนกว่าทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซียจะให้การรับรองจีนแล้ว<sup>2</sup>

ในการเดินทางเยือนอินโดนีเซีย ของนายกรัฐมนตรีสีกวานยู ในเดือนพฤษภาคม 1973 ผู้นำทั้งสองมีความเห็นตรงกันว่า การให้การรับรองจีนนั้นควรจะทำเมื่อประเทศทั้งสองเห็นว่าสภาพภายในประเทศของตนพร้อมแล้ว ทั้งนี้ประเทศทั้งสองยังมีความข้องใจในปัญหา 2 ประการ คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างจีน และชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศอาเซียน
2. การที่จีนแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็น 2 ระดับคือ ระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล และระดับประชาชนต่อประชาชน (หรือระดับพรรคต่อพรรค) ซึ่งหมายถึงการให้การสนับสนุนขบวนการปฏิวัติในประเทศต่าง ๆ นั้นเอง

ในกรณีของอินโดนีเซีย ได้สงวนท่าทีที่จะเปิดความสัมพันธ์กับจีนจนกว่าจีนจะประกันการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียนอย่างเด็ดขาด ซึ่งหมายถึงการยืนยันให้จีนยุติความสัมพันธ์ระดับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์กับพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) กับบังได้เดือนมาเลเซียซึ่ง เป็นประเทศแรก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Leifer, The Foreign Relations of the New States, p. 98.

<sup>2</sup> Morrison and Shurke, Strategies of Survival, p. 178.

<sup>3</sup> มาเลเซียได้เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อเดือนพฤษภาคม 1974 ตามมาด้วยฟิลิปปินส์ ในเดือนมิถุนายน 1975 และไทยในเดือนกรกฎาคม 1975.

ในอาเซียนที่ให้การรับรองจีนว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนไม่ได้เป็น เครื่องรับประกันว่า จีนจะละเว้นจากการให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งมาเลเซีย

ส่วนสิงคโปร์นั้น เป็นที่เชื่อได้ว่า การที่ยังไม่เปิดความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการนั้น นอกจากจะมีเหตุผลมาจากความไม่แน่ใจในเจตนาของจีนแล้ว ก็ยังเป็นผลมาจากการไม่ต้องการให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านจากอินโดนีเซียซึ่งคงไม่พอใจกับการมีตัวแทนทางการทูตของจีนประจำอยู่ในสิงคโปร์อย่างแน่นอน<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศอาเซียนจะยังคงมีความเห็นไม่ต่างกันในการดำเนินความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการต่อจีน เราอาจกล่าวได้ว่า การพบปะกันระหว่างผู้นำประเทศอาเซียนในช่วง 1970 - 1975 นี้ได้มีการปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับนโยบายต่อจีน เป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาประเด็นหนึ่ง ซึ่งนับเป็นการสร้างความเข้าใจในปัญหาของแต่ละฝ่าย และการยอมรับในทัศนะที่แตกต่างออกไป เช่น การพบปะกันระหว่าง ดุน อับดุล ราซัค และ ซูฮาร์โต ในปี 1973 ซึ่งซูฮาร์โต ได้ยืนยันถึงนโยบายของอินโดนีเซียที่จะยังไม่ให้การรับรองจีน ขณะเดียวกันก็ยอมรับนโยบายของมาเลเซียที่จะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน เช่นเดียวกับการเจรจาระหว่างซูฮาร์โต และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเดือนมิถุนายน 1975 ซึ่งซูฮาร์โตได้ย้ำถึงนโยบายของอินโดนีเซีย ในขณะที่ไทยกำลังจะเปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับจีนในอีก 1 เดือนต่อมา

สถานการณ์ในอินโดจีนภายหลังการประกาศลัทธินิคสัน (Nixon Doctrine) ในเดือนกรกฎาคม 1969 ซึ่งเป็นนโยบายที่สหรัฐฯ จะค่อย ๆ ถอนตัวจากเวียดนามนั้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jorgensen - Dahl, Regional Organization....., p. 123.

<sup>2</sup> Sudershan Chawla and other ed., Southeast Asia under the New Balance of Power (New York : Praeger Publishers, 1974), p. 13.

มีแนวโน้มที่จะเห็นได้ชัดว่า ฝ่ายคอมมิวนิสต์กำลังจะมีชัยชนะ ในขณะที่การประกาศเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลางในปี 1971 ของกลุ่มประเทศอาเซียน ก็เป็นจุด เริ่มต้นของการ เตรียมตัวของอาเซียนในการยอมรับความ เปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยการสถาปนาระบบระหว่างประเทศรูปใหม่ขึ้นใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนการ เคารพซึ่งกันและกัน และอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในระบบ เศรษฐกิจ - สังคม ครอบงำที่ทุกประเทศ เคารพในกฎ กติกาเดียวกัน<sup>1</sup>

หลังจากชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเดือน เมษายน ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่า รัฐบาลคอมมิวนิสต์ใน เวียดนามและกัมพูชามีความไม่ลงรอยกัน รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ในเดือนต่อมาว่า อาเซียนพร้อมที่จะมีความสัมพันธ์ฉันท์มิตรกับแต่ละชาติในอินโดจีน<sup>2</sup> ระยะเวลาที่ประเทศอาเซียนต่างพยายามแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ที่อาเซียนควรทำ เช่น ไทยได้เสนอการขยายอาเซียนออกไป โดยรวมถึง 3 ประเทศในอินโดจีน พม่า และบรูไน มาเลเซีย เสนอให้สร้างมิตรภาพและความร่วมมือกันกับ เวียดนามและกัมพูชา โดยหวังว่าทั้งสองประเทศจะอยู่ร่วมกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอย่างสันติ ส่วนอินโดนีเซียเตือนว่าการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศในอินโดจีนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการ มีจุดประสงค์ร่วมกันและตระหนักถึง เอกลักษณ์ของแต่ละฝ่าย มิใช่บนความแข็งแกร่งหรือพันธมิตรทางทหาร และไม่ปล่อยให้ผู้อื่น เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากความอ่อนแอของเรา<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Tan Sri M. Ghazali Shafie, "ASEAN : Contributor to Stability and Development", The Fletcher Forum (Special Features) Summer 1982 p. 366.

<sup>2</sup> Joint Communiqué, Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, 13-15 May 1975. in ASEAN Documents (Bangkok:Ministry of Foreign Affairs, 1983), p. 129 - 132.

<sup>3</sup> Cited in Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 28.



ในเดือนมิถุนายน 1975 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชได้เดินทางเยือนประเทศ อาเซียนอีก 5 ประเทศ เพื่อปรึกษาหารือกับผู้นำของประเทศเหล่านั้น เกี่ยวกับนโยบาย ต่อประเทศในอินโดจีนซึ่งเพิ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์อย่างเด็ดขาดมาได้ 2 เดือน ในโอกาสนี้ ผู้นำของไทยได้แจ้งแก่ผู้นำอื่น ๆ ถึงการปรับนโยบายต่างประเทศ ของไทย เพื่อตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งนโยบายการสร้าง ความเข้มแข็งทางทหาร เพื่อให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภูมิภาคและการ ดัดความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯ

ในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมต่อมา นายกรัฐมนตรีคนใหม่ ของไทยคือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เดินทางเยือนประเทศอาเซียนอื่น ๆ อีก 4 ประเทศ เช่น เดียวกัน เพื่อปรึกษาหารือและย้ำถึงความพร้อมของอาเซียนในการดำเนิน นโยบายต่อต้านเวียดนาม ลาวและกัมพูชา บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันและการละเว้นซึ่ง การใช้กำลังในการแก้ไขความขัดแย้ง ในขณะที่เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐบาลไทยขณะนั้น มีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศอินโดจีน ในช่วงนี้ก็ค่อนข้างจะแข็งกร้าว มีการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดน ไทย - ลาวและ ไทย - กัมพูชา อยู่เนือง ๆ การปะทะกันระหว่างกองทหารไทยและลาวในแม่น้ำโขง มีผลให้ความสัมพันธ์ตึงเครียดยิ่งขึ้น วิทยู เสียงประชาชน (Seing Pasason) ของ ลาวได้โจมตีว่า <sup>1</sup> "ฝ่ายปฏิวัติลาวจัดได้สถาปนากองการปกครองเผด็จการฟาสซิสต์ขึ้นใน ประเทศไทย"

สถานการณ์ในอินโดจีนเองได้สร้างความไร้เสถียรภาพในภูมิภาค ทั้งนี้การที่ รัฐบาลพอลพต ในกัมพูชามีความผูกพันอันใกล้ชิดกับจีน ทำให้เวียดนามซึ่งแสดงความ เป็นศัตรูกับจีนอย่างเปิดเผยไม่พอใจ ทั้งเวียดนามและจีน ต่างมีส่วนรับผิดชอบต่อการ อพยพออกจากเวียดนามของชาวเวียดนามเชื้อสายจีน หรือที่เรียกกันว่า พวกฮัว(Hoas)

<sup>1</sup> Far Eastern Economic Review Asia 1978 Yearbook, p. 324.

