



จุดสารความมั่นคงศึกษา

ฉบับที่ 60

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคง ของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

U.S. FOREIGN AND SECURITY POLICY TOWARDS ASIA

สุรชาติ บำรุงสุข / บรรณาธิการ

www.geogizag.com



โครงการความมั่นคงศึกษา (Security Studies Project)

โครงการความมั่นคงศึกษาเริ่มขึ้นจากความมุ่งประสงค์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการที่จะทดลองจัดตั้ง “ถังแห่งค้ำด้านความมั่นคง” (Security Think Tank) ขึ้นในสังคมไทย ด้วยความตระหนักว่า สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับชาติของไทย ล้วนแต่เผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ล้วนเป็นผลสืบเนื่องอย่างสำคัญจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี 2532/2533 ตลอดรวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน 2544 และในส่วนของไทยเอง หลังจากการยุติของสงครามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศจนถึงเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ก็ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของปัญหาความมั่นคงไทย ที่ประเด็นความมั่นคงใหม่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับเรื่องของสงครามเย็นเช่นในอดีต

ผลจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รัฐและสังคมจำต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทต่างๆ

ดังนั้น ในช่วงปลายปี 2547 โครงการความมั่นคงศึกษาจึงถือกำเนิดขึ้น โดยเน้นการดำเนินกิจกรรมใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1) การวิจัยด้านความมั่นคง (Security Research)

เป็นโครงการวิจัยระยะสั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงไทย ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ประเทศกำลังเผชิญ หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การเสวนาด้านความมั่นคง (Security Forum)

เป็นการเปิดเวทีเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ ระหว่างนักวิชาการกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในประเด็นปัญหาความมั่นคง

3) เอกสารวิชาการด้านความมั่นคง (Security Paper)

โครงการได้จัดพิมพ์ “จตุรัสความมั่นคงศึกษา” ออกเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในแง่มุมต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง และแก่สังคมไทยในวงกว้าง

โครงการความมั่นคงศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สกว. มี รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข เป็นหัวหน้าโครงการฯ



จุดสารความมั่นคงศึกษา

กรกฎาคม 2552 ฉบับที่ 60

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของ สหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

U.S. Foreign and Security Policy towards Asia

สุรชาติ บำรุงสุข
บรรณาธิการ



โครงการความมั่นคงศึกษา
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จุดสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 60

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง กรกฎาคม 2552

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

การพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เจ้าของ โครงการความมั่นคงศึกษา

ผู้ ปณ. 2030 ปณฝ. จุฬาลงกรณ์

กรุงเทพฯ 10332

E-mail : newsecproject@yahoo.com

โทรศัพท์และโทรสาร 0-2218-7264

บรรณาธิการ รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นาง ธนา ยศตระกูล

ประจำกองบรรณาธิการ นางสาว กุลนันทน์ คั่นชิก

นางสาว อรวิจิตร ชูเพชร

ที่ปรึกษา พลโท วุฒินันท์ ลีลายุทธ

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง

พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร

พิมพ์ที่ บริษัท สแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด

59, 59/1, 59/2 ซ.ปูลณวิถี 30 ถ.สุขุมวิท 101

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260

โทร. 0-2743-8045 แฟกซ์. 0-2332-5058

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

U.S. Foreign and Security Policy towards Asia

สารบัญ

Contents

กล่าวต้อนรับ	1
รศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข	
Welcome Remark	
Associate Professor Surachart Bamrungsuk	
กล่าวเปิด	2
พล.ท. สุรพล เพื่อน้อยกา	
Opening Remark	
Lt. Gen. Surapol Puanaiyaka	
นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา	3
อนุช อภาภิรมย์	
U.S. Foreign Policy	
Anuj Apa-pirom	
สหรัฐอเมริกาและระเบียบใหม่ในเอเชีย	12
ศ.ดร. ไชยวัฒน์ คำชู	
United States and New Order in Asia	
Professor Dr. Chaiwat Khamchoo	
นโยบายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา	19
รศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข	
U.S. Security Policy	
Associate Professor Surachart Bamrungsuk	
อภิปรายทั่วไป	24
General Discussion	

นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย

เรียบเรียงจากเสวนาความมั่นคง “นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียในสมัยประธานาธิบดีโอบามา” จัดโดยศูนย์ความมั่นคงศึกษา สภาความมั่นคงแห่งชาติ สถาบันการข่าวกรองและสำนักงานเลขานุการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และโครงการความมั่นคงศึกษา-สกว. เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2552 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

กล่าวต้อนรับ

รศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข
หัวหน้าโครงการฯ

เวทีวันนี้เป็นเรื่องนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย แม้เวลาจะล่วงเลยมาเล็กน้อยหลังจากการสาบานตัวเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามา เพราะเดิมเราตั้งใจจะเปิดเวทีให้ได้ในช่วงประมาณเดือนกุมภาพันธ์ แต่ก็คิดว่าไม่เนิ่นนานจนเกินไปที่จะทำความเข้าใจกับเรื่องเหล่านี้ ฉะนั้นวันนี้ผมคิดว่าเป็นโอกาสที่ สมช. สชช. และ สกว. ได้เปิดเวทีร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในเรื่องของทิศทางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ผมเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เราไม่เรียนรู้คงไม่ได้ เพราะทิศทางใหม่ๆ หลายอย่างได้เกิดขึ้นแล้ว และในโอกาสนี้ผมอยากจะขออนุญาตเรียนเชิญท่านพลโทสุรพล เพื่อนอัยกาเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ กล่าวเปิดงานครับ

กล่าวเปิด

พลโท สุรพล เฟื่อนอัยกา
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สวัสดีครับท่านผู้มีเกียรติที่มาร่วมการสัมมนาทุกท่าน วันนี้ถือว่าเป็นโอกาสอันดีในเชิงความคิด ในเชิงปัญญา เพราะว่าเป็นความร่วมมือที่ได้รับความกรุณาจากโครงการความมั่นคงศึกษาของ สกว. และเป็นความร่วมมือของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้มีส่วนที่จะจัดให้เวทีวันนี้ได้ประโยชน์ร่วมกันทุกๆ องค์การ

หากดูรายชื่อวิทยากร ท่านอาจารย์อนุช อภาภิรมย์ ถือว่าเป็นตำนาน เพราะว่าท่านตกผลึกทางความคิด ใน สมช. จะเคยได้ยินบ่อยๆ เรื่อง “สามลัทธิใหม่” ซึ่งผมก็เรียนท่านว่าผมเพิ่งพบตัวท่านเองวันนี้เป็นวันแรก แต่ผมเป็นลูกศิษย์ทางความคิดท่านมานานแล้ว และก็ได้นำเอาสามลัทธิของท่านไปประยุกต์อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ไปเป็นฐานในการกำหนดแผนรบรวมข่าวสาร และใช้ในการวิเคราะห์เหตุการณ์ได้สารพัด สามลัทธิใหม่ คือ ลัทธิโลกาภิวัตน์ ลัทธิจารีตนิยม และลัทธิอนาธิปไตย ฉะนั้นเรียกว่าวันนี้เป็นวันที่คุ้มค่ามากๆ สำหรับท่านที่มาร่วมการสัมมนา สำหรับท่านอาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู ทุกท่านก็คงเป็นแฟนรายการคู่กับอาจารย์ประทุมพร ผมคิดว่าวันนี้เราจะได้สิ่งที่เป็นสาระอย่างมาก สำหรับเรื่องของสหรัฐอเมริกา อีกสักครู่ท่านวิทยากรคงอธิบายต่อไป

ถ้าดูจากคำกล่าวของประธานาธิบดีโอบามาในที่ประชุมรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา จะเห็นว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา นั้นไล่ไปที่ระบบมากกว่าไล่ไปที่ปลายทาง อันนี้เป็นวิถีคิดของเขา คือเขาจะมีโครงการให้ธนาคารสามารถให้เครดิตหรือปล่อยกู้ได้ เขาก็ไล่ไปที่ระบบของเขาแล้วมี housing plan อีก ซึ่งอาจจะต่างกับของเราที่ไล่ปลายทางด้วย แต่ว่าเชื่อว่ารอบนี้สหรัฐอเมริกาจะเปลี่ยนแปลงมาก เพราะว่าสหรัฐอเมริกาเคยเป็นเสรีนิยมแบบที่รัฐจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือไม่ไปยุ่งกับระบบธุรกิจมาก แต่คราวนี้รัฐจำเป็นต้องมา

วางรากฐานให้ระบบธุรกิจใหม่ และจะเป็นการปรับตัวครั้งใหญ่ นอกจากนี้โอบามากล่าวว่ารัฐจะลงทุนในเรื่องของพลังงาน การทำแผนปฏิรูปสุขภาพใหม่ จัดแผนการศึกษาใหม่

แม้สหรัฐอเมริกาในอดีตก็เคยมีบางยุคที่เศรษฐกิจตกต่ำและถอยกลับออกได้ คราวนี้สหรัฐอเมริกาจะเป็นอย่างนั้นหรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ซึ่งคงจะต้องติดตามกับท่านวิทยากรในวันนี้ ผมขอขอบพระคุณท่านวิทยากรที่ได้กรุณาให้ความรู้กับผู้ร่วมสัมมนาซึ่งมีส่วนราชการสำคัญมากมาย ทั้งสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และขอขอบพระคุณทาง สกว. ที่ได้กรุณาเป็น sponsor ในเรื่องของการจัดองค์ความรู้ให้แก่ส่วนราชการของเราที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

คุณอนุช อาภาภิรมย์

หัวหน้าโครงการศึกษางานข่าวสารประเทศไทย-สกว.

เรียนท่านเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อ.พีรเดช รองผู้อำนวยการ สกว. และตัวแทนจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสวัสดิ์ผู้ร่วมเสวนาทุกท่าน ก่อนอื่นผมอยากจะขอเกริ่นสักสองเรื่องด้วยกัน

ประเด็นแรก คือคุณโอบามามาใหม่และก็มาแปลก ผิดขนบ เกือบเหมือนเรียกได้ว่าผิดขนบของการเมืองของสหรัฐอเมริกาเลย จึงเป็นที่แตกตื่นของทั้งโลก คุณโอบามาเป็นคนที่เก่งมาก เป็นคนบินสูง ใครไปพูดกับเขาต้องระวัง เพราะคล้ายกับว่ามองข้ามหัวเรา แล้วที่เราพูดก็มาดู แล้วก็จับใส่กล่อง ว่าเราคิดอยู่ตรงไหน คือเมื่อเทียบกับบุช ซึ่งพูดผ่านเสียงดกร้องตั้งแต่เริ่มเป็นประธานาธิบดีจนกระทั่งหมดวาระ ก็บอกว่าการบุกอิรักเป็นเรื่องถูกต้อง ถ้าสุดท้ายยังบอกว่าถูก แต่คุณโอบามาไม่ใช่อย่างนั้น ตอนก่อนที่จะส่งทหารไปเพิ่มที่อัฟกานิสถาน บอกว่า

สงครามอัฟกานิสถาน winnable เอาชนะได้ ต่อมาเมื่อจะถอนทหารก็บอกใหม่ สหรัฐอเมริกาจะไม่ชนะสงคราม ไม่ถึงกับขัดแย้งแต่เปลี่ยนได้ คือ แรกเริ่มบอกชนะได้ ต่อมาบอกว่าวันนี้ไม่ชนะแล้ว เขาก็เตรียมจะถอน ถ้าเป็นบุช winnable ก็ต้องบอก winnable ให้รู้เลยอีก 8 ปี นี่คือลักษณะของโอบามา เขาพลิกกลับไปกลับมาได้อย่างคล่องแคล่ว ทำให้เป็นคนที่อันตรายสูงสำหรับรัฐบาลต่าง ๆ ที่จะติดต่อกับเกี่ยวข้องด้วย แล้วก็เป็นที่รู้จักกันทั่วโลกที่ว่าติดต่อกับพรรครีพับลิกันง่ายกว่า เพราะว่าเรารู้ว่าเขาจะพูดอะไร แต่ติดต่อกับพรรคเดโมแครตมันยาก เพราะไม่รู้ว่าเขาจะเอาอะไร เลี้ยวไปเลี้ยวมาได้ และด้วยลักษณะเช่นนี้ ถ้าเพื่อไปตามโอบามา ผมว่ายากที่จะไปเข้าใจนโยบายเขา และก็ยากที่จะจับทิศทางเขาให้ได้ว่าเขาอยู่ตรงไหน และเขาจะเคลื่อนไปทางไหน จับตัวยาก คราวนี้วิธีที่จะจับตัวเขาให้ได้ก็คือ จะต้องดูพัฒนาการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในภาพรวม ถ้าเพื่อเราจับตรงนี้ได้ ผมคิดว่าเราจับนโยบาย เราจับตัวตนของโอบามาได้ง่ายขึ้น อันนี้เป็นวิธีศึกษา เพราะฉะนั้นผมเลยพูดถึงเรื่องพัฒนาการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเป็นหัวข้อหนึ่งขึ้นมา

