

วิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมของการแก้ไขปัญหา เขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซีย

จากการพิจารณาแก้ไขปัญหา เขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียที่ผ่านมาตลอดช่วงทศวรรษ 1970 นั้น พบได้ว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานครั้งนี้ ประกอบด้วยสิ่งสำคัญๆ รวม 3 ประการ คือ

1. สภาพทางภูมิศาสตร์ในอาณาบริเวณที่ตั้งของไทยกับมาเลเซีย
2. ลักษณะพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย
3. ปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ในอินโดจีน (ค.ศ. 1970-1979)

และถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวโยงกันได้ แต่การนำเสนอในบทนี้จะเป็นการแยกวิเคราะห์รายละเอียดของปัจจัยดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงลักษณะของผลกระทบจากแต่ละปัจจัยที่มีต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

สภาพทางภูมิศาสตร์ในอาณาบริเวณที่ตั้งของไทยกับมาเลเซีย

อาณาบริเวณที่ตั้งของไทยกับมาเลเซีย เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของภูมิภาคจากตำแหน่งที่ตั้งซึ่งขวางกั้นระหว่างมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) กับมหาสมุทรแปซิฟิก (ทะเลจีนใต้) โดยการมีแนวพรมแดนเชื่อมต่อกันทั้งทางบกและทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองจึงเป็นเสมือนจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการขยายอำนาจ หากมีการเข้าควบคุมบริเวณคาบสมุทรที่เชื่อมต่อระหว่างดินแดนของไทยกับมาเลเซีย หรือการเข้าควบคุมในบริเวณท้องทะเลแถบนี้³¹

¹Wu Yuan Li, The Strategic Land Ridge (Standford : Hoover Institution Press, 1975), Quoted in Lim Joo Jock, "The South China Sea : Changing Strategic Perspectives," in Chia Lin Sien & Colin MacAndrew(ed.), Southeast Asia Seas : Frontiers for Development (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1981), pp.229-230.

แต่ลำดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและพัฒนาการทางด้านกฎหมายทะเลในขณะนั้น ทำให้ไทยกับมาเลเซีย เป็นอีกสองประเทศที่หันมาสนใจในการกำหนดความชัดเจนและแน่นอนของเขตแดนทางทะเลระหว่างกันจากท่าเลที่ตั้งซึ่งล้อมรอบไปด้วยน่านน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งทรัพยากรทางทะเลประเภทต่าง ๆ มากที่สุดแห่งหนึ่งของโลกด้วยความตระหนักมากขึ้นถึงสิ่งที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติอันพึงได้รับจากทรัพยากรต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งนอกจากทรัพยากรด้านการประมงแล้ว น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาตินับเป็นทรัพยากรทางทะเลที่มีค่ามากที่สุดจากการค้นพบในภูมิภาคแห่งนี้¹ โดยการสำรวจตามหลักความจริงทางธรณีวิทยา ยืนยันได้ว่า ประมาณ 70 ล้านปีมาแล้ว บริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีลักษณะเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่เรียกว่า Sedimentary Basin อันเป็นที่รวมของเศษหิน ดิน ทราย ซากพืช และซากสัตว์นานาชนิดที่ทับถมขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเวลาผ่านไปนับล้านปี พวกอินทรีย์วัตถุคือ ซากพืช ซากสัตว์ ก็ได้แปรสภาพเป็นน้ำมันและก๊าซ ส่วนเศษหิน ดิน ทราย ก็แปรสภาพเป็นหินชั้น ซึ่งเป็นที่กักเก็บน้ำมันและก๊าซสะสมกันอยู่ในบริเวณนี้ต่อมา² ดังนั้น เมื่อไทยกับมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเลประชิดติดกันทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน จึงหมายถึงการมีแหล่งทรัพยากรเหล่านั้นอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน (the area of common-border resources)

ความลดน้อยถอยลงของปริมาณทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นแผ่นดินทำให้ทรัพยากรทางทะเลได้รับความสนใจมากขึ้น ในบรรดาทรัพยากรเหล่านี้ อุตสาหกรรมการประมงเคยมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการวางกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้ทรัพยากรทางทะเล เพราะการเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลกในภาวะที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และยังเป็นรากฐานทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ตลอดมา แต่ภายหลังจากความสามารถในการสำรวจพบทรัพยากรใหม่ ๆ จำพวกสิ่งมีชีวิตก้นทะเล แร่ธาตุ น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ จึงทำให้ความสัมพันธ์โดยตรงที่มนุษย์มีต่อทะเลเปลี่ยนแปลงไป ประโยชน์ที่ซับซ้อนมากมายของท้องทะเลทำให้แต่ละประเทศมีข้อโต้แย้งในการแก่งแย่งเพื่อช่วงชิงกรรมสิทธิ์กันมากขึ้น โดยเฉพาะความคาดหวังว่าจะได้ทรัพยากร

¹ Barry Buzan, Seabed Politics. p.125.

² พูนพล อาสนจินดา, ภูมิรัฐศาสตร์ประเทศไทย (เชียงใหม่: โรงพิมพ์ส่งเสริมธุรกิจ 2521), หน้า 215.

แผนที่ 12 แผนที่แสดงเขตที่มีการพัฒนาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ



ที่มา : Peter R. Odell, Oil and World Power: Background to the Oil Crisis (Harmondsworth : Penguin Books, 1978, p.283).

น้ำมันใต้ทะเลที่ทำให้ความขัดแย้งในเรื่องน้ำมันนอกชายฝั่งเปลี่ยนแปลงไปจากปัญหาข้อกฎหมาย มาเป็นข้อพิพาททางการเมืองในปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกฝ่ายต้องดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นสำคัญ¹ เนื่องจากทรัพยากรดังกล่าวเป็นสิ่งที่สามารถมีส่วนสัมพันธ์กับการเมืองระหว่างประเทศด้วย เพราะรัฐบาลของทุกประเทศย่อมจะมีนโยบายเกี่ยวกับการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งยังจะเกี่ยวโยงไปสู่ขีดความสามารถทางการเมือง การทหาร และกิจการอื่น ๆ ของประเทศได้ต่อไป²

การสำรวจแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาทั้งสิ้นนั้น มีขึ้นอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาน้ำมันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ ของประเทศ สำหรับประเทศไทยต้องใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงร้อยละ 80-85 ของการบริโภคพลังงานในประเทศ³ และนับแต่ปี ค.ศ. 1965 รัฐบาลไทยเริ่มให้สัมปทานแก่เอกชนเข้าทำการสำรวจทั้งบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยสามารถค้นพบโครงสร้างของน้ำมันและก๊าซธรรมชาติส่วนใหญ่ทางด้านอ่าวไทย ซึ่งได้มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในเวลาต่อมา ส่วนมาเลเซียต้องใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงถึงร้อยละ 90-95 ของการบริโภคพลังงานในประเทศ⁴ โดยการสำรวจ

¹Siddayao, The Off-Shore Petroleum Resources of South-East Asia. p.163.

²โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Sprout, Toward a Politics of the Planet Earth, pp.291-297; and Stephen B. Jones, "The Power Inventory & National Strategy," World Politics 6 (1954), pp.421-452.

³Phiphat Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), p.87.

⁴Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Energy in the ESCAP Region, Development Paper no.4 (Bangkok : ESCAP, 1984), p.56.

และค้นพบแหล่งน้ำมันในแถบทะเลจีนใต้ (อ่าวไทย) บริเวณชายฝั่งตรงกลาง กลันตัน ซาบาห์ และซาราวัก ในปี ค.ศ. 1967 ทำให้มาเลเซียเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันใน 40 อันดับแรกของโลก¹ และมีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในแถบนี้ตอนต้นปี ค.ศ. 1973

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตการณ์พลังงานครั้งสำคัญของโลกขึ้นตอนปลายปี ค.ศ. 1973 ที่เป็นผลมาจากความเกี่ยวพันกันระหว่างน้ำมันกับการเมืองระหว่างประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งมีการสู้รบระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับอิสราเอล และหลังจากกลุ่มประเทศอาหรับที่ทำสงครามเสียเปรียบเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1973 จึงได้ตกลงกันใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับ (Arab Oil Embargo) ต่อฝ่ายอิสราเอล ด้วยการลดปริมาณการผลิตและใช้มาตรการส่งออกโดยคำนึงถึงกลุ่มประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอิสราเอลมากน้อยตามลำดับ² คือ

- ก) กลุ่มที่ถือว่าเป็นศัตรู ได้แก่ประเทศที่ให้ความสนับสนุนต่ออิสราเอล เช่น สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ ซึ่งกลุ่มประเทศอาหรับจะไม่ส่งน้ำมันให้เลย
- ข) กลุ่มที่ถือว่าเป็นมิตร ได้แก่ประเทศที่ให้ความสนับสนุนต่ออาหรับ เช่น ฝรั่งเศส สเปน และประเทศในยุโรปบางประเทศ ซึ่งประเทศเหล่านี้จะได้รับน้ำมันเป็นปกติ

¹Phiphat Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea. p.85.

²นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศอาหรับเริ่มตระหนักว่า ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาน้ำมันจากพวกตนเป็นอันมาก ในปริมาณร้อยละ 90 ของทั่วโลก จึงรวมตัวกันเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันมิโตรเลียม เป็นสินค้าออก หรือโอเปค (Organization of Petroleum Exporting Countries--OPEC) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกรวม 13 ประเทศ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มอาหรับ 7 ประเทศ คือ คูเวต ซาอุดีอาระเบีย อิรัก สหรัฐอาหรับเอมิเรต กาตาร์ ลิเบีย แอลจีเรีย และประเทศนอกกลุ่มอาหรับ 6 ประเทศ คือ อิหร่าน เวเนซุเอลา ไนจีเรีย เอกวาดอร์ อินโดนีเซีย และมีกาบองเป็นสมาชิกสมทบ -- ไปรตศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับวิกฤตการณ์พลังงานครั้งนี้ ได้จาก Peter R. Odell, Oil and World Power : Background to the Oil Crisis (Harmondsworth : Penguin Books, 1970).

ค) กลุ่มที่ไม่ถือว่าเป็นมิตรและไม่เป็นศัตรู ได้แก่ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ซึ่งมักเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้น้ำมัน เป็นแหล่งพลังงานสำคัญที่สุดในประเทศ (รวมทั้งไทยกับมาเลเซีย) โดยกลุ่มประเทศอาหรับจะนำน้ำมันส่วนที่เหลือจากการส่งให้กลุ่มประเทศที่เป็นมิตรแล้วมาแบ่งส่งให้ประเทศในกลุ่มสุดท้ายนี้ อันเป็นเหตุให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ตกอยู่ในอันตรายเป็นอย่างยิ่ง¹

ในสภาวะเช่นนี้ การมีสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ในฐานะเป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเล ประชิดติดกันในอาณาบริเวณที่พบว่าเป็นแหล่งทรัพยากรดังกล่าวโดยเฉพาะในเขตโกล์ทวีปนั้นเอง ที่ทำให้ไทยกับมาเลเซียเกิดความสนใจและมักมีข้อโต้แย้งในรายละเอียดต่าง ๆ ก่อนที่จะทำความตกลงร่วมกันได้ เช่นในการแบ่งเขตโกล์ทวีปทางฝั่งทะเลอันดามัน และในครั้งที่ความจำเป็นของการพึ่งพาพลังงานน้ำมันยังเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 9.4 (ไทย) และ 10.5 (มาเลเซีย) ต่อปีภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์พลังงานแล้ว² ซึ่งแม้ว่าปริมาณการผลิตน้ำมันทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.9 ของปริมาณน้ำมันที่ผลิตได้ทั่วโลก แต่การค้นพบน้ำมันนอกชายฝั่งของภูมิภาคแห่งนี้ทำให้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำมันในภูมิภาคถึงร้อยละ 21 ต่อปีในขณะที่ปริมาณการผลิตน้ำมันของโลกเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9 ต่อปีเท่านั้น³ และทำให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้มาตรการด้านการสำรองน้ำมันของแต่ละประเทศ โดยตัวอย่างหนึ่งของประโยชน์ที่ได้รับจากความสำเร็จของการพัฒนาแหล่ง

¹เฉพาะรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบและท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนจากวิกฤตการณ์พลังงานครั้งนี้ โปรดดู-- Praipol Koomsup, "Economic Dimension of ASEAN's Energy Security," in Kusuma Snitwongse & Sukhumbhand Paribatra (ed.), The Invisible Nexus: Energy and ASEAN's Security (Singapore : Executive Publications, 1984), pp.10-47.

²ESCAP, Energy in the ESCAP Region. pp.56 & 139.

³Ng Shui Meng, The Oil System in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asia Studies, 1974), p.2.

ทรัพยากรเหล่านี้จะเห็นได้จากการที่มาเลเซียมีฐานะเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันในอันดับ 2 ของภูมิภาคนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา และไม่เดือดร้อนต่อวิกฤตการณ์พลังงานครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 1979 ที่ช่วยเร่งความสนใจในการแสวงประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรดังกล่าวมากขึ้นอีก¹

และด้วยเหตุที่การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา ได้ทำให้ประเทศต่าง ๆ คำนึงถึงทรัพยากรทางทะเลในฐานะมีส่วนเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของตน และยังเป็นเวลาไล่เลี่ยกับการเกิดวิกฤตการณ์พลังงานอีกด้วย จึงประกอบกันเป็นสาเหตุให้การแบ่งเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศที่มีชายฝั่งตรงข้ามกันหรือประชิดติดกันมักจะอ้างกรรมสิทธิ์เหลื่อมทับกันอันเนื่องมาจากความสำคัญของทรัพยากรดังกล่าวที่อาจมีอยู่ได้ในเขตไหล่ทวีป เพราะเห็นว่าจะเป็นเรื่องของการเป็นผู้ได้ประโยชน์ (gainer) และผู้เสียประโยชน์ (loser) หากมีการแบ่งหรือการกำหนดเขตแดนทางทะเลในขณะนั้น². โดยองค์ประกอบที่จำเป็นของผลประโยชน์แห่งชาติในส่วนนี้ก็คือความสามารถในการเข้าถึง การนำมาใช้ประโยชน์ และการควบคุมรักษาเอาไว้ได้³ ซึ่งไทยกับมาเลเซียก็ได้สำรวจพบน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจำนวนหนึ่งในเขตไหล่ทวีปบริเวณอ่าวไทย

¹สำหรับประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันอันดับหนึ่งของภูมิภาคคือ อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มโอเปคด้วย และอินโดนีเซียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ไม่เดือดร้อนจากวิกฤตการณ์พลังงานครั้งที่ 2 อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติในอิหร่านเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1979 Sevinc Carlson, "Southeast Asian Energy as a Dimension of Pacific Basin Community," in Kusuma Snitwongse & Sukhumbhand Paribatra (ed.), The Invisible Nexus, Energy and ASEAN Security. pp.171-175,177-180&185-186.

²Lin Sien & MacAndrews, Southeast Asian Seas. p.vii.

³Lewis M. Alexander, "Indices of National Interest in Ocean," Ocean Development and International law Journal 1 (1973), pp.21-49, Quoted in Mark J. Valencia, "Southeast Asian Seas : National Marine Interests, Transnational Issues, and Marine Regionalism," in Lin Sien & MacAndrews, Southeast Asian Seas. p.304.

และทำให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาใน เวลา เช่นนี้ย่อม เป็นการเจรจาที่ไม่มีฝ่ายใดยอมประนีประนอมได้จนต้องหยุดชะงักลง เพื่อควบคุมมิให้เกิดการขยายตัวไปสู่ความรุนแรงจากความยุ่งยากของการหาข้อยุติ เกี่ยวกับการจัดการในสิ่งที่กำลัง เป็นผลประโยชน์แห่งชาติอย่างสำคัญยิ่ง (vital interest) ของแต่ละฝ่ายในครั้งนี้¹

นับเป็นระยะเวลา รวม 2 ปี (ค.ศ. 1974-1975) ที่ปัญหาเขตแดนทางทะเล ระหว่างไทยกับมาเลเซียไม่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาร่วมกัน โดยอาจกล่าวได้อย่างมีเหตุผลแล้วว่า การที่ไทยกับมาเลเซียมีสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเล อยู่ประชิดติดกันในอาณาบริเวณของแหล่งทรัพยากรอันมีค่าที่ทั้งสองฝ่ายต่างต้องการเข้าครอบครองไว้เป็นของตน จึงเป็นสิ่งที่ทำให้ปัญหาเขตแดนทางทะเลใน ส่วนที่เหลือนี้อยู่ไม่สามารรถบรรลุข้อตกลงกันได้ และในปี ค.ศ. 1976 ไทยกับมาเลเซียก็ได้พบแนวโน้มที่จะต้องได้รับผลกระทบเกี่ยวกับความสำคัญของแหล่งพลังงานในประเทศ ตามรายงานการประชุมของกลุ่มประเทศโอเปคที่ว่าจะมีการขึ้นราคาน้ำมันทั่วโลกอีก² ซึ่งหลังจากนี้แล้วระดับราคาน้ำมันจึงเพิ่มสูงขึ้น เรื่อยมาจนเกิดเป็นวิกฤตการณ์พลังงานครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1979

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การพิจารณาแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียก็มิได้ยุติลงไปโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด เมื่อยังมีปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในครั้งนี้ ซึ่งทำให้ความขัดแย้งต่าง ๆ ถูกจำกัดขอบเขตลงและมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันจนทำความตกลงกันได้ ในโอกาสต่อมา ดังจะได้ศึกษารายละเอียดในลำดับต่อไป

¹S. Jayakuma, "The Third U.N. Conference on the Law of the Sea: Proposals, Issues, and Trends Relevant to Southeast Asia," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas. p.285.

