

The U.S. – China Power Rivalries in the Obama Era: The Limits of American Alliance and the Challenges of (Not) Choosing Sides in Southeast Asia

การแข่งขันทางอำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกาและ
จีนในยุคโอบามา:
ข้อจำกัดของพันธมิตรอเมริกัน และความท้าทายเรื่องการ
(ไม่) เลือกข้างในอุษาคเนย์

ทภีพร สุพร¹

Thapiporn Suporn

¹สำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Corresponding Author:

Thapiporn Suporn, School of International Affairs,
Faculty of Political Science and Public Administration,
Chiang Mai University, Chiang Mai 50200, Thailand
E-mail: Thapiporn@gmail.com

Received: 10 Jan 19

Revised: 30 Mar 19

Accepted: 7 Apr 19

Abstract

This article aims to explain the limits of the American military alliance in Southeast Asia during Barack Obama's administration, in the context of China's rise. Preoccupied by the mainstream narrative asserting that great power rivalries between the U.S. and China would inevitably force Southeast Asian states to choose sides, this article, however, strongly disagree with such narrative. Rather, it is more likely that even though the Obama administration would attempt to form an alliance network to counterbalance and deter China's influence, the Washington containment coalition was unlikely to gain many supporters in Southeast Asia due mainly to different interests and needs among Southeast Asian states. Moreover, even some states have faced China's aggressive behavior in the case of the South China Sea disputes, these states have realized that they should maintain its economic and security relations with both China and the U.S. instead of choosing sides, which are considered as a risky business.

Keywords: US foreign policy, Barack Obama, military alliance, Southeast Asia, the rise of China

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการอธิบายข้อจำกัดของพันธมิตรทางทหารของสหรัฐอเมริกาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยประธานาธิบดีบารัก โอบามา ภายใต้บริบทของการผงาดขึ้นของจีน แม้ในปัจจุบันจะปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายหลักที่ว่า การขับเคี่ยวแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนส่งผลให้รัฐในภูมิภาคต้องเลือกว่าจะอยู่ข้างสหรัฐฯหรือจีน อย่างไรก็ตาม บทความนี้ต้องการโต้แย้งคำอธิบายดังกล่าวโดยชี้ว่าแม้สหรัฐฯ ในสมัยรัฐบาลโอบามาจะพยายามสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลและสกัดกั้นอิทธิพลของจีน แต่ความพยายามดังกล่าวก็กลับไม่ได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากเพียงพอ เพราะบรรดารัฐในภูมิภาคต่างมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น แม้บางรัฐจะต้องเผชิญหน้ากับท่าทีอันเป็นภัยคุกคามจากจีนจากกรณีพิพาททะเลจีนใต้ แต่รัฐเหล่านี้ต่างก็ยังเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงจากการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งจีนและสหรัฐฯ มากกว่าการเลือกข้าง ซึ่งเป็นทางเลือกที่มีความเสี่ยงสูงยิ่ง

คำสำคัญ: นโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ, บารัก โอบามา, พันมิตรทางทหาร, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, การผงาดขึ้นของจีน

บทนำ

“เมื่อสองศตวรรษก่อน นโปเลียนได้เตือนว่า ‘ปล่อยให้จีนหลับใหล
ต่อไปเถิด เมื่อเธอตื่นขึ้น จีนจะเขย่าโลก’ วันนี้จีนได้ตื่นขึ้นแล้ว
และโลกก็กำลังเริ่มเผชิญกับการสั่นไหว” (Allison, 2017, p. vii)

ข้อถกเถียงที่ถูกกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายในแวดวงวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนับตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบันคือ การขับเคี่ยวแข่งขันกันทางอำนาจระหว่างรัฐมหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐฯ และรัฐมหาอำนาจใหม่อย่างจีน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาติมหาอำนาจทั้งสองนี้มักถูกพิจารณาในฐานะชุดความสัมพันธ์ที่มีสำคัญยิ่งต่อการเขียนประวัติศาสตร์โลกในศตวรรษที่ 21 (Raine & Mièrè, 2013, p. 151) หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ความไม่ลงรอยของการจัดสรรอำนาจระหว่างมหาอำนาจเดิมซึ่งพยายามที่จะรักษาสถานะและระเบียบระหว่างประเทศที่ยังคงอำนาจประโยชน์แก่ตน และรัฐมหาอำนาจใหม่ ซึ่งก้าวขึ้นมาเมื่ออิทธิพลและต้องการท้าทายระเบียบแบบแผนและสถานะเดิมของมหาอำนาจเก่ามักนำไปสู่ความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง (Friedberg, 2011, p. 1) คำถามสำคัญที่ตามมาจึงคือ การแข่งขันทางอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และจีนในปัจจุบัน จะถูกยกระดับไปสู่ความขัดแย้งหรือสงครามครั้งใหม่เหมือนดังที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาหรือไม่ (Allison, 2017; Mearsheimer, 2014)

ในขณะที่จีนกำลังพยายามทุกวิถีทางในการขยายบทบาทและอิทธิพลทางการทูตและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ซาติที่ถือว่าตนเองเป็นมหาอำนาจในแปซิฟิกอย่างสหรัฐฯ ก็พยายามอย่างเต็มที่ในการยกระดับความร่วมมือทางการทูต การลงทุนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนด้านยุทธศาสตร์และการทหาร เพื่อเพิ่มเติมบทบาทและอิทธิพลของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Raine & Mièrè, 2013, p. 151) และแม้ว่าเหตุผลที่สะท้อนให้เห็นการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะถูกกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายภายหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001 เช่นเดียวกับความเข้าใจที่ว่า สหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นเพิ่งจะหันกลับมาสนใจภูมิภาคนี้อย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี Barack Obama ซึ่งผลักดันยุทธศาสตร์การปรับดุล (Rebalancing Strategy) (ดู ทภิพร สุพร, 2560) แต่แท้จริงแล้ว ความพยายามในการรักษาไว้ซึ่งสถานะของการเป็นมหาอำนาจสูงสุดของสหรัฐฯ (American primacy) กลับเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นมาอย่างช้านานแล้ว (Nye, 2015, pp. 12-15)

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า นับตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามหลักของสหรัฐฯ มาตลอดยุคสงครามเย็น สหรัฐฯ ในฐานะรัฐมหาอำนาจ ซึ่งมีเป้าสูงสุดคือการสถาปนาความเป็นเจ้าในระบบระหว่างประเทศ ก็ยังคงกองกำลังกว่าหนึ่งแสนนายไว้ในยุโรปและเอเชียเหนือ เพราะยังมีความกังวลว่า หากถอนกองกำลังออกไป รัฐมหาอำนาจในภูมิภาคจะผงาดขึ้นมาเมื่ออิทธิพล และ

