

ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง
Regional security system in East Asia in the post-post cold war era:
policy recommendations for Thailand's foreign policy adjustment

ประภัสสร เทพชาตรี*

Prapat Thepchatree

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ ความเป็นมาของระบบความมั่นคง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง โดยวิเคราะห์ตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็น จนถึงยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน และได้วิเคราะห์ถึง บทบาทของตัวแสดงสำคัญ ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และอาเซียน

โครงการวิจัยนี้ยังได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Scenario) ของระบบความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงในอนาคต โดยได้วิเคราะห์ scenario ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- scenario 1: ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ
- scenario 2: ระบบดุลแห่งอำนาจ และ ระบบหลายขั้วอำนาจ
- scenario 3: ระบบการเปลี่ยนผ่านแห่งอำนาจ
- scenario 4: การปะทะกันทางอารยธรรม
- scenario 5: ระบบภูมิภาคภิบาล

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า scenario ที่ 1 คือ ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ และ scenario ที่ 2 คือระบบ ดุลแห่งอำนาจ หรือระบบหลายขั้วอำนาจ มีความเป็นไปได้มากที่สุด รองลงมาคือ scenario ที่ 5 ระบบภูมิภาคภิบาล และ scenario ที่ 3 คือ การเปลี่ยนผ่านแห่งอำนาจ ส่วน scenario ที่ 4 การ ปะทะกันทางอารยธรรมนั้น มีความเป็นไปได้น้อยที่สุด

* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวโน้มสำคัญคือ สหรัฐฯ ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สุด และยังคงครองความเป็นเจ้าอยู่ต่อไป นโยบายต่างประเทศไทยในระยะสั้น มีความจำเป็นที่ไทยจะต้องมีนโยบายเข้าหาสหรัฐฯ มากขึ้น เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้ จากการเข้าหาสหรัฐฯ

นั่นเป็นโอกาส แต่ภัยก็มี ถ้าใกล้ชิดกับอเมริกาเกินไป ศัตรูของอเมริกาก็มีอยู่ ภัยของไทยที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน คือ อาจจะเป็นการชักศึกเข้าบ้าน ทำให้ไทยเป็นเป้าของการก่อการร้าย และเป็นศัตรูกับโลกมุสลิม ดังนั้น ไทยจะต้องพยายามถ่วงน้ำหนัก สร้างดุลยภาพของความสัมพันธ์ให้ดี โดยพยายามลดภัยและเพิ่มโอกาสให้กับไทย

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวมีแนวโน้มว่า โลกกำลังจะเปลี่ยนจากระบบ 1 ขั้วไปสู่หลายขั้วอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีน ซึ่งจะมีทั้งภัยและโอกาสต่อไทย ดังนั้น นโยบายในระยะยาวของไทย คือ การเน้นการทูตรอบทิศทาง นโยบายรักษาระยะห่างที่เท่าเทียมกัน (equi-distant policy)

แนวนโยบายต่างประเทศไทยในระยะยาว จะต้องเตรียมปูพื้นฐานไว้ สำหรับโลกหลายขั้วอำนาจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยนโยบายไทยต้องค่อยๆ ปรับจากสภาวะแวดล้อมที่เป็นระบบ 1 ขั้ว เป็นหลายขั้วอำนาจ จากการพึ่งพิงสหรัฐฯ ไปสู่นโยบายการทูตรอบทิศทาง (omni-directional diplomacy) โดยจะต้องพยายามฟื้นฟู สร้างความสัมพันธ์และรักษาความสัมพันธ์กับขั้วอำนาจอื่นๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามแนวภูมิภาคภิบาล จะเห็นภาพ ขั้วอำนาจกำลังเป็นเรื่องพันยุคพันสมัย ความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาค จะวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นระบอบ (Regime) โดยมีสถาบันทางสังคมในภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ กฎระเบียบระหว่างประเทศ โดยอาเซียน และ ASEAN Regional Forum (ARF) จะมีพัฒนาการเป็นสถาบันระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ

สำหรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อภูมิภาคคือ จะต้องปูพื้นฐานสำหรับโลกใบใหม่ที่กำลังพัฒนาขึ้นในภูมิภาค คือ ภูมิภาคภิบาล (Regional governance) นโยบายต่างประเทศไทย ต้องเตรียมพร้อมสำหรับการรองรับ พัฒนาการของระบอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ อาเซียน ARF และสำหรับสถาบันในภูมิภาค ที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต

ในระยะยาว ระบบภูมิภาคภิบาล (Regional governance) พัฒนาการของสถาบันและกฎระเบียบในภูมิภาคจะมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พัฒนาการของประชาคมความมั่นคงอาเซียน และประชาคมความมั่นคงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ไทยจึงต้องรีบเข้าไปมีบทบาท ในพัฒนาการของระบบภูมิภาคภิบาล ดังกล่าว

คำสำคัญ : ยุคหลังสงครามเย็น, ยุคหลัง-หลังสงครามเย็น, ดุลยภาพแห่งอำนาจ, ภูมิภาคอาเซียน, วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย, ขั้วอำนาจ, สถาบันระหว่างประเทศ

Abstract

This research has analyzed the evolution of East Asian security system since the end of the Cold War until the present time. It analyzes the role of major actors in the region, particularly, the role of the United States, China, Japan and ASEAN.

This research also analyzes several future scenarios for East Asian security system. The scenarios are

- scenario 1: unipolar system
- scenario 2 : balance of power or multipolar system
- scenario 3 : power transition
- scenario 4 : clash of civilizations
- scenario 5 : regional governance

The research findings is that scenario 1 (unipolar system) and scenario 2 (balance of power or multipolar system) are the most likely scenarios. Scenario 5 (regional governance) and scenario 3 (power transition theories) are at the medium level of possibility. But scenario 4 (clash of civilizations) is the least likely scenario.

In a short term, East Asian security system will be unipolar. The U.S. will still be the most important actor and still maintain its regional hegemonic role. As a result, it is imperative that Thai foreign policy, in the short term, should move closer to the U.S. this is for the sake of Thai national interest that will be gained by having close relations with the U.S. That is the opportunity. But on the other hand, threat coming from close relations with the U.S. will also be possible. Particularly, in the post 9/11 period, Thailand could become the target for international terrorism and the “enemy of Islam”. Therefore, Thailand should try to strike a balance and come up with a balanced relationship by trying to decrease the potential threat and increase the potential opportunity.

However, in the long term, the trend will be that East Asian security system will be moving away from the unipolar system toward the multipolar and balance of power system. The most important factor is the rise of China. The multipolar system will also provide both

threat and opportunity for Thailand. Hence, Thai foreign policy, in the long term, should emphasize the omni-directional diplomacy and equi-distant policy.

Long term Thai foreign policy should prepare the ground work for the future multipolar system by gradual adjustment from the unipolar environment to the multipolar one. Thai policy should shift the emphasis from depending on the U.S. toward omni-directional diplomacy by promoting and establishing relationships with new emerging powers.

Moreover, by analyzing East Asian security system through regional governance perspective, it demonstrates that polarity will become out-dated and regional security system will evolve into an international regime. International organizations and international norms will become more important. ASEAN and ASEAN Regional Forum, in particular, will play increasing roles as international institutions in the future.

Thai foreign policy, therefore, should be formulated to prepare for the new regional security system that could be characterized as regional governance. Thai foreign policy should prepare for the development of international regime in which ASEAN and ARF will play significant roles, particularly, the evolution of the ASEAN political security community and the East Asia security community. Thailand should have a pro-active policy by playing an active role in the development of these regional communities.

Keywords: Post Cold War era, Post Post – Cold War era, Balance of Power,

Asean Regional Forum, Asian economic crisis, polarity, International institutions.

1. บทนำ

ในยุคหลังสงครามเย็น ดุลยภาพแห่งอำนาจในภูมิภาคถูกกำหนดโดยมหาอำนาจหลัก ๆ 3 ประเทศ คือ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น ขณะเดียวกัน ก็มีขั้วอำนาจระดับกลางเกิดขึ้นมา คืออาเซียน ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ซึ่งเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ เริ่มมีสถาบันเวทีทางด้านความมั่นคงเกิดขึ้นมา คือ Asean Regional Forum (ARF) ในยุคนี้ เป็นยุคที่เศรษฐกิจดี เศรษฐกิจกับความมั่นคงจะเชื่อมโยงกัน เพราะเศรษฐกิจคือตัวสร้างอำนาจให้กับชาติ ยุคใดสมัยใดที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ยุคนั้นประเทศในเอเชียก็จะมีอำนาจ ยุคนี้จึงเป็นยุคที่เอเชียพยายามที่จะสร้างระเบียบความมั่นคงในภูมิภาคขึ้นมา

แต่หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2544 โลกได้เปลี่ยนไป มีนักวิเคราะห์บางท่านได้ชี้ว่า โลกกำลังเข้าสู่ ยุคหลัง-หลังสงครามเย็น (Post Post – Cold War) กำลังเข้าสู่ยุคใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ศัตรูของมหาอำนาจ เป็นตัวแสดงที่มีใช้รัฐ การปะทะกันระหว่างอารยธรรมกำลังจะเกิดขึ้นหรือไม่ จะต้องมีความพยายามวิเคราะห์หาคำตอบ และวิเคราะห์ถึงผลกระทบของโลกในยุคหลัง-หลังสงครามเย็น โดยเฉพาะผลต่อภูมิภาคและต่อไทยในสหัสวรรษใหม่ อะไรจะเป็นแนวโน้มหลักทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต เรื่องของการต่อสู้ในเรื่องอำนาจทางการเมือง การทหาร ในเรื่องดุลยภาพ ในเรื่องขั้วอำนาจต่าง ๆ ยังคงไม่หมดไป คงจะเป็นการต่อสู้กันในอนาคตระยะสั้น

ส่วนในระยะยาว กำลังจะมีพัฒนาการในเรื่องสถาบันระหว่างประเทศ ระบอบระหว่างประเทศ สถาบัน กฎระเบียบต่าง ๆ อำนาจอิทธิพลของรัฐ กำลังลดน้อยถอยลงไป ในขณะที่ อำนาจขององค์การระหว่างประเทศจะเพิ่มมากขึ้น

ในอนาคตน่าจะมีความเป็นไปได้ (scenario) อะไรบ้างที่เกี่ยวกับความมั่นคงในภูมิภาค บทความนี้จะพยายามหาคำตอบต่อคำถามดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจะพยายามเสนอแนะแนวทางการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยเพื่อรองรับต่อแนวโน้มระบบความมั่นคงในภูมิภาคในอนาคต

2. ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในปัจจุบัน

David Shambaugh ได้ระบุ 5 ประเด็นในการวิเคราะห์ถึงระบบความมั่นคงในเอเชียในปัจจุบัน ดังนี้¹

2.1 Hub & Spoke

ระบบ hub and spoke เป็นระบบความมั่นคงที่มีสหรัฐฯเป็นผู้นำ เป็น hub โดยมีพันธมิตร 5 ประเทศเป็นซี่ล้อ (spoke) ที่ล้อใหญ่ คือ ซี่ล้อ 5 ซี่ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไทย ฟิลิปปินส์ และ ออสเตรเลีย

¹ D. Shambaugh, "Asia in Transition: The Evolving Regional Order" *Current History* April 2006: 153-159. ; ดูเพิ่มเติมใน S. Hoadley and J. Ruland (eds.) *Asian Security Reassessed*, (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies: 2006)

นอกจากนี้ อเมริกาพยายามที่จะเพิ่มบทบาทกับประเทศที่ไม่ได้เป็น 5 พันมิตรด้วย ไม่ว่าจะเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ความสัมพันธ์กับอินเดีย ปากีสถาน ในเอเชียกลาง ก็จะมี อุซเบกิสถาน

สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯทางทหาร แต่ไม่ได้เป็นพันธมิตรอย่างเป็นทางการ แต่ก็ใกล้ชิดกัน

เพราะฉะนั้น ในเอเชียเกือบทั้งหมด เป็นพันธมิตรหรือมีความสัมพันธ์ทางทหารกับอเมริกา และความสัมพันธเกือบทั้งหมด ก็ดูเหมือนจะล้อมรอบจีน จะโดยบังเอิญหรือไม่ก็ตาม เมื่อเป็นแบบนี้ จีนจึงคิดว่าอเมริกากำลังปิดล้อมจีน

จีนกับสหรัฐฯ มีปัญหากันมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะจีน ยิ่งใหญ่ขึ้นมา ก็ยิ่งจะขัดแย้งกับอเมริกา มากขึ้น โอกาสที่จีนจะเป็นพวกอเมริกา มีน้อยมาก เพราะจีนกำลังจะใหญ่ขึ้นมาเทียบเท่าอเมริกา ในอนาคตจีนจะใหญ่กว่าอเมริกาอีกด้วย

เพราะฉะนั้น ในเอเชียมีเพียงไม่กี่ประเทศ ที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางด้านการทหารกับอเมริกา คือ มี เกาหลีเหนือ ลาว จีน พม่า และ เนปาล นอกนั้น เป็นพวกอเมริกาหมด จะใกล้ชิดมากหรือน้อยก็แล้วแต่ แต่ก็ร่วมมือกับอเมริกา ทั้งสิ้น จึงเห็นว่า แนวคิดแบบ Realism ถ้าเอามา วิเคราะห์ความมั่นคงในภูมิภาค จะเห็นได้ว่า เป็นระบบที่อเมริกาครองความเป็นเจ้าอย่างชัดเจน

2.2 การผงาดขึ้นมาของจีน

ประเด็นที่ 2 คือ การวิเคราะห์ต่อด้วย แนวความคิดแบบ Realism เน้นเรื่องของบทบาท มหาอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่าง มหาอำนาจ จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่จะวิเคราะห์ บทบาทของจีนเป็นประเด็นที่ 2 จาก 5 ประเด็น หลักในระบบความมั่นคงของเอเชีย

สำหรับจีน ถ้าอเมริกาเล่นเกมปิดล้อมจีน โดยมาหาพวกปิดล้อมจีน ก็แน่นอนว่า จีน จะต้องดำเนินยุทธศาสตร์ต่อต้านการปิดล้อมของ สหรัฐฯ โดยพยายามมีความสัมพันธ์อันดีกับ ประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมดที่ล้อมจีนไว้

วิธีที่จะตีฝ่าการปิดล้อมของสหรัฐฯ ต้อง มีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ในช่วง 10 กว่า ปีที่ผ่านมา จีนจึงดำเนินนโยบายทางการทูตในเชิงรุกอย่างหนัก ที่จะพยายามเอาใจประเทศ เพื่อนบ้านให้มาสนิทกับจีน ไม่ต้องกลัวจีน และ พยายามดึงไม่ให้เป็นพวกสหรัฐฯ จีนทำทุกอย่าง ใช้เครื่องมือทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือ ทางด้านเศรษฐกิจ อย่างเช่น เสนอให้มีการทำ FTA กับอาเซียน ตีสนิทกับไทย สิงคโปร์

กับไทย จีนก็ตีกับไทยมาตลอด ขออะไร ก็ให้มาตลอด เอาใจไทยตลอด ไทยก็ต้องการที่จะใกล้ชิดกับจีน เพราะไทยมองว่า จีนกำลังจะผงาดขึ้นมา จีนก็ต้องการสนิทกับไทย เพราะ ต้องการจะเอาไทยมาเป็นพวก เพราะฉะนั้นจึงมี ผลประโยชน์ร่วมกัน และสนิทกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จีนจะประสบความสำเร็จอย่างมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ที่ได้

สร้างความไว้วางใจให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ที่ลดความหวาดระแวงจีนลงไป แต่อเมริกาก็พยายามวาดภาพว่า จีนเป็นผู้ร้าย จะเป็นภัยคุกคาม อยากเป็นเจ้าครอบครองภูมิภาค และทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคกลัวจีน

จีนก็ทำในเชิงกลับกันคือ ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านไม่กลัวจีน และสนิทกับจีน แล้วก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เช่นไทย เห็นได้ชัดว่าไทยไม่กลัวจีน ไทยไม่เห็นว่าเป็นศัตรู ไม่เป็นภัยคุกคาม มองว่าจีนเป็นบ้านพี่เมืองน้องมาตลอด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีหลาย ๆ ประเทศลดความหวาดระแวงจีนลงไปเรื่อย ๆ แต่ลึก ๆ แล้วหลาย ๆ ประเทศ ก็ยังมีความพะวงอยู่เหมือนกันว่า จีนจะผงาดขึ้นมาแล้วครอบงำภูมิภาค อย่างเช่นอินเดีย เวียดนาม ซึ่งไม่ค่อยไว้วางใจจีนเท่าไรนัก

