



# วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใดๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ [isc@mfa.mail.go.th](mailto:isc@mfa.mail.go.th) และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 11/2564 | ธันวาคม 2564

## คำถามต่อการต่างประเทศของไทยในทศวรรษ 2020

ศุภมิตร ปิติพัฒน์<sup>1</sup>

ในขณะที่หลายฝ่ายกำลังกังวลกับความเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์ความร่วมมือและความขัดแย้งในการเมืองระหว่างประเทศ มีผู้เสนอข้อเท็จจริงขึ้นมาว่า การต่างประเทศของไทยต่อจากนี้จนถึงทศวรรษหน้าจะเป็นไปในทิศทางไหน ในบริบทของความเปลี่ยนแปลงในการเมืองโลกที่เกิดขึ้นพร้อมกันในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา และแนวโน้มที่สงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจจะหวนคืนมาเพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศ, ความผันผวนอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ที่ส่งผลกระทบต่อกว้างขวาง ทั้งในด้านการทหาร ความมั่นคง การเมือง ความสัมพันธ์ทางการผลิต การศึกษา ค่านิยมทางสังคม และการขยายพรมแดนความรู้ใหม่ของมนุษย์พร้อมกับปัญหาใหม่ ๆ ที่ตามมา, และความเสื่อมถอยของหลักการพหุภาคีนิยม ที่ทำให้การทำงานของสถาบันระหว่างประเทศพบข้อจำกัดมากขึ้นในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของโลก ในขณะที่โลกส่วนต่าง ๆ ผนึกเชื่อมโยงเข้าหากัน ส่งผลกระทบต่อถึงกัน และตกอยู่ในสถานะขึ้นต่อกันและกันอย่างซับซ้อนยิ่งขึ้น มากกว่ายุคสมัยใด ๆ ที่ผ่านมา

ในการหาทางตอบข้อสงสัยข้างต้นเพื่อคิद्यุทธศาสตร์การต่างประเทศไทย ผู้เขียนถูกตามตัวให้ไปช่วยตั้งคำถาม จุดประเด็นจากคนอยู่นอกแวดวงนโยบาย โดยโจทย์ที่ท่านมอบให้มามีเพียงสั้น ๆ ว่า ในขั้นนี้ อย่าเพิ่งตั้งคำถาม How ซึ่งเป็นเรื่องฝ่ายปฏิบัติต้องคิด ขอให้ตั้งคำถามในทาง What ก่อนเพื่อตั้งหลักว่ามีอะไรที่ต้องคำนึงถึง และพึงทำในการต่างประเทศไทยนับแต่นี้จนถึงทศวรรษหน้า

การตั้งคำถามเพื่อวางแนวทางยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ไม่ว่าจะของไทยหรือของประเทศใดก็ตาม วิธีหนึ่งที่ทำได้ คือ การตั้งคำถามต่อความเข้าใจฐานรากที่ยุทธศาสตร์นั้นจะใช้ตั้งแนวทางขึ้นมา วิธีนี้เป็นการชวนคนคิद्यุทธศาสตร์ย้อนกลับมาพิจารณาความเข้าใจตั้งต้นที่กำหนดวิธีคิดในการมองปัญหาในสภาพแวดล้อม ในการ

<sup>1</sup> ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วางเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ต้องการบรรลุ หรือพิจารณาทางเลือกยุทธศาสตร์สำหรับดำเนินไปสู่เป้าหมาย ถ้าความเข้าใจตั้งต้นที่กำหนดวิธีคิดทางยุทธศาสตร์มีข้อจำกัด การเปิดคำถามจะช่วยทบทวนความคิดต่อส่วนที่เป็นฐานรากนั้นใหม่ หรืออย่างน้อยช่วยจุดประเด็นแลกเปลี่ยนรับฟังความเห็นและเหตุผลจนเกิดความชัดเจนร่วมกันว่า จะสามารถอนุมานอะไรจากฐานความเข้าใจนั้นสำหรับการวางยุทธศาสตร์ได้บ้าง และได้อย่างหนักแน่นแน่นอนเพียงใด หรือว่าต้องเพื่อความเป็นไปได้ไว้บ้าง ที่อะไร ๆ ที่คิดไว้ อาจไม่เป็นไปอย่างที่คิดอย่างที่เข้าใจ

การวางยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยสำหรับทศวรรษนี้จนถึงทศวรรษหน้ามีคำถามพื้นฐานที่ควรพิจารณาอย่างน้อย 4 ชุดด้วยกัน ดังต่อไปนี้

### คำถามชุดแรก: การเมืองภายใน

การคิดวางยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยสำหรับทศวรรษนี้ต่อทศวรรษหน้า ไม่ว่าจะ เป็นแนวทางใดก็ตาม ควรต้องตอบคำถามในเบื้องต้นก่อนว่า ยุทธศาสตร์นั้นวางจากฐานความเข้าใจอย่างไรเกี่ยวกับความขัดแย้งในการเมืองไทยนับตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา? และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบหลายด้านของการเมืองภายในตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความขัดแย้งทางการเมืองจะมีพลวัตต่อไปจากนี้ในทางไหนเมื่อถึงต้นทศวรรษหน้า? จะเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น? จะยังคงทรงตัวอยู่ไม่คลี่คลายแต่ก็ไม่เพิ่มมากไปกว่านี้? หรือว่าความขัดแย้งจะลึกและขยายวงกว้างเพิ่มมากขึ้น? และในระหว่างที่ประเทศเปลี่ยนเข้าหาจุดดุลยภาพใหม่ทางการเมืองนี้ การเล่าเรื่องราว (narratives) นำเสนอประเทศไทยในสื่อและในเวทีระหว่างประเทศจะเปลี่ยนไปจากที่ผ่านมาได้มากน้อยเพียงใด?

หรือจัดคำถามให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น คือ พรรคการเมืองและรัฐสภาในกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะสามารถเป็นกลไกนำความขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการจัดการและหาทางออกได้ลงตัว และเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้เพียงใด ที่จะพาการเมืองกลับมาสู่จุดปกติ (ใหม่) และได้ฉันทามติทางการเมืองเกี่ยวกับการจัดอำนาจรัฐตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาประเทศกลับคืนมา และไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใด จะสามารถรักษาความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศไปสู่เป้าหมาย ในวิถีการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

คำถามชุดแรกนี้มีนัยสำคัญต่อการคิดวางยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยเพราะถ้าปัญหาการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองยังคงเป็นโจทย์ที่แก้ไม่ตก การวางยุทธศาสตร์จะต้องคำนึงว่าปัญหาที่ยืดเยื้อในการเมืองภายในจะสร้างข้อจำกัดเหนียวรั้งแบบไหนต่อการแสดงบทบาทการต่างประเทศไทยในเวทีโลก หรือจะกระทบเพียงใดต่อการกำหนดเป้าหมายของการต่างประเทศ ต่อขีดความสามารถในการรักษาอำนาจต่อรอง ตลอดจนผลประโยชน์สำคัญของไทยเอง และต่อการที่ไทยจะมีบทบาทแกนนำในภูมิภาค หรือเสนอข้อริเริ่มทางการทูตและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศได้อย่างมีน้ำหนัก

## คำถามชุดที่ 2: ตำแหน่งของไทยในภูมิรัฐศาสตร์โลก

ความคิดที่แพร่หลายเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยที่อยู่ตรงกลางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือการมองเห็นความเป็นศูนย์กลางของไทยในสนามภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาค ที่มาของความคิดที่พาลงตาไปเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาพแผนที่แสดงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือภาพแผนที่ประเทศไทยเอง เมื่อดูแผนที่เหล่านี้ก็เป็นธรรมดาที่จะเห็นจากแผนที่ว่าไทยอยู่ตรงกลางภาพ จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยเป็น “ศูนย์กลางภูมิภาค” ถ้าหากการวางยุทธศาสตร์มาจากฐานความเข้าใจที่คิดว่าความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคอยู่กับไทยและเป็นของไทยอยู่แล้วในตัว ที่มหาอำนาจทุกประเทศจะมองเห็นความสำคัญของไทยจากตำแหน่งที่ตั้งใจกลางภูมิภาค ก็ควรมีการทบทวนยุทธศาสตร์ที่ตั้งขึ้นมาจากความเข้าใจเช่นว่านี้ เพื่อดูว่า การที่เป็นศูนย์กลางได้นั้น เพราะเหตุใดแน่ เหตุนั้นมาจากไหนหรืออยู่ที่ไหน? และใครได้อะไรจากการเป็นศูนย์กลางแบบไหน?