กำหนดระเบียบทางการเมืองชุดใหม่อันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ (Mearsheimer, 2014, p. 2) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ยุทธศาสตร์ในระยะยาวของสหรัฐฯ นั่นคือ การรักษาไว้ซึ่งเขตอิทธิพลของตนควบคู่กันไปกับการป้องปรามการเติบโตใหญ่ของมหาอำนาจใหม่ ซึ่งอาจสันคลอนระเบียบแบบแผนระหว่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ได้นั่นเอง

แม้สหรัฐฯจะเป็นมหาอำนาจที่ประสบความสำเร็จในการสถาปนาความเป็นเจ้าและคงบทบาทนำในภูมิภาคเอเชียต่อไปได้ แต่สหรัฐฯเองก็ตระหนักถึงการผงาดขึ้นของมหาอำนาจใหม่อย่างจีนที่กำลังเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจและการทหาร ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความกังวลว่า ความยิ่งใหญ่ของ “ศตวรรษอเมริกัน” กำลังก้าวเข้าสู่จุดสิ้นสุดหรือไม่ (Nye, 2015) หากแต่ยังก่อให้เกิดการตั้งคำถามที่สำคัญว่า สหรัฐฯจะมียุทธศาสตร์ในการรับมือกับความท้าทายครั้งสำคัญนี้อย่างไรภายใต้บริบทของการผงาดขึ้นของจีนในภูมิภาค

สหรัฐฯ และเครือข่ายพันธมิตรในอุษาคเนย์

องค์ประกอบหลักของการรักษาระเบียบในภูมิภาค และผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่งคือ การสร้างและรักษาเครือข่ายพันธมิตรของตนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก พันมิตรทางทหารถูกพิจารณาว่าเป็นสินทรัพย์อันมีค่าต่อสหรัฐฯ ในแง่ของการช่วยแบ่งเบาภาระของมหาอำนาจซึ่งได้รับการคาดหวังให้ทำหน้าที่เป็น “ตำรวจโลก” อย่างสหรัฐฯ (Thayer & Ibrayamova, 2010, p. 65)

เมื่อกล่าวถึงพันธมิตรของสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญต่อยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น ก็อาจพิจารณาได้ว่า ในช่วงทศวรรษที่ 1990 สหรัฐฯก็ตระหนักถึงกระแสต่อต้านการประจำการของกองทัพอเมริกันฐานทัพสหรัฐฯในภูมิภาคอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฟิลิปปินส์ ซึ่งปรากฏให้เห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาตินิยมที่ทั้งไม่พอใจกับท่าทีของสหรัฐฯในการให้การสนับสนุนประธานาธิบดี Ferdinand Marcos ตลอดจนมองว่าฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์นั้นเป็นสัญลักษณ์ของการขึ้นต่อสหรัฐฯของฟิลิปปินส์ ทั้งๆ ที่ฟิลิปปินส์นั้นมีสถานะของการเป็นรัฐเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ นอกเหนือไปจากความล้มเหลวในการโน้มน้าวให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ต่อสัญญาเช่าฐานทัพฉบับใหม่แก่สหรัฐฯ สหรัฐฯเองก็ตระหนักว่า การแบกรับต้นทุนของการประจำการของกองกำลังสหรัฐฯในฟิลิปปินส์มิได้เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าอีกต่อไป เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้เผชิญกับภัยคุกคามอันเป็นภัยต่อเสถียรภาพของภูมิภาคอันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯอีกต่อไป สหรัฐฯจึงตัดสินใจผลักดันยุทธศาสตร์ “places not bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพอเมริกันแต่กองทัพอเมริกันจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ เพื่อใช้

รักษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับรัฐในภูมิภาค โดยนอกเหนือไปจากการลงนามในสนธิสัญญาพันธมิตร (treaty alliance) กับฟิลิปปินส์และไทย การสถาปนาหุ้นส่วนทางความมั่นคง (security partnership) กับสิงคโปร์และอินโดนีเซีย (Raine & Mièrè, 2013, p. 151) กองทัพสหรัฐยังมีการร่วมมือกับกองทัพมาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไนอย่างสม่ำเสมออีกด้วย (Goh & Simon, 2008, p. 2)

การสถาปนาและรักษาพันธมิตรระหว่างสหรัฐและรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีใช้เครือข่ายพันธมิตรที่ดำรงอยู่เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคนี้แต่เพียงอย่างเดียว เพราะหากมองในภาพกว้างแล้ว พันธมิตรระหว่างสหรัฐและรัฐในภูมิภาคนั้นทำหน้าที่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐในเอเชียแปซิฟิกทั้งหมด ทั้งนี้คงไม่เป็นการกล่าวเกินจริงไปนักหากจะชี้ว่า การบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังทำให้ฟิลิปปินส์ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นฟันเฟืองสำคัญของยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อ (hub and spokes) ซึ่งมีสหรัฐทำหน้าที่เสมือนเป็นดุมล้อและบรรดาพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไทย และฟิลิปปินส์เป็นซี่ล้อ (Shambaugh, 2004, pp. 95-96) ถูกผนวกรวมเข้าไปในเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐอีกครั้งหนึ่งไปโดยปริยาย (Novicio, 2003, pp. 50-51) โดยแม้ข้อตกลงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างสหรัฐกับรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้นจะมีได้ทำให้สหรัฐสามารถเข้าประจำการในฐานทัพของรัฐเหล่าได้เป็นการถาวร แต่กระนั้นก็ดี ทั้งข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังและการยกระดับความร่วมมือในรูปแบบอื่น ๆ ระหว่างสหรัฐและรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ช่วยเอื้ออำนวยต่อการปรากฏตัวของสหรัฐในภูมิภาค ตลอดจนช่วยให้การเคลื่อนย้ายกองกำลังสหรัฐเข้าไปยังพื้นที่พิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณทะเลจีนใต้ทำได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้นอีกด้วย (Novicio, 2003, p. 51)