2.3 ปฏิสัมพันธ์เชิงสกัดกัน Hedged Engagement

ประเด็นที่ 3 คือ Hedged Engagement คำว่า Hedge มาจาก Hedging คือ การสกัด ยังไม่ถึงกับปิดล้อม เป็นขั้น การสกัด พุดถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างอเมริกากับจีนว่า มีลักษณะเป็น hedged engagement คือ ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ด้วย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็น การสกัดกัน

ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อจีน อาจเรียกว่า เป็นยุทธศาสตร์กึ่งปิดล้อมกึ่งปฏิสัมพันธ์

2.4 ความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่น

ประเด็นที่ 4 เน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ ระหว่างจีน กับญี่ปุ่น ซึ่งเชื่อมโยง

โทรมลงไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะ ญี่ปุ่นกลัวว่า จีนจะผงาดขึ้นมาเป็นคู่แข่ง เป็น number one ในเอเชีย เป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น เพราะฉะนั้น ญี่ปุ่นจึงหันไปหาอเมริกา จับมือกัน ร่วมมือกัน ในการปิดล้อมจีน จึงทำให้จีนไม่พอใจญี่ปุ่น โกรธ ญี่ปุ่นว่า ไปเป็นสมุนสหรัฐฯ นับวันจีนกับญี่ปุ่นยิ่งไม่ชอบกันมากขึ้นเรื่อย ๆ พื้นฐานของความไม่ชอบกัน คือ ความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ เพราะญี่ปุ่นอยากจะคงความยิ่งใหญ่ไว้ จีนก็จะขึ้นมาแข่ง

ตรงนี้จึงนำไปสู่ประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องปลีกย่อย ที่เป็นผลตามมา เช่น เรื่องตำราเรียน ญี่ปุ่นไม่พูดถึงการฆ่าคนจีนในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือนายกฯ ญี่ปุ่นไปเยือนศาลเจ้ายาสุกuni เป็นผลมาจากความขัดแย้ง พื้นฐาน และการที่ญี่ปุ่นอยากเป็นสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ จีนก็ไม่เห็นด้วยและออกมาคัดค้าน

4 ประเด็นแรก เป็นการวิเคราะห์แบบ Realism ทั้งหมด เน้นในเรื่องบทบาทของมหาอำนาจคือ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น

2.5 ประชาคมความมั่นคงใหม่

ประเด็นที่ 5 เน้นในแนวเสรีนิยม คือ การเกิดขึ้นของประชาคมความมั่นคง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ตามแนวคิดเสรีนิยมที่เห็นว่า วิธีที่ดีที่สุด ที่จะสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค คือ การพัฒนาสถาบันความมั่นคงขึ้นมา พัฒนาประชาคมความมั่นคงขึ้นมา คือการเกิดขึ้นของอาเซียน ARF APEC ASEAN+3

กรอบความมั่นคงเอเชียตะวันออก แต่ก็เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ และต้องใช้เวลาอีกนาน²

3. ระบบความมั่นคงในอนาคต

ในส่วนนี้ จะวิเคราะห์ต่อว่า ระบบความมั่นคงในอนาคต จะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร ผู้เขียนขอเสนอตัวแบบ (model หรือ scenario) ต่างๆ ไว้ 9 ตัวแบบด้วยกัน³ ดังนี้

3.1 scenario ที่ 1: ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ

ความเป็นไปได้ที่ 1 คือ การเกิดขึ้นของระบบที่มีประเทศใดประเทศหนึ่ง ครองความเป็นเจ้า (Hegemonic system) ซึ่งประเทศที่อาจจะทำอย่างนั้นได้ คงเป็นสหรัฐฯ หรือจีน ระบบนี้จะทำให้มองไปที่ทฤษฎี unipolarism ทฤษฎีที่เน้นการที่อเมริกาครอบความเป็นเจ้า 1 เดียวในโลก ทฤษฎี 1 ขั้วอำนาจ โลกเป็นระบบ 1 ขั้ว (unipolar system) แต่สำหรับเอเชีย จะเป็น unipolar หรือไม่?

ถึงอเมริกาจะไม่ได้อยู่ในภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดในเอเชีย ย้อนกลับไปดูระบบ hub and spoke ก็จะทำให้เห็นถึงความเป็นไปได้ ของระบบ hegemonic system

ระบบ hub and spoke ที่มีอเมริกาคลุมไว้หมด จัดเป็น hegemonic system หรือไม่

อย่างไรก็ตาม David Shambaugh ให้ความแตกต่างระหว่างคำว่า dominant nation กับ

คำว่า hegemon เขาพยายามบอกว่า สหรัฐฯ เป็นเพียง dominant nation คือประเทศที่ครอบงำภูมิภาคนี้ แต่ไม่ถึงกับเป็นเจ้า (hegemon) ถ้าอเมริกาจะเป็นเจ้าได้ ต้องหมายความว่า จะต้องไม่มีคู่แข่ง แต่ขณะนี้จีนที่กำลังผงาดขึ้นมา อินเดียที่กำลังจะผงาดเช่นกัน ญี่ปุ่นก็ยังอยู่ และยังมีอิทธิพลจากอาเซียน ที่เป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ

เพราะฉะนั้น Shambaugh บอกว่า การครอบงำของอเมริกากำลังลดลงเรื่อย ๆ เขาพูดในทำนองว่า ในอนาคตจะไม่ใช้ระบบ 1 ขั้วอำนาจ แต่สำหรับผู้เขียนมองว่า จะยังใช้อยู่ โดยเฉพาะในระยะสั้น hub and spoke ยังเป็นอยู่ ประเทศที่เป็นพันธมิตรกับอเมริกาที่รายล้อมจีน ยังเป็นอยู่ ในอนาคตยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในระยะสั้น อาทิ 5 ปี 10 ปี แต่ในอนาคต ระยะยาวอิทธิพลของอเมริกาอาจจะลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่จีน อินเดีย จะขึ้นมา ระบบ 1 ขั้วอำนาจกำลังจะเสื่อมลงไปเรื่อยๆ และจะถูกแทนที่ด้วยระบบหลายขั้วอำนาจ⁴

3.2 Scenario ที่ 2 : ดุลแห่งอำนาจ

คนที่คิดถึงระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย และมองถึงว่า ในอนาคต จะเป็นอย่างไร นั้น ก็มีความหลากหลาย ระบบดุลแห่งอำนาจว่าใครจะมาถ่วงดุลกับใคร มีหลายสูตร สูตรของ Shambaugh มองว่า ดุลแห่งอำนาจจะเป็น 2 ขั้ว ถ่วงดุลกัน 2 ขั้ว คือ ขั้วสหรัฐฯ และขั้วจีน ซึ่งเขาบอกว่า ถ้าจะเป็นแบบนี้ ก็จะไม่น่าจะเกิดขึ้น

² D. Shambaugh, op. cit.

³ ดู D. Shambaugh op.cit. สำหรับตัวแบบที่ 1-7

⁴ ibid.: 158-159.

ต้องหมายความว่า จะมีหลายประเทศเป็นพันธมิตรสหรัฐฯ และหลายๆ ประเทศเป็นพันธมิตรจีน เพื่อจะได้ถ่วงดุลกันเป็น 2 ขั้ว ซึ่งในอนาคต เขามองว่า คงจะไม่มีประเทศที่เลือกฝ่าย เพราะฉะนั้น ระบบดุลแห่งอำนาจแบบ 2 ขั้ว จึงไม่น่าจะเกิดขึ้น

ส่วนแนวคิดสุดท้ายในเรื่อง ดุลแห่งอำนาจ คือ แนวคิดที่เรียกว่า multipolar balancing จะมองในลักษณะการถ่วงดุลอำนาจกันของยุโรป ในศตวรรษที่ 19

3.3 Scenario ที่ 3: ตัวแบบของ Mearsheimer

ทฤษฎีที่ 3 เป็น theory of structural realism โดย John Mearsheimer เรียกอีกอย่างว่า offensive realism จากหนังสือ *The Tragedy of Great Power Politics*⁵ และบทความ "China's Unpeaceful Rise"⁶ เป็นการพูดถึงเลียนจีน คือ นโยบายของรัฐบาลจีน มีนโยบายที่ชื่อว่า "Peaceful Rise" คือ จีนประกาศให้ชาวโลกรู้ว่า ตนจะผงาดขึ้นมาอย่างสันติ เพราะฉะนั้นไม่ต้องกลัวจีน ไม่ว่าจะไปที่ไหน ก็จะประกาศเรื่อง "Peaceful Rise" แต่ Mearsheimer บอกว่าไม่ใช่จีนจะผงาดขึ้นมาอย่าง "ไม่สันติ"

เขามองว่า ไม่ว่าประเทศไหนก็ตาม ที่สุดท้ายเป้าหมายสูงสุดคือ การเป็นเจ้า เป็น

hegemon ในภูมิภาค เขาพูดถึงประวัติศาสตร์ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศที่ยิ่งใหญ่ขึ้นมา ก็ต้องการครองความเป็นเจ้ากันทั้งนั้น การเป็นเจ้าจึงเป็นเรื่องธรรมดา

และเขาเปรียบเทียบจีนกับสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯตอนที่ใหญ่ขึ้นมา ก็ต้องการเป็นเจ้าในภูมิภาค คือ ทวีปอเมริกาทั้งทวีป ในอดีต เคยมีอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เข้าไปมีบทบาทในทวีปอเมริกาเหนือและใต้

แต่ในปัจจุบัน อเมริกาที่เป็นเจ้าแต่เพียงประเทศเดียวในอเมริกาทั้ง 2 ทวีป อเมริกาได้ทำสงคราม และพยายามขจัดอิทธิพลของฝรั่งเศส สเปน ออกไปจากทวีป จนในที่สุด อเมริกาก็เป็นเจ้าอยู่ประเทศเดียว

Mearsheimer บอกว่า จีนกำลังจะเป็นเหมือนอเมริกา คือ ในที่สุดแล้ว เมื่อยิ่งใหญ่ขึ้นมา ก็ต้องการที่จะเป็นเจ้าในภูมิภาคเอเชีย แต่อเมริกาซึ่งครองความเป็นเจ้าในปัจจุบัน จะไม่ยอม และจะต้องขัดแย้งกันแน่ อาจจนถึงขั้นสงคราม และ ประเทศในภูมิภาคไม่ต้องการให้จีนผงาดขึ้นมาเป็นเจ้าในภูมิภาค อินเดีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ รัสเซีย เวียดนาม จะร่วมกับสหรัฐฯ ในการปิดล้อมอำนาจของจีน

จีนที่มีอำนาจมากขึ้นมาเรื่อยๆ ในที่สุด ก็ต้องการที่จะขับไล่อเมริกาออกจากเอเชีย เหมือนที่อเมริกาขับไล่มหาอำนาจตะวันตกออกจากทวีปอเมริกา คือ พยายามเปรียบเทียบว่า จีนจะเหมือนอเมริกาในศตวรรษที่แล้ว

⁵ J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, W. N. Norton, 2001)

⁶ J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise", *Current History* April 2006: 160-162.

อเมริกาประกาศ Monroe Doctrine เป็นหลักการที่สำคัญ คือ ทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ เป็นเขตอิทธิพลของตน เขาบอกว่า จีนในที่สุดก็จะประกาศ Monroe Doctrine ของตนเช่นกัน ว่า เอเชียคือเขตอิทธิพลของตน ใครอย่ามายุ่ง

ซึ่ง “ใครอย่ามายุ่ง” หมายถึงว่า อเมริกาต้องออกไป และจีนก็ต้องหาทางที่จะขจัดอิทธิพลของอเมริกา ให้ถอนทหารออกไปจากภูมิภาคนี้ เหมือนที่อเมริกาได้เคยทำกับมหาอำนาจยุโรป เพราะฉะนั้น ถ้าจีนทำเช่นนี้ อเมริกาก็จะไม่ยอมแน่ และจะดำเนินนโยบายปิดล้อมจีน

อย่างไรก็ตาม Shambaugh ได้บอกว่าไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีของ Mearsheimer เขาบอกว่า ทฤษฎีปิดล้อมจีนนั้น คงไม่เกิดขึ้น เพราะไม่มีประเทศใดจะไปร่วมมือกับสหรัฐฯ เพราะฉะนั้น ยุทธศาสตร์ปิดล้อมจีนของสหรัฐฯ ก็จะล้มเหลว⁷

3.4 scenario ที่ 4: Concert of Asia

ตัวแบบที่ 4 คือ Concert of Europe หรือ Concert of Asia ในศตวรรษที่ 19 มี Congress of Vienna มีลักษณะเป็น Concert of Europe คือ หลายๆประเทศมาร่วมมือกัน และสร้างสันติภาพ และความมั่นคงให้เกิดขึ้น ถ้าถามว่า ในเอเชียจะเกิด Concert of Asia ได้เหมือน Concert of Europe หรือไม่? คำตอบคือ คงยาก ถ้าจะหมายความว่า มหาอำนาจหลายๆ ประเทศ อย่างเช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย สหรัฐฯ จะมาร่วมมือกัน คงเป็นไปได้ยาก

3.5 Scenario ที่ 5: condominium of powers

ตัวแบบที่ 5 Condominium of powers ในความหมายด้านการทูต หมายความว่า มี 2 ประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดมาร่วมมือกัน จัดการเรื่องต่างๆ ในภูมิภาคทั้งหมด ซึ่งในแง่ของเอเชีย คือ ความร่วมมือกันระหว่างสหรัฐฯ และจีน ซึ่งคงจะเป็นไปได้ยากอีกเช่นกัน

3.6 Scenario ที่ 6: hierarchy of powers

ตัวแบบที่ 6 คือ ลักษณะเป็น hierarchy of powers มีประเทศที่มีอำนาจมากที่สุด อยู่บนยอดปิรามิด คือ ทฤษฎี Power Transition ของ Organski ที่มองว่า ระบบโลกเป็นปิรามิด โดยมี “dominant nation” ประเทศเดียว ประเทศนี้จะให้ความมั่นคงปลอดภัย ให้ประโยชน์ต่างๆ แก่ประเทศที่ยอมรับสนับสนุนต่อระบบโลกของ “dominant nation” นั้น⁸

ถามว่า จะเกิดปิรามิดย่อยในเอเชียขึ้นหรือไม่ คำตอบคือว่า ขณะนี้ก็คล้ายๆ คือ ปิรามิดนี้จะคล้ายกับตัวแบบแรกๆ ที่เรียกว่า Hegemonic system ซึ่งมีอเมริกาเป็นลูกพี่ใหญ่ แต่ถ้าถามว่า ระเบียบโลกอันนี้ ทุกประเทศต้องอยู่ใต้อเมริกา อเมริกาอยู่บนยอดปิรามิดแต่เพียงผู้เดียวก็ไม่ใช่น้อย จีนก็ไม่ได้อยู่แน่นอน

⁷ Shambaugh , op.cit. , : 158-159.

⁸ Ibid., สำหรับงานเขียนของ Organski ดู A. F.K. Organski, *World Politics*, (New York, Alfred A. Knopf, 1958)

3.7 Scenario ที่ 7: collective security network หรือ ภูมิภาคภิบาล

ตัวแบบของการเกิดขึ้นของ Collective security network คือ การเกิดขึ้นของสถาบันในภูมิภาค การพัฒนาขึ้นมาของอาเซียน ของสถาบันระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ เวทีพหุภาคีในภูมิภาค

อาเซียน ARF ต่อไปอาจจะพัฒนาไปเป็น OSCE อย่างในยุโรปได้หรือไม่ จะมีการพัฒนาไปเป็นสถาบันมากน้อยแค่ไหน ถือได้ว่า เป็นแนวโน้มในระยะยาว แต่ในขณะนี้คงยังไม่ใช่

3.8 Scenario ที่ 8: clash of civilizations หรือ การปะทะกันระหว่างอารยธรรม

Shambaugh ได้กล่าวถึง 7 ตัวแบบนี้ แต่ก็ยังมี scenario และตัวแบบอื่นอีกที่ Shambaugh ไม่ได้พูดถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง scenario ของ clash of civilizations จะเกิดขึ้นในเอเชียได้หรือไม่? เอเชียจะแบ่งเป็นกลุ่มด้านอารยธรรมหรือไม่

3.9 Scenario ที่ 9: Asian bloc

และตัวแบบอีกอันหนึ่งคือ ตัวแบบที่เรียกว่า Asian bloc คือ ตัวแบบที่ ในที่สุดประเทศในเอเชียจะรวมตัวกัน กลายเป็นกลุ่มเอเชียเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในยุโรป และอิทธิพลของอเมริกาจะลดลงไป

ผู้เขียนคิดว่า Scenario หรือตัวแบบที่ 1 น่าจะเป็นตัวแบบที่มีความเป็นไปได้ในระยะสั้น ส่วนในระยะยาวน่าจะเป็นตัวแบบที่ 2 คือ ระบบดุลแห่งอำนาจ บวกกับตัวแบบที่ 7 คือการเกิดขึ้น

ของสถาบันระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นในอนาคต ในระยะยาว น่าจะเป็นการเกิดขึ้นของสถาบัน เวทีพหุภาคี แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีการถ่วงดุลกันอยู่ เป็นการผสมผสานกันระหว่าง realism และ idealism

ดังนั้น ตัวแบบที่สำคัญที่บทความนี้จะวิเคราะห์อย่างละเอียดต่อไป คือ ตัวแบบหนึ่งชั่วอำนาจ ตัวแบบดุลแห่งอำนาจ ตัวแบบ Power Transition และตัวแบบภูมิภาคภิบาล

4. Scenario ระบบหนึ่งชั่วอำนาจ

การเอาแนวคิดสังคมนิยม ระบบ 1 ชั่วอำนาจ และลัทธิครองความเป็นเจ้า มาวิเคราะห์ระบบความมั่นคงในเอเชีย จะเน้นไปที่บทบาทของสหรัฐเป็นหลัก ซึ่งสามารถวิเคราะห์เป็นยุคสมัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.1 บทบาทของสหรัฐในสมัยสงครามเย็น

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือในยุคสงครามเย็น สหรัฐฯเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้มาก เริ่มจากการแทรกแซงไม่ให้อคอมมิวนิสต์ได้ยึดครองจีนแผ่นดินใหญ่ หลังจากนั้น เกิดสงครามเกาหลีในปี 1950 ที่เกาหลีเหนือรุกรานเกาหลีใต้ สหรัฐฯได้ส่งทหารเข้ามาร่วมรบในสงครามเกาหลี ซึ่งสิ้นสุดในปี 1953 นับว่าสหรัฐฯประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ที่สามารถยันเกาหลีเหนือไว้ได้⁹

⁹ ดู D.S. Zagoria, "The United States and the Asia-Pacific Region in the Post-Cold War Era" in R.S. Ross ,ed., *East Asia in Transition* (Armonk,N.Y. : M.E. Sharp,1995) : 160-179.

