



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) พลัสเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 5/2569 | กรกฎาคม 2569

ความมั่นคงในมิติการต่างประเทศ: ข้อคิดจากการประชุมแซงกรี-ลา ครั้งที่ 23¹

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ²

ในแต่ละปี มีการประชุมระดับนานาชาติและภูมิภาคหลายเวทีที่เป็นที่จับตามอง เวทีเหล่านี้มีบทบาทในการกำหนดและขับเคลื่อนวาระหรือประเด็นทางนโยบายที่เป็นการย้ำหรือแสดงจุดยืนและท่าทีของแต่ละประเทศต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย การประชุมแซงกรี-ลา (Shangri-La Dialogue) ที่จัดโดย The International Institute for Strategic Studies (IISS) ถือเป็นการประชุมที่หลายฝ่ายเฝ้าติดตาม การประชุมในปีนี้อาจจัดขึ้นเป็นครั้งที่ 23 ข้อมูลจากผู้จัดงานระบุว่า มีผู้เข้าร่วมที่เป็นผู้นำรัฐ/หัวหน้ารัฐบาลจำนวน 3 คน ผู้เข้าร่วมระดับรัฐมนตรีจำนวน 39 คน คณะผู้แทนระดับรัฐบาลจำนวน 46 คณะ 62 สัญชาติ เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานกว่า 1,500 คน และมีการหารือในระดับทวิภาคีแบบข้างเคียงการประชุมกว่า 80 รายการ

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์ข้อคิดที่ผู้เขียนมีโอกาสดำเนินได้ฟังโดยตรงจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงที่หารือกันในช่วงปิดในฐานะผู้เข้าร่วมโครงการ Young Leaders' Programme (YLP) และฟังจากผู้พูดหลักของแต่ละหัวข้อในเวทีใหญ่ แม้การประชุมแซงกรี-ลาจะเป็นการประชุมด้านความมั่นคงและมีผู้เข้าร่วมหลักเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการทหารทั้งจากเหล่าทัพและกระทรวงกลาโหม นักวิชาการ และนักธุรกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ แต่เนื้อหาสาระที่พูดคุยกันนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแนวโน้มและทิศทางของการต่างประเทศในอนาคตอย่างมาก

ประเด็นแรก โจทย์ปัญหาและความท้าทายด้านการต่างประเทศในอนาคตจะมีมิติความมั่นคงเชื่อมโยงด้วยเสมอและจะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงมากขึ้นเรื่อย ๆ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน เทคโนโลยี และประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมจะมีนัยต่อการกำหนดสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ความอยู่รอด การมีอยู่

¹ บทความนี้เป็นมุมมองของผู้เขียนจากการเข้าร่วมการประชุมแซงกรี-ลากับด้วยความมั่นคงระดับนานาชาติแห่งเอเชีย (Shangri-La Dialogue Asia Security Summit) ครั้งที่ 23 ระหว่างวันที่ 28-31 พฤษภาคม 2569 ผู้จัดงานเผยแพร่บันทึกถอดความของผู้พูดหลักและคลิปการสนทนาไว้ที่เว็บไซต์ของงาน