โดยจีนได้ปล่อยข่าวลือในหมู่พวกฮ่าวว่า ควรออกจาก เวียดนาม เสีย เพื่อหลีกเลี่ยงการประหาร  
 ประหารจากรัฐบาล เวียดนาม เพราะรัฐบาล เวียดนาม กำลังพยายามจะกำจัดพวกคนซึ่ง  
 เป็นเจ้าของกิจการค่าน้ำตาล ข้าว น้ำมันและอื่น ๆ โดยถือว่าเป็นนายทุน ทั้งนี้จุด  
 ประสงค์ของจีน คือ การบ่อนทำลาย เวียดนาม ทางเศรษฐกิจนั่นเอง ส่วนฝ่ายเวียดนามนั้น  
 ได้พยายามกลั่นแกล้งพวกฮ่าวโดยการกีดกันทางการแบ่งส่วนอาหาร การทำงาน การ  
 ศึกษา ที่อยู่อาศัย รวมทั้งถึงกับการทำร้ายร่างกาย เมื่อมีโอกาส การกระทำเหล่านี้  
 ผลักดันให้ เวียดนาม เชื้อสายจีนและชาว เวียดนามที่ไม่พอใจต่อระบอบพหุออกจาก เวียดนาม  
 ทั้งโดยทางทะเลและทางบกมาสู่ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์  
 ฟิลิปปินส์และฮ่องกง บ้างก็ตก เป็นเหยื่อของโจรสลัดบ้างก็ถูกผลักดันกลับลงไปในทะเล  
 หรือมีฉะนั้นก็จมหายไป ส่วนผู้ลี้ภัยกับพวชนั้นส่วนใหญ่ก็ได้หลบหนีภัยจากการสังหารหมู่โดย  
 รัฐบาลพอลพต เข้ามาใน เขตไทย ในขณะที่พวกแก้วซึ่งเป็นกองกำลังของนายพลวัง เปา  
 (Vang Pao) จากลาวก็หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เพื่อหนีการตามล่าของฝ่าย  
 ปะ เทตลาว (Pathet Lao)

จากสถานการณ์ในอินโดจีนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไทยเป็นประเทศที่ต้อง  
 รับภาระในปัญหาผู้ลี้ภัยมากที่สุดคือ ประมาณ 200,000 คน เพราะ เป็นประเทศเดียว  
 ที่มีเขตแดนติดกับอินโดจีนทางบก ซึ่งไทยจำเป็นต้องพยายามสกัดกั้นและควบคุมไว้เฉพาะ  
 บริเวณชายแดน ทั้งนี้เป็นที่ทราบทั่วว่า บางส่วนของผู้ลี้ภัยเหล่านี้ได้ถูกส่งเข้ามาเพื่อทำ  
 การบ่อนทำลายในประเทศไทย ส่วนในกรณีของประเทศอื่น ๆ นั้น มาเลเซียและ  
 สิงคโปร์ ได้ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปในทะเล โดยเกรงว่าชาว เวียดนาม เชื้อสายจีน เหล่านี้  
 จะ เข้ามาก่อให้เกิดความวุ่นวายในสภาพสังคมของคนซึ่งประกอบด้วยคนหลาย เชื้อชาติ  
 ส่วนฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ได้จัด เกาะให้ผู้ลี้ภัยพักอาศัยชั่วคราวเพื่อเหตุผลทาง  
 มนุษยธรรม

ความจริงแล้วการถ่วงดุลย์กันเองระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน  
 ระหว่าง เวียดนามและลาวซึ่งมีไซ เวียดหนุนหลังฝ่ายหนึ่งกับกัมพูชา ซึ่งมีจีนหนุนหลัง  
 อีกฝ่ายหนึ่ง เป็นภาวะที่ประเทศอาเซียนยอมรับได้ และค่อนข้างจะพอใจ โดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่งสำหรับไทยและอินโดนีเซีย เพราะสถานการณ์เช่นนี้เป็นภาระจำกัดการแผ่อำนาจ

และอิทธิพลของทั้งฝ่าย เวียดนามและจีนในอินโดจีน<sup>1</sup> โดยสำหรับไทย การที่ฝ่าย  
คอมมิวนิสต์มีอำนาจใน เวียดนามถือ เป็นภัยที่ใกล้ตัวและรุนแรงที่สุด ขณะที่ความสัมพันธ์  
อันดีระหว่างสหรัฐฯ และจีน ซึ่งกำลังหนุนหลังพลพรรคในกัมพูชาจะช่วยถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ  
เอาไว้ ส่วนอินโดนีเซียนั้น การ เป็นศัตรูกันระหว่าง เวียดนามและจีน ถือเป็นอุปสรรค  
ต่อการแผ่ขยายอิทธิพลของจีนใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ครอบงำที่บทบาทของ เวียดนาม  
อยู่ในขอบเขตอันควรว

การให้ความสำคัญต่อการปรึกษาหารือ เกี่ยวกับนโยบายร่วมกันต่อประเทศใน  
อินโดจีน ในช่วงหลังจากการมีอำนาจของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม ลาวและกัมพูชา  
นับจาก ค.ศ. 1975 นี้ จะเห็นได้จากเลขจำนวนการพบปะกันระดับทวิภาคีระหว่างผู้นำ  
ประเทศอาเซียนในปี 1975 และ 1976 ซึ่งมีจำนวนถึง 11 และ 16 ครั้งตามลำดับ  
ในจำนวนนี้ เป็นการเดินทางเยือนประเทศอื่น ๆ โดยนายกรัฐมนตรีไทยปีละ 1 ท่าน ท่าน  
ละ 4 ครั้ง คือ 4 ประเทศ แสดงให้เห็นถึงการสร้างความเข้าใจในการกำหนดนโยบาย  
ของแต่ละประเทศต่อประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เมื่อประเทศหนึ่งประเทศใดมีการ  
เปลี่ยนแปลงในนโยบายของตน นอกจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตได้ว่า จากการประชุมสุดยอด  
ทวิภาคีของผู้นำอาเซียนในปี 1975 และ 1976 ได้ตามมาด้วยการประชุมสุดยอดของ  
อาเซียน 5 ชาติ ในปี 1976 ที่บาหลี และ 1977 ที่กัวลาลัมเปอร์ ตามลำดับ แสดง  
ถึงการที่ผู้นำอาเซียนใช้ประโยชน์จากการพบปะทวิภาคี เพื่อนำไปสู่ท่าทีที่เป็นอันหนึ่งอัน  
เดียวกันและความเข้าใจกันในระดับภูมิภาค ซึ่งแม้ว่าการประชุมสุดยอด อาเซียนทั้งสอง  
ครั้งจะถูกโจมตีจากฝ่ายอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนาม ว่าอาเซียนเป็นแนวร่วม  
ทางทหาร ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ แต่ผู้นำอาเซียนกลับตอบโต้โดยการเรียก

---

<sup>1</sup> Michael Leifer, "ASEAN and the Problem of Common Response",  
International Journal, Vol. 38, No. 2 (Spring 1983) p. 322-323.

ร้องให้มีสันติภาพและการร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจระหว่างชาติที่เป็นคอมมิวนิสต์และมีใช้  
คอมมิวนิสต์ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และขอให้ประเทศอินโดจีนยุตินโยบายอัน เป็นศัตรู  
ซึ่งใน เรื่องนี้ นายราชารัตนัม รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ได้กล่าวว่า "อาเซียนจะ  
ต้องไม่ยอมให้ถูกแบ่งแยกจากกันด้วยปัญหาเช่นนี้" และเสริมว่า เวียดนามกำลังพยายาม  
ที่จะ "แบ่งแยกและปกครอง" (Divide and rule) อาเซียน<sup>1</sup>

การเดินทางเยือนอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และฟิลิปปินส์ของ พล.อ.  
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเดือนกุมภาพันธ์ 1978 และการเดินทางเยือนอินโดนีเซียใน  
เดือนมิถุนายนและไทย ในเดือนธันวาคม 1978 ของนายกรัฐมนตรีสีกวนยู แห่งสิงคโปร์  
เป็นตัวอย่างที่ดีของการที่ผู้นำอาเซียนใช้การประชุมทวิภาคีระหว่างกัน เพื่อการปรึกษาหารือ  
นโยบายต่อความขัดแย้งระหว่างจีนและเวียดนาม สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและความเคลื่อนไหว  
ไหวในกัมพูชา และมีนี่ก็เป็นอีกปีหนึ่งซึ่งมีการพบปะกันระหว่างผู้นำค่อนข้างบ่อย คือ 12 ครั้ง

การบุกรุกกัมพูชาโดยกองกำลัง เวียดนามและสถาปนาระบบการปกครอง เชนงสัมริน  
ซึ่งอยู่ภายใต้การบงการของเวียดนามในวันที่ 7 มกราคม 1979 มีผลต่อการปรึกษาหารือ  
ของผู้นำอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนของประเทศไทยซึ่งได้  
กลายเป็น "รัฐหน้าด่าน" (Frontline state) ในการเผชิญกับกองทหารเวียดนาม  
ในพรมแดนกัมพูชา ในเดือนมีนาคม 1979 พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เดินทาง  
เยือนอินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ เพื่อปรึกษาหารือกับผู้นำประเทศทั้งสาม เกี่ยว  
กับปัญหาอินโดจีนและผู้ลี้ภัยอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ไทยมีความรู้สึกว่าเป็นประเทศที่ได้รับ  
ความกระทบกระเทือนมากที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงในกัมพูชา ขณะที่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ  
ไม่ได้รู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นภัยต่อตนมากนัก ในการเดินทางเยือนเหล่านี้ พล.อ.  
เกรียงศักดิ์ ต้องการจะทราบถึงลักษณะของการสนับสนุนที่ประเทศอื่น ๆ จะให้แก่ไทย  
ในกรณีไทยถูกรุกราน โดยที่ประเทศเหล่านี้อาจให้ความช่วยเหลือทางทหารได้ ซึ่งเป็น  
ที่เข้าใจระหว่างกันว่า อาเซียนจะสนับสนุนไทยได้เพียงวิธีการแก้ปัญหาโดยสันติ เช่น

<sup>1</sup> Dick Wilson, "Future Relations : ASEAN and Indochina",  
Asia Pacific Community, No. 1, Summer 1978. p. 23-24.