การพิจารณาว่าจีนเป็นภัยคุกคามนั้นเป็นแนวคิดที่ปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลาย (ดู ทพิพรสุพร, 2557, pp. 147-149) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งความเข้มแข็งกองทัพเรือจีนประกอบกับท่าทีและจุดยืนอันแข็งกร้าวในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่แทบทั้งหมดในทะเลจีนใต้ ซึ่งแม้จีนจะพยายามชี้แจงว่า บทบาทของจีนนั้นถือ “การผงาดขึ้นอย่างสันติ” ควบคู่กันไปกับการผลักดันนโยบายนานปีการเพื่อสร้างความไว้วางใจ แก่ประเทศเพื่อนบ้านของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่รัฐในภูมิภาคในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 1997 (Goh & Simon, 2008, p. 4) กระนั้นก็ดี จีนก็ไม่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนะของรัฐซึ่งกำลังมีประเด็นพิพาทกับจีนว่า จีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนได้ ยิ่งไปกว่านั้น จีนยังมีความกังวลว่า การรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างสหรัฐและพันธมิตรที่เคยมีความแน่นแฟ้นในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายพันธมิตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งทำงานเชื่อมโยงกับเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐ จะเป็นจุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์การปิดล้อมจีนของสหรัฐ (Goh & Simon, 2008, p. 2)

แม้ในบริบทปัจจุบัน สหรัฐฯจะยังเป็นชาติที่มีขีดความสามารถทางกองทัพเหนือจีนอย่างชัดเจน แต่ก็เป็นที่ประจักษ์ว่า กองทัพของจีนนั้นมิได้ถูกสถาปนาขึ้นบนโครงสร้างเศรษฐกิจอันอ่อนแอ หากแต่เป็นกองทัพที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง (Bernstein & Munro, 1997, p. 19) และหากเศรษฐกิจจีนยังสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตต่อไปในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้า จีนก็อาจแปรเปลี่ยนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กลายเป็นอำนาจทางการทหารอันจะก่อให้เกิดการขัดแย้งแข่งขันอันยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ระหว่างจีนและสหรัฐฯ ดังข้อเสนอของ John J. Mearsheimer นักสังคมนิยมคนสำคัญที่ชี้ว่า โดยปกติแล้วรัฐซึ่งมีความเข้มแข็งที่สุดนั้นจะพยายามที่จะสถาปนาความเป็นจ้าวในระดับภูมิภาค (regional hegemony) และพยายามที่จะขจัดรัฐมหาอำนาจอื่นๆ ในการเข้ามา มีอิทธิพลเหนือภูมิภาคดังกล่าว (Mearsheimer, 2005, p. 47) เมื่อจีนผงาดขึ้นเป็นชาติมหาอำนาจ จีนก็จะพยายามครอบงำภูมิภาคเอเชียตามตัวแบบของสหรัฐฯ ซึ่งประสบความสำเร็จในการครอบงำซีกโลกตะวันตก โดยจีนจะพยายามอย่างเต็มที่ในการขยายช่องว่างทางอำนาจระหว่างตนกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างความแน่ใจว่า จะไม่มีรัฐใดในเอเชียที่สามารถคุกคามจีนได้ อย่างไรก็ดี จีนมิได้มีวัตถุประสงค์ในการยึดครองประเทศอื่นๆ ในเอเชีย โดยสิ่งที่จีนต้องการคือ การมีอิทธิพลเหนือประเทศเพื่อนบ้านของตนเพียงเท่านั้น (Mearsheimer, 2005, p. 47) Mearsheimer ยังเสนอต่อไปว่า จีนที่กำลังเรืองอำนาจอาจพยายามผลักดันให้สหรัฐฯออกจากเอเชีย เหมือนดังที่สหรัฐฯพยายามผลักดันให้ชาติมหาอำนาจยุโรปออกจากซีกโลกตะวันตกในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เพราะฉะนั้น สหรัฐฯและบรรดาชาติพันธมิตร ควรแสวงหาโอกาสที่จะปิดล้อมจีนและทำให้จีนอ่อนแอลงจนไม่สามารถที่จะครอบงำภูมิภาคเอเชียได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สหรัฐฯควรปฏิบัติต่อจีนเหมือนดังที่เคยปฏิบัติต่อสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น (Mearsheimer, 2005, p. 47)

แม้การปิดล้อมจีนจะเปรียบเสมือนกับการตัดไฟเสียตั้งแต่ต้นลม แต่คำถามที่สำคัญคือ ภายใต้บริบทที่ปรากฏให้เห็นการขยายขยายอิทธิพลและทำที่อันแข็งแกร่งกว่าของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ สมการทางความมั่นคงพันธมิตรจะเปลี่ยนแปลงไปจากยุคสงครามเย็นซึ่งอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มีความหมายเท่ากับภัยคุกคาม ไปสู่การสร้างสมการใหม่ที่พฤติกรรมอันก้าวร้าวของจีนมีความหมายเท่ากับภัยคุกคามในระดับเดียวกันกับภัยคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นหรือไม่ เป็นที่ประจักษ์ว่า การผงาดขึ้นเป็นชาติมหาอำนาจใหม่ของจีนนั้นถือเป็นความท้าทายที่อันตรายกว่าสหภาพโซเวียต กล่าวคือ ในขณะที่สหภาพโซเวียตเป็นชาติที่มีกองกำลังทางทหารอันเกรียงไกร แต่กลับมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจอันอ่อนแอเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ (Tellis, 2014, p. 4) ตรงกันข้ามกับจีน ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10 ต่อปี (Tellis, 2014, p. 3) และหากจีนยังคงรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระดับนี้ต่อไป ก็มีแนวโน้มที่เศรษฐกิจจะจีนแซงหน้าสหรัฐฯ และกลายเป็นชาติที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับหนึ่งของโลกได้ในอนาคต และดังที่กล่าวไปแล้วว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางการทหารเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางที่เกื้อหนุนกัน กล่าวคือ ยิ่งจีนมีเศรษฐกิจ

ที่เจริญเติบโตมากขึ้นเท่าใด จีนก็มีโอกาสที่จะใช้ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจอันเข้มแข็งเพื่อพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

