

นโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศญี่ปุ่นที่เปลี่ยนแปลงไป: ผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติ

ผศ.ดร. ไซยสร*

นักวิจัยอิสระ

บทคัดย่อ

สงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นอย่างค่อยเป็นค่อยไป การขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเอง การตรากฎหมายที่เพิ่มขอบเขตการปฏิบัติการระหว่างประเทศ มีส่วนเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายต่อสหประชาชาติของญี่ปุ่น เนื่องด้วยทุกการดำเนินการดังกล่าว ตั้งอยู่บนกรอบพื้นฐานแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ

การขยายบทบาทด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น ความพยายามในการสมัครเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ รวมถึงการผลักดันในเรื่องของการปฏิรูปสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง บ่งบอกถึงเจตนาและความคาดหวังต่อผลที่จะเกิดขึ้นระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติ

การให้ความสำคัญกับแนวคิดพหุภาคีนิยม คู่ขนานกับแนวคิดทวิภาคีนิยม สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการค้นหาตัวตน อำนาจ ผลประโยชน์ และเกียรติภูมิในประชาคมโลก ผ่านองค์กรระหว่างประเทศระดับโลกอย่างสหประชาชาติได้อย่างชัดเจน

คำสำคัญ: นโยบายความมั่นคงญี่ปุ่น สหประชาชาติ

*ผู้รับผิดชอบบทความ E-mail: panita41@hotmail.com

The Impacts of Japan's International Security Policy Changes on Japan-UN Relations

Panita Chaisorn

Abstract

In the post-Cold War period, the incrementally changes in Japan's international security policy, such as the expanding role of Self-Defense Forces and the enactment and amendment of the related domestic bills and security treaties providing the opportunity for Self-Defense Forces to play more active role in international community, have the linkage between Japan and the United Nations relations since they have been framed by United Nations' framework, especially by the United Nations' Peace Keeping Operations (UNPKO).

Japan's expanding role toward international security along with Japan's foreign policy implementation toward the United Nations, for example the attempt in seeking for the permanent seat on the United Nations Security Council and the important role in pushing forward United Nation Reform, imply Japan's intention and expectation on the desirable outcome deriving from Japan-United Nations relations.

The emphasis on multilateralism together with bilateralism clearly reflects Japan's attempt in searching for its identity, power, national interest and prestige in world community through the most influential international organization like the United Nations.

Keywords: Japan's security policy, United Nations

บทนำ

นับตั้งแต่พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าญี่ปุ่นจะมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญจนสามารถยกตัวเองขึ้นมาอยู่ในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกได้ หากแต่การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคง โดยเฉพาะความมั่นคงทางการทหารที่ซึ่งถูกจำกัดไว้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นนั้น ได้มีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุด

การเกิดขึ้นของกองกำลังป้องกันตนเองในปี ค.ศ. 1954 ซึ่งพัฒนามาจากตำรวจกองหนุน (ค.ศ. 1950) และกองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (ค.ศ. 1952) มีการขยายขอบเขตการทำงานทั้งในแง่ของปฏิบัติการ และอำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมายและสนธิสัญญาที่เปลี่ยนแปลงไป การคงอยู่ของความเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นกับสหรัฐอเมริกา ปฏิบัติการตอบโต้ภัยคุกคามในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และการขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองในอาณานิคมที่กว้างขวางขึ้นนั้น เป็นข้อพิสูจน์ที่ดีถึงความพยายามในการดำรงไว้ซึ่งการดำเนินนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศที่ดูเหมือนว่าจะถูกให้ความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงนั้น แน่ชัดว่าเป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ หรือผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นในหลากหลายมิติ ทั้งที่เป็นรูปธรรม อย่างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และนามธรรม เช่น การเป็นที่ยอมรับอำนาจ ศักดิ์ศรี และเกียรติภูมิแห่งชาติ โดยการดำเนินการต่างๆ เป็นไปในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการดำเนินนโยบายฝ่ายเดียว การมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในระดับทวิภาคี และการดำเนินนโยบายผ่านเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ในระดับพหุภาคี

สหประชาชาติ เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญองค์กรหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก ญี่ปุ่น ในฐานะผู้แพ้สงครามและผู้มาทีหลัง (latecomer) ได้เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1956 จวบจนถึงปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติดูเหมือนจะแนบแน่นขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ถูกวางอยู่ในกรอบของสหประชาชาติเป็นหลัก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศย่อมมีส่วนเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติ ดังจะได้อธิบายต่อไป

บทความนี้ต้องการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็น รวมถึงการขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเอง และเชื่อมโยงพัฒนาการของนโยบายดังกล่าวกับการดำเนินนโยบายต่อสหประชาชาติ เพื่อชี้ให้เห็นถึงเจตนาหรือความคาดหวังที่ญี่ปุ่นต้องการได้รับจากองค์การระหว่างประเทศระดับโลกอย่างสหประชาชาติ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นเอง

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาถึงการขยายบทบาท หรือการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่น การทราบถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้งและส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายความมั่นคงนั้น จะช่วยให้เห็นถึงพัฒนาการทางการทหารของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ภาพรวมนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศญี่ปุ่น: จุดอ่อนและข้อจำกัด

ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง ความทรงจำอันโหดร้ายจากการทำลายล้างของอาวุธ

นิวเคลียร์ ความหวาดระแวงลัทธิทหารนิยมจากนานาประเทศ และการยึดครองของสหรัฐอเมริกา ส่งผลทำให้ญี่ปุ่นยุติการดำเนินนโยบายทางด้านการทหารและความมั่นคงใดๆ ในยุคสงครามเย็น การพึ่งพิงการคุ้มครองความมั่นคงจากสหรัฐอเมริกา และการยอมรับในการบัพยัญติแห่งรัฐธรรมนูญสันติภาพ ทำให้เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ระบุไว้ว่า

โดยที่ปรารถนาอย่างจริงใจต่อสันติภาพระหว่างประเทศ อันมีพื้นฐานมาจากความยุติธรรมและกฎระเบียบ ชาวญี่ปุ่นสละสิทธิการทำสงคราม ในฐานะที่เป็นสิทธิทางอธิปไตยแห่งชาติ และการคุกคามหรือการใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการจัดการกับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

เพื่อบรรลุเป้าหมายในวรรคข้างต้น จะไม่มีการมีไว้ซึ่งกองกำลังทางบก ทางทะเล และทางอากาศ หรือศักยภาพทางสงครามใดๆ สิทธิของรัฐในภาวะสงครามจะไม่ได้รับการยอมรับ”¹

การตีความมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญในเริ่มแรกนั้น คือ การยกเลิกกองทัพและการไม่คงไว้ซึ่งศักยภาพทางการทหารใดๆ ที่จะสามารถเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของประเทศใดๆ ได้ กระทั่งสงครามและกระบวนทัพเรืออันเกรียงไกรในสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสอง ถูกยุบตัวลงพร้อมๆ กับการหายไปของลัทธิทหารนิยมญี่ปุ่น โดยนายพลเอกดักลาส แมกอาร์เทอร์ (Douglas MacArthur) แห่งสหรัฐอเมริกา

นายกรัฐมนตรีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างนายโยชิเดะ ชิงเงะรุ (Yoshida Shigeru) ได้ประกาศว่าญี่ปุ่นจะมุ่งพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ซึ่งหลักการนี้ได้กลายเป็นลัทธิโยชิเดะที่รัฐบาลญี่ปุ่นในเกือบทุกยุคสมัยยึดถือปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีประเด็นเนื้อหา ดังนี้

1) การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น จะต้องเป็นจุดมุ่งหมายขั้นมูลฐานของประเทศและเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ญี่ปุ่นจะเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

2) ญี่ปุ่นจะมีอาวุธและกองกำลังทหารขนาดเล็ก และจะหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีส่วนพัวพันในปัญหายุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ

3) ญี่ปุ่นจะพึ่งพาอาศัยสหรัฐอเมริกา ในการป้องกันประเทศโดยยินยอมให้สหรัฐอเมริกามาตั้งฐานทัพอากาศ เรือ และบกได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในระยะยาวของญี่ปุ่น²

นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นกลายเป็นลัทธิเศรษฐกิจนิยมยุคใหม่ในช่วงต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ล้นสุดลง ทางเลือกของนายโยชิเดะได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่เหมาะสมสำหรับญี่ปุ่นที่สุด ในเวลานั้นจากมุมมองทางทหาร พาณิชนิยมเหมาะกับญี่ปุ่นด้วยสาเหตุสองประการคือ ประการแรกคือ การพัฒนาด้านอาวุธนิวเคลียร์นอกจากทำให้ศีลธรรมจรรยาเสื่อมลงแล้ว ยังทำให้ประสิทธิภาพทางทหารเสื่อมลงเช่นกัน ประการที่สองคือการที่ญี่ปุ่นได้รับความคุ้มครองจากกองทัพที่เจ็ดของสหรัฐฯ การ

¹ อิจาอิโกะ โอคาซากิ. *มหาวิทยาลัยสำหรับปกป้องประเทศของญี่ปุ่น*. (กรุงเทพฯ : ศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 90-91.

² ไชยวัฒน์ คำชู. *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง*. (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

สะสมกำลังอาวุธเพื่อป้องกันตนเองก็เป็นเรื่องเกินความจำเป็น³ ลัทธิโยชิเดกลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกองกำลังป้องกันประเทศเกิดความสมดุล นับเป็นระบบนโยบายต่างประเทศภายในเพราะเป็นวิถีทางผ่อนปรนต่อกลุ่มต่อต้านต่างๆ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ⁴ ได้ดียิ่ง

ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ ความไม่ต้องการขยายบทบาททางการทหาร เกราะป้องกันจากสหรัฐอเมริกา รวมถึงการยึดมั่นในลัทธิโยชิเดนั้น ทำให้บทบาทญี่ปุ่นถูกขนานนามว่าเป็น “สัตว์เศรษฐกิจ” ขนานแท้ ที่พัฒนาตนเองให้ก้าวกระโดดสู่ความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกได้ในเวลาอันรวดเร็ว จนกระทั่งแซงหน้าสหรัฐอเมริกาได้ในทศวรรษที่ 1980 อย่างไรก็ตาม บริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนั้น ยังเอื้อให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นได้อย่างสะดวกสบาย เมื่อความหวาดระแวงของนานาประเทศยังคงมีอยู่ ประกอบกับไม่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งใดๆ ที่กระตุ้นให้ญี่ปุ่นแสดงบทบาทด้านความมั่นคงมากนัก แม้ว่าสงครามเกาหลีซึ่งปะทุขึ้นในปี ค.ศ. 1950 จะก่อให้เกิดตำรวจกองหนุน (National Police Reserve) ขึ้น ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นกองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Safety Forces, 1952) และกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-defense Forces, 1954) ภายใต้ทบวงป้องกันประเทศ (Japan Defense Agency: JDA) แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมดนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน (Civilian Control) อย่าง

ล้าสมัย รัฐมนตรี และมีได้มีบทบาทสำคัญใดๆ ต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศมากนัก ขอบเขตการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันตนเองยังคงจำกัดอยู่ในดินแดนญี่ปุ่น การส่งออกบุคลากรทางการทหารออกนอกประเทศเป็นเรื่องต้องห้ามที่ไม่ควรละเมิด รวมถึงการต่อต้านรัฐธรรมนูญมาตรา 9 คือสิ่งที่เป็นไปได้ในยุคนั้นสงครามเย็น ดังนั้น กรอบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายความมั่นคงของญี่ปุ่นจึงขึ้นอยู่กับเพียงสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก เช่น สนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1951 (The U.S.-Japan Security Treaty 1951), สนธิสัญญาความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกันกับสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1952 (Treaty of Mutual Cooperation and Security with the United States of America 1952) สนธิสัญญาความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1960 (Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America 1960) เป็นต้น สนธิสัญญาเหล่านี้นำไปสู่การออกกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งระบุขอบเขตหน้าที่ของญี่ปุ่นในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของตนให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาต่างๆ เช่น นโยบายพื้นฐานสำหรับการป้องกันประเทศ ปี ค.ศ. 1957 (Basic Policies for National Defense 1957) ที่ระบุถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ และยึดมั่นในการเป็นพันธมิตรด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา

³ เคนเนธ บี ไพล์ (เขียน) สุรางค์ศรี ดันเสียงสม (แปล). *อำนาจและเป้าหมายของญี่ปุ่นในโลกสมัยใหม่*. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 42.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

2) ยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงตั้งรับอย่างแท้จริง (defensive security policy / minimalist security policy)

3) ไม่เป็นมหาอำนาจทางการทหาร และไม่พัฒนาศักยภาพทางการทหารจนถึงขั้นเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่น

4) หลักนิวเคลียร์ 3 ประการ = ไม่ผลิต ไม่ครอบครอง และไม่อนุญาตให้อาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในดินแดนญี่ปุ่น

5) หลักการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control)⁵

จากข้อจำกัดข้างต้น ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นให้คำนิยามของคำว่าความมั่นคงในลักษณะองค์รวม (comprehensive security) ซึ่งมองประเด็นอื่นๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเรื่องความมั่นคง โดยที่การทหารเป็นเพียงส่วนหนึ่งในความมั่นคงแบบองค์รวมนี้เท่านั้น แนวคิดดังกล่าวนี้ทำให้ญี่ปุ่นดูเหมือนเป็นสวิตเซอร์แลนด์แห่งตะวันออกไกล (the Switzerland of the Far East) ที่จำกัดบทบาททางการทหารให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดตามความจำเป็น (the minimum necessary degree) และดำเนินแนวทางในการป้องกันประเทศเพื่อการป้องกันประเทศอย่างแท้จริง (senshu boei)

โดยสรุปแล้ว บริบทของยุคสงครามเย็นนั้นแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและข้อจำกัดของนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นได้อย่างชัดเจน ด้วยข้อจำกัดทางการทหารดังกล่าว ทำให้ในยุคสงครามเย็นนี้ ญี่ปุ่นใช้เครื่องมืออื่นๆ แทนเครื่องมือทางการทหารในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ และระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากหลัก 3 ประการเกี่ยวกับ “การริเริ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ” (inter-

national cooperation initiative) ที่เสนอโดยนายทาเคชิโตะ โนโบรุ นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁶

1. ความร่วมมือเพื่อสันติภาพ สันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขสำคัญอันดับแรกของสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศญี่ปุ่นเอง ในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อสันติภาพ ญี่ปุ่นจะต้องเพิ่มและขยายความร่วมมือด้านการเงินและทางด้านอื่นๆ เพื่อกิจกรรมในการรักษาสันติภาพ และต้องมีส่วนร่วมในความพยายามที่จะรักษาสันติภาพที่ดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

2. การขยายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่รับภาระในการส่งเสริมสันติภาพและยังเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลก ญี่ปุ่นจะต้องช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของประเทศเหนือ-ใต้ และช่วยเพิ่มเสถียรภาพและพัฒนาประชาคมระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นเองตระหนักดีว่าตนมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ที่สำคัญการขยายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเพื่อความมั่นคงของมาตรฐานการครองชีพ และเพื่อเพิ่มสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา จึงได้ใช้แผนการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการเพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ “การพึ่งพาซึ่งกันและกันของโลก” และ “ความเห็นอกเห็นใจมนุษย์” ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

3. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมที่แตกต่างกันในกลุ่มประชาคมระหว่างประเทศนั้น ควรจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ และประชาชนทุกชาติทุกภาษา

⁵ Ministry of Defense. Overview of Japan's Defense Policy. [online]. Available from: www.mod.go.jp/e/d_policy/pdf/english.pdf

⁶ วิเชียร เจนสวัสดิชัย, ญี่ปุ่น-อเมริกันพันธมิตร: แนวคิดหลังยุคสงครามเย็น, (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536), หน้า 41-42.

ควรจะมีโอกาสได้ชื่นชมคุณค่าอันเป็นสากลนี้ ในขณะที่เดียวกันการส่งเสริมให้มีความเคารพในความแตกต่างทางวัฒนธรรมโดยฝ่ายทางการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมจะช่วยให้ญี่ปุ่นเปิดกว้างยิ่งขึ้นในสายตาของประเทศอื่นๆ

กระนั้น ข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งปัจจัยภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง วิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไปและต่อเนื่อง ทั้งในมิติของกฎหมายและการปฏิบัติการ ปัจจัยเหนี่ยวนำการขยายบทบาททางการทหารของญี่ปุ่นที่มีมาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ว่าจะเป็น มาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญ ลัทธิโยชิเดมิตสึฮะชิ และ การให้ความสำคัญกับแนวคิดทวิภาคีนิยม (bilateralism) ถูกท้าทาย ทั้งโดยปัจจัยภายในประเทศญี่ปุ่น เช่น ความรู้สึกชาตินิยมและความภาคภูมิใจของชาวญี่ปุ่น บทบาทของนักการเมืองสายเหยี่ยวในกระบวนการกำหนดนโยบาย และแนวคิดด้านความมั่นคงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น และโดยปัจจัยภายนอก เช่น พฤติกรรมการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา ภัยคุกคามใหม่ๆ และความต้องการมีอำนาจในเวทีองค์กรระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ เป็นต้น

ในยุคหลังสงครามเย็น จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นยุคของการเปลี่ยนผ่านเชิงนโยบายและการขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น จนทำให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับอนาคตของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกแห่งนี้ เนื้อหาของวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศญี่ปุ่นนั้น ดังจะได้กล่าวต่อไป

วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศญี่ปุ่น: แรงผลักดัน, กฎหมาย และปฏิบัติการ

สงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และกำแพงเบอร์ลิน ความขัดแย้ง

ทางอุดมการณ์ไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้องแบ่งแยกออกเป็นสองขั้วอย่างชัดเจนอีกต่อไป ความจำเป็นในการรวมตัวของรัฐต่างๆ เพื่อคานอำนาจระหว่างสองอุดมการณ์นั้นจึงลดน้อยลงไปด้วย ในขณะที่ญี่ปุ่นก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก และการสืบทอดถึงความโหดร้ายของกองทัพญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เจือจางไปจากความทรงจำของนานาประเทศ นำมาซึ่งแรงผลักดันครั้งใหม่ที่ต้องการเห็นญี่ปุ่นมีความรับผิดชอบต่อการรักษาสันติภาพมากยิ่งขึ้น การประณามนโยบายจ่ายเช็ค (checkbook policy) และการถูกกล่าวหาว่าเป็น “ผู้โดยสารฟรี” (free rider) สร้างความไม่พอใจให้กับผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่นในระดับหนึ่ง ประกอบกับความภูมิใจของประชาชนในชาติ การดำเนินนโยบายจากสหรัฐอเมริกาซึ่งส่งผลต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่น การคงอยู่ของภัยคุกคาม อย่างเช่น สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี การพัฒนาศักยภาพทางการทหารของจีน และภัยคุกคามใหม่อย่างการก่อการร้ายสากล เหล่านี้เป็นต้น กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นด้วยกันทั้งสิ้น

แม้สงครามเย็นจะสิ้นสุดลง แต่ความขัดแย้งหรือสงครามยังคงเกิดขึ้นอยู่ในเวทีโลก และแม้ว่าญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญกับการเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นกับสหรัฐอเมริกา แต่ด้วยปัจจัยต่างๆ เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทในการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพของประชาคมโลกอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะอยู่ในวงจำกัดก็ตาม มีการออกกฎหมายที่เปิดช่องให้กองกำลังป้องกันตนเองขยายขอบเขตของภารกิจของตน รวมทั้งการยกระดับ ปรับเปลี่ยน และเพิ่มเติมสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งนำไปสู่การปฏิบัติการจริงของบุคลากรทางการทหารของญี่ปุ่นเอง

ในมิติทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายภายในและสนธิสัญญาระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา มีการ

ขยายขอบเขตและเพิ่มอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้
กับกองกำลังป้องกันตนเอง จนกระทั่งถึงการยกระดับ
ทบวงป้องกันประเทศ (Japan Defence Agency) ขึ้นเป็นกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense)
ในปี ค.ศ. 2007 พัฒนาการทางกฎหมาย หากเรียงตาม
ลำดับปีแล้ว ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงลำดับการตรากฎหมายด้านความมั่นคงของประเทศญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น