การเจรจาเท่านั้น นอกจากนั้นในการเดินทางเยือนครั้งนี้ ผู้นำไทยก็ต้องการความ  
 แน่ใจในการสนับสนุนนโยบายของตนก่อนที่จะเดินทางไปเยือนกรุงมอสโกในเดือนเดียว<sup>1</sup>  
 กัน

ในการเดินทางเยือนกันระหว่างผู้นำอาเซียนอื่น ๆ ก็ยังคงพูดถึงปัญหาอินโดจีน  
 เป็นประเด็นสำคัญ เช่น การเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ ในเดือนกรกฎาคม 1979 และ  
 ลิงคโปรใน เดือนกันยายน ปีเดียวกัน ของประธานาธิบดีซูฮาร์โตและการเดินทางเยือน  
 ฟิลิปปินส์ของนายกรัฐมนตรีลิแกวญ ในเดือนกุมภาพันธ์ 1980 เป็นต้น

แม้ว่า การกำหนดนโยบายของอาเซียนต่ออินโดจีนในช่วงหลังจากที่เวียดนาม<sup>2</sup>  
 เข้ายึดครองกัมพูชาในปี 1979 ส่วนใหญ่จะเป็นโดยการให้ความสำคัญกับทัศนะของไทย  
 แต่ปรากฏการณ์เหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นถึง การที่การประชุมสุดยอดทวิภาคีระหว่างผู้นำ  
 อาเซียนได้มีส่วนในการสร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนโยบายต่างประเทศของ  
 อาเซียนซึ่ง เป็นที่ยอมรับได้สำหรับสมาชิกทั้งหมด ทั้งในระดับผลประโยชน์แห่งชาติและ  
 ของภูมิภาค ซึ่งทำให้อาเซียนมีจุดยืนร่วมที่มั่นคงในการดำเนินนโยบายต่อจีนและประเทศ  
 ในอินโดจีน ขณะเดียวกันก็พอใจกับการที่มีโอกาสปรึกษาหารือระหว่างกันอย่างเปิดเผย  
 ซึ่ง เป็นการสร้างความ เข้าใจระหว่างกัน เพิ่มขึ้น

#### 3.4 ปัญหาความมั่นคง

แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งอาเซียน ตามปฏิญญากรุงเทพฯ จะเป็น  
 เรื่องของความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและสังคม แต่เราจะพบว่าประเทศสมาชิกได้กล่าว  
 พาดพิงถึง "ความมั่นคง" ด้วยว่า

<sup>1</sup> Far Eastern Economic Review Asia 1980 Yearbook, p. 318.

<sup>2</sup> Lau Teik Soon, "ASEAN and the Cambodian Problem"  
Asian Survey, Vol. 22, No. 6, June 1982. p. 551.

"บรรดาประเทศใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรก ที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางสังคมของภูมิภาค และประกันการพัฒนาเหล่านี้ตลอดจน เจตจำนงอันแน่วแน่ ที่จะธำรงรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงมิให้มีการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อที่จะทำนุบำรุงสัญลักษณ์ประจำชาติของแต่ละประเทศไว้ ตามอุดมการณ์และความใฝ่ฝันของประชาชนของตน"

โดยในระยะแรกนี้ ผู้นำประเทศอาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของตนว่า ความมั่นคงไม่จำเป็นจะต้องหมายถึงเรื่องการทหารเท่านั้น ในวันแรกของการประชุมสุดยอดอาเซียนในเดือนกุมภาพันธ์ 1976 ที่บาหลี ประธานาธิบดีซูฮาร์โตแห่งอินโดนีเซีย ได้กล่าวว่า

"ความร่วมมือระหว่างเรา (อาเซียน) ในด้านความมั่นคงไม่ได้มีขึ้น เพื่อต่อต้านผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด... แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของเรา เป็นการมองเข้ามาข้างใน ซึ่งหมายถึงการสร้างสรรค์สภาพที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีสันติภาพและ เสถียรภาพภายในแต่ละประเทศ เป็นอิสระจากการแทรกซึมและบ่อนทำลายไม่ว่าจากฝ่ายใด"

ในโอกาสเดียวกัน นายกรัฐมนตรีดาโต๊ะ ฮุสเซน ออน แห่งมาเลเซีย ได้กล่าวว่า

"หากเราสามารถมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เราก็จะสามารถมีปัจจัยพื้นฐานที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติของแต่ละประเทศตลอดจนความมั่นคงของภูมิภาค... เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วความมั่นคงของเราขึ้นอยู่กับความสามารถของเราที่จะจัดหาสิ่งที่<sup>3</sup>ในชีวิตให้กับประชาชน และสร้างสังคมซึ่งยุติธรรมสำหรับทุกคน"

<sup>1</sup> The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), 8 August 1967, ASEAN Documents (Bangkok : Ministry of Foreign Affairs, 1983).

<sup>2</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 31.

<sup>3</sup> Ibid.

ในปี 1972 อินโดนีเซียได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงโดยเรียกว่า "National resilience" ซึ่งหมายถึง ความสามารถที่ประเทศจะอยู่รอดอย่างปลอดภัยจากความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสังคม ในเวลาเดียวกันก็สามารถรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้ได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีบทบาทต่อทิศทางการพัฒนาของอาเซียนไม่น้อย ดังจะเห็นได้จาก มาตราที่ 11 ของ สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)<sup>1</sup> วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1976 ซึ่งผู้นำประเทศอาเซียนได้ลงนามร่วมกันภายหลังการประชุมสุดยอดที่บาหลี ความว่า

"ประเทศชาติจะพยายามสร้างความสามารถในการปรับตัว (national resilience) ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคง เพื่อให้เป็นไปตามอุดมคติและความใฝ่ฝันของตน โดยอิสระจากการแทรกแซงจากภายนอกและการบ่อนทำลายภายใน เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ประจำชาติของตน"

มาตรา 12 กล่าวว่

"เพื่อที่จะสร้างความสมบูรณ์พูนสุขและความมั่นคงในภูมิภาค ประเทศชาติจะพยายามร่วมมือกันในทุกด้าน เพื่อส่งเสริมความสามารถของภูมิภาค (Regional resilience) บนหลักของความมั่นใจในตนเอง ความเชื่อถือตนเอง การเคารพซึ่งกันและกัน ความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะ เป็นรากฐานของประชาคมแห่งชาติที่ เข้มแข็งและคงอยู่ต่อไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"

จากการแสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกตระหนักดีถึงความจริงที่ว่า ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกัน เป็นเรื่องซึ่ง เชื่อมโยงกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างใกล้ชิด การป้องกัน (Defense) ไม่จำเป็นจะต้องหมายถึงความถึงการป้องกันทางทหาร เท่านั้น

<sup>1</sup> ASEAN Documents, p. 19-22.

หากแต่รวมถึงยุทธศาสตร์หรือนโยบายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการ เมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร ซึ่งจะช่วยต่อต้านภัยที่อาจจะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบลักษณะใด โดยนัยนี้ การป้องกันทางทหารจึง เป็น เพียงรูปแบบหนึ่งของการป้องกันและด้านหนึ่งของความมั่นคง การที่อาเซียน เป็นองค์การซึ่งมีความมุ่งหมายทางสันติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างประชาคมที่สันติสุขใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียนจึงไม่สามารถร่วมป้องกันทางทหารได้ และจะไม่พัฒนา เป็นองค์การความร่วมมือทางทหารในอนาคต<sup>1</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า อาเซียนจะไม่ได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงปลอดภัย เสียเลย แม้ปฏิญญากรุงเทพฯ ก็ได้กล่าวถึง เกี่ยวกับฐานทัพของต่างชาติในดินแดนของประเทศสมาชิกด้วย โดยกล่าวว่า

"ฐานทัพต่างชาติทั้งหลายมีอยู่เพียงชั่วคราว และจะคงอยู่ได้ด้วย ความเห็นชอบของประเทศที่เกี่ยวข้อง เท่านั้น โดยไม่มีจุดประสงค์ที่จะใช้เพื่อบ่อนทำลาย เอกราชและ เสรีภาพของชาติต่าง ๆ ในอาณานิคมหรือดินแดนที่ปกครองโดยตรงและทางอ้อม หรือ เป็นผลร้ายต่อกระบวนการพัฒนาของชาติเหล่านั้น"

ในระยที่อาเซียนถูกก่อตั้งขึ้น สมาชิกบางประเทศได้ผูกพันทางทหารกับประเทศภายนอก โดยขณะนั้นฟิลิปปินส์และไทย เป็นสมาชิกของซีโต้ ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางทหารซึ่งต่อต้านคอมมิวนิสต์ และปัจจุบันฟิลิปปินส์ก็ยังคงมีฐานทัพของสหรัฐฯ อยู่ในประเทศตน (แม้ว่าตามบทเฉพาะกาลของสนธิสัญญา เกี่ยวกับฐานทัพ ซึ่งแก้ไขในปี ค.ศ. 1979 จะ เรียกฐานทัพเหล่านี้ว่า "ฐานทัพฟิลิปปินส์" แต่ปฏิบัติการโดยสหรัฐฯ) ส่วนมาเลเซียและสิงคโปร์ก็ เป็นและยังคง เป็นภาคีในการป้องกันร่วมห้าชาติ (Five Power Defense Arrangement) กับอังกฤษ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ในขณะที่อินโดนีเซีย เป็นฝ่ายที่ต่อต้านการมีฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 และได้เคย เป็นหนึ่งในประเทศผู้จัดการประชุมกลุ่มประเทศแอฟริกาและ เอเชีย ที่บันดุง

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 32.

<sup>2</sup> Bangkok Declaration, 8 August 1967, ASEAN Documents, p. 1.



ในปี 1955 ซึ่งมีนโยบายไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใด ไม่เห็นด้วยกับการแข่งขันกันของมหาอำนาจในสงครามเย็น และมีนโยบายที่ต่อต้านจักรวรรดินิยมเสมอมา

นับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน ปัญหาที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศสมาชิก คือ การก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในแต่ละประเทศ การที่ชาวจีนในประเทศให้ความช่วยเหลือขบวนการก่อการร้ายนั้น ความก้าวหน้าของจีนในด้านนิวเคลียร์ การเข้ามามีอำนาจในภูมิภาคของมหาอำนาจ ปัญหาเกี่ยวกับเชื้อชาติและสงครามอินโดจีน นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศในระยะต่อมา คือการที่อังกฤษประกาศที่จะถอนทหารออกจากภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหราชอาณาจักรในปี 1971 เพื่อตัดทอนค่าใช้จ่ายทางทหาร และการประกาศถอนตัวจากอินโดจีนของสหรัฐฯ ตามลัทธินิคสันได้มีส่วนกระตุ้นให้ผู้นำอาเซียนแสวงหาแนวทางใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางความมั่นคงของตน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นส่วนเสริมปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งได้ลงนามกันมาตั้งแต่ปี 1967 ในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการที่สมาชิกจะต้องปรึกษาทหารือกันอย่างสม่ำเสมอในเรื่องเกี่ยวกับสถานการณ์ระหว่างประเทศและภูมิภาครวมทั้งการประสานงานกันทั้งในด้านการปฏิบัติและนโยบาย<sup>1</sup>

การประชุมสุดยอดทวิภาคีของผู้นำอาเซียน ได้มีส่วนช่วยในการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกในปัญหาความมั่นคงของแต่ละประเทศรวมทั้งอาเซียนเป็นส่วนรวม การใช้โอกาสที่พบปะกันปรึกษาหารือในเรื่องเหล่านี้ เป็นเรื่องซึ่งผู้นำอาเซียนปฏิบัติกันเสมอมา

ในการเดินทางเยือนอินโดนีเซียของประธานาธิบดีมาร์คอสในปี 1968 ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาหารือกันในปัญหาความไร้เสถียรภาพในภูมิภาค ซึ่งในช่วงนั้นมีรายงานว่า กองทัพอินโดนีเซียได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกองกำลังร่วมของภูมิภาค (Regional armed force) แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียเองและประเทศอาเซียน

<sup>1</sup> Drummond, "Fifteen Years of ASEAN", p. 307.