แม้จะเป็นการยากที่จะประเมินขีดความสามารถของกองทัพจีน เพราะงบประมาณทางความมั่นคงที่ทางการจีนเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้นถือเป็นงบประมาณที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ด้วยเหตุว่าค่าใช้จ่ายทางการทหาร อาทิ งบการพัฒนาและวิจัย จะไม่ได้ถูกรวมเข้าไปกับกับงบประมาณหลัก แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า งบประมาณทางความมั่นคงของจีนมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงถึงสองหลักมาเป็นระยะเวลาร่วม 2 ทศวรรษแล้ว และยังมีการประมาณการกันต่อไปว่า หากอัตราการเจริญเติบโตของทั้งเศรษฐกิจและงบประมาณทางความมั่นคงของจีนยังมีแนวโน้มที่สูงเช่นนี้ต่อไป จีนจะเป็นชาติที่มีงบประมาณทางการทหารสูงกว่าสหรัฐฯ ในปี 2035 (The Economist, 2012, pp. 22-27) กระนั้นก็ดี กองทัพจีนซึ่งแม้จะเป็นกองทัพที่มีกำลังพลมากที่สุดในโลกก็ยังคงเป็นรองสหรัฐฯ เพราะจีนยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์จากรัสเซียเป็นหลัก ประกอบกับกองทัพจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพเรือก็มีประสิทธิภาพในสมรรถนะที่จำกัด โดยสมรรถนะครั้งสุดท้ายที่จีนสู้กับศัตรูอย่างเต็มกำลังก็ต้องย้อนกลับไปในปี 1979 ในสงครามระหว่างจีนและเวียดนาม ตรงกันข้ามกับกองทัพสหรัฐฯ ซึ่งนอกเหนือจากจะเป็นกองทัพที่มีการจัดระเบียบภายในอย่างมีประสิทธิภาพ กองทัพสหรัฐฯ ยังมีประสิทธิภาพในสมรรถนะที่เหนือกว่ากองทัพจีนอย่างเห็นได้ชัด

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่า จีนนั้นจะไม่สามารถยกระดับและพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพของตนให้เทียบเท่ากับกองทัพสหรัฐฯ ได้ในระยะเวลาอันใกล้ ดังที่นายทหารระดับสูงของจีนได้ปรารถนาไว้ว่า ช่องว่างระหว่างกองทัพสหรัฐฯ และจีนนั้นจะแคบลงได้ก็คงต้องใช้ระยะเวลาร่วม 30-50 ปี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากเอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศ (defense planning guidance) ประจำปีงบประมาณ 1994-1999 (The George Washington University, 1992) ซึ่งมีสาระสำคัญที่ว่า จุดมุ่งหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ทางการเมืองและการทหารของสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นคือ การรักษาสถานะของการเป็นชาติอภิมหาอำนาจควบคู่กันไปกับการยับยั้งมิให้ชาติมหาอำนาจใหม่ก้าวขึ้นมาท้าทายกับสหรัฐฯ จึงพิจารณาได้ว่า “[เพื่อ] รักษาไว้ซึ่งสถานะของชาติที่มีขีดความสามารถทางทหารสูงสุดในเอเชียแปซิฟิก” (The George Washington University, 1992) การสกัดกั้นอิทธิพลของจีนก็เป็นทางเลือกที่สหรัฐฯ พึงกระทำ

เครือข่ายพันธมิตรอเมริกัน และการเลือกข้าง?

ข้อเสนอแนะเรื่องการปิดล้อมจีนถูกนำเสนออย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกโดย Condoleezza Rice ซึ่ง ณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศให้กับ George W. Bush ในช่วงการรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2000 Rice กล่าวว่า “จีนเป็นชาติมหาอำนาจ ซึ่งมีผลประโยชน์สำคัญในบริเวณที่ยังคงเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องไต้หวันและทะเลจีนใต้ จีนไม่พอใจบทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียแปซิฟิก กล่าวคือ จีนมิใช่ชาติมหาอำนาจที่ต้องการรักษา ‘สถานะเดิม’ หากแต่เป็นชาติที่ต้องการเปลี่ยนดุลแห่งอำนาจในเอเชียให้เอื้อต่อประโยชน์ของตน ประเด็นนี้เพียงประเด็นเดียวก็ทำให้จีนกลายเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ไม่ใช่ ‘หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์’ เหมือนในยุคที่รัฐบาล Clinton เคยเรียกจีนอีกต่อไป” (Rice, 2000, p. 56) Rice ยังชี้ต่อไปว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของจีนในการเข้าควบคุมดุลแห่งอำนาจก็คือ การตอบโต้ของสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ จำต้องสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรที่สำคัญ อาทิ ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ควบคู่กันไปกับการรักษาบทบาทและการปรากฏตัวของกองกำลังสหรัฐฯ ในภูมิภาค (Rice, 2000, p. 56)

ข้อเสนอของ Rice ซึ่งก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (2005- 2009) ในรัฐบาล Bush สมัยแรกคือสิ่งที่สะท้อนให้ถึงความกังวลของสหรัฐฯ ต่อบทบาทและอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งดุลแห่งอำนาจและผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาค โดยปฏิเสธได้ยากว่า สหรัฐฯ ซึ่งเล็งเห็นความสำคัญของการรักษาพันธมิตรดั้งเดิมและเสริมสร้างสายสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจใหม่ ต้องการให้เครือข่ายพันธมิตรของตนเพื่อเพื่อปิดล้อมและถ่วงดุลอำนาจของจีนในภูมิภาคเอเชีย และรักษาผลประโยชน์และสถานะของการเป็นชาติมหาอำนาจในภูมิภาคนี้ต่อไป

ความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ ณ ขณะนั้น ตกอยู่ในสภาวะตึงเครียดมากยิ่งขึ้นหลังจากที่เครื่องบินสอดแนม EP-3E ของสหรัฐฯ ชนกับเครื่องบินต่อสู้อากาศยานรุ่น J-8II ของกองทัพจีนกลางอากาศบริเวณเกาะ Hainan ซึ่งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของจีน เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2001 โดยผลของการปะทะกันกลางอากาศทำให้นักบินชาวจีนเสียชีวิต 1 นาย ในขณะที่ทหารอเมริกันทั้งหมดถูกควบคุมตัวโดยทางการจีนก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวในเวลาต่อมา (Severino, 2014, p. 8) เป็นที่ประจักษ์ว่า ทั้งจีนและสหรัฐฯ ตีความกฎหมายการบินข้ามของอากาศยานสหรัฐฯ เหนือบริเวณดังกล่าว (over-flight) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่จีนเห็นว่า ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้นไม่อนุญาตให้รัฐอื่นดำเนินปฏิบัติการทางการทหารในเขตเศรษฐกิจของตน สหรัฐฯ กลับพิจารณาว่า อนุสัญญานี้บับดั่งกล่าวมอบเสรีภาพในการเดินทางแก่อากาศยานและเรือของทุกชาติ ซึ่งรวมถึง เครื่องบินรบและเรือรบในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐหนึ่งๆ ด้วย สหรัฐฯ ได้ประกาศจุดยืนที่สำคัญว่า สหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดสิทธิ์ในการปฏิบัติการทหารภายใน หรือเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ของรัฐใดอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงรัฐเดียว (Wain, 2014, p.

248) ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า เหตุการณ์ปะทะบริเวณหมู่เกาะ Hainan นั้นส่งผลให้ระดับความไว้นือเชื้อ
ใจที่สหรัฐฯมีต่อจีนนั้นลดน้อยถอยลงมากยิ่งขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ยุทธศาสตร์ในการปิดล้อมจีนของ
สหรัฐฯก็ต้องปรับเปลี่ยนเป็นการชั่วคราว เพราะสหรัฐฯนั้นต้องทุ่มเทงบประมาณและหันเหความสนใจ
ไปยังสมรภูมิรบในตะวันออกกลางเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสหรัฐฯผลักดันยุทธศาสตร์การทํ
สงครามต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลก (Global War On Terrorism - GWOT) สหรัฐฯก็ต้องการ
การสนับสนุนจากประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากชาติมหาอำนาจอย่างจีน โดย ภายหลั
งเหตุการณ์ 9/11 จีนและสหรัฐฯต่างตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันภัย
จากการก่อการร้าย และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างปักกิ่งและวอชิงตันมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น
ในท้ายที่สุด (Goh & Simon, 2008, p. 3) อย่างไรก็ดี ยุทธศาสตร์ในการปิดล้อมจีนก็ยังคงอยู่ในความ
สนใจของฝ่ายความมั่นคงของสหรัฐฯมาโดยตลอด รายงานการประเมินกิจการด้านการป้องกันประเทศ
(Quadrennial Defense Review Report) ของสหรัฐฯประจำปี 2006 ระบุว่า “จากบรรดาชาติมหาอำนาจ
และชาติที่ผงาดขึ้นมามีอำนาจ จีนเป็นชาติที่มีศักยภาพสูงสุดที่จะแข่งขันด้านการทหารกับสหรัฐฯ ตลอด
จนเทคโนโลยีทางการทหาร...” (U.S. Department of Defense, 1997) รายงานดังกล่าวยังชี้ต่อไป
ด้วยว่า “การเสริมสร้างแสนยานุภาพทางกองทัพของจีนนั้นส่งผลให้ดุลแห่งอำนาจทางการทหารใน
ระดับภูมิภาคนั้นตกอยู่ในความเสี่ยงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว” (U.S. Department of Defense, 1997)

การสกัดกั้นอิทธิพลของจีนของสหรัฐฯได้รับการตอกย้ำอีกครั้งในสมัยประธานาธิบดี
Obama ผ่านการผลักดันนโยบายการปรับดุลทางยุทธศาสตร์ หรือนโยบายที่ส่งเสริมให้สหรัฐฯเพิ่ม
บทบาททางความมั่นคงกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย ตลอดจนเพิ่มจำนวนกองทัพเรือสหรัฐฯในภูมิภาค
นี้มากยิ่งขึ้น เป้าหมายของนโยบายดังกล่าวของสหรัฐฯวางอยู่บนหลักคิดที่ว่า การเพิ่มบทบาทของจีน
ในภูมิภาคจะบั่นทอนเสถียรภาพของการเมืองในภูมิภาค ตลอดจนกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ
เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งสถานะทางอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติ การเพิ่มพูนแสนยานุภาพทางกองทัพ
และการเพิ่มบทบาทในภูมิภาคเอเชียจึงกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Ross, 2012, p. 77)

ภายใต้นโยบายการปรับสมดุลใหม่ สหรัฐฯนำเสนอกรอบนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ
สามประการ ประการแรกในประเด็นเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ การปรับสมดุลใหม่ “ระบุถึงการ
ปรับการวางกำลังใหม่ในออสเตรเลีย การวางกำลังทางเรือในสิงคโปร์ และการเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับ
ความร่วมมือทางการทหารกับฟิลิปปินส์ ขณะที่ยังคงรักษาความเข้มแข็งของกองกำลังสหรัฐฯ ใน
เอเชียตะวันออก” (สุรชาติ บำรุงสุข, 2557, p. 21; Siangyen, 2018, p. 79) ประเด็นที่สองในมิติทาง
เศรษฐกิจ “สหรัฐฯจะเปิดตลาดใหม่และผลักดันให้มีการผลิตสินค้าด้วยทรัพยากรของสหรัฐฯ พร้อมทั้ง
เร่งปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา จัดตั้งหน่วยสืบสวนการค้าที่ไม่เป็นธรรม และทำให้อู่แข่งทางการค้า
เข้าสู่ระเบียบระหว่างประเทศ” (สุรชาติ บำรุงสุข, 2557, p. 21) และประเด็นสุดท้าย ประเด็นทางการ

ทูต “สหรัฐฯจะดำเนินความสัมพันธ์เชิงลึก โดยเฉพาะการเพิ่มการติดต่อองค์กรและสถาบันต่างๆ ของอาเซียน นอกเหนือจากการกระชับความสัมพันธ์ทวิภาคี” (สุรชาติ บำรุงสุข, 2557, p. 21)

แม้นโยบายการปรับสมดุลใหม่จะมีรากฐานจากความเชื่อที่ว่า จีนกำลังทำลายผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯและทำลายเสถียรภาพของภูมิภาคผ่านการเสริมสร้างขีดแสนยานุภาพทางทหาร ซึ่งส่งผลให้จีนมีนโยบายที่แข็งแกร่งทางการทูตมากยิ่งขึ้น และแม้สหรัฐฯจะปฏิเสธอย่างแข็งขันว่านโยบายดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายในการ “ปิดล้อม” จีน แต่ในทัศนะของจีนกลับมองว่า “จุดมุ่งหมายสูงสุดของสหรัฐฯในการเมืองโลก ณ ขณะนี้คือ การคงไว้ซึ่งสถานะของความเป็นเจ้า ... โดยสหรัฐฯจะพยายามป้องกันการผงาดขึ้นของชาติมหาอำนาจใหม่อย่างจีนให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการยกระดับสถานะทางอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ” (Tellis, 2014, p. 2)

นอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่ว่า สหรัฐฯประเมินศักยภาพทางกองทัพจีนสูงเกินไป (Ross, 2012) แท้จริงแล้ว นโยบายทางการทูตที่แข็งแกร่งของจีนมิได้เกิดจากความมั่นใจในความเข้มแข็งของตน โดยผู้นำจีนในแต่ละยุคสมัยก็ต่างตระหนักว่าแสนยานุภาพทางกองทัพของจีนนั้นเป็นรองสหรัฐฯ เหตุผลที่แท้จริงที่ทำให้จีนดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งคือความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความกังวลจากปัญหาวิกฤตการเงินโลก ตลอดจนปัญหาความไม่สงบภายในสังคม และเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาข้างต้นอันไม่สามารถที่จะใช้ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศในการค้าประกันและแก้ไขปัญหาได้เสมอไป ผู้นำจีนจึงต้องพยายามรักษาความนิยมและความชอบธรรมในการปกครองผ่านการสนับสนุนแนวคิดชาตินิยมซึ่งหลายครั้งผูกโยงอยู่กับการใช้ความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ (Ross, 2012, pp. 75-76) ด้วยสภาวะการณ์ข้างต้น นโยบายการปรับสมดุลใหม่ของสหรัฐฯจึงไม่สามารถที่จะลดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยของจีนได้ ในทางตรงกันข้าม นโยบายดังกล่าวกลับกระตุ้นท่าทีที่แข็งแกร่งของจีนให้มากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ยุทธศาสตร์การถ่วงดุลครั้งใหม่ยังประสบความล้มเหลวในการสร้างความเชื่อใจระหว่างสหรัฐฯจีน ตลอดจนทำลายความไว้วางใจทางยุทธศาสตร์ (strategic confidence) ระหว่างทั้งสองประเทศอีกด้วย (Xuetong, 2013, p. 1)

การขับเคี่ยวแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนและสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชียส่งผลให้เอเชียและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลายเป็นสนามประลองของเกมแห่งอำนาจระหว่างสองมหาอำนาจ แม้จะปรากฏให้เห็นข้อเสนองานที่ตำแหน่งแห่งที่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นสะท้อนให้เห็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างชาติมหาอำนาจ แต่คำอธิบายดังกล่าวก็ยังคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เพราะแท้จริงแล้วสหรัฐฯยังคงเป็นชาติคงความเหนือกว่า (preponderant) ในแง่ของขีดความสามารถทางอำนาจ (Weatherbee, 2007, p. 236) นอกจากนี้ภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯยังมีพันธมิตรที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯอย่างฟิลิปปินส์และไทย ซึ่งนอกเหนือจะทำหน้าที่เป็นหัวใจของ “สถาปัตยกรรมทางความมั่นคง” (Weatherbee, 2007, p. 236) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว พันธมิตรในภูมิภาคยังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ดุลและชี้นำที่ทำงาน

เชื่อมต่อกับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและแปซิฟิก และทำให้สหรัฐฯสามารถปรากฏตัวในภูมิภาคในฐานะของชาติมหาอำนาจอีกประการหนึ่งด้วย (Weatherbee, 2007, p. 236) แม้สหรัฐฯจะตระหนักถึงความสำคัญของพันธมิตรดั้งเดิม (traditional allies) ซึ่งยังคงเป็นเสาหลักสำคัญของการวางกำลังทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ปรากฏให้เห็นการผงาดขึ้นของจีน การเสริมสร้างความร่วมมือทางความมั่นคงกับรัฐที่มีใช้พันธมิตรดั้งเดิมก็มีความสำคัญยิ่งต่อการรักษาสถานะและการปรากฏตัวของสหรัฐฯในภูมิภาค คำถามสำคัญที่ควรขบคิดต่อไปคือ ภายใต้การขับเคี่ยวแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนและสหรัฐฯ รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะกำหนดท่าทีของตนอย่างไร

หากตั้งต้นที่ชุดคำอธิบายที่ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเชื่อมโยงอยู่กับการเมืองของชาติมหาอำนาจอย่างไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้มานับตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ซึ่งปรากฏให้เห็นการเลือกข้างว่ารัฐใดจะเลือกเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ หรือสหภาพโซเวียต การทำความเข้าใจการขับเคี่ยวแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในปัจจุบันก็ย่อมนำไปสู่คำถามสำคัญที่ว่า การเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นจะดำเนินรอยตามรูปแบบของยุคสงครามเย็นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถึงเวลาหรือยังที่รัฐในภูมิภาคจะต้องเลือกว่าจะเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ หรือจีน

ในบริบทปัจจุบัน อิทธิพลของชาติมหาอำนาจทั้งสองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดมากยิ่งขึ้นในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งทั้งจีนและสหรัฐฯ ต่างมีผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น และแม้อาเซียนจะเป็นตัวแสดงที่ถูกพิจารณาว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดองค์การหนึ่งในกลุ่มประเทศโลกที่สามในแง่ของการสร้างความปรองดองทางการทูตระหว่างรัฐสมาชิก ตลอดจนได้รับการนิยามจากนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จในฐานะของการเป็นประชาคมความมั่นคงในระยะแรกเริ่ม (nascent security community) (Acharya, 2014, p. 264) กระนั้นก็ตาม อาเซียนกลับประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการแสวงหาท่าทีและจุดยืนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นเอกภาพ

ภายใต้ข้อจำกัดในข้างต้น บทบาทของมหาอำนาจจากภายนอกจึงกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางของการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปโดยปริยาย สำหรับสหรัฐฯ ซึ่งนอกเหนือจากจะตระหนักถึงความพยายามของจีนในการขยับขยายและแสดงแสนยานุภาพของตนในภูมิภาค ยังให้ความสำคัญกับกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ และชาติพันธมิตรอย่างแท้จริง สหรัฐฯจึงเริ่มปรับท่าทีของตนจากการเป็นกลางสู่การแสดงจุดยืนต่อต้านพฤติกรรมกรรมอันเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วสหรัฐฯจึงมีสถานะไม่ต่างไปจากการเป็นผู้ถ่วงดุลจากภายนอก (external balancer) ที่ถูกเชิญเข้ามาถ่วงดุลพฤติกรรมของ

จีน ด้วยบทบาทของจีนและสหรัฐฯ ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาค ประกอบกับการขับเคี่ยวแข่งขันทางอำนาจระหว่างมหาอำนาจทั้งสอง จึงปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายที่ว่า รัฐในภูมิภาคจำเป็นต้องเลือกข้างระหว่างมหาอำนาจใหม่อย่างจีน และมหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐฯ (Goh, 2005, p. 1)