²กลุ่มประเทศโอเปคจัดการประชุมครั้งนี้ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1976 ที่ประเทศอินโดนีเซีย -- โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก "คาดโอเปคจะขึ้นราคาน้ำมัน," สยามจดหมายเหตุ 1, 36 (2-8 กุมภาพันธ์ 2519) : 871-872.

ลักษณะพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย

ไทยกับมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความแตกต่างในทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความสัมพันธ์โดยทั่วไป โดยมีข้ออธิบายที่สำคัญรวม 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นเพราะความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้นำของมาเลเซียมีต่อประเทศไทย และความรู้สึกตอบสนองที่ดีจากคนไทย ส่วนใหญ่ต่อผู้นำของมาเลเซีย เนื่องจาก ดนกู อับดุล รามานท์ นายกรัฐมนตรีคนแรกของมาเลเซียภายหลังได้รับเอกราช มีมารดาเป็นคนไทย จึงทำให้ความสำนึกในการเป็น "ครึ่งไทย" ช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเป็นไปอย่างราบรื่นแม้จะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นบ้างก็ตาม และแนวทางแห่งความสัมพันธ์เช่นนี้ยังได้รับการประสานต่อมาในสมัยผู้นำคนอื่น ๆ เช่น ดูน อับดุล ราซัค และ ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออนันต์ เป็นต้น¹ และอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะความรู้สึกต่อการสูญเสีย 4 รัฐทางตอนใต้ซึ่งเคยเป็นประเทศราชของไทย คือ กลันตัน ปะลิส เคดาห์ ตรังกานู ให้แก่อังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1909 แล้วจึงตกเป็นของมาเลเซียภายหลังได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1957 นั้น ไม่รุนแรงเท่ากับการสูญเสียดินแดนทางตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวแม่น้ำโขงในส่วนที่ติดต่อกับลาวและเขมร (กัมพูชา) คือ พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ ให้แก่ ฝรั่งเศส เพราะชาวไทยมีความใกล้ชิดและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของดินแดนตามแนวแม่น้ำโขงมากกว่า ดังนั้นทัศนคติเช่นนี้จึงมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันที่ทำให้เรื่องเล็กน้อยระหว่างไทยกับลาวและเขมรมักกลายเป็นเรื่องใหญ่ แต่เรื่องที่น่าจะนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างไทยกับมาเลเซียก็กลับ เป็น เรื่องที่คลุ้มคลั่งกันได้เสมอมา²

¹โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก P. Boyce, Malaysia and Singapore in International Diplomacy (Sydney: Sydney University Press, 1968), p.229.

²โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Barbara Jones, "Patani Appeals to UNO," Eastern World (April, 1968), Quoted in Surin Pitsuwan, Issues Affecting Border Security Between Malaysia, and Thailand (Bangkok : Thammasat University Press, 1982), pp.4-5.

นอกจากความสอดคล้องต้องกันตามแนวนโยบายที่เน้นการผูกสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ไทยและมาเลเซียยังได้ให้ความสำคัญกับการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนรวม ด้วยการสนับสนุนต่อองค์การเพื่อความร่วมมือในระดับภูมิภาคมาตั้งแต่ภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรวมทั้งการเข้าร่วมเป็นประเทศผู้ก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations -- ASEAN) ขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยนับเป็นสมาคมที่สามารถพัฒนาบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกรอบของการดำเนินความสัมพันธ์ (ASEAN framework) ทั้งในระหว่างประเทศสมาชิกและในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกได้อย่างครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ที่ยังมีบทบาทอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ และการเข้ามามีบทบาทของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในภูมิภาคแห่งนี้ เพราะถึงแม้ว่าปฏิญญาในการก่อตั้งหรือที่เรียกว่า ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) จะประกาศให้เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ก็เป็นที่ปรากฏต่อมาว่าได้ขยายตัวไปสู่ความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงด้วย¹ โดยในระยะ 2-3 ปีแรกของการก่อตั้งสมาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกได้ใช้เวลาไปกับการปรับตัวเพื่อร่วมอยู่ในสมาคมเดียวกัน และเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ไขความขัดแย้งที่มีต่อกัน อันเป็นสาเหตุหนึ่งแห่งความล้มเหลวขององค์การเพื่อความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สำคัญทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อสมาคมอาเซียนเรื่อยมาในทศวรรษ 1970 เช่น ปัญหาเกี่ยวกับพลังงาน ปัญหาเกี่ยวกับท่าทีของประเทศมหาอำนาจและ

¹อาเซียนประกอบด้วยสมาชิกผู้ก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต่อมาบรูไนเข้าเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1984--โปรดศึกษาเพิ่มเติม เรื่องพัฒนาการขององค์การเพื่อความร่วมมือในระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้จาก Arnfinn Jorgensen-Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia (London : Macmillian Press, 1982); Somsakdi Xuto, Regional Cooperation in Southeast Asia: Problems Possibilities and Prospects (Bangkok: Institute of Asian Studies, 1973: และดูด้วยบทปฏิญญากรุงเทพ ได้จาก เอกสารอาเซียน (กทม.: กระทรวงการต่างประเทศ, 2521), หน้า 1

ความขัดแย้งของกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน จึงทำให้บรรดาประเทศสมาชิกรวมทั้งไทย กับมาเลเซียยอมรับในความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนาให้ควบคู่ไปกับการขยายความร่วมมือทางการ เมืองออกไปถึงปัญหาที่อาเซียนมีผลประโยชน์ร่วมกัน และความร่วมมือเช่นนี้ ก็ดำเนินไปได้ด้วยความใกล้ชิดและความไว้วางใจในฐานะมิตรประเทศร่วมสมาคมมากขึ้น¹

เท่าที่ผ่านมา การมีแนวพรมแดนทางบกติดต่อกัน เป็นระยะยาวอาจ เป็นเหตุให้เกิด ปัญหากระทบกระทั่งกันบ้างตามบริเวณแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย แต่ทั้งสองประเทศก็มีความ ร่วมมือเพื่อคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ มาโดยตลอด จึงไม่เกิดกรณีพิพาทที่รุนแรงและยังได้เป็น การสร้างพื้นฐานแห่งการดำเนินความสัมพันธ์ร่วมกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการใช้มาตรการปฏิบัติการร่วมทางทหาร (joint military operations) เป็นครั้งแรกตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือชายแดนระหว่าง ไทยกับมาเลเซีย ฉบับวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1965 ซึ่งเป็นรูปแบบของความร่วมมือทางทหาร ที่จะเกิดขึ้นได้เฉพาะกับประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันเท่านั้น โดยสิ่งที่เป็นจุดอ่อนอย่างยิ่ง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองนี้ ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา

¹โปรดศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและการดำเนินงานของอาเซียนได้จาก วิณีดา ศุกรเสพย์, อาเซียนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, เอกสารชุดคำถาม-คำตอบทาง วิชาการ ชุดที่ 1 เล่มที่ 1 (กทม : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, 2527), วิณีดา ศุกรเสพย์, (บก.) อาเซียนในการเมืองโลก (กทม.: สถาบันศึกษาความมั่นคงและ นานาชาติ), 2528., และ M. Rajendran, ASEAN's Foreign Relations : The Shift to Collective Action (Kuala Lumpur : arenabuku sdn. bhd., 1985).