อื่น ๆ ซึ่งเป็นที่เชื่อว่า ในการพบปะกันครั้งนี้ ผู้นำทั้งสองได้เจรจาถึงช่องทางในการร่วมมือกันทางความมั่นคง แต่มาร์คอสได้ชี้ให้เห็นว่าระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective security) <sup>1</sup> ควร เป็นการตั้งขึ้นภายใต้การจัดการของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม การพบปะกันนี้เป็นโอกาสที่ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับปัญหาที่แต่ละฝ่ายมีอยู่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่างก็มีความตั้งใจที่จะเอาชนะให้ได้ และท้ายสุดผู้นำทั้งสองตกลงที่จะร่วมมือกันในทางการทหารและความมั่นคงต่อไป

ต่อมา ประธานาธิบดีมาร์คอสได้เดินทางเยือนประเทศไทย ซึ่งในการพบปะกัน จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้นำทั้งสองเห็นพ้องต้องกันว่า แนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการต่อสู้กับการบ่อนทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์คือ การเร่งรัดพัฒนาชนบท และมาร์คอสได้เสริมอีกว่า ซีโต้ควรมีส่วนในการสร้างขวัญและกำลังใจของชาวเอเชีย โดยการเข้ามามีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพบปะกันนายกรัฐมนตรีไทยในระยะต่อมา คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน ค.ศ. 1975 ผู้นำทั้งสองประเทศตกลงกันที่จะยกเลิกซีโต้ และย้ำว่าฐานทัพสหรัฐฯ จะประจำการอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เพียงชั่วคราว นอกจากนี้ผู้นำทั้งสองยังได้พิจารณาถึงบทบาทของอาเซียนในด้านความมั่นคงด้วย

ในการพบปะกันระหว่างประธานาธิบดีซูฮาร์โต และประธานาธิบดีมาร์คอสที่กรุงมะนิลา ในปี 1972 ผู้นำทั้งสองมีความเห็นตรงกันว่า องค์การความร่วมมือทางทหารจะไม่สามารถสร้างความมั่นคงและสันติภาพพร้อมกันไปได้ ซูฮาร์โตได้ย้ำถึงความจำเป็นของแต่ละรัฐในอันที่จะเพิ่มพูนความสามารถในการพัฒนา เศรษฐกิจของตนเองซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาทั้งด้านการบ่อนทำลาย จากภายในและการรุกรานจากภายนอก

ทัศนะของสิงคโปร์ต่อปัญหาความมั่นคงของภูมิภาค คือการไม่ยอมรับการผูกขาด เส้นทาง การเดินเรือสำคัญ ๆ ของมหาอำนาจ เพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง ทั้งนี้

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 33.

เนื่องจากการที่สิงคโปร์เป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ ในช่องแคบมะละกา ความอยู่รอดและความเจริญทาง เศรษฐกิจของสิงคโปร์จึงขึ้นอยู่กับการค้าที่ประเทศต่าง ๆ สามารถเดินทางผ่านเส้นทางนี้ได้อย่างเสรี มีระเบียบเรียบร้อย และเท่าเทียมกัน ดังเห็นได้จากถ้อยคำในแถลงการณ์ภายหลังการพบปะเจรจากันระหว่างนายกรัฐมนตรีลีควงยูและจอมพลถนอม กิตติขจร ที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 8 - 16 มกราคม 1973 ซึ่งมีข้อความแสดงถึงความจำเป็นที่จะให้มีกองทหารสหรัฐฯ ประจำการอยู่ในภูมิภาคนี้<sup>1</sup> โดยการประกาศนี้มีขึ้นขณะที่สหรัฐฯ กำลังจะเริ่มถอนตัวออกจากเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ตามลัทธิอินกัน ซึ่งทำให้มหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งอาจ เข้ามาแทนที่

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศไทย เป็นรัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีนโยบายให้ฐานทัพสหรัฐฯ ถอนตัวออกไปในปี 1975 ประเทศอาเซียนก็ดูเหมือนยอมรับการตัดสินใจของฟิลิปปินส์ที่จะให้ฐานทัพสหรัฐฯ ยังคงอยู่ในประเทศคนใต้ แม้แต่อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดและมีกำลังกองทัพที่ดีที่สุดในอาเซียน ก็ยังไม่ต้องการให้ทหารสหรัฐฯ ถอนตัวออกไปจากภูมิภาคอย่างรวดเร็ว ซึ่งในเรื่องนี้รัฐมนตรีต่างประเทศ นายอาดัม มาลิก ได้กล่าวว่า

"บทบาทของสหรัฐฯ ยังคงมีความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ในฐานะที่สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ไฝ่สันติ และเป็นมหาอำนาจด้วยเหตุนี้ เราจึงปรารถนาที่จะสามารถป้องกันตนเองได้ ก่อนที่ฐานทัพสหรัฐฯ จะถอนออกไป"

ส่วนประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะได้มีการให้สหรัฐฯ ถอนทหารและปิดฐานทัพทั้งหมด เพื่อสนองต่อความกดดันทางการเมืองในประเทศและความหวังที่จะลดความระแวงของเวียดนาม แต่ก็ยังได้รับการยืนยันจากสหรัฐฯ ที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาไมล์ลา

<sup>1</sup> M. Rajaretnam and Lim So Jern (eds.), Trends in Thailand (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1974), p. 31.

<sup>2</sup> Interview with Adam Malik, Far Eastern Economic Review, 4 July 1975, p. 30.

(Manila Pact) ว่าจะป้องกันประเทศไทยหากถูกรุกราน

ในกรณีของฟิลิปปินส์ ประธานาธิบดีมาร์คอสกล่าวว่าการมีฐานทัพสหรัฐฯ ประจำอยู่ในฟิลิปปินส์เป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพของสหรัฐฯ ในแปซิฟิกตะวันตกและเป็นการถ่วงดุลย์ทางทหารในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาร์คอสเห็นว่า ฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ไม่ได้เพื่อการต่อต้านการก่อการร้าย หากแต่เพื่อความมั่นคงของภูมิภาค<sup>1</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 1975 - 1976 ผู้นำของประเทศอาเซียน 3 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ต่างแสดงความปรารถนาที่จะให้กองกำลังและฐานทัพของสหรัฐฯ คงประจำการอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ฟิลิปปินส์) ในขณะที่อีก 2 ประเทศ คือ มาเลเซียและไทยมิได้โต้แย้ง

ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของแต่ละประเทศ ที่ผู้นำอาเซียนได้ใช้การประชุมสุดยอดทวิภาคี เป็นโอกาสในการปรึกษาหารือกัน และหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน คือปัญหาการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศ ซึ่งทุกประเทศประสบกับปัญหาเช่นเดียวกัน

ในกรณีของมาเลเซีย นั้น มีปัญหาการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งตามชายแดนติดต่อกับไทยและแนวชายแดนอินโดนีเซีย (บริเวณกาลิมันตันในบอร์เนียว) ในการพบปะเจรจากับจอมพลถนอม กิตติขจร ที่กรุงเทพฯ ในปี 1970 ตนกู อับดุล ราห์มาน

---

<sup>1</sup> Sheldon W, Simon, "The ASEAN States : Obstacles to Security Cooperation" Orbis, Vol. 22, No. 2, Summer 1978, p. 430-431.

ได้ปรึกษาหารือ เกี่ยวกับการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ซึ่งขณะนั้น จิน เป็ง (Chin Peng) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา (Malayan Communist Party - MCP) ได้เดินทางไปจีน เพื่อขอความช่วยเหลือ ด้านอาวุธและ เครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ จากจีนอยู่เสมอ นอกจากนั้นก็มีรายงานข่าว อีกว่า ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนรุ่นใหม่ ๆ ได้หลบหนีเข้ามาในเขตประเทศไทย เพื่อ เข้าร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์มาเลเซียซึ่งมีฐานซ่อนตัวอยู่ในเขตไทย

ส่วนในปัญหาเกี่ยวกับชายแดนอินโดนีเซีย นั้น ในปี 1975 นายกรัฐมนตรี ดุน อับดุล ราซัค ได้เดินทางไปเยือนอินโดนีเซีย เพื่อพบปะเจรจากับประธานาธิบดี ซูฮาร์โต เกี่ยวกับการเพิ่มความร่วมมือกันทางทหารในการต่อสู้กับกองโจรคอมมิวนิสต์ตาม แนวชายแดนระหว่างกันในเกาะบอร์เนียว ต่อมาในปี 1976 นายกรัฐมนตรีดาโต๊ะ ชูสเซน ออนแห่งมาเลเซียได้เดินทางไปพบปะกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต เพื่อเจรจา ในเรื่องเดียวกันและได้แจ้งให้ผู้นำอินโดนีเซียทราบถึง ความเปลี่ยนแปลงของขบวนการคอมมิวนิสต์ในมาเลเซีย ซึ่งขณะนั้นได้มีการแยกออกเป็น 3 กลุ่ม แต่ก็ได้ทำให้ พรรคคอมมิวนิสต์มาลายา อ่อนแอลง เพราะมีชาวมาเลเซียที่ยากจนได้เข้าร่วมกับพรรคฯ มากขึ้นซึ่งในการพบปะกับผู้นำมาเลเซียทั้งสองครั้งนี้ ซูฮาร์โตก็ได้ย้ำถึงความจำเป็น ในการสร้างความแข็งแกร่งของระบบภายใน เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาล่าช้าได้ ในโอกาสเดียวกัน ผู้นำของทั้งสองประเทศได้ปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับความเป็นไปได้ ที่อาเซียนจะมีบทบาททางทหาร ซึ่งภายหลังการเจรจาทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่า ไม่สมควรที่อาเซียนจะร่วมมือกันทางทหารตามที่หลายฝ่ายเริ่มพูดถึง

