



# บทความวิชาการ Hot Issue



(เมษายน 2559)

กรณีพิพาทดินแดนรัฐซาบาร์ท : อุปสรรคของประชาคมความมั่นคงอาเซียน

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## กรณีพิพาทดินแดนรัฐซาบাহ : อุปสรรคของประชาคมความมั่นคงอาเซียน

ยอดชาย วิถีพานิช

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐซาบাহ (Sabah) หมายถึง “ดินแดนที่อยู่ใต้ลม” เป็นรัฐที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่สองของประเทศมาเลเซีย ซึ่งก่อนที่จะเข้าร่วมอยู่กับสหพันธรัฐมาเลเซีย นั้น ซาบাহเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีชื่อว่า North Borneo (บอร์เนียวเหนือ) ซาบাহ เป็น 1 ใน 13 รัฐที่ประกอบกันเป็นประเทศมาเลเซีย ซาบাহตั้งอยู่บริเวณทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว (Borneo) ซึ่งเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก เกาะแห่งนี้มี 3 ประเทศแบ่งกันครอบครองเป็นเจ้าของ ได้แก่ มาเลเซีย บรูไน และอินโดนีเซีย สำหรับมาเลเซียนอกจากซาบাহ ยังมีรัฐซาราวัก ซึ่งอยู่ถัดไปทางตะวันตกเฉียงใต้ โดยรวมทั้งหมดแล้วมาเลเซียเป็นเจ้าของพื้นที่ประมาณร้อยละ 26 ของเกาะบอร์เนียว ทางด้านบรูไนนั่น ซึ่งเป็นดินแดนประเทศเล็ก ๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว โดยถูกรายล้อมด้วยพื้นที่รัฐซาราวักของมาเลเซีย ดินแดนของบรูไนนับยังแบ่งเป็น 2 ส่วน และมีอำเภอลิมบัง (Limbang district) ของซาราวักคั่นกลางอีกด้วย ดินแดนของบรูไนคิดเป็นประมาณร้อยละ 1 ของตัวเกาะบอร์เนียว ส่วนอินโดนีเซียเป็นเจ้าของอาณาบริเวณทางตอนล่างทั้งหมดของเกาะที่อยู่ถัดจากรัฐซาบাহและซาราวักของมาเลเซียลงมา อินโดนีเซียเรียกชื่อเกาะบอร์เนียวแห่งนี้ว่า กาลิมันตัน (Kalimantan) และเป็นผู้ครอบครองพื้นที่ประมาณร้อยละ 73 ของเกาะแห่งนี้ ทั้งนี้อินโดนีเซียแบ่งพื้นที่ของตนบนเกาะแห่งนี้ออกมาเป็น 5 จังหวัด ได้แก่ กาลิมันตันตะวันตก กาลิมันตันกลาง กาลิมันตันใต้ กาลิมันตันตะวันออก และกาลิมันตันเหนือ

จากการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนรัฐซาบাহ ระหว่างกองกำลังติดอาวุธที่เรียกตัวเองว่า กองทัพซูลู หรือรัฐสุลต่านซูลู (เป็นรัฐสุลต่านที่มีพื้นที่ครอบคลุมหมู่เกาะในทะเลซูลูทางตอนใต้ของประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน) กับรัฐบาลมาเลเซียที่เกิดขึ้น เมื่อช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 ต่อมาสถานการณ์บานปลายกลายเป็นข้อพิพาทด้านอาณาเขต (Territorial dispute) ระหว่าง 2 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์กับมาเลเซีย ทำให้ประเด็นข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตั้งที่แท้จริงของเส้นเขตแดนและพื้นที่ที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนกัน (Overlapping Claim Areas) ทั้งทางบกและทางทะเล จึงกลายเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ได้รับความสนใจต่ออนาคตด้านความมั่นคงของประชาคมอาเซียน และที่สำคัญรัฐซาบাহนั้น เป็นดินแดนที่ร่ำรวยด้วยทรัพยากรต่าง ๆ โดยมีน้ำมันสำรองและก๊าซธรรมชาติสำรองอันอุดมสมบูรณ์ คิดเป็นปริมาณเท่ากับร้อยละ 14 ของก๊าซธรรมชาติทั้งหมด และร้อยละ 30 ของน้ำมันดิบทั้งหมดที่มาเลเซียมีอยู่ แหล่งน้ำมัน 15 แห่งของซาบাহผลิตน้ำมันดิบออกมาได้มากในระดับ 192,000 บาร์เรลต่อวัน นอกจากนั้นในช่วงเวลา 2 ปีหลังมานี้ ยังมีการค้นพบแหล่งน้ำมันใหม่ ๆ อีก 4 แหล่ง ในบริเวณน่านน้ำอาณาเขตของซาบাহ ด้วยเหตุนี้ทำให้มีบางคนคาดเดาว่า บางทีหนึ่งในแรงจูงใจ