(The Communist Party of Malaya) และขบวนการแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของประเทศไทย (The Separatist Movement) ซึ่งจะกล่าวได้โดยสังเขปคือ¹

ก) ปัญหาการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา เป็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญที่สุดของมาเลเซีย พรรคนี้มีการตั้งถิ่นฐานปฏิบัติการอยู่ตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย จัดตั้งขบวนการก่อการร้ายและพยายามใช้วิธีโฆษณาชวนเชื่อในหมู่คนไทย จีน และมาลายูให้เข้าไปเป็นสมาชิกของกลุ่ม อีกทั้งสามารถหาทุนดำเนินงานด้วยการเรียกเก็บจากบรรดาเจ้าของสวนยางหรือนักธุรกิจที่อาศัยอยู่แถบนั้น จนทำให้มาเลเซียมักกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์มาลายา หรืออาจไม่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศก็มีความพยายามร่วมกันมาช้านานด้วยการจัดประชุมหารือ และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และสามารถใช้การปฏิบัติการร่วมทางทหารจากความตกลงฉบับปี ค.ศ. 1965 โดยได้รับการแก้ไขฉบับวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1970 และจากการปฏิบัติการทางทหารของมาเลเซียที่เข้ามาในเขตแดนไทยเคยสร้างความขัดแย้งอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งสงบลงได้ตามที่ทั้งสองฝ่ายเข้าแก้ไขด้วยการยืนยันถึงการเคารพในความเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ดีและการมีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ ภายใต้อาเซียน โดยได้ปรับปรุงขอบข่ายของการปฏิบัติการร่วมนี้อีกครั้งตามความตกลง

¹โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาทั้งสองประการนี้ได้จาก ชัยโชค จุลศิริวงศ์ "มาเลเซียกับอาเซียน," ใน วิจินดา สุกรเสพย์ (บก.), อาเซียนในการเมืองโลก หน้า 393-424, อุทัย ทิรัญโค, พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายากับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย (กทม : กรมการปกครอง, 2524)., ไพฑูรย์ ตัสเซ, ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : เอกภาพกับคอมมิวนิสต์ (กทม : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527)., ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, "ปัญหาและอุปสรรคในการผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้," ใน ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (กทม : แพร่พิทยา, 2515), หน้า 225-296, และ Surin Pitsuwan, Issues Affecting Border Security Between Malaysia and Thailand. pp.5-18 & 30-43.



ฉบับวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน¹ รวมทั้งยังมีการซ้อมรบร่วมกันทางเรือและทางอากาศ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างงานด้านความร่วมมือบริเวณชายแดน มาตรการเหล่านี้เป็นความร่วมมือทางทหารในระดับทวิภาคีภายนอกกรอบของอาเซียนที่นับ เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ในบรรดาสมาชิกอาเซียนทั้งหมด²

ข) ปัญหาการก่อการร้ายจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของไทย เป็นปัญหาเรื้อรังเกี่ยวกับความพยายามของชาวมุสลิมบางกลุ่มในจังหวัดภาคใต้ของไทย (สงขลา สตูล ยะลา บัตตานี นราธิวาส) ที่ต่อต้านการปกครองของรัฐบาลไทยด้วยการใช้ความแตกต่างทางศาสนา เป็น เครื่องมือ ในการขยายความรุนแรงจากระดับท้องถิ่น ไปในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ เพื่อแบ่งแยกดินแดนออกมาเป็นรัฐอิสระ โดยกลุ่มขบวนการ PULO (Pattani United Liberation Organization) เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างใหญ่และมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งมาเลเซียเองก็สามารถอ้างถึงเหตุผลของการมีศาสนาเดียวกันกับกลุ่มเหล่านี้มา เป็นอุปสรรคต่อการร่วมแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ จึงนำไปสู่ความหวาดระแวงที่ไทยมองว่า มาเลเซียมีส่วนสนับสนุนกลุ่มโจรด้วย แต่ความคิดคำนึงในฐานะ เป็นมิตรประเทศร่วมสมาคมอาเซียนซึ่งทุกประเทศในสมาคมต่างยอมรับถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาที่มักเกิดขึ้นจากความแตกต่างกันทางเชื้อชาติและศาสนาของประชากรภายในประเทศของตน³ จึงมีส่วนช่วยบรรเทาความบาดหมางที่มีอยู่ระหว่างไทยกับมาเลเซียมาสู่ความสนใจ

¹โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก "ปัญหาชายแดนด้านมาเลเซีย," สยามจดหมายเหตุ 1,24 (10-16 มิถุนายน 2519), หน้า 564-567., กรป.กลาง, สัมพันธภาพตามแนวพรมแดนระหว่างไทย-มาเลเซีย," ครบรอบ 18 ปี กรป.กลาง (กทม. : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2523) หน้า 131-149 และดูด้วยบทความตกลงฉบับปี ค.ศ. 1977 ได้จาก ประมวลเอกสารความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ พ.ศ. 2519-2524, (กทม.: กระทรวงการต่างประเทศ), หน้า 10-14.

²Sheldon W. Simon, The ASEAN States and Regional Security (California : Hoover Institution Press, 1982), p.91.

³Simon, Ibid., p.88.

ในการหาวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยให้เริ่มขึ้นจากความร่วมมือในการเข้าร่วมในโครงการพัฒนาบริเวณแนวชายแดนภายใต้โครงการต่าง ๆ ที่อาจช่วยสร้างความใกล้ชิดในหมู่ประชาชนอันเป็นหนทางหนึ่งในการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่า จะได้ เป็นการช่วยสอดส่องดูแลและกำจัดการกระทำที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศทั้งสอง ตามที่ไทยกับมาเลเซียจึงร่วมลงนามกันอย่างเป็นทางการในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเกษตร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979 ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโกลก โครงการเพาะพันธุ์ปลาและการร่วมทำการประมงน้ำลึก เป็นต้น¹

พื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย จึงเป็นลักษณะร่วมของการดำเนินความสัมพันธ์อันดีทั้งที่อยู่ภายนอกและภายในกรอบของอาเซียนควบคู่กัน ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นแนวโน้มของความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น และพบว่า ปัญหาสำคัญที่กล่าวมานี้จะไม่ถูกหยิบยกให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองในเรื่องอื่น ๆ แต่อย่างใด รวมทั้งในประเด็นปัญหา เขตแดนทางทะเลที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับ เรื่องดังกล่าวได้ เมื่อท้องทะเลแถบนี้ยังเป็น เส้นทางที่จะช่วยสนับสนุนการก่อการร้ายเหล่านั้นได้อีกทางหนึ่งด้วย²

จากการที่ไทยกับมาเลเซีย เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เรื่อยมาในขณะนั้น จึงสามารถ เริ่มต้นการพิจารณาแก้ไขปัญหาค้างแดนทางทะเลร่วมกัน เป็นคู่แรก ภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการประสานงาน เกี่ยวกับการสำรวจทรัพยากรธรณี นอกชายฝั่งของประเทศในเอเชีย (CCOP) สมัยที่ 6 เมื่อปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นการแสดงถึงการเล็งเห็นว่าท้องทะเล เป็นแหล่งสะสมทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอันจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของทุกประเทศในภูมิภาคแถบนี้ และการแบ่งหรือการกำหนดความแน่นอนของเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศจึงเป็นหนทางหนึ่งของการได้มาในซึ่งกรรมสิทธิ์

¹ "การเจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-มาเลเซีย,"

สยามจดหมายเหตุ 4,9 (23 กุมภาพันธ์-1 มีนาคม 2522), หน้า 236.

² Valencia, "Southeast Asian Seas : National Marine Interest, Transnational Issues, and Marine Regionalism," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas. p.325.

ในส่วนของตน โดยไทยกับมาเลเซียสามารถใช้วิธีการเจรจาโดยตรงเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่อาจทำให้กระทบกระเทือนความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศได้¹ และทั้งสองฝ่ายก็สามารถทำความตกลงกันเกี่ยวกับการแบ่งทะเลอาณาเขตโดยมีการกำหนดพิภพที่แน่นอนทางภูมิศาสตร์ได้ด้วยการประนีประนอมกันจนครบถ้วนทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามันในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1973 ซึ่งเป็นระยะเวลาเดียวกับที่สมาคมอาเซียนกำลังให้ความสำคัญกับการเร่งสร้างสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกให้แน่นแฟ้นมากขึ้น และการดำเนินงานพิจารณาแก้ไขปัญหาคัดแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียจึงเป็นเรื่องหนึ่งที่มีการปรึกษาหารือกันภายในกรอบของอาเซียนทั้งในระดับเจ้าหน้าที่และในรูปแบบของการประชุมตกลงกันอย่างเป็นทางการในระดับผู้นำของประเทศทั้งสอง²

¹กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, "คำชี้แจงประกอบการเสนอสนธิสัญญาเกี่ยวกับการแบ่งทะเลอาณาเขตและบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับมาเลเซียเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ", (26 พฤษภาคม 2524), หน้า 9, และ The Southeast Asian Project on Ocean Law, Policy and Management (SEAPOL), "The U.N. Conventional on the Law of the Sea : Problems of Implementation in Southeast Asia," Summery Report of SEAPOL Technical Workshop, Phuket, Thailand, 22-24 Febuary 1986, pp. 7-9.

²Estrella D. Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN (Manila : Foreign Service, 1983), p.14.

ตารางแสดงสถิติการประชุม ทวิภาคีในระดับผู้นำของประเทศในอาเซียน ระหว่าง

ค.ศ. 1970-1979

ปี ค.ศ.	จำนวนครั้ง
1970	5
1971	2
1972	4
1973	5
1974	6
1975	11
1976	16
1977	7
1978	12
1979	9
รวม 10 ปี	รวม 77 ครั้ง

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา เรียบเรียงโดยคัดดอมาจาก Estrella D. Sclidum, Bilateral Summitry in ASEAN (Manila : Foreign Service, 1983),p.14.