ความจริงในการวาดแผนที่ ถ้าจะหมุนพม่า ซึ่งมั่งคั่งด้วยทรัพยากรเหนือกว่าประเทศไทย มาวางในตำแหน่งกลางแผนที่ก็สามารถทำได้ และจะเห็นได้ชัดว่า เมื่อมองพม่าที่ด้านหนึ่งเชื่อมต่อกับมณฑลตอนใต้ของจีน อีกด้านหนึ่งเชื่อมต่อกับอินเดียและอ่าวเบงกอล และเมื่อจีนมีแผนหาทางออกทะเลเปิดเข้าสู่มหาสมุทรอินเดียผ่านทางพม่า ความเป็นศูนย์กลางของพม่าก็เกิดขึ้นได้เพราะยุทธศาสตร์ของจีน จากการทำพม่าช่วยเติมเต็มเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่จีนวางแผนไว้ และเมื่อเป็นเช่นนั้น สหรัฐอเมริกากับประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ก็เข้ามาให้ความสำคัญต่อพม่าอย่างมากเช่นกัน เพียงแต่พลวัตที่กำลังเคลื่อนไปทางนั้นต้องสะดุดลงไปอย่างกะทันหันหลังจากกองทัพพม่ายึดอำนาจ ทำให้พม่ากลายเป็นศูนย์กลางความสนใจของสหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตก ในความหมายอีกแบบหนึ่ง พร้อมกับที่อาเซียนถูกตั้งข้อเรียกร้องจากประเทศเหล่านี้มากขึ้นในการกดดันผู้นำกองทัพพม่า

หรือถ้าพิจารณาจากการแข่งขันอำนาจทางทะเลและความสำคัญของเมืองท่า/ ช่องแคบที่เป็นจุด chokepoint เชื่อมทะเล/ มหาสมุทร ศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็จะเลื่อนลงมาอยู่ที่ช่องแคบมะละกา หรือในสมัยสงครามเวียดนาม ลาว ซึ่งตามข้อตกลงเจนีวาปี 1962 ถือเป็นประเทศเป็นกลาง แต่ลาวกลายเป็นศูนย์กลางของคู่ความขัดแย้งในสงครามเวียดนามเพราะความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของเส้นทางโฮจิมินห์ และผลที่ตามมาจากการเป็นศูนย์กลางในความหมายนั้น ทำให้ลาวต้องรับผลกระทบร้ายแรงจากการถูกสหรัฐอเมริกาทิ้งระเบิดมากที่สุดในช่วงสงคราม

ถ้าจะพิจารณาในเชิงภูมิศาสตร์เศรษฐกิจในระหว่างสงครามเย็นคร่าวก่อน สหรัฐอเมริกาวางญี่ปุ่นเป็นแกนหลักในการจัดสถาปัตยกรรมความมั่นคงสำหรับสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสหรัฐฯ จัดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่น ทั้งในการเป็นฐานทรัพยากร ตลาดสินค้า และฐานการผลิต เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นสมาชิกแรกก่อตั้งอาเซียน ไม่เฉพาะแต่ไทย จึงทรงความหมายทั้งในทางความมั่นคงและเศรษฐกิจในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในฐานะพื้นที่สนับสนุนการถ่วงดุลอำนาจ และการรักษาขีดความสามารถ

ในการแข่งขันให้แก่อุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ตัวแบบการพัฒนาของประเทศเหล่านี้เป็นไปตามการสนับสนุนผลักดันของสหรัฐฯ และการลงทุนของญี่ปุ่นที่เข้ามาเปลี่ยนอุตสาหกรรมผลิตทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมาจากการอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมญี่ปุ่น เช่น ยานยนต์ นำมาซึ่งภาพความสำเร็จในการพัฒนาระบบการผลิตและเทคโนโลยีแบบตามกันมาเป็นขั้น ดังที่เรียกกันว่าตัวแบบ flying geese ที่มีญี่ปุ่นเป็นผู้นำ โดยมีไต้หวัน เกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์ตามมาเป็นขั้นที่ 2 และอินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ตามต่อมาอีกขั้นหนึ่ง

กล่าวมาโดยสังเขปข้างต้นนี้เพื่อตั้งประเด็นว่า ในสนามภูมิรัฐศาสตร์โลกที่เป็นเวทีการแข่งขัน การขยายอำนาจและการสกัด/ถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจ ไทยไม่มีขีดความสามารถมากถึงขั้นที่จะกำหนดความเป็นศูนย์กลางขึ้นมาได้เอง ในสงครามเย็นรอบที่แล้ว สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญแก่ไทยมากก็เพราะสหรัฐฯ เข้ามารบในสงครามเวียดนาม จึงต้องการประเทศสำหรับวางกำลังและระบบสนับสนุนการทำสงคราม ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทย และผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของไทยในฐานะรัฐด้านหน้าหรือ frontline state ยันการขยายตัวคอมมิวนิสต์ ทำให้สหรัฐฯ เห็นไทยเหมาะสม และไทยเองก็เห็นเหมาะสมที่จะรับบทบาทสนองยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนามอย่างเต็มที่ ในตอนนั้น จีนยังไม่มีกำลังขีดความสามารถด้านวัตถุดิบเหมือนในปัจจุบัน และไทยก็มีได้ดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศแบบเล่นหลายหน้า ถือไฟหลายใบ แต่ไทยเลือกเข้ากับสหรัฐฯ โดยตรงและร่วมมืออย่างใกล้ชิด จนกระทั่งสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนตัวออกจากเวียดนามและเปิดสัมพันธ์กับจีน

ช่วงสงครามเย็นระยะที่ 2 ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตนับแต่ปี 1979 ที่สหภาพโซเวียตบุกยึดครองอัฟกานิสถาน เกิดขึ้นมาซ้อนทับที่เวียดนามใช้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชาก่อนหน้านั้น ซึ่งตามมาด้วยการทำสงครามระหว่างจีนกับเวียดนาม และการทำสนธิสัญญามิตรภาพระหว่างเวียดนามกับสหภาพโซเวียตที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายหลังเข้ามาตั้งฐานทัพในเวียดนาม การถ่วงดุลระหว่างมหาอำนาจจึงย้อนกลับมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้ง แต่เมื่อสหรัฐฯ ถอนตัวจากภูมิภาคไปแล้วและกังวลสนใจอยู่กับปัญหาในอเมริกากลางและตะวันออกกลาง สหรัฐฯ จึงสนับสนุนไทยและอาเซียนให้รับบทบาทเป็นแกนกลางในการจัดถ่วงดุลเวียดนาม และรับบทบาทนำในการแก้ปัญหาแกมพูชาทั้งในพื้นที่และในเวทีสหประชาชาติ และจีนก็ให้ความสนับสนุนไทยและอาเซียนอย่างเต็มที่ การทูตไทยสมัยสงครามเย็นจึงไม่มีความจำเป็นที่ไทยจะต้องเล่นไฟหลายใบระหว่างจีนกับสหรัฐฯ

สภาพการณ์อย่างที่เกิดขึ้นในภูมิภาคจากการรับมือกับเวียดนามในปัญหาแกมพูชา โดยมีทั้งมหาอำนาจหมายเลข 1 อย่างสหรัฐอเมริกา และมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างจีน และญี่ปุ่นให้การสนับสนุนบทบาทนำของไทย (และอาเซียนในเวลานั้น) อย่างเต็มที่ เป็นสภาพการณ์ที่ฝ่ายนโยบายของไทย ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนคงปรารถนาอยากให้หวนกลับมาอีก เพราะการมีมหาอำนาจทั้งภายใน ภายนอกภูมิภาค ร่วมกันสนับสนุนนั้น ไม่เพียงบ่งว่าผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจจะเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่ไทยและอาเซียนได้มาก แต่ยังช่วยรักษาตำแหน่งความเป็นศูนย์กลางของไทยและอาเซียนในการเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาค แต่การเป็นศูนย์กลางเช่นนั้นมาจากเป้าหมายและการวางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า จะเป็น

ปัญหาเรื่องไหน ในพื้นที่ส่วนใด ผลประโยชน์ของมหาอำนาจในเรื่องนั้นต่อพื้นที่นั้นคืออะไร มหาอำนาจกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมาอย่างไร และตามยุทธศาสตร์นั้นเห็นว่าใครควรรับบทบาทหลักบทบาทรองในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

แต่เมื่อมาถึงตอนนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาได้พลิกจากความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจยาวนานหลายทศวรรษมาเป็นบทใหม่ของการแข่งขันประจันหน้าที่กำลังจะพาสถานะสงครามเย็นกลับมาพร้อมกับภาวะถดถอยและสกัดกั้นอิทธิพลกันอย่างเข้มข้น สนามหลักของสงครามเย็นในรอบนี้มีได้อยู่ที่ยุโรป แม้สหรัฐฯ ยังไม่อาจมองข้ามรัสเซียที่คอยกดดันยุโรปอยู่ตลอดเวลา มิได้อยู่ที่ภูมิภาคตะวันออกกลาง แม้ในขณะนี้จะมีซีเรียเป็นปัญหาใหญ่โดยมีรัสเซียอิหร่านและตุรกีเป็นตัวแปรสำคัญ และมีได้จำกัดอยู่เฉพาะที่เอเชียตะวันออกหรือที่เวียดนามและอินโดจีน โดยที่เวียดนามเดี๋ยวนี้ได้กลายเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ (comprehensive partnership) ไปแล้ว และยังเป็นฐานการผลิตสำคัญในภูมิภาคที่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ เลือกลงมาลงทุน หรือนึกถึงก่อนเป็นจุดแรก ๆ สำหรับการจะย้ายฐานการผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ออกจากจีน คำถามในบริบทนี้คือ ในการหวนคืนมาของสงครามเย็นในรอบนี้ ซึ่งนำหน้ามาโดยสงครามทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และการแบ่งฝ่ายย้ายฐานการผลิต ไทยอยู่ที่ไหน?

สนามแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ในสงครามเย็นรอบนี้ สหรัฐอเมริกาขยายแนวสกัดกั้นอิทธิพลเงินจากเอเชียตะวันออก/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาเป็นภูมิภาค อินโด-แปซิฟิก สหรัฐฯ ใช้อุดมการณ์ประชาธิปไตยระดมการจัดตั้งแกนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างแนวต้านการขยายอิทธิพลของจีน สหรัฐฯ วางกลไกขับเคลื่อนการดำเนินยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกไว้ที่ The Quad และ AUKUS และกำลังประสานความร่วมมือกับยุโรปมาร่วมด้วยอีกทาง แม้ว่ายุโรปอาจพอใจจะเห็นอินโด-แปซิฟิกที่ประกอบด้วยอำนาจหลายขั้วมากกว่าที่จะเป็นการเผชิญหน้าระหว่าง 2 ขั้วมหาอำนาจ ที่ยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสต้องเป็นฝ่ายตามสนับสนุนอำนาจอเมริกัน แต่เมื่อมาพิจารณาอาเซียน ทั้งสหรัฐฯ และจีน ต่างเลือกจัดความสัมพันธ์และจัดลำดับความสำคัญกับประเทศสมาชิกอาเซียนแบบแยกพิจารณาเป็นรายประเทศ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ โดยจีนพร้อมจะแปรการที่ประเทศในภูมิภาคขึ้นต่อจีนทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือรักษาอิทธิพล ที่จีนอาจเปลี่ยนมาเป็นแรงกดดัน หรือดังที่เกิดขึ้นกับออสเตรเลีย คือใช้เป็นมาตรการลงโทษ ในขณะที่สหรัฐฯ และเครือข่ายสนับสนุนประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็พร้อมจะใช้เรื่องนี้และการสอบตกมาตรฐาน/ บรรทัดฐานระหว่างประเทศในด้านอื่น ๆ มาเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมือง นอกเหนือจากการสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาชนในประเทศเหล่านั้นแล้ว ยังรวมถึงการขึ้นบัญชีประเทศที่สอบตกการปฏิบัติตามมาตรฐานและบรรทัดฐาน และการลงโทษที่ตามมา

เมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามคือไทยยังคงเป็นศูนย์กลางอยู่ในสนามอินโด-แปซิฟิกในทางไหน? และความเป็นศูนย์กลางนั้นมาจากการจัดสัมพันธ์กับมหาอำนาจ หรือการเป็นฟันเฟืองส่วนสำคัญในแกนความร่วมมือ/ ถ่วงดุลอำนาจ ตามยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจฝ่ายไหน อย่างไรแน่? และไทยจะได้รับประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรจากตำแหน่งของไทยในสนามการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในรอบใหม่?

ในสงครามเย็นรอบใหม่นี้ การเลือกข้างปรับแกนสัมพันธ์เข้ากับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะทำให้เกิดการแบ่งขั้วเกิดขึ้นอย่างชัดเจนขึ้นมาในภูมิภาค คงไม่มีประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศไหนอยากเลือก เพราะการที่สหรัฐฯ ช่วยถ่วงดุลอำนาจของจีน เป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคในด้านความมั่นคง ในขณะที่ความร่วมมือกับจีนในทางเศรษฐกิจก็ให้โอกาสประเทศในภูมิภาคสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์โรคระบาดที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ อ่อนแอลงไปมาก ฉากทัศน์ที่พึงปรารถนามากที่สุดอยู่ที่การไม่ต้องเลือก แต่สามารถจัดความสัมพันธ์ที่ยังคงรับประโยชน์จากมหาอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายได้อย่างต่อเนื่อง หลายประเทศในยุโรปก็ต้องการเช่นเดียวกันนี้ แต่ในความเป็นจริง มหาอำนาจแต่ละฝ่ายจะยอมให้เป็นอย่างนั้นได้หรือไม่ ได้แค่ไหน? ในเมื่อไทยไม่มีอิทธิพลและอยู่ในตำแหน่งที่เป็นศูนย์กลางทางยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจฝ่ายไหน ถึงขนาดที่ไทยจะเป็นตัวกลางเชื่อมมหาอำนาจทั้ง 2 ให้ถอยออกมาจากการประจันหน้าในเกมแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์อำนาจโลกได้

หรือถ้าไทยหวังจะเล่นการทูตแบบหลายหน้า ไม่เข้ากับสหรัฐฯ เต็มที่ ไม่เข้าหาจีนอย่างเต็มตัว ไทยมีไพ่อะไรในมือที่จะทำให้ทั้งจีนและสหรัฐฯ เห็นความสำคัญในฐานะประเทศที่ไม่อาจขาดได้ในยุทธศาสตร์ของแต่ละฝ่าย และยอมรับความสัมพันธ์ในเงื่อนไขที่ไทยจะยังคงมีความยืดหยุ่นและมีอิสระอัตตาดินทางยุทธศาสตร์ และไม่ดำเนินการหรือดำเนินนโยบายตัดผลประโยชน์หรือกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของไทย?

แต่ถ้าหากทำไม่ได้ หรือทำได้ยาก การคิดถึงฉากทัศน์อีกแบบก็น่าตั้งคำถามเปิดประเด็นออกมาพิจารณา เช่น ถ้าไทยจะเอนกลุ่มเข้าหาจีน ไทยจะใช้อะไรมาเป็นเครื่องรักษาอำนาจต่อรองระหว่างไทยกับจีนไว้ได้ และไทยจะรับมือกับแรงกดดันทางการเมืองจากสหรัฐฯ อย่างไร? หรือถ้าจะเอนกลุ่มเข้าหาสหรัฐฯ ไทยจะวางแผนเส้นทางปรับการเมืองภายในของไทยให้สอดคล้องลงตัวกับสหรัฐฯ ในแนวทางเดียวกันกับที่เกาหลีใต้และไต้หวันเลือกผูกพันสหรัฐฯ ไว้เป็นหลักประกันความมั่นคงของตน ได้อย่างไร?

เกาหลีใต้และไต้หวันไม่ได้ใช้แต่เฉพาะปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่ 2 ผู้เล่นนี้เลือกปรับระบอบการปกครองไปเป็นประเทศที่ตั้งมั่นในประชาธิปไตย และใช้อัตลักษณ์ของการเป็นสังคมประชาธิปไตยมาผูกพันสหรัฐฯ ไว้ในการปกป้องตนจากรัฐมหาอำนาจที่ปกครองในระบอบอำนาจนิยม แต่ในเส้นทางนี้ สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็มีความเสี่ยงที่ต้องจัดการ เพราะสถานะทางเศรษฐกิจยังมีความเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าเกาหลีใต้และไต้หวัน และสหรัฐฯ ไม่ได้มีพันธกรณีที่หนักแน่นสม่าเสมอต่อภูมิภาคอย่างต่อเนื่องเท่ากับที่สหรัฐฯ มีกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ในขณะที่จีนถือว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของจีนเสมอไป และเป็นผลประโยชน์สำคัญที่จีนจะไม่ละจากภูมิภาคนี้ไปไหนหรือปล่อยให้ระส่ำระสายในทางที่กระทบต่อความมั่นคงของจีน

ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้ปฏิเสธความพยายามที่ประเทศอย่างประเทศไทยจะหาทางสร้างความเป็นแกนกลางของภูมิภาคขึ้นมาด้วยนโยบาย ด้วยยุทธศาสตร์ของไทยเอง ดังจะเห็นจากนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เคยใช้สร้างการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือทางเศรษฐกิจมาแล้ว แต่ประเด็นสำคัญก็อยู่ตรงนี้ด้วย กล่าวคือ เมื่อเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนไป และปัญหาการเมืองภายในไทยที่ลดศักยภาพการเป็นผู้นำของภูมิภาคลงไป จึงควรถามด้วยว่า ในบริบทที่สถานการณ์ภายนอกภายในเปลี่ยนแปลงไปมากแล้วนี้ กรอบความร่วมมือเดิมที่เคยส่งให้ไทยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในภูมิภาค อย่างเช่น BIMSTEC และ ACMECS ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ยังคงเห็นความสำคัญอยู่เพียงใด? หรือในระยะต่อจากนี้ ไทยมีขีดความสามารถจะรักษาความเป็นแกนกลางที่จะผลักดันกลไกความร่วมมือเหล่านี้ให้ยังคงมีความหมาย ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใหม่ที่เปลี่ยนไปจากเดิมมากแล้วในทางไหน และอย่างไรได้บ้าง?