ประเด็นที่สอง คือนโยบายต่างประเทศเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อน ประกอบด้วยหลายมิติ ที่ผมเอามาพูดวันนี้จะเน้นเฉพาะสองมิติ นั่นก็คือมิติด้านภูมิรัฐศาสตร์ และมิติด้านเศรษฐกิจ ส่วนมิติอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เทคโนโลยีทางทหารก็มีส่วนกำหนดต่อนโยบายต่างประเทศ หรือว่าเทคโนโลยีการทำสงครามไปจนถึงความเป็นไปภายในประเทศ เหล่านี้มีส่วนต่อนโยบายต่างประเทศทั้งนั้น แต่จะขอเป็นประเด็นรอง

คราวนี้เพื่อจะกลับมาตอบปัญหาที่ตั้งไว้วันนี้ ในเรื่องของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียในยุคประธานาธิบดีโอบามา ผมตั้งประเด็นไว้ ดังนี้

1) **โจทย์ในระยะใกล้** คือในระยะเวลาประมาณ 20 ปีมาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกามีลักษณะถดถอยลง ขณะที่ฝ่ายเอเชียรุ่งขึ้น ทางฝั่งอเมริกาเป็น sunset คราวนี้มีคำถามว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเอเชียจะเปลี่ยนไปบ้างหรือไม่ เปลี่ยนเป็นแบบเสมอภาคกันมากขึ้น จะเป็นอย่างนั้นหรือเปล่า นี่เป็นโจทย์ใหญ่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเมื่อไม่นานมานี้มีการเผชิญหน้าทางเรือระหว่างสหรัฐ

อเมริกากับจีน นี่เป็นตัวอย่าง คือสหรัฐอเมริกาแล่นเรือไปทั่วโลก ทั้งเรือรบและเรือต่าง ๆ แล่นไปทั่วโลก และจีนโดยทั่วไปก็ไม่ขัดขวาง แต่ตอนนี้ที่มาขัดขวาง ผมเข้าใจว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องของทิเบต จะครบรอบการลุกขึ้นสู้ของทิเบต จีนก็เข้าไปขัดขวาง นี่ก็แสดงว่าจีนแสดงตัวว่าสหรัฐอเมริกาจะทำกับจีนอย่างเดิม จีนจะไม่ยอมแล้ว อันนี้ก็เพื่อคนใจร้อนจะได้ตอบว่าลักษณะที่ว่ารุ่งขึ้นกับต่ำลง จะเกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ยังมีประเด็นอื่นๆ อีกหลายประเด็น เช่นว่าประเทศจีนกลายเป็นประเทศที่เป็นเจ้าหนี้สหรัฐอเมริกา ที่ดูเหมือนจะใหญ่ที่สุดของโลก ยังมีอีกหลายประเด็นด้วยกัน ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ โอบามากล่าวปราศรัยว่าจะพื้นฐานความเป็นผู้นำโลกของสหรัฐอเมริกาขึ้นมาอีก เขาพูดหลายที่ด้วยกัน คำถามสำคัญคือใครจะตามเขา โอบามาบอกว่าสหรัฐจะกลับมาเป็นผู้นำโลกอีกครั้ง ถามว่าใครจะตาม แล้วจะทำอย่างไรคนถึงจะตาม แ่ถามว่าใครจะตามนี้ก็ลำบากแล้ว โอบามาต้องตอบให้ชัดว่าใครจะตาม คนจะตามดูแล้วก็มีอังกฤษ เยอรมันก็ไม่แน่ ฝรั่งเศสก็ไม่แน่ รัสเซียไม่ต้องพูดถึง จีนก็ไม่ตามแน่นอน ใครจะตามเขา อันนี้ก็เป็นโจทย์ใหญ่ ถ้าเมื่อเราตั้งโจทย์ที่ถูกต้องแล้ว ผมคิดว่าเราก็จะวิเคราะห์สถานการณ์ได้ดีขึ้น

2) **ประเด็นภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics)** มีประเด็นทั้งหมดอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ แนวคิดเกี่ยวกับภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญ คือเรื่องมหาสมุทรกับมหาสมุทรานุภาพ (ocean power) เราจะพบว่าความเป็นมาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตอนที่เริ่มต้นจะอยู่ที่มหาสมุทรแปซิฟิก มหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เหล่านี้จะเป็นแหล่งผืนน้ำที่มีบทบาทสำคัญ พอปี 1492 ตอนที่โคลัมบัสไปขึ้นบกที่อเมริกา ความสำคัญของมหาสมุทรแอตแลนติกเริ่มเพิ่มขึ้น จะเห็นว่าอารยธรรมเก่าอยู่ที่จีน อินเดีย และกรุงโรมซึ่งเป็นทะเลเมดิเตอร์เรเนียน แต่พอเกิดอเมริกา มหาสมุทรแอตแลนติกก็มีความสำคัญมากขึ้น ปัจจุบันนี้ก็มี 2 มหาสมุทรใหญ่ที่ถือว่าถ้าใครได้ครอบครองแล้วจะได้ครองโลก คือมหาสมุทรแอตแลนติกกับมหาสมุทรแปซิฟิก คราวนี้อเมริกาบอกว่าตนเป็นประเทศใหญ่ประเทศเดียวที่ติด 2 มหาสมุทร ประเทศอื่นไม่ติด จีนติดแปซิฟิกแต่ไม่ติดแอตแลนติก เพราะฉะนั้นสหรัฐอเมริกาควรเป็นเจ้าโลก

คราวนี้มีแนวคิดที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ผมคิดว่าน่าสนใจ คนที่ติดตามเรื่องความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศควรจะต้องติดตามก็คือ ผืนทวีปยูเรเชีย ท่านคงเคยได้ยินชื่อ เบรสชินสกี เบรสชินสกีก็เห็นความสำคัญของผืนทวีปนี้มาก และความจริงผืนทวีปนี้มีคนเสนอมาก่อนว่า ใครได้ครองผืนทวีปนี้ก็จะได้ครองโลก ซึ่งเป็นประเด็นที่พูดถึงกันมานานแล้ว คราวนี้เลยมี 2 ภูมิรัฐศาสตร์ที่มันขัดกัน ในยูเรเชียมีประเทศเดียวที่เหมือนจะติด 2 มหาสมุทรคือรัสเซีย รัสเซียด้านหนึ่งติดแปซิฟิก อีกด้านหนึ่งติดมหาสมุทรอาร์กติกทางขั้วโลกเหนือ ซึ่งสามารถต่อไปที่แอตแลนติกได้ ความขัดแย้งมันมีอยู่ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เราจะพบว่าทวีปยูเรเชียคือทวีปยุโรปกับเอเชียที่ต่อกัน เป็นประชากรส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดของโลก และขนาดเศรษฐกิจก็ราวๆ ร้อยละ 70 ของโลก ดังนั้น สหรัฐอเมริกาก็เกิดปัญหาว่า แม้จะติดสองมหาสมุทร แต่ว่าถ้าเทียบพื้นที่แล้ว สหรัฐอเมริกากลายเป็นคนนอก สหรัฐอเมริกาอยู่นอกยูเรเชีย อันนี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีตั้งแต่ต้นก็คือว่า สหรัฐอเมริกาจะต้องเปิดยูเรเชียขึ้นมาให้ได้ เพราะฉะนั้นวิธีที่เขาจะเป็นเจ้าโลกได้จะต้องทำ 2 อย่าง อย่างที่หนึ่งก็คือเป็นเจ้าของมหาสมุทร ต้องครองทั้งมหาสมุทรแอตแลนติก มหาสมุทรแปซิฟิก และทะเลเมดิเตอร์เรเนียนให้ได้ อันที่สองจะต้องแทรกเข้าไปบนแผ่นดินยูเรเชียให้ได้ ถ้าแทรกไม่ได้ ถึงแม้เขาจะครองมหาสมุทรได้ทั้งหมด สหรัฐอเมริกาก็ไม่สามารถเป็นผู้นำโลกได้ เพราะว่าคนในยูเรเชียสามารถรวมกัน แล้วก็ยิ่งใหญ่กว่าสหรัฐอเมริกาเสมอไม่ว่าในทางใด ลักษณะเช่นนี้ก็บังคับให้สหรัฐอเมริกาต้องมีนโยบายไปเปิดดินแดนต่างๆ ที่อยู่ภายในยูเรเชียขึ้นมา

ในส่วนต่อไปจะขอกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผมจะแบ่งเป็น 3 ยุคด้วยกัน

ยุคแรก เป็นช่วงบุกเบิกจนถึงสร้างจักรวรรดิ ช่วงบุกเบิกซึ่งนับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาตั้งประเทศในปี 1776 สูดลันที่ปี 1900 (ความจริงคือปี 1899 แต่นับปี 1990) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 จนถึงเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 ปีที่ถือว่าอเมริกาก้าวเข้าสู่ความเป็นจักรวรรดิคือปี 1899 ในการชนะสงครามกับสเปน แล้วสหรัฐอเมริกาก็ได้เอาฟิลิปปินส์เป็นดินแดนอาณานิคม นโยบายต่างประเทศในช่วงนี้ที่สำคัญมี 2 ประการด้วยกัน ประการแรกคือ การประกาศลัทธิมอนโร ในประมาณปี 1823 ประกาศเขตอิทธิพลว่าทวีปอเมริกาเป็นเขตอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา อีกประการหนึ่ง

คือ นโยบายเปิดประตูหรือที่เรียกว่า Open Door Policy ในสมัยประธานาธิบดี แมคเคนลีย์ แมคเคนลีย์นี้เป็นคนที่รับชนะสเปนและยึดฟิลิปปินส์ นโยบาย Open Door Policy มีที่มาคือดินแดนในเอเชียโดยเฉพาะประเทศจีนควรเป็นดินแดนเปิด ไม่ใช่ใครต่อใครมาคว้านายยึดครองไป เพราะฉะนั้น Open Door Policy ก็เป็นตัวเริ่มต้นว่าอเมริกาจะต้องมีส่วนร่วมในเอเชีย อีกช่วงหนึ่งที่ยากตั้งข้อสังเกตคือ ปี 1803 อเมริกาซื้อที่ดินครั้งใหญ่จากฝรั่งเศสที่เรียกว่า Louisiana Purchase เรื่องนี้สำคัญเพราะถือว่าเป็นนโยบายต่างประเทศด้วย โดยมีสาเหตุมาจากการที่สหรัฐอเมริกาต้องการขยายประเทศจากแอตแลนติกเต็มไปจนถึงแปซิฟิก แต่ว่ามีดินแดนของฝรั่งเศสขวางหน้าอยู่ ทำให้แบ่งประเทศเป็นสองส่วน สหรัฐอเมริกาก็ติดต่อซื้อ เพราะฉะนั้นอเมริกามีความชำนาญเรื่องธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างมาก จนถึงปัจจุบัน ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกามีวิธีการได้ดินแดนคือ 1) รบและตั้งตัวเป็นอิสระ 2) ยึดดินแดน 3) ซื้อดินแดน 4) ผนวกดินแดน

จนกระทั่งถึงปี 1870 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก เพราะฉะนั้นความจริงการเป็นมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาเริ่มตั้งแต่ราว ทศวรรษที่ 1870 สหรัฐอเมริกาก็เริ่มขึ้นเป็นมหาอำนาจแล้ว แต่ว่าถูกยุโรปคบบังอยู่ ซึ่งตอนนั้นอเมริกามีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดของโลก

ยุคสอง อเมริกาก็เริ่มเข้ามาแทนที่ชาติตะวันตกอื่นๆ นับตั้งแต่ปี 1904-1947 เพราะหนึ่งยุโรปสู้รบกันมาก อ่อนแอ รัฐบาลยุโรปหมดสตางค์ ก็ขายดินแดน สหรัฐอเมริกาก็ซื้อดินแดนไปเรื่อย ซื้อจากฝรั่งเศสในปี 1803 ต่อมาก็ซื้ออลาสก้า จากพระเจ้าซาร์อีก เพราะรัสเซียทำสงครามก็ไม่มีสตางค์ อเมริกาก็เริ่มรู้สึกว่าการที่ยุโรปอ่อนแอ และไม่สามารถเป็นผู้นำโลกได้อีกต่อไป ยิ่งการทำสงครามโลก 2 ครั้ง ก็ยิ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่ยุโรปก็อ่อนแอลง ความคิดที่ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประทีปแห่งกุฎา และส่องสว่างโลกก็เริ่มชัดขึ้น ในช่วงนี้มีนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่อยากจะให้พิจารณาคือ ข้อเสนอ 14 ประการ (Fourteen Points) ของประธานาธิบดี วิลสัน กล่าวคืออเมริกาหลังจากปี 1870 ทุนการเงินเริ่มมีอำนาจสูง เมื่อทุนการเงินมีอำนาจสูง สหรัฐอเมริกาเริ่มคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ เรื่องโลกที่เป็นอันเดียวกัน ความคิดที่ว่าโลกเป็นอันเดียวกันส่วนหนึ่งมีนักทฤษฎี มาช่วยคิด นักทฤษฎีพวกนี้เป็นพวกฝ่ายซ้าย พวกสังคมนิยมต่างๆ บางส่วนอพยพ