จากข้อมูลทางสถิตินี้ เป็นตัวเลขที่ครอบคลุมการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกใน ประเด็นปัญหาทั่วไป แนวโน้มของการประชุมที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศ สมาชิกได้หันมายอมรับการใช้ช่องทางสำหรับการติดต่อสื่อสาร (channel of communication) ที่มีอยู่เพื่อ เป็นโอกาสที่จะก่อให้เกิดความใกล้ชิดและสะดวกต่อการปรับความเข้าใจในการทำงาน ของสมาคม ซึ่งรวมทั้งการหาทางแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ร่วมกัน และจะเป็นพื้นฐานแห่งพัฒนาการ ของความร่วมมือที่ดีได้ ซึ่งในจำนวนการประชุมทั้งหมดนี้ พบว่า ไทยกับมาเลเซียเป็นประเทศ ที่มีการประชุมกันมากที่สุด¹ โดยเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า มาเลเซียเป็นประเทศเดียวในบรรดา สมาชิกผู้ก่อตั้งอาเซียนที่มีความขัดแย้งกับสมาชิกอื่นทุกประเทศ จึงยอมรับการเข้าร่วมในสมาคม เพื่อเป็นวิธีทางหนึ่งสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศ เหล่านั้นต่อไป²

นอกจากนี้แล้ว แม้ในทางหนึ่งผลกระทบจากวิกฤตการณ์พลังงานเมื่อปี ค.ศ. 1973 จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซีย แต่ขณะที่ ทั้งสองฝ่ายยังคงตระหนักถึงการสูญเสียผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในบริเวณที่ไม่สามารถ ดกกลงกันได้ไปโดยต่างก็กำลังได้รับความกดดันเช่นเดียวกัน จึงมีส่วนช่วยลดความก้าวร้าว ที่เกิดขึ้นในการพิจารณาปัญหา เกี่ยวกับ เขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสอง³ และ เป็น แรงผลักดันให้หันมายอมรับการใช้กลไกและแนวทางปฏิบัติของอาเซียนที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดัง การประสานผลประโยชน์ร่วมกันได้อย่าง เป็นระบบ ดังที่เห็นได้จากการก่อตั้ง "คณะมนตรี อาเซียนว่าด้วยปิโตรเลียม" (The ASEAN Council on Petroleum -- ASCOPE) เมื่อปี ค.ศ. 1975 เพื่อความร่วมมือทางด้านปิโตรเลียมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งใน ด้านการสำรวจและการใช้ประโยชน์จากน้ำมัน รวมทั้งการแสวงหาพลังงานทดแทนจากถ่านหิน

¹Solidum, Bilateral Summitry in ASEAN. p.12.

²Rajendran, ASEAN's Foreign Relations. p.20.

³Lim Joo Jock, "The South China Sea : Changing Strategic Perspectives," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas. p.233.

พลังงานปรมาณู พลังงานจากใต้ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ¹ โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ "คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และพลังงาน" (Committee on Industry, Minerals and Energy -- COIME) และ "คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี" (Committee on Science and Technology -- COST)² ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กลไกเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นรูปแบบของการดำเนินงานสองฝ่าย (bilateral arrangement) ตามที่ได้เป็นเครื่องรองรับการดำเนินงานร่วมกันในปฏิญาระหว่างไทยกับมาเลเซียด้วย³ โดยเฉพาะในความร่วมมือตามหลักการเรื่องการแบ่งปันน้ำมันดิบและ/หรือผลิตภัณฑ์จากน้ำมันในยามฉุกเฉิน (Emergency Sharing Scheme) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 ภายหลังจากการประชุมสุดยอดของสมาคมอาเซียนครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในส่วนที่เน้นถึงการมีนโยบายร่วมกันทางด้านพลังงาน

¹ ASCOPE เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นตรงต่ออาเซียน แต่งานที่รับผิดชอบมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นพิเศษ โดยมีตัวแทนของประเทศสมาชิกได้แก่ บริษัทน้ำมันแห่งชาติและหน่วยงานน้ำมันของประเทศสมาชิก ซึ่งฝ่ายเลขาธิการของ ASCOPE ประจำอยู่ที่นครจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย -- ศึกษารายละเอียดโครงสร้างและการดำเนินงานได้จาก "ASCOPE the First Five Years 1975-1980," (Jakarta : ASCOPE Secretariat, October 15, 1980), อ้างใน วนิดา สุกรเสพย์ (บก.). อาเซียนในการเมืองโลก, หน้า 282-286.

² COIME เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ภายหลังการปรับปรุงโครงสร้างของอาเซียนในปี ค.ศ. 1976 ส่วน COST อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการประจำที่จะดำเนินงานในระหว่างที่ไม่มีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีอาเซียน และเป็นองค์กรที่มีมาตั้งแต่แรกก่อตั้งสมาคมแห่งนี้ -- โปรดศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน่วยงานทั้งสองนี้ได้จาก วนิดา สุกรเสพย์, อาเซียนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 49-51.

³ ESCAP, Energy in the ESCAP Region, p.69.

(Common Energy Policy) โดยเป็นการดำเนินงานในความรับผิดชอบของคณะมนตรี
อาเซียนว่าด้วยปิโตรเลียม และทำให้มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีความช่วยเหลือในการ
ขายน้ำมันให้กับประเทศไทย เมื่อเกิดวิกฤตการณ์พลังงานครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1979¹

ถึงแม้ว่าหนทางของความร่วมมือจะยังคงถูกจำกัดอยู่บ้างจากการมองว่าการเข้า
ครอบครองแหล่งทรัพยากรดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่จำเป็นต้อง
พิจารณากันอย่างรอบคอบถึงสิ่งที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน และทำให้การพิจารณาแก้ไข
ปัญหาร่วมกันที่มีขึ้นอีกในปี ค.ศ. 1976 ไม่สามารถหาข้อยุติของปัญหาได้ทันที แต่ทั้งสองฝ่าย
ก็มีการพบปะหารือกันในเรื่องนี้ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อ ๆ มา รวมทั้งยัง
สามารถขยายความร่วมมือกันอย่างกว้างขวางในปัญหาที่เร่งด่วนของประเทศทั้งสอง คือ
การทำความเข้าใจครั้งใหม่ในการปราบปรามการค้าการร้ายตามบริเวณแนวชายแดน เมื่อปี
ค.ศ. 1977 และมีการพบปะกันในนามของสมาคมอาเซียน เกี่ยวกับสถานการณ์ของภูมิภาค
โดยส่วนรวม จึงมีส่วนช่วยทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหา เขตแดนทางทะเล
ได้ต่อไป เมื่อได้มีการสอดแทรกเรื่องนี้ในการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะที่ได้เน้นทั้ง
การเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ดี (good neighbour) และการมีน้ำใจของอาเซียน

¹ความก้าวหน้าและการประสานงานกันระหว่าง COIME กับหน่วยงานต่าง ๆ
ประกอบกับวิกฤตการณ์พลังงานครั้งนี้ ได้ทำให้เกิดการประชุมระดับรัฐมนตรีพลังงานของ
อาเซียนเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1981 เพื่อขยายความร่วมมือกันให้กว้างขวางต่อไป โดย
ASCOPE จะรับผิดชอบในด้านน้ำมันและก๊าซ COIME รับผิดชอบในด้านพลังงานอื่น ๆ ที่อยู่
ในขั้นทำการพาณิชย์แล้ว และ COST รับผิดชอบในด้านการค้นคว้าและพัฒนาพลังงานใหม่ ๆ
--โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Praipol Koomsup, "Economic Dimensions of
ASEAN's Energy Security," and C.P.E. Luhulima, "ASEAN's Energy
Cooperation : Problems and Prospects," in Kusuma Snitwongse
& Sukhumbhand Paribatra (ed.), The Invisible Nexus : Energy and
ASEAN's Security. pp.18, 210-216.

(ASEAN Spirit) ในการให้ความร่วมมือต่อสิ่งที่จะเป็นผลประโยชน์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ¹ ซึ่งสามารถนำไปสู่การทำความตกลงกันได้ในปี ค.ศ. 1979 โดยจะพบว่า สิ่งที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่มีอยู่ตลอดมาในการดำเนินงานครั้งนี้ยังปรากฏ เป็นลายลักษณ์อักษรของสนธิสัญญาหรือความตกลงทุกฉบับในสาระสำคัญที่ว่า

"...ด้วยความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์
แห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง...หรือ

...Desiring to strengthen the existing historical
bounds of friendship between the two countries,..."

