

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฉบับที่ D29 29 พ.ค. 68		วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น การประชุมสุดยอดอาเซียน	การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 46 : บททดสอบเอกภาพท่ามกลางความปั่นป่วนทางภูมิรัฐศาสตร์	
ประเด็นสำคัญ	- เมียนมา: วิกฤตที่ล้ำเส้นความอดทนของนานาชาติ - ทะเลจีนใต้: สนามประลองอิทธิพลกับบทบาทที่ลดถอย - โอกาสและกับดักจากกระแส Decoupling - ทางออกที่จำเป็น: กล้าปฏิรูปหรือยอมเสื่อมถอย	



การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 46 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อ 26-27 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 คือจุดตัดสำคัญของประวัติศาสตร์ความร่วมมือที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อกว่า 50 ปีก่อน ด้วยความตั้งใจที่จะดำรงสันติภาพ เสริมสร้างความมั่นคง และยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ท่ามกลางบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง การประชุมครั้งนี้ได้เป็นเพียงการพบปะของผู้นำสิบชาติสมาชิกแต่คือเวทีพิสูจน์ว่า “เอกภาพ” ซึ่งเป็นหัวใจของอาเซียน จะยังสามารถดำรงอยู่ได้ในโลกที่ความเป็นพหุภาคีถูกท้าทายอย่างรุนแรง

ความขัดแย้งในเมียนมา การรุกคืบของจีนในทะเลจีนใต้ การแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และวิกฤตความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยในหลายประเทศสมาชิก ล้วนเป็นแรงเสียดทานที่กระทบโครงสร้างของอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาเซียนกำลังเผชิญอะไร และจะมีทางออกใดบ้างในการดำรงความเป็นแกนกลางทางภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาค

เมียนมา: วิกฤตที่ล้ำเส้นความอดทนของนานาชาติ

นับตั้งแต่การรัฐประหารในเมียนมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2564 ความรุนแรงที่ตามมาได้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 4,000 ราย และมีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมากกว่า 1.5 ล้านคน สถานการณ์ดังกล่าวไม่เพียงสร้างผลกระทบด้านมนุษยธรรมเท่านั้น หากยังทำลายความน่าเชื่อถือของอาเซียนในฐานะองค์กรที่อ้างตนว่าเป็นศูนย์กลางของสันติภาพในภูมิภาค

"ฉันทามติ 5 ข้อ" ซึ่งเป็นคำตอบแรกของอาเซียนต่อวิกฤตดังกล่าว ดูเหมือนจะเป็นเพียงถ้อยแถลงเชิงสัญลักษณ์มากกว่าจะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาจริง ในทางปฏิบัติ อาเซียนไม่สามารถกดดันรัฐบาลทหารเมียนมาให้ยุติความรุนแรงหรือยอมเปิดเจรจาได้แม้แต่น้อย อีกทั้งยังไม่สามารถหาข้อสรุปเรื่องการมีตัวแทนเมียนมาเข้าร่วมการประชุมได้อย่างชัดเจน

การที่ประเทศสมาชิกมีท่าทีแตกต่างกันต่อวิกฤตในเมียนมา กลายเป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่ตอกย้ำว่าระบบฉันทามติได้กลายเป็นอุปสรรคในการรับมือกับวิกฤตการณ์เร่งด่วน ตัวอย่างเช่น อินโดนีเซียและมาเลเซียสนับสนุนแนวทางที่ไม่ให้รัฐบาลทหารมีพื้นที่ในเวทีอาเซียน ขณะที่ไทยและลาวกลับเปิดช่องการเจรจาอย่างเป็นทางการกับกองทัพเมียนมา

ความล้มเหลวของอาเซียนในกรณีเมียนมาเป็นเครื่องสะท้อนว่า องค์กรที่ถือกำเนิดบนหลัก "ไม่แทรกแซงกิจการภายใน" จำเป็นต้องทบทวนตนเองอย่างเร่งด่วน มิฉะนั้น ความเฉื่อยชาทางจริยธรรมอาจกลายเป็นต้นทุนที่บั่นทอนความชอบธรรมขององค์กรไปอย่างถาวร

ทะเลจีนใต้: สนามประลองอิทธิพลกับบทบาทที่ลดลง

ทะเลจีนใต้ไม่เพียงเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ หากยังเป็นเส้นทางเดินเรือที่สำคัญระดับโลก การแสดงท่าทีแข็งกร้าวของจีนต่อประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และมาเลเซีย ผ่านการขับไล่เรือประมง การลาดตระเวนด้วยเรือยามฝั่งติดอาวุธ และการสร้างเกาะเทียมในพื้นที่พิพาท กลายเป็นแบบจำลองของยุทธศาสตร์ “การเปลี่ยนข้อเท็จจริงในพื้นที่” (facts on the ground)



แม้อาเซียนและจีนจะมีการเจรจาเรื่อง “แนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้” (COC) มาตั้งแต่ปี 2002 แต่จนถึงปี 2025 ก็ยังไม่มีฉบับสมบูรณ์ที่มีผลผูกพัน ซึ่งยิ่งตอกย้ำถึงข้อจำกัดของอาเซียนในการบรรลุข้อตกลงร่วมกับมหาอำนาจที่มีอิทธิพลเหนือสมาชิกหลายราย

สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่าคือ ความไม่กล้าแสดงจุดยืนร่วมของอาเซียน ในขณะที่ฟิลิปปินส์ผลักดันแนวทางการไต่เตลาการระหว่าประเทศเพื่อยืนยันสิทธิของตน ประเทศอื่นกลับไม่แสดงการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ ด้วยเกรงว่าจะกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่แนบแน่นกับจีน สถานการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า “อาเซียน Centrality” อาจเป็นเพียงแนวคิดในเอกสาร หากไร้ซึ่งกลไกและความกล้าหาญทางการเมืองในการปกป้องผลประโยชน์ของภูมิภาคอย่างจริงจัง

โอกาสและกับดักจากกระแส Decoupling

ท่ามกลางวิกฤต อาเซียนกลับพบโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่จากกระแส decoupling ระหว่างสหรัฐฯ และจีน ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับความสนใจจากบริษัทข้ามชาติที่ต้องการย้ายฐานการผลิตออกจากจีน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนไหวทางยุทธศาสตร์ เช่น เซมิคอนดักเตอร์ แบตเตอรี่ ยานยนต์ไฟฟ้า และอุปกรณ์โทรคมนาคม

เวียดนาม มาเลเซีย และไทย กลายเป็นสามประเทศที่ได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม โอกาสนี้มาพร้อมความท้าทายเชิงโครงสร้าง อาเซียนยังไม่มีนโยบายระดับภูมิภาคร่วมเพื่อจัดการกับการเคลื่อนย้ายทุนและเทคโนโลยี หากแต่ละประเทศแข่งขันกันดึงดูดนักลงทุนโดยไม่ร่วมมือกัน สุดท้ายภูมิภาคนี้อาจกลายเป็น "โรงงานผลิตราคาถูก" ที่ไม่มีอำนาจต่อรองกับนักลงทุนรายใหญ่เลย

คำถามสำคัญคือ อาเซียนจะสามารถสร้าง “ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมระดับภูมิภาค” ได้หรือไม่ จะมีระบบภาษีร่วม มาตรฐานแรงงาน และกลไกส่งเสริมนวัตกรรมร่วมกันได้อย่างไร คำตอบเหล่านี้ต้องการการวางแผนระยะยาวที่เกินกว่า “ความเห็นพ้องต้องกัน” แบบผิวเผิน

ทางออกที่จำเป็น: กล้าปฏิรูปหรือยอมเสื่อมถอย

อาเซียนจำเป็นต้องตัดสินใจว่าต้องการเป็นเวทีสัญลักษณ์ที่เต็มไปด้วยถ้อยคำเชิงทูตที่ไม่มีผลผูกพัน หรือจะกลายเป็นองค์กรที่สามารถมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริงในโลก บททดสอบที่ปรากฏอยู่ต่อหน้าไม่ใช่เพียงความท้าทายจากภายนอกเท่านั้น แต่คือความกล้าในการทบทวนโครงสร้างภายในของตนเอง



ข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

1. ทบทวนหลักการฉันทามติ โดยอนุญาตให้มีการตัดสินใจบางประเด็นผ่านระบบ “เสียงข้างมากแบบมีคุณภาพ” (qualified majority)
2. จัดตั้งคณะมนตรีด้านความมั่นคงของอาเซียน เพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ที่มีลักษณะเฉียบพลัน
3. ส่งเสริมกลุ่มความร่วมมือย่อย (minilateralism) ด้านอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
4. ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน ด้วยการยกระดับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนให้มีอำนาจตรวจสอบและเสนอแนะต่อรัฐบาล
5. จัดตั้งกองทุนพัฒนาอาเซียนร่วม เพื่อสนับสนุนประเทศที่ด้อยพัฒนาให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 46 จึงมีใช่เพียงเหตุการณ์ในปฏิทินการทูต แต่คือการทดสอบความกล้าในการเปลี่ยนแปลง หากอาเซียนยังยึดมั่นในรูปแบบเดิมโดยไม่เปิดรับการปฏิรูปอย่างจริงจัง องค์กรนี้อาจกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายของศตวรรษใหม่ได้อีกต่อไป

แต่หากสามารถปฏิรูปเชิงโครงสร้าง กล้าตัดสินใจในสิ่งที่ยาก และสร้างเอกภาพที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการ ไม่ใช่เพียงการประนีประนอมทางการเมือง อาเซียนอาจเป็นแบบอย่างหนึ่งของความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพชั้นเลิศของโลกก็ได้

พ.อ.หญิง มนทิรา ยิ้มสมบุญ

อจ.กก.วทบ.

อ้างอิง

1. <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/96566> การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 46 และการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย
2. <https://www.facebook.com/piti.srisangnam/photos/B9%88-46> วิสัยทัศน์อาเซียน 2045 ท่ามกลางความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์
3. <https://www.facebook.com/ThaiMFA/posts/> โพสต์ของ กระทรวงการต่างประเทศ Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand
4. <https://thestandard.co/asean-2025-trump-tax-war/> จับตาประชุมผู้นำอาเซียน กับวาระร้อน ทางรอด ‘สงครามภาษี’
5. <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/> การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 46 จะจัดขึ้นในวันที่ 26-27 พฤษภาคม