ในปี 1954 สหรัฐฯเป็นตัวตั้งตัวตีในการจัดตั้งพันธมิตรทางด้านการทหารในภูมิภาค คือ SEATO (South East Asia Treaty Organization) SEATO เกิดมาจากสนธิสัญญา Manila Pact สหรัฐฯพยายามทำให้ SEATO เหมือน NATO ในยุโรป ซึ่ง NATO เป็นองค์กรความร่วมมือทางด้านการทหาร เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสงครามเย็น

ในทศวรรษ 1960 เกิดสงครามเวียดนาม เป็นการรุกรานเวียดนามใต้โดยเวียดนามเหนือ ซึ่งเป็นฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในทศวรรษนี้เอง ที่สหรัฐฯได้ทุ่มกำลังทางด้านการทหารเข้ามา เพื่อที่จะต่อต้านการรุกรานจากเวียดนามเหนือ ในยุคนี้นี้ไทยเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯอย่างใกล้ชิด มีการทำสนธิสัญญาทางด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เรียกว่า “Thanat – Rusk Communique” ในปี 1962 เป็นความตกลงระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของไทยคือ ถนัด คอมันตร์กับรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ Dean Rusk เนื้อหาที่สำคัญคือ สหรัฐฯสัญญาว่าจะช่วยไทย เมื่อไทยถูกรุกรานโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ นี่เป็นข้อผูกมัดที่สหรัฐฯมีกับไทย ในการช่วยเหลือไทยทางด้านความมั่นคง หลังจากนั้น มีข้อตกลงกันอีกหลายฉบับ ที่ไทยยินยอมที่จะให้สหรัฐฯเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย เพื่อใช้เป็นการเป็นฐานในการทำสงครามกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในสงครามเวียดนาม¹⁰

¹⁰ ดู ประภัศร์ เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศของไทย: จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) .

แต่ต่อมาในปลายทศวรรษ 1960 สงครามยืดเยื้อ สังคมสหรัฐฯเกิดความแตกแยกอย่างรุนแรง เริ่มมีการต่อต้านสงครามเวียดนาม ทหารสหรัฐฯเสียชีวิตกว่า 50,000 คน เพราะฉะนั้น ช่วงปลายทศวรรษ 1960 สหรัฐฯคิดว่า ควรถอนตัวออกจากสงครามที่ยืดเยื้อนี้ เพราะสงครามนี้ไม่ชัดเจนว่า ใครรบกับใคร หรือประเทศหนึ่งรุกรานอีกประเทศหนึ่ง แต่เป็นระหว่างเวียดนามด้วยกันเอง และเป็นสงครามนอกรูปแบบ เป็นสงครามกองโจร ซึ่งสหรัฐฯรบยากในลักษณะนั้น

ปลายทศวรรษ 1960 เมื่อ Nixon ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดี ได้ประกาศนโยบายใหม่ เรียกว่า “Nixon Doctrine” หรือ “Guam Doctrine” เนื้อหาหลักคือ สหรัฐฯจะลดบทบาทและจะค่อย ๆ ถอนทหารออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนั้น สหรัฐฯเห็นว่าต้องปรับนโยบายใหม่ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยฉวยโอกาสในความแตกแยกจากค่ายคอมมิวนิสต์ด้วยกันเอง คือ ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตที่มีความขัดแย้งกันรุนแรงในทศวรรษ 1960 ปี 1971 ประธานาธิบดี Nixon ไปเยือนจีน เพราะสหรัฐฯเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องไปปรับความสัมพันธ์กับจีนใหม่ และดึงจีนมาเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต นี่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในประวัติศาสตร์บทบาทของสหรัฐฯ

ทศวรรษ 1970 สหรัฐฯลดบทบาททางด้านความมั่นคงลงไปเรื่อยๆ สหรัฐฯถอน

ทหารในปี 1975 หลังจากนั้น เวียดนามได้ก็ตกเป็นของคอมมิวนิสต์ ลาว เขมร กลายเป็นคอมมิวนิสต์ และในปี 1976 สหรัฐฯก็ได้ถอนทหารออกจากประเทศไทย เพราะฉะนั้น ในทศวรรษ 1970 สหรัฐฯได้ลดบทบาททางด้านการทหารลงเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับทศวรรษที่ 1950-1960

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 1980 สหรัฐฯยังคงฐานทัพไว้ที่ฟิลิปปินส์ ที่ Subic Bay และถือว่ ญีปุ่นเป็นแกนหลักทางด้านนโยบายทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคนี้ สหรัฐฯได้ถอยออกมาตั้งเป็นแนวรับอยู่บริเวณเกาะต่าง ๆ คือ ออสเตเรีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน และญีปุ่น สำหรับในเกาหลีใต้ สหรัฐฯยังคงกองกำลังทหารอยู่ต่อไปนี้เป็นบทบาทสหรัฐฯในทศวรรษ 1980 ซึ่งถ้ามองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นช่วงที่ความขัดแย้งเริ่มคลี่คลายในลักษณะที่สหภาพโซเวียตเริ่มลดบทบาทลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1986 ที่ Gorbachev ได้ประกาศ และส่งสัญญาณว่า จะลดบทบาท และจะปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยจะลดนโยบายในเชิงก้าวร้าวลง นี่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางด้านการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค แนวโน้มนี้มาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญในช่วง 1990-1991 ที่สหภาพโซเวียตได้ล่มสลาย และลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ล่มสลายไปในยุโรปตะวันออก จึงทำให้สงครามเย็นในเอเชียจบสิ้นไปด้วย นโยบายสหรัฐฯที่ผ่านมาที่ต่อต้านฝ่าย

คอมมิวนิสต์ และการใช้นโยบายปิดล้อมสหภาพโซเวียตก็จบลงไปด้วย¹¹

4.2 บทบาทของสหรัฐฯในสมัยหลังสงครามเย็น: สมัยรัฐบาล Clinton

ในสมัยหลังสงครามเย็น ตั้งแต่ปี 1990 จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ มีหลายช่วงที่เป็นการผกผันที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาค

ในปี 1990-1992 เป็นช่วงของการมองโลกในแง่ดีว่า เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดไปแล้ว สหรัฐฯไม่มีศัตรูอีกแล้ว ไม่มีภัยคอมมิวนิสต์ที่จะต้องต่อต้าน ถึงแม้ว่าจีน จะยังเป็นคอมมิวนิสต์ก็ตาม แต่่นโยบายจีนได้เปลี่ยนแปลงไปมาก จีนไม่มีนโยบายที่จะส่งออกการปฏิวัติอีกต่อไป นโยบายในช่วงนี้เรียกว่า เป็นช่วง “Honeymoon Period” สำหรับชัยชนะที่ฝ่ายโลกเสรีมีต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯมองว่า นโยบายปิดล้อมที่ใช้มาตลอด 45 ปีประสบความสำเร็จ เพราะฉะนั้น สหรัฐฯไม่จำเป็นต้องอีกแล้ว ที่จะยังคงบทบาทที่โดดเด่นทางด้านการทหาร และความมั่นคงในภูมิภาค สหรัฐฯจึงปิดฐานทัพที่ฟิลิปปินส์ และลดจำนวนทหารในญีปุ่น และในคาบสมุทรเกาหลี จนเหลือไม่เกิน 100,000 คนในเอเชียตะวันออก

การที่สหรัฐฯ ลดบทบาทลงเป็นอย่างมาก ประกอบกับการที่สหภาพโซเวียตได้ลดบทบาท ไม่ได้เป็นตัวแสดงที่สำคัญในเอเชียเช่นเดียวกัน ทำให้ชั่วอำนาจหลักหายไป ผลจาก

¹¹ Zagoria, op. cit.

การที่ชั่วอำนาจทั้ง 2 หายไป ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า สุญญากาศแห่งอำนาจ (power vacuum) ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงในภูมิภาค เพราะสภาวะเช่นนี้ เปิดโอกาสให้ประเทศอื่นมาทดแทนความว่างเปล่าตรงนั้น ประเทศนั้นคือ จีน

จีนพยายามเข้ามาเพิ่มบทบาทแทนที่สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต เพื่อเป็นเจ้าในภูมิภาค (Regional Hegemon) สังเกตได้ว่า ประเทศต่างๆ ไม่สบายใจถึงความไม่แน่นอนของดุลยภาพใหม่ ที่เกิดหลังจากที่สงครามเย็นได้สิ้นสุดไป จีนได้เพิ่มบทบาท และอัตราการเพิ่มงบประมาณทางด้านการทหารสูงที่สุดในโลก และมีนโยบายที่ก้าวร้าวมากขึ้น เพราะฉะนั้น ประเทศต่างๆ จึงวิตกกังวลต่อบทบาทของจีนในภูมิภาค และกังวลต่อการที่สหรัฐฯ จะทิ้งเอเชียไป ถ้าสหรัฐฯ ทิ้งเอเชียไป จีนก็จะเห็นว่า เป็นโอกาสทองที่จะขยับฐานะเป็นเจ้าในภูมิภาค เสี่ยงเรียกร้องให้สหรัฐฯ กลับมาจึงดังขึ้นเรื่อยๆ ประเทศต่างๆ ต้องการให้สหรัฐฯ กลับมาเป็นตัวคานอำนาจจีน

นอกจากจีนแล้ว ยังมีอีกประเทศหนึ่งคือ ญี่ปุ่น แต่เมื่อมองทางด้านความมั่นคง ภัยจากญี่ปุ่นไม่เท่ากับภัยจากจีน อย่างไรก็ตาม ประเทศเล็กๆ ในภูมิภาคก็ไม่ไว้วางใจญี่ปุ่นเหมือนกัน จากสิ่งที่ญี่ปุ่นได้ทำในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ยังมีประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวดกับญี่ปุ่นอยู่ และกลัวว่าในสภาวะที่ไร้ดุลยภาพแห่งอำนาจ (disequilibrium) ที่จีนเพิ่มบทบาท ญี่ปุ่นจึงไม่มีทางเลือกในการที่จะต้องเพิ่มบทบาท

ทางด้านการทหารขึ้นมา เพื่อที่จะคานอำนาจจีน และจีนกับญี่ปุ่นก็จะต่อสู้แข่งขันกันในการครองความเป็นเจ้าในเอเชีย ซึ่งเป็นอันตรายต่อประเทศอื่นๆ และเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงในภูมิภาค เพราะฉะนั้น ประเทศต่างๆ จึงมองไปที่สหรัฐฯ ว่า สหรัฐฯ จะมีบทบาทที่สำคัญ ในการคานอำนาจจีนกับญี่ปุ่น ควบคุมไม่ให้ฟื้นฟูพลังทางการเมืองด้านการทหาร หรือมีนโยบายที่จะไปข่มขู่ประเทศอื่น นี่เป็นสภาวะที่เกิดขึ้นในช่วง 2-3 ปีแรกหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง

ในปี 1993 ถือว่า เป็นปีที่สหรัฐฯ ได้ปรับนโยบายต่างประเทศครั้งใหญ่ต่อภูมิภาคเอเชีย หมายความว่า หลังจากที่สหรัฐฯ ได้ลดบทบาทในภูมิภาคไป สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ ได้ทำให้สหรัฐฯ เห็นว่า สหรัฐฯ จะลดบทบาทมากกว่านี้ไม่ได้แล้ว เพราะจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นในภูมิภาค และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ก็มีมหาศาล เพราะฉะนั้น สหรัฐฯ จึงต้องกลับมาพิทักษ์ เพราะถ้าเกิดความขัดแย้ง และสงครามในภูมิภาคแล้ว จะกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง และทางด้านเศรษฐกิจ เพราะในปัจจุบันประเทศคู่ค้ารายใหญ่ของสหรัฐฯ อยู่ในเอเชีย ไม่ว่าจะเป็น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ฮองกง ไต้หวัน ถ้ามองในแง่ผลประโยชน์ของชาติ สหรัฐฯ ต้องกลับมารักษาผลประโยชน์ของตนไว้

คำประกาศอย่างเป็นทางการของนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ ต่อเอเชียในยุค Clinton คือ ตอนที่ Clinton มาเยือนเอเชียเป็นครั้งแรก

หลังจากได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีในปี 1993 Clinton ใช้การกล่าวสุนทรพจน์ที่เกาหลีใต้ เป็นการประกาศนโยบายใหม่ต่อเอเชียในยุคหลังสงครามเย็น หัวใจของนโยบายต่อภูมิภาคคือ การสร้างชุมชนแห่งแปซิฟิกใหม่ (New Pacific Community) วิสัยทัศน์ของสหรัฐฯที่มีต่อเอเชียในการสร้างชุมชนแห่งแปซิฟิกใหม่ มีเสาหลักอยู่ 3 เสา คือ 1) เสาหลักทางเศรษฐกิจ 2) เสาหลักทางด้านความมั่นคง และ 3) เสาหลักทางด้านประชาธิปไตย¹²

ทางด้านเศรษฐกิจ ประการแรก สหรัฐฯ เน้นการเป็นหุ้นส่วนระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่น รองลงมาคือ การเปิดการค้าเสรี (free trade) ทำให้ประเทศต่างๆเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (open economies) ซึ่งต่อมา สหรัฐฯได้ใช้เวที APEC เป็นกลไกสำคัญ APEC จึงกลายเป็นเครื่องมือของสหรัฐฯในการเปิดตลาด หลังจากการจัดการประชุมสุดยอดในปี 1993 ที่ Seattle APEC กลายเป็นเวทีที่หารือทางการค้าเป็นหลัก Bogor Summit สหรัฐฯได้จัดให้มีวิสัยทัศน์ขึ้นมา เรียกว่า “APEC Free Trade Area” เป็นวิสัยทัศน์ว่า ในปี 2010/2020 APEC จะเป็นเขตการค้าเสรี หลังจาก Bogor Summit เป็นต้นมา ประเด็นหลักในการหารือคือ เรื่องการค้าเสรี

ประเด็นหลักทางด้านความมั่นคงคือ สหรัฐฯย้ำว่า จะยังคงกองกำลังทางด้านการทหารไว้ในภูมิภาคนี้ เป็นการสร้างพันธกรณีว่า สหรัฐฯ

จะยังคงกองกำลังทางทหารไว้เพื่อเป็นตัวคานอำนาจจีน และญี่ปุ่น สหรัฐฯประกาศว่า จะยังคงทหารไว้ไม่ให้ต่ำกว่า 100,000 คน

ประเด็นที่ 2 คือการแพร่ขยายของอาวุธร้ายแรง ประเทศที่สหรัฐฯเพ่งเล็งคือ เกาหลีเหนือและจีน สหรัฐฯถือว่า จีนเป็นประเทศที่ขายอาวุธให้กับประเทศที่สหรัฐฯเห็นว่าจะเป็นปัญหา ไม่ว่าจะเป็น ปากีสถาน อิหร่าน หรือประเทศอื่นๆ ในตะวันออกกลางที่มีปัญหากับสหรัฐฯ

ประเด็นที่ 3 “New regional dialogue” สหรัฐฯมองว่า เวทีหารือทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคยังไม่มี สหรัฐฯจึงพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาการของกลไก องค์การ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงในภูมิภาค ที่ผ่านมามีข้อเสนอจาก ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย แต่ในที่สุดแล้ว ก็มีเสียงคัดค้าน ข้อเสนอส่วนใหญ่จะเลียนแบบยุโรป ยุโรปมี OSCE (Organization of Security and Cooperation in Europe) ซึ่งเป็นกลไกทางด้านความมั่นคงที่สำคัญ ในเอเชียไม่มีเวทีที่จะมาหารือทางด้านความมั่นคงร่วมกัน

หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเทศในเอเชียจึงคิดว่า ถึงเวลาแล้วที่เอเชียจะมีกลไกหารือทางด้านความมั่นคง ออสเตรเลียเสนอว่า ควรจะตามแบบยุโรป เปลี่ยนจาก OSCE เป็น OSCA แต่ประเทศต่างๆในเอเชียไม่เอา เพราะกลัวว่า มหาอำนาจจะเข้ามาครอบงำ ในที่สุดอาเซียนได้เสนอเวทีที่เรียกว่า ARF (ASEAN Regional Forum) และถึงแม้ว่า ARF จะมีบทบาทน้อย แต่อย่างน้อย ก็ยังมีเวทีที่จะมา

¹² Ibid. : 165-168.