ไปตั้งแต่สมัยมาร์กซ์ ถูกปราบแล้วก็อพยพไปอยู่ที่อเมริกา บางส่วนก็เป็นฝ่ายซ้ายอยู่ในที่นั้น ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายซ้ายจัดจากยุโรป แล้วเข้าไปเสนอเรื่องสากลนิยม ซึ่งเป็นความคิดของสังคมนิยม ทางสังคมนิยมเขาถือสากลนิยมของชนชั้นกรรมาชีพ แต่ทางนี้เป็นสากลนิยมของชนชั้นนายทุน โลกาภิวัตน์ก็คือสากลนิยมของชนชั้นนายทุน ชนชั้นนายทุนก็จะเชื่อมเป็นสายเดียวกันหมด นักเจรจันักการทูตสหรัฐอเมริกาบอกเวลาเขาไปเข้าประชุมที่ไหน เขาไม่เคยได้พบกับตัวแทนประเทศโลกที่สามเลย เขาพบแต่ตัวแทนคนที่พูดภาษาเดียวกับเขาทั้งนั้น ก็คือภาษานายทุน นี่ก็เป็นแบบสากลนิยม การที่ฝ่ายซ้ายไปผสมกับขวาจัดเป็นทั้งโลก ไม่ใช่เฉพาะเมืองไทย เป็นปรากฏการณ์ทั่วไป ไม่ได้เป็นปรากฏการณ์พิเศษ วูดโรว์ วิลสัน ก็เสนอเรื่องความมั่นคงโลก แล้วก็เสนอเรื่องสันติภาพโลก ทำให้โลกเป็นอันเดียวกัน และความคิดนี้ก็ต่อมาก็สร้างสันนิบาตชาติ พอสันนิบาตชาติล้มไป แฟรงคลิน รูสเวลท์ ก็มาเสนอเรื่องสหประชาชาติ รูสเวลท์เสนอว่าฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้เรียกชื่อใหม่ว่า United States สหรัฐอเมริกาเนื่องจากประเทศของเขา United เขาก็ชอบ United ด้วย เขาก็ชอบที่จะเป็น United เพราะฉะนั้นเขาก็ตั้งชื่อ United States แล้วในปี 1942 ก็จัดคำประกาศของ United States คือพวกสัมพันธมิตร แล้วคำประกาศนี้ก็เป็นที่ฐานในการตั้ง United Nations หรือองค์การสหประชาชาติ นี่ก็คือความคิดที่เป็นโลกเดียว ความคิดโลกาภิวัตน์โลกเดียวภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา อันนี้พูดแบบรวบรัด แต่ถ้าไปถามสหรัฐอเมริกา ก็จะบอกว่าไม่ใช่ สหรัฐอเมริกาแบกภาระโลก โลกไปยุ่งกับเขา เขาปวดหัวมาก เขามีตัวอย่างเยอะ เขาบอกเขาปวดหัวเพราะโลกไปยุ่งกับเขา

ในลำดับต่อไปขอนำไปสู่สำนักคิดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่เป็นนับร้อย เกิดฟองสบู่ทางสำนักคิด สำนักคิดทางเศรษฐกิจก็มีมาก แต่ไม่มีใครเตือนสักคนว่าจะเกิดวิกฤต ก็เลยเรียกว่าฟองสบู่ทางสำนักคิด สำนักคิดทางนโยบายต่างประเทศ ผมคิดว่ามีอยู่ 2 ที่ที่น่าติดตาม ถ้าเพื่อเราจะติดตามนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีอย่างอื่นอีก เช่น Brooklyn CATO แต่ที่เลือกสองสำนักอันหนึ่งก็คือ สภาแห่งวิเทศสัมพันธ์ (Council of Foreign Affairs: CFA) ก่อตั้งตั้งแต่ปี 1621 พวกนี้ได้อิทธิพลของฝ่ายซ้าย อีกอันหนึ่งคือบริษัท Rand ซึ่งย่อมาจาก Research and Development อยู่ในเครือของกองทัพสหรัฐอเมริกา

RAND อยู่กับกองทัพอากาศ กองทัพที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาคือกองทัพอากาศของไทยอยู่ที่กองทัพบก หน่วยงานใดที่อยู่กับกองทัพอากาศถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกองทัพ กองทัพที่ไ้งบประมาณมากเป็นที่สอง ก็คือกองทัพเรือ ที่สามก็กองทัพบก

ยุคสาม เป็นช่วงสงครามเย็น ซึ่งปมของช่วงนี้ก็คือการขั้บเคี่ยวระหว่่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต แต่เราพบว่าในเอเชีย จีนเข้ามามีส่วน การที่สหรัฐอเมริกาต้องไปปะทะกับจีนเป็นเพราะว่าจีนอยู่ในเอเชียและเป็นสังคมนิยม แต่จริงๆ แล้วสหรัฐอเมริกา ต้องการปิดล้อมอิทธิพลของสหภาพโซเวียตเป็นหลัก เพราะสหรัฐอเมริกาตอนนั้นยังมองว่าจีนยังใกล้เคียงการคุกคามความมั่นคงของตน รัสเซียเป็นอันตรายมากกว่า

3) ปัญหาจุดเดือด สหรัฐอเมริกามีจุดเดือดมากมาย แต่จุดเดือดสำคัญของสหรัฐอเมริกามี 3 จุด จุดที่หนึ่งอยู่ที่ไต้หวันกับทิเบต จีนจะไม่ยอมสองจุดนี้ต่อสหรัฐอเมริก้าเป็นอำนาจ โดยเฉพากรณีไต้หวัน สหรัฐอเมริกาก็กดเอาไว้ตรงนี้เพื่อแสดงไว้ว่าตัวเองเป็นเจ้าของสมุทรของเขตแปซิฟิก จุดที่สองคือทะเลดำ (Black Sea) ทะเลดำเริ่มมีความสำคัญในช่วงหลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย กลายเป็นจุดเดือดใหม่ที่เข้มข้นมาก เพราะว่ทะเลดำเป็นทะเลที่สามารถต่อไปที่เอเชียกลาง ต่อไปที่ทะเลสาบแคสเปียน แล้วก็มาครอบงำทั้งยุโรป คือติดต่อไปทางยุโรปตะวันออกก็ได้ ไปทางเอเชียกลางก็ได้ แล้วลงมาทางตะวันออกกลางก็ได้ ติดต่อทั้งสามภูมิภาค แล้วก็ชิดกับรัสเซีย เพราะฉะนั้นตรงนี้เดิมสหรัฐอเมริกาเข้าถึงได้โดยผ่านตุรกี แต่พอหลังจากโซเวียตล่มสลายแล้ว สหรัฐอเมริกาเข้าถึงได้โดยผ่านทางยูเครนกับจอร์เจีย อันนี้เป็นเหตุผลว่าทำไมเกิดสงครามที่จอร์เจีย เพราะรัสเซียก็ไม่ยอมเช่นกัน ที่จะเปิดทะเลดำให้แก่สหรัฐอเมริกา จุดที่สามคืออิสราเอล จุดตรงนี้มีความสำคัญกว่าอิรัก ในความหมายว่าสหรัฐอเมริก้าอาจจะถอนจากอิรัก แต่ยากมากที่จะถอนจากอิสราเอล อิสราเอลเป็นจุดสำคัญที่ไว้สำหรับกดดันกลุ่มอาหรับที่มีน้ำมันมาก แล้วก็รวมไปถึงโลกมุสลิมที่อยู่ใกล้เคียง ได้แก่ อิหร่าน

4) นโยบายของโอบามา ดังที่กล่าวแล้วว่่าโอบามาเป็นนักการเมืองที่บินสูง เพราะฉะนั้นเราจะจับร่องรอยเขาไม่ค่อยได้ ถ้าเพื่อจับได้ ก็มีผลดีคือเจรจาง่าย ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าโอบามาดำเนินนโยบายแบบบินสูง ทำให้คนจับยาก ไม่รู้ว่า

เขาจะไปทางไหน เราจับได้ที่เด่นอีกอย่างหนึ่ง และน่าจะเป็นทิศทางใหญ่ก็คือ โอบามาให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในเป็นอันดับหนึ่ง ถ้าเขาทำตรงนี้ไม่สำเร็จ นโยบายต่างประเทศคืออย่างไรก็ลำบาก เพราะฉะนั้นตอนนี้อาจจะพบว่านโยบายต่างประเทศบางส่วนที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยบุชหรือสมัยไหนก็ตาม บางที่ต้องยอมอ่อน เพื่อจะเข้ามาแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมภายในประเทศ

นโยบายทั่วไปอันดับที่สองของโอบามา ก็คือ การปรับนโยบายจากขวาจัดไป สู่การเป็นกลางขวา ไม่ใช่เปลี่ยนเป็นซ้าย บางคนอาจจะเห็นว่าโอบามาเป็นซ้าย แต่ว่า ที่จริงแล้วโอบามาเป็นกลางขวา ตัวอย่างของกลางขวาคือ ประธานาธิบดี คลินตัน

ถ้าเอาสองอันมารวมกัน เราจะคาดหมายนโยบายต่างประเทศของโอบามา ได้อย่างไร เราต้องไปดูที่จุดเดือด 3 จุด ผมคิดว่าทั้งจุดเดือดทั้ง 3 จุด โอบามา ต้องมีลักษณะที่ผ่อนปรน แต่ว่าไม่ได้ถอน เพราะว่าเขาคงไม่ถอน ยุคโอบามาหรือ ยุคไหน ผมว่าคงถอนยาก ไม่จำเป็นสุดขีดก็ไม่ถอน เขาจะรักษาไว้ จะมีลักษณะ ผ่อนปรน ยืดหยุ่น เจริญมากขึ้น ขณะที่สมัยบุชจะไม่ยอมเจรจา โอบามาจะเข้าไต่ เจริญมากขึ้น และเมื่อไรที่เขาคิดว่าเขาได้เปรียบ เขาอาจกลับไปเหมือนบุชก็ได้

5) ผลกระทบต่อประเทศไทย จากการดำเนินนโยบายแบบซั๊กเย่ เดี่ยวแรง เดี่ยวอ่อน โดยทั่วไปก็พยายามจะผ่อนปรน ประเทศไทยในนโยบายสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ ช่วงแรกเป็นช่วงสงครามเย็น ในช่วงนี้ประเทศไทยเนื่องจากไม่ได้เป็นเมืองขึ้นใคร เพราะฉะนั้นก็เป็นเป้าหมายที่สหรัฐอเมริกา จะเข้ามาตั้งฐานทัพเหมือนกับอิสราเอลเพื่อจะมากุมภูมิภาค แต่พอสิ้นสุดสงคราม เวียดนามและสงครามเย็น ความจำเป็นดังกล่าวก็ลดลง สหรัฐอเมริกาก็ถอนออก แต่ก็ถอนออกไม่หมด สหรัฐอเมริกาจะอยู่ตามชายขอบเพื่อจะรักษาการเป็นเจ้า สมุทร โดยสหรัฐอเมริกาจะมาอยู่ที่ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย ซึ่งสาม ประเทศนี้เป็นจุดที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ ส่วนประเทศไทยจะมีความสำคัญ เป็นพิเศษในฐานะที่เป็นสายสัมพันธ์เก่า เนื่องจากเรามีความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาค่อนข้างแน่นแฟ้นในช่วงสงครามเย็น รวมทั้งก่อนหน้านี้ด้วย เพราะฉะนั้น สหรัฐอเมริกาจะเริ่มเข้ามาฟื้นฟูสายสัมพันธ์เก่าที่เคยสัมพันธ์เอาไว้ ทั้งพรรคการเมือง

บุคคล และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ

6) **นโยบายต่ออาเซียน** หากกลับมาสู่คำถามว่าสหรัฐอเมริกาจะนำใครใคร่จะตาม และเขาจะทำได้อย่างไร ก็อยากจะขอยกอาเซียนเป็นกรณีตัวอย่าง ผมคิดว่าสหรัฐอเมริกาสามารถจะฟื้นการเป็นผู้นำโลกอีกครั้งหนึ่งได้ก็โดยพยายามสร้างภูมิภาคอาเซียนให้เป็นเขตสันติภาพ เป็นกลาง เป็นประชาธิปไตย และเจริญรุ่งเรือง ซึ่งก็น่าจะเป็นอุดมการณ์ร่วมของกลุ่มอาเซียน คือตอนนี้อาเซียนอยู่ในลักษณะค่อนข้างระส่ำระสาย ถ้าเพื่อสหรัฐอเมริกาฟื้นอาเซียนขึ้นมาให้มีความเจริญรุ่งเรือง เป็นประชาธิปไตย เป็นกลาง เป็นเขตสันติภาพ ปลอดภัย เสรี ดั่งนั้นหากสหรัฐอเมริกาสามารถทำตรงนี้ให้เป็นตัวอย่างได้ สหรัฐอเมริกาก็จะได้รับการยอมรับว่าเป็นพลังแห่งสันติภาพไม่ใช่พลังของสงคราม เป็นพลังของประชาธิปไตยไม่ใช่พลังของการหาลูกน้องหรือการสร้างอาณานิคม