หนึ่งในคำถามที่มีความน่าสนใจก็คือ สหรัฐฯ จะสามารถโน้มน้าวให้พันธมิตรและมิตรประเทศของตนภายในภูมิภาค ให้ร่วมมือกับสหรัฐฯ ผ่านการเสริมสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลและสกัดกั้นอิทธิพลของจีนได้สำเร็จหรือไม่ Evelyn Goh ชี้ว่า แท้จริงแล้วระเบียบทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียนั้นยังสะท้อนให้เห็นลำดับชั้นความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคที่มีสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลางที่ได้รับยอมรับจากบรรดารัฐในภูมิภาคมานับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และภายใต้ระเบียบดังกล่าวนั้นเองที่ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นชาติมหาอำนาจที่มีความสำคัญยิ่งต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของภูมิภาคเอเซียอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ (Goh, 2009, p. 107) อย่างไรก็ตาม สถานะทางอำนาจของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ นั้นก็ได้ปรากฏให้เห็นในรูปแบบของการเป็นจักรวรรดิ หากแต่เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นที่มีสหรัฐฯ อยู่บนยอดสูงสุด (apex) และมีชาติมหาอำนาจในระดับภูมิภาคอยู่ในระดับลดหลั่นลงมา (Goh, 2009, p. 102) เช่นเดียวกันกับข้อเสนอของ Ikenberry และ Tsuchiyama ที่ว่า แท้จริงแล้วระเบียบในภูมิภาคเอเซีย-แปซิฟิก ณ ขณะนี้ คือระเบียบที่รัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ มีอำนาจในการควบคุมเพียงบางส่วน (partial hegemonic order) โดยระเบียบดังกล่าวมีรากฐานสำคัญจากระบบพันธมิตรของสหรัฐฯ กับชาติพันธมิตรที่มีความสำคัญ อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และบรรดารัฐอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั่นเอง (Ikenberry & Tsuchiyama, 2002, p. 73) ทั้งนี้หากพิจารณาจากข้อเสนอในช่วงต้นแล้ว ความพยายามในการสถาปนาเครือข่ายพันธมิตรของสหรัฐฯ เพื่อถ่วงดุลและสกัดกั้นอิทธิพลของจีน จึงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม David Kang ศาสตราจารย์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยเซาเทิร์นแคลิฟอร์เนีย ก็เสนอมุมมองที่เฉียบแหลมว่า แท้จริงแล้วระบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกก่อนการรุกรานของมหาอำนาจตะวันตก เป็นระเบียบภายใต้การครอบงำของจีน (Kang, 2003, pp. 57-85) ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว ความพยายามของรัฐในภูมิภาคในการเลือกที่จะถ่วงดุล (balance) หรือปิดล้อม (contain) อำนาจของจีนที่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง Kang ยังชี้ต่อไปอีกว่า ยิ่งสหรัฐฯ ต้องการเผชิญหน้ากับจีนเพิ่มมากยิ่งขึ้นเท่าไร รัฐในภูมิภาคก็ยิ่งจะถอยห่างออกจากสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้นเท่านั้น (Kang, 2017, p. 189) ควรกล่าวอีกด้วยว่า รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย โดยแม้แต่รัฐที่มีประเด็นพิพาทโดยตรงกับจีน อย่างฟิลิปปินส์และเวียดนาม ก็ยังตระหนักดีว่า การเติบโตใหญ่ของจีนเป็นปัจจัยที่สามารถเอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐตนได้ด้วยเช่นกัน

Kang ยังชี้ต่อไปว่า สหรัฐฯ นั้นไม่มีทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในภูมิภาคในการใช้ยุทธศาสตร์การปิดล้อมจีน และหากสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนตัวออกจากภูมิภาค รัฐส่วนใหญ่ก็จะเลือกที่

จะร่วมขบวน (bandwagon) กับจีน (Kang, 2003, pp. 57-85) ข้อเสนอของ Kang ยังสอดคล้องกับท่าทีของรัฐบาล Obama ที่แม้จะพยายามเพิ่มเติมบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ทั้งในมิติทางความมั่นคง เศรษฐกิจ และการทูตอย่างต่อเนื่อง แต่ในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาล Obama ก็ถูกเบี่ยงเบนความสนใจไปจากภูมิภาคเอเชียด้วยสงครามกลางเมืองในซีเรีย การปฏิบัติการของขบวนการ ISIS และวิกฤตในคาบสมุทรไครเมีย (ทวีพร สุพร, 2560, p. 25) จึงทำให้บรรดารัฐในภูมิภาคต่างยากที่จะเชื่อมั่นในความรับผิดชอบและการให้ความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในระยะยาว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การร่วมหัวจมท้ายกับสหรัฐฯ ในฐานะของการเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นถือเป็นความเสี่ยง เนื่องจากอาจถูกทอดทิ้งจากสหรัฐฯ ได้ (Kang, 2017, p. 189)

นับตั้งแต่รัฐบาล Obama เป็นต้นมา ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่บ่งชี้ว่า เครือข่ายพันธมิตรในการถ่วงดุลและปิดล้อมอิทธิพลจีนภายใต้การผลักดันของสหรัฐฯ นั้นได้ถือกำเนิดขึ้น (Kang, 2017, p. 191) ในทางตรงกันข้าม รัฐในอนุภาคนั้นต่างมีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย และไม่ต้องการที่จะเลือกข้าง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอเรื่องการ “เลือกข้าง” เป็นการมองข้ามทางเลือกในการตัดสินใจที่มีความสลับซับซ้อนของรัฐบาลในภูมิภาค ซึ่งไม่ต้องการที่จะถ่วงดุล (balancing) เพื่อต่อต้านหรือร่วมขบวน (bandwagon) กับจีน โดยแท้จริงแล้วรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องการใช้ยุทธศาสตร์คู่แฝด (twin strategy) ที่มุ่งปฏิสัมพันธ์ในเชิงลึก (deep engagement) กับจีน ควบคู่กันไปกับการใช้ยุทธศาสตร์การถ่วงดุลแบบอ่อน (soft-balancing) กับสหรัฐฯ เพื่อมุ่งหวังให้สหรัฐฯ รักษาบทบาทในภูมิภาคต่อไปเพื่อคานอำนาจจีน (Goh, 2005, p. 1) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเข้าไปพัวพันกับมหาอำนาจแบบรอบทิศทาง (Omni-enmeshment) (Goh, 2007, p. 122) มากกว่าการเลือกข้างนั่นเอง

บทสรุป

ปฏิเสธได้ยากว่า พันธมิตรทางทหารถือเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่ายิ่งต่อการรักษาอำนาจและการปรากฏตัวของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นเขตอิทธิพลดั้งเดิมของสหรัฐฯ มานับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในบริบทที่ปรากฏให้เห็นการเติบโตของจีนในปัจจุบันจึงไม่แปลกนักที่สหรัฐฯ ในสมัยโอบามาจะพยายามรักษาและเสริมสร้างเครือข่ายพันธมิตรอเมริกันเพื่อปิดล้อมและสกัดกั้นอิทธิพลจีน ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว จึงปรากฏให้เห็นการคาดการณ์ว่า การขับเคลื่อนแข่งขันระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลให้รัฐในภูมิภาคต้องเลือกว่าจะอยู่ข้างสหรัฐฯ หรือจีน อย่างไรก็ดี ณ ขณะนี้ก็ยังไม่มีปรากฏให้เห็นการสถาปนาเครือข่ายพันธมิตรดังกล่าวขึ้นมาจริง ๆ กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็คือ ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลโอบามานั้นยังห่างไกลจากความสำเร็จ เพราะรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างมีผลประโยชน์และความต้องการที่แตก

ต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น บรรดารัฐในอนุชาตเนย์ต่างตระหนักดีถึงข้อจำกัดและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเลือกข้างว่าจะอยู่ข้างสหรัฐฯ หรือจีนแต่เพียงชาติเดียว ในทางตรงกันข้าม ทางเลือกที่สมเหตุสมผลมากที่สุดในการมองของรัฐบาลภูมิภาคก็คือ ความพยายามในการรักษาและเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์กับทั้งสหรัฐฯ และจีน ซึ่งจะสามารถค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัย ตลอดจนช่วยรักษาสภาพประโยชน์ของรัฐบาลภูมิภาคได้มากกว่า “การเลือกข้าง” นั่นเอง

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ทมิพร สุพร. (2557). “ภัยคุกคามจากจีน” ในทัศนะของฟิลิปปินส์: กรณีศึกษาข้อพิพาททะเลจีนใต้
ระหว่างจีน-ฟิลิปปินส์และบทบาทของสหรัฐอเมริกา. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(1), 143-162.
- ทมิพร สุพร. (2560). การปรับดุลทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อเอเชีย: กำเนิด พัฒนาการ และอวสาน?
จุลสารความมั่นคงศึกษา, 188.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2557). Pivot to Asia: ผลกระทบต่อไทย. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 140.

Translated Thai References

- Suporn, T. (2014 [2557]). “Phai khukkham chak chin” nai thatsana khong filippin: Korani
sueksa khophiphat thale chin tai rawang chin-filippin lae botbat khong saharat amerika.
Warasan Sangkhomsat, 44(1), 143-162.
- Suporn, T. (2017 [2560]). Kan prap dun thang yutthasat saharat paiyannoi to echia: Kam
noet phatthanakan lae awasan?. *Chunlasan khwam mankhong sueksa*, 188.
- Bamrungsuk, S. (2014 [2557]). Pivot to Asia: Phon krathop to thai. *Chunlasan khwam man-
hong sueksa*, 140.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Acharya, A. (2014). *Constructing A Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the
Problem of Regional Order*. New York: Routledge.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?*
Boston: Houghton Mifflin Harcourt. “China’s Military Rise The Dragon’s New Teeth”.
(April 7, 2012). *The Economist*, 22-27.

- Evelyn Goh, & Sheldon W. Simon. (2008). *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*. London: Routledge.
- Friedberg, A. (2011). *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Supremacy in Asia*. New York: Norton and Norton.
- Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The US in Southeast Asian Regional Security Strategies* (Vol. 16). Washington, D.C.: East-West Center Washington.
- Goh, E. (2007). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security*, 32(3), 113-157.
- Goh, E. (2009). Hegemony, Hierarchy, and Order. In W. T. Tow (Ed.), *Security Politics in the Asia Pacific: A Regional-Global Nexus?* (pp. 101-121). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. J., & Tsuchiyama, J. (2002). Between balance of power and community: the future of multilateral security co-operation in the Asia-Pacific. *International Relations of the Asia-Pacific*, 2(1), 69-94.
- John J. Mearsheimer. (2005). Better to Be Godzilla than Bambi. *Foreign Policy*, 146, 47-48.
- John J. Mearsheimer. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics* (Updated ed.). New York: W.W. Norton.
- Kang, D. C. (2003). Getting Asia wrong: the need for new analytical frameworks. *International Security*, 27(4), 57-85.
- Kang, D. C. (2017). *American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- Novicio, N. M. (2003). *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.
- Nye, J. S. (2015). *Is the American century over?* Cambridge: Polity Press.

- Raine, S., & Mièrè, C. L. (2013). Chapter 4: The US in the South China Sea. *Adelphi Series*, 53(436-437), 151-178.
- Rice, C. (2000). Campaign 2000: Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, 79(1), 45-62.
- Richard Bernstein, & Ross H. Munro. (1997). *The Coming Conflicts with China*. New York: Alfred A. Kropf.
- Ross, R. (2012). The Problem With the Pivot Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive. *Foreign Affairs*, 91(5), 48-58.
- Severino, R. C. (2014). Preventing Conflict in the South China Sea. In Pavin Chachavalpong-pun (Ed.), *Entering Uncharted Waters? ASEAN and the South China Sea* (pp. 3-14). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Shambaugh, D. (2004). China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. *International Security*, 29(3), 64-99.
- Siangyen, C. (2018). U.S. Smart Power in Southeast Asia During the Obama Administration: More Hard or Soft Power?. *International Journal of East Asia Studies*, 22(1), 72-93.
- Tellis, A. J. (2014). *Balancing Without Containment: An American Strategy for Managing China*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Thayer, B. A., & Ibryamova, N. V. (2010). *Debates in International Relations*. New York: Longman.
- The George Washington University. (1992). February 18, 1992 draft Defense Planning Guidance. Retrieved from http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf
- U.S. Department of Defense. (1997). Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006. Retrieved from <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>
- Wain, B. (2014). The U.S. Position in the South China Sea. In Pavin Chachavalpong-pun (Ed.), *Entering Uncharted Waters? ASEAN and the South China Sea* (pp. 247-261). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Weatherbee, D. E. (2007). Political Change in Southeast Asia: Challenges for US Strategy. In A. J. Tellis & M. Wills (Eds.), *Strategic Asia 2007–08: Domestic Political Change and Grand Strategy* (pp. 234-265). Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research.

Xuetong, Y. (2013). Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States. *Asia Policy*, 15 (1), 4-6.