ทั้งหลายที่ทำให้สุลต่านแห่งซูลูเดินทางประกาศอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนแห่งนี้ ก็คือแรงผลักดันในเรื่องผลประโยชน์เหล่านี้นั่นเอง

ปัญหาซาบารห์เป็นกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2506 เมื่อฟิลิปปินส์ประกาศอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนซาบารห์ ในขณะที่มาเลเซียก็ต้องการที่จะรวมดินแดนซาบารห์นี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์ นำไปสู่การตัดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2511 สภาวะตึงเครียดทางการเมืองของมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ได้ส่งผลกระทบต่อเอกภาพของภูมิภาคอาเซียน ทำให้ประเทศไทยและอินโดนีเซียพยายามเข้าช่วยเจรจาไกล่เกลี่ย จนท้ายที่สุดทั้ง 2 ประเทศก็ได้หันกลับมาปรับความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นใหม่ภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 3 ณ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2512

ประชาคมความมั่นคงของอาเซียนเริ่มจะเห็นปัญหาและอุปสรรคของเสาหลักด้านความมั่นคงในภูมิภาค เพราะเหตุการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเอกภาพของประชาคมความมั่นคงอาเซียน ซึ่งขณะนี้กำลังเป็นกรณีพิพาทบาดหมางที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ จึงอาจมองได้ว่าเสาหลักด้านความมั่นคงของประชาคมอาเซียนนั้น จะเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเข้าสู่เป้าหมายได้ยากกว่าเสาหลักเรื่องเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะกันเกิดขึ้นอยู่หลายครั้ง แต่ทั้งสองฝ่ายก็ปล่อยปละละเลยโดยถือว่าเป็นเรื่องในระดับท้องถิ่น แม้กระนั้นก็จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียดูจะห่างเหินกันอีกครั้งหนึ่ง เพราะภายหลังที่รัฐบาลมาเลเซียเปิดฉากการโจมตีทั้งทางอากาศและภาคพื้นดิน ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะขับไล่ผลักดันกลุ่มติดอาวุธซึ่งเป็นลูกน้องบริวารของสุลต่านแห่งซูลูที่ได้อาศัยเรือเล็กยกกำลังขึ้นบกที่ซาบารห์ เพื่อยืนยันอ้างสิทธิ์อันเก่าแก่หลายร้อยปีในการครอบครองดินแดนในบริเวณนี้ของอาณาจักรสุลต่านแห่งซูลู ซึ่งปัจจุบันได้ล่มสลายลงไปแล้ว และมีข่าวคราวความรุนแรงในความขัดแย้งนี้ที่กำลังเพิ่มทวีขึ้นเรื่อย ๆ

การประจันหน้ากันเป็นเวลาหลายสัปดาห์ระหว่างกลุ่มผู้ถืออาวุธชาวฟิลิปปินส์กับตำรวจมาเลเซีย กำลังจะแปรเปลี่ยนกลายเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการปะทะสู้รบกันอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นภายในดินแดนรัฐซาบารห์ของมาเลเซีย ซึ่งก็มีปัญหาความแตกแยกระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อยู่แล้ว ทั้งนี้เมื่อวันอังคารที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2556 กองทัพอากาศมาเลเซียได้เปิดฉากดำเนินการโจมตีทางอากาศและทางภาคพื้นดิน เพื่อกวาดล้างผลักดันกลุ่มผู้ถืออาวุธชาวฟิลิปปินส์ประมาณ 200 คน ซึ่งได้ลงเรือเล็กขึ้นบกในดินแดนของซาบารห์ ตรงบริเวณใกล้ ๆ กับตำบลลาฮัด ดาตู (Lahad Datu) และตั้งค่ายพักชั่วคราว โดยที่พวกเขาเหล่านี้ประกาศอ้างตัวว่าเป็นกองกำลังอาวุธท้องถิ่นในองค์สุลต่าน (royal militia) และปฏิบัติการคราวนี้โดยได้รับคำบัญชาจากอาณาจักรสุลต่านแห่งซูลู (Sultanate of Sulu) และจากการต่อสู้กันด้วยกำลังอาวุธทำให้มีผู้เสียชีวิตไปกว่า 70 คน จนกระทั่ง ประธานาธิบดีเบนินโญ นอยนอย อากีโน ผู้นำประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งก้าวขึ้นครองอำนาจตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 กล่าวระหว่างเดินทางไปเยี่ยมวิทยาลัยการทหารของฟิลิปปินส์ โดยระบุว่า “การแก้ปัญหาความขัดแย้งเหนือแคว้นซาบารห์จำเป็นต้องกระทำผ่านกลไกของการเจรจาอย่างจริงจังระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องมิใช่การใช้กำลังเข้าตัดสิน

แต่ยอมรับว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและกระทบกับความมั่นคงของมาเลเซีย และคงเป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค หรือผู้นำคนใดของมาเลเซียจะยอมโอนอ่อนต่อเรื่องดังกล่าว”

ส่วนนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค ของประเทศมาเลเซีย ได้กล่าวว่า “เหตุการณ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อหากบริหารจัดการปัญหาไม่ถูกใจชาวมาเลเซีย หากอ่อนไปก็ถูกฝ่ายค้านโจมตี หากแข็งไปจะถูกใจคนมาเลเซียทั้งหมดหรือเปล่า เพราะกองกำลังจากเกาะซูลูเป็นคนมุสลิมเหมือนกัน...” จากคำกล่าวนี้จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค พยายามทำทุกอย่างให้มีการตกลงโดยสันติวิธี เจรจาให้กองกำลังซูลูกลับออกไปและจะไม่ดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่สุดท้ายก็ต้องปกป้อง “ศักดิ์ศรีและบูรณภาพแห่งดินแดน” ซึ่งคำว่า “ศักดิ์ศรี” นั้นสำคัญมาก เพราะในการบริหารจัดการปัญหาระหว่างประเทศ อย่างหนึ่งที่ต้องคำนึงคือ ศักดิ์ศรีของประเทศไม่ใช่ยอมไปทุกอย่างเพื่อให้เรื่องจบ ๆ ลงไป และทั้งนี้ มาเลเซียได้ส่งกำลังทางบกและทางอากาศโจมตีอย่างรุนแรง ไม่มีความปรานี นอกจากผู้บุกรุกจะวางอาวุธและมอบตัวโดยไม่มีเงื่อนไข มีการอพยพประชาชนกว่า 1,500 คน อย่างไรก็ตาม นายนาจิบ ราซัค ก็ถูกคนมาเลเซียโจมตีว่าปล่อยให้ชาวฟิลิปปินส์มาตั้งรกรากอยู่ในซาบารห์กว่า 8 แสนคน และถูกกล่าวหาว่าพรรคอัมโนให้บัตรประชาชนคนเหล่านี้เพื่อให้ลงคะแนนเลือกพรรคอัมโนในการเลือกตั้ง สุดท้ายก็โยงมายังปัญหาการเมืองภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้น หลายฝ่ายเกรงว่าจะกระทบต่อความสัมพันธ์ของสองประเทศ

ส่วนนายบัน คีมุน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้แสดงความห่วงใยในเรื่องนี้และขอให้คู่กรณียุติปัญหาโดยสันติวิธีและขอให้มาเลเซียทำตามแนวทางที่ควรจะเป็น แต่นายกรัฐมนตรีมาเลเซียปฏิเสธและยืนยันจะกวาดล้างต่อไป เว้นแต่ผู้บุกรุกจะวางอาวุธและยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า ฟิลิปปินส์และมาเลเซียมีกรณีพิพาทดินแดนในพื้นที่ดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างไม่ยอมให้อีกฝ่ายรุกล้ำเข้ามา มาเลเซียถือว่าเป็นของตน และฟิลิปปินส์ก็ยืนยันว่าเป็นของตน สองประเทศเคยเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจมาก่อน และสืบช่วงสิทธิจากมหาอำนาจเมื่อได้รับเอกราชด้วยกันทั้งคู่ ต่างฝ่ายต่างไม่ยอมลดราวาศอกกัน นอกจากประเด็นอธิปไตยแล้ว ยังมีการสงสัยกันว่าในพื้นที่ดังกล่าวอาจมีน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่รอขุดค้นอยู่อีกด้วยการวางแผนกับเรื่องของกรณีพิพาทรัฐซาบารห์ ดูเหมือนจะคิดกันเพียงว่าควรปล่อยให้ประเทศอาเซียนจัดการกันเอง แต่กับการปะทะกันอย่างรุนแรงอย่างต่อเนื่อง กลไกการแก้ไขความขัดแย้งในอาเซียนด้วยตนเองก็ดูเหมือนจะไม่เข้มแข็งพอ วิถีอาเซียน หรือ ASEAN WAY นั้น เพียงผ่อนคลายเป็นและช่วยให้ลืมนปัญหาได้เท่านั้น เหตุที่เกิดในซาบารห์จึงน่าสนใจว่าจะเป็นอุปสรรคแค่ไหนหรือไม่ต่อการเป็นประชาคมความมั่นคงของอาเซียนต่อไป ดังนั้นความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นประเทศคู่กรณี ประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน หรือจากนานาประเทศจึงน่าจะเป็นหนทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพที่สุด และนำความมั่นคงและสันติภาพมาสู่ภูมิภาคได้ในที่สุด และแม้ว่าประชาคมอาเซียนจะประกอบไปด้วย 3 ประชาคมหรือ 3 เสาหลัก อันได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) และประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน (APSC) แต่ดูเหมือนว่าประชาคมเศรษฐกิจจะยังคงเป็นเพียงประชาคมเดียวที่ถูกผลักดันอย่างเอาจริงเอาจังและมีความคืบหน้ามากที่สุด

## บรรณานุกรม

- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. (2556). มิติโลกาภิวัตน์: อุปสรรคของประชาคมความมั่นคงอาเซียน. สืบค้น 15 มีนาคม 2559 จาก <http://www.mfa.go.th/asean/th/asean-media-center/2417/33215.html>
- โนเอล ทาร์ราโซนา. (9 มีนาคม 2556). ‘ซาบาร์ท’อันตราย‘สงคราม’ทำท่าบานปลาย (ตอนแรก). สืบค้น 15 มีนาคม 2559 จาก <http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9560000029342>
- ในที่สุดมาเลเซียก็โดนเข้ากับตัวเอง. (25 มีนาคม 2556). สืบค้น 15 มีนาคม 2559 จาก <http://talk.mthai.com/topic/399488>
- รัฐซาบาร์ท. (2559). สืบค้น 15 มีนาคม 2559 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%8B%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B9%8C>