

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฉบับที่ D 40 14 ส.ค 68		วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น อาเซียน	บทบาทของประธานอาเซียน กรณีความขัดแย้ง ไทย-กัมพูชา	
ประเด็นสำคัญ	- กรณีความขัดแย้ง ไทย-กัมพูชา - ประธานอาเซียนปัจจุบัน - บทบาทของประธานอาเซียน: มาเลเซียในฐานะตัวกลางในข้อพิพาทไทย-กัมพูชา - กรอบกฎหมายและพันธะระหว่างประเทศที่อาเซียนยึดถือ	



ความตึงเครียดระหว่างไทย-กัมพูชาปะทุขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือนกรกฎาคม 2568 โดยมีจุดเริ่มจากเหตุการณ์ที่ทหารไทยลาดตระเวนบริเวณช่องอานม้า อ.น้ำยืน จ.อุบลราชธานี เหยียบกับระเบิดที่ฝ่ายไทยระบุว่า "ถูกวางโดยกัมพูชา" ส่งผลให้ทหารได้รับบาดเจ็บ และต่อมาเกิดเหตุปะทะ และตอบโต้กันของทั้งสองฝ่ายจนทำให้เกิดการสูญเสียเป็นจำนวนมาก ฝ่ายไทยมองว่ากัมพูชา "ละเมิดอธิปไตย" เข้ามาในเขตแดนไทย ในขณะที่ฝ่ายกัมพูชาอ้างสิทธิในพื้นที่ตามแผนที่ 1:200,000 และกล่าวหาว่าไทยเป็นฝ่ายรุกล้ำเขตแดน ซึ่งจุดประเด็นการโต้แย้งเส้นเขตแดนกลับมาอีกครั้ง

ผู้นำรัฐบาลไทยและกัมพูชาลงนามในแถลงการณ์ร่วมกันเป็นครั้งแรกบนโต๊ะเจรจาที่มาเลเซีย ก่อนบรรลุข้อตกลง "หยุดยิง อย่างไม่มีเงื่อนไข" ตั้งแต่เที่ยงคืนวันที่ 28 ก.ค. หลังจากทหารของ 2 ประเทศเปิดฉากสู้รบกันบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาต่อเนื่องเป็นวันที่ห้า เมื่อถึงกำหนดเวลาของการหยุดยิงก็พบว่า ฝ่ายทหารกัมพูชายังมีการยิงเข้ามายังฝ่ายไทย ถือเป็นการละเมิดการหยุดยิง แล้วแถมยังมีการใช้อากาศยานไร้คนขับเข้ามาด้วยจุดประสงค์บางอย่าง อีกทั้งมีการจับสหายลับของทาง กัมพูชาได้ นี่ยังไม่ได้รวมสงครามข่าวสารของทางกัมพูชาที่คอยบิดเบือนข่าวสารทุกอย่างเพื่อเผยแพร่ต่อชาวโลก

หลังจากที่มีการเจรจาหยุดยิง ซึ่ง มีข้อกำหนดไว้ว่าจะต้องมีการประชุมจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทยกัมพูชา หรือจีบีซี (General Border Committee - GBC) ในวันที่ 4 ส.ค. โดยจัดการประชุมที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีฐานะเป็นประธานอาเซียน

ทุก ๆ ปี ประเทศสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) จะหมุนเวียนดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนตามลำดับตัวอักษรของชื่อภาษาอังกฤษของประเทศสมาชิก (alphabetical order) โดยประธานอาเซียนจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภูมิภาค การจัดการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและกับประเทศคู่เจรจา ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์กับมิตรประเทศและหุ้นส่วนนอกภูมิภาค เพื่อส่งเสริมความเจริญรุ่งเรือง สันติภาพ และเสถียรภาพในภูมิภาค สำหรับปี 2568 มาเลเซีย รับผิดชอบหน้าที่ประธานอาเซียนต่อจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยจะดำรงตำแหน่งฯ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2568 ภายใต้แนวคิดหลัก “การมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน” หรือ “Inclusivity and Sustainability”