ถ้า 15 ปีที่ผ่านมา ข้อจำกัดจากการเมืองภายในของไทย (ตามคำถามชุดแรก) เป็นเครื่องถ่วงรั้งการเล่านบทบาทการเป็นแกนนำของความร่วมมือระดับภูมิภาค ในระยะ 10 ปีข้างหน้าต่อจากนี้ การหาทางพลิกฟื้นสถานะของไทยในกรอบความร่วมมือเดิมเหล่านี้จะทำได้แค่ไหน? หรือความจริง ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมทั้งไทยเองหันไปตั้งความหวังที่จะได้รับมากกว่าจากกรอบความร่วมมือใหม่อื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่าง RCEP หรือ CPTPP ไปแล้ว หรือกรอบความร่วมมือใหม่ ๆ เหล่านี้ในที่สุดก็อาจทำงานไม่ได้ผลอย่างที่คาดหวัง ถ้าสถานะความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ทวีความเข้มข้นและแบ่งแยกฝ่ายในเรื่องฐานการผลิตและการสร้างเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานของตนและพันธมิตรของตนอย่างชัดเจนมากขึ้น ดังจะเห็นจากแนวโน้มที่กำลังเริ่มต้นขึ้นแล้วไม่ว่าจะเป็น substitution, relocation, reshoring, และ friend – shoring

ในบริบทนี้ ยังควรกล่าวเปิดวงเล็บว่า ตัวแบบการพัฒนาที่จีนใช้อยู่ และความที่จีนมีครบครันทั้งขนาดของตลาด เงินทุนมหาศาลสำหรับかりวิจัยและพัฒนา ระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพสูงและทำได้เป็นอย่างดีค่อนข้างจะครบวงจรในห่วงโซ่อุปทานของเทคโนโลยีขั้นสูง การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์อย่างไม่หยุดยั้ง การพัฒนาระบบมาตรฐานอุตสาหกรรมของตนเองให้ได้ทัดเทียมเทียบเท่ามาตรฐานโลก การจัดกลไกเชิงสถาบันระหว่างรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจของเอกชนที่ประสานกันในการกำกับดูแลของรัฐอย่างใกล้ชิด พร้อมกับความเป็นจริงที่ว่าพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ภายในจีนเองยังมีความแตกต่างในระดับการพัฒนา ทำให้จีนมีพื้นที่ตอนในที่ยังต้องพัฒนาต่ออีกมาก จึงคาดหวังได้ยากขึ้นว่า ประเทศที่เข้าไปเป็นส่วนขยายให้แก่การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนในทศวรรษข้างหน้า (เช่น ประเทศที่เข้าไปปรับเงินกู้จีนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในยุทธศาสตร์ BRI) จะได้รับประโยชน์จากการย้ายฐานการผลิตและได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นกลางขั้นสูงจากจีน เช่นเดียวกับที่หลายประเทศในภูมิภาคเคยรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นต้นขั้นกลางเมื่อเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมจากการลงทุนของญี่ปุ่นในระหว่างทศวรรษสงครามเย็น ดังอาจสังเกตได้ว่า ในการทำ MoU BRI จีนหว่านความตกลงในเรื่องนี้กับทุกประเทศที่สนใจ ในทางที่ทำให้จีนได้ภาพความเป็นศูนย์กลางใหม่ของโลกในทางเศรษฐกิจ แต่จีน

เลือกทำ MoU Third-Party Market Cooperation เฉพาะกับประเทศที่มีสมรรถนะความสามารถทางเทคโนโลยีและความสามารถในการบริหารจัดการที่จีนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์กับจีนในโครงการ BRI

วิธีที่จีนหาทางเข้าถึงเทคโนโลยีและองค์ความรู้ด้านการผลิตและการบริหารจัดการระบบการผลิตมิได้มีแต่เฉพาะการทำ MoU กับประเทศที่สามเท่านั้น ส่วนสำคัญกว่านั้นคือมาตรการเชิงบุก/รุก/แฝงฝังตัวหลายรูปแบบถึงขนาดที่สร้างความวิตกไปจนถึงความหวาดระแวงแก่ประเทศที่เป็นเจ้าแห่งการคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างสหรัฐอเมริกา เช่นความระแวงระบบ 5G ของ Huawei ที่จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ ถ้าจะกล่าวแต่เฉพาะ BRI อันเป็นรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับประเทศกำลังพัฒนา การศึกษาของธนาคารโลกและงานวิจัยจากหลายแหล่งได้ข้อค้นพบตรงกันว่าตัวแบบการลงทุนของจีนภายใต้ BRI ที่ให้ประเทศผู้รับการลงทุนเป็นฝ่ายกู้เงินจากจีนมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวโน้มที่จะทำให้ประเทศเหล่านี้พบกับปัญหาหนี้ (debt vulnerability) เพราะโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้นมาจากเงินกู้ ไม่ได้มีการประเมินโครงการมาอย่างดีพอ เมื่อลงทุนไปแล้วมักมีปัญหาหลายด้านตามมา ที่ทำให้ไม่ได้ผลตอบแทนพอที่จะมีรายได้ไปจ่ายคืนเงินกู้ได้ ทำให้การได้รับประโยชน์และโอกาสทางเศรษฐกิจในเบื้องต้นเปลี่ยนไปเป็นการที่ประเทศเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับจีนในลักษณะการขึ้นต่อกันแบบอสมมาตร (asymmetrical interdependence) ที่จีนจะพลิกมาเป็นฝ่ายได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า

การเปิดประเด็นเกี่ยวกับตัวแบบการพัฒนาของจีน และตัวแบบที่จีนใช้ในการขยายอิทธิพลต่างประเทศในปัจจุบัน อันทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรสหรัฐฯ ไม่อาจนิ่งเฉยได้ พามาสู่คำถามในชุดถัดไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนโฉมนโยบายต่างประเทศในบริบทที่มหาอำนาจเห็นความหมายของความมั่นคง การรักษาอำนาจ และการขยายอำนาจในการเมืองโลกผูกพันอย่างแยกไม่ออกจากความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เหนือกว่าประเทศคู่แข่งที่ถือว่าเป็นข้าอำนาจฝ่ายตรงข้าม โดยความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประเทศนั้นในด้านเทคโนโลยีและการมีเครือข่ายการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมขั้นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายด้านการวิจัย คิดค้นและออกแบบ กับเครือข่ายของระบบการผลิตที่สามารถผลิตวัสดุอุปกรณ์สำหรับเทคโนโลยีขั้นสูงได้ครบวงจรในคุณภาพมาตรฐานที่วางใจได้ ในขณะที่เทคโนโลยีขั้นสูงเองก็เปลี่ยนแปลงก้าวหน้าไม่หยุดยั้งในอัตราที่เร่งเร็วขึ้น

### คำถามชุดที่ 3: การพัฒนาเทคโนโลยีกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศ

เมื่อการแข่งขันระหว่างประเทศอำนาจในปัจจุบันสะท้อนชัดเจนว่าไม่อาจแยกการต่างประเทศออกจากการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม และการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีคือการแข่งขันระหว่างระบอบเศรษฐกิจการเมืองที่มีตัวแบบการจัดการความสัมพันธ์เพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาระหว่างรัฐ ตลาด และประชาชนแตกต่างกัน ทำงานด้วยกฎที่วางระเบียบ แรงจูงใจ และระบบปฏิบัติการไม่เหมือนกัน มีอุดมการณ์รองรับความชอบธรรมของระบอบที่แย้งกัน การดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจแต่ละฝ่าย ในด้านหนึ่งจึง



ผสมทั้งอำนาจ ผลประโยชน์ คุณค่าอุดมการณ์ และอัตลักษณ์ของแต่ละฝ่ายมาประจันกัน ในอีกด้านหนึ่ง การดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจในปัจจุบันแยกไม่ออกจากยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมชั้นนำแบบรอบด้าน กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม และการหาทางสร้าง/ รักษาเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น กฎเกณฑ์กติกาและระเบียบกำกับปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ อำนาจในเครือข่าย และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ในทางที่สอดคล้องกับการทำงานของระบอบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศมหาอำนาจ

แต่ประเทศกำลังพัฒนาในระดับกลาง ๆ อย่างประเทศไทย ยังไม่ถึงกับจะมีอำนาจไปกำหนด จัดวาง หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข/ เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้เอง เป็นฝ่ายตามมากกว่าจะเป็นฝ่ายนำหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยีชั้นนำสำหรับอนาคต และเมื่อการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเกิดขึ้นในเครือข่ายและระบบที่มีความเชื่อมโยงกัน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยใช้ฐานประเทศเป็นตัวตั้ง หรือพิจารณาโดยใช้ Global Value Chains ของเทคโนโลยีชั้นนำเป็นตัวตั้ง การเป็นฝ่ายตามในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมจึงต้องตอบโจทย์อย่างน้อยใน 2 เรื่อง

**เรื่องแรก** คือการพาภาคการวิจัยและพัฒนา และภาคการผลิตของไทยเข้าไปอยู่ในเครือข่าย Global Value Chains ซึ่งในอนาคตอันใกล้ คงจะไม่ Global อีกต่อไป แต่จะแยกและแยกย้ายจากกันตามการแบ่งฝ่ายของมหาอำนาจหรือตามการพิจารณาจัดการความเสี่ยงทางการเมืองของผู้เป็นเจ้าของเทคโนโลยี **เรื่องที่ 2** คือการสร้างสมรรถนะขีดความสามารถของภาคการวิจัยและพัฒนา กับภาคการผลิตไทย ให้อยู่ในห่วงโซ่มูลค่าและห่วงโซ่อุปทานในส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งต้องประกอบด้วย การปรับบทบาทภาครัฐและนโยบายอุตสาหกรรมที่มีความครอบคลุมและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่นโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาขีดความสามารถและคุณภาพของระบบการผลิต การจัดการความสัมพันธ์เชิงสถาบันเพื่อสร้างระบบสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะและการแข่งขันอย่างเหมาะสม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์ การกำกับมาตรฐานและปรับแก้รื้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรค

ถ้าใช้ประเด็นการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยเปลี่ยนสถานภาพเดิมของทุก ๆ สิ่ง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสถานะของประเทศมหาอำนาจ มาเป็นตัวตั้งในการตั้งหลักคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทย การพิจารณาจะทำได้ถนัดมากขึ้นถ้าจำแนกเทคโนโลยีอนาคตออกเป็นกลุ่ม เพื่อที่จะดูว่ายุทธศาสตร์การต่างประเทศจะช่วยตอบโจทย์สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศในแต่ละกลุ่มอย่างไรได้บ้าง ทั้งในด้านการหาช่องทางและโอกาสในเครือข่ายการผลิตและห่วงโซ่อุปทานผ่านความสัมพันธ์ทวิภาคีหรือกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค และการรับภารกิจและเป้าหมายจากนโยบายอุตสาหกรรมมาดำเนินการขับเคลื่อนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ในที่นี้จะลองแบ่งการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมออกมาเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

**เทคโนโลยีและนวัตกรรมกลุ่มแรก** ได้แก่ส่วนที่เรียกรวมกันว่า Emerging and Disruptive Technologies (EDTs) ประกอบด้วยเทคโนโลยี 7 ด้านสำคัญ คือ เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีอวกาศ ข้อมูลมหัต ปัญญาประดิษฐ์ หุ่นยนต์และกลไกระบบขับเคลื่อนอัตโนมัติ ไฮเปอร์โซนิก และควอนตัมคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีกลุ่มนี้ ที่จัดเป็น frontier technologies ในการยกระดับสมรรถนะมวลรวมของมนุษย์และรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีชั้นนำ มีนัยสำคัญในทางความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ทั้งจากลักษณะในเชิง dual-use คือใช้ประโยชน์ได้ทั้งทางการทหารและในทางพลเรือน และจากการเปลี่ยนแปลงท่าทีนโยบายของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ที่เพิ่มความหมายด้านความมั่นคงเข้ามาในการแข่งขันพัฒนาเทคโนโลยีกลุ่มนี้ เมื่อตระหนักว่ามหาอำนาจใหม่อย่างจีนกำลังรุกคืบในการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ในทุก ๆ ด้าน และยังมีขีดความสามารถที่เปรียบเหนือกว่าสหรัฐฯ ตรงที่จีนมีระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพสูงจนทำให้สหรัฐฯ กังวลกับสถานะที่คิดค้นเทคโนโลยีได้ แต่เมื่อจะลงมือผลิตต้นแบบและตัวนวัตกรรมออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ สหรัฐฯ เริ่มจะสู้จีนไม่ได้

คำถามคือ เมื่อไทยก็ต้องการพัฒนาเทคโนโลยีในกลุ่มนี้ เช่น ล่าสุดมีข้อเสนอเรื่องเทคโนโลยีอวกาศเดิมเข้ามาในแผนการไทยแลนด์ 4.0 นอกเหนือจากเทคโนโลยีชีวภาพ วิศวกรรมโมเลกุล ข้อมูลมหัต ฯลฯ ในขณะที่ global value chains กำลังเปลี่ยนโฉมไปเมื่อสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรปรับ value chains ด้วยการคัดสรรจำแนก แยกย้ายและโยกย้ายฐานการผลิตไปยังส่วนที่ “ไว้วางใจได้” การประสานยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยให้เข้ามาเชื่อมกับนโยบายอุตสาหกรรมต้องคำนึงถึงความ “ไว้วางใจได้” ที่ว่านี้ หมายความว่าอย่างไร? ในเทคโนโลยีที่ไทยต้องการพัฒนา ความสามารถของภาคการวิจัยและพัฒนาภาคการผลิตไทยเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่ที่ “ไว้วางใจได้” หรือไม่เพียงใด?

กล่าวให้ชัดเจนขึ้น แทนที่จะคิดถึงการทำให้ไทยอยู่ในจอร์แดนของมหาอำนาจอย่างที่ชอบเปรียบเทียบกัน คำถามสำหรับยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยที่เชื่อมเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยี คือ ภาคการวิจัยและพัฒนา กับภาคการผลิตของไทยมีอะไรที่ทำให้ประเทศหรือผู้เป็นเจ้าของความรู้และเทคโนโลยี และคุ้มครองตัดสินใจในการจัดหรือการปรับ value chains อยู่ในเวลานี้ เชื่อมั่นใน “ความไว้วางใจได้”? และจากความเชื่อมั่นไว้วางใจได้ในด้านนั้นหรือด้านไหน ที่จะทำให้ไทยเป็นข้อต่อสำคัญในเครือข่ายการวิจัยและพัฒนา frontier research เป็นศูนย์การทดลองเพื่อพัฒนามาตรฐานนวัตกรรม เป็นจุดผลิตอุปกรณ์ต้นแบบและเป็นฐานผลิตองค์ประกอบส่วนสำคัญที่มีมูลค่าเพิ่มสูง หรือเป็นจุดต่อยอดสร้างนวัตกรรมด้านการบริการและระบบสนับสนุนจากเทคโนโลยีที่พัฒนาออกมา

**เทคโนโลยีและนวัตกรรมในกลุ่มที่ 2** จัดอยู่ในกลุ่มที่เรียกโดยรวมว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในเทคโนโลยีกลุ่มนี้นวัตกรรมอยู่ที่การสร้าง convergence และการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการนำเสนอ การจัดและการจัดการของแพลตฟอร์ม แอปพลิเคชัน และฟังก์ชันต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งคือส่วนของ

เนื้อหา (content) ได้แก่การสร้างและผสมและการปรับแปรเนื้อหาข้อมูลหลากหลายประเภทหลายรูปแบบเข้าด้วยกัน

การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมกลุ่มที่ 2 นี้มีผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนโฉมการทำงานทางการทูตและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาก ตัวอย่างที่โดดเด่นที่สุดของสหรัฐอเมริกาคือการใช้โซเชียลมีเดียของประธานาธิบดีทรัมป์ในการเสนอความคิดเห็นและการตอบโต้รายวัน จนยากจะแยกแยะว่าส่วนใดคือนโยบาย ส่วนใดคือความเห็น ส่วนใดเป็นข้อเท็จจริง ส่วนใดเป็นเรื่องที่ยังต้องมีการตรวจสอบ ส่วนจีน ตัวอย่างที่โดดเด่นในส่วนที่เป็นการทูตผ่านเครือข่าย คือปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการทูตแบบ wolf warriors แต่พ้นไปจากปรากฏการณ์ที่สร้างกระแสวูบวาบเช่นนี้ โจทย์ที่ทุกประเทศมีอยู่ร่วมกันจากการขยายตัวของเทคโนโลยีและการพัฒนานวัตกรรมในกลุ่มนี้ ที่สำคัญได้แก่ สมรรถนะของขบวนการ/องค์กรอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น, การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือ/อาวุธปฏิบัติการในการเจาะหรือโจมตีระบบ, การขยายสมรรถนะของการโฆษณาชวนเชื่อ ปฏิบัติการข่าวสารเพื่อชักนำความคิดและระดมพลังสนับสนุนจากมวลชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย, การแทรกแซงทางการเมืองข้ามประเทศโดยใช้ปฏิบัติการจิตวิทยาที่อาศัยการตัดต่อตัดแปลงข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อเท็จที่เหมือนจริง การยกย้ายปรับเปลี่ยนบริบทของภาพ ของคำพูด ของเหตุการณ์ รวมทั้งการระดมอคติหลากหลายรูปแบบผ่านเครือข่าย, การใช้เทคโนโลยีกลุ่มนี้เพิ่ม/ขยายสมรรถนะขีดความสามารถในการติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหว เก็บข้อมูลและบันทึกร่องรอยดิจิทัล การสร้างตัวตนเสมือนในโลกเสมือนที่หลอมนำเข้าหาโลกปกติ, และการเพิ่มอำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าของและควบคุมเครือข่ายในการควบคุมสกัดกั้นหรือเปิดทางให้แก่การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารในเครือข่าย โดยที่รัฐทุกแห่งตกเป็นฝ่ายต้องตั้งรับมากขึ้น