ในเดือนมิถุนายน 1975 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เดินทางไปเยือน ดุน อับดุล ราซัค เพื่อปรึกษาหารือ เกี่ยวกับสถานการณ์ก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ตามแนวชายแดนซึ่งเลวลง โดยที่มีการลักลอบนำอุปกรณ์ทางทหารของสหรัฐฯ จาก อินโดจีน เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา และพรรค คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ไทยจึงได้ตั้งงบประมาณถึง 800 ล้านดอลลาร์ เพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์โดยตรงจากสหรัฐฯ มาเสริมสร้างกำลังกองทัพไทย

เมื่อนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 1976 ก็ได้เดินทาง เยี่ยม เยือนผู้นำรัฐบาลของประเทศอาเซียนอื่น ๆ เพื่อแจ้งให้ผู้นำเหล่านั้น ทราบถึงนโยบายใหม่ของไทย ยืนยันถึงท่าทีของไทยต่ออาเซียน และหยั่งท่าทีของ สมาชิกอื่น ๆ เกี่ยวกับความช่วยเหลือที่ประเทศเหล่านั้นจะให้กับประเทศไทย ในกรณี ที่ไทยถูกรุกรานทางทหารจากเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ซึ่งระยะหลังจากนั้น ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ก็ได้มีเสียงซึ่งสนับสนุนไทย เช่น หนังสือพิมพ์ Berita Buana ของอินโดนีเซียก็ได้ลงบทบรรณาธิการว่า การรุกรานประเทศใดประเทศหนึ่งในอาเซียนย่อมหมายถึงการรุกรานอาเซียนทั้งหมดและความคาดหวังของไทย (ที่จะ ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ) เป็นสิ่งที่ถูกที่ควร และความช่วยเหลือ ไม่จำเป็นจะต้องจำกัดอยู่ เฉพาะการสนับสนุนทางมโนธรรม เท่านั้น<sup>1</sup>

เมื่อกองทัพ เวียดนาม เข้ายึดครองกัมพูชา และก่อตั้งระบอบการปกครอง เชนส์ลัมริน ขึ้นแทนรัฐบาลพลพรรค ในเดือนมกราคม 1979 ได้มีเสียงพูดกันมากกว่า อาเซียนควรมีการร่วมมือกันทางทหารหรือไม่ ซึ่งต่อมาอาเซียนก็ได้ยืนยันที่จะไม่มีการ ร่วมมือทางทหาร และในการพบปะ เจรจาทวิภาคีระหว่างผู้นำก็ได้มีการพูดถึงการ รวมตัวกันทางทหารหรือการที่อาเซียนจะให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศไทยใน กรณีที่ถูกรุกรานอีกต่อไป หากแต่ เป็นไปในรูปแบบความร่วมมือกันอย่างจำกัดในระดับทวิภาคี ภายนอกกรอบของอาเซียน<sup>2</sup> เช่น การซ้อมรบทางเรือและอากาศร่วมกัน การร่วมมือ กัน เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cited in Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p.35.

<sup>2</sup> Michael Leifer, "ASEAN and the Problem of Common Response", p. 318.

<sup>3</sup> Justus M. van der Kroef, "ASEAN Security and Development : Some Paradoxes and Symbols", Asian Affairs, Vol. 9, Part 2, June 1978, p. 114.

ในกรณีของปัญหาอินโดจีน สิ่งที่ผู้นำอาเซียนเน้น คือ การมีจุดยืนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันต่อการเปลี่ยนแปลงในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ซึ่งในการพบกันระหว่าง พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ และนายสิททวณู ในปี 1979 ผู้นำทั้งสองเห็นตรงกันว่า ปัญหาในอินโดจีนไม่อาจแก้ไขได้โดยอาเซียน หากแต่จะต้องเป็นไปโดยภาคีที่เกี่ยวข้อง อาเซียนเพียงอย่างเดียวสามารถสนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เช่น การเจรจา ได้เท่านั้น

ในการพบกันระหว่างนายกรัฐมนตรีสิททวณู และประธานาธิบดีมาร์คอส ในปี 1980 ผู้นำทั้งสองเห็นพ้องตรงกันว่า อาเซียนจะต้องหลีกเลี่ยงการเป็นพันธมิตรทางทหาร และในเวลาเดียวกันก็ควรพยายามพัฒนาแนวทางการร่วมมือแบบใหม่เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ไขรากเงาของการก่อการร้าย นอกจากนี้มาร์คอสก็ได้แจ้งให้ นายสิททวณู ทราบถึงข้อผูกมัดที่สหรัฐฯ มีต่อฟิลิปปินส์ตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วม (Mutual Defense Treaty) และในปีเดียวกัน พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ก็ได้เจรจากับประธานาธิบดีมาร์คอส เกี่ยวกับการที่ไทยจะขอซื้ออาวุธจากฟิลิปปินส์ ซึ่งมาร์คอส รับปากที่จะให้ความสนใจในข้อเสนอของไทย เป็นอันดับแรก<sup>1</sup> ในบรรดาข้อเสนอทั้งหมด ส่วนในการพบปะระหว่างผู้นำมาเลเซียและสิงคโปร์ ในเดือนธันวาคม 1981 ผู้นำทั้งสองตกลงที่จะร่วมมือกันในด้านความมั่นคงต่อไปอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยทั้งสองประเทศได้เป็นภาคีร่วมกันในสนธิสัญญาการป้องกันร่วม 5 ชาติอยู่แล้ว

ข้อสรุปลักษณะความร่วมมือ เกี่ยวกับความมั่นคงแบบทวิภาคี ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในแผนภูมิที่ 3

<sup>1</sup> Cited in Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p.36.





โดยสรุป จะเห็นได้ว่า แม้ว่าการรักษาสันติภาพ เสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคจะเป็นความสำคัญปฐมภูมิของอาเซียน แต่ความร่วมมือทางความมั่นคงกลับถูกจำกัดในระดับทวิภาคีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการย้ำถึงจุดมุ่งหมายทางสันติของอาเซียน และเป็นการหลีกเลี่ยงในอันที่จะถูกมองว่าเป็นพันธมิตรทางทหาร<sup>1</sup> อย่างเป็นทางการที่ประเทศอาเซียนมีโครงสร้างความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกันในระดับทวิภาคีนี้ ได้เป็นการเชื่อมโยงความเป็นกลุ่มเดียวกันของอาเซียน การปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นไปในระดับผู้นำ เนื่องจากการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหานี้จะต้องเป็นไปโดยผู้นำเท่านั้น เพราะ เป็น เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ตลอดจนปัญหาของแต่ละชาติในเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและทางทหาร นอกจากนั้นยัง เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจต่าง ๆ ซึ่ง เข้ามามีบทบาทในภูมิภาค การพบปะกันของผู้นำอาเซียนจึง เป็นโอกาสที่แต่ละฝ่ายที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เกี่ยวกับปัญหาและนโยบาย เป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกัน ซึ่ง เท่ากับ เป็นการสร้างความ เข้าใจอันดีขึ้นในระดับของอาเซียน เป็นส่วนรวมด้วย

### 3.5 การเปลี่ยนแปลงในการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลกระทบต่ออาเซียนและภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงในการเมืองระหว่างประเทศ เป็น เรื่องซึ่ง เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดนโยบายและปัญหาความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อ เอเชียตะวันออกเฉียง

---

<sup>1</sup> Jose D. Ingles, "Problem and Progress in Regional Interaction : The Case of ASEAN" in R.P. Anand and Purificacion V. Quisumbing ed. ASEAN : Identity, Development and Culture (The Philippines : East West Culture Learning Institution, 1981), p. 218.

ได้และ เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้นำอา เซียน เข้ามาปรึกษาหารือกัน ได้แก่ สงคราม เวียดนาม และการมีอำนาจของรัฐสังคมนิยมใน เวียดนาม ลาว และกัมพูชาในเวลาต่อมา การที่จีนมีความสนใจในการสร้างอิทธิพลในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้น การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของจีน และผลกระทบของ เข้ามาร่วมการแข่งขันกันของมหาอำนาจ

ในการพบปะกันระหว่างประธานาธิบดีมาร์คอส และประธานาธิบดีซูฮาร์โต ในเดือนมกราคม 1968 มาร์คอสได้เสนอว่า อินโดนีเซียควรมีบทบาทสำคัญในการสร้าง เสถียรภาพใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และ เป็นผู้ริเริ่มการ เจรจาสันติภาพ เพื่อยุติ สงคราม เวียดนาม ในขณะที่อินโดนีเซียยังลังเลที่จะ เข้าใกล้ เปลี่ยนใจว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะ เห็นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ใน เวียดนามมีความซับซ้อนมากขึ้น เมื่อ มหาอำนาจ เข้ามาเกี่ยวข้อง อินโดนีเซียยังคงไม่แน่ใจในผลประโยชน์ของจีนใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองก็ยังคงหยุดชะงักกันอยู่ อาจกล่าวได้ว่า การพบเจรจาระหว่างผู้นำทั้งสองในครั้งนี้ได้มีส่วนในการสร้างความเข้าใจในนโยบายระหว่างประเทศทั้งสองมากขึ้น

ในเดือนเดียวกัน ประธานาธิบดีมาร์คอสได้เดินทาง เยือนประเทศไทยและ ได้ปรึกษาหารือกับจอมพลถนอม กิตติขจร เกี่ยวกับความมั่นคงใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความ เป็นไปได้ หากซีโต้จะเตรียมพร้อมในด้านความมั่นคงมากขึ้น เพื่อรับมือกับภัยทางนิวเคลียร์ซึ่งอาจจะ เกิดขึ้นจากจีน และสถานการณ์ใน เวียดนาม ซึ่ง ในการเจรจากันนี้ ผู้นำทั้งสองได้รับฟังข้อ เสนอของกันและกัน แสดงความคิดเห็นและ ร่วมกันคิดหาทาง เลือกอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของภูมิภาคซึ่งอา เซียนควรใช้ เป็นนโยบาย