หากกล่าวโดยสรุปสำหรับสหรัฐอเมริกา จากบริบทของนโยบายและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกามีต่ออาเซียน และขยายขอบเขตเป็นทั้งโลก **ข้อที่หนึ่ง** เป็นการยากมากที่สหรัฐอเมริกาคือพื้นฐานความเป็นอธิปไตยอำนาจผู้เดียวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง สหรัฐอเมริกาต้องเปลี่ยนนโยบายใหม่ ต้องยอมรับว่าโลกนี้กำลังก้าวสู่การเป็นโลกหลายขั้ว เราก็ต้องยอมรับอันนี้ ถ้าเขาฝืนที่จะเข้ามายึดครองเป็นเจ้าของมหาสมุทร มีกองเรือแล่นไปทั่วโลกแล้ว ใครต้องมายำเกรง อาจจะเป็นนโยบายที่ผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำอีก แล้วก็จะไม่เกิดผลดีทั้งต่อสหรัฐอเมริกา และประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งโลก **ข้อที่สอง** สหรัฐอเมริกาต้องยอมรับว่าความมั่นคงอย่างสมบูรณ์ของสหรัฐอเมริกาไม่สามารถสร้างได้ ถ้าสหรัฐอเมริกาคือสร้างความมั่นคงจะต้องสร้างอย่างสมบูรณ์ไม่ให้มีรอยร้าวสักนิด ในโลกนี้ความมั่นคงแบบสมบูรณ์ไม่มีมีแต่ความมั่นคงแบบสัมพัทธ์ ซึ่งก็คือเป็นความมั่นคงร่วมกัน สหรัฐอเมริกาต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เขาจะไปทำสงครามเพื่อจะสร้างความมั่นคงของเขาฝ่ายเดียวเป็นไปไม่ได้ เขาจะต้องยอมรับความมั่นคงร่วมกัน บทบาทนี้ประเทศอื่น ๆ อย่างกลุ่มอาเซียนก็ต้องยอมรับเหมือนกันว่า อาเซียนจะอยู่ได้ต้องมีความมั่นคงร่วมกัน ไม่ใช่มีความมั่นคงอยู่ชาติเดียว แล้วทะเลาะกับเพื่อนบ้าน **ข้อที่สาม** สรุปว่าสหรัฐอเมริกายังมีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์การเมืองหลายประการ โดยเฉพาะมีพื้นที่ที่กว้าง ความหนาแน่นของประชากรน้อย สหรัฐอเมริกาสามารถเอาคนไปอยู่อีกสักร้อยล้าน

คนก็ยังได้ โดยที่ประชากรก็ยังไม่หนาแน่น ถ้ามีคนเข้าไปอีกร้อยล้าน ขนาดเศรษฐกิจเขาก็ใหญ่ กำลังเขาก็จะใหญ่ขึ้น แต่ถ้าเขาดำเนินนโยบายผิด ไม่ว่าจะเขาจะเข้มแข็งอย่างไร นโยบายที่ผิดหมายถึงนโยบายที่เป็นแบบจักรวรรดิ ถือตัวเองเป็นตำรวจโลก ถือตัวเองเป็นนักเลงโต นโยบายแบบจักรวรรดิที่ถือว่าคนอื่นเป็นลูกน้องต้องไปขึ้นต่อเขา เหล่านี้เป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง และขัดต่อความเป็นไปของสถานการณ์ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อสหรัฐอเมริกา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว !

6 สหรัฐอเมริกาและระเบียบใหม่ในเอเชีย

ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สวัสดิ์ท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน อาจารย์อนุชได้กรุณาปูพื้นตั้งแต่สหรัฐอเมริกาตั้งประเทศมา มีบทบาทอะไรอย่างไร ผมสรุปไปเลยนะครับ ไม่ตรงกับอาจารย์ก็อย่าถือนะครับ ว่าจริง ๆ เป้าหมายของสหรัฐอเมริกาต้องการรักษาความมั่นคงและมั่งคั่งของประเทศ เพราะฉะนั้นแน่นอนเป้าหมายความมั่นคงคือ ไม่ต้องการให้ใครมาคุกคามประเทศตน จะป้องกันแต่ภายในประเทศไม่พอ สหรัฐอเมริกาต้องมาตั้งระบบความมั่นคงของประเทศนอกประเทศอย่างที่เราบอกลกันดี ในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาก็แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั่วโลกตั้งแต่ประเทศเป็นปีกแผ่นแล้ว เพราะฉะนั้นฐานะของสหรัฐอเมริกาปัจจุบันในฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของโลก แต่ตอนนี้สหรัฐอเมริกากำลังเสื่อมถอยลง และไม่มีวันที่จะกลับไปยิ่งใหญ่เหมือนแต่ก่อน ผมคิดว่าที่อาจารย์อนุชสรุปตรงนี้ มีผลต่อการที่จะให้เราดูว่าในอนาคตระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้มันจะเป็นอย่างไร

ในความจริงแล้ว นักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการอเมริกัน มีทฤษฎีอยู่ว่าความมั่นคงของโลกจะมีอยู่ได้ (ทั้งความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางทหาร) จะต้องมีประเทศที่เป็น hegemon เป็นคนมาจัดระเบียบ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ปฏิวัติอุตสาหกรรมก็มีอยู่ 2 ประเทศคือ อังกฤษในศตวรรษที่ 19 แล้วก็มาสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 20 ในกรณีของสหรัฐอเมริกาเห็นได้ชัดเจน เพราะหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศอื่นก็อ่อนเปลี้ยไปหมด มีสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวที่มาจัดระเบียบโลก ทั้งในด้านความมั่นคงและในด้านเศรษฐกิจ ด้านเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาเป็นตัวตั้งตัวตีจัดตั้งธนาคารโลก IMF และข้อตกลงที่เรียกว่า GATT ปัจจุบันก็เป็น WTO

ระเบียบโลกชุดนี้ในที่สุดต้องยอมรับว่าทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าการขาย การลงทุนระหว่างประเทศก็เฟื่องฟูขึ้นมา แต่จะเท่าเทียมกันทั้งประเทศระหว่างประเทศแค่นั้นก็ต้องดูกัน อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าระเบียบโลกที่สหรัฐอเมริกาสร้างขึ้นมา ทำให้ญี่ปุ่นและยุโรปตะวันตกฟื้นขึ้นมา และตอนนี้ก็ทำให้สหรัฐอเมริกาเสื่อมถอยลงโดยเปรียบเทียบ ความจริงสหรัฐอเมริกาไม่ได้เสื่อมถอยไปมาก แต่ประเทศอื่นแซงขึ้นมา สหรัฐอเมริกาก็ดูเสื่อมถอยลง ปัจจุบันจริงๆ เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกายังใหญ่เป็นอันดับหนึ่ง เศรษฐกิจของญี่ปุ่นอันดับสอง และจีนอันดับสาม หากบวกกับของเยอรมัน สามประเทศรวมกันถึงเท่ากับสหรัฐอเมริกาประเทศเดียว งบประมาณทางทหารของสหรัฐอเมริกามากกว่าประเทศที่เหลือรวมกัน เกือบจะมากกว่าประมาณ 48 เปอร์เซ็นต์ สหรัฐอเมริกาตอนนี้ก็ยังมีฐานทัพกระจายอยู่ไปทั่วโลกเกือบร้อยแห่ง เพราะฉะนั้นความเป็นเจ้ามหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาถึงแม้ว่าจะดูเสื่อมลง แต่ปัจจุบันสหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในคำแถลงสุนทรพจน์ของโอบามาพูดไว้ชัด ลำดับแรกของนโยบายของรัฐบาลโอบามาก็คือการฟื้นฟูเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาให้เข้มแข็ง เพราะบอกว่าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะเป็นผู้นำในโลกได้ ถ้าหากเศรษฐกิจอ่อนแอ เพราะฉะนั้นสหรัฐอเมริกาก็จะต้องเข้มแข็งในประเทศ เพื่อที่จะเข้มแข็งในโลก อำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่จะกำหนดอำนาจทางทหาร อำนาจทางการทูต และฐานะที่จะเป็นผู้นำของโลก

ส่วนประเด็นที่น่าสนใจที่เราจะสัมมนาในวันนี้ ท่าน อ.สุรชาติตั้งไว้คือ บทบาทในเอเชียของสหรัฐอเมริกา หากย้อนกลับไปมองใน 8 ปีที่ผ่านมาสมัยท่าน

ประธานาธิบดี จอร์จ บุช ภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย ตกต่ำมาก เพราะการไปใช้อำนาจบาตรใหญ่ทำสงครามในอ่าวเปอร์เซีย ในอิรัก ในอัฟกานิสถาน การใช้อำนาจบาตรใหญ่ ทำให้นักวิชาการคนดังของสหรัฐอเมริกา อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โจเซฟ ไนย์ (Joseph Nye) บอกว่าสหรัฐอเมริกาควรจะต้องใช้ soft power บ้าง ปัจจุบันใช้แต่อำนาจที่กระด้าง หรือ hard power ที่เป็นอำนาจทางทหาร

โจเซฟ ไนย์ เป็นบุคคลที่น่าสนใจมาก ปัจจุบันท่านอายุ 71 ปี เคยเป็นรัฐมนตรีช่วยกระทรวงกลาโหมในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน ได้ข่าวว่าท่านจะมาเป็นทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศญี่ปุ่น ความจริงท่านมีบทบาทสำคัญมากในการปรับความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ญี่ปุ่นนั้นเข้ามาแบ่งเบาภาระทางความมั่นคงร่วมกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น เมื่อประมาณเดือนที่แล้ว ผมมีโอกาสได้ฟังนักวิชาการชาวอเมริกัน ผู้เชี่ยวชาญเรื่องญี่ปุ่น แต่ส่วนใหญ่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องญี่ปุ่นในอเมริกาก็ต้องเชี่ยวชาญเรื่องอเมริกันไปด้วย นักวิชาการที่ผมกำลังพูดถึงคือ ที เจ เพมเพล ท่านเป็นคนทีสนับสนุนโอบามา และวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเอเชียของบุชอย่างมาก กล่าวโจมตีว่าจอร์จ บุชไม่มีความรู้รอบตัว ทำให้นโยบายสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาในเอเชีย ทั้งๆ ที่สหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์อยู่มาก แต่จอร์จ บุชทำภาพลักษณ์เสียหาย เพราะฉะนั้นโอบามาจึงต้องส่งฮิลลารีมาเยือนเอเชียครั้งแรกในรอบตั้งแต่ 30-40 ปี ตั้งแต่ดิน รัสค์ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็นเดินทางมาเยือนเอเชียเป็นทวีปแรกก่อนภูมิภาคอื่นๆ เพราะตามปกติหลังจาก ดิน รัสค์ แล้ว รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจะต้องไปตระวันออกกลาง ไปยุโรป เอเชียนี้คล้ายๆ หมูในอวย แต่เวลานี้สหรัฐอเมริกาดกใจ เพราะจีนผงาดขึ้นมา ถ้าปล่อยให้สหรัฐอเมริกามีภาพลักษณ์ย่ำแย่อย่างนี้ และยังไม่แสดงบทบาทที่แข็งขัน จีนจะมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่จริงๆ แล้วตั้งแต่อดีต นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในเอเชียมีเป้าหมายที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง ก็คือสหรัฐอเมริกาจะต้องไม่ให้ประเทศใดเข้ามาครอบงำในภูมิภาคนี้ นอกจากสหรัฐอเมริกา เพราะฉะนั้นสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง และผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเชื่อมโยงกันในเอเชีย

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมักจะไม่ได้รับการกล่าวถึง เพราะบทบาท

ของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย ส่วนใหญ่จะเห็นออกมาในรูปของการใช้อำนาจทางทหาร
แต่จริง ๆ แล้วเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาผูกพันกับเอเชียมาก เช่น รัฐที่ผมเคยไป
อาศัยเรียนอยู่ที่มลรัฐวอชิงตัน GDP ของรัฐนี้ 12 เปอร์เซ็นต์ มาจากการค้ากับ
ภูมิภาคเอเชีย หรือการจ้างงาน เช่น กรณีรัฐแคลิฟอร์เนียมีพนักงานประมาณ 3
แสนคน ที่ผลิตสินค้าเพื่อมาขายในตลาดเอเชีย โดยรวมตอนนี้สหรัฐอเมริกาค้าขาย
กับเอเชียมากกว่ายุโรป ถ้าพูดให้เห็นภาพว่าปริมาณการค้าที่สหรัฐอเมริกาทำกับ
เอเชียมากแค่ไหน ก็เอาผลรวมที่สหรัฐอเมริกาค้ากับรัสเซีย ค้ากับฝรั่งเศส ค้ากับ
อาร์เจนตินา ค้ากับสเปน 4-5 ประเทศรวมกันยังไม่เท่าสหรัฐอเมริกาค้ากับเอเชีย
เพราะฉะนั้นเมื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเอเชียมีมากขนาดนี้ ก็จะต้องสร้าง
ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ที่จะไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ประเด็นต่อไปคือ ระเบียบโลกในภูมิภาคนี้ในอนาคตจะเป็นทางใดได้บ้าง
ในอดีตภูมิภาคนี้นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาเข้ามา
จัดระเบียบในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งแต่นโยบายสกัดกั้นจีน เริ่มตั้งแต่สงคราม
เกาหลี มาจนสงครามเวียดนาม แต่เมื่อเวลาผ่านไปสิ่งที่สหรัฐอเมริกাজัดระเบียบไว้
ก็มีผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกา ในสงครามเกาหลีทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นฟื้นตัวขึ้นมา
สงครามเวียดนามญี่ปุ่นก็รวยยิ่งขึ้น จนกระทั่งปัจจุบันสหรัฐอเมริกาไปปรับความ
สัมพันธ์กับจีน ตั้งแต่นั้นมาเงินก็ไปค้าขายกับสหรัฐอเมริกา เศรษฐกิจจีนก็ผงาด
ขึ้นมาจนแซงหน้าเยอรมัน เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับสามของโลก
จนกระทั่งตอนนี้เงินเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาซึ่งมีเงิน
จับจ่ายใช้สอยได้ส่วนหนึ่งก็เพราะเงินไปซื้อพันธบัตรของกระทรวงการคลังของสหรัฐ
อเมริกา

ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาเริ่มเสื่อมถอยลง แต่หากสหรัฐอเมริกาฟื้นฟู
เศรษฐกิจได้แล้ว (ถ้าทำได้อย่างที่โอบามาคาดหวังหรือฝันเอาไว้) ก็น่าสนใจว่า
ระเบียบโลกจะยังคงสภาพเดิมเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ นอกจากนี้หากมองเงินตาม
ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกทฤษฎีหนึ่งที่เรียกว่า Power Transition
Theory คือ มีประเทศซึ่งผงาดขึ้นมาใหม่และท้าทายมหาอำนาจเดิม เหมือนอย่าง
ที่เกิดขึ้นในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ญี่ปุ่น เยอรมันไม่พอใครจะเบียดเก้าอี้
มหาอำนาจเดิมได้ตั้งเอาไว้ มหาอำนาจเดิมก็ไม่ต้องการจะสูญเสียความเป็นเจ้า

มหาอำนาจ และไม่ยอมให้การท้าทายเช่นว่านี้เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อจีนผงาดขึ้นมาแล้ว จะทำอย่างไร ความจริงไม่ใช่ของใหม่ ก่อนที่ยุโรปจะออกมาดำเนินนโยบาย จักรวรรดินิยม จีนเป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ในภูมิภาคนี้ จีนเป็นคนจัดระเบียบโลกที่ไม่ใช่กำลัง จีนเป็นประเทศแรกที่ใช้ soft power คือใช้ความยิ่งใหญ่ทางวัฒนธรรมของตัวเอง ทำให้ประเทศอื่นต้องไปจิ้มก้องจีน เพราะความเหนือกว่าทางวัฒนธรรม ประเทศมีขนาดใหญ่โต มีทรัพยากรมากมายมหาศาล แม้ในอดีตจะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันก็จริง แต่ประเทศอื่นยอมรับได้ แม้แต่ญี่ปุ่นก็ยอมรับความยิ่งใหญ่ของจีนในสมัยนั้น ไปเลียนแบบจีนเรื่องระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ ระบบข้าราชการต่างๆ ในสมัยราชวงศ์ถัง เพราะฉะนั้นในประมาณปี 1800 จีนเป็นประเทศเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก เทคโนโลยีก็ก้าวหน้าที่สุดก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม และไม่ได้ต้องการจะไปคุกคามใคร แล้วในสมัยนั้นก็มีความสัมพันธ์แบบเอื้ออาทรกัน คือถ้าประเทศที่อยู่รายล้อมจีนเอาเครื่องบรรณาการมา ยอมรับจีน จีนก็เคารพไม่ไปก้าวก่าย ไม่ไปยุ่งเกี่ยวอะไรด้วย คนที่พูดว่าจีนใช้ soft power เป็นประเทศแรกในโลกก็คือ ท่านทูตสิงคโปร์ประจำสหรัฐอเมริกา ชาน เฮง ซี ญี่ปุ่นเองก็เคยอยากจัดระเบียบโลกกับเขาเหมือนกัน ญี่ปุ่นจะเอาแบบจีน อุดมการณ์แบบจีน แต่ใช้วิธีการแบบตะวันตก คือตั้งวงไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา รวมทั้งจะเอาประเทศไทยไปรวมอยู่ด้วย ไทยก็ร่วมกับเขาด้วย นึกว่าจะได้ประโยชน์จากญี่ปุ่น แต่ในที่สุดญี่ปุ่นก็ไม่สามารถสร้างระเบียบในภูมิภาคนี้ได้ จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลงและสหรัฐอเมริกาจัดระเบียบมาจนถึงทุกวันนี้

ตอนนี้ว่าไปแล้วจีนก็ถ่อมตัว บอกว่าตั้งแต่สมัยเหมาแล้ว รวมทั้งต่อมา เต็งก็พูดย้ำบอกว่า ถ้าจีนเติบโตใหญ่มา แล้วจีนไปรังแกใคร ขอให้มาร่วมมือกับท่าน ท่านจะจัดการเงินเองด้วย จีนก็พูดแบบนี้กับเลสเตอร์ ฮาวธอร์น ที่มียูเอ็น เรามีไว้ป้องกันตัวเองไม่ใช่ไปรังแกใคร การใช้กำลังอำนาจเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องที่ไร้จริยธรรม จีนมีลัทธิขงจื้อที่บอกว่าอย่าทำกับคนอื่นเหมือนที่เราไม่ต้องการให้คนอื่นมาทำกับเรา จีนเคยได้รับมาแล้วอย่างทุกขุทรมาน ความอดสูที่ถูกระวันตอกินโต๊ะ ทำให้เกิดความขมขื่นใจ ดังนั้นเรื่องอะไรจีนจะไปทำเหมือนอย่างที่จีนเคยโดนกระทำมา เชื่อหรือไม่เชื่อก็อีกเรื่องหนึ่ง แต่จีนเขาก็พูดแบบนี้

นอกจากนี้ปัจจุบันจีนกับสหรัฐอเมริกายังมีความตึงเครียดกันที่ทะเลจีนใต้ ชื่อทะเลจีนใต้อีกก็บอกแล้วว่าของจีน จีนบอกว่าสหรัฐอเมริกาเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของจีน ส่วนสหรัฐอเมริกาบอกว่าเขตทะเลหลวง กรณีนี้อาจจะเป็นอีกจุดหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า 2 ประเทศไม่ยอมกันแล้ว สหรัฐอเมริกามี Monroe Doctrine คือเขตอิทธิพลในละตินอเมริกา ในอเมริกาใต้ เป็นของสหรัฐอเมริกา ใครเข้ามาแทรกแซง จีนก็เอาอย่างบ้าง คือเอาเขตทะเลจีนใต้เป็นเขตอิทธิพลของตนเหมือนกันในเอเชีย เพราะฉะนั้นสหรัฐอเมริกาอย่ามาแทรกแซง หรืออย่ามาใช้อิทธิพลครอบงำเช่นกัน

ในปัจจุบันรัฐมนตรีต่างประเทศของจีนกำลังเดินทางอยู่ในสหรัฐอเมริกา และได้ปรึกษาหารือกันว่าเดือนหน้าจะไปพบกันที่อังกฤษ เศรษฐกิจอันดับหนึ่งกับอันดับสามต้องร่วมมือกันฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก ไม่เช่นนั้นก็จะกระทบกระเทือนไปหมด จีนเองจริงๆ ก็กลัวเสียหนี เพราะให้สหรัฐอเมริกากู้ ไม่ฟื้นสักที ผลกระทบสำคัญอีกกรณีก็คือ หากสถานการณ์ไม่ฟื้น การส่งออกไปสหรัฐอเมริกาก็ประสบปัญหามากขึ้น จีนจึงให้สหรัฐอเมริกากู้เพื่อซื้อสินค้าจีน เศรษฐกิจจีนจะได้เติบโต จะได้อ้างผลงานให้ประชาชนได้ แม้ว่าจีนจะเป็นคอมมิวนิสต์แต่ก็ต้องมีความชอบธรรม พรรคคอมมิวนิสต์ตอนนี้ตั้งคนอยู่ไม่ได้ด้วยอุดมการณ์ ต้องตั้งด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถ้าคนจีนตกงานมาก ระต๋าระสาย ผู้นำก็ลำบาก ผู้นำจีนก็กังวลใจในที่สุดแล้วถึงแม้ว่าจีนกับสหรัฐอเมริกาก็แข่งขันกันในเรื่องการสร้างอิทธิพล แต่ในเรื่องเศรษฐกิจจำเป็นที่ผู้นำทั้งสองฝ่ายนั้นหันหน้ามาร่วมมือกัน

แต่ความสัมพันธ์ทางทหารก็เหมือนมดกัดขั้วคราว เดียวก็กัดกัน เดียวมาคืนดีกัน ตอนนี้ผู้นำทางทหารระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาก็พบปะกัน จีนไม่พอใจครั้งหนึ่ง เมื่อตอนสหรัฐอเมริกาขายอาวุธ ขายเครื่องบินให้ได้หัวน 6.5 พันล้านเงินประท้วงไม่พบด้วย ไม่เจรจา พบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นกับผู้นำทางทหารของสหรัฐอเมริกา แต่ตอนนี้ก็หันมาคุยกันแล้ว อย่างนี้เป็นต้น

ในกรณีของปัญหาบนคาบสมุทรเกาหลี สหรัฐอเมริกาค่อนข้างมีบทบาทช่วยเกาหลีเหนือ สื่อมวลชนตะวันตกรวมทั้งสื่อมวลชนไทยบางครึ่งไปแปลข่าวตะวันตกมา ไม่มีเวลาได้ไปศึกษาให้ถ่องแท้ ก็ไปประมาณว่าผู้นำเกาหลีเหนือไม่เจียมตัว จนแล้วยังจะไปมีอาวุธนิวเคลียร์ ไปทดลองขีปนาวุธ ผู้นำมูทะลุจุดัน

ไม่มีเหตุไม่มีผล ผมอยากบอกว่าสิ่งที่ผู้นำเกาหลีเหนือทำอยู่ ไม่ใช่เรื่องที่ผิดปกติ คนปกติมีเหตุผลก็ต้องทำอย่างนี้ ถ้าเกาหลีเหนือตัดสินใจไปล้อมรบกับคิวบา แถวฟลอริดา โอบามาจะยื่นเฉยไปยื่นดูเขาล้อมรบด้วยรีเปลา ก็คงไม่ได้ ผู้นำเกาหลีเหนือก็เช่นเดียวกัน มิหนำซ้ำก็ยังมีประสบการณ์อยู่ว่าสหรัฐอเมริกาเคยไปรุกรานเขา ไม่ชอบชี้หน้ารัฐบาลคอมมิวนิสต์ และอาจจะกดดันให้โคดเดี่ยวทางเศรษฐกิจเพื่อบีบให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน เพราะฉะนั้นมองในแง่ผู้นำของเกาหลีเหนือ เขาจำเป็นต้องรักษาประโยชน์อำนาจต่อรอง เช่นขู่ว่าจะปีนาวุธยิงไปถึงอลาสก้าได้ เขาก็ต้องป้องกันตัวเอง อย่ามาคิดว่าจะเข้ามาง่าย ๆ เหมือนอย่างในกรณีของอิรัก เหตุที่ต้องทำก็เพราะว่าเคยประสบกับการคุกคามของอเมริกามาแล้ว สหรัฐอเมริกา ก็เคยคิดจะใช้อาวุธนิวเคลียร์เหมือนกันในสงครามเกาหลี

โดยสรุปมีทฤษฎีที่มองในแง่ร้ายว่า จีนที่ผงาดขึ้นในเอเชีย จะกลายเป็นประเทศมหาอำนาจใหม่และจะช่วงชิงความเป็นเจ้า อันจะนำไปสู่สงครามแย่งชิงความเป็นผู้นำโลกเช่นที่ผ่านมาแล้วในประวัติศาสตร์

อย่างไรก็ตาม มีอีกทฤษฎีหนึ่งมองโลกในทางที่ดี เรียกเป็น Institutional Theory ทฤษฎีนี้บอกว่า ปัจจุบันมีสถาบันระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ มี Norm ระหว่างประเทศ ที่จะส่งเสริมให้มีความร่วมมือกัน มีช่องทางที่จะปรึกษาหารือกัน แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันอย่างสันติวิธี ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้กำลังเข้ารักษาผลประโยชน์เช่นในอดีต และในปัจจุบันของโลกแห่งความเป็นจริง โลกอาวุธนิวเคลียร์ถึงแม้จะหวาดกลัวกันนัก แต่มันก็ทำให้เกิดดุลแห่งความหวาดกลัว ดังนั้นประเทศมหาอำนาจด้วยกันหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะไม่ปะทะกัน เพราะมีอาวุธนิวเคลียร์ด้วยกัน ถ้าวรบกันและต่างฝ่ายต่างใช้อาวุธนิวเคลียร์ โลกจะพังทลาย ดังนั้นหากเอาเหตุการณ์ประวัติศาสตร์มาทำนายอนาคต ก็ต้องดูบริบทว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร อีกทั้งต้องดูความสัมพันธ์ เวลาเป็นข่าวก็เป็นเรื่องความขัดแย้ง เรื่องที่เป็นความร่วมมือกันที่ไม่ค่อยเป็นข่าว ไม่ค่อยได้มาวิเคราะห์กัน เพราะฉะนั้นหักลบคุณหารแล้วผมคิดว่าสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีโอบามาก็พยายามปรับตัวเอง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่จีนผงาดขึ้นมา เพราะฉะนั้นจะต้องประสานประโยชน์กันในอนาคตให้ได้ อย่างน้อยก็เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทั้งสองในเอเชีย

นโยบายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

รศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หากท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาในวันนี้ได้อ่านสิ่งที่ประธานาธิบดีโอบามาแถลงตั้งแต่ต้น จะเห็นทิศทางใหญ่ๆ ซึ่งผมอยากจะสรุปง่ายๆ ว่าเป็น **หนึ่งหลักการสี่เข็มมุ่ง และหกประเด็น** ซึ่งน่าจะเป็นพื้นฐานของนโยบายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในอนาคต

หนึ่งหลักการ ได้แก่ ข้อเสนอของโอบามาที่ชัดเจน คือการปรับทิศทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเป็นผู้นำใหม่ หรือความเป็น “new leadership” เพราะฉะนั้นหนึ่งหลักการในข้อนี้คือปรับนโยบายทั้งกระบวนการ ซึ่งก็จะต้องติดตามดูรูปธรรมในอนาคต

สี่เข็มมุ่ง หมายถึง นับตั้งแต่โอบามาเริ่มทำแคมเปญจะเห็นจุดเน้นใน 4 เรื่องใหญ่ คือ

- 1) การยุติสงครามอิรัก
- 2) ยุติการสู้รบกับตาลิบันและอัลกออิดะห์ในอัฟกานิสถาน
- 3) การรักษาความปลอดภัยของอาวุธนิวเคลียร์ แล้วให้หลักประกันเรื่องของวัสดุคัมมันตภาพรังสีไม่ให้ตกอยู่ในมือผู้ก่อการร้าย
- 4) การปรับทิศทางทางการทูตของสหรัฐอเมริกาใหม่ทั้งหมด ซึ่งมีสองประเด็นหลักคือ หนึ่ง การแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศพันธมิตร สองแม้จะดูเป็นประเด็นแฝง คือไม่พูดเป็นเข็มมุ่งใหญ่ ได้แก่ การแสวงหาสันติภาพที่ถาวรในปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์

ดังนั้นสิ่งที่ประธานาธิบดีโอบามาพูด ถ้าขมวดรวมจะเหลือสี่เข็มมุ่งคือ ยุติสงครามในอิรัก ยุติการสู้รบในอัฟกานิสถาน รักษาความปลอดภัยเรื่องของอาวุธนิวเคลียร์และสารกัมมันตภาพรังสี และปรับทิศทางทางการทูตของสหรัฐอเมริกาใหม่

หกประเด็น ประกอบด้วย 1) ปัญหาอัฟกานิสถาน ปากีสถาน

2) ปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ 3) ปัญหาอิหร่าน ได้แก่เรื่องของอาวุธนิวเคลียร์ แต่แยกเป็นกรณีของอิหร่านโดยเฉพาะ 4) ปัญหาความมั่นคงด้านพลังงาน 5) ปัญหาอิสราเอล และ 6) การปรับใหม่ หรือ Renew คือการปรับกระบวนการทางการทูตของสหรัฐอเมริกาใหม่ทั้งหมด หัวข้อหลังจะมีรายละเอียดในหลายเรื่อง

ถ้าเราดูแต่ต้นจนถึงวันนี้ในเชิงหลักการ อาจสรุปอย่างที่ทดลองนำเสนอคือหนึ่งหลักการ สี่เข็มมุ่ง และก็หกประเด็น และตอนนี้เราเริ่มเห็นรูปธรรม 4 ประเด็นใหญ่ๆ หรือ 4 ทิศทาง ได้แก่

ทิศทางแรก ประธานาธิบดีโอบามาประกาศชัดเจนว่าจะใช้สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ NSC ของสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือหลัก อันนี้ชัดเจน คือพูดชัดมากกว่ายุคของประธานาธิบดีบุช และถือเป็นทิศทางหลักเลย และเป็นประเด็นแรกที่นำเสนอในที่คือ การกำหนดนโยบายโดยพื้นฐานจะดำเนินการโดย สมช.

ทิศทางที่สอง เราไม่ค่อยรู้สึกเท่าไร เพราะอาจจะดูเหมือนไกลตัว คือการใช้ทูตพิเศษ หรือ special envoy วันนี้เราเห็นคุณฮิลลารีมาจาการ์ตา โตเกียว โซล และปักกิ่ง แต่ในอีกมุมหนึ่งผมคิดว่าสื่อบ้านเราอาจจะไม่ค่อยเห็น เช่น ในช่วงปัจจุบันตะวันออกกลางไม่ได้อยู่ในมือของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา หากอยู่ในมือของจอร์จ มิเชล ซึ่งเป็น special envoy ที่เข้ามารับเรื่อง Middle East และริชาร์ด โฮลบริค เป็นคนที่เข้ามาทำงานด้านเอเชียมาตลอด เข้ามาทำงานด้านเอเชียได้ คือรวมอัฟกานิสถาน ปากีสถาน และอินเดีย และอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ จีนก็ไม่ได้อยู่ในมือของกระทรวงการต่างประเทศของคุณคลินตัน จีนอยู่ในมือของโจ ไบเดน หากดูลักษณะการแบ่งงานที่น่าสนใจ จะเห็นถึงการต้องการความเร็วในการแก้ปัญหา โดยพึ่งพากลไกในระบบน้อยลง

ทิศทางที่สาม วันนี้ถ้าสังเกต บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา อาจจะไม่ใช่บทบาทในการเป็นคนทำนโยบายเป็นหลัก แต่กลายเป็นบทบาทในการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจอธิบายได้จากประเด็นอย่างที.โอ.ไชยวัฒน์พูด อิทธิพลของโจเซฟ ไนย์ เรื่อง soft power ทำให้ต้องการการสร้างภาพใหม่ของสหรัฐอเมริกาในวันนี้ เพราะภาพลักษณ์ของรัฐบาลอเมริกันในช่วง 8 ปีสมัยประธานาธิบดีบุชตกต่ำมาก เพราะฉะนั้นวันนี้การขับเคลื่อนของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จึงรับภาระหน้าที่หลักในการสร้างหรือ build image ใหม่

ทิศทางที่สี่ เป็นประเด็นสุดท้ายในการดำเนินการคือ เรื่องของการแสวงหาพันธมิตร ซึ่งจะเห็นชัดว่าประธานาธิบดีโอบามาให้ความสนใจกับพันธมิตรมากขึ้น พุดง่ายๆ ก็คือฟังมากขึ้น จากนโยบายสหรัฐอเมริกาเดิมซึ่งเป็น unilateral หรือ การดำเนินการแบบฝ่ายเดียว ก็จะเริ่มปรับทิศทางใหม่

ฉะนั้นจะเห็นว่าในการดำเนินการจะมีลักษณะ 4 ทิศทางใหญ่ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเฉพาะหน้าจึงไม่ใช่อยู่ที่การแสดงออกว่ารัฐบาลโอบามา มีทิศทางต่างจากรัฐบาลบุชเท่านั้นในเรื่องของนโยบายต่างประเทศ แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่ว่า ถ้าไม่สามารถจัดการนำเอากำลังของสหรัฐออกจากอิรักได้ การใช้กำลังของสหรัฐอเมริกาในนโยบายต่างประเทศจะประสบปัญหา กล่าวคือวันนี้ในเชิงกำลังเข้าไปติดกับสงครามในอิรัก แล้วถ้าจำเป็นต้องใช้กำลังเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศในพื้นที่ส่วนอื่นของโลก ก็จะถูกบังคับให้ปรับ คือต้องเอากำลังออกจากอิรักเพื่อเตรียมใช้ในจุดอื่น อย่างที่เราเห็นในประเด็นปัจจุบันในปัญหาเกาหลี ในอีกมุมหนึ่งเงื่อนไขถูกบังคับด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ วันนี้เห็นชัดว่าในสถานะทางเศรษฐกิจที่เป็นวิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์นั้น สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเดิมได้ สมมติว่าถ้าประธานาธิบดีโอบามาอยากทำแบบบุชก็ทำไม่ได้ เพราะเศรษฐกิจไม่เอื้อ และอย่างไรเสียก็ต้องปรับ เพราะค่าใช้จ่ายสงครามในอิรักกับในอัฟกานิสถาน ตัวเลขปัจจุบันอยู่ที่ 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ คือ 1 trillion หรือ เท่ากับประมาณ 8 พันล้านเหรียญยูโร คำถามจากวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ก็คือรัฐบาลโอบามาจะแบกไหวหรือไม่ ซึ่งสามารถตอบชัดด้วยตัวเองว่าด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจแบบนี้ ถ้าต้องลงทุนสงครามในอิรักกับในอัฟกานิสถานคงเป็นปัญหาไม่น้อยกับระบบเศรษฐกิจอเมริกัน นอกจากนี้ อัตราการสูญเสียชีวิต พบว่าในปัจจุบันทหารอเมริกันเสียชีวิตแล้วมากกว่า 4,900 นาย ใน 2 พื้นที่การรบคือในอิรักกับในอัฟกานิสถาน เพราะฉะนั้นในทางความมั่นคงทางทหาร เกิดสิ่งที่เรียกว่าความเหนื่อยล้าจากสงคราม ในสถานะแบบนี้อาจจะยังไม่ถึงจุดแบบเวียดนาม คือไม่ถึงขั้นคนออกเฝ้าหมายเกณฑ์ แต่ถ้าสังเกตดูมีความน่าสนใจอีกมุมหนึ่งคือ แล้วอเมริกันเอาใครไปรบ ถ้าสมมติคนผิวขาวในบ้านเริ่มไม่อยากรบ ซึ่งวันนี้พบว่าสงครามในอิรักกับในอัฟกานิสถานนั้น กองทัพสหรัฐอเมริกา ใช้ immigrant คือ ผู้อพยพที่เข้าไปอาศัยอยู่ในอเมริกาไปรบมากขึ้น ข้อเสนอคือถ้ารอดตายกลับมาจะได้

citizen ดังที่มีข้อสังเกตว่า ดูจากผู้ที่จะสูญเสียมักจะเป็นคน minority หรือคนกลุ่มน้อยในสังคมอเมริกัน

นอกจากนี้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเป็นปัจจัยบังคับอีกทางหนึ่ง ส่งผลให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในอนาคตต้องร่วมมือกับประเทศอื่นมากขึ้น เพราะวิกฤตรอบนี้ใหญ่ อย่างเช่นเมื่อครั้งที่เราคุยกันตอนเดือนพฤศจิกายน ถ้าใครเข้าร่วมตอนนั้นคงจำได้ เราพูดกันเสมอว่าถ้าอเมริกาจาม โลกทั้งโลกก็เป็นหวัด แต่ถ้าอเมริกาเป็นไข้หวัดใหญ่ นึกไม่ออกนะครับว่าโลกทั้งโลกจะเกิดอะไรขึ้น อีกทั้งนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่ผ่านมาเป็นเหมือนหนังคาวบอย อัศวินหน้ากากดำ หรือ Lone Ranger ที่ไปไหนคนเดียว แล้วก็ปราบอธรรม เขาบอกว่านโยบายแบบ Lone Ranger สุดท้ายจะทำให้สหรัฐฯแบกภาระไม่ไหว กล่าวคือวิกฤตเศรษฐกิจบังคับให้สหรัฐอเมริกาต้องร่วมมือกับทั้งจีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และกับสหภาพยุโรป ดังจะเห็นว่าไตรมาสแรกของปี 2008 สหรัฐอเมริกาออกพันธบัตรมูลค่า 569 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 455 พันล้านยูโร แต่ในไตรมาสแรกของปีนี้ (2009) สหรัฐอเมริกาจะออกพันธบัตร 493 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 394 พันล้านยูโร และผู้ซื้อรายใหญ่กลายเป็นจีนกับญี่ปุ่น ผลที่เกิดขึ้นทำให้จีนกลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของอเมริกัน

จากสภาพเช่นนี้ย่อมทำให้แนวโน้มโลกในอนาคตเป็นโลกแบบหลายขั้วมากกว่าโลกแบบขั้วเดียว (หรือที่เราใช้ภาษาอังกฤษว่าเป็น unilateralism) ในความเป็นหลายขั้ว เราเห็นคำพูดตั้งแต่ของประธานาธิบดีซาเวซแห่งเวเนซุเอลาพูดชัดว่า วันนี้ปักกิ่งน่าสนใจกว่านิวยอร์ก หรือผู้นำหลายๆ ประเทศพูดชัดว่าโลกกำลังเปลี่ยนแปลง ถ้ามองจากมุมมองเศรษฐกิจ และควบคู่กับมองจากมุมการเมืองระหว่างประเทศ ก็เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลโอบามาจะไม่สามารถดำเนินการกำหนดทิศทางแบบฝ่ายเดียวได้เช่นในอดีต และทั้งสิ่งที่เราเห็นชัดในเชิงอุดมการณ์ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ อุดมการณ์แบบเสรีนิยม ซึ่งอนุชบอกว่าประเภทกลางขวา ว่าที่จริงนโยบายสหรัฐอเมริกาอย่างไรก็คงไม่ซ้ายโดยสภาพ แต่ในกลางขวาซึ่งอยากจะขอใช้อีกคำหนึ่งก็คือ มีทิศทางนโยบายที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยประธานาธิบดีบุช

นอกจากนี้ถ้ามองจากมิติทางการเมือง นโยบายอย่างนี้จะกระทบกับ

ความสัมพันธ์ต่อประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาอย่างไร ดังเช่นตอนที่ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ขึ้นเป็นผู้บริหารทำเนียบขาว แล้วก็ปรับเรื่องนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เน้นเรื่องศีลธรรมและเรื่องของสิทธิมนุษยชน ในช่วงเวลาเช่นนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลง 6 ตุลาคม 2519 ที่กรุงเทพฯ ซึ่งก็คือการที่ไทยพยายามที่จะถอยกลับไปสู่นโยบายที่เป็นขวามากขึ้นในยุคสงครามเย็น ในช่วงหลังปี 2519 ความขัดแย้งเชิงนโยบาย อันหมายถึงทิศทางระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ชัดเจนมาก คำถามในอนาคตก็คือ วันนี้เมื่อรัฐบาลโอบามามีลักษณะเป็นรัฐบาลเสรีนิยมมากขึ้นนั้น จะมีผลกระทบต่อการเมืองในประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาอย่างไร แน่นอนในบางกรณีอาจจะพูดลำบาก เช่น กรณีของในเอเชียกลาง ซึ่งสหรัฐอเมริกาวางน้ำหนักไว้กับปัญหายุทธศาสตร์และกับปัญหาแหล่งพลังงาน แต่สมมติหากพิจารณาดูในกรอบเล็กๆ ทิศทางนโยบายเสรีนิยมของโอบามาจะกระทบกับทิศทางของการเมืองในบ้านเราไหม อันนี้ก็เป็นตัวอย่างของคำถาม ซึ่งผมคิดว่าอย่างที่เรียนในตอนต้นว่ารัฐบาลโอบามาเพิ่งเริ่มต้น และจะเริ่มขับเคลื่อนด้วยทิศทางใหม่ๆ วันนี้จึงมีอะไรใหม่หลากหลายประเด็น และอาจจะตอบไม่ได้ทั้งหมดพร้อมๆ กับการมีข้อสังเกตหลายเรื่อง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่โอบามาแคมเปญว่า “Change” ถ้าสหรัฐอเมริกาเริ่มทำได้จริง ก็คือความเปลี่ยนแปลง และความเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดอะไรกับโครงสร้างอำนาจของโลก และสอง จะเกิดอะไรกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศพันธมิตรรอบๆ อีกระดับหนึ่ง และสาม ผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงที่ถูกขับเคลื่อนกับการเมืองภายในของชาติพันธมิตรเอง หากมองในกรอบภูมิภาค เช่น การเมืองในภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งกับการเมืองในไทย หรือในกรณีของพม่า ประเด็นเหล่านี้เป็นโจทย์ใหญ่ เพราะพรรคเดโมแครตนั้นให้ความสำคัญกับปัญหาพม่าและกรณีของชาน ซู จี มาตลอด อันนี้ก็เป็นปัญหาทั้งสำหรับไทยและอาเซียนด้วย

ประเด็นคำถามเหล่านี้ เราอาจจะต้องค่อยๆ ดูความคลี่คลายของปัญหาในอนาคต ซึ่งเวลาที่สัมมนาโดยความเป็นจริงนั้นตอบไม่ได้หมดทุกประเด็น แต่อย่างน้อยก็พอจะช่วยให้เห็นทิศทางใหญ่ๆ พร้อมกับเห็นประเด็นที่เราอาจจะต้องช่วยกันแสวงหาคำตอบสำหรับอนาคต

อภิปรายทั่วไป

ผู้ร่วมเสวนา : ผมอยากจะเรียนถามอ.อนุชและกีท่านอ.ไชยวัฒน์ คือที่ท่านบรรยายว่าสหรัฐอเมริกา น่าจะปรับนโยบายที่มีความเป็นกลางมากขึ้น และก็พูดถึงเรื่องประชาธิปไตย อาจารย์บอกว่าเป็นประชาธิปไตย มีสันติภาพ เป็นกลาง และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ที่นี้ต่อกรณีประเทศไทย คือไม่ได้ต้องวิจารณ์การเมืองภายใน แต่ว่ามุมมองอาจารย์คิดว่าสหรัฐอเมริกาคงจะวิเคราะห์อย่างไร ว่าประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาที่อาจารย์หมายถึงมองแค่รูปแบบคือ มีการเลือกตั้ง มีรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา วันนี้มีนายกรัฐมนตรีออกมาแล้ว และก็ใช้การเมืองแล้ว หรือมองในเชิงเนื้อหาว่าประชาธิปไตยของไทยในวันนี้เป็นประชาธิปไตยรีเปล่า ถ้าวิเคราะห์โครงสร้างเชิงอำนาจ และมีแนวโน้มตามหนังสือที่แจก ผมเห็นด้วยกับผู้เขียนว่าจริงๆ แล้วมันเหมือนขวากลับเข้ามา แล้วก็ทำท่าว่าจะคือมันจะมีประเด็นอีก เช่น สหรัฐอเมริกา จะคิดอย่างไรต่อกรณีของอาจารย์คนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์ที่ต้องออกไปอยู่ต่างประเทศ เพราะบางกรณีเป็นปัญหาเรื่องทิศทางประชาธิปไตย คือเราพยายามพูดเป็นวิชาการนะครับ และถามจริงๆ ไม่ได้พูดเพื่อการเมือง อาจารย์คิดว่าเป็นอย่างไรครับ สหรัฐอเมริกาเขาจะตัดสินใจอย่างไร หรือเขาจะเอาผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักก่อนใช่ไหมครับ ขอบขอบคุณครับ

อ.อนุช : หลักของนโยบายต่างประเทศทั้งโลกก็คือรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทั้งโลกเลย พูดกันแนวไหนก็สรุปแก่นก็คือ รักษาผลประโยชน์ (national interest) ส่วนที่ว่ากลับไปกลับมามันอยู่ที่สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ และผมอยากจะพูดอีกอันหนึ่งที่บอกว่าคุณโอบามาเขาบินสูง ที่อ.สุรชาติสรุปก็ยิ่งเห็นชัด เขาไม่ต้องการให้รู้ว่าเขาจะไปทางไหน เหมือนพญาอินทรี ขาบินอยู่สูง สมมติว่าให้ฮิลลารีมารับเรื่องการต่างประเทศ ไม่นานก็จับทางได้ แต่ถ้าเผื่อเขาตั้งพูดพิเศษจะจับไม่ได้เลยว่าเขาจะไปทางไหน นโยบายอะไรจะเป็นอย่างไร เพราะมันไม่ได้รวมอยู่ตรงนี้ แล้วที่เขาตั้งพูดพิเศษเป็นนักการทูตรุ่นเก่า ประเภทลายคราม เป็นคนที่ยอมรับได้ทั้งขวาและกลาง อันนี้ก็ปิดเอาไว้ ทำให้คนไม่รู้ก็ว่าเขาจะเอาอย่างไร และเขาจะเป็นคนตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในกรณีเมืองไทย ถ้าเผื่อเขาจะกลับมาเพื่อทำอะไร

สักอย่างเพื่อผลประโยชน์ ผมว่าที่สำคัญคือว่าเขาน่าจะมาฟื้นฟูสายสัมพันธ์เดิมที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง บุคคล กลุ่มบุคคล พรรคการเมือง เพื่อเป็นฐาน ถ้าสมมติเรามีความคิดอันหนึ่ง คือตอนนี้มีการเสนอทฤษฎีเรื่องระบบทุนในโลก ระบบทุนในโลกแบ่งเป็นสองส่วน คือทุนนิยมแบบเสรี สหรัฐอเมริกาเป็นทุนนิยมแบบเสรี ส่วนจีนเป็น authoritarian capitalist เป็นทุนนิยมแบบรวบอำนาจสู่ศูนย์กลาง ถ้าสมมติว่าเขาวางเป้าไว้ที่ผมบอกประชาธิปไตยผมมองจากจุดเหล่านี้ เขาถือว่าเพื่อผลประโยชน์อเมริกา ไม่ควรให้เมืองไทยเป็นทุนนิยมแบบรวบอำนาจสู่ศูนย์กลางแบบจีน เขาก็จะมาฟื้นฟู ใครก็แล้วแต่ที่ว่าอยู่ในเกณฑ์ สมมติว่าจะลงรายละเอียดจนถึงอาจารย์ท่านหนึ่งหรือไม่ ผมไม่แน่ใจนะ เขาวางกรอบไว้แบบนี้คือเมืองไทยไม่ควรจะเป็นทุนนิยมแบบ authoritarian ควรจะเป็นทุนนิยมแบบเสรี นี่คือประชาธิปไตยของเขา คือขอบเขต เขาจะกำหนดคร่าวๆ แต่ว่าเวลาลงรายละเอียดก็ขึ้นอยู่กับทูต อยู่ที่ CIA ที่เขาจะลงมาปฏิบัติและเลือกเคลื่อนไหว

อ.ไชยวัฒน์ : ถ้าโยงมาถึงการเมืองไทย ผมถือว่าตลอดเวลาที่ผมวิเคราะห์ ผมไม่สนใจว่าใครเป็นรัฐบาล ใครเป็นฝ่ายค้าน ใครเหลือง ใครแดง ว่ากันไปตามเนื้อผ้า ความเห็นส่วนตัวของผมเห็นว่า นักวิชาการไม่มีหน้าที่ที่จะมาต่อต้านหรือสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่ควรวิเคราะห์ว่าเป็นอย่างไร ผมถนัดอย่างนั้น ไม่ใช่ว่าอย่างนี้เป็นวิธีที่ถูก ผมคิดว่าความผิดหรือถูก ประชาชนที่สนใจก็มีวิจารณ์ญาณที่จะคิดได้เอง ผมไม่เชื่อว่านักวิชาการจะต้องมาแสดงจุดยืน เป็นผู้นำทางจริยธรรม อาจารย์ก็ต้องเรียนรู้จากสังคมเหมือนกัน ผมเชื่อในวิจารณ์ญาณที่คนไทยตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง มาถึงในกรณีของสหรัฐอเมริกา ถ้าถามว่าสหรัฐอเมริกามีเกณฑ์ว่าประเทศไหนเป็นประชาธิปไตย รูปแบบเนื้อหาหรืออะไร อันหนึ่งที่ผมคิดว่าเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานคือรัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนเรื่องชื่อเสียงขจรขยักก็เป็นเรื่องของแต่ละประเทศที่จะไปดูแลกัน แต่ถ้ารัฐบาลไม่ได้มาจากเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ถ้าใครได้อำนาจมาโดยวิธีที่ไม่ใช่ผ่านการเลือกตั้งคงมีปัญหา ท่านคงทราบที่อยู่แล้ว ถึงปฏิบัติการของการยึดอำนาจ ไม่เฉพาะกับสหรัฐอเมริกา เดียวนี้เป็นไปทั่วโลก ผู้นำประเทศที่ยึดอำนาจเข้าสังคมไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าใครคิดจะได้อำนาจมาโดยวิธีแปลกๆ ก็ต้องรับผล ผมเชื่อว่าในปัจจุบันคงจะเป็นปัจจัยสำคัญและการยึดอำนาจ

ทำได้ไม่ง่ายเหมือนอดีตที่ผ่านมา ส่วนเรื่องการเมือง ก็คืออย่างในกรณีเรื่องความเห็นแตกต่างกันทางการเมืองในอเมริกาไม่ต่างกับไทย แบ่งเป็นสองขั้วเหลือง น้ำเงิน แต่พอถึงจุดหนึ่งเขาต้องยอมรับกฎกติกาที่มีอยู่ ประธานาธิบดีโอบามาก็พยายามที่จะประสานความสมานฉันท์ภายในประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปก็สำเร็จ ที่โอบามาสำเร็จก็เข้าใจได้ง่าย เพราะว่า 1) ระบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาเป็นที่ยอมรับกติกากันอยู่แล้ว 2) โอบามาไม่ใช่ตัวที่อยู่ในความขัดแย้ง แต่ในกรณีของไทย รัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้ง ต่อให้พูดสมานฉันท์กันอย่างไร ถ้าการแก้ไขความขัดแย้งโดยที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ไปเรียกร้องให้สมานฉันท์ทั้งปี่ทั้งชาติอีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่ยอม ถ้าความขัดแย้งถ้ามันเกิดขึ้นแล้วแก้ไขโดย zero-sum game คนหนึ่งได้หมดอีกคนหนึ่งเสียหายหมด คนที่เสียก็ไม่มีวันที่จะยอมขึ้นอยู่กับว่าส่วนที่ไม่ยอมมีมากน้อยขนาดไหน ถ้ามีเยอะมาก ๆ หรือถ้ากึ่งกันอันนี้น่าเป็นห่วง บ้านเราทำไมถึงถูกด้อนมาอยู่มุมนี้ก็ไม่รู้ เพราะฉะนั้นมันถึงลำบากในการที่จะแก้ไขความขัดแย้ง พูดอย่างไรก็ได้ แต่เวลาที่จะนำไปทำให้มันเกิดจริง ๆ มันต้องมองความเป็นจริงว่าในตอนี้ที่มีความขัดแย้ง การที่แก้ไขปัญหามันต้องไม่มีใครได้ทั้งหมดหรือเสียทั้งหมด มันต้องมีทางที่จะทำให้เป็นไปได้ดีที่สังคมเราจะกลับมาสมานฉันท์ ความจริงผมมหัศจรรย์คนไทยด้วยกันเอง ทั้ง ๆ ที่เราเป็นประเทศไม่กี่ประเทศในโลกนี้ที่นับถือศาสนาพุทธ แล้วหลักศาสนาพุทธคือหลักทางสายกลาง ไม่ตั้งไม่หย่อนเกินไป ประนีประนอม ประสานประโยชน์กัน เมื่อก่อนเราทำกันได้ ทำไมปัจจุบันเราทำอย่างนั้นไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่บุคลิกคนไทยไม่ใช่คนสุดโต่ง ผมชื่นชมคนไทยและศรัทธาในคนไทย และก็เชื่อว่ามันจะต้องเป็นอย่างนี้ที่สุดทำไมมาถึงจุดนี้ได้ แบ่งเป็นสุดโต่งทั้งสองด้าน อันนี้ต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งสังคมขาดกลุ่มคนหรือคนในสังคมที่จะเป็นที่ยอมรับด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพื่อที่จะทำให้สองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันหรือเพื่อที่จะคลี่คลายสถานการณ์