โจทย์หลายด้านข้างต้นเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในกลุ่มที่ 2 นำมาสู่โอกาสของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศได้หลายแบบ ทั้งในความสัมพันธ์ทวิภาคี และประเด็นความร่วมมือในกรอบพหุภาคี ดังจะเห็นได้ว่า มีหลายประเทศที่สนใจพัฒนาการป้องกันระบบและรักษาความมั่นคงไซเบอร์ หรือแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดหรือแก้ไขผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา พร้อมกันนั้น เครือข่ายอันเกิดจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านสารสนเทศและการสื่อสารยังเป็นตัวคูณพลังให้แก่ตัวแสดงในการเมืองโลก ซึ่งมีใช้มีเพียงแต่รัฐเท่านั้น

ตัวอย่างที่ขอยกมาประกอบการตั้งประเด็นมาจากเอกสารยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของเยอรมนี ในเอกสารนี้ระบุผลประโยชน์ของเยอรมนีไว้ข้อหนึ่งว่า ได้แก่ “Access to fact-based information” รายละเอียดโดยสังเขปของผลประโยชน์ด้านนี้ตามข้อเสนอในเอกสารยุทธศาสตร์ของเยอรมนี ควรยกมาแสดงไว้ในบริบทนี้เป็นตัวอย่าง “At a time in which social media is becoming increasingly important, communication is also an effective foreign policy instrument in the Indo-Pacific region. Authoritarian actors make intensive use of communication to manipulate and influence civil societies. The Federal

Government is countering the considerable spread of disinformation in the region by increasing the availability of fact-based information.” (Policy Guidelines for the Indo-Pacific Region, 2020)

ข้อเสนอข้างต้นของเยอรมนีที่ชี้ให้เห็นปัญหาของเครือข่ายโซเชียลมีเดียและเสนอแนวทางป้องกันการใช้ข้อมูลชักจูงในทางที่ผิด แต่อีกส่วนหนึ่งที่ไม่ควรมองข้าม คือ การชี้ให้เห็นด้านที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมสารสนเทศและการสื่อสารจะสามารถใช้เป็นตัวเพิ่มสมรรถนะและทวีประโยชน์และประสิทธิภาพในการใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือทางการทูต และเยอรมนีคงไม่พลาดโอกาสที่จะใช้การสื่อสารและช่องทางการสื่อสารใหม่ ๆ ในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเป็นเครื่องมือของการทูตสาธารณะ และส่งออก “เสน่ห์” แบบเยอรมันมาขยายอำนาจจับจืดใจดล (soft power) ให้คนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเห็นความเป็นเยอรมันในทางบวก

นวัตกรรมด้านการสื่อสารจึงเพิ่มความสำคัญของการจัดเนื้อหา ข้อมูล เรื่องเล่าหลากหลายออกมานำเสนอให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมายในสื่อและเครือข่ายแบบต่าง ๆ คำถามในส่วนนี้คือมีเป้าหมายยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยในด้านใดบ้างที่ควรใช้การสื่อสารเชิงรุกจากการสื่อสารสร้างความหมายมาเป็นเครื่องมือขยายผลสู่กลุ่มเป้าหมาย และไทยจะใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในเครือข่ายการสื่อสารนำเสนอเนื้อหาที่เป็น “เสน่ห์” ไทยพร้อมกับการเล่าเรื่องราวใหม่ ๆ ออกมาจับจืดใจดลคนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในแบบไหนได้บ้าง? หรือจะสามารถเปลี่ยนความเข้าใจเดิมจากรีวิวเกี่ยวกับประเทศไทยที่ถูกเล่าขานในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้อย่างไร?

เนื้อหาและการเล่าเรื่อง หรือการเปลี่ยนเรื่องเล่าในการสื่อสาร ยังสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้สัญลักษณ์มาเป็นเครื่องมือแสดงและสื่อแทนความหมาย ประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์เชิงรุกในการสื่อสารเพื่อตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ยังอยู่ที่ความสามารถในการใช้เรื่องเล่าและสัญลักษณ์มาสร้างความหมายใหม่ หรือเปลี่ยนความหมายความเข้าใจที่มีอยู่ก่อนเพื่อปรับไปสู่ความเข้าใจใหม่ ในทางที่ให้พลังสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพเดิมอันไม่พึงปรารถนาให้พื้นกลับคืนดีขึ้นมา

กรณีเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคง ที่อาจยกมาเสนอเป็นตัวอย่งการคิดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการสื่อสารแบบสื่อสารสร้างความหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนสภาพเดิมอันไม่น่าพึงใจไปสู่ความเข้าใจใหม่ โดยใช้ประโยชน์จากรเรื่องเล่าและพลังสัญลักษณ์มาเป็นเครื่องมือ กรณีหนึ่ง คือ เหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายปิเหล็ง อันเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงใน 3 จังหวัดภาคใต้ ผู้ตัดสินใจในเวลานั้นไม่ได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการสื่อสารมาแก้ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ กรณีนี้จึงเหมาะที่จะนำมาเสนอจากทัศนออกมาให้อภิปรายว่า จะเกิดผลเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปได้เพียงใด ถ้าหากการจัดการความขัดแย้งในตอนนั้น รัฐบาลตัดสินใจใช้การสื่อสารเชิงรุกเป็นเครื่องมือยุทธศาสตร์

การปล้นปืนที่ค่ายปิเหล็ง แน่แน่นอนว่าเป็นการก่อเหตุร้าย ที่ต่อมาถูกทางการจัดว่าเป็นการก่อการร้าย แต่เมื่อจัดเช่นนั้น ก็อาจมองได้ว่า เช่นเดียวกับการก่อการร้ายในที่อื่น ๆ ทั่วโลก ฝ่ายผู้ก่อเหตุมิได้ต้องการเพียงปล้นอาวุธไปใช้ แต่ยังต้องการใช้เหตุการณ์ปล้นปืนสื่อความหมายในเชิงสัญลักษณ์ นั่นหมายความว่า ในการรับมือกับ

โจทย์ความมั่นคงแบบนี้ ยุทธศาสตร์ของรัฐควรต้องคำนึงถึงความสำคัญของการสื่อสารในทางสื่อสร้างความหมาย และหาทางนำการสื่อสร้างความหมายมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งหรือเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขคลี่คลายปัญหา

ถ้าฝ่ายผู้ก่อการใช้การ “ปล้นปืน” สร้างความหมายในเชิงสัญลักษณ์สื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัด แล้วถ้าหากฝ่ายทางการเลือกใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือยุทธศาสตร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนความรู้สึกและความเข้าใจของคนในพื้นที่ ที่ยึดโยงอยู่กับความทรงจำและเรื่องเล่าที่ย้ำความเป็นปฏิปักษ์บาดหมางระหว่างอำนาจส่วนกลางกับพื้นที่ ในการดำเนินการเชิงรุกต่อความหมายในเชิงสัญลักษณ์จากการ “ปล้นปืน” ทางหนึ่งที่สามารถทำได้คือการ “คืนปืน” โดยการเลือกคืนปืนที่มีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ทรงพลังพอที่จะเปลี่ยนความรู้สึกของคนในพื้นที่ ข้อเสนอในฉกทศนี้คือการคืนปืนนางพญาตานีที่ตั้งอยู่หน้ากระทรวงกลาโหมกลับไปสู่แหล่งกำเนิด หลังจากที่จากมาแสนนาน พร้อมกับจัดความหมายและเรื่องราวการ “คืนปืน” ในทางที่จะปรับความหมายในความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่สามจังหวัดให้คลายจากสภาพเดิมของความรู้สึกในทางลบต่ออำนาจของรัฐไทย เปลี่ยนมาเป็นการแสดงออกอย่างจริงจังถึงความเคารพของรัฐไทยต่อความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของผู้คนที่นี่ ความเข้าใจอันดีที่จะตามมาจากการใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการสื่อสารที่มีความจริงจังจะเป็นพลังในทางบวกในการแก้ไขปัญหามีเหลืออยู่ได้อย่างมหาศาล