ปี	กฎหมาย/สนธิสัญญา
1992	กฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (United Nations Peace Keeping Operation Law 1992: UNPKO)
1995	แนวโครงการการป้องกันประเทศ (National Defense Program Outline in and after FY 1996)
1996	ปฏิญญาด้านความมั่นคงร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางในการเป็นพันธมิตรในศตวรรษที่ 21 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21 st Century)
1996	สนธิสัญญาความร่วมมือและความมั่นคงร่วมกัน (Treaty of Mutual Cooperation and security)
1996	สนธิสัญญาความร่วมมือและความมั่นคงร่วมกันในฐานะผู้ให้ความสนับสนุนจากประเทศเจ้าบ้าน (Treaty of Mutual Cooperation and Security and Host Nation Support)
1996	ข้อตกลงเรื่องการได้มาและการบริการแก่กัน (Acquisition and Cross Servicing Agreement: ACSA)
1997	Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation 1997 (area surrounding Japan)
1998	ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1992 (Revise United Nations Peace Keeping Operation Law 1992)
1999	พ.ร.บ.เกี่ยวกับมาตรการประกันสันติภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่นต่อเหตุการณ์ที่เกิดบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (The Law Concerning Measure to Ensure the Peace and Security of Japan in Situations in Areas Surrounding Japan)
1999	แนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation 1999)
2001	กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Special Measure Law 2001)
2002	กฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ ฉบับปรับปรุงแก้ไข (Revise PKO Law 2002)
2003	มาตรการพิเศษเพื่อสนับสนุนมาตรการฟื้นฟูและช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่อิรัก (Iraq Humanitarian Reconstruction Support Special Measure Law 2003)
2003	กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเพื่อให้หลักประกันแก่เอกราชและความปลอดภัยในสถานการณ์ที่ถูกโจมตีด้วยอาวุธ (Law Concerning Measures to Ensure National Independence and Security in a Situation of Armed Attack)
2003	กฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเอง (Law to Amend the Self-Defense Forces Law)
2003	กฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายการจัดตั้งสภาความมั่นคง (Law to Amend the Security Council Establishment Law)
2004	แนวโครงการการป้องกันประเทศสำหรับปีงบประมาณ 2005 และระยะเวลาภายหลังจากนั้น (National Defense Program Guideline for FY 2005 and after)
2004	Revise ACSA

* รายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ โปรดดู ผลิตา ไชยสร. “กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น: พัฒนาการหลังสิ้นสุดสงครามเย็น” วารสารญี่ปุ่นศึกษา ปีที่ 25 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2551 - มีนาคม 2552 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552): 175-213.

การกำหนดนโยบาย กฎหมาย และสนธิสัญญาข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้กองกำลังป้องกันตนเองสามารถออกปฏิบัติการได้ในขอบเขตที่เพิ่มมากขึ้น

ขึ้นตามลำดับ รวมถึงมีการฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อเตรียมพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่จริง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงลำดับภารกิจของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น⁷

(จนถึงมีนาคม 2005)

UN Peacekeeping Operations (PKO)		(total numbers)	
United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	Electoral observers	Sep-Oct 1992	3 persons
United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	Military observers	Sep 1992-Sep 1993	8 persons x 2
	Civilian police	Oct 1992-Jul 1993	75 persons
	Engineering units	Sep 1992-Sep 1993	600 persons x 2
	Electoral observers	May-Jun 1993	41 persons
United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)	Staff officers	May 1993-Jan 1995	5 persons x 2
	Movement control units	May 1993-Jan 1995	48 persons x 3
	Electoral observers	Oct-Nov 1994	15 persons
United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)	Electoral observers	Mar/Apr 1994	15 persons x 2
United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)	Staff officers	Feb 1996-present	2 persons x 9
	Transport units	Feb 1996-present	43 persons x 18
United Nations Mission in East Timor (UNAMET) *	Civilian police	Jul-Sep 1999	3 persons
United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)	Engineer group	Mar-May 2002	680 persons
	Headquarters personnel	Feb-May 2002	10 persons
United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET)	Engineer group	May 2002-Jun 2004	680 persons x 2
			+522 persons
			+405 persons
	Headquarters personnel	May 2002-Jun 2004	10 persons
			+ 7 persons
*UNAMET: UN Political Mission.			sub-total: 4633 persons

International Humanitarian Relief Operations

Relief of Rwandan refugees	Refugee relief units	Sep-Dec 1994	283 persons
	Airlifting units	Sep-Dec 1994	118 persons
Relief of East Timorese displaced persons	Airlifting units	Nov 1999-Feb 2000	113 persons
Relief activities of Afghan refugees	Airlifting units	Oct 2001	138 persons
Relief of Iraqi refugees	Airlifting units	Apr 2003	56 persons
Relief of Iraqi victims	Airlifting units	Jul-Aug 2003	104 persons
			sub-total: 812 persons

International election monitoring activities

Bosnia and Herzegovina general and regional elections	Elections supervisors and observers	Sep 1998	30 persons
Bosnia and Herzegovina municipal assembly elections	Polling supervisors	Mar-Apr 2000	11 persons
Timor-Leste constituent assembly elections	Electoral observers	Aug-Sep 2001	19 persons
Kosovo assembly elections	Electoral observers	Nov 2001	6 persons
Timor-Leste presidential election	Electoral observers	Apr 2002	8 persons
			sub-total: 74 persons

total: 5519 persons
(excl. liaison and coordination personnel)

⁷ รายละเอียดของการส่งออกบุคลากรทางการทหารออกนอกประเทศ โปรดดู ผศ.ดร. ไซยสร. การขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น. วิทยานิพนธ์ (ร.ม.), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ตารางแสดงการเตรียมความพร้อมในการต่อต้านการก่อการร้าย

Japan's Counter-terrorism Capacity Building Cooperation

Concrete Actions and Measures	(Seminars and training courses on Counter-terrorism-related issues) <i>As of January 2004</i>
Immigration	Immigration Control Administration Seminar on Immigration Control Seminar on Document Examination
Aviation Security	Seminar on Aviation Security
Customs Cooperation	Technical Cooperation on Customs Cooperation on Information Exchange
Export Control	Asian Export Control Seminar Administration of Security Export Controls (implemented by JICA) Seminar on Export Control for NIS Countries (implemented by JICA)
Law-Enforcement Cooperation	Seminar on International Terrorism Investigation Training Course on Maritime Law Enforcement Seminar on Organized Crime in the Asian Region Seminar on Police Info- Communications Training Courses by UNAFEI (the United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) Prevention of free movement of terrorists on the sea
Anti-Terrorist Financing	Assistance provided by Asian Development Bank (ADB) from the Asian Currency Crisis Support Facility (ACCSF) (financed by the Government of Japan) Anti-Money Laundering Assistance to Indonesia Seminar on FIU Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) Assistance
Others	Crisis and Consequence Management Capacity Building in Case of CBRN Terrorism Seminar to Encourage Accession to Counter-terrorism related international conventions

ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's role in maintenance of international peace and security
[online] Available from: www.mofa.go.jp/policy/un/role/pamph0408.pdf

อย่างไรก็ตาม ยังมีปฏิบัติการอื่นๆ หลังปี ค.ศ. 2005 เช่น ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ (อินโดนีเซีย 2005), ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุแผ่นดินไหวในปากีสถาน (2005), ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุแผ่นดินไหวในอินโดนีเซีย (2006), ปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติในเนปาล (United Nations Mission in Nepal, 2007), ปฏิบัติการกู้ภัยอาวรุเคมีไนจิน (2008), ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในซูดาน (UNMIS, 2008), การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอียิปต์ (Egypt PKO center, 2008), ปฏิบัติการต่อต้านโจรสลัดโซมาเลีย (anti-piracy operations, coast of Somalia, 2009) และล่าสุดปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวประเทศเฮติ (2010)⁸