หาหรือทางด้านความมั่นคง ซึ่งในอดีตไม่เคยมี
กลไกลักษณะนี้ที่สหรัฐฯต้องการให้เกิดขึ้น
เพื่อที่จะเป็นหลักประกันในการสร้างเสถียรภาพใน
ภูมิภาค

ประเด็นสุดท้ายคือ ประชาธิปไตย
ประเด็นหลักของนโยบายสหรัฐฯหลังสงครามเย็น
คือ ประชาธิปไตย และ Open economy คือ ทำ
อย่างไรที่จะให้ประเทศในภูมิภาคเป็น
ประชาธิปไตยมากขึ้น ถ้าประเทศใดมีการละเมิด
สิทธิมนุษยชน สหรัฐฯ จะพยายามดำเนินนโยบาย
ต่อต้านประเทศเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่า สหรัฐฯมี
ปัญหากับจีน พม่า และประเทศอื่นๆ ที่ยังมีระบอบ
การปกครองที่เป็นระบบเผด็จการอยู่ นี่เป็น
นโยบายหลักของสหรัฐฯต่อภูมิภาคนี้

ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ เอเชียมี
ความสำคัญขนาดไหน ที่จะทำให้สหรัฐฯจำเป็นที่
จะต้องเข้ามาปรับนโยบายใหม่ มีการมองกันว่า
เอเชียตะวันออกเฉียงมีศักยภาพมหาศาล มีประชากร
ครึ่งหนึ่งของโลก มีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
ที่สูงที่สุด มีการคาดการณ์ว่า 30% ของ GNP ของ
โลกในต้นศตวรรษที่ 21 จะอยู่ในเอเชีย สัดส่วน
GNP ของโลกจะอยู่ในสหรัฐฯเพียง 18%
เพราะฉะนั้น ในระยะยาว เอเชียจะมีขนาด
เศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าสหรัฐฯเกือบเท่าตัว
นอกจากนั้นแล้ว เงินทุนสำรองของเอเชียก็มี
มากมายมหาศาล เกือบครึ่งหนึ่งของโลก ในเรื่อง
การค้า เอเชียเป็นศูนย์กลางทางการค้าของโลก
สหรัฐฯค้าขายกับเอเชียมากกว่าค้าขายกับภูมิภาค
อื่นๆ เอเชียเป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของสหรัฐฯ

สำหรับญี่ปุ่น ที่ถือว่าเป็นมหาอำนาจ
ทางด้านเศรษฐกิจของเอเชีย ก็เป็นมหาอำนาจ
ทางด้านเศรษฐกิจอันดับ 2 รองจากสหรัฐฯ มีการ
คาดการณ์ว่า ต้นทศวรรษที่ 21 ญี่ปุ่นจะไล่ทัน
สหรัฐฯ และจีนก็จะแซงหน้าสหรัฐฯ และ
กลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก
เพราะฉะนั้น ทั้งจีน และญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่จะ
มาท้าทายสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศ
อุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ก็มีอัตราการเจริญทาง
เศรษฐกิจสูงที่สุดเช่นเดียวกัน สรุปแล้ว เอเชีย
ตะวันออกจะเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจ
ในศตวรรษที่ 21¹³

เอเชียตะวันออกจึงเป็นภูมิภาคที่สำคัญ
มากสำหรับสหรัฐฯ ซึ่งถ้าเอเชียตะวันออกรวมตัว
กัน และกลายมาเป็นกลุ่มทางการค้าที่จะมาชน
กับสหรัฐฯ จะกลายเป็นภัยสำหรับผลประโยชน์
สหรัฐฯในระยะยาว

สหรัฐฯมีไพ่ใบสำคัญอยู่ในมือ ที่
ประเทศต่างๆต้องการให้สหรัฐฯเข้ามาเป็นตัว
คานอำนาจ เป็นหลักประกันทางด้านความมั่นคง
ของประเทศต่างๆในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นไทย
สิงคโปร์ฟิลิปปินส์ ยังมีความเชื่อมั่นในสหรัฐฯ
มากกว่าจีน และญี่ปุ่น ประเทศต่างๆเหล่านี้ไม่
แน่ใจว่าจีนและญี่ปุ่นจะเอาอย่างไรกันแน่ จึงเชื่อ
ว่า สหรัฐฯจะเป็นหลักประกันความมั่นคงได้

¹³ นี่คือการมองก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ แต่หลังจากวิกฤต
เศรษฐกิจจึงไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า เอเชียจะเป็น
อันดับ 1 เพราะจากการที่เอเชียเคยมีอัตราการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลก กลับ
กลายเป็นว่า เอเชียมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
ที่ต่ำที่สุดในโลก

มากกว่า นอกจากนั้น ทางด้านเศรษฐกิจ สหรัฐก็
เป็นตลาดใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นแหล่งเงินทุนที่
ใหญ่ที่สุดในโลกของประเทศต่างๆในเอเชีย
สหรัฐจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในเอเชียด้วย
ความได้เปรียบต่างๆเหล่านี้¹⁴

อย่างไรก็ตาม ในยุควิกฤตเศรษฐกิจ
บทบาทของสหรัฐได้เปลี่ยนไป วิกฤตเศรษฐกิจ
เอเชียทำให้คู่แข่งทางด้านเศรษฐกิจของสหรัฐลด
บทบาทไปมาก ไม่ว่าจะเป็นจีน ญี่ปุ่น หรือ
แม้กระทั่งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
เพราะฉะนั้น ประเทศที่ได้เปรียบจากวิกฤต
เศรษฐกิจคือสหรัฐ ซึ่งกลายมาเป็นอภิมหา
อำนาจอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งทางด้านการเมือง
การทหาร และทางด้านเศรษฐกิจ เรียกว่า “Pax
Americana”

หลังจากเกิดวิกฤติ สหรัฐปรับเปลี่ยนนโยบาย
ต่อภูมิภาคใหม่ ช่วงนี้เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ
อีกครั้งหนึ่งของนโยบายสหรัฐต่อภูมิภาค

สหรัฐ คว้าโอกาสที่ประเทศต่าง ๆ
กำลังแย่งทางด้านเศรษฐกิจรุกเข้ามา สหรัฐ ขอ
อะไร ประเทศในเอเชียก็ยอมหมด เพื่อแลกกับ
ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และสหรัฐ ก็
เข้ามารุกต่อในการเปิดการค้าเสรี และการค้าภาค
บริการต่าง ๆ ในขณะนั้นเป็นโอกาสทองของ
สหรัฐ ที่เข้ามาเปิดตลาด เพราะเอเชียกำลัง
อ่อนแอ ไม่มีอำนาจต่อรอง ยอมทุกสิ่งเพื่อที่จะ
แลกกับเงินกู้ และความช่วยเหลือทางด้าน

เศรษฐกิจ สหรัฐ เข้ามาดักตวงผลประโยชน์
จากเอเชียทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความ
มั่นคง การทหาร และเศรษฐกิจ

นโยบายของ Clinton ในสมัยสอง
โดยเฉพาะนโยบายในช่วงปี 1999 จากเอกสาร
The National Security Strategy for a New
Century¹⁵ โดยรวมแล้ว ไม่ต่างจากนโยบายของ
Clinton ในปี 1993 เท่าไรนัก นโยบายไม่ได้
เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในแง่ของหลักการ
พื้นฐานต่างๆ คือ ในเรื่องของวิสัยทัศน์ของ
Clinton ในเรื่องของชุมชนแปซิฟิกใหม่ (New
Pacific Community) ซึ่งเน้นในเรื่องของ 3 ขา
ด้วยกัน ในเรื่องของความมั่นคง เรื่องเศรษฐกิจ
และเรื่องของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน
นโยบายของอเมริกา คือ การที่ยังคงเน้นในเรื่อง
ของการคงกำลังทหารไว้ในเอเชีย เพื่อที่จะ
ต่อต้านการรุกราน หรือเพื่อที่จะสร้างดุลยภาพ
แห่งอำนาจไว้ให้เกิดขึ้นในภูมิภาค รัฐบาล
สหรัฐ ยังคงเน้นในเรื่องของการคงกำลังทหารไว้
ประมาณ 100,000 คนในภูมิภาค

ประเด็นหลักอีกประเด็น คือ การให้
ความสำคัญต่อพันธมิตรระหว่างสหรัฐ กับญี่ปุ่น
ทางด้านความมั่นคง เป็นแกนหลักของความ
มั่นคงในภูมิภาค ญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรหลักของ
สหรัฐ ทางด้านความมั่นคงในภูมิภาค นอกจาก
ญี่ปุ่นแล้ว อเมริกายังคงเน้นพันธมิตรหลักที่มี

¹⁴ Ibid. : 163-165.

¹⁵ US Government, *The National Security Strategy for a New Century* (Washington, D.C. : The White House, 1999)

สนธิสัญญาทวิภาคีด้านความมั่นคงกับอีก 4 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย ไทย และฟิลิปปินส์ 5 ประเทศนี้ยังเป็นแกนหลักของนโยบายทางด้านความมั่นคงของสหรัฐฯในภูมิภาคนี้ต่อไป นอกจากนั้นอเมริกาจะให้ความสำคัญต่อสมาคมอาเซียน ต่อเวทีหารือทางด้านความมั่นคงในภูมิภาค คือ ARF

สำหรับญี่ปุ่นนั้น หลังจากที่ Clinton ไปเยือนญี่ปุ่นในปี 1996 และได้ไปต่ออายุสนธิสัญญาทางด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นแล้ว ต่อมา มีการจัดทำปฏิญญาร่วมทางด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นที่เรียกว่า Joint Security Declaration ในเดือนเมษายน ปี 1996 ซึ่งเป็นการขยายบทบาทและระดับความสัมพันธ์ด้านการทหารระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นมากขึ้น มากไปกว่าในสนธิสัญญาฉบับเดิม ในปี 1997 ได้มีการจัดทำ แนวทางของความร่วมมือด้านการทหารระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่น ที่เรียกว่า “Guidelines for US - Japan Defense Cooperation” เป็นกรอบ เป็นแนวนโยบายสำหรับบทบาทของทั้งสองประเทศ รายละเอียดต่างๆในเรื่องของการประสานความร่วมมือกัน การประสานในเรื่องของการทหารระหว่างสองประเทศ เป็นรายละเอียดที่เพิ่มเติมจากสนธิสัญญาความมั่นคงเดิมที่ไม่ได้ระบุรายละเอียดความร่วมมือทางด้านทหารระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่น

ความคืบหน้าพัฒนาการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นไปโดยที่จีนมองด้วยความไม่สบายใจ ที่

มองเห็นสหรัฐฯกับญี่ปุ่นกระชับความสัมพันธ์ทางด้านทหารเพิ่มขึ้น จีนมองว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้ทั้งสองประเทศร่วมมือกันมากขึ้น เพราะต้องการที่จะมาคานอำนาจจีน ซึ่งจีนก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์โดยตลอด

สำหรับเกาหลีเหนือ ได้พัฒนาขีปนาวุธพิสัยไกลขึ้น ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวล ทั้งจากสหรัฐฯและจากญี่ปุ่น ในอนาคตมีความเป็นไปได้ว่า เกาหลีเหนือจะสามารถพัฒนาขีปนาวุธซึ่งสามารถยิงข้ามทวีปไปถึงอเมริกาได้ สหรัฐฯ จึงได้ริเริ่มระบบการป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธขึ้นมาใหม่ ซึ่งตรงนี้รวมไปถึง การป้องกันพันธมิตรของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน ได้มีการลงนามในความตกลงที่จะร่วมมือกันระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นในการพัฒนาและทำการวิจัยระบบการป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธดังกล่าว

ประเด็นต่อมาในเรื่องของนโยบายของสหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เรื่องเกี่ยวกับคาบสมุทรเกาหลี ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีมีมานานแล้ว ตั้งแต่หลังจากสิ้นสุดสงครามเกาหลีในปี 1953 ก็ไม่ได้สิ้นสุดความตึงเครียดในคาบสมุทรดังกล่าว ในบางครั้งบางครั้ง เกาหลีเหนือดำเนินมาตรการ ดำเนินนโยบายที่ดูว่า เป็นภัยคุกคามต่อเกาหลีใต้ ที่ร้ายไปกว่านั้นคือ การที่เกาหลีเหนือพยายามทุกวิถีทางที่จะพัฒนาอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเชื้อโรคและอาวุธเคมี ที่สำคัญคือ อาวุธนิวเคลียร์

อเมริกาในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมาพยายามอย่างมาก ที่จะป้องกันไม่ให้เกาหลีเหนือ พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ได้สำเร็จ

สำหรับอีกประเทศหนึ่ง ที่สำคัญมากต่อแนวนโยบายสหรัฐฯ ต่อเอเชีย คือ จีน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เป็นเรื่องใหญ่มาก ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในเอกสารของทำเนียบขาว แนวนโยบายล่าสุดของอเมริกา ที่ปรากฏในเอกสารอย่างเป็นทางการ พยายามที่จะเน้นในลักษณะที่เป็นบวกมากกว่าเป็นลบ นโยบายของอเมริกาต่อจีนมีทั้งในแง่ที่จะใช้ไม้หนักและใช้ไม้อ่อน ในเอกสารที่เป็นทางการนั้น อเมริกาพยายามที่จะใช้ไม้อ่อน คือ พยายามที่จะเน้นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน แทนที่จะไปเน้นในเรื่องของจุดต่าง จุดขัดแย้ง เน้นจุดที่คิดว่า จะทำให้มองเห็นว่า จีนกับสหรัฐฯ จะสามารถร่วมมือกันได้ ในเอกสารนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความตกลงความร่วมมือด้านต่าง ๆ ร่วมกัน อย่างเช่น ในปี 1998 ในตอนที่ Clinton ไปเยือนจีนได้มีการทำความตกลงกันว่า ทั้งสองประเทศจะไม่ตั้งเป้าอาวุธนิวเคลียร์ไปยังอีกประเทศหนึ่ง ทั้งสองประเทศตกลงว่า จะหยุดยั้งการแพร่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ทั้งสองประเทศได้ลงนามในสนธิสัญญาการห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์แบบเบ็ดเสร็จ หรือ CTBT อเมริกาพยายามกดดันจีนที่จะป้องกันไม่ให้มีการเผยแพร่เทคโนโลยีเกี่ยวกับขีปนาวุธ ไม่ให้มีการขายเทคโนโลยีในเรื่องของขีปนาวุธให้กับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศที่ล่อแหลม

อย่างเช่น เกาหลีเหนือ อิรัก ลิเบีย ทั้งสองประเทศได้ลงนามใน Chemical Weapon Convention ความตกลงในเรื่องของการป้องกัน การครอบครองและแพร่กระจายของอาวุธเคมี และทั้งสองประเทศให้ความสำคัญต่อข้อตกลงในเรื่องของอาวุธเชื้อโรค อาวุธชีวภาพในเอกสารดังกล่าวได้เน้นว่า วัตถุประสงค์ของอเมริกาต่อจีน ในด้านความมั่นคงจะเน้นในประเด็นเหล่านี้

ประเด็นแรกคือ ความพยายามให้มีการหารือกันในระดับสูงต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสุดยอด ให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อที่จะให้มี Dialogue มีการหารือแลกเปลี่ยนต่างๆ กัน เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการเข้าใจผิดระหว่างกัน