การรุกด้วยการสื่อสารเนื้อหาจากการสื่อสร้างความหมายในโลกที่เครือข่ายของโซเชียลมีเดียมีคุณสมบัติเป็นตัวคูณการกระจายผล เป็นสิ่งที่ยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยยังสามารถใช้ประโยชน์ก่อเกิดผลได้อีกมาก ข้อความที่ยกมาจากเอกสารยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของเยอรมนีข้างต้นความจริงก็ได้แนะนำเรื่องนี้ไว้ชัด แต่เป็นการแนะนำแบบ understatement คือพูดอะไรพูดแต่น้อยเข้าไว้ ซึ่งก็เป็นวิธีการสื่อสาร content เจริญยุทธศาสตร์อีกแบบหนึ่งที่น่าสนใจเช่นกัน ในโลกที่โซเชียลมีเดียมีคุณสมบัติเป็นตัวคูณการกระจายผล การสื่อสร้างความหมายในลักษณะ understatement แบบเยอรมันจัดเป็นการสื่อสารทางการทูตที่น่าสังเกตเรียนรู้เช่นกัน

**เทคโนโลยีและนวัตกรรมกลุ่มที่ 3** เป็นกลุ่มใหญ่ที่ในอนาคตไม่ไกลจากนี้จะเป็นที่ต้องการและจำเป็นต่อความมั่นคงมนุษย์และความยั่งยืนของการพัฒนาอย่างแน่นอน เพราะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกจะสร้างปัญหาที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และวิกฤตการณ์แบบต่าง ๆ ตามมาอีกมาก ในการคาดการณ์อนาคตด้วยเครื่องมือหลายรูปแบบ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเป็นเรื่องที่วิทยาศาสตร์เห็นตรงกันว่ามีปัญหาใหญ่น้อยรออยู่ในวันข้างหน้าแน่นอน แต่โลกของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายและเวทีเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอาจยังละล้าละลังอยู่มากในความตั้งใจจริงที่จะเปลี่ยนปัจจุบันเพื่อวันข้างหน้า ในการยอมสละผลได้สำหรับคนรุ่นนี้บางส่วนเพื่อรักษาผลได้ที่คนรุ่นหน้าไม่พึงสูญเสียไป

เทคโนโลยีและนวัตกรรมกลุ่มนี้จึงเป็นส่วนที่เรียกร่องการวางแผนอนาคต การตัดสินใจดำเนินการในปัจจุบันเพื่ออนาคตที่เป็นอันตรายน้อยลงสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ในชีวลัยของโลก การตัดสินใจพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมทางวัตถุ และนวัตกรรมทางสังคมที่เกี่ยวกับการป้องกัน การบรรเทา การปรับเปลี่ยน การปรับตัว การเตรียมการณ์ การประสานความร่วมมือ การปฏิบัติตามพันธกรณี การกำหนดมาตรฐานหรือเปลี่ยนมาตรฐาน การ

จ่ายชดเชยและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การรับมือกับความผันผวนอันรุนแรง การสร้างข่ายใยทางสังคมและรักษาขีดความสามารถที่จะฟื้นคืนตัวจากภัยพิบัติ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานเดิมยังคงต้องประคองไว้ในระยะเปลี่ยนผ่าน การปฏิรูปกฎเกณฑ์กติกา ข้อกำหนด แนวปฏิบัติภายในให้สอดคล้องตามความตกลงระหว่างประเทศ แนวทางและแผนการสำหรับรับรองปัญหาใหม่ ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของขั้วโลกเหนือ การล่มของระบบหลาย ๆ ระบบพร้อม ๆ กันจากการส่งผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และภัยพิบัติ ปัญหาผู้ลี้ภัยจากวิกฤตสิ่งแวดล้อม ทุพภิกขภัยจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และการเห็นส่วนที่เป็นโอกาสทางเศรษฐกิจจากความเสี่ยงและการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นมา

และโอกาสมีได้มีแต่เฉพาะในทางเศรษฐกิจ การขับเคลื่อนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกเป็นเรื่องหนึ่งที่มีมหาอำนาจทั้ง 2 และทุก ๆ ประเทศในโลกมีผลประโยชน์ร่วมกัน และจากผลประโยชน์ที่มีร่วมกันนั้นจึงมีโอกาที่จะฟื้นความเชื่อมโยงและปรับหลักการของพหุภาคีนิยมเพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาข้อท้าทายใหม่ซึ่งเป็นข้อท้าทายที่ล้ำพั้งแต่รัฐ ไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จฝ่ายเดียวได้ ต่างจากปัญหาคุกคามความมั่นคงโลกอย่างการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ ที่รัฐโดยเฉพาอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจนิวเคลียร์เป็นตัวแสดงสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่แนวโน้มที่ดีสำหรับการพลิกฟื้นหลักการพหุภาคีนิยมกลับมาเป็นหลักของการเมืองโลกยังมีให้เห็นอยู่ ล่าสุดคือการเห็นพ้องร่วมกันของนานาชาติเกี่ยวกับการเจรจาภายใต้กรอบขององค์การอนามัยโลกเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศสำหรับการป้องกันโรคระบาดที่แพร่กระจายอย่างกว้างขวาง แต่การทูตพหุภาคีแบบใหม่สำหรับจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกนี้ นอกจากลักษณะที่ดำเนินต่อเนื่องเหมือนกับการทูตพหุภาคีที่ผ่านมาแล้ว ส่วนสำคัญคือการปรับปรนการมองผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละประเทศและทำทีนโยบาย ที่เปลี่ยนไปตามความรู้และประสิทธิผลของการใช้และดำเนินมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม ในการจัดการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศโลก ที่ยังไม่มีการคาดการณ์อนาคตได้ทั้งหมด ว่า ระหว่างการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกที่ภายในสิ้นศตวรรษนี้จะเพิ่มสูงขึ้นกว่าระดับปัจจุบันแน่นอน กับความพยายามในการหาทางลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการหาทางป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่จะดำเนินต่อเนื่องไป จะส่งผลในทางยับยั้งความผันผวนรุนแรงและสร้างขีดความสามารถในการรับมือแก่พื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของโลกได้มากและได้ผลเพียงใด

เทคโนโลยีและนวัตกรรมเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก จึงส่งเหตุปัจจัยเข้าสู่การทำงานของหลักการพหุภาคีนิยม ที่จำเป็นต่อความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในการรักษาความมั่นคงมนุษย์และการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างน้อยใน 3 ทาง ดังต่อไปนี้

**หนึ่ง** การขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศตามหลักพหุภาคีนิยมจะเป็นไปโดยหลักฉันทามติ แต่เมื่อการจัดการปัญหาใหญ่ระดับครอบคลุมทั้งโลกที่มีผลกระทบหลากหลาย และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทั้งในปัจจุบันและอนาคต กรอบความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงประกอบด้วยหลักการหลายด้าน ที่มาจากการคำนึงถึงประโยชน์และผลประโยชน์แตกต่างกัน เช่น การกระจายผลได้ผลเสียที่เป็นธรรม ประสิทธิภาพในการ

จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกอย่างได้ผล ผลกระทบทางเศรษฐกิจของมาตรการในการปรับตัว และการออกแบบสถาบันและกลไกกับความร่วมมือซึ่งถ้าเข้มงวดเคร่งครัดมากก็ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ ถ้าผ่อนปรนปล่อยให้แต่ละฝ่ายเลือกทำได้เองก็ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เมื่อรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมมีหลักการที่มาจากฐานข้อเรียกร้องแตกต่างกันหลายแบบเช่นนี้ คนตัดสินใจจึงพบกับปัญหาที่ต้องแลกเปลี่ยนหลายทาง (policy trade-offs) ถ้าจะให้ได้ทางหนึ่งก็อาจเสียอีกทางหรือหลายทาง ยิ่งการขับเคลื่อนความร่วมมือตามแนวทางพหุภาคีนิยมยึดฉันทามติของภาคีสมาชิก ก็ยิ่งทำให้การจะหาจุดดุลยภาพที่ทุกฝ่ายบรรลุความตกลงที่ช่วยให้ทุกฝ่ายได้รับผลที่ดีขึ้น โดยไม่มีฝ่ายใดเสียประโยชน์หรือได้ลดน้อยลงไป ทำได้ยากยิ่งขึ้นในแง่ การมีเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาเป็นทางแก้ไขปัญหาก็อาจช่วยให้ทุกฝ่ายพบจุดประสานข้อเรียกร้องจากหลักการแต่ละด้าน และลดปัญหาความยากลำบากในการตัดสินใจที่ต้องมี trade-offs ลงไปได้มาก การถ่ายทอดเทคโนโลยีและขีดความสามารถในการจัดการเทคโนโลยีจากฝ่ายที่มีไปยังฝ่ายที่ไม่มี จึงเป็นหัวใจสำคัญอยู่ในหลักการพหุภาคีนิยมใหม่แบบนี้