การพบปะกันในช่วงแรกของการตั้งอา เซียนนี้ ผู้นำทั้งหลายต่าง เห็นว่าการ จะปรับให้ เข้ากับสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไปได้ จะต้องสร้างความรู้สึกรัฐสังคมนิยมใน อาเซียนให้ เข้มแข็งขึ้น มีการสร้างความ เข้าใจในทัศนะของกันและกันต่อปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการมีนโยบายร่วมกัน หรือ เข้ากันได้ระหว่างสมาชิก ตัวอย่างของความพยายาม นี้จะ เห็นได้จาก การปรึกษาหารือกันระหว่าง ดุน อับดุล ราซัค กับ จอมพลถนอม

กิตติขจรครั้งหนึ่ง และระหว่างราชัด กับประธานาธิบดีซูฮาร์โต อีกครั้งหนึ่งในปี 1970 ซึ่งราชัดได้เสนอความคิด เห็นว่าในขณะที่อังกฤษลดความผูกพันต่อ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสหรัฐอเมริกา เริ่มถอนทหารจากเวียดนาม เช่นนี้ จีนควรจะ เข้ามามีส่วน ร่วมในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคแถบนี้ ดังนั้น ประเทศอาเซียนจึงควรมีการติดต่อกับ จีนมากขึ้น ซึ่งต่อมาในปี 1971 จอมพลถนอม และ คุณ อับดุล ราซัด ก็ได้พบกัน เพื่อทบทวนความก้าวหน้าของการติดต่อกับจีนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะ เห็นได้ว่าการ เจรจา กันระหว่างอาเซียนสองฝ่ายในช่วงนี้ ได้นำมาสู่การมีนโยบายร่วมกันต่อจีนในปี 1974 (ซึ่งแม้ว่า อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ จะยังมีได้เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน ซึ่ง เป็น เรื่องของนโยบายซึ่ง เชื่อมโยงกับปัจจัยภายในของแต่ละ ประเทศ แต่ประเทศ ทั้งสองก็มีได้แสดงการไม่เห็นด้วยกับการ เปิดความสัมพันธ์กับจีนของประเทศสมาชิก อาเซียนอื่น ๆ อีก 3 ประเทศ)

ทัศนะของจีนต่ออาเซียนในช่วงปี 1967-1975 เริ่มต้นจากความไม่เป็นที่พอใจ แล้วเปลี่ยนมาเป็นความไม่แน่ใจ และในที่สุดก็เริ่ม เป็นมิตร ในปี 1967 จีน เรียก อาเซียนว่า "พันธมิตรซึ่งต่อต้านการปฏิวัติ" (Counter - revolutionary alliance) "คู่แฝดของซีโต้" (A twin brother of SEATO) และ "เครื่องมือของจักรวรรดินิยมอเมริกา" (Instrument of US Imperialism)<sup>1</sup>

หลังจากการพยายามรัฐประหารของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดนีเซียในเดือน ตุลาคม 1965 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและอินโดนีเซียก็เสื่อมทรามลงเรื่อย ๆ โดยมี หลักฐานยืนยันว่า จีนได้ให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินโดนีเซียในการพยายาม ก่อการครั้งนั้น และหลังจากทำการล้มเหลว บุคคลเหล่านี้ก็ได้เข้าไปลี้ภัยและตั้งรัฐบาล พลัดถิ่น (Government in exile) ขึ้นในกรุงปักกิ่ง ต่อมาในเดือนมีนาคม 1966

<sup>1</sup> Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 37.

จีนก็หยุดการให้การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่อินโดนีเซีย และปิดที่ทำการของสำนักข่าวจีนใหม่ (New China News Agency) ในกรุงจาการ์ตาและท้ายสุดในเดือนตุลาคม 1967 ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศทั้งสองก็หยุดชะงักลงโดยความต้องการของฝ่ายอินโดนีเซีย<sup>1</sup> จีนมองความผันแปรนี้ว่า เป็นแนวโน้มของการมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างอาเซียนกับโซเวียต และเกรงว่าประเทศในเอเชียทั้งหลายจะยอมรับแผนการป้องกันร่วมในเอเชียซึ่งประธานาธิบดี เบเรส เนฟ ได้เสนอในปี 1969 (Asian Collective Security Plan หรือ Brezhnev Doctrine) ซึ่งจะทำให้โซเวียตเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในภูมิภาค แต่เมื่ออาเซียนประกาศปฏิญญาถาวรลัมเพอร์เกี่ยวกับการสถาปนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) ในปี 1971 จึงมองว่าเป็นแนวโน้มของการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในภูมิภาคนี้และเริ่มยุติการโจมตีอาเซียน เพราะผลประโยชน์ของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ที่การป้องกันการขยายอิทธิพลของโซเวียต ซึ่งเป็นศัตรูที่สำคัญที่สุดของคนในภูมิภาคนี้ การถอนทหารของอังกฤษและสหรัฐฯ ออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในต้นทศวรรษ 1970 ทำให้เกิดช่องว่าง ซึ่งโซเวียตอาจเข้ามาแทนที่ได้ เพราะขณะนั้นโซเวียตมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศยกเว้น เฉพาะฟิลิปปินส์<sup>2</sup> ขณะที่จีนไม่มีเลยและในปี 1974 เมื่อมาเลเซียเริ่มดำเนินการเปิดความสัมพันธ์กับจีน จีนก็มีที่ทำได้ซึ่งดีขึ้นต่ออาเซียน ต่อมาในปี 1975 จีนก็ได้เปลี่ยนนโยบายเป็นการกล่าวสนับสนุนความร่วมมือของอาเซียน โดยหวังว่าจะเป็นการดึง

---

1

Morrison and Suhrke, Strategies for Survival, p. 220-221.

2

Robert C. Horn, "The Soviet Perspective" in Sudershan Chawla and other, Southeast Asia under the New Balance of Power (New York : Praeger Publishers, 1974), p. 43.

อา เซียนจากโซ เวียด และ เป็นการป้องกัน การขยายอิทธิพลของ เวียดนาม ในเวลาเดียวกัน

ในส่วนขออา เซียนเอง ก็ได้มีการปรับนโยบายต่อจีนหลังจากการถอนตัวของอังกฤษและสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ประเทศอา เซียนต้องพึ่งทรัพยากรของตนเองในการป้องกันประเทศ ปัญหาต่อจีนซึ่งทุกประเทศมีอยู่เหมือนกัน คือ การที่จีนสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายในแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศอา เซียนต่างก็หวังว่าจะสามารถเจรจาในเรื่องนี้กับจีน ซึ่งมีที่ท่า เป็นมิตรมากขึ้นแล้ว

สถานการณ์ในอินโดจีนก็เป็นปัญหาหนึ่งซึ่งผู้นำอา เซียนต้องปรึกษาหารือกันบ่อยครั้งและนับตั้งแต่คอมมิวนิสต์มีชัยชนะใน เวียดนาม ลาว และกัมพูชาในปี 1975 ประเทศอา เซียนต่างก็กังวลถึงผลกระทบที่ตามมาต่าง ๆ ในขณะที่ได้มีการพูดถึงปัญหาเหล่านี้ ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอา เซียนซึ่งจัดให้มีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ แต่การตัดสินใจนโยบายในขั้นสุดท้ายก็อยู่ในมือของผู้นำแต่ละประเทศ ในมีนี่ เป็นช่วงที่มีการพบปะกันระหว่างผู้นำประเทศอา เซียนในระดับทวิภาคีสูงถึง 11 ครั้ง โดยที่การเดินทางเยือนกันและกันนี้ ได้ เป็นวิธีการที่ผู้นำอา เซียนใช้ในการให้ความเข้าใจในนโยบายของตนและปรึกษาหารือ เกี่ยวกับนโยบายใหม่กับผู้นำอา เซียนคนอื่น ๆ

การใช้การทูตระดับผู้นำ (Summit diplomacy) เพื่อการเดินทางไปปรึกษาหารือกับผู้นำอา เซียนอื่น ๆ อีก 4 ประเทศในเวลาใกล้เคียงกัน เห็นได้ชัดในการเดินทางเยือนประเทศอา เซียนอื่น ๆ ของนายกรัฐมนตรีลิทวนยู แห่งสิงคโปร์ ซึ่ง เดินทางเยือนมาเลเซียในเดือนมีนาคม 1972 ไทยในเดือนมกราคม 1973 อินโดนีเซียในเดือนพฤษภาคม 1973 และฟิลิปปินส์ในเดือนมกราคม 1974 ซึ่งการเยือนเยือนเหล่านี้ เป็นสัญญาณในการปรับผลประโยชน์ใหม่ของสิงคโปร์ในภูมิภาค เป็นส่วนรวมและอา เซียน เป็น เฉพาะรวมทั้งการพยายามปรับความสัมพันธ์กับมาเลเซียและอินโดนีเซีย ตลอดจนปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกอา เซียนอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ไป ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคด้วย<sup>1</sup>

หลังจากฝ่ายคอมมิวนิสต์มีชัยชนะในเวียดนาม ในเดือน เมษายน 1975 นายกรัฐมนตรีไทยขณะนั้น คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เดินทางเยือนมาเลเซีย และอินโดนีเซียในเดือนมิถุนายน และฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน เพื่อปรึกษารื้อหรือกับผู้นำอาเซียนอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ซึ่งเปลี่ยนไปนี้และเพื่อหยั่งเสียงสนับสนุนข้อ เสนอที่จะให้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน 5 ชาติ เพื่อแสดงท่าจุดยืนร่วมกันต่อปัญหาต่าง ๆ ซึ่งกระทบต่อประเทศสมาชิก

ภายหลังอสังกรรมของ ดูน อับดุล ราซัค ในกลางเดือนมกราคม 1976 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ของมาเลเซีย คือ ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออน ได้เดินทางเยี่ยมเยือนประเทศอาเซียนอีก 4 ประเทศ ระหว่างเดือนมกราคม- กุมภาพันธ์ ปีเดียวกัน ในขณะที่การประชุมสุดยอด 5 ชาติกำลังจะมีขึ้นที่มาลีในปลายเดือนกุมภาพันธ์ ดังนั้น แสดงให้เห็นว่า การเดินทางเยือนประเทศอาเซียนต่าง ๆ ของดาโต๊ะ ฮุสเซน ออน ครั้งนี้ เป็นการให้การทูตแบบทวิภาคี เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับผู้นำอื่น ๆ และสร้างความเข้าใจในนโยบายต่างประเทศของมาเลเซียภายใต้การนำของเขาให้กับผู้นำอื่น ๆ เป็นการ เตรียมตัว เพื่อการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กำลังจะมีขึ้นนั่นเอง

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 1976 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เดินทางเยือนประเทศอาเซียนอื่น ๆ ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ปีเดียวกัน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในระยะ 2-3 ปีหลัง ทำให้ผู้นำอาเซียนอื่น ๆ มีความไม่แน่ใจทิศทางของนโยบายต่างประเทศของไทย การเดินทางเยี่ยมเยือนของผู้นำไทย เช่นนี้ จึงเป็นการสร้างความเข้าใจและมั่นใจให้แก่ผู้นำอาเซียนอีก 4 ประเทศ

<sup>1</sup>

Jorgenson - Dahl, Regional Organization..., p.171.