² นักวิจัยอาวุโส ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

และการเปลี่ยนแปลงของรัฐและสังคม เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) บางประเทศอาจสื่อถึงความยืดหยุ่นตั้งมั่นของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain resilience) ที่อาจหมายถึงการเลือกตั้งโรงงานผลิตในประเทศที่แสดงท่าทีเป็นมิตรกับฝ่ายตนหรือดึงการผลิตตลอดกระบวนการกลับไปประเทศตนเองเพื่อลดการพึ่งพาประเทศอื่นและลดความเสี่ยงของการผลิตสินค้าและบริการในพื้นที่ขัดแย้ง ในปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะมหาอำนาจนอกจากจะมี “โอกาส” ของการเปิดตลาด ดึงดูดการลงทุน สร้างเครือข่ายทางธุรกิจแล้วยังมี “ความท้าทาย” ของการตกเป็นเป้าหมายในการสร้างอิทธิพล การครอบงำ การยึดครอง และการแทรกซึม บางครั้งเผชิญปัญหาความมั่นคงของมนุษย์จากการที่ประเทศนั้นไปเปิดโรงงานโดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมหรือสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของพนักงาน ประเทศที่มีอำนาจมากกว่าในทางเศรษฐกิจและการเมืองจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ทั้งการทหาร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมาสร้างเงื่อนไขหรือหากใช้ภาษาที่เข้มข้นขึ้นคือ “บีบบังคับ” ให้ประเทศขนาดกลางและเล็กต้องตัดสินใจ “เลือก” ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อมหาอำนาจนั้น แม้มหาอำนาจทั้งหลายจะย้ำเสมอในพื้นที่สาธารณะว่าเคารพการตัดสินใจของอีกฝ่ายที่เป็น “หุ้นส่วน” หรือ “คู่ค้า” แต่สิ่งที่เกิดขึ้นเบื้องหลังการตัดสินใจมักมีรายละเอียดซับซ้อนมากกว่าที่ปรากฏในสื่อมากนัก บางครั้งเป็นการดำเนินการในทางตรงกันข้ามกับที่สื่อสารออกมา บางครั้งมีการผลักดันหรือขับเคลื่อนวาระผ่านบุคคลหรือเครือข่ายที่เป็น “ผู้สนับสนุน” ในประเทศนั้น ๆ ในรูปแบบ “การทูตหลายช่องทาง (multi-track diplomacy)”

ประเด็นที่สอง การเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องปราม (deterrence) จะเป็นประเด็นสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศรายสาขาในด้านการทหารและการป้องกันประเทศ Pete Hegseth, Secretary of War ของสหรัฐอเมริกากล่าวถึงแนวคิดสำคัญของการป้องกันประเทศของสหรัฐฯ เช่น “peace through strength” สหรัฐฯ มองว่าความมั่นคงของภูมิภาคไม่ควรตั้งอยู่บนอุดมคติหรือความหวังเชิงนามธรรม แต่ต้องอาศัยขีดความสามารถที่แท้จริง การป้องปรามที่น่าเชื่อถือ และความพร้อมของพันธมิตรในการปฏิบัติจริง “deterrence by denial” สหรัฐฯ จะให้ความสำคัญต่อการป้องปรามโดยทำให้ฝ่ายตรงข้ามเห็นว่าต้นทุนของการโจมตีสูงเกินไปและความสำเร็จที่จะชนะสหรัฐฯ มีต่ำมาก “America First not America Alone” สหรัฐฯ จะไม่โดดเดี่ยวตนเองแต่จะมีส่วนร่วมทั่วโลกโดยยึดผลประโยชน์แห่งชาติ(ของตน)เป็นพื้นฐาน คาดหวังให้พันธมิตรมีความเข้มแข็ง มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ในการป้องกันประเทศ และมีส่วนร่วมที่เข้มข้นมากขึ้นในการรักษาความมั่นคงและสันติภาพร่วมกับสหรัฐฯ เป็น “partners not protectorates” คาดหวังให้พันธมิตรและหุ้นส่วนเพิ่มงบประมาณกลาโหมและแบ่งเบาภาระในการป้องกันประเทศตนเองและภูมิภาคมากขึ้น ผู้พูดหลายคนจากภูมิภาคยุโรปยืนยันแนวโน้มเดียวกันว่ายุโรปจะเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองโดยการเพิ่มงบประมาณด้านกลาโหมเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางทหารโดยเฉพาะ drone ขีปนาวุธ และการป้องกันภัยทางอากาศ ในขณะที่ฝรั่งเศสกล่าวถึงการป้องปรามทางนิวเคลียร์ (nuclear deterrence) ที่หมายถึงยุทธศาสตร์ทางทหารที่รัฐใช้การครอบครองอาวุธนิวเคลียร์เป็นเครื่องมือข่มขู่เพื่อป้องกันไม่ให้ศัตรูกล้าเปิดฉากโจมตีโดยอาศัย