**สอง** การขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามหลักพหุภาคีนิยมแบบใหม่ต้องเข้ามาจัดการเกี่ยวกับการแข่งขันในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมมากขึ้น ทั้งในส่วนของ การสร้างและกำหนดมาตรฐานของเทคโนโลยี และการติดตามกำกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยและผลกระทบของการใช้เทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น หลายประเทศเริ่มสนใจที่จะพัฒนาและนำเทคโนโลยีด้าน geoengineering และนวัตกรรมใหม่ที่ได้มาจากเทคโนโลยีดังกล่าวอย่าง carbon dioxide removal และ solar radiation management มาใช้แก้ปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การตัดสินใจในเรื่องนี้อาจเป็นการตัดสินใจทำความตกลงระหว่างผู้ผลิตเทคโนโลยีและนวัตกรรมกับรัฐที่สนใจซื้อเทคโนโลยี และการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตนวัตกรรมเพื่อที่จะเป็น first mover ที่มีความได้เปรียบในตลาด แต่เนื่องจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมเหล่านี้มีโอกาสที่จะก่อผลกระทบบวกลบเป็นวงกว้างต่อฝ่ายอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องในการทำความตกลง พหุภาคีนิยมแบบใหม่จึงเกี่ยวข้องกับ science diplomacy ที่เป็นการผสมผสานระหว่างการจัดการความรู้กับการวางกรอบกติการะหว่างประเทศขึ้นมา กำกับดูแลประโยชน์และผลกระทบของเทคโนโลยีและนวัตกรรม ดังเช่น ความร่วมมือเพื่อวางกรอบกำกับการใช้เทคโนโลยี solar radiation management ภายใต้ Solar Radiation Management Governance Initiative ระหว่างสหราชอาณาจักร (The Royal Society) สหรัฐอเมริกา (The Environmental Defense Fund) และเครือข่ายนักวิทยาศาสตร์จากประเทศกำลังพัฒนา (The World Academy of Science)

พหุภาคีนิยมที่มาจากความร่วมมือระหว่างนานาชาติในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่เข้ามาจัดการกับมาตรฐานของเทคโนโลยีด้วยการติดตามความปลอดภัยและผลกระทบ ยังนำไปสู่การเปิดประเด็นต่อระบอบระหว่างประเทศที่ทำงานอยู่ก่อนและวางหลักการแนวปฏิบัติในกิจกรรมในภาคส่วนอื่น เช่น ระบอบระหว่างประเทศด้านการค้า การกำกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยและผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม ทำให้พบว่าเทคโนโลยีและนวัตกรรมบางอย่างที่เคยได้รับการยอมรับว่าเป็นทางเลือกใหม่ ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้อีกต่อไปเพราะเมื่อประเมินเปรียบเทียบผลได้ทางตรงจากการลดก๊าซเรือนกระจก กับผลกระทบทางอ้อมจากการใช้วัตถุดิบและกระบวนการผลิตที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ผลกระทบทางอ้อมนั้นมีมากกว่า ดังนั้น เชื่อเพลิงชีวภาพที่ผลิตจากพืช เช่น ปาล์มน้ำมัน การทำงานกำกับมาตรฐานของกลไกติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า การขยายตัวของ การปลูกปาล์มน้ำมันในประเทศแนวเส้นศูนย์สูตร มีส่วนทำลายป่าฝนเขตร้อนจำนวนมาก สหภาพยุโรปจึงตัดสินใจระงับไม่สนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพที่มาจากปาล์มน้ำมันอีกต่อไป ประเทศผู้ผลิตปาล์มน้ำมันรายใหญ่อย่างอินโดนีเซียและมาเลเซียจึงยื่นเรื่องการถูกกีดกันการค้าอย่างไม่เป็นธรรม เข้าสู่กลไกแก้ไขข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก กรณีปาล์มน้ำมันและเทคโนโลยีพลังงานชีวภาพจึงสร้างบททดสอบการเบียดขับเสียดทานของระบอบระหว่างประเทศ 2 ระบอบ หลักพหุภาคีนิยมที่มาจาก 2 ฐานที่แตกต่างกัน ว่าในที่สุดแล้วอันใดจะต้องปรับ หรือจะมีทางหลีกเลี่ยงให้กันและกันอย่างไร

**สาม** ในบริบทของการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในขณะที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมในด้านนี้ยังมีความไม่แน่นอนสูงในด้านประสิทธิผลที่จะช่วยลดปัญหาในอนาคตและการสร้างผลกระทบและผลข้างเคียงอื่น ๆ ทำให้ความร่วมมือตามกรอบพหุภาคีแบบใหม่ในการเผชิญกับปัญหาระดับโลกและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนไปทั่วโลกแบบนั้น แม้จะตั้งต้นที่รัฐ ในการกำหนดหลักการ เป้าหมาย บรรทัดฐาน มาตรฐาน มาตรการ และการแก้ไขข้อขัด หรือขัดขวางกันระหว่างกฎเกณฑ์กติกาของระบอบต่าง ๆ เช่น ระบอบการค้ากับระบอบสิ่งแวดล้อม แต่รัฐมีใจจุดตั้งรับในการจัดการปัญหาที่เพียงพอในตัวเอง การทำงานเพื่อรับมือกับปัญหอนานาชาติ และปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกต้องการความร่วมมือพหุภาคีกับเครือข่ายจำนวนมากที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อดึงพลังในเครือข่ายในการผลิต Global Public Goods ให้เกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับพหุภาคีนิยมเช่นนี้ คือการปรับเปลี่ยนจากการยึดรัฐเป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา มาเป็นการหนุนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระบอบวิทยาศาสตร์ ระบบสาธารณสุข ระบบการจัดการทรัพยากร ระบบการจัดการพลังงาน ระบบการจัดการเมือง ระบบการศึกษา ระบบจัดการความรู้ ฯลฯ ให้เข้าไปเชื่อมกับเครือข่ายหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายของความรู้ ของข้อมูลข่าวสาร ของผู้จัดสรรประโยชน์หรือบริการ ของผู้ติดตามเผื่อระวัง ของผู้ให้หลักประกัน ของผู้ให้ความช่วยเหลือ ของการระดมพลัง/ทุนทางสังคม ของการเรียกร้องความเป็นธรรมและการปกป้องสิทธิ

คำถามในบริบทนี้ ซึ่งจะเป็นการสรุปคำถามในชุดการพัฒนาเทคโนโลยีกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทย ในตอนนี้อยู่ในตัว คือ กลไกขับเคลื่อนการต่างประเทศไทยที่ดำเนินการมานานภายใต้กรอบแบบ state-centric ในความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่าง principal คือรัฐและรัฐบาล กับ agent คือตัวแทนของรัฐ เช่น นักการทูต พร้อมจะปรับมาเป็นการทำงานร่วมกับเครือข่าย อาศัยพลังของเครือข่าย หรือเป็นส่วนหนึ่งในเครือข่าย ที่ความสัมพันธ์และการกำกับบังคับบัญชาระหว่าง principal – agent ไม่แน่ชัดเหมือนก่อน จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด?



#### คำถามชุดที่ 4: เอกภาพของเป้าหมายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศ

แผนการเปิดประเด็นยืดยาวเพื่อตั้งคำถามในส่วนนี้ และเพื่อระงับความเหนื่อยล้าในการอ่านบทความขนาดยาวที่เต็มไปด้วยคำถาม ผู้เขียนขอยกบทอาขยานของเฉจกวางจาง ฟ. ฮีแลร์ สำหรับพิจารณาส่วนต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการสร้างความเอกภาพของเป้าหมายและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ที่นับวันยิ่งต้องกำกับด้วยความรู้และการทำงานกับความรู้หลากหลายด้านไปพร้อม ๆ กัน

ปากเป็นนางงานไป อัจฉมาสัยเป็นเสปียง  
สติเป็นหางเสือ ถือท้ายเรือไว้ให้เที่ยง  
ถือไว้อย่าให้เอียง ตัดแล่นเลียงข้ามคงคา  
ปัญญาเป็นกล้องแก้ว ส่องดูแถวแนวหินผา  
เจ้าจงเอาหุตา เป็นลำต้าฟิงตุลม

ศูนย์ศึกษาระหว่างประเทศ  
(International Studies Center -ISC)  
isc.mfa.go.th | isc@mfa.mail.go.th