สำหรับการยอมรับให้การเจรจาร่วมกันภายในกรอบของอาเซียน เป็นวิถีทางสำหรับการพิจารณาแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลมาตั้งแต่แรกนั้น ก็ได้ทำให้การดำเนินงานครั้งนี้มีส่วนสัมพันธ์กับโครงสร้างและกระบวนการของสมาคมในลักษณะของการมีพฤติกรรมในทางสันติต่อกัน เนื่องจาก

"...การเจรจา (negotiation) ก็คือขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติทั้งในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกและการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอก ซึ่งเป็นเรื่องของการโน้มน้าวหรือจูงใจคู่เจรจาให้เกิดการยอมรับร่วมกันในการมีพฤติกรรมต่าง ๆ และโดยที่ทุกประเทศในอาเซียนล้วนอยู่ในฐานะที่มีกำลังอำนาจทัดเทียมกัน จึงจะไม่เกิดปัญหาการใช้กำลังอำนาจเป็นเครื่องมือในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เพียงแต่อาจต้องใช้เวลาอย่างยาวนานเพื่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน..."²

¹Hans H. Indorf, Impediments to Regionalism in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1984), p.28.

²I. William Zartman, "Negotiation as a Joint Decision - Making Process," in Journal of Conflict Resolution xii, 4 (December 1977), Quoted in Pushpa Thambipillai & J. Saravanamuttu, ASEAN Negotiations : Two Insight (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1985), pp.5-6.

ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับการพิจารณาแก้ไขปัญหา เขตแดนทางทะเลระหว่างไทย กับมาเลเซีย ตามที่ระยะเวลาอันยาวนานถึง 10 ปี (ค.ศ. 1970-1979) กว่าที่การดำเนินงาน เฉพาะส่วนที่อยู่ภายใต้ขอบ เขตของการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดจะเสร็จสิ้นลงนั้น จึงไม่เป็น อุปสรรคในการรักษาบรรยากาศของความร่วมมือที่ดีต่อกัน เอาไว้ได้

และในลำดับต่อไป จะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในครั้งนี้อย่าง

ปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ในอินโดจีน (ค.ศ. 1970-1979)

สถานการณ์ในอินโดจีนที่ดำเนินไปในระยะแรกของทศวรรษ 1970 ยังคง เป็นเรื่องของสงครามเวียดนาม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ในกระแสของสงครามเย็น ระหว่างโลกเสรี กับ โลกคอมมิวนิสต์ โดยที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนามใต้ (เวียดกง) พยายามแทรกซึมบ่อนทำลายรัฐบาลหนักขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ซึ่งมี เวียดนามเหนือให้การสนับสนุนพวกเวียดกง อันเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจ เข้ามามีส่วน ในการสนับสนุนรัฐบาล เวียดนามใต้ เพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่พยายามขยายตัว อยู่ในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และขณะนั้นจีนกับโซเวียตก็มีความใกล้ชิดกันทางอุดมการณ์ เป็นอย่างดี โดยจีน เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่อเวียดนามเหนือมาโดยตลอด แต่ต่อมาสหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงความเสียหายจากสงครามมากขึ้น และเห็นว่าจำเป็นต้องลดบทบาทและ ความรับผิดชอบของตนลงไปด้วยการประกาศนโยบายใหม่ใน "ลัทธินิคสัน" (Nixon Doctrine) เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1969¹ และในขณะเดียวกันจึง เริ่มมีการประชุมเกี่ยวกับการยุติ

¹กล่าวสำหรับการลดบทบาทของสหรัฐฯ ตามลัทธินิคสันนั้นต้องการให้การสู้รบเพื่อ ป้องกันประเทศเป็นความรับผิดชอบของแต่ละประเทศเอง สหรัฐฯ จะเข้าช่วยแต่ในกรณีที่น่าจะ ถึงว่าจะมีผลได้ผลเสียของสหรัฐฯ หรือไม่เท่านั้น -- โปรดศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ ถึงผลกระทบที่อาจมีต่อความผูกพันตามสนธิสัญญาทางทหารที่สหรัฐฯ มีกับประเทศพันธมิตรในภูมิภาค แห่งนี้ได้จากหนังสือหรือบทความต่าง ๆ เช่น Jone W. Dower, "Asia and the Nixon Doctrine : The New Force of Empire," in Virginia Brodine & Mark Selden (ed.), Open Secret : The Kissinger-Nixon Doctrine in Asia (New York : Harper & Row Publishers, 1972).

สงครามครั้งนี้ ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่จีนและโซเวียตเกิดความขัดแย้งกันอย่างเปิดเผย โดยสหรัฐฯ ยังได้ปรับการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนและโซเวียตจากการมีนโยบายเผชิญหน้า (Confrontation) มาเป็นนโยบายผ่อนคลายความตึงเครียด (Detente) และต่อมาจึงสามารถหาข้อยุติของ สงครามเวียดนามได้ด้วยการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพที่เรียกว่า ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ระหว่างสหรัฐฯ เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และรัฐบาลปฏิวัติเฉพาะกาล ของเวียดนามใต้เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ.1973¹

ไทยกับมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีอุดมการณ์แห่งชาติ เป็นปฏิปักษ์ต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ และในสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีท่าเลที่ตั้งใกล้ชิดกับเวียดนามโดยมี กัมพูชากั้นอยู่ และยังเป็นที่ตั้งของกองกำลังส่วนหนึ่งของสหรัฐฯ ในการสู้รบครั้งนี้ จึงมองว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ เช่นนี้ย่อมมีความกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัย ของไทย (และประเทศอื่น ๆ) ที่ผูกพันกับสหรัฐฯ จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ซีโต้ (Southeast Asia Treaty Organization--SEATO) ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยการลงนามในสนธิสัญญามะนิลา (Manila pact) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1954 เพื่อ

¹โปรดศึกษารายละเอียดของเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วง ปลายทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1970 ทั้งภายในภูมิภาคและในระดับโลกได้จากหนังสือ หรือบทความต่าง ๆ เช่น Anthony Harrigan, A Guide to the War in Vietnam (Colorado : Panther Publications, 1966); Lau Teik Soon (ed.), New Directions in the International Relations of Southeast Asian (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1973), และ ดูสาระสำคัญของต้นฉบับของข้อตกลงปารีสได้จาก เอกสารอนุทินสงครามเวียดนาม (กทม : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516).

ต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้¹ ส่วนมาเลเซียก็เห็นสถานการณ์ดังกล่าว เป็นเรื่องใกล้ตัวมากขึ้น เมื่อนำมาเกี่ยวข้องกับปัญหาคอมมิวนิสต์ในประเทศ ประกอบกับการ เริ่มถอนตัวของอังกฤษไปจากดินแดนที่เรียกว่า East of Suez อันหมายถึง มาเลเซียและ สิงคโปร์ ตั้งแต่กลางปี ค.ศ.1967 นั้น เป็นการยกเลิกความร่วมมือด้านความมั่นคงใน Anglo-Malaysian Defense Agreement(1957) มาเป็นเพียงความผูกพันกันตามข้อตกลง ใน Five Power Defense Arrangementซึ่งจะเริ่มมีผลบังคับใช้วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1971² ที่มีส่วนนำไปสู่ความคิดริเริ่มของมาเลเซียที่ต้องการให้ทุกประเทศในภูมิภาค

¹ ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ไทย ปากีสถาน (ถอนตัวเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1973) ฝรั่งเศส (หยุดเข้าร่วมกิจกรรมทาง ทหารตั้งแต่ปี ค.ศ.1967) อังกฤษ และสหรัฐฯ กิจกรรมขององค์การได้ยุติลงในปี ค.ศ.1976 แล้วจึงยกเลิกไปในปี ค.ศ.1977 เมื่อได้แสดงให้เห็นแล้วว่าวัตถุประสงค์ที่จะต่อต้านคอมมิวนิสต์ ในภูมิภาคนี้ไม่ได้ผลแต่อย่างใดภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดจีน ค.ศ.1975 -- Charles E. Morrison & Astri Suhrke, Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States. (Australia : University of Queensland Press, 1978), pp.108-141.