ประเด็นต่อมา หรือวัตถุประสงค์ของอเมริกาต่อมาที่เกี่ยวกับจีนคือ ความพยายามที่จะสร้างเสถียรภาพให้เกิดในช่องแคบไต้หวัน จะยังคงยึดนโยบายจีนเดียวต่อไป ในช่วงที่ผ่านมา ได้เกิดความคุกรุ่นขึ้นมาระหว่างจีนกับไต้หวัน มีความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น จีนข่มขู่ไต้หวันว่า ถ้าไต้หวันคิดจะประกาศตัวเป็นเอกราชจากจีน จีนจะใช้กำลังต่อไต้หวัน นี่เป็นการข่มขู่ ซึ่งทำให้อเมริกาต้องออกมาป้องปรามจีน แนวนโยบายอย่างเป็นทางการยังคงยึดนโยบายจีนเดียว พยายามที่จะเน้นในเรื่องของการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างไต้หวันกับจีนโดยสันติวิธี

ที่กล่าวข้างต้น เป็นแนวนโยบายหลักๆ ต่อจีนทางด้านความมั่นคง นโยบายอย่างเป็นทางการ แต่นโยบายอย่างไม่เป็นทางการก็เป็น

อีกอย่างหนึ่ง นโยบายที่ไม่ได้แถลงอาจสำคัญว่า นโยบายที่แถลง นี่คือธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ธรรมชาติของนโยบายต่างประเทศ นโยบายที่ประกาศออกมา อาจจะสวยหรูดีไปหมด แต่นโยบายที่จริงๆ วัตถุประสงค์ที่จริงๆ นั้น อาจเป็นอีกเรื่องหนึ่ง จึงต้องมีการอ่าน แล้วต้องตีความว่า อเมริกาเขียนอย่างนี้อเมริกาต้องการอะไร

สำหรับอีกภูมิภาคหนึ่งคือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำที่อย่างเป็นทางการของสหรัฐฯ คือ การที่จะต้องพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

ในระดับทวิภาคี คือ การคงพันธมิตรทางด้านความมั่นคงไว้กับพันธมิตรหลัก ๆ คือ ออสเตรเลีย ไทย ฟิลิปปินส์ ขณะเดียวกัน ก็พยายามที่จะมีการสร้างความร่วมมือทางด้านความมั่นคงกับสิงคโปร์ และประเทศอาเซียนอื่นๆ อย่างสิงคโปร์นั้น ไม่ได้มีสนธิสัญญาทางด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ แต่สิงคโปร์ก็พยายามที่จะดึงเอาอเมริกา ให้สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากท่าเรือของสิงคโปร์ได้ในเรื่องของยุทธศาสตร์ต่างๆ สำหรับอาเซียนนั้น อเมริกาเน้นในเรื่องของการกระชับความสัมพันธ์ต่อไป จะให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ และมีบทบาทหลักในเรื่องของความมั่นคงในภูมิภาค¹⁶

4.3 บทบาทของสหรัฐฯ ในสมัยหลังสงครามเย็น: สมัยรัฐบาล Bush

ลำดับต่อไป จะได้กล่าวถึงนโยบายของ Bush ต่อเอเชียในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน โดย ตอนแรกๆ หลังเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน อเมริกาเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกับอเมริกา อเมริกาบอกว่า “ถ้าคุณไม่เป็นพวกเราก็เป็นพวกเรา” ต้องเลือกข้าง ประเทศไทยประกาศว่า สนับสนุนอเมริกา ต่อต้านการก่อการร้าย ฟิลิปปินส์ออกมาเต็มที่ในการสนับสนุนอเมริกา ส่วนมาเลเซีย อินโดนีเซียเป็นประเทศมุสลิม ทำที่ออกในทำนองที่ว่าต่อต้านการก่อการร้าย แต่ว่าไม่ชอบ และต่อต้านที่อเมริกาไป ถล่มอัฟกานิสถาน ทำที่ของอาเซียน โดยรวมสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้าย ทำที่ของอาเซียนเป็นทำที่ที่สอดคล้องกับเอเปกและสหประชาชาติ¹⁷

ในตอนแรกๆ ยังไม่มีข่าวมากนัก ในเรื่องของขบวนการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่อเมริกาถล่มอัฟกานิสถาน แล้วขบวนการ เครือข่าย Al Qaeda แยกสลายไปในระดับหนึ่ง เริ่มมีข่าวว่า Al Qaeda ย้ายฐานมาที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชาวที่ทำให้ทุกคนตะลึงคือ ชาวที่รัฐบาลสิงคโปร์

¹⁷ ประภัสสร เทพชาตรี, “1 ปีเหตุการณ์ 11 กันยายน : ผลกระทบและแนวโน้ม,” มติชนรายวัน 10 กันยายน 2545 : 7; see also Asean-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism <www.aseansec.org>

¹⁶ Ibid

จับกุมขบวนการก่อการร้าย 13 คนที่กำลังมีแผนการก่อวินาศกรรมสถานทูตและสิ่งก่อสร้างที่เป็นของอเมริกาในสิงคโปร์ มีการจับกุมกลุ่ม เจมมาอิสลามียา มีการวิเคราะห์กันว่า กลุ่มดังกล่าวได้เคยไปฝึกการก่อการร้ายในค่าย Al Qaeda ในอัฟกานิสถาน¹⁸

ในมาเลเซีย มีการจับกุมกลุ่มเจมมาอิสลามียา เช่นเดียวกันในฟิลิปปินส์ มีขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่เรียกว่า อานูชายาฟ และขบวนการ Moro Islamic Liberation Front ในอินโดนีเซีย กลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนใน Aceh และ Irian Jaya สำหรับประเทศไทย เป็นทางผ่าน คือมีการเข้า ๆ ออก ๆ ผ่านไปผ่านมาของขบวนการก่อการร้าย และมีขบวนการแบ่งแยกดินแดนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ขบวนการก่อการร้ายจะแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มแบ่งแยกดินแดน ซึ่งมีเป้าหมายจำกัด คือ ต้องการแบ่งแยกดินแดน ต้องการล้มล้างรัฐบาลประเทศนั้นๆ แต่ไม่มีความสามารถและเป้าหมายที่จะคุกคามมหาอำนาจสหรัฐฯ และทำสงครามศาสนาระดับโลก (global Jihad) แต่ที่อเมริกากลัว คือกลุ่มที่ 2 คือกลุ่ม Al Qaeda ซึ่งเป็นขบวนการก่อการร้ายในระดับโลก เป้าหมายคือ การทำลายล้าง

อเมริกา ทำลายล้างตะวันตก ประกาศสงครามศาสนากับตะวันตก¹⁹

เมื่ออเมริกาหันมามองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กำลังจะเป็นแนวรบที่สองในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย อเมริกาจึงเคลื่อนไหว เข้ามามีบทบาททางด้านการทหาร เพื่อที่จะทำลายเครือข่ายการก่อการร้ายดังกล่าว

จุดเริ่มต้น คือ การที่อเมริกาได้ส่งทหาร 650 คน ไปช่วยฟิลิปปินส์รบกับอานูชายาฟ

สำหรับไทย มีการซ้อมรบกับอเมริกาทุกปี ที่เรียกว่า Cobra Gold ในอดีตการซ้อมรบ Cobra Gold จะมีการสมมุติว่า มีการรุกรานจากประเทศเพื่อนบ้าน และทหารอเมริกากับทหารไทยก็ร่วมมือกันรบกับศัตรูที่มาจากข้างนอก แต่ว่า Cobra Gold ในยุคหลัง 11 กันยายน มีการเน้นว่า ทหารไทยและทหารอเมริกาจะร่วมมือกันต่อต้านการก่อการร้าย

สำหรับประเทศอื่น ก็กำลังถูกอเมริกาบีบ กดดันที่จะให้ดำเนินการในการปราบปรามขบวนการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม หลายๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังมีความรู้สึกไม่อยากจะให้อเมริกาเข้ามามีบทบาททางด้านทหาร ยกเว้นฟิลิปปินส์

สำหรับไทย ไม่อยากให้เป็นเรื่องโดดเด่นมากนัก เคยมีปัญหามาแล้วในตอนสงครามอัฟกานิสถาน ตอนนั้นอเมริกามาใช้สนามบินอุตะเกา มีการประท้วงโดยเฉพาะจากชาวมุสลิม

¹⁸ J. Rosenthal, "Southeast Asia : Archipelago of Afghanistans?," *Orbis* (Summer 2003) : 479-493.

¹⁹ Ibid.

รัฐบาลไทยจึงอยู่ในสภาวะที่ต้องพยายามดำเนินนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของชาวไทยมุสลิม แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับอเมริกาไว้

อเมริกากำลังหาวิธีกับออสเตรเลีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย เพื่อเพิ่มความร่วมมือทางด้านการทหารในการต่อต้านการก่อการร้าย สภา Congress ได้ออกกฎหมายสนับสนุนโครงการฝึกอบรมด้านการต่อต้านการก่อการร้ายสำหรับเจ้าหน้าที่จากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ CIA ก็กำลังฝึกทีมต่อต้านการก่อการร้าย และงานด้านข่าวกรอง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁰

4.4 บทสรุป

ในช่วงก่อนเหตุการณ์ 11 กันยายน ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป้าหมายหลักคือ การถ่วงดุลอำนาจจีน เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของอเมริกาในภูมิภาค คือการปิดล้อมจีน แต่การปิดล้อมจีนนั้น ไม่ใช่การปิดล้อมจีนอย่างเต็มรูปแบบ เพราะอเมริกายังมีผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่มาจากอยู่ ไม่สามารถทำให้สหรัฐฯ ปิดล้อมจีนได้อย่างเต็มรูปแบบ สหรัฐฯ นั้นมองว่า จีนมีศักยภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการที่จะเป็นคู่แข่ง เป็นศัตรู และจะมาแย่งความเป็นอันดับหนึ่งของอเมริกาในอนาคต ถ้าจากสถิติต่าง ๆ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในอีก 20 ปีข้างหน้า เศรษฐกิจของใครจะใหญ่ที่สุดในโลก จีนจะกลายเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด

ในโลกภายในปี ค.ศ.2025 หรืออาจจะเร็วกว่านั้น เพราะฉะนั้น ถ้าจะมีประเทศใดที่จะขึ้นมาเป็นคู่แข่งของอเมริกา จะทำลายอิทธิพลของอเมริกาในโลกนี้ คือจีน เพราะฉะนั้นนโยบายของอเมริกาที่จะนำไปสู่นโยบายในเรื่องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่อคาบสมุทรเกาหลี นโยบายต่อญี่ปุ่น ต่อไต้หวัน นโยบายต่ออาเซียนนั้น โยงไปกันหมด โยงไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือเป้าหมายในการถ่วงดุลอำนาจจีน นโยบายนี้เป็นนโยบายหลักของอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ก็ต้องเล่นตามเกมของอเมริกาไปด้วยในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม พอเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ประเทศเหล่านี้ ก็ต้องเล่นตามเกมของอเมริกาอีก คือเกมของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยจะเห็นได้ว่า อาเซียนเองต้องรีบจัดทำปฏิญญาในเรื่องต่อต้านการก่อการร้ายในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่บรูไนเมื่อปลายปี 2001 อเมริกากำลังกลับเข้ามาในภูมิภาคนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยส่งทหารเข้าไปในฟิลิปปินส์ และกระชับความสัมพันธ์ทางด้านการทหารกับประเทศในภูมิภาค อเมริกาใช้กระสุนนัดเดียว ยิงได้นก 3 ตัว นกตัวแรกคือ อเมริกาจะได้เข้ามาทำลายเครือข่ายการก่อการร้ายในภูมิภาคนี้ นกตัวที่สองคือ อเมริกาจะได้ใช้โอกาสดังกล่าวนี้นิยายบทบาททางด้านการทหารในภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่จุดที่สามคือ การที่จะถ่วงดุลอำนาจและปิดล้อมจีนไปด้วย

²⁰ ประภัสสร เทพชาตรี, "1 ปีเหตุการณ์ 11 กันยายน : ผลกระทบและแนวโน้ม," อ้างแล้ว.

5. Scenario ดุลแห่งอำนาจ

ในการเอาทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ มาวิเคราะห์ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันนั้น จะเน้นให้เห็นภาพบทบาทของมหาอำนาจต่าง ๆ ในการเล่นเกมถ่วงดุลอำนาจกัน โดยจะมีรายละเอียดดังนี้²¹

เริ่มตั้งแต่ปี 1945 ที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สงบลง ในปี 1949 จีนได้ตกเป็นของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ปี 1950 เกิดสงครามเกาหลีขึ้นมา สงครามเกาหลีเป็นสงครามกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ นั่นคือเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ สงครามเกาหลีเป็นสงครามที่สะท้อนให้เห็นถึงสงครามเย็น เป็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายเสรีประชาธิปไตยกับฝ่ายคอมมิวนิสต์

หลังจากสงครามเกาหลี การเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค หรือปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค ถูกกำหนดโดยการต่อสู้ระหว่างฝ่ายเสรีประชาธิปไตยกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งสหรัฐเป็นผู้นำฝ่ายเสรีประชาธิปไตย มีการก่อตั้งสมาคม SEATO ถือว่าเป็นสมาคมที่พยายามสร้างพันธมิตรเพื่อที่จะต่อต้านการรุกรานของฝ่าย

คอมมิวนิสต์ ส่วนในค่ายสังคมนิยมก็มีการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต

อย่างไรก็ตาม ในยุคต่อมาเป็นยุค “loose - bipolar system” เพราะว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีนขึ้น ทำให้จีนแยกตัวออกมา และมีการกำหนดบทบาทตนเองอย่างอิสระ จึงทำให้ระบบความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นแบบ “loose - bipolar system”

หลังจากนั้น ก็มีสงครามอินโดจีนเกิดขึ้นมา ระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ สงครามระหว่างเวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้นั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่าง 2 อุดมการณ์ เป็นสงครามที่สะท้อนให้เห็นถึงสงครามเย็นในยุคนั้น และสงครามอินโดจีนได้ลุกลามเข้าไปในลาว และกัมพูชาด้วย ซึ่งสิ้นสุดในปี 1975 หลังจากที่ยุทธินาม ลาว เขมร เป็นคอมมิวนิสต์แล้ว ได้กลายเป็น “bloc” ที่สำคัญ นั่นคือ Socialist Bloc หรือ Communist Bloc ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเวียดนามได้มีพันธมิตรที่สำคัญคือสหภาพโซเวียต ซึ่งได้เข้ามาจัดตั้งฐานทัพเรือ ในอ่าวคัมรัน สหภาพโซเวียตได้แผ่อิทธิพลเข้ามาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะเวียดนามและเข้าไปในลาวด้วย สำหรับสหรัฐก็มีฐานทัพที่สำคัญอยู่ที่อ่าวชูปิคในประเทศฟิลิปปินส์

เหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคคือ การสิ้นสุดสงครามเย็น การสิ้นสุดบทบาทของ

²¹ ดู P. Dibb “The Emerging Strategic Architecture in the Asia-Pacific Region” in D. Roy (ed.) *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region*, 1997: 99-120.; W. T. Tow *Asia Pacific Strategic Relations* (Singapore Cambridge University Press, 2001) ch.7; D. Shambaugh, op.cit.:153-159.; Z. Brzezinski, *Grand Chessboard*, (New York : Basic Books, 1997).