ปัจจุบัน ประธานอาเซียน คือ ดาโต๊ะ เซอรี อันวาริ อิบราฮิม เป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อมาเลเซียมานานนับหลายทศวรรษ เขาเริ่มต้นจากการเป็นผู้นำนักศึกษา เคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสังคม ก่อนเข้าสู่การเมืองระดับชาติในพรรคอัมโน (UMNO) และเข้าสู่ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยุคของมหาเธร์ โมฮัมหมัด อันวาริขึ้นสู่อำนาจตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นคนที่ 10 ของประเทศมาเลเซีย ในปี พ.ศ. 2565 ภายใต้รัฐบาลผสมที่มีเป้าหมายรวมคนต่างเชื้อชาติ เพื่อรักษาเสถียรภาพของประเทศ และในปี 2568 เขาได้ดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน ภายใต้แนวคิด “ASEAN: Resilient Together, Growing Together” โดยมุ่งสร้างอาเซียนที่เข้มแข็ง เป็นอิสระ และ มีบทบาทในเวทีโลก



บทบาทของประธานอาเซียน: มาเลเซียในฐานะตัวกลางในข้อพิพาทไทย-กัมพูชา

ในช่วงเวลาที่ความตึงเครียดระหว่างไทย-กัมพูชาเพิ่มระดับจากการปะทะตามแนวชายแดน บทบาทของมาเลเซียในฐานะประธานอาเซียน ปี 2568 ภายใต้การนำของ ดาโต๊ะ สรี อันวาริ อิบราฮิม ได้กลายเป็นจุดจับตามองของทั้งภูมิภาค ซึ่งต่างจากรัฐมหาอำนาจในระบบโลก ที่สามารถ “แทรกแซง” หรือ “กดดัน” ด้วยเครื่องมือทางทหาร เศรษฐกิจ หรือ การทูตแบบสองข้าง มาเลเซียในฐานะประธานอาเซียนกลับดำเนินบทบาทด้วยวิธีที่ตรงข้ามโดยสิ้นเชิง โดยใช้การไกล่เกลี่ยบนหลักการของความเสมอภาค อธิปไตย และไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น

ท่าทีของประธานอาเซียน: วางระยะห่างอย่างรอบคอบ

แม้ในช่วงที่เหตุการณ์ชายแดนลุกลาม และเกิดแรงกดดันภายในต่อรัฐบาลไทย ให้ดำเนินการที่แข็งกร้าวต่อ กัมพูชา แต่ท่าทีจากประธานอาเซียน — ซึ่งอยู่ในความดูแลของมาเลเซีย — ยังคง วางระยะอย่างระมัดระวัง ไม่มีการออกถ้อยแถลงประณามหรือกล่าวโทษฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยตรง แทนที่จะใช้โอกาสนี้เปิดโต๊ะอาเซียนเป็นเวทีหลักในการเจรจา มาเลเซียเลือกใช้น้ำเสียง “ส่งเสริมการพูดคุยระหว่างสองฝ่าย” และ “สนับสนุนให้ใช้กลไกสันติวิธี” ที่มี

อยู่เดิม เช่น คณะกรรมการชายแดนทั่วไป (GBC) และคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรักษาสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก และการป้องกันไม่ให้อาเซียนถูกลากเข้าสู่ภาวะแบ่งขั้ว

การเจรจาหลังม่าน: ผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่เปิดเผย

มีรายงานจากนักการทูตชี้ว่า ในช่วงก่อนการประชุม GBC มาเลเซียได้ดำเนิน “การเจรจาแบบ shuttle diplomacy” หรือการพบปะตัวแทนของทั้งสองฝ่ายเป็นการภายใน เพื่อเกลี้ยกล่อมไม่ให้เหตุการณ์บานปลายจนเกิดความสูญเสียทางมนุษยชนหรือเสียหายต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนโดยรวม



บทบาทนี้อาจไม่ถูกบันทึกในเอกสารทางการ แต่อยู่ในระดับ “บทบาทของคนกลางที่ไม่ปรากฏในสื่อ” ซึ่งสะท้อนถึงแนวทางของอันวาร์ในการบริหารความขัดแย้งอย่างระมัดระวัง โดยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า หรือการเปิดเผยท่าทีที่อาจถูกตีความว่า “ลำเอียง” ต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ความสำเร็จบางส่วน: ป้องกันการใช้กำลังต่อเนื่อง

แม้ว่าจะไม่มีความก้าวหน้าชัดเจนในแง่ของการเจรจาทางการเมืองระดับสูงหรือการเปิดโต๊ะเจรจาภายใต้อาเซียน แต่ความพยายามของมาเลเซียสามารถตีความได้ว่า ช่วยลดแรงเสียดทานทางการทูต และ “ซื้อเวลา” ให้คู่ขัดแย้งสามารถแสดงท่าทีภายในประเทศโดยไม่ต้องเผชิญแรงกดดันจากประชาคมอาเซียนหรือชาติตะวันตกในทันที

อย่างไรก็ตาม มาเลเซียในฐานะประธานอาเซียนยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดที่มาจากตัวอาเซียนเอง กล่าวคือ:

- ไม่มีอำนาจบังคับทางกฎหมาย ภายใต้กฎบัตรอาเซียน
- ไม่สามารถเปิดการสอบสวน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยปราศจากความยินยอมของทั้งสองฝ่าย
- จำเป็นต้องยึดหลัก “ฉันทามติ” ซึ่งมักหมายถึงการไม่ตัดสินใจใด ๆ เมื่อเกิดความเห็นต่าง
- หลีกเลี่ยงการแทรกแซง ซึ่งทำให้การปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศทำได้จำกัด

บทบาทของมาเลเซียจึงถูกจำกัดให้อยู่ในกรอบของการประสานงาน การสื่อสารทางการทูต และการแสดงจุดยืนอย่างกลาง ๆ โดยไม่สามารถบีบบังคับให้เกิดการยุติความขัดแย้งอย่างเด็ดขาดได้

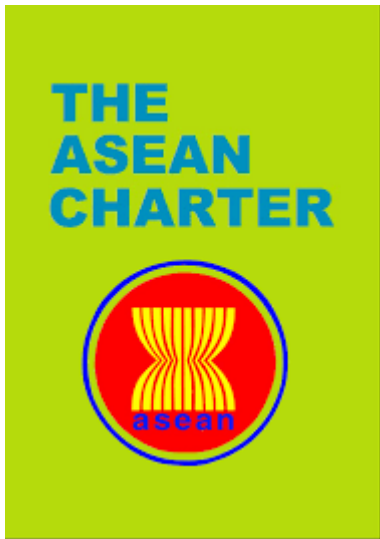
ความท้าทายจากมหาอำนาจ: หลีกเลี่ยงการแบ่งขั้วภูมิภาค

อีกประเด็นที่ควรกล่าวถึง คือ ความพยายามของมาเลเซียในการไม่เปิดช่องให้มหาอำนาจภายนอกเข้ามาใช้ความขัดแย้งนี้เป็นข้ออ้างในการแทรกแซงอาเซียน ทั้งจีนและสหรัฐฯ ต่างจับตามองสถานการณ์ชายแดนไทย-

กัมพูชาอย่างใกล้ชิด โดยมีข้อเสนอจากบางฝ่ายในรัฐสภาให้เปิดโต๊ะเจรจาสามฝ่ายหรือเชิญผู้สังเกตการณ์จากประเทศนอกภูมิภาคเข้าร่วม อันwarในฐานะประธานอาเซียนยืนกรานว่า "อาเซียนควรจัดการปัญหาภายในของตนเอง" โดยไม่ต้องพึ่งพาการไกล่เกลี่ยจากภายนอก ซึ่งหากสำเร็จจะยิ่งเสริมบทบาทของอาเซียนในฐานะองค์กรภูมิภาคที่มีความเป็นอิสระและเข้มแข็ง