² Five Power Defense Arrangement ประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอังกฤษ แม้มมาเลเซียจะเป็นเอกราชจาก อังกฤษแล้ว แต่ก็ยอมรับให้การผูกพันกันทางการทหารใน Anglo-Malaysian Defense Agreement เป็นเรื่องของการป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก โดยเน้นว่ากองกำลังของ มาเลเซียจะเพียงพอสำหรับการรักษาความปลอดภัยภายในประเทศเท่านั้น -- Canberra Times(27 April 1967), Quoted in K.K. Nair, ASEAN-Indochina Relations Since 1975 : The Politics of Accommodation (Canberra : The Strategic and Defense Studies Centre, The Research School of Pacific Studies, The Australian National University, 1984), p.5.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง (neutralization) เพราะเห็นว่าการที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งความยุ่งยากของสงครามเวียดนามนั้น เกิดจากการที่มหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงในภูมิภาคแห่งนี้ ฉะนั้น หากมีความเป็นกลางแล้ว แต่ละประเทศควรเป็นอิสระอย่างแท้จริง และจะสามารถจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ร่วมกันให้หมดสิ้นได้¹

แน่นอนที่ความไม่มั่นใจเกี่ยวกับการพึ่งพาระบบการรักษาความปลอดภัยร่วมภายใต้ความผูกพันต่อสหรัฐฯ และอังกฤษ ควบคู่ไปกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดจีนครั้งนี้ ย่อมทำให้ไทยกับมาเลเซียและบรรดาประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคพยายามจะหาทางเลือกของคนในสถานการณ์ขณะนั้นด้วยการหันเข้ามาสนใจกับความร่วมมือในระดับภูมิภาคทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจให้มากขึ้น ตามที่ได้ยอมรับถึงความจำเป็นในการลดและแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ ที่มีต่อกันในอันที่จะพึ่งพากันเองภายในภูมิภาค และการประกาศให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality--ZOPFAN) เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ในนามของอาเซียนสำหรับเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น²

¹ นาย Tun Ismail เป็นผู้เสนอแนวความคิดนี้ตอนกลางปี ค.ศ. 1978 และต่อมาเมื่อเข้าเป็นรองนายกรัฐมนตรีในสมัยของนายราชาธิปไตย ปี ค.ศ. 1969 ความคิดดังกล่าวจึงได้รับความสนใจมาเป็นนโยบายของรัฐบาลด้วย -- โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Noordin Sopiee, "The Neutralization of Southeast Asia," in Hedley Bull (ed.), Asia and the Western Pacific : Towards a New International Order (Melbourne : Thomas Nelson, 1975), pp.132-158. and Rajendran, ASEAN's Foreign Relations. pp.24-33.

² ZOPFAN เป็นสิ่งที่ต่อเนื่องมาจากแนวคิดของมาเลเซีย ซึ่งในรายละเอียดแล้วแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น มาเลเซียต้องการได้รับการค้าประกันจากมหาอำนาจต่าง ๆ ส่วนไทยเห็นว่าอาจต้องเอียงไปเข้ากับมหาอำนาจข้างหนึ่งโดยไม่ให้มีการแทรกแซงกิจการภายในของตน เป็นต้น -- โปรดศึกษาความคิดของประเทศอื่น ๆ ได้จาก วิมิตา ไกรฤกษ์, "ความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชีย 12 (มิถุนายน 2524), หน้า 174-199, และดูด้วยบทบัญญัติฉบับนี้ได้จาก เอกสารอาเซียน, หน้า 4-6.

การทำสนธิสัญญาสันติภาพเพื่อยุติสงครามเวียดนามในปี ค.ศ. 1973 ไม่ช่วยให้เกิดสันติภาพที่แท้จริงแก่ประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีนเลย เพราะในปี ค.ศ. 1975 ทั้งไทยและมาเลเซียก็ได้พบกับการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลให้ดุลยภาพแห่งอำนาจในอินโดจีน เป็นไปในทางที่จะมีอันตรายร้ายแรงมาสู่ความมั่นคงของประเทศทั้งสองและของภูมิภาคโดยรวม เนื่องจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาสามารถทำการยึดอำนาจเป็นรัฐบาลได้เมื่อวันที่ 17 เมษายน คอมมิวนิสต์ในเวียดนามได้รับชัยชนะจากเวียดนามใต้เมื่อวันที่ 30 เมษายน และคอมมิวนิสต์ในลาวจัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ปีเดียวกัน อันเป็นการสถาปนาภาคพื้นอินโดจีนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์อย่างสมบูรณ์ และมีเวียดนามเป็นตัวการสำคัญที่จะชี้ชะตากรรมเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพของภูมิภาคต่อไป¹ โดยทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องตกอยู่ในสภาพของการแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายโลกเสรีที่รวมตัวกันในสมาคมอาเซียนและฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ของกลุ่มประเทศในอินโดจีน ซึ่งหลังจากนี้แล้ว เวียดนามเลือกที่จะเป็นมิตรกับโซเวียตด้วยการตัดความสัมพันธ์กับจีน โดยที่ทั้งสองประเทศนี้ก็คือมหาอำนาจฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่สร้างความขัดแย้งและพยายามแย่งชิงอิทธิพลทางการเมืองในภูมิภาคแห่งนี้แทนที่การถอนตัวของสหรัฐฯ ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเวียดนาม²

สำหรับประเทศไทย นอกจากจะได้ให้ความร่วมมือกับสมาคมอาเซียนตลอดมาทั้งเพื่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศแล้ว ในครั้งนี้ยังทำให้ไทยยืนยันถึงความจำเป็นในด้านความร่วมมือทางการเมืองของประเทศภาคีอาเซียนทั้งหมด³ ในขณะที่มาเลเซียก็ได้มองการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ และหันมาให้ความสนใจในการให้

¹เขียน วีระวิทย์, "อินโดจีน," เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชีย 19 (เมษายน 2525), หน้า 288-296 และ Nair, ASEAN-Indochina Relations Since 1979. p.92.

²Jorgensen Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia. pp.3-6.

³ประชา คุณะเกษม, "ไทย อาเซียน กับความร่วมมือในภูมิภาค," ใน บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (กทม : กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), หน้า 64-76.

ความร่วมมือต่อสมาคมอาเซียนมากกว่าในระยะแรกของการก่อตั้ง ตามที่มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือในระดับภูมิภาค (อาเซียน) เข้ามาเป็นหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างจริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 เป็นต้นมา¹

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอินโดจีน ค.ศ. 1975 นี้ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับมาเลเซีย ที่ทำให้ทั้งสองประเทศมีการรับรู้ (perceive) ของการมีภัยคุกคามร่วมกัน และปรับแนวนโยบายของประเทศเพื่อความเหมาะสมต่อสถานการณ์ โดยได้จัดลำดับความสำคัญของสิ่งที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ ในลักษณะของการให้ความสำคัญต่อความพร้อมของการป้องกันภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งแม้จะมีแนวทางในการปฏิบัติต่อสถานการณ์ครั้งนี้แตกต่างกันบ้างตามที่ทำให้มาเลเซียเกิดความหวาดระแวงไทยเกี่ยวกับการใช้ยุทธวิธี เข้าใกล้ชิดกับจีน เพื่อการถ่วงดุลกับเวียดนาม แต่โดยทั่วไปแล้ว สถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็ยิ่งเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของไทยกับมาเลเซียและประเทศในอาเซียนได้เป็นอย่างดี²

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความหวັนเกรงต่อการมีภัยคุกคามร่วมกันของประเทศและภูมิภาค โดยส่วนรวมจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดจีน ค.ศ. 1975 และทำให้ทุกประเทศในอาเซียนเกิดความตื่นตัวในการสร้างความเป็นปึกแผ่นด้วยการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกสำหรับการดำเนินงานของสมาคม พร้อมกับวางแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ

นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียในขณะนั้นคือ ดุน ราซัค ได้แถลงเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ และได้รับการยึดถือในทางปฏิบัติสืบมา -- โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Jorgensen Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia. pp. 71-72.

² Franklin B. Weinstein, "The Meaning of National Security in Southeast Asia," in Shigekazu Matsumoto, Southeast Asia in a Changing World (Tokyo : Institute of Developing Economies, 1980), pp. 20-25.

อย่างกว้างขวางมากขึ้นก็คือ เอกสารสำคัญจากผลการประชุมสุดยอดของสมาคมอาเซียน เป็นครั้งแรก ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976 ซึ่งมีส่วนที่สามารถเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้พิจารณาแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียด้วย ได้แก่

- สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี ด้วยการเจรจาฉันมิตรแทนการคุกคามหรือการใช้กำลัง (ข้อ 2 ค และข้อ 11-17) ทั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการยอมรับให้ครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมทางทะเลหรือการแก้ไขปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับทะเลระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแห่งนี้¹

- ปฏิญญาความสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ได้ระบุถึงความร่วมมือกันโดยสันติบนมูลฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ (ข้อ 7) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับด้านอาหารและพลังงาน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อพลังงานเท่าเทียมกับอาหาร (ข้าว) ในฐานะเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นมูลฐานของสมาคม (หมวดเศรษฐกิจ ข้อ 1 ก, ข)² และให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของสมาคมเพื่อประสานการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันมีผลไปสู่การสถาปนาสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (The Agreement of the Establishment of the ASEAN Secretariat) โดยมีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1977 ซึ่งมีส่วนในการทำหน้าที่หาช่องทางที่จะเป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านพลังงานจากการติดต่อที่อาเซียนมีอยู่กับประเทศอื่น ๆ ต่อไป³

¹ ดูด้วยทสนธิสัญญาฉบับนี้ได้จาก เอกสารอาเซียน หน้า 12-17. และโปรดดู Valencia, "Southeast Asian Seas : National Marine Interests, Transnational Issues, and Marine Regionalism," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas , p.354; and Phiphat Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea. p.35.