สหภาพโซเวียตในภูมิภาคนี้ ปัจจุบัน รัสเซียแทบจะตกไปจากเวทีความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยสงครามเย็นได้สิ้นสุดในปี 1990 ฉะนั้น ขณะที่สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายไป ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ล่มสลายไป เป็นแนวโน้มสากลว่าไม่ใช่แค่ลัทธิคอมมิวนิสต์จะล่มสลายไปในสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกเท่านั้น แต่ได้เสื่อมคลายอิทธิพลบทบาทไปในภูมิภาคนี้อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นจีน ในเวียดนาม ในเขมร ในลาว ลัทธิคอมมิวนิสต์ลดบทบาทลงไปอย่างมาก ลัทธิคอมมิวนิสต์ในแง่ที่จะเป็นการชี้นำนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายของรัฐนั้นได้หมดไป ที่เหลืออยู่คือพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น นโยบายเรื่องเศรษฐกิจในการใช้หลักการของ Marxism แทบจะหมดไปในปัจจุบัน ไม่ว่าจะมองไปที่จีน เวียดนาม ลาว ประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์มาก่อน ปัจจุบันก็ไม่มีความเป็นคอมมิวนิสต์หลงเหลืออีกแล้ว ในแง่นโยบายเศรษฐกิจรวมทั้งนโยบายต่างประเทศในการแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์เหมือนเช่นในอดีต โดยจีนเคยมีนโยบายหลักว่า จะต้องแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ให้ประเทศอื่น ๆ กลายเป็นคอมมิวนิสต์ไปด้วย ถือว่าเป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของจีน ซึ่งจะต้องสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศอื่น ๆ ในปัจจุบัน นโยบายต่างประเทศในแง่นี้ได้หมดความสำคัญไป นี่เป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงในค่ายคอมมิวนิสต์

สำหรับค่ายเสรีประชาธิปไตยนั้น ก็เปลี่ยนแปลงไปมากเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งบทบาทของสหรัฐในภูมิภาคนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สหรัฐได้ลดบทบาทไปมากเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงโดยเฉพาะปี 1991 - 1993 ช่วงนี้เป็นช่วงที่สหรัฐได้ลดบทบาทความมั่นคงทางการทหารอย่างมากในภูมิภาค โดยการลดกำลังทางทหารลงไป ลดสมรรถนะทางการทหารลงไป ลดบทบาทด้านการเมืองความมั่นคงในภูมิภาคนี้ การใช้นโยบายปิดล้อมประเทศคอมมิวนิสต์ก็หมดสิ้นลงไป สหรัฐได้ถอนฐานทัพ ปิดฐานทัพในอ่าวชูปิคของฟิลิปปินส์ และลดกำลังทหารไปอย่างมาก

เพราะฉะนั้น ภาพที่เห็นคือ ภาพที่ สอง ขั้วอำนาจใหญ่ คือสหรัฐกับสหภาพโซเวียต ทั้งสองขั้วมหาอำนาจได้ลดบทบาทลงไป ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า สุญญากาศแห่งอำนาจ ซึ่งถ้ามองในแง่มุมมองของ Realism ที่เน้นเรื่อง “balance of power” ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด จะเห็นได้ว่า การเกิดสุญญากาศแห่งอำนาจนั้นจะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่น่าวิตกอย่างยิ่งในแง่ของการจัดการในเรื่องอำนาจ (power management) ในการสร้าง “ดุลแห่งอำนาจ” เพราะว่าการที่เกิดสภาวะสุญญากาศแห่งอำนาจ จะเป็นการล่อแหลมไปสู่การที่ทำให้ประเทศมหาอำนาจที่ทะเยอทะยาน หรือมีศักยภาพที่จะเข้ามาทดแทนสุญญากาศแห่งอำนาจนั้นได้ จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และสองประเทศที่ถูกจับตามองมากคือ จีนและญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน จะเห็นได้ว่าจีนเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในการวิเคราะห์ถึงปัญหา

ความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลายเป็นศูนย์กลางของความสนใจ เป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ถึงปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาค

มีการวิเคราะห์กันว่ารระบบของความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกกำลังเข้าสู่ยุคหลายขั้วอำนาจ เป็นสามขั้วอำนาจ โดยมีสหรัฐ จีน และญี่ปุ่นเป็นขั้วอำนาจที่สำคัญ

นอกจากสามประเทศนี้ยังมีประเทศที่เป็น “Second tier players” หรือประเทศแถวสอง คือ อาเซียน ออสเตรเลีย รัสเซีย เป็นต้น รวมถึงอินเดียที่กำลังจะเข้ามามีอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่²²

เพราะฉะนั้น ภาพรวมของระบบของความมั่นคงในภูมิภาคในมุมมองของแนวคิดทฤษฎี balance of power จะเป็นยุคหลายขั้วอำนาจ ซึ่งจะเป็นระบบที่ยู่งยากสลับซับซ้อนในการวิเคราะห์ ไม่เหมือนระบบในยุคสงครามเย็นที่สามารถวิเคราะห์ได้ชัดว่าใครเป็นพวกของใคร คือ สองพวกของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ในยุคสงครามเย็น การระบุว่าใครเป็นศัตรูกับใครนั้นง่าย คือคอมมิวนิสต์คือศัตรู ฝ่ายที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์คือฝ่ายเดียวกับเรา ไทยจึงเป็นพันธมิตรกับอาเซียนและสหรัฐ กับญี่ปุ่น กับในประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์และเป็นศัตรูกับ

ประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ แต่ว่าในยุคนี้ จะระบุได้อย่างไรว่าใครคือศัตรู ใครคือภัยคุกคามต่อความมั่นคง²³

6. scenario การเปลี่ยนผ่านแห่งอำนาจ

Organski เขียน Power Transition Theory ในปี 1958 หลังจากนั้นก็มีนักทฤษฎีลูกศิษย์ของเขา เขียนบทความลงใน Asian Perspectives เมื่อปี 1999 บทความชื่อ “Power Transition and Alliance in The 21st Century”²⁴ โดย Kugler ได้นำทฤษฎีของ Organski มาเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการวิเคราะห์ โดยเน้นตามทฤษฎีของ Organski ว่า ระเบียบโลกจะมีความเสถียรภาพได้ก็ต่อเมื่อ ประเทศที่จะกลายมาเป็น dominant nation นั้นจะพอใจหรือไม่ และจะยอมรับใน status quo ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม power parity อำนาจที่เท่า ๆ กันระหว่าง 2 มหาอำนาจ จะนำไปสู่ความขัดแย้งเพื่อครองความเป็นอันดับ 1

Kugler ได้วิเคราะห์ตัวเลขในอนาคตอำนาจของประเทศใดที่จะขึ้นมาท้าทายอำนาจของมหาอำนาจเดิม ตามทฤษฎีของ Organski จะต้องดูจากปัจจัยภายใน ดูจากฐาน

²² ประเทศอินเดียอยู่ห่างไกลจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากอินเดีย ก็คงเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียได้ แต่ว่าในแง่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียแปซิฟิกอินเดียคงมีบทบาทที่ไม่เด่นชัดนัก

²³ ดู Dibb op. cit.: 99-120.

²⁴ J. Kugler, et. al., “Power Transitions and Alliances in the 21st Century,”: Asian Perspective, (25 no 3, 2001) : 5-29.

ประชากร ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่อำนาจทางเศรษฐกิจและการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม ดูแนวโน้มของประชากรที่เกิดขึ้น ในปี 1950 จีนมีประชากรมากที่สุดอยู่แล้ว จะเป็นแบบนี้ต่อไปจนถึงปี 2050 คงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนคือ อินเดีย จะกลายเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก สำหรับญี่ปุ่นกับรัสเซีย ซึ่งอยู่ข้างใต้ในแง่ของฐานประชากร ในแง่นี้ รัสเซียกับญี่ปุ่นคงยาก ที่จะขึ้นมาเป็นอภิมหาอำนาจอันดับ 1 ของโลก แต่ว่าจีนกับอินเดีย ศักยภาพมากมายมหาศาล

แต่ว่าที่จะเป็นตัวชี้ขาดตามทฤษฎีของ Organski คือ อำนาจทางเศรษฐกิจ จะเห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ปี 1950 ขนาดเศรษฐกิจของอเมริกาใหญ่ประมาณครึ่งหนึ่งของเศรษฐกิจโลก แต่แนวโน้มคือ ขนาดเศรษฐกิจของอเมริกาหดตัวลงไปเรื่อย ๆ ในแง่สัดส่วน เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ ในขณะที่จีนและอินเดียเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 2025 ขนาดเศรษฐกิจของจีนจะใหญ่เท่าขนาดเศรษฐกิจสหรัฐฯ โดยสมมติฐานที่ว่า หากเศรษฐกิจของจีนพัฒนาด้วยอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องไปถึงปี 2025 คือโต 7-8% ไปเรื่อย ๆ ในปี 2050 เศรษฐกิจจีนจะใหญ่เท่ากับขนาดเศรษฐกิจสหรัฐฯบวกกับสหภาพยุโรป

เพราะฉะนั้น ในปี 2025 จะเป็นปีที่เรียกว่า จีนจะ “overtakes” จะเท่ากับสหรัฐฯ และจะเป็นจุดเริ่มที่จีนจะแซงสหรัฐฯ ในแง่ของขนาดของเศรษฐกิจ

แต่ถ้าจีนไม่สามารถที่จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 7-8% ต่อไปจนถึงปี 2025 อาจลดลงมา 4-5% อย่างก็ตาม ก็เป็นแค่การชะลอเวลาที่จีนจะใหญ่เท่าสหรัฐฯ จีนจะเท่าสหรัฐฯ ในปี 2050 แทนที่จะเป็นปี 2025 จะช้าไปอีก 25 ปี

ตามทฤษฎีของ Organski บอกว่า จะเกิดปัญหาขึ้นแน่ จีนจะกลายเป็น challenger จะเป็นผู้ท้าทาย แต่ขึ้นอยู่กับว่า จีนจะเป็น powerful and satisfied หรือ powerful and dissatisfied จะเป็นประเทศที่พอใจในระเบียบโลกที่อเมริกาสร้างไว้ และพร้อมที่จะรักษาระเบียบโลกนั้นต่อไป หรือจีนต้องการจะสร้างระเบียบโลกขึ้นมาใหม่ตามที่จีนต้องการ และคิดว่าจะได้ประโยชน์มากกว่า²⁵

อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งจะต้องเอามาพิจารณาด้วย คือถ้าดูแต่ขนาดของเศรษฐกิจอย่างเดียวอาจจะไม่พอ คงต้องดู per capita GNP ซึ่งภาพที่ออกมา ถ้าคิดต่อหัว จะกลายเป็นแบบนี้คือ ภายในปี 2050 หรือ 2025 ถ้าคิดเป็นรายได้ประชาชาติต่อหัว ซึ่งสะท้อนถึงความกินดีอยู่ดีของประชาชน สะท้อนให้เห็นว่ายังมีคนจนอยู่หรือไม่ ในสถานะเช่นนี้ จะปรากฏว่า EU จะยังมีอำนาจในลักษณะนี้อยู่ สหรัฐฯ จะมีอยู่เท่า ๆ กับ EU ส่วนจีน ถึงแม้ว่าจะขึ้นมา แต่ก็เล็กกว่าสหรัฐฯกับสหภาพยุโรป หมายความว่า จีนในปี 2025 หรือ 2050 จีนที่มีขนาดเศรษฐกิจ

²⁵ Ibid.: 5-16.

เท่ากับสหรัฐฯ แต่ว่าจีนยังมีคนจนอยู่อย่างมากมาย คุณภาพชีวิตของคนจีน ยังเทียบกับคนอเมริกันกับ EU ไม่ได้ เพราะฉะนั้น จากตรงนี้จะกล่าวได้ว่า per capita ของจีน จะยังคงเท่ากับครึ่งหนึ่งเท่านั้นของสหรัฐฯ และครึ่งหนึ่งของ EU Kugler บอกว่า จุดนี้ก็จะทำให้จีนรู้สึกไม่พอใจ เพราะว่าในขณะที่ขนาดเศรษฐกิจของจีนใหญ่เป็นอันดับ 1 ของโลก แต่จีนยังคงมีความยากจน และคุณภาพชีวิตก็สู้ตะวันตกไม่ได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับตะวันตกได้ง่ายขึ้น

Kugler สรุปโดยเอาทฤษฎี Organski เป็นหลักว่า ถ้าเกิดสถานะเช่นนี้ขึ้นมา คือสถานะที่จีนเป็นผู้ที่จะท้าทายระเบียบโลกของอเมริกา อเมริกาควรจะทำอย่างไร ตามทฤษฎีของ Organski การเปลี่ยนผ่านอำนาจจะเกิดขึ้น ในที่สุดแล้ว ประเทศที่จะเป็น dominant nation จะกลายเป็นจีน สหรัฐฯ จะมี 2 ทางเลือก

ทางเลือกแรกคือ ความขัดแย้งและสงครามระหว่างสหรัฐฯ กับจีนอีกทางเลือกหนึ่งคือการเปลี่ยนผ่านอำนาจเป็นไปอย่างสันติ ที่นี้จะทำให้การเปลี่ยนอำนาจเป็นไปอย่างสันติ อเมริกาจะดำรงระเบียบโลกของอเมริกาไว้ได้ ก็โดยต้องทำให้จีนพอใจกับ status quo ให้จีนกลายเป็น powerful and satisfied ไม่ใช่ powerful and dissatisfied การเปลี่ยนผ่านอำนาจอย่างสันติวิธีโดยการพยายามที่จะเอาจีนเข้ามาร่วมในระเบียบโลกของอเมริกา ในระเบียบโลกทางด้านความมั่นคงและทางเศรษฐกิจ และในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

เพราะฉะนั้น Kugler แนะนำว่า ในระยะยาว ถ้าสหรัฐฯ ต้องการให้การเปลี่ยนผ่านอำนาจไม่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรง ต้องดึงจีนเข้ามาในพันธมิตร แนวร่วมของอเมริกา อาจดึงจีนเข้ามาอยู่ในองค์กรความมั่นคงอย่าง NATO ขณะนี้อเมริกากำลังมีแนวโน้มที่จะดึงรัสเซียเข้ามาอยู่ในค่ายตะวันตกมากขึ้น แต่กับจีนนั้น ยังมีปัญหาอยู่ เพราะฉะนั้นจีนจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสร้างสรรค์ และพร้อมที่จะสนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติ หรือ WTO และสนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ ในที่สุด จะนำไปสู่การที่จะรักษาไว้ซึ่งระเบียบโลกของอเมริกา

Kugler สรุปว่า satisfied China จีนที่มีความพอใจกับ status quo จีนที่เต็มใจรักษาไว้ซึ่งระเบียบโลกในปัจจุบัน จะเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดสำหรับสันติภาพความมั่นคงของโลกในอนาคต²⁶

7. scenario ภูมิภาคภิบาล

หากเอาทฤษฎีภูมิภาคภิบาล มาวิเคราะห์ระบบมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง การวิเคราะห์จะเน้นไปที่เวทีพหุภาคีในภูมิภาค ซึ่งองค์กรที่สำคัญที่สุดคือ อาเซียน ซึ่งจะมีรายละเอียดดังนี้

7.1 อาเซียน: ความร่วมมือด้านการเมืองความมั่นคง

ในปี 1976 มีการประชุม Bali Summit เป็นการประชุมสุดยอดครั้งแรกของ

²⁶ Ibid: 14-26.

อาเซียน และถือว่าการประชุมที่สำคัญ ในประวัติศาสตร์ความร่วมมือของอาเซียนในด้านความมั่นคง โดยมีการจัดทำสนธิสัญญา "Treaty of Amity and Cooperation in South - East Asia" "สนธิสัญญาแห่งการสมานฉันท์และความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" สนธิสัญญาฉบับนี้ ถือว่าเป็นสนธิสัญญาด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงฉบับแรก ถึงแม้ว่าสนธิสัญญานี้ ไม่ได้ระบุชัดถึงการเป็นพันธมิตรทางการทหาร แต่ก็เป็นสนธิสัญญา หรือความตกลง ที่มีความร่วมมือในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง ความมั่นคง และที่สำคัญคือ ระบุว่าประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน จะแสวงหาหนทางที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยวิถีทางที่ไม่ใช้กำลัง หรือเป็นไปในแบบสันติวิธี มีการระบุถึง วิธีการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก²⁷

จริง ๆ แล้ว ก่อนมีการจัดทำสนธิสัญญานี้ ก็มีความพยายามของประเทศมาเลเซียที่ไม่ต้องการให้อาเซียน ตกอยู่ใต้อิทธิพลของมหาอำนาจในยุคสงครามเย็น มาเลเซียจึงเสนอแนวความคิดของ ZOPFAN ขึ้นมา จะทำให้เขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นกลาง เรียกว่า "Zone of Peace, Freedom and Neutrality in South - East Asia" ซึ่งเสนอมาดังแต่ปี 1971 อย่างไรก็ตาม ZOPFAN ในยุคหลังสงครามเย็น ดู

จะหมดความสำคัญลงไป เพราะว่าขณะนี้ไม่จำเป็นอีกแล้ว ที่จะไปเป็นกลางในความขัดแย้งระหว่างใครกับใคร ขณะนี้ ไม่มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่ายแล้ว เพราะฉะนั้นความเป็นกลาง หรือการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด จึงหมดความสำคัญลงไป

ประวัติศาสตร์ความร่วมมือด้านความมั่นคงของอาเซียน มาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้ง เมื่อเวียดนามรุกรานเขมร เมื่อปี 1978 กลไกการหารือระหว่างอาเซียนด้วยกัน ที่เป็นกลไกสำคัญคือ SOM (Senior Official Meeting) เป็นการประชุมในระดับปลัดกระทรวงต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน SOM ภายหลังจากปี 1978 มีบทบาทมากขึ้นในการประชุมหารือในการกำหนดท่าทีของอาเซียนต่อปัญหาเขมร ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่สำคัญที่สุดในภูมิภาคในขณะนั้น เป็นการกำหนดท่าทีของอาเซียน ให้เวียดนามถอนทหารไปจากกัมพูชา