ผมอยากจะสรุปนิคหนึ่งที่น่าสนใจคือว่า ผมคิดว่าโอบามาเป็นนักการเมืองซึ่งมองโลกแห่งความเป็นจริง ท่านไม่ได้เป็นนักอุดมคติสูงส่ง ท่านมองความน่าจะเป็นไปได้ในโลกแห่งความเป็นจริง เพราะฉะนั้นนโยบายท่านจึงเป็นแบบผสมผสานที่เรียกว่า 3D Defense Diplomacy และ Development สมัยท่านจอร์จ บุช ชาวโลกมักจะมองแต่ D แรกคือ D-Defense อะไรก็ทหาร อะไรก็อำนาจบาตรใหญ่

โอบามาต้องการการการทูตการเจรจา ปัญหาเกาหลี 8 ปีสมัยจอร์จ บุช แทนที่จะทำให้ เกาหลีเหนือร่วมมือร่วมใจที่จะไม่เกิดความตึงเครียด แต่ไปผลักดันจนกระทั่งทำให้ เกาหลีเหนือจนเชื่อว่าต้องผลิตนิวเคลียร์เพื่อป้องกันตนเอง เพราะ ดิค เชเนียจะไม่มี วันเจรจากับกลุ่มชั่วร้าย the evil ทิศทางคือจะไม่เจรจา จะไม่พูดถึง จะไม่ ประนีประนอม สังเกตดูตั้งแต่โอบามา debate กับฮิลลารี ฮิลลารีก็พยายามที่จะให้ อเมริกาเข้มแข็ง แล้วก็บอกไม่เจรจาแม้แต่อิหร่าน โจนดีโอบามา ตอนที่เราดูเขา ได้เถียงกัน แต่ตอนนี้ก็ต้องหันมาปฏิบัติตามแนวนโยบายของโอบามา ที่น่าสนใจยิ่ง ขึ้นคือรัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกาคนปัจจุบันซึ่งเป็นพลเรือนคือ โรเบิร์ต เกตส์ ไม่มีทางเกิดขึ้นในประเทศไหนเลยที่รัฐมนตรีกลาโหมมาบอกว่า งบประมาณ ทางทหารของอเมริกาตอนนี้มากเกินไป เอาไปแบ่งให้กระทรวงการต่างประเทศบ้าง เขาจะได้เป็นเครื่องมือในการที่จะทำให้ฐานะของสหรัฐอเมริกาในสังคมทั่วโลกดีขึ้น ในการรุกในเชิงการพัฒนาการทูต จึงต้องมี 3 องค์ประกอบ ที่ผสมผสานกันเพื่อ ทำให้บทบาทของสหรัฐอเมริกาเป็นที่ยอมรับ ส่วน soft power ก็คือการทำให้คน อื่นทำตามเรา ตามที่เราต้องการ โดยไม่ต้องใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ เขาเห็นแบบอย่าง ที่ดี เขาเห็นโมเดลที่ดี เขาเห็นการกระทำที่เป็นธรรมเขาก็ทำตามเราเอง ผมคิดว่าน่า สนใจ โอบามาซึ่งเป็นนักการเมืองที่เรียกว่าผ่านประสบการณ์มา เคยอยู่ใช้ชีวิตอยู่ใน อินโดนีเซีย 4 ปี คือเขามองโลกเหมือนอย่างพวกเรา คือมองโลกแห่งความเป็นจริง แน่นนอนเขาเป็นประเทศมหาอำนาจ ที่เรียกว่าเจ้ามหาอำนาจ หรือแม้กระทั่งปัจจุบัน ถึงแม้ใครจะว่าเสื่อมถอยลง แต่เขาพยายามที่จะปรับตัว พยายามที่จะเปลี่ยนแปลง อเมริกา เปลี่ยนแปลงให้เหมือนเดิม ที่อเมริกาจะได้เป็นประเทศเจ้ามหาอำนาจต่อไป ในลักษณะที่ได้รับความนิยมจากนานาชาติ แม้แต่เงินเองก็ยังบอกเลยว่าเงินต้องการ ที่ให้มี one superpower และ many great powers คือหมายความว่า อเมริกาก็ เป็นไปอยากจะเป็นอะไรก็เป็นไป แต่อย่ามาทำให้ประเทศอื่นเดือดร้อนโดยเฉพาะ อย่างยิ่งกับจีน เพราะฉะนั้นนโยบายของโอบามาต่อเอเชีย ต่อภูมิภาคเรา เราจะดูถ้า ดูในรูปธรรม ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคง นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการค้า ผมคิดว่ามันจะมีความต่อเนื่องกับรัฐบาลที่ผ่านมาในแง่ของเป้าหมาย แต่ในแง่วิธีการ ในแง่บทบาททางการทูต ผมคิดว่าที่มันนโยบายทางด้านต่างประเทศและความมั่นคง ของประธานาธิบดีโอบามาจะมีความระมัดระวัง และสุขุมมากกว่าในสมัยของท่าน

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช แต่ความจริงไม่เป็นธรรมดาที่จะวิจารณ์ท่านประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่มีต่อนโยบายในเอเชีย ในลักษณะที่เหมือนกับการเพิกเฉยต่อเอเชีย ซึ่งก็เป็นเพราะเอเชียไม่มีปัญหาอะไรที่เป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องจัดการเนื่องจากปัญหาในนโยบายความมั่นคง และนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอันดับแรกๆ คือปัญหาในตะวันออกกลาง ในอิรัก ในอัฟกานิสถาน แต่ในเอเชียการที่สหรัฐอเมริกาไม่มีบทบาทแข็งขัน ก็ไม่ได้หมายความว่าผลประโยชน์ของเขาลดน้อยลงแต่อย่างใด

ผู้ร่วมเสวนา : อ.ไชยวัฒน์พูดถึงการตั้งงบประมาณของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา ก็เลยอยากจะขออนุญาตเรียนถามท่านผู้อภิปรายทั้ง 3 ท่านเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในยุคของประธานาธิบดีโอบามา ขอบคุณครับ

อ.ไชยวัฒน์ : ประเด็นนี้ที่ท่านถามสำคัญมาก ก่อนที่งบประมาณผ่านสภาไป ความจริงมีข่าวลือว่าสมัยโอบามาจะตั้งงบประมาณทางทหาร หรืองบประมาณป้องกันประเทศลง 10 เปอร์เซ็นต์ พอข่าวนี้ออกไป ปรากฏว่าพวกกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอุตสาหกรรมอาวุธได้ออกมาคัดค้าน และมีอยู่ 2 ความคิดในสังคมนอเมริกััน ความคิดหนึ่งอธิบายว่าที่สหรัฐอเมริกาเสื่อมถอยลงทางเศรษฐกิจใน 7-8 ปีที่ผ่านมา เพราะงบประมาณทางทหารของสหรัฐอเมริกามากเกินไป เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจอเมริกาถดถอย แล้วพอมีข่าวว่าจะถูกตัดไป 10 เปอร์เซ็นต์ สิ่งพิมพ์ในอเมริกา ทั้งหนังสือพิมพ์ ทั้งวารสาร พวกสมาคมสร้างเครื่องบิน Aerospace Association ก็ลงทุนโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์ว่าจริงๆ แล้วอุตสาหกรรมอาวุธช่วยเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าไปตัดงบประมาณทางทหารเท่ากับว่าตัดการว่าจ้างงานจำนวน 2 ล้านคนใน 40-50 กว่ารัฐของอเมริกา อย่างน้อย 40 รัฐในเขตเลือกตั้งทั้งหลาย ซึ่งพวกนี้เป็นอุตสาหกรรมทางทหารทั้งนั้น วุฒิสมาชิก 50 กว่าคนเขียนจดหมายขอให้รัฐบาลสนับสนุนเรื่องนี้ต่อไป เพราะว่าเป็นผลประโยชน์ในเรื่องการจ้างงาน กระตุ้นเศรษฐกิจ และก็บอกว่าอุตสาหกรรมทหารเป็นอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการจ้างงานและเศรษฐกิจเติบโต

ปัญหาเช่นนี้นักวิชาการก็เถียงกัน เขาบอกว่าการใช้จ่ายงบประมาณทางทหารกับความกระตือรือร้นต่อฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร จะเห็นได้จาก

ตัวอย่างรัสเซีย สหภาพโซเวียตในสมัยก่อนที่จะล่มสลาย มีการสร้างอาวุธแข่งขันกับสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งเศรษฐกิจล้มละลายไป แต่ในขณะเดียวกันเขาก็บอกลดดูประเทศเกาหลีใต้ และได้หัน ยกตัวอย่าง 2 กรณีนี้ สัดส่วนของงบประมาณทางทหารกับงบประมาณโดยรวมสูงมาก แต่ทำไมเศรษฐกิจเติบโต แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ทำไมสหรัฐอเมริกาไม่สร้างให้ในโลกนี้ต้องมีศัตรู พอสงครามเย็นยุติ ต้องมี 3 ประเทศที่ชั่วร้าย (Axis of Evil) ในตะวันออกกลางก็เอาอิรัก อิหร่าน ในเอเชียก็เอาเกาหลีเหนือ เพราะบอกว่าสหภาพโซเวียตเป็นภัยคุกคามก็อาจฟังไม่ขึ้น อันนี้ส่วนหนึ่งก็ต้องวิเคราะห์ให้ถ่องแท้ว่า เป็นเพราะอุตสาหกรรมทางทหาร ผลประโยชน์ในส่วนนี้หรือไม่ที่ผลักดันให้เกิดความตึงเครียดอยู่เสมอ เพราะเมื่ออาวุธขายไม่ออก จีนกับไต้หวันตอนนี้ก็สัมพันธ์กันดี ค่าขายกันมากขึ้น ไม่จำเป็นที่จะต้องไปซื้ออาวุธจากอเมริการาคาแพง 6.5 พันล้านเช่นที่ผ่านมา แต่สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะทำให้อันตรายตึงเครียด ดังเช่นที่เกิดขึ้นเร็วๆ นี้ กรณีเรือที่เข้าไปในทะเลจีนใต้ รู้สึกว่าจะต้องมีอะไรที่ทำให้คนในภูมิภาคต่างๆ ยังจำเป็นต้องมีอาวุธป้องกันความมั่นคง แล้วคนที่ขายอาวุธมากที่สุดในโลก ก็คือสหรัฐอเมริกา แล้วขายให้ประเทศไหน ก็ประเทศที่มีความขัดแย้งกัน ซื้ออาวุธอเมริกาไปรบกัน พูดอย่างนี้ไม่ได้หมายความว่านโยบายความมั่นคง นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาถูกกำหนดโดยพวกกลุ่มอุตสาหกรรมทางทหาร แต่หมายความว่านโยบายดังกล่าวมักจะสอดคล้องกับอุตสาหกรรมทางทหาร ประเด็นนี้ขอตั้งเป็นข้อสังเกตนะครับ

อ.อนุช : ผมขอพูดต่อนิดหนึ่ง ที่ว่าสหรัฐอเมริกาเสื่อม มีวิธีวัดหลายอย่าง

1) วัดโดยพื้นฐานที่สุดก็คือ วัดจากสัดส่วนของ GDP ต่อ GDP โลก ซึ่งจะเห็นว่ามันลดลง ลึกลงกรวม GDP ของสหรัฐอเมริกามีราวๆ ร้อยละ 30-40 เดียวนี้ก็ตกเหลือร้อยละ 20-25 คือมีสัดส่วนลดลง คาดว่าอีกราว 20-30 ปีข้างหน้า GDP ของประเทศกำลังพัฒนาอาจจะสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งรวมจีน อินเดีย โดยสรุปก็คือปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวพื้นฐานสำหรับวัดความเป็นมหาอำนาจ และความแข็งแกร่งของประเทศ

2) พิจารณาจากค่าเงินดอลลาร์ ค่าเงินดอลลาร์แกว่ง ความจริงเริ่มแกว่งมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 แกว่งมาโดยตลอด ตอนนั้นผูกกับทองคำ ก่อนนั้นค่าดอลลาร์แข็งมาก เอาดอลลาร์ไปซื้อทองคำแลกเท่ากันเลย เมื่อยกเลิกระบบดังกล่าว