หลักการที่ว่าหากอีกฝ่ายบุกเข้ามาจะต้องถูกตอบโต้ด้วยอาวุธนิวเคลียร์จนเกิดความพินาศย่อยยับทั้งสองฝ่ายส่งผลให้ไม่มีใครกล้าเริ่มทำสงคราม แต่หากรัฐเร่งแสวงหาและสะสมอาวุธนิวเคลียร์ อาจมีแนวโน้มเกิดสงครามนิวเคลียร์ในอนาคตขึ้นได้ ยิ่งในบริบทที่ตึงเครียดและกลไกระหว่างประเทศมีข้อจำกัดเช่นนี้การขาดความยับยั้งชั่งใจหรือการเกิด “อุบัติเหตุ” ที่เป็นการตัดสินใจโดยไม่ได้ตั้งใจจะยิ่งมีโอกาสเกิดมากขึ้นไปด้วย

ประเด็นที่สาม มิติความมั่นคงที่การประชุมนี้กล่าวถึงอย่างมากและอาจถือเป็นข้อกังวลเฉพาะหน้าที่มีลำดับความสำคัญสูงสุดคือความมั่นคงทางทะเลที่มีภัยคุกคามทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยของสายเคเบิลใต้น้ำที่ส่งผลต่อความเร็วของอินเทอร์เน็ต การส่งผ่านและเก็บรักษาข้อมูล และการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ผลลัพธ์สำคัญประการหนึ่งของการประชุมแซงกรี-ลาในครั้งนี้คือการลงนามในความริเริ่มแนวปฏิบัติว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลการป้องกันโครงสร้างพื้นฐานใต้น้ำ (Guiding Principles for Underwater Infrastructure Defence Exchanges: GUIDE) โดย 17 ประเทศ (มีไทยด้วย) มุ่งหวังให้เป็นกลไกสร้างหลักการและเครือข่ายเพื่อคุ้มครองโครงสร้างพื้นฐานใต้น้ำ นอกจากนี้ โลกยังเผชิญความท้าทายจากการปรากฏขึ้นของกองเรือเงา (shadow fleet) ที่เป็นกลุ่มเรือบรรทุกน้ำมันและสินค้าที่ลักลอบดำเนินการขนส่งโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจระดับนานาชาติโดยมักใช้เทคนิคอำพรางตัว และปัญหาอื่น ๆ เช่น การทำประมงผิดกฎหมาย ปัญหาโจรสลัด การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คำหนึ่งที่กล่าวถึงมากในการประชุมนี้คือ “chokepoints” หรือจุดยุทธศาสตร์ทางภูมิศาสตร์ เส้นทางคมนาคม หรือส่วนแคบของภูมิประเทศซึ่งบีบให้การจราจร การขนส่ง หรือการไหลเวียนของสิ่งต่างๆ (เช่น สินค้า ทหาร หรือข้อมูล) ต้องมารวมกัน เช่น ช่องแคบมะละกา ความขัดแย้งทางทะเลที่เกิดขึ้นในบริเวณหนึ่งของโลกจะส่งผลกระทบต่อบริเวณอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ผู้พูดหลายคนยกตัวอย่างวิกฤตช่องแคบฮอร์มุซที่ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจทั่วโลกจากการที่น้ำมันขาดแคลน และย้ำเสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) ที่เป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ควรมีประเทศใดสร้างเงื่อนไขหรือขัดขวางการเดินเรือผ่านน่านน้ำสากลตามอำเภอใจ