นอกจากกลไก SOM ยังมีกลไกย่อยๆ อีกเรียกว่า Working Group มีหลาย Working Group ด้วยกันในกรอบอาเซียน ได้มีการปรับเพิ่มกลไกของอาเซียนด้านความมั่นคง โดยเรียกว่าเป็น Special SOM ต่างจาก SOM ธรรมดา เพราะว่า Special SOM จะมีการหารือด้านความมั่นคง ที่ฝ่ายทหารของประเทศต่างๆ เข้ามาร่วมหารือในการประชุมด้วย

ภายหลังจากที่ปัญหาเขมรได้หมดไป อาเซียนได้มีปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง ภายหลังสงครามเย็น มีมากขึ้น ปี

²⁷ รายละเอียดดูสนธิสัญญา "Treaty of Amity and Cooperation in South - East Asia"

< <http://www.aseansec.org> >

1992 ในการประชุมสุดยอดที่สิงคโปร์ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้น ในการสร้างระบบความมั่นคงในภูมิภาคขึ้นมา ไม่ใช่เฉพาะในอาเซียนเท่านั้น โดยอาเซียนเดิมมี 6 ประเทศปัจจุบันมี 10 ประเทศ แต่เวที ASEAN Regional Forum หรือ ARF เป็นเวทีหารือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาค มีประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศในอาเซียนที่สำคัญ ๆ เข้ามาด้วย ในการประชุมสุดยอดที่สิงคโปร์ในปี 1992 อาเซียนได้มีมติให้มีการจัดตั้ง กลไกการประชุมด้านความมั่นคงในภูมิภาคขึ้นมา และต่อมาปี 1994 จึงการประชุมครั้งแรกของ ARF ขึ้นที่กรุงเทพฯ หลังจากนั้นจึงมีการประชุมติดต่อกันมาทุกปี

ในปี 2003 ในการประชุมสุดยอดที่บาห์ลี อาเซียนได้ตกลงที่จะจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน (Asean Security Community) ขึ้น โดยเน้นการเพิ่มความร่วมมือทางด้านการเมืองความมั่นคง

7.2 การประชุมว่าด้วยความมั่นคงแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF)

ประวัติความเป็นมาของ ARF นั้น มีการประชุมครั้งแรกเมื่อปี 1994 ในตอนแรกออสเตรเลียได้เสนอรูปแบบที่คล้ายกับ OSCE ของยุโรป โดยให้มีสำนักเลขาธิการ มีโครงสร้างที่เป็นทางการ แต่ประเทศอาเซียนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เพราะกลัวว่า ถ้าให้เป็นเวทีที่มีกลไกเป็นทางการมาก มหาอำนาจจะเข้ามาครอบงำอาเซียนจึงคิดว่า ควรจะเริ่มจากกลไกที่หลวมๆ มี

ข้อผูกพันที่ไม่เป็นทางการ แล้วจึงค่อยพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป²⁸

ในตอนแรก ประเทศที่มีความกังวลเกี่ยวกับการประชุม ARF คือจีน จีนกลัวว่า จะถูกรุมในเวที ARF เพราะจีนมีปัญหาเกี่ยวกับหลายๆ ประเทศใน ARF โดยเฉพาะ ความขัดแย้งในหมู่เกาะ Spratlys จีนอ้างมาโดยตลอดว่า เป็นความขัดแย้ง ที่จะต้องหารือในแบบทวิภาคี ซึ่งจีนจะได้เปรียบ เพราะจีนมีอำนาจการต่อรองที่สูงกว่า

²⁸ Shaun Narine, "ASEAN into the twenty-first century: problem and prospect ", *The Pacific Review* 12,3 (1999): 360-362; Michael Antolik, "The ASEAN Regional Forum: The Spirit of Constructive Engagement", *Contemporary Southeast Asia* 16, 2 (September 1994) : 117- 135; Alastair Iain Johnston, "The myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum", in *Imperfect Unions*, H. Haftendon (ed.) (Oxford :Oxford U. Press, 1999) : 287- 324; John Garofano, "Flexibility or Irrelevance: Ways Forward for the ARF", *Contemporary Southeast Asia* 21, 1 (April 1999) :74- 94; Amitav Archarya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001) :165- 193; Institute of Defense and Strategic Studies *A New Agenda for the ASEAN Regional Forum* (Singapore : Institute of Defense and Strategic Studies , 2002); Simon S.C.Tay and Obood Talb, "The Asean Regional Forum: Preparing for Preventive Diplomacy" *Contemporary Southeast Asia* 19 (3) ,: 252-267.

และสามารถกดดันประเทศคู่เจรจาได้ แต่ถ้าเอาเรื่องหมู่เกาะ Spratlys มาหารือในเวที ARF ปัญหาทวิภาคี จะกลายเป็นปัญหาพหุภาคี ซึ่งจิ้งจอกกลัวว่า ประเทศต่างๆจะมารุมเล่นงานจีน ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศนอกภูมิภาคเช่น สหรัฐ แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ก็จะมารุมจีนด้วย

อย่างไรก็ตาม ท่าทีของจีนในช่วงหลังๆ ก็เปลี่ยนไป โดยจีนเริ่มมองเห็นประโยชน์จาก ARF ในการเป็นเกราะกำบังการถูกละเมิดงานจากสหรัฐฯ จีนอาจใช้ ARF ในการหาพวก หาเพื่อน เพื่อที่จะฝ่าวงล้อมของสหรัฐฯในการปิดล้อมจีนได้ด้วย²⁹

สำหรับสหรัฐฯนั้น มอง ARF ว่า มีทั้งบวกและลบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแง่ลบคือ ในสถานะของสหรัฐฯ ที่เป็นมหาอำนาจ สหรัฐฯจะสามารถดำเนินนโยบายทางด้านความมั่นคงโดยเอกเทศ โดยไม่ต้องมี ARF ได้อยู่แล้ว แต่ถ้ามีสถาบัน ARF มหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ที่มีอำนาจมาก จะถูกตีกรอบ คือ ในการประชุมพหุภาคีซึ่งจะมีหลายประเทศเข้าร่วมประชุม สหรัฐฯจะมีเพียงหนึ่งเสียง อย่างไรก็ตาม ARF จะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ในการสร้างแนวร่วมในการปิดล้อมจีนได้ และในอนาคต อาจจะพัฒนาเป็นกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

สำหรับการประชุม ARF ครั้งที่ 1 ที่กรุงเทพฯนั้น ออสเตรเลียได้ เสนอมาตรการความ

ร่วมมือ โดยเฉพาะข้อเสนอมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (Confidence Building Measures : CBMs)³⁰ แต่ข้อเสนอ CBMs ไม่ได้รับการตอบสนองจากประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะ อาเซียนกลัวว่า ถ้าไปเร็วเกินไป อาจคุมเกมไม่ได้ และมหาอำนาจตะวันตก จะเข้ามาคุมเกมแทน อาเซียนจึงพยายามดึงเกม เพราะฉะนั้น ในการประชุมครั้งแรกจึงไม่ได้มีเนื้อหาสาระอะไร

อย่างไรก็ตาม ในการประชุม ARF ครั้งที่ 2 ที่บรูไน อาเซียนได้จัดทำ เอกสาร “Concept Paper”³¹ กำหนดแนวทางอาเซียนในกรอบความร่วมมือ ARF อาเซียนอยากให้เห็น ARF มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่ง เป็น 3 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 คือ การสร้างมาตรการความไว้วางใจระหว่างกัน (CBMs)

ขั้นตอนที่ 2 คือ การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy)

ขั้นตอนที่ 3 คือ การสร้างกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

²⁹ Yong Deng, “Managing China’s Hegemonic Ascension : Engagement from Southeast Asia”, *The Journal of Strategic Studies* 21, 1 (March 1998) : 21-43.

³⁰ ข้อเสนอของออสเตรเลีย ดู Gareth Evans and Paul Dibb, *Australian Paper on Practical Proposals for Security Cooperation in the Asia Pacific Region* (Canberra : Department of Foreign Affairs and Trade and Strategic and Defense Studies Centre, 1994)

³¹ The Asean Regional Forum : A Concept Paper < <http://www.aseansec.org> >

หลังจากนั้น การประชุม ARF ครั้งต่อมาเน้นขั้นตอนที่ 1 คือ การสร้าง CBMs ซึ่งจะมีปัญหาน้อยที่สุด ส่วนใหญ่เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เน้นเรื่องความโปร่งใสทางด้านนโยบายความมั่นคง นอกจากนั้น ในช่วงหลัง ARF กลายเป็นเวทีที่สมาชิก ประกาศท่าทีร่วมกันในประเด็นปัญหาความมั่นคง เช่น ปัญหาอาวุธนิวเคลียร์

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังๆ อาเซียนถูกกดดันจากมหาอำนาจตะวันตก ให้เริ่มหารือกันในเรื่องการทูตเชิงป้องกันมากขึ้น แต่ในเรื่อง บทบาทของ 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 ในด้านการทูตเชิงป้องกัน ที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศ

ประเทศไทยเคยเสนอให้อาเซียนปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นหลักการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

กิจการภายใน เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับแบบยืดหยุ่น (flexible engagement) แต่ได้รับการต่อต้านจากประเทศอื่น ๆ มีเพียงฟิลิปปินส์เท่านั้น ที่เห็นด้วยกับไทย ประเทศเหล่านี้พยายาม “เตะถ่วง” ดึงเกม ไม่ให้ ARF มีพัฒนาการในด้านการทูตเชิงป้องกัน ในขณะที่ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯและยุโรป ก็กดดันให้ ARF เพิ่มบทบาทในด้านนี้

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อาเซียนเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ประเทศต่างๆในอาเซียน ยินยอมที่จะถกเถียง หรือยินยอมไม่ยอมต่อข้อเรียกร้องของตะวันตก ในหลายๆเรื่อง รวมทั้งเรื่องพัฒนาการของ ARF ด้วย แต่พอเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นมา อาเซียนก็อ่อนแอลงไปมาก หลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ต้องหันหน้าไปพึ่งและขอความช่วยเหลือจากตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐฯและ IMF อำนาจการต่อรองของอาเซียนจึงตกต่ำลงไปมาก ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯได้ดำเนิน นโยบายรุกหนัก ถือเป็นโอกาสทอง ของสหรัฐฯที่จะรุก เพื่อให้อาเซียนปรับเปลี่ยนนโยบาย และยอมทำตามที่สหรัฐฯต้องการ อาเซียนก็ต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในการที่จะเพิ่มบทบาทในด้านการทูตเชิงป้องกัน

ดังนั้น ในการประชุม ARF ในอนาคต ประเด็นสำคัญคือ การหารือในการเพิ่มบทบาท

การทูตเชิงป้องกัน ปัญหาคือ ARF จะเพิ่มบทบาทได้อย่างไร³²

ประการแรก ARF จะต้องสร้างบรรทัดฐาน (norms) ของการทูตเชิงป้องกันขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะบรรทัดฐานในเรื่องของความชอบธรรมของ ARF ที่จะเข้าไปแทรกแซงด้วยหลักการมนุษยธรรม (humanitarian intervention) ARF จะต้องพยายามหาจุดสมดุล เงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะพัฒนาบรรทัดฐาน ที่จะไม่ให้ไปขัดกับหลักการของการไม่ยุ่งเกี่ยวกิจการภายในของอีกประเทศหนึ่ง

พัฒนาการในเรื่องบรรทัดฐานดังกล่าวชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ในกรอบของสหประชาชาติ คือว่า ถ้ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง หรือมีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งจะถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ จะเป็นความชอบธรรมที่ประชาคมระหว่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศนั้นได้ ตัวอย่างคือ ในกรณีบอสเนีย โคโซโว และ ติมอร์ตะวันออก การที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง จะอ้างอำนาจอธิปไตย เพื่อเป็นเกราะกำบังการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้ผลในโลกยุคปัจจุบัน

ข้อเสนอใน “concept paper” ของอาเซียนได้มีการระบุว่า ในระยะยาว อาจมีการพัฒนาสถาบันขึ้นมาในกรอบของการทูตเชิง

ป้องกัน ซึ่งได้แก่ “Regional Risk Reduction Center” และ “Special Representative” เพื่อทำหน้าที่ เป็นกลไกในการสอบสวนข้อเท็จจริง และเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่เป็นระบบเตือนภัยล่วงหน้า

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาสถาบันดังกล่าว ยังห่างไกลจากความเป็นจริง ในขณะนี้ กลไกที่พอจะมีความเป็นไปได้ ในการดำเนินนโยบายการทูตเชิงป้องกัน คือการใช้ประธานของ ARF คือรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นเจ้าภาพการประชุม ARF โดยให้มีบทบาทในการได้สวนหาข้อเท็จจริง และเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย แต่ปัญหาคือ ประธานของ ARF เป็นได้เฉพาะรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในอาเซียนเท่านั้น ประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกอาเซียนไม่สามารถเป็นประธานของ ARF ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาก เพราะประเทศอื่นไม่พอใจที่อาเซียนผูกขาดการเป็นเจ้าภาพ ในการจัดการประชุม ARF แต่อาเซียนยังยืนกราน และพยายามที่จะกุมบังเหียน ARF อยู่ต่อไป เพื่อที่จะสามารถคุมเกมต่อไปได้

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Troika” คือ ให้ประธาน ARF ปัจจุบัน อดีต และประธานในอนาคต 3 คน แบบเดียวกับ Troika ของสหภาพยุโรป มีบทบาทในการดำเนินการทูตเชิงป้องกัน

อนาคต หากจะมองว่า ARF จะมีพัฒนาการต่อไป อย่างไร อาจมาเปรียบเทียบกับบทบาทของสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาททั้งใน

³² Tay and Talib, op. cit.: 252–267.

ด้านการทูตเชิงป้องกัน การสร้างสันติภาพ (peace making) บทบาทในการรักษาสันติภาพ (peace keeping) บทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งในรอบของสหประชาชาติ มีการใช้เครื่องมือทั้งในด้านการทูต การเจรจา โกล่เกลี่ย การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และในบางครั้ง มีการใช้เครื่องมือทางการทหาร ถ้าจะใช้สหประชาชาติเป็นแม่แบบของ ARF จะเห็นได้ว่า ARF ต้องใช้เวลาอีกยาวไกล ในการพัฒนาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในภูมิภาค อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตได้

8. บทสรุป และข้อเสนอการปรับนโยบายของไทย

บทความนี้ได้วิเคราะห์ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออก ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Scenario) ของระบบความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในอนาคต โดยได้วิเคราะห์ scenario ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ ระบบการเปลี่ยนผ่านแห่งอำนาจ ระบบดุลแห่งอำนาจ และระบบภูมิภาคภิบาล

ในลำดับต่อไป จะเป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ (scenario) ของระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในอนาคต และจะเสนอแนะนโยบายต่างประเทศของไทย เพื่อรองรับต่อระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในอนาคต ดังนี้

8.1 ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในอนาคตอันใกล้: ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ

ระบบความมั่นคงระหว่างประเทศ ในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ มีลักษณะ 1 ขั้ว คือ มีสหรัฐฯเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลก โดยขั้วอำนาจอื่น ๆ ยังคงไม่มีศักยภาพพอ ที่จะขึ้นมาแข่งขันกับสหรัฐฯได้ รัสเซียยังคงอ่อนแอ และคงต้องใช้เวลานาน กว่าที่จะฟื้นตัวทางด้านเศรษฐกิจ จีนยังคงต้องใช้เวลานาน กว่าที่จะพัฒนาศักยภาพทางการทหารและเศรษฐกิจ ที่จะขึ้นมาเป็นคู่แข่งของสหรัฐฯได้ สำหรับสหภาพยุโรป ถึงแม้จะมีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ แต่ทางด้านการเมืองความมั่นคง ยังคงต้องใช้เวลาในการรวมตัวกัน สำหรับญี่ปุ่น ก็เช่นเดียวกัน ญี่ปุ่นมีข้อจำกัดหลายด้านด้วยกัน ทั้งในด้านของการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ศักยภาพในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจเริ่มลดลง และอำนาจทางการทหารและความมั่นคง ยังจำเป็นต้องพึ่งพาสหรัฐฯอยู่

ในขณะนี้ ระบบความมั่นคงระหว่างประเทศ มีลักษณะของความเป็นหนึ่งขั้วอำนาจ ได้แก่การที่สหรัฐฯครองความเป็นเจ้าในโลก ซึ่งเป็นระบบโลกที่คุ้นเคยกันมา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง อเมริกากลายเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลก ระเบียบโลกในปัจจุบัน มีอเมริกาเป็น “Dominant Nation” และอเมริกาพยายามจะรักษาระบบโลกนี้ โดยดึงมหาอำนาจระดับรองลงมา ได้แก่

เยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น ให้มาสนับสนุนอเมริกา และมีประเทศระดับกลางและระดับเล็ก ก็พอใจและสนับสนุนระเบียบโลกที่อเมริการ่างขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าทุกประเทศในโลกจะเห็นด้วยและสนับสนุนระบบโลกของอเมริกา ซึ่งถ้าประเทศที่ต่อต้านอเมริกามีมากขึ้นเรื่อยๆ ระเบียบโลกของอเมริกาจะอยู่ไม่ได้ จะสั่นคลอน ซึ่งขณะนี้ มีหลายๆประเทศที่ไม่ชอบอเมริกา อเมริกายอมให้เกิดสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ คือมีประเทศที่ต่อต้านอเมริกามากกว่าประเทศที่สนับสนุนอเมริกา เพราะฉะนั้น อเมริกาต้องทำให้ภาพนี้เปลี่ยนไป คืออเมริกามีฐานอำนาจอยู่ข้างบน และประเทศที่สนับสนุนอเมริกามีมาก ถึงแม้จะมีประเทศที่ต่อต้านอเมริกา แต่ก็มีย่อย ถ้าเป็นอย่างนี้ ระบบโลกของอเมริกาจะยังอยู่ต่อไปได้

สำหรับระบบความมั่นคงในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวโน้มสำคัญคือ สหรัฐฯ ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สุด และยังคงครองความเป็นเจ้าอยู่ต่อไป โดยยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ จะเน้น 3 เรื่องใหญ่ด้วยกัน เรื่องแรกคือ การครองความเป็นเจ้า เรื่องที่สองคือ นโยบายปิดล้อมและสกัดกั้นอิทธิพลของจีน และเรื่องที่สามคือสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ไทยคงไม่มีทางเลือกที่จะต้องเล่นตามเกมของสหรัฐฯ ทั้ง 3 เรื่อง

ในการวิเคราะห์ถึงภัยและโอกาสต่อไทย หากมองในแนวคิดสัจนิยม จะเห็นได้ว่าสหรัฐฯ ทำตัวเป็น "อันธพาล" จะเข้ามาครอบงำภูมิภาค

ทั้งทางด้านการทหาร ความมั่นคง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

แต่หากมองในแนวอุดมคตินิยม การที่สหรัฐฯ เป็นเจ้าครองโลก ก็น่าจะเป็นโอกาสต่อไทย ในแง่ที่สหรัฐฯ จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวคานอำนาจในภูมิภาค โดยการเข้ามาถ่วงดุลอำนาจระหว่างจีนและญี่ปุ่น และจะเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับไทย

หากมองในแง่ นโยบายต่างประเทศ ไทยในระยะสั้น ก็มีความจำเป็นที่ไทยจะต้องมีนโยบายเข้าหาสหรัฐฯ มากขึ้น เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้ จากการเข้าหาสหรัฐฯ ดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น ในระเบียบโลกที่อเมริกาเป็นเจ้าอยู่ขณะนี้ ผลประโยชน์ที่ไทยจะได้ จากการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอเมริกานั้นมีอยู่อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยี ด้านองค์ความรู้ ซึ่งต้องพึ่งพาอเมริกาอยู่ นั่นเป็นโอกาสแต่ภัยก็มี ถ้าใกล้ชิดกับอเมริกามากเกินไป ศัตรูของอเมริกาก็มีอยู่ จะกลายเป็นว่าไทยกลายเป็น "ลูกไล่" "หางเครื่อง" หรือ "ตามกัน" อเมริกา ซึ่งรัฐบาลบางสมัยก็โดนโจมตีมาแล้ว นอกจากนี้ ภัยของไทยที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ก็คือ อาจจะเป็นการชักศึกเข้าบ้าน ทำให้ไทยเป็นเป้าของการก่อการร้าย และเป็นศัตรูกับโลกมุสลิม เพราะฉะนั้น จุดสมดุลอยู่ตรงไหน ไทยจะวางตัวอย่างไร มีความใกล้ชิด มีนโยบายต่ออเมริกาอย่างไร เพื่อที่จะ

ก่อให้เกิดความสมดุล จะได้โอกาส และป้องกัน ไม่ให้เกิดภัยที่จะเข้ามาใกล้

กล่าวโดยสรุป ระบบหนึ่งขั้วอำนาจซึ่งมี สหรัฐฯ เป็นอภิมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลก แนวโน้มสำคัญคือ สหรัฐฯ ภายใต้การนำของ รัฐบาล Bush แนวคิดอนุรักษนิยมใหม่ ลัทธิการ ครอบครองความเป็นเจ้า การดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว และการแสวงหาพันธมิตรที่จะสนับสนุนสหรัฐฯ จะ ดำเนินต่อไป ท่ามกลางสภาวะที่สหรัฐฯ ครอบ ความเป็นเจ้าในโลกเช่นนี้ จะเป็นทั้งภัยและโอกาส ต่อไทย ภัยในแง่ที่สหรัฐฯ จะดำเนินนโยบายใน ลักษณะก้าวร้าวกดดันไทยต่อไป ซึ่งจะทำให้ไทย ไม่มีทางเลือก ที่จะต้องสนับสนุนสหรัฐฯ แต่ ขณะเดียวกัน การใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ก็จะเป็น โอกาสสำหรับไทยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น ผลประโยชน์ทางการทหาร การเมือง ความ มั่นคง และเศรษฐกิจ ดังนั้นไทยจะต้องพยายาม ถ่วงน้ำหนัก สร้างดุลยภาพของความสัมพันธ์ให้ดี โดยพยายามลดภัยและเพิ่มโอกาสให้กับไทย

8.2 ระบบความมั่นคงในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงในอนาคตระยะยาว: ระบบ ดุลแห่งอำนาจ และการเปลี่ยนผ่านแห่ง อำนาจ

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวมีแนวโน้มว่า โลกกำลังจะเปลี่ยนจากระบบ 1 ขั้วไปสู่หลายขั้ว อำนาจ สหรัฐฯจะเสื่อมคลายลง ตามวัฏจักรของ มหาอำนาจที่เป็นมาในอดีต นอกจากนี้ มีแนวโน้ม ว่า ขั้วอำนาจอื่นๆ อาทิ จีน ญี่ปุ่น ยุโรป รัสเซีย ประเทศในเอเชีย ประเทศกลุ่มอิสลาม แอฟริกา

และละตินอเมริกา มีแนวโน้มว่า จะต่อต้าน สหรัฐฯ และเป็นพันธมิตรกันในการคานอำนาจ สหรัฐฯมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะทำให้โลกเป็นหลาย ขั้วอำนาจในระยะยาว

สำหรับประเทศจะขึ้นมาท้าทาย ระเบียบโลกของอเมริกันนั้น ขณะนี้ มีกลุ่ม ประเทศอิสลามกับจีนเป็นตัวแสดงที่สำคัญ สำหรับจีน ปัจจัยสำคัญที่จะสร้างอำนาจให้กับ ชาติคือ ฐานประชากร ในปี 2025 ประชากร ของจีนจะใหญ่มาก อินเดียจะมาก อเมริกาจะ เล็กลง ยุโรปจะเล็กลง เพราะฉะนั้น ถ้าดูจาก ฐานประชากร จะตอบได้ง่ายๆเลยว่า ในอนาคต นั้น ใครจะใหญ่ในโลกนี้ ใครจะขึ้นมาท้าทาย ระเบียบโลกของอเมริกา ซึ่งก็คือ จีนกับอินเดีย

ที่ชัดเจนไปกว่านั้นคือ เรื่องของขนาด เศรษฐกิจ ในปี 1950 ขนาดเศรษฐกิจของ อเมริกาใหญ่ 50 % ของเศรษฐกิจโลก แต่ในปี 2025 หากเศรษฐกิจของจีนยังเจริญเติบโต 8% ไปเรื่อยๆ เศรษฐกิจของจีนจะใหญ่เท่ากับของ อเมริกา และในปี 2050 เศรษฐกิจของจีนจะ ใหญ่เท่ากับของอเมริกาและยุโรปรวมกัน เพราะฉะนั้น จะเป็นแนวโน้มที่สำคัญอย่างยิ่ง ในแง่ของผลที่จะมากระทบต่อนโยบายของไทย ในระยะยาว คือการผงาดขึ้นมาของจีน และใน ระยะยาว จะมีอินเดียด้วย

แต่ว่าสิ่งที่สำคัญ ที่จะมีผลกระทบต่อ ไทยมาก ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่กำลังจะเกิดขึ้น ในอนาคต จีนจะขยายอิทธิพลครอบงำภูมิภาค ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

เฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม อเมริกาคงไม่ยอมให้จีนมีบทบาทมากขึ้น นโยบายปิดล้อมจีน ซึ่งสหรัฐฯ ดำเนินการมาตลอด จะนำมาใช้ต่อไป ขณะนี้จีนกำลังถูกปิดล้อม ทางด้านตะวันออกคือ ญี่ปุ่นและประเทศอาเซียนบางประเทศ ทางใต้คืออินเดีย ทางตะวันตก อเมริกา กำลังเพิ่มบทบาทมากขึ้นในเอเชียตะวันตก สิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นวิวัฒนาการในอนาคต ที่กำลังจะเกิดขึ้น

การที่จีนใหญ่ขึ้นมา ไทยจะได้อะไร ขณะนี้ไทยก็รู้ว่า จีนกำลังใหญ่ขึ้นมา ไทยพยายามใกล้ชิดกับจีน พยายามทำเขตการค้าเสรีกับจีน อย่างไรก็ตาม นั่นคือโอกาสของไทยสำหรับการที่จะใกล้ชิดจีนในอนาคต

เมื่อมีโอกาส ก็มีภัย สำหรับ “ภัย” ที่จะเกิดขึ้นเมื่อไทยไม่ได้ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ คือการที่ไทยจะถูกจีนครอบงำ การเป็น “ลูกไล่” จีน ซึ่งคงจะไม่เป็นประโยชน์ต่อไทยในระยะยาว จุดสมดุลจะอยู่ตรงไหน การที่จะถ่วงดุลอำนาจระหว่างสหรัฐฯ กับจีน น่าจะเป็นนโยบายของไทย คือ การสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้น ไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่ง มีมากจนครอบงำภูมิภาคนี้

ดังนั้น ระบบหลายขั้วอำนาจ จะเป็นแนวโน้มสำหรับอนาคตในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีนและอินเดีย ซึ่งจะมีทั้งภัยและโอกาสต่อไทย ดังนั้น นโยบายในระยะยาวของไทย คือ การเน้นการทูตรอบทิศทาง นโยบายรักษาระยะห่างที่เท่าเทียมกัน (equi-distant policy)

นโยบายไทยในอนาคตระยะยาว โลกจะเปลี่ยนจากระบบ 1 ขั้วไปสู่ระบบหลายขั้ว ดังนั้น แนวนโยบายต่างประเทศไทยในระยะยาว จะต้องเตรียมปูพื้นฐานไว้ สำหรับโลกหลายขั้วอำนาจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยนโยบายไทย ต้องค่อยๆ ปรับจากสภาวะแวดล้อมที่เป็นระบบ 1 ขั้วเป็นหลายขั้วอำนาจ จากการพึ่งพิงสหรัฐฯ ไปสู่นโยบายการทูตรอบทิศทาง (omni-directional diplomacy) โดยจะต้องพยายามฟื้นฟู สร้างความสัมพันธ์และรักษาความสัมพันธ์กับขั้วอำนาจอื่นๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้น

ในระยะยาว จะเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ เพราะฉะนั้น ไทยจะต้องเข้าหาทุกขั้วอำนาจ คือ ดำเนินนโยบายในลักษณะที่รักษาระยะห่างที่เท่าเทียมกัน (equi-distant policy) ซึ่งจะเหมาะสมสำหรับดุลยภาพแห่งอำนาจ ที่แต่ละขั้วอำนาจมีอำนาจในระดับเดียวกัน คือ จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ มีอำนาจพอ ๆ กัน อย่างไรก็ตาม หากในอนาคต ดุลยภาพแห่งอำนาจ จะเป็นไปในลักษณะที่สหรัฐฯ ยังมีความเหนือกว่าจีนและญี่ปุ่น นโยบายไทยก็คงจะต้องให้น้ำหนักกับความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ มากกว่าความสัมพันธ์ไทย-จีน หรือ ไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งถ้าคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ อาจจะเป็นความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ ร้อยละ 40 ไทย-จีน ร้อยละ 30 ไทย-ญี่ปุ่น ร้อยละ 30 เป็นต้น

8.3 ภูมิภาคภิบาล

หากวิเคราะห์ความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามแนวอุดมคตินิยม จะเห็นภาพได้ว่า

โลกกำลังจะมีวิวัฒนาการเปลี่ยนไป เรื่องของข้าอำนาจจะเป็นเรื่องพันยุคพันสมัย โลกกำลังเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ความมั่นคงระหว่างประเทศ จะไม่ได้ถูกกำหนดโดยข้าอำนาจหรือมหาอำนาจ แต่ความมั่นคงระหว่างประเทศในอนาคต จะมีตัวแสดงที่หลากหลาย โดยเฉพาะสถาบันระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ กฎระเบียบระหว่างประเทศ องค์การข้ามชาติต่างๆ ดังนั้น ในอนาคตในระยะยาว ความมั่นคงระหว่างประเทศจะมีวิวัฒนาการคล้ายการเมืองภายในประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ และคล้ายสังคมภายในประเทศมากขึ้น การเมืองภายในประเทศ จะมีสถาบันทางสังคม รัฐบาล สภา พรรคการเมือง กลุ่มต่างๆ ในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ความมั่นคงระหว่างประเทศกำลังมุ่งไปสู่ระบบที่คล้าย ๆ กับเป็นทั้งรัฐบาล ทั้งสังคมโลก คือ มีสถาบันทางสังคมระหว่างประเทศ มีองค์การระหว่างประเทศ มีกฎหมายระหว่างประเทศ

มองในแง่โอกาสของไทย ในโลกใบใหม่ที่จะเป็นโลกาภิวัตน์ ที่ระบอบหรือสถาบันความมั่นคงระหว่างประเทศจะมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้ประเทศมหาอำนาจ ข้าอำนาจต่างๆ ลดบทบาทและอำนาจลง มองในแง่นี้ ก็อาจเป็นผลดีต่อไทยที่จะลดภัย "อันธพาล" จากเจ้าครองโลกอย่างเช่นสหรัฐฯ ดังนั้นนโยบายไทยในระยะยาว ต้องลดนโยบาย "pro" สหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์และกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากจะเป็นคุณ ก็จะเป็นโทษต่อประเทศไทย โดยจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียอำนาจ

อธิปไตยลงไปเรื่อย ๆ บทบาทของรัฐจะถูกลดทอนลงไปเรื่อย ๆ ในขณะที่บทบาทของระบอบระหว่างประเทศ สถาบันระหว่างประเทศ จะเพิ่มอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ และจะเพิ่มแรงกดดันต่อรัฐไทย ที่จะต้องปฏิบัติและมีพฤติกรรมตามกฎระเบียบโลกมากขึ้น

สำหรับในระดับภูมิภาค หากวิเคราะห์ระบบความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง แนวเสรีนิยม จะเห็นภาพ ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วในเรื่องโลกาภิวัตน์ในระดับโลกคือ ข้าอำนาจกำลังเป็นเรื่องพันยุคพันสมัย ความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาค จะวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นระบอบ (regime) โดยมีสถาบันทางสังคมในภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ กฎระเบียบระหว่างประเทศ โดยอาเซียน และ ASEAN Regional Forum (ARF) จะมีพัฒนาการเป็นสถาบันระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ

สำหรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อภูมิภาคก็เช่นเดียวกันกับนโยบายไทยในระดับโลกคือ จะต้องปูพื้นฐานสำหรับโลกใบใหม่ที่กำลังพัฒนาขึ้นในภูมิภาค คือ ภูมิภาคภิวัตน์ (regional governance) นโยบายต่างประเทศไทย ต้องเตรียมพร้อมสำหรับการรองรับพัฒนาการของระบอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ อาเซียน ARF และสำหรับสถาบันในภูมิภาคที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคตด้วย ดังนั้น ในระยะยาว ระบบภูมิภาคภิวัตน์ (regional governance) พัฒนาการของ

สถาบันและกฎระเบียบในภูมิภาคจะมี ประชาคมความมั่นคงเอเชียตะวันออก ดังนั้น
ความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไทยจึงต้องรีบเข้าไปมีบทบาท ในพัฒนาการของ
พัฒนาการของประชาคมความมั่นคงอาเซียน และ ระบบภูมิภาคภิบาล ดังกล่าว