กรอบกฎหมายและพันธะระหว่างประเทศที่อาเซียนยึดถือ

ในกรณีข้อพิพาทไทย-กัมพูชาที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงปัจจุบัน การวิเคราะห์ผ่านกรอบกฎหมายและพันธะระหว่างประเทศของอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงทั้ง "เจตจำนง" และ "ข้อจำกัด" ของอาเซียนในฐานะองค์กรระหว่างรัฐ ที่วางอยู่บนหลักการของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unity) บนพื้นฐานของอธิปไตย (sovereignty) และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference) ซึ่งบ่งชี้ความแตกต่างอย่างมีนัยยะจากองค์กรระหว่างประเทศอื่น เช่น สหภาพยุโรป หรือองค์การสหประชาชาติ



1. กฎบัตรอาเซียน: หลักการที่จำกัดบทบาท

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2551 วางหลักการสำคัญ ได้แก่: การเคารพอธิปไตยและความเสมอภาคของรัฐสมาชิก, การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน, การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติ และการตัดสินใจโดยฉันทามติ

หลักการเหล่านี้ถูกออกแบบเพื่อคงเสถียรภาพของกลุ่มสมาชิกที่มีความหลากหลายทางการเมือง แต่กลับกลายเป็นอุปสรรคในการจัดการความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเชิงโครงสร้าง เช่น ไทย-กัมพูชา ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งเรื่องพรมแดนยาวนานและอ่อนไหวทางการเมืองภายใน ของสถานการณ์ปี 2568 แม้

การปะทะชายแดนจะเข้าข่ายเป็น “วิกฤตความมั่นคงระดับภูมิภาค” อาเซียนกลับไม่สามารถ “บังคับ” ให้คู่ขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือแม้แต่แถลงท่าทีร่วมอย่างเป็นทางการ สะท้อนความเปราะบางของกลไกภายใต้กฎบัตรฯ ที่ยึดหลัก “ฉันทามติ” เป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติ มักเท่ากับ “สิทธิยับยั้งโดยปริยาย” ของประเทศที่มีผลประโยชน์ขัดกัน

2. TAC: สนธิสัญญาไมตรีที่ไร้กลไกบังคับ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation – TAC) ที่ลงนามในปี 2519 และได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด (รวมถึงคู่เจรจาภายนอกอย่างสหรัฐฯ จีน อินเดีย และ EU) ยืนยันหลักการสำคัญหลายประการ เช่น: ห้ามใช้กำลังในการแก้ปัญหาระหว่างรัฐ, ส่งเสริมการเจรจาและไกล่เกลี่ยโดยสันติ และ จัดตั้ง High Council เพื่อระงับข้อพิพาท หากคู่กรณียินยอม อย่างไรก็ตาม ในกรณีไทย-กัมพูชา ปี 2568 กลไกของ TAC ไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้จริงจิง เนื่องจาก “ความไม่สมัครใจ” ของคู่ขัดแย้งในการเข้าสู่กลไก High Council ซึ่งต้องการความ

ยินยอมของทั้งสองฝ่าย เห็นได้ชัดว่าข้อบทใน TAC แม้จะมี “เจตนา” ส่งเสริมสันติภาพ แต่ไม่มี “กลไกบังคับ” ที่ทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยโดยอัตโนมัติในภาวะวิกฤต

3. **ข้อจำกัดของ ASEAN DSM (Dispute Settlement Mechanism)** ASEAN Dispute Settlement Mechanism เป็นกลไกที่มีอยู่ในทางทฤษฎีภายใต้บทบัญญัติของกฎบัตรและข้อตกลงอาเซียนด้านเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติ: กลไก DSM