และ เช่นเดียวกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง ในเดือนตุลาคม 1977 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เดินทางไปเยือนประเทศอาเซียนต่าง ๆ ในเดือนกุมภาพันธ์ 1978 เพื่อแจ้งให้ผู้นำอาเซียนอื่น ๆ ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลขณะนั้น

การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีผลกระทบต่ออาเซียนอีกครั้งหนึ่งคือ การบุกรุกกัมพูชาโดยเวียดนาม และตั้งระบอบการปกครองเฮงสัมริน ขึ้นแทนพอลพต ซึ่งจีนหนุนหลังอยู่ในเดือนมกราคม 1979 การเข้ามามีอิทธิพลของเวียดนามพร้อมกับการนำทหารอีก 180,000-200,000 คน เข้าประจำการในกัมพูชา รวมทั้งการที่ไซเรียต เข้ามามีอิทธิพลต่อเวียดนาม เพิ่มขึ้นอีกต่อนับ เป็นการทำลายดุลย์แห่งอำนาจในอินโดจีน ซึ่งสร้างความไม่สบายใจให้กับผู้นำอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทย ในการพบปะกันในเดือนมิถุนายน 1979 นายกรัฐมนตรีลิทวนยู และ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ปรึกษาทหารือกัน เกี่ยวกับการก่อตั้งแนวร่วมเขมร 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มเขมรแดงภายใต้การนำของพอลพต กลุ่มโมลินาคาซึ่งสนับสนุน เจ้านโรตมสีหนุ และกลุ่มเขมรเสรีภายใต้การนำของนาย ซอน ซาน ขึ้นเป็นแนวร่วมแห่งชาติ และในโอกาสเดียวกัน ผู้นำทั้งสองได้เรียกร้องให้มีความสามัคคีกันในอาเซียน เพื่อเผชิญกับสถานการณ์ซึ่งตามมาด้วยและการหลั่งไหล เข้ามาของผู้อพยพหนีภัยสงคราม จะเห็นได้ว่า การประชุมสุดยอดทวิภาคีอาเซียนในช่วงนี้ เป็นการปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนและการเรียกร้องให้เวียดนามร่วมมือในการแก้ปัญหา

ต่อมาเมื่อจีนใช้นโยบายกดดันเวียดนามทางทหาร โดยเปิดการสู้รบตามแนวชายแดนระหว่างจีนกับเวียดนาม ผู้นำอาเซียนต่างรู้สึกว่าจะต้องมีการทบทวนนโยบายกันอีกครั้งหนึ่ง ในการพบปะกันระหว่างประธานาธิบดีซูฮาร์โตและนายกรัฐมนตรีลิทวนยู เมื่อวันที่ 17 กันยายน 1979 ผู้นำทั้งสองเห็นตรงกันว่า อาเซียนควรพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันของมหาอำนาจในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาค

การพยายามเสนอทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาในภูมิภาค ซึ่งเป็นผลมาจาก

การประชุมสองฝ่ายของผู้นำอาเซียนที่เห็นได้ชัด คือ การเสนอ "หลักการกวางตัน" (Kuantan principle) ซึ่งเสนอโดยประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซีย และ นายกรัฐมนตรี ดาโต๊ะ อูสเซน ออน แห่งมาเลเซีย ภายหลังจากที่ผู้นำทั้งสองได้ปรึกษาหารือกันที่เมืองกวางตัน ในรัฐตรังกาณู ประเทศมาเลเซีย ในระหว่างวันที่ 26-28 มีนาคม 1980 ซึ่งผู้นำทั้งสองได้เสนอว่า ปัญหาแกมพูชานั้นควรแก้ไขโดยวิธีการทางการเมืองมิใช่การใช้กำลัง โดยการยอมรับในผลประโยชน์ทางความมั่นคงของเวียดนามในแกมพูชา ในขณะที่เวียดนามจะต้อง เป็นอิสระทั้งจากอิทธิพลของจีนและไต้หวัน<sup>1</sup>

เป็นที่สังเกตได้ว่า การเสนอหลักการกวางตัน ของอินโดนีเซียและมาเลเซีย ในครั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์เกี่ยวกับเสถียรภาพของประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแกมพูชามากที่สุด ในบรรดาประเทศอาเซียน กล่าวคือ ก่อนหน้านั้น 1 เดือน ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายทหารและพรรคการเมือง ขณะเดียวกันผู้ลี้ภัยก็อพยพเข้ามาในเขตไทยอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งเวียดนามได้กล่าวหาว่า ไทยยินยอมให้ฝ่ายต่อต้าน เฮง สัมริน ใช้ค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านี้ เป็นที่ซ่อนสมุทกกำลังและเสบียง นอกจากนี้ทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซียก็มีความไม่สบายใจในความสนิทสนมกันมากขึ้นระหว่างไทยกับจีน<sup>2</sup> ดังนั้นทั้งสองประเทศจึงหวังว่า หากอาเซียนใช้หลักการนี้ในการเจรจากับเวียดนาม น่าจะเป็นการช่วยผ่อนคลายนความตึงเครียดตามแนวชายแดนไทย-เวียดนามได้และการยอมรับในระดับหนึ่งว่าสถานการณ์ในแกมพูชา เป็นสิ่งที่ย้อนกลับไม่ได้ (Irreversibility) ก็จะเป็นการทำให้เวียดนามลดความระแวงลง

1

Justus M. van der Kroef, "ASEAN, Hanoi, and the Kampuchean Conflict : between Kuantan and a Third Alternative", Asian Survey, Vol. 21, No. 5, May 1981, p.516.

2

Leifer, "ASEAN and the Problem of Common Response", p. 326.



อย่างไรก็ตาม ไทยไม่อาจยอมรับหลักการกวางตุ้ง ทั้งนี้ยังเป็นความขัดแย้ง  
 ด้านนโยบายซึ่งพบได้น้อยมากในความร่วมมือกันของอาเซียนต่อปัญหาแคมพูชา<sup>1</sup> ซึ่งในการ  
 เดินทางเยือนจากราคา ของพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ในปีเดียวกัน พล.อ. เปรม  
 ได้แจ้งให้ผู้นำอินโดนีเซียทราบอย่างสุภาพแต่แน่วแน่ถึง เหตุผลในการที่ไทยไม่อาจยอมรับ  
 หลักการกวางตุ้ง โดยขอให้อินโดนีเซียตระหนักถึงการไม่เห็นด้วยของอาเซียนในการ  
 ที่เวียดนามเข้าไปแทรกแซงในแคมพูชา และการปฏิเสธที่จะถอนทหารของเวียดนาม และ  
 พล.อ. เปรมยังได้ย้ำว่า ยังไม่ถึงเวลาที่จะเสนอข้อ เสนอใหม่แก่เวียดนาม รวมทั้งได้  
 ให้ความมั่นใจแก่ผู้นำอินโดนีเซียถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาลไทยและนโยบายของไทย  
 ในอันที่จะไม่ย่ำแย่ เวียดนาม โดยการอนุญาตให้กองกำลังพลพต เข้ามาใช้ดินแดนไทย เพื่อ  
 ประโยชน์ใด ๆ<sup>2</sup>

ในที่สุดประเทศอาเซียนอื่น ๆ ก็แสดงความเข้าใจต่อความเห็นของไทย ซึ่ง  
 นโยบายของอาเซียน เกี่ยวกับปัญหาอินโดจีนนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อ  
 ความจำเป็นของประเทศไทยในเรื่องนี้<sup>3</sup>

ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อนี้ จะเห็นได้ว่า การประชุมสุดยอดทริภาคี ได้  
 เปิดโอกาสให้ผู้นำอาเซียนได้ปรึกษากัน เกี่ยวกับความเห็นของแต่ละฝ่ายต่อสถานการณ์  
 ระหว่างประเทศ ก่อนที่จะประกาศออกมาเป็นนโยบายของอาเซียน ซึ่งเป็นที่ยอมรับ  
 ของสมาชิกทั้ง 5 ประเทศ เพราะสำหรับอาเซียนแล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันใน  
 นโยบายต่อประเทศนอกกลุ่มหรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคโดยเฉพาะ เป็นสิ่งที่

<sup>1</sup> Leifer, "ASEAN and the Problem of Common Response",  
 p. 327.

<sup>2</sup> van der Kroef, "ASEAN, Hanoi and the Kampuchean  
 Conflict : between Kuantan and a Third Alternative", p. 518.

<sup>3</sup> Gareth Porter, "ASEAN and Kampuchea : Shadow and  
 Substance", Indochina Issues No.14, February 1981, p.1.