ประเด็นสุดท้าย การทูต กฎหมายระหว่างประเทศ และการทหารจะเป็น 3 เครื่องมือหลักในการป้องกันประเทศและรักษาความอยู่รอดของประเทศขนาดกลางและเล็ก ผู้พูดหลายคนแสดงความเห็นว่าในโลกที่อำนาจเป็นใหญ่เช่นนี้ ประเทศเหล่านี้จะอยู่รอดได้ต้องพยายามรักษา “ระเบียบระหว่างประเทศที่มีกติกา (rules-based international order)” เพื่อสร้างหลักประกันว่าประเทศที่มีอำนาจมากกว่าจะไม่มาข่มเหงหรือกระทำร้ายเพียงตามอำเภอใจ การรักษาระเบียบนี้ให้คงอยู่ต้องอาศัย “ความเชื่อมั่น (trust)” ทั้งความเชื่อมั่นในกติกาและกลไกสถาบันที่รักษากฎกันนั้นและความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ/พันธมิตร/หุ้นส่วนในการมีเป้าหมายและค่านิยมร่วมกัน ความเชื่อมั่นระหว่างกันที่เสื่อมถอยลงจะเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศเร่งเสริมสร้างขีดความสามารถทางทหารและสะสมกำลังอาวุธ (arms race) เพื่อป้องกันประเทศตนซึ่งจะเป็นความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศในรูปแบบสงครามหรือปฏิบัติการทางทหาร ด้วยเหตุที่ปฏิบัติการทางทหารในอนาคตมีลักษณะหลายมิติผสมผสานทั้งการใช้อำนาจทางบก เรือ อากาศ ไซเบอร์ และอวกาศ จึงมีแนวโน้มที่จะเกิด “grey zone”

หรือปฏิบัติการ/การกระทำที่มีความคลุมเครือ เสี่ยงต่อการขัดหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้น เพราะไม่มีบทบัญญัติหรือแนวปฏิบัติรองรับ หรือบทบัญญัติไม่ครอบคลุม เปิดช่องให้ตีความได้หลากหลายเนื่องจากมีรูปแบบ/องค์ประกอบใหม่ ๆ ของการกระทำเกิดขึ้น มีข้อเสนอแนะจากการประชุมว่าประเทศขนาดกลางและเล็กควรทำงานร่วมกันเพื่อผลักดัน 2 เรื่องเร่งด่วน ได้แก่ (1) การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) ที่หมายถึงการแลกเปลี่ยนมุมมองระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอผ่านช่องทางทางการหรือเครือข่ายสถาบันวิจัย/คลังสมอง การส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า การสนับสนุนมาตรการสร้างความไว้วางใจ และกลไกแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ย การแสวงหาข้อเท็จจริง และ (2) การสร้างบรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านไซเบอร์ อวกาศ และการใช้เทคโนโลยีใหม่ในด้านการทหารที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับหลักการพื้นฐานร่วมกัน โดยเฉพาะการกำกับดูแล AI ที่ไม่ละเลย “ปัจจัยมนุษย์” กำหนดความรับผิดชอบของมนุษย์ต่อผลที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการตั้งแต่การวิจัยและพัฒนา การสร้างฐานข้อมูล และการปรับประยุกต์ใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ทั้งการทหาร ความมั่นคง และเศรษฐกิจ

แม้การประชุมเชิงกริ-ลาจะเน้นประเด็นด้านความมั่นคงและการทหารเป็นหลัก แต่สาระสำคัญของการประชุมมีส่วนสำคัญต่อการวิเคราะห์ภาพรวมสถานการณ์ ทิศทาง และแนวโน้มในอนาคตซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดท่าทีและจุดยืนของประเทศต่าง ๆ ในด้านการต่างประเทศ ประเทศหนึ่งในอาเซียนที่มี “หลักคิดชั้นนำ” น่าสนใจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศคือสิงคโปร์ ประเทศเจ้าภาพของการประชุมและประเทศขนาด “เล็ก” ที่ “ชกเกินน้ำหนัก” แสดงบทบาทและมีสถานะเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศมากกว่าขนาดของประเทศ ข้อเสนอที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงคนหนึ่งของสิงคโปร์กล่าวกับผู้เขียนในการหารือวงปิดคือ สิงคโปร์กล้าตอบปฏิเสธโดยรักษา “ความเชื่อมั่น” ในความสัมพันธ์และยึดถือคำสำคัญ 3 คำในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ได้แก่ การเป็นคนที่พึ่งพาได้ (reliability) การมีความคงเส้นคงวา (consistency) และมีความมั่นใจ (confidence) ซึ่งน่าจะเป็นข้อคิดที่ดีสำหรับประเทศอำนาจขนาดกลางที่ต้องการขับเคลื่อนการทูตเชิงรุกในโลกที่ผันผวนนี้