




M N I T R

Track II Monitor โดย ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ฉบับที่ ๒/๖๔ (๑ - ๓๑ ก.ค.๖๔)


“แนวทางของสหภาพยุโรปในการจัดการความท้าทายจากจีน”

ประเด็นทางการเมืองถือเป็นเรื่องทางเทคนิค ต้องใช้การแก้ปัญหาทางเทคนิค (Technocratic Mitigation) โดยเฉพาะแนวทางของสหภาพยุโรปในการจัดการความท้าทายจากจีน พัฒนาการของนโยบายสหภาพยุโรปต่อจีนอาจดูมีความขัดแย้งกัน แต่การปรับรายละเอียด (Fine-tuning) ของนโยบายที่กำลังเกิดขึ้น อาจทำให้ยุโรปกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงออก (Assertive) มากขึ้น สถาบัน Royal United Services Institute (RUSI) ซึ่งเป็น Think Tank ของอังกฤษได้อธิบายถึง “Technocratic Mitigation – The European Way of Managing the China Challenge” สรุปได้ดังนี้

 ๑. ในปีที่ผ่านมา นายโจเซฟ บอเรลล์ ผู้แทนระดับสูงของสหภาพยุโรป ด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดการความสัมพันธ์กับจีนนั้น สหภาพยุโรปควรเดินตามแนวทางของตัวเอง เปรียบเหมือนดังเพลง “My Way” ของ “แฟรงก์ ซินาตรา (Frank Sinatra) เพื่อดำเนินตามแนวทางเฉพาะของตนในเรื่องนโยบายต่อจีน โดยเน้นการปฏิบัติตามแนวทางประเด็นทางการเมืองที่ถือเป็นเรื่องทางเทคนิค ที่ต้องใช้การแก้ปัญหาทางเทคนิค โดยผู้เชี่ยวชาญ (Technocratic Mitigation) ซึ่งก็เป็นความพยายามของยุโรปในการจัดการกับความท้าทายแบบเฉพาะเจาะจงที่เกิดจากจีนในรูปแบบที่ไม่ต้องเผชิญหน้าทางการเมืองโดยตรง ถึงแม้ว่าแนวทางนี้อาจมีความยากในการดำเนินการอยู่บ้าง เนื่องจากการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนในภาพรวม มีแรงกดดันจากทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน แต่หลักการชี้แนะ (Guiding principles) มีแนวโน้มที่จะยังคงอยู่ต่อไป เนื่องจากเป็นรากฐานในการออกแบบสถาบันของกลุ่มสหภาพยุโรปและปัจจัยด้านตำแหน่งทางภูมิรัฐศาสตร์

โดยความเป็นเอกภาพด้านนโยบายของสหภาพยุโรปที่มีต่อจีน ได้รับการทดสอบไปเมื่อหลายเดือนที่ผ่านมา เนื่องจากการแสดงออกถึงการกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงออก (Assertiveness) ที่เพิ่มขึ้นของสหภาพยุโรปจะมีการถ่วงดุลติดตามมาด้วยเสมอ ดังเช่น การออกมาตรการแซงก์ชันจีนในเดือนมีนาคม และการตัดสินใจของรัฐบาลยุโรปในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๔ ในการระงับการให้สัตยาบันในข้อตกลงด้านการลงทุนแบบครอบคลุมระหว่าง EU และจีน (EU-China Comprehensive Agreement on Investment) ได้ ถูกถ่วงดุลโดยเยอรมนีและฝรั่งเศส นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดผู้นำจากประเทศเศรษฐกิจชั้นนำของโลก ๗ ประเทศ (G-7), องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization:

NATO) และการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรป-สหรัฐฯ (EU-US Summit) มีแถลงการณ์สะท้อนมุมมองภาพรวมต่อจีนว่าจีนเป็นความท้าทายอย่างเป็นระบบต่อระเบียบระหว่างประเทศที่ยึดมั่นในกฎกติกา (Systemic challenge to the international rules-based order) แต่อย่างไรก็ตาม มีรายงานว่ารัฐบาลสหภาพยุโรปได้พยายามโน้มน้าว โดยให้เพิ่มถ้อยคำที่เน้นถึงความร่วมมือกับจีน (Cooperation-focused language) ในแถลงการณ์ดังกล่าว