² ดูด้วยทปฏิญญาฉบับนี้ได้จาก เอกสารอาเซียน หน้า 7-11.

³ สำนักเลขาธิการนี้ตั้งอยู่ที่นครจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยจะเลือกบุคคลจากประเทศสมาชิกเข้ามาเป็นเลขาธิการหมุนเวียนกันทุก 2 ปี -- ดูด้วยทความตกลงฉบับนี้ได้จาก เอกสารอาเซียน หน้า 18-22.

และเมื่อพิจารณาถึงบรรยากาศของการเจรจาแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของภูมิภาคครั้งนี้แล้ว จึงพบว่า ความยุ่งยากของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ถูกควบคุมไว้ในระดับหนึ่ง โดยในโอกาสที่ทั้งสองฝ่ายพบปะหารือกันในเวลาต่อ ๆ มาจะมีการกล่าวแสดงถึงการให้ความสำคัญและความกังวลใจต่อสถานการณ์ในภูมิภาคร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะเร่งดำเนินการด้วยการผ่อนปรนในปัญหาที่ยังมีอยู่ระหว่างกันได้มากขึ้น

ต่อมาหลังจากเกิดความขัดแย้งในอินโดจีนเกี่ยวกับ "ปัญหากัมพูชา" ที่เวียดนามเป็นผู้ส่งกำลังทหารเข้ายึดครองกัมพูชาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองและการต่อสู้กันทางทหารที่ได้ขยายความรุนแรงมาเป็นสาเหตุสำคัญของความตึงเครียดในสัมพันธภาพระหว่างจีนกับเวียดนามจนถึงขั้นวิกฤติในสงครามสังคมนิยมเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979 โดยเวียดนามก็เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียตจากการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งสองเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1978 ด้วยนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีภัยคุกคามร่วมกันของไทยกับมาเลเซียและบรรดาประเทศอาเซียนมากขึ้นอีก¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทย ซึ่งกลายเป็นประเทศหน้าด่านของอาเซียนไปโดยปริยายที่จำต้องเผชิญหน้าโดยตรงกับกองกำลังของเวียดนามและมาเลเซียที่ยอมรับด้วยว่า

¹ โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากหนังสือหรือบทความต่าง ๆ เช่น William S. Turley (ed.), Confrontation or Coexistence : The Future of ASEAN-Vietnam Relations (Bangkok : Institute of Security and International Studies, 1985); and Robert C. Horn, "Soviet-Vietnamese Relations and the Future of Southeast Asia," Pacific Affairs 52, 4 (Winter 1978-1979).

"อธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของมาเลเซีย เป็นสิ่งที่
แยกไม่ออกจากอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย"¹

ซึ่งแสดงว่า หากมีอันตรายเกิดขึ้นกับประเทศไทยแล้วก็จะย่อมส่งผลกระทบต่อมาเลเซีย
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการมีแนวพรมแดนติดต่อกันทั้งทางบกและทางทะเลระหว่างไทยกับ
มาเลเซียนั้น จึงมีลักษณะ เป็นประเทศที่มีความเกี่ยวพันกันตามทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory)
ที่ว่า หากประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงไป ภัยคุกคามของสถานการณ์ดังกล่าวจะเข้ามาสู่
มาเลเซียเป็นลำดับต่อไป² โดยนอกจากปัญหาผู้อพยพตามแนวชายแดนทางบกและที่เข้ามา
ทางเรือเพื่อหนีภัยสงครามครั้งนี้จะเข้ามาสู่ประเทศไทยและมาเลเซียมากที่สุดในบรรดาสมาชิก
อาเซียนแล้ว ยังพบว่าเวียดนามมีแผนการเตรียมตัวที่จะขยายสงคราม ซึ่งย่อม เป็นสิ่งที่
มีผลต่อดินแดนของไทยอย่างแน่นอนก่อนที่จะลุกลามไปสู่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ ด้วย³

ภายใต้สถานการณ์เหล่านี้เองจึงสามารถช่วยให้ไทยกับมาเลเซียต่างยอมรับให้การ
ปฏิบัติการร่วมทางทหารตามบริเวณแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย มีลักษณะที่ไทยต้องการให้
มาเลเซียเป็นผู้ดูแลสถานการณ์หลังบ้าน (back door) ในขณะที่ไทยจะได้ทุ่มเทความสนใจ
ในการควบคุมสถานการณ์หน้าบ้าน (front door) ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา⁴ พร้อมกับ
ตระหนักได้ดีว่า นอกจากความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกอาเซียนจะเป็นเครื่อง
บั่นทอนความเข้มแข็งของสมาคมแล้ว ความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนทางทะเลในส่วนที่ยัง

¹จากความตึงเครียดในปัญหา กัมพูชาครั้งนี้ จึงทำให้นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย
ขณะนั้นคือ ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออห์น กล่าวไว้อย่างหนักแน่นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1979
-- John McBeth & K. Das, "A Frontier of Fear and Factions," Far
Eastern Economic Review (June 20, 1980), pp.16-22.

²Lim Joo Jock, "The South China Sea : Changing Strategic
Perspectives," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas, p.230.

³Rajendran, ASEAN's Foreign Relations. pp.87-130; and Nayan
Chanda, "The Storm that Follows the Calm," Far Eastern Economic Review
(November 30, 1979) p.15.

⁴Simom, The ASEAN States and Regional Security. pp.87-111.



มีเวียดนามเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วยเช่นนี้ นับเป็น "ภัยคุกคามอย่างแท้จริง" (real threat) ประการหนึ่งภายใต้สถานการณ์ในขณะนั้น¹ เพราะดูเหมือนว่าความสำคัญของพื้นน้ำและทรัพยากรทางทะเลแถบนี้ (อ่าวไทย/ทะเลจีนใต้) ซึ่งเป็นอาณาบริเวณที่มีการอ้างกรรมสิทธิ์เหลื่อมทับกันเกือบทุกประเทศในภูมิภาค จะมิได้ทำให้เป็นเพียงการเจรจาต่อรองที่แต่ละฝ่ายจะมีจุดมุ่งหมายที่เปิดเผยเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น แต่ยังมีมองการณ์ไกลถึงสิ่งที่จะสามารถนำมาเสริมสร้างความเข้มแข็งในทางยุทธศาสตร์ของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในภูมิภาคแห่งนี้ได้อีกทางหนึ่ง² ตามที่ไทยกับมาเลเซียเห็นพ้องต้องกันด้วยว่า การละทิ้งบริเวณนั้นไว้เฉย ๆ ก็มิได้เป็นประโยชน์อันใดเลย แต่การเข้าควบคุมและแสวงประโยชน์ร่วมกันด้วยการแบ่งปันอย่างเท่าเทียม ซึ่งแม้จะเป็นเพียงการชั่วคราวในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในความตกลงท่ามกลางความตึงเครียดของสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคขณะนั้น จึงนับเป็นทางออกที่ดีที่สุดแล้ว และยังเป็นการกระชับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสองไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีสาระสำคัญประการหนึ่งในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับมาเลเซียเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วมที่ว่า

"คู่ภาคีตกลงที่จะแก้ปัญหาต่อไปในเรื่องการแบ่งเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยระหว่างประเทศทั้งสองโดยการเจรจาและโดยสันติวิธีอื่น ๆ ที่คู่ภาคีตกลงกันตามหลักกฎหมายและการปฏิบัติระหว่างประเทศ... ด้วยเจตนารมณ์แห่งมิตรภาพ และเพื่อผลประโยชน์แห่งความมั่นคงร่วมกัน"

¹Jorgensen Dahl, Regional Organization and Order in Southeast Asia, p.201.

²Lim Joo Jock, "The South China Sea : Changing Strategic Perspectives," in Lin Sein & MacAndrews, Southeast Asian Seas, p.230-231; และยังมีหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เช่น Lim Joo Jock, Geo-Strategic and the South China Sea Basin (Singapore : Institute of Southeast Asia Studies, 1979).

ส่วนการแก้ไขปัญหาก็จะ เป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ก็ควรต้องมีเวียดนามเข้ามาร่วมด้วย⁹⁰
ซึ่งไม่อาจคาดได้ว่าจะมีโอกาสหรือไม่ที่สถานการณ์ต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้มี
"การเจรจา" ร่วมกันทั้งสามฝ่ายต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Peter Polomka, ASEAN and the Law of the Sea : A Preliminary
Look at the Prospects of Regional Cooperation (Singapore : Institute
of Southeast Asian Studies, 1975), p.16.