ถูกออกแบบมาสำหรับข้อพิพาททางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ใช่ข้อขัดแย้งด้านความมั่นคงหรืออาณาเขต, การดำเนินการต้องอาศัย “การยินยอมของทั้งสองฝ่าย” ในทุกขั้นตอน, ไม่มีคณะตุลาการถาวร หรือกลไกวินิจฉัยข้อเท็จจริงอย่างเป็นอิสระ และ ไม่มีบทลงโทษหรือบทบังคับที่มีผลทางกฎหมาย หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้นในกรณีไทย-กัมพูชา กลไก DSM จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อข้อพิพาทมีลักษณะด้านความมั่นคงและการเมือง ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของกลไกดังกล่าวโดยตรง

4. **การเลือกใช้กลไกทวิภาคี: ผลลัพธ์ของข้อจำกัด** เมื่อพิจารณาข้อจำกัดของทั้ง ASEAN Charter, TAC และ DSM จะเห็นว่าอาเซียนไม่มี “อำนาจแท้จริง” ที่จะบังคับให้รัฐสมาชิกเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท จึงไม่น่าแปลกใจที่ไทยและกัมพูชา ตัดสินใจหันกลับไปสู่การใช้ “กลไกทวิภาคี” เช่น GBC (General Border Committee) และ JBC (Joint Boundary Committee) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเอง

ในภาพรวม มาเลเซียในฐานะประธานอาเซียนปี 2568 แสดงบทบาทของ “ผู้ประสานอย่างสุขุม” ซึ่งเน้นการป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตขยายวง มากกว่าการผลักดันให้เกิดการยุติข้อพิพาทโดยสิ้นเชิง

กรณีข้อพิพาทไทย-กัมพูชาในปี 2568 เป็นตัวอย่างชัดเจนของข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในกลไกกฎหมายและพันธะทางระหว่างประเทศของอาเซียน แม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงและสันติภาพในภูมิภาค แต่เมื่อขาดเครื่องมือบังคับใช้ และต้องอาศัยความสมัครใจของรัฐสมาชิกเป็นหลัก อาเซียนจึงกลายเป็นเวทีที่ “ส่งเสริม” มากกว่า “ระงับ” ข้อพิพาทอย่างแท้จริง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของอาเซียนในอนาคต อาจต้องพิจารณาการปฏิรูปกลไกภายใน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงถาวร, การกำหนดขั้นตอนไกล่เกลี่ยอัตโนมัติในกรณีวิกฤต หรือแม้แต่การเปิดช่องให้ภาคประชาสังคมและองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมในการคลี่คลายความตึงเครียดระหว่างรัฐสมาชิกในกรอบของอาเซียนอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น

พ.อ.หญิง มนทิรา ยิ้มสมบุญ

อจ.ทก.วทบ.

อ้างอิง

1. <https://kualalumpur.thaiembassy.org/th/content/%E0%B8%8A%E0%B8%A7>
ชวนรู้จักโลโก้ประธานอาเซียน ปี 2568
2. <https://asean.mfa.go.th/th/page/> กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. <https://lawforasean.ocs.go.th/Home/About> LAW for ASEAN
4. <https://www.bbc.com/thai/articles/c79ln31vx1lo> หยุดยิงทันที และไม่มีเงื่อนไข" ไทย-กัมพูชาบรรลุข้อตกลง มีผลเที่ยงคืนวันนี้ หลังปะทะชายแดนเข้าสู่วันที่ 5
5. <https://radiothailand.prd.go.th/th/gallery> รู้หรือไม่ ประชาคมอาเซียน สามารถแสดงบทบาทในวิกฤติความขัดแย้งปาเลสไตน์
6. <https://www.the101.world/malaysia-china-us-and-thailand-cambodia-tension/>
มาเลเซีย จีน สหรัฐฯ กับการทูตฉบับเร่งด่วนหยุดกระสุนไทย-กัมพูชา