 ๒. ในภาพรวมด้านนโยบายของสหภาพยุโรปต่อจีนอาจดูไม่มีความเป็นเอกภาพหรือมีความขัดแย้งกันเองอยู่บ้าง เนื่องจากการผสมผสานนโยบายระหว่างสถาบันของสหภาพยุโรปกับชาติสมาชิกที่มักจะแตกต่างกันในเรื่องนโยบายต่อจีน แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การตระหนักถึงความท้าทายเชิงระบบที่เกิดจากจีน ผ่านการพัฒนาเครื่องมือทางเทคนิคมากกว่าที่จะมุ่งเน้นเป้าหมายไปในทางการเมือง โดยเป็นการตอบโต้ต่อจีน ถึงการกระทำหรือพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์แบบเฉพาะเจาะจงในบางกรณีของจีนมากกว่าการตอบโต้ทางการเมือง ทั้งนี้ โดยพื้นฐานแล้วจุดยืนของสหภาพยุโรปที่มีต่อจีนยังคงยึดตาม “เอกสารมุมมองเชิงยุทธศาสตร์สหภาพยุโรป-จีน” ปี ๒๕๖๒ (EU-China – A Strategic Outlook) ซึ่งเป็นการกำหนดมุมมองของสหภาพยุโรปที่มีต่อจีนว่าเป็นหุ้นส่วนด้านความร่วมมือ คู่แข่งทางเศรษฐกิจ และการเป็นคู่แข่งกันอย่างเป็นระบบ ถึงแม้ว่าเอกสารดังกล่าวได้เน้นถึงมุมมองของสหภาพยุโรปต่อจีนในหลายแง่มุม อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีแนวทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าสหภาพยุโรปควรจัดการความตึงเครียดกับจีนอย่างไร เพื่อรองรับกับความสัมพันธ์อันหลากหลายหลายในทางปฏิบัติ



โดยแนวทางสำคัญที่เป็นตัวกำหนดวิธีการของยุโรปในการมีปฏิสัมพันธ์กับจีนมี ๓ แนวทาง ได้แก่ (๑) นโยบายทั่วไปของยุโรปที่มีต่อจีน จากการออกแบบสถาบันของสหภาพยุโรป โดยการแบ่งแยกเรื่องขีดความสามารถระหว่างสถาบันของสหภาพยุโรปกับชาติสมาชิก บ่งบอกอย่างเป็นทางการเป็นนัยยะว่านโยบายต่อจีนของสหภาพยุโรปนั้นจะเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในด้านเศรษฐกิจและด้านเทคนิค (Economic and Technical Areas) แต่ในด้านการเมืองโดยเฉพาะนโยบายต่อจีนยังคงถูกจำกัดด้วยข้อกำหนดของการต้องมีมติอย่างเป็นเอกฉันท์จากรัฐบาลของชาติสมาชิก (๒) ความสำคัญเรื่องของผลประโยชน์และค่านิยมที่รองรับความร่วมมือด้านการแข่งขัน และการเป็นคู่ปรับกับจีน ซึ่งสหภาพยุโรปพยายามที่จะรักษาสมดุลระหว่างด้านเศรษฐกิจ ด้านหลักการ และพันธกรณีที่จะรักษากฎหมายระหว่างประเทศที่กำลังมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยที่จีนยังคงเป็นตลาดที่สำคัญสำหรับสหภาพยุโรป แต่ในขณะเดียวกัน แนวทางเผด็จการและรูปแบบทางการทูตที่ต้องเผชิญหน้ากับจีนมากขึ้นนั้น ทำให้สหภาพยุโรปต้องตอบโต้และตัดสินใจใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อจีนฐานละเมิดสิทธิมนุษยชนในซินเจียง และ (๓) แนวทางการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรปต่อจีนที่มีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการเป็นอิสระในทางยุทธศาสตร์ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาประเทศอื่นในระดับนานาชาติมากขึ้น โดยท่ามกลางการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯกับจีน

แนวทางทั้ง ๓ ประการข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางของสหภาพยุโรปในการจัดการความสัมพันธ์กับจีนโดยดำเนินการผ่านกล่องเครื่องมือของนโยบาย (Policy toolbox) ที่พัฒนาโดยสถาบันของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความเสี่ยงและการเผชิญหน้ากับความท้าทายจากจีน โดยมีเป้าหมาย คือ ๑) ปกป้องการเป็นตลาดเดียวและกลุ่มบริษัทในยุโรป ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่อต้านการอุดหนุน มาตรการการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างประเทศ มาตรการต่อต้านการบีบบังคับ และข้อตกลงที่ครอบคลุมด้านการลงทุน ๒) ลดความเสี่ยงด้านความมั่นคง (Mitigate Security Risks) ผ่านการดำเนินการ “EU’s 5G Toolbox” เช่น กลไกการคัดกรองด้านการลงทุน และการทบทวนห่วงโซ่อุปทานที่สำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปรับนโยบายด้านอุตสาหกรรมของยุโรป และ ๓) การรักษาค่านิยมของสหภาพยุโรป (Uphold European Values) ผ่านการตรวจสอบสถานะของห่วงโซ่อุปทานควบคุมกลไกการส่งออก และระบบการคว่ำบาตรด้านสิทธิมนุษยชน



๓. RUSI สรุปว่า การพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาทางเทคนิคที่ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่จีนอย่างชัดเจนนั้น ช่วยให้สหภาพยุโรปสามารถลดความเสี่ยงจากการตอบโต้ทางการเมืองจากจีน โดยแนวทางการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบกับจีนคือ การขยายความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับหุ้นส่วนในประเทศจีน ดังเช่น การเข้าร่วมกับหุ้นส่วนอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Partners) โดยสนับสนุนแนวทางจัดการด้านความมั่นคงและความเชื่อมโยง (Security and Connectivity Solutions) ที่ต่อต้านจีน ซึ่งสหภาพยุโรปก็ยังคงระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จีนเป็นหุ้นส่วนที่มีศักยภาพในภูมิภาค อย่างไรก็ตามความกดดันต่อการปรับนโยบายของสหภาพยุโรปต่อจีนกำลังเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน โดยแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกมาจากการที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มแรงกดดันทางการทูตต่อยุโรปให้ยอมรับความคิดในการเป็นพันธมิตรประชาธิปไตยต่อต้านจีน และแรงกดดันจากปัจจัยภายในจากการทบทวนมุมมองทางยุทธศาสตร์ (Strategic Outlook) โดยคณะกรรมการยุโรป และยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปต่อจีนฉบับใหม่ที่กำลังจัดทำโดยรัฐสภายุโรปแสดงให้เห็นถึงการหารือกันในการปรับนโยบายของสหภาพยุโรปที่มีต่อจีน นอกจากนี้การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในเยอรมนีและฝรั่งเศส อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางความคิดต่อจีนได้เช่นกัน ซึ่งการปรับแนวทางของสหภาพยุโรปต่อจีนนั้นมีแนวโน้มที่จะอยู่ในรูปแบบของการปรับรายละเอียด (Fine-tuning) มากกว่าการปรับเปลี่ยนใหม่ (Remodeling) โดยในอนาคตอันใกล้นี้ แนวทางสามประการดังกล่าวจึงยังคงมีความสำคัญในการจำกัดขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหภาพยุโรปต่อจีน โดยความเป็นเอกภาพของนโยบายยุโรปต่อจีนยังคงขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนทัศนคติทางการเมืองของชาติสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มียุทธศาสตร์ต่อจีน โดยการปรับเปลี่ยนวิถีเพียงเล็กน้อยอาจนำไปสู่จุดหมายที่แตกต่างอย่างมากในระยะยาว ซึ่งดูเหมือนว่าสหภาพยุโรปมีความแนวโน้มไปทางกล้าคิด กล้าทำ และกล้าแสดงออก (Assertive) ต่อจีนมากขึ้น



ที่มา: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/technocratic-mitigation-european-way-managing-china-challenge>

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมกรณีศึกษา ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

 ๖๒ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

 ๐ ๒๒๗๕ ๕๗๑๕-๑๖

 admin_info@sscthailand.org

 ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ : Strategic Studies Center
<https://www.facebook.com/sscthailand.org/>