จากข้อมูลข้างต้น ทั้งการขยายบทบาทในมิติของกฎหมายและปฏิบัติการจริงนั้น ส่วนใหญ่ล้วนอยู่ในกรอบของปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น จะเห็นว่า ไม่ว่าพัฒนาการของนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นด้วยปัจจัยผลักดันภายในญี่ปุ่นหรือภายนอกญี่ปุ่นใดๆ ดูเหมือนว่าเป้าประสงค์ของการขยายบทบาทดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกียรติภูมิและผลประโยชน์แห่งชาติที่ญี่ปุ่นจะได้มาโดยการมีบทบาทผ่านเวทีองค์กรระหว่างประเทศ ภายใต้แนวคิดพหุภาคีนิยม (multilateralism) ซึ่งขึ้นมามีความสำคัญแบบคู่ขนานกับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา ภายใต้หลักทวิภาคีนิยม (bilateralism) ที่ยึดถือมาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องรัฐปกติ (normal

state) แนวคิดในการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญสันติภาพ (revise peace constitution) และการเป็นพันธมิตรที่เท่าเทียมกันกับสหรัฐอเมริกา (equal-partnership) เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงความต้องการของญี่ปุ่นเองในการประสานประโยชน์ รักษา และแสวงหาตัวตนในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสหประชาชาติที่นับเป็นเวทีที่สำคัญเวทีหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นในทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ

นโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีส่วนเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติอย่างไม่น่าสงสัย ดังจะกล่าวต่อไป

ภาพรวมความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติ

หลังจากได้รับอธิปไตยคืนมาในปี ค.ศ. 1952 ญี่ปุ่นมีความพยายามอย่างหนักในการสมัครเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ แม้ว่าจะถูกขัดขวางโดยสหภาพโซเวียตซึ่งยังหวาดกลัวการกลับมาของลัทธิทหารนิยมญี่ปุ่นอยู่ แต่เมื่อครั้งญี่ปุ่นและสหภาพโซเวียตได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในปี ค.ศ. 1956 การเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติของญี่ปุ่นจึงสำเร็จผล ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1956

การให้ความสำคัญกับสหประชาชาติ บ่งบอกออกมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยรัฐมนตรีต่างประเทศ ชิเงะมิชิ มะโมะรุ ผู้ได้คัดลอกส่วนหนึ่งของคำอารัมภบทแห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ซึ่งเน้นอุดมการณ์ของความร่วมมือระหว่างประเทศโดยองค์กรระหว่างประเทศ โดยกล่าวว่า

⁸ รายละเอียดดูจากเว็บไซต์ www.mod.go.jp

“เราได้ตัดสินใจจะรักษาความมั่นคง และ ความเป็นอยู่ของเราได้โดยเชื่อมั่นในความยุติธรรม และความเลื่อมใสของประชาชนของโลกผู้รักสันติ

เราปรารถนาที่จะดำรงฐานะอันมีเกียรติใน สังคมระหว่างประเทศ ดัชนีเพื่อรักษาสันติภาพ ญี่ปุ่น รู้สึกลาปลาปลืมที่การรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ได้ให้ความสำคัญต่อหลักมนุษยธรรม (humanitarianism) โดยถือว่าปัญหาการลดอาวุธ (disarmament) เป็นภารกิจสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของการรักษาสันติภาพ เนื่องจากเป็น เพียงประเทศเดียวในโลกที่ประสบกับความทุกข์โศกของ ลูกกระเบิดปรมาณู ญี่ปุ่นตระหนักดีถึงสถานการณ์อัน เป็นโศกนาฏกรรมของตน”⁹

หลังจากการเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ญี่ปุ่นได้ประกาศหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ

- 1) การให้สหประชาชาติเป็นแกนสำคัญ (kokuren chushinshugi: UN-centrism)
- 2) การให้ความร่วมมือกับประเทศประชาธิปไตยโดยเสรีอื่นๆ
- 3) การถือปฏิบัติให้ญี่ปุ่นมีฐานะเป็นประเทศเอเชีย¹⁰

บทบาทของญี่ปุ่นในสหประชาชาติค่อนข้าง จะเป็นอิสระ การมีส่วนร่วมในหลายๆ ประเด็นมิได้ เป็นไปในทางที่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา นัก ยก ตัวอย่างเช่น การแสดงจุดยืนที่เป็นกลางในเรื่องความ

ขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับอาหรับ ใน ปี ค.ศ. 1975 โดยการงดออกเสียงในมติที่ 3379 ของสมัชชาใหญ่ ว่าด้วยเรื่อง “การให้ลัทธิไซออนเท่ากับเป็นการเหยียด ทางเชื้อชาติ” (Zionism equals Racism) ในขณะที่ สหรัฐอเมริกาคัดค้านในมติดังกล่าว

นอกจากการดำเนินนโยบายความมั่นคง ระหว่างประเทศของญี่ปุ่นจะตั้งอยู่ในกรอบหรืออ้างถึง หลักการของสหประชาชาติแล้ว ญี่ปุ่นยังแสดงบทบาท ในการริเริ่ม ผลักดัน และพยายามประสานประโยชน์ ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติโดยการเสนอ ให้มีการปฏิรูปสหประชาชาติขึ้น รวมถึงการปฏิรูป คณะมนตรีความมั่นคงด้วยเช่นกัน

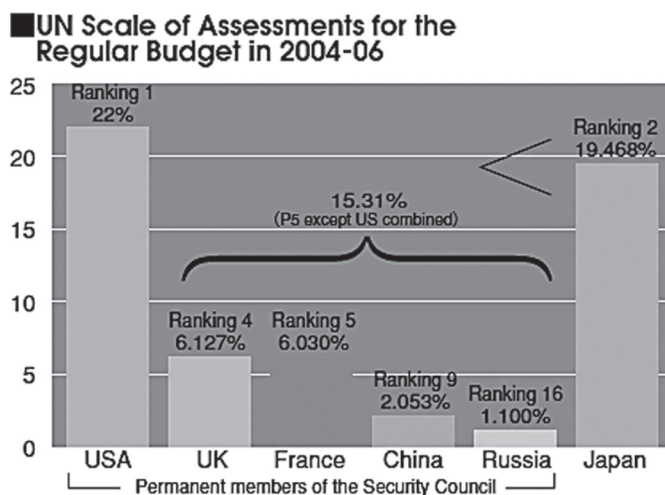
เนื้อหาที่ญี่ปุ่นนำเสนอในการปฏิรูปสหประชา ชาติประกอบด้วย 4 ส่วนด้วยกัน คือ 1) การปฏิรูป สถาบัน (institutional reform) 2) การพัฒนา (development) 3) ความมั่นคง (security) และ 4) สิทธิมนุษยชน (human rights)

ในส่วนของการปฏิรูปสถาบัน (institutional reform) นั้น พูดยถึง การปฏิรูปคณะมนตรี ความมั่นคง (Security Council) การปฏิรูปการ จัดการ (management reform) ความยุติธรรมใน การประเมินองค์กร (equitable and fair scale of assessments) (โปรดดูแผนภาพในหน้าถัดไป) และ การเชื่อมประสานระบบเครือข่ายที่กว้างขวาง (system-wide coherence)

⁹ Glenn D. Hook, et al, *Japan's International Relations* (London and New York: Routledge, 2001), p. 306 อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู. *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 403-404.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 404.

แผนภาพแสดงระดับการประเมินของรัฐสมาชิกสหประชาชาติ

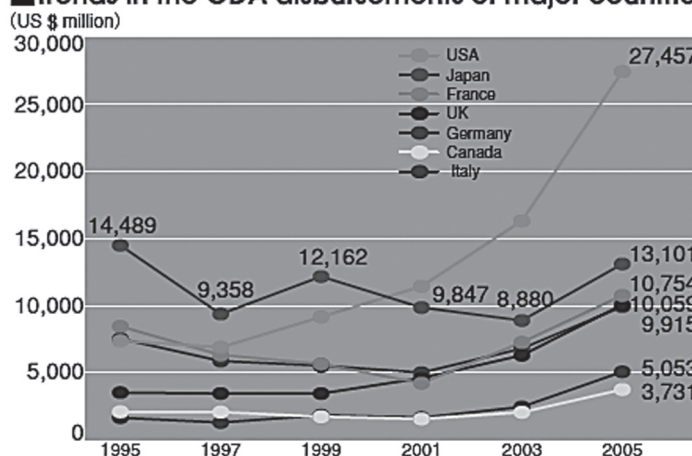


ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's role in maintenance of international peace and security [online] Available from: www.mofa.go.jp/policy/un/role/pamph0408.pdf

สำหรับการปฏิรูปการจัดการ (management reform) พุดถึง เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ที่ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

(ODA) ในเรื่องของความมั่นคงมนุษย์ (human security) ซึ่งญี่ปุ่นได้ดำเนินการกับประเทศต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงตามแผนภาพต่อไปนี้

■ Trends in the ODA disbursements of major countries



นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแล้ว การปฏิรูปด้านการบริหารจัดการ (management reform) ยังพูดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ทวีปแอฟริกา (Assistance for Africa) รวมถึงประเด็นเรื่องสุขภาพ (health) และการลดภัยพิบัติต่างๆ (disaster reduction)

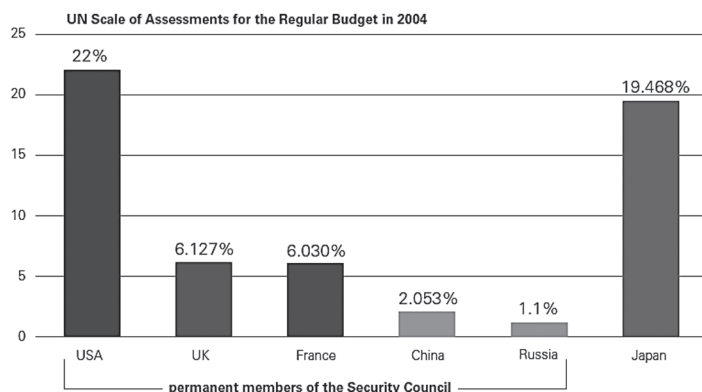
ประเด็นด้านความมั่นคง กล่าวถึง คณะกรรมการว่าด้วยการรักษาสันติภาพ (peace-building commission) การลดอาวุธและการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (disarmament and non-proliferation) รวมถึงมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย (counter terrorism measure)

สุดท้าย ในส่วนของสิทธิมนุษยชน มีการพูดถึงสภาสิทธิมนุษยชน (human right council) ซึ่งญี่ปุ่นถูกรับเลือกให้อยู่ในสภาแห่งนี้เมื่อปี ค.ศ. 2006 พูดถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ (human se-

curity) ซึ่งญี่ปุ่นได้จัดตั้งกองทุน UN Trust Fund for Human Security ขึ้น และท้ายที่สุด พูดถึงการปรับโครงสร้างของหน่วยงานด้านมนุษยธรรม (restructuring of humanitarian assistance mechanism)¹¹

ความพยายามเข้ามามีบทบาทเชิงรุกบนเวทีสหประชาชาติดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนเหตุผลพื้นฐานที่ญี่ปุ่นใช้อย่างในการหาความชอบธรรมในการขยายอิทธิพลหรือบทบาทของตนในองค์กรระหว่างประเทศแห่งนี้ นั่นคือ การบริจาคเงินให้แก่สหประชาชาติที่มีปริมาณเป็นอันดับสองรองจากสหรัฐอเมริกา บทบาทของญี่ปุ่นในการรักษาสันติภาพ จำนวนครั้งที่ถูกเลือกให้เป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง การช่วยเหลือแก่นานาประเทศ และการเป็นตัวแทนชาติเอเชียในคณะมนตรีความมั่นคง (ดูรายละเอียดในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ตามแผนภาพต่อไปนี้)

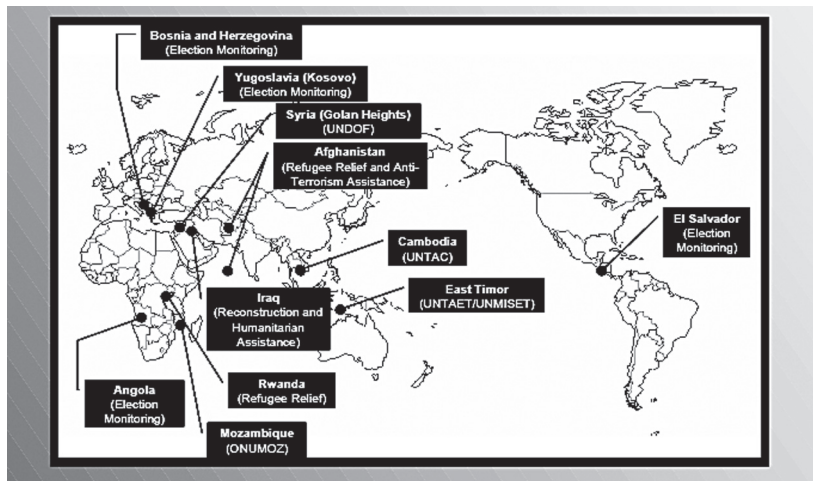
แผนภาพแสดงปริมาณการบริจาคเงินให้แก่สหประชาชาติของประเทศต่างๆ



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's role in maintenance of international peace and security [online] Available from: www.mofa.go.jp/policy/un/role/pamph0408.pdf

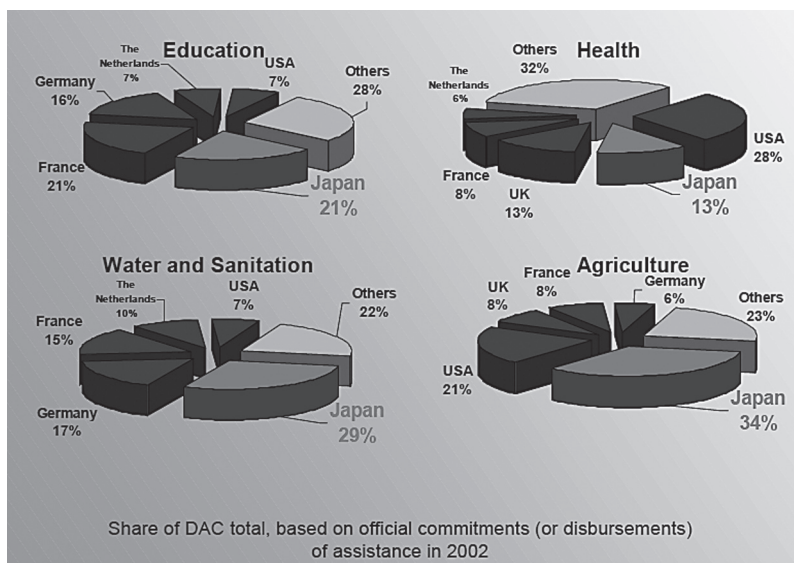
¹¹ ดูรายละเอียดจาก Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan's Effort for Reform the United Nations*. [online]. Available from: www.mofa.go.jp/policy/UN/reform/pamph0608.pdf

แผนภาพแสดงบทบาทของญี่ปุ่นในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Reform of the UN Security Council: Why Japan should become a permanent member [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/index.html>

แผนภาพแสดงการให้ความช่วยเหลือกับนานาประเทศ



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Reform of the UN Security Council: Why Japan should become a permanent member [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/index.html>

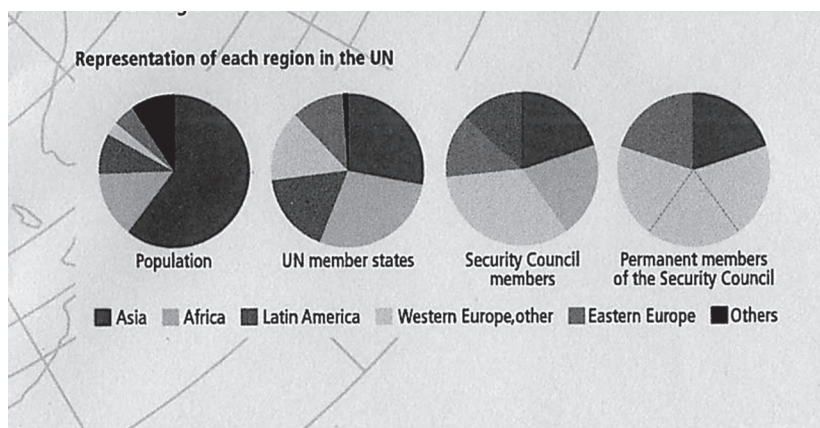
แผนภาพแสดงจำนวนครั้งการเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวร ของคณะมนตรีความมั่นคงของญี่ปุ่น

Countries Frequently elected as non-permanent member from 1956 to 2006

Order	Country	Frequency
1	Japan	9
2	Argentina	7
3	Brazil	6
4	India , Canada , Pakistan , Italy	5
8	Philippines , Poland , Germany , Romania Spain , Colombia , Panama , Peru , Venezuela	4

ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan in the UN Security Council-Our Viewpoint [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/UN/index.html>

แผนภาพแสดงการเป็นตัวแทนชาติเอเชียในคณะมนตรีความมั่นคง



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan in the UN Security Council-Our Viewpoint [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/UN/index.html>

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่ญี่ปุ่นใช้เป็นข้ออ้างในการขยายบทบาทของตนในเวทีสหประชาชาติ ดังระบุมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการขยายบทบาทด้านความมั่นคงระหว่างประเทศกับการเรียกร้องที่นักรบในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติค่อนข้างชัดเจน ดังจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

การขยายบทบาทด้านความมั่นคง และการเรียกร้องที่นักรบในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่างๆ รวมทั้งนโยบายทางด้านความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่น เกี่ยวข้องกับการริเริ่มเสนอแนวคิดในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างมาก การหาจุดยืนบนเวทีองค์กรระหว่างประเทศระดับโลกอย่างสหประชาชาติถือเป็นการได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติที่ญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นในการที่จะได้มา มูลเหตุสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการเข้าเป็นสมาชิกประเภทถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นอกเหนือจากเกียรติภูมิของประเทศแล้ว ยังรวมถึงการไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการสมัครเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวร การมีสิทธิยับยั้ง (veto) ให้สมฐานะของการเป็นประเทศมหาอำนาจ และการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต้องเผชิญ

การริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงของญี่ปุ่นมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับการออกกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพของญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีมียาซาว่า คิอชิ ในขณะนั้น ได้กล่าวที่นครนิวยอร์กเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ว่า

“เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาอย่างถ่องแท้เพื่อหาหนทางในการปรับหน้าที่ องค์ประกอบ และด้านอื่นๆ (ของคณะมนตรีความมั่นคง) เพื่อให้สะท้อนความเป็นจริงของยุคใหม่ได้มากขึ้น”¹²

จุดยืนอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคง คือ การเพิ่มความชอบธรรม ความมีประสิทธิภาพ และความสมดุลระหว่างตัวแทนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยการเสนอให้มีการเพิ่มสมาชิกประเภทถาวรและไม่ถาวร และการพิจารณาเป็นพิเศษแก่ภูมิภาคซึ่งในปัจจุบันมีตัวแทนในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาติน้อยเกินไป เช่น ภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา รวมถึงการพิจารณาปรับปรุงวิธีการและกระบวนการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้มีความโปร่งใสในการทำงานมากขึ้น

การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงตามตารางหน้าถัดไปนี้

¹² อ้างใน Japan Times, March 1, 1992.

ตารางแสดงการเรียกร้องที่นั่งถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติของญี่ปุ่น

ปี	เหตุการณ์
1994	- รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ โยเฮอิ โคโน (Yohei Kono) แถลงต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติถึงความพร้อมของญี่ปุ่นในการเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
1996	- รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ โอบุชิ เกอิโซ (Keizo Obuchi) กล่าวต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
2003	- รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ คาวากุชิ ยูริโกะ (Yoriko Kawaguchi) กล่าวต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติถึงความต้องการเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
2004	- นายกรัฐมนตรี จุนอิชิโร โคอิซูมิ ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเพื่อให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
2005	- ส่งเสริมให้มีการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับการปฏิรูปสหประชาชาติ, การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสัดส่วนของค่าสมาชิกจากประเทศต่างๆ และการตัดมาตราว่าด้วยอดีตประเทศศัตรู (former enemy clauses) ออกจากกฎบัตรสหประชาชาติ

ในปัจจุบัน สหประชาชาติได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อการปฏิรูปสหประชาชาติขึ้น ประเด็นการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงเป็นประเด็นหนึ่งที่หลายประเทศจับตามองจนถึงบัดนี้ ตัวเลือกในการปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงมีอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน แนวทางแรกคือ การเพิ่มสมาชิกถาวรที่ไม่มีสิทธิยับยั้ง (veto) อีก 6 ที่นั่ง และเพิ่มสมาชิกไม่ถาวรอีก 2 ที่นั่ง ซึ่งจะมีความวาระการทำงาน 2 ปี ในขณะที่แนวทางที่ 2 คือ การคงไว้ซึ่งจำนวนสมาชิกถาวร 5 ที่นั่งเช่นเดิม แต่เพิ่มจำนวนที่นั่งให้กับอีก 8 ประเทศ ซึ่งจะมีความวาระการทำงาน 4 ปี และเพิ่มสมาชิกแบบไม่ถาวรอีก 1 ที่นั่ง (วาระการทำงาน 2 ปี)

สำหรับญี่ปุ่นแล้ว เป็นประเทศหนึ่งที่สนับสนุนตัวเลือกแบบแรก เช่นเดียวกับเยอรมนี อินเดีย และบราซิล ที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงด้วยเช่นกัน

ภายในญี่ปุ่นเอง มีข้อถกเถียงกันระหว่างความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในทุกกรณี รวมทั้งประเด็นการใช้กำลัง กับการเข้าร่วมเฉพาะบางปฏิบัติการ แม้ว่าการเข้าร่วมของกองกำลังป้องกันตนเองส่วนใหญ่จะเป็นไปตามข้อถกเถียง

ประการหลัง คือยินดีที่จะเข้าร่วมในปฏิบัติการที่มีความปลอดภัย และไม่จำเป็นต้องใช้กำลังระหว่างการทำงาน แต่ก็มีความสนับสนุนข้อถกเถียงประการแรกอยู่จำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา นายริชาร์ด อาร์มิตาจ (Richard Armitage) ได้กล่าวว่า ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญในเรื่องการป้องกันตนเองร่วมกันควรถูกแก้ไขเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การเป็นพันธมิตรระหว่างกัน และในขณะที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนญี่ปุ่นในการเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง นายอาร์มิตาจกล่าวว่าทุกประเทศที่อยู่ในตำแหน่งนี้ต้องสามารถส่งกองกำลังทหารออกไปปฏิบัติการเพื่อผลประโยชน์ของสังคมนานาชาติได้ คำกล่าวเช่นนี้จากนักการเมืองระดับสูงของสหรัฐอเมริกาย่อมมีอิทธิพลต่อการพิจารณาของประเทศญี่ปุ่นเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เส้นทางการเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติของญี่ปุ่นจะไม่ใช้เส้นทางที่ราบเรียบดังที่ปรารถนา ดูเหมือนว่าทางการสหรัฐอเมริกา นอกจากจะไม่กระตือรือร้นหรือผลักดันให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคงสห-

ประชาชาติดังที่เคยให้สัญญาไว้กับญี่ปุ่นแล้ว ยังเรียกร้องให้มีการยืดเวลาในการปฏิรูปสหประชาชาติออกไปอีก

นอกจากนี้ จีนได้แสดงออกอย่างชัดเจนถึงการไม่เห็นด้วยกับการที่ญี่ปุ่นจะเข้ามาเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในขณะที่เหตุการณ์ต่อต้านญี่ปุ่นปะทุขึ้นอย่างรุนแรงทางการเมืองออกมายืนยันว่าการปฏิรูปสหประชาชาติจำเป็นต้องใช้หลักฉันทามติ นั่นหมายถึง ทุกประเทศ สมาชิกต้องเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หลักการเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ดังที่ญี่ปุ่นและเยอรมนีคาดหวังว่าได้รับ จึงเป็นหลักการที่ไม่เหมาะสม

อนาคตบนเส้นทางการเมืองโลกของญี่ปุ่นจะเป็นอย่างไร การเข้าไปมีบทบาทในคณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นการเข้าไปมีอำนาจในการจัดการกิจการโลกอย่างหนึ่ง ผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากมาย นอกจากอำนาจทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นครอบครองอยู่แล้ว อำนาจทางการเมือง เกียรติภูมิ และการยอมรับจากประชาคมโลก นับเป็นผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ที่ญี่ปุ่นพยายามไขว่คว้า แม้ว่าเส้นทางการก้าวเป็นมหาอำนาจอย่างเต็มตัวจะไม่ได้โรยไปด้วยกลีบกุหลาบ แต่คงต้องติดตามกันต่อไปว่า ญี่ปุ่นจะมีกลยุทธ์ใดที่ทำให้ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายไม่ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) และทำให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ออกเสียงสนับสนุนให้ญี่ปุ่นได้รับที่นั่งถาวรในคณะมนตรี

บทสรุป

พัฒนาการทางนโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นตั้งแต่ยุคสิ้นสุดสงครามเย็น จนถึงปัจจุบัน รวมถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ภายในประเทศที่เอื้อต่อการขยายบทบาทด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นล้วนเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติด้วยกันทั้งสิ้น กรอบปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติเป็นกรอบที่รัฐบาลญี่ปุ่น

ใช้ในการดำเนินนโยบายทางการเมือง ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ดังนั้น เป้าหมายหนึ่งของการเพิ่มบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและค่อยเป็นค่อยไป สามารถอนุมานได้ว่าการค้นหาตัวตน อำนาจ และเกียรติภูมิในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผ่านทางองค์กรระหว่างประเทศระดับโลกอย่างสหประชาชาติ การให้ความสำคัญกับแนวคิดพหุภาคีนิยม (multilateralism) คู่ขนานกับแนวคิดทวิภาคีนิยม (bilateralism) ซึ่งหมายถึงการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา เป็นตัวบ่งชี้หนึ่งถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทเชิงรุกของญี่ปุ่นในอนาคต

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหประชาชาติจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสม จนกระทั่งสามารถโน้มน้าวให้นานาประเทศเห็นถึงเจตนาความตั้งใจ และความสำคัญของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจแห่งนี้ที่จะมีความรับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

เคนเนธ บี ไพล์ (เจียน) สุรางค์ศรี ดันเสียงสม (แปล).
อำนาจและเป้าหมายของญี่ปุ่นในโลกสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540)

ไชยวัฒน์ คำชู. นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549)

ผศ.ดร. วิชาญ. “กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น: พัฒนาการหลังสิ้นสุดสงครามเย็น” วารสารญี่ปุ่นศึกษา ปีที่ 25 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2551 - มีนาคม 2552 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552)

วิเชียร เจนสวัสดิชัย. ญี่ปุ่น-อเมริกันพันธมิตร: แนวคิดหลังยุคสงครามเย็น, (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536)

อิซาฮิโกะ โอคาซากิ. มหายุทธศาสตร์ สำหรับการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ : ศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535)

Glenn D. Hook, et al, Japan's International Relations (London and New York: Routledge, 2001)

Japan Times, March 1, 1992.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's Effort for Reform the United Nations. [online]. Available from: www.mofa.go.jp/policy/UN/reform/pamph0608.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan in the UN Security Council-Our Viewpoint [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/UN/index.html>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's role in maintenance of international peace and security [online] Available from: www.mofa.go.jp/policy/un/role/pamph0408.pdf

Ministry of Defense. Overview of Japan's Defense Policy. [online]. Available from: www.mod.go.jp/e/d_policy/pdf/english.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Japan. Reform of the UN Security Council: Why Japan should become a permanent member [online] Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/index.html>