<sup>1</sup> สำคัญที่สุด และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ทำให้การ เสนอความคิด เห็นและข้อ เสนอ ต่อปัญหาต่าง ๆ ของอาเซียนมีน้ำหนักและ เป็นที่ยอมรับมากขึ้น เมื่อต้องการการสนับสนุน จากประเทศอื่น ๆ เช่น การที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้การสนับสนุนข้อ เสนอ ของอาเซียนที่จะให้ เวียดนามถอนทหารจากกัมพูชาและให้ประชาชนชาวกัมพูชามีสิทธิใน การกำหนดใจตนเอง (Self - determination) อย่างท่วมท้น

### 3.6 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์การ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์การของอาเซียน เริ่มได้รับความสนใจอย่าง เห็นได้ชัดในหมู่ผู้นำอาเซียนในช่วงปี 1975 ต่างตระหนักถึงความสำคัญที่อาเซียนจะ ต้องพัฒนาไปในทิศทางซึ่งถูกต้อง ในขณะที่มีการ เปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในภูมิภาค คือ การที่สามประเทศอินโดจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ ประกอบกับความแตกต่างในแนวความคิดของประเทศอาเซียนแต่ละประเทศเกี่ยวกับจีน ได้มีส่วนผลักดันความคิดที่ว่า อาเซียนจะต้องปรับตัว เพื่อที่จะสามารถช่วยสร้าง เสถียรภาพ ในภูมิภาคไว้ได้ รวมทั้งข้อ เสนอที่จะให้อาเซียนมีบทบาททางความมั่นคง นอกจากนั้น ยังมีข้อ เสนอของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่จะชักชวนให้กัมพูชา เวียดนามใต้และ เวียดนามเหนือ เข้าร่วมในอาเซียนด้วย<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่สำคัญที่สุดคือ การสร้างความสำนึกในภูมิภาคนิยมให้เข้มแข็งขึ้น และกระชับความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมระหว่างกัน

หนึ่งในบรรดาเรื่องซึ่งปรึกษาหารือกันระหว่างผู้นำไทยและสิงคโปร์ ในการเดินทางเยือนสิงคโปร์ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อเดือนกรกฎาคม

---

<sup>1</sup> จากการสัมภาษณ์ ทัพบก Air Marshal Soebambang เอกอัครราชทูต อินโดนีเซียประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2528.

<sup>2</sup> Japan Times, July 25, 1975 อ้างใน Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 40.

1975 คือ ความจำเป็นที่ควรจะมีการประชุมระหว่างผู้นำประเทศอาเซียนทั้ง 5 ชาติ ผู้นำทั้งสองต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาแล้วสำหรับการประชุมดังกล่าว ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็ง ความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของอาเซียนและการเตรียมการเพื่อการประชุมควรจะเริ่มได้แล้ว "โดยตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาค นำอาเซียนมาสู่ทางแยก ดังนั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่จะเป็น เพื่อให้แน่ใจว่าอาเซียนก้าวไปในทิศทางที่ถูกต้อง"<sup>1</sup>

เดือนมกราคม 1976 เป็นช่วงที่มีการเดินทางพบปะกันระหว่างผู้นำในระดับ ทวิภาคีบ่อยครั้งที่สุดคือ จำนวน 4 ครั้ง<sup>2</sup> เพื่อเป็นการเตรียมการเพื่อการประชุมสุดยอดห้าชาติที่จะมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งการเตรียมการในชั้นรายละเอียดเป็นไปโดย รัฐมนตรีต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ โดยการที่เจรจาเกี่ยวกับข้อเสนอของแต่ละชาติมิใช่จะเป็นที่ยอมรับของชาติอื่น ๆ เสมอไป ดังนั้นการเตรียมการนี้จึงถือได้ว่าเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับการเรียนรู้ที่จะผสมผสานผลประโยชน์แห่งชาติเข้ากับผลประโยชน์ของภูมิภาค ซึ่งนำมาสู่การประชุมสุดยอดที่บาหลี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1976 ในบรรยากาศของมิตรภาพ ความเข้าใจ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นับว่าอาเซียนได้สร้างภาพพจน์แห่งความสามัคคีให้เกิดขึ้น พร้อมกันนี้ได้ตกลงกันในเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ คือ ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord)

<sup>1</sup> Japan Time, July 27, 1975 อ้างใน Solidum, Ibid.

<sup>2</sup>

ครั้งที่ 1 ระหว่างประธานาธิบดีมาร์คอสและประธานาธิบดีซุซาร์โต  
วันที่ 17 มกราคม

ครั้งที่ 2 ระหว่างนายกรัฐมนตรีลี กวน ยู และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช  
วันที่ 19 มกราคม

ครั้งที่ 3 ระหว่างประธานาธิบดีมาร์คอสและนายกรัฐมนตรีลี กวน ยู  
วันที่ 20 มกราคม

ครั้งที่ 4 ระหว่างประธานาธิบดีซุซาร์โต และนายกรัฐมนตรีสุสเซน ออน  
วันที่ 28 - 29 มกราคม

และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) ซึ่งลงนามโดยผู้นำทั้งห้าชาติ และข้อตกลงสถาปนาสำนัก เลขาธิการอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat) ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของแต่ละชาติ เอกสารทั้ง 3 ฉบับนี้มีความสำคัญต่ออาเซียนในฐานะองค์การส่วนภูมิภาค คือ

1. ประเทศสมาชิกสามารถตกลงกัน เกี่ยวกับการร่วมมือทางการเมือง
2. มีการวางข้อกำหนด เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยสันติวิธี
3. กำหนดทิศทางและความร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจ รวมทั้งการตระหนัก ถึงความจำเป็นที่จะช่วยจัดหาโภคภัณฑ์อาหารและพลังงานแก่กันและกัน ในช่วงวิกฤตการณ์
4. การตกลงให้ก่อตั้งสำนัก เลขาธิการอาเซียน
5. ประเทศสมาชิกต่างยอมรับว่า การประชุมสุดยอด เป็นองค์การที่มีอำนาจ สูงสุดของอาเซียน แต่ไม่จำเป็นจะต้องมีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

แม้การประชุมสุดยอดประเทศอาเซียนครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์

ระหว่างวันที่ 4 - 5 สิงหาคม 1977 จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่ององค์การของอาเซียนนอกเหนือที่จะมีการทบทวนถึงผลการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว แต่ก็เรียกได้ว่าการเตรียมการประชุมมีส่วนที่ช่วยให้แต่ละฝ่ายมีความสนิทสนมกันมากขึ้นทั้งในระดับผู้นำและเจ้าหน้าที่ เช่น การเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการของประธานาธิบดีซูฮาร์โต เมื่อวันที่ 4 - 5 กรกฎาคม และการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อเตรียมหัวข้อการเจรจาในการประชุมสุดยอดที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในวันที่ 1 สิงหาคม เป็นต้น

แนวความคิดของผู้นำแต่ละประเทศเกี่ยวกับความจำเป็น การประชุมสุดยอดอาเซียนนี้แตกต่างกันออกไป ตามทัศนะในเรื่องภัยต่อความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ เช่น ประธานาธิบดีมาร์คอส ได้เคยกล่าวอย่างไม่เป็นทางการให้มีการจัด

ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 ชั้นที่กรุงมนิลา (ซึ่งเป็นไปตามการเรียงลำดับตาม  
<sup>1</sup>  
 ตัวอักษร) หากประธานาธิบดีซูฮาร์โต และ นายกรัฐมนตรีสุสเซน ออน ซึ่ง  
 พบปะเจรจากันเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 1979 เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างจีนและเวียดนาม  
 กลับเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะมีการประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ทั้งนี้เพราะ "ไม่ใช่ฐานะ  
 ของอาเซียนที่จะต้อง เรียกประชุมกันทุกครั้งที่มิปัญหาเกิดขึ้นในประเทศอื่น"<sup>2</sup>

แม้ว่า เรื่องการจัดองค์การของอาเซียนจะไม่ใช่วิธีที่มีความอ่อนไหวสูง  
 เพราะประเทศสมาชิกต่าง เป็นที่ เข้าใจกันในการรักษาไว้ซึ่งหลักการขั้นพื้นฐาน ซึ่ง  
 หมายถึงการที่อาเซียนจะไม่ เรียกร้องจากประเทศสมาชิกในสิ่งที่สมาชิกให้ไม่ได้ แต่  
 ก็ เป็นปัญหาที่สำคัญในการเจรจาระดับทวิภาคีของผู้นำอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับ  
 จากปี 1975 ซึ่งประเทศสมาชิกต่างมีความรู้สึก ว่า กิจการของอาเซียนขยายออกไป  
 เกินกว่าองค์กรที่มีอยู่ แต่เริ่มแรกจะรับไหว อย่างไรก็ตามการจัดโครงสร้างใหม่ไม่  
 ใช่ว่าเรื่องง่าย หากแต่ เป็น เรื่องซึ่งมีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแต่ละชาติ  
 ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นแต่ละประเทศจึงพยายามที่จะชักจูงให้ประเทศอื่น ๆ เห็นพ้องกับข้อ  
 เสนอของตน

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์การ เหล่านี้ได้แก่<sup>3</sup>

1. โครงสร้างสำหรับการแก้ไขและตกลงข้อพิพาทระหว่างสมาชิก
2. ลักษณะงานและที่ตั้งของสำนักงาน เลขานุการกลาง
3. กรอบของความร่วมมือทางการ เมือง
4. ความช่วยเหลือต่อสมาชิกในเรื่อง เกี่ยวกับอาหารและพลังงาน

<sup>1</sup>

Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 41.

<sup>2</sup>

Asiaweek, March 16, 1979.

<sup>3</sup>

Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN, p. 42.

5. การประสานผลประโยชน์แห่งชาติ เข้ากับผลประโยชน์ระดับภูมิภาค
6. จุดยืนที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก
7. ทิศทางของอาเซียนในอนาคต

ปัญหาเหล่านี้ถูกถือว่าอ่อนไหว เพราะจุดยืนของแต่ละประเทศในเรื่องแต่ละเรื่องยังคงแฝงไว้ด้วยความหวาดระแวงซึ่งกันและกันไม่มากก็น้อย ซึ่งสิ่งที่ตกลงกันในการประชุมสุดยอด 5 ชาติ จะ เป็นไปได้ยาก หากผู้นำของแต่ละประเทศจะพบปะกันในระดับทวิภาคี เพื่อปรึกษาหารือและซักซ้อมความเข้าใจกันในหลักการใหญ่ก่อน ซึ่งภายหลังจากการตกลงกันแล้ว จึงจะ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะที่จะดำเนินการในชั้นรายละเอียด

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่าการประชุมสุดยอดทวิภาคีมีส่วนในการกำหนดทิศทางของนโยบายของอาเซียน นำไปสู่ความร่วมมือกันในด้านใหม่ ๆ และทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อความร่วมมือและสันติภาพในภูมิภาค ทั้งนี้การพบปะกันระหว่างผู้นำในระดับทวิภาคีมีส่วนทำให้การประชุมสุดยอดอาเซียนประสบความสำเร็จในการช่วยลดปัญหาที่มีอยู่ระหว่างกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของภูมิภาคและสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิก :