



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

เอกสารการศึกษาเฉพาะกรณี เรือ
กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกัน กรณีพิพาท
หมู่เกาะลันเตอในทะเลจีนใต้ และบทบาทของ

ASEAN Centrality

ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค



เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี

เรื่อง

**กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกัน กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์
ในทะเลจีนใต้ และบทบาทของ ASEAN Centrality
ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค**

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกัน

กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค

พิมพ์ครั้งที่ ๑ - กรุงเทพฯ จำนวน ๔๐๐ เล่ม

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, ๒๕๕๘

๑๐๔ หน้า

๑. การทูตเชิงป้องกัน ๒. กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ.๒๕๓๗

© ลิขสิทธิ์ภาษาไทยเป็นของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการ : พลตรี ดร.ไชยอนันต์ จันทดณานุรักษ์
บรรณาธิการเล่ม : พันเอก อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์
: พันเอก ทนงศักดิ์ รองทิม
: นาวาอากาศเอก ภูมิใจ เลขสุนทราร
: นาวาอากาศเอกหญิง นุชชาติ ศิริทรัพย์
: นาวาอากาศโท ณรงค์ชัย นิมิตบุญอนันต์
ผู้เขียน : พันโทหญิง ดร.ปิยะนุช ปี่บัว
ศิลปินกรรม : พันโทหญิง ดร.ปิยะนุช ปี่บัว
พิสูจน์อักษร : พันโทหญิง ดร.ปิยะนุช ปี่บัว

จัดพิมพ์โดย



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

กองบัญชาการกองทัพไทย

๖๒ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐ ๒๒๗๕ ๕๗๑๖ เว็บไซต์ www.sscthailand.org

คำนำ

ทะเลจีนใต้เป็นส่วนหนึ่งของมหาสมุทรแปซิฟิกมีอาณาบริเวณจากทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ ครอบคลุมจากประเทศสิงคโปร์ และช่องแคบมะละกา ไปจนถึงพื้นที่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณช่องแคบไต้หวัน ในบริเวณพื้นที่ทั้งหมดนั้นมีเกาะเล็กเกาะน้อยประมาณ ๒๐๐ เกาะ ในแนวหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratly Islands) และหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) ซึ่งมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์และการเมือง เนื่องจากหากสามารถอ้างสิทธิการเป็นเจ้าของเหนือดินแดนดังกล่าวได้ ก็จะไปสู่การอ้างสิทธิเพิ่มเติมในน่านน้ำใกล้เคียง อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในการใช้แนวคิดริเริ่มทางการทูต และข้อตกลงความร่วมมือต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาผ่านเวทีประชุมของกลุ่มความร่วมมือประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน ทำให้เกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสันติวิธี ในการแก้ปัญหาคาร้างสิทธิปกครองเหนือบริเวณต่างๆ โดยอาศัยการทูตเชิงป้องกัน ซึ่งการทูตเชิงป้องกัน หมายถึง ปฏิบัติการทางการทูตโดยเฉพาะเจาะจง ในช่วงต้นของสถานการณ์ หรือ การป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง ๒ กลุ่ม หรือ การป้องกันข้อพิพาทขยายไปสู่ความขัดแย้งและจำกัดการกระจายของประเด็นดังกล่าวภายหลังเกิดเหตุการณ์ขึ้น ซึ่ง ARF มีกลไกที่จะเผชิญความท้าทายต่างๆ จึงทำให้เวทีนี้มีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสันติภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม กระบวนการของ ARF ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ มีการตัดสินใจที่เป็นฉันทามติ รวมถึงการเป็นเวทีที่อำนวยความสะดวกสำหรับทุกประเทศสมาชิก เพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว และส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในการเป็นแกนนำในสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ โดย พันโทหญิง ดร.ปิยะนุช ปิ้ว นักวิจัยกองภูมิภาคศึกษา เห็นถึงความสำคัญของการทูตเชิงป้องกัน และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค ดังนั้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการ (กรณีศึกษา) ในหัวข้อเรื่อง “กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกัน กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ ในทะเลจีนใต้ และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค” เพื่อเป็นการศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ รวมถึงนำเสนอข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ และผู้ที่สนใจ ในการนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบาย ตลอดจนแผนงาน โครงการต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การส่งเสริมการพัฒนาความพร้อมของอาเซียน ในการพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่างๆ โดยใช้กลไกด้านความมั่นคงของอาเซียนต่อไป

เอกสารวิชาการฉบับนี้ หากท่านผู้อ่านมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมประการใด ขอความกรุณาให้คำแนะนำหรือแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นได้ที่ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เพื่อความสมบูรณ์ของเอกสาร อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประเทศชาติ โดยส่วนรวม

พลตรี ดร.ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์
ผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ตุลาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ

- ความเป็นมาและความสำคัญในการศึกษา ๑
- วัตถุประสงค์ในการศึกษา ๔
- ขอบเขตและวิธีการศึกษา ๕
- ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา ๙

บทที่ ๒ ทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน

- ผู้เกี่ยวข้อง เครื่องมือ และอุปกรณ์ (Key actors, tools and instruments) ๑๒
- กฎแห่งความท้าทายและองค์ประกอบของความสำเร็จของการทูตเชิงป้องกัน (Key challenges and elements for success) ๒๐

บทที่ ๓ กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

- ข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ ๒๗
- ความสำคัญของปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ ๒๘

๓.๑ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของสหประชาชาติ

- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางการทูต ๓๔
- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศ ๓๘
- การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ๓๙
- การระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ๓๙

**๓.๒ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุม
ว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional
Forum: ARF)**

- แนวคิดของการทูตเชิงป้องกัน ๔๒
- มาตรการการทูตเชิงป้องกัน ๔๓
- หลักการของการทูตเชิงป้องกัน ๔๔
- กระบวนการ ARF กับการทูตเชิงป้องกัน ๔๖
- การทูตเชิงป้องกัน: บทบาทของอาเซียน
ในการแก้ไขปัญหาในหมู่เกาะสแปรตลีย์ ๔๘
- บทบาทของไทยใน ARF ๕๓

**๓.๓ ผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศ
ในทะเลจีนใต้**

- ความสัมพันธ์จีน-อาเซียน ๕๖
- ความสัมพันธ์จีน-ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นคู่กรณี ๕๗

บทที่ ๔ โครงสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง

- อิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรม
ในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN Centrality) ๕๙
- ท่าทีของประเทศที่สำคัญในภูมิภาคต่อโครงสร้าง
สถาปัตยกรรมในภูมิภาคในอนาคต ๖๔

บทที่ ๕ อภิปรายและข้อเสนอแนะ

- การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ๖๗
- ASEAN Centrality กับการทูตสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ในภูมิภาค ๗๒
- แนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต ๗๔
- โครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในอนาคต ๗๖

- กรอบความร่วมมือที่มีศักยภาพเป็นองค์ประกอบหลัก
ในโครงสร้างสถาปัตยกรรม ๘๑
- ข้อเสนอการจัดการปัญหาเขตแดนกรณีพิพาท
หมู่เกาะสแปรตลีย์ ๘๔
- ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทย: กรณีพิพาท
หมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ ๘๗
- สรุป ๘๙

อ้างอิง

๙๓



บทที่ ๑ บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญในการศึกษา

บริเวณทะเลจีนใต้เป็นเส้นทางการจราจรทางทะเลที่คับคั่งที่สุดเป็นอันดับสองของโลก และพื้นที่ในเขตทะเลจีนใต้ยังมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากในบริเวณนี้มีแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ และมีหลายประเทศที่ต้องใช้พลังงานจำนวนมาก ทะเลจีนใต้เป็นส่วนหนึ่งของมหาสมุทรแปซิฟิก โดยมีอาณาบริเวณจากทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ ครอบคลุมจากประเทศสิงคโปร์ และช่องแคบมะละกา ไปจนถึงพื้นที่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณช่องแคบไต้หวัน ในบริเวณพื้นที่ทั้งหมดนั้น มีทั้งแนวปะการัง หินโสโครก และเกาะเล็กเกาะน้อยประมาณ ๒๐๐ เกาะ ในแนวหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratly Islands) และหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) โดยพื้นที่รวมทั้งสิ้นของหมู่เกาะสแปรตลีย์มีไม่ถึง ๓ ตารางไมล์ ซึ่งเป็นเนื้อที่อันน้อยนิด แต่ทว่ามีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์และการเมือง เพราะหากสามารถอ้างสิทธิการเป็นเจ้าของเหนือดินแดนดังกล่าวได้ ก็จะนำไปสู่การอ้างสิทธิเพิ่มเติมในน่านน้ำใกล้เคียง รวมถึงทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอันมหาศาลใต้ท้องทะเลอีกด้วย ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา มีการปะทะกันประปรายของกองทหารกลุ่มเล็กๆ การปะทะครั้งรุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในปี ๒๕๑๗ เมื่อจีนบุกเข้ายึดครองหมู่เกาะพาราเซลจากเวียดนาม และในปี ๒๕๓๑ เมื่อกองทัพเรือของจีนและเวียดนาม เกิดปะทะกันขึ้นบริเวณแนวปะการังจอห์นสัน (Johnson Reef) ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ ส่งผลให้เรือของเวียดนามจมไปหลายลำและลูกเรือกว่า ๗๐ คน เสียชีวิต



ทั้งนี้ อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในการใช้แนวคิดริเริ่มทางการทูต และข้อตกลงความร่วมมือต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาผ่านเวทีประชุมของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน ทำให้เกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสันติวิธีในการแก้ปัญหาการอ้างสิทธิปกครองเหนือบริเวณต่างๆ กลุ่มสมาชิกอาเซียนประกอบด้วยประเทศในแถบทะเลจีนใต้ ยกเว้นจีนและไต้หวัน โดยได้จัดการประชุมคณะทำงานในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอันเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือและมิตรภาพ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการแก้ปัญหาขัดแย้ง นอกจากนี้ ประเด็นความขัดแย้งเหล่านี้ยังได้ถูกหยิบยกขึ้นหารือกันในเวทีของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งเป็นระดับการประชุมที่ใหญ่และจัดขึ้นพร้อมกับการประชุม ASEAN Post Ministerial Conference โดยมีประเทศเข้าร่วมประชุม ๒๒ ประเทศ ซึ่งล้วนมีบทบาทด้านความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และรวมถึงสมาชิกอาเซียนทั้งหมดด้วย

การทูตเชิงป้องกัน หมายถึง ปฏิบัติการทางการทูตโดยเฉพาะเจาะจงในช่วงต้นของสถานการณ์ หรือ การป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง ๒ กลุ่ม หรือ การป้องกันข้อพิพาทขยายไปสู่ความขัดแย้งและจำกัดการกระจายของประเด็นดังกล่าวภายหลังเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยทศวรรษที่ผ่านมาการสร้างความสามารถในการป้องกันใหม่ๆ เพื่อใช้ในประชาคมระหว่างประเทศและองค์กรในภูมิภาค และ ARF มีกลไกที่จะเผชิญความท้าทายต่างๆ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ประกอบด้วย กระบวนการ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ ๑ คือ การส่งเสริมมาตรการสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Measures: CBMs) ขั้นตอนที่ ๒ คือ การพัฒนาการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ขั้นตอนที่ ๓ คือ การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ซึ่งทำให้เวทีนี้มีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสันติภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาค



อย่างไรก็ตาม กระบวนการของ ARF ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความก้าวหน้า
ขึ้นไปเรื่อยๆ มีการตัดสินใจที่เป็นฉันทามติ รวมถึง การเป็นเวทีที่อำนวยความสะดวก
ความสะดวกสำหรับทุกประเทศสมาชิก เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว
และส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในการเป็นแกนนำในสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ในภูมิภาค

การคงบทบาทการเป็นแกนนำในสถาปัตยกรรมความร่วมมือต่างๆ
ของภูมิภาค จำเป็นต้องทำให้เวทีการหารือต่างๆ ในกรอบอาเซียนเข้มแข็งขึ้น
โดยแนวคิดเกี่ยวกับการคงบทบาทนำของอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ของภูมิภาคจะครอบคลุม ๕ มิติ ได้แก่ ๑) อาเซียนต้องสร้างความเป็นเอกภาพ
และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ๒) อาเซียนต้องเป็นแกนนำในการ
คลี่คลายสถานการณ์ที่อาจเป็นจุดเปราะบางที่จะกระทบกับความมั่นคงในภูมิภาค
อาทิ ประเด็นทะเลจีนใต้ และคาบสมุทรเกาหลี ๓) อาเซียนต้องเป็นแกนนำ
ในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมหาอำนาจ ๔) อาเซียนต้องเป็นแกนนำ
ให้เวทีความร่วมมือที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น และ ๕) อาเซียนต้องเป็นแกนนำ
และมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญ ซึ่งทั้งหมด
จะทำให้การเดินทางในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เป็นไปอย่างสมบูรณ์แบบ

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ในฐานะหน่วยงาน
วิชาการด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคง เห็นถึงความสำคัญของการทูตเชิงป้องกัน
และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค
ดังนั้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการ (กรณีศึกษา)
ในหัวข้อเรื่อง “กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกัน กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์
ในทะเลจีนใต้ และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ในภูมิภาค” เพื่อเป็นการศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และระดมความรู้ ข้อคิดเห็น
และข้อเสนอแนะ จากหนังสือ บทความทางวิชาการ เอกสารทางวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ



นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ โดยผลที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน ในการนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบาย ตลอดจนแผนงานโครงการต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือของอาเซียน ในการพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่างๆ โดยใช้กลไกด้านความมั่นคงของอาเซียนต่อไป

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษากลไกด้านความมั่นคงต่างๆ ที่มีผลต่อความร่วมมือของประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน

๒. เพื่อศึกษาทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน

๒.๑ การทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของสหประชาชาติ: สำหรับกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

๒.๒ การทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF): สำหรับกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

๓. เพื่อศึกษา ASEAN Centrality กับบทบาทสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค และแนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต

๔. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของประเทศในภูมิภาคอาเซียนในการจัดการปัญหาเขตแดนกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์



ขอบเขตการจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies)

ในการจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies) ครั้งนี้เป็น การจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณีแบบผสมผสานระหว่างการรวบรวมข้อมูล เชิงเอกสาร (Papers Research) และการรวบรวมข้อมูลจากการจัดการประชุม เชิงสัมมนา (Conference) โดยมุ่งเน้นศึกษากลไกด้านความมั่นคงต่างๆ ที่มีผล ต่อความร่วมมือของประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน ศึกษาทฤษฎีการทูตเชิง ป้องกันทั้งการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุมว่าด้วยความมั่นคง แห่งเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF): สำหรับกรณีพิพาท หมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้และการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของ สหประชาชาติ: สำหรับกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ รวมถึง ศึกษา ASEAN Centrality กับบทบาทสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค และแนวโน้ม สถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนาบทบาทของประเทศในภูมิภาคอาเซียนในการจัดการปัญหาเขตแดน กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์

การดำเนินการ

การจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies) ในหัวข้อเรื่อง “กรณี ศึกษาการทูตเชิงป้องกัน กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ และบทบาท ของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค” ประจำปี ปังปประมาณ ๒๕๕๘ ในครั้งนี้ ผู้จัดทำได้ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจาก แหล่งที่มา ๒ แหล่ง ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง (Papers Research) และการจัดการประชุมสัมมนา (Conference) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้



๑. การค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Papers Research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หนังสือทั่วไป วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงของอาเซียน

๒. การจัดการประชุมสัมมนา (Conference) ได้แก่ โครงการจัดการสัมมนาความมั่นคงสู่อาเซียน ครั้งที่ ๕/๕๘ ในหัวข้อเรื่อง “อิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงของอาเซียน” โดยนำความรู้และข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ มาประกอบการวิเคราะห์ อันเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้และจัดทำข้อเสนอแนะ รวมถึง เสนอแนวทางในการพัฒนาบทบาทของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

โครงร่างเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies)

ผู้จัดทำได้กำหนดรายละเอียดของเนื้อหาโครงร่างของเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies) ในหัวข้อเรื่อง “กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ และบทบาทของ ASEAN Centrality ต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค” ดังนี้

บทที่ ๑ บทนำ

- ความเป็นมาของปัญหาในการจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี
- วัตถุประสงค์ของเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี
- ขอบเขตและวิธีการศึกษา
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ



บทที่ ๒ ทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน

- ผู้เกี่ยวข้อง เครื่องมือ และอุปกรณ์ (Key actors, tools and instruments)
- กฎแห่งของความท้าทายและองค์ประกอบของความสำเร็จของการทูตเชิงป้องกัน (Key challenges and elements for success)

บทที่ ๓ กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

- ข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์
- ความสำคัญของปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์

๓.๑ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของสหประชาชาติ

- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางการทูต
- การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศ
- การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ
- การระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

๓.๒ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

- แนวคิดของการทูตเชิงป้องกัน
- มาตรการการทูตเชิงป้องกัน
- หลักการของการทูตเชิงป้องกัน
- กระบวนการ ARF กับการทูตเชิงป้องกัน
- การทูตเชิงป้องกัน: บทบาทของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาในหมู่เกาะสแปรตลีย์
- บทบาทของไทยใน ARF



๓.๓ ผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและ ประเทศในทะเลจีนใต้

- ความสัมพันธ์จีน-อาเซียน
- ความสัมพันธ์จีน-ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นคู่กรณี

บทที่ ๔ โครงสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคที่มีอาเซียน เป็นศูนย์กลาง

- อิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรม
ในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN Centrality)
- ท่าทีของประเทศที่สำคัญในภูมิภาคต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรม
ในภูมิภาคในอนาคต

บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ

- การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy)
- ASEAN Centrality กับบทบาทสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ในภูมิภาค
- แนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต
- โครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในอนาคต
- กรอบความร่วมมือที่มีศักยภาพเป็นองค์ประกอบหลัก
ในโครงสร้างสถาปัตยกรรม
- ข้อเสนอการจัดการปัญหาเขตแดนกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์
- ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทย: กรณีพิพาทหมู่เกาะ
สแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้
- สรุป



ผลที่คาดว่าจะได้รับจากเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี (case studies)

๑. ได้ทราบกลไกด้านความมั่นคงต่างๆ ที่มีผลต่อความร่วมมือของ
ประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน
๒. ได้ทราบทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน
 - ๒.๑ ได้ทราบการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของสหประชาชาติ:
สำหรับกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้
 - ๒.๒ ได้ทราบการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุม
ว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF):
สำหรับกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้
๓. ได้ทราบ ASEAN Centrality กับบทบาทสถาปัตยกรรมความมั่นคง
ในภูมิภาค และแนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต
๔. ได้ทราบปัจจัยที่ส่งเสริมและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา
บทบาทของประเทศในภูมิภาคอาเซียนในการจัดการปัญหาเขตแดนกรณีพิพาท
หมู่เกาะสแปรตลีย์





บทที่ ๒

ทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน

บูโทรส กาลี (Boutros – Gali, 1992) ได้จำแนกระเบียบวาระเพื่อสันติภาพ (Agenda for Peace) ออกเป็น ๔ ลักษณะ คือ ๑) การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) หมายถึง ๑.๑) ป้องกันข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ๑.๒) ป้องกันข้อพิพาทที่จะขยายตัวไปสู่ความขัดแย้ง และ ๑.๓) ป้องกันการขยายตัวของปัญหา เมื่อเกิดความขัดแย้ง ๒) การทำสันติภาพ (Peace – Making) หมายถึง การกระทำเพื่อให้คู่กรณีสามารถทำความตกลงร่วมกันได้ ๓) การรักษาสันติภาพ (Peace – Keeping) หมายถึง การวางกำลังของสหประชาชาติในพื้นที่ที่เป็นกรณีพิพาท โดยความยินยอมจากคู่กรณีทั้งหมด ๔) การสร้างสันติภาพ (Peace Building Post Conflict) หมายถึง การกระทำเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งแก่สันติภาพที่เกิดขึ้น อันจะเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้เกิดปัญหาครั้งใหม่จนนำไปสู่ความขัดแย้งอีก

ทฤษฎีการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy)

การทูตเชิงป้องกัน หมายถึง ปฏิบัติการทางการทูตโดยเฉพาะเจาะจงในช่วงต้นของสถานการณ์ หรือ การป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง ๒ กลุ่ม หรือ การป้องกันข้อพิพาทขยายไปสู่ความขัดแย้งและจำกัดการกระจายของประเด็นดังกล่าวภายหลังเกิดเหตุการณ์ขึ้น

ทศวรรษที่ผ่านมา มีการสร้างความสามารถในการป้องกันใหม่ๆ เพื่อใช้ในประชาคมระหว่างประเทศ ระหว่าง ๒ ประเทศ และองค์กรในภูมิภาค รวมถึงประเทศสมาชิกหลายๆ ประเทศ อาทิ การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนเบื้องต้นและกลไกทางการเงินของเป้าหมายเพื่อการตอบสนองอย่างทันท่วงที การสร้าง



โครงสร้างการป้องกันโดยเฉพาะ และการดำเนินการใช้การทูตชนิดพิเศษ โดยในปี ค.ศ.๒๐๐๖ หน่วยสนับสนุนการเป็นสื่อกลางถูกจัดตั้งขึ้นที่สหประชาชาติ ซึ่งปฏิบัติการเป็นตัวกลางให้แก่ทั้งสหประชาชาติและไม่ใช่สหประชาชาติ รวมถึงการเพิ่มจำนวนองค์กรในภูมิภาคเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการเป็นตัวกลางของหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ ภารกิจทางการเมืองทำให้เพิ่มการใช้มากขึ้น โดยในปี ค.ศ.๒๐๑๐ สหประชาชาติ สหภาพยุโรป องค์กรว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) และองค์การรัฐอเมริกัน (The Organization of American States: OAS) ใช้ปฏิบัติการจากหน่วยดังกล่าวมากกว่า ๕๐ ภารกิจ ร่วมกับการทูตเชิงป้องกัน และเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญการ รวมถึง ข้าหลวงใหญ่ด้านชนกลุ่มน้อยแห่งชาติ (OSCE High Commissioner on National Minorities) เพื่อช่วยลดความกดดันประเด็นชนกลุ่มน้อยแห่งชาติต่างๆ ในหลายๆ ประเทศผ่านทาง การทูต

๑. ผู้เกี่ยวข้อง เครื่องมือ และอุปกรณ์ (Key actors, tools and instruments) ดังนี้

๑.๑ การประชุมทั่วไป (General Assembly)

ตามหัวข้อที่ ๑๐ และ ๑๑ ของกฎบัตรของสหประชาชาติ ในการประชุมทั่วไปมีการให้อำนาจในการตัดสินใจป้องกันความขัดแย้งในทุกกรณี ให้คำแนะนำการพัฒนาที่เหมาะสม หรือเรียกร้องให้สภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ผ่านตามหลักการขีดความสามารถต่างๆ ที่กำหนดไว้ และหน้าที่ให้คำปรึกษา การประชุมทั่วไป คือ บทบาทกลางในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางด้านสภาวะแวดล้อมสำหรับการป้องกันความขัดแย้ง ซึ่งตกลงใช้เมื่อ ๒๒ มิ.ย.๒๐๑๑ สำหรับการลงของประชามติการแก้ปัญหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของบทบาทของตัวกลางในกระบวนการสันติภาพในการป้องกัน



และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง คือ การพัฒนาตำแหน่งขององค์กร
เสมือนการกำหนดมาตรฐานสำหรับสื่อกลางและจัดเตรียมกรอบการทำงานแบบ
กว้างๆ สำหรับความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก องค์กรในภูมิภาค
และสื่อกลางอื่นๆ สำหรับหน่วยงบประมาณขององค์กรสูงสุด การประชุมทั่วไป
จะทบทวนและปรับปรุงงบประมาณของภารกิจทางการเมืองและอุปกรณ์ต่างๆ
ที่สัมพันธ์กับการป้องกันความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพ ในปี ๒๐๐๘
มีการเพิ่มขีดความสามารถของแผนกฝ่ายการเมืองและเลขาธิการ ซึ่งจะ
เสริมหน่วยงานสนับสนุนการป้องกันที่ถูกร้องขอในการประชุม มีการเสนอ
รายงานคำแนะนำเพื่อปรับปรุงงบประมาณและภารกิจพิเศษทางการเมือง
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่ามีความยืดหยุ่นและมีการปฏิบัติที่รวดเร็ว

๑.๒ สภาคความมั่นคง (Security Council)

องค์การสหประชาชาติมีหน้าที่หลักในการตอบสนองเพื่อ
การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สภาคความมั่นคงมีหน้าที่
สำคัญในการป้องกันความขัดแย้งด้วยอาวุธ ในอดีตสภาคความมั่นคงให้ความสนใจ
ในการตกลงแก้ปัญหาความขัดแย้งและเหตุฉุกเฉินหลังจากเกิดขึ้นแล้ว แต่
เมื่อเร็วๆ นี้มีการผลักดันความร่วมมือขนาดใหญ่และความยืดหยุ่นที่เกี่ยวข้องกับ
ภัยคุกคามต่างๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่วาระปกติของสภาคความมั่นคง ยกตัวอย่าง
ต้นปี ค.ศ.๒๐๐๘ สภาฯ ได้จัดการประชุม “การเจรจาอย่างไม่เป็นทางการ”
ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมการใช้การทูตเชิงป้องกันให้มี
ประสิทธิภาพมากขึ้น โดยร้องขอไปที่แผนกฝ่ายกิจการการเมืองให้จัดการ
วิเคราะห์สถานการณ์รอบด้าน “horizon scanning” ที่เน้นความขัดแย้ง
ในปัจจุบันและความขัดแย้งที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยใช้งานเลี้ยงอาหารกลางวัน
อย่างไม่เป็นทางการกับสภาคความมั่นคงเพื่อพูดคุยในหลายๆ ประเด็นที่ไม่สามารถ
พูดคุยในวาระปกติ หรือวาระอย่างเป็นทางการได้ ยกตัวอย่าง ค.ศ.๒๐๐๗ คือ



หัวข้อเรื่องที่มีใจความสำคัญเกี่ยวกับ “สันติภาพและความมั่นคงในแอฟริกา” ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเฉพาะของแต่ละประเทศในการประชุมอย่างเป็นทางการ รวมถึง สถานการณ์ไม่เป็นทางการของวาระประชุมของสภาฯ เช่น สถานการณ์ความไม่สงบในช่วงต้นของลิเบีย

อย่างไรก็ตาม สภาความมั่นคงควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของความเกี่ยวข้องของคำถามที่ต้องการคำตอบเบื้องต้นเป็นกรณีๆ ไป โดยสภาฯ ตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาในกรณีการออกจากประเด็นสำหรับการเจรจาทางการทูตและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการของสำนักเลขาธิการทั่วไป ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมจากการตัดสินใจของสภาความมั่นคง เช่น ภารกิจภาคสนาม การริเริ่มต่างๆ ของประธานและการแถลงข่าว ซึ่งเปิดพื้นที่ทางการเมืองสำหรับการป้องกันซึ่งอีกฝ่ายยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ

๑.๓ คณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Commission)

คณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพ เป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาลระหว่างประเทศของสภาความมั่นคงและสภาทั่วไป เพื่อนำความสนใจไปยังประเทศที่มีความขัดแย้ง รวมถึง การก่อสร้างโครงสร้างและสถาบันที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขความขัดแย้ง ยกตัวอย่าง ๖ ประเทศที่อยู่ในวาระของคณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพ อาทิ บุรุนดี สาธารณรัฐแอฟริกากลาง กินี กินี-บิสเซา ไลบีเรีย และเซียร์ราลีโอน ประเทศที่เป็นองค์ประกอบเฉพาะของคณะกรรมาธิการเสริมสร้างสันติภาพที่ก่อตั้งขึ้นมาแต่ละกรณี สามารถช่วยในการป้องกันการกลับไปสู่สภาพความรุนแรงเดิมผ่านผู้แทน คือ ประธานและผู้แทนเฉพาะได้



๑.๔ คณะเจรจาของเลขาธิการทั่วไป (Good offices of the Secretary-General)

การป้องกันความขัดแย้งเริ่มขึ้นในหัวข้อ ๙๙ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีการเตรียมการว่าเลขาธิการทั่วไปอาจนำความสนใจของสภามั่นคงในหลายๆ ประเด็น ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งความสำเร็จของเลขาธิการทั่วไปคือการเจรจาที่ดีในการช่วยเหลือประเทศหรือฝ่ายต่างๆ หาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ช่วงต้นของสถานการณ์ โดยประสิทธิภาพของการเจรจาคือการทำงานในพื้นที่ทางการเมืองที่เลขาธิการทั่วไปสามารถปฏิบัติได้ สำหรับในสถานการณ์ที่ยากลำบากคือเมื่อผลประโยชน์ระหว่างประเทศขัดแย้งแต่เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากแต่ละประเทศรู้ว่าไม่มีความเป็นเอกฉันท์ทางความคิดเหมือนผู้ดูแลกฎบัตร ทั้งนี้ เลขาธิการสหประชาชาติมีหน้าที่เจรจาในสถานการณ์นั้นๆ ว่าพันธะสัญญาใด ที่อาจส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมความพยายามการเป็นสื่อกลาง ผู้สนับสนุนกลางจะมองเห็นภาพรวมที่สำคัญของตัวกลางกุญแจคือการปฏิบัติการทางการทูตซึ่งบ่งบอกว่ามีความยืดหยุ่น

๑.๕ อุปทูต (Envoys)

หลายปีที่ผ่านมามีการตั้งแต่งอุปทูต/นักการทูตเพื่อช่วยลดแรงกดดันและการแก้ปัญหาในกรณีความขัดแย้งชายแดน ปัญหาเขตแดน ความขัดแย้งในภูมิภาค วิกฤติการปกครองและการเลือกตั้ง การเจรจา การรวมประเทศ การเจรจาสันติภาพและประเด็นที่ต้องใช้การเจรจาเฉพาะด้าน ซึ่งหลายๆ กรณีอุปทูตสหประชาชาติเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตั้งประเทศหรือภูมิภาคออกจากปมความขัดแย้ง ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๐๐๘ พลตรี Olusegun Obasanjo ประธานาธิบดีไนจีเรีย ได้รับการแต่งตั้งจากสหประชาชาติให้เป็นอุปทูตพิเศษสำหรับกรณีความขัดแย้ง Great Lakes ที่ความขัดแย้งเพิ่มแรงกดดัน



และแพร่กระจายความกลัวไปทั่วสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกว่าจะเกิดเป็น สงครามในภูมิภาค จากการให้คำปรึกษาของสำนักงานใหญ่และที่ปรึกษาของ สหประชาชาติเกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ อุพทูตพิเศษจะร่วมมือทางการทูต ในการค้นหาการเจรจาสันติภาพในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ยกตัวอย่าง ความร่วมมือในการประชุมนานาชาติในประเด็นภูมิภาค Great Lakes พบ ความก้าวหน้าในความพยายามในระยะเวลาไม่กี่สัปดาห์ ในการเจรจาสันติภาพ ภายใต้การจัดของสหประชาชาติ โดยการปฏิบัติการผ่านการใช้ทีมสนับสนุน สื่อกลางร่วมกับการขนส่ง บริการแปลและการประชุม รวมถึงการสนับสนุน การเดินทาง ยกตัวอย่าง ในเดือน มี.ค.๒๐๐๙ มีการเจรจาที่จัดขึ้นเพื่อหาข้อตกลง ในการถอนกำลังทหารและการปลดอาวุธของกลุ่มก่อความไม่สงบและตรวจสอบ ความเกี่ยวพันของประเด็นความขัดแย้ง โดยปฏิบัติการร่วมกับอุพทูตพิเศษ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า รวมถึงข้อตกลงต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นภายในเวลา ไม่นาน สำหรับปลายปี ค.ศ.๒๐๐๙ มีการพบปะกันระหว่างประธานาธิบดี Kagame และ Kabila ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และเป็นช่วงเวลาสั้นๆ ที่แรวันดา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกมีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน ขณะที่สถานการณ์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกตะวันออกยังคงตึงเครียด ทั้งส่วนของความไม่มั่นคงและการทารุณทางด้านสิทธิมนุษยชน อันอาจนำไปสู่ สงครามอีกครั้ง

สำหรับหลายๆ เครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ของการทูตเชิงป้องกัน ได้แก่ การเร่งการใช้งบประมาณ และผู้เชี่ยวชาญ ด้านเทคนิค ซึ่งเป็นประโยชน์ต่ออุพทูตที่ทำงานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างมาก ตัวอย่าง ลิเบีย อุพทูตพิเศษจะทำงานในการแก้ไข ปัญหา ความขัดแย้งร่วมกับสภาความมั่นคงในปี ค.ศ.๑๙๗๐ และ ๑๙๗๓ เพื่อป้องกันการ ทารุณทางด้านสิทธิมนุษยชน สำหรับอุพทูตอื่นๆ ต้องร่วมมือในกระบวนการ



ทางการเมืองระยะยาว ซึ่งสหประชาชาติมีการตอบสนองพิเศษต่อผู้อำนวยการความสะดวกทั้งในไซปรัสและซาร่าตะวันตก ในบางกรณี เช่น การดำเนินการของกระบวนการความมั่นคงภายในเป็นส่วนสำคัญ ในการลดแรงกดดันต่างๆ การสร้างความเชื่อมั่น และการทำให้แน่ใจว่าแต่ละฝ่ายยังคงเจรจากับอีกฝ่ายต่อไป

๑.๖ สำนักงานภูมิภาค (Regional offices)

สำหรับการบูรณาการล่าสุด คือ การก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคสหประชาชาติ เพื่อทำหน้าที่ร่วมกับหน่วยอื่นๆ อาทิ การก่อตั้งรูปแบบของการทูตเชิงป้องกันในแอฟริกาตะวันตก เอเชียกลาง และในแอฟริกากลาง โดยตั้งแต่ มี.ค.๒๐๑๑ รูปแบบที่ก่อตั้งทั้งหมดยังคงดำเนินอยู่ บูรณาการการทำงานมีความสัมพันธ์กับประเทศ ภูมิภาค และผู้แสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญๆ ในภูมิภาค ในปี ค.ศ.๒๐๑๐ ยกตัวอย่าง ศูนย์สหประชาชาติในภูมิภาคเพื่อการทูตเชิงป้องกันสำหรับเอเชียกลางสามารถจัดเตรียมการเจรจาได้ทันที เช่น สนับสนุนการตอบสนองวิกฤติของเคอร์กีชสถาน ตามด้วยการขับไล่อดีตประธานาธิบดีในเดือน เม.ย. รวมถึง ประเด็นความรุนแรงระหว่างเชื้อชาติในเดือน มิ.ย. มีการทำงานที่ใกล้ชิดกับผู้เกี่ยวข้องระดับชาติ ทีมสหประชาชาติของประเทศนั้นๆ OSCE สหภาพยุโรป องค์กรพันธมิตรทางความมั่นคงและทางทหาร กลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States: CIS) และองค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization: SCO) ศูนย์อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการก่อสร้าง การฟื้นฟูและการเลือกตั้งภายในประเทศ ซึ่งขณะที่การเจรจาระหว่างผู้นำทางการเมืองและตัวแทนภาคประชาสังคมจะช่วยวางแผนสำหรับสร้างความสมานฉันท์

ในกนี้ สำนักงานสหประชาชาติในแอฟริกาตะวันตกร่วมกับ ECOWAS สหภาพแอฟริกา กลุ่มประสานงานระหว่างประเทศ และผู้อำนวยการความสะดวกอื่นๆ ในการเปลี่ยนประเทศจากทหารเป็นการปกครองระบอบ



ประชาธิปไตยในปี ค.ศ.๒๐๐๙ และ ๒๐๑๐ เป็นการป้องกันแรงกดดันทาง การเมืองจากการขยายไปสู่ความขัดแย้งเต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝังแน่นในจิตใจ ในช่วงเวลานั้น เนื่องจากแนวโน้มความไม่มีเสถียรภาพของประเทศเพื่อนบ้าน Cote d' Ivoire กินี-บิสเซา ไลบีเรีย และเซียร์ราลีโอน ผ่านการสนับสนุน กระบวนการทางการเมืองและสื่อกลางผู้นำ ECOWAS และสหประชาชาติ ช่วยเหลือกินีในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างสมบูรณ์นำไปสู่พิธีสาบานตน เข้ารับตำแหน่ง ในเดือน ธ.ค.๒๐๑๐ ของ Alpha Conde ประธานาธิบดีคนแรก ของกินีผ่านการเลือกตั้งแบบระบบหลายพรรคการเมือง สำนักงานสหประชาชาติ คือทำให้เหมือนการกระจายเพื่อการป้องกันความขัดแย้งในภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือ ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ความท้าทายระหว่างชายแดน เช่น การลักลอบค้าอาวุธ อาชญากรรมข้ามชาติ และกลุ่มติดอาวุธ รวมถึง กองกำลังผู้ต่อต้านพระเจ้า (The Lord's Resistance Army)

๑.๗ ภารกิจทางการเมืองท้องถิ่น (Resident political missions)

ความสำคัญของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในหน่วยงาน ที่เป็นเครื่องมือสันติภาพและความมั่นคงทั้งหมด คือ บทบาทในการผลักดันให้ ภารกิจทางการเมืองเล็กน้อย ซึ่งเพิ่มการดำเนินการในช่วงผู้ไกล่เกลี่ยและการปฏิบัติ การสร้างสันติภาพ ทั้งนี้ ภารกิจทางการเมืองมีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ การปฏิบัติ ขนาด และขอบเขต รวมถึง สำนักงานในภูมิภาค สำนักงานติดต่อ ประสานงานของสหภาพแอฟริกา การปฏิบัติการค้นหาที่อัฟกานิสถานและอิรัก รวมถึง สำนักงานผู้ไกล่เกลี่ยและการสร้างสันติภาพ ทั้งหมดถูกใช้ในการจัดการ วิฤติมากกว่าวัตถุประสงค์ในการป้องกันอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน ทั้งหมดหรือกระบวนการสร้างสันติภาพ รวมถึง การปฏิบัตินำไปสู่บทบาทของ สำนักงาน โดยเฉพาะการเป็นหัวหน้าภารกิจ



การทำงานร่วมกับรัฐบาลหรือทีมของรัฐบาล หรือกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะในภารกิจการช่วยเหลือร่วมกับการเจรจาระดับประเทศ การสร้างขีดความสามารถ การลดแรงกดดัน และการป้องกันความรุนแรง ก่อนที่ความขัดแย้งจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น สำหรับบทบาทของภารกิจการช่วยเหลือของสหประชาชาติในอิรักในการอำนวยความสะดวกในการเจรจาที่เมือง Kirkuk และความขัดแย้งภายในของกลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ รวมถึง การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในปี ค.ศ.๒๐๐๙ และ ๒๐๑๐ แสดงถึงประสิทธิภาพของภารกิจช่วยเหลือพลเรือนที่ทำงานทางการเมืองร่วมกับการปฏิบัติการทางทหาร ส่วนผู้ประสานงานพิเศษของสหประชาชาติสำหรับกระบวนการสันติภาพในตะวันออกกลางมีการทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมความสงบและลดแรงกดดันในภูมิภาค สำหรับเซียร์ราลีโอน สำนักงานความร่วมมือในการสร้างสันติภาพแห่งสหประชาชาติช่วยป้องกันการขยายตัวของความรุนแรงที่เป็นสาเหตุของความตึงเครียดที่จะตามมาระหว่างรัฐบาลและฝ่ายตรงข้ามในเดือน มี.ค.๒๐๐๙ ภารกิจทางการเมืองของสหประชาชาติสนับสนุนการเจรจากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเน้นกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการสันติภาพ และในทุกกรณีความร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้น โครงสร้างในภารกิจจะเป็นตัวบ่งบอกหน่วยงานที่จะฝังตัวเพื่อป้องกันความขัดแย้งในยุทธศาสตร์การสร้างสันติภาพในระยะยาว รวมถึง การส่งเสริมสันติภาพในอนาคต

๑.๘ ปฏิบัติการสันติภาพ (Peacekeeping operations)

ธนาคารโลกให้ข้อมูลว่า ๙๐ เปอร์เซ็นต์ ของสงครามกลางเมืองในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมาเกิดในประเทศที่เคยเกิดสงครามกลางเมืองเมื่อ ๓๐ ปีที่แล้วมาก่อน ภารกิจหลักของสหประชาชาติคือการตอบสนองต่อวิกฤติและเข้าไปช่วยเหลือเรื่องการทูตเชิงป้องกันเพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งต่างๆ สำหรับปฏิบัติการรักษาสันติภาพในหลายๆ มิติมีบทบาทสำคัญมาอย่างยาวนาน และต้องกระทำ



ควบคู่กับบทบาทของอุปทูตพิเศษ ยกตัวอย่าง กรณีชูดานใต้การลงประชามติ การกำหนดการปกครองด้วยตนเอง ในเดือน ม.ค.๒๐๑๑ เป็นตัวอย่างของภารกิจ การรักษาสันติภาพที่ช่วยควบคุมกระบวนการสันติภาพผ่านการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไป

๑.๙ การค้นหาข้อเท็จจริง การสอบถาม และการตรวจสอบ (Fact-finding, inquiries and investigations)

ประเทศสมาชิกที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ อาจกลายเป็นอาชญากรรม เหตุการณ์รุนแรง หรือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เพิ่มขึ้น จะนำไปสู่องค์กรที่ปฏิบัติงานยุติธรรม เช่น สภาความมั่นคง สภาสีทธิ มนุษยชน ส่วนองค์กรอื่นๆ อาจสร้างโดยเลขาธิการทั่วไป หน่วยงานทั้งหมด เปรียบเสมือนการปรับเปลี่ยนสถานการณ์และร้องขอการแก้ปัญหาผ่านเครื่องมือ ในการป้องกันความขัดแย้ง กลไกดังกล่าวคือพลังอำนาจอันมีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนการทูตเชิงป้องกันช่วยในการประมาณการของฝ่ายต่างๆ ลดแรงกดดัน และสร้างความเชื่อมั่น ยกตัวอย่าง ความร่วมมือในการสืบหาความจริง ที่ปฏิบัติโดย ECOWAS เกี่ยวกับการตายของผู้อพยพชาวกาน่าในแกมเบีย ในปี ค.ศ.๒๐๐๗ ซึ่งมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่าง ๒ ประเทศ

๒. ภัยแล้งของความท้าทายและองค์ประกอบของความสำเร็จของ การทูตเชิงป้องกัน (Key challenges and elements for success)

ขณะที่การทูตเชิงป้องกันกำลังขยายตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่ง ไม่ง่ายเลยในการก้าวขึ้นไปโดยปราศจากปัจจัยความสำเร็จ เนื่องจากจะต้อง เผชิญกับอุปสรรคอันใหญ่หลวงและยาวนาน ซึ่งความสำเร็จหลายครั้ง ประกัน ด้วยหลายๆ ปัจจัย สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญที่สุดคือความหวังของกลุ่มต่างๆ หากกลุ่มต่างๆ ไม่ต้องการสันติภาพหรือไม่ต้องการการประนีประนอม จะทำให้ กระบวนการต่างๆ ยากขึ้น โดยเฉพาะ ปัจจัยจากภายนอกที่ชักจูงพวกเขา



บางกรณีความเชื่อมโยงระหว่างการแข่งขันป้องกันอำนาจ รวมถึง สิ่งกระตุ้น และสิ่งไม่กระตุ้นต่างๆ สามารถทำให้มั่นใจในปัจจัยที่มีอิทธิพล อันเนื่องมาจาก อิทธิพลของประเทศ ทำให้เกิดการเลือกที่จะเจรจามากกว่าการใช้ความรุนแรง และหากจำเป็นก็สามารถยอมรับความช่วยเหลือจากภายนอกในที่สุด

สถานการณ์ความขัดแย้งภายใน อาจเกี่ยวข้องกับการแทรกแซง จากประเทศอื่นหรือความไม่ต้องการ “การทำให้เป็นชาติ (internationalization)” ของกิจการภายในประเทศ การขาดความร่วมมือทำให้ลดความร่วมมือระหว่าง ประเทศลง ขณะที่สิทธิมนุษยชนกำลังเป็นสถานการณ์ที่เลวร้ายขึ้นอย่างชัดเจน ณ จุดนี้ การบอกเล่าในสิ่งที่แตกต่างจากความเป็นจริง ทำให้เกิดพื้นที่หรือประเด็น การปฏิบัติการทางการเมืองเกิดขึ้น ในความเป็นจริงวิกฤติหรือภัยคุกคามที่ ใกล้จะเกิดขึ้นกับความมั่นคงและสันติภาพของนานาชาติ การทูตเพียงอย่างเดียว อาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ต้องการการสนับสนุนจากปัจจัยอื่น เช่น การตรวจสอบเชิงบังคับภายใต้กฎบัตรที่ ๗ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

๒.๑ การแจ้งเตือนเบื้องต้น (Early warning)

แม้ว่าการแจ้งเตือนเบื้องต้นจะขยายและได้รับการปรับปรุง สารณะที่เปลี่ยนไปตลอดระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้ ข้อมูล ของสถานการณ์ทั่วโลกขาดแคลนทำให้เกิดความท้าทายมากขึ้น ความท้าทาย ในปัจจุบัน คือ ปริมาณข้อมูลอันมหาศาลที่ต้องการการคัดกรอง ประเมิน และการบูรณาการ อย่างไรก็ตาม การทำนายวิกฤติของความไม่แน่นอนในภารกิจ ประชาคมระหว่างประเทศ คือ โอกาส ยกตัวอย่าง กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นเป้าหมาย ของความรุนแรงที่เกิดขึ้นทางภาคใต้ของเคอร์กีซสถาน เมื่อเดือน มิ.ย.๒๐๑๐ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดคลื่นความไม่สงบที่ใหญ่หลวงกระทบต่อตะวันออกกลางและ แอฟริกาเหนือ ในปี ค.ศ.๒๐๑๑



ความร่วมมือกับสหประชาชาติในการแจ้งเตือนเบื้องต้น ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของระบบ ยกตัวอย่าง สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Right: OHCHR) และสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเพื่อการป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการทารุณกรรม (Office of the Special adviser for the prevention of Genocide and Mass Atrocities) มีบทบาทสำคัญในการกรองข้อมูลและการเขียนวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตราย เช่น รูปแบบความรุนแรงของสิทธิมนุษยชนและประโยคแห่งความเกลียดชัง ซึ่งทำให้หลีกเลี่ยงจากการตรวจจับ เช่นเดียวกับความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างสหประชาชาติและองค์การภูมิภาค เช่น สหภาพแอฟริกาและประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West Africa States: ECOWAS) ในการปฏิบัติระบบการแจ้งเตือนเบื้องต้นเพื่อให้แน่ใจ และได้ข้อมูลเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม หากรวบรวมการวิเคราะห์ที่ข้อมูลทั้งหมดทั้งหมดคือสิ่งที่ต้องใช้ในทำนาย “จุดเริ่มต้นของสถานการณ์” เมื่ออีกฝ่ายตัดสินใจใช้กำลัง หรือ รู้สึกว่าต้องใช้กำลัง หรือ การใช้/การขยายความรุนแรงคือเป้าหมายสำคัญ ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจและการคำนวณปัจจัยสำคัญๆ ทำให้สามารถตอบสนองต่อการป้องกันได้อย่างเหมาะสม

๒.๒ ความยืดหยุ่น (Flexibility)

ความขัดแย้งเป็นพลวัตตามธรรมชาติและไม่สามารถคาดเดาได้ เช่น สงครามกลางเมือง โดยเฉพาะช่วงเวลาของการเริ่มและการยุติ ซึ่งสามารถเกิดได้ทันทีที่ระดับรายละเอียดและขอบเขตกว้างขวาง ดังนั้น การแทรกแซงเพื่อป้องกัน การปฏิรูป การจัดการ หรือ การแก้ปัญหาความขัดแย้งต้องอาศัยความยืดหยุ่น องค์ประกอบความต้องการพื้นฐานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงาน



ทำให้เห็นความจำเป็นของ การทูตเชิงป้องกัน เนื่องจากสามารถประยุกต์ใช้
ในการทำงานได้อย่างแม่นยำ

ความแตกต่างทางภูมิภาค สังคม และกลุ่มส่งผลให้มี
การประยุกต์ใช้การทูตเชิงป้องกันที่แตกต่างกัน การเจรจาอย่างไม่เป็นทางการ
(Indirect talk) ระหว่างกลุ่มที่ ๓ และกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เกิดความขัดแย้งเป็น
รูปแบบที่ปรากฏให้เห็นในบางภูมิภาค ขณะที่การเจรจาอย่างเป็นทางการ (Direct
talk) ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันพบเห็นได้ทั่วไป ในบางภูมิภาคกลุ่มผู้แสดงอิสระ
ที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรขนาดใหญ่จะเกิดการเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตามการเลือก
วิธีการปฏิบัติและผู้ปฏิบัติในความร่วมมือต่างๆ จะทำให้เกิดความสำเร็จ โดยเฉพาะ
ระดับท้องถิ่นความยืดหยุ่นและดำเนินการตามวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญ

๒.๓ หุ้นส่วน (Partnerships)

องค์กรระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคมีอิทธิพลไม่แตกต่างกัน
รวมถึง การมีอำนาจ และการเข้าถึงสถานการณ์วิกฤติในภูมิภาค กรอบกฎบัตร
ของสหประชาชาติคือวิสัยทัศน์ที่ใช้กับสถาปัตยกรรมความมั่นคงแบบบูรณาการ
ของโลกซึ่งมีบทบาทในการจัดการภูมิภาคอย่างชัดเจน สำหรับภูมิภาคที่ซับซ้อน
ในปัจจุบันสหประชาชาติกำลังทำงานเพื่อผลักดันผู้แสดงในภูมิภาคในหลายๆ
หนทาง อาทิ บทบาทนำ บทบาทการสนับสนุน บทบาทการแลกเปลี่ยนข้อเสนอ
ความต่อเนื่องของปฏิบัติการและการปฏิบัติการร่วม

๕ ปีที่ผ่านมา สหประชาชาติมีรายละเอียดเชิงลึกมากมาย
และมีการสร้างการป้องกันความขัดแย้งแบบใหม่ รวมถึง การเป็นหุ้นส่วนตัวกลาง
ร่วมกับสหภาพแอฟริกา สหภาพยุโรป OSCE OAE ประชาคมคาริบเบียน
(CARICOM) ECOWAS SADC ASEAN OIC โดยการใช้แหล่งงบประมาณพิเศษ
สหประชาชาติริเริ่มที่จะช่วยสร้างขีดความสามารถในภูมิภาคและเรียนรู้



ประสบการณ์ในภูมิภาค โปรแกรมการฝึกร่วมนานาชาติในประเด็นความมั่นคง และสันติภาพ การทำงานร่วมกันต้องใช้เวลาและต้องทำงานหนักเพื่อความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีความสำเร็จที่ได้มาโดยง่าย สหประชาชาติมีการพัฒนาช่องทางของหน่วยงานอย่างเป็นทางการและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง โดยได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หลักที่มีความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนในภูมิภาค ซึ่งเป็นรูปแบบรากฐานของความร่วมมืออย่างใกล้ชิด

บทบาทของตัวกลางอิสระ คือ การเพิ่มความสำคัญ โดยเริ่มดำเนินการอย่างใกล้ชิดและสัมพันธ์กับตัวกลาง และยังดำเนินการร่วมกับผู้แสดงอื่นๆ ในส่วนของการทูตเชิงป้องกัน อาทิ กลุ่มผู้สูงอายุ องค์กรภาคเอกชน กลุ่มสตรี คลังสมอง สถาบันการศึกษา ประชาคมสื่อสารมวลชนและธุรกิจ จึงมีความจำเป็นในการปฏิบัติภายใต้วิธีการพัฒนาซึ่งทำร่วมกับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะ ผู้หญิง และเยาวชน ผู้ที่บางครั้งไม่มีความสำคัญแต่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำหรับการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ

๒.๔ ความยั่งยืน (Sustainability)

การทูตเชิงป้องกัน คือ การตัดสินใจร่วมมือกันอย่างเป็นทางการ ในช่วงเวลาที่แรงกดดันทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้นหรือเกิดวิกฤติขึ้น และเมื่อสถานการณ์ยุ่งยากคือการแก้ปัญหา หรือการเคลื่อนวิกฤติให้ผ่านพ้นไป การทูตเชิงป้องกันเพื่อลดการขยายความขัดแย้งและการออกจากคำถามที่ว่าจะใช้วิธีการทูตอย่างไรให้ยั่งยืน โดยเฉพาะในสภาวะของตัวกลางหลังความขัดแย้งและความสำคัญในการให้เหตุผลของช่วงเวลาของข้อตกลงสันติภาพ แม้ว่าความร่วมมือการทูตเชิงป้องกันไม่มีความสำคัญในการนำไปสู่ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ แต่ความสำเร็จอันหนึ่งคือความช่วยเหลือหุ้นส่วนประเทศของตน ในการก่อตั้งกระบวนการระยะยาวที่เกี่ยวข้องและเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง เช่น นายอนันท์ ที่เป็นตัวกลางใน เคนยา ในปี ๒๐๐๘ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ



การออกแบบเฉพาะแต่ละพื้นที่และหน่วยงานเดิมที่สามารถป้องกันความขัดแย้งผ่านการเจรจาและการจัดเวทีสำหรับการแก้ปัญหาสันติภาพของความขัดแย้ง ซึ่งจำนวนของบริบทต่างๆ จะทำให้ทราบถึง “โครงสร้างพื้นฐานของประเทศสำหรับสันติภาพ”

กรณีของระยะเวลา ความร่วมมือทางการทูตเชิงป้องกัน ต้องขยายจากขั้นตอนเจ้าหน้าที่อาวุโสและกลไกการตัดสินใจต่อภาคประชาสังคมในภาพรวม ซึ่งการทำงานกับผู้นำภาคประชาสังคมต่อปัญหาจะส่งผลเกินข้อกำหนดและขอบเขตของงาน รวมถึง ความสามารถของอุปทูตผู้เป็นเป้าหมายใน ส่วนแรก (Track I) ของการทูตเชิงป้องกัน ดังนั้น อุปทูตและคณะควรพัฒนา ยุทธศาสตร์ความร่วมมือและการแบ่งงานกันทำร่วมกับสหประชาชาติและ ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในเบื้องต้น ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องร่วมมือกันสร้างสันติภาพในระยะยาว โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐที่สนับสนุนเป็นพิเศษในส่วนที่สอง (Track II) และ “ประชาชนต่อประชาชน” (Track III) ดังนั้น วิธีการทูตสามารถเป็นตัวแทนเจรจาที่สำคัญในประเด็นดังกล่าว

๒.๕ การประเมินผล (Evaluation)

การทูตเชิงป้องกันเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ แต่จากการทดสอบจากประสบการณ์พบว่า เป็นขั้นตอนที่ยากมาก พบว่าการประเมินกรอบการทำงานอาจยังไม่เหมาะสมเพียงพอต่อสถานการณ์จริงที่ต้องเผชิญและ ผลทางการเมืองที่สำคัญยากที่จะประเมิน ดังนั้น อดีตเลขาธิการทั่วไป “Perez de Cuellar” กล่าวว่า “ไม่มีใครรู้มาก่อนว่ามีจำนวนความขัดแย้งเท่าไร ที่ได้รับการป้องกันหรือถูกกำจัดโดยผ่านการติดต่อประสานงานอย่างมากมาย ซึ่งคลุมเครือพอสมควรหากต้องปฏิบัติจริง” นักการทูตทุกคนใช้ชีวิตบนวิถีของการเจรจาของสหประชาชาติ หรือ องค์กรส่วนภูมิภาค หรือ สภาสูง แต่ ความสลับซับซ้อนคือไม่สามารถปฏิบัติภารกิจบนเอกสารได้ แต่อย่างไรก็ตาม



ต้องปรับปรุงความสามารถในการตรวจสอบผลลัพธ์ การวัดผลกระทบ นำเสนอ เหตุการณ์ที่ยากในการป้องกัน การทำงานและการติดต่อสื่อสารที่ประสบผลสำเร็จ หากปฏิบัติมากก็จะได้เรียนรู้ว่าสิ่งใดที่ทำให้ประสบความสำเร็จและสิ่งใดที่ไม่ใช่ สำหรับภายในองค์กร พบว่า ได้ก้าวข้ามความร่วมมือทางด้านเอกสาร บทเรียนการวิเคราะห์ และการปฏิบัติที่เข้มข้น

๒.๖ ทรัพยากร (Resources)

การทูต คือ ศิลปะเฉพาะบุคคล และทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดคือมนุษย์ ประสิทธิภาพ ตัวกลาง และอุปทูต ต้องแสดงถึงความน่าเชื่อถือ ทำให้ต้องเรียนรู้ถึงการได้รับความไว้วางใจและกระตุ้นให้เกิดความเชื่อมั่น การทำงานบนพื้นฐานของความรอบคอบ ความยุติธรรม ธรรมาภิบาลและการรักษาความลับ โดยต้องสามารถวางแผนการตัดสินใจต่อปัญหาที่ยากในการแก้ไข ซึ่งทั้งหมดไม่ใช่ทักษะที่สามารถเป็นได้ง่ายๆ ดังนั้น ปัจจัยมนุษย์ ในทางการทูตคือความไม่แน่นอน และยากที่สุดในการวางแผนใดๆ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหลักมุดที่สำคัญในกระบวนการทำงานในความร่วมมือการทูตเชิงป้องกัน ซึ่งเครื่องมือและยุทธศาสตร์คือสิ่งที่ดีที่สุด นอกเหนือจากบุคลากร และการปฏิบัติ



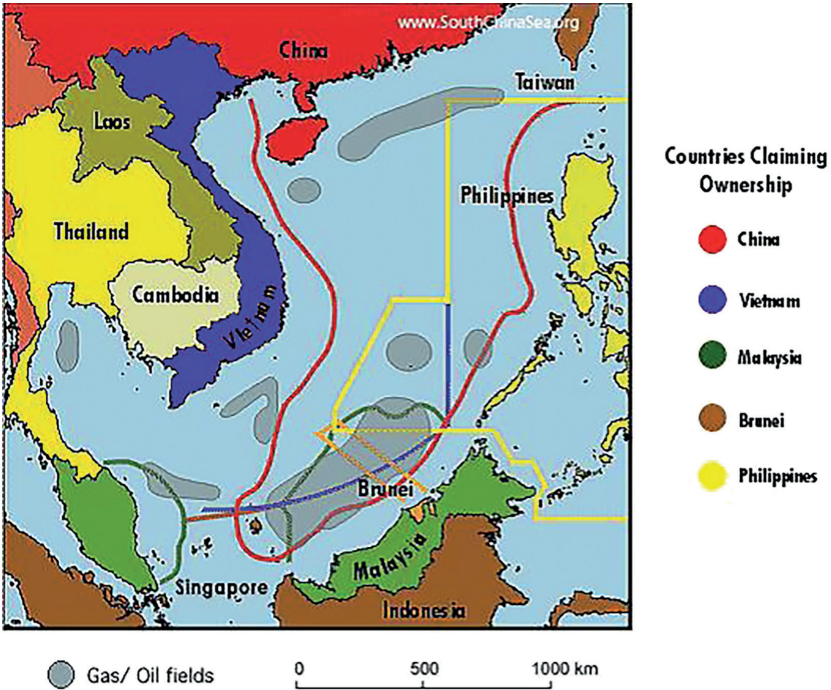


บทที่ ๓

กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

ข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์

สแปรตลีย์ (Spratlys) เป็นหมู่เกาะตั้งอยู่ในทะเลจีนใต้ (South China Sea) ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของเกาะไหหลำของจีน อยู่นอกชายฝั่งด้านตะวันออกของเวียดนามทางตะวันตกของฟิลิปปินส์ทางตะวันตกเฉียงเหนือของมาเลเซีย และบรูไน ประกอบด้วย เกาะ โคดหิน แนวหิน ปะการัง สันทราย และหาดทราย กว่า ๑๕๐ แห่ง ครอบคลุมบริเวณพื้นที่เกือบ ๔๑๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และเป็นเกาะที่มีความสูงอยู่เหนือระดับน้ำทะเลไม่ถึง ๕๐ เกาะ เกาะที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาเกาะทั้งหลายในหมู่เกาะสแปรตลีย์ คือ เกาะ Itu Aba หรือ เกาะ Taiping ซึ่งมีพื้นที่ ๐.๔๓ ตารางกิโลเมตร หรือ ๘๙ เอเคอร์ และเป็นเกาะเดียวที่มีแหล่งน้ำจืดอยู่บนเกาะ หมู่เกาะสแปรตลีย์มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศต่างๆ โดยตั้งอยู่ห่างออกไปทางตอนใต้ของประเทศจีน ๙๐๐ ไมล์ จากเกาะไหหลำ (Hainan) อยู่ทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว (Borneo) ทางตะวันออกของชายฝั่งประเทศเวียดนาม ๒๓๐ ไมล์ และอยู่ห่างออกไปทางตะวันตกของประเทศฟิลิปปินส์ ๑๒๐ ไมล์ จากเกาะपालาวัน (Palawan) ออกไปทางตะวันตกเฉียงเหนือของมลรัฐซาบาห์ (Sabah) ประเทศมาเลเซีย ๑๕๐ ไมล์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจุดที่ตั้งของหมู่เกาะสแปรตลีย์อยู่ในเส้นทางเดินเรือที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก



ภาพที่ ๑ พื้นที่หมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ (ที่มา: Cire Sarr, 19 August 2011)

ความสำคัญของปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์

ด้านการเมือง

เนื่องจากหมู่เกาะสแปรตลีย์ตั้งอยู่ในทะเลจีนใต้ มีอาณาเขตติดต่อกับจีน เวียดนาม มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์และไต้หวัน ตั้งอยู่บนเส้นทางเดินเรือที่สำคัญมากสายหนึ่งของโลก ซึ่งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งเป็นเส้นทางที่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นใช้เดินเรือ โดยผ่านช่องแคบมะละกาและผ่านบริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ในการเคลื่อนย้ายกำลังเดินเรือสินค้าและลำเลียงน้ำมัน นอกจากนี้ยังเป็นเส้นทางการเดินอากาศ



ของสายการบินพลเรือนของประเทศต่างๆ ที่ผ่านอาณาบริเวณนี้ด้วย ดังนั้น หากจีนได้กรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ทั้งหมด ย่อมทำให้สามารถกุมอำนาจทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกลายเป็นคู่แข่งทางการเมืองระหว่างประเทศกับสหรัฐอเมริกาได้ เพราะหมู่เกาะสแปรตลีย์มีทรัพยากรธรรมชาติที่จะช่วยให้จีนพัฒนาประเทศได้เร็วยิ่งขึ้น สำหรับประเทศฟิลิปปินส์มาเลเซีย เวียดนาม และบรูไน ที่ต่างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียด้วย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เข้าใจและขาดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ได้

ด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากบริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ตั้งอยู่ในบริเวณศูนย์สูตรที่มีอากาศร้อนชื้น จึงอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์มหาศาล นอกจากอุดมไปด้วยแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุต่างๆ มากมาย โดยในปี ค.ศ.๒๐๐๖ มีการสำรวจแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติโดยบริษัทน้ำมันอเมริกัน ร่วมกับบริษัทจีน พบว่ามีแหล่งก๊าซธรรมชาติที่สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ถึง ๔ - ๖ หมื่นล้านลูกบาศก์ฟุต ในบริเวณใกล้หมู่เกาะสแปรตลีย์ บริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ยังเป็นแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำที่สำคัญ ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงพยายามส่งกำลังทหารไปครอบครองตามเกาะต่างๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การมีกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์จะทำให้รัฐนั้นสามารถขยายเขตทางทะเลออกไปได้ ส่งผลให้รัฐนั้นได้รับประโยชน์ทาง เศรษฐกิจจากระบอบกฎหมายทะเล

ด้านยุทธศาสตร์

หมู่เกาะสแปรตลีย์ยังมีประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ เนื่องจากสามารถใช้เป็นฐานทัพและมีระดับความลึกของน้ำทะเลเพียงพอต่อการปฏิบัติการทางเรือ อีกทั้งยังเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงระหว่างมหาสมุทรอินเดียกับมหาสมุทรแปซิฟิก



หมู่เกาะนี้ก็ยังมีความสำคัญในการที่จะคุ้มครอง หรือพิทักษ์รักษา (safeguard) ช่องทางการเดินเรือระหว่างประเทศ (International Shipping Lane) คือ เป็นบริเวณที่สามารถควบคุมเส้นทางเดินเรือทั้งการพาณิชย์และการทหารระหว่างโลกตะวันออกกลาง ตะวันออกไกล และตะวันตก สิ่งที่ควรพิจารณาคือ หากประเทศจีนได้กรรมสิทธิ์ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ก็จะทำให้จีนมีความสามารถในการควบคุมการใช้น่านน้ำในทะเลจีนใต้และสามารถโอบล้อมเวียดนามจากฝั่งทะเลจีนใต้ ทำให้มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มีอาณาเขตติดต่อกับจีนเกิดการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ จีนยังสามารถตรวจการและขัดขวางความเคลื่อนไหวของเรือปฏิบัติการของชาติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกาในทะเลจีนใต้ได้อีกด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์โดย จีน ไต้หวัน เวียดนาม ซึ่งต่างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะทั้งหมด ในขณะที่ฟิลิปปินส์อ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนเกือบทั้งหมดของหมู่เกาะสแปรตลีย์ ส่วนมาเลเซียอ้างดินแดนบางส่วนของหมู่เกาะสแปรตลีย์ว่าอยู่ในเขตไหล่ทวีปของตนเช่นเดียวกับบรูไน ปัจจุบันจีนได้ครอบครองเกาะต่างๆ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ ๘ - ๙ เกาะ เวียดนามครอบครอง ๒๔ เกาะ ฟิลิปปินส์ครอบครอง ๘ เกาะ มาเลเซียครอบครอง ๓ - ๖ เกาะ

จีน

ประเทศจีนอ้างว่าหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นของจีนมาแต่โบราณ โดยอ้างสิทธิ์ทางประวัติศาสตร์(Historic Rights) และหลักฐานที่ปรากฏในเอกสารทางประวัติศาสตร์ว่าจีนเป็นประเทศแรกที่ค้นพบและสำรวจหมู่เกาะสแปรตลีย์มาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ชิง (Qing) (ค.ศ.๑๖๔๔ - ๑๙๑๑) ต่อมาญี่ปุ่นได้รุกรานจีนโดยยึดหมู่เกาะสแปรตลีย์เกือบทั้งหมด แต่เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามจึงได้ถอนทหารและคืนเกาะให้กับจีน จนกระทั่งพรรคคอมมิวนิสต์เข้ามาปกครองประเทศ



ในปี ค.ศ.๑๙๔๙ และจีนได้ประกาศอธิปไตยเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์และ
เตียนมิให้ชาวต่างชาติละเมิดอำนาจอธิปไตยในดินแดนของจีน โดยปกครอง
เป็นส่วนหนึ่งของเกาะไหหลำมณฑลกว่างตุง ทั้งนี้ จีนส่งทหารไปยังหมู่เกาะ
สแปรตลีย์โดยประจำที่เกาะ Itu Aba แผนที่และเอกสารต่างๆ ของจีนระบุว่า
หมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นดินแดนของจีน ต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ.๑๙๗๕
เวียดนามต้องการได้หมู่เกาะสแปรตลีย์จากจีน เวียดนามจึงส่งทหารไปยึด
เกาะต่างๆ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์โดยเน้นที่อยู่ฝั่งตะวันตกใกล้กับเวียดนาม
อันเป็นผลจากการที่จีนมีปัญหาการเมืองเกี่ยวกับการปฏิวัติวัฒนธรรมในประเทศ
จีนได้ออกคำแถลงการณ์เรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากเกาะต่างๆ
ของจีนหลายครั้งและกล่าวว่าจีนสงวนสิทธิ์ในการกอบกู้เกาะต่างๆ เหล่านี้
ในเวลาอันเหมาะสมภายหลังการเผชิญหน้ากับเวียดนาม ในปี ค.ศ.๑๙๘๘
จีนได้สร้างฐานทัพบน Fiery Cross Reef ในปีถัดมา ต่อมาจีนเริ่มส่งทหารไป
ยึดครองเกาะต่างๆ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์และขัดขวางการยึดครองของฝ่าย
เวียดนาม ซึ่งประเทศเหล่านั้นได้มีทหารประจำการอยู่บนหมู่เกาะสแปรตลีย์
และได้เสริมสร้างกำลังของตนและเตรียมพร้อมจนทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้น

ไต้หวัน

ไต้หวันอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ในปี ค.ศ.๑๙๔๗ โดยใช้
เหตุผลทางประวัติศาสตร์และแผนที่การเดินทางเรือเช่นเดียวกับจีน เนื่องจาก ไต้หวัน
เป็นส่วนหนึ่งของจีนปักกิ่ง และได้ส่งทหารไปประจำการอยู่บนเกาะ Itu Aba
ในหมู่เกาะสแปรตลีย์มาตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๕๖ และได้สร้างฐานทัพบนเกาะไท่ปิง
พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและยุทธโศปกรณ์ทางอากาศ มีสถานีเรดาร์เพื่อ
การป้องกันทางอากาศ และทางน้ำในปัจจุบันนโยบายของไต้หวัน คือ หลีกเลี่ยง
การปะทะทางทหารกับประเทศอื่น



เวียดนาม

เวียดนามอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์โดยอ้างว่าเวียดนามได้ค้นพบและครอบครองเกาะสแปรตลีย์ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๘๑๕ เมื่อมีการส่งคณะสำรวจทางทะเลออกไปสำรวจเส้นทางเดินเรือ จนปี ค.ศ.๑๙๕๘ เวียดนามได้จัดทำแผนที่แสดงอาณาเขต โดยผนวกหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นส่วนหนึ่งของ เวียดนาม โดยอ้างถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์การประมง ทั้งเวียดนามได้เคยประกาศอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๕๖ โดยอ้างถึงคำแถลงการณ์กล่าวอ้างในนครซานฟรานซิสโก ในปี ค.ศ.๑๙๕๑ ทั้งยังได้มีการประกาศแบ่งเขตสัมปทานน้ำมันให้บริษัทต่างชาติ โดยเวียดนามได้อ้างหลักการสืบช่วงสิทธิจากฝรั่งเศส เมื่อในสมัยอาณานิคมที่ฝรั่งเศสยึดเกาะบางส่วนของหมู่เกาะสแปรตลีย์ในปี ค.ศ.๑๙๗๕ เวียดนามได้ส่งทหารไปยึดเกาะ ๖ เกาะ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ และได้ขยายความครอบครองเกาะในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ไปเรื่อย จนกระทั่งเป็นจำนวน ๒๔ เกาะในปัจจุบัน

ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์อ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์โดยอ้างถึงหลักการค้นพบ (Discovery) และหลักสภาพที่ตั้งใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ (Geographic Contiguity) โดยอ้างหลักการค้นพบของ Thomas Cloma นักผจญภัยชาวฟิลิปปินส์ว่าได้ค้นพบเกาะ Kalayaan ในปี ค.ศ.๑๙๔๗ และใช้ประโยชน์ทำมาหากินอย่างต่อเนื่อง ในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ ฟิลิปปินส์เริ่มเข้าไปครอบครองเกาะในหมู่เกาะสแปรตลีย์เนื่องจากตระหนักถึงความสำคัญของหมู่เกาะสแปรตลีย์มากขึ้น เมื่อเวียดนามได้เป็นคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ.๑๙๗๘ ฟิลิปปินส์ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล พร้อมทั้งอ้างว่าเกาะ Kalayaan ซึ่ง Thomas Cloma ค้นพบตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ในปี ค.ศ.๑๙๗๘ ประธานาธิบดี Marcos



ได้ออก Presidential Decree ค.ศ.๑๕๙๖ กำหนดพิกัดของเกาะ Kalayaan และประกาศว่า Kalayaan อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์โดยกำหนดให้เป็นเทศบาลเมืองหนึ่งของจังหวัด Palawan

มาเลเซีย

มาเลเซียอ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะบางเกาะในหมู่เกาะสแปรตลีย์ มาเลเซียได้ประกาศเขตทางทะเล ได้แก่ เขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะในปี ค.ศ.๑๙๗๙ และ ค.ศ.๑๙๘๐ ตามลำดับ และได้พิมพ์แผนที่ออกเผยแพร่แสดงให้เห็นว่าเขตไหล่ทวีปของมาเลเซียขยายออกไปครอบคลุมลักษณะทางภูมิศาสตร์(Geographic Feature) ต่างๆ ถึง ๑๑ แห่ง ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ มาเลเซียถือว่าลักษณะทางภูมิศาสตร์เหล่านี้อยู่ในเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย เขตไหล่ทวีปของมาเลเซียนี้ทับซ้อนกับเขตไหล่ทวีปของจีน ไต้หวัน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และ บรูไน นอกจากนี้มาเลเซียยังอ้างหลักการสืบสิทธิ (Succession) จากอังกฤษ ที่เคยครอบครองเกาะดังกล่าวมาก่อน ปัจจุบันมาเลเซียได้ครอบครองเกาะในหมู่เกาะสแปรตลีย์และมีทหารประจำอยู่บนเกาะ ๓ - ๖ เกาะ ในปี ค.ศ.๑๙๘๓ มาเลเซียได้เข้าครอบครอง Swallow Reef หลังจากนั้นก็เข้าครอบครองเกาะ โขดหินปะการังรูปวงแหวน (Atolls) แห่งอื่นๆ

บรูไน

บรูไนอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ในส่วนที่เป็นโขดหิน ๒ แห่ง ได้แก่ Louisa Reef และ Rifleman Reef โดยบรูไนอ้างว่า Louisa Reef อยู่ในเขตไหล่ทวีป ๓๕๐ ไมล์ทะเลของตน ในปี ค.ศ.๑๙๙๒ บรูไนได้ประกาศเขตประมงไว้ ๒๐๐ ไมล์ทะเล แต่บรูไนมิได้ส่งกำลังทหารไปยึดครองเกาะเหล่านั้นแต่อย่างใด เนื่องจากขาดกำลังทหาร แต่ก็ยังมีโครงการพัฒนาศักยภาพทางทหารของตนเอง ทั้งทางเรือและทางอากาศ



๓.๑ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของสหประชาชาติ

การทูตเชิงป้องกัน: การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (The Peaceful Settlement of Disputes)

สำหรับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่เกาะสแปรตลีย์ ต้องพิจารณาถึงบทบาทของรัฐในกรณีพิพาทเพื่อใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่ประกอบด้วย ๑) กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๒ (๓): สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม และ ๒) กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๓๓ : ๑) ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใดๆ ซึ่งหากดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องหาทางการแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก และ ๒) เมื่อเห็นว่าจำเป็นคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเรียกร้องให้คู่พิพาทระงับกรณีพิพาทของตนโดยวิธีดังกล่าวข้างต้น

การทูตเชิงป้องกัน: การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีสำหรับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่เกาะสแปรตลีย์ มีดังนี้

๑. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางการทูต

ข้อพิพาทในหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นข้อพิพาททางการเมือง เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ ที่อ้างสิทธิ์ อย่างข้อพิพาททางการเมืองอาจระงับได้โดยใช้วิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางการทูต วิธีการทางการทูตที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ มีดังนี้



๑.๑ การเจรจา (Negotiation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางการทูตที่ง่ายและใช้กันมากที่สุด เป็นวิธีการที่คล่องตัว โดยรัฐคู่พิพาทจะเจรจาปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อเรียกร้องและเหตุผลที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของตน ทั้งวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ประเด็นข้อพิพาทในหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นปัญหาทางการเมืองมากกว่าปัญหาทางกฎหมาย จึงควรดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยทางการเมือง โดยที่ผ่านมาจีนพยายามที่จะให้มีการเจรจากันระหว่างรัฐที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เป็นแบบทวิภาคี (Bilateral) โดยไม่ยอมให้มีการเจรจาแบบพหุภาคี (Multilateral) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในการเจรจาตกลง

ส่วนการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาทที่ได้ทำไปแล้วระหว่างรัฐคู่พิพาท ได้แก่ ได้มีการจัดสัมมนาอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ที่อินโดนีเซียระหว่างปี ค.ศ.๑๙๙๓ โดยมีเวียดนาม จีน และไต้หวัน เข้าร่วมการประชุมเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๙๓ โดยที่ประชุมตกลงในหลักการการร่วมมือกันในการพัฒนาหมู่เกาะสแปรตลีย์มีการเสนอให้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงาน เพื่อให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการ โดยหลักการในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งเสนอให้มีการเปิดการเจรจาระหว่างประเทศคู่กรณี เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหา โดยผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบกับแนวความคิดที่เสนอให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นผู้มีบทบาทนำในการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกที่มีปัญหาคัดแย้งกัน เพื่อหาข้อตกลงและจุดยืนร่วมกันก่อนระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน ก่อนที่จะเปิดการเจรจากับเวียดนามและจีน

สำหรับจีนและไต้หวัน ผู้แทนสมาชิกอาเซียนต้องการให้ใช้ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ มาเป็นหลักในการแก้ปัญหา เนื่องจากจีนได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เรียบร้อยแล้ว



สำหรับมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน เห็นด้วยกับเวียดนาม ที่ต้องการให้เกิดการเจรจาและแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี และแต่ละประเทศ จะยอมรับสภาพการครอบครองที่เป็นอยู่ (status quo)

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทางการทูตโดยการเจรจา เป็นวิธีการที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถทำให้คู่กรณีที่ทำกรเจรจา หยั้งดูท่าทีของกันและกันในเรื่องต้น ซึ่งในกรณีของหมู่เกาะสแปรตลีย์การเจรจาระหว่างประเทศที่พิพาทยังไม่มีข้อยุติเด็ดขาดแต่อย่างใด เนื่องจากต่างก็อ้างว่ามีกรรมสิทธิ์อำนาจอธิปไตยที่ไม่อาจยอมรับได้เลย และมีรัฐคู่พิพาทบางประเทศ ที่อาจมีการปฏิเสธที่จะเจรจากัน เช่น จีนกับเวียดนาม จีนกับฟิลิปปินส์

๑.๒ การจัดเจรจา (Good Offices) เป็นกรณีที่รัฐที่สาม เข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อรัฐอื่นเกิดพิพาทต่อกัน โดยรัฐที่สามจะจัดให้รัฐคู่พิพาท ได้เจรจากัน เพื่อตกลงรวมขอมระงับข้อพิพาทนั้น วิธีการที่รัฐที่สามจะเข้ามา เกี่ยวข้องในรูปแบบของการจัดการเจรจาเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ทั้งนี้ เพราะรัฐที่สามต้องจำกัดบทบาทของตน เพียงการใช้อิทธิพลทางการเมือง และทางจิตใจเท่านั้น ในการจัดให้รัฐคู่พิพาทได้ติดต่อพบปะกันและอำนวยความสะดวกในการจัดให้มีการเจรจาระหว่างรัฐดังกล่าว

๑.๓ การไกล่เกลี่ย (Mediation) คือ การที่รัฐฝ่ายที่สามยื่นมือ เข้ามาเกี่ยวข้องในกรณีพิพาท โดยนอกจากจะจัดให้รัฐคู่พิพาทพบปะเจรจากันแล้ว การไกล่เกลี่ยอาจเกิดขึ้นได้โดยรัฐคู่พิพาทร้องขอหรือรัฐที่สามเสนอตัว เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการสอดแทรกเข้ามายุ่งเกี่ยว ในกิจการภายในของรัฐและไม่เป็นการกระทำที่ไม่เป็นมิตร การจัดการเจรจา และการไกล่เกลี่ยต่างมีความมุ่งหมายที่จะปกป้องและหลีกเลี่ยงสงครามหรือ ระงับการใช้อาวุธระหว่างรัฐคู่พิพาท



ความพยายามในการแก้ไขปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์โดยการ
ไกล่เกลี่ย ปรากฏในการประชุมแก้ไขปัญหาด้านวิธีโดยสมาชิกอาเซียน
โดยจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญต่างๆ
ให้คำแนะนำปรึกษาโดยไม่ผูกพันคู่กรณี คู่กรณีจะรับฟังหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับ
ความสมัครใจ แต่อย่างไรก็ตาม จีนในฐานะผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในหมู่เกาะสแปรตลีย์
เกือบทั้งหมดพยายามหลีกเลี่ยงการเจรจาเพื่อการตกลง เนื่องจากจีนมีการพัฒนา
ความสามารถทางทหารมากกว่าประเทศอื่นๆ ทำให้จีนได้เปรียบในเรื่องการ
ใช้กำลัง เมื่อมีการปะทะกันทางทหารในหมู่เกาะสแปรตลีย์

๑.๔ การสืบสวนหาข้อเท็จจริง (Enquiry หรือ Fact-Finding)

วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น หากมีกรณีเกิดขึ้นก็ให้เสนอ
กรณีพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ
เพียงประการเดียว คือ รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับกรณีพิพาท
โดยไม่มีการตัดสินชี้ขาดว่าความรับผิดชอบในกรณีพิพาทเป็นของรัฐคู่พิพาท
ฝ่ายใด วิธีการนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อวินิจฉัยว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด หรือ แม้แต่
เสนอทางออกของกรณีพิพาท แต่การสืบสวนหาข้อเท็จจริงก็เป็นวิธีการระงับ
ข้อพิพาทที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากมีข้อพิพาทจำนวนมากที่มีสาเหตุมาจาก
ความเห็นขัดแย้งในเรื่องข้อเท็จจริง

การสืบสวนหาข้อเท็จจริงเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการ
รวบรวมประเด็นข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ได้ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์แต่เมื่อรายงาน
ของคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐคู่พิพาท
ฉะนั้น อาจเป็นปัญหาได้เมื่อรัฐคู่พิพาทในหมู่เกาะสแปรตลีย์ไม่ยอมรับข้อเท็จจริง
ตามรายงานของคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง แต่ก็ก็เป็นผลดีในเรื่องของ
การสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่มีอยู่ เพื่อให้รู้ถึงปัญหาข้อเท็จจริงชัดเจนมากยิ่งขึ้น



๑.๕ การประนีประนอม (Conciliation) คือ การที่รัฐคู่พิพาท มอบหมายให้คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการอิทธการทำการศึกษาคืบพิพาททุกแง่มุมแล้วทำข้อเสนอหรือเสนอแนะทางในการยุติข้อพิพาท โดยที่รัฐคู่พิพาทไม่จำเป็นต้องผูกพันตามข้อเสนอของคณะกรรมการแต่อย่างใด การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการประนีประนอมเป็นวิธีการที่นุ่มนวลและยืดหยุ่น รัฐคู่พิพาทมีอิสระที่จะตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดที่เป็น การยุติข้อพิพาท นับว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ

เมื่อมีการนำวิธีการทูตมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ ก็เป็นแนวทางที่สามารถนำมาใช้ในการยุติปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ระหว่างประเทศต่างๆ ได้ในเบื้องต้น ซึ่งในทุกวิธีที่มีอยู่ได้มีการนำมาใช้ระงับข้อพิพาท แต่การพยายามแสวงหาวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีใช้เวลานาน ซึ่งในมุมมองของประเทศจีน จีนอาจเห็นว่าตนอาจต้องลงเอยด้วยการสูญเสียอำนาจอธิปไตย ในดินแดนเหล่านี้ไปในที่สุด เพราะทั้งเวียดนาม ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ต่างไม่ยอมถอนทหารจากดินแดนดังกล่าว แต่ต้องการให้จีนเจรจาแบ่งปันดินแดน และผลประโยชน์ต่างๆ ประเทศเหล่านี้รวมทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างรู้ดีว่า จีนต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศอาเซียนและประเทศตะวันตกในด้านความมั่นคง ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงเรียกร้องดินแดน เนื่องจากคิดว่าจีนไม่กล้าเสี่ยงตัดสินใจใช้กำลังแก้ปัญหา ดังนั้น จีนจึงตกอยู่ในภาวะลำบากที่จะต้องพยายามหาทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธี แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สูญเสียอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ไป

๒. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยองค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการระงับข้อพิพาท คือ สหประชาชาติ โดยผ่านทางองค์กรของตน ได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคงและ



สมาชิกใหญ่ รวมทั้ง เลขานุการของสหประชาชาติ แต่เนื่องจากว่าหมู่เกาะสแปรตลีย์ ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหประชาชาติจึงแสดงบทบาทในฐานะ ผู้สนับสนุนให้แก่ไขปัญหาโดยสันติวิธีและเน้นบทบาทการแก้ไขปัญหาในระดับ ภูมิภาคโดยองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค คือ อาเซียน โดยให้องค์การ ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคกำหนดกฎเกณฑ์ในการแก้ไขกรณีพิพาทในระดับ ภูมิภาคของตนเองตามหมวด ๘ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

๓. การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

คณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของ “การอนุญาโตตุลาการ” ว่าหมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ โดย คำตัดสิน (award) ที่ผู้กมัดบนพื้นฐานของกฎหมายและเป็นไปด้วยความ สมัครใจยินยอมของรัฐคู่พิพาท

๔. การระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในองค์กรหลักของ สหประชาชาติ จัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติและมีเขตอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติ (ข้อ ๙๒ กฎบัตรสหประชาชาติ)

สำหรับปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์หากพิจารณาปัญหาตามข้อเท็จจริง แล้ว จะพบว่าเป็นปัญหาที่มีการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องสูงมาก ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทโดยใช้เครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ วิธีการทางการทูตเป็นสำคัญ ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นคงไม่สามารถใช้วิธี ระงับข้อพิพาท โดยใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏเด่นชัดว่า จีนได้แสดงท่าทีแข็งกร้าวมาตลอดว่าจะ



ไม่ยอมรับคำพิพากษาของศาลโลก เพื่อค้นหาประเทศที่มีสิทธิอันชอบธรรมเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ จีนได้แสดงออกว่าจีนไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นในความยุติธรรมของศาลโลก ดังนั้น จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการกล่าวอ้างสิทธิ์ขัดแย้งกันเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ด้วยวิธีการทางศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรืออนุญาโตตุลาการได้ นอกจากนี้ จีนต้องการให้มีการเจรจาแบบทวิภาคีโดยไม่ยอมรับการเจรจาแบบพหุภาคีในการเจรจา เพราะจีนเป็นประเทศใหญ่ ย่อมได้เปรียบและบีบบังคับคู่พิพาทอื่นได้ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นว่าการที่อาเซียนวางบทบาทของตนในเรื่องการวางกฎระเบียบความมั่นคงในภูมิภาคและการเรียกร้องให้สหประชาชาติเข้ามามีส่วนแก้ปัญหา ก็อาจจะนำไปสู่การตกลงระหว่างรัฐผู้พิพาทในทางสันติวิธีได้ในอนาคต

๕. การละเว้นการคุกคามและการห้ามใช้กำลัง

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา ๑ หมวด ๑ คือ เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจัง เพื่อป้องกันและขจัดปัดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพและเพื่อปราบปรามการกระทำรุกรานหรือการละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพและนำมาซึ่งการแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการในข้อนี้ รัฐมักอ้างเสมอเมื่อมีการปะทะหรือใช้กำลังทางการทหารในหมู่เกาะสแปรตลีย์ เช่น ในระหว่างจีนกับเวียดนามหรือฟิลิปปินส์ โดยต่างมักจะอ้างว่ามีการละเมิดอำนาจอธิปไตยของตน จึงต้องป้องกันตนเอง แต่การที่รัฐจะใช้กำลังป้องกันตนเองต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น มิฉะนั้นก็ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ



๓.๒ กรณีศึกษาการทูตเชิงป้องกันตามกระบวนการของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงแห่ง เอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

หลักการของ Diplomacy เป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการของการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy: PD) ซึ่งชาติอาเซียนควรให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็น ๑ ในขั้นตอนของ ๓ ข้อ ตามหลักการของ ARF ที่น่าสนใจที่ปัจจุบันไม่มีการปฏิบัติหรือให้ความสำคัญจึงขอแนะนำแนวคิดในการมุ่งสู่ PD ในทางสร้างสรรค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของ Key Success ในขบวนการจัดการวิกฤติได้ในอนาคต

การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ASEAN Regional Forum (ARF) ก่อตั้งขึ้นโดยอาเซียนในปี ๑๙๙๔ เพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค รวมถึง ส่งเสริมการพัฒนาและความรุ่งเรืองในภูมิภาค ซึ่งต้องตระหนักว่าการพัฒนาอย่างรวดเร็วในภูมิภาคและสภาวะแวดล้อมของโลกส่งผลต่อความมั่นคงและยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าแต่ละภูมิภาคมีความหลากหลาย และนั่นหมายถึงความท้าทายต่อความมั่นคงและความรุ่งเรืองในภูมิภาค

ARF มีกลไกที่จะเผชิญความท้าทายต่างๆ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติประกอบด้วย กระบวนการ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) ขั้นตอนที่ ๑ คือ การส่งเสริมมาตรการสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Measures: CBMs) ๒) ขั้นตอนที่ ๒ คือ การพัฒนาการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ๓) ขั้นตอนที่ ๓ คือ การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยทั่วไปตระหนักว่า ARF มีการดำเนินการในทั้ง ๓ กระบวนการทำให้เวทีนี้มีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมสันติภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม กระบวนการ



ของ ARF ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ มีการตัดสินใจที่เป็นฉันทามติ รวมถึง การเป็นเวทีที่อำนวยความสะดวกสำหรับทุกประเทศสมาชิก เพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว การอภิปรายควรพุ่งเป้าไปที่ การส่งเสริมความเข้าใจและความไว้วางใจร่วมกันในหมู่ประเทศเอเชีย-แปซิฟิก ยิ่งไปกว่านั้น รวมถึง การเจรจาและความร่วมมือ การส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองในภูมิภาค

ความก้าวหน้าเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วง ๖ ปีที่ผ่านมา เวทีนี้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิก ARF อภิปรายกันอย่างตรงไปตรงมาและเปิดเผย นำไปสู่ความร่วมมือที่โปร่งใส เกิดความเชื่อถือซึ่งกันและกันและความเข้าใจของประเทศสมาชิกที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน เนื่องจากพบว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่จะขับเคลื่อน ARF ไปข้างหน้า หากปราศจากความเชื่อถือและความเข้าใจซึ่งกันและกันในระดับสูงของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดของ ARF ด้วยเหตุนี้การประชุม ARF ครั้งที่ ๔ รัฐมนตรีสั่งให้มีการประชุมระหว่างปีกิจกรรมกลุ่มสนับสุนนว่าด้วยมาตรการสร้างความไว้วางใจ (ISG on CBMs) เพื่อระบุดูความคาบเกี่ยวระหว่าง CBMs และการทูตเชิงป้องกัน รวมถึง หนทาง และเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ขณะที่กำลังมุ่งความสนใจไปยัง CBMs สำหรับการประชุม ARF ครั้งที่ ๖ ณ ประเทศสิงคโปร์ ได้มีการสั่งให้ ISG ของ CBMs ค้นหาการคาบเกี่ยวกันระหว่าง CBMs และ PD โดยให้ความสำคัญต่อ “สิ่งที่อยู่ระหว่างพันธมิตร” หรือ “Inter alia” ในการพัฒนากรอบแนวคิดและหลักการของ PD

แนวคิดของการทูตเชิงป้องกัน

การดำเนินการภายใต้คำจำกัดความของการทูตเชิงป้องกัน และแนวคิดอื่นๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถเห็นการทูตเชิงป้องกันผ่านช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติร่วมกับวัตถุประสงค์ เพื่อการป้องกันข้อพิพาท/ความขัดแย้งระหว่างรัฐ



ที่เกิดขึ้น หรือ เพื่อป้องกันข้อพิพาท/ความขัดแย้งจากการขยายไปสู่การเผชิญหน้าทางอาวุธ รวมถึง การป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งจากการแพร่กระจาย ซึ่งมาตรการต่างๆ สามารถใช้ก่อนวิกฤติจะเกิดขึ้น

มาตรการการทูตเชิงป้องกัน ประกอบด้วย

๑) ความพยายามสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Effort) อาทิ ความพยายามเพื่อสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐ ความสำเร็จของการประยุกต์ใช้การทูตเชิงป้องกันคือการสร้างความพยายามอย่างต่อเนื่องในการรักษาและส่งเสริมความไว้วางใจและความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน นอกจากความไว้วางใจในระดับสูงของผู้มีส่วนร่วมใน ARF ซึ่งพบว่าเป็นไปไม่ได้เลยว่าการทูตเชิงป้องกันในระดับสุดท้ายของความขัดแย้งสามารถแก้ปัญหาได้ ขณะเดียวกันพบว่า ARF ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนการเจรจาในกลุ่มสมาชิกทั้งหมดของ ARF ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และปัจจุบันนี้เป็นเวลาที่จะให้ความสนใจในการเพิ่มประสิทธิภาพของความร่วมมือ ซึ่งความร่วมมือระหว่างสมาชิก ARF สามารถระงับข้อพิพาทและป้องกันข้อพิพาทไม่ให้พัฒนาไปสู่ความขัดแย้ง โดยส่งเสริมความไว้วางใจและความเข้าใจซึ่งกันและกัน

๒) การสร้างบรรทัดฐานทางสังคม (Norms Building) เช่น การอบรม/สั่งสอนให้ยอมรับกฎระเบียบต่างๆ หรือบรรทัดฐานทางสังคมของคำแนะนำพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อกำหนดขอบเขตของกฎระเบียบที่ส่งเสริมการค้าการณ้ รวมถึงพฤติกรรมความร่วมมือที่เข้มแข็งในการทำให้เกิดสันติภาพในภูมิภาค การสร้างบรรทัดฐานทางสังคมส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างรัฐ รวมถึง รัฐทั้งหมดในภูมิภาค ซึ่ง ARF สามารถพิจารณามาตรการต่างๆ ในประเด็นนี้ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาแนวทางปฏิบัติ



ที่ใช้ควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิก ARF ทั้งหมดที่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่มีอยู่ เช่น สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) และกฎบัตรสหประชาชาติ

๓) การส่งเสริมช่องทางการสื่อสาร (Enhancing Channels of Communication) เช่น การเปิด ความง่าย และการสื่อสารโดยตรง หรือช่องทางของผู้มีส่วนร่วมใน ARF ทั้งหมด ซึ่งช่วยในการส่งเสริมความโปร่งใสเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าใจผิดหรือความเข้าใจไม่ตรงกัน ซึ่งแต่ละช่องทางจะพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเตรียมการแจ้งเตือนเบื้องต้น และการอำนวยความสะดวกการเจรจา

๔) บทบาทของประธาน ARF (Role of the ARF Chair) ประธาน ARF ควร มีบทบาทสำคัญ เสมือนข้อพิจารณาของสมาชิก ARF

ทั้งนี้ การเกิดวิกฤติในช่วงแรก มาตรการต่างๆ สามารถพิจารณาใช้ได้ อย่างเหมาะสม ARF ควรพิจารณาความเป็นไปได้ของมาตรการต่างๆ อย่าง ต่อเนื่อง โดยมุ่งหมายเพื่อให้เกิดฉันทามติ

หลักการของการทูตเชิงป้องกัน

หลักการเพื่อแนะนำการปฏิบัติของการทูตเชิงป้องกันมีความจำเป็น ในการเพิ่มความเข้าใจของขอบเขตและกลไกของการทูตเชิงป้องกัน และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและความเหมาะสมของกระบวนการ สำหรับการวางหลักเกณฑ์และการประยุกต์ใช้หลักการนี้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการเขียนวิธีการที่จะสนับสนุนความสำเร็จของอาเซียนและความสามารถในการฟื้นคืนสู่ปกติ รวมถึง การไม่ใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ปฏิบัตินิยม



ความยืดหยุ่นและฉันทามติ รวมถึง ความพยายามประนีประนอมกัน ซึ่งหลักการของการทูตเชิงป้องกันมี ๘ ประการที่สำคัญ ดังนี้

๑) การทูต (Diplomacy) การทูตเชิงป้องกันขึ้นกับการทูตและวิธีการทางสันติภาพต่างๆ เช่น การทูต การเจรจา การสืบสวนหาข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการประนีประนอมข้อพิพาท

๒) การไม่บีบบังคับ (Non - coercive) เช่น การปฏิบัติการทางทหาร (การใช้กำลังไม่ใช่วิธีหนึ่งของการทูตเชิงป้องกัน)

๓) ทันเวลา (Timely) การปฏิบัติ คือ การป้องกันมากกว่าการเยียวยารักษา วิธีการทูตเชิงป้องกันมีประสิทธิภาพมากหากใช้ใน ช่วงต้นของข้อพิพาทหรือวิกฤติ

๔) ความไว้วางใจและความเชื่อมั่น (Trust and Confidence) การทูตเชิงป้องกันจะประสบความสำเร็จเมื่อมีการสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นที่เข้มแข็งในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และขณะเมื่อเปิดใช้การปฏิบัติการ (พื้นฐานของความเป็นกลาง ความยุติธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติ)

๕) การปฏิบัติบนพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นและฉันทามติ (Operates on the basis of consultation and consensus) ความพยายามทางการทูตเชิงป้องกันต้องกระทำผ่านฉันทามติเท่านั้น หลังจากได้รับคำปรึกษาอย่างครอบคลุมและระมัดระวังจากสมาชิก ARF ทั้งหมด เมื่อครบกำหนดการพิจารณาสำหรับการลำดับเวลาที่จำกัด

๖) ความสมัครใจ (Voluntary) การปฏิบัติการการทูตเชิงป้องกัน จะถูกใช้เฉพาะเมื่อถูกร้องขอจากทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาทและเป็นฉันทามติ



๗) การทูตเชิงป้องกัน ประยุกต์ใช้กับความขัดแย้งระหว่างรัฐ หรือ ความขัดแย้งของรัฐ

๘) การปฏิบัติตามหลักสากลที่ใช้หลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐโดยรวมทั้งหมด หรือ พันธมิตรระหว่างรัฐ (inter alia) ในกฎบัตรของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ๕ ประการของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (Five Principles of Peaceful Coexistence) รวมถึง สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ซึ่งรวมถึงการเคารพความเสมอภาคในอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐ

กระบวนการ ARF กับการทูตเชิงป้องกัน

กระบวนการ ARF ควรพัฒนาไปสู่การอำนวยความสะดวกแก่ทุกประเทศสมาชิกบนพื้นฐานของฉันทามติ การก้าวไปข้างหน้าแต่ละขั้นแต่ละขั้นต้องให้แน่ใจว่าเป็นฉันทามติสำหรับกรณีการรักษาความมั่นคงและการส่งเสริมการต่อยอดคำมั่นสัญญาของทุกประเทศสมาชิกในกระบวนการ ARF โดยควรหากระบวนการที่เป็นไปได้ขณะที่มุ่งพิจารณาว่าสิ่งใดที่สามารถประสบความสำเร็จในระยะยาว สำหรับการพัฒนา ARF ในอนาคต สิ่งสำคัญอยู่ที่การบรรลุความเข้าใจร่วมกัน รวมถึง ฉันทามติของแนวคิด คำจำกัดความ และหลักการของการทูตเชิงป้องกัน ทั้งนี้ อาเซียนถูกกดดันจากมหาอำนาจตะวันตกให้เริ่มหารือกันในเรื่อง “การทูตเชิงป้องกัน” มากขึ้น

ในขณะนี้กลไกที่พอจะมีความเป็นไปได้ ในการดำเนินนโยบายการทูตเชิงป้องกัน คือการใช้ประธานของ ARF คือรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นเจ้าภาพการประชุม ARF โดยมอบหมายให้มีบทบาทในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาต่างๆ โดยในช่วงที่ไทยเป็นประธาน ARF เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ไทยได้ผลักดันให้ที่ประชุม ARF ครั้งที่ ๑๖ ณ จังหวัด



ภูเก็ต เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้การรับรองถ้อยแถลงวิสัยทัศน์ของ ARF (ARF Vision Statement) ที่จะวางกรอบให้ ARF สามารถเป็นกลไกที่มีบทบาทเด่นชัดในโครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาค และสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทายของภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ไทยผลักดันให้ ARF สามารถช่วยส่งเสริมความไว้วางใจในภูมิภาคและสร้างกลไกความร่วมมือ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติ ความมั่นคงทางทะเล และการไม่แพร่ขยายและลดอาวุธนิวเคลียร์ และที่ประชุม ARF ที่ภูเก็ต ได้รับรองแผนงานว่าด้วยการบรรเทาภัยพิบัติของ ARF โดยไทยในฐานะประเทศเจ้าภาพมีเจตนารมณ์ให้การทำงานของอาเซียนและ ARF ในเรื่องการจัดการภัยพิบัติมีความสอดคล้องกันทั้งในเรื่องการจัดตั้ง Standby Arrangement และการจัดทำ Standard Operating Procedure (SOP) สำหรับการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน

สำหรับที่ประชุม ARF ครั้งที่ ๑๗ ณ กรุงฮานอย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้รับรองแผนปฏิบัติการฮานอยเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Hanoi Plan of Action to Implement the ARF Vision Statement) และมีมติเห็นชอบให้ไทยและสหรัฐฯ เป็นประธานร่วมการประชุมด้านการบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อให้ ARF สามารถมีศักยภาพมากขึ้นในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยไทยพยายามผลักดันให้ ARF ก้าวไปสู่ Stage ๒ หรือ “การทูตเชิงป้องกัน” (Preventive Diplomacy - PD) ไทยจึงสนับสนุนความพยายามของ ARF ที่จะให้ ARF มีมาตรการการทูตเชิงป้องกัน (PD) ที่เหมาะสมในอนาคต โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำและรับรองเอกสาร ARF Work Plan on Preventive Diplomacy ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินมาตรการ PD ควบคู่กับ CBMs ต่อไป



การทูตเชิงป้องกัน: บทบาทของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาในหมู่เกาะสแปรตลีย์

๑. บทบาทของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาในหมู่เกาะสแปรตลีย์ มีดังนี้

กลุ่มอาเซียนได้มีการริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.๑๙๖๗ เป็นองค์การระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสันติภาพภูมิภาค เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของภูมิภาคทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ประเทศกลุ่มอาเซียนร่วมมือกันระหว่างไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า

๑.๑ การทูตเชิงป้องกัน (กรณีแรก): การแก้ไขปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์กับบทบาทของอาเซียนสามารถพิจารณาได้จากการที่สมาชิกของกลุ่มประเทศอาเซียนมีการจัดการประชุมระหว่างประเทศ ณ ประเทศอินโดนีเซีย เรื่อง “การแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้” (Managing Potential Conflicts in South China Sea) ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียนและนักวิชาการจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ได้ร่วมกันเสนอมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหากรณีพิพาทในหมู่เกาะสแปรตลีย์ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) การนำกรณีพิพาทขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) รัฐพิพาทต้องยินยอมหรือยอมรับอำนาจศาลโลก สำหรับจีน จีนได้แสดงออกว่าจีนไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นในความยุติธรรมของศาลโลก ดังนั้น คงเป็นการยากที่จะแก้ปัญหาคารก่ลาวอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์โดยวิธีการทางศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้



๒) การร่วมพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในพื้นที่ โดยมีกำหนดระยะเวลา (Joint Development Zone) ผู้แทนของประเทศอาเซียนส่วนมาก เสนอให้หมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นเขตพัฒนาร่วม โดยไม่นำปัญหาเรื่องอำนาจ อธิปไตยในการอ้างกรรมสิทธิ์มาพิจารณา โดยมีแนวคิด (Concept) ดังนี้

๒.๑) Concept และรูปแบบในการร่วมมือในการแสวงประโยชน์และการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งความร่วมมือนี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด ซึ่งเปรียบเทียบกับ Concept ในรูปแบบของความร่วมมือของการแสวงประโยชน์และการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติของรัฐชายฝั่งซึ่งสร้างความเข้าใจร่วมกันในความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาสันติภาพในทะเลจีนใต้ โดยปราศจากการใช้กำลังอาวุธเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ โดยการมุ่งเน้นที่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยแนวคิดการพัฒนาร่วมกันในดินแดนพิพาท

๒.๒) Concept ในการพัฒนาไฮโดรคาร์บอนซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซียในดินแดนไหล่ทวีป

๒.๓) Concept ความร่วมมือระหว่างไทยและมาเลเซีย ในปี ค.ศ.๑๙๗๙ ในการแสวงประโยชน์ร่วมกันใน Sea Bed

๒.๔) Concept การพัฒนาร่วมกันของแหล่งทรัพยากรไม่มีชีวิตอื่นๆ ของประเทศไทยในกลุ่มอาเซียนที่อังกสิทธิ์ ได้แก่ ฟิลิปินส์ บรูไน มาเลเซีย

๒.๕) Concept of Nuclear Weapon-Free Zone (NWFZ) และ Zone of Peace, Freedom, Neutrality (ZOPFAN) ซึ่งเป็นแนวคิดเพื่อป้องกันและขจัดข้อขัดแย้งและทำให้เกิดความง่ายในการสำรวจเพื่อการพัฒนาและการจัดการแหล่งประมงในหมู่เกาะสแปรตลีย์



บางแนวคิดได้กลายเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐแล้ว เช่น
ข้อตกลงไทยกับมาเลเซีย ปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ตกลงใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และข้อตกลง
ระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย

๓) การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศขึ้นมาแก้ไขปัญหา
เกี่ยวกับพรมแดนตามตัวอย่างสนธิสัญญาแอนตาร์กติก (Antarctic Treaty 1959)
โดยสนธิสัญญาระบุให้แอนตาร์กติกเป็นเขตเป็นกลางสำหรับการค้นคว้าวิจัย
ทางวิทยาศาสตร์ของนานาชาติ คณะกรรมการชุดนี้มีสิทธิในการกำหนดมาตรการ
แก้ไขปัญหาที่เห็นว่าเหมาะสม

๔) การกำหนดให้ดินแดนดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของ
ประเทศคู่กรณี (Condominium Conception) มาตรการนี้เสนอให้ประเทศ
ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจอธิปไตยร่วมกันในดินแดนที่เป็นข้อพิพาทเหมือนกรรมสิทธิ์ร่วม
ของเจ้าของอาคารชุดในตึกคอนโดมิเนียม

๕) การเสนอให้มีการเปิดเจรจาระหว่างประเทศคู่กรณีเพื่อ
แสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา การเปิดเจรจาอาจเริ่มต้นในปัญหา
เกี่ยวกับการร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นความร่วมมือที่จะนำไปสู่การเจรจา
แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเขตแดนหรืออำนาจอธิปไตยในที่สุด

ดังนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอให้ประเทศสมาชิกอาเซียน
เป็นผู้มีบทบาทนำในการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกที่มีปัญหาขัดแย้งกัน
เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันก่อนระหว่างมาเลเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และบรูไน
ก่อนที่จะเปิดการเจรจากับจีนและไต้หวัน

๑.๒ การทูตเชิงป้องกัน (กรณีที่สอง): การแก้ปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์
สามารถพิจารณาได้จากการที่ประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน
ที่ฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้ออกปฏิญญาอาเซียนว่าด้วย
ทะเลจีนใต้ (ASEAN Declaration on the South China Sea) กำหนดแนวทาง



ในการแก้ปัญหาขัดแย้งโดยสันติวิธี จีนซึ่งเข้าร่วมในการประชุมได้ลงนามในการรับรองด้วย แต่แม้มีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ รัฐที่กล่าวอ้างสิทธิ์ก็ยังไม่ยอมล่าถอยซึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งลักษณะทางภูมิศาสตร์ในบริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ที่ยังไม่มีรัฐใดเข้าไปครอบครอง ซึ่งความตึงเครียดนี้สูงจุดสูงสุด ในปี ค.ศ.๑๙๙๕ หลังจากจีนเข้าไปครอบครอง Mischief Reef ซึ่งฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ว่าเป็นของตนและตั้งอยู่นอกชายฝั่งของเกาะ Palawan เพียง ๑๐๐ ไมล์ การเข้าครอบครอง Mischief Reef ของจีน ก่อให้เกิดความตึงเครียดอย่างรุนแรงระหว่างอาเซียนกับจีน จึงมีความพยายามที่จะจัดทำความตกลงเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของรัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาท ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียน-จีนว่าด้วยแนวปฏิบัติของรัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ (2002 ASEAN-China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ซึ่งได้รับการยอมรับโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนและจีนในคราวประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ.๒๐๐๒ ซึ่งเป็นแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้แก้ปัญหากรณีพิพาทเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ในขณะนี้คือ แนวทางหรือกระบวนการตามปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ระหว่างอาเซียนกับจีนปี ๒๐๐๒ (2002 Asean - China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC) ที่ยืนยันว่าการรับเอาแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct, COC) จะเป็นการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง (Peace and Stability) ในภูมิภาค และตกลงว่าจะดำเนินงานในเรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ (Consensus) นอกจากนี้ปฏิญญาฯ ยังกำหนดให้รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทพร้อมที่จะดำเนินการให้มีการปรึกษาหารือและการเจรจาในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นตามวิธีการที่ได้ตกลงกัน และโดยประการสำคัญปฏิญญาฯ นี้ได้ระบุว่า รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทรับว่าตน



จะเคารพและกระทำการตามบทบัญญัติของปฏิญญา อีกทั้งเนื้อหาในปฏิญญายังระบุให้อาเซียนและจีนต้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งจะช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเจรจาพูดคุยเรื่องการจัดทำแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ (COC) ต่อไป ซึ่ง COC เป็นกลไกให้รัฐในกรณีพิพาทมีกฎเกณฑ์บรรทัดฐานร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานในภาพรวมและช่วยเสริม DOC ดังนั้น รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทจำต้องผลักดันให้เกิดกระบวนการแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ (COC) ให้ได้โดยเร็วที่สุด

ปฏิญญาอาเซียน-จีนว่าด้วยแนวปฏิบัติของผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้กำหนดว่า รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทยืนยันว่าจะเคารพและให้คำมั่นสัญญาว่าจะปฏิบัติตามหลักเสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่านในทะเลจีนใต้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับระดับสากล ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และยืนยันว่าการรับเอาแนวปฏิบัติ (Code of Conduct) ในทะเลจีนใต้จะเป็นการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง (Peace and Stability) ในภูมิภาคและตกลงว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ (Consensus)

๒. จุดอ่อนของปฏิญญาอาเซียน-จีนว่าด้วยแนวปฏิบัติของผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้

๒.๑ บทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่ระบุไว้ในปฏิญญาฯ บางตอนยังมีความเคลือบคลุมตีความได้หลายอย่าง เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการยับยั้งชั่งใจตนเอง (self-restraint) ระบุว่า “รัฐภาคีรับรองว่าจะดำเนินการโดยใช้ความยับยั้งชั่งใจตนเองในการกระทำที่เป็นการกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคง การกระทำหรือพฤติกรรมเช่นนี้ รวมถึง การที่รัฐนั้นต้องละเว้นจากการกระทำที่เป็นการเข้าไปยึดครองหรืออยู่อาศัยบนเกาะ หรือลักษณะทางภูมิศาสตร์อื่นๆ



ซึ่งยังไม่มีผู้คนอาศัยอยู่” ปัจจุบันยังพบการบุกรุกของประเทศต่างๆ ในพื้นที่ดังกล่าว

๒.๒ ปฏิญญาอาเซียน-จีน ว่าด้วยความประพฤติของผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้มีจุดอ่อนที่ชัดเจน คือ ปฏิญญา นี้ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือกลไกที่จะทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนต้องเคารพบทบัญญัติและต้องกระทำการให้สอดคล้องกับบทบัญญัตินี้ นอกจากนี้ ปฏิญญา ก็ไม่ได้ระบุถึงกลไกที่จะนำมาใช้หรือจัดการกับกรณีที่เกิดความแตกต่างในเรื่องการตีความหรือการใช้บทบัญญัติในปฏิญญา โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยับยั้งชั่งใจ

๓. บทบาทของไทยใน ARF

ปัจจุบันไทยสนับสนุนและขยายความร่วมมือกับผู้เข้าร่วม ARF ทั้งหมด เพื่อผลักดัน ARF เป็นเสาหลักในวิวัฒนาการของสถาปัตยกรรมในภูมิภาค ซึ่งตอบสนองและมีประสิทธิผลในการจัดการกับความท้าทายหลายมิติต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตลอดช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ARF ได้ตอบสนองต่อวิวัฒนาการของ ADMM Plus โดยจัดทำข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเวทีทั้งสอง เช่น การเข้าร่วมประชุมที่เกี่ยวข้องของกันและกัน และการสร้างความแข็งแกร่งของบทบาทในการประสานงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยความท้าทายพื้นฐาน ๒ ประการของ ARF ซึ่งเกี่ยวพันโดยตรงต่อบทบาทของ ARF ในภูมิภาคคือ (๑) การปรับปรุงการฉีกก้ำกั้ระหว่าง ARF กับเวทีอื่นๆ เช่น EAS และ ADMM Plus ให้สอดคล้องกัน และ (๒) การขับเคลื่อน ARF ไปสู่การทูตเชิงป้องกันหรือ PD ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรจะเป็นสิ่งที่ได้รับความสำคัญลำดับต้นของ ARF ใน ๒-๓ ปีต่อไป บทบาทของภาควิชาการ เช่น CSCAP จะมีประโยชน์อย่างมาก ในการสนับสนุนการพิจารณาของ ARF ในประเด็นเกี่ยวกับความท้าทายที่สำคัญทั้งสองประเด็น



ไทยเชื่อว่าจากความร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาการของความไว้วางใจและความเชื่อมั่นระหว่างกัน และการประสานงานที่มีประสิทธิภาพกับเวทีระดับภูมิภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องับประเด็นความมั่นคงกรอบ ARF ยังคงเป็นเสาหลักของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่จะมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครอบคลุมทุกฝ่ายและมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง ตลอดจนนำไปสู่รูปแบบของความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์และคาดการณ์ได้มากขึ้นสำหรับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและเป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองในภูมิภาค

๓.๓ ผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศในทะเลจีนใต้

หลังสิ้นสุดสงครามเย็น จีนได้พยายามสร้างความสัมพันธ์กับนานาประเทศทั้งระดับพหุภาคีและทวิภาคีอย่างกว้างขวาง เช่น การเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมาก นอกจากนี้ยังได้พัฒนาบทบาททางด้านเศรษฐกิจจนกระทั่งปัจจุบันจีนได้เป็นหนึ่งในสามประเทศซึ่งมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจระดับโลกเช่นเดียวกับ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

Liselotte Odgaard ผู้ช่วยศาสตราจารย์ด้านความมั่นคงศึกษา แห่งสถาบันยุทธศาสตร์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเดนมาร์ก ได้กล่าวว่าพื้นที่ทะเลจีนใต้นั้น นอกจากจะเป็นยุทธศาสตร์ที่มีข้อพิพาทอธิปไตยเหนือดินแดนระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับจีนแล้วยังคงเป็นเวทีทางการทูตที่แสดงความเป็นหนึ่งเดียวหรือความแตกแยกของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งข้อสังเกตของ Odgaard คือ ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน-จีนในทะเลจีนใต้อาจสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนหรืออาจจะสร้างให้เกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกันมากขึ้นเนื่องจากผลประโยชน์และความหวาดระแวงที่เพิ่มขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์กับจีน



โดยได้แบ่งสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศออกเป็น ๕ กลุ่ม ได้แก่

๑) **มาเลเซีย** : เป็นประเทศที่อ้างอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลจีนใต้บางส่วน แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน ทำให้ประสบผลสำเร็จในการสร้างข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างมาเลเซีย-จีนอย่างต่อเนื่องและทำให้มาเลเซียบรรลุข้อตกลงชั่วคราว (modus vivendi) กับจีน อันจะนำไปสู่การลดบทบาทและความสัมพันธ์แบบพหุภาคีผ่านอาเซียน

๒) **อินโดนีเซีย** : เป็นประเทศที่ไม่ได้อ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ แต่ก็เป็นประเทศสมาชิกที่ผลักดันให้เกิดการร่างระเบียบปฏิบัติ (Code of Conduct: COC) ระหว่างอาเซียน-จีน ถึงแม้ในอดีตอินโดนีเซียจะเคยมีข้อพิพาทดินแดนกับจีนในพื้นที่เกาะ Natuna แต่ในปัจจุบัน อินโดนีเซียอาจมองว่าการรักษาผลประโยชน์หลักของอินโดนีเซียจะพัฒนาไปหากเกิดสันติภาพและความมั่นคงจีนในพื้นที่ทะเลจีนใต้

๓) **เวียดนามและฟิลิปปินส์** : ทั้งสองประเทศต่างก็อ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ทะเลจีนใต้ และเป็นประเทศที่มีความขัดแย้งกับจีนรุนแรงที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นประเทศที่ต้องการผลักดันให้มีการลงนามร่วมกันใน COC ระหว่างอาเซียน-จีน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในการเจรจาแบบพหุภาคี โดยหวังว่าความสัมพันธ์พหุภาคีนี้จะยังผลให้ทั้งสองประเทศมีความได้เปรียบเพิ่มมากขึ้นในการเจรจา

๔) **สิงคโปร์และไทย** : เป็นประเทศที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลและเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน และแสวงประโยชน์จากข้อพิพาทนี้ในการเพิ่มระดับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา โดยทั้งสองประเทศสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์กับจีนในลักษณะพหุภาคีและการผลักดันการลงนาม COC เพื่อหลีกเลี่ยงการตกอยู่ท่ามกลางสมรภูมิการแข่งขันอิทธิพลระหว่างมหาอำนาจจีน-สหรัฐอเมริกา



๕) พม่า ลาว กัมพูชา และบรูไน : เป็นกลุ่มประเทศที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้มากนัก นอกจากนี้ยังเป็นกลุ่มประเทศที่จีนได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก จึงมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับจีน แม้ว่าบรูไนจะเป็นหนึ่งในประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ แต่ก็พยายามรักษาระดับความสัมพันธ์กับจีน โดยมิได้แสดงออกอย่างแข็งกร้าวต่อจีนแต่อย่างใด

จากจุดยืนของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน อาจเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งภายในเมื่อต้องการผลักดันสร้างข้อตกลงการปัญหาทะเลจีนใต้แบบพหุภาคีระหว่างอาเซียน-จีน จุดร่วมที่จะทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นหนึ่งเดียวกันในการสร้างความสัมพันธ์กับจีนคือ อาเซียนจะต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะ การระงับไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าด้วยกำลังทหารระหว่างกัน ซึ่งที่ผ่านมาอาเซียนก็ทำได้ดีมาโดยตลอด และควรรักษาระดับความสัมพันธ์กับจีนให้เป็นเพียงสิ่งสำคัญรองลงมา โดยสิ่งสำคัญที่สุดคือการร่วมมือกันภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อป้องกันอิทธิพลของจีนที่อาจสร้างความเสียหายต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผลกระทบต่อความสัมพันธ์จีน-อาเซียน

ความสัมพันธ์จีน-อาเซียน

ถึงแม้ความสัมพันธ์จีน-อาเซียนจะเกิดผลกระทบน้อย แต่ผลกระทบที่สำคัญซึ่งอาจเกิดขึ้นต่ออาเซียนคือ ความแตกแยกระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ระหว่างกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในทะเลจีนใต้กับกลุ่มที่ไม่ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะส่งผลให้ขาดความเอกภาพเช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔๕ ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชานั้นเอง



ความสัมพันธ์จีน-ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นคู่กรณี

๑. ฟิลิปปินส์

ตั้งแต่ปี ค.ศ.๒๐๐๙ หลังจากจีนได้เปลี่ยนแปลงไปใช้นโยบายที่แข็งกร้าวในพื้นที่ทะเลจีนใต้ จึงมีเหตุการณ์กระทบกระทั่งระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณหินโสโครกสกาโบรห์และแนวหินโสโครกเซ็กซ์คันด์โฮมส์ ซึ่งเป็นบริเวณที่มีเรือของกองทัพเรือฟิลิปปินส์ได้เกยตื้นเมื่อปี ค.ศ.๑๙๙๙ จึงใช้เป็นเครื่องหมายยืนยันอธิปไตยของฟิลิปปินส์ถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการยื่นฟ้องศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ค.ศ.๒๐๑๔ โดยอ้างว่าจีนได้ทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศและละเมิด UNCLOS โดยจีนได้ตอบโต้ว่าจะไม่เข้าร่วมแก้ต่างและไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลระหว่างประเทศและได้เรียกร้องให้ฟิลิปปินส์ร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาหารือระหว่างกัน

นอกจากนั้น ฟิลิปปินส์ยังได้พยายามดึงสหรัฐอเมริกาเข้ามาถ่วงดุลอำนาจจีน โดยในการเยือนเอเชียของประธานาธิบดีบารัค โอบามา มีฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในสี่ประเทศที่มีกำหนดการเยือน (เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย) เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันและเพิ่มความร่วมมือทางทหาร เช่น การให้สหรัฐอเมริกาเช่าฐานทัพ ซึ่งปัจจุบันจีนได้รักษาท่าที่ โดยยังไม่ได้ใช้การเผชิญหน้าด้วยอาวุธในพื้นที่ข้อพิพาทแต่อย่างใด

๒. เวียดนาม

เวียดนามเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความแข็งแกร่งของจีน ส่งผลให้เวียดนามหันไปพึ่งพาสหรัฐอเมริกามากขึ้น เช่น กรณีที่ฮิลลารี คลินตันได้ประกาศว่า ทะเลจีนใต้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ สหรัฐอเมริกาที่กรุงฮานอย เมื่อปี ค.ศ.๒๐๑๐ และการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือนิวเคลียร์ทางพลเรือนเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.๒๐๑๓ (Kaisheng,



10 Feb 2014) จีนยังคงเป็นผู้นำเข้าสินค้ารายใหญ่ที่สุดของเวียดนาม จึงทำให้ถึงแม้มีการแสดงความไม่เห็นด้วยหรือต่อต้านจากกลุ่มชาตินิยมของเวียดนาม แต่ยังไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง จีน-เวียดนาม สังเกตได้จากเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.๒๐๑๔ ประธานาธิบดีสีจิ้นผิง ได้ปรึกษากาหรือกับเหวียนฝูจอง (Nguyen Phu Trong) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามว่าจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันให้ใกล้ชิดมากขึ้น

๓. มาเลเซีย

ปี ค.ศ.๒๐๑๔ ความสัมพันธ์ระหว่างจีน-มาเลเซียเป็นไปอย่างแนบแน่นมากขึ้น โดยเป็นปีที่ครบรอบ ๔๐ ปีความสัมพันธ์ทางการทูต (Einhorn, 26 March 2014) ซึ่งถึงแม้จีนจะได้มีความก้าวร้าวเพิ่มขึ้นในทะเลจีนใต้ที่มาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์ แต่ด้วยความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมาเลเซียเป็นประเทศคู่ค้ากับจีนที่ปริมาณการค้ามากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Lockman, 24 April 2013) จึงทำให้ปัญหาทะเลจีนใต้ไม่กระทบกระเทือนต่อมาเลเซีย อันจะสังเกตได้จากเหตุการณ์กระทบกระทั่งตั้งแต่ปี ค.ศ.๒๐๐๙ - ๒๐๑๓ มีเพียงเหตุการณ์เดียวที่เรือสำรวจน้ำมันของมาเลเซียถูกเรือกองทัพจีนเข้าข่มขู่เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ค.ศ.๒๐๑๒ เท่านั้น





บทที่ ๔

โครงสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค ที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง

อิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN Centrality)

๑. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในทศวรรษที่ ๒ ศตวรรษที่ ๒๑

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทศวรรษที่ ๒ ศตวรรษที่ ๒๑ มีการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงและพลวัตแห่งอำนาจ การเคลื่อนย้ายอำนาจ (Power shift) จากตะวันตกไปตะวันออก ซึ่งในศตวรรษที่ ๒๑ ฝั่งตะวันออกหรือเอเชียมีบทบาทมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนผ่านของอำนาจ (Transition of power) ซึ่งเป็นระบบโลกที่สหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง (US. Centric World Order) เป็นระบบที่เปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใหม่ มีมิติทางภูมิเศรษฐศาสตร์ที่ชี้ว่าอาเซียนมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปลายปี ๒๐๑๕ รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

ภูมิเศรษฐศาสตร์ (Geo-Economic) ของอาเซียนกำลังขึ้น รวมถึงมีความร่วมมือที่ลึกซึ้งเพิ่มมากขึ้น ส่วนภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-Politic) ของเอเชียอาคเนย์ไม่มีทิศทางเป็นบวก มีความขัดแย้งด้านอธิปไตยทางทะเล และกรณีความขัดแย้งดินแดนในทะเลจีนใต้

ปัจจุบันจีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้จีนมีท่าทีที่แข็งกร้าวจากพลังอำนาจที่มากขึ้น ส่วนญี่ปุ่นแสดงบทบาททางด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้น ในอดีตญี่ปุ่นพึ่งพาสหรัฐฯ แต่ปัจจุบันไม่สามารถพึ่งพาสหรัฐฯ ทางด้านความมั่นคง ญี่ปุ่นจึงพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญของตน สำหรับสหรัฐฯ ในอดีตมุ่งเน้นที่ภูมิภาคอื่น แต่ปัจจุบันมุ่งเป้าไปที่เอเชียแปซิฟิกด้วยนโยบายปรับสมดุลเอเชีย (Rebalance Asia)



สำหรับภัยคุกคามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในศตวรรษที่ ๒๑ ประกอบด้วย การย้ายถิ่นฐาน อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามชาติทางทะเล และ โรคระบาดข้ามชาติ ฯลฯ ซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ รวมถึง การแข่งขัน ของมหาอำนาจ หลังสิ้นสุดสงครามเย็นที่ผ่านมา อาเซียนมีการปรับตัวและ พยายามสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การประชุมอาเซียน ว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) ที่จัดว่าเป็นเวทีหลักที่จะช่วยส่งเสริม ความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคนี้ และสถาปัตยกรรมดังกล่าวมีอาเซียน เป็นศูนย์กลาง ประเด็นคือสถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง สามารถบริหารจัดการความท้าทายและพลวัตแห่งอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หรือไม่

๒. สถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Architecture)

สถาปัตยกรรมด้านความมั่นคง หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ หรือ ระเบียบโลก (World Order) หรือระเบียบในภูมิภาค และยังหมายถึง โครงสร้างความร่วมมือทางด้านความมั่นคง (Regional Cooperation Structure) หรือ โครงสร้างความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งโครงสร้างอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องมีความเข้าใจร่วมกัน (Common Understanding) ต้องมีกฎกติการ่วมกัน (Common Norms) และต้องมีความคาดหวังร่วมกัน (Common Expectation) ทั้งหมดรวมเป็นโครงสร้าง ความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคง เพื่อเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพในภูมิภาค (Regional Stability)

ประเด็นอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN Centrality) เริ่มในปี ๑๙๙๐ โดยอาเซียนมองเห็นโอกาส เนื่องจากความขัดแย้งลดลง อุดมการณ์ทางการเมือง



ลดลง คอมมิวนิสต์ลดลง ความเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในโลกและภูมิภาค สร้างโอกาสที่อาเซียนสามารถสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงและมีบทบาท ในการริเริ่ม อาทิ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและ ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum - ARF) โดยมี อาเซียนเป็นแกนกลาง โครงสร้างมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ อาเซียน ๑๐ ประเทศ และ มหาอำนาจ ๑๐ ประเทศ (๕ คู่) ประกอบด้วย สหรัฐฯ – แคนาดา ญี่ปุ่น – เกาหลี ออสเตรเลีย – นิวซีแลนด์ อินเดีย – จีน สหภาพยุโรป – รัสเซีย ซึ่งทั้งหมดคือ ประเทศคู่เจรจาของ ARF

เวทีพหุคูณด้านความมั่นคง หรือ เวทีพหุภาคี (Multilateral) ทำให้เกิดการลดความระแวงระหว่างกัน เสริมสร้างความไว้วางใจ ซึ่งเป็น ลักษณะเด่นของ Security Architecture ที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง ประกอบด้วย ARF ADMM และ ADMM-plus สมัยก่อนมีความร่วมมือที่มีสหรัฐฯ เป็น แกนกลางที่เรียกว่า US. Centric Security Cooperation Structure หรือ โครงสร้างความร่วมมือทางด้านความมั่นคงที่มีสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง มีลักษณะ เป็นดุมล้อและซี่ล้อ (Hub and Spoke) คือ สหรัฐฯ เป็น Hub ส่วนประเทศต่างๆ เป็น Spoke ลักษณะความร่วมมือเป็นทางการ (Formal cooperation)

ปัจจุบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีโครงสร้างความร่วมมือทางด้าน ความมั่นคงใน ๒ โครงสร้าง หรือ ๒ Axis คือ ๑) Hub and spoke หรือ US.Centric Security Architecture และ ๒) ASEAN Centrality Security Cooperation Architecture ซึ่งเป็นข้อตกลงแบบพหุภาคี (Multilateral) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง เป้าหมายของสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคง ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจ ด้วยกระบวนการต่างๆ ซึ่ง ARF เป็นนวัตกรรมและเป็นกลไกรักษาเสถียรภาพ ในภูมิภาค ซึ่งแนวทางปฏิบัติการของ ARF ประกอบด้วย ๑) การสร้างความ



ไว้เนื้อเชื่อใจ (Confidence building) ๒) การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) และ ๓) วิธีการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ทั้งนี้ สถาปัตยกรรมความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มี ๒ วง ได้แก่ ๑) US. Centric Security Architecture (Hub and spoke) และ ๒) ASEAN Centrality Security Cooperation Structure ซึ่งทั้งหมด co-existence กับความท้าทายรูปแบบต่างๆ

๓. ความสามารถของสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาคทั้ง ๒ รูปแบบ สามารถจัดการความท้าทายที่เพิ่มในปัจจุบันได้หรือไม่

ระบบที่สหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง US. Centric Security Architecture (Hub and Spoke) ลักษณะเด่นคือเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีความร่วมมือที่ชัดเจน โดยเฉพาะหากมีศัตรูที่ชัดเจน แต่ปัจจุบันในศตวรรษที่ ๒๑ ไม่มีศัตรู จึงทำให้ประสิทธิภาพของ Hub and spoke ลดลง ทำให้สหรัฐฯ กลับมาเน้นย้ำในประเด็นนี้ด้วย Rebalance Asia และ Pivot to Asia

ระบบสถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางมีข้อดีคือ ความเท่าเทียมกันและการแลกเปลี่ยน สำหรับข้อด้อย คือ ความเป็นพหุภาคี (Multilateral) เนื่องจากมีความหลากหลาย ดังนั้น การทำให้ได้รับฉันทามติ จะกระทำได้ยาก หรือน้อยมาก ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารความขัดแย้งน้อยมาก

๔. ประเด็นความท้าทายสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค

การที่ภัยคุกคามเปลี่ยนรูปแบบ จากอดีตที่ภัยคุกคามมาจากรัฐเขตแดน และอุดมการณ์ ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนไปหลายรูปแบบ ส่วนภัยคุกคามตามรูปแบบเดิม (Traditional Security) มาจากรัฐอื่น หรือ เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเด็นเขตแดน ประเด็นพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้และข้อพิพาทจีนกับไต้หวัน



และอีก ๔ ประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์ เวียดนาม มาเลเซีย และบรูไน ยกตัวอย่าง ในปี ๑๙๙๕ เกิดกรณีพิพาทของฟิลิปปินส์ จีนเสนอการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เป็นทวิภาคี (Bilateral) แต่ฟิลิปปินส์ตระหนักในความไม่สมมาตร (Asymmetry) ของกำลังการรบ เนื่องจากฟิลิปปินส์เล็กกว่า จึงเสนอให้เจรจาแบบอาเซียน-จีน ซึ่งจีนปฏิเสธ เนื่องจากกลัวว่าอาเซียนไม่ใช่คู่กรณี ดังนั้น ไทยจึงเป็นตัวกลาง ในการเจรจากับจีน ต่อมาในปี ๒๐๐๒ เกิด DOC ทำให้สถานการณ์คลี่คลายลง

๕. การแข่งอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจนอกเอเชียแปซิฟิก (Power Competition): สถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงเป็นการจัดการปัญหา และความท้าทายต่างๆ

ญี่ปุ่น-จีน ความขัดแย้งเกิดจากประวัติศาสตร์ในอดีต รวมถึง มุมมอง แต่หลังจากสงครามเย็นพบว่ามีความร่วมมือกันทางด้านการค้าขาย แต่ทั้ง ๒ ฝ่าย ก็มีความหวาดระแวง สำหรับความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่น เรียกว่า Co-Politic Economic ซึ่งทั้งหมดมีผลต่อสถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง

จีน-สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีบุช และการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (Sub-Prime Crisis) ทำให้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางเศรษฐกิจ ลดลง ประเทศในอาเซียนไปติดต่อกับจีนมากขึ้น ส่วนสหรัฐฯ ประกาศนโยบาย Pivot to Asia และ Rebalance Asia

ความท้าทายของการทะยานขึ้นของจีน ปัจจุบันจีนมีเศรษฐกิจ ก้าวหน้าเป็นอันดับ ๒ รองจากสหรัฐฯ กลายเป็นคู่ค้าอันดับ ๑ ของโลก ทุนสำรอง มากที่สุดในโลกจำนวน ๓,๙๐๐ Billion Dollar US. จีนจึงมั่งคั่งและเข้มแข็ง แต่กระนั้นก็ยังพบว่าแสนยานุภาพทางทหารของจีนยังเป็นรองสหรัฐฯ มาก จีนจึงหันมาดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกมากขึ้น ทั้งนี้ จีนกำหนดเป้าหมาย ที่เรียกว่า “ความฝันของจีน” หรือ China Dream เพื่อฟื้นฟูจีนให้กลับมายิ่งใหญ่ อีกครั้ง ปัจจุบันนโยบายจีนเน้นการพัฒนาสันติภาพ นับตั้งแต่ยุคประธานาธิบดี



หู จิ้น เทา จนกระทั่งยุคของประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ซึ่งได้เพิ่มเงื่อนไข สำหรับ ปกป้องผลประโยชน์ของจีน อาทิ อำนาจอธิปไตย และจีนมีการจัดตั้งธนาคาร ASEAN Investment Infrastructure Bank (AIIB) โดยมีการลงนามจากประเทศ ที่ร่วมเป็นสมาชิกทั้งหมด ๕๗ ประเทศ และได้เสนอแนวคิดหนึ่งแถบเศรษฐกิจ หนึ่งเส้นทาง และหนึ่งเส้นทางทางทะเล หมายถึง การสร้างระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ (Economic World Order) ที่มีจีนเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการเงินและการค้า โดยมีโครงการ “One Belt One Road” เป็นโครงการต้นน้ำ

ท่าทีของประเทศที่สำคัญในภูมิภาคต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคในอนาคต

ในอนาคต โลกหลังวิกฤตเศรษฐกิจสหรัฐฯ (ปี ๒๐๐๘ – ๒๐๐๙) จะเกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยศูนย์กลางเก่าของประเทศในเขต มหาสมุทรแปซิฟิกมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบหลายขั้วที่ประเทศบนภาคพื้นทวีป (เอเชีย) มีบทบาทเป็นศูนย์กลางมากขึ้น นำโดย จีนและอินเดีย ในด้านความมั่นคง ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบเดิมจะยังคงอยู่ และยิ่งเพิ่มภัยคุกคาม รูปแบบใหม่ อาทิ การค้ามนุษย์ โรคระบาด ภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึง ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานเพิ่มเข้าไปด้วย ภายใต้บริบทดังกล่าวประเทศผู้เล่นหลักจะปรับท่าทีและนโยบายของตนเองในภูมิภาค ดังนี้

สหรัฐฯ แม้จะยังคงให้ความสำคัญกับแนวป้องกันภายนอก สหรัฐฯ ในลักษณะทวิภาคี (Hub and Spoke) อยู่ แต่จะหันมาให้ความสำคัญกับ กรอบพหุภาคีเพิ่มมากขึ้น เช่น การร่วมมือกับจีนแก้ปัญหาวุธนิวเคลียร์ ของเกาหลีเหนือในกรอบ Six-Party Talks การคงบทบาทสหรัฐฯ ใน ARF และการตอบรับเข้าร่วม East Asia Summit (EAS) ซึ่งอาเซียนและกลุ่มประเทศ+๖ เห็นชอบให้เชิญสหรัฐฯ และรัสเซียเข้าร่วม



จีน ให้ความสำคัญกับการเข้ามาในภูมิภาคแบบสันติวิธีและสนับสนุนระบบหลายขั้วอำนาจ โดยทางเศรษฐกิจจีนจะสนับสนุนให้อาเซียนเข้มแข็งและรวมตัวกันเป็นประชาคมให้ได้ เพื่อเป็นฐานทางใต้ของจีนในการออกทะเลและต้องการให้อาเซียนที่มีความเข้มแข็ง โดยจะสร้างกรอบความร่วมมือแบบเฉพาะประเทศบนภาคพื้นทวีปที่ไม่มีสหรัฐฯ หรือ กีดกันสหรัฐฯ เข้ามาในภูมิภาค เช่น ในปัญหาทะเลจีนใต้ โดยจีนจะสนับสนุนมหาอำนาจรายอื่นๆ เช่น รัสเซีย อินเดีย ให้เข้ามามีบทบาทในกรอบความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างสมดุลแห่งอำนาจ

ญี่ปุ่น ยังคงให้ความสำคัญกับสหรัฐฯ และจะสนับสนุนความร่วมมือเฉพาะ แบบ “ข้ามแปซิฟิก” (transpacific) คือ ต้องมีสหรัฐฯ อยู่ แต่ยินดีเพิ่มความเข้มแข็งของประเทศบนภาคพื้นทวีป (intra-Asian) เช่น EAS ในทางการเมืองจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ถ่วงดุลจีนและป้องกันไม่ให้เกิดการรวมตัวแบบที่จีนเป็นผู้นำ

อินเดีย ในทางเศรษฐกิจเห็นความสำคัญของอาเซียนและยินดีส่งเสริมความเข้มแข็งของอาเซียน และเห็นความสำคัญของการสร้างเอเชียบนภาคพื้นทวีปที่เข้มแข็งไม่ใช่แบบ “ข้ามแปซิฟิก” แต่ในทางการเมืองสามารถร่วมมือกับสหรัฐฯ ในทางการเมือง และการทหารได้ แต่จะต้องไม่ต้องการถูกดึงเข้าไปอยู่ในการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในอนาคต ซึ่งเป็นท่าทีเดียวกับอาเซียน

ออสเตรเลีย มีท่าทีในแนวทางเดียวกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น คือ จะสนับสนุนเฉพาะความร่วมมือแบบข้ามแปซิฟิก เพื่อให้ออสเตรเลียไม่หลุดไปและเน้นให้กรอบความร่วมมือทำงานอย่างสอดคล้อง

ทั้งนี้ กลุ่มประเทศอาเซียน มุ่งเน้นการสร้างประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมให้มีความเข้มแข็ง



และแนบแน่น โดยต้องการให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางและผู้ผลักดันหลัก (primary driving force) ในการรวมตัวของภูมิภาค ซึ่งยังไม่เห็นความจำเป็นของการจัดสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคขึ้นมา โดยเฉพาะหากไม่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง





บทที่ ๕

อภิปรายและข้อเสนอแนะ

การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy)

การประชุมว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) มีการประชุมครั้งแรกเมื่อปี ๑๙๙๔ ในตอนแรกออสเตรเลียได้เสนอรูปแบบที่คล้ายกับ OSCE ของยุโรป โดยให้มีสำนักเลขาธิการ มีโครงสร้างที่เป็นทางการ แต่ประเทศอาเซียนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เพราะกลัวว่า ถ้าให้เป็นเวทีที่มีกลไกเป็นทางการมาก มหาอำนาจจะเข้ามาครอบงำอาเซียนจึงคิดว่าควรจะเริ่มจากกลไกที่หลวมๆ มีข้อผูกพันที่ไม่เป็นทางการ แล้วจึงค่อยพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ในตอนแรก ประเทศที่มีความกังวลเกี่ยวกับการประชุม ARF คือจีน จีนกลัวว่า จะถูกรุมในเวที ARF เพราะจีนมีปัญหาเกี่ยวกับหลายประเทศใน ARF โดยเฉพาะ ความขัดแย้งในหมู่เกาะ Spratlys จีนอ้างมาโดยตลอดว่าเป็นความขัดแย้งที่จะต้องหารือในแบบทวิภาคี ซึ่งจีนจะได้เปรียบ เพราะจีนมีอำนาจการต่อรองที่สูงกว่าและสามารถกดดันประเทศคู่เจรจาได้ แต่ถ้าเอาเรื่องหมู่เกาะ Spratlys มาหารือในเวที ARF ปัญหาทวิภาคี จะกลายเป็นปัญหาพหุภาคี ซึ่งจีนกลัวว่าประเทศต่างๆ จะมารุมเล่นงานจีน โดยเฉพาะประเทศนอกภูมิภาค เช่น สหรัฐ แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ก็จะมารุมจีนด้วย อย่างไรก็ตาม ท่าทีของจีนในช่วงหลังๆ เปลี่ยนไป โดยจีนเริ่มมองเห็นประโยชน์จาก ARF ในการเป็นเกราะกำบังการถูกเล่นงานจากสหรัฐฯ จีนอาจใช้ ARF ในการหาพวก หาเพื่อน เพื่อที่จะฝ่าวงล้อมของสหรัฐฯ ในการปิดล้อมจีน

สำหรับสหรัฐฯ มอง ARF ว่ามีทั้งบวกและลบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแง่ลบ คือ ในสถานะของสหรัฐฯ ที่เป็นมหาอำนาจสหรัฐฯ จะสามารถดำเนินนโยบายทางด้านความมั่นคงโดยเอกเทศ โดยไม่ต้องมี ARF แต่ถ้ามีสถาบัน ARF



มหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ที่มีอำนาจมาก ๆ จะถูกตีกรอบ เช่น การประชุมพหุภาคี ซึ่งจะมีหลายๆ ประเทศเข้าร่วมประชุม สหรัฐฯ จะมีเพียงหนึ่งเสียง อย่างไรก็ตาม ARF จะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ในการสร้างแนวร่วมในการปิดล้อมจีน และในอนาคตอาจพัฒนาเป็นกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

สำหรับในการประชุม ARF ครั้งที่ ๑ ที่กรุงเทพฯ ออสเตรเลียได้เสนอมาตรการความร่วมมือ โดยเฉพาะข้อเสนอมาตรการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน (Confidence Building Measures : CBMs) แต่ข้อเสนอ CBMs ไม่ได้รับการตอบสนองจากประเทศในเอเชีย อาเซียนกลัวว่าถ้าไปเร็วเกินไป อาจคุมเกมไม่ได้ และมหาอำนาจตะวันตกจะเข้ามาคุมเกมแทน อาเซียนจึงพยายามดึงเกม เพราะฉะนั้นในการประชุมครั้งแรกจึงไม่ได้มีเนื้อหาสาระอะไร อย่างไรก็ตาม ในการประชุม ARF ครั้งที่ ๒ ที่บรูไน อาเซียนได้จัดทำ เอกสาร “Concept Paper” กำหนดแนวทางอาเซียนในกรอบความร่วมมือ ARF อาเซียนอยากให้เห็น ARF มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ ๑ คือ การสร้างมาตรการความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน (CBMs)

ขั้นตอนที่ ๒ คือ การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy)

ขั้นตอนที่ ๓ คือ การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

หลังจากนั้น การประชุม ARF ครั้งต่อมา เน้นขั้นตอนที่ 1 คือ การสร้าง CBMs ซึ่งดูจะมีปัญหาน้อยที่สุด ส่วนใหญ่เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เน้นเรื่องความโปร่งใสทางด้านนโยบายความมั่นคง นอกจากนี้ ในช่วงหลัง ARF กลายเป็นเวทีที่สมาชิก ประกาศหาที่ร่วมกันในประเด็นปัญหาความมั่นคง เช่น ปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งในช่วงหลังๆ อาเซียนถูกกดดันจากมหาอำนาจตะวันตก ให้เริ่มหารือกันในเรื่องการทูตเชิงป้องกันมากขึ้น แต่ในเรื่องบทบาทของ ARF ในด้านการทูตเชิงป้องกันนี้ มีปัญหาเกิดขึ้น เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับสหประชาชาติ



กล่าวคือ ในอดีต ถ้าเป็นความขัดแย้งระหว่าง 2 ประเทศ สหประชาชาติเข้าไปไกล่เกลี่ย ก็ไม่มีปัญหา เพราะไม่มีประเด็นการแทรกแซงกิจการภายในเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ว่าความขัดแย้งในโลกปัจจุบัน มักจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้อาจถูกมองว่า เป็นเรื่องภายในประเทศ ประเทศอื่นไม่เกี่ยว องค์กรระหว่างประเทศไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่ง จะมีปัญหาสำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ จะต่อต้านบทบาทของ ARF ในด้านการทูตเชิงป้องกันที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศ

ประเทศไทยเคยเสนอให้อาเซียนปรับเปลี่ยนยึดหยุ่นหลักการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายใน เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับแบบยืดหยุ่น (flexible engagement) แต่ได้รับการต่อต้านจากประเทศอื่น ๆ มีเพียงฟิลิปปินส์เท่านั้นที่เห็นด้วยกับไทย ประเทศเหล่านี้พยายามดัดเกม ไม่ให้ ARF มีพัฒนาการในด้านการทูตเชิงป้องกัน ในขณะที่ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ และยุโรป ก็กดดันให้ ARF เพิ่มบทบาทในด้านนี้

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อาเซียนเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ประเทศต่างๆ ในอาเซียนยืนหยัดที่จะถกเถียง หรือยืนกรานไม่ยอมต่อข้อเรียกร้องของตะวันตกในหลายๆ เรื่อง รวมทั้งเรื่องพัฒนาการของ ARF แต่พอเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น อาเซียนก็อ่อนแอลงไปมากหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ต้องหันหน้าไปพึ่งและขอความช่วยเหลือจากตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ และ IMF อำนาจการต่อรองของอาเซียนจึงตกต่ำลงไปมาก ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะ สหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายรุกหนักถือเป็นโอกาสทองของสหรัฐฯ ที่จะรุก เพื่อให้อาเซียนปรับเปลี่ยนนโยบายและยอมทำตามที่สหรัฐฯ ต้องการ อาเซียนก็ต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในการที่จะเพิ่ม



บทบาทในด้านการทูตเชิงป้องกัน ดังนั้น ในการประชุม ARF ในอนาคตประเด็นสำคัญ คือ การหารือในการเพิ่มบทบาทการทูตเชิงป้องกันปัญหาคือ ARF จะเพิ่มบทบาทได้อย่างไร

ประการแรก ARF จะต้องสร้างบรรทัดฐาน (norms) ของการทูตเชิงป้องกันขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะบรรทัดฐานในเรื่องของความชอบธรรมของ ARF ที่จะเข้าไปแทรกแซงด้วยหลักการมนุษยธรรม (humanitarian intervention) โดย ARF จะต้องพยายามหาจุดสมดุล เงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะพัฒนาบรรทัดฐานที่จะไม่ให้ไปขัดกับหลักการของการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของอีกประเทศหนึ่ง พัฒนาการในเรื่องบรรทัดฐานดังกล่าวชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ในกรอบของสหประชาชาติ ถ้ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง หรือมีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งจะถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศจะเป็นความชอบธรรมที่ประชาคมระหว่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศนั้นได้ ตัวอย่าง กรณีบอสเนีย โคโซโว และ ติมอร์ตะวันออก การที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งจะอ้างอำนาจอธิปไตย เพื่อเป็นเกราะกำบังการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้ผลในโลกยุคปัจจุบัน

ข้อเสนอใน “concept paper” ของอาเซียนได้มีการระบุไว้ในระยะยาว อาจมีการพัฒนาสถาบันขึ้นมาในกรอบของการทูตเชิงป้องกัน ซึ่งได้แก่ “Regional Risk Reduction Center” และ “Special Representative” เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการสอบสวนข้อเท็จจริงและเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นระบบเตือนภัยล่วงหน้า การพัฒนาสถาบันดังกล่าวยังห่างไกลจากความเป็นจริง ขณะนี้กลไกที่พอจะมีความเป็นไปได้ในการดำเนินนโยบายการทูตเชิงป้องกัน คือการใช้ประธานของ ARF ซึ่งคือรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นเจ้าภาพการประชุม ARF โดยให้มีบทบาทในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย แต่ปัญหาคือประธานของ ARF



เป็นได้เฉพาะรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในอาเซียนเท่านั้น ประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียนไม่สามารถเป็นประธานของ ARF ทำให้ประเทศอื่นไม่พอใจที่อาเซียนผูกขาดการเป็นเจ้าภาพ ในการจัดการประชุม ARF แต่อาเซียนยังยืนยันกรานและพยายามที่จะกุมบังเหียน ARF ต่อไป เพื่อที่จะสามารถคุมเกมต่อไปได้

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอที่เรียกว่า “Troika” คือ ให้ประธาน ARF ปัจจุบัน อดีต และประธานในอนาคต ๓ คน แบบเดียวกับ Troika ของสหภาพยุโรป มีบทบาทในการดำเนินการทูตเชิงป้องกันในอนาคต หากจะมองว่า ARF จะมีพัฒนาการต่อไปอย่างไร อาจเปรียบเทียบกับบทบาทของสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาททั้งในด้านการทูตเชิงป้องกัน การสร้างสันติภาพ (peace making) บทบาทในการรักษาสันติภาพ (peace keeping) บทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งในกรอบของสหประชาชาติ มีการใช้เครื่องมือทั้งในด้านการทูต การเจรจา โกล์เกลี้ย การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งมีการใช้เครื่องมือทางการทหาร **ถ้าจะใช้สหประชาชาติเป็นแม่แบบของ ARF จะเห็นได้ว่า ARF ต้องใช้เวลาอีกยาวไกล ในการพัฒนาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตได้**

อาเซียนถูกกดดันจากมหาอำนาจตะวันตกให้เริ่มหารือกันในเรื่อง “การทูตเชิงป้องกัน” มากขึ้น ซึ่งบทบาทของ ARF ในด้านการทูตเชิงป้องกัน มีปัญหาเกิดขึ้นเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับสหประชาชาติ กล่าวคือ ในอดีตถ้าเป็นความขัดแย้งระหว่าง ๒ ประเทศ สหประชาชาติเข้าไปไกล่เกลี่ย ก็ไม่มีปัญหา เพราะไม่มีประเด็นการแทรกแซงกิจการภายในเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ว่าความขัดแย้งในโลกปัจจุบัน มักจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้อาจถูกมองว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ ประเทศอื่นไม่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่ง ซึ่งจะมีปัญหาสำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครอง



แบบอำนาจนิยมที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ และต่อต้านบทบาทของ ARF ในด้านการทูตเชิงป้องกันที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศ

ASEAN Centrality กับบทบาทสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาค

เอเชีย-แปซิฟิกมีความกว้างใหญ่ในเชิงภูมิศาสตร์และมีความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ประเทศในภูมิภาคจึงมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงระบบการเมืองการปกครอง ขนาด ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม โดยแต่ละประเทศในภูมิภาคยังมีพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่แตกต่างและหลากหลาย ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ เป็นรากฐานสำคัญที่มีผลต่อมุมมอง แนวคิดต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ การก่อกำเนิดของสถาบัน องค์การ กลไก ข้อตกลงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค/ภูมิภาคต่างๆ ที่มีลักษณะแบบแตกย่อยเป็นกลุ่มเล็กๆ จำนวนมาก เป็นลักษณะโครงข่ายหรือเครือข่ายของสถาบัน องค์การ กลไก หรือข้อตกลงที่มีความซับซ้อนและการทับซ้อนของพันธกิจและสมาชิกอย่างมาก

กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นโครงสร้างสถาปัตยกรรมในปัจจุบัน เป็นพัฒนาการสืบทอดมาหลายทศวรรษ การเปิดเสรีการค้า และการลงทุนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ในช่วงต้นทศวรรษ ค.ศ.๑๙๙๐ เศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิกเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ภายใต้การขับเคลื่อนของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ได้แก่ ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฮองกง และเมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงินในปี ๑๙๙๗ ก็เกิดความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและป้องกันการเกิดวิกฤตในอนาคต อาทิ ข้อริเริ่มเชียงใหม่ Chiang Mai Initiative ซึ่งได้รับการพัฒนาต่อมาจากเป็นเพียงความร่วมมือทวิภาคี เป็นความร่วมมือพหุภาคี ภายใต้ชื่อ Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM) รวมทั้ง การส่งเสริมบทบาทของจีนและอินเดียในฐานะผู้เล่นหลักรายใหม่ในภูมิภาค การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค



เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาความยากจน อาทิตามความร่วมมือของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) สามเหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เช่น ASEAN+1 และ ASEAN+3

ในมิติการเมือง ความมั่นคงและการทหาร สถาบัน องค์การ กลไก หรือข้อตกลงยังมีการพัฒนาที่จำกัดหรืออยู่ในช่วงเริ่มต้น ซึ่งความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นแบบทวิภาคี โดยมีบางความร่วมมือเป็นแบบพหุภาคี สำหรับในภูมิภาคนี้มีปัญหาการเมืองความมั่นคงที่เป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคหลายประเด็น อาทิ ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี กรณีไต้หวัน ปัญหาโจรสลัดในช่องแคบมะละกา ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาชนกลุ่มน้อย รวมไปถึง ปัญหาความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างชาติ และในอดีตยังมีความแตกต่างทางอุดมการณ์ความคิดทางการเมืองของฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยและสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ อันนำมาซึ่งสงครามเย็น ทำให้ความร่วมมือทางการทหารมีความชัดเจนกว่าความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงทั่วไป ซึ่งความร่วมมือทางการทหาร ได้แก่ ความร่วมมือทางการทหารของสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความตั้งใจของสหรัฐอเมริกาในการรักษาบทบาทในภูมิภาค

อย่างไรก็ดี กรอบความร่วมมือที่เป็นสถาบัน องค์การ กลไก และข้อตกลงทางการเมืองและความมั่นคงก็ได้รับการพัฒนาเป็นลำดับ เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมความมั่นคงที่มีเสถียรภาพ และแก้ไขปัญหา โดยอาเซียนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว อาทิ กรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) การประชุมสุดยอดเอเชีย



ตะวันออก (East Asian Summit : EAS) ASEAN Regional Forum (ARF) หรือแม้แต่สนธิสัญญาจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone : SEANWFZ) นอกจากนี้ ในปัจจุบันภัยคุกคามรูปแบบใหม่เพิ่มมากขึ้น จึงต้องการการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น การก่อการร้ายสากล อาชญากรรมข้ามชาติ การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โรคระบาดและภัยธรรมชาติ

หากพิจารณาลักษณะเด่นของสถาบัน องค์การ กลไก ข้อตกลงที่เป็นความร่วมมือในเอเชีย-แปซิฟิกจะพบลักษณะเด่นประการหนึ่งขององค์กรในภูมิภาค กล่าวคือ องค์กรในภูมิภาคส่วนใหญ่จะเป็นการรวมตัวแบบอ่อน เห็นได้จากการใช้ฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจ การเน้นการเจรจาต่อรอง หรือการหารือมากกว่าการตัดสินใจแบบเผชิญหน้าด้วยการลงมติ กฎระเบียบ การประชุมส่วนใหญ่จะเน้นความยืดหยุ่นและเป็นไปธรรมชาติปฏิบัติที่พัฒนาจากการประชุมในรอบก่อนหน้า และข้อสรุปหรือผลลัพธ์ของข้อตกลงจะมีลักษณะผูกพันในลักษณะแบบกฎหมายแบบอ่อน เช่น ปฏิญญา หรือแถลงการณ์ และไม่มีกลไกระหว่างประเทศคอยติดตามประเมินผล และควบคุมตรวจสอบ หรือใช้มาตรการลงโทษ ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของประเทศในภูมิภาคที่ยังคงหวงแหนและให้ความสำคัญกับอธิปไตยของชาติ แต่อาเซียนยังคงสามารถรักษาความเป็นศูนย์กลาง (centrality) ในการกำหนดทิศทางความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบต่างๆ ไว้ได้

แนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต

แนวโน้มสถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต ประกอบด้วย ๓ ูปัฒนาการณ์ ได้แก่

๑) Co-Existence US. Centric Security Structure ที่เรียกว่า Hub and spoke ที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง โดยสหรัฐฯ และจีนก็รวมอยู่ด้วย



เงื่อนงำที่สำคัญคืออาเซียนต้องมีบทบาทหลักและบทบาทนำที่แท้จริง เนื่องจาก การไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในประเทศต่างๆ หรือ การไม่มีฉันทมติจะทำให้ เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติ

๒) Co-Existence But Not Work Together คือ สหรัฐฯ มีบทบาท และให้การสนับสนุนฟิลิปปินส์และเวียดนาม หากอาเซียนไม่มีบทบาท อำนาจ หรือ เอกภาพในการแก้ปัญหา

๓) สหรัฐฯ เป็นเวทีแบบทวิภาคี (Bilateral) อาเซียนไม่สามารถ ดำเนินการได้ต้องเกิด New security structure ที่มีจีนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งในปี ๒๐๑๓ จีนกับอาเซียนควรมีความสัมพันธ์แบบ ๒ + ๗ ได้แก่ ๑) เป้าหมาย ๒ ประการ คือ ๑) การไว้วางใจและมีความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี และ ๒) การพัฒนาทางด้านความร่วมมือและเศรษฐกิจ และ ๒) ๗ วิธีการ คือ ๑) ลงนาม ในสนธิสัญญาเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Treaty of Good Neighbor) ๒) การกระชับ ความร่วมมือทางด้านความมั่นคง ๓) การ up-grade อุบัติการณ์อาเซียน-จีน ๔) การจัดตั้งธนาคาร ASEAN Investment Infrastructure Bank (AIIB) ๕) การกระชับความร่วมมือทางการเงิน (Chiang Mai Monetary Fund) ๖) การสร้าง Maritime Silk Road และ ๗) การสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชน

สถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง ในอนาคตหาก สถาปัตยกรรมความมั่นคงที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางไม่สามารถบริหารจัดการ ความร่วมมือได้ ไม่สามารถทำให้จีนเห็นประโยชน์ได้ รวมถึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จีนจะสร้างสถาปัตยกรรมที่มีจีนเป็นศูนย์กลางขึ้นเอง โดยเป็นแบบพหุภาคี (Multilateral) ดังนั้น อาเซียนจึงต้องเพิ่มบทบาท เพื่อสกัดกั้นไม่ให้เกิดการสร้าง สถาปัตยกรรมที่มีจีนเป็นศูนย์กลาง (China-Centric Architecture) โดยอาเซียน ต้องมีบทบาทอย่างเป็นเอกภาพ มีเอกภาพในการดำเนินการทางการทูตเชิงป้องกัน เนื่องจากความขัดแย้งในภูมิภาคมีมาก ดังนั้น การทูตเชิงป้องกันจึงเหมาะสมที่สุด



การพัฒนาการทูตเชิงป้องกันมี ๒ ช่วง ได้แก่ ๑) Pre-Crisis และ ๒) Crisis ดังนั้น หากอาเซียนไม่สามารถทำสิ่งเหล่านี้ได้ ภูมิภาคนี้จะตกอยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วง ทั้งนี้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ ๔๗ เมื่อวันที่ ๗ ส.ค.๕๗ ณ กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมา ประเด็นหลักที่อาเซียนเห็นพ้องกัน คือการให้ความสำคัญกับการทำให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในอาเซียน พร้อมทั้งต้องมีการรับมือกับปัญหาท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของอาเซียน อาทิ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ค้ามนุษย์ ยาเสพติด อาเซียนเห็นว่าการจะคงบทบาทการเป็นแกนนำในสถาปัตยกรรมความร่วมมือต่างๆ ของภูมิภาคได้ จำเป็นต้องทำให้เวทีการหารือต่างๆ ในกรอบอาเซียน รวมถึงกับประเทศคู่เจรจา และความร่วมมืออื่นๆ อาทิ ARF และ EAS เข้มแข็งขึ้น โดยไทยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับคงบทบาทนำของอาเซียนในสถาปัตยกรรมความมั่นคงของภูมิภาคครอบคลุม ๕ มิติ ประกอบด้วย ๑) อาเซียนต้องสร้างความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ๒) อาเซียนต้องเป็นแกนนำในการคลี่คลายสถานการณ์ที่อาจเป็นจุดเปราะบางที่จะกระทบกับความมั่นคงในภูมิภาค อาทิ ประเด็นทะเลจีนใต้ และคาบสมุทรมลายู ๓) อาเซียนต้องเป็นแกนนำในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมหาอำนาจ ๔) อาเซียนต้องเป็นแกนนำให้เวทีความร่วมมือมีความเข้มแข็งมากขึ้น ๕) อาเซียนต้องเป็นแกนนำและมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญ แนวคิดนี้จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนหลังปี ๒๕๕๘

โครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในอนาคต

ในภาพรวม โครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงจะได้รับการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยระบบพันธมิตรด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯ และพันธมิตรยังคงเป็นองค์ประกอบหลัก ในขณะที่กรอบความร่วมมือพหุภาคีที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางคือ EAS และ ARF จะได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐาน



ของการสร้างประชาคมความมั่นคงในภูมิภาค ซึ่งจะทำให้โครงสร้างด้านความมั่นคง ประกอบด้วย กรอบพหุภาคีและทวิภาคีควบคู่กันไป ทั้งนี้ กรอบพหุภาคีจะพัฒนารวดเร็วเท่าใดขึ้นอยู่กับความมั่นใจและความพร้อมของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะมหาอำนาจใหม่ เช่น จีน ที่จะเข้ามาขยายการมีส่วนร่วมและเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการประสานงานและสร้างสมดุลในกรอบดังกล่าว

ในอนาคต สหรัฐฯ ยังคงมีบทบาทในฐานะผู้รับรองความมั่นคงของประเทศพันธมิตรที่ต้องการให้สหรัฐฯ ถ่วงดุลอำนาจทางการทหารของจีนที่ดูจะเพิ่มขึ้นเรื่อย แต่ความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ จะยังไม่พัฒนาไปถึงขั้นการจัดตั้งระบบการป้องกันร่วม (collective defense) เช่นที่ สหรัฐฯ ทำในยุโรปผ่านองค์กร NATO ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสหรัฐฯ เห็นว่า ระบบที่ใช้อยู่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ประกอบกับในภูมิภาคนี้ สหรัฐฯ เป็นผู้มีบทบาททางการทหารเข้มข้นที่สุด โดยมีจีนเป็นคู่แข่งและภัยคุกคามเพียงหนึ่งเดียวของสหรัฐฯ และประเทศในภูมิภาคต่างก็ต้องการให้สหรัฐฯ เป็นผู้อารักขาความปลอดภัยให้มากกว่าต้องการเป็นผู้ร่วมปกป้องความมั่นคงร่วมกับสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ในลักษณะ Hub and spoke ระหว่างสหรัฐฯ และพันธมิตรจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีการแบ่งรับภาระทางงบประมาณมากขึ้น เนื่องจากสหรัฐฯ จำเป็นต้องใช้งบประมาณด้านการทหารอย่างรัดกุมในช่วงที่เศรษฐกิจอ่อนแอ และสหรัฐฯ น่าจะสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างพันธมิตรด้วยกันมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นภัยความมั่นคงร่วม เช่น ความมั่นคงของมนุษย์ การก่อการร้าย และภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ๆ พร้อมๆ กันนั้น สหรัฐฯ น่าจะมีท่าทีตอบรับการพัฒนารอบความร่วมมือพหุภาคีที่มีอยู่ให้มีบทบาทเสริมระบบความมั่นคงของสหรัฐฯ และเป็นเครื่องมือโน้มน้าวจีนให้มีส่วนร่วมในเวทีพหุภาคีอย่างสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ไม่อาจจะ



เล่นบทบาทเป็นผู้นำในกรอบความร่วมมือพหุภาคีได้อย่างเต็มตัว เพราะอาจทำให้จีนรู้สึกไม่สบายใจที่ถูกโน้มน้าวให้เข้ามาในกรอบที่สหรัฐฯ เป็นผู้ผลักดัน ดังนั้นกรอบที่จะมีความสำคัญมากขึ้นก็คือ EAS และ ARF ซึ่งจีนเป็นสมาชิกก่อตั้งและมีอาเซียนเป็นแกนกลาง

อย่างไรก็ตาม ARF จะยังคงความสำคัญในฐานะเป็นเสาหลักของโครงสร้างสถาปัตยกรรมความมั่นคงที่จะไม่ถูกลดบทบาทโดย EAS แต่จะเป็นเวทีที่จะเน้นปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และนโยบายที่ผู้นำ EAS ให้ทิศทางอย่างมีประสิทธิภาพ (ARF เป็นระดับ รวม.กต. แต่ EAS เป็นระดับผู้นำ) เพราะ ARF มีประเทศสมาชิกที่ครอบคลุมเกือบทั้งภูมิภาค ซึ่งรวมถึงประเทศที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงและประเทศที่มีความขัดแย้ง ทั้งยังมีผู้เล่นสำคัญนอกภูมิภาคเข้าร่วมด้วยคือ สหภาพยุโรป จึงทำให้ ARF สามารถดำเนินการเชิง collective security ควบคู่กับการสร้างความไว้วางใจ การเพิ่มความโปร่งใสทางการทหาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลความมั่นคง ความร่วมมือเพื่อป้องกันภัยพิบัติ และแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ ทั้งนี้ การพัฒนาการเป็นองค์กร collective security ของ ARF จะไม่ใช่เป็นเวทีที่ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งจะนำข้อพิพาทกับอีกประเทศหนึ่งขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียง แต่จะมีลักษณะเป็นการร่วมกันหาทางออกให้กับปัญหาที่อยู่ในความสนใจร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมและอาศัยฉันทมติ

แนวโน้มโครงสร้างสถาปัตยกรรมในเอเชีย-แปซิฟิกอนาคต

(๑) แม้ว่าบางประเทศ เช่นกลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มมีวิสัยทัศน์ทางการเมืองร่วมกัน แต่ประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคยังคงขาดความไว้วางใจและยังคงมีความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์และทางการเมืองอยู่ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ไม่น้อยที่โครงสร้างสถาปัตยกรรมในอนาคตจะได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และในระยะเวลาอันใกล้ หรือระยะกลางจะเป็นไปไม่ได้เลยที่



โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคจะเกิดเป็นกรอบความร่วมมือหลักเพียงหนึ่งหรือสองกรอบทำหน้าที่กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา สร้างความสอดคล้อง และเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ แต่ในทางกลับกัน องค์ประกอบของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในอนาคตจะกลับจะยังคงมีความซับซ้อนและหลากหลายอยู่ แต่จะปรับบทบาทและพันธกิจ ให้เกิดความสอดคล้องและลดความทับซ้อนลง รวมทั้ง จะเกิดเวทีกลางที่เป็นเวทีระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ขึ้นเพื่อประสานความสอดคล้องก่อให้เกิดความเป็นระบบและขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่มีมาก และหลากหลายมิติให้ไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) การรวมตัวกันแบบหลวมๆ การใช้ฉันทามติในการหาข้อสรุป การนำข้อดีไปปฏิบัติ โดยความสมัครใจและไม่มีการตรวจสอบจากประเทศอื่นๆ แม้จะมีส่วนทำให้โครงสร้างในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพและเชิงซ้ำต่อความท้าทายใหม่ แต่เมื่อพิจารณาถึงท่าทีของประเทศต่างๆ ที่หวงแหนอธิปไตยและไม่ต้องการถูกแทรกแซงกิจการภายใน โครงสร้างในอนาคตก็ไม่น่าจะสละหลักการดังกล่าวทิ้งไปโดยสิ้นเชิงได้ แต่ในอนาคต ประเทศสมาชิกจะปรับตัวเข้าหากัน และยอมรับการติดตามตรวจสอบพันธกรณีที่ได้เคยรับไว้ หรือ รู้สึกผูกพัน (commit) กับสิ่งที่ตัวเองได้เคยรับปากไว้มากขึ้น เช่น อาจนำกระบวนการตรวจสอบแบบเปิดให้วิพากษ์วิจารณ์ (peer review) มาใช้ หรือ การใช้กลไกการระงับข้อพิพาทกรณีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีจะมีใช้เพิ่มมากขึ้น

(๓) บทบาทของสหรัฐฯ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจแม้จะลดทอนลงเพราะปัญหาเศรษฐกิจภายใน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเปิดทางให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศบนภาคพื้นทวีป (เช่น เขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก) ถือกำเนิดขึ้นได้ แต่ก็จะพัฒนาไปพร้อมๆ กับความร่วมมือการค้าเสรีข้ามแปซิฟิก (TPP) ซึ่งสหรัฐฯ ยังคงมีบทบาทอยู่ เพราะเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น สหรัฐฯ แม้จะอ่อนกำลังลง แต่ยังคงอิทธิพลในภูมิภาคอย่างสูง เห็นได้จากกรณีล่าสุด



เมื่อสหรัฐฯ ถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือจาก AAA เป็น AA+ หรือ เกิดความไม่แน่นอนว่า สหรัฐฯ จะสามารถปรับเพดานหนี้ได้หรือไม่ก็ส่งผลกระทบต่อทางจิตวิทยาต่อเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง จึงเป็นที่แน่ใจได้ว่ากรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิกที่ตัดสหรัฐฯ โดยเด็ดขาดจะไม่เกิดขึ้น หากมองโครงสร้างสถาปัตยกรรมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงจะเห็นว่า ยิ่งความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนขยายตัวเร็วเท่าไร ความสำคัญของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น เพราะหลายประเทศในภูมิภาคโดยเฉพาะประเทศที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ เห็นความสำคัญของสหรัฐฯ ในการคานอำนาจกับจีน ดังนั้น หากสหรัฐฯ ใช้สถานะมหาอำนาจอันดับหนึ่งที่ยังคงเป็นอยู่ในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม โครงสร้างสถาปัตยกรรมที่ครอบคลุมทั้งเอเชียและแปซิฟิก (ทั้งประเทศบนภาคพื้นทวีป และประเทศในเขตมหาสมุทรแปซิฟิก) ย่อมสามารถเกิดขึ้นได้ไม่น้อยกว่าโครงสร้างเศรษฐกิจเฉพาะบนภาคพื้นทวีป ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์ต่อทุกประเทศทั้งในแง่เศรษฐกิจและความมั่นคงและทำให้สหรัฐฯ ยังคงบทบาทในภูมิภาคไว้ได้อย่างสมดุลและเต็มภาคภูมิ

(๔) โครงสร้างสถาปัตยกรรมในเอเชีย-แปซิฟิกน่าจะยังคงเป็นโครงสร้างแบบเปิด คือ ไม่ได้พัฒนาโดยขาดความเชื่อมโยงกับส่วนอื่นๆ ของโลก เพราะแรงผลักดันของการรวมตัวในภูมิภาคเป็นประเด็นเศรษฐกิจและการลงทุนเป็นลำดับแรก ประเทศในภูมิภาคล้วนมีเป้าประสงค์ที่จะสร้างความมั่งคั่งให้แก่เศรษฐกิจของตนผ่านการขยายตลาดการค้า การลงทุนและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน กรอบการรวมตัวทางเศรษฐกิจและความตกลงการค้าเสรี จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(๕) การรวมตัวอย่างแนบแน่นทั้งในเชิงกว้างและลึกจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากอาเซียน



จะเป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นประชาคมจะต้องเร่งสร้างความเป็นประชาคมให้สำเร็จโดยเร็ว เพราะมหากาพย์ที่มีบทบาทหลักในการสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคต่างมองเห็นตรงกันว่า อาเซียนที่เป็นประชาคมจะเป็นส่วนสำคัญในการคงบทบาทของตนไว้ในภูมิภาค ทั้งนี้ กรอบ ASEAN+3 และ EAS ในอนาคตจะมีบทบาทสำคัญที่จะถูกพัฒนาขึ้นเป็นกรอบความร่วมมือในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจและการเมืองของเอเชีย-แปซิฟิก สำหรับ ARF จะถูกขยายหรือปรับเปลี่ยนให้มีบทบาทเชิงรุกด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และพันธมิตรในรูปแบบ Hub and spoke จะยังคงความสำคัญ และถูกใช้สนับสนุนกับกรอบความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคง เช่น ARF และ EAS ข้อตกลงเปิดเสรีการค้าแบบทวิภาคี รวมถึง ASEAN+1 และแบบพหุภาคี เช่น TPP ยังคงบทบาทสำคัญต่อไป โดยที่ ASEAN+3 (หรือ ASEAN+6) และ TPP จะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมทางเศรษฐกิจในอนาคต กล่าวคือ ASEAN+3 (หรือ ASEAN+6) จะเป็นพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจบนภาคพื้นทวีป (ทวีปเอเชีย) และ TPP จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างเอเชียตะวันออกและสหรัฐฯ ทั้งนี้ กรอบอนุภูมิภาคที่มีอื่นๆ เช่น ACMECS, Mekong-Japan, ฯลฯ จะถูกใช้เพื่อส่งผ่านความช่วยเหลือทางวิชาการให้กับประเทศต่างๆ ให้มีขีดความสามารถรองรับการพัฒนาทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

กรอบความร่วมมือที่มีศักยภาพเป็นองค์ประกอบหลักในโครงสร้างสถาปัตยกรรม

EAS มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นกรอบความร่วมมือหลักของโครงสร้างสถาปัตยกรรมในอนาคต แม้หากมองในแง่อัตลักษณ์ของประชากรแล้ว ASEAN+3 จะมีอัตลักษณ์ที่คล้ายคลึงกันมากกว่า แต่กรอบ ASEAN+3 จะมีเพียงเงินที่บทบาทโดดเด่น ในขณะที่ ญี่ปุ่น และเกาหลี ซึ่งจะให้ความสำคัญกับโครงสร้าง



ความร่วมมือแบบข้ามแปซิฟิกมากกว่าจะไม่กระตุ้นหรือรื้อฟื้นที่จะผลักดัน ประกอบกับอาเซียนก็มีความหวาดกลัวจีนในระดับหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมอง ในระยะยาวประกอบกับศึกษามิติการเมืองประกอบแล้ว EAS จึงน่าจะเป็นเวที ยุทธศาสตร์สำคัญของผู้นำในการหารืออย่างรอบด้านทุกประเด็น โดยเฉพาะ ด้านการเมืองและความมั่นคง ยุทธศาสตร์ ความร่วมมือด้านการทหาร ทำให้ ต่อประเด็นระดับโลกต่างๆ และอาจรวมถึง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม รวมทั้ง สังคม วัฒนธรรม เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทาง สร้างความร่วมมือในกรอบกว้างๆ และขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือต่างๆ ในภูมิภาคให้ขับเคลื่อนไปในทิศทาง เดียวกันอย่างเป็นระบบ และลดความซ้ำซ้อนลง

อย่างไรก็ดี อาเซียนในฐานะที่เป็นประชาคมที่มีการรวมตัวกันอย่างแน่น สามารถรักษาบทบาทหลักในฐานะผู้ผลักดัน ผู้ประสานงานและผู้สร้างความสมดุล หรือผู้กำหนดทิศทางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมไว้ได้ เนื่องจากยังคงมีความสำคัญ ยุทธศาสตร์และไม่มีความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์และทางการเมืองกับประเทศ หนึ่งประเทศใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ เศรษฐกิจของอาเซียนยังมีขนาดใหญ่ ซึ่งเมื่อผนึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับจีนและญี่ปุ่น และอินเดียก็จะมีแข็งแกร่งและ ยิ่งใหญ่อย่างมาก แต่อาเซียนก็ต้องระวังเรื่องการถูกครอบงำจากประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ อาเซียนจะต้องประสบความสำเร็จในเรื่องการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน เท่านั้น หากไม่แล้ว บทบาทอาเซียนจะลดลงทันที

โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาค หรือ Regional Architecture คือ เครือข่ายของกรอบความร่วมมือในภูมิภาค เมื่อทำงานร่วมกันแล้วกลับยังขาดสมดุล โครงสร้างสถาปัตยกรรมยังขาดประสิทธิภาพ ยังไม่เป็นโครงสร้างสถาปัตยกรรม ที่เข้มแข็งเพียงพอมีความซับซ้อนและทับซ้อนเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อปัญหา ระยะสั้นมากกว่าเป็นผลของวิสัยทัศน์ระยะยาว และเกิดจากการรวมตัวแบบอ่อน เห็นได้จากการใช้หลักฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจและเน้นการเจรจาต่อรอง หรือการหารือมากกว่าการตัดสินใจแบบเผชิญหน้าด้วยการลงมติ



พัฒนาการต่างๆ ในอนาคตทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคจะก่อให้เกิดความท้าทายและส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอย่างมาก ในด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบหลายขั้วที่ประเทศในเอเชียมีบทบาทเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบเดิมจะยังคงอยู่ รวมไปถึง ภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ และการก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจของจีนและอินเดียแทนที่สหรัฐฯ

ภายใต้บริบทดังกล่าว ประเทศผู้เล่นหลักจะปรับท่าทีและนโยบายของตนเองในภูมิภาค กล่าวคือ ในทางการเมืองความมั่นคงสหรัฐฯ จะยังคงให้ความสำคัญกับแนวป้องกันภายนอกสหรัฐฯ ในลักษณะทวิภาคี (Hub and Spoke) อยู่ แต่จะหันมาให้ความสำคัญกับรอบพหุภาคีเพิ่มมากขึ้น เช่น การร่วมมือกับจีนแก้ปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือในกรอบ Six-Party Talks การคงบทบาทสหรัฐฯ ใน ARF และการตอบรับเข้าร่วม East Asia Summit (EAS)

ในทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จะยังคงให้ความสำคัญกับเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกแบบต้องมีสหรัฐฯ เป็นส่วนร่วม ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันจีนมิให้ครอบงำเอเชียตะวันออก อันจะเป็นผลเสียต่อสหรัฐฯ ทั้งในแง่เศรษฐกิจและความมั่นคงและแสวงหาความร่วมมือและเชื่อมโยงจีนให้แสดงบทบาทอย่างสร้างสรรค์

ในส่วนของจีน ซึ่งมีศักยภาพเป็นผู้นำเอเชียแปซิฟิกในอนาคต ให้ความสำคัญกับการเข้ามาในภูมิภาคแบบสันติวิธีและสนับสนุนระบบหลายขั้วอำนาจ โดยทางเศรษฐกิจ จีนจะสนับสนุนให้อาเซียนเข้มแข็งและรวมตัวกันเป็นประชาคมให้ได้ เพื่อเป็นฐานทางใต้ของจีนในการออกทะเลและมุ่งหวังให้ ASEAN+3 เข้ามาเสริมทัพความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระบบดังกล่าว เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้เป็นระบบเศรษฐกิจแบบมีจีนเป็นผู้นำในทางการเมือง จีนต้องการเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคและคานอำนาจสหรัฐฯ รวมทั้งหลีกเลี่ยงจากการ



โอบล้อมทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ โดยจะสร้างกรอบความร่วมมือแบบเฉพาะ ประเทศบนภาคพื้นทวีปที่ไม่มีสหรัฐฯ หรือ กีดกันสหรัฐฯ เข้ามาในภูมิภาค เช่น ในปัญหาทะเลจีนใต้ และจีนจะสนับสนุนมหาอำนาจรายอื่นๆ เช่น รัสเซีย อินเดีย ให้เข้ามามีบทบาทในกรอบความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อสร้างสมดุลแห่งอำนาจ

ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ที่อยู่นอกอาเซียน เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย ยังคงให้ความสำคัญกับสหรัฐฯ และจะสนับสนุนความร่วมมือเฉพาะแบบ “ข้ามแปซิฟิก” (transpacific) คือ ต้องมีสหรัฐฯ แต่ยินดีเพิ่มความเข้มแข็งของประเทศบนภาคพื้นทวีป (intra-Asian) เช่น EAS ในทางการเมืองจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ถ่วงดุลจีนและป้องกันไม่ให้เกิดการรวมตัวแบบที่จีนเป็นผู้นำ

ในขณะที่ รัสเซียและอินเดีย ที่เป็นประเทศผู้เล่นหลักรายใหม่ที่ทำให้ความสนใจกับการรวมตัวในภูมิภาคด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและความมั่นคง อินเดียและรัสเซีย ต่างไม่ต้องการถูกดึงเข้าไปอยู่ในการแข่งขันระหว่างจีนและสหรัฐฯ และสนับสนุนบทบาทของอาเซียนในฐานะศูนย์กลางการรวมตัวในด้านต่างๆ มากกว่าการให้สหรัฐฯ เข้าามีบทบาทหลัก

ท้ายสุด กลุ่มประเทศอาเซียนมุ่งเน้นการสร้างประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมให้มีความเข้มแข็งและแนบแน่น และต้องการให้ อาเซียนเป็นศูนย์กลางและผู้ผลักดันหลัก (primary driving force) ในการรวมตัวของภูมิภาค และยังไม่เห็นความจำเป็นของการจัดสร้างโครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคขึ้นใหม่ โดยเฉพาะหากไม่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง

ข้อเสนอการจัดการปัญหาเขตแดนกรณีพิพาทหมู่เกาะสแปติลีย์

การครอบครองดินแดนหรือการลากเส้นแบ่งเขตแดน แม้จะเป็นความต้องการของแต่ละฝ่ายที่อยากทำให้มีความชัดเจนเกิดขึ้น แต่อาจมีความสำคัญเป็นลำดับรองลงไป เนื่องจากรัฐคู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลง



เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตหรือดินแดนที่เป็นข้อพิพาทอ้างสิทธิ์ทับซ้อนนั้นร่วมกัน และการแบ่งผลประโยชน์จากข้อตกลงใช้ทรัพยากรร่วมกันนั้นทำได้ง่ายกว่า และให้ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมแก่แต่ละฝ่ายดีกว่าการคงไว้ซึ่งข้อพิพาทที่จะปิดโอกาสทั้งสองฝ่ายมิให้ได้รับประโยชน์จากการเข้าไปจัดการทรัพยากรนั้นร่วมกัน

รัฐจึงมีแรงจูงใจมากกว่าที่จะหาทางบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับดินแดนหรือเขตแดนที่มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้น ความขัดแย้งอันมีมูลเหตุจากเรื่องทรัพยากรจึงไม่จำเป็นว่าจะต้องนำไปสู่ความรุนแรงและสงครามเสมอไป เพื่อมิให้ความขัดแย้งอันยืดเยื้อทำให้แต่ละฝ่ายสูญเสียโอกาสที่จะเข้าไปใช้ทรัพยากร รัฐมีโอกาสดักดันให้หาทางบรรลุข้อตกลงระหว่างกัน โดยพบว่าหลายต่อหลายรัฐสามารถหาทางออกร่วมกันได้ ยกตัวอย่าง โรมานีกับยูเครน ในการหาทางออกเกี่ยวกับเขตแดนในทะเลดำด้วยการนำกรณีที่เป็นประเด็นข้อพิพาทไปให้ศาลโลกตัดสิน หรือจีนและญี่ปุ่นตกลงจัดตั้งเขตพัฒนาร่วม (Joint Development Area) ในบริเวณน่านน้ำรอบๆ Chunxiao gas field ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘

กรณีปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นกรณีที่ดินแดนหรือเขตแดนที่เป็นมูลเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐมีคุณค่าในเชิงสัญลักษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความเป็นชาติ/ชาตินิยมของแต่ละฝ่ายดินแดนปัญหาในลักษณะนี้เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากกว่าแบบแรกที่เป็นพื้นที่ทรงคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจล้วนๆ เพราะคุณค่าของดินแดนในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นชาติหรือชาตินิยมย่อมนำไปสู่การปรารถนาที่จะได้ครอบครองดินแดนดังกล่าวนั้นและไม่อาจยกแบ่งให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ เนื่องจากความหมายและคุณค่าของดินแดนผูกติดอยู่กับการได้ครอบครองดินแดนนั่นเอง และด้วยเหตุนี้จึงยากที่จะทำให้ประชาชนพลเมืองของแต่ละฝ่ายยอมรับการแบ่งปันดินแดนดังกล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งไป



ปัจจัยอีกกลุ่มหนึ่งสัมพันธ์กับการพิจารณาคำนวณต้นทุนผลได้ผลเสีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจของรัฐในการตัดสินใจเลือกใช้กำลังทางทหารคือการมี (หรือไม่มี) พลังสนับสนุนหรือผลักดันจากกลุ่มการเมืองภายใน โดยเฉพาะกลุ่มพลังชาตินิยม การมี (หรือไม่มี) ชาติที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง และการมี (หรือไม่มี) กลไกระหว่างประเทศทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งและเจรจาหาทางออก รัฐจะพิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เพื่อประเมินว่าการใช้กำลังทางทหารสามารถตอบสนองผลประโยชน์และความต้องการเกี่ยวกับดินแดนหรือเขตแดนที่เป็นกรณีพิพาทอยู่นั้นได้หรือไม่อย่างไร

กลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก เช่น สหประชาชาติ มีส่วนช่วยลดการใช้กำลังความรุนแรงและสงคราม เป็นเครื่องมือในการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างรัฐเกี่ยวกับเขตแดน ผลักดันให้รัฐและองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคพัฒนากลไกจัดการความขัดแย้งดังกล่าวแบบสันติวิธี อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่เกิดขึ้นก็คือ ในขณะที่การใช้กำลังเข้าจัดการปัญหาเรื่องเขตแดนลดจำนวนลงโดยลำดับ แต่ปัญหาเรื่องเขตแดนที่ยังตกลงกันไม่ได้ในหลายประเทศยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การจัดการปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ “ແຂ່ງແຂ້ງ” ปัญหานั้นไว้ ไม่หยาบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างกันและกันนั้น มิใช่วิธีการที่สามารถแก้ไขปัญหาคือพิพาทได้ในระยะยาว เพราะปัญหายังคงอยู่โดยมิได้มีการบรรลุลุข้อตกลงระหว่างรัฐอันเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายเกิดขึ้น ดังนั้น ในไม่ช้าก็เร็ว ปัญหาเหล่านั้นจึงมักย้อนกลับมาปะทุขึ้นใหม่เมื่อเงื่อนไขและเหตุปัจจัยเอื้ออำนวย ดังนั้น การมีกลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศคอยไกล่เกลี่ยให้รัฐที่เป็นคู่พิพาทเรื่องเขตแดนหันมาเจรจาประนีประนอมกัน และยับยั้งการทำสงครามต่อกันนั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะกลไกเชิงสถาบันในภูมิภาคหรือในระดับระหว่างประเทศที่มีอยู่จะเข้ายับยั้งแทรกแซง ก่อนที่เรื่องจะลุกลามทันที



ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทย: กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ ในทะเลจีนใต้

สำหรับประเทศไทย ปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เนื่องจากหากมีการสู้รบเกิดขึ้น ประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบทั้งในด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ ประเทศไทย มีพื้นที่ติดทะเลอยู่ ๒ ด้าน คือ อ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยเฉพาะอ่าวไทย เป็นอ่าวที่ลำน้ำเข้ามาในแผ่นดินและมีรัฐชายฝั่งอื่นๆ ล้อมรอบ ทำให้เส้นทางคมนาคมถูกปิดล้อมโดยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์หากมีการสู้รบเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้นอกจากนี้ ทะเลจีนใต้ยังเป็นพื้นที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญในการขนส่งสินค้าทางทะเลพาณิชย์นาวี เหตุการณ์รุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจะทำให้ไทยถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระดับใดระดับหนึ่ง และอาจเกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์เป็นสมาชิกของอาเซียนถึง ๔ ประเทศ

ดังนั้น การวางตัวเป็นกลางของไทยต่อการขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น น่าจะอำนวยประโยชน์และสร้างความมั่นคงให้แก่ไทยได้มากที่สุด โดยไทยต้องยืนยันตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ ซึ่งได้เสนอให้ใช้หลักการของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเน้นการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยไทยควรยึดหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ยืนยันสนับสนุนการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี ๒) ไม่สนับสนุนให้อาเซียนโดดเดี่ยวประเทศใดที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ และ ๓) ไม่แสดงท่าทีสนับสนุนการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

หากเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการป้องกันประเทศ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย สมควรที่จะมีการพิจารณากำหนดท่าที



ของไทยต่อปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งในบริเวณดังกล่าว เพื่อให้สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ ปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์มีความสำคัญต่อไทยในแง่ที่เป็น เขตกองเรือประมงน้ำลึกของไทยอาจไปร่วมทำการประมงโดยข้อตกลงร่วมกับ ประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์ต่างๆ และประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางคมนาคม ผ่านดินแดนทะเลจีนใต้นี้ ความมั่นคงปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือจึงมีความสำคัญ และประการสุดท้าย ถ้ามีการแก้ปัญหาโดยการใช้อำนาจประเทศไทยก็จะได้รับ ผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่มีบางฝ่ายเสนอให้รัฐในกรณี พิพาทมาทำการพัฒนาร่วมกัน (Joint Development) เพื่อแสวงหาประโยชน์ ร่วมกันในบริเวณหมู่เกาะสแปรตลีย์ โดยหลีกเลี่ยงและละเว้นไม่กล่าวถึง ประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตย สำหรับข้อเสนอนี้มีความเป็นไปได้น้อยมากที่จีนและประเทศที่อ้างสิทธิ์อื่น จะร่วมกันจัดตั้งโครงการพัฒนาร่วม เพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกันในบริเวณ หมู่เกาะสแปรตลีย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจีนยังมีอำนาจมากในภูมิภาคในขณะนี้ จีนย่อมไม่ต้องการเสียผลประโยชน์ให้แก่ประเทศอื่นแม้แต่น้อย นอกจากนี้ แนวความคิดดังกล่าวอาจมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ เพราะประเทศที่อ้างสิทธิ์ มีหลายประเทศอาณาเขตที่อ้างก็ยังไม่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การทำโครงการพัฒนา ร่วมจะมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก

ดังนั้น แนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้แก้ปัญหากรณีพิพาท เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ในขณะนี้ คือ แนวทางหรือกระบวนการตามปฏิญญา ว่าด้วยแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ระหว่างอาเซียนกับจีนปี ๒๐๐๒ (2002 Asean - China Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC) ที่ยืนยันว่าการรับเอาแนวปฏิบัติของประเทศภาคี



ในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct, COC) จะเป็นการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง (Peace and Stability) ในภูมิภาคและตกลงว่าจะดำเนินงานในเรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ (Consensus) นอกจากนี้ปฏิญญาฯ ยังกำหนดให้รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทพร้อมที่จะดำเนินการให้มีการปรึกษาหารือและการเจรจาในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นตามวิธีการที่ได้ตกลงกัน และโดยประการสำคัญปฏิญญาฯ นี้ได้ระบุว่ารัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทรับว่าตนจะเคารพและกระทำการตามบทบัญญัติของปฏิญญาฯ อีกทั้งเนื้อหาในปฏิญญาฯ ยังระบุให้อาเซียนและจีนต้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งจะช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเจรจาพูดคุยเรื่องการจัดทำแนวปฏิบัติของประเทศภาคีในทะเลจีนใต้ (COC) ซึ่ง COC จะเป็นกลไกให้รัฐในกรณีพิพาทมีกฎเกณฑ์บรรทัดฐานร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานในภาพรวมและช่วยเสริม DOC ดังนั้น รัฐผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทจำต้องผลักดันให้เกิดกระบวนการแนวปฏิบัติของประเทศภาคี ในทะเลจีนใต้ (COC) ให้ได้โดยเร็วที่สุด รัฐที่มีกรณีพิพาทจึงอาจเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งตามความเหมาะสม ถ้ารัฐที่มีข้อพิพาทได้เคยทำสนธิสัญญาไว้กับรัฐคู่พิพาทว่าถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นในภายหลังจะต้องเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รัฐที่มีข้อพิพาทก็ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น

สรุป

การทูตเชิงป้องกัน คือ มาตรการสนับสนุนการสร้างสันติภาพของความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือกลุ่มภายในประเทศ ซึ่งการทูตเชิงป้องกันคือส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันที่ถูกใช้โดยรัฐบาล เพื่อแก้ไขความขัดแย้งไม่ให้นายไปสู่อันตราย

สำหรับมาตรการการป้องกันระหว่างประเทศ คือ แนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงเครื่องมือที่พุ่งเป้าไปที่ความขัดแย้ง



เฉพาะด้านและการปฏิบัติการภายใต้รัฐบาล กฎหมายการป้องกันระหว่างประเทศจะระบุปฏิบัติการ หลักนิยม หรือ หน่วยงาน ที่ส่งเสริมทุกวิธีเพื่อแก้ไขความขัดแย้งรุนแรง โดยรูปแบบทั้งหมดของสหประชาชาติหรือเครือข่ายระหว่างประเทศในการจัดการความร่วมมือเป็นแผนการและการปฏิบัติที่ยิ่งใหญ่ในการป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความขัดแย้งแต่ละอย่างแต่ละประเภทมีเอกลักษณ์ บางประเภทต้องการการป้องกันความขัดแย้งบางวิธีการที่ไม่ตามรูปแบบ การป้องกันขึ้นอยู่กับการใช้เครื่องมือระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้ดีที่สุด เช่น การบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเพื่อเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา หรือ การออกแบบเครื่องมือใหม่ เช่น การปรับเปลี่ยนไปสู่การบังคับใช้กฎหมายสิทธิของชนกลุ่มน้อย เช่นเดียวกับการปฏิบัติการขององค์กรเอกชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อหาทางช่วยเหลือไม่ให้เกิดวิกฤติ ทั้งการขยายขอบเขตของวิธีการที่ใช้ หรือ การใช้วิธีการใหม่

การใช้แนวคิดของ “การทูตเชิงป้องกัน” เพื่อการป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น หรือ เพื่อป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งจากการขยายไปสู่การเผชิญหน้าทางอาวุธ รวมถึง การป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งจากการแพร่กระจาย โดยใช้มาตรการการทูตเชิงป้องกันที่ประกอบด้วย ความพยายามสร้างความไว้วางใจ และการส่งเสริมช่องทางการสื่อสาร ซึ่งการประยุกต์ใช้แนวคิด “การทูตเชิงป้องกัน” ในระดับประเทศ สามารถกระทำได้โดยใช้มาตรการการทูตเชิงป้องกันดังที่กล่าวไว้ข้างต้น และใช้การสร้างกิจกรรมระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจ รวมถึง กิจกรรมสัมพันธ์ต่างๆ โดยใช้เสาของสังคมและวัฒนธรรมเป็นตัวเชื่อม โดยในกิจกรรมต้องมีกระบวนการวางแผน การสื่อสาร การเลือกกิจกรรมที่เหมาะสม ให้สอดคล้องกับการลดความขัดแย้งในเรื่องนั้นๆ และตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการของความง่าย และการสัมผัสได้ ใช้ความเข้าใจ มีเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ และสร้างการพูดคุย



ซึ่งจะนำไปสู่แนวคิดของ การทูตเชิงป้องกัน เพื่อป้องกันข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เกิดขึ้น ไม่ให้มีการแพร่กระจาย โดยสามารถใช้ก่อนวิกฤติจะเกิดขึ้นได้ เพื่อให้ทรศนะที่แตกต่างขัดแย้งกันระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ได้รับการทำความเข้าใจและนำไปสู่การสร้างข้อสรุปและการตัดสินใจร่วมกัน เพื่อสันติภาพในอนาคต





อ้างอิง

กองอาเซียน, กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ, ๒๕๕๕, เรื่อง การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF), <http://www.mfa.go.th>

กองอาเซียน, กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ, ๒๕๕๘, เรื่อง ผลการประชุมการประชุมสัมมนาเรื่องการทูตเชิงป้องกัน ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก, การประชุมสัมมนาเรื่องการทูตเชิงป้องกัน ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก, <http://www.mfa.go.th>

จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์, ๒๕๕๖, จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ ๑๒๗ – ๑๒๘, เรื่อง กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทิศนะทางกฎหมายและการเมือง, สถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ๘๕ หน้า

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์, ๒๕๕๔, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ, เรื่อง โครงสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๑๑๖ หน้า

ปรีชา จาสมุทร, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, ๒๕๕๖, เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับภายนอก, <http://www.thaiindexnews.com>



รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี, วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑
มีนาคม-สิงหาคม ๒๕๕๑, เรื่อง ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลัง-หลังสงครามเย็น, สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๑๔๑ หน้า

ร้อยเอกกมล มหาภิรมย์, ๒๕๕๗, จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ ๑๔๓ – ๑๔๔,
เรื่อง นโยบายด้านความมั่นคงของจีนในทะเลจีนใต้, สถาบันการ
ข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ๗๖ หน้า

ศุภมิตร ปิติพัฒน์, ๒๕๕๓, จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ ๗๗, เรื่อง เขตแดน/
พรมแดน/ชายแดน, สถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ,
๔๑ หน้า

สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๗, จุลสารความมั่นคงศึกษา, ฉบับที่ ๑๓๘ – ๑๓๙, เรื่อง
Pivot to Asia: นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย-
แปซิฟิก, สถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ๘๕ หน้า

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๔๔, ฉบับที่ ๕๑ มกราคม-
มีนาคม, เรื่อง ทะเลจีนใต้และหมู่เกาะสแปรตลีย์ชนวนแห่ง
ความขัดแย้งด้านสิทธิครอบครอง, วารสารนโยบายพลังงาน,
<http://www.eppo.go.th>

Preventive Diplomacy: Delivering Results, 2011, Report of the
Secretary-General, United Nation, Printed at the United
Nation, New York, <http://www.un.org>



ASEAN Regional Forum, 2001, ASEAN Regional Forum (ARF) Concept
and Principles of Preventive Diplomacy, at the 8th ARF,
<http://aseanregionalforum.asean.org>





ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

62 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0 2275 5716 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

